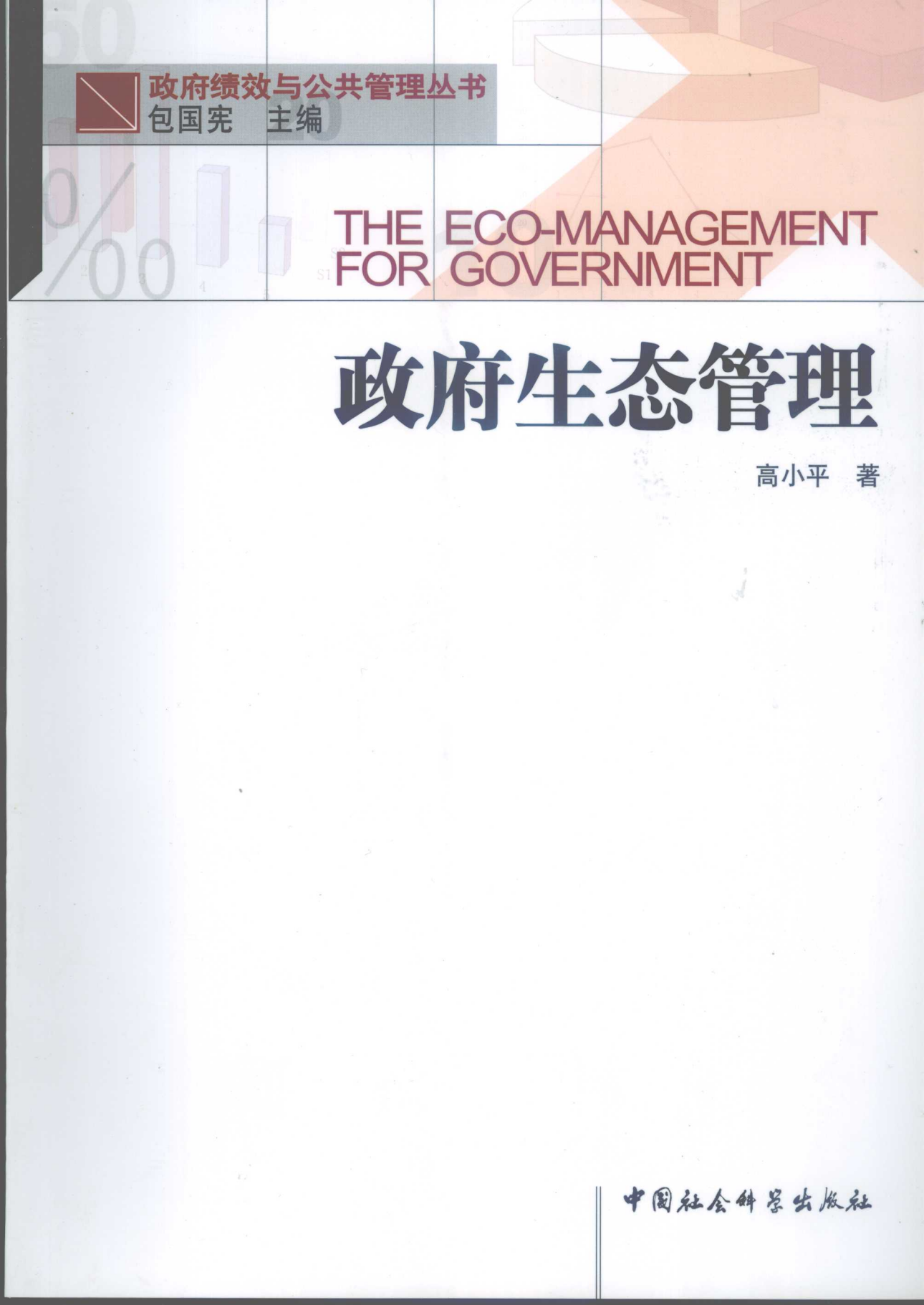




政府绩效与公共管理丛书

包国宪 主编

THE ECO-MANAGEMENT
FOR GOVERNMENT

政府生态管理

高小平 著

中国社会科学出版社



政府绩效与公共管理丛书
包国宪 主编

政府生态管理

高小平 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府生态管理/高小平著. —北京: 中国社会科学出版社, 2007. 10
ISBN 978-7-5004-6421-1

I. 政… II. 高… III. 国家行政机关—行政管理—研究 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 145189 号

策划编辑 郭晓鸿 (guoxiaohong149@163.com)

责任编辑 王冬梅

责任校对 韩天炜

封面设计 格子工作室

版式设计 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 华审印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2007 年 10 月第 1 版

印 次 2007 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 14

插 页 2

字 数 248 千字

定 价 22.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

总 序

20 世纪 90 年代以来,包括政府绩效管理在内的一系列公共管理理论、方法、工具以及相关的公共管理实践活动被大量地介绍到我国。中国学者从我国体制改革和公共管理学科建设需要出发,在吸收消化基础上,进行了创新性的研究,取得了丰硕成果。

中国的体制改革是从经济体制改革开始,由承认生产者经营自主权切入。在农村实行家庭联产承包责任制,在工商企业和城市经济中,实行多种形式的承包经营责任制和资产租赁经营责任制。当时把这一系列的改革形式叫做放权松绑。这不仅仅是经营形式的调整,而且意味着政府与企业、政府与农业生产单元——家庭的关系在发生着深刻变革。改革的深化使市场机制的作用越来越大,在商品市场成长完善的同时,要素市场也发展起来。建立社会主义市场经济体制成为我国改革的目标,要求政府在市场配置资源这一基础作用下发挥作用、履行职能,并界定政府与市场的关系。

面对这一新型关系,政府面临着严峻的考验与挑战。政府职能需要转变,角色需要重新定位,政府体制改革提上了议事日程。建设服务型政府成为这一改革的目标。政府的成本与绩效、政府的职能架构与职责、政府的行为与价值取向、政府的工具与能力等重大理论问题需要解决。

行政管理体制改革的重要成果就是对政府有了全新的认识,就像当年对市场的认识一样,我们得出一个基本结论:政府不是万能的,也不需要万能的政府。因为随着政府与社会、政府与市场关系的调整,政府使命的重新界定,它在社会治理和公共管理中的角色与作用需要重构。一是公共管理的主体由一元向多元发展,在公共管理中,一个包揽一切的无限政府完成了它的历史任务;二是政府管理向公共治理转变,政府既是公共管理的重要主体,同时与其他主体构成了伙伴关系,共同承担管理公共事务的职责;三是在这个主体结构中,政府的行为方式在发生变化,由计划、命令式向合作、协

商、协同等方式转变。与此相适应,非政府组织在蓬勃发展,公民社会在兴起。公民自我意识的觉醒为政府体制的创新和行为的理性回归创造了条件。这种互动关系的形成,可以说既是行政管理体制改革的重要成果之一,更是公共管理体制创新的重要任务。

公共管理学科建设首先基于人才培养的需要。从20世纪80年代末在大学开设行政管理专业,1997年我国开始单独设立管理学门类,到1999年教育部决定进行MPA教育试点,公共管理教学体系和学科体系逐步趋于完善。与之相适应的学术研究也从学科的基础问题向理论和实践更广泛的领域拓展。

由兰州大学中国地方政府绩效评价中心的专家、教授完成的《公共管理与政府绩效管理丛书》适应了公共管理实践和学术研究的需要。一方面以政府绩效管理为主线选题,突出特色;另一方面又选取了目前公共管理学术研究领域的热点问题,显现出内容的丰富广泛性。丛书包括包国宪教授的《中国地方政府绩效评价的组织模式与管理研究》、高小平教授的《政府生态管理》、沙勇忠教授的《政府危机管理的信息问题研究》、吴好教授的《理想中的城市——建设生态与循环型城市的理论与政策》、焦克源教授的《西部农村社会救助制度研究》、王海鸿教授的《土地资源管理与政策》、李少惠教授的《行政文化与公共精神》、王浩权的《公共项目管理:理论、方法与案例》、张定安博士的《基于平衡计分卡的公共部门绩效管理》和2006年9月23日在兰州大学召开的全国政府绩效管理研究会成立大会暨首届“政府绩效评估与行政管理体制改革”研讨会上的优秀论文结集而编的《政府绩效评价与行政管理体制改革》等10部著作。

本丛书得以出版,得到了国家自然科学基金委管理科学部的支持和兰州大学国家“985工程”计划的资助,也得到了很多领导和专家的支持帮助。他们是兰州大学党委副书记兼副校长甘晖教授、兰州大学发展规划办主任张正国研究员、副主任李兴业同志、兰州大学西部经济社会发展哲学社会科学创新基地负责人杨建新教授、聂华林教授、兰州大学科研处常务副处长霍红辉同志、以及中国社会科学出版社责任编辑郭晓鸿博士。在此表示由衷的感谢!

包国宪

2007年7月19日于兰州大学

序

宋维明

森林是人类之母。适宜的自然生态是人类社会生存发展的基本条件。伴随着工业化与经济增长,社会物质财富极速涌流,人们的消费需求亦得到相当的满足,但同时也引起了生态和资源问题上一系列严重后果。人类赖以立足的外部世界,发出了严重的不和谐音符。生态问题从来没有像今天这样突出。如何促进社会经济可持续发展,成为摆在各国人民尤其是政府面前的重大难题。

生态问题从来没有像今天这样受到人们重视。生态和生态管理的研究方兴未艾。

保护和管理好生态是我国现代化建设中一项长期的基本任务。

在推进社会主义政治文明、市场经济与和谐社会的过程中,政府在生态管理中应该发挥怎样的作用?

本书从生态的本质、人类的本位、政府的职责出发,试图结合中国生态管理的实际,进行分析和探讨,并提出改革思路和政策建议。

政府生态行政管理不能仅仅把它归入部门行政的范畴,它涉及政府公共管理的全域、全程和全部思维模式,是整个行政管理系统和所有环节的生态化。如果说,就政府与公民的关系而言,政府行政管理体制改革的方向是建设服务型政府,那么,就人类与自然的关系而言,改革的方向是建设生态型政府。现在许多地方都在建设生态县、生态省,我们认为,应该提出建设生态国家、生态型政府了。所谓生态型政府,也就是构建符合生态规律的行政管理体制、机制、法治、职能和管理方式,这是当务之急。政府生态管理的核心问题,是政府职能配置要实现科学、全面、准确的制度性安排。本书虽然没有全面论述生态型政府,但对政府生态职能研究得比较深入,在很多点上给人以重要的启示。比如,为什么我国把环境保护确立为基本国策后,

各级政府在实际工作中大多没有全面落实？为什么我们规定了政府在生态环境问题上要实行综合决策，而在现实中这一方针很难实施？本书作者认为，一个极为重要的原因在于政府行政管理体制存在着重大缺陷，行政管理职能配置不科学不完备。又如，我国的生态管理存在着严重的部门分割问题，应该整合的管理功能却实行分治，生态的建设与污染的治理是“两张皮”，而应该分离的职能却高度的统一，“管”、“办”不分，政府既当裁判员又当运动员。许多亟待解决的问题在本书作者的研究视野中有独到的见解。

如同一个学者有自己的人格一样，一部学术著作可能也会有自己的“书格”，这包括学风、格调、风格、整体形象等，还包括某些潜能，也就是一本书，可能大于其全部文字的总和。我相信，关于这本书的“书格”，每一位阅读的人自会有体悟。

是为序。

2007年4月17日

（本文作者为北京林业大学副校长、教授、博士生导师）

摘 要

政府生态管理，就是政府通过行政职能、管理行为和政策调控，依法对生态与环境进行保护、修复和改善。这是当代各国政府和学术界普遍关注的重大问题。本书以科学发展观为指导，基于行政学的视角，坚持理论与实证分析紧密结合的原则，重新梳理了与生态管理相关的政府公共管理和公共服务系统和环节，力图打破传统的行政管理理论将政府生态管理职能局限在部门行政范畴的研究路径与认知方法，以行政管理体制改革和加强政府生态管理职能为主线，论述了政府生态管理的若干理论和实践问题，提出了生态管理体制和机制创新、机构改革的思路。

本书按照生态整体观原理，确立了政府生态管理的理论基础。在详细分析了现代公共服务理论后，指出政府生态管理应定位于政府公共服务职能。在分析了国内外政府生态管理职能的基础上，本书构建了适合我国国情和生态规律的政府生态管理职能框架，包括生态管理职能配置、机构设置与职权行使。而后进一步研究了政府生态管理的基础支持系统，如生态信息系统、信息报告制度和信息预报方法等。本书对政府生态管理的保障体系——法制和政策体系，作了比较深入的探讨，提出了把“环境法律体系”改造为“生态法律体系”的意见。书中对政府生态管理绩效评估的研究，增强了生态管理的科学含量。本书还对林业、草业如何处理好政府与市场关系问题做了实证研究，提出了生态管理中解决经济“外部性”的具体思路。

Abstract

Eco-management for government, which means how the government can protect, renovate and improve its ecology and environment through its functions and administrative behavior, has been an important issue generally concerned by both governments and academia around the world. This book is going to study several theoretical and practical issues of the function of eco-management for government, and put forward the conceiving and thinking of administrative system and organization reformation. It is based upon the perspective of Public Administration and Public Economics, guided by Scientific Concepts of Development, from the high plane of eco-management for government running through the whole region and whole course of public administration and public service, involving the whole administrative system and all working links. It breaks the traditional research paths and methods of localizing the government's ecology functions to section reform, the function of eco-management for government as the main line.

This book constructs a frame for our government's eco-management suitable for our national conditions and the ecological law; on the base of present scheme of organic function, and on the base of reconstruction, step by step, according to the requirement of whole conformity and upgrading the level, according to science and law, to build high-level and integrate eco-administration organs, and resource supervision organs as the cut-in point, leading by ecology protection, renovation, and improvement (especially development of forest), emphasizing on pollution governance, we will form an organic and integrate frame of administrative function, with personnel in the form of network, administrative functions in the form of congregation, policy

measures in the form of complete sets, law execution in the form of regularity, and managing modes in the form of information; and we will form the mechanism and working mode of authority exertion, combining consistent harmony and taking charge individually, combining giving priority to construction and preventing and right-hand governance and efficient meeting an emergency, combining macro-regulation of the center and micro-management of regions, combining giving priority to market mechanism and moderate administrative examination and approval.

目 录

总序	(1)
序	(1)
摘要	(1)
第一章 为什么要研究政府生态管理	(1)
第一节 政府生态管理的实践	(1)
第二节 政府生态管理的理论	(7)
第三节 研究政府生态管理的意义	(16)
第二章 政府生态管理研究的基础	(20)
第一节 生态学、生态管理、生态行政概念	(20)
第二节 政府生态管理的理论基础	(28)
第三节 历史上的政府生态管理实践	(33)
第三章 政府生态管理性质	(39)
第一节 公共服务理论	(39)
第二节 我国政府公共服务存在的问题	(50)
第三节 完善公共服务职能,建设服务型政府	(53)
第四章 政府生态管理职能	(57)
第一节 外国政府生态管理职能	(57)
第二节 目前我国政府生态管理体系	(64)

第三节 重构政府生态管理职能框架	(75)
第五章 生态管理信息系统	(87)
第一节 生态管理信息系统概况	(87)
第二节 生态信息报告制度	(90)
第三节 生态信息预报	(95)
第六章 政府生态经济管理	(101)
第一节 生态经济的内涵	(101)
第二节 生态经济的发展	(103)
第三节 政府在生态经济发展中的作用	(112)
第七章 政府生态安全管理	(115)
第一节 生态安全的含义及特征	(115)
第二节 生态安全的现实意义	(118)
第三节 我国生态安全面临的挑战	(119)
第四节 我国生态安全问题产生的原因	(124)
第五节 我国生态安全的措施	(126)
第六节 政府生态突发公共事件应急管理	(131)
第八章 政府生态管理法律政策体系	(136)
第一节 政府生态管理的法律体系	(136)
第二节 创新生态管理法制体系	(139)
第三节 政府生态管理的政策体系	(144)
第九章 政府生态管理绩效评估	(147)
第一节 生态管理绩效评估的意义	(147)
第二节 生态管理绩效评估方法	(150)
第三节 生态管理绩效评估指标	(152)
第四节 政府公务员生态管理绩效评估	(155)
第五节 生态管理绩效评估面临的问题	(157)

第十章 政府与市场:林业、草业发展的实证研究	(159)
第一节 林业发展中政府职能与市场功能的互补配置	(159)
第二节 草业发展中公共行政及公共政策的作用	(170)
附 1 国外生态税制介绍	(177)
附 2 国外生态城市建设介绍	(186)
附 3 国外生态农业介绍	(193)
参考文献	(201)
后记	(208)

第一章 为什么要研究政府 生态管理

自地球诞生以来,准确地说,是地球上出现生物以来,就有了生态,就有了地球生态的变化。生态变化是各种物理、化学以及生物相互作用的过程。人类出现之后,各种自然的作用与人为的因素共同塑造和改变着生态,后者逐渐成为影响生态的重要因素,而且这种影响力在现代社会愈益显现。在生态自身演变的历史上,人类既有可能是幸运儿,也有可能是受害者。作为具有主观能动性的地球生态系统的一个因子,人类在利用、改造生态的同时,生态也反馈于人类——既有可能报答、施惠于万物之灵,也会对灾难的始作俑者施以报复。

于是,人类需要在利用生态、享受生态的同时,实施生态管理,以保护、修复、改善生态,维持生态系统的自然与平衡。

第一节 政府生态管理的实践

一、问题的严重性

2007年2月2—3日,全球生态管理大会在法国巴黎召开。会议就人类目前面临的共同生存环境问题和为应对地球日益严重的生态危机所采取的措施举行了6个分论坛研讨,包括以下内容:一是气候反常。论坛研究了气候反常带来的严重后果,国际方面不采取行动造成的损失及提出的解决办法,特别是在能源和交通部门,在这些方面我们都面临相当大的挑战。二是共同促进生物多样性。论坛阐述了生物多样性的缺失及其对人类社会的影响。在已采取行动的基础上,论坛提供了一个新的管理模式提纲,更好地控制生物多样性的缺失。论坛关注新兴的问题,如公海海洋生物多样性问题及对国际生物多样性专家的需要。三是污染与健康。论坛关注了危险物和废弃物转移

的监督,及全球和地区范围内空气污染产生的影响,包括对公众健康产生的威胁。论坛研究了如何更有效地执行污染者付费原则。四是水资源。论坛讨论了共有水资源管理、公共卫生问题,特别是在发展中国家的上述问题,以及使水资源管理适应气候改变应采取的行动。五是开拓思路,面对生态问题的挑战。论坛讨论了在生态危机中的人类因素。如果要解决当代世界面临的挑战,如人口膨胀、不加控制的城市化及群体贫困问题,个人行为和生产消费方式必须改变。六是加强环境领域的国际管理。论坛发出了开展国际合作的倡议,以反映联合国系统的不完整性和薄弱性,同时通过大胆的机构改革促使联合国环境规划署(UN-EP)转变成有充分力量的联合国机构——联合国环境组织(UNEO)来号召加强环境方面的国际管理。^①

生态问题已经或正在引起全人类的关注。因为,人类已经或正在面临生态危机。概括起来,有十大生态危机。一是臭氧层破坏,二是温室效应,三是废物质污染及转移,四是酸雨侵蚀,五是海洋污染,六是核污染,七是森林面积减少,八是生物多样性减少,九是水资源枯竭,十是噪音污染。^② 这里每一项都可能导致大量人群的灭顶之灾!

由联合国开发计划署、联合国环境规划署、世界银行和世界资源研究所的175位科学家共同合作完成的世界资源报告《人与生态系统,正遭磨损的生命之网》,向人们展示了一幅当今全球生态系统的黯淡画面:海洋动物被过分捕捞;陆地荒漠化不断延伸;为满足发展农业和人畜饮水需求而过度抽取地下水;珊瑚礁和森林遭到严重破坏等。报告认为,人口的快速增长和不断增加的消费是造成世界生态系统不断退化的两个最主要的原因。(联合国,2000)

中国可持续发展林业战略课题组在《中国可持续发展林业战略研究总论》的报告中指出:目前全国水土流失面积达到356万平方千米,占国土面积的37%;每年流失的土壤为50多亿吨。荒漠化土地面积达到267.4万平方千米,占国土面积27.9%,这个数字还在以每年2460平方千米的速度扩大。据统计,全国每年受旱涝等自然灾害影响的人口在2亿以上,15%—20%的野生动植物濒临灭绝。中国人均森林占有量不足世界平均水平的五分之一。全国每天平均缺水量达到2000多万吨。(中国可持续发展林业战略课

① 黄勇:《巴黎全球生态管理大会聚焦环境危机》,《中国环境报》2007年2月2日。

② 《地球十大生态灾难》,《世界科学》2004年第6期。

题组, 2002)^①

二、人类的抉择

人类社会正在经历前所未有的进步和发展。同时也面临前所未有的灾难和危机。虽然从 20 世纪 60 年代起, 世界各国科学家、政府首脑和普通民众已经初步认识到生态问题的严重性, 付出了巨大的努力, 使生态危机在一定程度上得到缓解, 但是人类并没有真正找到有效的解决办法和治理途径, 生态恶化的趋势依然没有得到遏制。可以说, 人类现在正站在自己发展的十字路口上。如何通过全球齐心一致的持续努力, 特别是通过加强各国政府生态管理, 实现区域乃至全球的可持续发展, 是新世纪人类面临的最迫切的问题。

1973 年我国第一次全国环境保护会议召开, 揭开了中国生态环境保护事业的序幕。会议审议通过了《关于保护和改善环境的若干规定》, 提出了环境保护 32 字方针, 即: 全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民。1974 年 10 月, 国务院环境保护领导小组正式成立。从此, 中国现代生态管理历史上有了第一个组织机构。

1978 年 12 月 31 日, 第五届全国人民代表大会第 1 次会议审议通过了新的《中华人民共和国宪法》, 在这部大法中明确规定: “国家保护环境和自然资源, 防治污染和其他公害。”这是新中国历史上首次在宪法中对生态环境保护做出明确规定, 为中国生态环境法制建设和环境保护事业的开展奠定了坚实基础。

中国共产党第十六次全国代表大会提出要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。(江泽民, 2002)

中国共产党十六届三中全会提出了科学发展观。十六届五中全会提出建设资源节约型和环境友好型社会。

科学发展观是在总结人类物质文明、政治文明、精神文明和社会经济发展的全部智慧、吸收现代科学技术最新成果的基础上, 产生的当代马克思主义的世界观和方法论, 是我国政府生态管理的理论基础。

科学发展观强调, 发展应该是全面、协调的发展。就是要统筹城乡发

^① 江泽慧:《中国可持续发展林业战略研究主要成果》,《人民日报》2002 年 10 月 28 日。

展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放,推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调,推进经济、政治、文化建设的各个环节、各个方面相协调。统筹兼顾是科学发展观的根本要求,关系到我国的现代化建设选择什么样的发展道路和发展模式,如何发展得更好的问题。随着改革开放的深入和现代化建设的推进,我们面对的社会利益主体更多,领域更广,利益关系也更复杂。我国经济社会发展还不够全面,城乡二元经济结构局面亟待改变,地区发展很不平衡,等等。这就要求我们的发展必须注重统筹兼顾。协调各种利益关系,完全靠市场和市场主体的自发力量是很难做到的。因此,落实科学发展观,必然涉及体制改革和机制转换,它要求改变政府发挥作用的范围和作用的方式,要根据科学发展观的要求加快政府职能的转变,全面履行政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务方面的职能。

科学发展观强调,发展应该是可持续发展。就是要促进人与自然的和谐,实现经济发展和人口、资源、环境的可持续发展,坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,保证一代接一代地永续发展。坚持可持续发展,需要进一步树立人与自然和谐相处的理念,为人类创造良好的生存条件和发展环境。在过去很长的时期内,人们以征服自然为目的,以科学技术为手段,以物质财富的增长为动力的传统发展模式,在一定程度上破坏了人类赖以生存的基础,水土流失、土壤沙漠化、资源浪费、城市缺水等一系列问题,已经严重威胁着人类的生存。由于我国是人均资源比较少的国家,资源约束将是伴随工业化、现代化全过程的大问题。过去约占世界人口15%的少数国家,以世界资源消耗量的50%—60%为代价,实现了现代化,成为发达国家。我国有13亿人口,超过目前世界发达国家人口的总和。我国想以长期占用全球当期资源消耗量的绝大部分来实现工业化和现代化,是不可能的。我们只能寻求消耗较少资源、以对环境影响较小的代价实现工业化、现代化和获得较高生活质量的道路。坚持可持续发展,要求我们必须在技术创新和体制创新的基础上,努力吸收各国科技成果和成功经验,在节约资源、寻求替代资源、生态环境保护等方面取得突破。

中国共产党第十六届三中全会以来,党和政府正在做出一系列战略部署,逐步构建我国生态管理的基本框架、指导原则和方针政策,这对于落实科学发展观、建设社会主义和谐社会,全面建设小康社会,意义十分深远。

科学发展观和生态管理的思想体系、战略部署确立之后,能不能得到贯