

政治与公共治理研究文库（第五辑） 金太军 主编

生态型区域（苏南） 治理中的政府责任

张劲松◎著

广东省出版集团
广东人民出版社

政治与公共治理研究文库（第五辑） 金太军 主编

生态型区域（苏南） 治理中的政府责任

张劲松◎著

广东省出版集团
广东人民出版社
· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

生态型区域 (苏南) 治理中的政府责任 / 张劲松著. —广州:
广东人民出版社, 2011. 10

(政治与公共治理研究文库. 第5辑)

ISBN 978-7-218-07352-1

I. ①生… II. ①张… III. ①地方政府-行政管理-研
究-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 214946 号

SHENGTAI XING QUYU (SUNAN) ZHILI ZHONG DE ZHENGFU ZEREN

生态型区域 (苏南) 治理中的政府责任

张劲松 著

 版权所有 翻印必究

出版人: 金炳亮

责任编辑: 肖风华 张小云

装帧设计: 李桢涛

责任技编: 周杰

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 广东新华印刷有限公司

书号: ISBN 978-7-218-07352-1

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16

印张: 20.25 插页: 2 字数: 388 千

版次: 2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020-83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮购: (020) 83781421

政治与公共治理研究文库

编 委 会

顾 问 张永桃 童 星

主 编 金太军

编 委 (排名不分先后)

王浦劬 (北京大学)

徐湘林 (北京大学)

马 俊 (中山大学)

王庆五 (中共江苏省委党校)

孙学玉 (中共中央组织部)

张成福 (中国人民大学)

毛寿龙 (中国人民大学)

朱光磊 (南开大学)

朱正威 (西安交通大学)

张永桃 (南京大学)

严 强 (南京大学)

阎小波 (南京大学)

许耀桐 (国家行政学院)

王卓君 (苏州大学)

乔耀章 (苏州大学)

金太军 (苏州大学)

傅 军 (北京大学)

周志忍 (北京大学)

肖 滨 (中山大学)

桑学成 (中共江苏省委党校)

朱立言 (中国人民大学)

杨光斌 (中国人民大学)

曲福田 (南京农业大学)

杨 龙 (南开大学)

杨海蛟 (中国社会科学院)

童 星 (南京大学)

张凤阳 (南京大学)

张康之 (南京大学)

刘 峰 (国家行政学院)

沈荣华 (苏州大学)

陈振明 (厦门大学)

郁建兴 (浙江大学)

卓 越 (厦门大学)
陈国权 (浙江大学)
高 建 (天津师范大学)
张锐昕 (吉林大学)
张亲培 (吉林大学)
竺乾威 (复旦大学)
桑玉成 (上海市社科联)
唐兴霖 (上海交通大学)
娄成武 (东北大学)
周 平 (云南大学)
黄卫平 (深圳大学)
鲍 静 (中国行政管理学会)
张学栋 (中国行政管理学会)
张立荣 (华中师范大学)
贺雪峰 (华中科技大学)

周光辉 (吉林大学)
周毅之 (江苏省政协)
马德普 (天津师范大学)
张贤明 (吉林大学)
张桂琳 (中国政法大学)
林尚立 (复旦大学)
胡 伟 (上海交通大学)
施雪华 (北京师范大学)
张 雷 (东北大学)
崔运武 (云南大学)
高小平 (中国行政管理学会)
靳江好 (中国行政管理学会)
徐 勇 (华中师范大学)
徐晓林 (华中科技大学)
薛 澜 (清华大学)

主编前言

改革开放以来，在渐趋繁荣的社会科学领域，行政管理学（又称行政学或公共行政学，公共管理学则是其外延拓展）作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学，是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因，最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设的伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的：“理论在一个国家的实现程度，决定于理论满足这个国家的需要的程度。”^①从世界范围来看，对政府管理的研究，已越来越引起各国政府和学术界的重视，行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异，但东西方各国已倾向于在以下一点上达成共识：一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展，很大程度取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

在中国这样的发展中国家，政府行政管理的成效如何，对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者 M. P. 托达罗所说：“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”^②的确，中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚，与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统的政府管理，从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整，以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言，近 20 年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。这些弊端已成为新世纪中国深化改革和经济社会持续发展的严重障碍。因此，总结经验，反思弊端，剖析成果，探求对策就成为中国行政学研究的时代主题，也是政治学和行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然，这种总结、反思、剖析和探求都是建立在系统的学术研究和缜密的理性分析的基础上。

正是抱着上述宗旨，我们不揣浅陋，计划用 15 年或更长的时间编写《当

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1972 年版，第 10 页。

② M. P. 托达罗：《第三世界的经济发展》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 221 页。

代中国政治与公共治理》(原名为《当代中国公共管理与社区治理》)丛书若干辑,内容主要涉及当代中国改革开放和社会主义现代化进程中政治与公共治理领域中的一些重大问题,如政府职能的重组与定位,行政权力横向与纵向结构的调整与完善,政府机构的精简与人事制度的改革,公共政策制定与执行的优化,权力的制约监督与腐败的治理,行政制度的变革创新与重大政策的案例分析,乡村的改革发展与治理结构的改善,执政党执政能力提高与服务型政府建设,政府关系的完善与乡村改革与发展,区域生态治理与政府制度创新等方面。对这些重大课题的研究,我们坚持理论与实践相结合,立足国情,以管理学、政治学的理论研究为基础,紧密跟踪学术前沿,如借鉴“治理”和“善治”理论,“新公共管理”、“新公共服务”理论,政府创新理论等等,赋予当代中国政治与公共治理新的时代特征和科学内涵;同时也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科的研究成果,以期我们的研究成果能既立足于新世纪的中国国情,又有坚实的学术支撑和逻辑依据。我们希望,这些研究成果的问世对促进我国政治学和公共管理学的发展,培养高素质的行政管理和社区管理人才,推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展,能够产生积极作用。

需要说明的是,我们之所以把丛书更名为“政治与公共治理研究文库”,即增加了“政治”,删除了“社区治理”,并将“管理”易为“治理”,主要是基于以下几点考虑:一是从本质上说,“政治”与“公共管理”都是“众人之事治理”,只是研究的侧重点有所不同而已。但二者的关系至为密切则是毋庸置疑的:离开了政治,公共管理就可能偏离正确方向;离开了公共管理,政治也可能变得空洞乏味。二是从我国政治学研究现状看,与公共行政学相比,由于种种原因,改革开放以来政治学的发展显得比较滞后,但新世纪以来我国社会主义政治文明建设与政治体制改革进程的加快,对政治学的发展和政治学的研究提出了日益紧迫的要求。三是就我所任职的苏州大学政治公共管理学院乃至国内兄弟院校政治学、行政学的研究队伍来看,大部分学者对政治与公共管理都是“兼而研之”。四是社区治理本身就是公共管理的一项重要内容,也就是说,公共管理已经囊括了社区治理的内容,故无需单列社区治理。但为了更好地更充分地体现公共管理与社区治理的共性,凸显公共管理的时代特征,我们采用了“公共治理”这一新概念。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代公共管理的一种新形式。好的治理即善治就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程,其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管理。治理

的主体既是政府，也是民间公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成要素有6个：(1) 合法性 (legitimacy)，即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。(2) 透明性 (transparency)，即与公民利益相关的政府政策信息的公开性。(3) 责任性 (accountability)，即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务。(4) 法治 (rule of law)，即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等。(5) 回应 (responsiveness)，即公职人员和管理机构必须对公民的需求做出及时的、负责的反应。(6) 有效 (effectiveness)，即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度地降低管理成本。^① 在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理 (善治) 的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理 (善治) 的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理 (善治) 的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的乡政村治体制下的村民自治，它虽是治理 (善治) 的初级形态，但却推动了政府管理向治理 (善治) 的变迁。有鉴于此，我们把城乡基层治理包括村 (居) 民自治作为重要的研究内容。

研究方法的多样化是本丛书的一个鲜明特征。我们在研究过程中，坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导，吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法：(1) 制度研究法。重点阐释中国政治与公共治理的横向结构和纵向结构的制度化规范。(2) 过程研究法。着重通过收集与分析大量实证材料，对当代中国政治与公共治理的实际运行状况加以描述与归纳，进而提出相应的对策建议。(3) 生态分析法。运用这种方法，考察当代中国公共管理的社会经济、政治和文化条件，以期把握现阶段中国特定的时空背景下政治与公共治理的原创性及其与外部环境的互动关系。这一研究方法在本辑 (即第五辑) 丛书中得到了充分体现。(4) 比较研究法。对中国的传统和现实以及中外公共治理体制及其运行机制作比较分析。本丛书力求在保持四种方法各自侧重点及其特色的前提下，做到互补互通，相得益彰。

本辑丛书受苏州大学国家“211工程”三期重点学科建设项目“生态型区

^① 参见俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8—10页。

域(苏南)经济与社会治理研究”以及江苏省高校优势学科建设工程资助项目“地方政府与社会管理”等项目资助,各有关单位从诸多方面给予了大力支持和扶助,从而在很大程度上保证了本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑肖风华的不辞劳苦则保证了本丛书的第五辑继第四辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是我省政治学和行政学界前辈、国内著名政治学与行政学家张永桃教授,著名社会学家、公共管理专家童星教授。实际上,不仅我本人多年来一直得到张先生和童先生的悉心指点,而且近年来,他们对苏州大学政治与公共管理学科的建设也提携有加,表现出大师级学者的宽广胸怀和高尚品格。此外,编委会各位专家以不同的形式对我们的研究提供了许多建设性的意见。同时,我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果。当然我们已在本书的注释和所附的“主要参考文献”中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是,由于我们学术功底与社会阅历尚浅,研究能力有限,特别是把握敏感、复杂的政治和公共治理问题的能力还略显欠缺。加上教学任务繁重,书中难免有诸多疏漏甚至错误之处,企望专家学者和广大读者不吝赐教,予以批评指正。

金太军

2011年9月于苏州独墅湖畔

目 录

1	生态型区域题解	1
1.1	生态问题的出现及生态学研究	3
1.2	区域生态建设	9
1.3	生态型区域（苏南）的政府治理	25
2	苏南生态型区域治理的时代意义	33
2.1	苏南生态危机日益加剧	35
2.2	生态型区域治理是苏南经济发展的需要	44
2.3	生态型区域治理是苏南政治发展的需要	53
2.4	生态型区域治理是苏南社会发展的需要	57
2.5	生态型区域治理是苏南文化发展的需要	61
3	生态型区域（苏南）治理的理论支撑	67
3.1	生态政治理论支撑生态型区域（苏南）治理的政治走向	69
3.2	区域治理理论支撑生态型区域（苏南）治理的合作精神	74
3.3	生态补偿理论支撑生态型区域（苏南）治理的路径选择	81
3.4	风险社会理论支撑生态型区域（苏南）治理的全球视野	88
3.5	可持续发展理论支撑生态型区域（苏南）治理的生态经济	91
3.6	后现代理论支撑生态型区域（苏南）治理的批判精神	96
4	生态型区域（苏南）治理的背景：从工业社会危机中脱困	97
4.1	从农业社会向工业社会迈进的世界性潮流	99
4.2	工业革命对环境的影响	106
4.3	从工业社会危机中脱困：苏南生态型区域治理的无奈选择	111

5 生态型区域(苏南)治理的理性选择:对工业社会的批判与反思	113
5.1 对工业社会批判与反思的全球生态视野	115
5.2 对工业社会批判与反思的中国生态视野	129
6 生态型区域(苏南)治理面临的困境	139
6.1 政府面临着执政理念提升的困境	141
6.2 政府面临着生态补偿机制不健全的困境	144
6.3 政府面临着对科学技术过度依赖的困境	149
6.4 政府面临着市场主体逐利带来的困境	151
7 生态型区域(苏南)治理与地方经济发展	155
7.1 经济活动与生态风险之间的张力	157
7.2 工业文明与生态危机之间的关联	163
7.3 生态政治观与指导经济发展理论的冲突	172
8 生态型区域(苏南)治理中政府的生态补偿责任	177
8.1 生态补偿内涵及类型	179
8.2 政府生态补偿的理论基础	181
8.3 苏南生态型区域建设中生态补偿的量化	184
8.4 苏南生态型区域建设中政府生态补偿责任的承担	189
9 生态型区域(苏南)治理中政府纠补市场失灵的责任	197
9.1 生态型区域(苏南)治理中的市场失灵	199
9.2 生态型区域(苏南)治理中政府纠补市场失灵的途径	209
10 生态型区域(苏南)治理中政府推进科学发展的责任	221
10.1 科学发展观成为生态型区域治理的重要指导思想	223
10.2 生态型区域(苏南)建设中科技理性与社会理性的协调	224
10.3 生态型区域建设过程中生态治理的政治考量	235

11	生态型区域（苏南）建设中城区生态治理的政府责任	251
11.1	苏州沧浪城区污染源普查取得了丰硕成果	253
11.2	进入后工业社会之后沧浪城区环保工作的特点	254
11.3	沧浪城区环保建设的难点	257
11.4	沧浪城区生态环保建设的政府责任	262
12	生态型区域（苏南）建设中乡村生态治理的政府责任	269
12.1	生态型区域建设中乡村的生态危机及农民的抗争	271
12.2	农民生态维权行动研究缘起与综述	272
12.3	权变取向：生态危机中农民维权的基本习性	274
12.4	权变过程：农民生态维权的图景展示	277
12.5	基本策略：权变维权在生态危机中的表达及其问题	279
12.6	问题治理：农民生态维权的规范化进路	282
13	生态型区域（苏南）治理中政府跨区域集体行动责任	287
13.1	生态型区域（苏南）政府生态治理的集体行动失灵	289
13.2	生态型区域（苏南）政府生态治理的集体行动何以可能	296
13.3	生态型区域（苏南）政府对生态的协作治理	302
	参考文献	310

1

生态型区域题解



研究生态型区域,首先需要了解生态问题的出现及研究生态问题的生态学。中国生态型区域建设已有近 20 年的历史了,其中,苏南生态型区域建设的成就比较显著。苏南已进入区域生态建设与生态治理的阶段。

1.1 生态问题的出现及生态学研究

地球生态恶化是近万年来地球上人类活动的结果,生态成为问题与工业革命关系最为密切,当前的地球生物灭绝,包括人类面临灭绝的危险,与地球史上的一轮又一轮的生物灭绝,有着显著的不同。人类的工业化发展,已经拥有了灭绝地球生物的能力和可能。

1.1.1 生态问题出现的历史回顾

生态问题出现的历史就是一部人类发展历史,生态问题是人类制造出来的问题,它并非地球自身产生的,而是生存于其中的人类在生产和生活中制造出来的。

1.1.1.1 地球地质史上的生物灭绝

地质年代是用来描述地球历史事件的时间单位,通常在地质学和考古学中使用。地质年代中的一些特殊时期如侏罗纪(约 1.9 亿年前~1.4 亿年前)、冰川期(地质历史上先后出现 4 次冰川期)等,这些地质年代因常被提到,所以他们也为人们所熟知。地质学上,依据所对应地层的生命特征将地球 46 亿年的历史分成了前后两个部分:前面是没有明显生命迹象的隐生宙,后面是有了明显生命痕迹的显生宙。显生宙中又根据动植物形态的重大变化划分出三个代,分别是古生代、中生代和新生代。中生代是裸子植物兴盛和恐龙等爬行动物横行的时代,分为三叠纪、侏罗纪和白垩纪三个纪;新生代则是被子植物和哺乳动物兴盛的时代,包括第三纪和第四纪两个纪;第四纪是现代动植物活动的时期,分为更新世和全新世。从地质学的角度看,我们人类生活的地质时期是显生宙新生代第四纪中的全新世。^①从地质史来说,不管是否有人类,地球仍然按自己的轨迹运转着,除非有那么一天人类真的有能力将其毁灭了。我们平常所言指的地球毁灭,主要是地球生物圈的毁灭。

^① 资料来源于 <http://www.hudong.com/wiki%E4%BA%BA%E7%B1%BB%E4%B8%96>。2010 年 9 月 17 日查。



据美国《新闻周刊》杂志 2010 年 9 月 12 日报道,《美国学者》季刊的封面出现了一个不合理的观点:地球对你是否驾驶混合动力车毫不在意。杂志中还有一篇以“地球知道什么”为标题的文章。根据 1998 年诺贝尔物理学奖得主劳克林的观点,人类对地球破坏以及为地球做出的贡献在长期范围内并不重要;对于地球而言,长期的变化才重要;我们必须根据地质时代来思考地球过去的变迁。克劳林认为,人类可以通过减少生物多样性的方式造成伤害。因为地球无法使恐龙再次复活。目前,大多数物种灭绝的原因都来自于人口压力(对动物栖息地的破坏、使用灭虫剂等方式)。如果想降低人类灭绝物种的速度,需要显著降低全球人口数量。但这种情况将无法实现。克劳林说:“地球科学家是极端保守主义者。他们更为关注现在和不久的将来出现的变化,采取各种测量方法证明全球正在变暖、海水正在酸化、化石燃料即将耗尽等等事情,尽管这些是在地质年代不证自明的事情。”他表示,地球会在地质时代自发调节气候变化,不需要其他人的许可和为自己的行动作出解释。虽然人类行为可以导致气候变化,但主要的冰川事件是以 10 万年为期限定期发生。在温度以缓慢和稳定的方式降低以后,地球又会突然变暖,恢复到类似现在的温度。在 600 万年以前,地中海是干枯的。9000 万年以前,北极还有短吻鳄。而在 3 亿年前,北欧还是一片沙漠。克劳林说:“我们确定的是,人类与这些巨变毫无关系。”^①

上述观点主要从地质史来分析人类对自然环境的影响,就地球的地质史来说,人类对地球的影响的确不太重要,甚至人类是否能持续生存下去,对于地球来说也不太重要。如果人类在将地球生态破坏至无法支持人类在地球上继续生存,且此时人类又无法离开地球寻找到新的适应人类生存的星球时,那么人类在地球灭绝也就成为了必然。到那时,地球也应该能在无人的环境下自愈,重新进入新的生物时代,乃至重新进化出人类,对于地球地质史来说,这些都是可能的。相对于地球地质史来说,生存在其上的人类只不过是地球上的瞬间的过客。

然而,人类无法忽视近万年来,生存在地球上的人类对地球环境的影响,以往影响地球环境的可能是强大的火山爆发,也可能是小行星的撞击,更多的是地壳运动,这些非人为的因素是地球地质史上影响地球环境,特别是地球上的生物环境的决定性的因素。地球地质史上一次次的生物灭绝,都是非人为的自然因素导致的,而且从地球未来的地质史来说,也是最主要的因素。但是,

^① 资料来源于中国评论新闻网:《地球比想像中坚强,自愈力远超人类破坏力》。
<http://gb.chinareviewnews.com>, 2010 年 9 月 16 日查。



地球地质上偶然进化出来的人类，却正在改变着地球地质史，下一轮的地球生物灭绝，很可能就是由地球地质史上的偶然进化出来的人类造成的。如果，到地球生物下一次灭绝的时候，人类未来得及找到太空中适合人类生存的星球并离开地球，那时人类也会与其他生物一道同时灭绝。最后，等待着地球再一次修复环境，进行下一轮的地球生物史。

1.1.1.2 当前生物史中的人类文明史

当前，人类生活在其中的地球生物圈的形成，比人类的出现，特别人类形成强大的社会组织，要久远得很多。远古人类只是地球生物圈的一个组成部分，远古人类依附于生物圈，并与其他动物和植物共同构成地球生物圈。

我们知道，大约 3000 万年前，地球上出现了最早的猿类，大约 200 万 ~ 150 万年前“直立人”（*Homo erectus*）出现，他们被视为人类的直接祖先。大约 10 万年前，他们进化成了解剖学意义上的现代人——智人（*Homo sapiens*）。大约 3 万年前，完全的现代人（*Homo sapiens*）在地球上各地出现。早期的人类主要依赖地球环境而生存，他们主要的生活方式是采集自然界的果实或狩猎而生存，他们对地球充满了敬畏，地球生物圈的物品是其生活的来源，他们感激地球的“赐予”，在大自然面前，他们显得非常渺小，除了在地球上留下他们的脚印之外，并不能给地球带来多大的影响。地球孕育了人类，从对地球的影响方面看，此时的人类与地球生物圈中其他动物并没有太大的区别。

然而，大约 1 万年前，人类告别了原始社会，进入了农业文明阶段。从此地球生物圈遭到了前所未有的巨大改变。正是因为人类进入农业文明阶段以后，对地球环境产生巨大影响，因此，有的学者将这一历史概述为地球进入了“人类世”。

地球上的全新世是在 1 万多年前最近的一个冰川期结束后来临的，与其他的地质世动辄百万年甚至千万年的跨度相比，这似乎是一个刚刚开始地质时期。然而，从 2000 年开始，越来越多的科学家们逐渐接受了这样的观点：地质史上一个新时期已经开始，这就是“人类世”。2000 年，为了强调今天的人类在地质和生态中的核心作用，诺贝尔化学奖得主保罗·克鲁岑提出了“人类世”的概念。克鲁岑指出：自 18 世纪晚期的英国工业革命开始，人与自然的相互作用加剧，人类成为影响环境演化的重要力量，尤其“在过去的一个世纪，城市化的速度增加了 10 倍。更为可怕的是，几代人正把几百万年形成的化石燃料消耗殆尽”。“人类世”概括的正是从这一时期开始的地质变化，其特征是从南极冰层捕获的大气中二氧化碳和甲烷的全球性增高。克鲁岑认为：人类活动对地球系统造成的各种影响将在未来很长的一段时间内存在，未来甚至在 5 万年内人类仍然会是一个主要的地质推动力，因此，有必要从“人类世”