

国家重点生态功能区人口发展的现状、问题与对策研究

强小娟¹, 樊 杰²

(1. 中国科学院大学 中丹学院, 北京 100190; 2. 中国科学院 地理科学与资源研究所, 北京 100101)

摘要:国家重点生态功能区是关系到全国生态环境安全的敏感性区域,其中人口因素是经济社会发展的关键性因素。以全国重点生态功能区为研究范围,以区域内县域为分析单位,对 2007—2018 年数据进行分析。结果表明,重点生态功能区区域人口增长率、人口城镇化水平、人均 GDP、人均财政收入和人均受教育程度显著低于全国平均水平;区域人口主要分布于中西部地区,且少数民族人口多,为人口净迁出区,劳动力人口占比较低。区域存在人口总量不利于生态环境保护、城镇发展水平低、外出打工农民比例大、农业人口迁移意愿不强烈、劳动力素质低、区域贫困人口多等问题。最后,针对重点生态功能区人口的发展问题提出对策建议,为实现区域人口的均衡发展提供借鉴和参考。

关键词:国家重点生态功能区;人口城镇化;人口政策;区域规划

中图分类号:C924.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2021)04-0026-06

根据《全国主体功能区规划》和《全国生态功能区划》,重点生态功能区指的是生态系统十分重要,关系全国或区域的生态安全,且其生态系统有所退化,需要在国土空间开发中限制大规模高强度的工业化、城镇化开发,以保持并提高其生态产品供给能力的区域。重点生态功能区的主要类型为水源涵养区、水土保持区、防风固沙区和生物多样性维护区^[1-2]。国家重点生态功能区的保护与建设规划应考虑人口分布、资源环境与经济布局的空间协调,其中人口是基础因素之一。人口的数量、结构、素质和分布等特征直接影响区域的可持续发展;把握人口迁移流动的特点,是制定适合区域社会经济发展的人口管理和服务政策的前提。因此,为实现重点生态功能区生态服务功能增强、生态环境质量改善,促进区域人地关系的协调与持续发展,有必要对重点生态功能区人口发展的现状及特征进行分析。

1 重点生态功能区人口发展现状及特征分析

重点生态功能区大多属于边缘落后地区,且生态脆弱、生产方式原始落后,主要以种植、养殖、资源开挖为主。人口结构分化,文化层次较低,劳动

技能低下,所从事的工作严重依赖自然资源。由于大量开垦、砍伐、开采和过度利用资源,生态环境遭到严重破坏,造成水土流失、土地荒漠化、水源污染、森林植被破坏、生物多样性减少等问题,既破坏了环境,又制约了当地的经济的发展。脆弱的生态环境,使得地区自然资源承载能力呈现赤字状态,社会经济发展不可持续。因此,重点生态功能区需要严格限制人口规模,限制大规模的工业化、城镇化开发,需要进行产业准入限制,以促进地区生态环境的改善和恢复。

1.1 区域人口增长率

区域人口增长率显著低于全国平均水平,且各功能区不平衡。2007—2018 年重点生态功能区人口年平均增长率为 2.42‰,与此同时全国 2007—2018 年人口年平均增长率为 3.38‰。重点生态功能区整体的人口增长率显著低于全国平均水平。但在重点生态功能区内部,各功能区间差异较为显著。如图 1 所示,水土保持功能区人口增长率为 6.31‰和,高于全国平均水平;防风固沙功能区人口增长率为 2.94‰,低于全国平均水平;生物多样性维护功能区人口增长率为 3.38‰,与全国平均水平持平;而水源涵养功能区人口增长率为—

收稿日期:2020-11-03

作者简介:强小娟(1991—),女,陕西延安人,中国科学院大学中丹学院,硕士研究生,研究方向为人口政策;樊杰(1961—),男,陕西西安人,中国科学院地理科学与资源研究所,研究员,博士,研究方向为区域发展与空间规划。

0.41%，意味着该区域过去十年人口总量减少。

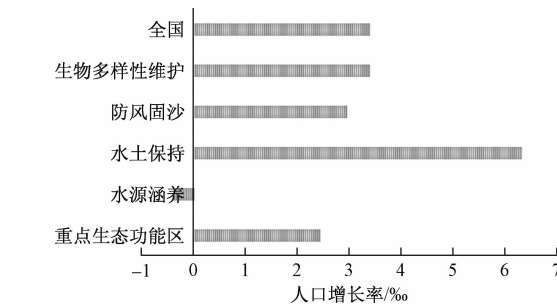


图1 2007—2018年重点生态功能区人口与全国人口年平均增长率

1.2 区域人口城镇化水平

区域人口城镇化水平远低于全国平均水平。作为地区社会经济发达的产物，城镇化指农业人口向非农业人口转化，同时人口向城镇集中的过程。从图2可以看出，重点生态功能区户籍人口的城镇化水平远低于全国平均水平。2012年全国户籍人口城镇化率为35%，而重点生态功能区的平均值仅为19.35%，略高于改革开放初期1978年17.9%的全国平均水平。其中，水土保持功能区的城镇化率仅为13.54%，城镇化率水平最高的防风固沙功能区也仅为23.47%。

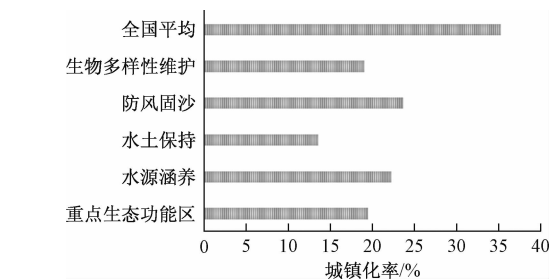


图2 2012年重点生态功能区人口城镇化率与全国平均水平的比较

1.3 区域人均GDP

区域人均GDP不足全国平均水平的一半，且中西部地区更低。如图3所示，2018年全国重点生态功能区的人均GDP为27752元，只有当年全国平均水平的43%，其中，防风固沙区为27569元，水土保持区为23748元，生物多样性维护区为27215元。4类功能区中仅水源涵养区的人均GDP超过3万，为30457元，但仍远低于全国64644元的平均水平。

全国重点生态功能区人均GDP在四大板块内也存在差异。如表1所示，东北地区人均GDP最高，为36160元，东部地区为32058元，中部地区为

28507元，西部地区最低，为24496元。中西部地区人均GDP低于东部和东北部地区。

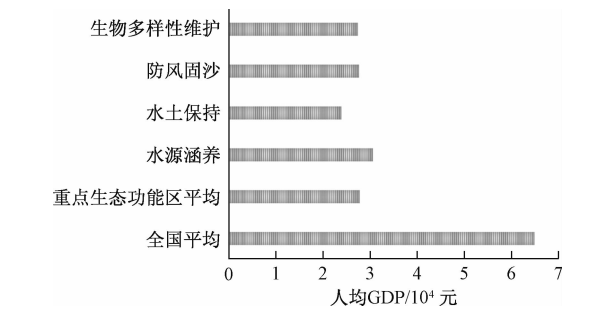


图3 2018年重点生态功能区与全国人均GDP比较

表1 重点生态功能区2018年人均GDP在四大板块之间的差异

四大板块区域	户籍人口/万人	GDP/亿元	人均GDP/元
东北	1 179	4 264	36 160
东部	3 233	10 366	32 058
中部	5 572	15 883	28 507
西部	8 610	21 092	24 496
合计	18 594	51 603	27 752

1.4 区域人口分布

区域人口主要分布在中西部地区，且少数民族人口比重高，如图4所示。重点生态功能区人口有46.3%在西部地区，30%在中部地区，17.4%在东部地区，6.3%在东北地区。76.3%的人口主要分布在中西部地区，尤其是位置偏僻、交通闭塞的区域。根据中国2010年人口普查分县资料，2010年重点生态功能区有少数民族人口4518万人，少数民族人口占功能区总人口比重为27%，占全国少数民族人口的40%。

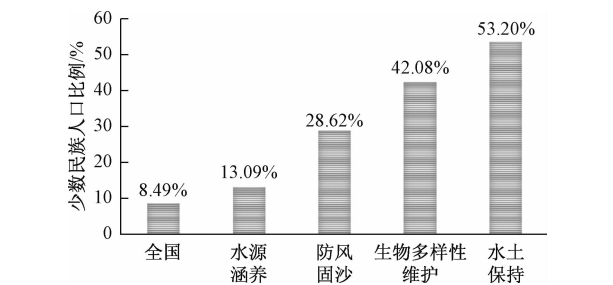


图4 2010年重点生态功能区少数民族人口比例与全国的比较

1.5 区域劳动力人口

区域为人口净迁出区，劳动力人口占比相对较

低。“六普”数据显示,重点生态功能区的常住人口为18 844万人,多于户籍人口16 574万人,说明这一地区为人口净迁出区域。区域65岁以上人口占比9.05%,高于全国的8.87%;60岁以上人口占比13.50%,高于全国的13.26%;14岁以下人口占比19.71%,高于全国的16.6%。劳动力人口占比较低,占常住人口的71.24%。

1.6 区域人口受教育程度

区域人口受教育程度低于全国平均水平,第一产业就业人口比重高。“六普”数据显示,重点生态功能区的人均受教育年限为7.93年,低于全国平均水平8.21年。4个功能区中仅水源涵养功能区人均受教育年限为8.26年,略高于全国平均水平,其他3个功能区均低于全国平均,其中水土保持功能区7.46年,防风固沙功能区8.18年,生物多样性维护功能区7.71年。区域文盲率为6.11%,高于全国平均水平的4.08%。区域人口受教育程度偏低直接影响了人口就业结构,重点生态功能区三次产业就业人口比重分别为68.56%、13.15%、18.29%,第一产业就业比重过高。

2 重点生态功能区人口发展中的问题

在资源环境一定的情况下,一个区域的可持续发展主要决定于人口规模、技术、人口素质和消费能力等。目前,对于大部分重点生态功能区,人口超过了经济与环境资源的承载力,区域内贫困人口过多,有大量农村剩余劳动力亟须转移就业,不利于维护民族团结,促进区域繁荣、稳定和发展。重点生态功能区人口问题主要表现为以下几方面:

2.1 区域人口总量不利于生态环境保护

通常将年降水量不足200 mm或250 mm的地区称为干旱区域,年降水量为200(或250)~500 mm的地区称为半干旱区域^[3]。中国干旱、半干旱地区占国土面积的42%,包括甘肃、宁夏、青海、新疆、西藏北部及内蒙古西部等^[4],约占西部地区总面积的83%^[5]。陈怀录等^[6]认为,生态环境问题的根源是“人口超载对本身脆弱的生态系统扰动过度”。徐诗举^[7]根据2010年全国人口普查数据对全国主体功能区人口分布状况进行分析测算后认为,重点生态功能区的经济均衡常住人口应为13 808.98万人,而重点生态功能区有常住人口37 576.41万人,远远多于其经济均衡常住人口,区域内人口迁出任务繁重且紧迫。

2.2 城镇发展水平低,城乡二元结构明显

国家重点生态功能区大多是以山地、林地、草

原、水域湿地为主的地广人稀农村地区^[8],区域总面积占中国国土面积的40.2%,人口却只占全国总人口的13.5%。根据2012年中国县域统计年鉴数据,重点生态功能区的平均人口城镇化率仅为19.35%。区域内大多数中心城市的聚集和辐射能力较弱,中小城镇经济水平较低,农村发展滞后,制约城乡均衡发展的因素仍然存在。具体而言,城乡二元体制和经济结构制约了区域体制机制的创新和县域经济的发展;基础设施和公共服务设施落后,使得要素的集聚效应无法充分发挥;城乡基本公共服务供给均等化的失衡问题突出,进城农村居民在就业、教育、医疗、社会保障等方面不能和城镇居民享受同等权利,造成城镇对农村剩余劳动力的吸引力不强。

2.3 区域贫困人口多,脱贫难度大

2018年年末,全国农村贫困人口1 660万人,其中东部地区农村贫困人口147万人,中部地区农村贫困人口597万人,西部地区农村贫困人口916万人^[9],中西部地区贫困人口占全国贫困人口的91.1%。2012年,国务院扶贫办公布了全国连片特困地区分县名单^[10],全国共有11个集中连片特殊困难地区,加上已经实施特殊扶持政策的西藏、四省藏区 and 新疆南疆三地州,总共14个片区,680个县。这14个连片特困山区中,除了两个片区在“胡焕庸线”以东外,其余片区都位于“胡焕庸线”附近或以西,与国家重点生态功能区高度重合。重点生态功能区生态环境脆弱,应该限制进行大规模工业开发,严格管控产业准入和布局,因地制宜发展不影响主体功能定位的适宜产业,这必然会影响到区域经济发展。然而当前财税体制背景决定了地方政府的财政收支与GDP相关联,导致重点生态功能区财政贫困和人口贫困问题交织存在,加大了推进扶贫的难度。

2.4 区域劳动力素质低,技能水平差,迁移后生存难

重点生态功能区人均受教育程度仅为7.9年,低于中国的人均受教育年限的8.2年。重点生态功能区劳动力文化水平较低,缺少必要的技能训练,导致其就业竞争力不足。在城市里,他们只能从事脏、累、苦,收入低且稳定性差的临时性工作,由于流入地城镇过高的定居成本,只能把老人和孩子留在家乡。此外,重点生态功能区人口主要集中于中西部贫困地区,尤其是少数民族人口集聚的区域,受到语言、文化习俗、社会历史原因等的影响,区域

劳动力转移就业困难。

2.5 农村外出就业比例大,但迁移意愿不强烈

1)外出打工农民比例大。一些重点生态功能区地处交通与信息闭塞的偏远地区,产业结构单一,本地吸纳就业有限且农业收入低,因此,有相当一部分重点生态功能区农村剩余青壮年劳动力外出务工,以在城市获取的相对较高的收入来维持在农村的家庭开支。这导致老人和小孩留守在家成为普遍现象,造成区域人口结构失衡,老人缺少照料、隔代教育负担重,儿童安全保障不足等问题。

2)农业人口迁移意愿不强烈,造成人口“流而不迁”。人口流动并不等于人口迁移,二者的主要区别在于是否随着人口的迁移而更改户口所在地。人口流动是指人口在地理空间上的移动,户籍并未改变,而人口迁移指改变常住地点的人口移动,往往伴随着户籍登记地的永久性改变。由于地区间的收入水平差异,重点生态功能区有大量劳动力选择去优化开发区或重点开发区的城镇就业,但其中大部分仅仅是“流动”而非“迁移”,造成重点生态功能区户籍人口多于常住人口。由于农村宅基地和土地承包经营权等与户籍相关联,而农民承包地、宅基地退出补偿机制不健全,农民大都不愿意无偿放弃其享有的土地权利,导致大量农村人口“离土不离乡”,离开户籍所在地,长期在异地工作和居住,并且出现大量的“空心村”和农业闲置土地,不利于优化配置农村土地资源。

3 促进重点生态功能区人口均衡发展的对策建议

3.1 完善人口总量规模控制机制

①针对重点生态功能区人口的再生产,必须严格把握生育政策,坚决杜绝先生后批现象的发生,进一步统筹安保准则和行政法律准则,为解决重点生态功能区计划生育工作中存在的问题提供制度支持与法律保障;②加强监督评估机制的建设,严格落实计划生育法律责任制、法律过错责任制与公示制度,提高执法人员素质,确定执法责任,规范执法行为;③有关少数民族人口政策合法化的关键办法应根据《中华人民共和国民族区域自治法》和《中华人民共和国人口与计划生育法》,基于对少数民族利益的充分尊重,建立针对少数民族人口和计划生育的法律和制度,形成可根据实际情况进行动态调整的工作机制。

3.2 调整和优化人口产业结构

目前重点生态功能区的劳动力主要集中在第

一产业,第二产业和第三产业从业人口较少。因此,政府应当推出优惠政策,促进区域产业结构调整。一方面,重点生态功能区具有独特的自然景观和人文环境,应充分利用这一资源,大力发展文化旅游业;另一方面,重点生态功能区具有优异的农产品生产资源,应在避免与东部地区产业结构相似的情况下,结合自身条件和市场定位,发展特色农业和轻工业作为其主导产业。同时,实施积极的就业方针,鼓励劳动人口自主就业,以化解地区就业压力。

3.3 鼓励重点生态功能区人口有序迁移与流动

重点生态功能区生态环境脆弱,不适宜进行大规模的工业开发,且农业经济能够容纳的劳动力数量十分有限,因此重点生态功能区还有大量剩余劳动力需要转移,需要实行积极的人口迁移政策。以户籍制度为核心的人口制度设计,长期以来阻碍着城乡劳动力的自由流动,需要加大对户籍管理制度的改革,健全城乡户籍管理制度。这是一项长期而艰巨的任务,无法短期内实现,可以先进行小范围调整,如使常住城市的农村人口享受与城市人口同等的就业服务,其子女享有平等接受义务教育的权利,或适当放宽户籍准入条件等,鼓励农村剩余劳动力进城转移就业,推进其在城乡之间自由迁移与流动。

3.4 提高人口文化素质

3.4.1 改革基础教育

应该加强与义务教育法配套的相关法律法规建设,如乡镇企业用工制度、农业经营资格证书制度等;探索适应重点生态功能区发展的新型教育模式,如试点推广“8+1”教育模式,即学生在完成6年小学加2年初中教育后,再花一年时间学习农村实用技术^[11],使贫困农户子女经过9年的初级综合教育能够进入当地的农牧业生产活动。

3.4.2 重视职业教育

职业技术学校的兴办要同重点生态功能区资源的开发利用相结合,因地制宜开设对口专业:要调动多方力量对发展职业技术教育进行统筹协调,加大对中等职业学校建设的投入,提高办学条件,提升学校整体实力;引导重点生态功能区小学、初中和高中毕业生合理分流,使部分中小学生在毕业后能升入对应等级的职业技术学校进行专业技能培训,将来具备一技之长。

3.4.3 推动教师队伍建设

发展重点生态功能区的师范教育和多方式、多

渠道的教师培训,有计划有组织地派遣各类教师轮流到重点生态功能区进行短期培训工作;从发达地区引进师资,并在职称、住房、工资等方面给予倾斜;定期派送在岗师资去对口师范院校进修,提高业务水平。

3.5 对重点生态功能区人口进行分区域引导

3.5.1 人口疏散功能区

人口疏散功能区应注重维护区域的生物多样性,巩固和完善退耕还林还草和各项水土保持工作,有效保护森林草地资源;提高森林草地覆盖率,发挥涵养水源、调节局地气候等服务功能。由于退耕还林还草,原有的农业人口需要部分转移,产业结构需要适当调整。①可适当发展经济林木和牧草,吸纳部分农业人口;②充分利用旅游资源,发展生态旅游;③实施积极的人口退出政策,引导区域相对过剩的人口向区外转移,集中小城镇安置,发展手工业和农产品加工业;④在草畜矛盾的地区严格实行“划区轮牧+舍饲休牧”的政策,以草定畜、以畜定人,保护草场资源,转变畜牧业生产方式。

3.5.2 人口稳定功能区

多数重点生态功能区内经济增长主要依靠农业牧业,发展基础较为薄弱,未来主要发展方向是特色农业和绿色农产品生产基地。由于重点生态功能区以农业人口为主,劳动力人口技能单一,文化素养偏低,农业生产转为特色农业和绿色农产品生产,虽然劳动力变化不大,但是劳动技能要求提高,所以需要对劳动人口进行技术培训。①选派培训教师进入企业或者工厂进行实地培训,提高教师实际操作水平;②邀请有关院校或企业的培训讲师或技术专家,指导培训本地技术人才和老师;③建设农村技能培训基地,提高劳动力的职业技能;④出台鼓励政策,吸引外地务工人员返乡创业;⑤鼓励中小型种植养殖企业落户区内,配套发展服务产业,提供更多工作岗位,并鼓励外出务工人员返乡定居于此。

3.5.3 人口适度集聚区

重点生态功能区中也存在一定的农业及工业聚集发达,地势平坦,交通便利的区域,该区域承担着接纳疏散区生态移民、提高本区域经济发展活力的重任,适宜进行小城镇建设。①政府出台优惠政策,鼓励企业发展绿色环保产业,如清洁能源、智慧农业等;②利用本地区劳动力优势,鼓励发展劳动密集型产业,如食品加工、服装玩具生产

等;③重视知识经济,大力发展科教文卫等基础事业,提高劳动力素质;④通过积极的人口迁入政策,鼓励人口疏散区相对过剩的人口向本区内转移,承担转移人口的接纳;⑤加强和优化基础设施建设,改善投资环境,促进企业投资,为区内剩余劳动力以及生态移民提供就业岗位;⑥在户籍制度上,应着力打破“城乡”二元结构,激活人口迁移流动的活力。

重点生态功能区生态环境脆弱,对人口的吸纳有限,所以需要政府做好统筹规划,出台一系列鼓励政策,引导区域人口的适当转移。对水土流失、水源污染或荒漠化严重的区域,需要退耕还林,引导部分人口转移到人口集聚区;对以农牧为主的地区,优先发展特色农业和绿色农产品产业;对人口集聚区,适当发展绿色环保产业和劳动力密集型产业,同时出台一系列优惠政策,吸引企业投资,带动地区经济发展。

参考文献

- [1] 中华人民共和国政府网. 国务院关于印发全国主体功能区规划的通知[EB/OL]. [2011-06-08]. http://www.gov.cn/zw/gk/2011-06/08/content_1879180.htm.
- [2] 中华人民共和国环境保护部. 关于印发《全国生态功能区划(修编版)》的公告[EB/OL]. [2015-11-23]. http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgg/201511/t20151126_317777.htm.
- [3] 陈昌毓. 甘肃干旱半干旱地区降水特征及其对农业生产的影响[J]. 干旱区资源与环境, 1995, 9(1): 25-33.
- [4] 吕妍, 王让会, 蔡子颖. 我国干旱半干旱地区气候变化及其影响[J]. 干旱区资源与环境, 2009, 23(11): 65-71.
- [5] 余优森. 我国西部的干旱气候与农业对策[J]. 干旱地区农业研究, 1992(1): 1-8.
- [6] 陈怀录, 姚致祥, 苏芳. 中国西部生态环境重建与城镇化关系研究[J]. 中国沙漠, 2005(3): 356-363.
- [7] 徐诗举. 全国主体功能区人口分布状况分析[J]. 铜陵学院学报, 2016, 15(3): 7-10.
- [8] 邱国潮, 肖雁. 国家重点生态功能区县域新型城镇化路径探究——以湖南省安化县为例[C]//规划60年: 成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集(13 区域规划与城市经济). 沈阳: 中国城市规划学会, 中国城市规划学会, 2016: 14.
- [9] 2018年全国农村贫困人口减少1386万人[J]. 城市规划通讯, 2019(5): 14.
- [10] 国务院扶贫开发领导小组办公室. 关于公布全国连片特困地区分县名单的说明[EB/OL]. [2012-06-14]. http://www.cpad.gov.cn/art/2012/6/14/art_50_23717.html.
- [11] 中国西部贫困地区扶贫攻坚难点问题与战略选择研究[J]. 天府新论, 2002(4): 0.

Research on the Status Quo, Problems and Countermeasures of Population
Development in National Key Ecological Functional Areas

QIANG Xiao-juan¹, FAN Jie²

(1. Sino-Danish College, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

2. Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract: National key ecological functional areas are sensitive areas related to the national ecological and environmental security, in which demographic factors are key factors for economic and social development. Takes the national key ecological function area as the scope of study, and the counties in the region as the unit of analysis, and analyzes the data from 2007—2018. The results show that the population growth rate, population urbanization level, per capita GDP, per capita fiscal income and per capita education level in the key ecological function area are significantly lower than the national average; the population is mainly distributed in the central and western regions, and the minority population is high. The region is a net emigration zone, with a low proportion of the population in the labor force. The total population of the region is not conducive to ecological and environmental protection, the level of urban development is low, the proportion of migrant farmers is large, the agricultural population is not strongly willing to migrate, the quality of the workforce is low, and there are many poor people in the region. Finally, countermeasures and suggestions are made for the development of population in key ecological functional areas, which will provide reference and reference for the balanced development of regional population.

Key words: national key ecological functional areas; population urbanization; population policy; regional planning