

本书得到南京航空航天大学“十五”学科建设经费的部分资助

# 区域可持续发展与区域形象设计

徐 强 著  
郭本海

东南大学出版社

## 内 容 提 要

本书从一个全新的视角提出了区域持续发展的形象设计问题,指出区域发展的关键是区域经济发展,区域经济发展的关键是定位,定位又是通过区域形象设计表现的;将区域经济持续发展与区域形象设计相联系,提出区域可持续发展下的“区域形象设计”概念;围绕区域形象设计,重新认识区域可持续发展的模式、战略、手段、评价与调控,提出了区域发展力的新构架。

本书是谋求区域发展新思路的学术著作,语言通俗易懂,贯穿全书的是区域持续发展新思路和新方法分析,有着极强的实用价值,特别适合从事区域规划和开发、区域经济管理的人员和有关研究人员阅读。

### 图书在版编目(CIP)数据

区域可持续发展与区域形象设计/徐强,郭本海著. —南京:东南大学出版社,2005.4

ISBN 7-81089-884-1

I. 区... II. ①徐... ②郭... III. 区域发展—可持续发展—研究—中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 015049 号

东南大学出版社出版发行  
(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销 印刷厂印刷  
开本:700mm×1000mm 1/16 印张:16 字数:323 千字  
2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷  
定价:28.00 元

(凡因印装质量问题,可直接向发行科调换。电话:025-3792327)

## 自序

九五期间,我承担了江苏省哲学社会科学研究规划课题“苏南地区环境经济预警系统与管理研究”,在调查中我发现苏南的经济在改革开放后发展迅速,但环境问题却越来越突出,严重地影响到该区域的可持续发展。2001年,在承担江苏省委宣传部公开招标课题“江苏区域文化的构成及其与经济互动的关系,现代化进程中文化、经济协调发展的理论创新和战略研究”的时候,我又发现区域的文化形象对于区域经济发展的重要意义,并越发感觉到一个区域如果没有环境和经济社会的协调发展,要实现持续发展是极其困难的。

这几年在承担硕士研究生的“可持续发展理论”、“资源和环境经济学”等课程的教学过程中,与学生们就江苏可持续发展的形象问题进行过很多的讨论,深感建设区域新形象的重要性,这些都促成了本书的写作。

我国的可持续发展研究和实践应该都是走在世界前列的。我们是世界上第一个发表国别 21 世纪议程的国家,我们也有着要在 13 亿人口的压力下,解决经济发展与可持续发展的巨大的实践空间,自然科学工作者和社会科学工作者都对此课题做过很多的研究;区域形象的研究也有许多人在做,且成绩斐然,不过目前的研究主要是在城市形象方面。将区域可持续发展理论和区域形象联系起来进行研究的,目前就不多见了,而且对“区域”而不是单对“城市”这个特殊区域所进行的研究就更加少,这促成了我的进一步研究。

笔者认为,将区域的研究重点从“城市”扩大到更大的“区域”是特别有意义的。2004年,我承担了江苏省社会科学基金课题“减轻农民负担的公共政策研究”和江苏省高校人文社会科学研究项目“江苏农村公共产品投资渠道与农民增收关系研究”。在对中国“三农问题”的关注下,我发现中国城乡二元结构是制约我国区域可持续发展的瓶颈,区域持续发展问题比城市发展显得更加重要。实现区域可持续发展,在城市要解决以经济增长作为惟一发展目标的认识,在农村要解决资源和环境不是农村发展的主要问题的认识。这些错误认识的转变需要用以可持续发展为指导的新的区域形象来完成,区域形象设计和建设对于区域可持续发展、对于区域之间的协调可持续发展都是有意义的。

本书对区域可持续发展与区域形象的关系和一致性的研究是初步的,在这个领域有着大量的问题需要学者们的共同努力。笔者认为,以下几个方面的研究尤其迫切:

此为试读,需要完整PDF请访问: [www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

- (1) 区域可持续发展理论指导下的区域协调发展理论研究；
- (2) 区域形象的形式和内容研究；
- (3) 区域中的城乡差别对区域整体可持续发展的影响及其对策研究；
- (4) 区域经济发展和经济发展的形象与区域可持续发展和可持续发展的形象  
的比较研究；
- (5) 打破区域封闭,实现区域合作的领域和形式的研究；
- (6) 区域可持续发展的具体手段研究,等等。

本书的初步讨论是粗糙的,笔者只是期望能够起到抛砖引玉的作用。笔者欢迎批评,欢迎讨论。

徐 强

2004 年冬

于南京航空航天大学卫桥新村

# 目 录

第一章 概论	(1)
第一节 区域可持续发展问题的由来	(2)
第二节 区域可持续发展的内涵和特点	(8)
第三节 我国区域可持续发展的现状	(16)
第四节 我国区域可持续发展的理论指导——科学发展观	(19)
第五节 区域可持续发展与区域形象设计的关系	(21)
第二章 区域可持续发展与形象	(24)
第一节 区域可持续发展的前提	(25)
第二节 区域形象的内容和形式	(27)
第三节 可持续发展要求下,区域形象建设中的区域文化和公众参与	(43)
第四节 讨论	(46)
第三章 区域可持续发展的战略选择	(50)
第一节 区域可持续发展战略的理论辨析	(50)
第二节 制定区域可持续发展战略的方法论	(61)
第三节 区域可持续发展战略制定案例 ——安徽省马鞍山市城市发展定位的战略分析	(74)
第四章 区域可持续发展模式	(80)
第一节 (区域)可持续发展模式研究现状	(80)
第二节 区域可持续发展模式的分析	(88)
第三节 区域可持续发展模式选择	(95)
第四节 讨论	(100)
第五章 区域可持续发展力研究	(102)
第一节 区域可持续发展力的涵义	(102)
第二节 区域可持续发展力的几种研究	(107)
第三节 区域可持续发展力的形象化设计	(113)

第四节	讨论	(122)
<b>第六章</b>	<b>区域可持续发展的手段</b>	(125)
第一节	区域可持续发展的经济手段	(125)
第二节	区域可持续发展的法律手段	(132)
第三节	区域可持续发展的行政手段	(138)
第四节	区域可持续发展的技术手段	(144)
<b>第七章</b>	<b>区域形象识别系统</b>	(148)
第一节	区域形象识别系统的概念和特征	(148)
第二节	区域形象识别系统的子系统	(154)
第三节	区域形象识别系统的设计	(162)
第四节	区域形象识别系统的建设	(169)
第五节	讨论	(174)
<b>第八章</b>	<b>区域可持续发展评估体系</b>	(179)
第一节	区域可持续发展评估概述	(179)
第二节	区域可持续发展的指标体系设计	(186)
第三节	区域可持续发展评估的方法	(194)
<b>第九章</b>	<b>区域可持续发展的调控</b>	(198)
第一节	区域可持续发展的调控系统	(198)
第二节	区域可持续发展的政策调控	(204)
第三节	区域可持续发展的市场调控	(211)
第四节	区域可持续发展的道德调控	(217)
<b>第十章</b>	<b>区域的协调发展</b>	(224)
第一节	区域发展的协调性及其意义	(224)
第二节	区域协调发展的理论研究	(228)
第三节	区际差异的协调	(233)
第四节	区内差异的协调	(237)
第五节	讨论	(244)
<b>参考文献</b>		(246)
<b>后记</b>		(250)

## 第六章 区域可持续发展的手段

### 本章导读

促进区域可持续发展有很多手段,主要是经济手段、法律手段、行政手段和技术手段。经济手段是指人们通过国家或经济组织,按照客观经济规律的要求,不断调整经济变量来协调区域发展过程中各种利益关系,影响区域经济运行的各种方法;法律手段,就是指依靠立法和执法来调节区域发展中的各种经济关系和经济活动的行为和规范;行政手段,是指政府凭借政权的力量和权威,通过发布命令、指示和出台政策、决定等具有约束力的手段,直接调节和控制社会经济活动的行为;技术手段则是辅助上述手段的具体技术。

区域可持续发展的手段是指借以实现区域可持续发展目标的有效途径和可采取的各种措施的总和。区域可持续发展的手段的运用过程,就是区域可持续发展力发挥作用的过程,也是区域可持续发展战略实践的过程;区域可持续发展手段的具体运用,应体现区域发展形象设计的要求,同时与所选择的发展模式相适应。

### 第一节 区域可持续发展的经济手段

#### 一、经济手段的含义及特征

区域可持续发展的经济手段是指人们通过国家或经济组织,按照客观经济规律的要求,不断调整经济变量来协调区域发展过程中各种利益关系,影响区域经济运行的各种方法。经济手段是区域可持续发展的主要手段。区域发展的基础是经

经济发展,经济手段是调节经济活动,协调经济活动各种利益关系,实现经济发展最基本的手段;如果缺少对经济手段的合理运用,其他手段的运用就没有基础。

经济手段包括国家和地方政府自觉运用的价格、税收、货币、信贷、财政等经济杠杆,也包括国家或经济组织对其直接掌握的财力、物力资源的分配和使用,这两个方面相辅相成,密切配合。一方面,经济杠杆的有效运用需要以一定的财力、物力资源为物质基础;另一方面,对财力、物力资源的使用要紧紧密结合经济杠杆的调节功能,使资源配置向提高经济效益和实现预定的目标的方向进行。

一般来说,区域可持续发展的经济手段有以下基本特征:

(1) 间接性。运用经济手段调节经济活动,一般不直接干预经济活动主体的行为,而是运用经济杠杆的作用机制,通过经济利益关系来间接调整经济活动。

(2) 规律性。区域可持续发展经济手段的运用,是建立在对经济运行内在规律的准确把握基础之上的;运用经济手段推动区域经济发展,应符合经济规律的要求,要注意提高经济活动效率 and 经济效益,使资源得到有效配置。

(3) 政策性。经济手段一般与国家地方的经济管理政策和有关制度密切相连,许多经济手段就是经济政策的具体实施。经济手段的这种政策性特征,体现了宏观经济管理部门的管理意图和导向,也为有效运用经济手段提供了政策保障和操作规范。

## 二、经济手段的构成及其应用

### 1) 经济增长的基本途径

(1) 投资。投资是实现经济增长进而实现经济发展的重要途径。投资直接导致项目的形成、生产工艺的改进、设备的更新、人力资源素质的提高以及区域经济环境的改善,这是区域可持续发展所必需的生产和再生产活动得以进行的基础;增加投资可以创造更多的就业机会,带动其他资源的流动和运转并发挥效益;对生态环境的投资,不仅改善了区域发展的内部条件,还可以吸引其他投资共同参与区域发展。现阶段,我国区域发展过程中的投资活动要注意以下几点:

第一,尽可能拓展资金来源的渠道,多方筹集资金。区域发展筹集资金的来源有中央政府拨入资金(中央财政划转)、地方政府财政支付、各经济组织自筹资金、国内银行贷款、国际金融机构贷款、外商投资、吸收社会闲散资金等。每种来源的资金对区域发展都会起到相应的促进作用,但仅靠某一来源的资金是不足以满足区域可持续发展的需要的。因此,在实际工作中,要千方百计拓展资金来源渠道,要克服等、靠、要思想,多方筹集资金,吸引更多的投资,为区域可持续发展提供资金积累。

第二,要加强基础设施投资,重视环境保护和生态建设。基础设施和区域生态环境状况,是区域可持续发展的基本条件。虽然基础设施和生态环境本身并不能直接创造收益,但完善的基础设施和良好的生态环境可以为区域发展提供极大的地区知名度,吸引更多的投资者加盟。“风物长宜放眼量”,区域发展的决策者们要认识到这一点,切勿急功近利,导致发展没有后劲。

第三,加大对人力资本的投资力度,加强区域可持续发展的智力基础,提高区域发展综合实力。人力资本是凝结在那些具有较强创新能力、较高管理技能、较先进思想观念的高素质人力资源中的资本存量。人力资本与非人力资本结合,可以创造出更大的价值,即人力资本的投资收益率要高于非人力资本。人力资本作为企业极其重要的资源,已成为配置企业资源的主体,在现代企业发展和经济增长中处于核心地位;这种资本的投入越充分,企业做出正确决策的可能性就越大,抵御市场风险、应对竞争的能力就越强。人力资本的效用不仅表现于此,在其本身为企业带来资本收益的同时,作为一种能动资本,它还推动着物质性资本或货币性资本等非能动性资本的运转。

(2) 发展贸易。贸易特别是对外贸易,是拉动一个国家和地区经济发展的重要手段。在区域发展过程中,影响贸易的因素主要有三个方面:一是区域整体形象建设。这是区域可持续发展的一项基础性工作,它对区域自身以及参与区域经济交流和经贸往来都有重要的影响;区域形象的好坏直接影响消费者对一个地区信誉的直观判断和对其产品的信心。像曾经发生的福建晋江假药案、山西假汾酒事件、金华火腿风波和招远龙口粉丝事件等,都严重损害了所在地区的主导产业形象和区域整体形象,它不仅使这些地区的相关行业的发展遭受严重挫折,还在一定程度上影响了这些地区的整体经济发展。区域形象建设要多管齐下,多方共同参与。既要加强公共关系,广泛联系社会各界;更要苦练内功,做好基本工作。二是主导产业的培养和优势产业的发展状况。优势产业和主导产业对于区域可持续发展的作用犹如一面旗帜,对外,它能展现区域形象,体现区域经济的特色;对内,它可以引领和带动其他产业的发展,形成一业为主,多业并进的产业格局。这可以提升地区经济的竞争实力,进而推动贸易的发展。三是贸易体制的改革。近年来,我国贸易体制改革取得重大进展,目前大部分企业都有贸易自主权(包括开展对外贸易的自主权),但这还远远不够;贸易体制改革应在简化审批手续,提供更优质、更有效的贸易服务上下狠功夫,尤其是如何更有效地为各行业和企业的外贸活动提供服务,值得各地区深入思考和研究。比如贸易渠道的创建,现在一般是各行业各自为政,各企业独立行动;这虽然在一定程度上可以培养行业或企业的竞争意识,促使其加强管理,改善经营,但从区域经济发展全局来说则是得不偿失,有些企业特别是一些中小企业,往往显得力不从心。如果地方政府和主管部门能够在市场开发,

特别是国际市场开发上为这些行业和企业提供必要的带动和支持,则可以取得良好的协同效应。

(3) 消费。在经济发展过程中正确处理积累与消费的关系,至关重要,二者的比例关系应处于一个恰当的水平。因此,消费也是促进经济发展的一个基本因素。在区域发展中,发展绿色产业,倡导绿色消费、理性消费,这样才能在消费水平提高的同时,使消费者的消费质量也得到提高,使扩大消费与区域可持续发展相一致;另外,还要加强和逐步完善社会保障体系,使居民敢于消费。

#### 2) 促进区域可持续发展的经济杠杆手段

(1) 价格手段。价格手段是重要的经济杠杆手段。虽然在社会主义条件下,产品和服务的定价功能大多让位于市场,但对于重要部门和产品(包括生活资料和生产资料)的定价,还不能完全市场化。即使在西方发达市场经济国家也是如此。通过政府定价,调节生产和投资方向,有利于优化区域经济的产业结构,倾斜性价格对于区域经济发展中产业扶持和重点项目支付会起到一定的作用;价格还作为核算工具,考核经济活动的效率,在区域发展决策中扮演重要角色。在运用价格手段促进区域经济发展时,要依据基本的经济规律,即应考虑价值规律、市场供求规律和区域可持续发展内在规律的要求,政府定价不能违背经济规律,否则会适得其反;同时,在运用价格手段时,要注意消除由于现存的价格关系不顺、定价机制不健全和商业活动中的价格欺诈等问题所带来的不利影响。

(2) 税收手段。税收的基本职能是分配和再分配国民收入。国家利用税收作为集中财政收入和调节各地区、各组织和各社会阶层经济利益关系的有效手段,是区域发展中重要的强有力的杠杆。我国改革开放之后长期实行的对外商投资的非国民待遇,给予外资企业以优惠的税收政策,在我国东南沿海等较早开放的地区吸引投资、扩大开放、发展区域经济中起到了关键的作用;对经济特区和保税区实行的包括税收政策在内的各种优惠政策,极大地促进了这些地区的经济发展。在西部大开发中,国家为鼓励东西部地区设立内外资企业,对符合规定的相关产业门类的企业在一定期限内减征(按15%税率)或免征企业所得税;在西部地区新办的交通、电力、水利、邮政、广播电视等企业,企业所得税实行“两免三减半”;对西部地区的公路国道、省道建设用地,比照铁路、民航用地免征耕地占用费(税)等;一些西部地区的地方政府为鼓励和促进地方经济发展,也在国家规定的范围内,对区域内有关的行业和企业予以税收减让。这些举措对于我国西部地区吸引更多投资,减轻西部地区企业负担,推进西部大开发的进程,将产生积极而深远的影响。

就目前的形势来看,中央在运用税收政策促进区域发展的同时,要注意把握以下三个方面的问题:

第一,在税收立法和政策制定上,有条件地逐步推动东部沿海发达地区的国民

待遇,要适时调整原有的税收政策,取消曾经给予的、目前收效甚微的有关优惠措施;而对于发展相对落后的中西部地区,在保证税收法规基本统一的前提下,给予地方政府(主要是省级政府)在税收征管和特殊领域的税收政策制定上较大的自主权。

第二,改变税收政策上的二元结构,统一城乡税制。我国长期实行的包括税收政策在内的二元结构政策,一个集中表现是国家从农村汲取资金,分配上向城市和国有工业倾斜。这种现代工商税制和传统农业税制并存的二元税收制度结构,严重阻碍了广大农村地区的发展,致使由于农村发展的普遍滞后而使得区域可持续发展不能真正实现。

第三,按照财权与事权一致的原则,建立合理的转移支付制度,有效发挥转移支付在缩小地区经济发展差距中的作用。我国在财政转移支付上的“马太效应”非常普遍,长期下去,必然导致地区差距越拉越大,这不仅制约着落后地区的区域可持续发展,还会引发一系列的社会矛盾。

地方政府和有关部门在运用税收手段时,也要注意以下两点:

第一,要克服等、靠、要思想,在思想观念上由等待“输血”向学会“造血”转变;要将财政资金尽可能用于区域经济发展,而不是坐吃山空;在税收征缴和地方税收法规、政策的制定上,杜绝“竭泽而渔”和收“过头税”的做法,以免造成越穷越收,越收越穷,进而使区域发展陷入困境。

第二,在优惠财政政策提供上,一定要立足于区域发展的实际,有利于解决区域发展中的紧迫问题,有利于区域生态环境的改善和发展,不可超越地区承受能力。例如,新疆对从事农业生产的外资企业,免征农业税5年;对从事石油、天然气以外的矿产资源开发的项目,暂缓征收资源税5年。四川省除对投资农、牧、渔及使用高技术的农副产品加工、林业项目开发项目,实行“两免三减半”外,还在以后10年内减征所得税额30%,对外资企业免征投资方向调节税和城维税等等。这些优惠政策都是根据当地区域发展的实际情况有针对性地制定的,对于解决这些地区长期制约发展的瓶颈问题,具有很大的促进作用。

(3) 金融手段。对金融手段的运用,中央银行与商业性金融机构的职能不一样。中央银行的中心任务是控制货币供应量的变化以及会同有关部门调整利率水平。虽然这不能直接作用于区域经济活动过程,但却可以通过调整宏观经济运行而间接地影响区域经济的发展。国家宏观经济管理部门根据特定的指标和标准<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 西方发达国家(如美国)一般根据经济内在增长率与实际经济增长率,判断是出现经济过热还是经济低迷。实际经济增长率取决于一国或地区的基础设施条件、市场体系完备程度高、经济结构、人力资源状况、消费结构与消费水平等因素。

判断经济形势。如果经济过热,则通过中央银行实行加息和减少货币供给等政策来进行调节;如果出现经济衰退趋势,则通过降息和增加货币投放量以达到刺激投资、鼓励消费、扩大生产的目的。例如美国曾于上个世纪 90 年代初通过连续加息来防止经济过热,抑制通货膨胀;我国也在“经济软着陆”后(20 世纪 90 年代后期),试图通过连续降息来刺激经济增长。

商业银行运用金融手段推动区域经济发展的作用更加直接,效果也更明显。商业银行在制定贷款政策、选择贷款项目的投资方向、贷款项目评价等方面具有较大的自主权和灵活性,它们在繁荣一方经济、支持重点项目建设、扶持弱势产业等方面发挥着越来越重要的作用。

金融手段的另一个运用体现在证券市场功能的发挥上,我国现有上海和深圳两个证券交易所,它们为遍布全国各地的一千多家公司提供了上市机会,不仅使这些企业筹集到发展资金,还通过发行上市过程的监管控制和辅导等形式,大大改善了这些公司的治理结构,使之基本建立了现代企业制度,成为地方经济发展中的生力军。

另外,我国金融领域方兴未艾、正日趋活跃的投资基金,也为区域发展提供了一定的资金支持,帮助一些新兴产业和企业分散和承担部分经营风险,在一定程度上减轻了地区发展的压力。

### 3) 保障区域环境发展的调节性手段

从环境现状的角度看,环境问题已经成为区域可持续发展所必须面对且要切实解决好的重大问题。在区域发展过程中,应有意识地运用经济手段调节区域经济活动,保障区域环境的发展。目前,世界各国在环境保护方面采取的经济手段主要有三种:排污收费、环境税和排污许可证制度。其中排污收费的使用比较普遍;环境税近年来得到许多西方发达国家的重视,我国也正积极探索如何有效地采用课征环境税的方法进行环境保护;而排污许可证制度因为其实际操作中的诸多制约而尚未得到推广,但从重视资源有效配置和减少管理成本的角度来看,该方法很值得探讨。

(1) 排污收费。排污收费是指国家有关部门根据法律法规和政策规定,依法对造成环境污染的生产单位和个人收取费用。排污收费可以从外部给企业一定的压力,促进企业积极治理污染,加强经营管理,实现资源和能源的综合利用;同时,环境排污收费取之于企业、用之于环保,可以为环境治理提供一定的资金来源。

排污收费形式比较灵活,针对性强,在许多国家和地区的实践中收到良好的成效;但这种方式的规范性差,在实际操作中也因工作透明度和政策公平性存在问题而受到质疑和抵制,另外,对所收取费用的管理和使用,也因为不能全面用于环境保护而存在敛财的倾向。因此,排污收费的做法虽然很普遍,但不应成为未来的主

要手段。

(2) 环境税。这里所说的环境税,并非指一个独立的税种,而是指国家通过立法对开发、使用环境资源和造成环境污染的单位和个人征收的税种,因其征收的对象和范围不同而分为多种不同的税种。具体有:一是对企业排放污染物征收的税,如二氧化碳税、二氧化硫税、水污染税等;二是对高消费环境资源征收的税,如燃油税、饮料税等;三是对城市环境和农村环境造成污染的行为征收的税,如噪音税、农药税等。收取环境税,提高有污染生产和污染消费的成本,可迫使其改进生产工艺和服务方向。作为财政收入重要组成部分的环境税收,在国民收入分配和再分配中发挥重要作用。

征收环境税作为一种有效的经济手段,在区域环境保护中因其稳定、公平和规范程度高而日益受到重视,也被大多数企业和个人接受。但环境税涵盖的治污范围很难面面俱到;而立法的滞后性也在一定程度上抑制其作用的发挥,税收的法律规定的性质,缺乏必要的灵活性,有可能导致实际工作中的低效率。因此在征收环境税的过程中,要处理好维护税收法律法规的权威性和增加征收管理的艺术性的关系,使环境税在环境保护中发挥更大的调节功能。

(3) 排污许可证制度。排污收费和征收环境税在改进污染防治、保障区域环境发展过程中的作用十分明显。它们是迄今为止应用最为广泛的环境管理的经济手段,但这些手段在控制一国或更大区域范围的污染总量,降低环境管理成本上却不能起到相应的作用。1968年,美国经济学家戴尔斯首次提出“污染物排放权交易”的概念,污染物排放权交易的基本思想是:在满足环境要求的条件下,建立合法的污染物排放权(排污权),并允许人们在市场上对这种权利像普通商品那样进行交易,以此来进行污染物排放控制,达到合理使用稀缺性资源和保护环境的目的。通常人们拥有的排污权是以其特有的排污许可证来体现的,故排污交易又称排污许可证制度。

排污许可证制度的具体实施,一般先由政府主管部门对排污量规定一个上限,据此发放许可证的总额。许可证的价格由市场供求等因素决定,排污企业和个人以其持有的许可证(无论是初次购得还是转让购得)确定可排放的污染量。实行排污许可证制度,管理者无需了解污染者防治污染的成本费用构成和具体实施情况,这大大地简化管理工作量,降低管理成本(减少信息成本);而通过排污许可证总额控制排污总量,可以在环境保护的宏观控制上取得较好的效果,适合于一个国家或地区的整体环境保护与发展。

美国很早(20世纪70年代)就在实施排污许可证制度方面进行了相关的论证和研究,并在控制二氧化硫排放量、防治酸雨的实践中收到了良好的成效。美国国会1990年提出“酸雨计划”,到2010年,二氧化硫的排放量比1980年的排放水平

减少 1 000 千万吨。美国制定了分两个阶段、重点在电力行业实施二氧化硫排放交易的政策,这项政策自 1995 年实施以来,已经取得了明显的经济效益和环境效益。二氧化硫的排放总量显著减少,许可证市场价格大大低于估计值;实施费用节省,交易日趋活跃,参与交易的企业排污全部达标。我国于 1987 年首次进行污水排放许可证制度试点,目前在上海、天津、太原、贵阳等 10 多个城市进行过排污(水)交易;1994 年又对包头、开远、太原、柳州、平顶山、贵阳等城市进行大气污染物许可证试点。由于种种原因,我国目前尚未建立起排污许可证制度,但随着我国市场经济体制的逐步完善,环保政策的不断改进和环境科学的不断发展,我国的排污许可证制度必将建立起来,并能够在我国的环境污染控制和环境保护工作中起到极为重要的作用。

以上三个方面的经济手段,在区域可持续发展中所起作用虽然不尽相同,但它们的最终目的是一致的,即促进区域可持续发展的顺利实现。在实际工作中,有些问题并非靠经济手段就可以解决,因此,应将经济手段与其他手段相结合,共同推动我国区域经济和社会的协调发展。

## 第二节 区域可持续发展的法律手段

### 一、法律手段的定义及特征

区域可持续发展的法律手段,就是指依靠立法和执法来调节区域发展中的各种经济关系和经济活动的行为和规范。区域可持续发展中法律手段的运用,就是通过建立完备的经济法律体系,保证区域经济发展的法制化。具体内容包括保护和制裁两个方面。法律保护手段是通过经济立法,保证各种正确的经济政策、经济措施和经济合同的执行,保护各利益相关者的合法利益,保护区域发展各项事业的顺利开展;法律制裁手段是通过经济司法,审理各种经济纠纷案件,维护社会秩序,制止非法竞争和犯罪活动,对违反经济法律法规的组织和个人予以惩罚和制裁。

用法律手段调整和保障经济运行,并不违背市场规律,也不改变市场经济的基本性质,而是使市场机制能更有效地发挥作用。法律手段的基本特征有:

(1) 强制性。任何法律手段都必须以国家强制力为基础,没有这个基础,法律也就不复存在。运用法律手段调整区域发展中的经济利益和其他关系,其实质就是运用国家机器维护正常的社会经济秩序,依法保障合法行为,打击违法犯罪活动;通过法律的威慑力,抑制和防范不法行为的发生,以免人民的生命财产安全受

到伤害。

(2) 平等性。法律面前人人平等,这是现代法制思想的一项重要原则。运用法律手段时,不应因人们的经济状况、社会地位、受教育程度和民族、宗教信仰的差异而在适应法律上有所区别;法律手段的平等性要求在司法范围、司法程序、法律裁定的尺度和依据等方面,对所有社会经济组织和个人一视同仁。

(3) 稳定性。法律不同于其他调整人们活动和社会关系的规范,法律有较大的稳定性。法律法规的制定,要经过较长时间的反复调研论证,比较谨慎;法律法规因为具有普遍的约束力,它必须成熟地考虑各社会主体(组织和个人)之间相关关系的许多细节问题,尽量减少疏漏;法律法规一旦出台,一般在较短的时间内不会轻易改变(修正)。运用法律手段,基本的要求就是依法办事。法律的这种稳定性也直接决定了法律手段比其他手段具有更大的稳定性,这也使在较长时期里为区域经济活动主体规定一个相对稳定的基本活动框架和行为准则成为可能。

## 二、对法律手段重要性的再认识

在建立社会主义市场经济体制的过程中,人们逐渐认识到法制建设的重要性,得出了“市场经济就是法制经济”的结论。市场经济的法治特征,不仅表现在实践经验上。我们知道,西方发达市场经济国家,都有一套相对完善的法律体系,这是市场经济运作和高度发展的保障系统;我国改革开放以来,尤其是党的十四大以来,通过不断加强法制建设,特制是大力加强经济立法,我国的经济建设和社会发展在法制的轨道上快速推进。事实表明,有力的法律保障、积极的法制建设的支持是市场经济发展的基本条件。市场经济的这种法律特征,还有其内在规律。市场经济强调通过市场机制的作用实现资源的优化配置,这就要减少行政手段尤其是政府过多地干预经济活动事务。市场机制对经济活动的调节是自发的,存在一定的盲目性,完全靠市场调节经济活动,势必会造成经济局面混乱,这就要求各经济活动主体必须在一定的行为活动规范下实施自己的行为。通过法律形式规范和约束人们的行为,既可以使人们自觉地按法律规定办事,又可避免不当的行政干预,使市场经济处于良好的运行状态。也就是说,法律手段对于我国市场经济建设和区域经济社会发展,已不仅仅是保驾护航,而是市场经济内在运行规律的必然要求。

(1) 市场竞争需要法律规范。竞争是现代市场经济发展的动力,竞争对于促进科学决策、加强企业管理、有效地利用资源等具有积极的作用;但市场竞争受利益的驱动,具有很大的投机性、盲目性和破坏性。为了使市场竞争的积极作用能够充分发挥出来,消极作用被抑制,必须运用法律手段规范竞争行为,即“市场经济需

要竞争,竞争必须规范”。防止过度竞争、打击不法竞争是保护有序竞争的首要任务;同时,还要通过法律的形式鼓励有益的、尚且不足的竞争。对竞争行为进行法律规范,不仅可以使竞争的性质、强度符合社会主义市场经济发展的需要,提高市场经济的活力,还可以维护市场秩序,限制垄断,保护广大消费者的权益。

(2) 市场经济的基本制度需要法律的界定和维护。市场经济的基本制度是市场经济活动的基础,它是市场经济基本行为(生产、交换、分配、消费)的重要规范,具体包括产权制度、法人制度、公司制度、商品市场与要素市场规范等,这些制度和规范相互联系,相互作用,构成一个复杂庞大的系统,很多问题常常牵一发而动全身。这些市场经济基本制度必须用法律的形式加以界定和规范,以维护经济的正常运行,保障各种经济合同的履行,调节各种经济纠纷,杜绝政府组织和官员滥用职权,制止和纠正经济活动中的违法和犯罪行为;市场经济越发展,各经济活动主体之间的关系越复杂,经济法律法规就越多,法律手段的运用就越充分。

(3) 通过法律法规体现和贯彻政府宏观经济政策。在市场经济国家,政府进行宏观经济管理,制定宏观经济政策,一般都是通过法律法规的形式表现出来,使之具有合法性,即法律从不同的角度反映和贯彻政府的宏观经济政策,保障政府宏观经济政策目标的实现。这样,可以使政府采取的调控经济和社会关系的措施具有普通性和权威性。经济法律与经济政策的这种联系,体现了现代经济立法的明确的政策导向和目的性的特点,同时也反映了政府行为的法制化、规范化的倾向。这与现代市场经济的要求一脉相承,既可以克服政府管理经济活动的随意性和短期性,又可以使政府决策具有权威性、稳定性和连续性,有利于经济的持续稳定发展。

### 三、加强法制建设,使法律在我国区域可持续发展中发挥更大的作用

在市场经济条件下实现区域的可持续发展,必须高度重视法制建设,构建适应区域可持续发展需要的法制体系,依法办事,依法发展区域经济社会各项事业。立足于我国区域发展的法制现状,着眼于区域发展的长远,现阶段以至于今后较长的一个时期,我国区域发展的法制建设要着手做好以下几项工作:

- 1) 建立可持续发展领域的法律体系,加快经济立法,加强环境和资源保护立法,使区域可持续发展有法可依

区域可持续发展要在区域经济发展的同时,维持好区域发展所依存的资源基础和起支撑作用的生态环境。它强调代际之间的公平和环境的长期效益,这就需要法律形式保障有关可持续发展的战略方针与基本政策长期不变。因此,建立

可持续发展领域的法律体系,势在必行。可持续发展领域法律体系的构建,涉及许多产业及众多的产业部门,需要在不同的产业、产业部门和有关的社会经济组织及个人之间重新配置资源和进行利益调整,期间必定会遇到各种各样的阻力,这就需要有效地处理各种错综复杂的利益关系,排除阻力,调动社会各个方面的积极性,共同参与可持续发展法律体系的构建。

我国经过十几年的市场经济的发展,社会主义法制取得了很大的进步。但社会经济生活中无法可依的现象屡见不鲜,使得在运用法律上捉襟见肘,司法工作遇到很多困难,经济发展也因立法工作的滞后而受到很大的影响。与区域可持续发展密切相关的经济法律体系不健全,环境保护和资源、生态发展方面的法律法规尤其缺乏,使我国区域可持续发展的法制环境不够优越。

建立可持续发展的法律体系的中心任务是建立完善的经济法律体系。经济法主要包括两类:一类是调整经济关系的法律法规,如宪法、民法通则、税法等。我国宪法中有“国家保护和改善生活环境和生态环境,防止污染和其他公害”、“国家保护自然资源的合理利用”等与区域可持续发展关系密切的条款。二是引导经济发展和规范经济活动行为的法律法规,如公司法、证券法、中小企业促进法、投资法、招标投标法、经济合同法、反不正当竞争法等。改革开放以来,特别是党的十四大以来,虽然我国加快了经济立法的步伐,国家已出台的经济法律法规在社会经济生活中发挥着重要的作用,但经济立法仍然不能满足经济社会发展的需要,许多重要经济领域的法律空白仍存在,经济活动中许多方面的立法的滞后性经常性表现出来。如我国在反垄断立法方面一直进展不大;现有的劳动保护和劳动纠纷方面的法律规定、知识产权保护方面的立法则明显跟不上经济发展和社会变化的节奏;在产业经济活动的规范、职业经理人行为的规范与约束等方面几乎无法可依……因此,加快经济立法的步伐,已是当务之急。

在建立完善的经济法律体系、加快经济立法的同时,还要注意纠正不良的立法倾向,转变传统的经济立法思想,进行必要的经济立法变革。第一,在立法思想上,要由社会本位向生态本位转变。社会本位的思想以现实社会为参照物,法律范畴只包括当代人的行为和关系,以当代人的利益为出发点和归宿,忽略了未来社会、未来人类的利益,未能站在生态系统立场上考虑发展问题;生态本位的思想在肯定法律以维护人类利益为终极目的的前提下,强调人与自然的和谐,实现经济、社会、环境效益的统一,使人类的利益和生态自然的利益有机结合在一起。第二,要突出法律对生态利益的关照,突出对生态系统内在价值的保障,探索将自然的秩序纳入法律的调整范围,使人的行为有利于维持自然秩序。第三,通过立法倡导工业生态系统模式,改变“高开发—低利用—高排放”的工业系统模式。在法律规定上,加重企业的社会责任,引导其行为朝向可持续发展和生态保护与恢复。