

印 红 高小平/主编

国家
生态治理
体系建设
基于自然保护的实践

GUOJIA
SHENGTAIZHILITIXIJIAN
SHE

新 华 出 版 社

印 红 高小平/主编

国家 生态治理 体系建设

基于自然保护的实践

GUOJIA
SHENGTAIZHILITIXIANSHE

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家生态治理体系建设/印红、高小平主编

北京：新华出版社，2015.9

ISBN 978-7-5166-1958-2

I. ①国… II. ①印…②高… 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 (2015) 第 191780 号

国家生态治理体系建设——基于自然保护的实践

主 编：印 红 高小平

出 版 人：张百新

责任编辑：尚惠敏

封面设计：李尘工作室

责任印制：廖成华

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号

邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销：新华书店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书热线：010-63072012

照 排：新华出版社照排中心

印 刷：河北鑫宏源印刷包装有限责任公司

成品尺寸：170mm×240mm

开 本：16

印 张：10.25

字 数：150 千字

版 次：2015 年 11 月第一版

印 次：2015 年 11 月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-1958-2

定 价：22.00 元

图书如有印装问题，请与出版社联系调换：010-63077101

编委会成员

顾问：

郭 济 国家机关事务管理局原局长、中国行政管理学会原会长

徐颂陶 人事部原副部长

主任：

印 红 国家林业局原副局长、九三学社中央副主席兼秘书长

高小平 中国行政管理学会执行副会长兼秘书长、研究员

副主任：

严 旬 国家林业局保护司总工

张学栋 中国行政管理学会副秘书长、研究员

成 员：

王广生 中国行政管理学会县级研究会会长

贾凌民 中国行政管理学会副秘书长、研究员

薛宝生 中央政策研究室《学习与研究》主编、研究员

左 然 中编办电子政务中心副主任

严 耕 北京林业大学人文学院院长、教授

王维胜 国家濒危物种进出口管理办公室副主任

邵丹峰 团结报社社长

林 震 北京林业大学人文学院副院长、教授

赵 鹏 中国行政管理学会副秘书长、办公室主任
解亚红 中国行政管理杂志副主编
王善学 农工民主党中央参政议政部处长
苗月霞 中国人事科学研究院国外研究室主任、研究员
赫郑飞 中国行政管理学会学术部副主任
李 珊 中国行政管理学会学术部副主任
刘 杰 中国行政管理学会联络部副主任
李 丁 西南财经大学副教授

序 言

高小平

从 2002 年江泽民同志在党的十六大报告中第一次提出“生态文明”这个重大命题并确立“生态文明建设”重大举措以来，历次党的代表大会和国务院政府工作报告中都把加强生态与环境保护，实施可持续发展战略，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，作为重要内容。2012 年党的十八大提出了“生态文明新时代”的概念，2013 年十八届三中全会提出，建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。可以清楚地看出，10 多年来，党和政府对生态文明的认识是越来越深化了。

生态文明建设是一场涉及生产方式、生活方式、思维方式和价值观念的根本性变革，要把生态文明、生态文明建设、生态文明制度建设这些先进的理念转化为行动，关键在于要按照构建现代化的国家治理体系的总体要求，建设生态文明治理体系，其核心是生态文明制度体系。

国务院总理李克强指出：“生态文明源于对发展的反思，也是对发展的提升。人类发展史就是一部文明进步史，也是一部人与自然的关系史。”“朝着生态文明的现代化中国迈进，是摆在我们面前的一项全新课题，是全面建成小康社会的应有之义。我们既要继续发展工业文明，又

要大力弘扬生态文明。”“推进生态文明建设，需要物质支撑、精神驱动，更需要改革和制度创新。”“使改革这个最大‘红利’更多地体现在生态文明建设上，体现在科学发展、转型发展上。”

生态文明制度建设首先要体现到政府的治理职能上。世界银行一份研究报告认为，由于生态管理工作是一项崭新的事业，加之改善生态管理机构建设和人力资源培育费时费钱，真正建立起完善的生态管理机构的国家很少。结果是生态治理的行政职能常常被置于某个非专业的管理机构中得不到应有的重视。我国政府大力推进转变职能、简政放权与加强公共服务职能，正是为了改善政府治理职能的配置和生态行政管理实践。国家林业局是国务院主管生态职能的重要机构，主要负责生态与环境保护、修复和改善等方面的行政管理工作。本书就是在国家林业局的直接指导下进行调研和科研的重要成果。

生态文明制度建设重点要体现到社会的治理体系上。生态文明建设不是单一领域的工程，是一项超大的系统工程，要全面融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，这就必须使广大公众广泛参与到生态建设中来，就必须使社会治理制度适应这一需要。生态环境美好的家园是人民共同的家园，要人民共同来建设。全社会都要增强生态意识、营造良好氛围，每个人从自己做起、从身边事做起，点点滴滴的保护行动就可以汇成蓬蓬勃勃的生态文明建设力量。我国建立的自然保护区制度、森林和野生动植物类型自然保护区制度就是建设美丽中国的重要举措，是将生态保护“软约束”转变为法治性“硬约束”的制度安排，同时也是调动广大群众参与保护大自然积极性的有效平台。加强自然保护区的体制机制建设，理顺各级各类自然保护区的事权，构建新型的自然保护区治理体系，是落实生态文明制度建设的题中应有之意。本书以自然保护区制度研究、森林和野生动植物保护体制研究为重点，正是希望在这一领域突破原有体制障碍，实现治理创新。

深入研究生态文明制度建设，不仅对于我国治理体系和治理能力现代化具有积极的现实价值，而且对于国家安全和国际政治也有着深远的意义。当前，生态问题全面升温，突出表现为政治化和全球化。政治化，就是生态问题已经由传统的经济、社会、生活问题上升为政治问题，特别是政治安全、政权安全、国土安全问题，生态管理能不能搞好，不仅会影响子孙后代的生存质量，而且与国家安全紧密相连，与执政地位、执政水平和执政能力有着密切关系。全球化，就是生态问题已由以往的各国内政日益演变为国际政治问题。保护生态环境的意识已由局部走向全球化，“只有一个地球”成为人类的共识。世界贸易组织一方面不断要求各国政府降低关税，提高市场开放度，另一方面又高筑“绿色贸易壁垒”，制造“绿色摩擦”。因此，生态文明建设越来越表现出全局性、综合性和复杂性，成为公共管理面临的重大问题，必须整合各方面的资源，才有可能得到改善并解决。因此，必须以协同人与自然和谐发展统领，协同经济社会发展、协同国内发展和对外开放、协同城乡发展、协同区域发展。本书也希望在这方面尽一点微薄的力量，以推动总体国家安全观的落实、全面正确履行政府职能的实现以及科学治理制度的安排。

深入研究生态文明制度建设，是一项开拓性工作，难度很大。最大的一个难点在于需要跨学科知识，要按照整体性、宏观性和可操作性的要求，大量运用管理学、政治学、行政学、政策学、生态学、环境学、经济学等多学科知识和新成果，将哲学、人文科学、社会科学、自然科学、技术科学加以融合。这是本书的一大特色，同时也存在不足之处，在这方面还有着很大的成长空间。

马克思和恩格斯是迄今为止最早从管理的角度研究人与自然关系的学者和导师。他们的探索认为，人的作用导致地球上的气候、动植物发生变化。恩格斯说：“只有人才给自然界打上自己的印记，因为他们不

仅变更了植物和动物的位置，而且也改变了他们居住的地方的面貌、气候，他们甚至还改变了植物和动物本身”。“地球的表面、气候、植物界、动物界以及人类本身都不断地变化，而且这一切都是由于人的活动”。“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。每一次胜利，在每一步都确实取得了我们预期的结果，但是在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎预料的影响，常常把第一个结果又取消了。美索不达米亚、希腊、小亚西亚以及其他各地的居民，为了想得到耕地，把森林都砍完了。但是他们梦也想不到，这些地方今天竟因此成为荒芜不毛之地，因为他们使这些地方失去了森林，也失去了积聚和贮存水分的中心。阿尔卑斯山的意大利人，在山南坡砍光了在北坡被十分细心地保护的松林，他们没有预料到，这样一来，他们把他们区域里的高山牧畜业的基础给摧毁了；他们更没有预料到，他们这样做，竟使山泉在一年中的大部分时间内枯竭了，而在雨季又使更加凶猛的洪水倾泻到平原上。在欧洲传播栽种马铃薯的人，并不知道他们 also 把瘰癧症和多粉的块根一起传播过来。因此我们必须时刻记住：我们统治自然界，决不象征服者统治异民族一样，决不象站在自然界以外的人一样，——相反地，我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界，存在于自然界的；我们对自然界的整个统治，是在于我们比其他一切动物强，能够认识和正确运用自然规律。”

本书依据马克思主义基本原理，坚持中国特色社会主义理论，力求综合各学科成果和实践经验，保持独立科学研究的态度，表达出作者对生态文明善治和法治的美好追求。

是为序。

2015 年 8 月 9 日于北京

目 录

序 言..... 1

第一章 理论探索：构建自然保护制度体系..... 5

 一、我国野生动植物保护管理制度建设..... 7

 二、我国自然保护区制度建设 26

 三、完善我国自然保护制度建设的几点建议 38

第二章 实践经验：各地自然保护制度建设进展 48

 一、山西省自然保护制度建设情况 48

 二、湖南省自然保护制度建设情况 51

 三、云南省自然保护制度建设情况 56

 四、湖南南岳衡山国家级自然保护区制度建设情况 68

 五、云南省西双版纳自然保护区制度建设情况 74

第三章 历史回眸：中国古代自然保护的思想与实践 92

 一、古代自然保护思想 92

 二、古代自然保护区 97

 三、古代自然保护制度..... 104

第四章 他山之石：国际组织和国外自然保护制度建设..... 113

 一、国外自然保护制度建设..... 113

 二、国外自然保护制度特点..... 124

第五章 建言献策：建立体系完善制度..... 127

 一、关于建立生态文明制度体系的研究报告..... 127

 二、完善我国自然保护制度的几点建议..... 134

参考文献..... 156

第一章 理论探索：构建自然保护制度体系

党的十八大从实现中华民族永续发展和为全球生态安全作贡献的战略高度，对建设生态文明作出了全面部署，形成了中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局，并将建设生态文明作为党的执政纲领写入党章，这标志着我国生态建设进入到了新的历史发展阶段。党的十八届三中全会《决定》提出：“紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。”这充分体现了我们党对人类社会发​​展规律认识的不断深化，体现了我们党对生态文明基本特征的准确把握，体现了我们党大力推进生态文明建设的决心。

十八届三中全会公报指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”这里说的国家治理体系，是党领导人民管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域的体制、机制和法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。国家治理能力，是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面的能力。

《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》指出，生

生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容，关系人民福祉，关乎民族未来，事关“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。党中央、国务院高度重视生态文明建设，先后出台了一系列重大决策部署，推动生态文明建设取得了重大进展和积极成效。但总体上看我国生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展，资源约束趋紧，环境污染严重，生态系统退化，发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出，已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约。

生态文明制度建设是国家治理体系建设的重要组成部分。自然保护是生态建设的重要组成部分，对保护事业发展而言，既面临着新的历史发展机遇，也意味着需要有更大的改革智慧和勇气来破解发展中的难题。

改革开放以来，我国自然保护事业实现了快速发展，野生动植物保护取得明显成效，各类生态系统都形成了代表性的自然保护区，保护区体系覆盖了绝大部分的物种，对于全球的经济、生态、社会的可持续发展和生物多样性保护，以及缓解全球气候变化等发挥着越来越重要的作用。各级政府普遍认识到自然保护对我国生物多样性和生态系统的重要作用和对当地经济可持续发展的重要意义，对自然保护的重视程度正在迅速提高。总体上看，我国自然保护事业基本满足了维护国家生态安全的需要，但由于一直以抢救性保护为目标，采取“早划、多划，先划后建，抢救为主、逐步完善”的政策，管理工作明显滞后于划建工作，在数量问题解决的同时，保护的质量问题日益凸显，而这其中，制度体系问题一直是制约保护事业发展的重要瓶颈。制度决定了保护事业由谁来管、怎么管、管得怎么样，制度的科学合理，决定着自然保护的运行质量和效益。

一、我国野生动植物保护管理制度建设

野生动植物是自然生态系统的重要组成部分，是人类社会发展的重要物质基础，在维护生态系统平衡、促进经济社会可持续发展中具有不可替代的作用。近年来，随着我国经济社会的快速发展和人民生活水平的不断提高，野生动植物保护管理中存在的“盗猎、采伐、监管弱化、生态多样性降低”等现象还较为突出，管理中的缺位、越位、错位和不到位等现象也时有发生，对野生动植物保护和利用的管理制度正有待优化。下面着重从野生动植物保护的角度来研究其制度建设的问题，探讨有效的野生动植物保护制度框架，更好地满足生态文明和美丽中国建设的需要。

（一）野生动植物保护管理基本制度

1. 保护管理方针

野生动植物保护的价值目标体现在两个方面，一是对于个人及社会而言，其体现的是人类发展所追求的生物多样性、生态可持续等价值目标；二是保护野生动植物不受侵害，体现社会公德、正义，满足更高层次的“民生”需要，促进人与自然的和谐发展。从理论上讲，野生动植物保护的路径选择可以有四种方式：政府、市场与社会。野生动植物保护中的政府管理旨在弥补市场在保护问题上所可能存在的失灵、滞后等问题，以及社会力量对野生动植物保护的无助所引致的生物多样性下降、生态破坏等问题。

从属性上来讲，野生动植物是一个国家、一个社会的共同财产，其所有权属于国家，对其所施行的保护与治理，须受到国家公法的调节与制约，以促进市场、政府与社会等共同作用的发挥。我国《野生动物保

护法》中对野生动物所有权的权属即体现了这一物品属性，明确规定野生动物资源属于国家所有，珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有重要经济、科学价值的陆生野生动物都受法律保护。另外，在国家所有权的基础上，通过明晰对野生动植物保护与利用的经营权、收益权、处分权等，可以起到促进市场效率的作用。如，我国《野生动物保护法》第十七条规定，“国家鼓励驯养繁殖野生动物的，应当持有许可证”，这里的许可证即可被认为是对野生动物保护的市场产权的认证，但须以清晰界定的经营权、收益权、处分权为基础。

野生动植物保护管理的基础方针就是保护动植物种群的多样性和再生性，促进人类社会发展与动植物种群繁衍之间的良好和谐关系。在野生动植物保护的制度安排上，要坚持以人为本、以保护区为本的理念，既保障野生动植物的资源价值，也保障保护区内人的价值，处理好野生动植物保护与人的需求满足之间的关系，确保生态系统中人口、社会、野生动植物环境之间的协调性。

2. 分级分部门管理及名录管辖制度

我国对野生动植物的保护管理并没有形成统一的、专门的管理机构。总体上，法律规定了林业、渔业行政主管部门为主管全国陆生、水生野生动植物工作的部门，其构建的法律制度是以行政管理为主体的，体现了行政部门职权性立法的特征。如，1990年林业部、公安部、最高法、最高检联合发布了《关于严厉打击非法捕杀、收购、倒卖、走私野生动物活动的通知》；1991年林业部制定了《国家重点保护野生动物驯养系列许可证管理办法》；1993年农业部发布了《水生野生动物保护实施条例》等。除此之外，还有诸如，2002年湖南省制定的《湖南省地方重点保护野生植物名录》，2005年实施了《湖南省湿地保护条例》等一些地方性法规。我国野生动植物保护方面的立法形式较为庞杂，法

制化程度不高，主要是以“规定”、“办法”和“通知”为主。

在管理方式上，国家对野生动植物的保护实行分级分类的管理办法。如，《野生动物保护法》第九条规定：“国家对珍贵、濒危的野生动物实行重点保护。国家重点保护的野生动物分为一级保护野生动物和二级保护野生动物。国家重点保护的野生动物名录及其调整，由国务院野生动物行政主管部门制定，报国务院批准公布”；“国家保护的有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录及其调整，由国务院野生动物行政主管部门制定并公布”；“地方重点保护野生动物，是指国家重点保护野生动物以外，由省、自治区、直辖市重点保护的野生动物。地方重点保护的野生动物名录，由省、自治区、直辖市人民政府制定并公布，报国务院备案。”

虽然制度规定进行分级管理，但实践中主管部门的管理责任很难落实。比如以自然保护区为例，省、市、县都会承担国家级自然保护区的实际责任。分级分类的管理中，通常存在综合管理与业务指导相分离的问题，这就容易造成地方经济社会发展与生态系统保护之间的矛盾冲突，引发地方业务部门及综合管理部门弱化对野生动植物的保护与监管。

在名录的管理方面，1989年《国家重点保护野生动物名录》经国务院批准，由林业部和农业部正式发布。名录中列为国家重点保护的陆生野生动物共335种，其中国家一级保护的有97种，包括大熊猫、金丝猴、叶猴、长臂猿的所有种，各种虎、豹以及羚羊、野马、野驴、野骆驼、梅花鹿、白唇鹿、藏羚羊等；列为国家二级保护的有238种，如小熊猫、穿山甲、黑熊、棕熊、天鹅、各种猛禽以及除一级保护以外的灵长类、鹤类、羚羊类等。国家重点保护的水生野生动物48种，其中国家一级13种，二级35种。除此之外，地方各级政府也拥有制定地方性野生动植物保护名录的管辖权。如，2007年海南省为防止一些野生

热带植物遭到破坏、盗挖盗采，公布了《海南省省级重点保护野生植物名录》，将 6 科蕨类植物和 65 科裸子植物纳入保护名录，其中，包括石杉科所有种、观音莲座科所有种、猕猴桃科所有种、红树科所有种和兰科所有种；还有 84 种陆生野生兽类，以及行鸟科、鹭科的所有种等近 300 种野生动物被纳入《海南省级重点保护陆生动物名录》。

3. 栖息地保护管理制度

野生动植物保护的核心是栖息地保护，诸如森林公园、湿地公园等，成为野生动植物保护的重要部分。然而，现行的野生动植物保护法，重点在于保护野生动植物种群本身，较为缺乏相应的野生动植物栖息地保护的实质性内容。从生物学的角度看，野生动植物保护所面临的最主要困难在于栖息地的破碎化，进而导致物种分布的片断化。但由于经济社会的发展，有些地方栖息地的隔断、隔离是不可避免的，如，高速公路、铁路、开矿、大型梯级水电站的建设等，它们可能切断野生动植物种群之间的联系，而被分割的小种群则会面临近亲繁殖、导致遗传衰变，最终生物多样性消失的问题。

栖息地的保护，最理想的状态应是使野生动植物保持足够大的连片栖息地以实现自我维持的种群。《野生动物保护法》第十条规定：国务院野生动物行政主管部门和省、自治区、直辖市政府，应当在国家和地方重点保护野生动物的主要生息繁衍的地区和水域，划定自然保护区，加强对国家和地方重点保护野生动物及其生境的保护管理。自 1988 年 11 月 8 日颁布、1989 年 3 月 1 日实施《野生动物保护法》以来，从中央到地方直至乡镇一级的野生动植物保护体系逐步建立起来，全国将国土 15% 的面积建成了自然保护区，为我国野生动植物的保护与管理打下了坚实的基础。

我国的栖息地生态系统主要分为森林、草原、荒漠、农田、湿地及