

本书是教育部战略研究基地（培育）：东北大学科技政策中心的阶段性研究成果
本书由教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
“中国社会转型中的政府治理模式研究”（08JZD0018）资助

东北大学公共管理博士文库

NORTHEASTERN UNIVERSITY PH.D LIBRARY IN
PUBLIC ADMINISTRATION

县域生态市治理与 建设中的政府行为研究

Research of the Governmental Action
in the Governance and
Construction of the Ecological City

王 潜 著

By WANG Qian



东北大学出版社
Northeastern University Press

本
段



基地(培育):东北大学科技政策中心的阶

本书由教育部哲学社会科学研究重大课题“中国社会转型中的政府治理模式研究”(08JZD0018)资助

·东北大学公共管理博士文库·

东北大学公共管理博士文库编委会

县域生态市治理与建设中的政府行为研究

Research of the Governmental Action in the

Governance and Construction of the Ecological City

王 潜 著

By WANG Qian

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 王 潜 2014

图书在版编目 (CIP) 数据

县域生态市治理与建设中的政府行为研究 / 王潜著. — 沈阳 : 东北大学出版社, 2014.8

ISBN 978-7-5517-0749-7

I. ①县… II. ①王… III. ①生态城市—城市建设—政府行为—研究—中国 IV. ①X321.2 ②D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 185917 号

出版者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www. neupress. com

印刷者: 三河市天润建兴印务有限公司

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 228mm

印 张: 11.75

字 数: 168 千字

出版时间: 2014 年 10 月第 1 版

印刷时间: 2014 年 10 月第 1 次印刷

责任编辑: 石 琳 王 笑 孙 锋

责任校对: 辛 思

封面设计: 唯 美

责任出版: 唐敏智

ISBN 978-7-5517-0749-7

定 价: 33.00 元



东北大学公共管理博士文库编委会

主 编 姜成武

副主编 王浦劬 薛 澜

编 委 (以姓氏笔画为序)

马 骏 邓大松 王浦劬

曲福田 陈振明 周光辉

竺乾威 姜成武 姚先国

徐晓林 董克用 薛 澜

总 序

作为东北大学公共管理学科建设与研究的重要成果,“公共管理博士文库”在多方努力下终于付梓出版了。在这批著作面世之际,回顾东北大学公共管理学科的发展历程,不禁心生感慨。

东北大学公共管理学科始建于1988年。建设伊始,本学科就确立了“立足理工基础,办有理工特色的社会主义新文科”的发展战略。二十多年来,我本人和公共管理系的诸位同事对教学科研及人才培养倾注了大量心血,取得了一定的成绩,走出了一条以学科建设为主线,科研与教学互促增长的跨越式发展道路。自2003年设立行政管理博士学位授权点,尤其是2005年设立公共管理一级学科博士点以来,我们先后获得国家精品课、国家教学成果一等奖等多项国家级教学奖励,以及几十项国家、省、市科研课题,出现了一大批理论与应用性成果。这一过程充满了苦辣艰辛,也充满了奋斗的激情和喜悦。

东北大学公共管理学科博士生的培养是以1994年科学技术哲学博士学位授权点为基础设立的科技政策研究方向为开端的,因此本学科的第一批博士著作主要集中收录于2004年启动的“科技政策博士文库”。近五年来,东北大学公共管理学科发展迅速,变化日新月异。为更好地体现本学科的理论创新,我们决定启动“公共管理博士文库”的建设工程。出版这个文库的目的,一方面是为了保存和交流研究成果,经受社会检验,鼓

励学术研究；另一方面也是为了促进博士生教育的制度化，组织学术队伍，推进学科建设。该文库既注重公共管理研究的学术性，诠释分析复杂的公共管理问题，又强调结合公共管理实务，为政府提供可能的政策建议。

进入 21 世纪以来，中国的公共管理研究承载着前所未有的历史重任。在此重大社会转型期，党和人民期望我国的公共管理理论研究能够为我国的政府改革、公共服务体系建设以及国家现代化建设提供科学的管理理念、思想和方法。这要求我们本着高度的政治责任感和严谨的学术态度去谦逊地投身实际，深入探索、研究及解决错综复杂的实际问题，要求我们根据复杂的公共管理实践开发更为复杂且更为实际有效的公共管理理论。改革开放三十年来，西方大量公共管理理论被引入到中国，极大地促进了我国公共管理学科的高速发展，但同时必须认识到西方国家的政治体制、社会结构、公民社会成熟度等公共管理环境与我国存在着巨大差别。因此，必须注重西方理论在引入过程中的批判性和选择性，必须尽快实现公共管理理论的本土化建构，这是摆在全国学术同仁和学子面前亟待解决的重大问题。在这一艰巨的历史重任面前，东北大学公共管理系全体同仁将勇于担当、满腔热情并全力以赴，但我们只是对现在能否做得更好而心怀忐忑。

东北大学“公共管理博士文库”的出版是我校公共管理学

科建设与研究历程中的一件大事，是导师与博士生们多年辛勤工作、笔耕不辍的一次成果展示。毫无疑问，这些研究成果仅仅是刚刚经过初步雕琢的璞玉，一定会存在不少缺点和不完善的地方，每一本书的著作者限于知识结构和对问题理解深度的局限性，所提出的一些理论观点都值得进一步商榷。但是，正因为有问题、有缺点，才会激发后来者继续为之努力。聚沙成塔，集腋成裘。我们深信，东北大学公共管理研究的明天会更美好，我们所出版的文库著作的质量和水平也会逐步提高。

我们还要感谢东北大学出版社的领导和编辑们对出版“公共管理博士文库”的大力支持和辛苦工作，同时也恳请各位学界同仁不吝赐教，多提宝贵意见。

姜成武

2009年12月于沈阳南湖

摘 要

实现经济与社会的可持续发展是当今世界各国所寻求的基本发展模式。保护生态环境、发展生态经济、走可持续发展的道路是我国的基本国策。

中国经过三十多年的经济高速发展期,生态问题日益突出,已经成为制约经济增长、社会发展的“瓶颈”,要解决目前出现的各种问题,必须树立和落实科学发展观,重视生态环境问题,倡导生态文明,发展循环经济,改变已有的观念与行为方式,构建环境友好型社会,而其实现的有效载体就是建设生态市。生态市是一个集生态环境保护、生态经济稳定发展、生态友好型社会、生态文明健康和谐于一体的概念,是自然、经济、社会、文化4个要素在空间运行机制上的高效、和谐、统一。目前,从我国经济和社会发展的阶段来看,县,特别是县级市已经具备创建经济社会基础,是开展生态市建设的基础力量,同时,由于县级政府事权和财力有限,而且经济发展、资源开发与环境保护的矛盾也较为突出,是创建工作的重点和难点。因此,立足县域,从公共管理视角研究生态市建设的政府行为,有着重大的理论和现实意义。

生态市建设问题是一项复杂的系统工程,它的重要性、复杂性决定了只能由政府来履行这一职能,政府是生态市建设的主体,政府对推进可持续发展和生态市的建设负有不可替代的责任。

本书基于公共管理的视角探求生态市建设,全面系统地阐述了生态市建设的背景,介绍县域政府在生态市建设中的作用与角色,对目前我国县域生态市建设中政府行为的总体状况、存在的问题进行了深层次的分析,在借鉴国内外中小城市生态市建设中政府行为的基础上,依据公共管理理论、可持续发展理论、生态学理论等理论方法,以海城的生态市建设为案例,提出了县域生态市建设中政府行为优化的思路与途径,即在政府转型的基础上,建设生态治理与服务型政府;在政府行为的内

要 点

核上,强化生态服务职能;将生态责任作为行为导向;提供相应的制度保障;完善相关机制;建立高效的行为体系,从而促进政府行为在生态市建设中的高效运行,使政府行为从整体上达到最优设计、最优决策、最优管理和最优控制,实现系统的综合最优化,实现城市社会-经济-自然复合生态系统整体的协调发展,不断增强区域的可持续发展能力。

Abstract

To realize the sustainable development of economy and society is the essence developmental pattern which the countries all over the world are searching for. It is China's basic national policy to preserve the ecological environment, develop ecological economy and take the path of sustainable development.

After China has experienced the thirty year's rapid economic growth, the economic problems have become increasingly prominent and has become a significant bottleneck in restricting economic growth and social development. In order to solve the present various problems, it is a must to establish and carry out the scientific concept of development, to pay close attention to the protection of the ecological environment, to improve the environmental and ecological awareness of the public, to develop the environmental industry and the recycling economy, and to change the ways of existing thinking and behaving, and to establish an environment friendly society. While, in fact, the effective vehicle for those is to set up ecological city. The ecological city is a concept which integrates environmental protection, proportionate development of economy, and civilized, healthy harmonious ecological environment, which will make the four major factors—culture, society and economy and nature, become an efficient harmonious unity in operational mechanisms.

At present, to see from our economic and social development, the counties, especially county level municipalities have the foundation of setting up ecological society. And they are the basic foundation of the ecological city construction. But the governments of the counties have limited power and wealth, and contradictions between the protection of the environment and the

economic and recourse development are much more outstanding than cities over prefecture level, and these become the important and difficult cases in the process of the construction of the ecological city. Therefore, based on intra-county and from a public administration perspective, to research the government action in the construction of the ecological city has an important theoretical and realistic significance.

To set up the ecological city is a complicated system. And its significance and complexity decide that only the government can perform the function, and the government is the main force of setting up the ecological city, and government action bears an irreplaceable responsibility in sustainable development of society and the construction of the ecological city. The main theme of this paper is from the perspective of government action to reach after the construction of the ecological city.

This book comprehensively and systematically elaborates the background and basic situation of the construction of the ecological city. And then, it deals with the role that the government plays in the construction of the ecological city, and seriously analyses the state and the existing problems of government action of the construction of the ecological city. And by learning from the experience and the lessons of foreign countries, and based on many theories, such as system management, sustainable development, the urban ecological system, and so on, the paper takes Hai Cheng's construction of the ecological city as a case, and puts forward optimized thoughts and ways of the construction of the ecological city of government action. That is, set up a government of ecological service based on government transformation; strengthen the government functions of ecological service in its centre core of

目 录

| | |
|-----------------------|----|
| 第1章 绪论 | 1 |
| 1.1 生态城市建设的意义 | 1 |
| 1.2 生态城市建设的内涵 | 1 |
| 1.3 生态城市建设的措施 | 1 |
| 1.3.1 生态城市建设的政府行为 | 1 |
| 1.3.2 生态城市建设的市场行为 | 1 |
| 1.3.3 生态城市建设的社会行为 | 1 |
| 1.4 研究的思路与方法 | 21 |
| 1.4.1 研究的思路 | 21 |
| 1.4.2 研究的方法 | 21 |
| 1.5 创新点 | 25 |
| 第2章 生态市建设及政府行为研究的理论基础 | 29 |
| 2.1 公共管理理论 | 29 |
| 2.1.1 新公共管理及新公共管理理论 | 29 |
| 2.1.2 公共产品理论 | 35 |
| 2.1.3 委托代理理论 | 37 |
| 2.1.4 县政理论行为 | 46 |
| 2.2 可持续发展与生态学理论 | 48 |
| 2.2.1 区域可持续发展理论 | 48 |
| 2.2.2 生态价值理论 | 50 |
| 2.2.3 复合生态系统控制理论 | 53 |

目 录

| | |
|---------------------------------|----|
| 第1章 绪论 | 1 |
| 1.1 选题背景及研究意义 | 1 |
| 1.1.1 选题背景 | 1 |
| 1.1.2 研究意义 | 2 |
| 1.2 相关概念与研究对象的界定 | 4 |
| 1.2.1 相关概念的界定 | 4 |
| 1.2.2 实证研究对象的界定 | 10 |
| 1.3 关于县域生态市建设政府行为的国内外研究现状 | 14 |
| 1.3.1 生态市建设政府行为的国内研究现状 | 14 |
| 1.3.2 国外生态市建设政府行为研究现状 | 20 |
| 1.4 研究的思路与方法 | 26 |
| 1.4.1 研究的思路 | 26 |
| 1.4.2 研究的方法 | 26 |
| 1.5 创新点 | 27 |
| 第2章 生态市建设及政府行为研究的理论基础 | 29 |
| 2.1 公共管理理论 | 29 |
| 2.1.1 新公共管理及新公共服务理论 | 29 |
| 2.1.2 公共产品理论 | 35 |
| 2.1.3 现代政府理论 | 37 |
| 2.1.4 县级政府行为 | 46 |
| 2.2 可持续发展和生态学理论 | 48 |
| 2.2.1 区域可持续发展理论 | 48 |
| 2.2.2 生态价值理论 | 50 |
| 2.2.3 复合生态系统控制理论 | 53 |

| | | |
|------------|---------------------------------|-----------|
| 2.3 | 环境规划的理论与方法 | 56 |
| 2.3.1 | 区域生态规划 | 56 |
| 2.3.2 | 区域人-地关系 | 57 |
| 2.3.3 | 地理信息系统 | 58 |
| 第3章 | 县域生态市建设与政府行为 | 60 |
| 3.1 | 县域政府在生态市建设中的作用 | 60 |
| 3.1.1 | 政府是生态市发展战略与规划的制定者 | 61 |
| 3.1.2 | 政府是生态市建设制度创新与制度供给的主体 | 63 |
| 3.1.3 | 政府是生态市建设的融资主体 | 64 |
| 3.1.4 | 政府是生态市建设中服务的提供者 | 65 |
| 3.1.5 | 政府是生态市价值导向的引领者 | 67 |
| 3.2 | 县域生态市建设的政府行为取向 | 69 |
| 3.2.1 | 以建设生态服务型政府为契机 | 70 |
| 3.2.2 | 以保护城市自然生态环境为基础 | 70 |
| 3.2.3 | 以发展循环经济为核心 | 70 |
| 3.2.4 | 以构建生态友好型社会为导向 | 71 |
| 3.2.5 | 以保持城乡的持续发展力为根本 | 72 |
| 3.3 | 县域生态市建设中政府行为的类型和手段 | 73 |
| 3.3.1 | 生态市建设中政府行为的类型 | 73 |
| 3.3.2 | 生态市建设中政府行为的手段 | 77 |
| 3.4 | 县域生态市建设中政府行为的评判标准 | 83 |
| 3.4.1 | 合法性标准 | 83 |
| 3.4.2 | 合理性标准 | 84 |
| 3.4.3 | 效益性标准 | 85 |
| 3.4.4 | 发展性标准 | 85 |
| 3.5 | 县域政府开展生态市建设的优势 | 85 |
| 3.5.1 | 全面建设小康社会和推进新农村建设为县域开展生态市创造良好的条件 | 86 |
| 3.5.2 | 我国县域经济的发展为生态市(县)创建工作创造了良好条件 | 86 |
| 3.5.3 | 县域是实施可持续发展的最佳区域 | 87 |

| | |
|---|-----|
| 第 4 章 县域生态市建设中政府行为存在的问题及原因 | 88 |
| 4.1 县域生态市建设政府行为总体状况 | 88 |
| 4.2 县域生态市建设政府行为存在的问题 | 89 |
| 4.2.1 政府包办, 社会参与力量缺乏 | 89 |
| 4.2.2 市场手段运用不足、不当, 未能建立有效的激励约束 机制 | 90 |
| 4.2.3 过分追求经济增长, 忽视环境、经济、社会统筹与 协调发展 | 91 |
| 4.2.4 政府决策缺乏科学性, 失误性决策行为造成资源浪费 .. | 91 |
| 4.2.5 地方保护主义严重, 政府不能很好地履行生态保护责任 .. | 92 |
| 4.2.6 地方政府过度“经营城市”, 环保投入严重不足 | 93 |
| 4.2.7 环境规划未真正纳入城市发展规划中, 实施不到位 | 93 |
| 4.3 县域生态市建设中政府行为问题产生的原因 | 95 |
| 4.3.1 政府转型缓慢 | 95 |
| 4.3.2 政府职能转变滞后 | 97 |
| 4.3.3 管理体制不完善 | 98 |
| 第 5 章 国内外中小城市生态市建设政府行为的经验引介 | 102 |
| 5.1 国内外中小城市生态市建设政府行为的具体做法 | 102 |
| 5.1.1 国外中小城市生态市建设政府行为的具体做法 | 102 |
| 5.1.2 国内部分中小城市生态市建设政府行为的具体做法 | 105 |
| 5.2 国内外中小城市生态市建设政府行为的经验借鉴 | 111 |
| 5.2.1 进一步完善政府在组织、协调生态市建设战略中的作用 .. | 111 |
| 5.2.2 调动地方政府和公众参与生态市的积极性 | 112 |
| 5.2.3 吸收国外通过市场机制强化环境管理的经验, 建立并 完善中国环境管理的市场机制 | 113 |
| 5.2.4 重视区域协调发展 | 113 |
| 5.2.5 制定明确具体的生态市建设规划, 指导生态市建设 | 113 |
| 5.2.6 加快理论研究, 制定生态市指标体系 | 114 |
| 5.2.7 因地制宜, 实施生态功能区划 | 115 |
| 5.2.8 生态市建设中引导发展循环经济 | 115 |

| | |
|--------------------------------|------------|
| 第 6 章 县域生态市建设中政府行为的优化途径 | 116 |
| 6.1 明确政府行为发展方向, 落实政府生态责任 | 116 |
| 6.1.1 树立新的生态责任观念 | 118 |
| 6.1.2 构建政府生态责任制度体系 | 119 |
| 6.2 转变政府行为内核, 强化政府生态服务职能 | 121 |
| 6.2.1 强化政府生态服务职能的思路 | 122 |
| 6.2.2 强化政府生态服务职能的重点 | 123 |
| 6.3 夯实政府行为基础, 建设生态服务型政府 | 128 |
| 6.3.1 生态服务型政府的要旨 | 129 |
| 6.3.2 生态服务型政府运行模式构架 | 130 |
| 6.4 创新政府行为制度, 确保政府行为顺利开展 | 131 |
| 6.4.1 建立科学发展综合决策制度 | 131 |
| 6.4.2 建立科学全面的干部考核制度 | 132 |
| 6.4.3 建立绿色国民经济核算制度 | 134 |
| 6.4.4 建立公众参与制度 | 138 |
| 6.4.5 完善政府绿色采购制度 | 144 |
| 6.5 搭建政府行为高效平台, 建立生态恢复长效补偿机制 | 147 |
| 6.5.1 建立生态恢复的补偿机制 | 147 |
| 6.5.2 生态市建设融资的机制 | 149 |
| 6.6 建立生态市评价体系, 切实规范政府行为 | 151 |
| 6.6.1 指标体系的设计原则 | 151 |
| 6.6.2 生态市指标体系的构成 | 152 |
| 6.6.3 评价标准的确定 | 155 |
| 第 7 章 结 论 | 159 |
| 参考文献 | 162 |
| 致 谢 | 168 |

县域生态市治理与建设中的政府行为研究

第1章 绪论

在环境资源问题日益突出的今天，树立和落实科学发展观，维护生态环境安全，实现人与自然的和谐相处、经济社会的可持续发展，正成为各级政府的必然选择。

我国正处在政治经济体制的转换过程中，无论是在以市场规律为主导的市场经济体制下，还是在以政府指令性计划为主导的计划经济体制下，均出现了严重的环境问题。在“市场失灵”和“政府失效”的情况下，把生态责任视为政府的重要责任，将生态服务职能作为政府的基本职能，调整政府行为取向，着力改善政府行为，以生态市建设为载体，创新和改革政府的决策与管理方式，从政府的制度供给、发展生态经济和生态教育角度，使政府行为进一步优化，在县域区域内，实现传统的唯经济开发模式向复合生态开发模式转变，实现城市社会-经济-自然复合生态系统整体的协调发展，不断增强区域可持续发展的能力是正确的选择。

1.1 选题背景及研究意义

1.1.1 选题背景

针对我国经济和社会发展中存在的环境问题，20世纪90年代末以来，中国的一些省、市和县自发地开展生态建设运动，其目标是在一定的行政区域范围内，挖掘一切可以利用的资源潜力，建设一类经济发达、生态高效的产业，体制合理、社会和谐的文化，以及生态健康、景观适宜的环境，实现社会主义