

“十三五”国家重点图书出版规划

# 生态文明制度 建设研究

STUDY ON THE CONSTRUCTION OF  
ECOLOGICAL CIVILIZATION INSTITUTION

上卷

沈满洪 鄧玉玲 彭 熠 等 / 著

中国环境出版社

“十三五”国家重点图书出版规划项目

沈满洪◎主编

# 生态文明制度建设研究

Study on the Construction of Ecological  
Civilization Institution

(上卷)

沈满洪 鄧玉玲 彭 熠 等/著

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

生态文明制度建设研究: 全 2 册/沈满洪等著. —北京:  
中国环境出版社, 2017.11

ISBN 978-7-5111-3279-6

I. ①生… II. ①沈… III. ①生态文明—制度  
建设—研究—中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 172407 号

出版人 王新程  
责任编辑 陈金华 宾银平  
责任校对 尹芳  
封面设计 彭杉

---

出版发行 中国环境出版社  
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)  
网 址: <http://www.cesp.com.cn>  
电子邮箱: [bjgl@cesp.com.cn](mailto:bjgl@cesp.com.cn)  
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)  
010-67113412 (第二分社)  
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司  
经 销 各地新华书店  
版 次 2017 年 11 月第 1 版  
印 次 2017 年 11 月第 1 次印刷  
开 本 787×960 1/16  
印 张 46.25  
字 数 850 千字  
定 价 185.00 元 (全两册)



---

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载，侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

# 目 录

## (上卷)

### 第一篇 生态文明制度总论

第1章 绪 论.....	3
1.1 研究背景与意义.....	3
1.2 研究框架与结构.....	8
1.3 研究思路与方法.....	12
第2章 生态文明制度研究文献综述.....	15
2.1 生态文明管制性制度研究综述.....	15
2.2 生态文明选择性制度研究综述.....	18
2.3 生态文明引导性制度研究综述.....	24
2.4 生态文明制度建设研究展望.....	29
第3章 生态文明制度建设的比较研究.....	31
3.1 中国生态文明制度演化.....	31
3.2 外国生态文明制度演化.....	39
3.3 中外生态文明制度建设的比较研究.....	49
3.4 中外生态文明制度建设的基本规律研究.....	52
第4章 生态文明制度建设的供求均衡分析.....	55
4.1 生态文明制度需求分析.....	55

4.2	生态文明制度供给分析 .....	61
4.3	生态文明制度均衡的演化分析 .....	66
4.4	生态文明制度均衡的研究结论 .....	71
<b>第5章</b>	<b>生态文明制度建设的框架研究 .....</b>	<b>73</b>
5.1	生态文明制度建设的体系 .....	73
5.2	生态文明制度建设的矩阵构建 .....	78
5.3	生态文明制度工具箱的构建 .....	94
<b>第6章</b>	<b>生态文明制度的优化选择研究 .....</b>	<b>98</b>
6.1	生态文明制度的相互关系分析 .....	98
6.2	生态文明制度的优化选择及其创新研究 .....	102
6.3	中国生态文明制度建设的重点选择 .....	109
<b>第7章</b>	<b>生态文明制度的实施机制研究 .....</b>	<b>116</b>
7.1	生态文明视角下的信息披露机制 .....	116
7.2	生态文明视角下的政绩考核机制 .....	118
7.3	生态文明视角下的奖励惩罚机制研究 .....	123

## 第二篇 生态文明管制制度

<b>第8章</b>	<b>生态文明管制制度的基础理论 .....</b>	<b>131</b>
8.1	生态文明管制制度的内涵 .....	131
8.2	生态文明管制的基本制度 .....	135
8.3	生态文明管制制度的利弊 .....	145
8.4	生态文明管制制度的定位和趋势 .....	146
<b>第9章</b>	<b>生态文明视角下的空间管制制度研究 .....</b>	<b>148</b>
9.1	空间管制制度的内涵与功能 .....	148
9.2	空间管制制度的实践 .....	156

9.3	空间管制制度的完善——从多规矛盾走向多规融合 .....	166
<b>第 10 章</b>	<b>生态文明视角下的总量控制制度研究 .....</b>	<b>172</b>
10.1	总量控制制度概述 .....	172
10.2	总量控制制度的实践 .....	176
10.3	总量控制制度的完善 .....	189
10.4	总量控制制度的实施机制 .....	191
<b>第 11 章</b>	<b>生态文明视角下的环境标准制度研究 .....</b>	<b>194</b>
11.1	环境标准制度的基本概念 .....	194
11.2	环境标准制度分析 .....	195
11.3	环境标准制度存在的问题 .....	204
11.4	环境标准制度的进一步完善 .....	209
<b>第 12 章</b>	<b>环境管制的经济效应分析 .....</b>	<b>215</b>
12.1	环境管制对经济增长的效应分析 .....	215
12.2	环境管制对产业转移的效应分析 .....	224

### **第三篇 生态文明财税制度**

<b>第 13 章</b>	<b>生态文明财税制度内涵分析 .....</b>	<b>241</b>
13.1	生态文明财税制度的内涵 .....	241
13.2	生态文明财税制度的政策类型 .....	244
13.3	生态文明财税制度的功能分析 .....	248
<b>第 14 章</b>	<b>生态文明财税制度作用机理分析 .....</b>	<b>252</b>
14.1	绿色发展的财税制度改革缘由 .....	252
14.2	促进绿色发展的财税制度改革思路 .....	255
14.3	生态财政支出的经济效应和生态效应机理分析 .....	256
14.4	生态税收制度的经济效应和生态效应机理分析 .....	261

14.5	生态文明财税制度政策效应的案例解析——以无锡蓝藻案例为例 .....	264
第 15 章	绿色税收制度对生态效益的影响分析 .....	271
15.1	绿色税收对生态效益影响理论判断及假设提出 .....	271
15.2	绿色税收政策强度对生态效益影响检验 .....	282
15.3	绿色税收政策结构对生态效益影响的实证 .....	301
15.4	绿色税收政策与生态效益的空间统计分析 .....	309
15.5	案例分析——以新疆油气资源税改革试点为例 .....	316
第 16 章	环境支出制度对产业结构的影响分析 .....	322
16.1	环境财政支出对产业结构影响理论判断及假设提出 .....	322
16.2	环境财政支出对产业结构影响宏观经济效应检验 .....	333
16.3	环境财政支出对产业结构影响的微观效应——企业层面分析 .....	342
16.4	浙江富阳造纸业转型升级的案例分析 .....	348
第 17 章	生态文明财税制度的改革思路 .....	354
17.1	生态文明财政收入政策改革思路 and 对策 .....	354
17.2	生态文明财政支出政策的改革思路 .....	359
17.3	生态文明财税制度协调发挥作用的改革思路 .....	363

## (下卷)

### 第四篇 生态文明产权制度

第 18 章	生态文明产权制度建设基本理论 .....	369
18.1	生态文明产权制度的内涵 .....	369
18.2	生态文明产权制度的基本类型 .....	373
18.3	生态文明产权制度建设的基本要求 .....	383

第 19 章	自然资源产权制度创新——以水资源产权为例	388
19.1	水权制度的总体框架	388
19.2	初始水权的界定	397
19.3	区域之间的水权交易	411
19.4	行业及用水户的水权交易	414
第 20 章	环境资源产权制度创新——以排污权制度为例	424
20.1	实施排污权交易制度的总体框架	424
20.2	基于环境功能目标的排污总量确定	430
20.3	效率与公平兼顾的排污总量分配研究	436
20.4	体现稀缺性原则的排污权有偿使用	448
20.5	优化配置环境资源的排污权交易机制	460
第 21 章	气候资源产权制度创新——以碳排放权为例	473
21.1	碳排放权交易机制的基本原理及运行机理	473
21.2	中国碳权分配方案研究	478
21.3	中国碳权交易的机制构建	492
第 22 章	推进生态文明产权制度改革	511
22.1	明晰生态文明产权制度改革的内容	511
22.2	廓清生态文明产权制度改革的主体	514
22.3	抓住生态文明产权制度改革的关键	518
22.4	把握生态文明产权制度改革的策略	519

## 第五篇 生态文明价格制度

第 23 章	生态文明价格制度基本理论	525
23.1	生态文明价格制度的内涵	525
23.2	生态文明价格制度的理论基础	527
23.3	生态文明价格制度的类型	533



23.4	生态文明价格制度的机理 .....	535
<b>第 24 章</b>	<b>自然资源价格制度研究 .....</b>	<b>538</b>
24.1	自然资源定价制度的界定 .....	538
24.2	自然资源定价制度的突出问题 .....	541
24.3	自然资源定价方法及其应用 .....	542
24.4	水资源定价的案例分析——以杭州市为例 .....	547
24.5	自然资源定价制度构建 .....	554
<b>第 25 章</b>	<b>环境资源价格制度研究 .....</b>	<b>557</b>
25.1	环境资源定价的对象 .....	557
25.2	环境资源定价的理论基础 .....	558
25.3	环境资源的定价方法 .....	563
25.4	工业 SO <sub>2</sub> 排污权初始价格的确定——以影子价格法为例 .....	566
25.5	完善环境资源定价制度的对策建议 .....	577
<b>第 26 章</b>	<b>生态文明价格制度改革 .....</b>	<b>581</b>
26.1	生态文明价格制度改革的历史回顾 .....	581
26.2	生态文明价格制度存在的主要问题 .....	586
26.3	生态文明价格制度改革的思路 .....	588
26.4	生态文明价格制度改革保障措施 .....	593

## 第六篇 生态文明社会制度

<b>第 27 章</b>	<b>生态文明社会制度框架构建 .....</b>	<b>599</b>
27.1	生态文明社会制度的内涵界定 .....	599
27.2	生态文明社会制度建设的必要性 .....	601
27.3	生态文明社会制度建设的职责分工 .....	607
27.4	生态文明社会制度建设的治理结构 .....	609

第 28 章 生态文明建设中的政府生态责任.....	612
28.1 政府履行生态责任的时代意蕴 .....	612
28.2 政府生态责任的内涵解析 .....	619
28.3 政府履行生态责任的实践机制 .....	625
第 29 章 生态文明建设中的民间环保组织参与.....	634
29.1 民间环保组织参与生态文明建设的回顾.....	634
29.2 民间环保组织建设存在的问题分析.....	643
29.3 民间环保组织进行生态文明建设的运行机理分析.....	649
29.4 生态文明建设中提升民间环保组织作用的对策建议.....	653
第 30 章 生态文明建设中的大众传媒参与.....	657
30.1 广泛传播生态文明的现代价值理念.....	657
30.2 有效增进生态建设的主体自觉行动.....	663
30.3 生态文明建设中大众传媒的行动策略.....	669
第 31 章 推行绿色消费的制度保障 .....	677
31.1 绿色消费的实施障碍 .....	677
31.2 绿色消费的制度构建 .....	682
31.3 绿色消费的实施机制 .....	688
参考文献 .....	697
后 记 .....	718

# 第一篇 生态文明制度总论

---

在自然资源、环境资源、气候资源领域往往同时面临市场机制失灵、政府机制失灵和社会机制失灵。因此，资源危机、环境危机、气候危机的根源在于制度危机。在一定程度上可以说，“坏的制度可以使好事变坏事”，一味追求经济增长的制度设计，必将导致资源枯竭、环境污染、气候变暖。当然，“好的制度可以使坏事变好事”，生态文明制度建设就有可能促进资源高效利用、环境质量改善、气候变暖趋缓。

中国共产党是“生态文明建设”的发起者，也是“生态文明制度建设”的发起者。党的十七大报告首次提出了“建设生态文明”的重大时代课题，党的十八大报告首次提出了“加强生态文明制度建设”的重大关键课题。党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）进一步强调指出：“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系。”《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（以下简称《意见》）以1/3左右的篇幅系统阐述了“健全生态文明制度体系”。《生态文明体制改革总体方案》更是系统地部署了生态文明体制、机制和制度改革。可见，生态文明制度建设的地位已经被提到了前所未有的高度。

但是，生态文明制度建设“建什么”“谁来建”“怎么建”等诸多问题并未得到理论界的有效解决。为此，急需加强生态文明制度建设的理论研究。为此，本课题试图对此做出探索。作为本书的“制度总论篇”，第一篇除绪论和文献综述外，主要回答了下列问题：①系统进行了生态文明制度建设的国内的纵向比较和在国际的横向比较；②系统阐述了生态文明制度体系并提出了制度工具箱和制度矩阵；③系统阐述了生态文明制度的供给与需求及制度均衡；④系统阐述了基于替代性和互补性的生态文明制度的优化选择和耦合强化；⑤就生态文明制度的机制实施重点领域

做了初步探索。

本篇的主要创新点是：①首次构建了包括强制性制度、选择性制度和引导性制度在内的生态文明制度体系，据此构建了生态文明制度矩阵和制度工具箱；②首次分析了生态文明制度的均衡与演化，生态文明制度既有需求导向，又有供给导向，是制度需求与制度供给均衡的结果；③首次提出了生态文明制度之间的替代关系和互补关系，基于生态文明制度的替代关系需要进行制度的优化选择，基于生态文明制度的互补关系需要进行制度的耦合强化。

# 1

## 第1章 绪论

---

“生态文明”和“生态文明制度”都是中国的理论创新，也是对世界文明建设的重大贡献。就“生态文明制度建设”进行专题研究具有特殊的理论价值和现实意义。本章主要就生态文明制度建设研究的背景与意义、框架与结构、思路与方法等作一个概要性的阐述。

### 1.1 研究背景与意义

#### 1.1.1 生态文明制度建设是生态文明建设的根本保障

生态危机、环境危机、资源危机、气候危机的根源在于制度危机。生态文明建设的关键在于制度建设。党的十八大报告系统阐述了以“美丽中国”为目标的生态文明建设，并且突出强调了“加强生态文明制度建设”<sup>①</sup>。党的十八届三中全会《决定》明确提出了“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系”的论断<sup>②</sup>。《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》以 10 多条的篇幅系统阐述了“健全生态文明制度体系”<sup>③</sup>，占据整个《意见》35 条的近 1/3。《生态文明体制改革总体方案》则完全聚焦于生态文明体制改革、机制创新和制度建设。

生态文明是指人类在经济社会活动中，遵循自然发展规律、经济发展规律、社会发展规律，积极改善和优化人与自然、人与人、人与社会之间的关系，为实现经济社会的可持续发展所做的全部努力和所取得的全部成果<sup>④</sup>。生态文明的内涵包括三大要点：①生态

---

① 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗. 北京：人民出版社，2012.

② 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定. 北京：人民出版社，2013.

③ 中共中央国务院关于加快推进生态文明建设意见. 光明日报，2015-05-06（1-2）.

④ 沈满洪. 生态文明的内涵及其地位. 浙江日报，2010-05-17（7）.

文明建设必须遵循经济发展规律、社会发展规律、自然发展规律，而且当经济发展规律、社会发展规律与自然发展规律发生冲突的时候必须以遵循自然发展规律作为前提，否则必然遭到自然的报复。②生态文明建设必须妥善处理3种关系：一是人与自然的关系，即人类与自然界的的关系。要认识到，人类是自然的组成部分而不是自然的“主人”。二是人与社会的关系，即个体的人与群体的人的关系。人是社会的人，不是纯粹的自然的人，人必须从自然人上升到社会人。三是人与人的关系，即个体的人与人之间的关系、群体的人与人之间的关系、代际的人与人之间的关系、主体的人与客体的人之间的关系等。③生态文明建设的目标是实现人类社会的可持续发展。从某种程度上讲，可持续发展是西方的话语体系，生态文明是中国的话语体系，两者在本质上是一致的。

生态文明的构成要素包括生态文化、生态产业、生态消费、生态资源、生态环境、生态科技、生态制度（“生态文明制度建设”的简称）等。《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》就是在这七大要素的基础上增加“生态空间”，以保障生态文明建设在空间上的落地。《意见》共有九部分：第一部分“总体要求”实际上就是生态文化或生态理念；第二部分“强化主体功能定位，优化国土空间开发格局”就是生态空间和生态产业；第三部分“推动技术创新和结构调整，提高发展质量和效益”就是生态科技和生态产业；第四部分“全面促进资源节约循环高效使用，推动利用方式根本转变”就是生态资源；第五部分“加大自然生态系统和环境保护力度，切实改善生态环境质量”就是生态环境；第六部分“健全生态文明制度体系”就是生态制度；第七部分“加强生态文明建设统计监测和执法监督”可以理解为生态科技和生态制度；第八部分“加快形成推进生态文明建设的良好社会风尚”就是生态消费；第九部分“切实加强组织领导”也可理解为生态制度。在生态文明建设的系统工程中，生态文化繁荣是生态文明建设的精神支柱，生态产业发展是生态文明建设的核心内容，生态消费推广是生态文明建设的群众基础，生态环境保护是生态文明建设的基本要求，生态资源开发是生态文明建设的支撑条件，生态科技创新是生态文明建设的驱动力量，生态制度建设（“生态文明制度建设”的简称）是生态文明建设的根本保障。

图1-1表明，生态文明制度从3条路径影响着生态文明建设：①生态文明制度直接影响着生态产业发展、生态消费推广、生态资源开发、生态环境保护；②生态文明制度通过影响生态文化进而影响到生态产业发展、生态消费推广、生态资源开发、生态环境保护；③生态文明制度通过影响生态科技创新进而影响到生态产业发展、生态消费推广、生态资源开发、生态环境保护。因此，生态文明制度是决定生态文明建设的终极因素。



发展方面,往往存在“条”与“条”“块”与“块”“条”与“块”之间的矛盾;在环境制度的建设方面,由于涉及不同经济主体的利益调整,总量控制的总量屡屡突破,环境税制的改革步履维艰,环境产权的创新徘徊不前。

(2)在非正式制度安排上,尚未将生态文明理念真正确立为主导性理念,往往只是停留于口头上,没有落实到制度中。例如,“生态文明是说起来重要,GDP是做起来重要”的制度文化严重阻碍了生态文明建设;“有了绿水青山,就有金山银山”的观点在替代“只要金山银山,不要绿水青山”的过程中还存在制度障碍。

(3)在实施机制上,没有将生态文明制度建设的成果有效付诸实施的举报机制、考核机制、奖惩机制等实施机制。例如,“重经济增长、轻环境保护”的考核机制、不同地区“一刀切”的考核指标等不利于发挥生态文明制度的效果。

因此,就生态文明制度建设而言,无论是正式制度、非正式制度,还是实施机制,都需要在继承中创新、在改革中完善、在巩固中加强。为此,急需加强生态文明制度建设的研究。

## 1.1.2 生态文明制度建设研究的重要意义

### 1.1.2.1 学术价值

从新制度经济学的角度来定义,生态文明制度就是关于推进生态文明建设的行为规则,是关于推进生态文化建设、生态产业发展、生态消费推广、生态环境保护、生态资源开发、生态科技创新等一系列制度的总称<sup>①</sup>。“生态文明制度建设”是一个全新课题,加强该课题研究至少具有下列三大学术价值:

(1)有利于新制度经济学研究的理论深化。以交易费用为核心范畴的新制度经济学研究的制度属于“制度一般”。新制度经济学除需要“制度一般”的理论研究以外,还需要深入“具体制度”的理论研究,以“制度一般”理论指导“具体制度”理论,以“具体制度”理论支撑“制度一般”理论。生态建设的正外部性的内部化和环境污染的负外部性的内部化理论已经对新制度经济学做出了贡献,通过生态文明制度的系统理论研究,探究生态文明制度的内涵与外延、生态文明制度的需求与供给、生态文明制度的成本与收益、生态文明制度的巩固与演化等,有利于新制度经济学理论研究的深化。

<sup>①</sup> 沈满洪. 生态文明制度的构建与优化选择. 环境经济, 2012 (12): 18-22.



(2) 有利于生态文明制度建设经验的理论提炼。虽然“生态文明制度建设”的概念首先发端于中国,但是生态文明制度建设的经验积累并不局限于中国,也不局限于当代中国。例如,西方发达国家率先遭遇工业化的烦恼,也率先开展生态文明制度建设,其中不乏成功的案例,《寂静的春天》引发的环境保护主义运动的启示,以总量控制为前提的环境保护制度的经验,以最低成本实现环境保护目标的排污权交易制度的创新等,均值得从理论层面予以总结。通过国内外生态文明制度建设的案例分析,可以提炼出生态文明制度建设的一般规律。

(3) 有利于对生态文明制度建设提供理论指导。在西方国家,基于著名福利经济学家庇古的庇古税理论<sup>①</sup>的资源税制度、环境税制度、碳税制度理论,基于著名新制度经济学家科斯的科斯定理<sup>②</sup>的自然资源产权制度、环境资源产权制度和气候资源产权制度理论,均已形成相对成熟的理论体系。但是,在中国尚处于制度移植的初期。结合中国实际加强对这些制度的研究,加强中国特色的生态文明制度体系和制度结构的研究,基于不同生态文明制度的替代关系和互补关系加强生态文明制度的优化选择研究,有利于加强生态文明制度建设的理论指导。

#### 1.1.2.2 应用价值

论及制度问题,出现频率特别高的一个概念就是“制度创新”。党的十八大报告为什么没有使用“生态文明制度创新”概念?这是因为:①“生态文明制度建设”既包括被实践证明是有效的制度继承,又包括根据新情况、新形势而开展的制度创新,“生态文明制度建设”比“生态文明制度创新”的概念更加全面准确;②“生态文明制度建设”既包括单一制度的建设,又包括制度体系的建设,生态文明制度建设需要制度体系的建设而不停留于单一的制度建设;③“生态文明制度建设”既包括制度的完善,又包括制度的加强,“生态文明制度建设”需要结合发展的阶段性特征把握好制度建设的“度”。

“生态文明制度建设”从制度继承到制度创新、从单一制度建设到制度体系建设、从制度的完善到制度的加强,特别需要解决三大现实问题:如何进行生态文明管制性制度建设;如何进行生态文明经济性制度建设;如何进行生态文明社会性制度建设。科学回答这些回答,具有下列三大应用价值:

(1) 有利于在“重典治污”原则指导下推进生态文明管制制度建设。中国的现状是自然资源供求矛盾在加剧、环境资源供求矛盾在加剧、气候资源供求矛盾在加剧。国

<sup>①</sup> Pigou, Arthur C. The Economics of Welfare[M]. London: Macmillan and Co., 1920.

<sup>②</sup> Coase R H. The Problem of Social Cost[J]. Journal of Law and Economics, 1960 (3): 1-44.