

# 基于整体性视域的 流域生态文明建设\*

■ 许素菊 支克蓉

**【摘要】**流域是一个完整的自然生态和社会经济系统。人类在流域生态文明建设中要塑造流域生态系统整体意识，凝聚流域不同区域、部门、领域和人群等多元生态主体的协同参与合力，通过探索流域绿色发展模式、优化流域系统产业布局、转变流域生产消费结构，促进流域生态经济协调发展；通过制定流域生态开发和保护规划、加强流域生态监测和信息共享、完善流域生态共治和成本共担，提升流域生态统筹治理能力；通过建立流域生态文明风险防范制度、健全流域生态文明考核评价制度、完善流域生态文明法治保障制度，优化流域生态文明制度体系。

**【关键词】**整体性 流域系统 生态文明建设

**【中图分类号】**X32

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1008-1747(2021)06-0062-06

**【DOI】**10.19632/j.cnki.11-3953/a.2021.06.010

流域是一个完整的自然生态和社会经济系统，是人口、经济和城镇集中分布的主体自然空间。流域生态系统集自然资源、环境资源和社会经济资源于一体，这就要求我们将整体性思维融入流域生态系统的开发、利用、治理、分配、保护中，以系统全面的措施推动流域生态文明建设形成整体效应、收获整体成效。“要坚持整体推进，增强各项措施的关联性和耦合性，防止畸重畸轻、单兵突进、顾此失彼。”<sup>[1]</sup>新时代我国流域生态文明建设需多方考量、整体布局、纵深推进，切实加强基于系统性、整体性视域的流域生态文明建设。

## 一、和谐共生：塑造流域生态系统整体意识

流域生态系统具有整体性，人与流域也是密

切互动的有机整体。为了实现人与流域的和谐共生，人类不能孤立地、片面地看待流域生态问题，而应以整体意识看待流域生态系统。

树立流域系统要素整体意识。“流域是整体性极强、关联度很高的区域，流域内不仅各自然要素间联系极为密切，而且上中下游、干支流、各地区间相互制约、相互影响。”<sup>[2]</sup>流域是以水串联自然要素的完整生态系统，尽管流域只是自然界这个大生态系统的一部分，但流域系统内各区域、各要素息息相关，牵一发而动全身。习近平指出：“如果破坏了山、砍光了林，也就破坏了水，山就变成了秃山，水就变成了洪水，泥沙俱下，地就变成了没有养分的不毛之地。”<sup>[3]</sup>流域系统是多个自然要素构成的自然生命共同体。傍水而居的人类作为流域系统中的一个重要因素，其生存和延续有赖于生命共同体内各要素物

\*本文为国家社科基金项目《跨界流域生态事件协同治理机制研究》（项目编号：15BZZ041）的研究成果。



质转化中的动态平衡。人类在流域的局部开发和社会活动中要有整体观念，该整体中的任一区域或要素的过度开发都可能打破生态平衡，甚至损害自然生命共同体内各要素的整体利益和长远利益。

树立人与流域利益共赢意识。马克思指出：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”<sup>[4]</sup>人类的行为活动以社会关系的形式体现出来，但究其本质依然是源自人类自身的利益需求。人以生存发展为出发点，在与流域的交集和联系中产生了利益，协调人与流域生态系统的关系归根结底是要不断协调人与人之间的利益关系。流域是兼具自然属性和社会属性的复合体，其社会属性具体表现为流域功能的多样性和一体性。我国广袤的国土空间上河流广布，丰富的流域径流量为我国人民灌溉、航运、发电、供水、休闲等提供了极大的便利。人类自身的生存发展离不开和谐稳定的流域生态环境，人类与流域是一个利益共同体，人类对流域生态环境的破坏就是对自身利益的破坏。流域生态文明建设应维护人和流域利益的整体性，所以必须树立人与流域利益共赢意识。

树立流域生态权责共担意识。流域生态权力和责任是一个不可分割的整体，人类为了生存和发展必须开发流域生态资源，但相应地也必须承担流域生态保护的责任。一方面，流域的经济属性和社会功能表现为多种形式，这些功能对应着不同人群的多种活动，也反映了这些利益相关者类型化的流域利益；另一方面，流域污染的覆盖范围、侵害程度和污染损失往往是交互性的，跨界流域生态事件会损害流域不同区段多个主体的利益，如上游过度利用流域的自净能力会影响下游的供水能力和质量。流域是一个超越区域界限的社会利益共同体，流域各主体应树立权责共担意识，“建立流域生态保护的权责共担、利益共享、效益共赢的合作关系”<sup>[5]</sup>。如此，流域生态文明建设才能协调好流域整体利益与局部利益之

间、流域开发和保护行为之间的关系，才能实现不同利益主体之间、生态保护主体和受益对象之间的利益公平。

## 二、多方协同：凝聚流域生态主体整体合力

流域生态文明建设是具有复杂性的社会公共事务，往往会涉及多个区域、部门和领域。流域生态治理不能仅仅依靠任意单一主体。流域多元治理主体应协同合作凝聚整体合力，“充分发挥各个治理主体的特长和优势，协调一致，共同行动，形成资源共享、责任共担、协力治理的良好局面”<sup>[6]</sup>。

加强流域顶层设计与基层参与。流域生态文明建设要坚持整体和局部的有机统一，不仅要依托大的流域空间以宏观视角推进，更要依托县乡等小的行政空间以微观视角推进。“无论是大到流域空间，还是小到乡域空间，都要从系统的视角，协调空间范围内的主体，充分发挥空间系统的综合功能，确保中国特色生态文明建设总目标的实现。”<sup>[7]</sup>一方面，要从国家层面为流域生态文明建设设计具有持续性、战略性、整体性的目标，统筹城乡流域生态文明建设；另一方面，要往小处细化流域生态文明建设目标，聚焦现代乡村和城市社区基层，使其与乡村振兴和社区治理等对接起来。流域生态文明建设不仅需要国家层面的顶层设计构建整体框架，还需要流域各层级政府部门的参与，从而将流域生态文明建设的任务分解到省、市、县、乡、村等层级。只有如此，流域生态文明建设的美丽图景才会变成触手可及的现实。

加强流域跨政府跨部门间合作。从空间视角来看，流域生态文明建设往大处着眼可以上升至跨越国界、省市等行政区域，这就需要流经范围内不同区域政府部门相互协作和配合。从政府部门内部来看，流域生态文明建设往细分关涉到农业、林业、养殖业、水利、旅游等多个政府部

门,这就需要不同职能政府部门携手合作推进流域生态治理。流域在省、市层面有必要建立跨流域生态共治的协调性机构,承担流域生态文明建设等系列重大问题的调配工作,统筹推进流域生态环境保护政策的制定实施、流域利益主体间的协同配合、重大生态建设工程评估考核等问题。跨界流域的区、市、县党政一把手要定期召开联席会议,共同协商和规划整个流域的生态建设、资源保护和污染治理等一系列问题,通过建立各区域联合的生态协商、生态监督和生态评估机制,及时对流域生态风险做好事前事中事后的联防联控。各级政府部门要在流域共建共治共享等方面加强沟通,继而为下级政府职能部门的工作对接奠定基础。地方政府的协商结果则要责成各个主管部门细化成可操作的条目,推动各政府部门协同治理达成思想和行动上的共识。

加强流域公私多元主体间合作。流域生态文明建设是为了实现流域的永续发展,也即维护流域内资源环境、经济社会和人的发展的持续性和稳定性。因此,流域生态文明应该坚持“党委领导、政府主导、企业主体、公众参与”<sup>[8]</sup>的建设模式,提高流域发展造福社会和人民的水平。只有坚持党的领导,才能为流域生态文明建设把握大局和方向,确保流域生态利益和社会经济利益的统合不会偏离国家的整体利益。党政干部对生态文明建设的认识和决心决定着流域生态文明建设成功与否和进度快慢。政府在流域生态治理中有着直接责任,在流域生态文明建设中承担着生态修复和生态治理、环境管制和安全监管、生态资源资产产权保护、培育和引入市场机制等职责。企业是生态文明建设的主体,要提高生态保护意识,不断改进生产设备、技术和工艺,减少污染物的产生和排放,积极履行流域生态文明建设的责任。公众也要积极参与流域生态治理,一方面要规范和约束自己的生产生活方式,另一方面要监督政府履职情况和企业污染行为。“生态治理多元主体需形成政府管制、政府与社会共治

及社会自治相结合的协调体制。”<sup>[9]</sup>党委要集中领导和统一部署,政府要提供资金、人力、政策等多方面的支持,企业要积极节能减排和探索绿色发展模式,公众要培养绿色清洁环保的生活方式,这种“四位一体”的合作模式才能形成整体合力助推流域生态文明建设。

### 三、安全高效:促进流域生态经济协调发展

流域生态文明建设强调流域生态环境的重要性,但这并不是否认流域经济发展的重要性。虽然中国特色社会主义进入了新时代,但是“发展”是“第一要务”这一点并未发生改变。流域生态文明建设要有大局意识和整体意识,必须意识到保护流域环境就是保护流域生产力。在新时代“五位一体”“四个全面”和“新发展理念”这些顶层设计下,流域生态文明建设需要抓住高质量发展这一要领,为流域发展探索绿色的发展模式、合理的产业布局和良性的生产消费模式,让流域经济发展和生态保护之间成为互相促进的有机整体。

探索流域绿色发展模式。“绿色发展,就其要义来讲,是要解决好人与自然和谐共生问题。”<sup>[10]</sup>在改革深入化和经济全球化的背景下,流域的发展必须因时而变、因势而变,把握经济和社会的发展动向,走一条生态环境保护和经济社会发展协调推进的道路。流域发展模式的转型升级是流域生态文明建设成功与否的关键。传统的流域发展模式以消耗资源和污染环境为代价,破坏了流域经济和生态安全的统一性和整体性,这就要求加快推进传统产业向低能耗低污染产业的生态化转型。流域经济要实现以绿色发展方式为依托、以流域空间清洁水资源为联系纽带的高质量发展目标。“绿色发展”不仅需要人类加强对流域生态环境和自然资源的保护,更需要人类不再以不可逆的破坏这一方式进行流域资源的开发与利用。也就是说,在流域发展中突显“绿



色”特征，具体包括循环利用、低碳环保、节能减排等方面，通过流域经济发展模式的转型升级，走出一条人类社会与流域环境和谐、平衡、共生的典范道路。

优化流域系统产业布局。流域系统的产业布局要以质量和效益为中心，结合流域不同区段的区位优势进行战略部署。“区域竞争力越来越取决于比较优势下的整体发展——既要突出特色又要强调整体”<sup>[11]</sup>，这就要求地方政府加强跨行政区的产业合作，通过流域经济发展的总体提升和各地区经济要素的充分发展，探索流域上中下游产业发展和利益均衡的优化模式。整体有序的产业布局能够极大地调动各地区的产业优势，使流域整体产业布局发挥出大于地区产业布局功能之和的功效。流域各经济主体要坚持权责一致原则，充分挖掘流域各区域的地域优势，以资源的优化配置为基础推进流域各区段产业的优势互补，避免流域产业同质化、无序性竞争及其导致的环境资源浪费和经济效益损失。流域上中下游地区的自然区位优势、经济发展程度、区域功能定位各有差异，可以在流域上中下游分别建设生态优先型、复合发展型和工业密集型产业，各区域只有发挥自身要素优势、探索个性化的产业布局才能实现整个流域的高质量发展。

转变流域生产消费结构。人的消费需求和消费欲望是有限度的，人总想最大限度的满足个人欲求。然而，自然资源尤其是一些不可再生资源却是有限度的。如果没有自然的馈赠和持续供给，人便没有了生存之基。流域生产模式和消费模式是对立统一的有机整体，二者相互依存，流域产品制约着人们的消费行为，消费需求又决定了流域产品的生产。流域生态文明建设要求统合绿色生产和绿色消费，从资源节约和消费创新等维度入手，应对流域资源有限和人口集聚的社会现状，实现个人幸福和社会效益的最大化。因此，有必要宣传和倡导先进文明的绿色消费理念，改变传统的消费习惯，养成节约资源、绿色

环保的生活方式，形成保护环境、合理消费的社会风尚，实现流域经济社会的绿色良性互动。

#### 四、共建共享：提升流域生态统筹治理能力

流域治理是国家治理的重要组成部分，也是推进流域治理体系和治理能力的现代化所面临的重大课题。这就对流域生态文明建设提出了更高的要求，将整体性、系统性的思维和方法综合运用用于流域整体规划、流域信息共享和流域生态治理成本共担中，有利于提升流域生态系统的统筹治理能力，切实解决人与流域、人与人之间的矛盾，最终满足人民对良好流域生态环境的向往。

制定流域生态开发和保护规划。为了确保流域生态资源保护和开发的科学性，增强流域同级政府和各层级政府在流域生态治理上的协调性，有必要以公共利益和生态安全为指引，实现对流域空间上由大到小和时间上由远到近的整体性规划。流域各区域政府要根据区域自然资源条件、生态功能类型、流域生态环境、经济社会现状的差异性进行合理布局，通过打破区域分割界限和部门分割壁垒，统筹流域生态资源要素、社会经济要素等信息要素，推行流域要素齐全、主体多元和责任明确的整体性规划。流域规划需要通盘考虑流域发展现状和远景，统筹规划不同层级下的城镇化格局、生态保护格局和产业化布局，如此才能促进流域规划的实施效果趋近于或大于规划预期，避免流域规划里外“两张皮”。为了避免流域污染的外溢性和流域治理的单向性，要制定中长期综合治理规划和阶段性治理规划，避免出现流域生态环境局部治理和暂时改善的现象，以期实现流域生态环境的实质性转变和长远性发展。不仅如此，流域生态规划还要统筹山水林田湖草沙等要素，要“协调水污染防治规划和土地利用规划、水资源规划之间的关系，探索‘多规合一’的可能性”<sup>[12]</sup>。

加强流域生态监测和信息共享。大数据时代

的来临为流域生态治理带来了极大的便利,将流域生态环境治理纳入信息化、数字化的轨道,有利于克服流域生态环境信息碎片化的弊端。“流域水资源保护监控与管理信息平台系统的建设则关系到未来水资源保护管理工作的效率、应急响应速度以及决策的科学性。”<sup>[13]</sup>由于企业和政府各部门掌握的信息各不相同,部分信息甚至只有少数人或部门能够接触,这就容易导致流域信息资源的部门垄断和权力寻租。因此,各流域政府和企业要加强对流域水生态的监测,积极搭建共享水质、水量和水位等基础信息的互联网平台,实现流域信息有效整合,为流域生态文明建设提供信息化支撑。此外,各流域还要积极推进流域生态监测网络体系的建立,运用“互联网+”模式实现地区之间、部门之间、企业和大众之间流域信息的互联互通,不断拓宽流域信息共享的深度和广度,打破流域信息孤岛和信息壁垒。

完善流域生态共治和成本共担。流域上下游、左右岸、干支流之间的利益冲突导致流域生态冲突频发,究其原因,是流域各地区在流域生态文明建设中的权责利不一致。一般来说,流域上游地区以及一些生态保护重点区域为了涵养水源和保护水质,不得不舍弃一些可能造成生态污染的产业,这就会影响当地政府的财政税收和民众的就业情况。生态责任和经济利益的冲突会影响流域各主体参与生态文明建设的积极性,因此,有必要建立跨界流域生态利益补偿和共享机制,“积极探索流域上下游、左右岸、干支流不同地区和群体的生态利益均衡”<sup>[14]</sup>。目前,流域生态补偿机制只是以行政调控和指令的方式在部分地区推行,并没有在全国各流域建立合理的生态资源定价标准和生态补偿形式。因此,要在“谁受益、谁补偿;谁污染、谁付费”的原则下,建立集政策补偿、实物补偿、对口支援、产业转移和人才交流等多样化补偿方式于一体的流域生态补偿办法,通过外部补偿和内部发展的有机结合,缩小流域上中下游和不同群体间的发展差距。

## 五、稳定有序:优化流域生态文明制度体系

推进流域生态环境保护和治理,需要抓住流域生态文明建设的完整性和内在性特征,按照源头防范、过程控制和事后追责的整体思路,建构完善的流域生态文明制度体系。

建立流域生态文明风险防范制度。流域生态风险具有突发性和扩散性,这就要求夯实整体性的流域生态监测和风险预警工作,统筹考虑流域生态安全、环境质量和资源消耗等层级的问题,建立一个事前严防、事中严管、事后严处的流域生态风险防范体系。通过统筹考察流域风险要素和衔接风险防范过程,实现流域生态风险防范的常态化和系统化。因此,要“增强环境监管能力,全面提升各级环境监察机构的工作能力和标准化建设水平”<sup>[15]</sup>。一方面,要加强日常执法监管,整治流域生态污染行为,排除流域生态安全隐患;另一方面,要完善流域风险防范的技术手段,增强流域风险排查能力。通过对流域水体功能和生态健康状况进行评估,明晰威胁流域水体健康的风险因素,建立完整的流域生态风险监管和应急治理体系。不仅如此,还要加强对流域生态风险及健康影响因素的评估,尤其是要加强对流域工农业污染源和生态敏感区等重点区域的监测,构建流域污染源头监控和隐患排查系统。

健全流域生态文明考核评价制度。习近平指出:“要落实领导干部任期生态文明建设责任制,实行自然资源资产离任审计,认真贯彻依法依规、客观公正、科学认定、权责一致、终身追究的原则。”<sup>[16]</sup>将流域生态环境作为领导干部政绩考核和地区发展评价的重要指标,用流域实际治理效果对治理目标进行绩效考核,这不仅有助于纠正部分地方政府和官员唯GDP论的错误评价标准,而且有助于“生态优先,绿色发展”理念的贯彻落实。“流域生态服务供给绩效评价包括人与自然、人与人之间两个维度。”<sup>[17]</sup>前者



是为了考察流域生态治理的成效，后者则是为了考察流域治理责任主体的履职情况。通过建立流域生态考评制度，明确规定各级政府部门及其相关职能部门的职责，加强对流域各责任主体的监督、敦促和问责，倒逼流域生态治理责任落实到位。因此，有必要建立以流域内省、市、县、乡、村为责任落实主体，以流域经济增长、资源损益和环境质量为综合性指标的考评体系。通过对流域生态评估数据的统一采集、核定和公布，结合不同地域的特点和流域生态改善程度进行生态考核，也即以评估结果展开离任审计和干部考核工作，从而让流域生态责任落到实处。

完善流域生态文明法治保障制度。基于流域生态系统的整体性和流域生态治理的跨域性，各流域有必要“构建生态执法与司法制度，破解执行难题”<sup>[18]</sup>。流域各地方政府要针对流域的自然、经济、政治和文化状况展开流域立法、执法和司法层面的整体合作，通过构建和完善具有强制力的法制体系来为流域生态文明建设保驾护航。在立法层面，为了避免法律法规之间的抵触和法律效应的减损，流域性法律不仅要衔接国家法治与地方性法治，增强地方性法治之间的协调性，还要明确流域不同职能部门的职责和事权归属。在执法层面，为了避免环境执法中出现各自为政的现象，流域治理要加强各地区执法部门的协同合作，建立跨区域污染防控、联合执法、交叉监察等机制。在司法层面，为了克服流域内部环境问题的一体性与区域间的行政分割之间的矛盾，要建立跨区域的生态资源和环境保护案件集中管辖制度，还要构建跨区域的法院集中审理流域生态事件的管辖机制。<sup>[19]</sup>

#### 注释

- [1] 习近平：《在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话》，《人民日报》2018年6月14日。  
[2] 陈瑞莲、刘亚平：《区域治理研究：国际比较的视角》，中央编译出版社2013年版，第228页。

- [3] 《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》，中央文献出版社2017年版，第55~56页。  
[4] 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第82页。  
[5] 黎元生：《基于生命共同体的流域生态补偿机制改革》，《中国行政管理》2019年第3期。  
[6] 丁煌、叶汉雄：《论跨域治理多元主体间伙伴关系的构建》，《南京社会科学》2013年第1期。  
[7] 张颖、王智晨：《论中国特色生态文明建设的系统性》，《陕西师范大学学报（哲学社会科学版）》2020年第1期。  
[8] 《全国人民代表大会常务委员会关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决定》，《人民日报》2018年7月11日。  
[9] 朱喜群：《生态治理的多元协同：太湖流域个案》，《改革》2017年第2期。  
[10] 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》，《人民日报》2016年5月10日。  
[11] 樊杰、王亚飞、王怡轩：《基于地理单元的区域高质量发展研究》，《经济地理》2020年第1期。  
[12] 王清军：《我国流域生态环境管理体制：变革与发展》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2019年第6期。  
[13] 刘丹、黄俊、沈定涛：《长江流域水资源保护监控与管理信息平台建设》，《人民长江》2016年第13期。  
[14] 黎元生、胡熠：《流域系统协同共生发展机制构建》，《中国特色社会主义研究》2019年第5期。  
[15] 马乐宽、王金南、王东：《国家水污染防治“十二五”战略与政策框架》，《中国环境科学》2013年第33期。  
[16] 《习近平谈治国理政》第2卷，外文出版社2017年版，第396页。  
[17] 黎元生、丘水林、胡熠：《我国流域生态服务分层供给机制改革路径探析》，《福建师范大学学报（哲学社会科学版）》2017年第3期。  
[18] 华启和：《山水林田湖草生命共同体建设的江西实践》，《福建师范大学学报（哲学社会科学版）》2020年第3期。  
[19] 江必新：《论环境区域治理中的若干司法问题》，《人民司法（应用）》2016年第19期。

（作者为广西大学马克思主义学院教授；广西大学马克思主义学院博士研究生）

责任编辑 陈景彪