

 国家治理现代化丛书

丛书主编 俞可平



 国家“十二五”重点图书出版规划项目
新中国成立**65**周年主题出版项目 

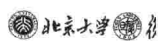
生态治理

曹荣湘 / 主编

Ecological Governance



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



国家治理

Co-innovation Center for State Governance

国家治理现代化丛书

丛书主编 俞可平

Ecological Governance

生态治理

曹荣湘 / 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

生态治理 / 曹荣湘主编.

—北京:中央编译出版社, 2015. 1

(国家治理现代化丛书 / 俞可平主编)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 2405 - 2

I. ①生…

II. ①曹…

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(2014)第 274210 号

生态治理

出版人: 刘明清

出版统筹: 贾宇璇

责任编辑: 李小燕

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话: (010)52612345(总编室) (010)52612340(编辑室)

(010)52612316(发行部) (010)52612317(网络销售)

(010)52612346(馆配部) (010)55626985(读者服务部)

传 真: (010)66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京汇林印务有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 281 千字

印 张: 19

版 次: 2015 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 68.00 元

网 址: www.cctphome.com

邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社

微 信: 中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>) (010)52612349

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话: (010)55626985



“国家治理现代化”丛书总序

俞可平

“治理”原来是一个社会科学的术语，自从中共十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标后，它便成为中国政治的热门话语。对其含义的种种不同解读，甚至各种争议也随之产生。有人认为它是西方的政治概念，有人则认为它在我国古代就早已有之。其实，“治理”就其字面意义而言，就是“治国理政”。作为人类的一种基本政治活动，它存在于古今中外的每一个国家和每一种文明之中。然而，作为政治学的一个重要新概念，它则是当代的产物。治理不同于统治，它指的是政府组织和（或）民间组织在一个既定范围内运用公共权威管理社会政治事务，维护社会公共秩序，满足公众需要。治理的理想目标是善治，即公共利益最大化的管理活动和管理过程。善治意味着官民对社会事务的合作共治，是国家与社会关系的最佳状态。

从统治走向治理，是人类政治发展的共同规律，不仅适用于西方国家，也同样适用于东方国家。中共十八届三中全会，把“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”作为全面深化改革的总目标，是重大的理念创新。“国家治理体系和治理能力现代化”，或者简称为“国家治理现代化”，这一新的概念是中国共产党的创造，而绝不是对西方治理理论的照抄照搬。实际上，在英文文献中至今还没有与“国家治理现代化”

相对应的概念。国家治理现代化这一全面深化改革的总目标，不仅立足于中国特色社会主义的现实，也完全符合人类政治发展的普遍趋势。另一方面，也要实事求是地承认，对现代国家治理系统深入的专门研究，最初起源于西方发达国家。然而，我们不能因为发达国家率先进行了“少一些统治，多一些治理”的政治变革，并且对治理问题率先进行了研究，发展起了各种治理学说，就认定这只是西方的理论或实践。一种理论或实践，只要反映了人类社会的共同规律，无论最初在哪个国家或地区出现，它们最终都会在其他国家和地区发生作用，并成为人类文明的共同价值。今天我们已经须臾不可离开的民主、自由、人权、法治、现代化、工业化、全球化等等，莫不如此。

中共中央编译局比较政治与经济研究中心，是国内最早研究治理理论的团队之一。它首先从译介国外的治理理论开始，然后结合我国的治理实践，致力于建构中国自己的治理理论，并且努力推进我国的治理现代化。这个团队从20世纪90年代开始，先后就政府治理、社会治理、基层治理、全球治理和生态治理等专门领域进行系统而深入的研究，承担过“全球化与治理的变迁”、“中国公民社会的兴起与治理的变迁”、“中国地方治理创新”、“中国国家治理评估”、“中国社会治理评估”、“社会管理创新”、“城市治理现代化”、“全球治理与和谐世界”、“生态治理与生态文明”等重大课题，发表了大量研究成果，并且建立了国内最权威的“中国地方政府创新案例”和“中国社会创新案例”数据库。

有幸列为国家“十二五”重点图书出版规划项目的这套“国家治理现代化”丛书，由《大国治理》、《政府治理》、《社会治理》、《基层治理》、《全球治理》和《生态治理》6本书组成，在很大程度上反映了比较政治与经济研究中心这个研究团队在治理方面的主要成果。各卷分别由何增科、杨雪冬、曹荣湘、陈家刚、周红云等研究员任主编，他们都曾经是这个团队的核心骨干，现在不仅是中央编译局相关业务部门的主要领导，而且分别成为国内相关研究领域的代表性学者。人们经常说，理想的研究目标，就是“既出成果，又出人才”。去年，我们编辑出版了国家出版基金项目——10卷本的“中国的民主治理：理论与实践”丛书，现在我又看到了这套6卷本的“国家治理

现代化”丛书的出版。这使我不无自豪地想说：我们基本上达到了这一理想目标。作为这个学术团队的创立者，一方面，我要对这些年轻同事们所取得的成就表示热烈的祝贺，另一方面，也要对他们的合作与贡献表示诚挚的感谢。当然，本丛书除了比较政治与经济研究中心的成果外，也收录了国内同行的其他若干成果。在此，我对这些作者也一并表示感谢。

2014年11月10日于京郊方圆阁

导 论

推进生态治理体系和治理能力现代化

曹荣湘

党的十七大首次将生态文明概念写入全会报告。十八大报告不仅首次将生态文明作为一章进行阐述，而且首次确立了尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，首次将生态文明建设纳入现代化建设“五位一体”总布局，首次提出“努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展”的总目标，首次强调要“加强生态文明制度建设”。刚刚结束的党的十八届三中全会以全面深化改革为主题，继续坚持从总布局高度解决资源环境生态问题，把加快生态文明制度建设作为当前亟待解决的重大问题和全面深化改革的主要任务。这是党中央高瞻远瞩、顶层谋划的具体表现，标志着我国生态文明建设进入新的历史阶段。

一、生态文明纳入“五位一体”总布局

党的十八大将生态文明建设纳入五位一体的总体布局，这是一件关于发展道路、关系人民福祉、关乎民族未来的重大决策，是积极顺应时代大势，准确把握发展趋势，冷静应对增长形势，努力适应民生态势的重大战

略部署。

1. 积极顺应时代大势

生态文明是一种文明演变的新形态和历史发展的新阶段。人类文明发展经历了原始文明、农业文明和工业文明阶段。生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物，是超越工业文明的新型文明境界。“生态文明作为一种后工业文明，是人类社会一种新的文明形态，是人类迄今最高的文明形态。”^① 工业革命以来，人类创造了历史上从未有过的经济奇迹，积累了巨大的物质财富。但是，正如恩格斯在《自然辩证法》中指出的那样：“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行报复。”^② 人类在创造和享受现代物质文明的同时，也饱尝了资源紧缺、能源紧张、生态退化、环境恶化、气候变化、灾害频发的苦果。20 世纪 60 年代卡逊的《寂静的春天》出版，将环境保护问题直接提上了公共话语的领域。1972 年罗马俱乐部发表《增长的极限》，1987 年《我们共同的未来》第一次提出可持续发展的理念，这一理念在 1992 年联合国环境与发展大会发布的《里约宣言》和《21 世纪议程》中被确立为人类发展的未来道路。2012 年，联合国可持续发展大会通过了《我们憧憬的未来》，再次确认了可持续发展道路的重要性。

从历史唯物主义的角度看，生态文明这个新的文明形态和新的历史阶段，再次证实了马克思、恩格斯“两个和解”的伟大思想。他们认为，“这个世纪面临的大转变，即人类与自然的和解以及人类本身的和解”^③。我们党积极顺应时代大势，在历史进入 21 世纪之初时提出建设生态文明的战略部署，这正是我们坚持马克思主义思想指导地位、推进马克思主义现代化的重要体现。

① 俞可平：《科学发展观与生态文明》，载《马克思主义与现实》，2005 年第 4 期。

② 《马克思恩格斯文集》第 9 卷，人民出版社 2009 年版，第 559 页。

③ 《马克思恩格斯文集》第 1 卷，人民出版社 2009 年版，第 63 页。

2. 准确把握发展趋势

众所周知，当今世界正处于大发展、大调整、大变革之中，经济全球化深入发展，科技创新孕育新的突破，全球经济结构正在深度调整，特别是随着全球气候变化和资源短缺的日益加剧，以及为了摆脱 2008 年的国际金融危机，节约资源能源、保护生态环境日益成为全球共识，追求低碳发展、循环发展、绿色发展，已成为推动世界经济增长的新引擎。在这种背景下，抢夺世界经济发展的制高点，在绿色发展大潮中参与激烈的、残酷的国际经济竞争，已成为我国不可避免的战略任务。

我国经济经过近几十年的快速发展，整体实力和综合国力已经大大提高，经济总量已经稳居世界第二，全面建成小康社会、实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的目标已经越来越近。但是，资源约束、能源紧张、能效低下的问题依然十分严峻，经济结构调整、发展方式转变的任务还十分艰巨。但也应该指出，这些问题是全世界面临的共同问题，在推动低碳发展、循环发展、绿色发展方面，发达国家也是刚刚起步。加上经济发展的锁定效应的存在，在新的发展起点上我们并不落后，机遇大家平等。因此，如何乘势而上，抢抓机遇，实现发展的赶超，这是我们这代人以及往后数代人必须面临的问题。党中央提出建设生态文明的宏伟目标，正是在准确把握世界发展趋势的基础上，作出的重大战略部署。

3. 冷静应对增长形势

应该说，积极顺应时代大势、准确把握发展趋势，一直是我们党的优良传统和鲜明特征。在生态环境方面，我们党一直高度重视资源节约和环境保护工作。20 世纪 80 年代初，我们就把环境保护作为基本国策，“九五”计划决定实施可持续发展战略，“十五”计划首次提出主要污染物减排目标，2002 年中央提出要“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之路”，党的十六大提出走新型工业化道路，十六届三中全会提出科学发展观，要求统筹人与自然和谐发展，十六届五中全会提出把资源节约作为基本

国策并提出建设“资源节约型、环境友好型社会”，“十一五”计划将能源强度和主要污染物减排作为约束性指标，十七大提出建设生态文明等。

在这一系列重大战略部署指导下，我们在经济长期保持高速增长的同时，在资源节约和环境保护方面取得了一大批重要成果。“十一五”期间，全国单位 GDP 能耗（能源强度）下降 19.1%，二氧化硫、化学污染物排放总量分别减少 14.29% 和 12.45%，基本实现“十一五”目标；全国单位工业增加值用水量降低 36.7%；环境局部改善，2005 年至 2010 年，七大水系国控断面水质达标率提高 18.9 个百分点，重点城市空气质量达标率提高 30.3%。

但是，随着经济发展和社会进步，我国资源和环境的压力依然越来越大。我国石油的对外依存度已经高达 56.7%，重要矿产资源的对外依存度也在迅速增高，多年平均缺水量 536 亿立方米，2/3 的城市缺水，110 座城市严重缺水，耕地面积逼近 18 亿亩红线。美国著名学者莱斯特·布朗在《B 模式》一书中指出，中国如果实现美国那样的车辆拥有率，即每个家庭 3 辆车，全中国的土地就必须全部用于建高速公路和停车场；中国人均用纸量如果达到美国水平，地球上所有的森林都必须砍光。从目前国际谈判的形势看，2020 年后我国很可能要承担二氧化碳的总量减排压力，这将对我国整体的排放空间和发展空间构成巨大的约束。能源资源的压力和增长的不可持续性是客观事实，必须加以冷静应对和妥善解决。党中央审时度势，高瞻远瞩，提出了着力优化国土空间开发格局、全面促进资源节约的生态文明建设目标，是冷静回应增长形势的重要战略选择。

4. 努力适应民生态势

党的十六大以来，我们党始终高度关注民生问题，提出了建设和谐社会的伟大目标。十八大继续重视和谐社会建设，强调要把保障和改善民生放在更加突出的位置，加强和创新社会管理，正确处理改革发展稳定关系。资源环境问题同样是民生问题。目前，我国环境状况总体恶化的局面并没有得到根本缓解，一些重点流域、重要湖库、关键海域水污染严重，PM_{2.5} 颗粒浓度严重偏高，导致近年来大半个中国城市灰霾天气严重；农村面源污染严重，

重金属污染导致血铅儿童、癌症村等现象频发；国土流失严重，国土面积有37%存在水土流失，18%存在沙化，90%草原退化，地面沉陷面积扩大，已经严重影响到粮食产量、居民收入和人民生命安全；重特大环境事件高发频发，2005年至2011年，环保部直接接报处置的事件共927起，重特大事件72起，其中2011年重大事件比上年同期增长120%；环境群体性事件频发，自1996年以来，环境群体性事件一直保持年均29%的增速。环境污染已和土地拆迁、司法不公共同构成社会稳定问题的三大源头之一。

十八大把生态文明作为五位一体的布局之一，强调生态文明“关系人民福祉”，要求“以解决损害群众健康突出环境问题为重点，强化水、大气、土壤等污染防治”，这都是党中央准确判断社会形势，顺应人民呼声，努力适应民生态势的结果。

二、用制度建设生态文明

党的十八大报告在生态文明建设上最大的亮点之一，就是不仅首次将生态文明建设纳入现代化建设“五位一体”总布局，而且首次提出要“加强生态文明制度建设”，强调“保护生态环境必须依靠制度”。刚刚结束的党的十八届三中全会更是在全面深化改革的主题下，把加快生态文明制度建设作为“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”的主要内容之一。从制度角度思考生态文明建设，的确给我们提出了新的思路、新的课题和新的任务。

1. 生态文明制度建设，其要旨是完善和发展中国特色社会主义制度

十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标之一，是“完善和发展中国特色社会主义制度”。要“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”。这是对中国特色社会主义制度内涵的重大拓展。

十八大报告在阐述中国特色社会主义制度的内涵时，并未将生态文明制度明确纳入其中。在明确界定基本政治制度、法律体系、基本经济制度之后，报告列举了各项具体制度，但只提到“经济体制、政治体制、文化体制、社会体制”，并没有提出生态文明体制的概念。不过，十八大报告已经将“加快建立生态文明制度”作为“全面建成小康社会”，“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”的内容之一。十八届三中全会的《决定》进一步丰富和发展了十八大报告的内容，明确提出要“深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度”，并将其放在“完善和发展中国特色社会主义制度”的内容中来阐述，形成了经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制、党的建设制度等具体制度的体系。这无疑是一个重大的理论创新，表明我们党领导社会主义建设事业的思路进一步清晰、方向进一步明确、措施进一步具体。

人们普遍认为，生态文明制度是指一切有利于支持、推动和保障生态文明建设的各种引导性、规范性和约束性规定和准则的总和，其表现形式有正式制度（原则、法律、规章、条例等）和非正式制度（伦理、道德、习俗、惯例等）。制度建设是生态文明建设的重要内容，制度进步是生态文明水平提高的标志之一，加强制度建设将对加快生态文明建设起到有力的、持久的支持、推动和保障作用。建设生态文明，是我们党在新世纪、新阶段提出的新要求，是社会主义现代化建设“五位一体”总布局中的“一位”，是中国特色社会主义实践的重要组成部分。在这个实践中，“中国特色社会主义道路是实现途径，中国特色社会主义理论体系是行动指南，中国特色社会主义制度是根本保障”，因此，生态文明制度是生态文明建设实践的根本保障，是作为中国特色社会主义实践根本保障的中国特色社会主义制度的重要内容。缺少生态文明制度，中国特色社会主义制度就不系统、不完整、不协调。生态文明制度建设落后，完善和发展中国特色社会主义制度的总目标就无法实现，全面深化改革的脚步就会放缓。

从另一方面看，形成“系统完整的生态文明制度体系”，也是树立中国特色社会主义制度自信的内在要求。长期以来，西方许多学者鉴于苏联时期环

境污染严重以及当前我国阶段性存在的较为严重的资源环境问题，认为马克思主义注定是反生态的，社会主义无法避免资本主义所带来的生态环境危机，甚至“现实中的社会主义”在生态环境方面还不如资本主义国家。如何走出这一理论困境？只有现实可以给理论以完美的回答。只有加快生态文明建设，切实走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，才能破除西方学者的偏见和谬论。而要做到这一点，必须“用制度保护生态环境”，即用切实可行、稳定持久的生态文明制度来支持、推动和保障生态文明建设实践。换句话说，只有树立了社会主义生态文明制度的自信，才能真正树立中国特色社会主义制度的自信。

2. 生态文明制度建设，其要纲是推进国家治理体系和治理能力现代化

十八届三中全会把“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标之一，这是一个全新的提法，具有重大而深远的理论意义和现实意义。

“治理”是20世纪末兴起的政治概念，它不同于“统治”的概念；从统治走向治理，是人类政治发展的普遍趋势。“少一些统治，多一些治理”，是21世纪世界主要国家政治发展的重要特征。从理论上讲，统治与治理有三个主要区别。其一，权威主体不同。统治的主体是单一的，即政府或其他国家公共权力；治理的主体则是多元的，除了政府外，还包括企业、社会组织和个人。其二，权威性质不同。统治是强制性的；治理更多是协商的。其三，权威来源不同。统治的来源就是强制性的国家法律；治理的来源除了法律外，还包括各种非国家强制的契约，也就是说，治理除了正式的硬制度以外，还包括各种非正式的软制度^①。

国家治理体系是规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序，包括政治、经济、社会、文化、生态等各个领域。它是一个有机的、协调的、动态的和整体的制度运行系统，主要包括国家的行政体制、经济体制和社会

^① 俞可平：《推进国家治理体系和治理能力现代化》，载《前线》，2014年第1期。

体制，而作为渗透到人类政治活动、经济活动、社会活动当中的文化活动和生态活动，其赖以实现持久、稳定发展的文化体制和生态文明体制，也是这个体系的重要组成部分。

十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标之一，强调“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明”，可见，在国家治理体系和治理能力的内涵中，生态文明制度及其效能也具有十分重要的地位。没有生态文明制度体系，国家的治理体系就不完整；生态文明制度的效能不足，国家的治理能力就很难实现现代化。

从另一方面看，建设生态文明，也必须运用现代的治理理念和治理体系来进行。

如上所述，治理的主体是多元的，性质更多是协商的，制度是全面的，因此生态文明建设必须在发挥政府的主导作用的前提下，动员广泛的社会群体和个人来参与，实现国家、企业、社会和个人对生态环境的“共治”和“共享”。为此，我们要“坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行”，“把权力关进制度笼子里”，避免政府在生态环境上的不作为或胡乱作为。要充分发挥人大的立法监督作用，积极拓展政协在民主协商方面的途径，切实将生态文明建设融入人大、政协的议程。要加强企业的社会责任建设，用法律、经济、宣传等手段，提高企业的社会责任感尤其是生态环境保护的责任感，主动生产绿色产品、支持环保事业，积极投资环保产业。要激发社会组织活力，鼓励、支持社会组织参与环保事业，引导它们依法开展环保活动。要注重生态文明的软制度建设，加强生态文明宣传教育，培育和发展人民群众的生态环保意识，养成节约环保的消费习惯和绿色低碳的生活方式，及时反映、回应和协调人民群众在生态环境方面的利益诉求，保障人民群众的环境权益，有效预防和化解环境群体性事件，提高生态环境问题上的社会治理水平。要注意在生态文明建设过程中，加大环境信息披露，增强环境决策透明度，通过公开听证、专家咨询、列席旁听、多方共商等方式，加大公众对环境问题的参与度。

总之，加快生态文明制度建设，既是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，也可以极大推进国家治理体系和治理能力现代化。只有用国家治理的理念来建设生态文明，生态文明才能真正落到实处，结出硕果；只有将生态文明制度纳入国家治理体系，走“生态治理”之路，才能切实推进国家治理体系和治理能力现代化。

3. 生态文明制度建设，其要务是从源头上扭转生态环境恶化趋势

十八大报告在论述我们前进道路上存在的困难和问题时，强调“发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出”，习近平总书记在关于三中全会《决定》的说明中，再一次强调了这一问题。完全可以说，这一判断是客观的、准确的。

近年来，尽管我国生态文明建设取得了重要进展，但生态环境恶化的趋势并没有得到根本扭转，人民群众对良好生态环境的要求却越来越迫切。这些问题的产生，有多方面的原因。例如，我国人口众多、资源禀赋不足、环境容量有限、经济发展方式粗放、技术水平落后等等。但是，不可忽视的一点还在于我们在处理发展和环保的关系问题时，缺乏系统完整、刚性约束的制度体系。生态环境问题，归根结底是发展不当带来的问题，是发展面临的生态环境制度约束刚性不足的问题。正如习近平总书记在关于《决定》的说明中所说的，“我国生态环境保护中存在的一些突出问题，一定程度上与体制不健全有关”。因此，要从根本上解决我国经济发展中存在的重速度、轻质量，重规模、轻结构，重眼前、轻长远，重经济效益、轻环境效益等问题，离不开相关制度的建立与完善。因此，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”，要“用制度保护生态环境”。

强调用制度保护生态环境，充分体现了党中央对我国生态环境问题症结的准确把握，对当前粗放型发展模式的深刻反思，对生态文明建设路径的精心部署。只有加快建设生态文明制度，才能从根本上扭转我国生态环境恶化的趋势。

4. 生态文明制度建设，其要义是构建系统完整的生态文明制度体系

自党的十七大提出建设生态文明以来，中央和地方都在积极进行生态文明建设实践，在生态文明制度建设上产生了积极的成果。在国家层面，我国的生态环境管理机构比较健全，法律体系已初步建立，各种政策措施也比较丰富。国家“十二五”发展规划把加快建设资源节约型和环境友好型社会作为转变经济发展方式的重要着力点，系统地作出了生态文明建设的一系列政策安排。在各部门和领域层面，主动推出了大量生态文明建设的试点工程和创建活动，其中包含了大量生态文明制度建设的内容。在地方层面，生态文明制度建设呈现因地制宜、百花齐放的局面。尤其是党的十八大从决策、管理和保障三个方面作出了加强生态文明制度建设的具体部署，我国的生态文明制度建设迈入新的历史阶段。

十八届三中全会进一步抓住生态文明制度建设这个关键环节，丰富了生态文明制度建设的内容，把资源产权、用途管制、生态红线、有偿使用、生态补偿、管理体制等内容充实到生态文明制度体系中来。由此，我国的生态文明建设制度体系已具雏形。大体包含四类制度：一是管理制度。这是针对制度的主体说的。由于生态环境问题是市场失灵导致的问题，必须由政府去弥补这个失灵，因此，生态文明建设的主体必须是政府。管理制度包括机构设置、联动机制、决策制度、监督制度、信息制度、考核评价制度、追究制度、损害赔偿制度等。二是监管制度。这是针对制度的一部分无法使用市场手段去处理的对象说的。如用途管制制度、集约利用制度、红线制度、功能区制度等。三是产权制度。这是针对制度的另一部分可适用市场机制的对象说的。如资源有偿使用制度、生态补偿制度、环境交易制度、环境投资制度、环境财税制度等。四是动员参与制度。这是针对制度的实施环境说的。如宣传教育、社会参与等方面的硬制度，以及生态意识、消费方式、社会风气等软制度。

应当指出，虽然我国的生态文明制度已经比较完整，但制度之间缺乏有机联系、有机整合，制度的系统性不足。这将是我們下一步面临的主要任务。

这方面有三点值得特别注意。一是要抓住“健全国家自然资源资产管理体制”这个突破口。习近平总书记在关于《决定》的说明中指出：“我国生态环境保护中存在的一些突出问题，一定程度上与体制不健全有关，原因之一是全民所有自然资源资产的所有权人不到位，所有权人权益不落实。”因此，要按照“所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的原则”这个总思路，落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制。二是尤其要注意制度之间的协调性，要统筹兼顾、协调一致，因此加强顶层设计、注重整体谋划是当务之急。恢复国家环境保护领导小组，或者在中央已决定成立的全面深化改革领导小组中设立专门的机构，不失为有力之举。三是要注意制度和制度环境之间的衔接配合。依据新制度经济学的分析视角，生态文明的制度体系包括三个层面，即生态文明的制度环境，生态文明的制度安排和生态文明的实施机制。我们所说的系统完整的生态文明制度体系，很大程度上是指“制度安排”，而制度环境和实施机制，需要我们在设计、协调制度安排时一并加以考虑。

三、推进生态治理体系和能力现代化

前面指出，生态文明制度建设，其要领是推进国家治理体系和治理能力现代化。在国家治理体系和治理能力的内涵中，生态文明制度及其效能具有十分重要的地位。没有生态文明制度体系，国家的治理体系就不完整；生态文明制度的效能不足，国家的治理能力就很难实现现代化。因此，十八届三中全会提出的推进国家治理体系和能力现代化的总目标，落实到生态文明建设上，就是要加快推进生态治理体系和能力的现代化。

本书作为“国家治理现代化丛书”之一，其主题就是试图从各方面探讨如何推进生态治理体系和能力的现代化。

1. 推进生态治理体系和能力现代化，核心是加强制度建设

治理的核心是制度。十八届三中全会的主题是全面深化改革，而“完善