



青海发展研究丛书

青海实施生态立省 战略研究

珍爱生命，应该从珍爱生态开始；重视民生，也应该从重视生态开始。

——财经评论家 时寒冰

MAHONGBO
◎ 马洪波
主 编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

◆ 青海省社会科学规划招标项目



青海发展研究丛书

青海实施生态立省 战略研究

珍爱生命，应该从珍爱生态开始；重视民生，也应该从重视生态开始。

——财经评论家 时寒冰

◎ 马洪波
主 编

MAHONGBO



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

青海实施生态立省战略研究/马洪波主编

北京: 中国经济出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0120 - 7

I. ①青… II. ①马… III. ①生态环境—环境保护—研究—青海省 IV. ①X321. 244

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 158954 号

责任编辑 王中梅
责任审读 贺 静
责任印制 石星岳
封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社
印 刷 者 三河市佳星印装有限公司
经 销 者 各地新华书店
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 14.5
字 数 230 千字
版 次 2011 年 1 月第 1 版
印 次 2011 年 1 月第 1 次
书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0120 - 7/F · 8460
定 价 39.80 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

《青海发展研究丛书》编委会

编委会主任：武伟生

编委会副主任：陈 玮 张 伟 马洪波（常务）

编委会委员（按姓氏笔划排序）：

马学勤 王兰英 王 霞 关桂霞 朱宏才

李广斌 何 颖 吴玉敏 苏多杰 杨松义

陈永进 曹有禄

《青海发展研究丛书》总序

深化发展理论研究 推动青海科学发展

中共青海省委副书记、省委党校校长 王建军

发展是一个永恒的主题。围绕发展千百年来多少仁人志士为之呕心沥血、奋斗不休乃至付出生命。纵观青海发展史，我们可以深深感到，这是一部青海各族人民历经风霜、饱经磨难而坚韧不拔、战天斗地的发展史，这是一部青海各族人民面对挑战、面对落后而团结奋斗、顽强奋进的发展史。斗转星移、沧海桑田，青海发展的火炬代代相传，发展的重任历史地落到了我们当代青海人的肩上。经过改革开放三十多年特别是西部大开发以来的发展建设，当前，青海已经进入经济加速发展、产业加速转型的关键时期，正与全国人民一道向着建设全面小康社会的宏伟目标大步迈进。从2001年起，经济连续9年保持两位数以上的增长，各项事业取得长足进步，人民生活实现了由温饱不足到总体小康的跨越，青海的面貌、青海人的面貌焕然一新，各族人民正满怀信心、朝气蓬勃地创造着属于自己更加美好幸福的明天。

古人云，明史方可辨今，自正才能正人。我们仔细审视青海改革开放和现代化建设历程，可以看出，对青海这样一个集中了

西部地区、高原地区、民族地区、重点生态区和经济欠发达地区所有发展困难和发展特点的省份来说，发展的每一步都离不开对省情认识的不断深化和对发展路径的正确抉择，发展的每一步都需要比别人多付出十倍乃至百倍的智慧和汗水。从1978年党的十一届三中全会历史性地作出把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来的重大战略部署，到1986年3月省委六届五次全委（扩大）会议上首次提出并确定“改革开放、治穷致富、开发资源、迎接转移”战略方针，到1988年5月省第七次党代会又将此调整为“改革开放、治穷致富、开发资源、振兴青海”，到本世纪初实施西部大开发战略中“四大支柱”和“四大优势”特色产业体系的初步形成，到2002年省第十次党代会确定“扎扎实实打基础，突出重点抓生态，依靠科技增效益，调整结构创特色，改革开放促发展”的总体发展思路。在这一历程中，青海发展理论研究与发展实践紧密结合、相互促进，发展理论每深化一步，青海发展的步伐就会更好更快，全省上下谋发展、促和谐、奔小康的劲头就会更足更强；实践每前进一步，发展理论和省情认识就会得到新的丰富和提高，发展路径的抉择就会更科学更符合时代要求和人民愿望。理论与实践，循环往复、螺旋上升，共同创造出青海改革开放波澜壮阔的历史画卷。

发展实践永无止境，理论创新永无止境。站在新的历史起点上，党的十七大提出建设更高水平惠及十几亿人口的全面小康社会。在继承和发展的基础上，党的十七届五中全会进一步解放思想，与时俱进，提出以科学发展为主题，以转变经济发展方式为主线，在深刻认识并正确把握国内外形势新变化新特点的基础上，奋力开创中国特色社会主义事业新局面。面对新形势、新任务、新要求、新挑战，省第十一次党代会坚持以科学发展观为指导，

在总结以往经验的基础上，集中全党全省各族人民的智慧确立了建设富裕文明和谐新青海的奋斗目标，与此同时，把青海放在全国乃至世界发展的大背景中去考量和审视，深刻认识到青海具有资源上、生态上和稳定上的重要战略地位，深刻认识到青海发展的特殊艰巨性和复杂性，由此提出要牢固树立自信开放创新的青海意识，大力发扬“人一之、我十之”的实干精神，紧紧围绕科学发展、改善民生、保护生态三大历史任务，着力推动跨越发展、绿色发展、和谐发展和统筹发展，积极探索实践具有青海特色的科学发展模式，在奋力闯出一条欠发达地区实践科学发展观成功之路、建设富裕文明和谐新青海进程中，推动发展理论和发展实践得到新的提高和升华，这必将谱写新青海科学发展的历史新篇章。

青海发展实践和发展理论不断丰富和深入，是全省广大干部群众生动实践的结果，也是广大理论工作者集体智慧的结晶。特别是这些年，省委党校作为党委的重要部门，在认真完成党委、政府交办的各项培训轮训任务的同时，在科学研究、政策咨询等方面也迈出了令人惊喜的步伐，《青海发展研究丛书》的编撰出版就是一个十分有益的探索。该丛书在系统总结青海发展经验、深入研究青海发展优劣所在的基础上，围绕青海推动实现“四个发展”，从生态立省战略、绿色经济发展、民族发展进步、社会结构变迁、科技创新能力等方面出版系列理论研究成果，力求丰富和创新青海科学发展的理论内涵。希望省委党校的全体教学科研人员以此为契机，再接再厉，在打牢理论功底与深入调查研究的基础上，更好地发挥“思想库”、“智囊团”以及创新理论、资政育人、服务社会的作用，为建设富裕文明和谐新青海作出更大的贡献！

抚今追昔，令人感触良深。发展之义博大精深，纵握有灵山之玉、如椽大笔，也难述其一二，见仁见智唯有读者自知，理论之成效唯有实践来检验之、升华之。以此为序，望能抛砖引玉，引发读者更多的思考和探索。

王中军
20-0.92

内容简介

实施生态立省战略是青海落实科学发展观的具体体现,是实现可持续发展战略的具体行动,是建设富裕、文明、和谐新青海的具体措施。作为“中华水塔”以及“地球第三极”的重要组成部分,青海实施生态立省战略将会为在欠发达地区闯出一条建设生态文明、维护生态安全、实现科学发展的成功之路积累宝贵经验。

研究成果由七章组成,主要观点是:

1. 与“生态省”建设相比,“生态立省”战略特别强调“立”字。实施生态立省战略的最终目的是要让生态“立”起来、经济“强”起来、人民“富”起来。如果说“生态省”建设突出的是一种结果、一个目标,那么“生态立省”战略则既强调结果和目标,更强调手段和路径。研究认为,所谓生态立省战略就是以科学发展观为指导,以改善环境质量为出发点,以发展生态经济为核心,以建设生态文化为灵魂,以体制创新和法治建设为保障,以统筹人口发展为归宿,实现青海经济社会又好又快发展的战略。

2. 实施生态立省战略是推进生态文明建设的有效载体,是维护国家生态安全的重要保证,是实现青海科学发展的必然选择。这项战略可分为近期宣传启动、中期全面建设、远期完善提高3个发展阶段。在实施中必须处理好中央支持和地方努力的关系、经济发展与环境保护的关系、改善生态与改善民生的关系、加强领导与群众参与的关系、政府引导与市场机制的关系以及法治建设和德治建设的关系,这些重大关系事实上也是青海在实施生态立省战略中应坚持的基本原则。

3. 运用生态足迹模型对青海省从2002年到2007年6年间的人均生态足迹、人均生态承载力以及人均生态赤字进行测算和评估,计算的结果是,在当前的发展模式下,青海省无论是在全国尺度下,还是在全球尺度下,其生态状况都是不可持续的和不协调的,必须坚定不移地实施生态立省战略。

4. “生态立省”要“立”到自身生态经济,特别是生态产业的发展上,而不能“立”到生态补偿机制的支持上。只有把内部“造血”功能和外部

“输血”机制结合起来,逐步探索出一条“生态经济化、经济生态化、经济与生态良性互动”的发展道路,生态立省战略才能最终取得成功。在发展生态经济时必须以全面认识生态系统的多重价值为前提,以动态分析生态产品的供求关系为基础,以充分运用市场机制的激励作用为关键。

5. 生态文化建设是社会主义精神文明建设的重要组成部分,是实施生态立省战略的灵魂。在建设青海生态文化时一定要积极汲取中国传统文化和青海本土文化的营养。在青海多元民族文化中蕴涵着丰富的生态理念,尤其是深受藏传佛教文化影响的各民族,在长期的历史发展中形成了极为丰富的环保理念和独特的生态观,是我们建设生态文化的重要来源。

6. 实施生态立省战略需要一系列的体制机制作为保障,这些体制机制主要包括生态补偿机制、矿产资源有偿使用制度、公众参与制度和生态政绩考核机制等。研究特别强调,在生态立省战略的背景下,目前的政绩考核中的生态政绩也必然要从战略地位、考核指标和方式方法等方面进行必要的转变,扭转以前对政府工作业绩考核主要集中于经济增长指标的片面倾向,扭转原有生态政绩考核中存在的各种缺陷,引导政府把工作重心转移到推进可持续发展基础上的快速经济增长上来,从而实现青海绿色发展。

7. 生态立省战略是一项崭新的事业,需要一系列有利于生态建设的基本政策才能得到长期稳定的有效实施,而法律的稳定性恰恰能够满足生态立省政策和机制稳定的基本要求,从而使生态立省战略和政策不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。因此,建设生态文明、实施生态立省战略的第一要务是要建立健全生态法律制度体系,通过法定程序把党委、政府的重要主张和人民意志上升为法规规范,实现生态文明建设的规范化、法治化,以制度规范人与自然的和谐关系,从而实现经济社会的可持续发展。

8. 统筹人口发展是实施生态立省战略的最终归宿。面对生态立省战略中人口发展面临的新问题,应立足于青海省情,坚持以人为本的科学发展观,全面系统思考人口发展在生态立省战略中的地位、存在的问题和相应的对策,稳定低生育率水平,提高人口素质,合理布局人口,从人口与社会经济、资源环境全面协调可持续发展的战略高度,科学制定与生态立省战略相适应的人口发展规划,为建设富裕文明和谐新青海创造良好的人口环境。

目 录

第一章 生态立省战略：一个立意高远的重大决策 / 1	
一、生态立省战略的内涵 / 1	
二、实施生态立省战略的重大意义 / 5	
三、对实施生态立省战略的目标、阶段和原则问题的思考 / 19	
第二章 保护生态环境：生态立省战略的前提和基础 / 25	
一、基于生态足迹模型的青海生态环境总体评价 / 25	
二、青海五大生态功能区的定位与生态保护重点 / 40	
三、生态修复：寻求对青海生态环境的积极保护 / 51	
第三章 发展生态经济：夯实生态立省战略的产业支撑 / 60	
一、生态经济的本质和发展趋势 / 60	
二、国内外发展生态经济的经典案例与启示 / 64	
三、青海生态农牧业发展 / 73	
四、青海生态工业发展 / 84	
五、青海生态旅游业发展 / 95	
第四章 建设生态文化：生态立省战略的灵魂 / 106	
一、生态文化的内涵与建设生态文化的意义 / 106	
二、青海生态文化建设的现状与原则 / 111	
三、青海生态文化建设的重要来源 / 113	
四、青海生态文化建设的方向 / 118	

·	五、积极探索青海生态文化产业化路径 / 123
·	
·	第五章 创新体制机制：为生态立省战略提供制度保障 / 135
·	一、生态补偿机制 / 135
·	二、矿产资源有偿使用制度 / 142
·	三、公众参与制度 / 151
·	四、生态政绩考核体系 / 160
·	
·	第六章 完善法律法规：将生态立省战略纳入法治化轨道 / 173
·	一、青海生态保护法律制度建构的总体思路 / 173
·	二、三江源生态补偿的立法保障 / 183
·	三、柴达木循环经济发展的立法保障 / 192
·	
·	第七章 统筹人口发展：生态立省战略的最终归宿 / 201
·	一、青海人口发展的现状和特点 / 201
·	二、实施生态立省战略中面临的主要人口问题 / 203
·	三、协调生态立省战略与人口发展的思路和对策 / 210
·	
·	后 记 / 219

第一章 生态立省战略： 一个立意高远的重大决策

“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。”实施生态立省战略是落实科学发展观的具体体现，是实现可持续发展战略的具体行动，是建设富裕、文明和谐新青海的具体措施。作为“中华水塔”以及“地球第三极”的重要组成部分，青海实施生态立省战略将会为在欠发达地区闯出一条建设生态文明、维护生态安全、实现科学发展的成功之路积累宝贵经验。

一、生态立省战略的内涵

（一）生态与生态系统

理解生态立省战略首先要准确理解生态和生态系统。一般来讲，“生态”有三种内涵：首先，生态是一种关系，是指包括人在内的生物与环境间的一种相互作用关系，在生物世界和人类社会中无处不在，无时不有，每个人都要处理这些关系。其次，生态是一门学问；是人们认识自然、改造自然的世界观和方法论；是包括人在内的生物与环境之间关系的系统科学；是人类塑造环境、模拟自然、巧夺天工的一门工程技术；还是人类怡神悦目、修身养性、品味自然、感悟天工的一门自然美学。再次，生态还是描述人类生存、发展环境的和谐或理想状态的形容词，表示生命和环境间的一种整体、协同、组织和秩序。^①

生态系统这个概念是由英国植物生态学家斯坦利于1935年首先提出来的，他说：“更基本的概念是，……完整的系统，不仅包括生物复合体，而且还包括环境的全部物理因素的复合体。我们不能把生物从其特定的、形成物理系统的环境中分离出来，它们与特殊环境形成一个自然系统……”

^① 王如松：《生态与生态文明》，转引自环境保护部自然生态司编，《生态省建设理论与实践》[M]，北京：中国环境科学出版社，2008.86页。

这些生态系统有多种多样的种类和大小。”^① 概括地说，生态系统就是指一定空间所有生物与环境之间不断进行物质循环、能量流动和信息反馈而形成的统一有机体。在这个统一体中，生物与环境之间相互影响、相互制约、不断演变，并在一定时期内处于相对动态平衡状态。人作为生态系统的重要组成部分，其生产生活活动既受到各种环境因素的深刻影响，也对环境变化发挥着重要的作用。

（二）“生态省”建设与“生态立省”战略

1. “生态省”建设的由来

“生态省”概念是我国著名学者于光远先生最早提出并从生态经济学意义上加以阐述的。他在1983年9月赴青海调研时指出，青海省的开发建设不只是要注意环境保护的问题，还要在开发中正确地使用这个地区的自然资源，从中取得长期的最大的经济效益，并提出了“把青海省建设成为一个生态省”的建议。^② 但令人遗憾的是，这一建议当时并未受到重视，甚至连生态省的说法也渐被淡忘。

16年后，在经历了泡沫经济带来的经济增长大起大落之后，海南省委、省政府清醒地认识到，良好的生态环境与资源才是海南最强的竞争力，“生态省”的概念被重新拾起。海南根据于先生提出的这些思想，在原国家环保总局的指导和帮助下，从海南的实际情况出发，进行生态省的设计、规划和建设，从当初重点考虑经济与生态的统一，进而把社会、文化等方面纳入其中，逐步拓展和深化了生态省概念的科学内涵。1999年，海南省颁布了《关于建设生态省的决定》，并通过了《海南生态省建设规划纲要》，同年，经原国家环保总局批准，海南成为全国第一个生态示范省。2000年国务院印发《全国生态环境保护纲要》以后，特别是党中央提出科学发展观、全面建设小康社会以来，全国已有海南、浙江、江苏、辽宁等14个省（自治区、直辖市）开展了生态省（区、市）建设，近500个县（市）开展了生态县（市）创建工作。经过10年的创建活动，生态省（市、县）建设的内涵也逐步清晰，即以生态学和生态经济学原理为指

^① 沈满洪. 生态经济学 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2008. 41 页.

^② 于光远. 谈谈开拓青海省的问题——对准备大规模开发青海省的意义、目标和如何进行准备工作的一些看法 [N]. 人民日报, 1983-9-21.

导，把辖区内经济发展、社会进步、环境保护三者有机结合起来，将环境保护融入经济社会发展的大格局中，总体规划，合理布局，统一推动，努力消除辖区内部门条块分割、资源分散、相互掣肘的体制弊端，将可持续发展的阶段性目标工程化、时限化、责任化，把省、市、县小康社会和生态文明建设目标转化为实实在在的社会行动。^①

可以说，“生态省”实质上是“生态经济省”，就是在一个省域范围内，以科学发展观和可持续发展战略、环境保护基本国策统揽经济建设和社会发展全局，转变经济增长方式，提高环境质量，同时遵循三大规律（经济增长规律、社会发展规律、自然生态规律），推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。^②生态省的提出是经济社会发展到一定阶段和高度的产物，是具有社会文明标志的概念。

2. “生态立省”战略的提出

原国家环保总局（现国家环境保护部）作为生态省建设的主管部门除确定了生态省的内涵外，还于2003年5月23日首次发布了包括经济发展、环境保护和社会进步三个方面22个指标的评价体系。2008年1月15日又出台了生态省建设指标体系的修订稿，将建设指标调整为16个。比如，农民年人均纯收入作为约束性指标，要求东部地区 ≥ 8000 元、中部地区 ≥ 6000 元、西部地区 ≥ 4500 元；高寒区或草原区林草覆盖率作为约束性指标要超过80%；环境保护投资占GDP的比重作为约束性指标要高于3.5%；城市化率作为参考性指标要超过50%，等等。^③应该说，要达到生态省建设的一系列严格的指标约束，对于东部发达地区来讲是通过努力可以实现的，但对于地处西部欠发达地区、生态地位又十分重要的省区而言难度很大。

着眼于西部地区的实际情况，“生态立省”战略的概念首次在2004年7月召开的中共贵州省委九届五次全体（扩大）会议上被提出。会议将这一战略确立为促进贵州经济社会健康发展的指导思想，强调指出，保持良好的生态环境是贵州省的立省之本，必须进一步强化“生态立省”观念，

① 祝光耀．大力推进农村生态文明建设的有效载体和组织形式[N]．中国环境报，2008-8-5．

② 季昆森．循环经济与生态省建设[J]．马克思主义与现实，2005（4）．

③ 环保部．生态县、生态市、生态省建设指标（修订稿），2008-1-15．

努力实现生态效益、经济效益和社会效益的有机统一。在随后几年关于贵州生态立省战略的讨论中,一些同志提出了“生态立省”战略的内涵:以科学发展观为指导,坚持以人为本,运用可持续发展理论、生态学与生态经济学原理,促进经济增长方式转变和改善环境质量,彻底改变以牺牲环境、破坏资源为代价的粗放型增长方式,改变“先污染后治理”、“先破坏后恢复”的被动局面,寓环境建设于经济建设、社会发展之中,改善生态环境,发展生态产业,培育生态文化,提高综合实力,实现经济社会与人口、资源、环境的协调发展。^①继贵州之后,西部地区的四川、云南等省也纷纷提出了实施生态立省战略。

在全国各地“生态省”建设和“生态立省”战略实施活动此起彼伏的时候,作为全国第一个生态示范省的海南,在2007年4月召开的五次党代会上又提出“坚持生态立省、开放强省、产业富省、实干兴省”的发展战略。该省党代会报告用近1000字的篇幅论述了努力保持和发挥好海南独特的生态环境优势的问题,强调指出:“优良的生态环境是海南持续发展的重要基础。在任何时候、任何情况下,都不能以牺牲环境为代价而换取一时的经济繁荣。我们既要金山银山,更要绿水青山。坚决避免走‘先发展、后治理’的老路,坚持环境优先原则,继续推进生态省建设,确保主要环境条件持续保持全国先进水平,在建设资源节约型和环境友好型社会中走在全国前列。”从海南的情况看,自建省办经济特区以来,经历了从强调生态环境保护,到率先提出建设“生态省”,再到提出“生态立省”的过程,“生态立省”战略似乎又成为“生态省”建设的升华与发展。

3. 本研究对生态立省战略内涵的看法

从以上的简要回顾可以看出,事实上,时至今日理论界和政府部门对于“生态省”建设和“生态立省”战略内涵的认识还远远没有达到统一。2009年5月我们所做的一次调查问卷分析也证明了这一点。在接受调查的人员中,35.7%的人认为两种提法内涵基本相同,26.2%的人认为生态省建设高于生态立省战略,33.3%的人认为生态立省战略高于生态省建设,还有4.8%的人认为两者不是一回事。这充分说明在青海实施生态立省战略时,首先要做好宣传动员工作,使广大干部和各族群众明确生态立省战

① 王华平. 努力做好生态立省这篇大文章 [J]. 当代贵州, 2005 (22).

略的内涵、目标和措施，统一思想，更新观念，增强保护青海生态环境的责任感和自觉性。

本研究认为，与“生态省”建设相比，“生态立省”战略特别强调“立”字。所谓“立”，应该说既是一种加快发展的指导思想，也是一种如何发展的方法论，还是一种发展成什么样的目标设置。实施生态立省战略的最终目的是要让生态“立”起来、经济“强”起来、人民“富”起来。如果说“生态省”建设突出的是一种结果、一个目标，那么“生态立省”战略则既强调结果和目标，更强调手段和路径。另外，“生态省”是一种由国家环保部门主管、评估，并主要倡导“生态经济化、经济生态化”的创建活动，而“生态立省”则是一个在保护生态基础上的全省性发展战略。从这个意义上讲，生态立省战略显然是一个更为宏大的发展战略，不仅需要环保部门的积极努力，更需要全社会的共同参与，必将会对一个区域的发展产生深远影响。概括地说，所谓生态立省战略就是以科学发展观为指导，以改善环境质量为出发点，以发展生态经济为核心，以建设生态文化为灵魂，以体制创新和法治建设为保障，以统筹人口发展为归宿，实现青海经济社会又好又快发展的战略。

二、实施生态立省战略的重大意义

（一）实施生态立省战略是推进生态文明建设的有效载体

1. 生态文明是人类文明的新形态

党的十七大明确提出：“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。”2008年9月，胡锦涛总书记首次把生态文明建设作为建设中国特色社会主义伟大事业总体布局的重要组成部分，提升到与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设并列的战略高度。这一重大命题的提出，标志着党中央发展理念的升华，对环境与发展关系认识的飞跃，治国方略的创新和发展，具有划时代的意义。

生态文明是一种正在形成和发展的文明范式，是继工业文明之后人类文明发展的又一个高级阶段。工业革命以来，伴随着科学技术的推广与应用，人类社会的物质财富空前丰富，生活水平空前提高。但是，在人与物