

环境法视野下生态省建设的 理论与实践研究

凌欣 著

天津财经大学法学学术文库

Tianjin University of Finance & Economics



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

天津财经大学法学学术文库

Tianjin University of Finance & Economics

环境法视野下生态省建设的 理论与实践研究

凌欣 著

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

环境法视野下生态省建设的理论与实践研究 / 凌欣
著. —北京: 法律出版社, 2011. 8
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2251 - 2

I. ①环… II. ①凌… III. ①省—生态环境—环境保
护—研究—中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 121343 号

环境法视野下生态省建设的理论与
实践研究
凌欣 著

编辑统筹 法律应用出版社
责任编辑 薛 晗
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京北苑印刷有限责任公司
责任印制 陶 松

开本 A5
印张 7.25
字数 169千
版本 2011年8月第1版
印次 2011年8月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 2251 - 2

定价: 25.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

大学,离不开学术。教学和学术构成大学两个最为核心的部分,如果说教学是大学生存之本,那么,学术就是大学发展之源。惟学术,方能推进学科之发展,促进教学质量之提高。高水平的学术,乃高质量的教学之保证,乃一流大学之必备条件。大学应该尊重学术、倡导学术。大学之学术成就,为大学最为宝贵的精神财富。

学术研究,也离不开大学。蔡元培先生曾言:“大学者,研究高深学问者也。”大学是探究高深学问之圣殿,大学应该为研究学术提供制度保障和精神环境,使大学成为学者的精神家园,为社会的发展贡献更多的知识财富。此外,大学的学术研究,不能忽视那些以学术为理想、追求学术的莘莘学子,他们是大学学术追求永远充满活力之所在。

天津财经大学一贯坚持以提升学术水平为先导,积极地探索、完善各项措施,营造天津财经大学自由健康的学术氛围,鼓励真正的学术创新。经过

五十多年的历史积淀,天津财经大学在会计、金融、经济、管理等方面已经形成了自己的学术特色。近年来,法学院依托本校自身的学科条件和优势,将法学研究与金融、财税、证券等学科的理论与实践联系起来,开展多学科交叉的综合性研究,形成了法学与财政、金融相融互渗的研究特色,涌现出一批颇具影响的学术成果。《天津财经大学法学学术文库》就是其集中的体现。这些作者都具有博士学位,他们年轻、充满朝气,追求学术。本文库就是他们多年来追求学术之成果荟萃。

学术研究永远没有完美之点,但是必须回答出:你的学术思想、学术贡献是什么。

是为序。

张嘉兴 校长、博士生导师

于天津财经大学

2009年8月1日

目 录

绪论/1

第一章 我国生态省建设的提出及其内涵/9

第一节 我国生态省建设的提出/9

一、我国生态环境现状/10

二、由生态示范区到生态省建设的发展/12

第二节 生态省建设的内涵/15

第二章 生态省建设的理论基础/22

第一节 以生态学原理指导生态省建设/23

一、生态平衡原理/24

二、生态系统原理/25

三、生态承载力原理/25

第二节 生态经济学原理/26

一、生态经济学/27

二、以生态经济学理论为基础建设生态省/28

第三节 可持续发展理念/29

2 环境法视野下生态省建设的理论与实践研究

第四节 系统工程学方法/33

第三章 生态省建设的基本诉求/35

第一节 妥善解决经济发展与生态保护的矛盾/36

第二节 谋求生态、经济、社会综合效益最大化/39

第三节 生态省建设的主要内容/41

一、建设优质的生态环境/41

二、发展良好的生态产业/43

三、建设和谐的生态人居/50

四、建设先进的生态文化/52

第四章 生态省建设的实践研究/57

第一节 海南生态省建设实践/58

一、海南生态省建设规划/59

二、海南生态省建设取得的成效/59

三、海南生态省建设采取的措施/62

第二节 吉林生态省建设实践/65

一、生态省建设成效显著/65

二、吉林建设生态省采取的措施/68

第三节 山东生态省建设实践/69

一、山东生态省建设规划/69

二、山东生态省建设的成效/70

三、生态省建设的主要措施/71

第四节 浙江生态省建设实践/75

一、浙江生态省建设规划/75

二、浙江生态省建设的成就及采取的措施/76

第五节 四省生态省建设的主要成就和基本经验/80

一、四省生态省建设的主要成就/80

二、四省生态省建设的基本经验/89

三、生态省建设的制约因素/93

**第五章 对生态省建设的基本认识和生态省建设主体的
责任思考/102**

第一节 对生态省建设的基本认识/102

- 一、生态省建设有其合理性和必要性/102
- 二、生态省应是一种建设模式/105
- 三、生态省建设需要全国一盘棋/110
- 四、生态市、县建设是生态省建设的组成部分/112

第二节 生态省建设主体的责任思考/114

- 一、生态省建设之政府责任/115
- 二、生态省建设之企事业单位责任/121
- 三、生态省建设之公众参与/124

第六章 加强生态省建设的对策建议/129

第一节 树立生态省建设的正确观念/129

- 一、生态省建设要以科学发展观为指导思想/129
- 二、生态省建设应树立人与自然和谐的观念/130
- 三、以建设生态文明的理念推动生态省建设/132
- 四、生态省建设要树立环境保护优先的观念/133

第二节 完善生态省建设的组织管理体系/133

- 一、完善生态省建设的目标责任制度/133
- 二、健全生态省建设的综合协调机制/134
- 三、完善生态省建设政绩考核制度/134
- 四、建立生态省建设的经济与环境综合决策机制/136

第三节 以生态功能区划和主体功能区划指导生态省建设/141

- 一、以生态功能区划为指导因地制宜制定生态省建设的任务和目标/142
- 二、用生态功能区划指导自然资源有序开发和产业合理布局/143
- 三、实行差别化的区域开发政策/144

4 环境法视野下生态省建设的理论与实践研究

四、实行有区别的绩效评价体系/144

第四节 建立和完善生态省建设的生态补偿机制/145

一、建立和完善生态补偿机制是生态省建设的需要/145

二、完善政府引导、市场推进、社会参与的生态补偿机制/148

第五节 通过宣传教育引导公众参与生态省建设/151

一、加大生态省建设的新闻舆论宣传力度,营造氛围/151

二、加强环境教育,培育全民生态意识/155

三、建立和完善信息反馈机制/156

四、切实保护公众的生态环境知情权/157

五、举办活动,引导公众参与形式多样的生态建设活动/157

第六节 完善生态省法制建设/158

一、生态省建设的综合立法/160

二、其他有关生态省建设的配套法规体系/160

附录1 全国生态示范区建设规划纲要(1996~2050年)/166

附录2 全国生态环境保护纲要/177

附录3 生态县、生态市、生态省建设指标(修订稿)/188

参考文献/208

后记/220

绪 论

生态省是指以生态哲学为理念、以生态法制为保障,在生态环境可以承载的范围内发展生态经济,最终建设而成的一个人与自然和谐相处的环境友好的省份。生态省建设就是以可持续发展观为指导,通过行政、经济、法律和教育等手段,在省域范围内保护生态环境、发展生态产业、建设生态人居和生态文化,使经济和社会建设朝着有利于环境保护的方向发展。

目前,我国已经有多个省份在进行生态省建设,还有一些省区正在积极筹备进行生态省建设,但是,其中有关生态省建设的理论与实践都还有待研究。虽然,海南、吉林和山东等较早进行生态省建设的省份,在创建活动中已对理论问题有所研究,也总结出了一些实践经验,可以为正在进行或者将要进行生态省建设的省区提供借鉴。但是生态省建设毕竟是一项新生事物,并且不同的省区具有不同的省情,包括经济发展水平、资源环境状况等方面都各有差别。因此,生态省建设没有现成的模式可以借鉴。如何为不同省区创建生态省提供

具有共性的基础理论和基本的建设经验,这就需要对生态省建设的理论与实践进行进一步的研究和创新。对生态省建设进行理论研究,深化生态省建设的内涵,明确生态省的基本建设方向和内容等,可以丰富生态省建设的理论,同时也可以为生态省建设提供理论指导。对生态省建设进行实践研究,总结经验、发现问题,可以满足以下两方面的需求:一方面,将经验升华到理论,并由此开拓新思路,引入新理论,进行理论创新,满足生态省建设实践的迫切需要;另一方面,面对生态省建设中存在的问题,我们需要不断地探索、研究利用什么理论和如何利用这些理论来解决生态省建设中存在的问题。因此,有必要对生态省建设进行理论创新和实践研究,为生态省建设提出有益的思路。

自开展生态省建设以来,就有专家、学者对生态省建设进行了相关研究。综观国内有关生态省建设的理论研究成果,大致可以归纳为三个方面的内容:

第一,对生态省建设基本要求的研究。我们开展生态省创建这项工作,自然需要明确什么是生态省,符合什么样的要求才能成为生态省。对此问题,学者们分别提出了自己的观点。我国著名生态经济学家、中国社会科学院王松霭研究员强调用生态经济学理论指导生态省建设,以实现发达的经济、良好的生态和文明的社会为基本内容的生态经济建设工作。^{〔1〕}王如松教授在其“生态政区建设的系统框架——生态安全、循环经济与和谐社会”中论述了生态政区建设的三个支撑点,即生态安全、循环经济与和谐社会。刘新宜教授在“生态省建设的基本诉求评析”一文中认为,生态省建设应当满足“生态环境质量领先”、“社会经济发展与生态环境建设兼顾”、“绿色 GDP 最大化”、“可持续发展战略的全面落实”以及“一流生活质量的创建”这五项基本诉求,这些基本诉求是实

〔1〕 王松霭:“用生态经济学理论指导生态省建设”,载《江西财经大学学报》2005年第1期。

现生态省建设理想目标的必要条件,生态省建设的最终目的就是创建世界一流的生活质量,并在此过程中为人类提供一个走可持续发展道路的示范。

第二,关于生态省建设法制保障的研究。蔡守秋教授在《建设生态区的法制保障》中对生态法制在建设生态区中的作用进行了专门的研究,他指出“建设生态区特别是生态省是建设可持续发展社会的具体化,加强环境资源法制建设是建设生态区的根本保障”。蔡守秋教授还提出了生态省法制建设的主要内容:提高对生态省建设及其法制保障的重要性的认识;抓好现有法律法规的执行,加强生态法的实施和法律服务,实行严格、公正的行政执法和司法,切实发挥生态法的法律调整作用和保障作用。

第三,对各建设试点省的生态省建设对策的研究。对各建设试点省的生态省建设对策的研究是目前学界研究的重点。王如松教授等著的《海南生态省建设的理论与实践》一书,系统总结了海南生态省建设的经验和教训。该书认为,生态省建设的理论基础是社会—经济—自然复合生态系统理论、生态服务功能以及复合生态系统规划、管理与建设的系统方法。通过总结海南建省的各种发展成败经验,探讨并提出了社会—经济—自然平衡、协调、持续发展的海南生态省建设的“三赢”模式和规划管理方法。该书还为海南生态省建设的“区域生态保育与景观建设”、“生态省的产业发展与循环经济构架”、“人居环境建设与城乡环境保护”、“生态文化与能力建设”提出了具体的建设措施。沈满洪教授等著的《绿色浙江——生态省建设创新之路》一书主要围绕“进一步发挥浙江的生态优势,创建生态省,打造绿色浙江”这一战略展开。“绿色”和“创新”是该书的两个关键词,“绿色”充分体现生态省建设的本质,而“创新”则充分体现在建设生态省过程中取得的成就。该书认为,建设“绿色浙江”是一个系统工程,涵盖了绿色观念、绿色组织、绿色载体、绿色产业、绿色环境、绿色科技和绿色制度等各个方面,并分别从这几个方

面对“绿色浙江”建设取得的成功经验和存在的问题进行了总结和分析。福建师范大学傅发春在其硕士学位论文中,在分析、概括福建生态环境优势的基础上,着重对福建发展生态效益型经济做了研究,通过对理论与现实问题结合分析,提出合理利用自然生态资源,促进生态资源向生态资本转化,把福建建设成为生态良性循环、生态效益型经济发达的可持续发展省份。福建师范大学关琰珠博士在其博士论文“区域生态环境建设的理论与实践研究——以福建省为例”中,以福建省行政区域为研究对象,通过确立生态省建设指标体系,进行定量化研究,运用 GIS 技术将福建省划分出不同生态区域类型,同时进行生态补偿机制研究,为实施生态省建设奠定科学基础。另外,自 2004 年首届生态省建设论坛举办以来,一年一度的生态省建设论坛已成为各省进行理论研讨、经验交流和区域协作的平台。

在国外与我国生态省相似的概念是生态城市、生态园区和社区。

据考察,西方生态型城市的萌芽产生于 19 世纪英国社会学家霍华德提出的“田园城市”思想。霍华德的《明日的田园城市》集中阐发了他的田园城市思想。在这本书里,他绘制了著名的三磁铁图,列举了城市、乡村的优点与缺点,认为城市与乡村都不适应人民的生活,只有城乡结合的田园城市,“可以把一切最生动活泼的城市生活的优点和美丽、愉快的乡村环境和谐地组合在一起。”^{〔1〕}1919 年田园城市和城市规划协会与霍华德协商,对田园城市下了一个简短的定义:“田园城市是为安排健康的生活和工业而设计的城镇;其规模要有可能满足各种社会生活,但不能太大;被乡村带包围;全部土地归公众所有或者托人为社区代管。”^{〔2〕}20 世纪 70 年代初,联合国在“关于人类居住地的生态综合研

〔1〕 [英]埃比尼泽·霍华德:《明日的田园城市》,金经元译,商务印书馆 2000 年版,第 6 页。

〔2〕 [英]埃比尼泽·霍华德:《明日的田园城市》,金经元译,商务印书馆 2000 年版,译序第 18 页。

究”计划中首次提出“生态城市”的概念。1980年苏联科学家奥·延尼斯基明确提出了生态城市的思想,生态城市的概念和理论研究进展随之高涨。国外学者分别从不同的角度来研究生态城市的内涵、主要特征、指标体系、发展规划思路与方向、基本框架、具体目标及步骤等。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。大会之后,瑞典的256个市全部实施了“生态循环城”计划,取得了成功的经验,促进了全球生态城市、生态示范区建设等的全面发展。美国生态学家理查德·瑞吉斯特在《生态城市伯克利:为一个健康的未来建设城市》中提出了所期望的理想生态城市应具有六点特征,在其著作《生态城市——建设与自然平衡的人居环境》中提出了生态城市发展的战略与策略。国外生态城市、生态园区和社区建设与我国生态省建设的内涵是一致的,就是在保护生态环境的基础上发展生态经济、建设生态社会。

国外生态城市、生态园区和社区建设思想更加注重实用性和可操作性,强调针对现实问题提出具体的实施方案,规划出建设模式,其理论研究大多集中于生态界和规划界。

通过对国内外学者、专家有关生态省建设研究理论的学习,本书将对生态省建设的理论与实践进行研究,在生态文明理念下思考生态省建设的基本诉求,对生态省建设提出新的认识;并以海南、浙江和山东等生态省建设的实践为例,研究生态省建设实践中取得的成功经验和存在的问题,为进一步加快生态省建设提出对策建议。该研究的理论和实践意义主要表现在以下两个方面:

第一,生态省建设的理论与实践研究可以进一步深化生态省建设的内涵、丰富生态省建设的理论,具有一定的学术意义。我国的生态省理论研究刚刚起步,而现实是已有多个省份提出了生态省建设的目标,这更迫切需要从理论上进行研究并有所创新。本书不是仅从生态学、生态

经济学角度去思考生态省建设,而是从生态省建设的目的、手段、内容和指导理念等方面对生态省建设内涵进行思考,认为生态省建设是以生态哲学为理念、以生态法制为保障、以生态经济为依托的,从而进一步深化了生态省建设的内涵。本书在对生态省建设基本方向的把握,使生态省建设的研究回到省域范围内环境保护的问题上来,明确了生态省建设的核心问题应是省域的经济和社会发展不能超过本省的资源环境承载力。另外,对生态省建设合理性及其存在的不合理方面提出了一些认识,以期对生态省建设的研究提供一种思路。

第二,生态省建设的理论与实践研究可以为正在进行或将要进行生态省建设的省区提供启示与参考。本书通过对海南、山东和浙江等生态省建设实践的研究,总结了生态省建设的成效、经验与制约因素。不同省份生态省建设的政策措施、工作举措和成功经验对正在进行或将要进行生态省建设的省区具有重要的借鉴意义。对如何进一步推进生态省建设的顺利进行,本书提出了对策建议,如树立建设生态省的正确观念、完善生态省建设的组织管理机制、生态补偿机制和公众参与机制等一系列长效机制和制度,希望这些对策建议可以为生态省建设实践提供参考。总之,生态省建设的理论与实践研究对促使我国生态省建设沿着法制化、规范化的轨道继续深入开展具有一定的实践意义。

本书的主体部分由六章组成。第一章“我国生态省建设的提出及其内涵”;第二章“生态省建设的理论基础”;第三章“生态省建设的基本诉求”;第四章“生态省建设的实践研究”;第五章“对生态省建设的基本认识和生态省建设主体的责任思考”;第六章“加强生态省建设的对策建议”。这六部分的逻辑关系及各部分的主要研究内容是:

第一章“我国生态省建设的提出及其内涵”通过对我国“生态省”建设提出过程的论述,以及对生态省建设内涵的界定,为本书的研究奠定基础。近20年来,在中国经济迅速发展的同时,资源消耗、环境污染问题也很严重。面对生态环境的严峻形势,我国在可持续发展观的指导

下,不断探索与创新,寻找一条适合我国国情、保持经济稳定高速发展、人与自然和谐相处的环境友好的发展道路。自1995年开始在全国开展的生态示范区创建活动,就是贯彻可持续发展战略的重要举措。在生态示范区建设不断取得成绩的同时,示范区的规模开始从县域逐渐发展到地区、城市以及省。生态省建设就是在生态示范区基础上发展形成的更高一级的经济、社会、环境协调发展模式,是对可持续发展实践的新的探索。目前学界一些专家、学者对生态省建设的内涵进行了研究,通过对这些研究的学习和总结,本书从生态省建设的目的、手段、内容和指导理念等方面出发,对生态省建设的内涵提出了一些看法。

第二章“生态省建设的理论基础”对生态省建设的理论基础进行阐述。建设生态省,从根本上讲,就是要把自然界生态良性循环的规律引入整个经济社会的大系统,其理论基础有生态学原理、生态经济学原理、可持续发展理念和系统工程学方法等。

我们建设生态省应当明确要建设什么样的生态省,也就是说,我们的生态省建设要朝着什么方向努力。第三章“生态省建设的基本诉求”认为生态省建设并不是仅仅追求绿化率、空气质量等少数几个指标,而是追求全省的经济、社会建设朝着有利于环境保护的方向发展。具体而言就是在生态省建设中妥善解决经济发展与生态保护的矛盾,谋求经济、社会、生态效益最大化。为实现生态省建设的诉求,生态省建设的内容体系应包括四方面:建设优质的生态环境;发展良好的生态产业;建设和谐的生态人居;建设先进的生态文化。通过对生态省建设诉求的研究,为总结生态省建设试点省取得的成效和面临的差距提供了一个标准,也为推进生态省建设的进一步完善明确努力的方向。

第四章是“生态省建设的实践研究”。我国自1999年开始生态省建设以来,全国已有多个省份实施了生态省建设的试点工作。在进行生态省建设的试点省份中,本书以海南、吉林、山东和浙江为例,对生态省建设取得的成绩、面临的制约因素以及建设生态省的经验启示进行了

研究。

第五章是“对生态省建设的基本认识和生态省建设主体的责任思考”。作为研究者,对于我国生态省建设除给予肯定评价外,也应该用实事求是的眼光去看待其存在的问题,既要发现其合理性,也要正视其存在的某些不当的方面。生态省建设有其合理性和必然性,但是综观目前我国生态省建设的现状,也存在一些不合理的方面,应对生态省建设有一个新的认识。本书认为生态省建设应当是一种可持续发展的建设模式,其发展的过程和趋势比追求几项建设指标更重要;生态省建设并不是只有经济发达的省份可以进行,西部地区的省份也可以因地制宜,发挥资源、区位等优势,扬长避短,开拓创新,建设体现其区域特色的可持续发展的生态省;生态省建设也并不意味着各省关起门来搞建设,应与其他省份建立一种协同合作的关系,需要全国一盘棋;另外,我国不仅有生态省建设,而且也有生态市、县建设,本书对于生态市、县建设的合理性问题也给予了关注,认为生态市、县应当是生态省建设的组成部分。建设生态省是一项系统工程,需要政府、企业和公众等主体承担与其角色相适应的义务和责任。

第六章是“加强生态省建设的对策建议”。基于对生态省建设的这些基本认识,本书为进一步推动生态省建设顺利进行提出了对策建议。一是树立生态省建设的正确观念;二是完善生态省建设的组织管理体系;三是以生态功能区划和主体功能区划指导生态省建设;四是完善生态的补偿机制;五是加强宣传教育,引导公众参与生态省建设;六是进一步完善生态省的法制建设。