

学校编码: 10384
学 号: 33420131150599

分类号密级 _____
UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

主体功能区环境政策评估
——以山东省为例

Evaluation of Environment Policy for Development Priority
Zones——A case Study of Shan Dong Province

赵超越

指导教师姓名: 吕志奎副教授

专 业 名 称: 公共政策

论文提交日期: 2016 年 4 月

论文答辩时间:

学位授予日期:

答辩委员会主席:

评 阅 人:

2016 年 4 月

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下，独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果，均在文中以适当方式明确标明，并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范（试行）》。

另外，该学位论文为（ ）课题（组）的研究成果，获得（ ）课题（组）经费或实验室的资助，在（ ）实验室完成。（请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称，未有此项声明内容的，可以不作特别声明。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

摘要

主体功能区，即根据资源环境承载力与开发潜力等标准，按区域分工和协调发展的原则划定的具有某种特定主体功能定位的空间单元，具体分为优化开发、重点开发、限制开发与禁止开发四类主体功能区。实施主体功能区战略，推进形成高效、协调、可持续的国土空间开发格局，是规范区域空间治理秩序，促进区域人口、经济、资源环境协调发展的重大战略举措。而主体功能区布局目标的实现则依赖于区域发展政策的配套实施，因此，在目前推进主体功能区建设的关键时期，对区域发展政策展开评估具有重要意义。其中区域环境政策是最基础、涉及面最广的区域公共政策。从“十二五”规划纲要提出“绿色发展”，特别是党的十八大提出“建设生态文明”以来，环境问题与环境政策越来越受到重视，也已成为国家治理的热门话题，加快建设主体功能区，是“十三五”期间我国环境治理和生态文明建设的重点和难点。主体功能区环境政策是评估主体功能区政策绩效的最优突破口。本论文从公共政策评估经典理论出发，选择了效果评估模式评估主体功能区环境政策，并依据现有理论研究中关于对政策效果的分类，构建了包含政策效应评估与政策效益评估在内的综合评估框架。在深入把握主体功能区环境政策内涵与公共政策评估经典理论的基础上，构建了包含4个一级指标与15个二级指标在内的政策效应评估指标体系与包含充分性、回应性与效率在内的政策效益评估的指标体系。综合运用政策投射—实施后对比评估与多目标综合评估方法，以山东省主体功能区环境政策为例展开实证评估。指出山东省主体功能区环境政策在实现政策主体预期目标方面取得一定效应，但在整体效益方面还远远不能让政策受众满意。总结了山东省主体功能区环境政策在政策本身与政策执行体制方面存在的问题，并提出了针对性的解决措施。论文最后提出在创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展与共享发展理念引领下，主体功能区环境政策将发挥更加重要的作用，改善主体功能区环境政策，关键在于形成政府、企业、公众协同共治的区域环境治理体系。

关键词：主体功能区；环境政策；政策评估

Abstract

Development priority zones are space units with certain body function which are established on the basis of the standards such as resource environmental bearing capacity and development potential, and divided into four types zones, that is optimized development zone, key development zone, limited development zone and prohibited development zone. The Implementation of the strategy of development priority zones and the promotion to form the layout of development priority zones are of great value, they can help standardize the order of regional governance, help optimize the pattern of land development, help promote the coordinated development of regional population, economy, resources and environment. And to achieve the goal of development priority zones layout is dependent on supporting the implementation of regional development policies, and the current is the key period to construct the development zones, therefore it's of great significance to evaluate the regional development policies at nowadays. The regional environmental policy is the most basic, the most wide regional development policy. From the 12th five-year plan of China outlined "green development" concept, especially the 18th session of congress of ccp put forward "the construction of ecological civilization", more and more attention is paid to the environmental problems and environmental policy, and the environmental problems have become the hot topic of national governance. Therefore from a certain sense, environmental policy for the development priority zones is the optimal breakthrough to assess the regional development policies for development priority zones. Starting from the classic theory of public policy evaluation, this paper chooses the effect evaluation model to evaluation the environmental policy for development priority zones, and according to the scholar Zhenming Chen's classification of policy result, the paper builds a comprehensive assessment framework which contains policy effect evaluation and policy benefit evaluation. In deep grasp the connotation of environmental policy for development priority zones and the classical theory of public policy evaluation, the paper constructs the policy

effect evaluation index system which contains 4 first-level indicators and 15 secondary indicators, and constructs the policy benefit evaluation index system including adequacy, response and efficiency. Comprehensively using the comparative evaluation method and the multi-objectives comprehensive evaluation method, the paper evaluates the environmental policy for development priority zones in Shandong province. Pointing out that the environmental policy for development priority zones in Shandong province gets a certain effect in the realization of the policy subject's expected goal, but the overall benefits of environment policy cannot satisfy policy receivers. The reasons of the above conclusion lie in environmental policy and policy implementation system, and the paper puts forward the corresponding solving measures. At final, the paper concludes that environmental policy for development priority zones will play a more important role in terms of the concept of green development. To improve the environmental policy, the key is to form a collaborative work system of regional environmental governance for the government, enterprises and the public.

Keywords: Development Priority Zones; Environmental Policy; Policy Evaluation.

目录

| | |
|----------------------------|----|
| 一、绪论 | 1 |
| (一) 研究背景 | 1 |
| (二) 核心概念 | 2 |
| (三) 文献综述 | 5 |
| (四) 研究设计 | 13 |
| 二、山东省主体功能区及环境政策结构 | 17 |
| (一) 山东省主体功能区划分及其功能定位 | 17 |
| (二) 山东省主体功能区环境政策体系构成 | 20 |
| 三、山东省主体功能区环境政策评估框架 | 23 |
| (一) 主体功能区环境政策效应评估 | 24 |
| (二) 主体功能区环境政策效益评估 | 28 |
| 四、山东省主体功能区环境政策实证评估 | 29 |
| (一) 山东省主体功能区环境政策效应评估 | 29 |
| (二) 山东省主体功能区环境政策效益评估 | 33 |
| (三) 山东省主体功能区环境政策改善分析 | 38 |
| 五、结论与展望 | 41 |
| (一) 研究结论 | 41 |
| (二) 未来展望 | 42 |
| 参考文献 | 44 |
| 致谢 | 47 |
| 附表 | 48 |

CONTENTS

| | |
|---|----|
| <u>I</u> 、 Introduction | 1 |
| <u>i</u> . Research Background..... | 1 |
| <u>ii</u> . Core Concepts..... | 2 |
| <u>iii</u> . Literature Review..... | 5 |
| <u>iv</u> . Research Design..... | 13 |
| <u>II</u> 、 The Present Situation of Environmental Policy for Development Priority Zones in Shandong Province..... | 23 |
| <u>i</u> . Development Priority Zones and the Function Target in Shandong Province..... | 23 |
| <u>ii</u> . Composition of Environmental Policy System of Development Priority Zones in Shandong Province..... | 26 |
| <u>III</u> 、 Framework of Environmental Policy Evaluation in Development Priority Zones | 17 |
| <u>i</u> . Evaluation of Environmental Policy Effect in Development Priority Zones..... | 18 |
| <u>ii</u> . Evaluation of Environmental Policy Benefit in Development Priority Zones..... | 22 |
| <u>IV</u> 、 Demonstration of Environmental Policy Evaluation in Development Priority Zones | 29 |
| <u>i</u> . Environmental Policy Effect Evaluation of Development Priority Zones in Shandong Province..... | 28 |
| <u>ii</u> . Environmental Policy Benefit Evaluation of Development Priority Zones in Shandong Province..... | 33 |
| <u>iii</u> . Improve the Environmental Policy of Development Priority Zones in Shandong Province..... | 38 |

| | |
|---|----|
| <u>V</u> 、Conclusions and Prospects | 41 |
| <u>i</u> . Research Conclusions..... | 41 |
| <u>ii</u> . Future Prospects..... | 42 |
| References | 43 |
| Acknowledgments | 46 |

厦门大学博硕士学位论文摘要库

一、绪论

（一）研究背景

新中国成立后，我国的区域发展战略总体上经过了三次转变。上世纪 50 年代到 70 年代，出于国防安全的需要，奉行的是均衡区域发展战略，强调产业在空间上均衡布局，这一时期区域发展相对协调，区域间的发展差异较小。上世纪 80 年代到 90 年代，出于迅速提高经济实力的需要，奉行的是非均衡的区域发展战略，大量优惠性区域发展政策向东部沿海地区倾斜，同时伴随市场经济的确立，这一时期区域间的发展差异开始扩大，区域不协调的问题开始凸显。世界范围内的区域协调发展经验表明，市场的力量只会趋向于扩大而不是缩小区域发展之间的差异^①，因此协调区域发展必须依靠区域发展政策的力量。在这种背景下，中央政府审时度势，陆续推出了西部大开发战略（1999）、振兴东北老工业基地战略（2003）与中部崛起战略（2006），我国进入了区域协调发展时期。这一时期实施了大量的区域发展政策，使得我国区域差异日益扩大的趋势得到扭转，中西部及东北地区的经济增长速度在 2007 到 2012 年间都超过了东部地区的经济增长速度。这表明，我国的区域发展政策取得了一定成效。

新常态下我国经济整体都面临这巨大的下行压力，统计数据表明，东北地区与中西部地区的经济增速下滑幅度远远大于东部地区，近两年东北三省的经济增长速度都居于全国末位，这表明我国区域协调发展存在不尽如人意的的问题。实施主体功能区战略，实现主体功能区布局目标，是完善区域治理体系，优化国土开发格局，促进区域协调发展的重大战略举措。“十一五”规划纲要首次提出了“要推动形成主体功能区”，按开发方式把国土划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四种功能区，并初步确定了各类主体功能区的发展方向^②；“十二五”规划纲要把主体功能区上升到国家战略层面，并按开发内容将主体功能区进一步划分为城市化区、农产品生产区与重点生态功能区^③；“十三五”规划纲要明确提

^①Marlon. Economic theory and underdeveloped region [M]. London:Duckworth, 1957, vol. 22(7):12.

^②国家发展和改革委员会. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年(2006—2010年)规划纲要.

^③国家发展和改革委员会. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年(2011—2015

出“加快建设主体功能区，强化主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的作用，加快完善主体功能区政策体系，推动各地区依据主体功能定位发展，完善主体功能区配套政策体系。根据不同主体功能区定位要求，健全差别化的财政、产业、投资、人口流动、土地、资源开发、环境保护等政策，实行分类考核的绩效评价办法”^①。

在区域发展形势（客观方面）与区域发展战略（主观认识）都发生了变化的情况下，笔者认为有必要对主体功能区区域发展政策进行评估研究，判断现阶段的区域发展政策是否符合主体功能区战略的要求，总结其存在的问题并分析原因，以更好地促进区域协调发展。

（二）核心概念

1. 主体功能区

“主体功能区是根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等，按区域分工和协调发展的原则划定的具有某种特定主体功能定位的空间单元”^②。划分主体功能区主要考虑水土资源承载能力、生态状况、环境容量、区位特征、经济发展水平、人口集聚状况、参与国际分工的程度以及军事的、历史的、民族的因素等。主体功能区可以从不同的角度来定义：按层级，主体功能区可分为国家级主体功能区与省级主体功能区；按开发方式，主体功能区可分为优化开发区、重点开发区、限制开发区与禁止开发区；按开发内容，主体功能区可分为城市化区域、农产品生产区与重点生态功能区。从这个角度出发，以提供某类特定产品为主体功能，以提供其他产品为辅助和次要功能的空间单元，就是主体功能区^③。主体功能区分类及功能定位如下表 1 所示：

年)规划纲要。

^①国家发展和改革委员会. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年(2016—2020年)规划纲要。

^②国家发展和改革委员会. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年(2006—2010年)规划纲要。

^③全国主体功能区规划编制工作领导小组办公室.《全国主体功能区规划参考资料》，2008年。

表格 1 主体功能区分类及功能定位

| 按开发方式 | 按开发内容 | 特征 | 主体功能定位 |
|-------|---------|-----------------|----------------------|
| 优化开发区 | 城市化区域 | 开发密度高、资源环境承载力减弱 | 优化经济结构、提高创新能力，参与全球竞争 |
| 重点开发区 | 城市化区域 | 开发潜力大、资源环境承载力大 | 加快工业化、城镇化，接纳人口 |
| 限制开发区 | 农产品生产区 | 开发潜力小、资源环境承载力小 | 发展农业与生态产业，转移人口 |
| 禁止开发区 | 重点生态功能区 | 开发密度小、开发潜力小 | 强制性保护，禁止人为开发活动 |

资料来源：全国主体功能区规划编制工作领导小组办公室：《全国主体功能区规划参考资料》，2008。

主体功能区战略是我国对区域发展规律认识深化的最新成果，是对区域发展总体战略^①的有益补充，其核心思想是依据资源环境承载力在空间上合理布局经济活动与人口，规范空间开发秩序，达到人口、经济活动与生态环境相协调的区域发展格局。在主体功能区战略下，区域协调发展有以下新内涵：（1）以人为本的协调观。区域协调不是区域间经济总量的均等，而是区域间公共服务的均等化，是不同区域的居民享受大体一致的生活质量；（2）可持续的协调观。衡量区域协调的指标不仅有 GDP 的增长，更重要的是经济发展的效益与竞争力的提高；（3）全面的协调观。除了经济方面，生态环境因素成为区域协调发展的重要考量因素。

2. 区域发展政策

“实施全国主体功能区规划，实现主体功能区定位，关键在相关配套政策的调整完善”^②，区域发展政策是实现主体功能区战略目标的重要保障。区域发展政策是指所有对一定区域的发展产生影响的政策，一般来说主要包括财政政策、投资政策、产业政策、人口政策、土地政策与环境政策六大具体政策。每一区域发展政策都通过众多的政策工具作用于区域发展。区域发展政策体系的构成如下表 2 所示：

^①即四大板块的发展战略：东部率先崛起、西部大开发、振兴东北与中部崛起。

^②全国主体功能区规划编制工作领导小组办公室.《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》，2007.

表格 2 区域发展政策体系构成

| 区域发展 政策体系 | 具体政策 | 政策工具 |
|--------------|------|-----------------------|
| | 财税政策 | 财政补贴、转移支付、税收优惠 |
| | 产业政策 | 产业鼓励、产业扶持、产业禁止 |
| | 土地政策 | 耕地保护、土地流转 |
| | 人口政策 | 户籍政策、移民政策、二胎政策 |
| | 环境政策 | 环境准入、排污许可、环境影响评价、生态补偿 |
| | 投资政策 | 基础设施建设 |

笔者自制。

我国“十三五”规划纲要提出“创新跨区域生态保护与环境治理联动机制，建立生态保护和补偿机制”。环境政策是区域政策体系中最基础、涉及面最广的区域公共政策，其他区域发展政策都与环境政策有密切的相互关系。如环境政策需要财政政策通过财政转移支付予以支持，对限制开发区、禁止开发区进行生态环境补偿；同样，环境政策要求投资政策和产业政策对环境保护投入进行倾斜；环境政策对某一区域的人口与土地的不同要求进而会影响到土地政策与人口政策。环境政策运用得当，主体功能区政策体系的全面贯彻就有了保障。因此，在一定意义上环境政策是评估主体功能区区域发展政策最优的突破口。

3. 主体功能区环境政策

主体功能区环境政策是由区域环境政策概念在主体功能区战略下的发展。主体功能区环境政策的核心内涵是：依据分类主体功能区不同的环境功能定位，实施差别化的环境政策及其考核标准。主体功能区环境政策结构要点如下表所示：

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.