

江西省社会科学院学术文库



SHENGTAI HUANJING BAOHU YU GUANLI TIZHI CHUANGXIN

生态环境保护与管理体制创新

以鄱阳湖生态经济区为样本

YI YANGHU SHENGTAI JINGJIQU WEI YANGBEN

■ 主 编 汪玉奇

中国社会科学出版社

江西省社会科学院学术文库

SHENGTAI HUANJING BAOHU YU GUANLI TIZHI CHUANGXIN

生态环境保护与管理体制创新

以鄱阳湖生态经济区为样本

YI YANGHU SHENGTAI JINGJIQU WEI YANGBEN

■ 主 编 汪玉奇



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

生态环境保护与管理体制创新:以鄱阳湖生态经济区为样本 / 汪玉奇主编. —北京:中国社会科学出版社, 2013. 7

ISBN 978-7-5161-2802-2

I. ①生… II. ①汪… III. ①鄱阳湖—流域—生态环境—环境管理—管理体制—研究 IV. ①X321.256

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 126172 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 王会一
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 7 月第 1 版
印 次 2013 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16
插 页 2
字 数 268 千字
定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010-64009791

版权所有 侵权必究

《江西省社会科学院学术文库》编委会

主 任 汪玉奇

委 员 姜 玮

叶 青

毛智勇

马雪松

万建强

夏汉宁

《江西省社会科学院学术文库》总序

汪玉奇

繁荣和发展社会科学事业，是社会主义文化建设重要的组成部分。如果说，科学技术代表着一个国家的综合国力，而科学技术中包括社会科学，那么繁荣和发展社会科学就是提升和壮大综合国力的必然要求。站在这样的高度审视我们所从事的事业，审视我们所获得的学术成果，我们充满民族的责任感和时代的使命感。

江西自古以来文风鼎盛，在这片土地上，产生了一大批光耀中华史册的文化名人。辉煌的历史必然给历史的传承者提出一个责无旁贷的问题：学术薪火能否在一代又一代的传承中熊熊燃烧下去？江西省社会科学院作为全省社会科学的研究中心和最高机构，必须响亮而坚定地回答这一问题。

——我们要与时俱进，追踪社会主义现代化建设的新情况、新问题，为发展马克思主义，丰富中国特色社会主义理论体系奉献更多的创新性成果。

——我们要紧贴江西科学发展、进位赶超、绿色崛起的发展大局，探寻欠发达地区加速推进现代化的规律与路径，为省委省政府决策服务，成为真正意义上的智库。

——我们要精心整理和研究江西极为丰富的历史文化遗产，使其中的精华得以传承、弘扬和光大。

于是，我们勤奋，我们敬业，我们耕耘，我们收获。中华文明在很大程度上是文字铸造的文明，古往今来，中国的学者们都注重著书立说。在“十二五”开局之年，我们隆重地搭建“江西省社会科学院学术文库”，以此报效故园、报效国家、报效时代。

目 录

第一章 绪言	(1)
一 研究背景与研究意义	(1)
二 国内外研究综述	(4)
三 研究路径和方法	(10)
四 研究内容	(12)
第二章 鄱阳湖生态环境基本状况	(16)
一 自然地理状况	(16)
二 自然资源状况	(18)
三 鄱阳湖生态环境保护成效及存在的主要问题	(28)
第三章 鄱阳湖生态环境保护政策现状	(36)
一 国家有关法律法规	(36)
二 江西有关法规政策	(51)
三 有关鄱阳湖的保护	(55)
四 管理政策、法律法规存在的问题	(64)
第四章 鄱阳湖现有生态环境管理体制	(70)
一 省级鄱阳湖管理机构及职能	(70)
二 沿湖地方政府及保护区	(71)
三 相关管理部门	(72)
四 存在的问题	(77)
第五章 鄱阳湖环境政策工具实施效果评估	(84)
一 命令控制型环境政策的实施效果分析	(84)
二 经济激励型环境政策实施效果分析	(89)
三 公众参与型环境政策实施效果分析	(97)
第六章 鄱阳湖生态环境管理需求与管理策略	(108)
一 发展方式生态化转向的政策引导与管理	(108)

二	单一管理到综合流域生态系统管理的需求与策略	(113)
三	统筹城乡实现生态公平的需求与管理	(117)
四	“政府直控”到“多元治理”体制创新需求与策略	(120)
第七章	鄱阳湖生态环境管理体系设计	(126)
一	总体思路	(126)
二	鄱阳湖流域水环境保护管理体系	(131)
三	鄱阳湖湿地保护管理体制	(139)
四	鄱阳湖流域水资源管理体制	(143)
第八章	鄱阳湖生态环境管理的路径选择	(148)
一	鄱阳湖流域生态环境监测预警与评价机制	(148)
二	鄱阳湖流域绿色 GDP 考核机制	(158)
三	鄱阳湖流域生态补偿机制	(163)
四	鄱阳湖流域生态环境保护机制	(178)
第九章	国内外流域生态环境管理经验借鉴	(181)
一	国内外流域生态管理的基本做法	(181)
二	国内外流域生态管理体制的主要模式	(196)
三	国内外流域生态管理的经验借鉴	(206)
第十章	鄱阳湖生态环境管理政策建议	(215)
一	建立适合鄱阳湖流域环境保护的体制机制	(215)
二	发展符合鄱阳湖环境保护要求的产业	(229)
三	制定鄱阳湖及流域环境标准制度	(234)
四	构建鄱阳湖流域生态环境评价指标体系	(238)
五	大力推动生态建设	(239)
六	加强科学技术对环境保护的支撑能力	(240)
参考文献		(244)

第一章 绪 言

随着我国环境问题与经济社会发展的矛盾日益突出，生态环境问题越来越得到党和政府的高度重视，生态环境保护与管理体制在实践中也不断得到改革和完善，实践了由单一管理体制到多元管理体制，再到综合管理体制的转变，取得了较大的成效。然而，随着经济社会的快速发展，环境问题变得更为复杂、严峻，环境管理体制改革的滞后于现实需求，还存在诸多问题有待进一步完善。本书以鄱阳湖地区为研究对象，希望通过鄱阳湖地区生态环境保护与管理体制问题的研究，对该区域现有的环境政策以及生态环境保护与管理体制进行合理评估，并根据新形势下鄱阳湖生态环境管理需求，提出该区域生态环境保护管理体系的总体设计，探索生态环境保护管理体制改革的完善的具体路径，以期对鄱阳湖生态环境保护与管理体制的创新有所贡献。

一 研究背景与研究意义

（一）研究背景

鄱阳湖位于江西省的北部、长江中下游南岸，上承赣、抚、信、饶、修五大河，下接长江，是长江流域最大的通江湖泊，也是中国第一大淡水湖。多年由湖口注入长江的平均水量为 1436 亿立方米，占长江干流多年平均径流量（长江大通水文站）的 15.6%，超过了黄、淮、海三河水量的总和。鄱阳湖及流域丰富的水资源对稳定长江中下游正常生态流量，调蓄洪水、防止长江口海水倒灌等发挥着巨大作用。特别是入江水环境质量的优劣，对维护长江中下游流域生态环境安全，促进长江中下游流域社会经济发展，发挥着十分重要的作用。

鄱阳湖流域面积 16.2 万平方千米，其中江西境内流域面积为 15.7 万平方千米，占江西省国土面积 94% 左右。鄱阳湖流域生态系统结构复杂、

类型多样,具有明显的整体性和复合性。归纳起来,主要是五大生态系统,即森林生态系统、湿地生态系统、草地生态系统、农田生态系统和城市生态系统,这些生态系统又由若干个子系统形成,但最具鄱阳湖流域区域特性并起主导作用的是亚热带森林生态系统和鄱阳湖湿地生态系统。其中亚热带森林生态系统主要分布在五大水系流域,是五大水系生态系统的主要组成部分。鄱阳湖湿地生态系统面积占中国湖泊湿地面积的 $1/20$,占长江中下游淡水湖泊湿地面积的近 $1/4$,在中国湿地尤其是湖泊湿地中有着重要的地位,在鄱阳湖流域生态系统中具有突出的地位。

1. 鄱阳湖

鄱阳湖湖盆水域辽阔,是吞吐型、季节性淡水湖泊,高水湖相,低水河相,具有“高水是湖,低水似河”、“洪水一片,枯水一线”的独特景观。洪、枯水期的湖泊面积、容积相差极大,湖口水文站水位 22.59 米(吴淞基面,下同)时,相应面积 4500 平方千米,容积 340×10^8 立方米。湖口水文站水位 5.9 米时,面积 146 平方千米,容积 4.5×10^8 立方米。面积最大与最小相差将近 31 倍,湖体容积最大与最小相差将近 76 倍。

2. 鄱阳湖区

鄱阳湖正常水位形成的水域、湖洲滩地,分别属于沿湖 12 个县(区),东为湖口、都昌、鄱阳 3 县,南为余干、进贤、南昌、新建 4 县,西为永修、德安(含共青开发区)、星子 3 县,西北为九江市庐山区。面积 1971.5 平方千米,占江西全省总面积的 12%。鄱阳湖水域与湖洲滩地所在的行政区域称为鄱阳湖区(或称湖滨地区)。

3. 鄱阳湖生态经济区

鄱阳湖生态经济区,是指鄱阳湖区域内通过功能联系和空间联系所形成的具有密切经济联系的经济空间。即依托一定的自然环境和交通网络空间连绵分布,以鄱阳湖城市圈为依托,以保护生态、发展生态经济为特色的经济区。鄱阳湖生态经济区包括南昌、景德镇、鹰潭 3 市,以及九江、新余、抚州、宜春、上饶、吉安市的部分县(市、区),共 38 个县(市、区)和鄱阳湖全部湖体在内,国土面积为 5.12 万平方千米,占江西省国土面积的 30%,人口占江西省 50%,经济总量占江西省 60%。该区域是我国重要的生态功能保护区,是世界自然基金会划定的全球重要生态区,承担着调洪蓄水、调节气候、降解污染等多种生态功能。鄱阳湖生态经济区还是长江三角洲、珠江三角洲、海峡西岸经济区等重要经济板块的直接

腹地，是中部地区正在加速形成的增长极之一，具有发展生态经济、促进生态与经济协调发展的良好条件。2009年12月12日，国务院正式批复《鄱阳湖生态经济区规划》，鄱阳湖生态经济区建设上升到国家层面，成为国家重要的区域发展战略。按照国务院的批复，鄱阳湖生态经济区的功能定位是：全国大湖流域综合开发示范区、长江中下游水生态安全保障区、加快中部崛起重要带动区、国际生态经济合作重要平台，其最终目标是要把鄱阳湖生态经济区建设成为全国生态文明与经济社会发展协调统一、人与自然和谐相处的生态经济示范区和中国低碳经济发展先行区。

（二）研究意义

鄱阳湖生态经济区肩负着保护鄱阳湖“一湖清水”、探索大湖流域生态与经济协调发展的历史使命。要实现江西“科学发展、绿色崛起”的建设目标，必须秉承“在保护中发展，在发展中保护”的可持续发展理念，正确处理经济发展与环境保护的关系，进一步完善生态环境政策和环境保护管理机制，提高流域生态环境保护管理绩效。目前鄱阳湖及流域生态环境管理能力不强，体制和机制不顺，生态环境监测监控能力缺乏；流域农业面源污染防治尚无切实有效的法规依据；适用于鄱阳湖的环境质量标准、水质标准及与之相配套的排放标准尚未建立；湖区周边、流域上游及中下游统筹协调机制尚未建立，流域上下游生态补偿问题尚无妥善解决的政策；现行有限的管理政策仍然存在诸多不足。从生态管理角度而言，鄱阳湖区域及流域污染源管理、资源管理、生态监控预警、流域综合管理等各方面的管理体系的系统性研究工作尚未开展。在此背景下，开展鄱阳湖生态环境保护与管理体制问题研究能够为鄱阳湖及流域生态环境管理政策、体制建立和完善提供客观的理论依据和重要保障，因此，本书的研究具有重要的理论价值和现实指导意义。

一是有利于从根本上解决流域内水污染问题。目前鄱阳湖水质状况虽然总体上较好，但是仍然存在鄱阳湖区湿地功能下降、生物自然性衰退、生物多样性受损、水体污染日益加重的问题，保护“一湖清水”的压力不断增大。这一方面固然是由于工业化、城镇化的不断推进，使得生活污染、农业面源污染和工业污染加剧，另一方面与目前的生态环境保护管理体制不够完善也是分不开的。因此，必须进一步完善目前的水资源管理体制，更加注重流域管理，尊重水资源发展的客观规律才能逐步改善目前的

水资源污染等问题，而这正是本书的研究目的和研究重点。

二是有利于强化流域管理和促进区域协调发展。以流域为单元实施水资源的统一管理，符合水资源的自然规律。鄱阳湖地区水资源保护、开发、利用、节约及防治水害的任务很重，开展鄱阳湖生态环境保护管理体制研究，有利于建立一个权威统一的流域管理机构，形成统一、协调、高效的流域水资源管理机制，协调各地区和各部门之间的涉水活动，对流域水资源进行科学配置、科学调度，实现水资源可持续利用，并加大水环境综合整治的力度，对水环境实施更严格的保护，促进流域经济社会的和谐及可持续发展。

三是有利于鄱阳湖流域生态环境政策的进一步完善。本书全面梳理鄱阳湖区及流域现有的生态环境管理政策、法律法规，并通过多种研究手段，围绕鄱阳湖生态安全，系统分析各种管理手段的优点和不足，对已经实施的生态环境管理措施进行绩效评估，从而列举出现有管理手段存在的问题，合理评价现有生态环境政策工具的实施效果，提出环境政策工具改进以及生态环境保护及管理体制创新的思路 and 措施。

四是有利于协调区域和行业之间的水事关系，保障水资源的有效调度。在流域中，往往因水的流动性而产生复杂的利益关系，这些利益关系包括：因水资源的使用发生的上下游之间的利益关系，因森林植被的开发、使用和破坏而产生的上下游之间的利益关系，因水电资源的开发利用而产生的水电资源的开发受益者与受害者之间的利益关系等。由于这些复杂的利益关系，流域内区域之间有时为了各自利益，会产生不同的矛盾。不同部门对水资源的管理又往往相互脱节，对可能发生的水事纠纷难以协调解决。本书通过深入分析鄱阳湖生态环境管理的部门职能、相互关系和综合协调等管理机制，为理顺和完善鄱阳湖流域、鄱阳湖区生态环境管理体制提出具有可操作性的改革建议，有利于协商区域和行业之间的水事关系，保障水资源的有效调度，化解不同利益主体之间的矛盾，维护社会稳定，促进和谐社会建设。

二 国内外研究综述

国外学者对流域管理体制的研究文献很少，但欧美国家通过流域开发治理的实践，形成了许多各具特色的流域管理体制。欧洲国家，尤其是英

法等国实行流域管理比较成功,且为许多国家所效仿。现在欧共体国家已普遍按自然流域建立了水管理机构,实行两级水管理。国家一级,政府主管部门负责制定水政策、法规;审批流域规划;协调流域间的水问题。水管理与开发的权限主要集中在流域管理一级,实行流域自治:一是流域水管理与开发决策上的自治。在流域机构之上设有流域委员会或董事会,作为其领导机构,其主席由政府任命,成员是中央政府与水有关的各部门代表及地方政府和用水户的代表,通常被称为“水议会”。其主要职责是进行决策,即审查或确定流域规划、流域管理的方针政策和财政(主要是收费)预算计划以及监督流域机构的执行情况。二是流域财政自治,实行流域内水资源或水环境“用户付费”的政策。除国家对防洪、排水或灌溉等项目实行投资或补助外,基本上是以本流域的自筹资金用于流域开发和管理。美国的密西西比河流域、澳大利亚的墨累—达令河流域也在流域生态管理体制方面积累了许多可资借鉴的成功经验。

我国在流域管理方面也进行了许多有益的探索。立法方面,我国以宪法为基础,已制定了一系列水资源保护的法律法规。《中华人民共和国宪法》是我国的基本大法,它做出了保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害;保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物等规定。另外,已颁布了《中华人民共和国大气污染防治法》、《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《海洋环境保护法》、《环境噪声污染防治法》等5项法律。为了合理地开发、利用和保护自然资源,又制定了《水法》、《水土保持法》、《森林法》、《草原法》、《矿产资源法》、《渔业法》、《土地管理法》和《野生动物保护法》等多部环境保护资源法。部门法规方面,大部分与流域密切相关的部门分别就其直接管理区域制定了部门规章制度,如长江委代水利部拟制并颁布实施的水法规有《长江河道采砂管理条例》、《长江河道采砂管理条例实施办法》、《三峡水库调度和库区水资源与河道管理办法》等。流域管理体制创新方面,我国也进行了许多探索,如长江、黄河、淮河都建立了专门的流域管理委员会,负责流域的综合管理。

流域生态环境保护管理体制研究方面,国内学者开展研究的时间较晚。在1978年改革开放前的计划经济体制下,我国流域管理体制只是计划经济体制的一部分,没有人对流域管理体制进行深入研究。改革开放后,伴随着计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,经济利益主体

日益多元化,流域内不同经济主体的利益博弈导致一系列在现行管理体制下无法克服的流域水资源和水生态被破坏并不断恶化的问题,这些问题引起了国内学者的关注。学者们从流域的基本特性出发,通过借鉴国外流域管理体制的成功经验,反思我国现行的流域管理体制的不足,探讨流域管理体制的新模式。

王树义(2000)认为,必须改革我国在流域管理方面所实行的分割管理的管理体制,建立一个统一管理、垂直领导的管理体制。建议:首先,在中央设立直属国务院领导的“中华人民共和国国家流域管理总局”。该局可以在水利部、环境保护总局、林业总局、农业部、交通部等部门有关下属业务司、局、处的基础上组建,直接地或者通过其下属的流域管理机关履行流域管理的职责、行使管理权限,其财政开支纳入国家预算。其次,在国家流域管理总局下面,按流域设立若干专门的流域管理局,如“国家流域管理总局长江流域管理局”、“国家流域管理总局黄河流域管理局”、“国家流域管理总局淮河流域管理局”等。各专门的流域管理局可在现有的各流域水利委员会的基础上组建。另外,将原属于沿流域各地方水利、环境保护、农业、林业、交通等部门行使的有关职责和管理权限移交给相应的各专门流域管理局,由其统一行使。为了更好地履行流域管理的职责,行使自己的管理权限,各专门的流域管理局可以根据工作的实际需要,按支流设立流域管理分局,如“国家流域管理总局长江流域管理局嘉陵江分局”等。流域管理分局直接接受流域管理局的领导和业务指导。各流域管理分局的财政开支由其上一级流域管理局拨给。以此形成一个以国家流域管理总局、各专门的流域管理局和流域管理分局为具体管理机关的流域统一管理、垂直领导的管理体系。

陈晓梅、刘丽红等(2008)对我国流域管理体制改革的途径和方向进行了探讨,提出了流域管理体制的模式:一是要通过必要的法律和制度保障,强化流域管理机构行政主体地位,树立流域管理机构的绝对权威;二是要建立双轨制的管理组织结构,流域管理机关直接接受中央政府领导,流域管理机关和区域管理机构分别代表国家和地方行使职权,分别在宏观上和微观上实施流域管理。同时,提出了流域管理体制的运行机制:多元决策机制,吸收代表不同利益的主体参与决策;权力制衡机制,在流域、区域两个层次上协调、制约、平衡权力;经济调控机制,协调流域管

理机关和区域管理机构使用经济手段实现管理职能；公众参与机制，使流域众多利益相关者的意见能够得到充分的反映和协调。

吴志平（2008）提出要创立新型的流域管理体制，认为流域水资源管理体制应与国家政治体制改革和建立社会主义市场经济制度相适应。实行流域水资源统一管理是构架流域水资源管理体系的前提，完善的流域水资源管理法律、法规体系是流域水资源管理体系有效运转的保障。流域管理以宏观管理为主，对流域水资源实行统一规划、统一调度、统一管理，区域事务由区域管理；流域与区域管理应事权明晰、职能明确、职责统一，相互衔接、相互监督、相互制约、相互促进；逐步建立流域民主协商制度和有效的协商沟通、质疑及公众参与制度。流域水资源管理体制的建立和完善是一个系统工程，应在现有管理体制的基础上进行改革和完善，要在体制、机制和法制等各方面统筹考虑、精心设计，敢于探索、勇于实践，深化改革、整体推进。

吕树明（2009）提出，构建流域协商机制是当前流域管理体制改革的选项。流域机构在维持现有体制（水利部派出机构）的情况下，牵头搭建流域各省、各部门（电力、航运、环保等）参与的非法定行政主体的流域管理协调委员会模式，是一种较好的选项。按照这种模式设立的流域协管会是一个非常设的议事机构，不列入国家行政序列，与成员单位不具有行政隶属关系，实行“协商+参与”的管理模式。流域协委会的主要职责包括：确定流域“善治”目标；协调解决流域规划和流域水资源可持续利用发展战略问题；协调解决流域治理和管理中的重大事项；听取办事机构和流域内有关部门对流域协委会作出的决议和决定的执行情况汇报。作为流域协委会的办事机构，流域管理机构的职责主要是负责流域协委会的日常具体工作，负责组织实施和监督协委会决议、决定，并向协委会进行工作汇报。

王世进、何凯（2009）提出要运用综合生态系统的管理模式完善我国的流域管理制度，认为目前应着重解决以下三个问题：一是用综合生态系统的理念指导我国的流域管理立法。在立法中，把流域内的自然环境、生态环境、自然资源和社会经济看成相互作用、相互依存和相互制约的一个完整的生态社会经济统一体，按照流域管理的实质，建立一套适合于我国水资源自然流域特性和多功能统一性的流域管理体制，实现水资源和其他环境资源的优化配置和最大综合效益，保障和促进我国经济、社会和环

境的可持续发展。二是建立统一强效的流域管理协调机制。流域管理机构的设立应符合综合生态系统模式的要求,最重要的是这一管理机构应该具有统一强效的协调功能。三是在立法中确立公众参与流域管理制度。综合生态系统模式要求综合运用政府的、市场的和公众的调整机制处理环境问题。公众作为流域生态系统中的一部分,对流域中存在的问题有切身的感受,因此可以有针对性地提出意见。公众参与到流域的管理中,充分体现了生态系统中人的作用,不但可以为管理机关提供信息和智力支持,同时也可以使管理机构制定的政策得到顺畅的执行,是加强对流域管理监督的重要途径。

钱翌、刘莹(2010)对中国与国外流域管理体制进行了对比分析,指出了目前我国流域管理体制方面存在的诸多问题,包括流域管理机构的设置及职权、流域管理机构的管理模式、流域管理中的立法问题、流域管理机构的管理模式、流域管理的执法与执法监督、流域管理的科技和资金投入等方面的不足。在此基础上提出了改善流域环境管理体制的政策建议。提出要在推进行政管理机构和体制的改革、完善立法的基础上着重建立生态补偿和征税机制,即通过一定的政策手段实行流域生态保护外部性的内部化,让流域生态保护成果的受益者支付相应的费用,实现对流域生态环境保护投资者的合理回报和流域生态环境这种公共物品的足额提供,激励流域上下游的人们从事生态环境保护投资并使生态环境资本增值。

在流域生态保护管理体制个案研究方面,学者们也进行了许多有益的探索。王敏捷、冯有连(2001)对黄河上中游流域水资源管理体制进行了研究,提出要强化流域机构对水资源统管的权威性、建立合理的黄河水资源价格机制和水资源费统征制度等政策建议。黄庭义(2004)就长江流域管理体制进行了研究,提出应制定长江流域管理法、组建长江流域管理委员会、建立行政区域管理服从流域管理的统一管理机制、建立长江流域综合开发治理咨询委员会等建议。张丽(2011)对太湖流域水资源保护管理制度进行了研究,提出了完善太湖流域水资源管理体制的政策建议:一是应该制定并完善相关的法律法规;二是要突出流域管理,弱化行政区域管理,合理划分两者之间的职权,让太湖管理局成为整个太湖流域水资源管理的决策机构,而各级水行政主管部门只能是执行机构。秦文展(2011)研究了湘江流域治理管理体制系统的运行机制。提出加强湘江流域水资源保护,重点要通过完善法律法规,强化执法能力,建立政绩考核

制度,强化政府责任,加强教育和宣传,强化公众意识等手段完善制约机制;通过加大财政投入力度,拓宽投融资渠道等手段完善投入机制。

在鄱阳湖生态环境保护管理方面,姬鹏飞、孙长学等(2009)从区域生态经济学的角度探讨了鄱阳湖生态经济区生态保护和环境治理体制机制问题,提出要加强统一领导、落实目标责任;建立环境监控体系,提高环境监管能力;建立鄱阳湖自然灾害预警系统;创新生态环境保护治理的投融资机制;完善水价形成机制;引入经济补偿机制的政策建议。

孙晓山从水资源管理和利用的角度,提出对鄱阳湖及鄱阳湖流域应实行最严格的水资源和水环境管理制度,要进一步完善涉湖法规,理顺管理体制,整合资源形成合力,提升依法管理能力;要以重点传统水利工程为抓手,科学调配水资源,确保鄱阳湖“一湖清水”在量上具有可操作性和安全性。

聂爱平(2011)从法治视角,对鄱阳湖流域水资源管理体制改革的方向进行了研究,认为要确保鄱阳湖的“一湖清水”,对流域的水资源管理体制进行改革是时势所趋。必须通过立法建立高效运行的管理体制,以流域作为一个大的生态单元,设置符合水生态规律的流域行政管理体制,建立并完善水资源统管部门与分管部门的协调机制,建立并完善水资源管理部门与各级政府之间的协调机制,建立并完善水资源生态保护监督机制,构建符合中国国情的行之有效的大湖流域管理与区域管理相结合的科学管理机制。

曾文忠、张天泽(2011)从公众参与机制的角度,对鄱阳湖水资源管理体制问题进行了研究,并提出了自己的建议,认为水资源的开发与保护涉及不同的利益集团和社会公众利益,有关鄱阳湖水环境管理体制中的公众参与的规定比较少,也没有突出其功能作用,致使上令下不能行,下情上不能达,导致水资源主管部门与相关机构、人员关系不畅,因此应尽快建立公众参与机制,提高公众参与生态环境保护管理的积极性。

综上所述,国内外在流域生态环境保护管理体制构建方面进行了许多有益的探索,国内外学者也从不同角度对我国的流域管理体制进行了研究,但以鄱阳湖流域为特定研究对象,运用交叉学科对鄱阳湖流域的生态环境保护管理体制进行深入研究成果不多,特别是对如何构建鄱阳湖流域统一管理生态环境保护新体制和该体制如何运行没有进行系统的论述。基于此,本书选择运用新制度经济学、生态经济学、区域经济学、可持续

发展理论和系统论的有关理论,探讨适合鄱阳湖流域可持续发展的生态环境保护管理体制创新。

三 研究路径和方法

(一) 研究目的

——全面梳理鄱阳湖区及流域现行生态环境保护的有关法律、法规、条例和政策。分析涉及鄱阳湖区/流域各级生态环境保护行政职能部门职责与关系。

——结合鄱阳湖区及流域各级生态环境保护与管理职能部门的职责与关系,分析研究鄱阳湖区及流域生态环境管理体制和机制现状,以及所存在的问题。

——根据鄱阳湖区及流域生态环境管理政策的实施效果和环境管理的U值模型,对鄱阳湖区生态环境管理绩效进行评估设计。

——根据鄱阳湖的生态功能定位和生态安全(主要包括水资源与水环境、湿地生态环境、候鸟和生物多样性、渔业资源、农业灌溉)保护需求,提出完善鄱阳湖生态环境保护的协调工作机制。

——结合江湖关系、河湖关系,以及国家对鄱阳湖区的生态功能定位和要求,探索在长江中下游及鄱阳湖区及流域实施生态补偿机制的可行性方案。

(二) 研究方法

1. 技术方法

——规范研究和实证研究相结合的方法。既要环鄱阳湖流域环境保护现状与条件进行理性判断,又要用大量事实进行客观描述,实现理论和实证的相互补充。

——动态分析和静态分析相结合的方法。鄱阳湖生态经济区的建设过程,实际上是在环湖区域这个特殊的空间地域中,在较长时间序列中相互作用形成的。因此,必须把握其静态和动态特征。

——定量与定性研究相结合的方法。在客观分析鄱阳湖区经济发展现状、趋势时,需要进行定量分析;在提出实践途径和相关保障措施时,需要进行定性分析。