

尚虎平
张怡梦 著

我国地方政府绩效与 生态脆弱性协同评估

——面向西部45市的探索性研究



科学技术文献出版社
SCIENTIFIC AND TECHNICAL DOCUMENTATION PRESS

本书是教育部人文社基金规划项目“我国西部生态脆弱性评估与政府应对研究”（编号：13YJAZH076），国家社科基金一般项目“我国县级政府潜绩评估研究”（编号：14BGL115）以及国家自科基金重点项目“现代社会治理的组织与模式研究”（编号：71533002）的阶段性成果

我国地方政府绩效与生态脆弱性协同评估

——面向西部 45 市的探索性研究

尚虎平 张怡梦◎著



科学技术文献出版社
SCIENTIFIC AND TECHNICAL DOCUMENTATION PRESS

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

我国地方政府绩效与生态脆弱性协同评估: 面向西部 45 市的探索性研究 / 尚虎平, 张怡梦著. — 北京: 科学技术文献出版社, 2018. 5

ISBN 978 - 7 - 5189 - 4311 - 1

I. ①我… II. ①尚… ②张… III. ①地方政府—行政管理—关系—生态管理—研究—中国 IV. ①D625②F205

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 090407 号

我国地方政府绩效与生态脆弱性协同评估: 面向西部 45 市的探索性研究

策划编辑: 杜新杰 责任编辑: 杜新杰 责任校对: 赵 媛 责任出版: 张志平

出 版 者 科学技术文献出版社
地 址 北京市复兴路 15 号 邮编 100038
编 务 部 (010)58882938, 58882087(传真)
发 行 部 (010)58882868, 58882874(传真)
邮 购 部 (010)58882873
官 方 网 址 www. stdp. com. cn
发 行 者 科学技术文献出版社发行 全国各地新华书店经销
印 刷 者 三河市华东印刷有限公司
版 次 2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷
开 本 710 × 1000 1/16
字 数 208 千
印 张 12
书 号 ISBN 978 - 7 - 5189 - 4311 - 1
定 价 45.00 元



版权所有 违法必究

购买本社图书, 凡字迹不清、缺面、倒页、脱页者, 本社发行部负责调换

前 言

国家主席习近平同志一直都非常注意生态保护问题。他多次强调，“我们既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山”。2016年两会期间，他还生动地指出，“生态环境没有替代品，用之不觉，失之难存。像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境，推动形成绿色发展方式和生活方式”。在中国共产党第十九次全国代表大会报告中，习主席再次从不同视角强调了生态的重要性。通览十九大报告，习主席提到“生态”共43次，提到“环境”共29次，这显示了中央彻底根治“生态病”“环境病”的决心。

党的十九大报告将生态问题上上升到了中华民族永葆生机活力的历史高度，强调“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”。同时，它也指出了解决生态问题的路子在于“必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，像对待生命一样对待生态环境，统筹山水林田湖草系统治理，实行最严格的生态环境保护制度”，以最终“形成绿色发展方式和生活方式，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献”。

如何将十九大确定的国家生态顶层设计落到实处，使得我国生态切实地逐步好转，逐步实现“美丽中国梦”，需要我们逐步改进对生态、对自然的态度，尤其是政府要转变自身的绩效观，在获得绩效的过程中，将生态的同步改善作为政府绩效的应有内容。从宏观来说，东西南北中，我国生态环境或多或少都有问题，但从系统协调的视角而言，西部生态问题不仅严重，而且影响着全国的生态格局。西部不仅是长江、黄河这些“母亲河”的源头，还是季风、降雪的酝酿地，我们甚至将“西北风”当成了天气转冷的代名词。可以说，西部生态问题，

是我国生态总体问题中的“源问题”，西部生态的改善，是全国生态改善的“基础工程”“基础设施”。就此而言，解决西部生态问题，就成了解决我国生态问题、实现“美丽中国”目标的首要工作。

就事物演进的逻辑而言，要在未来解决某个问题，其首要步骤是摸清当前的现状，搞清楚“家底”，然后才能“有则改之无则加勉”地予以矫正、解决。要解决我国西部生态问题，需要先弄清楚当前现状，搞清楚西部生态“问题”到底出在何处，然后再对症下药。从管理科学的规律性而言，“没有评估就没有管理”，要搞清楚西部生态问题现状，首要工作便是对其进行评估。在生态学、环境工程、可持续发展研究领域，一般而言，“生态现状评估”往往既针对生态问题，也针对生态优化，是一种综合性的评估，其目标在于了解优点并把握缺点。以把握生态问题为目标的评估，一般被称之为“生态脆弱性评估”，它更多属于一种“诊断评估”，通过评估来诊断当前生态的各类不足与问题，然后对症下药予以解决。本研究本质上属于找寻西部生态问题现状的探索，故而我们选择了对西部生态脆弱性进行评估。同时，我国基本上都是以政府为行动者来解决各类生态问题的，这就有了生态的“政府问题”。也就是说，如果各级政府在推进公共管理、提供公共服务，获得政府绩效的过程中，如果将保护生态看成自己获得绩效的“义不容辞”“必不可少”“责无旁贷”的工作的话，它们就会将保护生态、优化生态纳入公共管理与公共服务的范畴，反之，它们就会在推进公共管理、提供公共服务的过程中罔顾生态的恶化。这个问题实质上属于政府的“绩效观”问题：持有可持续发展理念的绩效观，将政府绩效与生态良性发展看作需要同向改善、彼此促进的必要工作，而持有自私自利、只顾短期“好处”发展理念的绩效观，会将政府绩效与生态良性发展看成非此即彼、有你没我的工作。在这种情况下，我们还需要评估西部生态脆弱性与当地政府绩效的协同度问题。只有评估清楚了西部生态脆弱性现状，同时评估清楚了西部生态脆弱性与政府绩效协同情况，才算是真正找到了我国西部生态的所有问题。

本研究拟立足于各种客观生态数据，采用隶属度分析、相关性分析、变差系数分析、熵值法、功效函数法、耦合协同度模型等方法，选取西部 45 市（自治州、区）等作为研究对象，对这些地方政府辖区内的生态脆弱性与政府绩效耦合协同度进行探索性评估，以此了解我国西部生态问题现状，并为未来我国改进西部乃至全国生态问题打下基础。总体来看，我们力图将西部生态脆弱性评估纳入公共管理研究领域，从地理学、管理学、经济学、数据挖掘等跨学科的视角对目

前西部生态脆弱性进行“脆弱度”“协同度”评价，在此基础上，力争找到各级政府所应采取的改善生态的策略与措施。这种研究具有较好的理论与现实意义。

首先，它将生态脆弱性纳入跨学科视域下的公共管理研究主题，有助于解决单学科探索的隔离性、破碎性。以政府为主导的管理主体如何评估生态脆弱性，如何应对生态脆弱性，本质上是政府政绩观、绩效观在生态领域的表现，评估与应对它属于公共管理的主题之一，仅从生物学、地理学、气候学等单个角度来解决问题，受制于学科研究对象、范式、传统的影响，很难兼顾生态脆弱性与属地政府绩效间的有机协同，很难兼顾区域层面、国家层面的公共利益，使得生态问题难以从根本上解决，甚至会愈加恶化。

其次，它为及时把握西部生态的脆弱性情况并做出合理应对措施提供了现实依据。通过收集环境统计年鉴、地方统计年鉴、环境公报等数据，我们可以及时把握、反馈西部政府生态脆弱性情况，并将其向社会、各级政府公开，使得政府可以及时干涉并修复脆弱性。

最后，可以使有限的生态修复投入获得最大的修复绩效。实际上，从国家统计年鉴数据来看，与发达国家处于相应的发展阶段时相比，我国的生态投入占 GDP 的比重并不低。早在 1999—2000 年，我国生态治理总投资占 GDP 的比重就超过了 1.0%，2008 年年末更达到了 1.49%。世界上大多数国家一般在人均 GDP 达到 3000~5000 美元时，生态治理投资才能超过 GDP 的 1.0%，而我国 1999 年的人均 GDP 仅为 800 多美元。尽管逐年加大生态治理投入，但西部生态脆弱性依然未能根治。本研究通过生态脆弱性评估，可以使我国的生态修复投入更有针对性，避免“预算软约束”，使其绩效最大化。

尚虎平

2017 年 11 月 1 日

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 研究背景	1
一、西部地区生态脆弱性显著恶化	1
二、地方政府应对效果不佳	3
三、矫正政府绩效观解决生态问题的必要性	6
第二节 文献综述	9
一、国外研究现状	9
二、国内研究现状	15
三、研究述评	22
第三节 研究设计	23
一、研究思路	23
二、研究方法	26
第二章 生态脆弱性与政府绩效协同评估的理论基础和逻辑前提 ...	28
第一节 协同评估的理论基础	28

一、系统共生理论	28
二、协同理论	30
三、可持续发展理论	32
四、科学发展观	34
第二节 协同评估的逻辑前提	35
一、生态脆弱性问题改善促进政府绩效优化	36
二、地方政府绩效合理提高促进生态脆弱性问题解决	38
第三章 西部生态脆弱性评估指标、政府绩效评估指标确定	42
第一节 评估对象确定	42
一、选取原则和方法	42
二、评估对象筛选	44
第二节 生态脆弱性指标构建	46
一、指标确立的基本思路	46
二、指标池确定	48
三、指标选定	51
第三节 政府绩效评估指标构建	64
一、指标确立的基本思路	64
二、指标选定	65
第四章 西部生态脆弱性与政府绩效的协同评估	68
第一节 协同评估原理及方法	68
一、评估原理	68
二、评估方法	69
第二节 西部生态脆弱性评估	71

一、实证数据获得	71
二、实证评估	75
第三节 西部政府绩效评估及协同评估	79
一、实证数据获得	80
二、实证评估	85
三、协同性实证评估	89
第五章 评估结果统计和分析	92
第一节 协同评估结果	92
一、西部整体情况	92
二、西部区域、省、市（自治州、区）间比较	94
第二节 西部生态脆弱性评估结果	96
一、整体结果	97
二、分域结果	102
三、分维度结果	108
四、分指标结果	114
第三节 西部政府绩效评估结果	121
一、整体结果	121
二、分域结果	126
三、分维度结果	132
四、分指标结果	136
第六章 结论与建议	144
第一节 西部生态脆弱性与政府绩效的“高耦合、低协同”现状	144
一、“高耦合度、低协调度”显示了西部生态脆弱性与西部政府绩效间存在着高度的相互依赖关系	144

二、“高耦合度、低协调度”显示了当前西部生态脆弱性与政府绩效间相互促进的和谐程度较低	145
三、当前西部生态脆弱性处于“及格线”以下，受限于“先天条件欠佳，后天营养不足”	146
四、当前西部政府绩效处于“及格线”左右，受限于过度追求经济绩效，忽视生态绩效	147
五、西部地区发展具有较为明显的行政资源固化特点	149
第二节 “高耦合、低协同”结果的原因探析	149
一、政府横向、纵向生态职责界定不清	150
二、生态政策存在“缝隙”	151
三、在运动式治理惯性下地方政府的利益博弈使得生态治理的二次恶化	153
四、生态型政府绩效评估等约束机制尚未有效展开	154
五、政府“独角戏”式治理力有不逮	155
第三节 从政府绩效优化入手解决西部生态脆弱问题的建议	156
一、以“全面生态责任绩效观”来探索生态导向型的履职方式	157
二、转变治理思路，构建多元生态治理主体网络	158
三、完善横向、纵向生态治理职责划分和机构设置	159
四、平衡生态政策的全面性和适用性	160
五、施行全面绩效评估和问责制度	161
附 录	164
后 记	172
参考文献	176

第一章 绪 论

近年来，党中央、国务院与各级地方政府一直都致力于贯彻落实“西部大开发”战略，持续不懈地进行着西部生态脆弱性治理工作。然而令人遗憾的是，我国西部地区生态脆弱性依然严重并愈发显著，现实中各类生态问题频频出现，这在一定程度上凸显了当前政府应对策略的不足。十八大以来，我国在顶层设计上将生态文明建设纳入了“五位一体”战略，这对我国生态治理，尤其是西部生态脆弱性的治理既是重大机遇，也是重大挑战。之所以说是重大机遇，是因为中央已经将生态问题纳入了国家复兴大战略的基础环节，这就预示着我国会投入大量的人力、物力、财力来解决生态问题；之所以说是重大挑战，是因为当前我国各地尚缺乏解决生态问题的有效办法，甚至连生态问题的根本性诱因都未找到。在这种背景下，对西部生态脆弱性问题进行研究，从政府绩效观转变、政府绩效与生态脆弱性的协同入手，无疑有助于找到诱发生态问题的根本原因，从而最终解决生态问题。

第一节 研究背景

为了抑制我国西部生态脆弱性问题，党中央、国务院出台了一系列政策，做了各种努力。然而由于对政策的误解和对政策执行的失范，西部政府在应对生态问题时并未产生良好绩效。十八大以来，我国瞄准了深化体制改革和职能转变的目标，将“生态型”政府建设纳入了国家政策议程当中。从我国现状来看，“生态型政府”的建成，很大程度上取决于西部地区政府的努力，毕竟我国生态脆弱性主要发生于西部大地，就此而言，研究、评价、改进西部生态脆弱性对于我国实现“生态型政府”就有了重要的战略意义。

一、西部地区生态脆弱性显著恶化

国际上对生态脆弱性的相关研究始于 1905 年美国学者克莱门茨提出“生态

过渡带”理论^①，1981年从事地学研究的蒂默曼首先提出了脆弱性的概念，“生态脆弱性”开始作为一种既有概念进入人们的生活视野。就生态脆弱性的内涵而言，它主要包括原生系统敏感性、受干扰程度、恢复能力及偏离原有平衡状态程度四个基本要素。狭义生态脆弱性可理解为以本地区生态系统原生状态为基础，经受一定自然或人为干扰，生态系统在自我恢复之余最终偏离原有平衡状态的程度，广义生态脆弱性是以上述四方面为子集的概念集合。^②若将生态系统比作“人”，原生系统敏感性为这个人基于其身体素质等自身条件面对外界干扰时可能的被打击程度，受干扰程度为一个人面对的挫折大小，恢复能力为该人的“挫折承受力”和“应对力”，同受干扰程度一样，受内因和外因共同作用，偏离原有平衡状态程度为此人最终被“打击”程度。

从近年实践来看，我国由生态脆弱性引致的自然灾害愈加频繁，西部地区^③尤为如此。2008年，环境保护部印发了《全国生态脆弱区保护规划纲要》，对生态脆弱区的重视程度和保护力度进行了明确强调，划定了全国生态重点脆弱区共19个，其中属于西部省份的重点脆弱区有13个。从国家减灾委办公室公布的“全国典型极端生态脆弱性事件”2012—2015年数据来看，我国自然灾害强度和受损程度有增无减，西部地区仍为受灾主力，占全国总比重分别为60%、50%、50%、60%，具体如表1-1所示。追溯既往，在十八大之前，我国西部生态脆弱性引发的生态灾难更为触目惊心，14省市均或轻或重出现了由于自然生态过于敏感和脆弱、人类保护措施不力导致的自然灾害，引发了巨大的经济损失、社会损失及生命代价。

整体来看，我国西部生态脆弱性问题主要集中在生态环境组成要素先天脆弱和后天敏感性强，造成生态环境在植被衰退、土地退化、水环境等方面问题突出、承载力差。具体表现为，林地植被质量下降，草地数量减少、质量下降，水土流失，土地荒漠化（包括沙化、石漠化、盐渍化），水资源短缺、不能满足生

① Clements FE. Research methods in ecology. Nebraska: University Publishing Company, 1905: 45.

② 赵跃龙. 中国脆弱生态环境类型分布及其综合整治. 北京: 中国环境出版社, 1999: 112.

③ 本研究所指的“西部”是采用国家西部大开发政策中确定的西南五省区市、西北五省区和内蒙古、广西及湖南的湘西、湖北的恩施两个土家族苗族自治州组成，即“10+2+2”，这些地区幅员面积约占全国总面积的71%，总人口约为全国总人口的29%。

态用水、河流断流、河流污染、地下水位下降，湖泊、湿地萎缩、功能下降，冰川退缩、雪线上升。^① 此外，西部生态脆弱性问题还体现在因生态破坏造成的生产功能、调节功能、多样性维持功能等基本生态服务功能下降，以及社会经济系统受损失并影响其可持续发展，使得生命支持系统受到威胁。这些生态问题在一定程度上直接说明了，当前西部在原本极为敏感的生态环境基础上依然走在严重偏离原有平衡状态的道路上，也间接暗示了西部地区生态环境受干扰程度较大、自身恢复能力有限等。

表 1-1 2012—2015 年“全国典型极端生态脆弱性事件”中的西部案例

灾害	年份			
	2012	2013	2014	2015
洪涝灾害/泥石流/山体滑坡灾害	“5·10”甘肃岷县特大冰雹山洪泥石流灾害；6月初湖南湘西等地暴雨洪涝灾害；7月初四川盆地至黄淮地区洪涝灾害；8月末川渝暴雨洪涝灾害	“3·29”西藏墨竹工卡县山体滑坡灾害；6月底至7月初四川盆地及江淮江汉地区洪涝风雹灾害；7月上中旬四川盆地及西北华北地区洪涝灾害	7月上旬云南洪涝泥石流灾害；9月上旬重庆洪涝灾害；9月中上旬华西洪涝灾害	6月初湘鄂黔等南方地区洪涝风雹灾害；“8·12”陕西山阳滑坡灾害；6月下旬四川等地洪涝风雹灾害
地震灾害	“9·7”云南彝良 5.7 级地震	“4·20”四川芦山 7.0 级地震；“7·22”甘肃岷县漳县 6.6 级地震	“2·2”新疆于田 7.3 级地震；“8·3”云南鲁甸 6.5 级地震	“4·25”西藏地震灾害；“7·3”新疆皮山 6.5 级地震灾害
干旱灾害	2011—2012 年度云南冬春连旱灾害	\	\	北方地区夏伏旱灾害

资料来源：根据国家减灾网资料整理。

二、地方政府应对效果不佳

西部地区生态脆弱性恶化造成的生态危机不仅仅影响着西部自身发展，也制

^① 彭珂珊. 我国西部的生态问题与退耕还林. 首都师范大学学报（自然科学版），2001（1）：100-106.

约着我国整体可持续发展。面对西部历来严重的生态脆弱问题,在“环境保护”和“可持续发展”被纳入我国基本国策和基本发展战略的大背景下,党中央、国务院也开始有意识地通过顶层设计来解决西部地区生态保护与经济发展冲突问题。2000年,国务院颁发了《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》,明确提出要在西部经济发展过程中加强生态环境保护和建设。2010年,国务院又颁布《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》,再次强调“生态建设和环境保护是西部大开发的基本前提。要以重点生态区为依托,以重点生态工程建设为抓手,加强部门协作和监测评估,促进生态环境整体趋好”。^①

为配合“西部大开发”战略的贯彻落实,各级政府出台了一系列政策措施,显示了治理西部生态问题的决心:《全国水土保持规划纲要》《退耕还林工程规划》等一批重要规划,在西部生态保护和建设工作中发挥了非常重要的指导作用;《生态环境保护纲要》(2000)、《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(2005)、国家“十一五”规划(2006)、《西部大开发“十一五”规划》(2007)等国家重大政策文件中多次明确把西部生态环境建设作为工作重点,为西部资源开发、生态保护提供了政策保障。这些政策措施瞄准了退耕还林还草、天然林保护、三北防护林工程、长江中上游水土流失治理、京津风沙源治理、三江源生态工程、青海湖生态工程、塔里木河流域综合治理工程、沙漠化控制与沙化土地修复、石漠化治理等,在遏制西部生态脆弱性恶化方面发挥了较好的作用。另外,国家自然科学基金委员会组织开展了“中国西部环境和生态科学”重大研究计划,国家环境保护部和中国科学院联合发布了《全国生态功能区划》,这些学术研究性质的成果对西部区域开发和环境保护提供了科技支撑。^②

然而,从西部生态脆弱性的现状来看,尽管各级政府在制度设计上做了不少探索,在政策执行上也下了不少功夫,但效果却并不尽如人意,未能有效遏制生态脆弱性恶化,更未能彻底解决生态问题。可以说,现实中环境保护与经济发展矛盾依然十分严重^③,生态问题依然十分突出。

政府应对西部生态脆弱性为何不佳,目前学界主要还是从十八大之前的经验

① 中共中央、国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见。人民网,2010(6)。

② 张惠远、刘桂环、郝海广.中国西部环境政策回顾及建议.中国人口·资源与环境,2013(10):44-51.

③ 李东松、张恒力.生态政策的六十年发展轨迹——以党的历次代表大会(1949—2009)报告为基础.北京行政学院学报,2010(1):71-75.

研究寻求答案。在导致政府措施实施效果甚微的影响因素研究中,学者们普遍认为,这既与制度设计的不合理性有关,也与政策执行的偏差性相关,正如张军驰等人研究发现,在西部生态治理上存在因环境政策滞后、执行失范等限制了政府发挥驱动环境治理应有作用等问题。^①在西部生态治理政策制定上,问题主要集中在缺乏统一规划和政策协调,多数是“救火行政”状态下紧急出台的,环境政策与其他政策之间、不同生态环境要素保护政策之间也缺乏有效协调。这导致现有政策的科学性受到质疑、缺乏必要立法和政策制定等,限制了生态政策和相关制度的有效性与合理性,譬如生态补偿政策缺乏总体架构、环境政策评估体系还未建立等。^②在西部生态治理执行上,主要存在下列诸多问题:首先,由于西部地区很多地方政府本身财力不足、能力有限,尽管安排了各种重点支持节能减排、石漠化综合治理、淘汰落后产能和发展环境保护产业等方面的专项环保资金,但仍然存在实际投入无法真正满足需求的问题。其次,政策制度在制定上的种种问题为政策执行的失范埋下伏笔,导致具体执行过程中举步维艰。以生态补偿机制为例,不少西部地(市)、县(区)级层面的生态补偿机制尚处在研究阶段,未正式出台相关文件,给人民群众造成了受损利益无法获得相应补偿的错觉,严重阻碍了生态治理和恢复工作的实际推动。再次,由于经济社会发展水平的制约和生态绩效评估体系的缺失,部分地方政府依然未形成强烈的生态保护和恢复的自觉意识。一方面,地方领导为了推进社会经济系统发展,在实际行动中仍坚持“先发展经济后环境保护”的发展思路;另一方面,其干部政绩的考核标准仍以GDP增长为核心,即便在政府绩效评估体系中新增加了一些生态考核指标,由于指标在设置过程中存在针对性不强、权重偏低等问题,使得其在短期内无法取得一定效果。最后,环境司法保护介入力度不够,执法监督存在很多问题。在当前生态治理工作中,环保行政执法部门受其职权所限,很少向有关司法机关移交追究刑事责任的环境犯罪案件,使得部分环境违法犯罪行为者在行政执法环节仅仅被处以行政处罚,也使得部分环境公益诉讼案件难以被发现而未入司

① 张军驰、樊志民、王倩.我国西部地区生态环境治理的对策研究——基于环境政策视角的分析.河南社会科学,2011(3):111-113.

② 张惠远、刘桂环、郝海广.中国西部环境政策回顾及建议.中国人口·资源与环境,2013(10):44-45.

法程序。^①正如有学者所言：“鉴于地方经济发展的速度与规模压力以及机构制度设置等原因，个别地方环境行政执法部门把自身定位为经济管理部门，不愿意也不敢理直气壮地履行生态文明建设与环境保护执法职责，或者事前不闻不问，听之任之；或者只是事后的蜻蜓点水式的警告与处罚，主动放宽执法尺度，甚至是帮助地方政府以及企业规避有关法律法规，掩盖环境违法事实。”^②由此可见，在十八大之前，政府应对西部生态脆弱性的治理体系和治理能力短板问题凸显^③，尤其在西部地区原生敏感性较强及自我恢复能力较差基础上，这使得解决其生态脆弱性问题任重而道远。

三、矫正政府绩效观解决生态问题的必要性

我国西部当前生态脆弱性问题依然严重，对其治理与保护不容小觑。为保证自然系统和社会系统的可持续发展，我国生态治理问题逐渐被重视，上升为执政兴国的“牵一发而动全身”的关键性问题。十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，做出一系列顶层设计、制度安排和决策部署，将生态文明建设上升到了“五位一体”的战略高度。对生态问题的治理不仅仅关乎整个社会持续发展和推进，更是为人类提供有力生存环境的前提和保障，因此对中国西部这一土地面积占中国国土总面积超过三分之二的地区生态脆弱性的弱化至关重要。

从生态脆弱性的具体内涵来看，导致我国西部生态脆弱性问题显著的原因是受不同层面和维度上的自然因素和人为因素复杂的交互影响，自然因素导致生态脆弱性的必然性，人为因素助推了生态脆弱性的进一步恶化。其中原生系统敏感性主要受自然因素影响，受干扰程度、生态恢复能力和最终偏离平衡状态程度受自然因素和人为因素综合影响。一方面，自然因素导致西部地区生态环境存在“先天不足”，使得生态脆弱性问题严重成为必然。具体来看，尽管西部地区生态特点各具特色，但造成其整体脆弱的自然因素具有一定的普遍性，可归纳为地质构造不稳、地形起伏大且破碎、气候灾害严重、水资源短缺、土地资源贫瘠、

① 方印. 我国西部地区环境法治存在的主要问题及对策建议. 兰州学刊, 2015 (5): 145 - 151.

② 张惠远、刘桂环、郝海广. 中国西部环境政策回顾及建议. 中国人口·资源与环境, 2013 (10): 45 - 51.

③ 夏光. 筑牢生态环境改善的制度基础. 中国国情国力, 2017 (3): 1.

群落结构简单、植物生长缓慢、宜居范围有限等,使得西部地区生态环境本身具有较强的敏感性,也限制了其抗干扰能力和自我恢复能力,最终导致整体生态脆弱问题严重。另一方面,“后天”人类行为助长了西部生态脆弱性进一步恶化。这些人类行为指向的具体领域为城镇化与人口膨胀、经济发展缓慢、资源能源开发不当、教育文化落后、生产效率低下、生态政策不适合等。事实证明,当前人类行为非但未帮助西部恶劣的生态环境恢复稳定性、走出“脆弱性”困境,反而带来了巨大干扰和压力,诱使自然条件敏感且脆弱的西部地区偏离原有平衡状态的程度更甚,体现为进一步恶化的生态脆弱程度。

平衡好经济发展和生态保护的冲突,及时遏制发展过程中已有或即将面临的各种历史性问题、发展性问题是当前生态恢复和保护的重中之重。从生态脆弱性问题的治理来看,自然的劣性只能靠人为的努力来弥补。在人类行为中,政府应在多元治理主体中承担主导问题解决的元主体责任,尤其在顶层设计和基层监管活动中应实施积极干预。究其原因,一方面,这与生态系统自身特点相关。生态资源具有公共性、生态环境具有复杂性,导致生态环境治理是一个极为庞大复杂的工程。它不仅仅涉及自然生态本身,更涉及各种相关社会关系,尤其在许多情况下,还需要跨地区沟通和协作,这使得解决生态问题的有力主体需要具备公共性和强大的社会动员能力。目前来看,只有政府符合这种特性,能够较好地扛起此重任。另一方面,政府自身属性及其立足的合法性基础都使得它必须承担生态治理的主要职责。政府是公共权力的代表,具有在全社会范围内调动财力、物力以及智力资源的实力和潜力,它的组织机构和层级制度铺就的“政府网络”是一张普及面最广的“治理网”,这是其他主体所遥不可及的。政府也只有及时解决好生态问题才能巩固其自身合法性基础,在更好地获取民众支持的同时更为有效地履行人民委托的其他职责。^①

十八大前政府应对能力不佳的事实,既显示了西部生态脆弱性问题的严重性,也一定程度说明了政府在生态治理和保护上需要转换治理思路,切实将政府生态保护的责任纳入职责体系中,并寻求更佳职能履行方式以配合整体性治理。种种迹象表明,我国在生态治理中需要从政府绩效的内涵出发,运用包括政府绩效评估等在科学管理领域中肩负监督和控制作用的多种有效工具,从政府履行职

^① 陈冬梅. 生态环境治理政府主沉浮——论政府在生态环境治理主体中的核心地位. 沈阳工程学院学报(社会科学版), 2011(2): 206-208.