



生态治理现代化

从理念到行动



孙特生 著

中国社会科学出版社



生态治理现代化

从理念到行动

孙特生 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

生态治理现代化:从理念到行动 / 孙特生著. —北京:
中国社会科学出版社, 2018. 12
ISBN 978 - 7 - 5203 - 3857 - 8

I. ①生… II. ①孙… III. ①生态环境—综合治理—
研究—中国 IV. ①X321. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 292187 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 杨晓芳
责任校对 张彦斌
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 12 月第 1 版
印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.25
插 页 2
字 数 227 千字
定 价 65.00 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营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

本书受国家自然科学基金项目“土地利用与管理对干旱区绿洲土壤有效磷再分布的耦合影响”（项目号：71764024）资助。

序

人类社会发展史,不仅是一部人类与地球关系演进史,更是一部浓缩的生态环境兴衰史。纵观全球,人口增长、资源短缺、环境污染、生态破坏等问题日益加剧。特别是工业革命以来,人类—环境系统的可持续发展问题日益突出。当今时代,世界各国在实现现代化的进程中,不仅要面对气候变化、生物多样性锐减、海平面上升、臭氧层空洞等全球性挑战,而且还陷入西方“生态马克思主义”者剖析的酿成生态危机的资本逻辑下的陷阱里。众所周知,地球为人类提供生命支持系统。为更好推进全球生态治理,共同维护全球生态安全,有效解决环境与发展问题,世界各国须达成共识、凝聚智慧、协同行动。

在五千多年的历史长河中,中华民族孕育了丰硕的文明成果,积淀了丰富的生态智慧。改革开放以来,我国尽管取得了举世瞩目的发展成就,却面临资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化等严峻形势。如何深刻认识、有效应对我国所面临的生态困境?党的十九大报告明确指出,建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,全面推进国家生态治理体系和治理能力现代化,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局,走向社会主义生态文明新时代。同时,中国作为一个负责任的大国,在面对人类共同的生态环境危机时,积极推行以生态为导向的新型现代化,可为全球生态安全贡献中国智慧和方案。

本书以“生态治理现代化:从理念到行动”为题,开篇客观审视全球生态环境状况,科学认知我国生态环境问题,深入解析生态、生态治理、生态治理现代化等核心概念,总体阐释生态治理体系现代化和生态治理能力现

代化。在此基础上,全书重点从理念篇和行动篇行文。第二章至第六章梳理了有助于推进生态治理现代化的核心理念,包括生态文明理念、生态价值理念、生态安全理念、绿色发展理念、多元共治理念等。这些理念充分体现了社会主义核心价值观对生态治理的实践要求,凸显了以人为本、生态正义、和谐共生的价值取向,全面展现了生态治理现代化的美好愿景。第七章至第十章紧紧围绕美丽中国建设的宏伟蓝图,重点分析了推进生态治理制度创新、优化国土空间开发格局、构建生态产业体系、开展生态科普教育等行动方案在实现生态治理现代化过程中的实践路径。

成书之际,诚惶诚恐。那是由于生态治理是一项复杂的系统工程,本书侧重从相关理念、具体行动两方面探讨,难免浅薄。特别是由于作者知识、理论和实践的局限性,书中必然会有不妥和错误之处,敬请批评指正。本书还吸收了国内外专家的许多成果,特此说明,并诚致谢意。

2018年10月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 对生态环境问题的科学认知	(1)
一 生态环境问题的根源	(1)
二 生态环境问题的实质	(5)
第二节 核心概念解析	(6)
一 生态	(6)
二 生态治理	(7)
三 生态治理现代化	(12)
第三节 生态治理体系现代化	(17)
一 生态治理体系	(17)
二 生态治理体系现代化	(22)
第四节 生态治理能力现代化	(25)
一 生态治理能力	(25)
二 生态治理能力现代化	(28)

理念篇

第二章 生态文明理念	(33)
第一节 理念概述	(33)
一 背景	(33)
二 内涵	(35)
三 特征	(37)

第二节 对生态治理现代化的启示	(39)
一 推进生态治理现代化是生态文明建设的必由之路	(39)
二 区域生态合作治理是生态文明建设的重要途径	(40)
第三章 生态价值理念	(44)
第一节 理念概述	(44)
一 背景	(44)
二 内涵	(46)
三 特征	(49)
第二节 对生态治理现代化的启示	(51)
一 生态治理现代化要以坚持生态价值理念为基本遵循	(52)
二 生态治理现代化要科学运用生态经济学的理论方法	(55)
第四章 生态安全理念	(58)
第一节 理念概述	(58)
一 背景	(58)
二 内涵	(60)
三 特征	(62)
第二节 对生态治理现代化的启示	(63)
一 生态安全是生态治理现代化的出发点和落脚点	(63)
二 筑牢生态安全屏障是生态治理现代化的长远目标	(65)
第五章 绿色发展理念	(70)
第一节 理念概述	(70)
一 背景	(71)
二 内涵	(73)
三 特征	(75)
第二节 对生态治理现代化的启示	(78)
一 绿色发展理念蕴含生态治理与经济关系的辩证关系	(78)
二 绿色发展理念契合生态治理的现实诉求	(81)
三 绿色发展理念创新了生态治理机制	(82)

四 以绿色发展理念增进民生福祉	(84)
第六章 多元共治理念	(87)
第一节 理念概述	(87)
一 背景	(87)
二 内涵	(89)
三 特征	(90)
第二节 对生态治理现代化的启示	(91)
一 多元主体是实现生态治理现代化的现实需要	(92)
二 协同共治是实现生态治理现代化的有效途径	(96)

行 动 篇

第七章 推进生态治理制度创新	(103)
第一节 自然资源资产产权制度	(104)
一 背景及意义	(104)
二 内涵及特征	(106)
三 制度保障	(107)
第二节 生态保护红线制度	(110)
一 背景及意义	(110)
二 内涵及特征	(112)
三 制度保障	(114)
第三节 资源有偿使用和生态补偿制度	(115)
一 背景及意义	(116)
二 内涵及特征	(118)
三 制度保障	(119)
第四节 环境治理和生态保护市场体系	(121)
一 背景及意义	(122)
二 内涵及特征	(123)
三 制度保障	(124)

第五节 生态文明绩效评价考核和责任追究制度	(131)
一 背景及意义	(131)
二 内涵及特征	(133)
三 制度保障	(136)
第八章 优化国土空间开发格局	(139)
第一节 主体功能区战略	(139)
一 背景及意义	(139)
二 内涵及类型	(142)
三 实施举措	(145)
第二节 优化国土空间开发格局	(148)
一 宏观背景	(149)
二 基本思路	(153)
三 内涵及策略	(157)
四 政策建议	(159)
第三节 国土空间开发与生态治理	(162)
一 优化国土空间开发格局是立体化的生态治理方略	(163)
二 建立空间规划体系是生态治理体系现代化的重要抓手 ...	(164)
三 实施用途管制是生态治理能力现代化的重要抓手	(166)
四 将国土空间与资源环境保护有效结合	(169)
第九章 构建生态产业体系	(172)
第一节 概述	(172)
一 产业生态化	(173)
二 生态产业化	(174)
第二节 生态农业	(175)
一 “基塘”农业	(176)
二 生态草牧业	(177)
三 稻作梯田系统	(180)
第三节 生态工业	(183)
一 卡伦堡生态工业园	(184)

二 贵港生态工业园	(185)
第四节 生态服务业	(188)
一 生态旅游	(189)
二 生态物流	(190)
三 生态交通	(191)
四 生态教育	(192)
第十章 开展生态科普教育	(193)
第一节 树立生态伦理观念	(193)
一 生态伦理观念的内涵与特征	(194)
二 树立生态伦理观念的重要意义	(196)
三 树立生态伦理观念的路径选择	(197)
第二节 培育生态文明意识	(202)
一 培育政府生态责任意识	(202)
二 增强企业环保责任意识	(204)
三 提升民众生态文明意识	(206)
第三节 践行生态文明行为	(208)
一 节约能源资源	(209)
二 践行绿色消费	(210)
三 选择低碳出行	(211)
四 组织生态科普	(211)
第四节 发挥生态文化功能	(213)
一 基本内涵	(214)
二 功能发挥	(214)
参考文献	(219)

第一章

绪 论

当今时代，人类不仅面对气候变化、生物多样性锐减、海平面上升、臭氧层空洞等全球性挑战，越来越多的人口还受到世界范围内的大气、水、土壤等污染问题困扰，化学制品、持久性有机物、电子废弃物、海洋污染等新的环境问题也不断涌现。尽管经济发展与环境保护的关系问题在世界各国的不同发展阶段会有不同的表现形式，但这些问题带来的挑战是长期的、深刻的，并对各国经济社会的变革产生深远的影响，需要凝聚智慧，携手应对，共同维护全球生态环境安全。

第一节 对生态环境问题的科学认知

一 生态环境问题的根源

（一）经济根源

生态环境是一种稀缺资源，这是经济学家们剖析生态破坏和环境污染原因的逻辑起点。由于和生态环境相关的经济活动存在很强的外部性，因而生态环境资源未能直接进入商品流通领域通过直接交换实现其真正价值。因此，认识生态环境问题，必须研究“市场失灵”和“政府失灵”。

1. 市场失灵。这是导致生态环境问题的重要经济根源之一，主要表现在两个方面。一是生态环境的公共性。生态环境资源通常被看作公共物品，具有非竞争性和非排他性。因而，理性经济人会有强烈的搭便车动机，都试图依靠别人行动而自己坐等收益，最终导致没有任何人愿意付出成本去治理环境污染。同时，任何想使用它的人都可以免费得到，

过度消费不可避免。二是生态环境的外部性。包括产生外在成本的负外部性和产生外在利益的正外部性。由于市场经济既无法鼓励具有正外部性的经济社会行为,又无法抑制具有负外部性的经济社会行为,所以作为市场微观主体的企业和个人,在获利动机的驱使下,生产经营活动中往往只计算对自身利益产生直接影响的成本和收益,不考虑其活动造成的环境代价,有时甚至将环境成本转嫁给他人和未来,造成单个市场主体的成本—收益与社会成本—收益不一致,导致“外部不经济性”。

2. 政府失灵。这是导致生态环境问题的又一重要经济根源,主要表现在两个方面。一是政府政策失灵,指政府政策反映了那些扭曲了的环境资源使用或配置的私人成本,这些成本对个人而言是合理的但对社会而言是不合理的。比如政府对 GDP 等宏观经济总量的追求,可能导致“有增长、无发展”或“高增长、高污染”现象。由于传统的国民经济核算体系(SNA)和国内生产总值(GDP)核算方法没有考虑环境与自然资源的代价,从而诱使人们单纯地追求经济产值和增速,过度开发、利用自然资源,进而造成资源浪费和生态破坏,最终导致自然资源的耗竭而形成经济增长中的资源空心化现象。二是政府管理失灵,指在各级政府组织中存在着一系列的管理问题,这些问题导致环境保护政策实施困难,表现为:制度设计不合理,实施成本太高;环境保护政策的实施会影响一些人的利益,以致利益相关者都希望其对自己没有约束力;经济发展与环境保护发生冲突时,往往以放弃环保目标作为实现经济目标的代价,使环境保护流于形式;法律法规不健全,监管执法力度不够,特别是对哄抢滥采资源、滥捕滥猎珍稀动物、任意排放污染物等破坏生态环境的个人和单位制裁不力。^①

(二) 科技根源

科技是一把“双刃剑”。世界人口激增,科学技术进步,使得人类以前所未有的规模和速度改变着生态环境。海德格尔认为,技术“不仅是一种手段,而且是一种展现的方式”,技术可以看作是科学的外在物化,科学的福祉通过技术的应用而展现,人们使用技术的目的是为人服务,但技术给人类带来巨大利益的同时,也给人类带来了灾难,甚至于成为

^① 周天:《生态环境问题的经济学视角》,《环境经济》2008年第7期。

一种异己的、敌对的力量，危害社会^①，这种现象就是科学技术的异化。其中，科技发展与环境保护的冲突就是重要体现。具体而言，科技发展与环境保护的冲突体现在：现代科技进步增加了人类的资源需求及废物的大量排放，并导致酸雨频发、臭氧层空洞扩大、全球气候变暖、不能降解的人造产品和有毒垃圾增加、物种灭绝加剧以及大气、水、土壤污染事故不断等。当资源环境承载能力不能满足人类对资源的消耗和对生态的破坏时，当生态环境的自净能力不能完全净化人类所造成的环境污染时，人们一方面会掌握更加先进的科技来修复生态、改善环境；另一方面由于不恰当地利用科技，可能使生态环境遭受更大的破坏，使人类的生存环境面临更大的威胁。这正如巴里·康芒纳（Barry Commoner）所说“新技术是一个经济上的胜利——但它也是一个生态学上的失败”^②。

（三）心理根源

生态环境问题作为人们共同关注的全球性难题，是人类社会经济生活与生态环境之间矛盾发展的必然结果，具有多种引发根源，而深蕴其中的心理根源主要表现为生态潜意识的抑制和生态自我的缺失。生态潜意识被抑制，主要有三个方面的表现。一是政治模式对生态潜意识的抑制。从全球来看，世界政治的不平衡发展，使发达国家为了谋求统治权，而发展毁灭性技术甚至发动大规模战争，或者掠夺落后国家的资源，或者转嫁环境污染，使局部地区生态环境不断恶化；从国家/地区来看，一些政府官员为追求自身的特殊利益，采取杀鸡取卵的发展方式，从环境中无限索取，严重地阻碍了人们生态保护的热情与信心的产生。二是文化对生态潜意识的抑制。西方传统社会的文化观念，尤其是中世纪的价值观，强调人是神或上帝的创造物；西方近代社会逐步完成了“神义论”向“人义论”的过渡。在这种文化背景下，现代人特别强调人对自然、社会的占有主体性，畸形的“人类中心主义”不断盛行。三是生存方式，尤其是生产与消费方式对生态潜意识的抑制。近代以来，人类采取非伦

① 谭文华：《技术异化与人类自我反思》，《中国农业大学学报》（社会科学版）2006年第1期。

② [美]巴里·康芒纳：《封闭的循环：自然、人和技术》，侯文蕙译，吉林人民出版社1997年版，第120页。

理的生产、生存方式,加剧了全球性生态环境危机。在此过程中,利润追求与资本积累导致的盲目扩大再生产、无序生产、过度开发等,使人们的生态潜意识被利益的欲望重重包裹,在现代人物质消费的大潮下,人们把物质财富作为崇尚的最高目标,追求无限制的物质享受、提前消遣、过度消费。与此同时,随着人类认识能力的提高和技术的革新,人类对待生态环境的态度从“恐惧”到“敬畏”“和谐相处”再到“统治与掠夺”,人类逐渐走到生态环境的对立面。生态心理学就此倡导“生态自我”(ecological ego),也就是深层生态学所理解的自我(self),指人类个体与自然融为一体的自我。然而,由于受到生态潜意识的抑制,缺乏经常性的自我内省;生态环境的复杂性、社会政治经济文化和物欲等多种因素的影响,人类无法在心灵上认同生态环境,不能把自身和生态环境结合起来,以组成一个相依相存的共同体,致使生态自我的缺失。^①

(四) 实践根源

世界自然基金会(WWF)的数据表明,人类最近100年的消耗,超过以前全部人类历史消耗资源的总和。仅在过去的35年里,人类就丧失了近1/3的地球生态资源。由于人口增长和个人消费的不断增长,人类的需求还在持续扩大,全球生态足迹已经超出地球承载力的30%。发达国家10亿人口的消费就消耗了全球32%的能源,仅美国、欧盟和中国三个经济体就占到全部生态足迹的近1/2,而其生物承载力只有全球的30%,属于“生态赤字”国家。^②20世纪70年代中期,中国就出现生态赤字,大部分生态赤字源于化石燃料燃烧产生的碳排放,目前生态赤字还较为严重,尽管只相当于美国等发达国家的1/7—1/6,但仍然面临严峻的挑战。具体而言,在过去的40多年里,尽管中国的生物承载力在不断增加,但由于人文发展指数快速增加,导致消耗的资源还是超过了生态系统所能提供的资源,即每年需要的生物承载力大于生态系统的供给能力,平均每10年增加0.2公顷。不断增加的能源需求,迫使中国只能通过以自然资源的形式进口生物承载力来弥补部分生态赤字。受“GDP

① 谭千保:《生态环境问题的心理根源及其出路》,《心理研究》2008年第1期。

② 张荣楠:《“十三五”中国生态战略框架的支柱是生态治理》, www.tanpaifang.com/tan-guihua/2015/1104/48617.html。

至上”发展理念的影响,不少地区的产业结构重型化特征明显,化学制品制造业、非金属矿物制品业、黑色金属冶炼、石油加工炼焦及核燃料加工业、电力热力的生产和供应业等高耗能工业发展迅速,单位产出的污染物排放强度高,污染物排放量大,部分行业还出现严重的产能过剩。

二 生态环境问题的实质

生态环境问题一定是生态系统中的主体与生态环境之间的交互作用、相互关系出现了问题。区域生态环境问题,本质上只不过是“具体的人”的感性的表象,其背后主导的依然是人的理念、价值、责任感和文化认知。^①对此,有专家认为生态环境问题,说到底是一个社会制度的问题。生态环境问题不仅是环境的恶化,更是人类社会机制出现了问题;不仅是价值观的问题、人和自然关系的危机问题,而且是以人和自然关系为中介的人和人之间利益关系的危机问题,在本质上所反映的是不同国家、不同地区和不同阶级之间在占有、支配和利用自然资源上的利益冲突。当代环境危机正是资本主义的全球权力分工的产物,要解决生态危机就必须实现生态运动同工人阶级的同盟,这样才能走向激进的生态政治运动,进而改变资本主义制度以及由资本支配的不公正的国际政治经济秩序。^②

也有观点认为,生态环境问题是由于人类长期的生产和生活等社会经济行为所引起的生态环境破坏而反作用于人类社会经济生活的不良影响,其实质是经济发展与环境保护、人与自然关系失调。^③用生态文明的理念来看生态环境问题,其本质是经济结构、生产方式和消费模式问题。工业革命以来,对自然资源粗放式的开发和利用,产生了大量的废气、废水、废渣,不但浪费了宝贵的自然资源,而且污染了自然环境,破坏了生态平衡。历史证明,人类在改造自然的过程中,必须正确地认识和遵循自然规律,过分地榨取自然,破坏环境,必将遭受大自然的惩罚,

① 余敏江:《区域生态环境协同治理的逻辑——基于社群主义视角的分析》,《社会科学》2015年第1期。

② 王雨辰:《论生态学马克思主义的生态文明理论》,《社会科学辑刊》2009年第3期。

③ 张劲松:《生态治理:政府主导与市场补充》,《福州大学学报》(哲学社会科学版)2013年第5期。

陷入不同程度的生态危机。^①

还有专家分析认为,生态环境问题说到底人的问题,人是生态环境问题的始作俑者;生态环境危机实质上反映了人文危机。^②实际上,生态环境的日趋恶化归根结底是由于人们对生态规律的不认识,甚至公然违背生态规律,充当自然的主宰,伤害人类与之相依存的生物多样性和自然生态系统。人、自然、社会构成了全球生态大系统,三者普遍联系、相互制约、协调发展,人类文明的进步不仅是社会历史的演进,而且是人与社会、人与自然关系互动变化的过程。人类认识和实践活动的根本目的是利益的满足,而对经济利益的追求是引发生态危机的实质。^③事实上,“在物质层面上,经济是整个地球生态系统的一个开放的子系统,而地球生态系统是有限、非增长的,在物质上是封闭的。随着经济子系统的增长,它将从整个生态系统的母体中吸收越来越多的部分,并且将达到100%的极限(如果以前没有达到这一极限的话)。因此,经济增长是不可持续的”^④。

第二节 核心概念解析

一 生态

“生态”一词源于古希腊,原意指“住所”或“栖息地”。简单地说,生态就是指一切生物的生存状态以及它们之间和它与环境之间环环相扣的关系。生态是由水、土、大气、森林、草地、海洋、生物等多种要素形成的有机系统,它是人类赖以生存发展的物质基础。其涉及的范畴越来越广,人们常常用“生态”来定义许多美好的事物,如健康的、美的、和谐的等事物均可冠以“生态”修饰。当然,不同文化背景的人

① 罗文东、张曼:《绿色发展:开创社会主义生态文明新时代》,《当代世界与社会主义》2016年第2期。

② 方世南、张伟平:《生态环境问题的制度根源及其出路》,《自然辩证法研究》2004年第5期。

③ 陆波、方世南:《国家治理视域下生态治理能力现代化方略》,《学术探索》2016年第5期。

④ [美] 赫尔曼·E. 戴利、肯尼思·N. 汤森著:《珍惜地球:经济学、生态学、伦理学》,马杰、钟斌、朱又红译,商务印书馆2001年版,第300页。