

限禁开发区域的补偿政策亟待完善

魏后凯

要实施主体功能区战略,当前亟需在大力推进基本公共服务均等化的基础上,建立健全多元化的利益补偿机制,对限制和禁止开发区域实行补偿政策,以便使这些地区最终实现“不开发的发展”、“不开发的富裕”、“不开发的繁荣”,从而在全国范围内构建各地区共同发展、共同富裕的新格局。

推进主体功能区建设将会加剧空间不均衡

国家“十二五”规划纲要明确提出实施主体功能区战略,并把其放在与区域发展总体战略同等重要的位置上。在新时期,推进实施主体功能区战略,是规范空间开发秩序,优化国土空间开发格局,促进区域协调发展的重要战略举措。

按照现有的规划思路,根据资源环境承载能力、现有开发密度和未来发展潜力,将全国国土划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类区域。其中,优化开发区域是提升国家竞争力的重要区域,着重提高自主创新能力,提升参与全球化和国际分工的档次,重点开发区域是集聚经济和人口的重要区域,着重加快工业化和城镇化,促进人口和经济大规模集聚,限制开发区域是保障国家生态安全的重要区域,着重加强生态修复和环境保护,引导超载人口有序转移,禁止开发区域则是各类保护区域,着重实行强制性保护,严禁不符合主体功能定位的开发活动。

这就是说,为优化国土空间开发格局,促进人口、经济与资源、环境的协调发展,需要从优化开发区域疏散产业,从限制和禁止开发区域转移人口,引导人口和产业向资源环境承载能力较强、发展条件较好的重点开发区域集聚。显然,这是从资源环境承载能力和人与自然和谐发展的角度提出的一种发展新理念,强调的是“人的繁荣”。通过人口迁移和产业转移,将有利于减轻优化、限制和禁止开发区域的资源环境压力,提高人口、经济和资源、环境的协调程度。

主体功能区建设的核心思想是以资源环境承载能力为准则,推动人口、要素和产业向少数条件较好的地区集聚,由此将加剧经济发展的空间不均衡性。对于这种经济发展的空间不均衡性,我们要给予正确的认识。从中小范围的地理尺度看,这种空间不均衡性是客观存在的,也是

合理的。但是,从大范围的地理尺度看,经济发展的空间不均衡则容易引起社会问题,严重时甚至会成为政治动荡的导火索。

由于自然条件和生态环境的差异,我国的限制和禁止开发区域主要集中在中西部落后地区,由此将加大西部大开发和落后地区发展的难度。从全国大范围的角度看,如果单纯强调“人的繁荣”,而完全放弃“地域的繁荣”,其结果,将有可能进一步加剧“中心”与“边缘”化的倾向。对于像中国这样一个地区差异极大的发展中大国来说,促进区域协调发展绝不单纯是“人的繁荣”问题,兼顾“地域的繁荣”也是十分必要的,要不然美国也就不会去支持阿巴拉契亚山区的开发,日本也就没有必要去开发北海道地区。对这些集中连片、生态环境脆弱的落后地区,并非是单纯把人口迁移出来那么简单。

需要对限制和禁止开发区域给予补偿

按照现行的规划,所谓开发就是进行大规模的工业化和城镇化活动。因此,对于国家划定的限制和禁止开发区域,就是从资源环境承载能力的角度,限制和禁止其开展大规模的工业化和城镇化活动。国家“十二五”规划纲要明确指出,“对影响全局生态安全的重点生态功能区,要限制大规模、高强度的工业化城镇化开发。对依法设立的各级各类自然文化资源保护区和其他需要特殊保护的区域要禁止开发”。这实质上是取消或“剥夺”了这些地区的开发权。

从社会主义的本质要求出发,对于任何一个较大范围的地区而言,我们可以限制或者禁止其开发,但不能限制或禁止其发展,更不能限制或禁止其富裕和繁荣。也就是说,我们可以依法剥夺其开发权,但不能剥夺其发展权。共同发展是社会主义的本质要求。在社会主义制度下,要求各个地区在发挥各自优势的前提下,实现共同发展、共同富裕,而不是一少部分地区高度发达、高度富裕,

另一部分地区却贫穷落后,被“边缘化”。由此就产生了一个重要问题:对于限制和禁止开发区域,在不开发的条件下,如何实现发展、富裕和繁荣,即“不开发的发展”、“不开发的富裕”、“不开发的繁荣”。这是一种新的发展模式,需要在今后实践中不断探索。

有的同志认为,可以通过基本公共服务均等化来解决这一问题。显然,对限制和禁止开发区域来说,仅仅强调基本公共服务的均等化是远远不够的。首先,基本公共服务均等化是针对全体国民而言的,是各地区、各民族、各阶层都应该无条件享受的,它是一种普惠性的制度安排。其次,限制和禁止开发区域以“不开发”为代价,为全国的粮食安全和生态环境建设做出了巨大贡献和牺牲。如果这些地区不去保护耕地和生态环境,而开展大规模、高强度的工业化和城镇化开发,显然也能够获得较高的经济收益。因此,从社会公平的角度看,这里就有一个利益补偿问题,即对限制和禁止开发区域因保护耕地和生态环境而牺牲的经济利益应给予相应补偿。

要实施主体功能区战略,当前亟需在大力推进基本公共服务均等化的基础上,建立健全多元化的利益补偿机制,对限制和禁止开发区域实行补偿政策,以便使这些地区最终实现“不开发的发展”、“不开发的富裕”、“不开发的繁荣”,从而在全国范围内构建各地区共同发展、共同富裕的新格局。同时,在资源环境承载能力许可的范围内,要鼓励限制开发区域发展特色产业和生态产业,积极探索新型的绿色发展之路,实现地区经济发展的绿色转型。

健全对限制和禁止开发区域的补偿机制

如何建立健全对限制和禁止开发区域的利益补偿机制?我以为,在当前新的形势下,应着重采取以下几个方面的措施:

加大中央财政的转移支付力度。目前,我国按因素法确定的一般性财政转移支付总量规模偏小,所占比重较低,而且采取“撒胡椒面”的做法,远不能适应平衡地方财力的需要。为此,要进一步降低税收返还的比重和规模,提高一般性转移支付的比重和规模,并逐年加大对限制和禁止开发区域的转移支付力度,增强其基本公共服务和生态环境保护能力。在确定转移支付系数时,要考虑粮食生产、耕地和生态环境保护等因素,提高限制和禁止开发区域的转移支付系数。

对政策形成的增支减收给予补偿。限制和禁止开发区域承担国家赋予的生态环境保护功能,意味着要部分或者完全放弃开发权,必然会做出重大牺牲,造成财政上的增支减收。为此,当前亟需组织有关力量,对这种因放弃开发权而造成的增支减收因素进行科学测算。以此为依据,采取灵活的方式,如提高转移支付系数、实行定额

补助等,对限制和禁止开发区域给予相应补偿。

探索建立多元化横向补偿机制。要实现限制和禁止开发区域的“不开发的发展”,单纯依靠中央财政是远远不够的。还必须按照“谁受益、谁补偿,谁保护、谁获利”的原则,探索建立多元化的横向补偿机制。在国家层面,可以考虑按照社会公平的原则,赋予不同地区同样的开发权,这样通过开发权从限制和禁止开发区域向优化和重点开发区域的有偿转让,形成全国性的开发权交易市场,从而构建一个由优化和重点开发区域向限制和禁止开发区域转移的横向利益补偿机制。在水资源和水源地保护方面,也可以通过价格改革和水权交易等方式,建立横向的利益补偿机制。

建立生态环境补偿的长效机制。中央财政要进一步增加用于生态修复和环境保护的专项支付,并重点向限制和禁止开发区域倾斜。同时,要完善森林生态效益补偿基金制度,尽快建立草原生态补偿基金,重点对国家级草原生态功能区给予补偿;全面推行矿山环境治理恢复保证金制度,尤其在限制开发区域,要提取更高标准的保证金,设立生态移民专项支付,进一步完善生态移民补偿制度,积极引导限制和禁止开发区域的超载人口,逐步实现自愿平稳有序转移。此外,还可以采取发行生态彩票等方式,扩大生态环境建设的资金来源。(作者为中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长、研究员)

延伸阅读

“主体功能区”战略释疑

“主体功能区”战略与“四大板块”战略是何种关系?

据介绍,深入推进西部大开发,全面振兴东北地区等老工业基地,大力促进中部地区崛起,积极支持东部地区率先发展等内涵,即通常讲的“四大板块”的发展,是指区域发展总体战略,强调要发挥不同地区的比较优势,缩小区域发展差距。

主体功能区战略提出,构建城市化地区、农业地区和生态地区“三大格局”及优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发这四类的开发模式,强调不同地区要根据资源环境的承载能力来确定功能定位和开发模式,据此控制开发的强度,完善开发的政策。

在东、中、西和东北这“四大板块”中都有城市化地区、农业地区、生态地区,也有优化开发的区域、重点开发的区域、限制开发的区域和禁止开发的区域。区域发展总体战略和主体功能区战略这“两大战略”相辅相成,共同构成了一套完整战略。(来源:《京华时报》)