

北京师范大学资源经济与政策研究中心
北 京 师 范 大 学 资 源 学 院

研究系列/资源经济与管理丛书/

国家可持续发展实验区 建设管理与改革创新

**Construction Management,
Reformation and Innovation
of China National
Sustainable Communities**

何革华 刘学敏 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

国家可持续发展实验区 建设管理与改革创新

**Construction Management,
Reformation and Innovation**
of China National
Sustainable Communities

何革华 刘学敏 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

国家可持续发展实验区建设管理与改革创新/何革华, 刘学敏主编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2012.3

(北京师范大学资源经济与政策研究中心, 北京师范大学资源学院
研究系列/资源经济与管理丛书)

ISBN 978-7-5097-3018-8

I. ①国… II. ①何… ②刘… III. ①实验区-馆里-研究-中国
IV. ①F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 271504 号

北京师范大学资源经济与政策研究中心
研究系列/资源经济与管理丛书
北 京 师 范 大 学 资 源 学 院

国家可持续发展实验区建设管理与改革创新

主 编 / 何革华 刘学敏

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

责任编辑 / 赵建波 关晶焱

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 王翠艳

项目统筹 / 刘骁军

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 14.5

版 次 / 2012 年 3 月第 1 版

字 数 / 403 千字

印 次 / 2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3018-8

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

前 言

从1986年开始的可持续发展实验区建设，至今已成为中国推进可持续发展的一种成熟、规范的实践方式。通过设置国家级和省级两个层次的实验区，依靠科技进步、机制创新和制度建设，全面提高区域可持续发展能力，探索不同类型地区的经济、社会和人口、资源、环境协调发展的机制和模式，为区域可持续发展积累经验、提供借鉴。

作为可持续发展理念与中国实际相结合的产物，实验区具有以下特征：

首先是探索性。可持续发展要求当代人的发展不妨碍后代人发展的能力，它指出：过去所走的道路是不可持续的，未来应该走可持续发展之路，但何种道路是可持续性的，却需要各地根据自己的实际情况去探索和实践。中国幅员辽阔，国情复杂，各地经济发展状况、资源环境条件差别很大，很难以一个模式、一条道路来概括。因此，以实验区的形式来探索中国的可持续发展之路，在局部地区试点、总结经验后再加以推广，才能事半功倍。

其次是可操作性。在推进实验区的过程中，各地都编制了符合当地实际的可持续发展规划，对发展的现状、有利条件和制约因素、发展目标、重点工程、保障措施都有具体的描述和规定，使实验区的建设从一开始就是一个自觉的过程。可持续发展是一个有起点而没有终点的事业，但每个阶段又有不同的任务，所以实验区又确定了各自的实验主题，在建设期内完成实验内容，使区域可持续发展向前推进一大步。

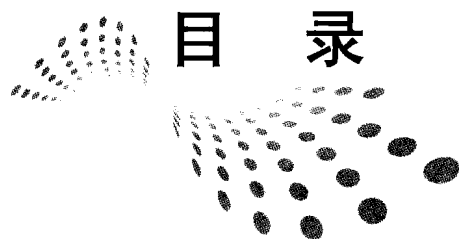
最后是行政性。实验区的建设要充分考虑国情，而中国最重要的国情就是“社会主义市场经济体制”，政府在经济社会发展中起着重要的推动作用。因此，实验区的建设要依靠地方政府强大的公共权力，引导、约束、调控经济社会和资源环境协调发展，地方政府的领导和社会动员是实验区建设和行动计划顺利实施的基本保证。在实践中，党委、政府的主要负责人都是实验区建设的责任人，政府的各职能部门都是实验区的建设者。

这些年来，实验区工作紧紧围绕中国经济社会发展不同阶段的目标和任务，从

中国国情出发，依靠科技引导，开展可持续发展能力建设，推动了经济社会管理体制的改革，创新了可持续发展模式，在缓解区域人口资源环境的压力、推进经济发展和和谐社会建设、提高社会和谐度、探索新型工业化道路等诸多方面进行了积极的探索和实践，积累了大量经验，在国内外产生了重大影响。

本书旨在为实验区建设提供一个可操作的手册。在扼要介绍实验区发展历程、地区分布等的基础上，着重介绍了实验区规划的编制和实验区建设的几个阶段，也介绍了未来实验区建设发展的思路和“十二五”规划，最后提供了在多年建设中形成的典型案例。

本书是集体智慧的结晶，由参与实验区建设多年的领导和专家共同编写而成。首先由何革华、刘学敏提出编写提纲，何革华、刘学敏、程连升、雷世钧、赵正中、张利华、王玉海、梁佩韵、邹波、徐霖、王珊珊、谷潇磊、崔剑、杨本松雪、陈哲、王双、曹斐、张彬、周嘉蕾、黄煌、罗永剑、江冲、廖建辉参与了写作，何革华、刘学敏修改定稿。甘师俊、潘晓东、姚娜提供了很多指导，许多实验区提供了大量珍贵的资料，谨致谢意。



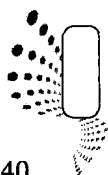
第一部分 实验区建设和管理

第一章 缘起和发展历程	3
一 国际国内背景	3
二 建设历程	13
三 分布和类型	26
第二章 组织和管理	32
一 领导和组织体系	32
二 实验区管理	35
三 先进示范区管理	41
第三章 运行机制	45
一 政府主导	45
二 部门联动	47
三 专家指导	50
四 公众参与	54
五 科技引领	59
六 互动交流与国际合作	61
第四章 规划编制	66
一 意义和要求	66

二 规划的主要内容	71
三 程序与方法	76
四 成功的经验	77
第五章 未来展望	84
一 实验区建设面临的新形势和新要求	84
二 重点目标与任务	87
三 新时期实验区建设的工作调整和推动举措	91
四 加大可持续发展关键技术的示范应用	95

第二部分 实验区改革和创新

生态建设的“恭城模式”	101
安吉“生态经济模式”	103
铜陵循环经济发展	105
榆林“科技引领，创新转型”	107
都匀绿色农业	109
青海海南生态畜牧业	111
青海海西循环经济	113
宁夏中卫干旱区农业发展	115
海林生态经济	117
大庆资源型城市转型	119
重庆“生态北碚”	121
肇东农业资源循环利用	123
山东长岛“负碳经济”	125
山东牟平农业循环经济	127
贵州省清镇市“石漠化治理与生态建设”	130
山东“黄河三角洲”区域联动推进实验区建设	132
山东日照循环经济	135
河北平泉循环经济和生态建设	137

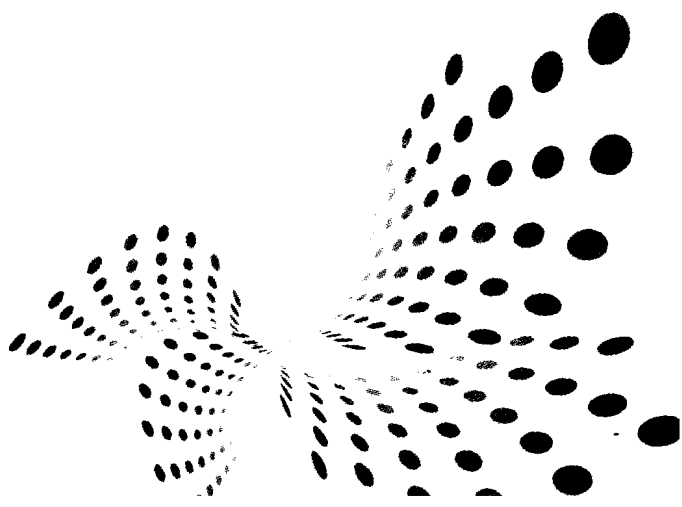


沈阳“沈河模式”	140
武汉江岸“百步亭模式”	142
“塞上绿洲”山西省右玉县	144
“东海绿洲”福建省东山县	147
云南曲靖麒麟太阳能利用	150
林芝森林生态系统保育	152
贵州毕节“人口控制、生态建设、扶贫开发”模式	154
天津东丽“小城镇建设示范”	156
河南竹林“小城镇建设示范”	158
浙江温岭的民主建设	161
吉林临江生态建设	163
辽宁沈阳铁西区棚户区改造	165
辽宁本溪产业转型	167
内蒙古鄂尔多斯“生态移民”	169
内蒙古元宝山煤炭产业转型	171
山西长治“中部资源型后发地区跨越式发展过程中循环经济实验”	173
山西泽州循环经济	175
河北正定农业循环经济	177
新疆克拉玛依资源型城市转型	179
甘肃敦煌沙产业发展	181
四川成都金牛“城乡一体化”	183
四川广汉垃圾处理“广汉模式”	185
重庆万州“三峡移民”	187
广东东莞清溪镇“拒绝污染”	189
湖南资兴生态建设	191
湖南韶山红色旅游	193
湖北钟祥老年产业发展	195
北京西城社区建设	197
北京怀柔生态产业	199
河南鄢陵花卉产业	201

上海“崇明岛生态城建设”	203
江苏省大丰市“麋鹿保护”	205
江苏省常州市“以人为本”	207
江苏省无锡市江南大学“低碳校园”	209
江西省婺源县“中国最美乡村”	211
江西省崇义县“竹产业可持续经营”	213
江西省贵溪市“产业集群发展”	215
江西省井冈山市“红色旅游与生态建设”	217
安徽省毛集实验区“移民建镇”	219
福建省龙岩市“城乡一体化建设”	221

第一部分

实验区建设和管理



第一章 缘起和发展历程

可持续发展思想的产生是在人类社会发展过程中资源和环境问题“胁迫”的结果；可持续发展实验区是中国在推进可持续发展过程中的一项创举，是全球在探索可持续发展道路中的重要实践和示范活动。

一 国际国内背景

（一）国际背景

工业革命发轫于欧洲。工业革命以后，科学技术的进步使社会生产力获得了空前的发展，人类的活动突破了自身体力和脑力的束缚，从而也使人类不再对大自然顶礼膜拜。伴随着市场经济的发展，人们开始摒弃传统的神学观点，从人本主义出发，用人性来反对神性，用人权来反对神权，用个性自由反对宗教规范。由此，社会财富迅速增加，人类进入了一个崭新的时代。

马克思和恩格斯在《共产党宣言》中指出，资产阶级在它不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。自然力的征服、机器的采用、化学在工业和农业中的应用、轮船的行驶、铁路的通行、电报的使用、整个大陆的开垦、河川的通航，仿佛用法术从地下呼唤出来的大量人口，他们设问，“过去哪一个世纪料想到在社会劳动里蕴藏有这样的生产力呢？”^①

在工业文明时代，由于“征服自然”和“改造自然”能力迅速提升，人类开始向自然界的纵深挺进。传统的生产工具被看成是无效率的，由此，新的工具不断产生，创造了空前丰富的社会物质产品，工业革命惠及每个地球人。现在，由于经济增长，世界经济规模不断扩张，尤其是在发达国家，人们被一种由不断增长的物

^① 马克思、恩格斯：《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1995，第277页。

品、服务所构成的消费盛宴包围，世界呈现出空前的繁荣景象。

然而，工业革命使人类获得前所未有的进步的同时，也造成了资源枯竭、环境恶化的直接后果。世界著名的八大公害事件（比利时马斯河谷烟雾事件、美国多诺拉烟雾事件、英国伦敦烟雾事件、美国洛杉矶光化学烟雾事件、日本九州熊本县甲基汞引起水污染事件、日本富山县镉污染事件、日本四日市重金属粉尘和二氧化硫事件、日本九州爱知县等23个县食用米糠油进入氯联苯事件）都与工业文明有关（专栏1 伦敦烟雾事件）。

专栏1 伦敦烟雾事件

1952年12月5~8日，英国首都伦敦市上空烟雾弥漫，煤烟粉尘积蓄不散，造成了震惊一时的烟雾事件。这起事件造成4000名健康市民死亡，8000名患肺部疾病的人也因吸入过多的有毒物质而停止呼吸。12月5日凌晨，出现了罕见的大雾，并伴随着有毒的烟尘。首先是牛对这种烟尘有所反应，与此同时，市民感到胸口窒闷，并伴有咳嗽、喉病、呕吐等症状，当天伦敦的死亡率出现上升。到第3、4天，情况更趋严重，发病率和死亡率剧增，尤以48岁以上者死亡最多，约为平时的3倍；1岁以下幼儿的死亡率也增加1倍。在烟雾笼罩的一周内，伦敦市因支气管炎死亡达704人，冠心病死亡281人，心脏衰竭死亡244人，结核病死亡77人，分别为一周前的9.5、2.4、2.8和5.5倍。此外，肺炎、肺癌、流感以及其他呼吸疾病的死亡率也成倍增长。因为当时弄不清原因，不能采取防治措施，导致伦敦在1957年和1962年又发生烟雾事件。1962年，英国当局对1952年和1962年两次烟雾事件作了对比，终于弄清烟雾发生的原因。

恩格斯曾经说过：“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行报复。每一次胜利，起初确实取得了我们预期的结果，但是往后和再往后却发生完全不同的、出乎预料的影响，常常把最初的结果又消除了。”^①

《寂静的春天》

1962年，美国海洋生物学家蕾切尔·卡逊出版了她的这一环保科普著作。她通过对环境物富集、迁移、转化的描写，阐明了人类同大气、海洋、河流、土壤、动植物之间的关系，初步揭示了污染对生态系统的影响。这是对人类行为和观念进行系统反思的开山之作。

^① 恩格斯：《自然辩证法》，《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，1995，第383页。

卡逊指出,大自然赋予大地景色以多种多样性,然而人们却热心于简化它。这样,人们毁坏了自然界的格局和平衡。她提醒人们,在自然界中没有任何孤立存在的东西。当人类向着其所宣告的征服大自然的目标前进时,也写下了令人痛心的破坏大自然的记录,这种破坏不仅仅直接危害了人们所居住的大地,而且也危害了与人类共享大自然的其他生命。她认为,“控制自然”这个词是一个妄自尊大的想象产物,是当生物学和哲学还处于低级幼稚阶段的产物。^①

《寂静的春天》的出版,犹如旷野中的一声呐喊,用它深切的感受、全面的研究和雄辩的论点改变了历史的进程。美国前副总统、2007年诺贝尔和平奖获得者阿尔·戈尔指出,它(《寂静的春天》)是一座丰碑,它为思想的力量比政治家的力量更强大提供了无可辩驳的证据。^②

《增长的极限》

1968年,来自世界各国的几十位科学家、经济学家、教育家,在意大利菲亚特公司董事长帕塞伊的倡导下,成立了专门研究国际社会所面临的环境、经济问题的“罗马俱乐部”。受该俱乐部的委托,美国经济学家梅多斯于1972年出版了第一份研究报告——《增长的极限》。

该报告认为,世界人口增长、粮食生产、工业发展、资源消耗和环境污染这五项基本因素的运行是指数增长。如用 P 代表某增长因素基期的数量, r 为每一期的增长率, A 为第 n 年的数量,则: $A = P(1+r)^n$ 。

《增长的极限》的出版,引发了一场旷日持久的、激烈的学术之争,尤其是出现了对经济增长价值的怀疑,从价值判断的角度对经济增长的必要性持否定态度的思潮。这种思潮认为,技术进步及其所带来的经济增长仅仅是物质产品的增加,并非一定是人们生活水平的提高,相反,人们为经济增长付出了沉重的代价,尤其是在社会与文化方面。

斯德哥尔摩联合国人类环境会议

1972年6月,联合国人类环境会议在瑞典首都斯德哥尔摩召开,来自世界133个国家和地区的1300多名代表与会,共同商讨环境对人类的影响问题。这是人类第一次把环境问题纳入国际议事日程。会议通过了《联合国人类环境会议宣言》(简称《人类环境宣言》或《斯德哥尔摩宣言》)和《行动计划》,宣告了人类对环境的传统观念的终结,达成了“只有一个地球”、人类与环境是不可分割的“共同体”的共识。这是人类对严重复杂的环境问题作出的一种清醒和理智的选择,

① [美]卡逊:《寂静的春天》,吕瑞兰、李长生译,吉林人民出版社,1997,第73页。

② [美]戈尔:《前言》,载卡逊《寂静的春天》,吕瑞兰、李长生译,吉林人民出版社,1997。

是向采取共同行动保护环境迈出的第一步，是人类环境保护史上的第一座里程碑。

大会指出：保护和改善人类环境是关系到各国人民的幸福和经济发展的重大问题，是各国人民的迫切希望和各国政府的责任，也是人类的紧迫目标。这次会议把各国政府和公众的环境意识向前推进了一大步。

根据这次会议的精神，同年召开的联合国第二十七届大会把每年的6月5日定为“世界环境日”（专栏2 历年“世界环境日”主题）。每年在此期间，联合国环境规划署都要举行纪念活动，发表“环境状况年度报告书”，表彰“全球500佳”，并为每年的“世界环境日”分别设定一个主题，作为会议的指导方针。

中国政府也派代表团参加了本次会议，并在会议文件上签了字，承诺要与各国合作来共同解决环境问题。

专栏2 历年“世界环境日”主题

1974：只有一个地球

1975：人类居住

1976：水，生命的重要源泉

1977：关注臭氧层破坏、水土流失、土壤退化和滥伐森林

1978：没有破坏的发展

1979：为了儿童的未来——没有破坏的发展

1980：新的十年，新的挑战——没有破坏的发展

1981：保护地下水和人类食物链，防治有毒化学品污染

1982：纪念斯德哥尔摩会议十周年——提高环境意识

1983：管理和处置有害废弃物，防治酸雨破坏和提高能源利用率

1984：沙漠化

1985：青年、人口、环境

1986：环境与和平

1987：环境与居住

1988：保护环境、持续发展、公众参与

1989：警惕全球变暖

1990：儿童与环境

1991：气候变化——需要全球合作

1992：只有一个地球——关心与共享

1993：贫穷与环境——摆脱恶性循环

1994：一个地球，一个家庭

1995：各国人民联合起来，创造更加美好的世界

1996：我们的地球、居住地、国家

1997：为了地球上的生命

1998：为了地球上的生命，拯救我们的海洋

1999：拯救地球就是拯救未来

2000：让我们行动起来

2001：世界万物，生命之网

2002：让地球充满生机

2003：水——二十亿生命之所系

2004：海洋存亡 匹夫有责

2005：营造绿色城市，呵护地球家园

2006：沙漠和荒漠化

2007：冰川消融，后果堪忧。中国区主题：污染减排与环境友好型社会

2008：转变传统观念，推行低碳经济。中国区主题：绿色奥运与环境友好型社会

2009：地球需要你：团结起来应对气候变化

2010：多个物种、一颗星球、一个未来

2011：森林：大自然为您效劳

《新的发展观》

1983年，法国经济学家、社会学家弗朗索瓦·佩鲁出版了《新的发展观》，提出了“发展=经济+自然+社会+人”的著名公式。他提出的“为一切人的发展”，“把人的全面发展作为评价尺度和目的”的观点开启了一个新时代。他强调发展应该是“整体的”、“综合的”和“内生的”发展，发展应以“人的价值、人的需要和人的潜力的发挥”为中心，发展是“满足人的基本需要，促进生活质量的提高和共同体每位成员的全面发展”。^① 把发展关注的中心由客体移向主体，是从旧发展观向新发展观的一个质的转变。

《我们共同的未来》

联合国于1983年12月成立了由挪威首相布伦特兰夫人为主席的“世界环境与发展委员会”（WCED），对世界面临的问题及应采取的战略进行研究。该委员会于1987年向联合国提交了《我们共同的未来——从一个地球到一个世界：世界环境与发展委员会的总观点》的研究报告。报告深刻指出，我们需要一条新的发展道

^① 参见〔法〕弗朗索瓦·佩鲁《新的发展观》，张宁、丰子义译，华夏出版社，1987。

路，这就是“可持续发展”的道路。可持续发展是指既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。^①

该报告指出，人们有能力建设一个更加繁荣、更加正义和更加安全的未来。该报告不是对一个污染日益严重、资源日益减少的世界的环境恶化、贫困和艰难不断加剧状况的预测，相反，我们看到了出现一个经济发展的新时代的可能性，这一新时代必须立足于使环境资源得以持续和发展的政策。这种发展对于摆脱世界许多发展中国家正在日益加深的巨大贫困是完全不可缺少的。

可持续发展思想的提出，是关于人类生存与发展的一次思想史上的重要飞跃。

里约热内卢联合国环境与发展大会和《21 世纪议程》

1992 年 6 月，联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢召开，183 个国家和 70 个国际组织与会，102 个国家元首或政府首脑讲话。时任中国政府总理的李鹏率领代表团与会。会议通过了《里约环境与发展宣言》（即《地球宪章》）和《21 世纪议程》。它提供了一个从 20 世纪 90 年代起至 21 世纪的行动蓝图，内容涉及与全球持续发展有关的所有领域，是人类为了可持续发展而制定的行动纲领。

《21 世纪议程》的基本思想是，人类正处于历史的关键时刻，我们正面对着国家之间和各国内部长期存在的悬殊现象和不断加剧的贫困、饥饿、疾病、文盲问题以及人类福利所依赖的生态系统的持续恶化。在这种情况下，把环境问题和发展问题综合处理并提高对这些问题的重视，将会使基本需求得到满足、所有人的生活水平得到提高、生态系统得到较好的保护和管理，并给全人类提供一个更安全、更繁荣的未来。

在《21 世纪议程》中，各国政府提出了详细的行动蓝图，目的是改变世界目前的非持续的经济增长模式，转向从事保护和更新经济增长与发展所依赖的环境资源的活动。行动领域包括保护大气层，阻止砍伐森林、水土流失和沙漠化，防止空气污染和水污染，预防渔业资源的枯竭，改进有毒废弃物的安全管理。

《21 世纪议程》还提出了引起环境压力的发展模式：发展中国家的贫穷和外债，非持续的生产和消费模式，人口压力和国际经济结构。行动计划提出了加强主要人群在实现可持续发展中所应起的作用——妇女、工会、农民、儿童和青年、土著人、科学界、当地政府、商界、工业界和非政府组织。

至此，可持续发展得到了世界最广泛和最高级别的政治承诺。以这次大会为标志，人类对环境和发展的认识提高到了一个崭新的阶段，可持续发展思想成为人类

^① 参见世界环境与发展委员会编《我们共同的未来》，国家环保局外事办公室译，世界知识出版社，1989。