依法治国视阈下

甘肃省生态文明建设路径探究

魏静 著

甘肃人民出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

作者简介

魏静，中共党员，哲学硕士，中共定西市委党校讲师。长期从事生态伦理的教研工作，参与完成一项甘肃省社科规划项目课题，先后在《建筑设计管理》等核心和省级刊物上发表论文十多篇，部分研究成果获得省直部门和地方党委、科研机构的表彰奖励。

依法治国视阈下

甘肃省生态文明建设路径探究

魏　静　著



甘肃人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

依法治国视阈下甘肃省生态文明建设路径探究 / 魏静著. -- 兰州 : 甘肃人民出版社，2018.9
ISBN 978-7-226-05333-1

Ⅰ. ①依… Ⅱ. ①魏… Ⅲ. ①生态环境建设－研究－甘肃 Ⅳ. ①X321.242

中国版本图书馆CIP数据核字（2018）第209501号

责任编辑:李依璇
封面设计:雷们起

依法治国视阈下甘肃省生态文明建设路径探究
魏 静 著
甘肃人民出版社出版发行
（730030 兰州市读者大道568号）
甘肃海通印务有限责任公司印刷
开本787毫米×1092毫米 1/16 印张13.5 插页2 字数223千
2018年9月第1版 2018年9月第1次印刷
印数:1~1000
ISBN 978-7-226-05333-1 定价:42.00元

目　录

第一章　绪论 ……001
　第一节　研究背景 / 003
　第二节　研究方法、现状与意义 / 008
　第三节　理论依据 / 019
第二章　生态文明建设与依法治国概述 …… 023
　第一节　生态文明与生态文明建设概述 / 025
　第二节　依法治国概述 / 051
第三章　我国生态文明建设概况及制约因素 …… 063
　第一节　生态文明建设取得的成绩 / 065
　第二节　我国生态文明建设的制约因素 / 080
第四章　甘肃省生态文明建设述评 …… 105
　第一节　甘肃省生态文明建设述评 / 107
　第二节　定西生态文明建设述评 / 117
　第三节　定西生态文明建设的SWOT分析 / 129
第五章　域外生态文明建设的政策措施及成效启示 ……137
　第一节　域外国家生态文明建设的政策措施 / 139
　第二节　域外国家生态文明建设的经验借鉴 / 149

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第六章　甘肃生态文明建设的路径探索 …… *157*
　第一节　以依法治国思想为指导，树立民众生态文明法治意识 / *159*
　第二节　贯彻落实依法治国，推进生态文明法治体系建设 / *170*
　第三节　健全生态保护体制机制，促进生态经济健康发展 / *183*
　第四节　以绿色发展观为指导，加快生态文明建设良性发展 / *191*
后　记 …… *202*
参考文献 …… *204*

第一章 绪 论

研究背景

研究方法、现状与意义

理论依据

第一节 研究背景

环境污染是民生之患、民心之痛，建设生态文明，关系人民福祉，关乎民族未来[①]。建设生态文明，就是要贯彻十九大报告提出的“山水林田湖”生命共同体观念，继续发展节约能源和绿色发展的产业结构、增长方式以及消费模式。2005年国务院发布《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，这是我国首次在中央政府文件中提出建设生态文明，大力弘扬环境文化，开展生态文明建设，以环境补偿促进社会公平，以生态平衡推进社会和谐，以环境文化丰富精神文明的生态文明理念。2008年，党的十七大报告把生态文明建设纳入全面建设小康社会的奋斗目标，提出要建设两型社会，即“资源节约型社会、环境友好型社会”。资源节约型社会是整个社会经济建立在节约资源的基础上，建设节约型社会的核心是节约资源，也就是在生产、流通、消费等各领域各环节，通过节能减排技术等综合措施，不断提高资源利用效率，尽可能的减少资源消耗和环境代价，以满足人们日益增长的物质文化需求的发展模式。环境友好型社会是一种人与自然和谐共生的社会形态，它的核心内涵是人类的生产和消费活动与自然生态系统协调可持续发展。这是生态文明概念第一次在党的报告中出现。

到了十八大，可以说是生态文明由两型社会的文明上升为“五位一体”，即经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设——这是着眼于党的十八大提出的全面建成小康社会、实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴，是推进中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的事业格局。在这里更进一步提出要将生态环境质量纳入到基本公

① 2015 年政府工作报告. https://baike.so.com/doc/8384937- 8702624.html.

共产品的范畴，从理论上明确了生态环境的显性价值，并就大力推进生态文明建设从指导思想、政策、重点、方法和路径作了全面阐述，同时提出建设美丽中国是未来我们的奋斗目标。十八大之后，围绕生态文明，中央连续发过三个大的文件：《生态环境监测网络建设方案》《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》及《关于深化环境监测改革 提高环境监测数据质量的意见》，这三个文件的提出，进一步明确了生态文明建设的领导责任和监管责任。

党的十八届三中全会明确指出，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。十八届四中全会则进一步明确，用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，促进生态文明建设。与此同时，诸多重大战略决策也为生态文明建设的法治化提供了重要的政策依据。在“依法治国，建设社会主义法治国家”现实背景下，逐步推进生态文明法治化建设成为依法治国的重要内容，把法治建设与生态建设相结合，用法治精神引领和指导生态文明建设，建成具有中国特色的生态文明制度体系，进一步开启和推进法治中国和生态中国的新时代，是当前生态文明建设亟待解决的问题。在这其中，地方生态法治的完善程度对于我国实现生态文明建设法治化，建设社会主义法治国家，具有不可替代的基础性甚至是决定性的作用。

由于受到“城乡二元”经济结构的影响，我国40年的城市化和工业化进程中大多缺乏统一科学的规划指导，特别是广大西部地区表现的尤为严重，当地的生态建设与环境保护出现了一些不容忽视的矛盾和问题，成为全面建成小康社会实现美丽中国的重要制约瓶颈。不破解环境问题，就难以破解“三农问题”，也就难以建成健康有序全面小康的社会，也将影响中国“两个百年”奋斗目标的最终实现。在中国广袤的版图上，甘肃是重要的生态屏障，也是我国生态最为脆弱的省份之一。积极发挥甘肃省生态环境的西部屏障作用，健全完善相关法规制度，对于做好甘肃省的生态建设与环境保护，实现甘肃经济的转型跨越发展具有重要的现实意义。

2015 年，《甘肃省生态保护与建设规划 (2014—2020年)》首次提出了甘肃生态“是西部乃至全国重要的战略稳定器，是丝绸之路经济带建设和实现中华民族伟大复兴的‘中国梦’的坚实生态后盾”[①]的新概念，进一步阐明了甘肃生态在区域经济社会发展和国家生态战略中的重要作用，丰富了甘肃生态的战略内涵，为甘肃生态建设理论提供了重要依据。《规划》提出，完善法规体系，强化环境监管和执法力度，建立健全甘肃省生态建设和环境保护法规，把生态建设和环境保护工作纳入法制轨道。用严格的法律制度保护生态环境，建立有效的生态文明法律制度。建立严格的生态保护红线制度，使生态建设和环境保护有法可依，环境监督有章可循，使破坏生态环境的犯罪行为得到及时、公开、公正、严厉的惩处，为生态环境建设营造良好的法制环境。这与国家强调的“依法治国，建设社会主义法治国家”的目标是高度契合的，也是解决目前甘肃生态问题“边治理、边发生”“已治理、又复发”的有力举措。

2016 年10月4日至6日，甘肃省委副书记、省长林铎在河西地区调研，他强调，要深入贯彻创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，依托区位优势，注重生态环境保护与建设，努力让河西地区在全省脱贫攻坚和全面建成小康社会进程中走在前列。同时，他还指出，要进一步牢固树立生态文明理念，以转变经济发展方式和发展循环经济为切入点，以建立系统完整的生态文明制度体系为根本之策，把生态保护与建设放在突出地位，建立健全生态保护长效机制，加强重点区域生态环境保护与修复，全力打造全省生态安全屏障。

2017 年10月18日，党的十九大胜利召开。《报告》进一步阐明了生态文明的重要性，并指出：“我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。”“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，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献。”自此，生态文

① http://www.gansu.gov.cn/art/2015/4/14/art_4786_233786.html.

需要全本请访问 www.ertongbook.com

明建设被推上了国家建设的战略高度。十九大报告还提出，要加快生态文明体制改革，建设美丽中国。通过推进绿色发展、着力解决突出环境问题、加大生态系统保护力度及改革生态环境监管体制等方面来从严解决生态文明建设中出现的各种问题。

近年来，甘肃坚决克服发展中的短期行为，杜绝以牺牲环境为代价的任何行为和不良发展方式，在生态文明建设上取得了显著成就。2013年，国家生态安全屏障综合试验区建设正式启幕，甘肃省加快了生态试验区建设步伐，例如加大敦煌水资源合理利用与生态保护等重大项目建设力度，全面实施祁连山生态保护与建设综合治理、“两江一水”区域综合治理、渭河源区生态保护与综合治理等重点生态建设规划。继续实施退耕还林还草、天然林保护、三北防护林等重点生态工程，加大防沙治沙力度，完成营造林350万亩。开展坡耕地水土流失综合治理，加强地质灾害防治，实施环境恢复治理工程，治理水土流失面积2000平方公里。同时，通过持续改善大气质量，巩固“兰州蓝”治理成果，提升生态环境科学化治理水平；把水环境质量目标纳入政府绩效考核，加强饮用水水源地保护、地表和地下水污染防治及城市黑臭水体治理，改善水环境质量。加强农业面源污染防治，破解农村垃圾污染治理难题，继续实施化肥、农药使用量零增长行动。加强工业污染源治理，尽快实现全面达标排放。加强重点防控区域重金属污染治理，坚决消除病险尾矿库、堆渣场、采空区等生态环境安全隐患。

以距省会兰州仅98公里的定西市为例，素有“甘肃咽喉、兰州门户”之称的定西市，是古“丝绸之路”重镇和新欧亚大陆桥必经之地。但是当前定西市的生态环境形势是比较严峻的，生活污染、生产污染和工业污染尤为严重，近年来城市化的扩张和农村社会的转型，使定西市周边农村地区的生态环境遭受着更为严重的污染。面对严酷的自然条件和严峻的生态形势，定西市历届党委、政府多年来高度重视并积极作为。2013年，定西市积极向国家申请创建国家生态文明先行示范区，2014年获得国家发改委等六部委的批复，被列为国家生态文明先行区建设第一批名单。获批的《定西市国家生态文明先行示范区建设实施方案》范围涉及定西市整个行政区域，实施期限为2014—2018年。获批的生态示范区建设，就是要突出

“绿、旅、新”产业特色，以及全面实施可持续发展战略，遵循生态规律和经济规律，坚持经济、社会和生态效益的统一，合理利用自然资源，维护良好生态环境，大力发展生态效益型经济，促进生态优势向经济优势转变，以提高人民生活质量和环境质量为根本目的。

2016 年，定西市第四次党代会将“生态立市”确定为第一战略，要求全市把生态环境建设作为推动经济社会发展的基础性工作来抓，坚持保护与治理并重原则，把保护生态作为扶贫开发的生命线贯穿到扶贫开发的全过程，把精准扶贫与生态环境治理紧密结合起来，通过生态建设和生态补偿，帮助一部分贫困人口脱贫，实现“百姓富”与“生态美”有机统一。定西市大力实施生态立市战略，围绕“天蓝地绿水清”的生态目标，加快推进生态屏障建设，全力打造国家生态文明建设先行示范区，下决心下大力气改善生态环境，坚决避免让生态环境继续恶化，表现出定西人民加强生态文明建设的坚定意志和坚强决心。

生态文明必须要有相关法律制度的保障。实践一再证明，在法治建设不健全的情形下，很难实现生态的可持续发展，但生态文明建设的法治化需要在社会、经济各个层面通过相应的制度、机制和措施进行贯彻和实施。要完善相关生态法律政策，以完善的生态立法保证国家生态决策的正确性；要保障生态政策的执行力，切实贯彻实施生态经济战略，运用和强化法治保障手段，培育公民的绿色生产生活理念；要保障国家级生态文明模示范区建设积极、健康发展，如期达到国家级生态示范区建设标准，务必将定西打造成城市格局合理、生态经济高效、生态文化浓厚、生态制度完善的西部生态文明城市。

当然生态文明建设进程从来都不是一簇而就的，政策法律依据不能理所当然地成为一国实现生态文明法治化的充分条件。我国正处于社会主义初级阶段，在这一基本国情的前提下，要从根本上解决生态建设与环境保护问题，注重法治作用的同时，还必须全方位、多角度的考察生态文明建设过程中的各种关系，特别是要理顺好、协调好生态建设与经济、社会、济源、环境的关系。这既是解决目前定西发展所面临的问题的客观要求，也是当前脱贫攻坚，全面建成小康社会的必由之路。

第二节　研究方法、现状与意义

一、研究方法

（一）文献研究法

前期通过相关文献查阅依法治国、法治中国、中国共产党重大决议、生态文明建设等相关书籍，充分利用现有的图书资源。对文献和文章进行学习，特别是对生态文明建设和全面依法治国内涵的把握和认知，深入了解学术界对相关课题的研究方向、研究目标和研究成果，认真梳理和总结学者核心观点，并通过对当前所面临的问题进行反思，对于当前国家面临的生态问题现状进行分类，不断深化和提炼有价值的生态文明建设措施和方式。

（二）SWOT分析法

SWOT 分析法是一种广泛使用的战略分析和选择方法，主要针对组织发展所面临的机遇和挑战、自身所具有的优势和劣势进行综合分析，提取主要影响因素作为战略决策的依据，SWOT 分析中的S、W、O、T 就代表了进行该种战略分析所依据的四个维度，它们分别是优势、劣势、机会、威胁四个英文单词的首字母缩写，该四个维度组成了进行SWOT 矩阵分析的四个象限区间，并通过不同区间组合运用从而确定和选择不同的战略类型，从而为组织未来发展选择新方向与新途径。

二、研究现状

（一）国内研究现状

我国学界对生态文明的关注发端于20世纪 80年代，在当时人们关注的主要是经济领域，对生态、资源的认识还不够深刻。直到近十多年来，尤其是党的十七大将生态文明纳入国家治理理念以后，国内关于生态文明的

研究逐渐升温，出现了大量的研究专著、译著和论文。梳理国内关于生态文明建设的探讨，研究视角既包括对理论层面的探讨，也包括对实践路径层面的探讨。就理论层面来说，又多以围绕生态文明内涵、特征、地位和作用等方面探讨居多。

1.国内对生态文明的研究

据考证，率先提出生态文明这一概念的应当是我国著名生态学家叶谦吉先生。1987年，在全国生态农业问题研讨会上，叶先生就明确提出了应“大力加强生态文明”[①]的思想。那么到底什么是生态文明？通过综合国内学者研究的成果，基本上是从这两种思路开始的。

首先是从整个人类文明发展史的角度出发，沿着“原始文明—农业文明—工业文明—生态文明”来展开，也就是把生态文明看作是“在原始文明、农业文明和工业文明之后出现的一种新的更高层次的文明形态”[②]。持有此观点的学者不在少数，如中央编译局的俞可平教授，他认为：“如果从原始文明、农业文明、工业文明这一视角来观察人类文明形态的演变发展，那么可以说，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，是人类发展迄今最高的文明形态。”[③]陈学明教授也基本上赞同这样的观点，在他看来，渔猎文明、农业文明、工业文明和生态文明在发展序列上是前后递进的。著名生态文明专家余谋昌教授在通过对人类不同时期文明做出比较研究后认为，人类文明的发展从史前文明开始，到农业文明和工业文明阶段走完之后，现在将要走向生态文明发展的新阶段。吴谨菁等从“五位一体”的视角探讨生态文明建设，并通过它们之间的相互关系论证生态文明建设的科学内涵和特色本质。谷树忠等从三个关系即人与自然、生态文明与现代文明及生态文明与时代发展的不同关系中，阐释生态文明建设的内涵，着重研究的是人与自然之间的关系，人与自然之间的和谐；其次从生态文明与现代文明之间的关系方面研究了生态文明建设的

① 1987 年 6 月 23 日,《中国环境报》上发表了《真正的文明时代才刚刚起步—叶谦吉教授呼吁开展生态文明建设》一文,对叶谦吉教授的生态文明新主张进行了介绍。

② 朱桂云:《科学发展观引领下的生态文明城市建设研究——以贵阳为例》,《武汉大学博士学位论文》2014 年。

③ 俞可平:《科学发展观与生态文明》,《马克思主义与现实》2005 年第 4 期。

必要性；最后，从研究生态文明与时代发展的关系来系统论述生态文明的科学内涵。

其次是从当代社会文明构成的视角出发，沿着“物质文明—精神文明—政治文明—生态文明”来展开，也就是“把生态文明理解为与物质文明、精神文明以及政治文明等并列的一种新的文明成分”。[①]国家环境保护部副部长潘岳就是这种观点的持有者，早在2006年9月27日，潘岳在《学习时报》撰文时就曾指出，所谓“生态文明，是指人类遵循人、自然、社会和谐发展这一客观规律而取得的物质与精神成果的总和”[②]。杨朝霞则依托于生态文明所提出的历史背景与发展历程，把生态文明的概念与可持续发展的理念进行异同辨析，更加深入的阐释生态文明的内涵和概念，为生态文明的建设提供目标导向。

当然，除了遵循上述两方面的研究思路外，还有部分学者从广义和狭义相区分的角度来定义生态文明。如中央编译局的研究员丁开杰就是其中的代表，在他看来：“狭义的生态文明，一般限于经济方面，即要求实现人类与自然的和谐发展；而广义的生态文明，则囊括了整个社会的各个方面，这不仅要求实现人类与自然的和谐，而且也要求实现人与人的和谐，是全方位的和谐，尤其追求社会公正。”[③]

对于生态文明特征的探讨，学者们给出的解释可谓仁者见仁，智者见智，但归纳起来可分为生态意识、生态制度和生态行为等三个方面。中央编译局丁开杰直接用“五性”来概括生态文明的特征，即“独立性、整体性、相对性、反思性和过程性”。[④]严耕教授从整体性的视角，把生态文明的特征总结为三个方面：“1.生态文明是对传统农业和现代工业文明的“扬弃”；2.生态文明强调人与自然的和谐相处；3.生态文明强调生态系统的生态价值、经济价值和精神价值的统一和共同实现。”王玉平教授在《光明日报》撰文，以“较高的环保意识，可持续的经济发展模式，全民自觉

① 赵成:《生态文明的内涵释义及其研究价值》,《思想理论教育》2008 年第 5 期。

② 潘岳:《社会主义生态文明》,《学习时报》2006- 9- 27。

③ 丁开杰:《生态文明建设:伦理、经济与治理》,《马克思主义与现实》2006 年第 4 期。

④ 丁开杰:《生态文明建设:伦理、经济与治理》,《马克思主义与现实》2006 年第 4 期。

地保护和消费行动以及公正合理的制度保障”[①]对生态文明的基本特征进行了概括。[②]杨通进教授认为：“生态文明最重要的特征是强调人与自然的和谐，经济模式是生态经济，强调人类整体利益的优先性，倡导全球治理和世界公民理念，突显自然的整体性及其内在价值的有机自然观是生态文明的重要价值理念。”[③]另外，姬振海在《生态文明论》、刘湘溶在《生态文明论》、徐春著在《可持续发展与生态文明》、廖福霖在《生态文明建设理论与实践》等著作中都从不同的层面对生态文明特征予以了概括。何克东从加强顶层设计推进发展观念变革、协同推进生态文明与工业文明、在科学发展的主基调和转变经济发展方式的主线中推进生态文明建设三个层面，提出全方位推进全社会的生态化变革和绿色转型，从而全面实现我国现代化建设的发展目标[④]。彭强根据四川省生态文明建设指标体系，探索低碳循环经济、可持续发展和生态承载能力等生态城市建设的科学理论。毛惠萍等详细阐述生态文明建设的内涵，从目标、主体、过程、考核四个方面深刻剖析生态文明建设的模式，并根据不同特征衡量生态文明建设的绩效评价体系。

对于选择何种路径来推进生态文明建设，学者们的争议比较大，具有代表性的观点主要集中在以下几点：

从体制、机制层面对生态文明建设路径展开研究。生态文明建设体制包括经济体制、社会体制、文化体制、管理体制及立法制度等诸多方面内容。学者裴玮在《宁夏社会科学》撰文，通过从“理论体系研究、实践方法探索、行动体系构建、文化融合”[⑤]等几个方面对生态文明融入国家建设的全过程进行了深入探讨。张保伟则以文化的视角，“从知识供应机制、物质驱动机制、社会参与机制、制度保障机制和社会评价机制”[⑥]等几个方面入手，系统分析了生态文明建设的优化策略。另外还有学者郑少华通过

① 中国社会科学院邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心:《论生态文明》,《光明日报》2004- 4- 30。
② 严耕、杨志华:《生态文明的理论与系统建构》,中央编译局出版社,2009 年版,第 175 页。
③ 杨通进,高予远:《现代文明的生态转向》,重庆出版社,2007 年版,第 4 页。
④ 何克东.我国生态文明建设的实践困境与实施路径[J].四川师范大学学报,2013 (06) 。
⑤ 裴玮:《积极探索中国特色生态文明融合共建道路》,《宁夏社会科学》2013 年第 1 期。
⑥ 张保伟:《生态文化建设机制及其优化分析》,《理论与改革》2011 年第 1 期。

需要全本请访问 www.ertongbook.com