

Symposium On Ecological Civilization

生态文明论丛

(2015)

生态治理与美丽中国：新常态下的机制创新与能力建设

北京林业大学 编



Symposium On Ecological Civilization

生态文明论丛

(2015)

生态治理与美丽中国：新常态下的机制创新与能力建设

北京林业大学 编

图书在版编目 (CIP) 数据

生态文明论丛. 2015: 生态治理与美丽中国: 新常态下的
机制创新与能力建设 / 北京林业大学编. —北京: 经济日报
出版社, 2016. 7

ISBN 978 - 7 - 80257 - 970 - 5

I. ①生… II. ①北… III. ①生态文明—建设—中国
—文集 IV. ①X321. 2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 141764 号

生态文明论丛. 2015: 生态治理与美丽中国: 新常态下的机制创新与能力建设

编 者	北京林业大学
责任编辑	梁沂滨
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567691 (编辑部) 63538621 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京天正元印务有限公司
开 本	1/16
印 张	17
字 数	261 千字
版 次	2016 年 7 月第一版
印 次	2016 年 7 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 970 - 5
定 价	48. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

序

资源约束趋紧,生态环境恶化趋势尚未得到根本扭转,已经成为我国全面建成小康社会的突出短板之一。国家“十三五”规划纲要明确指出,要坚持绿色发展理念,走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,形成人与自然和谐发展现代化建设新格局,推进美丽中国建设,为全球生态安全作出新贡献。建设生态文明,需要标本兼治。加强自然生态系统的保护建设,增强生态产品的供给,以绿水青山赢得金山银山,是美丽中国建设的治本之策。自然生态系统的保护建设是一个综合化的系统工程,需要聚合政产学研用各方面力量进行深入研究和持续实践。

北京林业大学是我国林业和生态文明高层次人才培养的绿色摇篮,是林业和生态环境科技创新的学术高地。在60多年的办学历程中,学校立足林业,为国家林业和生态建设培养了10多名万高素质人才,取得了一大批重要科技成果。近年来,学校坚持“知山知水、树木树人”校训,着眼支撑国家生态文明建设战略,强化办学特色,狠抓人才培养、科技创新、社会服务、文化传承创新,办学成效被社会广泛认可。学校聚合跨学科资源,对外协同行业主管部门、中国农工民主党、中国生态文明研究促进会等组织,建设了国家林业局生态文明研究中心、生态与健康研究院、中国生态文明研究促进会生态文明研究院等特色智库平台,完成了一批在国内外有影响力的生态文明研究成果。

学校自2011年以来,应邀在生态文明贵阳国际论坛上连续5次主办以生态保护建设为主题的分论坛,组织国内外相关领域的专家学者,围绕全球气候变化与森林碳汇、森林碳汇与低碳城市、绿色增长与中国西部林业生态建设、自然保护与美丽中国、生态治理机制创新与能力建设等主题,深入开



展研讨对话,取得丰硕成果。论坛对话嘉宾国际化、层次高。既有世界自然保护联盟、世界自然基金会等国际组织代表、国外知名高校的专家学者、两院院士等学界泰斗,也有国家林业局领导和有关司局负责同志,还有生态企业家等各界代表。据不完全统计,五次论坛共有 20 多个国家和地区的 500 多位代表与会。由于我们坚持开放合作的办会理念,吸引政府、高校、科研机构、企业及社会组织积极参与,初步形成共建共享的常态化合作论坛发展机制,成为生态文明贵阳国际论坛的保留主题论坛之一。

2015 年,我校在生态文明贵阳国际论坛 2015 年年会上举办的生态治理与美丽中国论坛,聚焦生态治理机制创新与能力建设,深入研讨国际生态治理体系变革、国家生态保护建设制度创新、生态修复技术实践和生态治理社会责任等核心议题,取得丰硕的成果。学校持续深化与世界自然保护联盟、生态文明贵阳国际论坛秘书处等方面的合作。10 月学校与世界自然保护联盟等机构联合主办自然保护体系建设国际研讨会,参与首届世界生态系统治理论坛。12 月,学校联合 30 余家与生态修复相关的大学、科研机构和企业共同发起成立中国生态修复产业技术创新战略联盟。我作为论坛主席,为论坛发展取得的成效感到欣慰,发自内心地感谢各界朋友的关心支持和历年应邀嘉宾的热心参与!

在论坛合作伙伴的积极响应下,我们本着共建共享的原则,加强论坛协同发展机制建设,组织编纂《生态文明论丛》系列书籍,推动论坛成果总结梳理的常态化发展。继出版《生态文明论丛(2011-2014)》后,论坛秘书处又组织编纂完成《生态文明论丛(2015)》。本书从专家纵论、论坛实录、政策建议、社会反响、论文汇编等多个维度,全面展示了 2015 年生态治理与美丽中国论坛的主要成果,以期对关注生态治理的读者有所参考和借鉴。

本书的编辑出版离不开有关领导、社会各界和论坛合作伙伴的大力支持。2015 年,全国政协原副主席张怀西同志为《生态文明论丛》题写书名,并亲自出席 2015 生态治理与美丽中国论坛,发表基调演讲,使我们倍感鼓舞。各级领导和关心和社会各界的支持,将化作我们广泛凝聚资源、提升论坛水平、为生态保护建设鼓与呼的强大动力。我们将不断探索举办论坛的创新之路,真正使论坛办成传播中国生态保护建设好声音的高端智库交流平台。



加强生态保护建设,实现美丽中国目标,任重而道远。林业高校肩负着为生态文明建设提供人才和科技支撑的重大使命。我们深感责任重大。面向未来,北京林业大学将立足林业,坚持特色发展之路,强化学科优势和办学特色,不断提高教学质量、科研实力和办学水平,培养更多德才兼备的高素质人才,努力为发展现代林业、建设生态文明作出更大的贡献!

是以为序。

北京林业大学校长 宋维明

2016年5月

目 录

CONTENTS

第一部分 纵论生态治理	1
加强生态治理 构建国土生态安全体系	3
新常态下的生态治理新任务	6
创新生态林业民生林业体制机制	9
在生态治理全球化中发出中国好声音	13
关于加快贵州林业发展的思考	16
履行法律监督职责 护航生态文明建设	23
新常态 新机遇 抢占绿色制高点	26
第二部分 实录论坛对话	35
生态治理的全球视野对话	38
生态治理的机制创新对话	41
生态治理与社会责任对话	48
第三部分 论坛成果发布	57
面向未来的中国生态治理机制创新与能力建设政策建议书	59
百名博士生千场生态文明宣讲伙伴计划倡议	62



第四部分 媒体关注 65

- 在生态治理全球化中发出中国好声音 67
- 生态治理与美丽中国论坛发布建议书聚焦生态治理创新 70
- 新常态下建设美丽中国主题论坛在黔召开 71
- 保护自然生态系统 实现美丽中国愿景 72
- 生态治理与美丽中国主题论坛举行 75
- 我国生态治理机制创新建议书发布 76
- 中外人士探讨全球生态治理如何避免“公地悲剧” 77
- 众论生态治理与美丽中国 中外嘉宾充分沟通 79
- 全球专家为美丽贵州出谋划策 80
- 生态治理与美丽中国主题论坛举行发布政策建议书 83
- 生态治理与美丽中国论坛关注新常态下生态治理体系变革 84
- 关注生态治理 承担大国责任 84
- 百名博士千场生态文明宣讲计划启动 86
- 参与贵阳生态论坛 助力美丽中国建设 87

第五部分 征集论文荟萃 89

生态治理与机制创新

- 运用市场手段助推国有林场改革 促进林业生态建设 91
- 基于政府投资治理与产权交易视角的生态治理机制创新分析 99
- 生态文明与源头保护:环境保护禁止令的法律实施 106
- 生态文明视野下的乡村重构 115
- 转型时期生态中国建设的现实困境及其治理路径 122
- 政府、市场与社会多元共治的生态治理体系构建 127
- 市场经济条件下农村生态治理能力现代化研究 130



生态保护红线越线损害责任制度的完善	134
新常态下贵州的生物多样性保护	139
生态保护与社区参与式管理的实践与思考	147

生态产业与技术创新

发展生态产业 壮大特色经济	154
生态修复产业化模式初探	161
浅谈岩体边坡生态修复	170
治理残膜污染 保护农业生态环境	174
客土喷播技术在岩石边坡绿化应用中的探讨	179
生态型苗圃管理实施的思考与实践	184
“海绵城市”理念在城市绿地系统规划中的导入	189

理论思考与实践探索

论气候变化背景下森林碳汇法律制度的构建	195
新常态下林业碳汇交易生态补偿机制立法研究	203
“生态赤字危机”成因分析及应对方法	210
文化遗产监测框架下遗产地的生态环境保护模式探讨	217
林科博士生参与生态文明教育的实践与探索	224
新常态下园林绿化科普工作的策略研究	231
探析如何从细节着手培育民众的垃圾分类意识	236
茂兰自然保护区的发展策略探讨	243
企业在气候变化适应中扮演角色	249

后 记	256
-----------	-----

01

第一部分

| 纵论生态治理 |



加强生态治理 构建国土生态安全体系

第十届全国政协副主席、中国国土经济学会理事长 张怀西

党的十八大将生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,构成“经济—政治—文化—社会—生态文明”“五位一体”总体布局。这就把生态文明建设提到一个新的高度。十八大报告强调,优化国土空间开发格局、高效利用国土空间,首次把“国土”作为生态文明建设的空间载体,把“优化国土空间开发格局”作为生态文明建设的首要任务。今年5月,《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》再次指出,国土是生态文明建设的空间载体,要坚定不移地实施主体功能区战略,健全空间规划体系,科学合理布局和整治生产空间、生活空间、生态空间。而优化国土空间开发,关键是要做好三个格局的研究,即城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。三个格局也是三个红线,“生产线、生活线、生态线”。今天,我重点讲国土生态安全体系构建和生态治理。

国土生态安全是建设生态中国的重要保障,随着水土流失、干旱缺水等生态危机日益严重,生态安全得到了全世界的广泛关注,国土生态安全是生态安全的重要原因。我国陆地面积辽阔,但适合开发的面积较少,60%的面积是山地、高原。但扣除已用的,今后可用于城镇化开发的只有28万平方公里左右,约占全国总陆地面积的3%。另外我国生态系统类型多样,但情况复杂,中度缺水占55%。国土生态的构建关系到国家的生存和国民的安全和发展,国家生态安全是指,从国家的角度建立的宏观安全系统,它不仅关系到国民赖以生存的资源和环境的有效保护,而且关系到国民经济的整体发展和国家的安全和稳定。历史的印记总是如此的清晰,1998年长江历史特大洪水,造成了2.2亿人口受灾,直接经济损失达1600亿元,严重阻碍了可持续发展,最重要的原因就是长江流域生态遭受长期的破坏,人为原因造成森林覆盖率减少,导致水土流失,从而使生态系统变得十分脆弱。

21世纪以来,我国一直在努力探索新时期国土空间管制的途径。一是开展了天然林资源保护、退耕还林、“三北”及长江流域等重点防护林体系建设、京津



风沙源治理、野生动植物保护及自然保护区建设、重点地区速生丰产用材林基地建设六大林业工程,解决可持续发展与生态保护之间的矛盾,这也标志着中国林业建设步入了由以木材生产为主向以生态建设为主转变的历史发展新阶段。二是逐步形成了“区域发展总体战略”,东部率先、西部大开发、东北振兴、中部崛起的“四大板块”布局构成区域发展总体战略的核心内容。三是正式出台了《全国主体功能区划规划》。按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的区域功能定位,优化国土空间开发格局,实施分类管理的区域政策,基本形成适应主体功能区要求的法律法规和政策;按照不同区域的主体功能定位,实行差别化的评价考核;发挥全国主体功能区规划在国土空间开发方面的战略性、基础性和约束性作用。形成了“两横三纵”为主体的城市化战略格局,“七区二十三带”为主体的农业战略格局。划定了大小兴安岭等 25 个国家重点生态功能区进行限制开发,总面积约 386 万平方公里,占全国陆地国土面积的 40.2%,形成了“两屏三带”生态安全战略格局。

科学优化国土空间开发格局、着力保障重点生态功能区安全、大力推进生态系统脆弱和退化区域生态恢复已迫在眉睫,需要引起全社会的广泛关注和参与。在此,我谈几点自己的体会和认识,供大家参考。

一是重点加强生态安全战略点建设和生态脆弱区的治理。国土生态安全体系建设首先应重点加强生态脆弱区的植被保护和生态重建,而生态脆弱区建设重点仍应突出生态安全战略点的建设。这些战略点包括国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园等,相邻点之间形成保护地群网络,不同网络之间构成重点生态功能区。以“点—轴—面”三位一体为重点,以大江大河重要水系为骨架共同构成我国国土生态安全体系。实施重大生态修复工程,扩大森林、湖泊、湿地面积,提高沙区、草原植被覆盖率,有序实现休养生息。

二是全面落实主体功能区规划,用绿色理念指导国土空间的开发。生态文明建设的首要任务是优化国土空间开发格局,实施主体功能区战略、形成主体功能区布局是优化空间格局的战略重点。要深入贯彻落实“中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见”,严格按照《全国主体功能区划规划》的要求,力争到 2020 年森林覆盖率达到 23% 以上,草原综合植被覆盖度达到 56%,湿地面积不低于 8 亿亩,50% 以上可治理沙化土地得到治理,自然岸线保有率不低于 35%,生物多样性丧失速度得到基本控制,全国生态系统稳定性明显增强。



解决好资源与人口、环境的统筹协调问题。实施绿色国土的开发理念,在空间上要根据各个地区的资源环境承载能力,对现有的开发密度和发展潜力进行功能区的划分,引导和约束未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化布局,进一步规范空间开发秩序。

三是充分发挥顶层思维,科学合理地制定生态治理方案。生态治理和恢复关系到每个人的利益和健康,但不同行业,不同的群体,不同阶层,对环境的影响不一样,对环境的诉求也不相同,而且不同时期还会发生变化。在环境治理问题上,整个利益群体之间存在利益冲突,必须协调各个利益阶层的利益关系,达到各方利益共赢,这就要求我们要充分发挥顶层思维,科学合理的制定生态治理方案。

同志们,我们的论坛在贵州举行,贵州是长江和珠江上游的重要屏障,我很高兴地看到,贵州的生态文明建设方面已经取得了长足的进步,生态文明建设有了很大的发展,森林覆盖率达到49%,青山绿水,多彩贵州正在显示着绿色生态的魅力。

构建美丽中国离不开社会各界的合作,让我们携手共进,祝祖国的明天更加好!

(此系作者在2015年生态治理与美丽中国论坛的主旨演讲)



新常态下的生态治理新任务

世界自然保护联盟主席、生态文明贵阳国际论坛秘书长 章新胜

2015 年是国内经济社会发展和生态文明建设的关键一年。党的十八届三中全会首次提出“深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度”。要完成“十二五”建设,制定“十三五”规划,必须落实十八届三中全会关于深化改革和四中全会关于依法治国的决议,切实实现市场在资源配置中的基础性作用,加强生态文明制度建设,完善产权制度、开发保护制度、使用制度、环保制度,搭建生态文明体制改革的基本框架。新常态下,生态治理面临新任务,需要加强国际合作、推动全球生态治理体系不断完善。因此,作为生态文明贵阳国际论坛 2015 年年会的第一个论坛,生态治理论坛的主题鲜明、特色突出,很有针对性。

一、把握发展新议程、新常态,谋划绿色发展的新行动

当前,中国的发展面临非常重要的转折点。2015 年是“十二五”收官、“十三五”起步的承前启后之年。发展面临新议程,制定“十三五”的发展规划,需要统筹兼顾经济发展,更加注重生态治理和环境保护。我们必须将生态治理和环境保护提高到战略高度来审视,这意味着生态治理和环境保护的议程和内容就要有新的更多的变化。当然,发展更面临新常态,经济增长进入中高速的新阶段,需要留出空间,反思发展和保护之间的关系。就像习近平主席所说的,我们既要金山银山也要绿水青山,但是如果以牺牲绿水青山为代价呢,我们宁可保住绿水青山。但是最重要的,绿水青山就是金山银山。世界自然保护联盟提出要用自然资本来实现绿水青山的价值。自然资源就是资产,而把自然资产通过资产负债表来体现它是资本的价值。因此,除了人力资本、社会资本以外,现在认识到要投资自然资本。自然资本核算是一个复杂问题,需要深入研讨。但是,新常态下,追求自然资源的资产价值,是发展新经济的重要投资方向。中国政府已经在采取行动,广大人民群众也有这样的需求。

习近平总书记指出,建设美丽中国是实现中国梦的重要内容。全面建成小康社会,必须重视生态治理和美丽中国建设。“十三五”期间,必须加大生态治理力度,集中解决空气、水、土壤、固体垃圾等事关重大民生问题的环境、生态问



题,推动生态治理和环境保护。这些都是国家发展为生态文明建设提供的新议程,新常态给生态文明建设以极大的机遇。我们非常高兴的是,中共中央和国务院4月25日颁布了关于加强生态文明建设的意见,做出了战略部署。这个文件含金量极高,希望大家在论坛期间广泛讨论,积极建言献策,广泛凝聚力量推动生态文明建设。

当前,也是国际可持续发展的关键一年。国际上,千年发展目标(MDG)即将到期,联合国将制定2015年至2030年的发展目标,可持续发展目标(SDG)将成为后2015年全球发展目标和议程的主流。中国在新的全球分工体系、价值链体系中要抓住历史性机遇占领科技、管理和生产方式的制高点,推动我国从制造大国向创造大国的转变。在包括生态治理在内的新的全球话语体系和治理结构中,中国要占据主动,获得广泛合作和影响规则、议程和标准的机会。中国需要新的全球发展议程启动过程中,探索并传播“五位一体生态文明理论体系”等中国理念,积极参与多边、双边和单边的全球绿色发展和气候变化谈判与合作,主动承担国际责,树立绿色发展的中国形象。

二、加强自然保护,推动生态治理体系完善

科学处理发展和保护的关系,是推动生态治理体系完善的重要问题。本次生态治理论坛,基调演讲嘉宾层次高。张怀西主席和刘东生局长的演讲中,提出要重视生态安全格局的构建,划定生态红线,强化自然保护区建设,非常重要。中国保护区建设的成效显著,但是在加速进行的城镇化进程中,需要更加注重保护。这个保护的内涵,需要可持续发展的层次高度来把握。因此,不论是森林、湿地,是荒漠地区还是海洋,都需要加强保护。随着生态红线的划定,自然保护事业迎来了难得的发展机遇。包括集体林权和国有林场的改革,都是在为自然资源保护和增长提供保障。

IUCN是世界自然保护联盟,现在总部在日内瓦。IUCN是保护思想的倡导者,围绕全球生态治理体系建设展开工作,针对提高保护自然的完整性与多样性、促进自然资源使用的公平性及生态上的可持续发展不断努力。1975提出生态系统管理,1980年提出可持续发展的战略,经过12年的传播、讨论和推动,1992年联合国召开世界首届环境发展大会。经过50多年的努力,IUCN的自然保护分类已经成为国际标准,而且有众多的政策、工具包和政府管理和治理体系。



近年来,IUCN 不断加强与中国政府部门的合作,结合中国国情,努力协助中国政府、民间组织和企业提高保护自然环境的能力。我们与国家林业部门保持了良好的合作关系,在保护并恢复中国的生态系统,栖息地和相关物种方面,取得了诸多合作成效。希望我们能继续加强与国家林业部门、涉林高校在国家公园体制建设等方面的合作,为生态文明建设做出更大的贡献。

我注意到,本次生态治理论坛坚持以成果产出为导向,将发表生态治理政策建议书、大学生生态文明宣讲计划等多项成果。相信这些成果必将有力的充实到生态文明贵阳国际论坛 2015 年年会中来,发动各利益攸关方群策群力、持续关注、身体力行,逐步打造解决这些问题的科技力量、经济力量、社会力量和舆论力量,使论坛的影响力落地生根。我更加希望青年一代用于承担生态治理的历史重任。加强生态治理,必须后继有人。我们要针对联合国“后 2015 议程”,调动广大年轻人的积极性,以实际行动践行生态文明理念。

(此系作者在 2015 年生态治理与美丽中国论坛的主旨演讲)