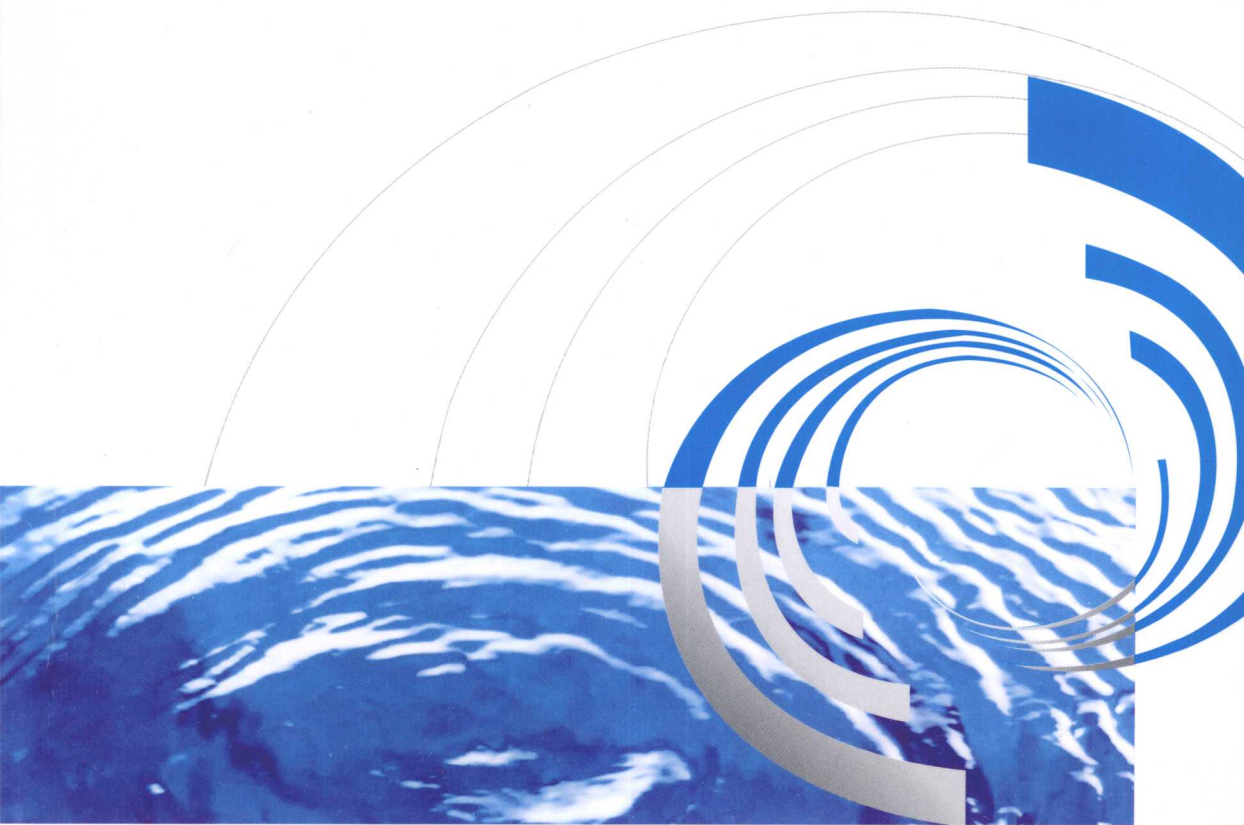


鄱阳湖生态经济区 制度建设研究

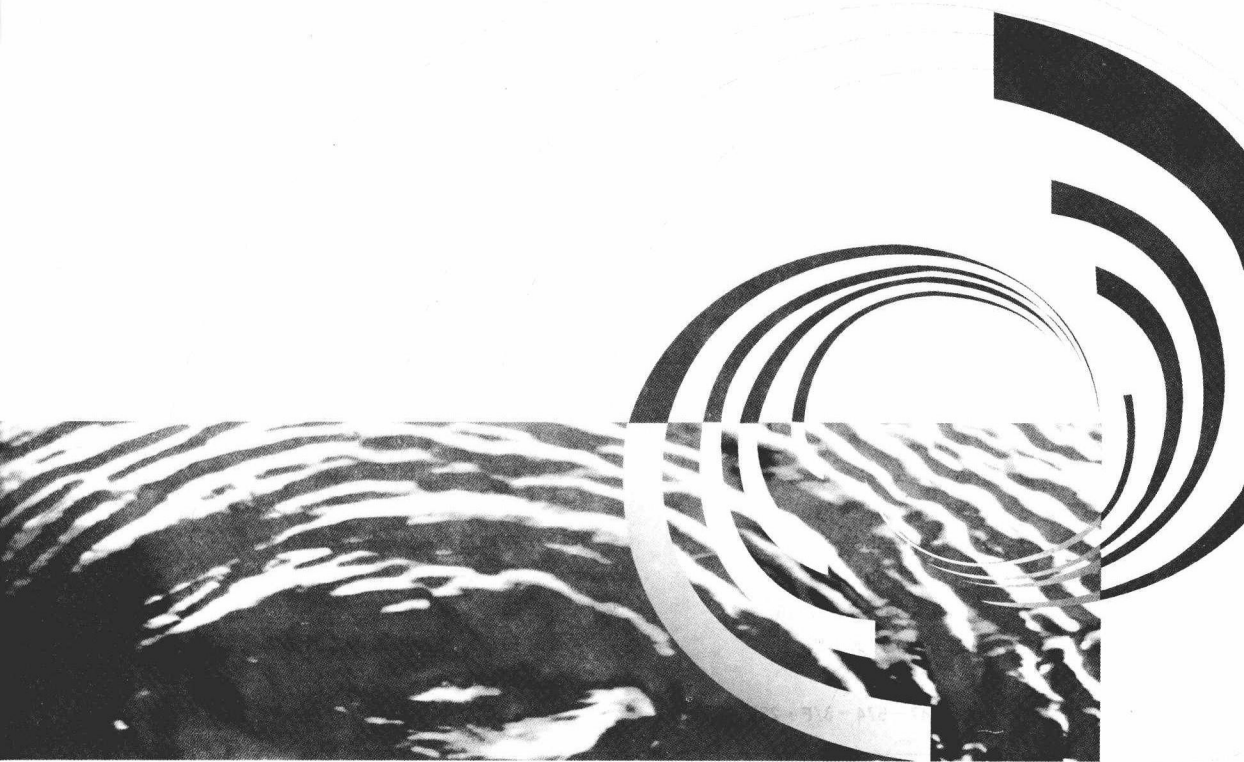
姬鹏程 孙长学 编著



知识产权出版社

鄱阳湖生态经济区 制度建设研究

姬鹏程 孙长学 编著



知识产权出版社

内容提要

本书从建设生态文明的高度,从可持续发展的视角,抓住制约鄱阳湖生态经济区建设的关键体制机制因素,深入分析鄱阳湖生态经济区的功能区划及定位,研究经济发展和生态系统两个系统协调发展的基本特征,提出促进鄱阳湖生态经济区建设的体制、机制和政策法规体系。

本书具有较强的针对性和实际可操作性,对生态经济区建设实践具有一定的指导作用,对相关研究和政府科学决策具有一定的参考价值。

责任编辑:刘 睿

责任校对:韩秀天

文字编辑:刘 睿 王金之

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

鄱阳湖生态经济区制度建设研究/姬鹏程 孙长学编著.

—北京:知识产权出版社,2009.11

ISBN 978-7-80247-574-8

I. 鄱… II. ①姬…②孙 III. 鄱阳湖-生态型-经济区-研究 IV. F127.56

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 190550 号

鄱阳湖生态经济区制度建设研究

POYANGHU SHENGTAIJINGJIQU ZHIDU JIANSHE YANJIU

姬鹏程 孙长学 编著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号院

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8113

印 刷: 北京市兴怀印刷厂

开 本: 720mm×960mm 1/16

版 次: 2009 年 10 月第 1 版

字 数: 365 千字

ISBN 978-7-80247-574-8/F·289 (2709)

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: liurui@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 20

印 次: 2010 年 1 月第 2 次印刷

定 价: 42.00 元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

编写人员名单

编著：

姬鹏程	国家发改委经济体制与管理研究所
孙长学	国家发改委经济体制与管理研究所

参编：

黄云鹏	国家发改委经济体制与管理研究所
谢海燕	国家发改委经济体制与管理研究所
刘 静	中国农业科学院
刘晓萍	国家发改委经济体制与管理研究所
郑 欣	国家发改委经济体制与管理研究所

序 言

鄱阳湖生态经济区建设研究

人类发展的历史是一部不断改造环境、让环境适宜人类生存的历史。伴随着人类历史的进步，人类所面临的生态环境一再被改变。尤其是近现代以来，随着工业的发展，人类拥有了更强的改造生态环境的手段和方式，生态环境也的确在不断地发生改变。然而，人类在不断改造生态环境的同时，也在遭受着生态环境的报复。遭受环境报复后的人们也逐步意识到，人类社会、经济的可持续发展必须以生态环境的良性发展为前提。否则，任由经济发展而导致的环境破坏会威胁到人类的生存和发展。

20世纪以来，世界各个国家在经历过放任发展经济带来的环境污染和生态失衡以后，都开始不断地探索一条促使经济、社会、生态环境平衡发展的可持续发展的道路。改革开放以来，我国就提出不要重复西方“先污染、后治理”的道路，而要走经济、社会、资源和生态环境平衡发展的可持续发展道路。在改革开放以后，我国也采取了各种措施治理环境污染、生态破坏。这些措施和手段对改善我国环境状态和生态环境起到了非常重要的作用。然而，这些手段和措施仍然是针对生态环境遭到破坏以后的情况，并不能达到真正意义上的平衡的可持续发展。为了找到这样一条可持续发展的道路，各国的专家学者不断钻研，提出了各种各样的发展方式和模式。其中生态经济区就是一个典型的代表。

生态经济区是将一定范围的行政区域作为一个整体的生态系统来研究，是在卫生城市、园林城市、生态农业示范区、生态工业园区、生态省等的基础上形成的更高一级、更复杂的复合生态系统，所包含的区域更广阔、人口更多、自然地理环境也更复杂，是一个开放的、动态的发展模式。早在20世纪70年代初，联合国“关于人类居住地的生态综合研究”的计划中，“生态城市”的概念第一次被提出。1992年6月，瑞典向联合国环境与发展大会提交了题为《生态循环——城市可持续发展的基础》的研究报告，在大会上产生了极大的反响，各国纷纷响应、推广。在我国，可持续发展已经成为

我国未来经济发展的基本战略。《中国 21 世纪议程》《全国生态环境建设规划》和《全国生态环境保护纲要》等这些正在积极组织实施的规划，正是可持续发展战略的具体体现。生态经济区是我国在不断探索落实可持续发展战略过程中的一次有益的尝试。

前 言

鄱阳湖生态经济区建设研究

党的“十七大”首次提出了建设生态文明的思想，将“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”，作为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求之一。生态文明是人类社会经过原始文明、农业文明和工业文明后，反思历史尤其是反思工业文明后提出的新的人类文明发展形态和可持续发展模式。我国正处于工业化和城市化加速推进的过程中，传统的经济发展方式面临资源环境压力而难以持续，必须以科学发展观为指导，走可持续发展道路，统筹人与自然和谐发展，建立生态文明和经济文明有机结合的长效机制。从这个意义上讲，建设生态文明，是比建设资源节约型和环境友好型社会更高层次的发展理念、道路和模式。

鄱阳湖生态经济区建设，是在深入贯彻落实科学发展观的新阶段，江西省委省政府作出的重大战略决定，意在解决该地区面临的十分严峻的经济发展和生态建设的双重压力问题。环鄱阳湖地区是江西省经济发展较为落后的地区，人民群众对加快发展的呼声十分强烈，同时，鄱阳湖也是该地区最重要的生态资源，必须重视生态环境建设，保护好鄱阳湖“一湖清水”。近年来，虽然环鄱阳湖地区在改善湖区生态环境方面做了很多努力，然而，由于高消耗、高污染、低效率的经济发展方式还没有从根本上改变，鄱阳湖的生态环境保护面临严峻挑战。经济发展方式的选择受到了行政管理体制、政府绩效考核体系、财税体制、资源及土地管理体制等一系列复杂因素的影响。因此，鄱阳湖生态经济区建设的关键之一在于推进体制机制创新，探索出一条既能保护生态又能实现又好又快发展的新路。鄱阳湖地区建设生态文明的现实需求较为迫切，在制约发展方式转变的各种体制机制政策因素方面在全国具有较强的代表性和典型性。

国家发改委经济体制与管理研究所课题组完成的《鄱阳湖生态经济区建设体制机制创新及政策法规体系研究》，从建设生态文明的高度，从可持续发展的视角，抓住制约鄱阳湖生态经济区建设的关键体制机制因素，深入分析了鄱阳湖生态经济区的功能区划及定位，研究了其经济发展和生态系统两

个系统协调发展的基本特征,提出了促进鄱阳湖生态经济区建设的体制机制和政策法规体系。综合考虑各方面影响因素,阐明了生态经济区建设是一项复杂的系统工程,既要考虑生态系统结构和功能的完整性,又要有利于政府综合管理和经济社会发展,需要政府行政管理、产业布局 and 结构、土地利用、资源开发以及生态环境治理等多方面的协调配合。

本书由6部分内容组成,包括综合篇和5项专题研究报告。其中,综合篇从理论上探讨经济发展和生态系统协调发展的基本特征,分析了鄱阳湖生态经济区建设的体制机制创新及政策法规体系。专题报告分别从鄱阳湖生态经济区建设的体制机制创新、政策支撑体系、法律法规体系、生态保护和环境治理体制机制以及国外从源头上防止污染与保护生态环境的主要做法5个角度展开深入分析,对财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、环境政策等重大政策体系和法律法规建设提出了完善的措施和建议。

鄱阳湖生态经济区建设体制机制创新及政策法规体系的课题研究成果具有重要的学术价值和实践意义。从学术价值来看,该课题的研究为全面系统地把握经济发展与生态保护的关系提供了分析框架,透过制约生态经济区发展的主要问题,揭示其背后的体制机制障碍,深入剖析内部的实质联系,把生态经济区的建设看做一个综合系统工程,从经济、行政和法律等多个方面提出协调配合政策,具有一定的理论创新价值。从实践意义来看,鄱阳湖生态经济区建设顺应了保护鄱阳湖和促进鄱阳湖周边地区发展的现实需要,确保长江中下游生态安全、粮食安全和用水安全。鄱阳湖生态经济区建设的体制机制创新,是江西省探索经济社会发展新模式的突破口,是深入贯彻落实科学发展观的重要内容,在带动江西省乃至整个中部崛起过程中具有十分重要的意义。课题研究成果中提出的许多政策建议都具有较强的针对性和实际可操作性,对生态经济区建设实践具有一定的指导作用,对相关研究和政府科学决策具有一定的参考价值。

综 合 篇

第 1 章	导 言	2
1.1	生态经济区内涵	2
1.2	鄱阳湖生态经济区建设的深刻背景	4
1.3	鄱阳湖生态经济区建设的重大意义	4
第 2 章	生态经济区建设文献评述	6
2.1	国外文献综述	6
2.2	国内文献综述	7
2.3	简要评述	9
第 3 章	生态经济区建设理论支柱	10
3.1	制度变迁理论	10
3.2	外部性理论	13
3.3	生态补偿理论	16
3.4	区域生态经济学理论	21
第 4 章	鄱阳湖生态经济区现状和主要问题	25
4.1	鄱阳湖生态经济区体制机制现状	25
4.2	鄱阳湖生态经济区建设的有利条件	26
4.3	当前鄱阳湖生态经济区建设体制机制缺陷及面临的主要挑战	27
4.4	体制机制创新的优先序及重点	29
4.5	鄱阳湖生态经济区建设体制机制创新的目标	30

第 5 章 鄱阳湖生态经济区建设的体制创新	31
5.1 扎实推进完善社会主义市场经济体制	31
5.2 创新规划体制,充分发挥规划指导与协调作用	31
5.3 深化鄱阳湖生态经济区建设的投融资体制改革	32
5.4 加快推进鄱阳湖生态经济区建设的协调管理体制	32
5.5 完善发展绩效评价考核体制,突出鄱阳湖的生态资本价值	32
5.6 强化约束保障体制,加强鄱阳湖生态经济区发展战略的执行力	33
第 6 章 鄱阳湖生态经济区建设的机制创新	34
6.1 市场调节机制创新	34
6.2 政府引导机制创新	34
6.3 社会参与机制创新	35
6.4 利益补偿机制创新	35
6.5 生态保护机制创新	36
6.6 绿色消费机制创新	37
6.7 完善自主创新机制	37
6.8 健全民主科学决策机制	37
第 7 章 鄱阳湖生态经济区建设的政策体系要点	38
7.1 建立和完善产业导向、扶持激励的政策支撑	38
7.2 促进生态保护和高新技术产业发展的财政政策	39
7.3 创新支撑生态经济区发展的金融政策	40
7.4 实行绿色税收政策和环境收费制度	41
7.5 生态经济区建设的土地政策	43
7.6 生态经济区建设的环境政策	44
7.7 支撑生态经济区建设的科技创新政策	45
7.8 推进生态经济区社会建设的政策要点	46
第 8 章 鄱阳湖生态经济区建设的法律法规体系	49
8.1 现行法律法规存在的主要问题	49
8.2 构建鄱阳湖生态经济区法律法规体系的建议	50

第9章 鄱阳湖生态经济区建设体制机制创新的保障措施和建议	53
9.1 设立江西省鄱阳湖生态经济试验区	53
9.2 组建跨行政区域的鄱阳湖生态经济区管理委员会	53
9.3 科学制定鄱阳湖生态经济区发展总体规划和专项规划	54
9.4 加强中央财政转移支付与生态补偿支持	54
9.5 出台鄱阳湖生态经济区建设指导意见或重点行动纲要	54
9.6 加强鄱阳湖生态经济区立法工作	55
9.7 研究制定鄱阳湖生态经济区综合配套改革方案	55

专 题 篇

专题1 鄱阳湖生态经济区建设体制机制创新研究报告	58
1.1 鄱阳湖生态经济区建设的深刻背景及基本现状	58
1.2 当前鄱阳湖生态经济区建设体制机制缺陷及面临的主要挑战	66
1.3 鄱阳湖生态经济区建设体制创新的主要内容	73
1.4 鄱阳湖生态经济区建设机制创新的主要内容	81
1.5 鄱阳湖生态经济区建设体制机制创新的保障措施及建议	90
专题2 鄱阳湖生态经济区生态保护和环境治理体制机制研究	92
2.1 鄱阳湖生态经济区生态保护和环境治理体制机制现状及问题分析	92
2.2 鄱阳湖生态经济区生态保护和环境治理的意义	101
2.3 鄱阳湖生态经济区生态保护和环境治理体制机制创新的基本思路	103
2.4 创新鄱阳湖生态经济区生态保护和环境治理体制机制的措施建议	104
专题3 国外从源头上防止污染与保护生态环境的主要做法	115
3.1 发达国家和地区的主要做法	115

3.2	发展中国家和地区的主要做法	133
3.3	国外从源头保护生态环境的做法对我国的启示	137
专题 4	鄱阳湖生态经济区建设政策支撑体系研究	143
4.1	建立和完善产业导向、扶持激励的政策支撑	145
4.2	促进生态保护和高新技术产业发展的财政政策	148
4.3	创新支撑生态经济区发展的金融政策	152
4.4	实行绿色税收政策和环境收费制度	156
4.5	生态经济区建设的土地政策	159
4.6	生态经济区建设的环境政策	161
4.7	支撑生态经济区建设的科技创新政策	163
4.8	推进生态经济区公共服务均等化的社会政策	165
专题 5	鄱阳湖生态经济区建设的法律法规体系	
	研究	171
5.1	构建鄱阳湖生态经济区法律法规体系的必要性	171
5.2	与鄱阳湖生态经济区建设相关的法律法规现状分析	173
5.3	现有法律法规对促进鄱阳湖生态经济区建设存在的问题	186
5.4	构建鄱阳湖生态经济区法律法规体系的建议	189
	主要参考文献	202

附 录

1	法律法规	208
	中华人民共和国循环经济促进法	208
	中华人民共和国清洁生产促进法	218
	中华人民共和国节约能源法	223
	中华人民共和国环境保护法	234
	中华人民共和国水法	240
	中华人民共和国水污染防治法	252
2	政策文件	268
	国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知	268

国务院关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知·····	281
国务院关于加快发展循环经济的若干意见·····	288
国务院办公厅转发国家发展和改革委员会等部门关于加快推行 清洁生产意见的通知·····	294
国务院办公厅关于开展资源节约活动的通知·····	300

章 前

综 合 篇

第 1 章

导 言

1.1 生态经济区内涵

生态经济学是研究生态系统与经济系统的复合系统——生态经济系统的矛盾运动发展规律及其应用的经济学分支。如何实现生态系统与经济系统协调发展是生态经济学的中心课题。生态经济是指在一定区域内，以生态环境建设与社会经济发展为核心，遵循生态学原理与经济规律，把区域内自然资源的合理利用、环境保护、生态建设与该区域社会经济发展及城乡建设有机结合起来，通过统一规划、综合建设，发展经济发达、生态高效的产业，建立体制合理、社会和谐的文化及生态健康、景观适宜的环境，实现经济效益、社会效益、生态效益的可持续发展与高度统一。

所谓生态经济区，按照目前的理论，是指生态环境和社会经济等实现了协调发展，各个领域达到了可持续发展目标的经济区域。在这个区域中，人类与自然和谐发展，人的建设与自然的发展相统一，意识、资本和制度在其中具有支配和主导作用。生态经济区不再将传统的区域发展赖以维持自然条件作为外部因素来考虑，而是作为区域的基本构成部分。在生态经济区中，人、生物和环境的发展之间具有整体上的不可替代性，生态经济区中任一部分的单独发展都是不可能的。

生态经济区与传统的“大城市化—现代工业化—现代农业化”区域发展模式有本质的区别。前者是基于可持续发展的原则，全面系统地运用生态学和系统工程等方法 and 理论，同时兼顾社会发展的经济效益、社会效益和生态效益。后者则偏重于经济规律的运用，对社会发展的经济效益是评价该区域发展优劣的主要标准。经济发展所导致的社会和环境发展的滞后或者掠

夺、破坏环境资源等后果则不被重视。“大城市化—现代工业化—现代农业化”的发展模式是在过去的客观条件下逐步形成的，它的形成和发展有其特定的客观理由。但随着经济、政治、环境发生的变化，传统的单一追求经济效益的发展模式弊端日益明显，给人们的生活环境带来了恶劣的影响，甚至威胁到人类的生存和发展。这样，生态经济区这种可持续发展的模式越来越受到各国的欢迎和重视，也成为各国探索可持续发展道路的重要模式和办法。

从某种意义上讲，生态经济区和生态示范区有一定程度上的相似性。生态经济区和生态示范区都重视生态环境的保护和恢复。但二者也存在明显的差别。生态经济区强调的是经济、社会和生态的可持续发展的协调发展，而并不单一强调某一个方面的发展。生态示范区则重点强调生态环境的保护和改善，把经济和社会的发展放在了相对次要的位置。可以认为，生态经济区和生态示范区有一定程度的重叠，但二者是两个不同的概念，其内涵有明显的差别。

生态经济区的主要标志：区域内生态环境良好并且不断趋向更高水平的平衡，自然资源得到合理的保护和利用；以生态或绿色经济为区域发展特色的经济高度发展、结构合理，有极强的综合竞争力；现代生态文化在该区域得以形成并得到发展，民主与法制健全，社会文明程度高；城市和乡村环境优美，人民生活水平全面进入富裕阶段，环境污染得到根本控制和基本消除。

生态经济区的建设实质上是以可持续发展理论为基础，综合运用生态学 and 系统工程的原理和方法，对区域内的社会、经济和生态环境形成的复合系统进行结构的改善和功能的强化；遵循生态规律和经济规律，在恢复和保持良好的生态环境、保护与合理利用各类自然资源的前提下，促进国民经济和社会健康、持续、稳定与协调发展。生态经济区建设的基本目的是在改善和保持良好生态环境和合理利用区域内资源的基础上，协调区域内经济、社会、资源和环境的协调发展，促进区域内经济的总体竞争力的提高。并通过生态环境建设和产业结构调整，建立特有的生态产业与合理的经济结构，逐步实现经济、社会和生态效益的统一，走可持续发展道路。

总之，生态经济区是一个综合了生态、经济、资源和社会的复杂系统。在生态经济区内，经济、生态、社会和资源等单一因素都不是区域发展的主要目的，整个区域内这些因素的协调可持续发展才是生态经济区发展的主要目标。

鄱阳湖生态经济区的建设就是要以鄱阳湖为核心,以环鄱阳湖城市为依托,以鄱阳湖流域五大水系为纽带,优化空间布局、转变发展方式、壮大经济实力、保护生态环境、促进社会和谐,努力建设生态优良、经济发达、城乡协调、生活富裕、生态文明与经济文明高度统一、人与自然和谐相处的生态经济区。

1.2 鄱阳湖生态经济区建设的深刻背景

党的“十七大”首次提出了建设生态文明的思想,将“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、消费规模”,作为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求之一。生态文明是人类社会经过原始文明、农业文明和工业文明后,反思历史尤其是反思工业文明后提出的新的人类文明发展形态和可持续发展模式。尽管我国仍然处于工业化中期,但是,我国面临的内外环境已经同发达国家曾经面对的环境完全不同,传统的工业文明发展轨迹受制于我国的资源和环境禀赋约束而难以持续,必须走出一条人与自然、人与人、人与社会和谐共生、良性循环的人类发展新模式。从这个意义上讲,建设生态文明,是比建设资源节约型和环境友好型社会更高层次的发展理念、道路和模式。

生态经济区与生态文明是紧密联系的。建设生态文明是党的“十七大”提出的战略举措。从“十二大”到“十五大”,我们党一直强调,建设社会主义物质文明、精神文明;“十六大”在此基础上提出了社会主义政治文明。“十七大”报告首次提出建设生态文明。生态文明是“四个文明”的有机组成部分。江西省将以建设鄱阳湖生态经济区为契机,在生态文明建设上走在全国的前列,起到探路、示范的作用,在这方面出经验、出成效。

1.3 鄱阳湖生态经济区建设的重大意义

建设鄱阳湖生态经济区,是在深入贯彻落实科学发展观的新阶段,江西省委省政府作出的重大战略决定,其突出的意义体现在以下方面。

1. 率先探索破除科学发展和建设生态文明的制度障碍。各国的经济发展和产业结构变动存在特定的规律,即一般是农业→轻工业→重化工业→高新技术产业→现代服务业。但是,现代经济的理论和实践充分表明,一国的经济发展是可以跨越某些阶段,并不一定都要走“先污染、后治理”的传统