

全面深化改革解读书系

生态文明体制改革初论

中共中央党校经济学教研部

郭兆晖◎著



建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境。

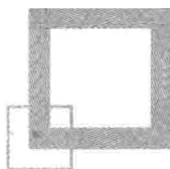
新华出版社

全面深化改革解读书系

生态文明体制改革初论

中共中央党校经济学教研部

郭兆晖◎著



新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

生态文明体制改革初论 / 郭兆晖著. —北京: 新华出版社, 2014.10

ISBN 978-7-5166-1274-3

I. ①生… II. ①郭… III. ①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 (2014) 第241377号

生态文明体制改革初论

作 者: 郭兆晖

出 版 人: 张百新

丛书策划: 黄春峰

责任编辑: 刘广军 郑建玲

责任校对: 刘保利

责任印制: 廖成华

封面设计: 任燕飞

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路8号

邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 钟铨工作室

印 刷: 河北鑫宏源印刷包装有限责任公司

成品尺寸: 170mm × 240mm

印 张: 12.5

字 数: 186千字

版 次: 2014年10月第一版

印 次: 2014年10月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-1274-3

定 价: 28.00元

图书如有印装问题请与出版社联系调换: 010-63077101

导 论 生态文明体制改革刻不容缓

党的十八大首次把生态文明建设提升至与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四大建设并列的高度，列为建设中国特色社会主义的“五位一体”的总布局之一。十八届三中全会更进一步提出要全面深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度。生态文明被提升到如此的高度，绝非“空穴来风”。我国对生态文明的认识有着清晰的发展脉络。目前面对国内外的多重压力，生态文明体制改革已经刻不容缓。

一、我国对于生态文明建设论述的发展脉络

中国政府早在20世纪90年代后期，就开始提及生态文明。1999年，时任国务院副总理的温家宝提出：“21世纪将是一个生态文明的世纪。”当时对生态文明的认识还不深入，随着十六大提出生态文明的初步设想，十七大首次把生态文明写入党的报告，十八大把生态文明建设放在突出地位，十八届三中全会更进一步提出要全面深化生态文明体制改革。我国对于生态文明建设认识不断深化，思路不断清晰。

（一）十六大提出生态文明的初步设想

2002年11月，十六大报告把实施可持续发展战略，实现经济发展和人口、资源、环境相协调写入了党领导人民建设中国特色社会主义必须坚持的基本经验，强调实现全面建设小康社会的宏伟目标，必须使可持续发展能力不断增强，生态环境得到改善，资源利用效率显著提高，促进人与自然的和谐，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。这说明我国已经开始形成建设生态文明的初步理念。

（二）十七大首次把生态文明写入党的报告

2007年10月，十七大报告首次把生态文明写入党的报告，把“建设生态文明”作为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求之一，提出了建设生态文明的具体要求：“基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。”

（三）十八大把生态文明建设放在突出地位

2012年11月，十八大报告提出：“把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。”十八大对生态文明建设高度重视，将其作为我党的执政新理念。这具体体现在四个“第一次”上：第一次在党的报告中确立了生态文明建设与经济、政治、文化、社会四大建设并列的高度；第一次把生态文明作为建设中国特色社会主义的“五位一体”的总布局之一；第一次在党的报告中用一个单设的篇章部分来论述生态文明建设；第一次将生态文明建设作为中国特色社会主义事业总体布局的重要组成部分写入党章。

（四）十八届三中全会给出生态文明体制改革方向

十八届三中全会贯彻落实十八大关于全面深化改革的战略部署。全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》具体部署了生态文明体制改革工作，指出：“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。”

二、生态文明被提到重要地位的背景

在经历了越来越严重的生态环境问题后，保护生态环境已经成为了世界发展的潮流，而我国近几十年的高速发展，发达国家近百年来所经历的问题压缩体现出来——我国资源环境约束越来越严峻。

（一）世界发展潮流的要求

众所周知，工业化进程最早发轫于18世纪中期的西方国家。经过200年左右的工业化发展进程，西方国家确实“发达”起来了，他们不仅有能力发动两次世界大战做了人类世界的主宰，而且也有能力“上天入地”做自然世界的主人。

然而，有一利必有一弊，与此同时他们也遭遇了前所未有的生态环境污染：20世纪30年代到60年代主要发达国家发生了一起起重化工业严重污染环境的事件，其中典型代表便是“八大公害事件”。八大公害事件指：

（1）1930年比利时马斯河谷烟雾事件

比利时的马斯河谷工业区，外排的工业有害废气（主要是二氧化硫）和粉尘对人体健康造成了综合影响，其中毒症状为咳嗽、流泪、恶心、呕吐，一周内有几千人发病，近60人死亡，市民中心心脏病、肺病患者的死亡率增高，家畜的死亡率也大大增高。

（2）1943年美国洛杉矶烟雾事件

美国洛杉矶市的大量汽车废气产生的光化学烟雾，造成大多数居民患眼睛红肿、喉炎、呼吸道疾患恶化等疾病，65岁以上的老人死亡400多人。

（3）1948年美国多诺拉事件

美国宾夕法尼亚州多诺拉镇大气中的二氧化硫以及其他氧化物与大气烟尘共同作用，生成硫酸烟雾，使大气严重污染，4天内42%的居民患病，17人死亡，其中毒症状为咳嗽、呕吐、腹泻、喉痛。

（4）1952年英国伦敦烟雾事件

英国伦敦冬季燃煤引起的煤烟形成烟雾，大气中的污染物不断积蓄，不能扩散，许多人都感到呼吸困难，眼睛刺痛，流泪不止。这导致5天内4000多人死亡。2个月后，又有8000多人陆续丧生。

（5）1953年—1968年日本水俣病事件

日本熊本县水俣湾，由于人们食用了海湾中含汞污水污染的鱼虾、贝类及其他水生动物，造成近万人中枢神经疾患，其中甲基汞中毒患者283人中有66人死亡。

（6）1955年—1961年日本四日市哮喘病事件

1955年这里相继兴建了十多家石油化工厂，化工厂终日排放的含二氧化硫的气体 and 粉尘，使昔日晴朗的天空变得污浊不堪。1961年，呼吸系统疾病开始在这一带发生，并迅速蔓延。据报道患者中慢性支气管炎占25%，哮喘病患者占30%，肺气肿等占15%。1964年这里曾经有3天烟雾不散，哮喘病患者中不少人因此死去。1967年一些患者因不堪忍受折磨而自杀。1970年患者达500多人。1972年全市哮喘病患者871人，死亡11人。

（7）1963年日本爱知县米糠油事件

在日本爱知县一带，由于对生产米糠油业的管理不善，造成多氯联苯污染物混入米糠油内，人们食用了这种被污染的油之后，酿成有13000多人中毒，数十万只鸡死亡的严重污染事件。

（8）1955年—1968年日本富山痛痛病事件

生活在日本富山平原地区的人们，因为饮用了含镉的河水和食用了含镉的大米，以及其他含镉的食物，引起“痛痛病”，就诊患者258人，其中因此死亡者达207人。

面对严峻的生态环境问题，发达国家中的一部分学者率先对工业文明进行了反思：他们普遍认为世界需要一种新的发展模式。

1962年，美国女学者蕾切尔·卡尔逊在《寂静的春天》一书，用生动而细腻的笔触描写了农药、杀虫剂等化学制品对环境、生物和人类健康造成的毁灭性破坏，史称此书拉开了“绿色经济革命”的序幕。

1965年，美国经济学家肯尼思·鲍尔丁以“地球像一艘宇宙飞船”为理论假设，并由此得出人口与经济快速增长，一方面会耗尽“飞船”内部的有限资源，另一方面也会排出各种废弃物充斥“飞船内舱”，由此“飞船”必定会因内耗而毁灭的理论判断。这被认为是奠定了“循环经济”的思想基础。

1972年，罗马俱乐部发表了题为《增长的极限》的报告。这篇报告列举了在人与自然关系中的环境退化和恶化、资源流失和缺失的问题，在人与人关系中的富足与贫困、就业无保障、对制度丧失信心等问题，在自然与社会交错关系中的遗弃传统价值、经济秩序与金融秩序混乱、通货膨

胀，以及上述引起的人们心理紧张等问题。

同年，美国经济学家芭芭拉·沃德和生物学家勒内·杜博斯向联合国人类环境会议提供的一份非正式报告《只有一个地球》，评述了经济发展和环境污染对不同国家产生的影响，呼吁各国人民重视维护人类赖以生存的地球。

1974年，美国生物学家巴里·康芒纳发表了《封闭的循环——自然、人和技术》。这本书认为，战后环境危机的根源不在于经济增长本身而在于造成这种增长的生产方式。人类必须树立生态学的观点，必须采取有效的、自觉的“社会行动”，才能重建自然。

1981年，美国社会学家杰里米·里夫金与能量科学家特德·霍华德合著的《熵：一种新的世界观》告诫人类如果无节制地使用能源资源，其结果会把地球变成一个“熵”的世界，即无效能量充斥的世界，也就是被污染的世界。

1983年，法国经济学家弗朗索瓦·佩鲁写出《新的发展观》一书，庄严提出经济发展要以一切人的发展为目标，并把人的全面发展既作为评价发展的尺度也作为推动发展的目的。

在这样的反思下，1983年11月，联合国世界环境与发展委员会（WCED）成立，该组织由前挪威女首相格罗·布兰特夫人担任主席。该委员会在成立后的四年里，对世界各地的人们进行了广泛调查并同有关人士进行充分的讨论，在此基础上于1987年向联合国提交了《我们共同的未来——从一个地球到一个世界》的报告。这是一份震撼世界的报告，它要求世界各国政府必须从现在起就环境保护和经济增长两个重大问题负起历史责任，它还提出了以“人类共同福祉”为发展目标的“可持续发展观”。

1992年，国际社会聚集在巴西里约热内卢，召开了里约联合国可持续发展大会讨论实施可持续发展的具体方法。世界各国领导人通过了《21世纪议程》，一个在国家、区域和国际各级具体实现可持续发展行动计划。接着在2002年的可持续发展问题世界首脑会议上，通过了《约翰内斯堡行动计划》。这个执行计划是建立在从里约会议以来所取得的进展和经验教

训的基础上,提供更有针对性的办法和具体步骤,以及可量化的和有时限的指标和目标。2012年,联合国可持续发展大会(“里约+20”峰会)在巴西里约热内卢召开,会议通过了最终成果文件《我们憧憬的未来》,这份文件体现了国际社会的合作精神,展示了未来可持续发展的前景,对确立全球可持续发展方向具有重要的指导意义。

(二)现阶段我国日益加剧的资源环境约束

生态文明建设被提到如此重要的地位,与我国建设中国特色社会主义道路前进中面临的突出困难和问题有着紧密联系:从十七大报告指出“经济增长的资源环境代价过大”,到十八大报告再次警示“资源环境约束加剧”。

我国能源资源总量丰富,但人均占有量低,且分布不均衡。我国石油、天然气人均资源量仅为世界平均水平的1/15左右,水资源人均占有量仅为世界平均水平的1/4。按照目前探明储量和开采利用能力,我国石油和天然气的剩余可采年限仅有15年和30年。延续当前发展趋势,到2020年我国能源需求总量将达到50亿吨标准煤,原油对外依存度将上升至65%。而且我国能源利用效率低下,2010年我国单位国内生产总值能耗是世界平均水平的2.2倍。目前常规能源和重要资源进入高价时代已不可避免,我国能源需求总量快速增长的局面难以根本改变,决定了我国能源资源约束将日益增强。我国70%多的国土不适宜和较不适宜大规模工业化、城市化的开发利用,土地等稀缺资源的约束也将强化。

我国生态环境非常脆弱,全国森林覆盖率20.36%,不及世界30%的平均水平;全国沙化土地174万平方公里,水土流失面积超过国土面积的1/3,90%以上的天然草原退化,全国26%的地表水国家重点监控断面劣于水环境V类标准,62%的断面达不到III类标准,近岸海域环境质量不容乐观,东海已呈重度污染,生物多样性减少,一些重要的生态功能区功能严重退化。我国主要污染物排放量巨大,环境污染严重,人民面临的生存环境比较恶劣。

因此,解决我国资源环境约束已经到了刻不容缓的阶段。正是在此背景下,我党高瞻远瞩地把生态文明提到了重要地位。

三、我国在生态文明建设方面的理论贡献

十八大报告与《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》清晰地阐述了建设生态文明的一整套体系，为我国建设生态文明做出了诸多理论贡献。

（一）进一步发展了马克思主义理论

马克思主义从唯物史观的基本观点出发，把人类能够涉及的世界，统一在客观的自然物质之中；把人类生活的现实环境即社会，统一在人与自然之间和人与人之间交错运动的辩证关系体系之中。

从人类发展史和社会发展史的视角看，为了自身的发展，人类一直在与自然界进行物质、能量、信息的变换；同时，为了有效率地实现这种变换，人类也一直在不断地设计和创造更有效率和更加公平的社会组织形式。社会本质上是人类生存、发展和追求幸福的人文环境，正如马克思所说：“环境的改变和人的活动是一致的。”尽管在人类发展和社会发展的道路上，充满了劫掠、杀戮、暴力、强权、野蛮、不合理，但如同恩格斯所说，人类还是在这条道路上不畏艰难地为“人同自然的和解以及为人类本身的和解开辟道路”。我国的生态文明建设正是对马克思主义的理论在新时代的进一步发展。

（二）在世界上第一次清晰地提出生态文明的理念

我国在世界上第一次清晰地阐述生态文明的理念。生态文明，不同于匍匐于大自然的农业文明，更是对征服大自然的工业文明的超越。它是一种新的文明形态，强调人与自然的和谐共处。

从最早的古埃及算起，其五千年的“农业文明”发生、发展，仅仅在最初的一千年的时间内，就永久性地彻底改变了我们地球自然环境的生态系统。比如，最著名的大型农业文明，古埃及的尼罗河文明，古印度的印度河文明和恒河文明，古巴比伦的幼发拉底河文明和底格里斯河文明，古中国的黄河文明等。这些巨无霸的大型“农业文明”彻底铲除了沿着大河和它一级支流上的两岸广袤纵深的大小平原上的原始森林，难以数计的物种遭到了前所未有的灭顶之灾，从地球上被人类“农业文明”在最短的时

间内残酷杀害而灭绝。其古代“农业文明”永久性地改变了自然界中的最大的茂密丛林生态系统统统都分布在广袤平原上的神圣法则。以工业文明为代表的资本主义虽然在发展生产力上起到过巨大的作用，但也带来了严重的环境灾难。作为资本主义批判者出现的社会主义，就是要实现对资本主义的超越，要建立以人为本的社会，实现人类社会的科学发展，实现人与自然的和谐发展。

（三）奠定了我国生态文明建设在“五位一体”中重要地位

生态文明建设不像经济建设、政治建设、文化建设和社会建设等，具有明确的、独立的边界，它或渗透于经济建设、政治建设、文化建设和社会建设之中，或贯穿于经济建设、政治建设、文化建设和社会建设之间。生态文明在“五位一体”中具有基础性作用，生态文明就如一条“红线”贯穿于中国特色社会主义道路中，将经济建设、政治建设、文化建设、社会建设紧密联系起来，形成一个有机整体。

第一，生态文明是经济转型的主要方向。李克强总理曾指出，“转变经济发展方式是否见到实效，基本的衡量标准就是生态环保的力度有多大，发展的资源环境代价是否降低”。生态文明建设将推动构建新的发展方式，协调经济增长与环境保护间的矛盾，走出一条可持续发展的经济发展道路。

第二，生态文明是政治体制改革的重要突破口。目前，生态环境问题所引发的群体性事件日益增多。2012年就发生了7月2日的四川什邡反对钼铜项目、7月28日的江苏启东反对污水排海项目以及10月27日浙江宁波反对镇海炼化扩建一体化项目等重大环境群体事件。这些事件都由环境污染事件转化为了人民群众对政府政治决策的不满。政治体制改革可以在生态环境领域进行突破，这是因为在这一领域的相对而言既得利益群体的改革阻力会比较小，而且这又是目前人民群众重点关注的领域。可以先完善环境立法，试行由人民群众广泛参与到生态环境领域的政治决策中，让人民群众对涉及生态环境的政策及项目实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。这将为我国的政治体制改革奠定坚实的群众基础。

第三，生态文明是先进文化的题中之意。构建人与自然和谐的世界

观与价值观，这是中国传统文化的精髓，也是我国社会主义核心价值体系的重要内涵。生态文明也为文化产业发展创造了肥沃的土壤：动听的歌声、壮美的画卷、优秀的文化创意及丰富的旅游项目等都来源于良好的自然生态环境。

第四，生态文明是社会民生的重要内容。随着我国居民生活水平的提高，小康社会建设的深入，群众关心的社会民生问题，不再单纯是“吃饱穿暖”，而是更高层次的物质与精神的需求，其中对于良好生态环境的要求越来越高，比如群众对细颗粒物（PM_{2.5}）污染的关注就可见一斑。而且据调查统计，环境问题也是很多富裕人员移民海外的重要原因之一。因此，建设好生态环境，对于改善社会民生具有重大意义。

（四）强调统筹各种生态文明的实现形式的共同推进

我国首次把绿色发展、循环发展与低碳发展统筹到实现生态文明建设中来。绿色发展是以绿色技术体系为物质基础，以改善环境问题为价值基础的经济形态。其强调了对生态环境有利的技术创造了绿色产品，这种绿色产品具有生态环境价值，既能改善环境，又能实现经济价值。而循环发展是生态文明的生产方式，通过促进生产、流通、消费过程的具体的减量化、再利用、资源化技术的利用来实现生态环境的可持续发展。低碳发展则是应对气候变化这一目前最大的全球生态环境问题的产物。其核心在于通过以二氧化碳为代表的温室气体的减排为定量标准来衡量经济增长与环境保护的协调关系。三者的结合为建设生态文明与经济发展方式转型提供了抓手。

四、生态文明体制改革是美丽中国的保障

十八大第一次提出要“加强生态文明制度建设”，并提出了一整套制度体系，紧接着十八届三中全会为这一整套制度体系进行了细化，并部署了具体任务。我国生态文明建设的根源问题就是要建立完善的生态文明制度，这就需要全面深化生态文明体制改革。

（一）健全自然资源资产产权制度

生态文明体制改革首要解决的问题是要健全自然资源资产产权制度。

十八届三中全会首次在党的大会上明确提出要形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。

自然资源资产产权是个新名词，但是产权这个概念在我国市场经济不断深化的今天已经成为民众耳熟能详的概念了。产权是经济所有制关系的法律表现形式，包括占有权（所有人对于所有物的实际上的占领、控制）、使用权（依照物的性能和用途对物加以利用，以满足生产和生活的需要的权能）、收益权（收取由原物产生出来的新增经济价值的权能，新增经济价值包括利息和利润）及处分权（决定财产事实上和法律上的命运的权能）。三中全会首次提出市场在资源配置中起决定性作用。市场能发挥这种决定性作用，基于一个重要的基本条件——资源稀缺性。稀缺的资源要同时具有两个性质——竞争性与排他性，才可以通过市场来有效地生产和分配。竞争性是某些资源的内在属性，即一个人对资源的消费和使用会减少其他人可以使用的资源数量。排他性是指资源只允许其所有者使用，同时阻止其他人使用。排他性需要政府或社会组织为所有者签订社会协议保障其对资源的使用。这种社会协议便是产权。因此，自然资源资产产权就是指为保障所有者对自然资源资产的排他性而设置的社会协议。

改革开放三十多年来，我国市场经济逐步完善，涉及非自然资源资产产权制度，如股权债权、城市房屋产权、知识产权等，已经逐步建立健全。但是在自然资源资产领域的产权还普遍存在缺失。这导致了众多问题：第一，自然资源的定价不合理，价格普遍偏低，导致对许多自然资源的掠夺性开发。第二，民众没有从自然资源的开发中享受到应有的收益。第三，自然资源破坏与环境污染严重。

可以按照“可持续规模—公平分配—有效配置”的模式来推进健全自然资源资产产权制度，明晰其占有权、使用权、收益权及处分权。

首先，由于大部分自然资源本身不具有稀缺性，因此确定其产权必须依靠政府事先确定。自然资源的利用必须遵循自然规律。自然资源可以分为不可再生的自然资源与可再生的自然资源两大类。不可再生的自然资源本身就有使用的限度；可再生的自然资源如空气、水等虽然在长期中是可再生的，但是由于污染严重，清洁的空气、水已经变成了“不可再生

的”，这就是说污染是有限度的。这种自然资源的可持续的使用规模就是三中全会中所说的“生态保护红线”，在自然科学领域中称为“阈值”，就是资源使用一旦超过一定的量，就会导致无法恢复的状况。因此，一旦政府根据自然规律上确定了一个可持续的规模，自然资源便具有了稀缺性，可以赋予产权。

其次，我国宪法第九条规定：“自然资源的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”这表明我国自然资源的占有权是全民所有或集体所有。但是具体的使用权必须分配给具体的主体来使用，收益权应当分配给全民共享，因此公平分配使用权与收益权成为了自然资源资产产权制度的重要内容。

最后，要明确自然资源资产的处分权。习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中明确指出：“健全国家自然资源资产管理体制是健全自然资源资产产权制度的一项重大改革，也是建立系统完备的生态文明制度体系的内在要求。”这种管理体制便是自然资源资产的处分权。我们也要发挥市场在自然资源资产配置中的作用，让自然资源资产产权可以在市场上交易，有效的配置自然资源。

（二）建立生态文明的评价体系

十八大提出“要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制”；十八届三中全会指出“完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益等指标的权重”。这核心就是改变现有的“唯GDP至上”的经济社会发展评价体系，把单纯的强制性环境约束指标转变为有效衡量生态文明发展的考核标准，从根本上优化GDP为核心的评价体系。

然而，建立一套完善的生态文明的指标体系是一个艰难而漫长的过程。目前世界通行的国民经济核算体系是GDP，它曾经被一代经济学大师凯恩斯所推崇，认为是可以反映经济秩序中有关供给、需求、失业等议题的有用依据，是衡量一个国家是否进步及其进步程度的最重要指标。然而

近年来，随着环境问题、能源问题、资源问题等不断涌现和加剧，人们逐渐认识到，传统的GDP指标体系远不能正确反映一个国家在经济、社会、文化等方面的进步程度及可持续发展能力，甚至与生态文明背道而驰。比如，受法国总统萨科奇委托的斯蒂格利茨委员会更将席卷全球的金融危机归因为“监控系统失灵”，他们认为GDP“并不能很好地衡量总体福祉，而且这其实已经有一段时间了”。

为此，一些经济学家和统计学家们尝试将环境和生态要素纳入国民经济核算体系，进而完善GDP这一重要指标，这便有了绿色GDP的提法。绿色GDP，环保部副部长潘岳将其定义为“扣除经济活动中投入的环境成本后的国内生产总值”，从落实科学发展观、实行可持续发展的层面看，用绿色GDP代替传统GDP是一种进步，也是一种发展方向。事实上，从2004年开始，国家统计局和国家环保总局已成立了绿色GDP联合课题小组，正式启动绿色GDP研究项目，积极进行研究和试验，但直到现在也没有绿色GDP数据对外公布。GDP的问题在于经济学味太浓，都是以货币单位衡量，只有以其他单位做一些附属账户；绿色GDP只是GDP的扩大化，无法构建一个指标，绿色GDP只是在生产法上一小步的修正，不好操作。全国人大常委、财经委副主任委员吴晓灵提出要用福祉指数替代GDP，她认为要克服GDP导向的政府行为，就应考虑在“十二五”规划中改进人民福祉。福祉指数，包括居民生活、生态环境、社会环境、公共服务共四个方面，其中涵盖收入与消费、收入分配、健康状况、环境治理、环境满意度、安全感、政府治理（政府廉洁、司法公正等）、义务教育、医疗卫生、社会保障、公共设施等44项指标。这与一些地方政府单纯追求GDP增长相比，显然增加了“民生”的分量。其实，所谓福祉，也就是幸福、利益、福利，这在很大程度上，只是一种感受。所以，“福祉指数”里面主观指标多达15项，据称“这一设置是为了能够对客观情况和主观情况都有所反映”。福祉指数是沿袭西方经济学中的福利概念，只是绿色GDP的另一种说法，没有统一的方法论，其综合评价体系中很多指标还没有理论依据，还不如GDP严谨。

还有一种观点是用竞争力替代GDP，GDP是从生产角度测算的，不能

涉及整个经济社会层面的，有近20%的问题解释不了。这解释不了的方面正是竞争力所能解释的。竞争力从宏观角度，虽然不能解决微观问题，但从测度上寻求了多计量单位或自然单位与货币单位相结合认识客观的发生过程、技术过程和经济过程。因此，可以用竞争力构建起一套生态文明相关的指标体系。

目前，需要解决的问题是，中央政府要改变对地方政府的传统GDP的考核方式，向生态文明的统计体系转变，通过收集更加精确、完善的基层数据，建立起切实反映、衡量生态文明的指标体系作为考核体系。这样的考核体系促使地方政府、企业以绿色低碳循环发展为目标，中央政府更加严格地要求企业提供基础数据，企业更加自愿地提供基础数据，这样便形成了“中央政府—地方政府—企业”的良性互动循环。这样才能真正构建起“可测量、可报告、可验证”的生态文明的评价体系。

（二）按照区域经济差异建设生态文明

十八大提出要“建立国土空间开发保护制度”，具体而言就是要“加快实施主体功能区战略，推动各地区严格按照主体功能定位发展，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局”；十八届三中全会指出要“坚定不移实施主体功能区制度，建立国土空间开发保护制度，严格按照主体功能区定位推动发展”。

我国陆地国土空间辽阔，但适宜开发的面积少。扣除必须保护的耕地和已有建设用地，今后可用于工业化城镇化开发及其他方面建设的面积只有28万平方公里左右，约占全国陆地国土总面积的3%，必须走空间节约集约的发展道路。而且我国区域经济发展差异很大，发展不均衡，因此，国家对区域经济发展的调控应该区别对待、分类指导。

2011年6月8日，我国首个全国性国土空间开发规划《全国主体功能区规划》由国务院正式发布，并明确提出要将国土空间开发从占用土地的外延扩张为主，转向调整优化空间结构为主。

该规划从建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、确保中华民族永续发展出发，推进形成主体功能区要着力构建我国国土空间的“三大战略格局”。

(1) 构建“两横三纵”为主体的城市化战略格局。构建以陆桥通道、沿长江通道为两条横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴，以国家优化开发和重点开发的城市化地区为主要支撑，以轴线上其他城市化地区为重要组成的城市化战略格局。推进环渤海、长江三角洲、珠江三角洲地区的优化开发，形成3个特大城市群；推进哈长、江淮、海峡西岸、中原、长江中游、北部湾、成渝、关中—天水等地区的重点开发，形成若干新的大城市群和区域性的城市群。

(2) 构建“七区二十三带”为主体的农业战略格局。构建以东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区、华南和甘肃新疆等农产品主产区为主体，以基本农田为基础，以其他农业地区为重要组成的农业战略格局。东北平原农产品主产区，要建设优质水稻、专用玉米、大豆和畜产品产业带；黄淮海平原农产品主产区，要建设优质专用小麦、优质棉花、专用玉米、大豆和畜产品产业带；长江流域农产品主产区，要建设优质水稻、优质专用小麦、优质棉花、油菜、畜产品和水产品产业带；汾渭平原农产品主产区，要建设优质专用小麦和专用玉米产业带；河套灌区农产品主产区，要建设优质专用小麦产业带；华南农产品主产区，要建设优质水稻、甘蔗和水产品产业带；甘肃新疆农产品主产区，要建设优质专用小麦和优质棉花产业带。

(3) 构建“两屏三带”为主体的生态安全战略格局。构建以青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带以及大江大河重要水系为骨架，以其他国家重点生态功能区为重要支撑，以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成的生态安全战略格局。青藏高原生态屏障，要重点保护好多样、独特的生态系统，发挥涵养大江大河水源和调节气候的作用；黄土高原—川滇生态屏障，要重点加强水土流失防治和天然植被保护，发挥保障长江、黄河中下游地区生态安全的作用；东北森林带，要重点保护好森林资源和生物多样性，发挥东北平原生态安全屏障的作用；北方防沙带，要重点加强防护林建设、草原保护和防风固沙，对暂不具备治理条件的沙化土地实行封禁保护，发挥“三北”地区生态安全屏障的作用；南方丘陵山地带，要重点加强植被修复和