

SHENGTAI WENMING YU
ZHONGGUO SHENGTAI ZHILI MOSHI
CHUANGXIN

生态文明与 中国生态治理模式创新

洪富艳 / 著



吉林出版集团股份有限公司

SHENGTAI WENMING YU
ZHONGGUO SHENGTAI ZHILI MOSHI
CHUANGXIN

生态文明与 中国生态治理模式创新

洪富艳 / 著



吉林出版集团股份有限公司

图书在版编目 (CIP) 数据

生态文明与中国生态治理模式创新 / 洪富艳著. --
长春: 吉林出版集团股份有限公司, 2015.12

ISBN 978-7-5534-9823-2

I. ①生… II. ①洪… III. ①生态环境—环境治理—
研究—中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 006744 号

生态文明与中国生态治理模式创新

SHENGTAI WENMING YU ZHONGGUO SHENGTAI ZHILI MOSHI CHUANGXIN

著 者: 洪富艳

责任编辑: 杨晓天 张兆金

封面设计: 韩枫工作室

出 版: 吉林出版集团股份有限公司

发 行: 吉林出版集团社科图书有限公司

电 话: 0431-86012746

印 刷: 三河市佳星印装有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 222 千字

印 张: 12.75

版 次: 2016 年 4 月第 1 版

印 次: 2016 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5534-9823-2

定 价: 56.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

目 录

导 论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 生态治理模式相关研究综述	3
第三节 研究目的及意义	10
第四节 结构安排、研究方法与创新之处	13
第一章 生态文明与生态治理的理论基础	17
第一节 生态文明的理论阐释	17
第二节 生态文明与生态治理的相关性	28
第三节 政府生态服务职能的基本理论	30
第二章 中国生态治理模式的历史发展	40
第一节 中国政府治理模式的历史发展	40
第二节 中国生态治理模式的演进	43
第三节 政府管制型生态治理模式的特点	47
第三章 政府管制型生态治理的现状分析	53
第一节 政府生态治理的理论基础	53
第二节 生态治理取得的成就	57
第三节 生态治理的问题显现	71
第四章 管制—公共治理：生态治理模式的发展态势	82
第一节 中国管制型生态治理模式的反思	83
第二节 中国生态治理模式创新的理论依据	88
第三节 生态文明与生态治理的现实需求	100

第五章 国外生态治理中公共治理的理论与实践	103
第一节 公共治理的理论阐释	103
第二节 生态公共治理的理论解析	108
第三节 欧美发达国家生态公共治理实践	117
第四节 国外生态公共治理理论与实践的启示	127
第六章 中国生态公共治理模式的创建	130
第一节 治理模式创建的理论基础	130
第二节 治理模式创建的现实依据	138
第三节 治理模式的内涵与特征	144
第七章 中国生态公共治理的运行机制	155
第一节 利益相关者的利益诉求与影响力分析	155
第二节 利益相关者角色的重新定位	159
第三节 政府主导—利益相关者参与治理机制	165
第八章 中国生态公共治理的保障机制	170
第一节 中国生态公共治理面临的挑战	170
第二节 中国生态公共治理的保障机制探索	173
第三节 大、小兴安岭生态功能区治理案例分析	180
结 论	192
参考文献	193

导 论

第一节 问题的提出

稳定而适宜的生态环境是人类生存和社会经济发展的根本保障,随着生态环境危机的日益严重,恢复生态系统服务功能,维护区域生态环境安全,协调生态保护与经济社会发展之间的关系,谋求人与自然和谐相处,实现可持续发展,已经在世界范围内达成高度共识。自中国共产党第十七次全国代表大会报告中首次明确提出建设生态文明社会以来,实现人与自然和谐相处,建设环境友好型的生态文明社会就成为当代中国政府和人民的重要任务。生态文明理念是在全面反思我国传统经济增长方式和发展模式的基础上提出来的,是对工业文明的超越与拓展,是人类文明形态的升华与飞跃。

一、中国生态环境危机的严峻性

改革开放以来,中国经济社会迅猛发展,经济建设取得了举世瞩目的成就。伴随着经济增长、城市化和工业化的不断推进,生态环境持续恶化,生态危机日益严重,这势必对政府的生态服务职能提出了新的挑战和要求。20世纪90年代以来,党中央、国务院和各级地方政府陆续启动了退耕还林、天然林保护、退牧还草、水土保持、防治荒漠化、黄河淮河流域治理等一系列重大的生态工程建设与治理项目,取得了一定的成效。但随着工业化进程的加快和城市化速度的不断提升,资源利用、能源消耗和废弃物的排放也都在同步增长。与此相联系,生态环境危机也引发了严重的社会危机,各类环境纠纷日益增多,因环境问题而引发的群体性突发事件也不断增加。2008年,突如其来的汶川大地震,对中国政府生态治理能力和社会管理能力构成严峻的挑战。作为一个发展中的人口大国,中国要在21世纪中叶基本实现现代化,就必须继

续保持强劲的经济增长势头和较快的经济增长速度，这需要良好的资源 and 环境支持。然而，一直以来不适当的经济发展模式加之庞大的人口基数给生态环境带来了无限的压力和严重的破坏，生态环境状况恶化、生态系统失衡的严峻程度，已经临近生态系统自我调节和自我恢复的极限，中国面临着更为严重的社会经济发展与生态保护的矛盾。加强生态环境治理，缓解生态环境危机已经成为中国政府和人民必须要面对和迫切需要解决的公共问题。

二、生态文明社会建设的艰巨性

目前，对于生态利益的诉求已经成为社会公众的主要利益取向，政府和公共管理部门责无旁贷地要承担起生态利益供给的重要职责与使命。加强生态文明建设对于建设小康社会实现社会的进步与发展意义重大，生态文明的提出，从根本上改变了人们对于自然的价值观念——力求人与自然关系的平衡而不是以人为世界的中心，自然被赋予道德地位，全新的自然观的树立有助于生态环境的保护，减少和抑制人类对于自然的破坏。

环顾中国政府生态环境治理的现实状况，各级政府在生态环境治理中投入了巨大的人力、物力和财力，取得了一定的成效，但是生态环境持续恶化、生态系统服务功能衰退的趋势没有根本性的扭转。中国人口数量众多，资源消耗巨大，生态治理形势严峻。提出加强生态文明建设是因时而生，因势而出。尽管，在政府管制型治理模式下，生态治理存在诸多问题，但是不能否认的是生态环境保护与治理是生态文明社会的公共利益追求，加强政府生态治理将成为重要课题。生态文明推动公民环境保护意识的提高，公民社会组织的成熟也必将为生态功能区的治理提供机遇。“但严峻的现实是庞大的人口总量，使得中国按人均资源拥有量来算是一个资源穷国，而按污染总量来算就是一个污染大国。我国除了现在不具备（将来也不会具备）发达国家工业化进程的资源储备和环境容量外，特殊的社会人文条件（譬如比较松散的社会结构和根深蒂固的小农意识）还会使许多在别国行之有效的环保措施在我们这里未必奏效，或者事倍功半。”^① 中国政府管制型的治理模式在取得治理成效的同时，某种意义上也成为生态文明时代制约和影响生态环境治理成效的重要根源。实现政府治理方式的转变，创建和实施新的政府生态治理模式，是防止生态资源浪费、生态环境恶化与建设生态文明社会的当务之急。

^① 肖巍，钱箭星，环境治理的两个维度 [J]，上海社会科学院学术季刊，2001（4）：128。

第二节 生态治理模式相关研究综述

一、国外学者的相关研究

生态环境本质上属于一种公共资源,对于公共资源和公共事务的关注由来已久。早在 2000 多年前,亚里士多德就曾经指出:“凡是属于大多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物,人们关怀着自己的所有,而忽视公共的事物。对于公共的一切,他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事物。”^① 1965 年,著名学者奥尔森在《集体行动的逻辑》一书中提出了集体行动的困境,书中指出:“除非一个群体中人数相当少,或者除非存在着强制或其他某种特别手段,促使个人为他们的共同利益行动,否则,理性的、寻求自身利益的个人将不会为实现他们共同的或群体的利益而采取行动。”^② 1968 年,加勒特·哈丁在《科学》杂志上发表《公地的悲剧》一文以来,“公地悲剧”这个表述已经成了公共资源使用的固有困境。“公地悲剧”主要用来描述资源被过度使用的情境,“它意味着任何时候只要许多个人共同使用一种稀缺资源,便会发生环境的退化。”哈丁认为,每个个体都从自身的利益出发,寻求最大限度地使用公共资源,最终导致公共资源会遭到破坏;而这种资源损耗所带来的代价通常是由所有人承担,所有人的利益都会受到破坏,实行有效的公共管理措施是解决这种困境最好的办法。正如埃莉诺·奥斯特罗姆所言:“在一个信奉公地自由使用的社会里,每个人追求他自己的最佳利益,毁灭是所有的人趋之若鹜的目的地。”^③

结合公共资源面临的集体行动的困境,国外学者对于公共资源的治理形成了国家理论和企业理论以及公共治理理论,对于生态环境治理模式的研究则主要表现在三个方面:一是以庇古(Pigou)为代表,坚持政府主导的强制性治

① [古希腊]亚里士多德,吴寿彭译,政治学[M],北京:商务印书馆,1983:48.

② [美]埃莉诺·奥斯特罗姆,余逊达等译,公共事务的治理之道:集体行动制度的演进[M],上海:上海三联书店,2000:17.

③ [美]埃莉诺·奥斯特罗姆,余逊达等译,公共事务的治理之道:集体行动制度的演进[M],上海:上海三联书店,2000:11.

理模式。庇古认为,生产的负外部性是生态环境恶化的重要根源,然而要消除这种负外部性仅仅依靠市场本身是无法实现的,这就要求政府采取强制征税的办法将企业生产的外部成本内部化,这就是通常意义上的“庇古税”;二是以科斯为代表,主张依靠市场机制治理的模式。科斯的产权理论认为,环境资源的产权界定不清晰是生态环境恶化的根源,政府只需要清晰界定产权,其余的事可以由市场通过产权交易来解决;三是基于公民社会的公共治理。公共治理倡导治理主体多中心、自组织的治理,用以修正和弥补政府主导和市场主导模式的单一主体的不足。

所谓政府主导治理模式,是指政府充当公共利益的主要提供者,依靠政府强制手段实现公共利益的供给。这种模式选择的前提是因为公共利益具有非排他性、非营利性的特征,由于理性人的自利性冲突就会出现囚徒困境;通过私有化、市场机制调节难免出现“搭便车”(Hitchhike)行为。奥普尔斯曾断言:“由于存在着公地悲剧,环境问题无法通过合作解决……所以即使避免了公地悲剧,它也只有悲剧性地以强有力的中央集权——‘利维坦’作为唯一手段时才能做到。”^① 为了避免这种悲剧,确保公共利益的永续实现,政府理所当然地要约束经济人的自利性冲动,成为公共利益的主要供给者。对于外部性的研究最早源于马歇尔(Marshall, 1890),其在《经济学原理》一书中提出的外部效应理论,为管制理论中的市场失灵研究奠定了基础。在解决外部性方面,1932年,英国福利经济学家庇古在《福利经济学》一书中,从经济学角度对英国的环境污染问题进行了研究。他提出通过税收来解决外部性问题,创立了著名的庇古税理论。1943年,埃利斯(Ellis)和费尔纳(Fellner)将污染等问题与“外部不经济”联系起来,提出“外部不经济”与产权有关。1965年,戴尔斯(J. Dales)在其《污染、产权、价格》一书中,就应用科斯的产权理论从产权层面讨论了环境资源(如水资源)产权的设置与生态环境破坏的关系问题,提出了排污权交易的设想。在他看来,外部性问题导致市场失灵,造成环境污染,对此,单独依靠政府干预或者单独依靠市场机制都难以奏效,只有将政府干预和市场机制相结合才能有效地解决外部性问题。

坚持市场治理机制的人对政府主导治理持否定意见,他们认为,公共利益与个人利益具有统一性,公共利益是个人利益的附从产品,如果个人利益实现

^① Ophuls W. Leviathan or Oblivion. In *Toward a Steady State Economy*, ed. H. E. Daly. San Francisco: Freeman, 1973.

了,公共利益就会随之实现。市场机制使个人利益和公共利益有效兼容,共同实现。亚当·斯密用“看不见的手”来精辟地比喻这种模式的作用。他说:“个人在这一过程以及其他过程中,都是由一只看不见的手引导着并最终增进了社会的利益,虽然这最终的结果并非出自其个人的意愿。不过,个人无意识的行为并不是不利于社会的。相反,通过追逐自身的利益,他对社会利益的不断的促进作用甚至想要这么做时更有效。”^① 市场模式支持者普遍认为,将市场机制引入到公共管理中,打破传统的由国家或政府作为公共利益的唯一供给者的局面,通过对个人利益追逐和实现的过程达成公共利益实现的目标,对于公共利益的实现更有裨益。哈罗德·德姆塞茨在他的著名论文《公共物品的私人供给》中认为,私人供给者同样可以有效率地生产和提供公共物品。他在这篇论文中,提到一个很有意思的公共物品的供给方法:联合提供(Joint Supply)。针对哈丁的公共事物悲剧,詹姆斯·布坎南提出了俱乐部理论,布坎南利用俱乐部产权制度来解决由于使用者之间的交易费用所带来的拥挤现象,这类公共物品因此被称为“俱乐部物品”^②。科斯(Coase)在1960年发表的论文《社会成本问题》中提出,只要能够明确资源的产权,那么就可以通过与外部性相关的各方之间进行自发的交易而达到一种有效率的产出。这对以后学者分析环境问题提供了很多理论指导。在生态环境治理实践中,产权途径也得到了应用。科斯提出的依靠产权解决外部性的办法,还是哈罗德·德姆塞茨的公共物品的联合供给的办法,抑或是布坎南的俱乐部供给方式,都突出在公共事务供给中产权和效率之间的联系。然而,在生态环境治理实践中,很难通过严格的产权界定与安排来解决生态环境的外部不经济问题。

对公共利益的实现模式的探讨,在行政管理行为范式转变中不断修正,公共治理日益被视为公共利益实现的最佳范式,也是生态环境有效治理的根本选择。寻其根源,在于公共治理是对政府失灵和市场失灵反思的基础上创建的新型治理模式,公共治理依靠合作、自律、多元参与的治理机制使公共物品的供给和公共服务领域更有行动效率。生态环境治理中政府与市场失灵的存在,产生对多中心环境治理模式的需求。合作型环境治理是一个较好的解决方案,它为担心损失的投资者与地方民众之间提供了一个双赢的方案。而且,它允许地方民众就新技术和投资项目参与协商和讨论,这有助于更加成功地实现技术转

① [英] 亚当·斯密:郭大力,王亚南译,《国富论》[M],北京:商务印书馆,1972。

② Buchanan, James M. an economics theory of club [J]. *Economica*, 1965, 32: 1~14.

移。合作型环保治理可以保证地方自行决定他们的环保目标,在已有技术基础上认识问题并加以沟通,而不仅仅是对现有技术加以实施。^①至此,公共治理逐渐成为摆脱政府和市场治理模式失灵阴霾的有力武器,在西方发达国家公共物品供给、生态环境治理等领域广泛应用,并且在全球范围内产生了深远的影响,日益成为公共事务治理模式选择的第三条道路。

利益相关者治理模式兴起和盛行于公司治理领域。关于公司治理目标、制度安排等问题研究过程中,金融市场理论和市场短视理论颇具代表性,很大程度上影响着公司治理模式的选择,而利益相关者理论是在对两种理论完善基础上发展起来的。利益相关者共同治理模式也成为修正股东治理、员工治理模式缺陷的最佳选择。金融市场理论是美国的主流观点,认为股东拥有公司,公司应按照股东的利益实施管理。市场短视理论同样奉行股东至上理念,着眼于公司的短期利益。哈佛大学商学院的哈耶斯(Hayes)和阿伯纳思(Abras)早在1980年就指出,美国公司控制和管理方式中的制度安排将削弱整个美国的竞争地位,美国公司管理正遭受“竞争性短视”的损害。^②员工治理的观念在一定程度上修正了股东治理的弊端。员工治理观是“股东主权至上”的对立,该治理观本着“劳动雇用资本”的思路,主张劳动者作为一个集体应该参与公司治理,享有企业的剩余控制权和剩余索取权。其代表人物Vanek(1970)认为,“员工因拥有企业的所有权而具有自我管理的真正动力,这种动力来源于员工受到尊重、他们的生活质量得到提高和努力工作的价值更易得到认可并体现出来这一事实。而在资本控制型企业中,情况恰恰相反,员工不受尊重,是被监督的对象,生活质量较低,因此,这种劳动雇用资本的制度安排比资本雇佣劳动的企业更有效率。”^③由于缺乏经济学和法理学的理论依据,员工治理观并没有被广泛应用。伴随现代公司理论的不断发展和现代市场经济体制的完善,利益相关者治理模式日益成为实现公司有效治理和长期利益实现的重要选择。在20世纪90年代中后期,利益相关者理论开始迅速扩展到环境科学、水资源、生态、地理以及旅游资源管理、公共管理、社会治理等交叉学科的应用领域。在交叉领域的研究,特别是关于可持续发展、生态环境治理的研究十分盛行,不亚于利益相关者最初在公司治理中的热烈程度。由于生态环境危机和可持续发展理念的深入,对自然资源的开发利用中的利益相关者管理问题引起

① [英]蒂姆·佛西·谢蕾译,合作型环境治理:一种新模式[J],国家行政学院学报,2004(3):93.

② 柴中达,政府治理与公司治理相关性研究[M],天津:天津人民出版社,2006:31.

③ 李维安,王世权,利益相关者治理理论研究脉络及其进展探析[J],外国经济与管理,2007(4):13.

学者的关注。

二、国内学者的相关研究

生态环境治理模式研究中,中国学者逐渐认识到政府主导型治理模式存在诸多弊端,倡导生态环境治理模式转型和实现中国生态环境公共治理的理论探讨方兴未艾。夏光(2002)认为,当前我国已出现“环境政策转型”的需求,因为根据市场经济发展的逻辑,在经济和社会发展的各个领域(包括环境保护领域),政府、社会、企业等各方力量将不断调整各自的定位,形成比较协调的结构,共同为实现发展目标作出贡献。在环境政策中,长期以来形成的几乎由政府包办一切环境保护事务的格局,已逐渐暴露出其局限性,应该进行结构性调整,以促使社会力量和企业进入环境保护领域,这种调整过程就是环境政策转型。^① 改变政府的治理模式,发展民间组织,借助第三组织的力量来推进环境和经济的和谐发展。按照奥斯特罗姆提出的公共事物治理之道,要改变只有政府的“单中心”为“多中心”治理结构,充分发挥民间组织治理公共事物的力量。^② 任志宏、赵细康(2006)系统阐述中国生态环境治理模式选择的问题;李世源、刘伟(2007)提出生态环境问题已经成为中国构建社会主义和谐社会的瓶颈因素。从政治学的视角分析,我国治理环境生态问题的困境在于:公民在环境保护问题上存在高关注度与低参与度的极大反差,环境保护事业缺乏深厚的群众基础;环境NGO发展不充分,尚未成为一种治理生态环境问题的公认力量;生态环境保护管理体制、机制不健全,为生态环境问题的滋生蔓延留下了空间;生态环境保护法律法规建设相对滞后,不能有效遏制生态环境进一步恶化的势头。^③ 李万新(2008)环境治理指地方、国家、地区和全球的政府、公民社会组织、跨国机构通过正式或者非正式的制度去应对人类面临的环境和可持续发展的挑战。^④

一些学者对于中国生态环境公共治理进行了具体的探索,如多中心合作型环境治理、参与回应型治理模式等理论模型的构建逐渐显现。肖建华、邓集文(2007)认为,理论和实践已证明:私有化—市场、中央集权—利维坦作为环

① 夏光.论环境治道变革[J].中国人口·资源与环境,2002(1):21.

② 林小龙.“单中心”公共事物治理之道的现代困境——广东省生态公益林补偿制度案例分析[J].法制与社会,2007(10):773.

③ 李世源,刘伟.对我国生态环境问题治理困境的政治学思考[J].天府新论2007(6):12.

④ 李万新.中国的环境监管与治理——理念、承诺、能力和赋权[J].公共行政评论,2008(5):102.

境问题的解决方案均已遭遇失败,从而产生对多中心环境治理的制度需求。^①目前,建构环境公共事务的多中心合作治理模式应简化政府环境管制、构筑公众参与的基础、推行环境管理的地方化及区域合作、建立政府与企业的合作伙伴关系。环境公共事务的多中心合作治理模式的实质是通过建立一种在微观领域对政府、市场的作用进行补充或替代的制度形态,使大量的社会力量参与环境治理。因此,政府应主动寻求企业、非政府组织、公民的支持,与社会各界建立合作型的伙伴关系,建立容纳多主体的政策制定和执行框架,形成共同分担环境责任的机制,结成治理环境公共事务的公共行动网络。^②王库(2008)认为,政府是治理活动的领导者和具体组织人,起着主导作用。这种新型的治理体系与传统治理体系不同,改变了过去只关注政府或企业在治理中的作用,忽视公众参与生态治理的不足。治理的主体既可以是政府,也可以是企业,还可以是三个部门的联合体;既可以是公共机构,也可以是私人机构。所以,治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作。^③孟燕华(2008)阐述了中国生态环境治理的公众参与问题,在制度设计上,构建了“参与回应型”政府治理模式。

20世纪90年代以来,中国学者也开始在公司治理中引入利益相关者理论和分析方法,关于利益相关者分析模型的理论研究逐渐增多,其中,比较有代表性的杨瑞龙、周业安(2000)较为全面地阐述了利益相关者产权理论;李维安(2001)从公司治理机制的角度进行研究,他构筑了一个“经济型治理模型”。李心合(2001)从合作性和威胁性两个维度把利益相关者分为支持型利益相关者、边缘型利益相关者、不支持型利益相关者和混合型利益相关者等四类。李心合认为,支持型利益相关者的特点是合作性强而威胁性低;边缘型利益相关者则具有威胁性和合作性都较低的特点;不支持型的利益相关者合作的可能性较低而威胁的可能性较高;混合型的利益相关者的特点是潜在的合作性和威胁性都较高。中国学者对于利益相关者的界定方法也进行了拓展研究,陈宏辉、贾生华(2004)结合米切尔评分法从利益相关者的主动性、重要性和紧急性角度界定企业的利益相关者,认为股东、管理者、员工界定属于核心利益相关者,此外还包括蛰伏利益相关者和潜在利益相关者。我国企业的10种利

① 肖建华,邓集文.多中心合作治理:环境公共管理的发展方向[J].林业经济问题,2007(1):49.

② 肖建华,邓集文.多中心合作治理:环境公共管理的发展方向[J].林业经济问题,2007(1):52.

③ 王库.中国政府生态治理模式研究——以长白山保护开发区为个案[D].长春:吉林大学行政学院学报,2008:36.

益相关者在其主动性、重要性和紧急性三个维度上是存在一定差异的,从统计结果来看,股东、管理人员和员工是我国企业的核心利益相关者,供应商、消费者、债权人、分销商和政府是企业中的蛰伏利益相关者,而特殊利益团体和社区则是企业的边缘利益相关者。^①

利益相关者理论在中国的研究主要体现在以下 17 个方面^②: 界定方面的研究、分类方面的研究、排序方面的研究、绩效方面的研究、公司治理方面的研究、绩效评价方面的研究、利益相关者管理方面的研究、战略管理方面的研究、伦理管理方面的研究、价值链方面的研究、生产管理方面的研究、财务管理方面的研究、市场营销方面的研究、职业经理人方面的研究、理论体系方面的研究、未来研究方向方面的研究、利益要求及其实现方式方面的研究。

21 世纪以来,随着对利益相关者理论认识的不断深化,及其在中国公司治理理论与实践的探索与成功应用,在政府治理和公共治理领域对于利益相关者的研究也逐步增多,利益相关者理论为我们提供公共事物治理的新视角和理论依托。陈国权、李志伟(2005)从当前政府绩效评估实践的两个基础性问题入手,引入利益相关者理论对政府绩效进行了全面的界定,同时构设出完整的绩效评估主体范围,为绩效评估的理论化探讨提供了新的视角。^③ 在对于区域性公共资源治理中,基于利益相关者理论的研究初露端倪,特别是关于风景名胜区、旅游景区的治理中,引入利益相关者模式成为理论热点。张维、郭鲁芳(2006)将旅游景区的利益相关者定义为“能够影响旅游景区目标的实现,或者被旅游景区目标影响的个人或群体。”^④ 旅游景区管理模式创新原则包括保护旅游景区所有者利益原则、保护旅游景区相关利益主体权利原则、信息公开化原则、旅游景区可持续发展原则及社区参与原则。选择在旅游景区管理中实施利益相关者共同治理的经济型治理模式,有利于旅游景区内部制衡和约束、有利于对各利益相关者的利益形成有效保护,也有利于旅游区社会责任的实现。^⑤

三、对国内外相关研究的简要评价

对于生态环境的公共治理问题,国外学者从公共物品属性和公共治理模式

① 陈宏辉,贾生华.企业利益相关者三维分类的实证分析[J].经济研究,2004,(04):89.

② 刘利,干胜道.利益相关者理论在我国的研究进展[J].云南财经大学学报(社会科学版),2009(2):120.

③ 陈国权,李志伟.从利益相关者的视角看政府绩效内涵与评估主体选择[J].理论与改革,2005(3):66.

④ 张维,郭鲁芳.旅游景区门票价格调整的经济学分析.[J].桂林旅游高等专科学校学报,2006(1):44~47.

⑤ 阎友兵,肖瑶.旅游景区利益相关者共同治理的经济型治理模式研究[J].社会科学家,2007(3):108.

等方面进行了精辟的论述；在中国，对于环境治理模式选择虽有涉足，但是系统深入的研究还比较欠缺。关于生态环境治理模式的选择，多数学者理所当然地将公共治理视为中国当前生态环境有效治理的必然选择。这种理论论断有较强的移植色彩，脱离或不符合中国现实情况的简单套用，无益于中国生态环境的综合治理，甚至会招致公共治理在中国失灵的风险。利益相关者理论从系统的角度看待对于公司治理有影响的相关因素，并在公司决策和利益权衡时予以考量，取得了很好的应用效果。利益相关者理论兼顾各方面的利益，搭建利益相关者共同治理的机制，将多元利益相关者的利益要求纳入组织的目标，并权衡当前利益和兼顾长远利益，取得全面收益的最大化。利益相关者因其对组织有重要影响的相关群体或个人的关注，在公司治理实践中培育出利益相关者合作治理的新局面，对于公司治理绩效提高起到了关键性的作用。在西方国家公司治理和生态环境治理等应用领域被广泛认同，在西方社会公司治理中渐趋形成利益相关者共同治理的模式。但是，在中国关于利益相关者的理论研究多集中在公司治理领域，尚未将利益相关者理论普遍应用于生态环境治理领域。在中国，关于旅游景区的治理中，利益相关者理论的理论探讨逐步增多，但是生态综合治理的相关研究尚属空白。在中国生态环境治理实践中，利益相关者在生态治理中缺少决策和实际的影响力。这表明，在中国利益相关者理论研究与实践应用还停留在初级阶段，与西方国家的研究还有很大的差距。关于生态环境利益相关者治理模式的创建问题，在当前建设环境友好型社会和生态文明社会的背景下，值得深入研究。

第三节 研究目的及意义

一、研究目的

笔者以生态文明与中国生态治理模式创新为题，就是希望通过笔者的研究，让生态治理与保护在行政管理和公共管理学领域引起更多的关注。发源和兴盛于西方的治理理论在指导世界各国治道变革中熠熠生辉，是否意味着治理理论及其应用模式具有普适意义和自然生态关怀呢？西方社会多元合作的公共治理之道能否促成中国公共事务蓬勃的发展，能否为中国生态环境的治理提供理论支撑呢？怀抱对实现生态文明社会伟大构想的美好憧憬，基于生态环境政

府良善治理的现实责任,本书对于中国生态环境治理模式选择问题深入探讨。变革政府管制型治理,超越公共治理限制因素的束缚,构建起有助于中国生态环境良善治理的“政府主导—利益相关者参与治理”模式成为本书研究的根本目的。本书以政府生态环境治理作为核心问题,将此作为研究对象,试图理清和解决以下问题:重点探讨生态环境公共治理的内涵是什么?生态环境公共治理的优势是什么?结合中国实际,分析阻碍中国生态公共治理的限制因素有哪些?进而构建起适应当前生态文明建设要求的政府生态环境治理的新型模式,为中国政府生态治理模式改进与创新提供理论铺垫和支撑。选择生态功能区治理实际为案例分析,原因在于生态功能区治理的提出,是中国生态环境向系统科学治理发展的新阶段;生态功能区有效治理也是现时代推进生态文明社会建设和实现可持续发展的重要举措。因而,单从生态功能区划、生态功能恢复的技术层面探索生态功能的维护与修复;抑或治理模式的简单套用,都是杯水车薪。在中国公共治理现有条件不成熟的环境下,借鉴利益相关者理论模型,分析中国生态治理中存在的问题,通过利益协调、利益平衡等机制调动利益相关者参与治理是有效缓解政府管制型治理模式失灵的理性选择。

二、研究意义

人类对生态利益的追求以及生态文明社会的实现需要政府的介入与干预,本书从治理理论视野出发,借鉴公司治理中最成功的利益相关者共同治理范式,厘清中国生态环境治理中各利益主体的复杂利益关系,解构利益冲突,致力于构建适合中国国情的生态治理模式,为中国政府生态环境治理提供改革思路 and 理论启示;理清生态治理中的利益相关者的利益需求和利益冲突;加以平衡和协调,充分调动利益相关者的治理热情和培养治理能力,对中国生态有效治理具有重要的理论与实践意义。本研究引入利益相关者理论模型,以生态功能区政府治理为模型,从生态功能区相关利益者需求与冲突分析入手,探讨调动利益相关者参与的治理机制,逐步探索实现从政府管制型治理向公共治理的演进模式,为中国生态环境有效治理提供理论依据和方法体系。

(一) 理论意义

第一,梳理公共治理理论内涵与特点,分析公共治理的实现机制,系统分析公共治理理论与治理模式在中国的实践困境。结合中国生态环境治理实践,探讨了中国生态公共治理的实践路径,推动公共治理理论与实践的新发展。

第二，公司治理和公共治理存在不同运作模式，公司治理中当下更多依托利益相关者治理模式，而公共治理中基于多中心合作治理模式成为主导。引入相关利益者理论，借鉴公司治理利益相关的分析方法，构建基于利益相关者理论的生态治理模式，为中国生态环境公共治理提供基本思路的同时，实现了公司治理与公共治理理论的交融。

第三，生态文明理念的提出，可以促进政府治理模式转变的理论创新。政府须以生态文明为约束条件，适应建设需要，率先进行范式转换，更新执政理念，重新界定政府角色，转变政府职能重点，提升政府能力，积极回应生态文明建设进程中市场、社会、企业、公众提出的种种诉求，实现政府转型与生态文明建设的良性互动。依靠新思路，建立新机制，运用新方式率先实现生态公共治理。生态环境保护与治理是中国政府重要的职能范畴，对生态环境进行保护与建设，不仅是环境科学、生态学、生态经济等理论研究的区域，更应该是行政管理关注的领域。提高生态环境保护与管理效率，也是行政管理领域政府创新的动力机制。

（二）现实意义

本研究探索中国政府实现生态环境的有效治理的最佳模式，追求生态环境的善治，对于中国生态环境保护、生态文明建设以及增强政府公信力等方面具有重要的实践意义。

第一，“政府主导—利益相关者参与治理”模式的构建，符合中国实际，有助于调动多元利益主体参与生态环境治理，为生态环境改善创造条件，也是推动中国生态文明社会实现的必要条件。如何建立有效的、完整的、稳定的生态环境保护与治理的网络体系，不仅是维护生态平衡的需要，也是人与人、人与自然和谐共处，走向和谐社会的理性选择。生态环境危机成为中国当前重大的公共问题，各种类型的生态危机事件不仅造成巨大的经济损失，而且干扰了社会正常的发展进程，冲击公众心理，甚至严重影响国家的政治和社会安定。通过本书的探讨，使政府明晰生态治理中利益主体和利益冲突，有助于提高政府的反应速度、协调能力，促进社会政治的稳定。

第二，“政府主导—利益相关者参与治理”模式的构建，保证了政府在生态治理中的重要作用，克服了公共治理中的多元决策导致效率低下的弊病，有助于中国生态治理效率的提高。由于社会经济的快速发展，人类干扰和破坏自然界的活动普遍存在，并将长期存在。政府作为公共利益的代表者和实现者，