

# B

# 生态治理蓝皮书

BLUE BOOK OF ECOLOGICAL GOVERNANCE

No.1

# 中国生态治理 发展报告 (2019~2020)

CHINA ECOLOGICAL GOVERNANCE  
DEVELOPMENT REPORT (2019-2020)

主 编 / 李群 于法稳

副主编 / 沙涛 毛显强

中国林业生态发展促进会

生态发展研究院



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2020  
版

# 生态治理蓝皮书

BLUE BOOK OF  
ECOLOGICAL GOVERNANCE

• 党的十八大以来，首次把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标。本书以习近平生态文明思想为指导，以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展研究思路，理论和实践相结合，在总报告、分报告、评价篇、制度与技术篇、区域治理篇和国际借鉴篇六部分都有一定的建树，对我国生态环境治理进行深入研究和政策分析具有参考价值和现实意义。为广大科研人员、生态文明建设第一线的实践工作者，进行理论探索和实践创新提供了重要借鉴。

——中国社会科学院学部委员 汪同三

• 建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。本书由国内从事生态经济研究的一批中青年学者撰写，他们具有家国情怀和担当精神。全书不仅有理论层面的探索，也有实践层面的总结，体现了鲜明的时代特征。可为理论工作者进行研究提供参考，亦可为生态文明建设提供案例借鉴。

——中国社会科学院学部委员 张晓山

## 智库成果出版与传播平台



“皮书说”微信



出版社官方微信



中国皮书网

PSN B-2019-867-1/1

ISBN 978-7-5201-5824-4



9 787520 158244 >

内赠数据库充值卡

定价：168.00 元



生态治理蓝皮书

BLUE BOOK OF  
ECOLOGICAL GOVERNANCE

# 中国生态治理发展报告 (2019~2020)

CHINA ECOLOGICAL GOVERNANCE DEVELOPMENT REPORT  
(2019-2020)

主 编 / 李 群 于法稳  
副主编 / 沙 涛 毛显强

中国林业生态发展促进会  
生态发展研究院

 社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

中国生态治理发展报告. 2019-2020 / 李群, 于法稳

主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2019. 12

(生态治理蓝皮书)

ISBN 978-7-5201-5824-4

I. ①中… II. ①李… ②于… III. ①生态环境-环境  
治理-研究报告-中国-2019-2020 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 267200 号

生态治理蓝皮书

中国生态治理发展报告 (2019 ~2020)

主 编 / 李 群 于法稳

副 主 编 / 沙 涛 毛显强

出 版 人 / 谢寿光

组稿编辑 / 周 丽 王玉山

责任编辑 / 周 丽

文稿编辑 / 马改平

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.75 字 数: 295 千字

版 次 / 2019 年 12 月第 1 版 2019 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-5824-4

定 价 / 168.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

# 主要编撰者简介

## 生态治理蓝皮书

### 编委会

主 编 李 群 于法稳

副主编 沙 涛 毛显强

中国林业生态发展促进会

生态发展研究院

编 委 (按姓氏笔画排序)

于法稳	王 宾	毛显强	尹晓青	包晓斌
司海平	孙若梅	李 群	沙 涛	张希栋
张 颖	高广磊	郭春娜	黄 鑫	谢慧明
缪子梅	操建华			

## 主要编撰者简介

**李群** 男，1961年12月生，山东临清人。现为中国社会科学院数量经济与技术经济研究所综合研究室主任、研究员、博士后合作导师，中国社会科学院研究生院教授、博士生导师；兼任中国林业生态发展促进会副会长，全国工商联智库委员会委员。主要从事不确定性经济预测与评价、人才资源与经济发展、国家治理、林业生态评价等领域的研究。主要给国家智库提供党建引领、国家治理、重大经济社会现实问题等方面的建议、报告等。

主持国家社科基金、国家软科学项目、中国社科院重大国情调研项目等课题6项，主持省部级课题31项。构建了一些学术创新模型，如L-Q灰色预测模型、扰动模糊集合和评价模型都取得了一定的社会反响，在经济社会领域有着积极的效用。出版专著6部，其中《不确定性数学方法研究及其在社会科学中的应用》被纳入中国社会科学博士论文文库；主编公民科学素质蓝皮书、科普蓝皮书、生态治理蓝皮书、林业生态蓝皮书、科普能力蓝皮书等5部蓝皮书；发表论文、著作等200余篇（部）。曾获得省部级青年科技奖和科技进步奖、全国妇联优秀论文一等奖、特等奖，中国社科院信息对策研究成果获得三等奖、二等奖、一等奖、特等奖奖励近二十次。2016年获得中宣部、科技部、中国科协《全国科普先进工作者》联合表彰。指导的博士生毕业论文获得2016年度中国社科院研究生院博士生优秀毕业论文一等奖。

**于法稳** 男，1969年7月生，山东鄄城人。现为中国社会科学院农村发展研究所研究员，农村环境与生态经济研究室主任，中国社会科学院生态环境经济研究中心主任；中国社会科学院大学（研究生院）教授、生态经

济学方向博士生导师。主要研究领域：生态经济学理论与方法、资源管理、农村生态治理、农业可持续发展。兼任中国生态经济学学会副理事长兼秘书长、中国水土保持学会常务理事、《中国生态农业学报》副主编等。

先后主持国家社科基金重点项目1项、国家社科基金项目3项，中国社会科学院重大项目、国情调研重大项目等20余项；参与“973”项目、国家自然科学基金项目、国家社科基金重点项目、中国社会科学院特大国情调研项目、中国社会科学院重大项目等50余项。在《中国农村经济》《中国农村观察》《中国人口资源与环境》《中国软科学》等学术期刊上发表论文300余篇，出版专著35部（含合著、参编），作为副主编出版了《生态经济建设大辞典》《英汉生态经济词典》等大型工具书。先后荣获中国社会科学院优秀科研成果二等奖1次、三等奖1次；中国社会科学院优秀信息对策研究类一等奖2次、二等奖3次，及2007年“中国发展百人奖——青年学者奖”。



## 序

生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要组成部分，事关民生福祉和“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现，是关系中华民族永续发展的根本大计。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度关注生态文明建设，开展了一系列根本性、开创性、卓有成效的工作。党的十八大首次确立了“美丽中国”的建设目标，并将生态文明置于“五位一体”的总体布局，对生态文明建设做出顶层设计和总体部署。《中国共产党章程（修正案）》将“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”写入党章，这在世界上尚属首次；而《中华人民共和国宪法修正案》又将生态文明正式写入国家根本法，足以体现其统领性、纲领性和指导性。党的十九届四中全会明确要求践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护自然恢复为主的方针，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国。

新中国成立70年以来，我国社会经济取得了举世瞩目的成就，发生了翻天覆地的变化。经济总量已稳居世界第二位、科技投入规模高居世界第二位、货物贸易总量跃居世界第一位。发展奇迹的背后，是为付出资源和环境代价。高污染、高能耗、低效率的粗放式发展模式，正逐渐面临着资源和环境的压力。我国生态环境尽管局部在改善，但在总体上仍不容乐观，生态治理能力仍显不足，生态赤字一定程度上仍在扩大。城镇化和工业化进程的大力推进，给自然环境带来了巨大压力，森林生态功能衰退、草地退化、湿地萎缩、水土流失严重、水资源短缺和



水污染日益加重、大气污染加剧、生物多样性锐减、自然灾害频繁等资源和生态环境难题，造成了生态系统整体功能下降，不仅对人民生命财产安全有着极大影响，也在很大程度上加重了资源环境的承载压力。这与人民生活的美好需求是不相匹配的，当前中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，要加快提升生态环境保护强度，加大生态环境治理力度。

“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”，加强生态治理，才能克服生态危机，维护生态安全。提高生态治理效率，既是保护生态环境的现实需要，也是我国特色社会主义事业建设的重要环节。其实，马克思恩格斯很早就阐释了人与自然的辩证关系。开展生态治理工作，是实现人与自然和谐共处的必然途径。国际上生态环境的大规模治理可以追溯到20世纪60年代，随着世界范围内的环境污染与生态破坏日益严重，环境问题和环境保护逐渐被国际社会关注。我国生态治理起步晚、效率低，因此，不遗余力地改善生态环境质量、切实满足人民群众对美好生态环境的向往是当下政府及学界共同关注的话题。提高生态治理效率，就是要在深刻理解、认同和尊重自然规律的前提下，统筹社会经济与生态环境的协调发展，统筹人与自然、社会的和谐共处。由于生态治理是一项涉及生产方式、生活方式的系统工程，需要以生命共同体理念为基础，坚持以人民为中心的生态治理价值取向，树立大局观、长远观、整体观，加强党对生态治理的领导，通过不断健全完善生态治理体制机制，多措并举、多方共治，为生态文明保护提供系统性、整体性、全局性的战略保障。

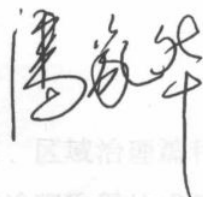
基于上述思考，本书主编力邀国内生态环境领域的专家、学者，就我国生态治理问题进行了深入探讨和全面分析，撰写《中国生态治理发展报告》，为阐述我国生态环境治理提供必要的理论支撑，对于坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然的和谐共生，有着极其重要的意义。这一系统阐述我国生态建设与环境治理的第一本皮书的出

版，必将推动我国生态治理研究工作的进一步开展，助力绿色发展的实践。

## 摘要

中国社会科学院学部委员

中国社会科学院城市发展与环境研究所所长



2019年11月12日

此外，我国生态环境治理正处于压力叠加、负重前行的关键期，关注生态安全和追求社会公平，最终保障人民生活质量是当前乃至今后很长一段时期内必须高度重视的问题。生态治理效率的提升，也是一个需要长期坚持不懈的艰苦工作，需要全社会共同参与，更需要全人类共同保护。本书的出版，不仅为区域治理总结我国以往较为成功生态治理工作中取得的成效及存在的问题，更为我国生态环境治理界格提供具有借鉴价值的思考，但书中难免存在不足。书中难免有疏漏不当之处，恳请广大读者批评指正。

关键词：生态治理；生态治理；区域治理；绩效

## 摘 要

本报告分总报告、分报告、评价篇、制度与技术篇、区域治理篇和国际借鉴篇等六部分。总报告梳理了改革开放以来我国生态治理取得的成效，明确了当前生态治理存在的主要问题与机遇，并发布了我国生态治理指数，提出生态治理政策建议。分报告从生态保护修复、林业生态系统、草原生态系统和水生态系统河道生态治理等方面客观分析了各系统的治理历程，深入探讨了当前各系统存在的问题，并指出了各自的未来生态治理思路；评价篇从我国生态治理指数展开；制度与技术篇对中国生态治理现代化体系进行了分析，同时，对沙漠生态治理技术及治理效果进行了评价；区域治理篇则侧重于当前我国区域发展最重要的地区，分别阐述了黄河流域、京津冀地区、长三角地区、珠三角地区和长江经济带等区域的生态治理现状、问题以及对策；国际借鉴篇主要对发达国家的生态治理经验和启示等内容进行了着重分析。

诚然，我国生态环境治理正处于压力叠加、负重前行的关键期，关注生态安全和追求社会公平，最终提高人民生活质量是当前乃至今后很长一段时期内必须高度重视的问题。生态治理效率的提升，也是一个需要长期坚持并系统推进的工作，需要全社会共同参与，更需要全人类共同保护。本书的出版发行，力求客观梳理和总结我国以往及当前生态治理工作中取得的成效及存在的问题，为今后我国生态环境治理思路提供具有借鉴价值的思考。但由于编者水平有限，经验不足，书中难免有疏漏不当之处，敬请广大读者批评指正。

**关键词：**生态治理 资源利用 环境保护 指数



# 目 录



General Report

生态治理与生态建设 V

## I 总报告

- B.1 中国生态治理的成就及机遇分析**…… 孙若梅 于法稳 郭春娜 / 001
- 一 改革开放以来中国生态治理取得的成就与思考 …… / 002
- 二 中国生态治理存在的主要问题与机遇 …… / 027
- 三 中国生态治理情况及指数变化 …… / 036
- 四 中国生态治理的政策建议 …… / 039

## II 分报告

- B.2 全国生态保护修复现状、存在问题及对策**…… 毛显强 高玉冰 / 045
- B.3 中国林业生态治理报告**…… 张 颖 孙剑锋 / 073
- B.4 中国草原生态治理报告**…… 尹晓青 / 090
- B.5 中国水生态治理报告**…… 包晓斌 / 111
- B.6 中国河道生态治理的问题与对策研究**…… 操建华 / 126

## III 评价篇

- B.7 中国生态治理评价模型及生态治理指数研究**…… 郭春娜 / 142



## IV 制度与技术篇

- B. 8** 中国生态治理现代化体系分析报告  
 ..... 谢慧明 强滕滕 胡子韬 / 161
- B. 9** 沙漠生态治理技术及治理效果评价 ..... 高广磊 / 180

## V 区域治理篇

- B. 10** 黄河流域生态保护和高质量发展的新使命、新挑战和新对策  
 ..... 李 群 缪子梅 沙 涛 / 194
- B. 11** 京津冀地区生态环境协同治理 ..... 包晓斌 / 202
- B. 12** 长三角地区推进生态环境治理的问题与对策 ..... 张希栋 / 213
- B. 13** 珠三角地区生态环境治理进展与建议 ..... 尹晓青 / 227
- B. 14** 长江经济带生态环境的现状与对策研究 ..... 王 宾 / 242

## VI 国际借鉴篇

- B. 15** 发达国家生态治理经验、教训与启示借鉴 ..... 黄 鑫 / 259
- B. 16** 发达国家防范森林火灾发生的做法与启示  
 ..... 李 群 司海平 沙 涛 / 275

Abstract ..... / 283

Contents ..... / 285

皮书数据库阅读使用指南



# 总 报 告



## General Report

### B.1

## 中国生态治理的成就及机遇分析

孙若梅 于法稳 郭春娜\*

**摘 要:** 近年来,我国生态治理取得了显著成就。在生态文明制度建设和生态保护优先发展战略的新时代,生态文明制度建设、绿水青山就是金山银山的理论、数字科学和信息时代的技术为我国生态治理提供了良好的机遇。与此同时,也存在着实现全面遏制土地退化目标的长期性,破解生态系统的生产利用与生态保护优先冲突的紧迫性,自然保护区共享经济增长和社会发展成果的艰巨性,提升监测能力和构建现代监测体

\* 孙若梅,中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士研究生导师,中国生态经济学学会副理事长,主要研究方向为资源环境经济学;于法稳,中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士研究生导师,中国生态经济学学会副理事长兼秘书长,中国水土保持学会常务理事,中国林牧渔业经济学会林业经济专业委员会副理事长,主要研究方向为农村生态治理、农业可持续发展;郭春娜,中山大学岭南学院博士后,主要研究方向为计量经济分析方法及应用、经济增长等。



系的基础性等问题。通过对国家层面、区域层面、省级层面生态治理情况及其指数变化分析,针对中国生态治理的环境、森林、草原、水域四大对象,采取相应的政策措施。

**关键词:** 生态治理 成就 机遇 政策建议

## 一 改革开放以来中国生态治理取得的成就与思考

改革开放 40 年来,伴随着经济的高速增长和社会的巨大发展,我国生态治理大致经历了以生态管理促治理、以生态工程促治理、以治理体系现代化推动生态治理三个阶段。改革开放最初的 20 年,我国经济社会发展面临着若干重大生态挑战,如森林乱砍滥伐、围湖造田、陡坡地开垦、沙尘暴等,重点任务是制止生态破坏,大力植树造林,通过生态管理促进生态治理。1998 年,洪涝灾害敲响生态警钟,我国启动多项大规模生态工程建设,包括天然林资源保护、退耕还林还草、草原生态保护工程、防治荒漠化工程、湿地生态建设和生物多样性保护行动,进入以工程促生态治理阶段。2013 年以来,我国确立生态文明制度,实施生态保护优先发展战略,进入以治理体系现代化推动生态治理现代化的阶段。

本报告在给出生态治理内涵的基础上,将我国生态治理的成效概括为:生态治理体系不断完善,生态治理战略实现提升,生态治理机制逐步建立,实施大规模生态治理工程,生态治理效果显著。改革开放以来,不断完善法律法规体系,为我国生态治理奠定了法律基础;生态治理主体的多元化和参与性,推动着我国生态治理的现代化和全球化进程;生态保护优先发展战略的确定,凸显出我国生态治理中生态保护目标的核心地位;生态治理机制的不断完善,为多元治理主体的参与提供制度保障;重大生态工程建设的实施,在扭转生态系统恶化趋势和提升生态系统质量中发挥着不可替代的作用。



## （一）生态治理的内涵

生态治理的内涵，可从生态起点和治理起点两个方面解析。以生态为起点，生态治理是与生态系统、生态管理与建设、生态保护与修复、可持续发展、绿色发展等相对应和联系的范畴。以治理为起点，生态治理是与统治、管理、机制、行动相联系的范畴。

生态系统的概念、特征和类型是生态治理的自然科学基础。第一，生态系统的概念。生态系统是指由生物群落与无机环境构成的统一整体，包括一个区域内的所有生物机体之间的关系以及它们与物理环境间的相互作用。为了维系自身的稳定，生态系统需要不断输入能量，即生态系统不仅是一个地理单元，还是一个具有输入和输出功能的系统单位。第二，生态系统的基本特征是结构性和功能性。根据生态学原理，其结构性包括食物链结构、营养级结构、形态结构；其功能包括能量转化功能、物质循环功能、信息传递功能、生产力功能。第三，地球表面的生态系统类型包括海洋生态系统和陆地生态系统。其中陆地生态系统由农田生态系统、森林生态系统、草原生态系统、荒漠生态系统、湿地生态系统构成。在陆地生态系统中，农田生态系统是人工生态系统，农田的首要功能是保障国家和人民的粮食安全，其主要影响因素是经济社会发展水平；森林、草原、荒漠和湿地生态系统是自然生态系统，其首要功能是保障国土和人类的生态安全。本报告不涉及农田生态系统。第四，生态系统的衡量指标，包括数量规模、生产力水平、稳定性和多样性等。

生态治理可分为国家治理、社会治理和全球治理三个层面。在国家治理层面，生态治理主体是国家机构和政府组织。在社会治理层面，生态治理是通过建立在市场原则、公共利益基础之上的对话、协商、合作等方式以应对生态问题，生态治理主体包括政府部门、企业、社会团体和个人等。在全球治理体系中，生态治理体现为“共商共建共享全球治理观念”，展示中国智慧和拿出中国方案（王凤才，2018）。由生态管理到生态治理的转变，是我国社会经济发展的要求，是生态治理体系和治理能力现代化的必由之路。



## （二）生态治理体系不断完善

我国生态治理体系的突出成就是构建了生态治理的法律法规体系，生态治理主体从国家扩展到社会、企业和个人，积极参与全球生态治理并发挥重要作用。

### 1. 构建生态治理的法律法规体系

改革开放以来，我国陆续出台了自然资源管理与环境保护的相关法律法规，为生态治理提供了法律依据，如《森林法》（1984）、《草原法》（1985）、《土地管理法》（1986）、《水法》（1988）、《环境保护法》（1989）、《水土保持法》（1991）、《野生动物保护法》（1998）、《防沙治沙法》（2001）。

进入21世纪，生态治理的法律法规体系建设主要有两方面：一是与时俱进地对已出台的法律进行修正。如《森林法》于1998年和2009年进行了两次修正，在总则中强调发挥森林蓄水保土、调节气候、改善环境的作用；《环境保护法》于2014年修正，新增加了推进生态文明建设、促进经济社会可持续发展的总则，明确了本法所称的环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等，强调了保护环境是国家的基本国策。二是制定法规、管理条例和实施细则，完善法律体系，提升可执行性。主要包括《陆生野生动物保护实施条例》（1992）、《城市绿化条例》（1992）、《自然保护区条例》（1994）、《野生植物保护条例》（1996）、《土地管理法实施条例》（1998）、《水土保持法实施细则》（1998）、《森林法实施条例》（2000）、《林木和林地权属登记管理办法》（2000）、《占用征用林地审核审批管理办法》（2001）、《退耕还林条例》（2004）、《国家级森林公园管理办法》（2011）。

### 2. 生态治理主体逐步扩展

我国生态治理的主体，从改革开放初期的政府管理机构逐步扩展到企