



“社科文库”

首都生态文明体制改革研究

——基于世界级城市群的视角

SHOUDU SHENGTAI WENMING TIZHI GAIGE YANJIU
JIYU SHIJIEJI CHENGSHIQUN DE SHIJIAO

陆小成 / 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



社科文库 北京市社科院“社科文库”

首都生态文明体制改革研究 ——基于世界级城市群的视角

陆小成 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

首都生态文明体制改革研究 / 陆小成著.

北京: 中国经济出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-5136-4816-5

I. ①首… II. ①陆… III. ①生态文明—制度建设—体制改革—研究—北京
IV. ①X321.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 200763 号

责任编辑 邓媛媛

责任印制 巢新强

封面设计 任燕飞工作室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经销者 各地新华书店

开本 710mm × 1000mm 1/16

印张 21

字数 315 千字

版次 2017 年 12 月第 1 版

印次 2017 年 12 月第 1 次

定价 58.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010-88386794

前 言

党的十八大报告强调，要大力推进生态文明建设，并将生态文明建设放到人民福祉和民族未来的战略高度和突出地位，要努力建设美丽中国。党的十八届三中全会对于建设生态文明体制和制度进行了重大创新。党的十九大报告再次强调加快生态文明体制改革，建设美丽中国。长期以来，首都地区遭遇雾霾天气困扰、PM2.5 多次爆表、资源能源严重匮乏等问题，这些问题严重阻碍首都生态文明建设进程。加强首都生态文明建设，关键在于加强体制机制改革与创新。

推进京津冀协同发展、构建以首都为核心的世界级城市群，是党中央的重大战略决策。建设以首都为核心的世界级城市群，加强生态文明建设和体制改革是必然选择。2017 年 2 月 23 日至 24 日，习近平总书记再次考察北京，强调对大气污染、交通拥堵等突出问题，要系统分析、综合施策。《京津冀协同发展规划纲要》明确提出京津冀整体定位是“以首都为核心的世界级城市群、区域整体协同发展改革引领区、全国创新驱动经济增长新引擎、生态修复环境改善示范区”。以生态文明体制机制改革创新为动力，释放首都经济社会生态协同发展的内在活力，是北京建设和谐宜居城市和生态绿色的世界级城市群的重要突破口，是北京树立低碳绿色国际形象，提升世界城市地位的“一张王牌”。本书结合首都战略定位、空间特点、资源禀赋，深度考察首都生态文明建设的空间二重性及内在矛盾、体制障碍，系统比较东京、伦敦等世界级城市群在生态文明建设与体制改革的成功经验，提出首都生态文明体制改

革、国家公园体制改革等的政策建议。本书主要研究内容和创新性观点表现在以下几个方面：

第一，深入阐释生态文明及其体制改革的基本内涵。

生态文明是人类对自然社会的改造，经历原始文明、农业文明、工业文明时代之后实现人与自然和谐的新文明时代。党的十八届三中全会对于建设生态文明体制和制度进行了重大创新。所谓首都生态文明体制，则是在首都区域内推进生态文明建设的各种体制机制的总和，是依托并凌驾于首都经济、政治、文化、社会、环境等各个领域，实现首都生态发展、和谐宜居的整体性的体制架构。首都生态文明体制改革必须对不利于首都生态文明建设的经济、政府管理、社会、文化等多领域的体制机制进行系统改革。生态文明体制改革更加注重改革的系统性、整体性、协同性。

第二，系统考察首都生态文明建设的空间二重性、矛盾与体制障碍。

首都具有特殊的历史地位和空间特征。根据首都服务中央的功能定位分析，主要存在经济快速增长与生态环境保护的矛盾、现行考核机制与生态文明建设要求不一致的矛盾、区域之间利益共享与损失补偿的矛盾以及跨区域生态环境建设中的矛盾等。首都生态文明建设的体制障碍主要表现为环境、经济、社会、文化等领域的体制问题与内在障碍。

第三，深入研究生态文明体制改革的东京都经验。

东京以生态文明建设及体制改革为重要突破口，打造成为全球清洁城市 and 世界级绿色低碳城市。东京生态文明建设的四个阶段主要包括，公害频发与防止控制阶段、环境保护与经济并重阶段、持续发展与主动治理阶段、环境革命与低碳社会阶段。东京在一系列环境控制和生态治理政策制定的基础上，加强生态文明体制改革，建立了综合型环境管理体制，采取有效措施治理环境污染和废气排放等公害问题。东京生态文明建设的基本经验主要有：建立综合型的环境管理体制、制定新东京都环境计划和绿地规划、企业和社会组织积极参与生态环保、重视源头治

理与末端环保技术相结合、鼓励公众参与、加强城市绿化建设、提高城市生态承载力。

基于对东京都生态文明建设与环境治理经验的考察,对北京的启示与政策建议主要表现为:在体制层面,深化首都生态文明体制改革,统筹协调职能;在制度层面,制定生态文明制度,加强执行与监督;在技术层面,重视低碳生态技术研究、开发和应用;在机制层面,形成多元互动的综合管理模式;在宣传层面,积极开展生态文明宣传教育活动;在环境层面,鼓励植树造林,鼓励低碳出行。

第四,比较研究生态文明建设与体制改革的伦敦都市圈经验。

以雾霾治理为例,伦敦生态文明建设对北京提供了重要的经验借鉴和政策启示。伦敦环境污染经历煤烟污染、汽车尾气、法制治霾三个阶段。总结伦敦生态文明建设的基本经验,主要在于采取多种手段进行综合施策、协同治理、齐抓共管。基本经验有:依靠法律治理,出台《清洁空气法》《环境法》《空气质量战略》等,加强适合伦敦城市发展的各项环境治理措施的制定与执行;依靠政策治理,收取拥堵费和发展公共交通,加强政策制定,采取严格的处罚措施,完善雾霾治理的配套措施等;依靠技术治理,利用新型胶水“黏”住污染物;依靠绿色治理,增加绿地和使用绿色能源,鼓励市民购买低排放量的小型汽车,鼓励购买天然气、电动等新能源车,以减少尾气排放,提高空气质量;依靠社会治理,鼓励公众讨论和媒体曝光,提高社会治理雾霾的参与度和有效性,推进伦敦环境污染治理进程。伦敦雾霾治理对北京的对策建议主要有:制定首都空气清洁法规,加强生态文明制度建设;设立和增加污染检测点,严控尾气排放,加强监督、严格管理,不达标不得上路,加大对外地车辆的排污控制,统一标准和监管制度;加强生态文明建设的技术攻关,高度重视和加强技术创新和技术改进,依托技术实现环境改善和减排降耗;发展绿色公共交通,使用清洁低碳能源;重视社会群众参与首都生态文明建设。

第五，比较探讨了生态文明建设与体制改革的纽约都市圈经验。

纽约都市圈基于良好的区位优势和产业基础，经历了工业化、服务化、知识化、绿色化的转型，大力推进生态文明建设，引领世界绿色经济发展和城市绿色转型潮流。纽约都市圈尽管没有提出要加强生态文明建设，但多年来的重视生态环境保护、重视城市园林绿化建设、重视绿色基础设施配套、重视产业转型和绿色发展，实际上也彰显了生态文明建设的重要内涵。纽约都市圈以加快城市转型和绿色发展，推进生态文明建设，主要表现为工业化、服务化、绿色化等阶段性特征；表现为重视创新驱动、产业升级、绿色基础设施建设、城市绿化建设等特征，成为具有国际示范和标杆作用的世界级城市群，对于构建以首都为核心的世界级城市群、推进首都生态文明建设提供了重要经验借鉴与政策启示。借鉴纽约都市圈生态文明建设经验，首都北京应重视服务业发展、降低产业能耗和排放强度、加强城市空间优化布局、完善绿色交通体系、强化创新驱动、发展低碳产业、构建“高精尖”经济结构、重视城市园林绿化，加快构建世界级绿色城市群。

第六，比较研究生态文明建设与体制改革的洛杉矶经验。

洛杉矶作为美国比较典型的工业城市，经济繁荣的同时也带来相对严重的空气污染问题。经过几十年的治理，洛杉矶地区的空气质量得到了明显改善，总结洛杉矶经验，为京津冀大气污染治理提供重要经验借鉴和政策启示。洛杉矶生态文明建设与污染治理先后经历了组织法规治理、市场技术治理、转型发展与协同治理等时期。根据洛杉矶空气污染治理的阶段性特征及其具体政策措施，为北京“城市病”治理提供重要借鉴，主要包括：建立跨区污染治理机构，建立联防联控机制；制定空气质量管理规划和标准，建立严格执行机制；鼓励市民参与空气污染治理，建立共建共享机制；加强供给侧结构性改革，建立低碳创新机制；积极建设绿色交通和建筑，建立低碳发展机制等。

第七，创造性地提出首都生态文明体制改革的政策建议。

在总体思路，构建以首都为核心的世界级城市群，要以党的十九大报告提出的“加强生态文明体制改革，建设美丽中国”的基本精神为指导，充分认识首都生态文明体制改革的重要性、长期性和艰巨性，切实增强责任感和使命感，促进生产生活方式、生态观念转变；坚持资源整合、机构重组、制度创新、机制完善的系统化路径，全面深化生态文明体制改革，破解首都生态文明建设的各种体制机制障碍；以大气环境、水体净化、垃圾回收为切入点，以完善法制、严格管理、创新技术、联防联控为基本手段，加强首都环境保护、加快经济转型升级、提升生态建设水平，实现北京天更蓝、水更净、地更绿的目标；鼓励群众参与，集聚市民智慧、集聚社会资源、集聚首都能量，提高首都生态文明建设的协同治理能力，让生态治理成果更多更快惠及群众，争取成为全国生态文明建设先行区和示范区，加快构建以首都为核心的世界级绿色低碳城市群。

在基本原则，深化首都生态文明体制改革，要坚持整体推进与重点突破相结合原则；坚持政府主导与多方参与相结合原则；生态保护、低碳发展、环境优先原则；坚持合理布局、分类指导、严格管理原则；坚持统筹谋划、综合治理、四个转变原则。

在重要目标，实现“四个促进”。一是促进首都生态文明建设的各种体制机制得到改革和优化；二是促进全社会环境保护投入占 GDP 比重明显提高，单位 GDP 能耗、主要污染物排放总量明显下降，首都 PM2.5 明显下降，大气污染治理、交通尾气治理、水污染防治、城乡环境综合整治效果不断显现；三是促进全社会生态文明意识和城市绿色基础设施支撑能力明显增强；四是促进首都环境污染得到有效治理，以实现空气质量改善、水体生态净化、垃圾综合利用为基本目标，建立综合治理和联防联控体制机制，建设成为全国生态文明城市，进而加快构建以首都为核心的世界级绿色低碳城市群。

在改革路径上,结合首都生态文明建设实际,加强经济、环境、社会、文化等领域的改革创新,提出体制改革的具体政策建议。一是加强经济层面的体制创新,构建“高精尖”经济结构,加快产业转型升级,发展低碳、绿色、生态产业,加强能源体制改革,发展新型低碳的新能源结构。二是加强环境管理体制创新,依托顶层设计,构建垂直型、综合型、区域型的管理架构。抓住治理重点、创新生态制度、构建生态补偿机制和公众参与生态建设的制度。强化生态行政,建立生态文明政绩考核体系。三是加强社会体制创新,积极培育社会组织参与首都生态文明建设,提升社会活力和新动能。四是加强文化体制创新,营造重视生态环保的文化氛围。树立生态绿色的文化意识、推行绿色低碳生活方式、丰富生态文化内涵、开展节约减排行动、建立健全生态低碳的文化市场体系、重视生态文化产业发展、构建生态文明建设的公共文化服务体系。

在保障措施上,要提高思想认识,破解体制障碍;加强法制建设,提高执法力度;加强技术创新,促进产业升级;实行信息公开,鼓励参与监督;加强风险评估,构建预警机制;加强区域合作,强化联防联控。

第八,探讨了新常态下首都生态文明建设的理念与机制。

以“五大”理念为引领,研究新常态下首都生态文明建设的基本理念及内在关系,提出生态文明建设的机制选择。新常态下,推进首都生态文明建设要以“五大”发展理念为统领,创新发展是关键动力、协调发展是基本要求、绿色发展是主要路径、开放发展是强大支撑、共享发展是重要保障。推进生态文明建设要系统把握、科学理解“五大”理念的内在关系,并贯彻落实到具体实践。

第九,探讨了世界级城市群视域下首都生态文明建设与供给侧改革路径。

面向构建以首都为核心的世界级城市群,推进首都生态文明建设,

需要加快供给侧结构性改革。供给侧结构性改革为北京生态文明建设提供了强劲的发展机遇。如何推进首都北京生态文明建设,需要从供给侧改革的战略高度审视生态文明建设中存在的各种障碍,包括经济结构不够合理、环境治理不力、环保组织发育不良、生态文化缺失、生态空间压缩等。以供给侧结构性改革为主线推进北京生态文明建设,要从经济、政治、社会、生态、文化五位一体全方位推进,加强创新驱动与供给侧改革,完善生态文明制度供给,加强环保组织培养,培育生态文化,提高生态产品供给等。

第十,提出生态文明视域下首都国家公园体制改革的对策建议。

研究基于生态文明视角,如何建设和改革首都国家公园体制,提出具体的对策建议。研究首都国家公园体系存在的主要问题,主要包括重数量轻质量,资源没有得到合理化利用、区划不合理,体制不够完善,部门利益化严重,生态与环境资源的低效管理,公园建设资金投入不够等。研究提出建立首都国家公园体制的建议,主要包括:转变理念,提高首都国家公园建设质量和内涵;加强国家公园区划设置,实现权、责、利统一,防止部门利益化,建立统一的首都国家公园管理体系;增加政府投入,创新国家公园建设与运营的多元化融资机制;增加首都包括京津冀区域范围内的国家公园数量和面积,以拓展首都城市生态用地和生态空间;坚持生态效益优先原则,制订首都国家公园体制建设行动计划,推进首都生态文明建设,加快构建以首都为核心的生态宜居的世界级城市群。

目 录

1	绪论	1
1.1	研究背景与问题提出	1
1.2	国内外研究现状	2
1.3	研究意义及价值	8
1.4	研究思路与主要内容	8
1.5	技术路线与研究方法	12
1.6	可能创新之处	14
2	相关理论基础	15
2.1	生态文明理论	15
2.2	生态文明体制	23
2.3	生态文明体制改革	28
2.4	环境经济学与资源经济学	34
2.5	可持续发展与绿色经济理论	36
2.6	循环经济理论与低碳经济理论	38
2.7	公共治理理论	40
3	首都生态文明体制改革的战略性与紧迫性	49
3.1	世界级城市群的内涵阐释	50
3.2	世界级城市群的生态特征	53
3.3	世界级城市群视域下首都生态文明体制改革的战略意义	62

3.4	本章小结	67
4	世界级城市群视域下首都生态文明建设的空间二重性与体制障碍	69
4.1	世界级城市群视域下首都生态文明建设的空间二重性	69
4.2	首都生态文明建设的空间矛盾	72
4.3	首都生态文明建设的体制障碍	79
4.4	本章小结	88
5	生态文明建设的东京都经验	90
5.1	由被动防止到低碳社会:东京生态文明建设的四个阶段	91
5.2	综合型环境管理体制:东京生态文明建设的基本经验	93
5.3	东京都生态文明建设与环境治理对北京的启示	96
5.4	本章小结	100
6	生态文明建设的伦敦都市圈经验	101
6.1	伦敦都市圈生态文明建设的三个阶段:以雾霾治理为例	101
6.2	伦敦都市圈生态文明建设的五条经验:多种手段齐抓共管	102
6.3	伦敦都市圈生态文明建设对北京的政策启示	105
6.4	本章小结	108
7	生态文明建设的纽约都市圈经验	109
7.1	从工业化到绿色化:纽约都市圈生态文明建设的主要历程	110
7.2	纽约都市圈生态文明建设的主要经验	112
7.3	纽约都市圈生态文明建设对北京的启示	116
7.4	本章小结	120

8 生态文明建设的洛杉矶经验	121
8.1 洛杉矶空气污染的历程与成因	121
8.2 洛杉矶生态文明建设与污染治理的阶段性特征	123
8.3 洛杉矶生态文明建设与污染治理的政策启示	131
8.4 本章小结	135
 9 世界级城市群视域下首都生态文明体制改革的对策选择	 136
9.1 总体思路与基本原则	137
9.2 重要目标:四个促进	140
9.3 改革路径:四大领域体制创新	140
9.4 保障措施:思想、法治、技术、监督、合作	155
9.5 本章小结	160
 10 世界级城市群视域下首都生态文明建设的理念与机制	 161
10.1 首都生态文明建设要以五大发展理念为统领	161
10.2 首都生态文明建设要科学处理五大理念之间的关系	165
10.3 推进首都生态文明建设要构建五大发展机制	169
10.4 本章小结	173
 11 世界级城市群视域下首都生态文明建设与供给侧改革路径	 175
11.1 供给侧改革背景下首都生态文明建设的重要机遇	176
11.2 供给侧改革视域下北京生态文明建设的主要障碍	179
11.3 世界级城市群视域下首都生态文明建设与供给侧改革路径	 184
11.4 本章小结	188

12 生态文明视域下首都国家公园体制改革 189

12.1 国家公园的提出及其发展 189

12.2 首都国家公园体制问题 191

12.3 首都国家公园体制改革的对策选择 194

12.4 本章小结 197

13 结论与展望 198

13.1 研究总结 198

13.2 研究不足及未来展望 203

附录一 生态文明建设与城市绿色发展研究综述 206

附录二 生态文明视域下的技术批判与低碳创新观 217

附录三 生态文明视域下中国城市低碳转型研究 228

附录四 生态文明视域下首都城市绿色基础设施建设 241

附录五 生态文明视域下中国典型区域低碳创新模式研究 251

附录六 世界级城市群行政体制改革的经验比较研究 266

参考文献 281

后 记 319

1 绪 论

1.1 研究背景与问题提出

第一，中央有精神。党中央和国务院多次提出要大力推进生态文明建设，大力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，高度重视生态环境的改善和优化，要以生态文明体制改革和制度创新构建和谐宜居的美丽中国。党的十八届三中全会对于建设生态文明体制和制度进行了重大创新。2014年2月，习近平总书记在北京视察指出，要加大大气污染治理力度，采取有效举措重视环境执法监管和责任追究，有效推进生态文明建设。2016年12月，习近平总书记对生态文明建设作出重要指示并强调，生态文明建设是“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要内容，要深化生态文明体制改革。党的十九大报告再次强调加快生态文明体制改革，建设美丽中国。但如何具体落实和推进建设？如何加强体制改革？需要深化研究。

第二，地方有响应。北京市高度重视生态文明建设，如何建设是迫切需要研究的重大课题。2014年2月，首都生态文明和城乡建设动员大会提出要用改革的办法解决环境难题，首都环境建设进入了啃“硬骨头”阶段。2017年3月17日，首都生态文明和城乡环境建设动员大会上再次强调，要更加扎实地推动生态文明和城乡环境建设。首都北京如何贯彻落实中央精神，如何深化首都生态文明体制改革，更好地促进生态文明建设，进而建设美丽北京，是社会各界高度关注的热点和焦点问题，开展此项目研究恰逢其时。

第三，社会有需求。北京作为资源能源相对匮乏的生态脆弱区域，破解长期以来的能源短缺和PM2.5超标、雾霾天气困扰等环境困境，体制机制上的障碍是关键问题。长期以来，北京遭遇雾霾天气困扰、PM2.5爆表、资源能源匮乏等问题，这些问题严重阻碍北京生态文明建设进程。加强生态文明建设，关键在于加强体制机制改革与创新。以生态文明体制机制改革创新为动力，释放首都经济社会生态发展活力，是北京建设和谐宜居城市和世界生态城市的突破口，是北京树立低碳绿色国际形象，提升世界城市地位的“一张王牌”。

第四，世界有借鉴。伦敦、东京等世界级城市群在生态文明建设和体制改革方面积累的成功经验值得借鉴。城市群是城市发展到成熟阶段的最高空间组织形式，是指在特定地域范围内，以一个以上特大城市为核心，由至少三个以上大城市为构成单元，依托发达的交通通信等基础设施网络，所形成的空间组织紧凑、经济联系紧密、最终实现高度同城化和高度一体化的城市群体。城市群一般是在地域上集中分布的若干大城市和特大城市集聚而成庞大的、多核心、多层次城市集团，是大都市区的联合体。在全球范围内的大型世界级城市群有五个，分别是：美国东北部大西洋沿岸城市群、北美五大湖城市群、日本太平洋沿岸城市群、英伦城市群、欧洲西北部城市群。伦敦等著名世界级城市群在生态文明建设和体制机制改革方面积累了非常多的成功经验，如英国首都伦敦通过立法和体制机制创新，实现由“灰色”城市转变为绿色低碳城市。东京通过体制改革、政策扶持，推进轨道交通建设、城市园林绿化、低碳社会建设等，打造成为世界生态低碳城市。世界上许多发达城市经过了上百年的生态文明建设，积累许多成功经验值得首都北京学习和借鉴。

1.2 国内外研究现状

从国际上看，生态文明研究具有坚实的理论基础。1962年，美国女科学家蕾切尔·卡逊发表了《寂静的春天》，引起人们对生态问题的高度关注，提升了生态意识。1972年，联合国通过了《人类环境宣言》，罗马俱

乐部发表《增长的极限》，这些均提出了生态环境问题及可持续发展诉求，为生态文明的提出奠定了重要的理论依据和基础。1987年，世界环境与发展委员会发布《我们共同的未来》报告，创造性地提出了倡导生态意识的可持续发展概念。1979年，加拿大学者本·阿格尔在《西方马克思主义概论》中首次提出生态马克思主义理念。1981年，美国经济学家莱斯特·R. 布朗出版《建立一个可持续发展的社会》一书，充分体现其生态思想。1995年，美国学者罗伊·莫里森出版《生态民主》著作，正式提出生态文明时代概念，从而构建和倡导生态文明时代获得人们的共识。此外，国外许多学者从不同视角考察了生态文明、城市发展、低碳经济等理论与实践问题。

从国内来看，我国学者从城市生态文明建设、生态文明体制创新等角度进行了探索和研究。周生贤（2009）指出，生态文明是人类积极改善和优化人与自然关系而取得的物质成果、精神成果、制度成果的总和。俞可平（2005）认为，生态文明是指实现人与自然之间和谐所做的全部努力，表征着人与自然相互关系的进步状态^①。路军（2010）认为，生态文明是以人与自然、人与人的和谐共生、全面发展和持续繁荣为宗旨的文化伦理形态^②。赵其国等（2016）研究了中国生态环境状况与生态文明建设^③。孟伟等（2015）研究了流域水生态系统健康与生态文明建设^④。胡彪等（2015）以天津市为例，研究基于非期望产出SBM的城市生态文明建设效率评价问题^⑤。彭向刚、向俊杰（2015）对中国三种生态文明建设模式进

① 俞可平. 科学发展观与生态文明 [J]. 马克思主义与现实, 2005 (4).

② 路军. 我国生态文明建设存在问题及对策思考 [J]. 理论导刊, 2010 (9): 80-82.

③ 赵其国, 黄国勤, 马艳芹. 中国生态环境状况与生态文明建设 [J]. 生态学报, 2016 (19): 6328-6335.

④ 孟伟, 范俊韬, 张远. 流域水生态系统健康与生态文明建设 [J]. 环境科学研究, 2015 (10): 1495-1500.

⑤ 胡彪, 王锋, 李健毅, 于立云, 张书豪. 基于非期望产出SBM的城市生态文明建设效率评价实证研究——以天津市为例 [J]. 干旱区资源与环境, 2015 (4): 13-18.