

生态文明视域下贵州省 生态治理的问题分析及对策

汪磊

(贵州大学, 贵州 贵阳 550025)

摘要: 生态治理已成为贵州省政府治理能力的重要构成。贵州的生态治理的发展现状,已经提示了生态治理政策、生态治理主体以及生态破坏活动等方面存在的问题与挑战。作为全国生态文明先行示范区,贵州的生态治理应立足于转变治理理念、做好顶层设计、优化制度衔接,并引入市场机制,进一步提升治理能力。

关键词: 生态文明; 生态治理; 生成机制; 生态风险

中图分类号: X321 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6924(2016)05-107-110

生态文明是继农业文明、工业文明之后人类社会可持续发展的全新范式。党的十八大首次把生态文明纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局。2015年国务院发布《关于加快推进生态文明建设的意见》明确指出生态文明建设关系人民福祉,关乎民族未来。可以说,“生态文明建设的提出顺应了亿万中华儿女对美好家园的热切期盼和强烈愿望”。当前,我国正面临着资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻现实,客观上迫切需要实施积极有效的生态治理。生态治理作为影响人类社会及经济可持续发展的重要因素,已成为现代社会治理的主要模式和方向。贵州地处长江、珠江两大流域的上游,是我国重要的生态安全屏障。近年来,贵州先后在石漠化治理、矿区生态恢复、流域生态治理以及草海生态保护等方面积累了一些经验,但受自然、地理以及历史等因素的长期影响,贵州省生态系统存在着天然的脆弱性,长期面临着繁重的生态治理任务。本文试以生态文明为研究视角,以生态治理为研究内容,深刻剖析贵州生态治理过程中面临的问题与挑战,探究优化贵州生态治理的对策建议。

一、生态治理的概念及内涵

目前,学术界关于生态治理的研究尚处于起步阶段,对生态治理的概念没有形成统一认识。有学者认为生态治理是以不破坏生态或减少对生态环境的影响为主线,通过政府、企业和第三部门等共同参与,并制定和实施法律及措施来保障生态不受破坏和修复自然环境,最终达到生态良好、环境优化、人与自然和谐相处的管理过程;有学者认为生态治理是指以政府为核心的多元行为主体,以有效促进公共利益最大化为宗旨,民主运用公共权力并以科学的方法,依法制定与实施法律、法规及措施来保护生态环境、控制污染及解决环境纠纷,最终达到良性生态循环和实现人与自然和谐相处的管理过程;也有学者提出,从狭义角度,生态治理指生态学意义上的对资源与环境的修复和污染整治,从广义上理解更包含了生态文明建设过程中各生态治理参与主体的思维理念、行为模式制度安排和方式手段等的总和。

基于公共管理视角,本文将生态治理定义为:从生态系统的自然属性和社会属性出发,综合运用法律、行政、经济等多种手段,在充分发挥政府主导作用的基础上,引入企业、第三部门以及公众等多主体积极参与减少人为因素对生态系统的干扰,恢复生态系统的自我调节能力,使生态系统朝良性循环方向发展。

二、贵州省生态治理发展概述

长期以来,受自然条件、地形地貌、历史因素以及经济发展等因素的影响,贵州生态环境十分脆弱,治理任务日趋紧迫。借鉴董锁成关于生态治理的维度理论,本文从生态经济、生态

环境、生态制度、生态文化等维度对贵州省生态治理进行概述。从经济层面看，生态破坏活动大多与企业层面的产业行为有关，发展生态经济是从源头上实施生态治理的有效途径。近年来，贵州省在农业领域大力推行以林菌、林畜、林禽、林下产品加工、休闲旅游、生态疗养等为特色的林下经济，在工业领域大力发展煤电磷、煤电化、煤电铝等一体化循环经济，生态经济对省域经济的贡献度不断增大；从生态保护层面看，截止到 2014 年底，贵州 44 条主要河流 85 个监测断面达标率为 81.2%，出境河流断面水质达标率为 85.7%；9 个中心城市集中式饮用水源水质达标率为 100%。全省森林面积达 1.295 亿亩，森林覆盖率达到 49%。治理石漠化面积 5918.6 平方公里，全省石漠化土地年均减少幅度约为 1.5 肠，石漠化恶性蔓延趋势得到有效遏制。；从生态制度层面看，近年来，贵州省不断推进生态文明制度建设和体制机制创新，先后出台多项法律法规，为生态文明建设提供制度保障。如为保障长江、珠江两大流域的生态安全，组织编制了《贵州省生态文明先行区建设规划（2013—2020）》和实施方案；为提升生态治理的综合效应，编制了《贵州省水利建设生态建设石漠化治理综合规划》和《贵阳建设生态文明示范城市规划（2012-2020 年）》为强化领导干部的责任意识，出台了《贵州省生态环境损害党政领导干部问责暂行办法》和《贵州省林业生态红线保护工作党政领导干部问责暂行办法》，是全国第一个在省级层面出台涉及生态治理的干部问责办法文件的省份；从生态文化层面看，2009 年举办的第一次生态文明论坛贵阳会议上，贵州首次提出了“绿色经济”的概念，其后每年的生态文明贵阳国际论坛都致力于生态文明理念的传播、生态治理知识的分享、生态保护行为的倡议，2015 年的生态文明 I 贵阳国际论坛更是专设了“生态治理与美丽中国：新常态下的机制创新与能力建设”主题论坛，为生态文明建设提供了思想指引。

三、面临的问题与挑战

（一）全面建成小康社会的倒逼压力

全面建成小康社会的核心在于解决极端贫困。人口。贵州是全国脱贫任务最重的省份之一，其贫困范围最广，贫困人口最多，贫困程度最深。按照，2300 元的国家扶贫标准，2014 年贵州省农村贫困人口 623 万，占全国总数的 8.9%，贫困发生率 18%，远高于全国 7.2% 的贫困发生率。减贫脱贫压力十分巨大。自 2013 年开始，贵州开展了以县为单位的同步小康创建活动，并构建了涵盖经济发展、社会和谐、生活质量、民主法治、文化教育以及资源环境六大指标的统计监测体系，监测结果表明，2014 年全省全面小康实现程度仅为 76.4%，经测算，每年需要保持 4.59% 的平均增长速度，才能在 2020 年与全国同步进入小康社会。而依据目前的增长速度，很难实现该目标。此外，贵州全面小康社会统计监测体系中的人均生产总值、城乡居民收入属于必须达标的核心指标，此两项指标均与经济增长水平高度相关，是制约贵州全面建成小康社会的核心要因。因此，在工业强省和城镇化战略的带动下，在最后 5 年的倒计时阶段，全面建成小康社会的压力会倒逼经济增长方式，要防止各区县为片面追求经济增长，大上快上粗放型污染型投资项目，破坏生态环境，尤其是一些偏远的县区和乡镇处于生态治理网络的末端，生态环境脆弱，监控极其困难，容易发生生态污染事件。实际上，2014 年贵州各级法院共受理涉生态环保类案件 2319 件，而 2015 年仅 1-8 月份受理的涉生态环保类案件就达到 2081 件，生态破坏呈上升趋势。

（二）生态治理政策碎片化严重

由于生态系统本身具有范围性、公共性、外部性等特征，生态治理既涉及生态系统又涉及环境资源，既涉及自然因素又涉及社会因素，既涉及法律因素，又涉及行政因素，既涉及公众因素，又涉及领导干部因素，是一个复杂的系统工程。贵州生态治理的范围广、类型多、难度大，治理对象包括石漠化治理、水土流失治理、流域生态治理、草海生态治理等诸多内容。由于这些治理对象异质性较强，空间尺度不同，破坏机理各异，已有的治理政策具有目的性、针对性、应急性、可操作性等特点，很难通过制定统一的生态政策实施治理。加之不同层级的政府之间目标不一致，信息不对称，行动不协调，不同的治理政策之间既缺乏宏观层面的系统性，又缺乏微观层面的操作性，既缺乏横向的兼容性，又缺乏纵向的配套性，各种政策之间缺乏衔接、协调和配合，存在严重的政策盲区或者政策冲突，碎片化现象十分突出。以生态补偿为例，当前，国家层面尚缺乏系统性法律，仅党的十八大报告提出建立生态补偿制度，法律法规建设严重滞后，因此，贵州也无法建立省级层面的系统性的生态补偿法律法规，仅针对特定的生态系统制定了一些暂行办法，如《贵州省赤水河流域水污染防治生态补偿暂行办法》、《贵州省中央财政森林生态效益补偿基金管理实施细则》、《贵州省红枫湖流域水污染防治生态补偿办法（试行）》，这些生态补偿办法是大多集中于纵向补偿，横向补偿的法律法规相对较少。此外，由于生态资源的合理定价是生态补偿的重要环节，但目前贵州省关于自然资源资

产权制度、自然资源的定价机制都没有形成很好的法律法规支撑，定价机制主要依靠行政手段，政策之间碎片化现象突出。

（三）生态治理的主体单一

当前，政府生态环境管制是我国生态治理的主流模式，政府部门同时也是推进生态治理的主导力量。然而，由于政府部门可配置的资源有限、可投入的精力有限、可应用的技术有限，政策法规碎片化，生态治理过程中的政府失灵现象频繁。实际上，对于贵州这样的喀斯特山地省份而言，其环境敏感度高，生态脆弱性强，生态环境破坏容易恢复难，以政府为单一主体的传统治理模式越来越体现出诸多弊端。以流域生态治理为例，2014 年贵州省政府决定在全省包括乌江流域等在内的 8 大水系实施环境保护河长制。目前来看这种治理模式治理主体单一，属于事后控制，无法做到事前防范，治理效果不可能长久。以乌江流域为例，2015 年 3 月贵州省环保厅对乌江二级支流洋水河的监测结果表明，按照三类标准，洋水河总磷最高超标达 435 倍^①。又如水土流失治理，第三次水土流失遥感普查结果表明，贵州省水土流失面积达 5.5 万余平方公里，占全省土地总面积的 31.4%，严重的水土流失造成了大面积的石漠化，远没有达到预期的治理效果。此外，单一主体的治理模式还无法解决生态治理过程中所需的资金问题。尽管贵州投入的环保资金呈逐年上升趋势，但环保资金投入占 GDP 比重却呈下降趋势（见表 1）。

表 1 贵州省历年环保资金投入情况表(2008—2013 年)^②

指标名称	2008	2009	2010	2011	2012	2013
环保资金投入(亿元)	50.74	69.78	89.52	106.70	97.35	138.81
环保资金投入占 GDP 比重(%)	1.4	1.8	1.9	1.9	1.4	1.7

（四）生态破坏活动频繁

贵州生态资源的破坏活动主要来自两个方面：一是自然灾害带来的破坏效应。干旱灾害已成为贵州最为普遍的气象灾害。近十年贵州先后发生了 2005 年夏旱、2006 年西部春旱和黔北特大夏旱、2009 年 7 月至 2010 年 5 月夏秋连旱叠加冬春连旱的罕见特大干旱、2011 年的特大夏秋连旱和 2013 年的夏旱，高频次、长时间、大范围的干旱致使贵州生态环境严重恶化，石漠化趋势加重，逐步形成区域性旱灾的恶性循环，同时还破坏了林业生态产业

链，降低了生物多样性；二是人为因素对生态环境的破坏。贵州省地形破碎，人口密集，耕地偏少，加之坡耕地所占比例大，水土流失严重，人地矛盾突出，经济发展滞后，农户乱砍滥伐、过度放牧、毁林造田、非法开采、非法排污等破坏生态环境的现象时有发生。如 2012 年贵州省剑河县杨某在未申办林木采伐许可证的情况下，雇请他人将白剑山场阔叶林 1126 株全部采伐，严重破坏林业生态环境。又如铜仁市万山区民众对土法炼汞产生的环境危害性缺乏认识，土法炼汞造成对环境污染的现象时有发生。相关统计数据表明，仅 2013 年 1 月至 2014 年 3 月期间，贵州省查处各类破坏生态保护案件达 7300 余起，处理违法犯罪人员 1.3 万余人（次）。

四、对策建议

（一）筑牢底线思维，转变治理理念

守住发展和生态两条底线，是习近平总书记对贵州经济社会发展的明确要求。随着全面建成小康社会进入倒计时阶段，贵州经济社会发展既面临着“赶”“转”结合的现实难题，同时还面临着脱贫攻坚的艰巨任务。思路决定出路，在“十三五”期间，贵州省各级政府应该筑牢底线思维，警惕各级政府的焦虑情绪，防止各级政府盲目的投资冲动。尤其是县级政府，既是全面小康建设的基本单位，又是省域经济增长的助推器，还是招商引资的重要主体，因此，各级政府要树立“绿水青山就是金山银山”的政绩观，严防在招商引资过程中引入污染型、粗放型等低端产业，引导贵州特色产业向绿色产业、低碳产业、有机产业等方向转化。

（二）做好顶层设计，优化制度衔接

生态治理是涉及生产方式、生活方式、思维方式和价值观念等层面的系统工程，生态治理

重在制度建设，制度建设重在事前防范。贵州要实现有效的生态治理必须做好顶层设计。当前，我国生态治理尚处于起步阶段，国家没有制定生态治理的大法，贵州生态治理的顶层设计无可参照的蓝本。在此背景下，贵州省应该充分利用生态文明先行示范区的政策优势，先行先试，大胆创新，在国家层面法律法规的框架内做好省级生态治理顶层设计。具体而言，就是要以生态治理的时间维度为序，充分借鉴系统思维，本着“调整存量，做优增量，整合制度”的原则，按照事前预防类制度—事中管制类制度/激励类制度—事后补救类制度建设的逻辑思路，针对生态污染的不可逆性，通过制度层面的顶层设计，修正传统偏重于事后控制的“谁开发，谁保护，谁污染，谁治理”的制度模式，摒弃单一依靠“末端治理”的线性思维，将源头预防、过程控制与末端治理结合起来，并结合贵州的自身特色，不断理顺制度之间的协调性、配套性和兼容性，优化制度之间的衔接，建立健全生态治理制度体系。

（三）引入市场机制，提升治理能力

当前，贵州生态治理的主要手段是依靠行政指令、行政监督等刚性措施，着重强化政府官员的监管责任，如 2015 年出台的《贵州省生态环境损害党政领导干部问责暂行办法》，对企业的处理措施主要以罚款为主，2014 年贵阳市查处部分企业破坏生态环境案件环保案件 144 起，处罚金额约 437 万元。实践证明，传统的治理手段容易导致政府失灵，政策失效。党的十八届三中全会明确指出要“使市场在资源配置中起决定性作用。”对企业而言，应通过引入市场机制，运用经济手段，根据区域内的环境容量来确定排放总量，在污染物排放总量不超过允许排放总量的前提下，内部各污染源之间通过货币交换的方式相互调剂排污量，从而达到减少排污量、保护环境的目的，从而形成有效的激励机制，降低治理成本，提高生态治理的效率；对公众而言，可由政府部门对可能造成污染的产品销售征收押金，当公众把废弃的物品送到指定地，即退还该笔费用，从而对公众行为形成约束，减少或避免生态污染。通过引入市场机制引导企业、公众积极参与生态治理，逐步形成政府、企业和公众多方共同参与的治理结构，从而有效提升贵州省生态治理的综合能力。

（四）扩大宣传力度，预警生态风险

生态治理重在制度建设，制度建设重在执行落实。生态治理本质上要求通过相应的法律法规约束和规范政府部门、私人部门以及社会公众的行为，减少对生态环境的破坏。贵州全省文盲率偏高，如毕节市、安顺市、黔西南州等文盲率均高于 10%，公众文化素质偏低，生态保护意识淡薄。建议贵州省设立省级层面的“贵州生态日”，通过每年定期举办相关的活动广泛宣传生态文明建设理念，组织公众学习相关法律法规。同时充分发挥贵州大数据产业优势，借助云上贵州平台，综合应用 3R 技术（GIS, RS, GPS），逐步实现对生态系统的实时监控，并从大数据中提炼相关信息，识别出各环节的生态风险，提前做好生态风险预警工作，为贵州省生态治理提供有益的决策支撑。