

---

# 关于重庆生态保护区纳入国家生态文明先行示范区的探讨

陈文权<sup>1</sup> 余雅洁

“生态文明建设”和“环境保护”成为近年来全国两会的热门话题。2014年3月，重庆市的全国政协委员在十二届全国政协会议上联名提交集体提案呼吁，将重庆渝东北生态涵养发展区和渝东南生态保护发展区纳入首批国家生态文明先行示范区。国家生态文明先行示范区，是由国务院决定选择100个代表性的地区开展该示范区建设，探索符合我国国情的生态文明建设模式。渝东北生态涵养区地处三峡库区、秦巴山区连片特困地区，是长江流域重要生态屏障；渝东南生态保护发展区地处武陵山连片特困地区，是国家重点生态功能区与重要生物多样性保护区。因此，若将“两区”地区纳入国家首批国家生态文明先行示范区，可修复和增强两区生态功能，以确保长江流域乃至全国生态安全。

## 一、渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区纳入国家生态文明先行示范区的重要意义

渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区既是国家重点生态功能区，又是全国重点集中连片贫困地区，其生态保护与脱贫攻坚的协调推进在全国具有典型性。若将重庆的“两翼”地区纳入国家生态文明先行示范区，将会产生较大的实践意义。

### (一)有利于促进重庆五大功能区域科学发展

2013年召开的市委四届三中全会标志重庆迈入“五大功能区域”发展战略时期。五大功能区域发展战略将全市划分为都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区、渝东北生态涵养发展区和渝东南生态保护发展区。该战略进一步明确了区县的功能定位，确定了区县之间的差异化发展。渝东北、渝东南区域作为生态涵养、生态保护发展区，需要实现发展理念和发展方式的转变，把涵养和保护生态作为第一要务。“两区”地区若被纳入国家生态文明先行示范区，将会在国家的大力支持下结合自身资源环境特点和生态文明建设基础，调整和增加体现地方特色的发展任务。“两区”地区保护好自已的青山绿水，体现与其它四个功能区域的整体性、互补性和联动性，实现全市“一盘棋”发展。

### (二)有利于探索生态建设与改善民生相结合之路

因人文地理环境的限制，渝东北和渝东南绝大多数地区面临经济发展与生态保护的双重压力。一方面，“两区”是全国重点集中连片贫困地区、少数民族地区。渝东北、渝东南2012年GDP仅为1952亿元、630亿元，与其他功能区域GDP相差甚远。当地群众就业和生活困难，政府需大力发展经济，以增加政府财政收入来改善民生。另一方面，“两区”生态功能脆弱，资源环境承载能力较低，不具备大规模高强度工业化城镇化开发的条件。也就是说，政府不能靠走工业化的道路来大力发展经济，需在保护环境的前提下改善民生。这就需要渝东北和渝东南两大区域探索出一条生态建设与改善民生相结合的经验之路：在国家资金、项目、政策的大力支持下，在体制机制创新、管理制度创新、区域协调机制创新等方面进行实践探索，加大生态环境保护力度的同时确保当地群众安稳致富。“两区”的特殊性使其必须探索创新出一条不同的发展道路，待形成有效模式后，可予以在全国类似经济欠发达地区进一步推广。

### (三)有利于构建国家生态安全屏障

渝东北生态涵养区与渝东南生态保护区作为全国最大的淡水资源储备库和长江上游生态安全屏障，肩负着水土保持、淡水

---

<sup>1</sup>作者简介：陈文权中共重庆市委党校公共管理学教研部主任、教授；余雅洁中共重庆市委党校行政管理专业2012级硕士研究生

---

储备、南水北调、生物多样性保护等战略任务。如果“两区”的发展走传统工业化路子，即通过引进高污染、高耗能产业，搞重化工业的不可持续性发展策略，不仅不会使“两区”经济大发展而且会危及三峡库区和长江中下游地区的人们生存，最终导致全国的生态环境遭到破坏。所以必须在全国“一盘棋”的战略指导下，“两区”按照国家生态文明先行示范区的要求加快建设，建立完善的生态保护机制，以构建长江流域乃至全国生态安全屏障。

## 二、渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区生态文明建设存在的问题分析

重庆直辖以后，经济实力和综合实力迅速提升，成为西部地区拥有较强竞争力的城市化之一。但渝东北、渝东南区域因财力薄弱、地处偏远山区等原因，其生态文明建设仍存在诸多问题。

### (一)政府生态管理观念需要转变

我国确立社会主义市场经济体制以来，政府作为发展经济的主导者，常常忽视生态系统的修复能力和承载能力的有限性而片面追求经济增长。特别是经济欠发达地区渴望快速发展，以经济发展指标(GDP)作为最大政绩。一方面，要快速发展当地经济，唯有上新项目、扩大投资，走工业化的路子才能

在短时间里筹集足够的财力满足辖区内基础设施建设和社会保障等方面的支出;另一方面，经济欠发达地区的公众对物质层面的期待远远大于精神层面、环境层面的期待。群众期待能够尽快脱贫致富，过上小康生活。这就导致当地政府为保持社会稳定，不得不把经济发展摆在首位，甚至认为在财力有限的情况下，不宜过早强调生态环境的问题。

### (二)政府生态管理职能有待加强

较长时期以来，我们的地方政府是一个“生产型政府”或“经济型政府”，不仅忽视了社会管理和公共服务，而且也忽视了环境保护。GDP上去了，但清洁的空气和优质的水源没有了。这是政府职能错位、缺位的突出表现。随着市场经济体制的不断完善，政府充当经济建设主体和投资主体的角色已不能适应市场经济的发展。同时，以政府为唯一主体和政府以强制性手段为主的传统生态环境管理制度也受到挑战。生态保护区域的政府应构建引导型政府生态管理职能模式，走生态环境保护与经济社会发展相统一的道路，明确生态管理职能为其基本职能。渝东南和渝东北地区属于生态敏感区、生态脆弱区。

### (三)政府绩效考核体系不够完善

过去我们对区县的考核，对基础条件不同、经济发展不同的地区实行政绩考核“一刀切”的做法，忽视了功能区域定位不同，发展导向不同，对其绩效考核体系应有所区别。客观上对渝东北、渝东南两区域采取工业化的政绩考核体系进行考核，无疑是在“鼓励”当地政府以牺牲生态环境的代价去大力发展高污染、高耗能产业，盲目追求GDP。所以对“两区”的政绩考核，应明确保护好青山绿水是其首要任务;要大大降低其经济增长贡献度考核的指标权重，提高对生态环境保护、农业与旅游发展类指标的考核权重。

### (四)公众生态文明意识较为薄弱

重庆是集大城市、大农村、大库区、大山区为一体的直辖市，地区间差异较大，经济欠发达地区教育、法治、民主等建设进程相对滞后，公众的素质参差不齐。一方面，经济欠发达地区的公众因其生活困难，脱贫致富的愿望强烈，对物质层面有着强烈的期待。公众更多强调物质化层面的发展而忽视生态环境的保护与管理。在经济理性的驱动下，部分公众看到是经济利益，却无视保护环境的责任，自觉或不自觉地发生一些破坏环境的行为。另一方面，由于我国的传统政治文化强调个体的依附性而非参与性，加之公众参与渠道和方式的不畅通，公众参与环保的热情不高。多数公众认为生态管理仅为政府之事，缺乏主动参

与生态管理的意识，导致经济欠发达地区的生态管理成效不佳。

### 三、加强渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区生态文明建设的思考

建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计<sup>[1]</sup>。根据《国家生态文明先行示范区建设方案(试行)》中关于国家生态文明先行示范区的申报条件要求，基于自身环境资源和经济水平，笔者提出了渝东北、渝东南区域进行生态文明建设的四点思考。

#### (一)更新观念-确立政府生态优先的价值取向

党的十八大报告首次单篇论述生态文明建设，提出“建设美丽中国，实现中华民族永续发展”<sup>[2]</sup>的宏伟目标。执政党面对“资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化”<sup>[3]</sup>的严峻形势，强调“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”<sup>[4]</sup>。由此可见，生态文明建设已上升为执政党的国家战略，而生态文明建设的关键在于政府在生态文明建设中居于主导地位 and 发挥主要作用。各级党委和政府制定发展规划时要确立生态优先的价值取向，即要在观念上充分认识到生态问题的严重性。“两区”在经济效益和生态效益产生矛盾时，政府的目标应是生态效益，而非经济效益。政府应从长远目标考虑，追求二者之间的协调发展。一是充分认识到本地区良好的生态环境价值，制定有利于生态价值保护的生态环境政策。二是发展本地经济、招商引资的前提应以不污染环境为前提。在保持经济平稳发展的前提下，政府的根本行政目标是把保护资源环境、寻求人与自然的平衡和谐。

#### (二)转变职能-明确政府生态管理的职能定位

党的十八届三中全会，首次将政府生态管理纳入政府职能当中，强调“加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”<sup>[5]</sup>。生态管理作为政府的基本职能之一，因为生态环境因其体现出社会的公共利益、整体利益和长远利益，是典型的公共产品。作为其他组织或个人都无法比拟的公共代表性的政府必须对生态环境肩负起责任并有所作为。也就是说，政府应将生态管理职能作为自己的基本职能之一，能够运用经济、法律、行政、教育等各种有效手段实现生态管理。渝东南和渝东北地区属于生态敏感区、生态脆弱区。政府必须将生态管理作为其基本职能，确立一种适应地区实际情况的政府生态管理职能类型。政府一旦明确此职能定位，那么政府为履行其职能，必将会推动当地能源生产和消费方式的改变，发展生态农业、生态旅游业等环境友好型特色产业，以此推进生态文明建设。

#### (三)优化管理-调整政府绩效管理的体系构建

生态涵养发展区、生态保护发展区的政府绩效考核应从追求经济增长转变为倡导绿色 GDP，调整政府绩效管理体系，给予这两个地区保护生态环境的“优惠政策”。一是制定绩效管理计划。针对“两区”的功能定位，在拟定计划、方案时充分考虑民意，征求专家和中介组织的专业意见，使绩效计划制定前信息输入的过程更具有开放性和包容性。同时，基层公务员也应该参与绩效计划的制定，使其具有一定的可行性与挑战性。二是明确绩效考核的主体。政府绩效考核的主体不仅仅是上级部门或领导，而是考核主体多元化。绩效考核应尽可能综合来自上级、下级、群众、专家、中立组织等各方面的信息，改变自上而下的单向绩效考核方式，避免因内部考核存在信息不全或个人主观因素而导致错误结果。三是完善绩效考核指标。为了更好地把促进经济增长与环境保护相统一发展，“两区”地区的绩效考核指标应注重对生态环境的保护与资源的利用效率，注重设置合理生态效益指标，如环境投入指数、单位 GDP 污染物排放量、绿化覆盖率、工业废水排放达标率等，以此推动当地政府更好地履行生态管理职能。四是加强绩效考核的反馈与改进。绩效考核的反馈性决定绩效管理必须包括绩效反馈与改进的环节，而这正是我国目前绩效管理中存在的问题。多数政府部门绩效管理止步于绩效考核这一环节，考核之后并无信息反馈和绩效改进环节，阻碍绩效考核真正作用的发挥。所以要加强绩效考核的信息反馈，通过绩效沟通改进政府绩效计划和政府部门整体绩效。

---

#### (四) 共同建设-培育公众生态文明意识

生态文明建设不仅需要政府履行生态管理职能，优化生态环境，还需要社会公众的参与。公众参与生态文明建设，关键在于其生态文明意识的增强，通过自觉的意识来指导自己的行为。政府通过强调生态建设中社会公众的责任与义务，促进越来越多的公民自觉参与环境保护，才能最终收获生态环境良好治理的效果。首先，以教育的方式培育公众的生态文明意识。通过教育培养公众掌握生态科学知识、树立生态道德观和具有生态审美能力并实施生态环境保护参与行为的人<sup>[6]</sup>，培育公众基本的生态意识和生态素质。其次，以法律规范的方式培育公众生态文明意识。通过规定人们的生态环境权利与义务，确认与维护有利于生态环境保护目标的人们各种利益关系与社会秩序。<sup>[7]</sup>用法律明文规定生态环境权利作为公众的一项基本权利，目的在于保障公众享有包括生态环境知情权、监督权、诉讼权、议政权等权利，使其参与环境管理的权利具有合法性。而公众的生态环境义务，主要目的则是遏制公众的非生态化甚至反生态化行为。通过法律的刚性规制，规范公众的行为习惯，以行为强化公众的生态文明意识。

#### 参考文献:

[1][2][3][4]胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[R]. 人民出版社, 2012.

[5]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(二〇一三年十一月十二日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)[N]. 人民日报(第01版), 2013-11-16.

[6][7]黄爱宝. 生态型政府构建与生态公民养成的互动方式[J]. 南京社会科学, 2007(5):79-85.