

# 秦岭生态空间治理:逻辑转换、症候检视与关键策略

崔彩贤<sup>1</sup>,王子悦<sup>2</sup>,吴普侠<sup>1</sup>

(1. 西北农林科技大学 人文社会发展学院,陕西 杨凌 712100;2. 中央财经大学 法学院,北京 100081)

**摘要:**秦岭生态空间治理肩负着实现秦岭高质量、高颜值、高碳汇的使命,是陕西生态空间治理的核心,是践行“两山理论”的根本遵循。从秦岭生态空间治理理念、模式、目标的逻辑转换切入,分析秦岭生态空间治理在主体、产业、文化层面的基本现状,并在此基础上揭示了治理过程中存在的县镇级林业部门定位不清、区域性生态产业发展动力不足、边缘性生态文化重视度不够等实然症候,最后提出了实现秦岭生态空间高质量发展的关键策略,通过加快基层林业部门执法队伍建设与多元协同治理、加强区域性生态产业创新驱动与政府支持、推动地方生态文化共生共荣与整体性发展等路径,为美丽中国提供“秦岭样本”。

**关键词:**秦岭;生态空间;逻辑转换;症候检视;关键策略

**中图分类号:**X171.4;F205 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7192(2022)04-0047-06

2012年,党的十八大报告提出“生态空间山清水秀”,“生态空间”一词正式进入国家治理话语体系。陕西省70%的国土是生态空间<sup>[1]</sup>,其中秦岭作为陕西生态空间的“绿芯”,是生态空间治理的核心。改革开放以来,秦岭先后经历了毁林开荒到区域性修复再到整体性保护的过程,2019年,省人大对《陕西省秦岭生态环境保护条例》进行二次修订、省政府印发《秦岭生态环境行动方案》、省林业局实施《秦岭生态空间治理十大行动》,标志着秦岭保护进入“生态空间”治理阶段。2021年4月20日,习近平总书记在牛背梁国家级自然保护区考察秦岭生态保护工作,为推进生态空间治理提供了思想武器和强大动力。秦岭生态空间之治已成为建设美丽生态陕西的必由之路<sup>[1]</sup>。

## 一、秦岭生态空间治理基本内涵

根据2017年国土资源部印发的《自然生态空间用途管制办法(试行)》,自然生态空间是指具有自然属性、以提供生态产品或生态服务为主导功能的国土空间,简称为“生态空间”。良好的生态空间是重要的生态安全屏障、生态产业载体及生态文化根基,而生态空间治理则是汇集政府、公民、企业等多方合力,对生态空间进行分带、分层、分区治理,实施一体化保

护、修复和发展的过程,不断促进自然生态系统的正向演替,持续提升生态生产力及文化影响力<sup>[2]152-153</sup>。

秦岭生态空间治理是指以秦岭自然保护区为首要阵地,同步开展森林资源保护行动、生态服务与富民行动、生态文化宣传行动、保护执法与监督行动、组织保障行动等十大行动,以实现秦岭生态环境的“整体性”向好。该治理模式对治理主体、产业建设及文化发展提出了新要求,不仅要求各级林业主管部门夯实行政执法责任,引导公民参与,形成部门齐抓共管、社会广泛参与的治理机制;还应建立健全以生态产业化和产业生态化为主体的生态经济体系,打造自然体验、生态旅游等转化创新平台;亦需聚焦“秦岭生态空间+”,持续开展秦岭文化宣传系列活动,形成秦岭特色的生态文化体系<sup>[3]</sup>。以共商、共治、共享的秦岭生态空间治理格局为基础,实现生态富民、生态碳汇、生态文化的协同推进,促进秦岭生态的高质量发展,为美丽中国建设增绿添彩。

## 二、秦岭生态空间治理逻辑转换

### 1. 治理理念:要素碎片化—空间整体化

2018年11月,按照省委机构改革工作总体部署,陕西省林业局正式挂牌成立,整合了林、草、水、

收稿日期:2021-09-09

基金项目:陕西省林业科学院科技创新专项计划(SXLK2020-0503);国家林业和草原局2019年度软科学研究项目(2019131040)

作者简介:崔彩贤(1971-),女,西北农林科技大学人文社会发展学院教授,博士,研究方向为环境与资源保护法学、社会学;王子悦(1997-),女,中央财经大学法学院博士研究生,研究方向为宪法与行政法学。E-mail:ylsn003@163.com

农等多部门管理职责。在此之前,各部门按照资源要素对秦岭进行分工管理,森林、湿地、荒漠化治理归林业部门,草原归农业部门,风景名胜归住建部门,地质公园、地质遗迹归国土部门,自然保护区归环保部门<sup>[4]</sup>,并分别依据《森林法》《草原法》等制定本地区管理办法和环境规划。但此种分层、分工、分部治理模式,长此以往便暴露出“九龙治水”“各自为政”“无效劳动”等弊端<sup>[5]</sup>,面对资源要素的组合排列与耦合关系,各治理主体难以对秦岭生态从整体把控并形成有效协作。

新一轮机构改革及国土空间规划解决了秦岭生态治理碎片化的问题。森林、草原、湿地、荒漠、大地景观等资源要素一并划入了生态空间,新林业部门实现了“农转非”,与资源、环境并口,其治理范围不再是一“业”——林业,而是一个崭新的国土空间——生态空间,其行政职权也实现了从“行业管理”向“空间治理”的飞跃<sup>[6]</sup>。此次改革与规划改变了秦岭原有的“要素治理”模式,形成了“空间治理”的新模式,将各主管部门进行了融汇与整合,使新林业部门内部呈现出一体化运作、协同办公的样态,实现了对“山水林田湖草沙”的综合管控,与整体性、系统性、全方位保护秦岭的目标完美契合。

## 2. 治理模式:粗放式保护—精细化治理

1998年陕西省政府颁布“禁伐令”,以秦岭为重点全面停止天然林商品性采伐,2000年《陕西秦岭生态功能保护区规划》的编制实施意味着对秦岭生态系统开始有规划地进行修复、重建。该阶段的治理任务主要集中在秦岭生态的保护与修复之上,陕西省各级林业部门先后启动天然林保护、湿地修复、野生动植物保护及自然保护区建设等生态修复工程,借助全面禁伐、封山育林、退耕还林、人工造林、森林抚育等方式,以林木修复为重点,区域性、阶段性、粗放性地重建秦岭原始生态样貌。

在生态空间的“五大阵地”上,林业部门的工作细分为“六条战线”,即生态保护、生态恢复、生态重建、生态富民、生态服务与生态安全<sup>[6]</sup>。针对秦岭生态空间资源差异、植被分布、土地利用等现状,基于生态优先理念,建立了分级分类管制制度,根据不同海拔划定一般保护区、重点保护区及核心保护区。同时,秦岭生态保护红线的划定工作也得到贯彻落实,在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区划定了严格的管控边界,确立了秦岭生态安全

底线。这种由单一化、粗放式管制模式向空间分区、差异化、精细化治理模式的转变,使秦岭生态空间的综合效益得到了有效发挥<sup>[7]720-729</sup>。

## 3. 治理目标:环境低效益—生态高质量

建立在生产力快速发展上的“索取式”治理理念更注重资源要素的使用价值,以创造和消耗物质资料为根本目的。以森林资源为例,主要用来为人们提供木材、草药、植物果实等生态产品,并发挥水土保持、防风固沙、水源涵养等调节作用,而其所孕育的艺术美学、精神信仰等文化符号并未得到凸显,整个秦岭生态环境系统在与人们生产生活的互动中发挥着“低效益”。

进入新时代,人民日益增长的美好生活需要对秦岭生态环境治理提出了新要求,为更大程度满足人民生活的幸福感及高品质的生活追求,秦岭的治理目标也由低水平向高质量迈进。随着治理理念与治理模式的革新,人与生态环境的距离逐渐拉近,在合理利用的前提下,除核心保护区以外,秦岭生态空间内部规划了一系列休闲娱乐区域,部分国有林场开发为国家森林公园,以满足休憩与文化之需。对于空间内的古树名木,省林业部门通过设立标识、讲解等形式,在增强林木科普性、观赏性的同时提高人们的保护意识。通过深入发掘秦岭文化、休闲、康养等价值构建高颜值的秦岭生态空间<sup>[8]</sup>。

# 三、秦岭生态空间治理实践现状

## 1. 省市级林业机构改革基本完成

林业主管部门作为秦岭生态空间治理的主导者,机构改革工作将重新调整其内设机构并赋予新的职权,秦岭生态空间也迎来了新的治理格局。目前,陕西省林业局已完成改革工作,调整后其内设生态保护修复处、森林资源管理处、自然保护地与野生动植物保护处等15个机构,并下设牛背梁自然保护区管理局、省防护林建设工作站、省楼观台国有生态实验林场等15个直属单位<sup>[9]</sup>,负责秦岭生态空间的保护修复与监督管理。各市林业局也相继开展机构改革工作,重新调整内部机构并组建新执法队伍。同时,为加强秦岭生态空间治理,省政府设立省秦岭生态环境保护委员会,负责组织编制省秦岭生态保护总体规划,指导、督促、审查、监督秦岭生态环境保护工作并开展专项整治活动。秦岭所涉六市中,西安市成立秦岭生态环境保护管理

局,汉中市秦巴生态保护委员会办公室与市林业局合署办公,安康市、商洛市、宝鸡市、渭南市分别设立市秦岭生态环境保护委员会,安排部署全市秦岭生态环境保护工作。而目前有关秦岭生态空间治理的大部分基层林业部门仍处于机构改革的初始或进行阶段,其专门执法队伍尚未成立,同秦岭办之间的职能划分与工作对接也尚未明晰。

## 2. 区域性生态产业发展初具成效

实现人与自然的共荣、经济与生态的共荣,是“绿水青山转化为金山银山”的发展目标,而生态产业则是绿色经济发展的增长点,是富民惠民实现的支撑点。现阶段,秦岭区域性生态产业发展初具成效,其范围已建成森林公园 49 个、湿地公园 11 个、地质公园 7 个、风景名胜区 15 个<sup>[10]</sup>,推动了秦岭多地生态旅游业的发展。太白县通过实施“生态立县、特色富民”战略,构建了“旅游+生态+农业+体育+中医药”的一体化多元旅游体系。依托丰富的自然资源,政府大力培育秦岭农业特色产业,积极落实“3+X”工程,大力发展以千亿级苹果为代表的果业、以千亿级奶山羊为代表的畜牧业、以千亿级棚室栽培为代表的设施农业,因地制宜做优做强魔芋、中药材、核桃、红枣和有机、富硒、林特系列产品等区域特色产业<sup>[11]</sup>。截至 2020 年,围绕“3+X”产业体系,秦岭范围共发展核桃、花椒等特色经济林 82.46 万公顷,总产值突破 652 亿元,并打造了洛川苹果、眉县猕猴桃、柞水木耳、紫阳富硒茶等优质品牌。2020 年 4 月,习近平总书记在柞水县考察脱贫攻坚时指出“小木耳,大产业”,特色生态产业成为秦岭地方经济发展和群众增收“新引擎”。

## 3. 典型性生态文化建设成为共识

生态文化是生态文明主流价值观的核心理念和生态文明建设的重要支撑<sup>[12]</sup>,而秦岭作为中华民族的祖脉与精神标识,深刻影响着中华文化的发展与传承,因此守护好、建设好秦岭生态文化是生态空间治理的重要举措<sup>[8]</sup>。秦岭南北,泾渭两岸,不同区域着力打造地方特色生态文化,石泉县的桑蚕文化、佛坪县的熊猫文化、洋县的朱鹮文化、旬阳市的拐枣文化等,均成为当地具有典型性与代表性的生态文化符号,为此陕西省积极举办秦岭文化专题宣传活动,打造“丝路之源鎏金蚕之乡”名片弘扬蚕桑丝绸历史文化、建设蚕桑文化园及博物馆探寻丝路之源;陆续开展新生秦岭大熊猫“网络征名”、中

日秦岭大熊猫线上宣介会,持续提升秦岭大熊猫的社会关注度;筹办“祖脉秦岭·和美朱鹮”首届朱鹮文化宣传会,并以朱鹮卡通形象为火炬手,带领“秦岭四宝”成为“十四运”吉祥物<sup>[10]</sup>,让秦岭文化走向世界。目前,建设以大熊猫、朱鹮等为标志的生态文化已成为秦岭共识,并通过打造秦岭文化典型标志与代表符号来彰显陕西生态自信与文化自信。

# 四、秦岭生态空间治理症候检视

## 1. 县级林业部门角色定位不清及职责不明

在机构改革和行政执法重心下移的大背景下,县级基层林业部门成为秦岭生态空间政策的主要实践者,负责秦岭“山水林田湖草沙”等多领域的审批、确权、监督、处罚等,且单就林业而言,便涉及林权纠纷、森林防火、种苗检疫、技术推广、古树名木保护等多项内容。可见基层林业部门内设机构多、职责划分细、工作覆盖广,再加之各部门之间关系还未捋顺,因此在基层林业局机构改革过程中,不乏出现角色定位不准、职责不明的问题。陕南某县林业局在森林公安转隶后,其作为林业执法主体并未立即组建执法队伍,仅是从林业综合服务中心、林业防火中心等部门抽调若干持有执法证的工作人员兼职,缺乏有关物种鉴别、林地性质划分等技术性、专业性知识,且其隶属关系、权责划分、工作内容等并未明晰,也未实际开展过林业行政处罚工作,这便导致林业执法权形同虚设,秦岭生态破坏行为无法得到及时制止与惩戒。

部分县林业局在秦岭生态空间治理过程中,对一切生态事业全权管控、大包大揽,有关秦岭碳汇的政策也多以任务或命令式文件下发,此种直控型管理模式及“命令—动员式”环保要求,压制了企业的参与空间并阻塞了其表达渠道<sup>[13]</sup>,使大多企业只能被动遵从或逃避式参与节能减排与秦岭生态保护,缺乏适时的途径同林业部门进行交流协商、表达诉求,难以自主地寻求自身发展与生态保护的平衡点<sup>[14]</sup>。同时,秦岭南麓地形复杂,人们累世聚居形成了“山有多高、人有多高”的分布特征,而今由于核心保护区、重点保护区的划分,多数林业部门并未因地制宜落实政策,而是全面禁止该范围内的村民开展任何农业活动,这就彻底改变了农民长期形成的与秦岭生态空间的互动关系,也进一步加剧了村民采取各种隐蔽手段毁林复耕、盗伐林木。

## 2. 区域性生态产业发展缺乏内生动力与外部支持

秦岭生态旅游业在带动生态资本化的同时也逐渐发展至瓶颈期,以森林公园为例,在森林康养、森林旅游热潮的影响下,秦岭域内已建成近50个森林公园,其森林景观、休闲设施建设同质化严重,除个别市区周边名气较大的森林公园外,其他公园游客人数甚少,就太白山森林公园、天竺山森林公园而言,目前其生态旅游创收远低于对森林公园的建设投资,运转也长期处于负债状态,内部发展动力已消耗殆尽。同时,陕西虽打造了一批具有代表性与影响力的农业特色产业,但秦岭地区面积广、地形复杂,仍有部分贫困人口集中在生态空间,部分区域缺乏资源优势。陕南很多地区受“八山一水一分田”的地形限制,人们无法开展规模性农业种植及加工,加之绿色产业存在投资大、周期长、风险高、专业化等特点,更加剧了农村劳动力从陕南向外地乃至外省流失,从而导致社会资本向绿色产业流向缺乏内生动力。

在“共抓大保护,不搞大开发”等生态文明理念的引导下,陕西省各部门对秦岭生态空间实行严格保护,力求实现资源永续及生态健康发展<sup>[15]</sup>。但在秦岭保护政策自上而下贯彻落实中,有些部门对政策理解偏差与执行偏激,导致基层林业局在政策具体实践中出现因“不敢为”而“不作为”的问题,因害怕追责而拒不审批一切可能占用秦岭林地的招商引资、开发利用等申请,甚至是风力发电、光伏等清洁产业。这种“只抓保护,不搞利用”、忽视秦岭生态空间经济价值的行为,严重挫伤了域内企业发展绿色经济的积极性,导致秦岭的景观、光伏等生态资源向资本转化缺乏政府的外部支持。

## 3. 边缘性生态文化重视度及传承度不足

地方性生态文化的嵌入深刻影响着秦岭生产空间、生活空间及生态空间的耦合关系<sup>[16]</sup>,指引与调试着人类活动,进而影响与改造着秦岭的生态要素。目前,石泉县、佛坪县、洋县等地打造了一批较为成熟的、具有典型性的生态文化,然而这仅是秦岭文化的冰山一角,还有散落在其他地区的大量特色文化未走入人们的视野,或口口相传存在于老一辈的记忆中,或残存在废弃的古建筑里渐渐流失,既得不到系统收集与汇编,也没有足够重视与保护。同时,政府、企业及公众更倾向将关注点聚焦

于高知名度的生态文化,对大熊猫、朱鹮文化等单个文化符号进行不断地深入挖掘、规模宣传,而对那些逐渐衰微的民俗民风持忽视态度,如漫川习俗“拜椿树王”、山阳传说“神仙凉粉”等受众面窄、影响力小的边缘性生态文化伴随着时代变迁被人们逐渐遗忘,但其作为秦岭文明的重要组成部分,加以重视和传承也可成为代表秦岭文化的亮丽名片。

## 五、秦岭生态空间治理关键策略

### 1. 加快基层林业执法队伍建设与多元协同治理

基层林业局作为秦岭生态空间治理工作的落实者,其林业行政执法活动直接调适着人们对自然的改造行为,进而影响着生态空间的治理成效。因此在机构改革与执法重心下移过程中,可通过以下途径明确其角色定位,厘清职权范围。其一,尽快设立基层林业局内部专业执法队伍,并同秦岭办做好衔接工作;其二,组建秦岭生态环境保护综合执法局,整合区林业局、秦岭办及其他部门有关秦岭生态环境管理和执法职责,纳入基层综合执法体系;其三,委托林业站、检疫站、种苗站开展林业行政执法工作,加快林业执法权落到实处。同时,各林业局需在评估自身执法能力的基础上,把控人员配备、执法素质、工作机制等因素,加强林业专业知识及典型案例的培训,在其能力承受范围内配置相应执法权<sup>[17]</sup>。之外,还需不断完善对林业局的执法监督机制,在落实《林业行政执法监督办法》《行政处罚法》的基础上,针对秦岭这一永久生态空间制定更为严格的执法标准及惩戒措施,避免因林业部门兼具管理权与处罚权,而出现权力寻租或消极怠工等行为,实现秦岭生态空间治理行动高质量落实。

社会自治是多元主体参与秦岭生态空间治理的重要途径,这就要求自下而上地调动企业及公众的积极性,在贯彻《陕西省秦岭生态环境保护条例》的同时,发挥村规民约、企业规则、民间机制等软法的调试作用,通过多元主体之间的协调、补充、沟通、合作来保护秦岭的生态环境。一方面,林业部门要摆正自身定位,准确掌握政策与实践两个层次中企业的参与程度与参与效果,加强政府同企业的沟通,调动企业参与生态空间治理的自主性,切实增加绿色经济、循环经济体量;另一方面,基层部门应结合秦岭地区特有的民俗民约,因地制宜地落实自然保护区红线的划分标准,构建秦岭自然资源的

惠益分享机制,在资源利用及保护方面给予秦岭南麓居民以一定特许权,使其产生主人翁意识,自觉地化身生态卫士,激发生态空间治理的原生动力与民间活力,从而实现秦岭生态空间治理的可持续性发展。

## 2. 加强区域性生态产业创新驱动与政府支持

秦岭生态空间不仅具备固有的生态价值,还具有适度开发的经济价值,因而坚持生态产业化和产业生态化,加强创新驱动与政府支持,是秦岭生态空间治理的必由之路。针对秦岭生态旅游,各生态公园应创新秦岭资源利用方式,借助陕西省生态空间云平台,打造线上云旅游,提高景点知名度,联合所在县、市中小学开展体验式生态文明教育、创建生态公园教育基地,号召各企业进行生态团建、森林康养活动,实现生态公园多渠道向资本转化。同时,为应对秦岭南麓地形及资源限制,陕南地区可依托古村落开发乡土特色的民宿村居,对闲置房、撂荒地、池塘沟渠进行征收及绿化改造,拓宽、硬化盘山公路,吸引关中地区城市居民体验秦岭美景与农家生活,盘活秦岭的绿水青山,让居民切实感受到守住绿水青山就是抱住金山银山。对于贫困地区绿色产业的发展,可以开展“点对点”帮扶带动工程,发挥紫阳茶叶、柞水木耳、富硒魔芋等成熟产业对贫困县的辐射作用,传授培育、种植、加工、销售等经验,促进特色农产业区域性整体向好,使“富民”和“富企”享受秦岭生态经济红利。

林业部门作为生态产业化的外部支持力量,引领、调控着秦岭地区绿色经济的发展方向,这就要求行政部门在对秦岭生态事务进行审批及管控时,明晰容错范围和免责事项,对主观上以保护秦岭生态、发展地区经济为目的,且客观上对行政相对方造成损害轻微的公职人员,给予过失纠正机会。对创新秦岭绿色发展模式、提出生态资本转化方案的行政人员进行评优、奖励,以保证其在秦岭生态空间治理过程中敢于创新、勇于试错<sup>[18]</sup>。在政策制度层面,要发布清晰、完整的政策信息,保持政策的稳定性与连贯性,牢固确立法无授权不可为、法无禁止皆可为、法定职责必须为的法治经济准则,使各林业局能够依据明确成文的规定细化秦岭生态经济建设任务,防止因无据可依而导致实施偏差与怠于行政等,为秦岭地区生态资源经济效益的发挥营造良好的外部环境、提供有力的外部支持。

## 3. 推动地方生态文化共生共荣与整体性发展

秦岭生态文化多元统一,除了具有高知名度的大熊猫、朱鹮文化外,还留存着一大批丰富优质的绿色文化有待挖掘,包括历史故事、传统习俗、村规民约以及原始村落等。因此,在生态空间治理过程中,不仅要维持现有地方文化的知名度与代表性,还应深入挖掘散落在秦岭各地的特色生态文化,并了解多元主体对其文化的认同度、传承度,在不同地区的差异中把握民间生态文化的发展路径和节奏。从空间内的村镇居民入手,加快开展口述史研究工作,记录、传承老一辈留存的有关古树历史、名木传说等非物质文化遗产,并进一步落实秦岭域内古村落修复工作全覆盖,让即将消逝的文化尽快得到保护。总之,对于秦岭生态文化的发展,不仅要一枝独秀,更要遍地开花,在秦岭地区形成保护生态文化的大气候,让主流生态文化与边缘性生态文化共生共荣,丰富秦岭文化内容,构建秦岭文明谱系。

为推动秦岭生态文化的整体性发展,基层林业部门还应拓宽秦岭生态文化宣传渠道,全方位、多角度展示秦岭生态文化的多样性,推动各地区宣传活动实现周期性与常态化。并发挥林长的带头作用、借助秦岭智慧平台、结合植树节、爱鸟日等主题活动提高大众对秦岭边缘文化的关注度,让各类绿色文化充盈人们的精神世界及生态空间治理全过程。同时,可借助法律条文的建构明确生态文化价值的核心地位,加强公众对秦岭各地区生态文化的重视度及认同感<sup>[19]</sup>。除《陕西省秦岭生态环境保护条例》第十三条规定有关单位届时开展秦岭保护宣传的教育工作外,还可将“建设地方性绿色文化”这一职责融入该法所规定的秦岭生态保护委员会的工作之中,使其能够依据法定职责同林业部门一同发掘地方生态文化并加以传承弘扬。

陕西作为秦岭生态空间治理的先行者,肩负着实现秦岭高质量、高颜值、高碳汇的使命,面对现阶段治理困境,加快构建党委领导、政府主导、企业主体、公众参与的生态环境治理体系,树立秦岭生态空间保护与建设并行的主体意识、推进“绿水青山转化为金山银山”的发展进程、擘画秦岭地区性生态文化的特色图谱,才能切实守护好秦岭永久生态空间,为农业空间、城镇空间的建设奠定根基。

## 参 考 文 献

[1] 党双忍. 以生态空间之治推进美丽中国建设[J]. 西部

- 大开发,2019(12):78-81.
- [2] 陕西省发展和改革委员会,陕西省财政厅. 秦岭生态系统综合管理研究[M]. 北京:中国发展出版社,2018.
- [3] 陕西省林业局(大熊猫国家公园陕西省管理局). 秦岭生态空间治理十大行动[EB/OL]. [2019-12-19]. [http://lyj.shaanxi.gov.cn/zfxgk/fdzdgknr/zcwj/qtgw/slf/201912/t20191219\\_2032652.html](http://lyj.shaanxi.gov.cn/zfxgk/fdzdgknr/zcwj/qtgw/slf/201912/t20191219_2032652.html).
- [4] 党双忍. 生态空间治理之思考[J]. 西部大开发,2019(11):68-71.
- [5] 李旭光. 从“碎片化”到“整体化”——后工业时代一体化交通管理模式的建构[J]. 问题研究,2017(7):42-44.
- [6] 党双忍. 生态空间理论的陕西实践[J]. 西部大开发,2019(10):36-43.
- [7] 陈柳新,杨成韞. 从单一粗放式管制走向综合精细化治理——生态空间管治体系构建的思考与深圳实践[C]//. 规划60年:成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集. 2016.
- [8] 王学斌. 如何理解秦岭是中华民族祖脉和中华文化的重要象征[N]. 学习时报,2020.5.25(A5).
- [9] 陕西省林业局(大熊猫国家公园陕西省管理局). 政府信息公开:机构职能[EB/OL]. [2020-10-31]. <http://lyj.shaanxi.gov.cn/zfxgk/fdzdgknr/jgjj/>.
- [10] 陕西省林业局(大熊猫国家公园陕西省管理局). 陕西省秦岭生态空间治理白皮书[EB/OL]. [2021-04-20]. [http://lyj.shaanxi.gov.cn/zwxw/lydt/202104/t20210420\\_2160515.html](http://lyj.shaanxi.gov.cn/zwxw/lydt/202104/t20210420_2160515.html).
- [11] 陕西省人民政府. 聚力打造“3+X”农业特色乡村振兴乡村助脱贫[EB/OL]. [2019-07-07]. [http://www.shaanxi.gov.cn/sy/sp/sxxwlb/201907/t20190707\\_1589056.html](http://www.shaanxi.gov.cn/sy/sp/sxxwlb/201907/t20190707_1589056.html).
- [12] 国家林业和草原局(国家公园管理局). 中国生态文化发展纲要(2016-2020年). [EB/OL]. [2016-04-07]. <http://www.forestry.gov.cn/sites/main/main/gov/content.jsp?TID=2248>.
- [13] 荀丽丽,包智明. 政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析[J]. 中国社会科学,2007(5):114-128,207.
- [14] 宋保胜,吴奇隆,王鹏飞. 乡村生态环境协同治理的现实诉求及应对策略[J]. 中州学刊,2021,6(6):39-45.
- [15] 杨朝霞,王赛,林禹秋. 我国生态文明法制建设的回顾和展望:从“十三五”到“十四五”[J]. 环境保护,2021,49(8):56-60.
- [16] 暨爱民. “文化”的扶贫逻辑——基于生态文明视角的分析[J]. 南京社会科学,2020(7):144-149.
- [17] 卢沛锋. 行政执法权重心下移的制度逻辑及其理论展开[J]. 行政法学研究,2020(5):117-134.
- [18] 蓝志勇,薛金刚. 当前公务员行政动力不足的根源及应对路径[J]. 长白学刊,2021(4):62-71.
- [19] 吴普侠,崔彩贤. 森林文化价值的法制表达与《森林法》的文化担当[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(2):140-145.

## Qinling Eco-space Governance: Logic Conversion, Symptom Examination and Key Strategy

CUI Cai-xian<sup>1</sup>, WANG Zi-yue<sup>2</sup>, WU Pu-xia<sup>1</sup>

(1. College of Humanities and Social Development, Northwest Agriculture and Forestry University, Yangling 712100, China; 2. Law School of Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

**Abstract:** Shouldering the mission of achieving Qinling's high quality, high appearance level, and high carbon sink of Qinling Mountains, Qinling eco-space governance, is the core of eco-space governance in Shaanxi and the fundamental compliance to practice "the Two Mountains Theory". The article starts from the logic conversion of Qinling eco-space governance concepts, models and goals and analyzes its basic status quo in terms of subject, industry and cultural levels. Furthermore, it explains the genuine symptoms such as unclear positioning of county and township forestry departments, underpowered development of regional ecological industries, and insufficient attention to marginal ecological culture in the governance process. Finally, the key strategies to accomplish the high-quality development of Qinling eco-space are put forward for the aspects of speeding up the construction of law enforcement teams in grass-roots forestry department and diversified collaborative governance, enhancing regional ecological industry driven by innovation and supported by government, and promoting the symbiosis and the overall development of local ecological cultures so as to provide a "Qinling sample" for beautiful China.

**Key words:** Qinling Mountains; ecological space; logic conversion; symptom examination; key strategy

【编辑 高婉炯】