

区域平衡与绿色发展¹

1 引言

中国正致力于实现 2020 年全民达到中等富裕水平的目标，致力于建设成为一个人与自然和谐相处的社会，一个通过对外投资、贸易和制造业以及积极参与气候变化、消除贫困和可持续海洋利用等全球事务而在国际舞台上发挥重要作用的国家。

然而，正如温家宝总理所言，中国目前仍然面临着发展“不均衡、不协调和不可持续”的问题²。近来很多研究都试图探求中国如何能在 2030 年，即未来 17 年内，从根本上扭转这一局面的途径³。从过去三十年的经济发展经验上看，中国可以做到在较短时间内实现局面的快速改善。但是，如果没有对环境与发展关系的重新认识并给予更多的重视和投入，这一根本转变是无法实现的。这种新型的环境与发展关系在世界上任何国家都是前所未见的。

中国长期的发展愿景就是实现“生态文明”。这一理念在 2012 年 11 月召开的中国共产党第十八次代表大会上得到了进一步的强化，被摆到与经济、政治、社会和文化同等高度，成为整个社会发展的驱动因素之一。

“要大力推进生态文明建设，树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，加大自然生态系统和环境保护力度，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。”⁴

在里约+20 峰会上，温家宝总理提出了期待“绿色繁荣的世界”的呼吁。

1.1 探索均衡、协调和可持续发展道路

¹ 本报告为中国环境与发展国际合作委员会自 2002 年起的第十一个关注问题报告。报告由国合会首席顾问汉森博士和沈国舫院士撰写，首席顾问支持专家组成员提供了技术支持。特别是张世秋博士关于中国区域发展的研究报告，为本报告提供了大量的素材。本关注问题报告的观点仅代表作者本人，作为国合会年会背景材料，供与会代表参阅。此报告的最终版还将根据年会期间其他材料的情况视情修订。

² 温家宝总理在斯德哥尔摩+40 可持续发展伙伴论坛上的讲话。瑞典，2012 年 4 月。

³ 见世界银行和国务院发展研究中心报告. 2012. *China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*. 448 pp., including Chapter 5. *Seizing the Opportunity of Green Development*; Asian Development Bank. 2012. *Toward an Environmentally Sustainable Future – Country Environmental Analysis of People's Republic of China*. ADB, Manila. 199 pp.

⁴ 新华网，2012 年 11 月 14 日，中共十八大关于十七届中央委员会报告的决议。
http://news.xinhuanet.com/english/special/18cpnc/2012-11/14/c_131973742.htm

国合会深刻理解当今中国和亚洲,乃至全球的环境与发展形势的紧迫性。因此,在国合会进入第五届(2012-2016)之际,国合会需要考虑中国的区域均衡发展、协调需求以及可持续发展实施政策的完善问题。此外,国合会还要考虑中国环境与发展对全球的影响。这一点已经在2012年6月里约+20峰会得到了充分体现。显而易见,中国的努力将影响未来全球绿色增长、绿色经济和绿色发展的成败⁵。对中国国内来说,此刻正值新一届政府换届,因此也是强化绿色发展政策和行动的最佳时机。

可喜的是中国已经开展了很多必要的基础工作,特别是“十二五”规划贯彻了科学发展观,着力于缩小区域发展差距,应对污染恶化形势(如氮氧化物和土壤污染等),更加关注城市和农村居民生活质量的改善。但是,环境与发展不协调这一根本性问题仍然是中国所面临的众多难题中的核心问题。

当前,中国东部的经济发展模式正逐步向其他地区(特别是西部地区)转移,出现了新开发地区重复东部过去高污染、高能耗发展模式的苗头,甚至随着中国企业的海外投资,这种过去的做法被带到海外。目前,中国西部地区的GDP增长速度已经领先东部地区,但恐怕难以完成节能减排目标。

中国需要一个更加“绿色”、更加注重国内消费、注重“以人为本”的新的发展模式。当然,世上没有适用于一切情况的“灵丹妙药”,这也正是平衡区域发展、制定公平可行的差异化监管和激励体系的困难所在。

1.2 2012年年会和第五届国合会关注主题

今年的国合会年会关注的主题是“区域平衡与绿色发展”,这个提法是经过审慎考虑的。可以说当前中国各地区存在着各种发展不平衡的情况,但是最终所有的地区都必须转向环境、社会和经济可持续的发展模式。实现这一转变需要各省和地区采取各自不同的行动,也需要区域间的互动(例如生态补偿转移支付等)以及基于综合管理需求(如中国海洋和沿海地区)的新型监管框架。

自从里约+20峰会上关于绿色增长的广泛讨论之后,绿色发展在全球范围内赢得了更多的关注。2008年金融危机以来,绿色增长这一概念赢得了广泛的政治支持,这主要得益于OECD的推动以及UNEP对绿色经济的研究探索。绿色经济在里约+20峰会上得到了众多国家的支持,这一说法在中国受到推崇。实际上,在对绿色发展

⁵ 中国可持续发展的进展情况以及未来愿景见《中华人民共和国可持续发展国家报告》。北京,2012年。100页。

概念以及其他诸如低碳经济、循环经济等概念的理解上面，中国并不落后于任何发达国家。但是，所有国家（包括中国）在国家 and 地方层面推动这些理念的实施方面都存在着严重不足。

因此，我们建议将绿色发展作为贯穿第五届国合会的核心议题。国合会有必要关注中国如何在近期和长期（特别是关键的 2020-2030 这一时间段）更加有效地在各个地区推进和实践绿色发展。而中国的“十二五”规划则是迈向绿色的第一大步。

1.3 2012年国合会开展的研究工作

在 2012 年年会上，国合会将五个围绕区域和绿色发展这个主题的政策研究报告和政策建议，包括：

实现“十二五”环境保护目标机制与政策课题组 研究了实现“十二五”规划约束性指标的实施机制需求以及一些区域差异化的监管需求，同时针对将来的较长时期若干五年规划（特别是“十三五”、“十四五”和“十五五”规划）提出了可能的环境保护战略。这个长期的展望指出了中国全面控制复杂的环境污染问题所需要的时间。该课题组为其他研究项目提供了一个综合的视角，在这个视角统领下，其他项目针对与区域均衡的绿色发展有关的一些具体问题进行了研究。摘自课题组报告的图 1 表明，中国要在实现经济增长的同时实现环境质量的修复，就必须实现资源消耗和经济增长的明显脱钩。否则，中国的环境仍将进一步恶化。

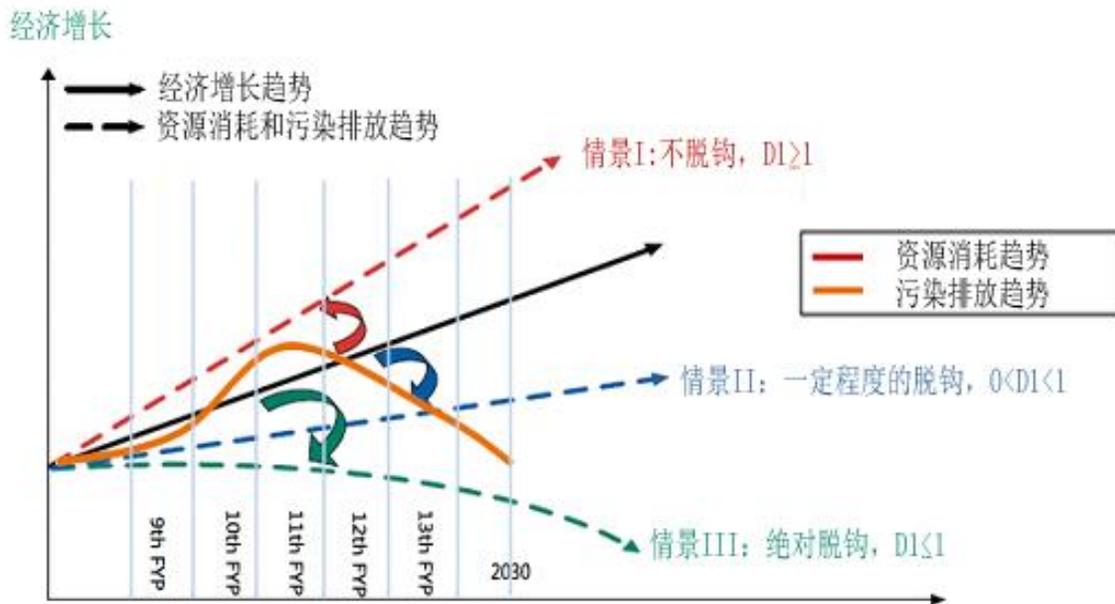


图 1 GDP 增速、能源消费和污染物排放中长期情景分析

西部地区环境与发展战略课题组提出了西部地区绿色发展的路线图。西部地区生态环境复杂，民族文化多样，大量贫困人口集中，占据了全国大部分沙漠化/荒漠化土地，同时西部地区也是中国主要河流的发源地，拥有中国最丰富的生物多样性和脆弱的生态系统。随着 1999 年西部大开发战略的实施，大量的投资涌入（特别是矿产行业），城市化进程加快，产业开始从其他地区向西部转移。生态保护、绿色工业化、农业和能源矿产资源的可持续资源管理、可持续城市化和农村发展成为绿色发展的重要需求。此外，还需要进一步推进这一广大地区的气候变化减缓行动。课题组担心地方政府对 GDP 增长的片面追求将有可能破坏西部地区的生态系统和社会和谐。在总体功能区划中，西部地区占据着重要的地位，其土地和流域被划分成不同的保护和开发用途。这一区划体系的实施目前尚处于初级阶段，但是已经暴露出了一些困难，因为限制开发确实会产生较大的社会和经济影响。

东部地区发展转型中的战略与对策专题政策研究项目组研究了相对富裕的东部沿海地区如何实现绿色发展。长三角、珠三角和北京等地区正在构建后工业化经济，即服务业占 GDP 的比重超过 50%。该专题研究重点关注了先进的能源和环境保护机制、高质量的城市生活方式、可持续消费、绿色就业以及更多依赖市场手段实现绿色发展等方面的问题。同时，项目组还关注了如何避免高污染企业从富裕城市向其他地区的转移，如何分享这些东部地区的环境与发展经验，例如北京奥运会和上海世博会这样的一些大型活动经验。图 2 以七种主要商品为例说明了 1996-2010 年北京家庭消费的增长情况。显然，一些商品是生活必需品；一些商品可能对可持续发展有正贡献，如手机；而另一些商品则会带来环境问题，如私家车和空调。将这一趋势放大到全国 600 多座城市就可以看出快速城市化发展问题的严重性，特别是随着拥有较高可支配收入水平的中产阶级的不断扩大，这种不可持续的消费方式问题将会愈演愈烈。

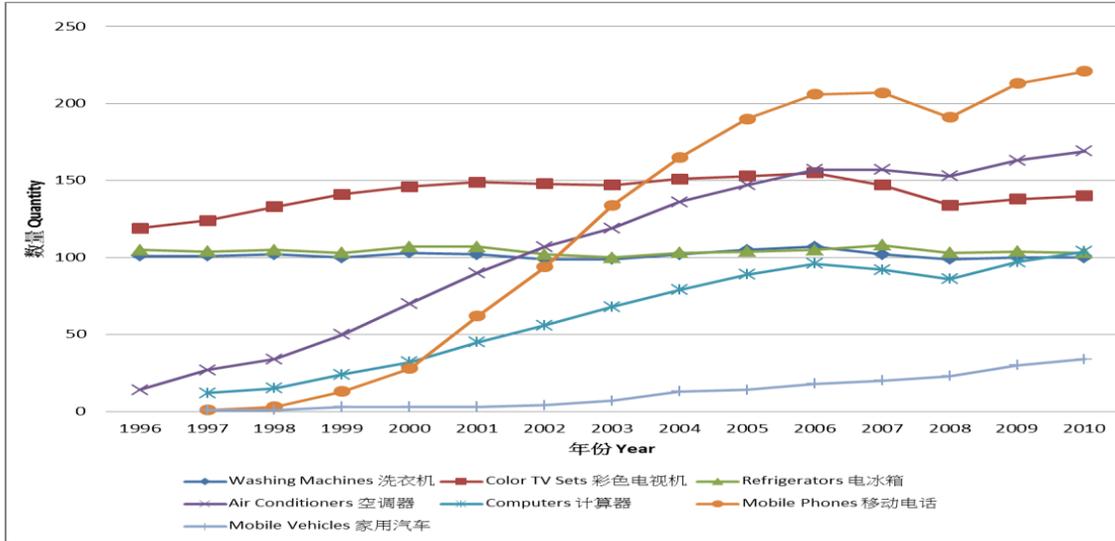


图2 北京市每百户城市家庭年耐用消费品持有量（1996-2010）

区域大气污染综合控制专题政策研究项目组（ $PM_{2.5}$ 专题研究组）重点关注了新出现的空气污染问题。虽然“十一五”期间二氧化硫等污染物排放量下降，然而光化学烟雾和臭氧正在成为严重的污染问题。这些新问题非常复杂，因为涉及到化学转化和新化合物的生成，并通常是形成细颗粒物悬浮在大气中。过去的一年间，关于 $PM_{2.5}$ 问题社会上发生了很多争论。这种细小颗粒物对呼吸系统的威胁尤其严重，而且也是造成很多城市官方公布的所谓“蓝天日”实际上却是公众看到的“灰霾日”的原因。更为重要的是，没有哪个城市能够独立地控制住烟雾问题，因为空气流域涵盖了广大的地区。因此，中国严重的空气质量问题需要区域性的战略和政策，以应对诸如 $PM_{2.5}$ 和地面臭氧污染控制之类的复杂问题。这些新生问题还在不断发展，对于大城市区域来说，控制和解决这些问题将需要数十年的时间。这一点可以从专题研究报告中的图3看出，多数城市的空气质量超过标准，即使对于相对容易控制的 PM_{10} 来说都是如此。虽然制定目标非常重要，但是还需要完善的区域监测信息来证明实际环境质量是否在改善。

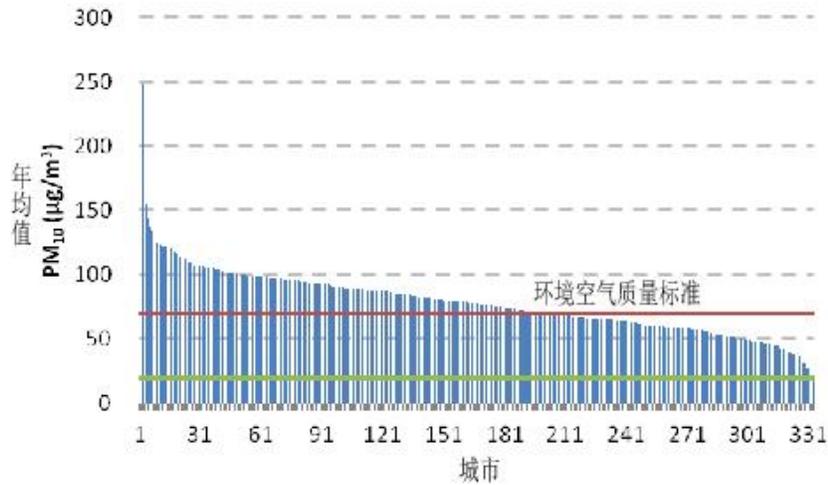


图3 2010年中国333个城市PM₁₀年均浓度及其与环境空气质量标准的差距

以渤海溢油为案例的海洋管理管理机制专题政策研究项目组分析了2011年渤海溢油案例。该事故引发了众多资源使用者（如水产养殖户）的激烈反应，导致了数额巨大的污染清理和赔偿费用。项目组认为，如果没有良好的环境规划、管理和监测机制，没有产业和资源使用着的通力合作，渤海的前景十分堪忧。特别是目前的灾害应急响应战略还有待完善。该研究针对这些问题提出了具体的指导建议，也是对2011年国合会针对这片深具经济和生态重要性海域健康状况提出警告的具体跟踪和落实。专题研究项目组通过图4说明了综合规划、管理和应急响应体系。

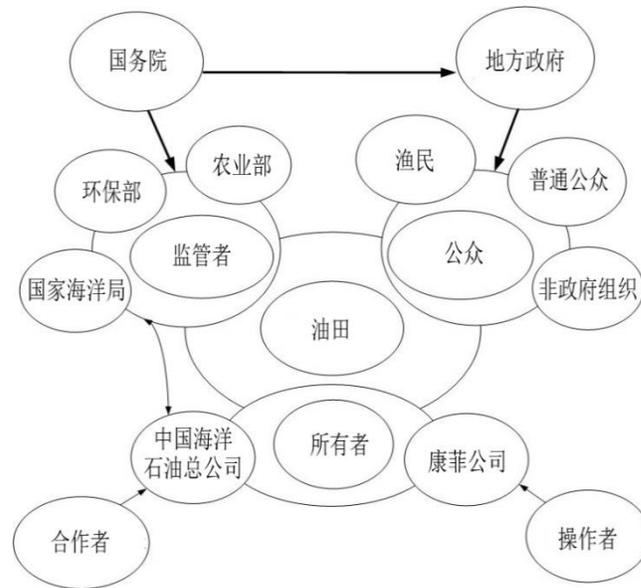


图4

上述五项研究为如何转向均衡、协调的发展提供了丰富的参考资料。2011年国合会主要是在国家层面和针对具体领域开展了研究。2012年的工作内容则是在这些研究的基础上，同时也借鉴了其他相关的研究工作而确定的。

本关注问题报告简要分析了过去一年里影响全球经济和环境的一些因素，概述了中国区域发展战略的进程，以及针对中国四大地区如何实施绿色发展战略的分析，并归纳总结出几点需要克服的关键挑战

2 国际经济危机和绿色发展

2008开始的金融危机仍在世界范围内继续反弹，其影响甚至威胁到了欧盟，也使美国和一些其他国家的经济复苏比预期要缓慢得多，对中国的影响也很严重。经济增长同比降至7.5%，制造业失业率增加，国际贸易额降低。人们期望中国能够扮演救世主的角色帮助那些寻求重启经济增长的国家，或为这些国家注入新的投资资本。虽然这一期望可能有些错位，但是很清楚的是中国将通过目前已经很完善的“走出去”战略继续扩大境外投资⁶。此外，中国已经在亚洲、亚太区域和其他地区拓展了双边和多边投资和贸易协议的数量⁷。这种拓展巩固了已有的贸易关系，同时也开创了新的机遇。然而，这些协议并没有直接针对绿色发展，也没有系统地考虑环境因素。

当中国开展上述工作的时候，世界上很多其他国家还继续被经济衰退的阴影所笼罩。一种普遍的担忧是中国迟早会经历低速增长，进而导致世界范围内的恶性循环。这是对复杂形式的一种简单判断，并没有完全考虑所有方面的因素。很显然，中国在继续促进国内消费，虽然采用的不是2009和2010年那种全面刺激消费的方式。而且这种担忧也没有考虑到中国为增加其出口产品的附加值而进行的大力投资，以及为拓展新兴产业所做的创新努力。这些新兴产业符合国家的优先发展领域（如清洁能源），同时也适应新兴市场需求，例如投资太阳能和风能以及电池技术。

但很显然的是，其他国家的经济衰退和中国在一些新技术市场份额的提升正导致一些问题的产生，对某些新兴产业造成了威胁。最近发生的世贸组织针对中国生

⁶ 2011年国合会投资、贸易与环境课题组对本专题进行了专门的研究。*Going Global Going Green*. <http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?pno=1615>; 又见：http://www.ecfr.eu/page/-/China_Analysis_Facing_the_Risks_of_the_Going_Out_Strategy_January2012.pdf。

⁷ 例如，中国自有贸易区服务网 <http://fta.mofcom.gov.cn/topic/enpacific.shtml>，以及中国——东盟投资协议（2009）<http://www.aseansec.org/Fact%20Sheet/AEC/2009-AEC-031.pdf>

产并销往国外的太阳能和风能产品的投诉就是这样典型案例⁸。作为应对，中国也针对欧盟对太阳能板的补贴以及美国的做法向 WTO 提出了抱怨。此外，压力还来自其他一些问题，如欧盟要求进入欧盟的航班要加入欧盟排放交易体系。这一行动由于美国、中国、印度和俄罗斯等很多大国的反对而暂时中断⁹。

关于绿色增长相关新技术贸易争端的升级也让人感到沮丧。显然，任何人都不希望看到环保产品（如目前争端涉及的产品）的快速商业化受到阻碍。降低这类产品价格，使其对高碳能源形成竞争力是非常重要的，而要形成这样的局面，市场规模是首要的考虑因素。多哈谈判在环境产品的关税减免上的进展缓慢同样也令人沮丧¹⁰。因此，回顾过去一年，可以预见有些灰色地带将来还会引起争端。

尽管存在着围绕可再生能源技术和其他绿色贸易问题的争端，近几个月来 APEC（亚太经合组织）在预计对环境商品达成最多削减 5% 关税上取得了进展¹¹。这被看作是体现了“追求绿色增长目标的决心，应对气候变化和确保可持续发展的经济发展”。

在“十二五”规划中，虽然一些省份实际 GDP 增长仍保持在两位数的水平，但是中国降低了国家 GDP 增长的目标。GDP 增长率的降低是在国际经济衰退影响下的合理估计，但是在中国，这种目标的降低还被中国政府理解为更加注重发展的质量，包括污染削减、能效提升和保护生态系统服务功能。然而，有一点必须注意，如果增长率大幅度降低，就会带来就业机会的减少。如果税收减少，保护环境所必需的资金投入就很可能难以筹措，企业也可能不愿意合作。

中国领导人反复强调不会忽视环境保护和绿色发展的必要性。这是一个重要的承诺，而且有证据表明它正在被贯彻和落实，包括“十二五”规划在这方面所作出的承诺。然而，如果未来几年出现更为严重的全球经济衰退，对中国贸易产生重大的影响，中国在刺激计划中安排的环保投入（如饮用水和污水处理设施）不太可能达到 2009-2010 年刺激计划的水平。事实上，李克强副总理曾说过：“我们应坚持在发展中保护，在保护中发展，积极探索代价小、效益好、排放低、可持续的环保新道

⁸ *US will place tariffs on Chinese Solar Panels*. 11 October 2012 New York http://www.nytimes.com/2012/10/11/business/global/us-sets-tariffs-on-chinese-solar-panels.html?_r=0&pagewanted=print, <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/134029/> *China-US sparring over renewable energy intensifies*.

⁹ <http://ictsd.org/i/news/biores/150032/> 欧盟宣布暂时终止航空排放法。

¹⁰ G. Balineau and J. de Melo. 2011. *Stalemate at the negotiations on goods and services at the Doha*

¹¹ http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2012/2012_aelm/2012_aelm_annexC.aspx

路”¹²。在考虑绿色发展相关问题与政策时必须牢记这一注重实效的观点。特别重要的是要更加关注实际效果，因为实现污染控制目标或其他环保目标并不会自动带来周边环境条件的改善或降低人类健康和生态系统的风险，而这些才是我们期待的最终目标。

很多人都担忧全球和国家经济衰退的延续将导致对环境监管和标准的逐渐放松。这种观点在里约+20 峰会上也有所显现，导致大会成果未能对绿色经济作出本该更为有力的承诺。此外，还有一种担忧是投资可再生能源和新型可持续发展技术商业化的热情将会因为非传统化石燃料的大力开发（如通过压裂技术开采的页岩气¹³）或其他原因（如生物技术公司已经找到更先进的生物燃料）而减缓。

在这种形势下，中国可能更具有优势，因为中国可以比其他国家更多地加大对科技研发的投入，而且具有更大的潜在国内市场。中国创新能力也正在提高，这可以通过专利注册得到证实。有理由相信，中国在推进可持续绿色技术方面具有巨大的优势，即使其他一些方面可能会在还要持续几年的经济衰退期中有所落后。这一点事关中国各地的区域发展（包括西部地区），因为绿色发展包含很多因素，比如农业就可能是那些欠发达地区的经济发展机会。

对于很多国家（包括中国）来说，最重要的任务是创造就业机会和消除贫困。而在关于绿色增长战略和绿色经济究竟能产生多大程度的就业净效益方面，国际上还存在着不同的观点。显然，UNEP 的观点是最乐观的¹⁴。而 OECD 认为绿色增长并不是创造就业机会的主要动力，而是在于环境效益，以及产业和能源领域的转型，进而带动产业生态的根本转型¹⁵。当然，具体的情况会因为国家、地区和行业的不同而有所差异。里约+20 成果文件¹⁶的背景研究表明，绿色发展创造净就业效益是可能的。中国很有可能成为通过绿色发展实现就业净增长以及消除贫困的成功范例之一。显然，绿色发展将成为调整第二、第三产业结构的主要驱动力，未来第三产业将提供最大份额的工作机会。这种转变需要对投资战略采取审慎的态度，特别是重工业的投资战略，几乎所有有关中国经济的战略分析和研究都提出了这一观点。

¹² Government Net. 2011 年 12 月 20 日，李克强副总理在第七届全国环境保护大会上的讲话。
http://www.gov.cn/ldhd/2011-12/20/content_2025219.htm

¹³ <http://news.nationalgeographic.com/news/energy/2012/08/120808-china-shale-gas/>

¹⁴ 见 UNEP. June 2012. *Building an Inclusive Green Economy for All*.
<http://www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2688&ArticleID=9169>

¹⁵ *Green Growth and Sustainable Development OECD and Rio+20*
<http://www.oecd.org/greengrowth/oecdandrio20.htm>

¹⁶ United Nations. June 2012. *The Future We Want*. Rio+20 outcome document.

3 中国的区域发展¹⁷

中国各个地区迥异的地理、环境、资源和文化差异体现出不同的区域社会经济发展历史格局。同时，中国在过去的六十多年中经历了多次的经济体制改革以及发展政策的变化，特别是东部地区的对外开放。近年来，因发展不均衡所带来的种种社会矛盾和冲突已经对社会稳定、经济增长、环境和生态保护、社会正义与公正造成了影响。解决这些全国性和区域性的问题催生了西部大开发以及振兴东北战略的出台。然而，这些努力并没能有效地探索出一个真正可持续的发展模式，有些地区的收入差距还在继续扩大，尤其是城市和农村人口之间的收入差距。

3.1 区域格局的历史演变

当今中国不均衡的区域发展演化始于 1935 年著名的“胡焕庸线”。这条线划定的人口分布格局至今依然有效，变化不大。同时，这条线也与生态环境过渡带或称脆弱带紧密相关。在胡焕庸线附近，滑坡、泥石流等地貌灾害分布集中。中段是包含黄土高原在内的重点产沙区，黄河的泥沙多源于此。它也代表了西北的无涝区向东南的洪涝区过渡。这种二分格局一直延续到二十世纪八十年代。

“七五”计划(1986-1990)时期，中央政府把巨大的内陆地区区分为中部和西部，使中国区域发展呈现出清晰的东部沿海、中部内陆、西部地区梯度结构。这一时期，东部沿海地区快速发展，各具特色：辽宁省依靠重工业推动地区经济的发展；江浙地区依靠民营经济的快速发展；广东依靠开放导向型的政策。

随着 1999-2000 年期间西部大开发战略的实施，三大地带覆盖的地域范围有所变化，广西和内蒙古被划入西部地带，但三个地带的格局并未改变。获得先发优势的东部地区继续维持着较快的发展速度，而且直到最近，其增长速度仍普遍高于中部和西部地区，区域之间的发展差距继续扩大。从区域基本建设投资来源看，发达地区的资金动员能力主要来自市场，欠发达地区来自市场机制的资金相对较少。

西部大开发战略是中央政府正式实施的第一个区域发展国家战略。随后，为解决资源型城市的经济结构转变和国有经济的制度效率问题，提出振兴东北老工业基地。之后，为平衡区域发展、避免中部塌陷而要求中部崛起和加快东部地区率先发展。因此，在“十五”期间，逐渐形成四大板块的区域格局。

¹⁷ 本部分文字是本关注问题报告背景研究报告的摘要，介绍了中国区域发展的复杂性。文字采取了叙述性的手法，没有包括全部的参考资料索引。背景研究报告为张世秋博士所撰写，可以根据需求予以提供。在此，感谢张盛昊和王佩坤对原文提供的翻译支持。

“十一五”规划纲要提出的区域发展总体战略，明确表述为“推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区的崛起，鼓励东部地区率先发展”四大板块的区域格局。东部地区是指北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南 10 省市；中部地区是指山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南 6 省；西部地区是指内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆 12 省（区、市）；东北地区是指辽宁、吉林、黑龙江 3 省。

“十二五”规划将重点放在了西部地区和东北地区。2012 年 1 月国务院召开了西部地区开发领导小组会议和振兴东北地区等老工业基地领导小组会议，《中国日报》¹⁸对此做了如下报导：

根据国务院常务会议文件，中国将继续推进欠发达的西部地区和东北地区的发展……会议由国务院总理温家宝主持，讨论通过《西部大开发“十二五”规划》和《东北振兴“十二五”规划》……会议指出，西部地区仍是我国区域发展的“短板”，是全面建设小康社会的难点和重点。

要坚持把深入实施西部大开发战略放在区域发展战略优先位置，努力保持经济社会长期持续平稳较快发展，实现地区生产总值和城乡居民收入增速均超过全国平均水平……重点发展优先发展区的建设，根据环境特点、自然资源、发展阶段和发展潜力制定具体的发展方向。

国务院还重点强调了继续把基础设施建设放在优先位置、加大环境保护力度、发展特色优势产业、培育中小城市和特色鲜明的小城镇、发展教育和提升对内对外开放水平。

会议指出，制约东北振兴的体制性、机制性、结构性矛盾尚未得到根本解决，“十二五”时期要深化改革开放，加快转型发展。国务院要求有关地区和部门巩固发展现代农业、完善现代产业体系、优化东北各省的区域发展战略。地方政府应促进资源型城市可持续发展、改善基础设施条件加强环境保护增加就业岗位、加快保障性安居工程建设、深化国有企业改革和加快发展非公经济。

较发达的东中部地区要进一步提升对口支援、对口帮扶的深度和水平。

3.2 全面建设小康社会的目标和区域发展不平衡的现实

过去 30 年来，中国实现了年均 9.6% 的高速增长，经济正向全面小康迈进，但各个区域之间发展极不平衡。中国区域间的差距是全方位的，既反映在基本公共服务的经济发展水平上，也反映在生态禀赋状况上。区域发展面临“强者恒强、弱者恒弱”的挑战¹⁹。

以下从小康社会实现程度、经济发展水平、城市化、人民生活水平、区域自我发展能力、基本公共服务、污染物排放这几个方面来比较四大区域之间存在的异同

¹⁸ http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-01/10/content_14410199.htm

¹⁹ 安树伟，郁鹏。2009

点。虽然资源环境压力也与此相关，但是这里没有单独进行论述，因为无法像其他几个方面那样用简单的数字来概括。

3.2.1 小康社会实现程度

衡量全面建设小康社会的实现程度有六个方面的指标，分别是：经济发展、社会和谐、生活质量、民主法制、文化教育、资源环境。这里不去讨论这些方面是如何具体衡量的，仅提供一个政府看到的结果。

从图 5 可以看出各地区实现小康社会的稳定进步趋势，但是只有东部基本接近实现小康目标。2010 年，东部地区全面建设小康社会的实现程度为 88.0%，东北地区为 82.3%，中部地区为 77.7%，西部地区为 71.4%。从 2000 以后十年来的年均增长速度来看，东部地区增幅最高，西部地区最低。研究表明，随着城市全面建设小康社会进程突破 90%，今后的提升速度可能会逐渐放缓。衡量指标并没有涵盖所有小康社会应该包括的方面。

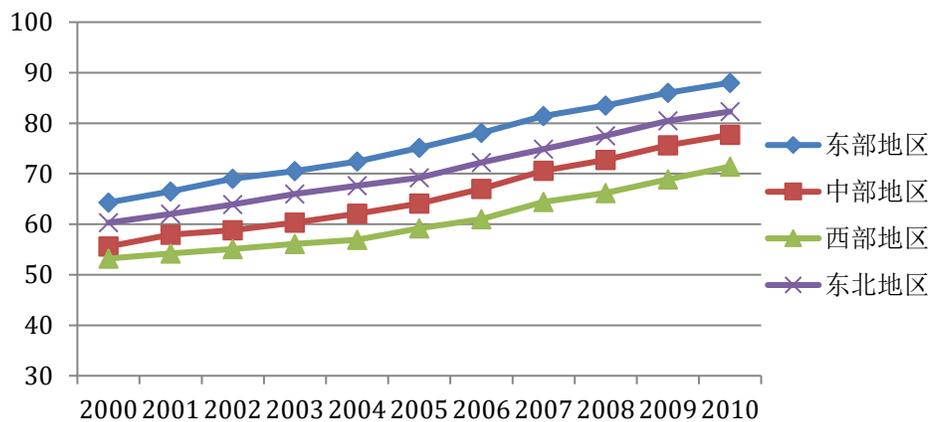


图 5. 中国四大区域全面建设小康社会的实现程度图

3.2.2 经济发展水平和产业结构

从 GDP 总量来看，1992 - 2010 年东部地区均居全国首位。2010 年东部 GDP 占全国的比重为 57.8%，中部占 21.5%，西部占 20.3%，东北占 9.3%。从 GDP 增长速度来看，2007 年是一个转折点。在 2007 年前，经济增长最快的是东部地区，相对而言，在绝大多数年份，东北地区的经济增速最慢。2007 年之后，形势发生逆转，东北地区成为经济增速最快的地区，东部地区为最慢。2010 年经济增长最快的是中部地区，其 GDP 增长率达到 14.1%，而最慢的东部地区为 12.9%。西部和东北依次排在第二、三位，分别为 13.7%、13.6%。1992-2010 年，东部人均 GDP 远高于全

国平均水平。2010 年达到 45798.2 元，为全国平均水平的 1.53 倍。相比之下，西部地区人均 GDP 占全国平均水平的比例由 1992 年的 67% 上升到 2010 年的 75.4%。

四大区域的产业结构也存在着重大差异，即东部地区 2009 年进入工业化后期，中部和西部进入工业化的中期，东北则处于工业化中期阶段的后期。综合起来看，全国仍处于工业化中期阶段的水平。这些认识很重要，因为有很多人批评中国近年来在重工业发展上过度投资，导致了产能过剩，进而在国内和国际上寻求市场卖掉过剩的产品。同时，由于发达地区开始致力于节能减排工作，很多高污染产业很可能面临着搬迁的命运，例如在北京、上海这样的发达城市，污染企业搬迁已经是既成事实。

总体上，所有这四个地区都在努力优化产业结构。第一产业所占的比重都在降低，虽然东北地区降低的幅度很小。在所有四个地区中，东部地区第二产业所占比重趋于稳定，第三产业所占比重稳步增加，一些城市（如北京）已经超过了 50%，处于“后工业化”阶段。

3.2.3 城市化水平

中国从农业化社会向大多数人生活在城市中的工业化社会转型的规模是前所未有的，也是未来的发展方向。毋庸置疑，这一转型的首要任务是可持续的城市化，而这也是一个艰巨的挑战。中国共有 600 多座城市，其规划和管理所面临的挑战规模是空前的。人们相信中国城市化过程中的人口迁移远远超过历史上任何一个时期任何一个国家所经历的水平。城市是工业创新的基地，是制造业能够成功发展的枢纽，但是同时也是污染的根源，存在着与征地、交通以及其他与发展相关的问题。

中国已经迈上了城市化的道路，预计将来至少会有 70% 的人口将在城市中生活和工作。2009 年各个地区的城市化水平分别是：东部地区 56.7%，中部地区 42.3%，西部地区 39.4，东北地区 56.9%。越来越多的地方开始尝试改善城市发展模式，例如通过发展生态城市、低碳城市等等²⁰。一些中国的城市被世界卫生组织和其他一些国际组织列入了最严重污染城市名单，而另一些城市则在环境规划和解决如水污染等环境问题方面取得了令人瞩目的成绩。

3.2.4 人民生活水平——收入差距

²⁰<http://usatoday30.usatoday.com/news/world/story/2012-07-15/china-building-green-cities/56219286/1>；见生态城市全球调查 2011。由西敏寺大学国际生态城市行动开展的这项调查显示中国可能会成为拥有生态城市最多的国家。<http://www.westminster.ac.uk/?a=119909>

与经济发展水平相适应，东部地区城镇居民收入大幅领先于其他地区（图 6）。2010 年东部地区城镇居民人均可支配收入 23,272 元，是全国平均水平的 1.2 倍；中部、东北和西部差距不大，分别为 15,962 元、15,941 元和 15,806 元。2000-2010 年，四大区域中东部地区农村居民人均纯收入水平远远高于其他三个区域，由 2000 年的 3,588 元提高到 2010 年的 8,143 元。2010 年，东北地区城乡居民收入比值为 2.48 : 1，东部地区为 2.86 : 1，中部地区为 2.90 : 1。西部地区城乡收入差距较大，比值高达 3.58 : 1（如图 7）。

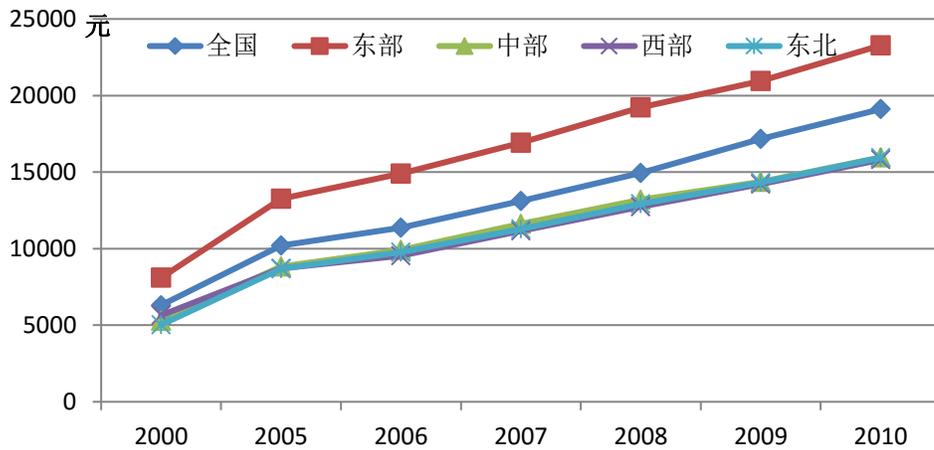


图 6. 2000-2010 年四大区域城镇居民人均可支配收入

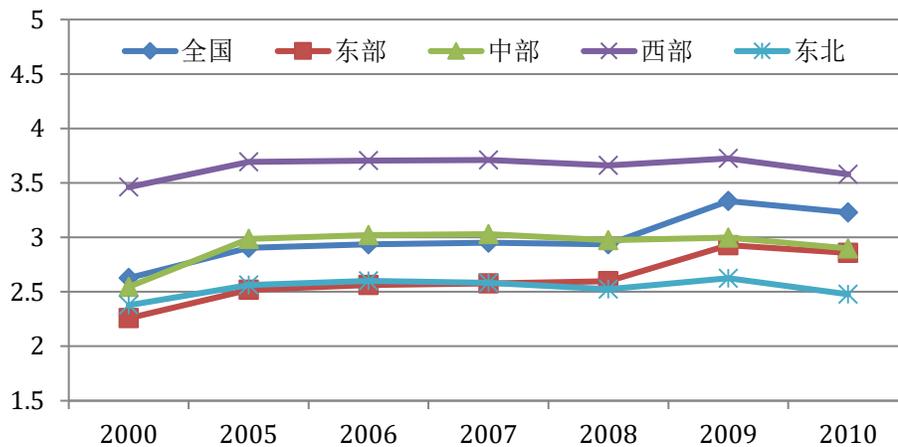


图 7. 2000-2010 年四大区域城乡居民收入差距比值

3.2.5 区域自我发展能力

衡量一个地区自我发展能力的一个途径是考察它提高地方财政收入的能力。这一点，显然东部做的最好（图 8）。西部地区自从 2007 年以后财政收入水平明显提高。

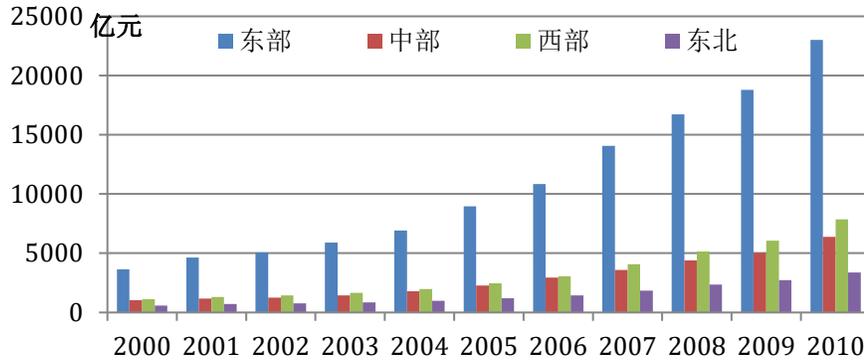


图 8. 四大区域地方财政收入水平比较图

衡量地区自我发展能力的另一个途径是考察这些地区地方财政收入与地方财政支出的比例。四大区域地方财政收入占地方财政支出比例相对比较稳定，但是地区间差异明显(如图 9)。2010 年，这一比例为从最高东部的 76.2% 到最低西部的 36.8%。

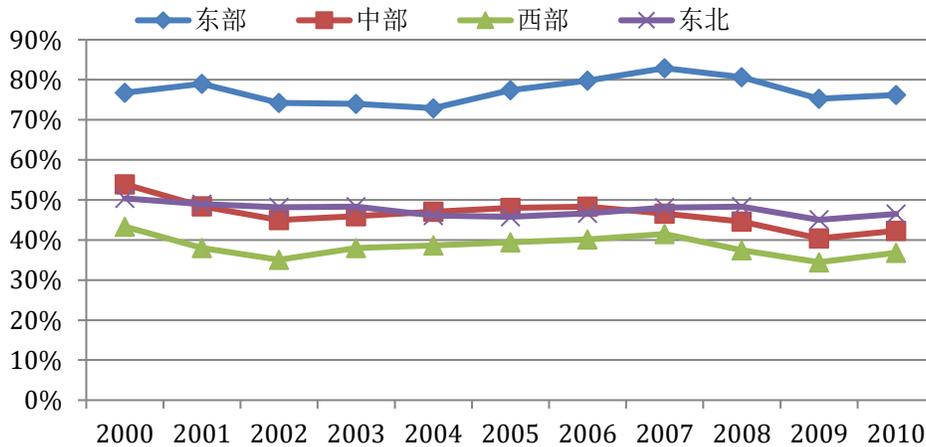


图 9. 四大区域地方财政收入占支出水平比例变化图

3.2.6 公共服务

在过去的二十年里，全国城乡公共服务水平有了很大的改善，尤其是过去十年得到了大幅度的提升，这包括 2008 年经济刺激计划在这方面的投入。在这里仅列出以下几个实例：各区域大专及以上学历所占人口比重极度不均衡，2009 年东部、中部、西部及东北分别为 9.02%、6.10%、5.60%、9.07%。事实上，2005 - 2009 年，地区差异越来越明显，这表明四大区域高文化素质人口差距在扩大。

2003-2010 年，四大区域在水利、环境和公共设施管理业的固定资产投资增速有显著差别。2007 年后，东部地区在水利、环境和公共设施管理业的固定资产投资增速明显快于其他三个区域（如图 10 所示）。

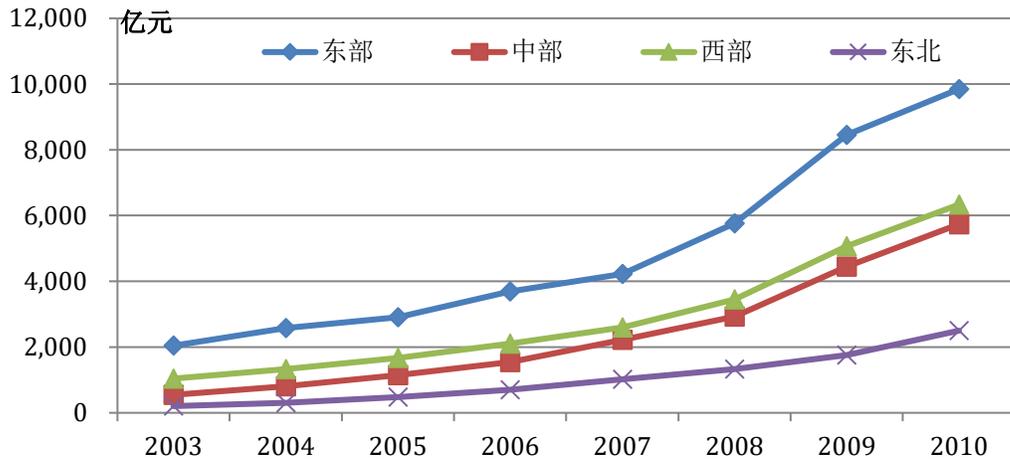


图 10. 水利、环境和公共设施管理业固定资产投资比较图

公路和铁路营运里程在过去十年里大幅度增加，特别是在西部地区的发展最为显著（如图 11 所示 2005-2010 年区域公路里程）。

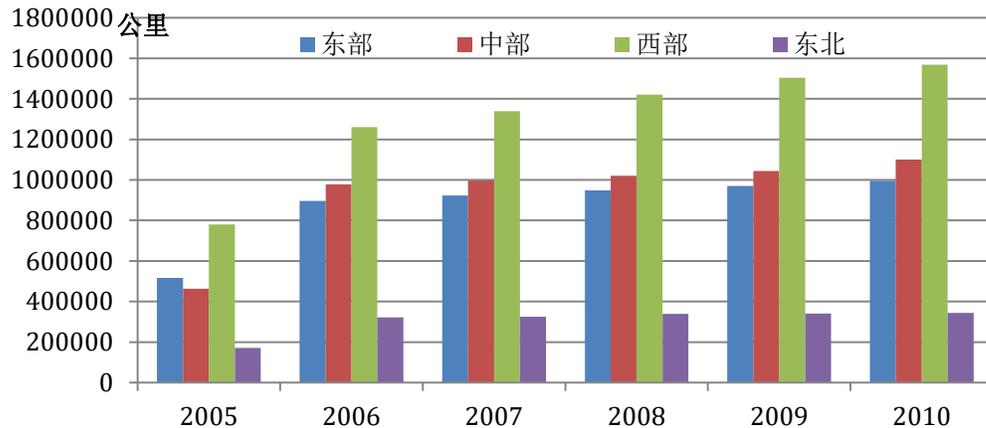


图 11. 四大区域公路营运里程

3.2.7 污染排放与突发环境事件

2002 -2010 年，四大区域单位 GDP 化学需氧量（COD）的排放量处于不断下降趋势。当然，这只是指排放强度的降低而不是污染排放量的绝对下降。把各区域的

排放量进行比较就会发现一个很有趣的现象，西部地区开始排放强度比其他地区高出很多，而到 2010 年其排放强度与其他地区相当接近（图 12）。

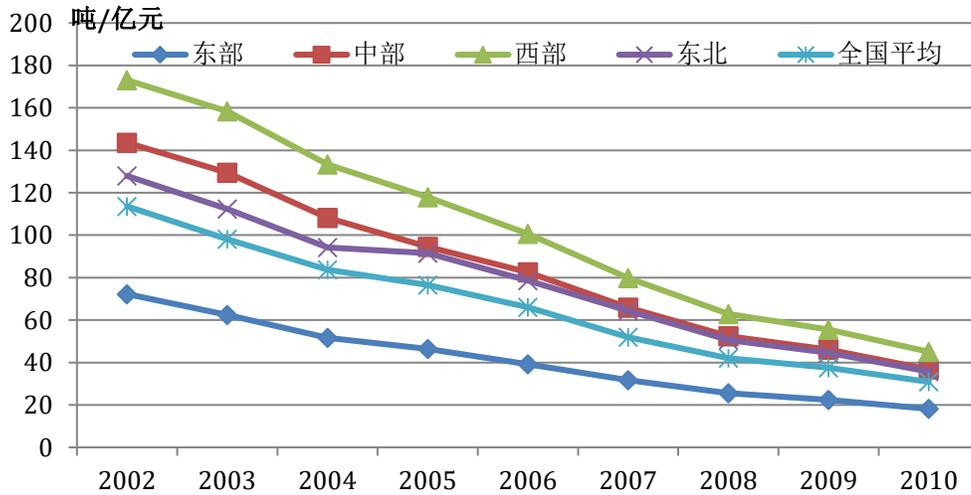


图 12. 四大区域单位 GDP 的 COD 排放量比较图 (吨/亿元)

2002-2010 年，四大区域单位 GDP 的二氧化硫排放量处于不断下降趋势(图 13)。

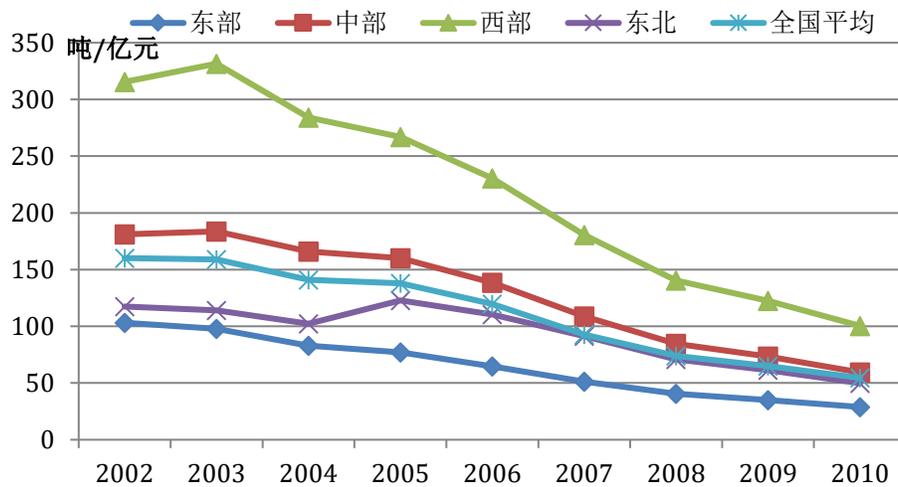


图 13 四大区域单位 GDP (人民币) 二氧化硫排放量 (吨) 比较图

2002-2010 年，四大区域突发环境事件的次数基本上降到了较低的水平(图 14)。东北地区突发环境事件的次数一直处于较低水平，虽然有些事件很严重。西部地区由 2002 年的 893 次下降为 2010 年的 67 次，中部地区由 2002 年的 621 次下降为 2009 年的 53 次。而东部地区的情形与此相反，从 2008 年开始，其突发环境事件的次数有所上升，由 2006 年的 172 次上升为 2009 年的 255 次。

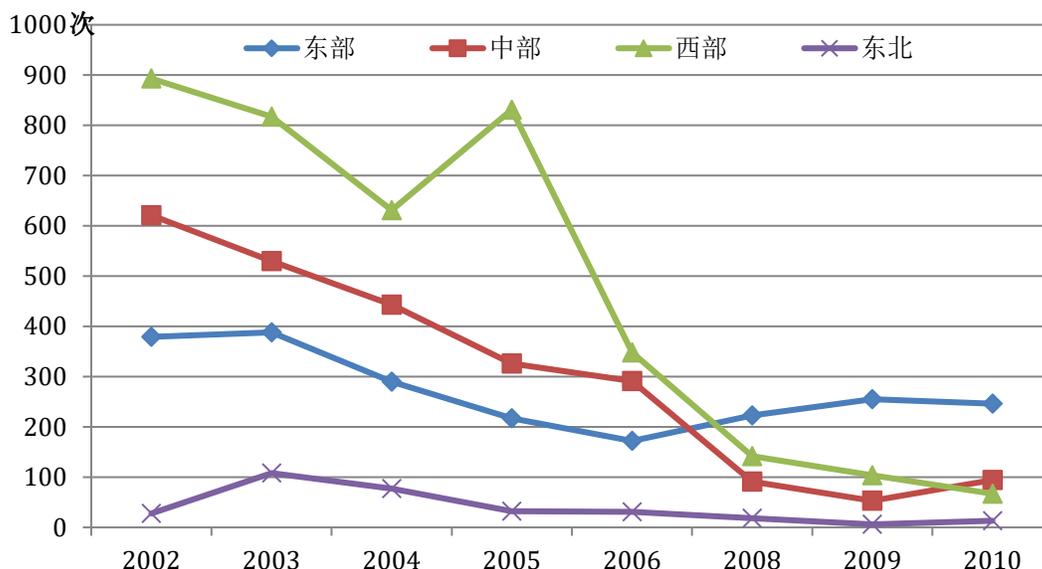


图 14. 2002-2010 年环境突发事件比较图

3.3 关于区域发展不平衡评述

在中国国内关于区域发展问题存在大量的讨论，基于讨论和各种假设条件推出了一些结论。然而，究竟哪些结论最为重要或最为可信却没有形成共识。另外，关于如何衡量绿色和可持续发展的问题也一直处于讨论之中。但是其中一些观点不容忽视，它们包括：

3.3.1 区域特点

(1) 东部地区不仅经济发展水平最高，而且社会发展水平也可能是最高的，但这是以很高的环境成本为代价实现的。这个环境成本，目前尚无法完全准确计量，其中包括累积影响，与生态服务和人类健康有关的成本以及经济生产力的降低。

中国东部地区经济实力在全国仍占绝对优势，包括 GDP 总量及人均 GDP 大幅领先于其他地区。同时，以服务业为代表的第三产业发展迅速，并带动产业结构进一步优化。但近年来经济发展速度有所减缓，外贸依存度偏高的特点使得其发展受国际环境影响较大，世界经济变动会导致其经济大幅波动。人民生活水平在全国也处于领先地位，城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入均居四大区域首位。此外，东部地区基础设施也最为完善。但其城市化进程滞后于工业化进程、城乡居

民收入差距呈现明显扩大趋势。从其他地区到东部或从东部本地农村进城务工人员无法得到和东部城市居民一样的全面的社会福利。

(2) *中部地区开始崛起,但是仍存在严重的瓶颈。*中部地区经济总量持续增加,占全国比重呈不断上升趋势。居民生活水平快速改善,农村居民人均纯收入同比增速为四大区域最高。基础设施建设发展较好。但其城市化水平提升缓慢,仍缺乏与工业化的协调。

(3) *西部地区取得长足进步,但综合发展水平仍然最低。*西部地区面临的主要问题是进一步消除贫困、缩小贫富差距、提升教育水平等人类发展问题,以及与生态环境的脆弱性相关的问题,特别是目前基础设施建设和矿产开发进一步加快,农业、草原放牧带来的压力越来越大,以及气候变化和其他因素对水资源和生态服务的影响愈演愈烈。企业准入条件不够完善,缺乏成熟的监测体系和标准。

西部地区经济发展明显加快,综合经济实力不断提升,但其经济发展总体仍然落后,人均 GDP 居于四大区域末位。工业化水平快速提高,但产业层次低,结构不合理。城镇居民人均可支配收入同比增速居四大区域首位,但城乡居民之间的收入差距全国最高,农村居民人均纯收入全国最低。

西部地区基础设施依然薄弱,社会基本公共服务水平偏低,对中央支持政策依赖性极强,自我发展能力弱,这些都严重制约了西部地区经济社会的发展。另外,西部地区的 COD 和二氧化硫的排放水平居四大区域首位,对生态环境破坏严重,经济发展方式亟待转变。西部地区的可持续发展是实现全中国可持续发展的先决条件,因为西部地区对下游河流域、空气流域和土壤的影响会影响其他地区。

(4) *东北地区基础较好,但经济增长速度相对较低。*东北地区经济发展总体实力较强,人均 GDP、工业化水平仅次于东部地区,但经济发展速度放缓。经济结构转变困难,高端工业和现代服务业发展不足,产业结构升级的任务艰巨。农村居民人均纯收入水平仅次于东部地区,城乡居民收入差距最低,且呈现不断缩小趋势。此外,东北地区教育事业良好,城市化水平居四大区域首位,具备经济转型的人力资源优势。但近年来以高速公路为代表的设施发展缓慢,城市化在一定程度上滞后于工业化。

3.3.2 环境绩效

东部地区环境绩效高于中部和西部地区，特别是在“十一五”期间。无论是污染物排放总量、单位产值排放量还是环境质量，都呈现越来越显著的东部优于东北、中、西部的特征。然而，随着新问题的出现，特别是过去十年里大多与发展有关问题的出现，上述结论可能会有所改变。这些问题包括海洋与沿海石油泄露和其他污染问题，土壤污染，以及发生在一些富裕城市对健康具有严重影响、并且在区域空气流域扩散的烟尘与臭氧问题。此外，由于对原材料需求快速增加，东部地区发展的生态足迹远远超过了其自身地域的范围。

3.3.3 削减贫困和收入差距

尽管中国在实施千年发展目标上取得了非常显著的成果，但是消除贫困的任务尚未完成，地区内与地区间收入差距仍不断增加。郭腾云和徐勇根据 1995-2003 年的数据分别利用 Gini 和 GE 方法²¹，得出中国整体不均衡在逐步扩大的结论，但扩大的速度较慢，因为总的经济形势在上升。李迁等人（2006）根据 1993-2003 年的数据用 GM 指数进一步发现，从人均 GDP 的角度而言，1993 年以后中国区域发展不均衡呈现扩大的趋势，而在这种不均衡在中东部地区的贡献率超过了 50%。金相郁和郝寿义（2006）的研究表明，在中国改革开放后，特别是 1990 年以来，无论是 31 个省市区之间还是东、中、西部地区之间都呈现区域发展差距扩大趋势。

对中国地区人均 GDP 差距系数的数据分析表明，人均 GDP 差距系数经历先缩小（1978-1990）、再扩大（1990-2004）、再缩小（2004-2010）的过程，区域不平衡程度呈倒 U 型。对改革开放以后 1978-2010 年的数据分析发现，我国人均 GDP 的基尼系数从 1978-1991 年下降，1991-2003 年上升，2004-2010 年又下降的趋势。

3.4 区域发展不平衡的根源

区域经济学和发展经济学对区域（地区）不平衡发展的原因都有所解释。综合国内学者们的研究，造成中国地区差异的因素是多样的。这些因素包括：政府政策，宏观经济因素，地区资源禀赋，要素流动性，并且这些因素之间存在互相作用。但没有哪个单一的因素能够全面解释中国区域发展不平衡的原因。

具体来说，在造成区域发展不平衡方面，有很多因素曾经而且将继续发挥主要的作用，包括自然资源禀赋以及 60 多年来不同经济发展模式累积效应。区域发展不平衡有一定的历史渊源，主要表现在两个方面，一方面是基础设施，另一方面是社

²¹ 关于这些方法的解释，请参见 Fernando G De Maio. 2007. *Income inequality measures*. J. Epidemiol Community Health. 61(10): 849-852. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2652960/>

会资本。社会资本会对经济效率产生影响，包括时间效率观念，竞争意识，文化传统、教育结构等。

3.4.1 地理和资源禀赋差异

交通通达性直接导致巨大的交易成本差异。水运特别是海运能力的提高和相对于陆运费用的节省，形成了沿海地区对外交往的优势地位。内陆西部地区相对处于对外交通不便和交易费用较高的不利地位。

资源开发成本的差异。从总体看，西部地区资源的开发成本高于东部地区。蕴藏于崇山峻岭的自然资源开发加工难度较大，成本费用也较高。

农业发展质量差异大，东部地区具有禀赋优势，靠近高度人口聚集的市场。相比之下，西部大部分土地质量和潜力较差，易于受气候变化、水土流失等环境风险的影响。

3.4.2 中西部的生态脆弱县与贫困县成高度正相关

在中西部被划入生态敏感地带的县份中，约有 76%是贫困县。在被划入生态敏感地带的土地面积中，约有 43 %的土地面积在贫困县内。被划入生态敏感地带的耕地面积中，约有 68 %的耕地面积在贫困县内，占这些省区贫困县耕地总面积的 74 %。在划入生态敏感地带的人口中，约有 74 %的人口生活在贫困县内，占这些省区贫困县总人口的 81 %。这些数字显示出，生态敏感与贫困在一些更加贫困的地区相关性更大，也更为复杂，所以也是可持续发展所不可忽视的一个重要问题。

3.4.3 过去 60 多年发展历史的累积效应

中国的发展政策大体经历了三个阶段，包括：重点发展基础农业和重工业阶段；实施区域梯度发展策略并优先发展东部沿海、重点实施开放政策并伴随着经济及一定的金融和政治改革阶段；以及实施均衡发展策略（包括西部大开发）阶段。

经济发达地区享有优惠的政策。在改革开放之初，这种差异导致了部分城市形成更加开放的环境，而其他地区依然封闭。优先安排沿海地区的经济体制改革实验，形成了区域改革推力的差异。从实践来看，改革实验点使这些地区率先摆脱了计划体制的僵化模式，激发了经济活力，使民营经济得到较快的发展。另外，地域优势得以充分发挥，如沿海港口的便捷和廉价运输成本。

3.4.4 不同时期的国家发展战略

1949-1972 年之间，政府采取的战略是向中西部内陆地区倾斜的发展政策，这一时期优先发展落后的内陆地区。在内陆地区实施重化工业，试图改变旧中国留下的区域分布东倾。但是，这个时期在中西部投资发展的工业属于增值程度较低的采掘工业和能源材料工业，而东海沿海一带则集中了加工工业。因此，中西部区域在全国的工业格局中实际上处于不利地位。1973-1978 年，中国的发展战略是优先发展沿海地区。

“六五”期间（1981-1985），政府强调依据地区比较优势来制定地区发展战略。这一阶段，发展战略为从沿海到内陆梯度发展。沿海地区优先调整产业结构，建设基础设施，参与国际贸易与投资。内陆地区则发展能源、交通和原材料产业来支持沿海地区。经济特区和对外开放政策开始实施。这些经济特区主要集中在南部沿海，即以珠江三角洲为核心，包括：珠海、汕头、厦门、海南等经济特区和 14 个对外开放城市。总的来看，东部沿海地区在财政、税收、价格、投资、信贷政策方面拥有较大自主权，制度创新空间较大。

1991-2000 年（“八五”和“九五”期间），发展战略转向协调发展地区经济和缩小地区差异。国家采取了一系列政策来促进内陆地区发展，包括：加大内陆地区的基础设施建设的资金投入，吸引外资进入内陆地区，引导内陆与沿海地区合作。经济特区开始向从南部沿海（“南段”）向中部沿海和北部沿海扩展，形成以长江三角洲为中心的“中段”和以环渤海湾为中心的“北段”；同时，区域发展重点也从东部沿海向中部和西部推进，特别是由东向西的长江流域。

1999 年，中央提出了“西部大开发战略”。这之后，国家试图实施均衡发展和协调发展的战略。西部开发战略试图通过改善西部的基础设施和商业环境来吸引外国投资，从而使西部能够赶上东部的发展步伐。然而，从实际效果来看，东西部的地区差异并没有显著缩小。此外，政府还推动了振兴东北老工业基地战略（2004）、中部崛起战略（2006）等政策，并加大转移支付。在“十二五”规划纲要中，政府将缩小区域差距、寻求区域协调发展作为重要目标。

3.4.5 地区产业结构

不同地区的工业的技术含量、附加值、规模经济性不同，导致不同地区的产业结构向更高阶段产业结构转化的速率不同。西部地区的工业以初级工业原材料生产加工为主。在实施重工业优先发展策略时，中西部建设了许多国有大中型企业，它们大多数属增值程度差的采掘工业和能源、原材料工业，加工深度和加工层次低。

这些工业难以与当地农村的产业结构相结合，难以促进农村乡镇企业的发展壮大。改革开放后，东部地区则利用改革开放政策，优先发展金融、贸易、信息、通讯等高附加值的产业。西部地区慢慢沦为农业和其它初级产品的提供地，由此造成在短短 20 余年内地区差距持续扩大。覃成林等（2011）的分析表明，工业对中国区域发展不平衡的贡献最大，其他服务业、批发零售及住宿餐饮业、金融业对中国区域发展不平衡的贡献分别位居第二、第三和第四位。

3.4.6 地区市场化和所有制结构

目前，东部沿海地区的市场化程度相对较高，集体、私营、外资等非国有经济的贡献相对较大；而西部地区则相反。汪峰（2007）通过研究发现，人力资本、非国有经济的发展和对外开放程度上的差异是我国现阶段地区间经济发展不平衡的重要原因。王小鲁和樊纲（2004）指出，中西部地区的经济增长率与东部的差距在很大程度上是由于要素生产率低。而这主要取决于技术进步和市场化程度的差异。在市场化方面，东西部差距明显，尤其是在非国有经济的发展和要素市场发育方面差距非常突出（资本、劳动力和土地）。

长期以来，中国的资本市场和劳动力市场存在地区限制。具体而言，劳动力无法在地区间自由流动，地区投资不平衡。这些因素是造成沿海和内陆地区形成差异的重要原因。此外，技术性劳动力更趋向于在沿海地区找到报酬较高的工作。沿海和内陆地区在投资增长、融资结构、资金配置效率上存在差异，这些因素的差异对扩大地区差异有正向作用。反过来，地区发展的不平衡又促使劳动力向发展水平高的地区聚集，进一步加深地区差异性。

3.4.7 中央财政政策

目前，中央主要采取财政转移支付、促进基本公共服务均等化等措施推动区域协调发展。为实现财政转移支付，中国将过去的分权式财政税制改革为目前的分税制财政税制。改革的结果是中央财政在全社会财政收入总结构中的比重占了大头，改变了地方财政为主的格局。中央获得了更多的财政收入，从而能更多地补贴欠发达地区。中央政府的财政政策设计不是以地方的经济发展水平、税源增长作为依据，而是以一年或前几年的财政收支平均数作为依据。这会让东部这样财政支出规模较大、经济增长潜力较高的区域更多地获益。

3.4.8 中国经济改革政策（全球化和经济自由化）

全球化和经济自由化对扩大地区差异有正向作用。全球化通过出口和外商投资促进了经济增长；同时，先进技术也会促进经济增长和企业竞争。经济自由化通过优化资源配置促进经济增长。但与此同时，由于各地资源禀赋、经济结构、和政策等方面存在差异，全球化和自由化可能会扩大地区差距。

国家的改革开放政策对东部沿海地区实施了更加优惠的政策，包括：低税率、高财政返还、给予高新技术产业开发区较大土地使用权等。这使得东部区域在利用外资发展经济方面获得了更好的优势，并更快速地从国际贸易中积累资本、引入先进技术和学习好的管理经验。在过去 20 年的经济改革期间，市场导向的外商直接投资以及民间资本流动使资金大量流向东部，加速了东部地区的经济增长，同时也扩大了地区差距。中西部科技成果市场化程度很低。东部与中西部之间在人力资本存量方面形成的差距是区域之间发展差异的重要因素之一。

3.4.9 政策干预

中国自“八五”期间开始关注区域协调发展，并提出“要正确处理发挥地区优势和全国统筹规划、沿海与内地、经济发达地区与较不发达地区之间的关系，促使地区经济朝着合理分工、各展其长、优势互补、协调发展的方向前进”的区域协调发展战略。这一战略思想在 2003 年的中共十六届三中全会提出的“五个统筹”中有了进一步的阐述，并提出了具体的措施。西部大开发、中部崛起、东北老工业基地振兴等战略，是为缩小区域发展差距、促进区域协调发展而提出的针对性措施。

五个统筹的具体内容为：

“积极推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展，继续发挥各个地区的优势和积极性，通过健全市场机制、合作机制、互助机制、扶持机制，逐步扭转区域发展差距拉大的趋势，形成东中西相互促进、优势互补、共同发展的新格局。”

中共十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中进一步提出，促进城镇化健康发展，坚持大中小城市和小城镇协调发展，提高城镇综合承载能力；继续发挥珠江三角洲、长江三角洲、环渤海地区对内地经济发展的带动和辐射作用；继续发挥经济特区、上海浦东新区的作用，推进天津滨海新区等条件较好地区的开发开放，带动区域经济发展。

中共十六届六中全会审议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》再次提出：

“落实区域发展总体战略，促进区域协调发展，形成分工合理、特色明显、优势互补的区域产业结构，推动各地区共同发展；加大对欠发达地区和困难地区的扶持，改善中西部地区的基础设施和教育、卫生、文化等公共服务设施，逐步缩小地区间基本公共服务差距；加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区以及粮食主产区、矿产资源开发地区、生态保护任务较重的地区和人口较少民族的支持；支持经济发达地区加快产业结构优化升级和产业转移，扶持中西部地区优势产业项目，加快这些地区的资源优势向经济优势转变，鼓励东部地区带动和帮助中西部地区发展，扩大发达地区对欠发达地区和民族地区的对口援助，形成以政府为主导、市场为纽带、企业为主体、项目为载体的互惠互利机制，建立健全资源开发有偿使用制度和补偿机制，对资源衰退和枯竭的困难地区经济转型实行扶持措施。”

与此相适应，国家通过规划、政策、投资等措施对空间发展进行管制和调控。

对区域发展差异进行平衡和纠正的措施包括：

- *改善土地资源管理*，这是各国政府通常采用的手段。中国加强土地的规划与和管理，包括 18 亿亩耕地的红线保护。
- *制定完善的区域政策*。如当进行西部大开发、东北振兴以及促进集中连片特困区的发展时，国家会配套一系列优惠政策以扶持地区加快发展。
- *编制总体规划*。截至目前，中央政府编制的区域类规划或指导意见已有 86 个。这些规划的主要贡献是对区域的发展进行了功能定位，明确各区域在国家社会经济发展中应发挥的作用。必须优先关注规划实施的协调、规划重叠造成的目标冲突以及推进综合规划和管理。
- *推进基础设施建设、实施重大国土整治工程*。如修建青藏铁路等改善地区发展条件，促进地区发展。

2006 年的国家“十一五”规划纲要明确提出，要推进区域主体功能区规划。区域主体功能区规划指的是根据区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间根据开发和保护的需要进行分类。适合未来人口和工业大规模聚集的是开发类区域，生态敏感区则被划分为保护类区域。两个类别中，再分别根据程度和敏感性划分为优化开发、重点开发，和限制开发、禁止开发 4 类主体功能区。不同的区域有不同的功能定位和不同的考核指标体系（张晓瑞和宗跃光，2010）。区域主体功能区规划有助于超越行政区划而统筹地配置资源，实现社会、经济 and 环境的协调发展。然而，区域主体功能区规划仍然处于起步阶段，对于指导地方土地规划来说仍需要细化。

3.4.10 多种因素综合作用

中国的地区发展不平衡是多种因素综合作用的结果。首先，经济地理、历史等多种因素使沿海地区比内陆地区的经济发展水平更高。这是一种初期差距效应，也就是说，发展初期的人均收入水平差距或发展起点不同，对于一定阶段差距扩大具有主要作用。其次，国家的梯度发展战略和倾斜性政策，使沿海地区由于更多地参与全球化和经济自由化而从中获益，从而进一步加速了其与内陆地区的经济差距扩大的趋势。第三，在中国不同地区之间，投资模式大不相同。沿海发达地区对于人力资本的投资要显著高于中西部内陆地区。而投资于人力资本、社会资本、无形资产的收益高于投资于自然资源开发、物质资本和有形资本的收益。

4 几个关键问题

4.1 中国在改善环境方面做出了积极努力但挑战依然巨大

尽管中国在污染控制以及改善环境规划与管理上取得了长足的进展（特别是“十一五”和“十二五”规划），但是快速的经济增长导致了环境压力的不断加大。目前开展的这些工作将有助于促进产业结构调整、完善监管和市场机制等经济发展模式的转型。在应对诸如非点源农业污染、光化学雾等处理难度较大的污染问题上，中国也做了大量的工作。但是，仍然存在着机构合作和协调问题、实施效率低下以及开展综合环境规划和管理难题。这些系统性问题如果不能有效解决，将会继续妨碍中国的绿色发展。

总的来说，中国需要加大力度解决环境与经济关系的重大挑战，特别是要推进实施循环经济、低碳经济和绿色经济。当前环境不断恶化的趋势必须在“十二五”和“十三五”时期内予以遏止，以便在随后的十年内更好实现环境的改善。唯有如此才能有望加快实现生态文明。到 2030-2035 年，现有环境与发展的主要问题都应已经得到解决，或者正在得到解决。而实现这一目标则是任重而道远。

中国应该清醒地认识到新的问题将会不断出现，特别是国内消费的扩张以及其后的变化对全国造成的影响。中国已经遇到了因各种因素造成的发展和资源限制，包括人们对发展的反思、食品和能源等对自然资源的大量需求、国际上贸易与投资问题以及地区和全球环境问题相关的需求。中国人民和全世界都对中国的寄予厚望，期待中国能在全球绿色发展中发挥更大的作用，包括将中国的成功经验传播到其他发展中国家。

在环境、经济和发展关系的转型中也出现了新的机遇。绿色发展和可持续发展将会创造新的收入来源、就业和更好的生活质量。将这些希望转变成现实需要进一步将环境保护纳入国家和各级地方的经济社会综合决策。

2012 年国合会的研究报告指出，无论是经济发达，处于后工业化阶段的地区，还是处于工业化早期阶段的西部地区，它们都面临着环境与发展的严峻挑战和机遇。另一个现实是，那些与中国合作的国家应该保持清醒的头脑，努力与中国发展和保持稳定、建设性的关系，实现各方的共赢。否则，转向绿色经济和绿色发展的进程就可能受阻，这无益于中国，也无益于世界其他国家。

4.2 当前区域发展战略并不能保证区域可持续发展

过去 15-20 年来，区域发展政策和规划日趋完善。四大地区都不同程度地取得了发展，但同时也都经历了环境质量和经济增长之间的取舍难题，结果形成了各自不同的自然资本、人力资本和社会资本水平。富裕的东部地区经历了严重的空气和水质污染，但是现在具备了较强的管理能力，以及高素质人才、雄厚的资金和技术等等应对目前已有甚至未来几年出现的严重环保问题。其他地区，特别是中西部地区，尚未完全具备应对高速增长带来的环保问题的能力。西部一些地区最近经济增长达到了两位数。但是这些地区面临着承接重工业转移步伐加大和污染扩散的可能性、资源开发的负面影响以及市场对动物蛋白的需求增长对草原和水质的影响。

交通和基础设施的发展是区域增长的重点。中国已经在这些领域进行了大量的投资，包括提高能源效率，削减贫困，保证基本的环境基础设施（水和污水处理、固体废物、应对自然灾害）。这些投资常常会带来严重的环境影响，例如大坝、引水工程、高速公路和管线工程对生态和生物多样性的影响。实际上，新的交通走廊会导致地貌环境的大幅度改变。交通和基础设施对大范围内（特别是西部地区）以及区域间效应的累积影响才刚刚为人们所认识。

虽然中国在流域规划和管理、海洋和海岸带规划、区域大气污染防治领域进行了大量的探索，但是还没有取得预期的成功。区域内和区域间的目标常常发生矛盾。虽然已经尝试建立了以保护生态为目的的生态补偿机制，但是还没有形成完善的国家体系。一些问题（如雾霾）成为了区域性的问题，没有哪个城市或产业区能够独立地解决这些问题，因为空气流域的污染是大范围内多种污染源造成的。非点源农业污染和海洋污染也存在同样的问题。

如果区域发展战略不能将重点放在各地区的绿色发展，不能注重区域间协调发展的问题，那么各个地区乃至整个国家的可持续发展目标就难以实现。各地区的发展是紧密相关的，因此即使个别地区实现了改善，但是这些成就也会因为其它地方情况的恶化而受到威胁。这种情况在大气、水质，甚至土壤污染问题上都已经得到了印证。因此，中国面临的难题是如何采取公平、有效的差异化手段实现区域发展，同时又确保国家的整体利益。

4.3 差异化区域绿色发展机制仍处在初级阶段

各个地区的绿色发展目标存在差异是正常的。即便是四大地区内部每个省、自治区和直辖市的目标也存在差异。这一点已经得到了充分的体现，例如各地设定不同的环境目标，严格保护地区的生态移民，投入资金保护具有生态服务功能的林地和草原等。很多工作值得高度赞扬，因为它们能够同时兼顾环境保护和社会经济发展的双重目标。但是，困惑依然存在，有时是因为目标的多重性，以及对新的理念认识水平不足和实施能力欠缺。

*污染控制国家标准和实践与地方标准和实践之间存在困惑情况。*虽然现实当中各地控制污染的水平有所差别，但是将来一定需要某种形式的协议或规定。所面临的问题是是否所有主要的污染排放集中地区都应该同等对待，在相同的时间达到相同的标准，或者是否那些人口稀少或出于发展早期阶段的地方可以采取更宽松的标准？

*西部地区的发展仍然部分基于东部地区过去的经验政策，仍然主要通过投资拉动经济增长。*这种发展战略，虽然能快速使经济增速超过 10%-12%，但是它会导致高能耗、高污染的结局。如此下去，西部地区有可能重蹈其他地区“先污染、后治理”的覆辙。当然，现在看来最坏的局面有可能被避免，但是西部地区应对快速发展的能力仍然有限，在承接大批产业转移的过程中掌控力度不足。

*税收体系和监管措施（如排污罚款）的激励作用不足。*如果没有足够的资金惩罚，或者分摊环境改善成本作为鼓励，企业主动改善环境的积极性就会不足。地区间和各省份之间争取产业发展的竞争十分激烈，因此，为了发展工业而降低环保门槛也成为一个问题。绿色税收体系的改革进展依然缓慢。

*一些地区在绿色技术和创新能力方面投入不足。*如果不能将人力资源与获得绿色技术进行有效的结合，那么绿色发展的潜力就会受到限制。这就让一些地方处于十分不利的地位，例如那些处于农村地区的城市和资源型的城镇。

主体功能区划作为可持续绿色发展的手段尚有待完善。中国将国土面积根据生态状况、现有土地利用和特殊发展条件进行功能区域划分的工作已经开展了五年时间。但是目前还不能说取得了成功。功能区划的尺度还很粗，在具体的地方层面上还不具备可操作性，地方政府也不完全理解区域功能划分的实质含义。功能区划以及边界的划定没有邀请受影响群众和资源使用者的充分参与，这可能会在当地造成矛盾。因此，对那些可能成为解决土地和水资源以及海洋资源利用冲突的有效措施应该给予重视、完善和推广，以取得最佳的成效。根据其他国家的经验，做到这一点可能需要十年甚至更长的时间，因此应该抓紧进行。

尽管在生态补偿方面每年安排了大量的资金，但是中国还没有形成一个全面统一的生态补偿体系。中国已经开展了大量的工作，以保护那些提供生态服务功能的流域、湿地等地区。大部分资金都来自中央财政或上游地区政府。那些受益最多的地区（如河流下游城市）通常为此付出很少。而且，目前在如何使这些资金发挥最大的效益方面还没有进行评估。生态补偿是国家和地区绿色发展战略的重要组成部分，有助于以较低的成本创造更大的效益，强调那些受益地区应该分摊生态保护成本。这样，才可能较快地实现生态保护的目标。

4.4 工业化和后工业化进程需要不同且相关联的绿色发展途径

当前中国正着力于重工业的产业结构调整，以减少过度投资和减轻环境影响，较快地实现平衡增长，包括扩大服务业所占的比重。随着服务业比重达到或超过 50%，东部地区会出现正面的环境效应。这种假设是合理的，但是值得注意的是重工业可能会转移到其他地区，特别是中西部地区。

工业的绿色发展是多方位的，包括低污染强度的清洁生产、超低能耗和无污染生产过程、替代工艺和产品等。中国已经对这种工业生态模式进行了很多的尝试，但是还没有实现广泛的应用。我们经常看到，很多企业整合形成大型现代企业，同时很多低效污染企业被强行关闭，这种趋势还将继续。

很快，中国的工业化就会呈现出不同的状况。一种是在西部和中部地区的新兴工业化，这些地方希望实现高水平的清洁生产和先进技术，但是能力有限。第二种是在东北和东部地区（也包括其他地区的部分地方）的后工业化，污染企业已经转移，留下了大量的污染场地，清理这些场地需要巨额的资金。后工业化地区同时也面临着伴随服务业而产生的新的环境问题，如大型计算机数据存储设备的高能耗、金融业对贷款项目环境影响进行监测的需求、以及旅游业对生物多样性和脆弱生态

系统的影响等等。因此，中国需要针对这些情况采用不同的、但同时又相互关联的绿色发展道路来支持国家绿色发展目标的需求。

对于老工业基地的绿色发展，必须抬高准入门槛，鼓励最佳实践的推广。同时全国都必须采取严格的标准，以杜绝这些高污染、高能耗企业仅仅是拆解后而在异地重新组装投产的情况发生。应建立经验分享机制来推广成功的企业环保升级经验。很多经验都可以在东部地区找到。

一些日益发展起来的服务业也存在着挑战，包括绿色建筑设计、新商业区的设计和运营、轻工业或者高科技园区的设计，以及涉及投资、供应链、绿色发展和绿色产品的认证等等绿色关系的发展。

所有这些途径的核心是企业社会责任，包括在社区内运营的许可，以及其（透明的）盈利应建立在满足具体环境和绿色发展目标基础之上。

4.5 绿色发展协调机制和综合管理效果欠佳

从地方、省、地区到中央政府都存在协调机制不足的问题。这在中国这是一个普遍性的问题，但是涉及到环境和绿色发展时，问题可能尤其严重。原因在于很多问题都是“溢出效应”问题，或外部性问题。此外，中国大多数资源基地都是在单一的提高产量目标驱动下进行开发的。渤海就是海洋环境管理的一个例子，无止境的需求来自于渔业、水产养殖、近岸油气开发、旅游以及包括大量围垦而导致湿地丧失的海岸带开发。缺乏综合规划和管理体系，也没有完备的应急反应系统。因此，溢油事故的发生带来了巨大的经济损失和严重的生态破坏。与此类似的是，中国城市的污染问题也需要综合管理的方法，因为不同污染源和不同地方产生的一次污染物会转化成二次污染物，例如 PM_{2.5} 这种细小颗粒物，其扩散面极广，形成难以解决的区域性问题。

过去环境保护工作的成功主要体现在实现单个指标的目标，如森林覆盖率（森林面积所占百分比）、节能减排（SO₂ 削减量、能源强度降低量等）指标。问题是实现这些指标并不直接等于环境状况的改善，或者生态系统健康状况的改善，甚至不等于环境风险的降低。这个尴尬的难题在中国区域发展的复杂形势下还会反复地遇到，因为公众对实际环境改善的要求越来越高。实施综合评估和管理可以加强环境质量改善以及人类和生态系统健康状况监测的能力。最近环保部成立的区域督察中心证明了这种独立监测的价值，这一做法应得到进一步的强化，以更有效地实施其监督职责。

鉴于现行的监管和机构安排不能够解决这些问题（如综合流域管理等），那么就需要新的机制。很多国际经验都值得借鉴，包括洛杉矶的空气污染治理、澳大利亚达令河流域管理、巴伦支海综合管理以及欧洲的黑海委员会。中国可以从中取得经验，但是仍需要找出基于自身复杂情况的独特的解决办法。有两个重大的问题需要解决：（1）机构职责交叉重叠，界限不清；（2）监测和执法能力不足，众多争端有待解决。

从更广的层面来看，中国任何一级政府中都没有一个明确的绿色发展机构，也未能完全理解综合规划和管理对于绿色发展来说究竟有多重要。绿色发展需要新的投资战略、新的进展评估指标、完善的信息共享、顺畅的监管机制、明确的机构职责和更高水平的能力建设。因此，中国有必要考虑整合政府管理机构，以便能在统筹全局、促进区域绿色发展的基础上解决资源和管理管理问题。

4.6 缺乏指导国家和地区绿色发展行动的长期愿景和战略

1994 年中国发布了《21 世纪议程》，该文件根据当时中国的需求制定了一个全面的可持续发展框架。但是过去 15 年的高速经济发展已经将这个议程远远地抛在了身后，导致如今这种“不均衡、不协调和不可持续”的现状。虽然中国很多现行的政策适合于可持续发展，但是这些政策仍是零散不成体系的，同时也缺乏一个国家层面的战略。中国需要一个至少面向 2030 年的愿景和战略，而对于低碳经济等某些重要方面，则需要更长远的时间框架。一个绿色发展战略需要考虑自然资本、经济资本、社会资本和人力资本的最佳平衡和利用，以实现和保持区域的绿色发展和绿色繁荣。此外，还必须要国家层面的政治领导力和良好的管理体系，否则，任何战略都不可能获得成功。当前，正是制定和实施绿色发展战略的最佳时机，因为在 2012 年 11 月召开的中国共产党第十八次代表大会上，生态文明被提升到了与政治、经济、社会和文化一样的高度，成为整个中国转型的重要驱动力。

普通公众应该在绿色发展的规划和实施过程中负有责任和义务，可以发挥有益的作用。当然，现阶段他们参与的机会还远远不够。以下四个例子说明了中国可以改善这种局面：

- 扩大公众直接参与环境评价和其他规划决策的机会；政府全面公开有关绿色发展的问题，如有害废物清单以及环境问题的定期监测数据。
- 在各地促进绿色就业，例如支持低碳经济、循环经济等等。这可能需要通过财税机制来加以保证，如生态补偿机制。

- 对于西部和其他地区，在生态建设和自然保护（包括生态系统和生物多样性保护）过程中推行与当地社区的合作共管。
- 重点强化环境教育、社区改善活动和其他措施才提高绿色发展意识和能力。

绿色发展愿景和战略应该包括绿色消费。绿色消费直接关系到消费者和生产者。如果绿色产品缺乏选择、不为消费者认知、不能具备合理的价格或者由于其他的原因不具备竞争力，那么消费者就不会购买。这个问题包括商品，也包括服务，尤其是关于个人交通方式、政府采购以及市场供应链的问题。研究表明大批的城市居民在家庭或是办公室环境（常常是西方式的高能耗办公楼）下的消费正在向西方消费水平靠拢。虽然中国有少数办公楼是按照 LEED 标准设计的，但是绝大多数都不是。

城市地区是中国绿色发展的重要推动力，但是随着目前城市一窝蜂似的快速、劣质的建设浪潮，这个绿色发展潜力还远没有发挥其应有的潜力。中国还没有总体针对城市发展的绿色发展战略，尽管已经开展了很多有益的尝试。其中之一就是生态城市，这一源于其他国家的概念在中国也正在推广。另一个就是很多城市都热心于低碳经济这一理念，如上海世博会就突出强调了低碳经济。

中国的城市发展可以依据各自独特的环境、文化、发展阶段和其他特点而采取多种实现途径，同时也提供了围绕可持续技术创新的机会，例如绿色汽车研发和生产的机会，良好的城市规划和设计提高生活质量的机会等等。那些通往优美自然风光的城市可以发展基于旅游的服务业经济。在中国的各个地区，很可能是城市率先引领绿色发展机遇并决定着绿色发展的途径。

4.7 中国的绿色发展向国际上绿色经济发展趋势看齐

里约+20 强调了国家层面的绿色经济发展方向，但是并没有特别针对国家之下的地区层面发展需求。总的来说，中国在探索绿色增长、绿色经济和绿色发展方面已经领先了很多其他国家。但是，中国有必要借鉴其他国家和地区丰富的经验来加速自身的转型。其次，中国将其绿色商品和服务出口到其他的国家，中国也为绿色发展所做的努力获得了丰厚的经济回报。第三，未来加强国际合作非常重要，特别是关于向其他发展中国家输出经验和技術，以及与其他国家合作解决共同关心的问题，如清洁技术。此外，还需要绿化中国在海外的投资活动，也许这一点也应该包含在整体的绿色发展愿景和战略之中。

最后，鉴于绿色经济和绿色增长将成为未来国际谈判和对话的重要组成部分，中国应建立务实的伙伴和合作关系，以促进中国自身国家和地区的绿色发展，同时也为其他地区乃至全球的绿色发展做出贡献。

5 主要结论

必须将环境保护和管理、低碳经济、循环经济和可持续发展战略与绿色增长和绿色经济整合起来，为绿色发展指明战略方向。总而言之，就是将绿色发展纳入国家和地区的决策制定之中。中国将生态文明作为社会发展的驱动力摆到了最高的高度。这将加速巩固绿色发展在未来区域发展中的地位，特别是从现在到 2030 年之间的这一关键时期。虽然，国合会今年的研究课题针对特定地区和特殊问题的绿色发展路线图进行了探索，但是显然中国需要一个以区域发展、外部环境和发展关系为重点的国家绿色发展战略来指导未来的绿色发展。该国家战略将有助于为实施生态文明建设提供内容和实践上的指导。

5.1 将区域绿色发展纳入决策主流

中国在“十二五”规划中对强化区域经济平衡发展和提升全国环境质量做出了实质性承诺。这些承诺的实现将使“十三五”开局时具备与现时状况不同的基准条件。富裕省份将着重做好污染减排工作，但是，更为重要的是不允许给环境恶化新源头以立足之地，例如不能使“十一五”期间氮氧化物增排的情形重演。重工业转移已经大规模开始实施，但是不能以牺牲环境为代价，例如在西部地区。需要关注区域间合作与竞争、转移支付、生态补偿等重大问题。城市化是区域均衡发展的关键所在，包括大规模基础设施建设，以及为绿色发展主流化提供的机遇。同时，农村人口向城市转移也是区域间发展管理的重中之重，并在绿色发展中起到重要作用。

针对绿色发展的主流化，以下结论值得参考：

- 在环境变化和影响上所有地区都相互关联，但是各区域的实际问题与解决问题的能力各不相同，并取决于多种因素。因此，在保证全国范围内良好环境质量的前提下，必须实施差异化的区域和次区域发展战略。
- 各级领导者需要时刻关注和引导改善各方之间的协调合作。这种协调包括纵向、横向，也包括行业之间的协调合作。绿色发展需要机构的转变，关注机构能力的提升。需要完善责任制体系，通过更好的生态和环境质量数据来监测绿色发展的成果。绿色发展需要良好的管治体系，才能取得经济有效的高质量成果。
- 绿色发展必须是一个长期发展规划，时间跨度至少要到 2030 年，还应包括不断提高的发展目标（包括目前“十二五”和“十三五”规划中的目标）。随着时间的推移

移，很有可能在消除贫困、生态脆弱地区保护、绿色城市发展和农村生态文明建设方面形成更加整合的绿色发展方式。

- 政府和企业需要在制定主要投资决策时，确保环境保护和促进低碳经济发展的资金得到有效的利用。很多投资决策都涉及国有企业和市级政府。值得关注的是如何使科学发展观在这些决策中以及随后的管理计划中得到切实的贯彻。目前需要关注的还有进一步改进环境影响评价、社会风险评估以及环境审计的问题。这些机制都很有应用前景，但是需要仔细考虑如何通过它们产生更好的成果，同时还要避免更多的行政管理混乱和协调机制复杂化。在机制的实施过程中也需要更高的透明度。
- 强化绿色区域发展的法律和法规与必要的激励机制需要得到进一步的关注。一些环境法律法规已经过时，可能已经不能有效地解决新兴的环境问题，例如区域环境污染、重大污染事件罚款或其他惩罚措施，或者健康和环境风险等问题。强化法治包括改善环境和发展信息的公开。这也意味着全面开放法庭处理群众投诉，建立其它机制提升公众监督、建议和采取行动保护当地环境并参与全国生态文明建设的能力。
- 中国将绿色发展主流化的努力可以通过与世界其他发展中国家和发达国家建立联系，借鉴这些国家在绿色增长和绿色经济方面的经验。

5.2 绿色发展的优先领域

在上述众多有关区域绿色发展讨论中涉及的优先领域中，以下七个要点尤其值得关注：

- 通过健全就业策略，提升所有区域人力资本，重点关注扶贫、教育、健康和高附加值就业（特别是服务业）人员的高级技能。
- 完善城乡环境、生态系统和生物多样性的一体化管理，改善生态服务水平，提升建成区环境质量、区域污染控制和可持续资源利用。
- 向低碳经济转型，包括可持续能源、交通和基础设施、在能源生产和利用的关键行业推行绿色技术以及转变当今煤炭使用方式。
- 第一、第二和第三产业的绿色化。
- 在城市化进程中和农村可持续发展中优化土地和水资源利用，包括河流流域、海洋与沿海地区。
- 可持续消费和相对较小的生态足迹是实现小康社会的重要组成部分。
- 低环境风险的宜居城市和农村社区。

5.3 区域绿色发展的创新工具

除了那些普遍适用于环境与发展的政策工具之外，中国现有的一些工具是专门针对区域层面而设计的，包括：

- 主体功能区划可以用来根据地方特点、生态服务价值和生态系统脆弱程度确保绿色发展。但是有关区划的信息以及功能区划在地方决策中的实际应用仍有待完善。
- 中国在推行生态城市和生态省的理念，并取得了有益的地方试点经验。但是，需要加速从试点到全国推广的进程。在这个过程中需要进行审慎的成本效益评估，因为有些试点可能会耗资巨大，但是价值却不大。
- 在过去的十年里中国积累了丰富的生态补偿实践经验，但是还没有形成一个综合的国家体系。生态补偿必须形成一种国家机制，这是因为它能满足富裕地区和贫困地区的双重需要。未来生态补偿机制设计和长期应用的重点将是资金来源、额度以及使用过程中的激励措施。
- 生态建设对中国来说意义重大，它包括生态破坏地区的重建。总体来讲，这项措施已经在中国中西部农村地区得以大范围的应用。但是，随着国家对工业化地区的土壤污染和污染场地以及东部地区遭到生态破坏的海洋和海岸带的重视，从森林和草场恢复中所取得的经验可以在这些问题的解决中发挥作用。同时，这些现有项目也需要进一步完善，特别针对以草原为主的区域。
- 绿色技术开发与应用的创新产业群对于很多城市来说已经变得非常重要，在这些创新产业群的投资将很可能在今后十年内获得丰厚的回报。产业群向西和其他地区的扩展将带来新的创新机遇。
- 绿色发展的投资模式将继续逐步发展。这是一个尚未完全解决的问题。新建小企业和大型国有企业的作用是值得关注的一个方面。另一个方面在东部以外地区的海外直接投资引进绿色发展新技术和管理方法的潜力。2020年以后针对重工业的投资将会减少，这将为更加均衡、绿色的发展创造机会。与此同时，伴随着刺激国内消费水平力度的增加，没人能担保这种趋势将会走向可持续消费。投资模式将有助于锁定可持续消费方向。

5.4 全新的政治机遇

国合会2012年会适逢中国政治领导集体的换届。因此，有必要在本文最后引述新一届领导人对于发展的阐述。习近平总书记在十八大总结发言中指出：

“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”

这些期望可能会在今后几年随着绿色发展在全国各地的实现而成为现实，而这也将对全世界环境的重要贡献。