

桂林理工大学公共经济与管理丛书

向俊杰 著

我国生态文明建设的 协同治理体系研究

Research on Collaborative Governance System of China's Ecological Civilization Constructing

中国社会科学出版社

向俊杰 著

我国生态文明建设的 协同治理体系研究

Research on Collaborative Governance System of China's Ecological Civilization Constructing



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国生态文明建设的协同治理体系研究 / 向俊杰著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8233 - 8

I. ①我… II. ①向… III. 生态环境建设 - 研究 - 中国
IV. ①X321. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 116823 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 李庆红
责任校对 周晓东
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 2016 年 5 月第 1 版
印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15
插 页 2
字 数 212 千字
定 价 56.00 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

本书为桂林理工大学博士启动基金项目成果

本书受桂林理工大学屏风学者及创新团队计划基金、桂林理工大学人文社会科学学院 MPA 专项建设基金资助

序

现代知识体系分为自然科学、人文科学和社会科学。自然科学体现的是研究方法和结论的科学性，人文科学体现的是思维的启发性和思想的穿透力，而社会科学则具有自然科学和人文科学的双重特点，既要求研究方法和结论的科学性，又要求思维的启发性和思想的穿透力。从人类发展的历史来看，三种科学都是人类获取知识的来源，自然也都是推动人类社会发展的智慧之源。

经过三十多年的改革开放，我国经济社会的发展进入了新常态。新常态不仅意味着我国经济社会的发展进入了新的阶段和更高的层次，更意味着国家和社会的治理会面临更为复杂的形势和问题。因此，我们需要新的发展目标和方法，也就是党的十八届三中全会提出的开启经济、政治、文化、社会、生态等领域协调并进的全面深化改革的时代。这要求我们不仅要注重科学技术的发展，而且要注重国家和社会自身的建设，目的是要推进国家治理体系和治理能力的现代化。这就需要充分发挥人文社会科学的作用。

广西的经济社会发展也进入了新的挑战 and 机遇期。广西地处祖国西南，既是沿海地区，又是西部地区；既是民族地区，又是边疆地区。在国家西部大开发战略持续推进、“中国—东盟”国际区域合作深入开展以及“一带一路”战略全面实施的形势下，广西的经济社会发展过程中必然会出现许多新问题。这些问题的解决既是我们广西高校人文社会科学研究者的责任和使命，也是我们发展人文社会科学的动力所在。

桂林理工大学虽然是理工类高校，但始终高度重视人文社会科学

的建设和发展。目前学校 15 个专业学院中就设置有人文社会科学学院、马克思主义学院、管理学院、旅游学院、艺术学院和外国语学院 6 个人文社会科学类学院，这在全国理工类院校，尤其是地方性理工类院校中尚属少见。近年来，桂林理工大学人文社会科学研究者承担了多项国家社会科学基金项目 and 大量地方政府、企事业单位的各级各类课题，参与了各级政府部门决策咨询和规划编制，获得了数十项省部级社会科学优秀成果奖，不仅产生了良好的社会声誉，而且为广西的经济社会发展贡献了自己的力量。

“桂林理工大学公共经济与管理丛书”是桂林理工大学人文社会科学学院青年学者近年来研究社会科学问题的成果总结，涵盖了政治学、经济学、管理学、社会学等重要社会科学领域。丛书不仅体现了作者良好的学术功底和分析能力，而且充分地展示了桂林理工大学社会科学的研究水平。我相信，在桂林理工大学人文社会科学学者的共同努力之下，今后还会有更多的成果加入“桂林理工大学公共经济与管理丛书”，也会出现更多其他系列的丛书。

哈尔滨工业大学教授 博士研究生导师



2015 年 6 月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 问题的提出与研究的意义	(1)
一 问题的提出	(2)
二 研究的意义	(7)
第二节 国内外研究现状	(8)
一 国外研究现状	(8)
二 国内研究现状	(14)
第三节 研究思路与框架	(23)
第四节 研究方法及可能的创新点	(24)
一 研究方法	(24)
二 可能的创新点	(25)
第二章 生态文明建设协同治理体系的理论基础与分析框架 ..	(27)
第一节 生态文明建设协同治理的内涵阐释	(27)
一 生态文明建设的内涵及其公共属性	(27)
二 协同治理的内涵及其特点	(33)
三 生态文明建设协同治理体系的含义	(37)
第二节 生态文明建设协同治理体系的理论来源	(39)
一 协同学	(39)
二 善治理论	(41)
三 系统论	(45)
第三节 生态文明建设协同治理体系的分析框架	(46)
一 主体—过程分析框架的提出	(46)

二 主体—过程分析框架的内容	(51)
第四节 本章小结	(56)
第三章 协同治理体系是生态文明建设的内在要求	(57)
第一节 协同治理体系是生态文明建设的逻辑要求	(57)
一 生态文明建设的共生性要求多元主体的协同	(57)
二 生态文明建设的持续性要求治理过程的协同	(58)
第二节 协同治理体系是我国生态文明建设的实践要求	(59)
一 政府主导模式的失效	(59)
二 市场主导模式的失灵	(62)
三 社会主导模式的滞后	(64)
第三节 本章小结	(67)
第四章 我国生态文明建设中协同治理存在的问题	(68)
第一节 主体协同存在的问题	(68)
一 政府协同问题	(68)
二 市场协同问题	(80)
三 社会协同问题	(86)
四 政府、市场与社会之间协同行动的问题	(98)
第二节 过程协同存在的问题	(106)
一 “先污染、后治理”的过程理念	(106)
二 生态文明建设过程的碎片化	(114)
第三节 本章小结	(129)
第五章 构建生态文明建设的协同治理体系	(130)
第一节 构建生态文明建设的主体协同体系	(130)
一 政府协同	(130)
二 市场协同	(133)
三 社会协同	(137)
四 政府、市场和社会之间的关系协同	(140)
第二节 构建生态文明建设的过程协同体系	(145)
一 价值理念协同	(145)
二 议程设置协同	(148)

三 目标规划协同	(150)
四 方案决策协同	(152)
五 执行过程协同	(153)
六 绩效评估协同	(154)
第三节 本章小结	(157)
第六章 个案分析：淮河流域水污染协同治理的反思与 展望	(159)
第一节 淮河流域的水污染及其治理效果	(160)
第二节 反思：淮河流域水污染治理缺乏协同治理体系	(163)
一 治理主体间的不协同	(163)
二 治理过程的不协同	(177)
第三节 展望：必须构建淮河流域水污染治理的协同治理 体系	(190)
一 实现淮河流域水污染治理的主体协同	(191)
二 强化淮河流域水污染治理的过程协同	(194)
第四节 本章小结	(197)
结 语	(198)
附录 1	(201)
附录 2	(203)
附录 3	(205)
参考文献	(207)
后 记	(227)

图表目录

图 2-1	政府主体、市场主体和社会主体互动图	(36)
表 4-1	环保 NGO 数量与全国 NGO 数量的发展比较	(94)
表 4-2	企业类型划分表 (一)	(112)
表 4-3	某省 2003 年 1 月—2014 年 12 月四个职位的任期 时长统计	(113)
表 4-4	企业类型划分表 (二)	(114)
表 6-1	淮河流域基建项目投资年度完成量	(162)
表 6-2	“九五”、“十五”、“十一五” 期间淮河流域污水 处理厂的建设情况	(164)
表 6-3	流域水污染治理中地方政府的囚徒困境模型	(165)
表 6-4	淮河流域 2003—2013 年总体水质与省界水质 比较	(166)
表 6-5	部分中央和地方规划制定时间比较	(183)
表 6-6	1999—2013 年沿淮四省三个产业比重变化情况	(185)
表 6-7	GB 3838—88、GHZB1999、GB2002 部分水质指标 变化情况	(188)

第一章 导论

第一节 问题的提出与研究的意义

党的十八大报告明确指出“要大力推进生态文明建设”，并从“优化国土空间开发格局”、“全面促进资源节约”、“加大自然生态系统和环境保护力度”^①三个方面提出了生态文明建设的具体措施。党的十八届三中全会指出，“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系。”^②党的十八届四中全会进一步提出，要“用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，……促进生态文明建设。”^③十八届五中全会重点提出了绿色发展的理念。自党的十八大以来的这些重要举措反映了生态文明建设已成为新时期社会主义建设的重大课题，这些重大课题的实现要求我国加强相关理论的研究，特别是加强生态文明建设中协同治理体系的研究，以发挥理论在实践中的指导作用。

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，《求是》2012年第22期。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《求是》2013年第22期。

③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月29日第1版。

一 问题的提出

（一）全面深化改革要求加强生态文明建设协同治理体系的研究

改革开放是我国的一项基本国策。党的十八届三中全会提出了全面深化改革的目标，表明我国目前的改革已经不同于以前的改革，目前的改革对我国提出了新的理论要求。

从十一届三中全会到十八届三中全会，是我国改革的探索阶段。在这一阶段，我国政府采取了重点突破的方针，即一切“以经济建设为中心”，改革的重点领域是经济领域。改革的策略是在经济建设领域实现突破，改革的方法是“摸着石头过河”，即鼓励各地方政府不断地“改”，不断地试，只要成功了，就迅速推广开来。邓小平在南方谈话时就讲道：“农村改革中的好多东西，都是基层创造出来，我们把它拿来加工提高作为全国的指导。”^① 这一种方法表明我国的改革实行了由点到面的策略，即先在一个点进行改革试验，成功后全面展开。这种改革策略所需要的条件之一是要让地方政府有足够的经济建设自由度，1979年4月，邓小平在听取广东省主要领导同志汇报时提出，“办一个特区，可以划出一个地方来，叫特区。过去陕甘宁就是特区嘛。中央没有钱，你们就自己搞，杀出一条血路来。”^② 1980年由胡耀邦主持的中央书记处52次会议提出：“中央授权给广东省，对中央各部门的指令和要求采取灵活办法，适合的就执行，不适合的可以不执行或变通办理。”^③ 此后，我国逐步设立的经济特区、沿海开放城市、经济技术开发区、沿海经济开放区、工业产业园区等都是这种自由度的体现。条件之二是地方政府官员要有足够的动力去改革，这种动力来自中央政府的激励措施：鼓励改革，允许失败，奖励成功。之所以采取这样的激励措施，是因为我国当时的国民经济已

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第382页。

② 同上书，第239页。

③ 许卓云：《先行一步的变革：广东市场经济发展的理论与实践》，广东人民出版社2004年版，第118页。

经处于崩溃的边缘，不改革不行；如果小范围改革失败，成本很低，但如果改革成功，则收益很大；而且这样一种以某一方面的突破为目的的探索式改革，不需要太多的理论指导，只需要解决实践中的问题即可。

但是自 21 世纪以来，特别是十八届三中全会以来，我国改革面临的形势发生了很大的变化。我国的改革由探索阶段进入了攻坚阶段，进入了“深水区”^①，改革不能再采取重点突破的方针，而应该采取“全面深化”的方针，改革的领域不能再仅仅局限于经济领域，而应该做到政治、经济、文化、社会和生态文明建设各个领域协同推进。改革的策略是协同改革。改革的方法是理论与实践的有机互动，即改革的理论要从改革的实践中来，有效回应改革实践中提出的问题，同时要指导改革实践，而不是采用“摸着石头过河”的问题应对式的方法，原因就在于政治、经济、文化、社会和生态文明建设各种问题交织在一起，改革的复杂性增加；各种既得利益集团已经对我国的改革开放形成了威胁，改革的难度大幅度提升。在这种情况下必须“注重改革的系统性、整体性、协同性”，加强“顶层设计”，“整体推进”。任何单一的改革都难以成功，这就必须加强改革的理论研究，用改革的理论指导改革的实践。进行生态文明建设，进行生态文明建设体制改革，是党的十八大、十八届三中全会适应改革进程的需要而提出的重大举措，也必须注重协同性：一是注重生态文明建设领域的改革与其他领域改革的协同性；二是注重生态文明建设领域各种改革措施的协同性。要实现这两方面改革的协同性，就要加强生态文明建设协同治理体系的研究，以期能够发挥指导生态文明建设改革实践的作用。

（二）全面建成小康社会要求加强生态文明建设协同治理体系的研究

自改革开放以来，我国经济社会的发展经历了解决温饱问题阶

^① 习近平接受俄罗斯电视台专访的讲话。新华网，www.gov.cn/ldhd/2014-02/09/content-2581898.htm?_fina，2014 年 2 月 9 日。

段、小康社会建设阶段、全面建设小康社会阶段和全面建成小康社会阶段。在党的十三大报告“关于经济发展战略”的阐述中正式提出了“三步走”战略：“第一步，实现国民生产总值比一九八〇年翻一番，解决人民的温饱问题。这个任务已经基本实现；第二步，到本世纪末，使国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平；第三步，到下个世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。”^① 这表明“三步走”战略是经济发展战略。而党的十五大报告中所提出的新“三步走”战略是总体战略，其内容是：“展望下世纪，我们的目标是，第一个十年实现国民生产总值比2000年翻一番，使人民的小康生活更加宽裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制；再经过十年的努力，到建党一百年时，使国民经济更加发展，各项制度更加完善；到21世纪中叶建国一百年时，基本实现现代化，建成富强民主文明的社会主义国家。”^② 通过仔细分析两个“三步走”战略，我们可以发现：在党的十三大报告中所描述的解决“温饱问题”目标、“达到小康水平”目标、“达到中等发达国家水平”目标，以及十五大报告中所描述的到下个世纪第一个十年（即2010年）的“小康生活更加宽裕”目标，其关键指标都是“国民生产总值”，这表明从改革开放到2010年——我国发展战略中的解决温饱问题阶段、小康社会建设阶段、全面建设小康社会阶段——所突出关注的是经济建设、经济发展，是GDP的提升。

而2012年党的十八大报告提出“全面建成小康社会”的目标，标志着我国的发展进入了全面建成小康社会阶段，此时正好是我国新“三步走”战略的第二步时期，其关键指标是“国民经济更加发展，各项制度更加完善”，这表明全面建成小康社会不仅要重点进行经济建

① 《毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论》编写组：《毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论》，高等教育出版社2013年版，第155页。

② 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》，《求是》1997年第18期。

设,还要重点进行政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设,而中央政治局于2015年3月24日审议通过的《关于加快推进生态文明建设的意见》中指出,“要把生态文明建设融入经济、政治、文化、社会建设的各方面和全过程,协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化”^①。全面建成小康社会是生态发展的社会、全面发展的社会、协同发展的社会。如何建成一个全面发展、协同发展的社会,我国没有现成的经验可以借鉴,这就要求我国一方面强化实践探索,另一方面加强理论研究,用科学的理论来指导全面建成小康社会的实践。生态文明建设作为我国社会主义现代化建设的内容之一,其被重点关注的时间还比较短(2007年党的十七大提出),尤其应该加强研究,其中生态文明建设协同治理体系的研究显得尤为迫切。因为生态文明建设已经渗透到政治建设、经济建设、文化建设、社会建设中,而且该课题的研究不仅关系到生态文明建设本身,还关系到政治建设、经济建设、文化建设、社会建设,更关系到全面建成小康社会目标的实现。习近平总书记指出“小康全面不全面,生态环境质量是关键”^②,这说明了生态文明建设之于全面建成小康社会的重要性。简言之,全面建成小康社会必须重点加强生态文明建设,而加强生态文明建设必须加强生态文明协同治理体系的研究。

(三) 社会转型要求加强生态文明建设协同治理体系的研究

从改革开放以来,我国社会进入了一个经济社会双重转型期^③:在横向上表现为经济和社会方面的转型,经济方面的转型主要是指我国经济体制由指令性计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,经

① 《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》(2015年4月25日), http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/05/c_1115187518.htm, 2015年5月6日。

② 2014年3月7日全国人大会议期间,习近平在参加贵州团审议时的讲话。<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0829/c164113-25567379-4.html>。

③ 胡鞍钢认为是经济和社会两个领域的双重转型,参见胡鞍钢《政府与市场》(序言:探讨政府与市场的关系),中国计划出版社2000年版,第1页。王雅琳认为是历时态的“双重社会转型”,即从农业社会到工业社会的转型与从工业社会到知识社会的转型同步进行,参见王雅琳《中国社会转型研究的理论维度》,《社会科学研究》2003年第1期。这里综合了二者的观点。

济发展方式由粗放型向集约型转变；社会形态方面的转型是指我国由农业社会向工业社会的转型、由传统社会向现代社会的转型。在纵向上表现为从农业社会向工业社会的转型和从工业社会向知识社会的转型。伴随着这两方面的转型，我国政府也悄然发生转变，即由管制型政府向服务型政府转变。

我国经济社会的双重转型分别对应空间和时间两个方面，具有很强的“时空压缩”特征，这一特征在“为我国生态文明建设提供了丰富的物质基础，给我国生态文明建设提供了‘择优综合’的外部条件”的同时，也为我国的生态文明建设带来了一些困难，加剧了跨越式发展带来的生态环境破坏、资源短缺等压力，而且导致我国在一些生态文明建设事务的处理上“时间紧迫和空间拥挤，甚至某种程度上会导致一种病急乱投医的无奈选择”^①，致使生态文明建设与政治建设、经济建设、文化建设、社会建设的冲突激化。刘钧霆等人认为，由于“时空压缩”，后发国家的生态环境问题具有与先发国家不同的“复合型”特征，表现在空间上是后发国家在工业化初期就有了先发国家在后工业化时期的环境问题，迫使后发国家不得不同时处理经济发展、社会稳定与环境保护方面的问题；表现在时间上是“先发国家上百年分阶段出现的生态环境问题，在后发国家则是在同一时期并发出现”。^②我国作为典型的后发国家，所面临的生态文明建设问题也具有“复合型”特征，这决定了我国必须建立生态文明建设协同治理体系——这也是避免“病急乱投医”的有效途径。我国生态文明建设问题所具有的、与西方先发国家不同的“复合型”特征决定了我国的生态文明建设应该遵循与先发国家不同的规律，应该树立与西方国家不同的生态文明建设的理念，因此，我国不能简单地照搬西方国家在环境保护方面的经验，也不能直接应用西方国家生态文明建

① 包双叶：《社会转型、时空压缩与生态文明建设》，《华东师范大学学报》（哲学社会科学版）2014年第4期。

② 刘钧霆、程伟、宋雅杰：《从狭义生态到广义生态的后发国家视角分析》，《国际经济评论》2010年第6期。

设的理论，而应该结合我国社会主义建设的实践，加强生态文明建设协同治理体系的理论研究，这也是出于从以往“病急乱投医”中吸取教训的考虑。

全面深化改革、全面建成小康社会、社会转型的现实都迫切要求我国加强生态文明建设协同治理体系理论的研究，这是社会主义现代化建设的伟大实践提出的新课题。

二 研究的意义

本选题研究的意义主要体现在理论和实践两个方面。

(1) 在理论方面，本选题的研究能够在一定程度上丰富协同治理理论，乃至治理理论的研究。本选题要研究生态文明建设过程中的协同治理问题，属于协同治理理论在生态文明建设领域的具体探索。生态文明建设中的协同治理理论与协同治理理论之间是具体与一般的关系。一般存在于具体之中，研究生态文明建设中的协同治理理论，有利于推动协同治理理论的发展。同样，协同治理理论与治理理论之间也是具体与一般的关系，协同治理理论的发展，必然会推动治理理论的进步。换个角度来看，研究生态文明建设过程中的协同治理问题，本身也是针对生态文明建设过程中的一个具体问题，它也是对生态文明建设这个一般性问题的丰富和发展。

(2) 在实践方面，一方面，本选题的研究可以为推动我国生态文明建设的进步提供智力支持，生态文明建设是一项复杂的系统工程，需要全社会各个主体的协同配合，本选题的研究正是为提高这些主体的协调效果而积极努力；另一方面，本选题的研究可以为推动我国治理的发展提供理论建议。我国的治理实践必然是各个具体领域的具体的治理，而不是抽象的、空洞的概念，本选题对生态文明建设协同治理的研究，可以为我国治理实践的发展提供理论上的建议。