

【区域协调发展】

# 区域利益补偿机制构建的理论基础与实践探索\*

郑国楠

**摘要:**建立健全区域利益补偿机制,是构建区域协调发展新机制的重要任务,对推动形成高质量发展的区域经济布局具有重要意义。目前我国区域利益补偿实践尚处于探索阶段,存在制度体系不完善、主体作用未充分发挥、有关市场化补偿的制度安排有待改革等问题,为了构建更加完善的区域利益补偿机制,实现区域协调发展,应加快建立区域利益补偿的顶层制度设计,优化相关组织机构管理,探索建立区域利益补偿基金,构建更有利于多元化市场化补偿方式的制度体系。

**关键词:**区域利益;区域利益补偿;区域外部性

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0053-08 **收稿日期:**2022-04-29

**\*基金项目:**国家自然科学基金资助项目“黄河流域城市群和产业高质量发展的协同推进路径与模式”(72050001)。

**作者简介:**郑国楠,女,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所助理研究员(北京 100038)。

我国是一个幅员辽阔、人口众多的发展中大国,同时也是世界上自然地理、资源条件和社会经济发展水平等方面区域差异最大的国家之一,推动区域协调发展一直是我国区域政策制定的主要目标。2019年,习近平总书记在《求是》杂志发表的《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》一文中指出,要增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载力,增强其他地区在保障粮食安全、能源安全、生态安全和边疆安全等方面的功能,形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。高质量发展的区域经济布局的核心是充分发挥各区域的比较优势,“宜水则水、宜山则山,宜粮则粮、宜农则农,宜工则工、宜商则商”,全国“一盘棋”开展区域间分工合作。但是,从实践来看,在区域分工体系中,总有一些区域为了更好地承担分工功能,被限制或禁止一些产业的发展,并为履行相关的分工职能承担相应的支出,使得区域发展受到限制、区域利益受到损失。因此,在实行强制区域分工的情况下,应该对区域的损失进行补偿,构

建更加完善的区域利益补偿机制,增强这些区域在保障粮食安全、能源安全、生态安全的能力,进而推动实现高质量发展的区域经济布局。

## 一、区域利益补偿机制的理论基础

区域利益补偿是将受益者、受损者、保护者和破坏者等补偿机制中的利益相关者定位于区域层面,从协调区域关系的视角出发,关注区域主体、区域产权和区域利益。

### 1. 内涵界定

区域利益补偿与一般意义上的利益补偿具有一定共性,又有不同之处。二者的共性在于都是对所损失的利益的补偿。但是,它们在“为什么补、补给谁、怎么补和补多少”的问题上具有本质的不同。一般的利益补偿调节的是人与人、企业与企业等利益明确的关系,可以依据制度建设(如产权)在市场机制的作用下完成。而区域利益补偿涉及多区域之间的关系,既有上级政府对下级政府的关

系,也有同级政府的关系,还有受益地区企业及个人对受损区域的关系,要补偿的区域损失是由于某区域为了国家整体利益的实现,放弃发展机会而遭

受的损失,目的是为了发挥区域的正外部性作用,手段以政府间转移支付为主,目标是实现区域协调发展(见表1)。

表1 一般意义上的利益补偿与区域利益补偿的区别

	一般意义上的利益补偿	区域利益补偿
关系领域	人与人、企业与企业等个体关系	区域关系
关系组成及性质	个体之间获益和受损,利害关系的性质清晰	区域经济利益受损,其他地区获益;利害关系性质较为复杂,在某些情况下难以辨别
外部性性质	个体外部性	区域外部性
补偿主体和客体的关系	补偿与被补偿者在市场环境下拥有平等身份	中央政府与地方政府、上级政府与下级政府、同级政府间的关系等政府之间的协调。政府是补偿的主客体
实施补偿的途径	市场途径为主	政府转移支付为主,市场途径为辅
理论基础	外部性理论	区域外部性理论

据此,本研究将区域利益补偿界定为:基于某些区域在地域专业分工体系中或者在国家政策安排中承担了有利于整体利益的功能,减少或失去发展机会导致区域利益的损失,以中央政府和受益区域地方政府为主,通过转移支付、产业支持、资源产权交易、法律法规建设等政策措施对其失去的机会成本和损失进行补偿。区域利益补偿的最终目标是巩固这些区域有利于整体利益的功能,实现区域之间经济社会的协调可持续发展。

### 2. 基本特征

区域利益补偿具有以下四个基本特征:一是以保障国家整体利益为目的。作为人口众多、资源分布不均的发展中大国,我国在经济社会发展中面临着诸如粮食安全、生态安全、能源安全等挑战,要保障国家经济社会的可持续发展,需要对那些为其他区域提供粮食、生态服务、能源等产品的区域予以补偿,这种补偿是以保障国家整体利益为目的。二是以区域公平为出发点。国家基于区域比较优势,通过一系列制度安排开展了区域强制分工,如全国主体功能区划将农产品主产区、生态功能区作为限制开发区,这些区域正是由于分工制度安排丧失了一些发展机会,需要从保障区域公平出发开展利益补偿。三是享受利益补偿的是以具体区域为单元的“作为主体”。与个体补偿有本质区别的是,区域利益补偿的对象是一定行政或地域单元区域,虽然补偿资金部分最终用于区域内居民或其他个体,但是总体来看被补偿的是区域整体的利益。同时,被补偿的区域应该以生产更多质量更高的粮食、生态、能源等产品为发展导向,积极承担相关功能分

工,补偿机制的设计应该以更好发挥被补偿区域的积极性为基础。四是以中央政府、受偿区域、受益区域共同认同和接受的制度安排为保障。要以法律或法规等形式把区域利益补偿的制度安排确定下来,相关区域必须接受这种制度安排,这是区域利益补偿机制得以正常运行的必要条件。

### 3. 区域外部性理论

把“区域”从经济学角度看作一个具有某种功能的空间地理单元,如“农业区”“水源涵养区”等,这些区域具有正的外部性,如果没有对其外部性进行补偿,就会导致这些服务提供不足。在国内,学者丁四保提出了区域外部性的概念,他认为“我国独特的区域制度和行政区经济特征,存在事实上的区域产权和客观的区域利益,区域外部作用会对不同区域的利益产生影响,并且是不计入市场交易之内,因此产生区域间的外部性问题”(丁四保,2009)。

在经济学领域,产权与外部性研究通常是紧密关联在一起的,逐渐演化成了一种研究外部性问题的范式。然而传统的经济学重视微观外部性,忽视了地理空间因素对经济活动的影响,区域作为跨区域公共物品提供的重要主体,应该是产权结构中重要的部分。目前的研究认为,区域提供的两种形式物品具有明显的区域外部性特征,应该将其产权界定为区域产权。一是区域提供产权无法辨析的“公共物品”。如区域生态系统(林地、湿地、草地、水源地等)维护和改善带来的生态服务功能的加强、区域对生物多样性的保护等,都是对全国甚至全球空间尺度的影响和贡献。同时,这些活动的受益者是

全国甚至全球范围内的公民或其他经济主体,其受益者也难以辨析,那么区域应该享有外部性带来的收益权。二是区域提供产权难以实现的“俱乐部物品”。如粮食主产区生产远多于本区需求的粮食形成的粮食安全保障,资源富集区资源采掘形成的经济发展资源和能源保障,河流流域上游水源保护对下游水资源安全的保障等,这种区域内活动对其他区域的影响和贡献是可观察、可测度的,并且在一定程度上有权属关系,但是由于涉及的范围比较大,而且各个区域受影响的程度有可能不同,因此一旦涉及责任划分的时候,谈判成本较高,以至于产权无法实现,那么在这种情况下,区域应该享有外部性带来的收益权。

## 二、区域利益补偿机制的基本框架体系

区域利益补偿机制包含补偿主体也就是“由谁来补偿”、补偿客体也就是“对谁进行补偿”、补偿标准也就是“补偿的资金或物资如何确定”、补偿方式也就是“用什么形式和途径去补偿”四个方面的主要内容。因为区域利益补偿在对“补偿区域外部性和发展机会成本的损失”这个问题上的一致性,使得“谁来补”“补给谁”“补多少”“如何补”等利益补偿机制运行的核心问题有共同的规律可循(见图1)。

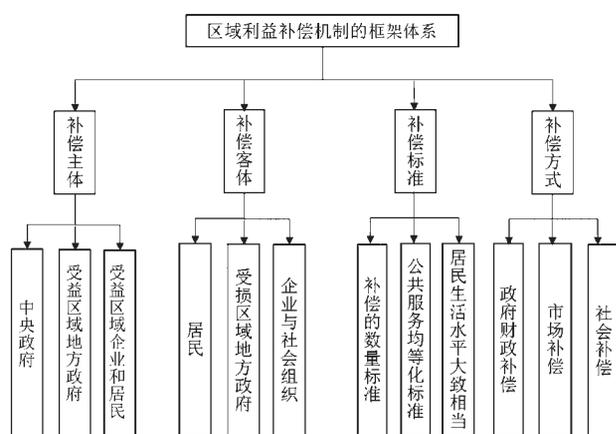


图1 区域利益补偿机制的主要框架

资料来源:作者绘制。

### 1. 区域利益补偿主体

“谁受益谁补偿”是利益补偿的一般性原理。但是与一般利益补偿不同,区域利益补偿的受益主体在微观上可能无法准确判定,或者说判定的成本很高,作为国家或区域整体利益代表的政府应该是区域利益补偿的主体。

首先,中央政府是区域利益补偿的重要主体。一是特定公共物品的受益者很有可能是社会全体成员,对于这种属于全国性的公共物品,应该由中央政府进行补偿。如对国家生态安全具有重要作用的大江大海的源头、水源涵养等国家重要的生态功能区 and 全国性的粮食主产区等,其受益范围是整个国家,中央政府应该根据其贡献或机会成本的损失进行利益补偿。二是形成“合理有序的区域分工格局”是中央政府国土空间治理的目标。2010年《全国主体功能区规划》颁布实施,近年来,国家又建立和完善了国土空间规划体系,对国土空间开展用途管制。中央政府是国家空间治理制度的设计者,通过制度制定将部分区域的主体功能限定在特定产品提供上,进而造成了这些区域发展机会的损失,因此,中央政府应该设计与国土空间管制制度相应的政策安排来对特定区域进行区域利益补偿。三是中央政府是促进区域协调发展的主导力量。区域政策是中央政府为了实现更高质量、更协调的区域发展秩序制定的。我国先后实施了多项区域政策,推动了区域协调发展。自1994年国家实行分税制改革以来,中央财政收入占财政总收入的比例显著增加,为区域政策的实施提供了有力的保障,使得中央政府进行区域利益补偿的能力显著增强。

其次,受益区域地方政府具有补偿责任。受益区域的地方政府是区域内全体公民、企业和社会团体的利益代表。一方面,受益区域是国家国土空间差别化管制的受益者。在改革开放之初,我国实行区域非均衡发展战略,重点支持沿海地区率先发展,并采取经济特区、保税区、综合配套改革试验区等多种政策倾斜政策,促使各种资源要素在这些地区集中,成为城镇化、工业化的重点区域,是国家区域专业分工制度的受益者。另一方面,受益区域是区域外部性的受益者。虽然需要利益补偿的区域所提供的公共物品或准公共物品的受益者不能明确到具体的范围或个体,但是一般认为经济发达地区对粮食等农产品、能源与矿产资源、洁净的空气与水资源等生态服务具有强烈的需求,而作为发达地区利益代表的这些区域的地方政府应该对提供这些公共物品丧失发展机会的区域进行利益补偿。

### 2. 区域利益补偿客体

“谁损失谁被补偿”是补偿的一般原则。从理

论上看,区域利益补偿的客体的确定应该分为两个层次:一是哪些区域需要补偿。二是在确定了需要利益补偿的区域之后,由谁来代表这些区域接受补偿。这两个方面的分析构成了确定区域利益补偿客体分析的主要内容。

第一,粮食主产区、生态功能区、资源输出地区是区域利益补偿的主要类型。国内有些学者对需要补偿的区域类型进行了研究,提出了粮食主产区、生态功能区、资源开发区、人力资源输出较多的区域、革命老区、边境地区、遗产保护区等多种保护类型(范恒山,2020;林爱文等,2021;魏后凯等,2012)。2018年,中共中央、国务院印发的《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》中提出要对生态保护地区、粮食主产区、资源输出地进行利益补偿。确定哪些区域需要利益补偿,既要考虑到区域利益的本质,即补偿的是因为承担生产重要的公共物品功能而利益受损的区域,又要考虑到经济发展阶段、政府财力等因素。当前,对财政包袱沉重的粮食主产区、被限制或禁止开发的生态功能区、各种矛盾交融的资源输出区进行补偿,已经受到了学者和政策制定者的一致认可,并且现实中也有了相应的实践,是目前开展补偿的主要类型。

第二,按照精准施策的原则确定受偿区域的地域单元。分类精准施策是我国区域政策制定的目标追求。县在我国的行政科层结构中是最基本的行政单元,区域利益补偿客体的地域单元原则上应该以县为基本单位,但是也要根据不同类型的受偿区域,确定基本地域单元(见表2)。粮食主产区区域利益补偿的基本单元应该以县域为主,这是因为农业经济是县域经济中的重要组成部分,且县级政府更加贴近农业生产,便于配套政策的制定和实施以及政策的上传下达。生态功能区区域补偿的基本单元也应该以县域为主,这是因为我国主体功能区区域是以县为基本划分单元,同时兼顾重要水源涵养区、大中型流域、森林、草原的自然地理特征,以自然形成的区域为基本地域单元。资源型区域利益补偿以地级市、县级市、市辖区为基本地域单元,因为资源型区域的产生有“先矿后城”或者“先城后矿”等形式,因此,城市的建设和发展与资源息息相关,在确定补偿地域单元时应考虑资源型区域空间结构特点。

表2 不同类型区域的地域单元选择标准

需要利益补偿的区域类型	地域单元选择标准
粮食主产区	县级
生态功能区	以县为主,兼顾较大区域尺度的国家级重要生态功能区
资源型区域	地级市、县级市和市辖区

资料来源:作者整理。

第三,受偿区域地方政府是区域利益补偿的客体。对于需要进行利益补偿的区域而言,正的区域外部性主要是由区域内的政府、居民、企业、社会组织等集体贡献的,应该确定一个区域全体公民、企业、社会团体利益的代表作为区域利益补偿的客体。在我国,地方政府作为辖区内全体公民利益的代表合理性来源于宪法。我国宪法规定:“地方政府的合法性来源于地方人民代表大会,它必须对选民负责,并且要发展本区域的经济、文化、福利、教育和公共设施事业,改善人民生活。”为了实现自己的职能,地方政府一方面要制定各种政策、法规和条例来引导和约束区域经济活动,另一方面政府也作为一个经济主体直接参与经济活动。与其他参与区域经济活动的主体不同,地方政府的利益有一个明确的边界——行政界线,这也是区域利益的边界。因此,地方政府不但是区域内全体公民利益的代表,并且其利益边界与区域边界相一致。

### 3.区域利益补偿标准

需要补偿的区域类型十分多样,它们所提供的公共物品和准公共物品的类型更是多样,即使针对同一种类型区域利益补偿的标准也会因为经济发展阶段、自身特点等的不同而不同,因此要确立一种补偿标准的计算方法既不科学也不现实,应该充分考虑到区域利益补偿的本质特征,以补偿区域发展机会、体现现实公平、实现区域协调发展为思路,建立分阶段的差异化、弹性化补偿标准。

首先,在量化补偿标准的基础上更应关注区域公平的实现。国内外学者针对不同类型的区域,开展了一系列补偿标准的研究。特别是近年来,随着我国生态文明建设的逐步深入,生态地区生态产品价值实现机制实践不断探索,出现了诸多针对生态补偿标准的研究(代亚婷,2021;郭婷,2021)。对补偿标准的量化研究是有必要的,因为通过对区域产品或服务价值的计量,可以让决策

者更明确补偿的紧迫性,并将量化的补偿量作为制定相关补偿政策的依据。但是在当前区域利益相关者多元化、区域之间差异较大的背景下,应该更多地关注区域利益补偿对公平价值的体现,体现区域利益补偿与其他利益补偿的差异性,更多地强调对区域发展机会和提供公共产品的补偿。应该明确将实现区域间基本公共服务均等化作为区域利益补偿标准制定的“目的导向性”思路。将区域利益补偿嵌入基本公共服务均等化的过程中,通过政府间的横、纵向转移支付,让受偿区居民在医疗、教育、社会保障等领域享有大致均等的基本公共服务。

其次,应该建立差异化、弹性化、动态调整的补偿标准。一方面依据不同的区域类型形成不同的补偿标准体系。对于发展基础薄弱的禁止或限制开发区域,补偿标准的制定不应该是“对损失十足的补偿”,而应该是有利于维护区域所承担的分工功能,有利于缓解由于市场失灵带来的发展资源稀缺,有利于实现区域内居民和政府大致平等地享有国家发展带来的福利。而对于拥有土地、环境容量、区位等良好资源基础,且如果放弃工业化发展将产生极其复杂的机会成本的区域,补偿标准的制定重点应该是激励其在承担国家给予的分工功能的基础上,积极拓展产业发展空间,在承担功能和促进发展之间实现协调。另一方面区域利益补偿标准应该是弹性化的不断动态调整的。应该更加着眼于区域内的实际情况和需求,建立灵活弹性的补偿标准,改变过去标准制定中“一刀切”的现象,充分考虑到经济总体发展阶段、接受补偿区域内的个体特征,如生产方式、发展特色等因素,从而使得补偿资金能够真正起到补偿效果,同时也要随着经济社会发展不断修正补偿标准,避免多年来补偿金额一成不变的低效率的补偿方式。

#### 4. 区域利益补偿方式

总体来看,区域利益补偿可以分为政府补偿和市场补偿,考虑到我国的发展阶段和区域利益补偿的特殊性,应该以政府补偿为主,市场补偿为辅。

首先,政府补偿是区域利益补偿中最重要、最直接的方式。政府补偿主要有纵向补偿和横向补偿两种方式。纵向补偿主要包括上级政府对做出贡献的区域进行补偿,实质上是上级政府运用专项补助、转移支付等形式,对生态保护、粮食生产等公

共物品生产的行为给予不完全的报酬支付,是对受偿区域损失的不完全补偿。当前的实践中,现行的纵向转移支付的制度主要目标仍然是对落后地区的补助,主要目标是平衡地区间财政收入能力的差异。区域横向补偿是受益地区政府根据受偿区域提供的粮食、生态服务、资源等,结合其经济社会发展水平和支付意愿,按照互利互惠的原则,经过平等协调后提供给受偿区域的补偿。在我国的行政体制下,受益区域和受偿区域分属于不同级次的财政。从目前的实践来看,横向补偿的方式有两种,一是直接补偿,包括直接提供现金、物资资助。如北京为了确保密云水库水质优良向上游河北开展的生态补偿,既包括每年支付3亿元补偿资金,也包括援建生态涵养项目。二是间接补偿,包括支持本地的企业到受偿区进行投资和合作,接受受偿区到本地的异地开发,进行多种形式的对口支援等。

其次,市场补偿应该是区域利益补偿的重要方式。企业和个人是市场经济的微观主体,也是区域外部性行为的主要受益者。因此,应该充分发挥市场在资源配置中的主导作用,积极探索资源使用权交易、粮食安全税费、排污权交易、碳排放交易等市场补偿模式。目前,国家已经开展了资源环境权属交易相关试点。另外,应该充分依托国家社会的支持和社会各类公益基金,以粮食安全组织、环境保护组织等公募基金会和一些非公募基金会作为主体,充分发挥社会各界力量募集区域利益补偿基金,作为补偿的重要来源。随着社会的发展和收入水平的提高,市场力量和民间力量参与区域利益补偿的资金的筹集和组织实施的力度会越来越大,将会发挥更大的作用。

### 三、我国区域利益补偿的实践进展与主要问题

实践层面,我国各级政府通过转移支付、直接补偿、税收优惠等方式对产粮大县、重点生态功能区、资源枯竭地区开展了一系列补偿或支持政策,受益地区也通过资金补偿、对口支援、产销合作、产业飞地等形式对受偿区域开展了资金和实物支援。但是区域利益补偿还存在制度框架不健全、路径不明晰等问题,远远无法满足构建高质量区域经济布局目标的需要。

### 1. 补偿政策逐步实施,但尚未形成完善的区域利益补偿制度体系

从2010年实施主体功能区战略以来,我国不断完善区域利益补偿的政策体系。党的十九大报告提出要“建立健全区际利益补偿机制”,2018年《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》对开展区域利益补偿提出指导性意见,但至今仍未有相关制度对区域利益补偿的关键问题进行系统性安排。而当前广泛应用的财政转移支付、对口支援等政策,从本质上来说,并不是针对区域利益的补偿手段,而是针对欠发达地区的补助手段,不能体现出国土空间差别管制下对区域外部性的补偿。2017年10月,中共中央、国务院印发《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》要求,相关部门要建立实施依据主体功能区安排的投资政策、人口政策、土地政策,以及细化生态环境保护、农产品主产区建设等配套政策,区域利益补偿政策应该是主体功能区战略配套政策的重要领域,但至今为止并没有被明确提出来。相关部门虽然在指定有关产业政策、财政政策时考虑了生态功能区域、粮食主产区域的有关补偿,但在当前制度体系中尚未明确区域利益补偿资金,这就导致了对做出贡献的区域激励不足。如对于粮食主产区而言,现行的针对粮食生产的三项农业补贴政策、价格支持政策的补贴对象是微观的农民、农户和农业生产主体,从本质上说是一种粮食产业政策,而不是针对区域的利益补偿政策。目前我国除了产粮大县奖励政策真正具有粮食主产区域利益补偿的性质,还尚未专设对粮食主产区域的补偿科目。同时,粮食主产区承担了粮食风险基金配套资金筹集的任务,使得粮食生产越多,配套资金越多,地方政府的财政包袱越大,导致粮食主产区的经济社会发展,特别是公共服务方面的水平与粮食主销区差距逐年扩大。在这种情况下,相对落后的粮食主产区域把生产的粮食调往相对发达的粮食主销区,实际上也伴随着粮食补贴和利益的转移,由此产生“穷区”补贴“富区”的不合理现象,使得粮食主产区域承担粮食生产功能的积极性不高。

### 2. 补偿资金逐年增加,但政府在区域利益补偿中的主体作用尚未充分发挥

与一般意义上区域补助政策不同,区域利益补偿解决的是区域的发展问题,在大多数情况下,受

益者和受损者无法明确到具体个体,区域利益补偿的核心应该是政府与政府之间的关系,是中央政府与地方政府、地方政府与地方政府的政府关系。中央政府是区域利益补偿的重要主体,尽管中央纵向财政转移支付年年增加,但是基本没有具体安排受制度规范的区域利益补偿资金。与此同时,中央纵向转移支付的补偿能力是有限的,存在补偿金额规模小,以专项补偿为主,对区域外部性弥补不足等问题。如目前应用最广泛的中央对国家重点生态功能区的补偿,2021年对676个国家重点生态功能区(县)共补偿881.9亿元,其中禁止开发补偿仅为70亿元,每个县补偿资金1.3亿元,补偿资金中还有较大部分用于专项生态补偿,对当地基本公共服务、绿色产业发展等的支持比较有限,导致“十补九不足”。而对于横向区域利益补偿方面,目前受益地区地方政府对区域利益补偿的认识十分不足,并未意识到自身有义务对生态地区、粮食主产区等地区进行补偿,即使已经开展的粮食产销地合作、流域上下游生态补偿等,也被认为是“对口支援”“对欠发达地区的援助”等,而不是基于平等利益主体的对于损失的利益补偿。因此,在这种认识下,加之对于区域利益补偿没有开展相关的制度和法律政策设计,地方政府之间的横向补偿进展十分缓慢。如本应该于2014年签订的第二轮新安江流域生态保护补偿,由于下游政府不愿意再进行补偿而耽搁良久,直到中央相关职能部门财政资金引导下,经过多轮谈判才于2016年重新开启新一轮上下游生态补偿协定。

### 3. 补偿渠道日益多元,但针对市场化补偿的价格形成和产权制度有待改革

从理论上讲,弥补区域外部性有两种途径,一是通过政府财政资金的转移支付,使得产生正区域外部性的区域得到补偿;二是对于生产粮食、资源、能源等“俱乐部产品”的区域,通过完善价格形成机制、资源产权制度等构建市场交易为支撑的补偿和激励体系。政府补偿一般只能“保基本”,补足的是区域基本公共服务的均等化。而市场化补偿更多的是内生“造血型”补偿,是推动区域更高质量、更高水平发展的补偿。自2000年开始,我国逐步倡导市场化补偿方式,陆续完善自然资源有偿使用制度,开展资源环境权益交易试点等,如宁夏、内蒙古、广东等地开展了水权交易试点,2017年底以发

电行业为突破口在全国启动了碳排放交易体系等。但是当前我国粮食价格、资源价格、能源价格尚不能真实反映市场需求和生产成本,仍然具有较大的改革空间。与此同时,开展市场化补偿的重要前提是具有较为健全的自然资源产权体系,明确“俱乐部产品”的所有权、使用权和收益权,而当前我国资源环境权益确权多处于试点阶段,尚未形成相应的制度安排,阻碍了市场化补偿的进程。如千岛湖作为国家级重要水源保护地,为了保护优质水资源,近年来不仅限制区域产业发展导致发展机会丧失,还为了保护水环境投入了巨额财政资金。为了推动水源地区可持续发展,2021年实施的《浙江省水资源条例》第15条规定“水资源配置工程供水价格应当优水优价,体现水源区水源涵养、水生态保护、水环境整治等投入”,这为千岛湖地区探索多元化市场化补偿路径、增强区域发展“造血”功能提供了重要依据。但在实践中,千岛湖地区“优水优价”改革仍面临着与国家相关部门制定的规范性文件不一致、资源性收费使用管理规定尚处空白等方面的障碍,急需国家层面更高层级完善相关制度安排。

#### 四、健全区域利益补偿机制的政策建议

建立健全区域利益补偿的制度体系,是构建我国高质量发展的区域经济布局的重要支撑。当前我国开展区域利益补偿仍处于实践深入探索、制度初步建立的重要阶段,“十四五”时期,要加快建立区域利益补偿的顶层制度体系,健全从中央到地方各层级管理组织结构,建立区域利益补偿基金,建立有利于完善“造血”功能的多元化市场化补偿的制度。

##### 1. 加快建立区域利益补偿的顶层制度设计

根据新时期区域协调发展客观规律,研究建立区域利益补偿顶层制度设计,对当前一段时期需要开展利益补偿的区域类型及其确定原则、补偿标准制定的原则、补偿方式和手段等进行明确规定,确立各级政府在区域利益补偿事务管理中的责权利,明确有关主体责任和行为边界,特别是对区域利益的横向补偿、市场化补偿进行指导性规定,对受偿区域相应的分工功能开展考核和评估。与此同时,应该借助当前全国和各地区编制国土空间规划的

时机,根据国土空间规划对农产品主产区、生态功能区等区域划定情况,配套制定针对国土空间差别化管制的补偿政策,并适时上升到法律层面,将区域利益协调机制纳入法律规制范围,以法律法规规范区域利益补偿各环节事项,增强区域利益补偿的约束性和权威性。

##### 2. 优化区域利益补偿的管理组织机构

从我国目前的区域利益补偿实践来看,主要是国家相关部委协同实施对产粮大县、国家重点生态功能区等的奖励和补偿工作,缺乏专门的组织管理体系。不同部门管理也造成了各自的投资渠道各自独立、相互分割地投向同一个区域而造成重复投资,加剧了政府财政补偿资金使用上的分散化倾向。因此,为了区域利益补偿机制更好地运行,必须完善与健全组织体系。健全区域利益补偿组织的核心是建立有关区域利益补偿的行政管理机构,包括补偿政策制定机构、补偿标准计算机构、补偿征收管理机构等,以解决区域利益补偿的法规制定、补偿主客体界定、外部性价值评估、机会成本损失评估、明确补偿项目与补偿标准、监督补偿基金的落实和补偿项目的实施、补偿效果评价等诸多环节的问题,确保区域利益补偿活动顺利开展。结合当前国家把促进区域协调发展上升为国家战略,建议建立国家级的区域利益补偿管理机构,机构的职能除实施中央政府层面的区域利益补偿外,同时也对相关利益补偿基金进行协调、管理和监督。在管理内容上,要对补偿主体和客体界定、补偿标准制定、补偿方案制定、补偿实施及反馈等一系列生态补偿流程加以细化。

##### 3. 探索建立区域利益补偿基金

要建立脱离产业政策、财税政策等的独立的区域利益补偿区域政策工具,如由中央和地方财政共同出资,吸引金融机构等社会资本参与,整合现有分散在不同部门的区域发展专项资金,成立国家区域利益补偿基金,同时根据不同的区域类型,细化不同类别的补偿基金,全国统筹安排资金的使用,加强对区域利益补偿精准分类调控。区域利益补偿基金是由中央政府、受益地方政府等受益主体根据法律法规规定,强制缴纳一定数量的资金或者以财政拨款等其他方式向社会筹措资金后形成的用于补偿由于维护国家粮食安全、生态安全、能源安全而遭受损失的区域的资金集合。区域利益补偿

基金具有专用性和对等性特征,专用性是指补偿基金的使用具有明显的专用性和指向性,在使用的区域上,只能用于国家确定的区域;对等性是指补偿基金的各个主体具有权利义务的对等性。中央政府、受益地区政府等需要向补偿基金缴费,缴费的数量与各自受益程度相等。受偿区域由于履行分工职能造成了经济社会发展的损失,那么需要通过补偿基金的转移支付获得补偿,补偿的数量与功能发挥的质量和付出的机会成本相一致。

#### 4.构建更有利于多元化市场化补偿的制度安排

中央政府的纵向补偿实质上是在公平的基础上将部分财政收入进行重新分配的过程。在这个过程中,中央政府的价值取向更多的是“保基本”,而非“促发展”。为了实现受偿区域能够在现有功能分工下,提供更多更优质的公共物品,必须增强其内生发展动力,不能仅“保基本”。应尽快建立横向补偿机制和市场化补偿机制,稳妥推进粮食、资源、能源等产品价格改革,建立能够反映市场供求关系、反映生产和开采成本的价格体系。推动生态地区开展生态产品价值核算评估,开展自然资源产权、环境产权的初始分配并建立统一规范的市场,支持以林权、水权等资源类权益和用能权、碳排放权、排污权等环境类权益交易,建立市场化生态产品价值实现体系。通过一系列制度安排,将受益区域的政府、组织结构和个人的积极性调动起来,更多地将区域外部不经济内部化,提高受偿区域政府、企业、居民的积极性,有利于构建更可持续的区

域产业体系,保护和加强区域所承担的功能,从而提高资源配置效率,形成有序有效的区域利益补偿的良性循环。

#### 参考文献

- [1]丁四保.中国主体功能区划面临的基础理论问题[J].地理科学,2009(4).
- [2]尼茨坎普.区域和城市经济学手册(第1卷)[M].北京:经济科学出版社,2001.
- [3]范恒山.探索建立全要素的区际利益平衡机制[J].区域经济评论,2020(1).
- [4]林爱文,周亚娟,钱婧.区域协调发展背景下自然资源开发补偿机制研究[J].区域经济评论,2021(6).
- [5]陈明星,唐轲,张淞杰.完善粮食主产区利益补偿机制的路径及对策[J].区域经济评论,2022(1).
- [6]高国力,丁丁,刘国艳.国际上关于生态保护区利益补偿的理论、方法、实践及启示[J].宏观经济研究,2009(5).
- [7]魏后凯,王业强.中央支持粮食主产区发展的理论基础与政策导向[J].经济学动态,2012(11).
- [8]李明.我国区域政策体系构筑的若干问题[J].宏观经济管理,2010(10).
- [9]王青云.资源型城市经济转型研究[M].北京:中国经济出版社,2003.
- [10]代亚婷,朱道林,张晖,等.基于均衡价值论的生态产品定价与补偿标准研究[J].中国环境管理,2021,13(4).
- [11]郭婷,王奕淇,李国平.基于能值生态足迹的国家重点生态功能区补偿标准研究[J].生态经济,2021,37(7).
- [12]刘通.受益主体不明确的禁止开发区域利益补偿研究[J].宏观经济研究,2008(5).

## Theoretical Basis and Practical Exploration on the Establishment of Regional Interest Compensation Mechanism

Zheng Guonan

**Abstract:** It is an important aspect to establish and improve the regional interest compensation mechanism for promoting regional coordinated development, as well as with a great significance to construct a regional economic layout of high-quality development. As can be seen from the results, the current practice of regional interest compensation is still in the exploratory phase, we should accelerate the establishment of top-level system design of regional interest compensation, the optimization of management organization, the establishment of regional interest compensation funds, and the construction of an institutional system in favor of diversified market compensation way, so as to establish a more perfect regional interest compensation mechanism and achieve the regional coordinated development.

**Key Words:** Regional Interest; Regional Interest Compensation; Regional Externality

(责任编辑:文 锐)