

文章编号: 1008-2786-(2006)1-070-09

山区生态县区域协调发展的机制构建 ——以粤北始兴县为例

税伟^{1,2}, 陈烈¹, 唐常春¹

(1. 中山大学地理科学与规划学院, 广东 广州 510275 2 四川农业大学生态农业与区域发展系, 四川 雅安 625014)

摘要: 区域协调机制在不同类型地域和一种类型地域的不同的发展阶段是不同的。始兴县作为一个典型的山区生态县, 工业进入加速发展时期, 在此经济发展阶段的区域协调问题主要表现在: 与外部区域经济、社会发展差距拉大, 工业化与流域生态环境保护的矛盾已开始凸现, 县政府协调区域发展的财政能力较低, 区域协调机制不健全等。由此对始兴县的区域协调机制进行建构: 建立健全多层次的区域协调机构; 加大纵向和横向政府财政转移支付的力度; 加强与相邻相关地区的协调; 实施区域空间管治协调, 保护城乡生态环境; 科学合理选择产业, 大力发展循环经济; 全县推行绿色 GDP 考核等。

关键词: 山区生态; 区域协调; 问题; 机制; 始兴县

中图分类号: F127

文献标识码: A

始兴县地处粤北山区, 也是粤赣边区, 总人口 25 万人, 有林地面积占全县总面积的 85%, 森林覆盖率 76.3%, 居全省之首; 是广东省第一个生态建设示范县, 全国生态示范区建设试点地区和争创全国“三绿工程”示范县,^[1] 2003 年末人均 GDP 达到 793 美元。

2000 年末, 始兴县的城镇化水平为 35.5%^[1], 2003 年的城镇化水平为 38.5%^[2], 综合城镇化水平为 30.3% (以非农人口计与以城镇人口计的城市化率的平均值)。参照世界发展模型——工业化与城市化阶段性对应关系^[3], 可以看出, 目前始兴县正处于工业化初级阶段的末期 (接近人均 GDP 800 美元门槛), 已达到了城镇化的加速阶段的临界点 (城镇化率为 30%), 正在向工业化的中期阶段迈进。

区域协调是区域内部的和谐及与区域外部的共生^[2]。区域协调机制在不同类型地域和一种类型地

域的不同发展阶段是不同的。始兴县作为粤北的一个典型的山区生态县, 工业化的步伐将越来越快, 在区域协调发展方面会存在哪些主要矛盾和问题? 应如何针对这种类型区域构建协调机制? 是本文需要解决的主要问题。

1 区域协调问题的实证研究

1.1 始兴县与外部区域经济发展差距的测度和分析

地区差异是否保持在人们可接受的范围内成为衡量区域经济是否协调发展的四个标准之一^[3]。测度地区差距最好的指标是人均 GDP 和 GDP^[4]。本文采用的测算方法主要是静态时间差、区域经济区位商等, 分析不同层次区域的绝对和相对差距的大小及其变动趋势, 以探求其演变的一般规律性。而区域的选择则采用分层定位, 从宏观到微观的方法,

收稿日期 (Received date): 2005-09-20; 改回日期 (Accepted): 2005-11-30.

作者简介 (Biography): 税伟 (1974-), 男, 四川射洪人, 博士生, 讲师, 主要从事城市与区域研究与规划。[Shui Wei (1974-), male, born in Shengong, Sichuan province. Ph.D. candidate, Lecturer major in research and planning of city and region. E-mail: shuiweimar@163.com]

陈烈 (1942-), 男, 广东人, 中山大学规划设计研究院院长, 教授, 博士生导师, 主要从事区域发展研究与规划、城镇发展研究与规划、土地利用研究与规划、旅游发展研究与规划。联系方式: E-mail: shuiweimar@163.com, 020-34027248

1) 城市化水平以城镇常住人口计算, 以非农人口计算为 20.3%。

2) 城市化水平是以“五普”城镇常住人口与非农业人口的比例关系的推算值, 若以非农人口计算为 22%。

3) 来自安徽省建设厅编制的《安徽省城镇体系规划 (2004-2020)》的专题研究报告。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

主要测度始兴县与外部不同层次区域的差距表现。

1.1.1 绝对差距分析

1. 始兴县与广东省和珠三角的差距

1990年广东省的人均 GDP是始兴县的 1.5倍;到了 2003年,全省的人均 GDP上升到始兴县的 3倍¹⁾。可见,始兴县与全省的经济发展绝对差距在加大。同时,始兴县位于粤北山区。粤北山区土地面积占全省的 65.3%,人口占全省的 40.4%,2002年的 GDP为 1 996亿元,占全省 GDP总量 15 988亿元的 14.3%,而珠三角土地面积占全省的 23%,当年的 GDP为 9 419亿元,占到了全省的 67.3%,东西两翼的 GDP则合占全省的 18.4%(图 1)。可见珠三角是广东经济发展的火车头,粤北山区在经济总量上与珠三角有较大差距,而且这种差距在不断的扩大。珠三角的 GDP占全省的比重由 1995年的 61.8%上升到 2002年的 67.3%,而同期山区的 GDP占全省的比重则由 17%下降到 14.3%。因此,广东省的地区差距主要体现在粤北山区及东西两翼与珠三角的巨大地带性差距上,而始兴县则处于广东省地带性差距的最“低端”——粤北山区里。

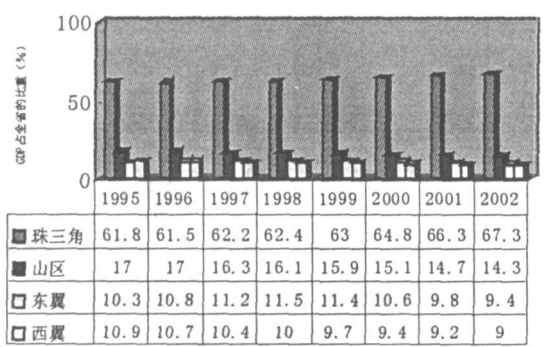


图 1 广东省珠三角、山区和东西两翼占全省 GDP的比重
Fig 1 The proportion of the GDP of Zhujiang River Delta mountain area and east and west wings of Guangdong Province
注:根据《广东年鉴(1996~2003)》整理计算

2 区域差距的静态时间差

所谓区域静态时间差是指,假设相对发达地区保持现有的经济水平不增长,而不发达地区则以现有的速度赶上发达地区现有的水平所需要的时间^[5]。通过静态时间差公式²⁾,可以计算出不同时期始兴县及周边的仁化、南雄、曲江、翁源等县(市)

与作为相对发达地区的韶关市区的发展的时间差,能够定性描述始兴县与周边县(市)的落后程度。分别选取 1980~1985年、1990~1995年、1998~2003年三个时段人均 GDP的增长速度来求平均速度,再通过平均速度来计算 1985、1995和 2003年始兴县及周边县(市)与韶关市区相应年的人均 GDP的静态时间差(表 1)。

表 1 始兴县及周边县(市)与韶关市区的发展的静态时间差(年)

Table 1 Comparison the difference of static developmental time with the urban area of Shaoguan city, Shixing county and adjoint and relevant areas

年	始兴县	仁化县	曲江县	南雄市	翁源县
1985年	19.18	8.46	5.51	6.99	4.50
1995年	5.64	3.15	3.47	5.32	5.01
2003年	10.86	7.46	13.26	8.69	14.05

与韶关市区相比,在上述 3 a 始兴县及周边县(市)的静态时间差均为正值,在 1985、1995和 2003年 3 a 始兴县与周边的县(市)均落后于韶关市区的发展水平。始兴县在这 3 a 的静态时间差分别为 19.18 a、5.64 a 和 10.86 a,经历了先大幅度的缩小又扩大的过程。虽然 2003年的水平要低于 1985年,但即使韶关市区保持 2003年的水平不发展,而始兴县以 1998~2003年期间的平均速度发展,要赶上韶关市区还需要近 11 a。

从各年来看,在 1985年和 1995年,始兴县与韶关市区的差距均大于周边四个县(市),且 1985年始兴县的静态时间差(19.18 a)是该年最低的翁源的静态时间差(4.5 a)的 4.3倍。2003年,翁源和曲江的静态时间差(14.05 a 和 13.26 a)分别高于了始兴县 3.2 a 和 2.4 a,但始兴县的静态时间差仍分别高于南雄和仁化 2.2 a 和 3.4 a,处在周边县(市)的中间水平。

1.1.2 相对差距分析

1. 区域经济区位商

区位经济区位商(Q_i)是指某地区 GDP 占整个大区的比重与该地区人口数占整个大区的比重之比值³⁾。 Q_i 值越大,说明该地区的区域经济发展的相

1)根据《广东省统计年鉴(1990、2003)》整理计算。
2) $T = \ln(Y_1^{(1)}/Y_1^{(0)}) / \ln(1 + i)$,式中, T 为静态时间差, $Y_1^{(0)}$ 为发达地区第 t 年的人均 GDP, $Y_1^{(1)}$ 为第 t 年欠发达地区人均 GDP 的值, i 为欠发达地区当年的人均 GDP 增长速度(实际计算中一般将 t 选为一个五年计划期末的年份, i 为该期的年平均增长速度)。
3) $Q_i = y_i^m / p_i$,式中, Q_i 为第 i 个地区(或县份)的区域经济区位商, y_i 和 p_i 分别为该地区(县份)GDP 和人口占全区(全市)的比重。
© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

对水平越高;反之,说明该地区的区域经济发展的相对水平越低^[5]。假设 q 表示整个大区区域经济区位商的平均值,那么,当 $Qi > q$ 时,第 i 个地区可视为

经济较发达地区;当 $Qi < q$ 时,第 i 个地区可视为经济相对落后地区。

表 2 1978 1990 1998 和 2003 年各县 (市) 的区域经济区位商
Table 2 Regional economic quotient of every county (city) in 1978, 1990, 1998 and 2003

年	曲江县	仁化县	乳源县	南雄市	始兴县	乐昌市	翁源县	新丰县	市区	全市平均 1	全市平均 2
1978 年	0.613	0.820	1.030	0.512	0.946	0.956	0.568	0.544	2.823	0.979	0.748
1990 年	0.728	0.849	0.587	0.811	0.784	0.698	0.600	0.466	2.745	0.919	0.690
1998 年	0.945	0.959	0.630	0.716	0.697	0.600	0.592	0.592	2.480	0.913	0.717
2003 年	0.843	1.032	0.731	0.668	0.673	0.557	0.533	0.607	2.600	0.916	0.706

注:全市平均 1 为含市区的 Qi 值平均,全市平均 2 为不含市区的 Qi 值平均

表 2 为计算出的 1978 1990 1998 和 2003 年各县 (市) 的区域经济区位商和含市区及不含市区两种 Qi 的平均值。可以看出,由于市区在区域经济区位商中的“放大”作用,4 a 里,除市区外各县 (市) 的区域经济区位商绝大部分低于各年的全市平均值,仅有仁化在 1998 年和 2003 年,曲江在 1998 年高于本年度的全市平均值。剔除市区这一个特殊样本,则可以发现,仁化县“一支独秀”,在四个年度均可以列入较发达地区,曲江则在 1990 年以来成为较发达地区;始兴和乐昌只在 1978 和 1990 年可列入较发达地区,两县在 1998 和 2003 年又进入相对落后地区行列;南雄曾经在 1990 年成为较发达地区,乳源则是 2003 年的“新秀”,跨入较发达地区行列;翁源和新丰县则一直是相对落后地区。

通过计算出始兴县及周边四县区域经济区位商与各年不含市区的全市平均值的差值 (图 2),发现始兴县与全市平均值之差值在不断减小,1998 年和 2003 年变为负值,说明其区域经济发展的水平在不断降低,翁源县自 1990 年以来也有类似的情形;而仁化县的区域经济发展水平却级级攀升;曲江县自 1990 年以来的区域经济区位商与全市平均值之差虽有波动,但均为正值,在全市区域经济发展水平之上。南雄市的区域经济发展水平除了 1990 年外,都在全市平均水平之下,且 2003 年在全市的区域经济地位比 1998 年降低了。

通过以上分析,进一步说明始兴县与周边县 (市) 的经济地位相比,1978 年始兴也曾经辉煌过,在这一时期的经济发展水平要高于周边四县 (市)。此后,仁化和曲江在“崛起”,始兴、南雄、翁源的区域地位在不断下降,翁源的区域经济发展水平下降幅度最大。

1.2 始兴县与外部区域城市化与社会发展差距的测度和分析

区际差距不仅仅体现在经济发展水平差距上,还体现在社会发展等诸多方面。限于篇幅,本文只选取具有代表性的城市化水平与职工年人均工资水平两个指标来测度和分析始兴县与外部区域的差距及其变化。

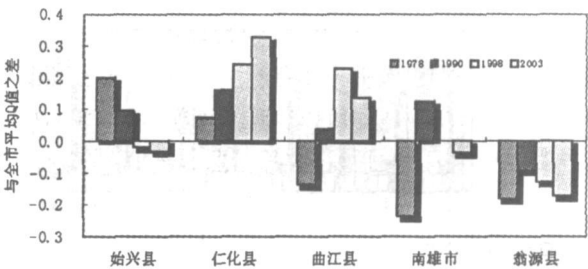


图 2 始兴县及周边县 (市) 区域经济区位商与全市平均 (不含市区) 之差

Fig 2 Comparison the average cities (not include the urban area) regional economic quotient with Shixing County and adjoint areas

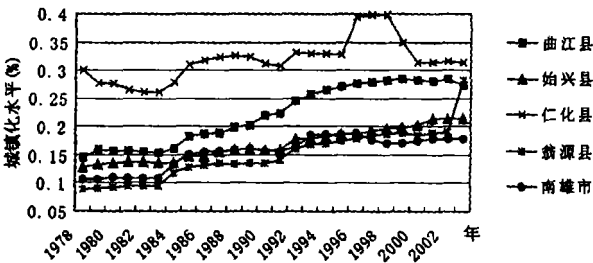


图 3 始兴县与周边县 (市) 城镇化进程动态比较

Fig 3 Dynamic comparison between Shixing County's urbanization process and that of surrounding counties (cities)

城市化水平与经济发展水平具有很大的一致性^[6]。城市化水平与人均国民生产总值的统计关系在上世纪 80 年代被建立。1982 年, 周一星采用 137 个国家的城市化水平与人均国民生产总值进行相关分析, 得出了城市化水平与人均国民生产总值的对数成正比的关系式^[7], 即 $x = 0.4062 \lg y - 0.7583$ 之后, 许学强用 151 个国家的资料进行回归, 也得出了相同的结论^[8]。

区域经济发展是城市化的基本动力, 城市化反过来可以促进区域经济的发展。始兴县经济发展的相对落后直接影响其城市化发展进程, 始兴县与外部区域城市化发展的差距特征明显, 且有逐步加大的趋势(图 3)。通过对 1978~2003 年始兴县与周边县(市)城市化进程的动态比较分析发现, 始兴县城市化水平一直相对落后, 城市化速度明显低于曲江县和翁源县, 稍高于南雄市。1978 年, 始兴县城市化水平低于仁化县和曲江县, 略高于南雄市和翁源县, 其与周边县(市)城市化平均水平的差距为 3.19 个百分点。2003 年其城市化水平仅略高于南雄市, 其与周边县(市)城市化平均水平的差距扩大为 4.71 个百分点。说明改革开放以来, 始兴县城市化发展落后状态未有明显改善, 其与周边地区城市化水平的差距在拉大。

1982~2002 年, 始兴县城市化进程曲线与韶关市、广东省曲线变化趋势基本一致, 但始兴县与后二者城市化水平的差距有不同程度的扩大(图 4)。1982 年, 始兴县城市化水平落后于韶关市 10.85 个百分点, 落后于广东省 4.17 个百分点。至 2002 年则分别落后 14.10 个百分点和 14.72 个百分点。

收入水平是购买力和人民生活水平的主要决定因素, 体现并反馈影响区域社会经济发展水平。1985~2003 年, 始兴县职工工资水平变化趋势与周边县(市、区)大体保持一致, 但差距明显扩大(图

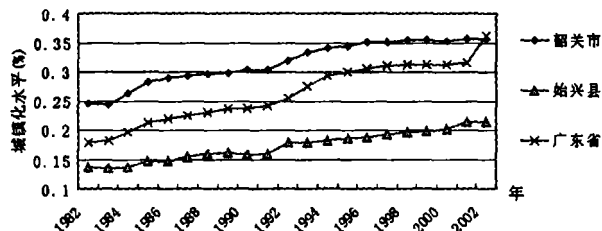


图 4 始兴县与韶关市、广东省城镇化进程动态比较

Fig 4 Dynamic comparison between Shixing County's urbanization process and that of Shaoguan city Guangdong province

5)。1985 年, 始兴县职工工资水平与周边县(市、区)平均水平相差只有 79.8 元, 位居所在区域第四位。2003 年始兴县职工年人均工资只有 9 095 元, 位居倒数第一, 与周边县(市、区)平均水平相差高达 2 609.8 元。

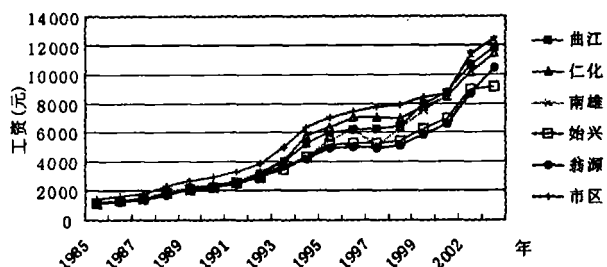


图 5 始兴县与周边县(市、区)职工年人均工资变化比较

Fig 5 Comparison between Shixing County's per capita salary changing and that of surrounding counties (cities, districts)

从纵向动态比较来看, 1985 年始兴县与韶关市和广东省职工工资水平几乎处在同一水平, 均不到 2 000 元。其后基本呈现出差距逐步拉大的趋势, 上世纪 90 年代初期以后, 始兴县与广东全省职工工资平均水平的差距迅速拉大, 进入 21 世纪以后, 与韶关市的平均水平也出现迅速扩大的趋势。2002 年始兴职工年平均工资约为广东全省平均水平的 54.6% 和韶关市平均水平的 64.3%, 始兴县与上层次区域的纵向差距十分显著(图 6)。其根本原因是始兴县的工业化和经济发展进程相对较慢, 经济发展水平较低, 从而显著影响到县域财政收入和职工工资的快速增长。加上近年来国家实施农业税减免政策, 始兴作为以农业为主的县, 其财政收入和部分职工工资因此受到较大影响。另外国家由于宏观调控的需要, 实行出口退税政策, 对于民营经济基础薄

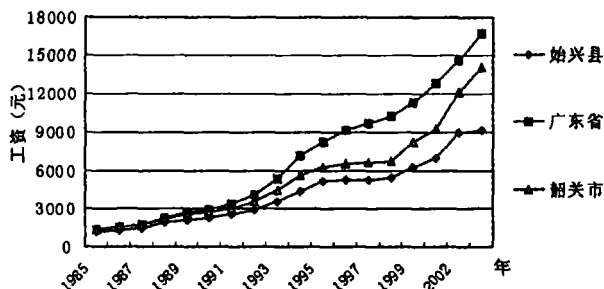


图 6 始兴县与韶关市、广东省职工年人均工资变化比较

Fig 6 Comparison between Shixing County's per capita salary changing and that of Shaoguan city Guangdong province

弱的始兴通过发展“两头在外”的外向型经济来增加财政收入和职工工资收入亦为不利。其四是因为近年来始兴引进发展的产业多为劳动密集型和资源密集型产业,技术含量不高,企业职工亦多为低技能的一般劳工,工资收入水平有限。以上因素的综合作用导致始兴县域职工工资水平持续走低,与外界的差距日益扩大。

1.3 始兴县社会经济发展与流域生态环境保护的矛盾及原因分析

区域协调问题主要体现在不同区域人群之间的利益协调和区域人与自然之间的协调和谐两个方面。始兴县与周边相对发达区域在经济社会发展速度与水平差距日益拉大的同时,由于人口的较快增长以及局部地区工农业生产的快速发展,特别是近年来工业化的提速,人类活动特别是工业化进程与流域生态环境的矛盾已经开始凸现,不利于始兴生态示范县的顺利建设。主要表现在:

第一,环保基础设施和生态环境建设滞后,无法满足社会经济发展的需要。始兴县域四周均为山地和丘陵,适合大规模工农业发展的平原盆地主要分布在中部河谷地带特别是县城小平原,这一特殊的山区地理环境导致主要城镇都沿浈江及其支流墨江、清化河、澄江河等而建,尤其是以县城为中心的墨江小平原上的工业和人口集中,工业和人口的集中客观上有利于规模化效益形成和污染物的集中统一处理。但于目前还处于工业化初期和经济起飞期的始兴县而言,其基础设施配套和环境整治的能力特别是财政能力有限,从而引致其相关建设和生态环境保护的明显滞后,目前全县只有一家小型污水处理厂,其污水处理能力远远不能满足实际需求,大部分工业废水和生活污水只能直接排放到河流中。准备 2005 年建成运行的城市污水处理厂的首期日处理能力只有 1×10^4 t 而 2003 年的废水排放量就达到 660.56×10^4 t 亦不能满足社会经济发展的需要。

第二,部分产业选择和布局欠合理,对生态环境产生不利影响。目前始兴县工业产品主要包括竹木加工制品、林产化工、生丝、水电、工业锅炉、机械纸、水泥等,产业以传统资源密集型和劳动密集型等初级和低端产业为主,技术含量不高,生产效率较低,对当地经济带动作用不大,部分产业如造纸、化工等污染性强,且布局欠合理,对当地生态环境造成显著

不利影响。县城的东部工业区以造纸总厂、缫丝厂等国有企业为主,污水排放量较大,由于大部分工业企业缺乏废水处理设施和集中污水处理厂,污水不经处理直接排入墨江,严重污染水质,使墨江真的成了“墨江”,一到排污时间,江水成了黑色,并有泡沫¹⁾。该区同时位于墨江上游和县城的上风向,已经严重影响到了县城的生态环境质量,亦使始兴县的部分流域生态环境质量不断下降。

第三,以民营为主的小水电开发建设如火如荼,虽然对当地水能资源开发、山区经济建设和政府财政收入有积极贡献,但政府对其建设缺乏规划和严格管理,任由开发者为了短期利益乱挖、乱填、乱采、乱选址,开发强度过大,工程设计不合理,严重影响流域生态廊道的连续畅通和生态系统的稳定发展,对山区生物多样性和生态系统的稳定发展带来不利影响。由于生态系统的连锁反应和反馈作用,始兴县自然生态环境的破坏亦会最终影响到山区水资源的持续开发和充分利用。

第四,部分农业用地质量退化,局部区域水土生态受损。县域地处南岭山区,中低产田地比重较大,加之不合理地耕作制度和经营方式,重用轻养,以及农业技术粗放等原因,县域部分农地质量退化现象较为严重。部分耕地由于不合理地调整种植结构和产业结构,耕作层受到不同程度损坏。特别是浈江流域紫色页岩分布区垦殖过度,水土流失严重,土壤养分损失明显。大量的泥沙被雨水冲刷流入浈江,逐年淤积导致浈江河床明显变浅,蓄洪泄洪能力大大减弱,对浈江流域特别是沿岸城镇的社会经济建设和人民生命财产安全构成严重威胁。

始兴县工业化及经济建设对流域生态环境影响的发展趋势的基本判断为:随着发达地区新一轮部分产业转移的兴起,以及始兴县自身产业发展和经济建设条件的显著改善,参照欠发达地区经济发展一般规律性,始兴县域工业化是不可阻挡的潮流,以外资为主的多元化投资的工业化发展会越来越强劲,始兴县将进入工业加速发展时期。始兴县的工业化进程将可能对始兴县流域生态环境的保护构成长时期的冲击。而不断加快的人口城镇化也会对工业化造成的生态环境破坏产生叠加效应,可能使流域生态环境产生恶化。

2 区域协调发展能力分析

1) 来自始兴县“十五”环保规划

子系统组成的复杂工程,它具有复杂性、综合性以及“自然-人文”互为耦合的特点。影响区域协调发展的诸多因素常常相互交错,综合影响区域协调发展的能力以及系统演进的方向与速度。区域协调发展能力是区域可持续发展能力的重要组成部分,包括区域协调发展政策法规保障能力、技术支持能力、经济财政支撑能力、决策管理能力、社会公众意识及道德规范能力等多个方面。针对始兴实际,本文重点对始兴县政府协调区域发展的财政能力和区域协调机制进行分析。

2 1 始兴县政府协调区域发展的财政能力分析

2003年始兴县财政一般预算收入为 3 954 万元,在全省仅排 61 位,是全省地方财政一般预算收入不足 5 000 万元的 14 个县(市)之一¹⁾。将韶关市各县(市)的财政一般预算收入进行比较(表 3),始兴县的财政一般预算收入排在 9 个县(市)中的第 8

位,是紧邻曲江县的 1/5。而且,始兴县的财政一般预算收入占国内生产总值的比重为 2.88%,也排在第 6 位。这主要是由于始兴县工业基础比较薄弱,加之 2004 年国家开始了出口退税机制改革和省政府实行减半征收农业税政策的影响。估计国家的出口退税政策和将实行的全免农业税政策还会在将来一段时期对始兴的财政一般预算收入增加带来困难。就始兴县获得的一般性转移支付补助而言,2003 年为 5 494 万元,名列 9 个县(市)的倒数第一位。可见,始兴县从内外获得的收入都较少,意味着始兴县控制和支配社会资源的能力不强,特别是协调资源、环境与经济社会和谐发展的能力将受到很大影响,也可能形成与相邻和相关地区的差距进一步拉大。因此,始兴县财政能力的弱小,将直接制约缩小与外部区域的差距,也将对建设现代生态县进程产生严重阻碍。

表 3 2003 年韶关市各县(市)财政一般预算收入情况

Table 3 The finance budget income information of every counties in Shaoguan in 2003

预算情况	曲江县	始兴县	仁化县	翁源县	乳源县	新丰县	乐昌市	南雄市	市区
财政一般预算收入(万元)	19 943	3 954	6 940	4 886	8 280	3 313	8 098	7 312	8 0149
一般性转移支付补助(万元)	8 659	5 494	5 631	6 174	8 370	7 407	9 105	8 580	1 6576
国内生产总值(万元)	294 344	137 060	154 301	170 996	125 273	122 839	245 234	259 653	1 182 508
财政收入占 GDP 的比重	6.78%	2.88%	4.50%	2.86%	6.61%	2.70%	3.30%	2.82%	6.78%
财政一般预算收入位次	2	8	6	7	3	9	4	5	1

2 2 区域城镇协调机制现状分析

广东省政府在缩小粤北山区与珠三角的差距方面突出的政策措施体现在:2001-08 广东省出台了“十五”重点专项计划《广东省山区开发“十五”计划》^[9];2002 年,广东省第九次代表大会提出了“区域协调发展战略”^[10];在省政府和市政府的推动下,已举办了三届珠江三角洲地区与山区经济技术合作洽谈会(简称山洽会),力促珠三角向山区输出资本;省级有关部门还出台了促进和扶持山区发展的政策,如 2003-03 省经贸委出台了《关于山区及东西两翼与珠三角联手推进产业转移的意见》等^[11]。但通过对始兴县及周边县(市)的考察,从下层次区域始兴县的角度来看,区域协调机制还存在一些不健全。表现在:

第一,省政府没有建立专门的区域协调常设管理机构,缺乏对区域协调发展的评估和监测。仅由省有关部门用有限的权力去协调区域间错综复杂的

各方面问题,显然是心有余而力不足。而且,省政府各部门在扶持山区发展的力度上存在较大差别。

第二,省政府财政转移的力度不够,且缺乏差别性和针对性,缺乏对山区县的生态建设的支持力度。没有把山区的环境建设任务纳入有偿提供生态产品的框架内,没有建立区域环境产品的补偿机制。

第三,省、市政府在促进产业向山区县转移的同时,没有对山区县治理转移企业的污染治理给予相应的资金支持和政策推动。

第四,市政府对县际差距的扩大没有足够重视,缺乏对落后地区的扶持振兴政策和计划。在引导各县(市)间如何进行产业竞争与协作、开展流域的污染治理和基础设施的共享共建等方面,政策还有待深入。

第五,受行政管理体制的分割,县政府缺乏与周边相邻和相关县(市)的协调与合作,也缺乏区域协调机制的引导。特别对始兴县与外部区域差距认识

1)来自 2004 年始兴县政府工作报告

©1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

不足,对强化与周边县(市)的经济和环保合作上还不够。

3 区域协调机制构建

区域协调发展离不开良好的区域协调机制及其高效的具体运作。区域协调机制构建包括协调目标、协调内容、协调行为主体、协调手段和协调程序^[3]。在不同类型的区域和一种类型区域的不同经济发展阶段其区域协调机制是不同的。以下就始兴这种山区生态县进入工业大发展时期的区域协调机制进行尝试性构建。

3.1 建立健全多层次的区域协调机构

始兴县的区域协调发展不只是单单始兴县政府就可以解决的,它更多的需要上层次的政府的强有力的推动。为此需要建立和健全多层次的区域协调机构。

就省政府而言,要强有力地推动和实施全省的“区域协调发展战略”,则需要实体性的机构。如欧盟专门成立了“区域政策委员会”,将问题区域划分为落后地区、衰退地区和某些农村地区,设立“欧洲地区发展基金”,颁布《单一欧洲法》和《马约》等法规强化区域政策^[12]。因此,建议省政府设立“区域协调管理办公室”或“山区开发办公室”这一实体性常设执行机构,受省政府直接领导,业务上可由省发展改革委员会指导,并设立专门的区域协调发展基金,编制全省区域协调发展总体规划和专项规划,颁布相应的政策和法规,不定期发布区域协调实施行动的进展报告,积极扶持落后地区的振兴。

就市政府而言,也应把区域经济的协调、平衡发展尽快提上议事日程,成立专门的区域协调机构,将区域协调发展纳入政策制定视野;或近期在市政府的计划、经贸、财政、建设、交通、国土、规划、水利、环保等部门强化区域协调的职能和任务,并作为考核部门工作的一项重要指标。近期应认真实施《大韶关都市区发展规划》,成立大韶关都市区发展委员会,促进大韶关都市区内的始兴、乳源等的融合,加快推进大韶关都市区的一体化进程,促进流域生态环境的共保和区域性设施共建共享。远期根据区域发展差距、环境保护、产业协调等的实际情况,制定区域协调发展战略和行动计划。

始兴县政府应充分发挥“始兴县国家级生态示范区建设办公室”的作用,增加对外协调的内容和

任务,将其作为始兴县区域协调发展的重要实施机构;并在计划、建设、国土、水利、环保等部门增加区域协调的职能,建立对相关部门和机构的区域协调工作的考核机制。

3.2 加大纵向和横向政府财政转移支付的力度

上级政府向山区生态县财政转移支付的初级目标应定位为:保障县级工资发放和政府机关的正常运转。在此基础上,上级政府要进一步加大财政转移支付的力度,推动山区生态县道路、通讯、水电、环保等基础设施的建设,调节和控制地区间的公共服务水平的悬殊,尤其要大力支持发展基础教育事业,在人力资源开发和劳动力培训上大幅度增加投入。

上级政府还应建立区域环境产品的补偿机制。在目前,可考虑由省政府牵头安排“对口支持”的横向转移支付形式。如由省政府推动的开展珠三角地方政府在山区设立产业转移园区工作,应纳入区域环境产品的补偿框架内来考虑,在与珠三角地方政府的税收分成上,省政府可安排多给予山区政府,也作为一种“对口支持”的横向转移支付的重要形式。

当然,始兴县也要积极和善于不断抓住财政转移支付的机遇,做好能源、交通、生态、农田水利、旅游扶贫等基础设施建设项目的申报立项。

3.3 加强与相邻相关地区的协调与合作

加强区域协调和合作,实现“共赢”和“多赢”,是当今区域可持续发展的潮流和趋势。始兴县在加强与相邻和相关地区的协调和合作,重点应在以下几方面作出努力:第一,始兴县政府部门要强化区域协调和合作意识,打破封闭,开展与周边及相关地区多元化的交流和合作。第二,在协调和合作的区域对象选择上,重点加强与珠三角的合作,积极参与粤湘赣经济协作区(“红三角”)合作,深化与大韶关都市区的整合,加大与周边县(市)之间的协作,开展与江西省全南县和龙南县的跨省合作。第三,区域协调、合作的内容和方式选择应因合作对象的不同而不同,要抓住珠三角“世界工厂”的形成与区域产业转移的机遇,积极吸纳珠三角的劳动密集型和生态环保型产业的转移;在深入研究相邻和相关地区产业和工业发展现状和趋势的基础上,合理进行产业和工业发展定位,主动做好与相邻相关地区的产业分工,避免经济的恶性竞争;要主动与周边地区建立联系制度,加强在区域性基础设施建设的标准、时序、位置方面的对接和协调,实现共建共享;要与流域城镇共同治理水土流失和保护河流水环境,保护

区域生态;加强与韶关、仁化和南雄的旅游资源的整合的和共同营销,共建一体化的旅游经济区。

3.4 实施区域空间管治协调,保护城乡生态环境

伴随着始兴县城市化和工业化的快速发展,必然会对自然环境进行人工改造,处理不好就会破坏城乡生态环境。为了始兴县区域空间的整体协调发展,防止城镇建设无序蔓延和沿公路镇镇相接,形成良好的城乡生活空间,必须克服只注重经济效益而忽视生态环境保护的片面做法,树立以人为本的发展理念,走可持续城市化和工业化道路。因此,将始兴县划分为城镇建设发展区、区域绿地、乡村发展区三种用地分区进行分类管治。在快速城市化时期,始兴县应坚持走异地城市化和中心镇城市化二元道路,发挥城镇建设比较优势,优化空间布局,近期宜采用不均衡发展战略,集中力量“培育、做强、做大”北部密集城镇带,发挥其在区域中的聚集与承接作用,加快农村富余劳动力的向中心城镇转移,带动整个县域经济社会快速发展,促进县域 PRED 系统协调发展。

3.5 科学合理选择产业,大力发展循环经济

根据新经济发展要求、核心边缘模式及产业空间扩散理论,珠江三角洲原有的部分产业向外扩散、转移成为必然。随着珠江三角洲产业扩散强度的扩大,始兴应当把握好这个有利时机,充分发挥生态环境优势、资源优势 and 现有产业基础条件,不断完善基础设施和公共服务等软硬投资环境,积极主动地承接珠江三角洲地区的产业转移。要坚持科学、合理选择产业,规范产业和企业引入门槛,把竹木深加工、生态农业、电子工业、生态旅游等具有较高附加值、较强带动力的生态环保型产业确立为始兴县的主导产业和支柱产业,并利用产业园区建设这一载体,引导和促进主导产业、支柱产业及其相关配套产业的集聚发展。同时通过产业链条的纵向和横向投入产出联系,大力发展循环经济,从根本上解决工业发展与生态环境保护间的两难选择问题,促进始兴县产业的持续健康发展和良好生态环境禀赋的维护。

3.6 推行绿色 GDP 考核,率先开展山区绿色 GDP 考核示范

2004 年,国家环保总局已经和中组部联手,在我国的部分省份进行绿色 GDP 考核试点,将环保方面的指标纳入干部考核体系。因此,始兴县工业化的发展必须走循环经济的可持续发展道路,大力发

展绿色产业,通过发展循环经济使绿色 GDP“落地”。全县应推行绿色 GDP 考核,率先开展粤北山区绿色 GDP 考核示范,并把绿色 GDP 作为考核政府官员政绩的一项指标,评价结果要与全国开展绿色 GDP 考核试点的地区横向比较,每年发布绿色 GDP 考核报告。这样可以真实反映始兴县的经济发展水平和为全省的生态建设所做的巨大贡献,并推动粤北山区以及全国范围内绿色 GDP 考核工作开展,为我国实施可持续发展战略积累宝贵的实践经验和提供必要的实证基础。

参考文献 (References)

- [1] Public information network of the people's government of Shixing County. Shixing County overview [EB/OL]. <http://www.shixing.gov.cn/sxkl/default.asp> 2005-03-26 始兴县人民政府公众信息网. 始兴县概况 [EB/OL]. <http://www.shixing.gov.cn/sxkl/default.asp> 2005-03-26
- [2] Sun Haiyan. The study of coordinate development mechanism in the area——take the area around Beibu Bay as example [D]. Sun Yat-sen University, 2004 1 孙海燕. 区域协调发展机制研究——以环北部湾地区为例 [D]. 中山大学, 2004 1
- [3] Zhang Xinhua. Comparative research between the development of the Yangtze River valley and the city group of the Yangtze Delta [J]. *China Soft Science*, 1996 2: 15~18 张新华. 长江三角洲城市群与长江流域开发的比较研究 [J]. 中国软科学, 1996 2: 15~18
- [4] Zhou Guofu. Study of the regional disparity problems in China's economic development [M]. Dalian: Press of the Northeastern Finance and Economics University. 周国富. 中国经济发展中的地区差距问题研究 [M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2001
- [5] Xu Jinhua, Yue Wenze. Study about late-developed effect, newcoming advantage and innovative countermeasure [M]. Beijing: Maritime Press, 2002 徐建华, 岳文泽. 迟发展效应与后发优势及创新对策研究 [M]. 北京: 海洋出版社, 2002
- [6] Liang Jinshu. The theory analysis of the relation between urbanization and national economic development [J]. *Natural resources journal*, 1999 351~354 [梁进社. 城市化与国民经济发展之关系的理论分析 [J]. 自然资源学报, 1999: 351~354]
- [7] Zhou Yiking. Discussion about the regularity relation between urbanization and gross national product [J]. *Population and economy*, 1982 (1): 28~33 [周一星. 城市化与国民生产总值关系的规律性探讨 [J]. 人口与经济, 1982 (1): 28~33]
- [8] Xu Xueqiang, Zhou Yixing. Ning Yuen in. Urban geography [M]. Beijing: High Educational Press, 1996 [许学强, 周一星, 宁越敏. 城市地理学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 1996]
- [9] The People's Government Office of Guangdong Province. Notice about printing and distributing the Tenth Five-Year Plan of Guangdong Province's mountain area [EB/OL]. http://www.gd.gov.cn/gov_plan/zhuaxiang/z4.htm, 2005-03-26 广东省人民政府办公厅. 印发广东省山区开发“十五”计划的通知 [EB/OL]. <http://www.cnki.net>

- www.gd.gov.cn/gov_pln/zhuaxiang/zl.htm, 2005-03-26
- [10] Liang Shaoling, Xue Desheng. The concept planning of Shaoguan overall development [M]. Guangzhou: Sun Yat-sen University Press, 2003 [梁韶灵, 薛德升. 韶关城市总体发展概念规划 [M]. 广州: 中山大学出版社, 2003]
- [11] Guangdong Province issues the policy to advance industry shift and quicken the development of mountain area [EB/OL]. http://news.cnfol.com/050325/101_1281_1228629_00.htm 2005-03-26 [广东省出台政策推进产业转移加快山区发展 [EB/OL]. http://news.cnfol.com/050325/101_1281_1228629_00.htm 2005-03-26]
- [12] Li Tiande. Studying about European Union's regional policy and its effect [M]. Chengdu: Sichuan University Press, 2003 [李天德. 欧盟区域政策及其效应研究 [M]. 成都: 四川大学出版社, 2003]

The Regional Coordination Mechanism of Mountain Area's Ecological County ——Take Shixing County in the Mountain area of North Guangdong for Example

SHUI Wei^{1, 2}, CHEN Lie¹, TANG Changchun¹

(1. School of Geography and Planning, Zhongshan University, Guangzhou 510275 China)

2. Department of Eco-agriculture and Regional Development, Sichuan Agricultural University, Ya'an Sichuan 625014 China)

Abstract Regional harmonious mechanisms are different at each developmental stages. It is also different from each other in the different kinds of region. As a typical ecological county of mountain area, Shixing County's industrialization will enter into medium stage. At this economic developmental stage, the county's regional coordination questions show mainly as follows. It is widen with the external the gap of regional economic development and social improvement. Industrialization has been contradicted with basin ecological environment. That the county's government deals with the regional harmonious development is relatively low. The county's government does not have enough ability to make region develop in phase. The harmonious developmental mechanisms of this region do not enough, and so on.

This article is base on these reasons. Constructing harmonious developmental mechanism, setting up and consummating the multi-level regional harmonious organization, strengthening vertical and horizontal the ability of government financial transfer payment, strengthening the coordination with the adjoint and relevant areas, managing and furthering the regional development to protect the ecological environment in urban and rural areas, choosing the industry scientific and rationally, strongly developing recycle economy, pursuing the whole county's green GDP examination, taking the lead in demonstrating green GDP of mountain area of north Guangdong and so on.

Key words ecology of mountain; the coordination of region; question; mechanism; Shixing County