

生态优先绿色发展的理论 内涵和实现机制

庄贵阳 薄 凡

摘 要 在中国以往的发展政策和理论研究中，生态优先的价值导向模糊，导致实践中保护和发展相割裂，绿色发展难以触及生产方式和生活方式的根本性变革。2016年习近平总书记提出“走生态优先、绿色发展之路”，创造性地把生态优先和绿色发展结合起来，明确将生态效益、生态资本和生态规律置于首位，有助于在新常态下凝聚发展转型的共识，弥补生态欠账，以生态环境保护倒逼发展方式向绿色化转型。作者探究了“生态优先、绿色发展”战略思想背后的理论意蕴，指出生态优先是绿色发展的价值导向和前提条件，绿色发展是生态优先的实现路径和支撑条件。将生态优势转化为发展优势，需要构建利益协调机制、创新驱动机制和分类指导机制，实现经济、环境和社会效益的统一。

关键词 生态优先 绿色发展 发展方式 转型 实现机制

【中图分类号】F061.5 【文献标识码】A 【文章编号】2095 - 851X (2017)
01 - 0012 - 13

一、引言

良好的生态环境既是生产生活的承载空间，又是发展赖以维持的物质补给源泉。中国长期遵循的以经济效益为中心的发展模式，造成严重的生态环境欠账，成为制约发展的短板，难以适应经济新常态的要求，亟待谋求经济和环境协调发展的新路径。2016年1月，习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上提出，长江经济带要“共抓大保护，不搞大开发”，“走生态优先、绿色发展之路”。这一开创性的战略思

【基金项目】国家社会科学基金十八大以来党中央治国理政新理念新思想新战略研究专项工程项目“习近平治国理政新思想研究”（批准号：16ZZD001）。

【作者简介】庄贵阳（1969-），中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员、博士生导师，邮政编码：100028；薄凡（1992-），中国社会科学院研究生院博士研究生，邮政编码：102488。

致谢：感谢审稿专家匿名评审，当然文责自负。

想打破了保护和发展相对立的思维禁锢，首次将生态优先和绿色发展相结合，统一于生态文明建设的实践中，空前提升了生态保护的战略高度，不仅为长江经济带的发展提供了重要遵循，也为其他区域的转型发展指明了方向。各地积极做出响应，如贵州以“生态优先、绿色发展”理念统领全局，加快建设生态文明试验区，促进大生态与大扶贫、大数据、大旅游、大健康等融合发展；^① 湖北提出以生态优先引领长江经济带绿色发展，将保护长江水资源、防治水污染、流域综合治理、生态保护和修复、岸线资源利益、发展绿色低碳生态环保产业作为主要任务；^② 青海将生态保护作为改革和发展的首要任务，坚持生态移民、生态惠民，壮大绿色循环经济，建设生态环境监测网络，打造国家生态文明先行示范区；^③ 江西赣州探索“生态+”发展模式，发挥生态优势，促进绿色崛起。^④ 尽管媒体纷纷对“生态优先、绿色发展”在地方的实践探索进行宣传报道，但始终缺少理论上的深层解读。“何为生态优先？”“生态优先怎样与绿色发展相结合？”等理论问题悬而未决，难以保证生态优先原则在实践中真正“落地”。

实际上，早在 21 世纪初，国内就有学者对生态的优先性地位做出判断。刘思华（2002）率先提出生态环境在社会发展中处于根本性地位，基于自然生态价值论、自然生态权利论和实践选择两重性理论提出生态本位价值观，认为人类经济活动应置于生态本位论的基本框架中。苑琳和武巧珍（2010）明确将生态优先视为一项发展的原则，认为人类经济活动的生态合理性优先于经济和技术的合理性，加快转变经济发展方式必须肯定生态保护的优先位置。然而这些研究局限于生态优先理论层面的分析，未能提出生态保护与发展实践的融合路径。

自联合国计划开发署发布《2002 中国人类发展报告：绿色发展，必选之路》以来，学者们对绿色发展的相关概念和实践措施予以广泛关注。比如，胡鞍钢和门洪华（2005）认为“绿色发展道路”就是强调经济发展与保护环境的统一与协调，即更加积极的、以人为本的可持续发展之路。刘燕华（2010）认为绿色发展依赖于循环技术、低碳技术和生态技术等技术支撑。郝栋（2012）认为“绿色发展的路径”包括绿色发展系统的包容性、绿色制度构建的社会性、绿色技术体系的扩张性、绿色文化模式的和谐性四个维度。王永芹（2014）认为“绿色发展的基本特征”体现为发展理念的创新性、发展方式的生态性、发展成果的共享性和发展目的的人本性。任理轩

① 资料来源：中国新闻网（2017），《国家生态文明试验区的“贵州实践”：生态优先绿色发展》，<http://www.chinanews.com/sh/2017/01-17/8126198.shtml> [2017-02-20]。

② 资料来源：新华社（2017），《湖北：以生态优先引领长江经济带绿色发展》，http://news.xinhuanet.com/local/2017-01/22/c_1120364299.htm [2017-02-01]。

③ 资料来源：中国新闻网（2016），《牢记总书记嘱托坚持生态优先绿色发展之路》，<http://www.chinanews.com/gn/2016/08-27/7986236.shtml> [2017-01-12]。

④ 资料来源：彭梦琴（2016），《绿水青山就是金山银山——赣州积极探索“生态+”发展模式纪实》，《赣南日报》5月17日。

(2015)认为“绿色发展理念”是关系中国发展全局、顺应世界生态文明发展潮流、把握生态文明建设规律的科学理念。王海芹和高世楫(2016)认为“绿色发展政策”是公共组织为实现资源节约、环境保护、生态修复等目标而采用的系统性政策。

虽然学者们将生态优先与绿色发展视为发展的重要原则,但生态优先囿于认识局限和现实障碍,缺乏持续深入的研究,未能应用于实践。长期以来生态优先和绿色发展被割裂为两个话题,缺少生态优先前提而单纯地讨论绿色发展,往往容易陷入“牺牲生态效益保全经济效益”的错误认知,难以从根本上触及生产方式和生活方式的变革。因此,本文将沿着生态优先和绿色发展各自的思想脉络和政策演进过程,分别剖析其背后的理论意蕴,在此基础上得出二者的关联性和实现机制,以求弥补现有研究的不足,为“生态优先、绿色发展”战略思想提供理论支撑。

二、生态优先原则的理论阐释和实践基础

经济、社会和生态环境是一个彼此依赖的有机统一体,生态链条一旦断裂,经济发展的资源供给得不到满足,生产生活空间遭到破坏,人民幸福感也将随之大幅下降。“生态优先”原则的提出着眼于解决改革和发展中长期存在的生态效益与经济效益、社会效益间的冲突,将生态优先作为发展的前提条件,是尊重自然规律和社会经济发展规律的体现,具有深刻的理论基石和现实依据。

(一) 生态优先的理论内涵

生态优先原则与经济优先原则相对,体现为生态规律优先、生态资本优先和生态效益优先三个层面:优先遵循生态系统的动态平衡规律和自然资源的再生循环规律,从而满足必要的资源供给条件,维护基本的发展空间;优先修复生态环境、维护生态功能,从而保证生态资本的保值增值;优先保护长远的生态效益,从而通过绿色、循环和低碳发展等手段带来“经济结构优化、生态环境改善、民生建设提升”等长远的生态红利,实现对短期经济效益和社会效益损失的抵补。坚持生态优先原则不等于“一刀切”地禁止发展、完全保护,其基本要求是立足于区域资源环境约束条件的差异而实现精准发展,既要把握好发展中的共性问题,将生态环境保护作为发展的前提条件,又要处理好发展中的个性问题,精准识别区域的资源禀赋和发展优势、精准判定区域的发展阶段和发展需求、精准定位区域的功能和发展方向、精准规划区域的产业布局和城乡布局,使经济社会发展水平与资源环境承载力相协调。

生态优先原则的落脚点在于发展,是对前期可持续发展政策的继承、凝练和升华。“十五”计划时期,中国明确提出坚持环境保护的基本国策和实施可持续发展战略,认识到环境保护是关乎长远性、全局性发展的战略问题。党的十七大提出:“深入贯彻落实科学发展观”,坚持以人为本、全面协调可持续发展。“十二五”规划指出“加快建设资源节约型、环境友好型社会”。党的十八大将生态文明建设提升至“五位一体”现代化建设总体布局的战略高度,并首次提出“坚持节约优先、保护优

先、自然恢复为主的方针”，阐明了生态保护包含合理利用资源和生态环境治理两方面内容。十八届五中全会把“大力建设生态文明”写入“十三五”规划，指出“筑牢生态安全屏障，坚持保护优先、自然恢复为主，实施山水林田湖生态保护和修复工程，开展大规模国土绿化行动，完善天然林保护制度，开展蓝色海湾整治行动”，明晰了生态修复工作的主要内容，将生态保护从理论层面推向实践层面。然而，过去的发展政策虽旨在使经济发展和生态环境相协调，但对生态优先性地位的强调不够，当经济效益和生态效益出现矛盾时，取舍标准模糊。生态优先原则的提出突破了片面追求经济利益或全盘否定发展的认知，强调了生态环境保护的迫切性，给出了优先生态效益的判断准则，将化解生态危机作为解决经济危机和社会危机的突破口，故而建立起以资源环境承载力为基础、以尊重自然规律为前提、以可持续发展为目标的发展方式。

（二）生态优先的理论依据

从哲学视角来看，生态优先战略思想是马克思主义生态观、矛盾论和唯物史观的中国化应用。其一，将尊重自然规律作为发展的前提体现了自然规律的客观性。人具有自然属性，“我们都是属于自然界和存在于自然界之中的……能够认识和正确运用自然规律”（马克思、恩格斯，2009a）；人同时具有社会属性，“社会是人同自然界的完成了的本质的统一”（马克思、恩格斯，2009b）。人是自然界的一部分，人类社会的发展依赖于自然界，生态规律是先于人和人的意识的客观存在。生态优先将尊重自然规律置于优先地位，将人与自然和社会视为和谐统一体，倡导“像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境”。^①其二，优先维护生态效益实质上是解决发展的主要矛盾。唯物辩证法认为应集中力量解决对发展过程起支配作用的主要矛盾。资源存量的有限性及环境破坏的不可逆性，决定了生态效益是发展中的主要矛盾，因此需将生态保护作为发展的首要任务，通过转变发展方式，提高资源利用效率、减少生态破坏，使保护与发展的矛盾关系由对立转向统一。其三，生态优先引导下生产方式的变革，是社会全面进步的决定性力量。唯物史观认为“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程”。生态优先战略主张以绿色生产方式代替粗放型生产方式，进而引起文化观念、政治制度等上层建筑的创新和变革，其转型的快慢、程度、转型过程中利益的协调等问题，决定了社会发展能否突破经济扩张侵蚀生态环境的恶性循环，获得持续发展能力。

从社会演进规律来看，生态文明发展范式代替工业文明发展范式是人类社会未来的发展方向（潘家华，2015）。传统的工业文明发展范式立足于功利主义，以经济效益最大化为目标，人与自然呈对立关系，经济发展模式呈现低效率、高消耗、高污染的特征。发达国家的工业化初期，环境容量较为丰富、资源供给相对宽松，追逐资本

^① 资料来源：新华社（2016），《像保护眼睛一样保护生态环境 像对待生命一样对待生态环境》，《新华日报》3月11日，http://xh.xhby.net/mp2/html/2016-03/11/content_1385108.htm [2017-02-12]。

是唯一的发展目标，资源掠夺式的经济增长成为巨额财富积累的有效途径；彼时发展中国家尚未开启工业化进程，处于“一穷二白”的发展阶段，依靠要素数量的投入拉动经济增长是短期内快速脱贫的手段。在全球化趋势下，发展中国家为了实现经济增长追赶，选择忽略对高污染高排放产业的识别、盲目承接发达国家初级产业的转移，逐渐摒弃了对生态环境影响的关注。工业文明发展范式短期内解决了饥饿与贫困问题，但长期导致生态环境承载力逼近上限。生态优先重视生态价值、尊重自然规律，倡导的是生态文明发展范式，以生态公正和社会公正为伦理基础，以可持续的经济社会繁荣为根本目标，以可再生能源为基础，以循环利用、低碳高效、节能环保为发展特征，引导人类社会迈向更高水平的文明形态。

从可持续发展理论来看，突出生态效益的优先地位是当今资源环境约束趋紧条件下新的发展任务。20世纪末，《寂静的春天》、《增长的极限》等著作先后问世，反思粗放式工业化道路所带来的弊端，深刻地揭示了忽视环境保护、片面追求经济增长的灾难性后果。从1972年联合国人类环境会议首次探讨全球环境治理、1987年世界环境与发展大会委员第一次提出“可持续发展”的概念、1992年联合国环境与发展大会通过《21世纪议程》到2000年联合国首脑会议提出千年发展目标，经济增长、社会公平、生态可持续发展成为人类发展的共同愿景。进入新世纪，全球性环境危机严重制约了各国发展的步伐，2015年联合国峰会通过《2030可持续发展议程》，把可持续发展的目标拓宽至“消除极端贫困、战胜不平等和不公正及遏制气候变化”，提出了发展应遵循的“以人为本、维护全球环境安全、保持经济繁荣、促进社会公正、提升伙伴关系”原则。生态优先充分汲取了人类探索可持续发展的有益成果，将自然资源承载力作为发展的基础和刚性约束，指出发展的首要任务是让自然休养生息、优先修复生态，以良好的生态环境为发展赢得更广阔的空间。

（三）生态优先的现实障碍和可行性

尽管国际社会日益聚焦环境问题，但鲜有国家确立以生态效益为中心的发展模式，其现实障碍主要是生态优先短期内带来较高的发展成本，致使国家兼顾经济效益和环境效益的能力有限。一是生态优先主张维护生态效益的同时实现经济发展，势必会颠覆以往的粗放型发展方式，寻求清洁节约的经济发展方式和集约高效的组织模式，需要以先进技术、管理经验等为支撑，创新能力的培养耗费大量的人力、物力和财力，构成科技研发、管理提升的创新成本。二是生态优先所倡导的发展目标、发展任务、发展方式的转变将引起社会的综合改革，势必淘汰一批落后产能、改变消费方式，随之带来失业、沉没成本等问题，不可避免地引发社会阵痛，从而成为社会转型成本。

然而，当前世界经济条件的条件已发生重大变化，环境容量萎缩、生态功能衰退威胁到国家的生存和发展，经济优先的“生存空间”不复存在，继续盲目追求经济数量增长不仅违背经济规律，还会加剧已有矛盾、带来诸多风险。就国际发展环境而

言，坚持生态优先的发展准则成为一国应对外在减排压力、提升国际竞争力的有效途径。例如，气候变化给全球人口、粮食、资源和城市建设等造成严重威胁，《巴黎协定》为2020年后全球应对气候变化行动做出安排，明确提出温室气体减排目标，从而对国家的经济发展形成外在约束。发达国家通过信息技术与工业化的深度融合，启动了“再工业化”战略，立足于经济、环境和社会协调发展的多元目标，更加注重经济发展质量。因此，全球性的环境危机下，掌握节能清洁的核心技术、建立绿色经济发展方式，已然成为一国提升竞争力、占据未来经济发展制高点的关键所在。就国内发展条件而言，树立生态优先的价值导向，是中国满足内在转型需求的必然选择。过去依靠要素投入数量拉动增长的模式造成资源约束趋紧、生态环境严重恶化等问题。例如，近年来“雾霾”等环境事件频发，严重损害了人民的生活质量。新常态下中国经济正向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化，^①抓住这一历史性机遇将经济发展推上新的台阶，需要树立生态优先的价值观，重塑绿色经济发展方式、推动环境治理工作实现新突破，切实履行减排承诺，使良好生态环境成为最大的发展优势和普惠的民生福祉。

三、绿色发展理念的理论阐释和实践要义

绿色发展兴起于全球性的绿色浪潮下，相较于绿色经济其维度更广，旨在将经济、环境、社会、科技和发展纳入一个综合性的发展框架，实质上是可持续发展战略的具体化，既是指导中国深化改革的发展理念，也是中国产业升级、转型发展的途径。

（一）绿色发展理念的形成

2008年全球经济危机后，为了促进全球经济复苏，同时应对气候变化、能源危机等挑战，在联合国等国际组织的倡导下，“绿色新政”、“绿色经济”和“绿色增长”等政策概念接踵而至，各概念相互联系、各有侧重，从不同视角促进了绿色发展理念的形成。

联合国环境规划署最先启动了“全球绿色新政”和“绿色经济计划”，目的在于依靠政府领导力来应对危机，倡议各国政府实行绿色新政，建立低能耗、环境友好、可持续的绿色经济增长模式。在其发布的《全球绿色新政政策简报》中，针对金融危机、气候危机和食品危机，提出通过国际国内双向财政刺激方案和治理政策来消除风险；^②在《迈向绿色经济》中提出绿色经济是绿色新政的核心环节，并将绿色经

^① 资料来源：新华网（2013），《2014年中央经济工作会议决议（全文）》，<http://www.xinhuanet.com/fortune/cjzthg-jj/84.htm> [2017-01-11]。

^② 资料来源：联合国环境规划署（2009），《全球绿色新政政策简报》，<http://www.doc88.com/p-5520330039.html> [2017-02-02]。

济定义为“提高人类福祉和社会公平，同时显著降低环境风险，降低生态稀缺性的经济”。^①随后，联合国亚洲及太平洋经济社会委员会提出“绿色增长”的概念，认为绿色增长是建立绿色经济的先决条件，倡导减少碳排放、提高资源利用率、促进自然资本投资。^②经济合作与发展组织发布的《迈向绿色增长》进一步剖析了绿色增长的内涵即“促进经济增长及发展同时，确保自然资产能不断提供人类福祉不可或缺的资源和服务”。^③

由此可见，“绿色发展”不仅是一种国际社会公认的积极、主动、进取的发展方式，也是一种体现“尊重自然、顺应自然、保护自然”和“社会公平正义”新的国际话语体系。中国经济总量已跃居世界第二位，随着国家综合实力的提高，随之而来的是分担国际事务，履行大国责任，从过去的跟随、参与逐渐向引领、主导的角色转变，绿色发展观的实践与传播对增强国际竞争力、构建新的国际对话机制具有重要作用。

中国的“绿色发展”是在国际“绿色浪潮”下，结合中国的阶段性特征而提出的，突破了单一的经济发展目标，使可持续发展战略更加具体化、更具现实性。首先，绿色发展是一种理念，十八届五中全会提出创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，倡导“坚持节约资源和保护环境的基本国策，走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局”，阐明了绿色发展的重点在于推动生产、生活和生态发展方式的转型，与之相对应的是经济、社会和生态三重效益的协调。其次，绿色发展是一条推动发展模式转变的现实路径，《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》将“绿色化”归为“五化同步”建设的重要内容，绿色发展由推动转型的举措上升为政治任务，“绿色化”可谓绿色发展的升华，体现了产业结构、消费模式、政治制度等向高层次演进的动态变化过程。最后，绿色发展是一场全面改革，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》进一步将绿色发展扩展到促进人与自然和谐共生、加快建设主体功能区、推动低碳循环发展、全面节约和高效利用资源、加大环境治理力度和筑牢生态安全屏障六个方面，这些变革本身蕴含着将生态环境改善作为核心发展目标，需要进一步提炼对生态优先的认识，以便厘清发展和保护的矛盾关系。

① 资料来源：United Nations Environment Program (2001), Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, <http://web.unep.org/greeneconomy/resources/green-economy-report> [2017-02-14].

② 资料来源：United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2012), Green Growth and Green Economy, <http://www.unescap.org/our-work/environment-development/green-growth-green-economy/about> [2017-01-13].

③ 资料来源：OECD (2011), Towards Green Growth: A Summary for Policy Makers, <http://www.oecd.org/publications/towards-green-growth-monitoring-progress-en.htm> [2017-01-22].

（二）绿色发展的理论依据

绿色发展源于可持续发展系统论，以绿色经济、循环经济和低碳经济为基本手段，是一场从多维度展开的全面改革。可持续发展系统由经济系统、社会系统和生态系统三个子系统组成，系统整体功能的最大化依赖于子系统之间及其内部要素的协同，系统内部物质和能量的循环利用，推动着可持续发展系统的动态演化（潘家华，1999）。传统工业经济表现为“资源-产品-废弃物”单向流动的线性经济模式，随着人口的增长和经济规模的扩张，必然带来资源短缺、环境自净能力下降等难题，人类基本的生存空间被压缩。绿色发展本质上是一种可持续发展方略，以经济、社会和生态可持续发展为目标，通过低碳、循环、绿色经济等手段，形成“资源-产品-再生资源”循环利用的经济模式。低碳经济即改善能源结构、提高能源利用效率、减少碳排放，循环经济即建立有序的资源能源循环系统，绿色经济即通过绿色清洁化生产和消费来减轻生态环境破坏，三者有效地缓解了经济发展需求无限性和资源环境容量有限性之间的矛盾，推动了经济系统、生态系统和社会系统协同发展。

绿色发展承认生态环境的有价性，主张在保护生态环境的基础上发展经济。传统的古典经济学理论认为资源取之不尽、用之不竭，无需付费，实质上是一种“生态环境无价论”，助长了人们对资源的无度攫取和无序开发，因此正确认识生态环境的价值，对加强生态保护、协调人与自然的关系十分必要。生态环境有价论是马克思劳动价值论在生态经济领域的延伸和发展。现代经济社会中，经济系统和生态系统相互交织、相互作用，生态环境大多直接或间接地经过人类劳动的干预。资源的开发利用凝结了人类劳动的投入，资源再生、生态修复、环境再生产能力的提升，则凝结了人类劳动的补偿，因此生态环境的经济价值是物化在生态经济系统某种物质中的社会必要劳动的表现（刘思华，1987）。随着资源不断消耗、环境污染日益严重、生态环境功能逐渐下降，生态环境的“稀缺性”属性凸显，其经济价值的重要性地位更加明晰。绿色发展肯定了生态环境的有价性，主张在保护环境的基础上发掘经济发展新动力，为推动生态产品市场化、生态红利向经济红利的转化提供了依据，对促进自然资源的合理开发和节约利用具有重要意义。

绿色发展是对传统经济发展理论的修正和拓展，为发展提供了新标准和新思路。早期的发展经济学遵从的是“唯资本论”、“唯工业化论”，从古典经济增长理论、新古典经济增长理论到内生增长理论，都只将劳动、资本和技术要素投入作为经济增长的源泉，而忽略了生态环境因素对提高发展水平的作用。以高速增长为单一的发展目标不可避免地造就了“唯GDP”的考核标准，把生态环境视为发展的附庸甚至是对立面，造成生态环境日益恶化，发展的依存条件逐渐丧失。绿色发展将生态环境视为重要的生产力要素，重新定义了生产函数，从而使生态环境成为经济增长的新源泉，同时将良好的生态环境纳入衡量发展水平的重要指标，促进了政绩考核标准、社会文化观念的革新。

（三）落实绿色发展理念的实践要义

根据绿色发展的多维度内涵以及协调经济发展和环境保护的目标，将绿色发展理念运用于实践，涉及生产方式、消费模式、价值观念、政治制度的全面改革。

一是推行绿色化生产方式。鼓励节能环保、生物技术、通信技术、智能制造、高端装备、新能源等新兴产业发展；发展绿色金融、设立绿色发展基金支持绿色清洁生产；加强高耗能行业能耗管控、重点生态功能区实行产业准入负面清单制度。培育科技含量高、资源消耗低、环境污染小的产业结构和生产方式，提高全要素生产效率，形成新的经济增长点。

二是培养绿色化生活方式。培养居民的环保选购观念和资源循环利用观念，实现绿色消费；加快能源技术创新，开发绿色能源；提倡公共交通优先、推广新能源汽车，推进交通运输低碳发展，发展绿色交通；利用绿色建材提高建筑节能标准，打造绿色建筑。在治理污染、修复生态中营造良好人居环境。

三是构建绿色化生态体系。以尊重自然为前提，将科学规划与治理实践相结合，划定并严守生态保护红线，完善主体功能区布局，建立起农业发展格局、生态安全格局、自然岸线格局，构筑生态安全屏障；同时拓宽生态保护资金筹措渠道，实施重大生态治理工程。

四是树立绿色化价值观念。《易经》最早提出“天地人三才之道”，道家主张“道法自然”，儒家提倡“天人合一”，无不蕴含着人与自然相互依存的理念。弘扬传统生态文化，在全社会倡导勤俭节约、爱护环境的绿色文化价值观，引导人们将生态保护的价值标准“内化于心、外化于行”，形成崇尚生态文明的社会新风尚，逐步纳入社会主义核心价值观范畴，构成国家文化软实力，塑造“文明中国、美丽中国”的良好国家形象。

五是落实绿色化政治治理。纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，建立绿色政治绩效考核体系，从指标体系、指标权重和评价标准等方面加大对生态环境保护的考核力度，把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系，促进生态文明建设体制机制改革方面先行先试，用制度保护生态环境。

四、生态优先绿色发展的关联性和实现机制

生态优先为绿色发展创造条件，绿色发展为生态优先提供支撑，二者统一于生态文明建设的实践过程中。以生态优先价值标准为指导，绿色发展才能真正渗透到经济、政治、生态和文化各个领域，由理念转变为现实路径，焕发出推动转型发展的强大生命力。

（一）生态优先和绿色发展的关联性

生态优先与绿色发展的关联，本质上是环境效益和经济效益、社会效益的统一，

目的在于促进经济发展方式向绿色化转型，从而能依靠生态优势培植发展优势。生态优先为生态文明建设树立了正确的价值导向，是绿色发展的前提条件和基本准则。生态优先主张尊重自然、顺应自然、保护自然，认为保护生态优势就是保护发展优势，指明转型时期的首要任务是保护生态环境、转变经济发展方式，当经济、社会和生态效益发生矛盾冲突时优先保护生态效益。绿色发展既是指导改革的发展理念，也是推动经济优先向生态优先发展模式转变的现实路径。“绿色”代表着发展的方向，遵循低碳、清洁、高效的发展方式；“发展”把经济活动过程的“绿色化”作为发展的主要途径，推动政治制度、经济发展模式、社会文化等全面改革，反过来为生态保护提供支撑。

贯彻“生态优先、绿色发展”战略思想，就是要坚持生态优先价值导向，将保护环境作为促进可持续发展的基础，摒弃“高投入、高污染、高消耗、低效率”的传统模式，逐步形成绿色、循环、低碳的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式，确保工业化、城镇化进程中的人居环境安全。

（二）生态优先绿色发展的理论价值

中国以往的发展政策缺乏对生态优先的明确定位，没有将生态优先与绿色发展统一起来，导致人们在实践中存在认识偏差，通常以牺牲环境为代价换取一时的经济增长，很多地方重复着发达国家先污染后治理的老路，尤其是对于生态脆弱地区，发展与保护相互掣肘，生态短板日益突出。习近平总书记“生态优先、绿色发展”战略思想的提出，实现了保护和发展的有机统一，既是中国生态文明建设理论的一次重大突破，也是社会主义现代化建设多年来的经验总结，有助于在新常态下凝聚转型发展共识，树立起科学的价值观、生态观和发展观，为转变发展方式、维护国家生态安全、推动社会经济持续发展提供科学指导。

第一，将生态优先作为衡量得失取舍的价值标准，树立“绿水青山就是金山银山”的价值观。生态效益始终是发展的核心内容，生态效益与经济效益的统一，体现为自然资本与经济资本的共存和转化。习近平总书记强调，“树立自然价值和自然资本的理念，自然生态是有价值的，保护自然就是增值自然价值和自然资本的过程”^①。为此，一方面，应调整产业结构、优化能源消费结构，引导绿色产业发展，实现经济的生态化；另一方面，合理开发和利用资源，科学、有序地推动自然资本向货币资本的转化，实现生态的经济化。

第二，将生态优先作为发展的基础，“守住发展和生态两条底线”^②，丰富人与自然和谐共生的生态观。“生态底线”即生态环境能承受的最大值，是国家生态安全的

^① 资料来源：新华网（2015），《生态文明体制改革总体方案》，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/21/c_1116632159.htm [2017-02-24]。

^② 资料来源：新华网（2016），《习近平：守住发展和生态两条底线 扭正政绩观》，<http://news.china.com/domestic/945/20160225/21604092.html> [2017-01-24]。

生命线,包括“设定资源消耗上线、严守环境质量底线、划定生态保护红线”^①。“发展底线”需要保持一定发展速度,没有发展就无法建设真正的生态文明。守住发展和生态两条底线,就是要将社会经济活动限定在生态红线管控的范围内,使“绿色化”成为经济发展的新机遇和新动力,增强生态系统服务功能、提高生态产品供应能力,充分改善人类的生存条件。

第三,将生态优先作为发展的条件,形成经济、环境、社会可持续发展的全面发展观。在经济层面上,把生态环境视为重要的生产力要素,形成“保护环境就是保护生产力,改善环境就是发展生产力”的科学认知;^②在民生层面上,营造和谐的人居环境,“让建设良好生态环境成为人民生活质量的增长点”;在政治层面上,改变唯GDP论的政绩观,开展绿化国土行动,推动全球可持续发展进程,“让良好的生态环境成为展现中国良好形象的发力点”。^③

(三) 生态优先绿色发展的实现机制

首先,依靠生态文明建设制度的“四梁八柱”建立利益协调机制,维护长远的生态红利。当经济效益和社会效益大于生态效益时,表现为生态建设滞后于社会经济建设,应当通过法律规范、政绩考核等制度形成生态环保硬约束,倒逼经济转型升级、提质增效。应通过以下机制实现生态优先、绿色发展:健全自然资源资产产权制度,最大限度地把外部成本内部化,实现资源环境的价值;建立横向生态补偿制度,弥补资源价值消耗,保障生态产品提供区的基本发展权,促进区域均衡发展;以新《环境保护法》为龙头,以法制手段加强红线管控;严格执行绿色政绩考核制度,完善离任审计、环境影响评估等制度,实行严格的源头保护、损害赔偿和责任追究。当经济效益和社会效益小于生态效益时,表现为生态环境改善,社会经济发展水平仍有提升空间,需要通过转移支付、政策优惠等手段实现超前补偿。通过健全资源产品价格形成机制,推动自然资源资本化,带动绿色新兴产业的发展;借助资源税收、绿色基金等手段,引导自然资本向社会资本转化,将自然资源财富投入基础设施建设、公共事业项目等民生工程领域,实现资源收益的全民共享、代际共享。

其次,以科技、资金和人才为发力点构建创新驱动机制,推动经济发展方式由要素驱动型转向创新驱动型。要完善科技创新体制,发挥科技创新的引领作用,依靠节能技术、资源循环利用技术、新能源新材料开发利用技术,促进生产过程的清洁化,发掘减排治污新手段,增强生态环境治理能力;同时加快绿色、循环、低碳技术的产

① 资料来源:中国政府网(2016),《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》, http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201606/t20160603_1407735.htm[2017-01-21]。

② 资料来源:杨伟民(2016),《建设生态文明 打造美丽中国——深入学习贯彻习近平同志关于生态文明建设的重要论述》,《人民日报》10月14日。

③ 资料来源:人民网(2015),《习近平在华东七省市党委主要负责同志座谈会上强调抓住机遇立足优势积极作为 系统谋划“十三五”经济社会发展》, <http://military.people.com.cn/n/2015/0529/c172467-27072982.html>[2017-01-23]。

业化应用，催生生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济新业态，改造提升传统产业、壮大战略性新兴产业，构建低碳化、多元化的产业结构。通过健全绿色金融体系，引导社会资本投向绿色产业、绿色技术研发领域，密切跟踪国际前沿绿色技术动态和市场状况，以资金融通促进技术成果与产业项目对接。此外，应培养创新型人才，搭建科技孵化器、社会智库、创业园区、众创空间等创新创业平台，为绿色技术的开发应用储备专业人才，以人才为创新主体优化资源配置、促进要素流通，构建起人与人、人与自然、人与社会的共荣共生关系。

最后，立足于区域资源禀赋建立分类指导机制，形成多层次的绿色发展模式。由于中国幅员辽阔，各地生态环境及经济发展的基础差别很大，生态文明建设的起点不同，因而需要精准识别各地资源禀赋特征，因地制宜选择适当的绿色发展模式。对于“经济发达、生态优良”地区，应将绿色发展作为区域发展的主要特色，注重自然资源的循环再生，实现自然资本的保值增值，优化资源财富收益分配，实现人与自然、代与代之间的收益共享；对于“经济发达、生态较差”地区，增加生态环境治理投入，优化能源消费结构，提高环境质量，逐渐推进区域产业结构的绿色化转型和生态修复；对于“经济落后、生态优良”地区，若区域地理条件优越、自然景观、人文资源丰富，则宜发展生态旅游产业或生态农林经济模式，关键是通过产业化和市场化的途径释放生态红利；对于“经济落后、生态较差”地区，首要任务是建立自然保护区或国家公园，通过中央财政的转移支付或生态补偿等方式让自然休养生息，维护好其本原的生态价值。

参考文献

- 郝栋（2012）：《绿色发展道路的哲学探析》，北京：中共中央党校博士学位论文，第78~89页。
- 胡鞍钢、门洪华（2005）：《绿色发展与绿色崛起——关于中国发展道路的探讨》，《中共天津市委党校学报》第1期，第19~30页。
- 刘思华（1987）：《生态经济价值问题初探》，《学术月刊》第11期，第1~7页。
- 刘思华（2002）：《论以生态为本位的科学依据与理论框架》，《中南财经政法大学学报》第4期，第3~9、142页。
- 刘燕华（2010）：《关于绿色经济和绿色发展若干问题的战略思考》，《中国科技奖励》第12期，第49~50页。
- 马克思、恩格斯（2009a）：《马克思恩格斯文集》，北京：人民出版社，第9卷，第560页。
- 马克思、恩格斯（2009b）：《马克思恩格斯文集》，北京：人民出版社，第1卷，第187页。
- 任理轩（2015）：《坚持绿色发展（深入学习贯彻习近平同志系列重要讲话精神）——“五大发展理念”解读之三》，《人民日报》12月21日。
- 潘家华（1999）：《可持续发展的系统机理分析》，《中共成都市委党校学报》第2期，第13~16页。
- 潘家华（2015）：《可持续发展经济学再思考》，《人民日报》6月29日。

王海芹、高世楫 (2016): 《中国绿色发展萌芽、起步与政策演进: 若干阶段性特征观察》, 《改革》第3期, 第6~26页。

王永芹 (2014): 《当代中国绿色发展观研究》, 武汉: 武汉大学博士学位论文, 第55~73页。

苑琳、武巧珍 (2010): 《实施生态优先原则、推动经济发展方式转变》, 《全国高等财经院校〈资本论〉研究会2010年学术年第27届学术年会论文集》, 第1~4页。

The Theoretical Connotation and Implementation Mechanisms Between Ecological Priority and Green Development

ZHUANG Gui-yang, BO Fan

(1. Institute for Urban and Environmental Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028;

2. Graduate School of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488)

Abstract: The value orientation of Ecological Priority in our previous development policies and related research is fuzzy, which makes protection and development separate in practice. Green Development is hard to bring the fundamental reform of production mode and life style. President Xi Jinping proposed “Take the path of Ecological Priority and Green Development” in 2016, and related Ecological Priority and Green Development creatively. This strategic thought puts ecological benefit, ecological capital and ecological law in the first position, and it is helpful to build consensus of transformation and development in the “New Normal”, make up for the “ecological debt”, and force the development mode transform to the green orientation by promoting ecological protection. This paper aims at analyzing the theoretical connotation of “Ecological Priority and Green Development”. We find that Ecological Priority is the value orientation and precondition of Green Development, and Green Development offers support for Ecological Priority. In order to transform the advantages in ecology into the advantages in development, we must construct benefit coordination mechanism, innovation driving mechanism and classified guidance mechanism, only in this way can we realize the comprehensive development involving economic, environmental and social benefit.

Key Words: ecological priority; green development; development mode; transformation; implement mechanism

责任编辑: 丛晓男