

中国生态环境治理现代化研究： 问题与展望



□刘建伟 许 晴

[西安电子科技大学 西安 710071]

[摘 要] 【目的/意义】随着生态文明、绿色发展等战略和理念的提出，中国生态环境治理现代化逐渐成为学者关注的热点问题。【设计/方法】通过相关文献的梳理，比较和分析了学者关于中国生态环境治理现代化的概念、特征、理论依据及对策建议等方面研究，指出了在研究范式、方法等方面的不足之处。【结论/发现】未来深化相关研究的方向，包括生态环境治理现代化研究的中国范式；生态环境治理现代化的中国路径；生态环境治理现代化的模式比较；全球生态环境治理现代化的中国责任担当。

[关键词] 生态环境；制度体系；治理能力；现代化

[中图分类号] X321

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2021)-5008

Research on the Modernization of Eco-environmental Governance in China: Issues and Prospect

LIU Jian-wei XU Qing

(Xidian University Xi'an 710071 China)

Abstract [Purpose/Significance] With the introduction of strategies and concepts such as ecological civilization and green development, the research on modernization of eco-environmental governance in China has gradually become a hot issue concerned by scholars. [Design/Methodology] Through the review of relevant literature, scholars' researches are compared and analyzed on the concepts, characteristics, theoretical bases, countermeasures, and the deficiencies on research paradigm, methods and other aspects are pointed out. [Findings/Conclusions] The paper puts forward the direction of deepening related researches, including the Chinese paradigm of eco-environmental governance modernization research; China's path of eco-environmental governance modernization; comparison of models of eco-environmental governance modernization; China's responsibility for global eco-environmental governance modernization.

Key words ecological environment; institutional system; governance capacity; modernization

引言

生态环境治理现代化是国家治理现代化的重要

内容，体现了国家治理现代化人的维度和自然维度的统一。随着“国家治理体系和治理能力现代化”“人与自然和谐共生的现代化”等命题的提出，以及生态环境治理实践的发展，中国生态环境治理现

[收稿日期] 2021-01-10

[基金项目] 国家社会科学基金项目（17BBJ069）；陕西省社科规划项目（2020A004）。

[作者简介] 刘建伟（1978-）男，博士，西安电子科技大学马克思主义学院教授；许晴（1997-）女，西安电子科技大学马克思主义学院硕士研究生。

代化的研究迅速升温,并取得了一定进展。聚焦国家治理现代化视域中的人与自然共生问题,围绕生态环境治理现代化的概念、特征、理论依据及对策等内容,本文对学者的观点进行了梳理和归纳,分析了融通和分歧之处,并在此基础上提出了深化中国生态环境治理现代化研究的建议。

一、生态环境治理现代化的概念界定及辨析

如“现代化”的概念众说纷纭一样,关于生态环境治理现代化的概念,学者亦未形成一致意见,代表的观点有三种。其一,过程说。即强调生态环境治理现代化是构建生态环境治理体系、提高生态环境治理能力的过程。如余晓青、郑振宇将生态治理现代化界定为:“党和政府在科学总结生态治理历史经验和发展规律的基础上,为了实现生态文明,创新生态治理理念、调整生态治理结构、完善生态治理机制、改进生态治理方式、推进生态治理体系科学化和多元主体治理能力提升的过程。”^[1]其二,转变说。即强调生态环境治理现代化是对传统生态环境管理模式的反思,是治理目标、理念、手段、方式等的结构性变迁。如沈佳文指出:“与传统的生态管理体制不同,‘生态治理’强调的是生态建设目标从单一注重数量向数量、质量、结构和功能‘四位一体’方向转变;生态建设模式从行政主导向合作共治转变;生态建设手段从刚性命令式向柔性协商式转变。”^[2]其三,集成说。即强调生态环境治理现代化的外延要比污染防治和生态修复要宽广,是适应生态文明建设要求的环境治理要素集成。如张利民、刘希刚认为,“生态治理现代化是中国国家治理现代化的内涵要求,它不同于生态学意义上的环境修复和污染防治,而是推动形成生态文明建设过程中各参与主体思想、行为、制度、决策等多元协同、高效治理、有效保障体系制度机制的广义生态治理现代化”^[3]。

现代化既是一个过程,也是一个趋势,它内含着“变革”“变迁”“进步”“重塑”等多重意蕴。生态环境治理现代化是现代化在生态环境治理领域的具体实现,它反映现代化建设和发展的普遍规律,体现国家治理现代化的内涵要求。“过程说”“转变说”和“集成说”表述虽有差异,但都是从现代化的视角展开的,也都融合了现代化要素和生态环境治理的要求,对于我们揭示生态环境治

理现代化的内涵深有启发。存在的不足是,没有突出制度要素在生态环境治理现代化的根本功能和价值,不能很好地揭示生态环境治理现代化的本质特征和驱动力量。基于此,综合各位学者的观点,本文认为中国生态环境治理现代化是指,适应国家经济社会现代化发展和国家治理现代化建设的要求,构建系统而完备的生态环境治理制度体系,提升运用制度治理生态环境能力,以推进生态环境治理科学化、规范化和高效化的过程和趋势。它的核心是构建体现中国特色社会主义制度本质要求的生态环境治理制度体系,并将中国特色社会主义制度优势转化为生态环境治理优势;蕴含的基本价值是多元共治、民主协商和生态正义,反映社会主义核心价值观;目标是传统生态环境管理方式弊病,推进中国生态环境治理的科学化、规范化和高效化。中国生态环境治理现代化是中国生态环境治理模式的现代化转型,是对中国传统生态环境管理模式的批判性继承和超越。

要准确理解生态环境治理现代化的概念,需要辨析:

(一)生态现代化和生态环境治理现代化

生态现代化理论首先在西方提出,然而“如何给生态现代化理论贴上一个可以揭示其本质属性的标签,目前似乎还没有一致的观点,即使是在该理论阵营的内部也还是如此”^{[4]24}。在生态现代化的概念方面,西方学者似乎也没有形成一致表述,但内涵大致是相同的。通过梳理相关文献发现,生态现代化和生态环境治理现代化是有区别的。其一,从理论形态上看,生态现代化是伴随西方生态意识的觉醒,学者在反思工业文明弊端的基础上提出的“从工业现代性向生态现代性、从工业社会向生态社会”转型的理论;生态环境治理现代化则是伴随生态环境治理实践的发展,在反思传统生态环境管理手段、方式和方法弊端的基础上提出的“从生态环境管理到生态环境治理”转型的策略。前者是具有广泛影响的系统性理论,后者则是具有现实针对性的应对措施,二者呈现的理论形态不一样。其二,从概念外延上看,生态现代化的外延要大于生态环境治理现代化。生态现代化包括环保理念现代化、环境治理现代化、环保技术现代化等,生态环境治理现代化内含于生态现代化之中。其三,从根本动力上看,生态现代化的根本驱动力量是技术创新和制度创新,而生态环境治理现代化的根本驱动力量是制度创新,通过构建制度体系“把生态环境代价外部化上日渐增强的困难,主动转换成为经济

结构转型与重建上的内源性动力”^[5]。其四,从话语体系来看,生态现代化始终难以摆脱“源于西方、说明西方和为了西方的印记”^{[4]2},而生态环境治理现代化则没有明显的西方特征。自十八届三中全会中国提出“国家治理体系和治理能力现代化”以来,国家治理现代化成为学术界关注的热点,生态环境治理现代化的中国理论和中国话语正在形成。

然而,二者又具有一致性。其一,从背景上看,都是在反思工业化基础上形成的,都反映了协调人与人、人与社会关系的现代化向协调人与自然关系的现代化的延伸和拓展;其二,从目标上看,都是为了实现人口、经济、资源和社会的可持续发展,以及经济现代化、政治现代化、文化现代化、社会现代化和生态文明建设现代化的协调推进;其三,从要素上看,都强调制度理性、多元参与、协商共治等,都要求理念、制度、组织、技术等变革;其四,从价值取向上看,都强调人的权利和利益,都注重公民的参与;其五,从时态上看,二者都是一种动态的过程,没有完成时。

(二) 生态环境管理和生态环境治理

治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策^[6]。那么,中国的生态环境管理和生态环境治理有什么区别呢?其一,从管理模式上看,前者主要采用政府主导的层级垂直管理模式,国家对全国环保工作进行统一监管,而后者则是政府垂直管理和多元横向参与管理相结合,治理主体包括政府、企业、社会组织等,更加扁平化;其二,从实施手段上看,前者主要依靠行政命令,采用定限额、罚款等控制性手段,具有行政刚性特征,而后者则将国家调控和市场规则结合起来,采用政策激励、法律约束等引导性手段,具有刚柔兼顾特征;其三,从评价指标上看,前者强调指标考核的数量化,而后者除考虑数量指标外,更加注重质量、结构和功能等多重指标要求;其四,从治理效能上看,前者主要是事后治理,旧有行政体制带来的分块化管理严重,容易导致碎片化、分离化倾向,而后者则强调事前预防和过程监控,注重治理的系统性和协同性;其五,从作用边界上看,前者的作用范围以政府权力所能够达到的领域为边界,而后者所涉及的范围则以全部公共生活领域为边界,“后者比前者要宽广得多”^[7]。

不过,需要注意的是,要运用辩证唯物主义的观点看待生态环境管理和生态环境治理的关系,不能将二者对立起来。历史的每一阶段都遇到一定的物质结果,一定的生产力总和,人对自然以及个人

之间历史地形成的关系,都遇到前一代传给后一代的大量生产力、资金和环境,尽管一方面这些生产力、资金和环境为新一代所改变,但另一方面,它们也预先规定新一代本身的生活条件,使它得到一定的发展和具有特殊的性质^[8]。生态环境管理向生态环境治理转变是中国计划经济体制向市场经济体制转变、单一行政性社会向多元契约性社会转变的缩影,它是一个从量变到质变的渐进性内生演化过程。生态环境治理现代化是对传统中国计划经济和单一社会影响下生态环境管理理念和做法的扬弃,它继承了传统生态环境管理体制、机制、技术和方法的优点,同时又在此基础上实现了革命性重构和升级。它不是对传统中国生态环境管理方式的彻底否定,更不是完全替代。

二、生态环境治理现代化的基本特征

已有学者反思传统生态环境管理模式、挖掘治理概念的精髓而形成对中国生态环境治理现代化特征的概括。如有学者从治理要素的角度出发,将之概括为治理理念的合理化,治理主体结构的网络化,法制体系的完备化,治理方式的多样化,治理行为的有序化、精细化、国际化等^[9]。有学者从治理结构的角度出发,将之概括为治理对象整合式,治理过程系统性,治理主体网络化^[10]。有学者从治理目标和要求的角度出发,将之概括为制度化、规范化、标准化和法治化^[11]。以上学者大都沿用的是“治理现代化特征+中国生态环境治理要求”的分析范式,角度有所不同,内容则大都有重叠,精髓和要义是:

(一) 制度化

制度化是中国生态环境治理现代化的内在要求和根本特征。其一,制度形塑主体间的博弈规则和互动关系,推动生态环境治理的科学化和规范化,从根本上改变了人治方式带来的权力过于集中、决策失于随意、监督流于形式的弊端;其二,通过制度可以界定生态环境治理各相关主体的利益和责任边界,激励和约束他们将个人意志统一到主流意志上来,形成共同体的一致价值追求;其三,生态环境治理制度的供给与复杂多变而层出不穷的生态环境问题及由此引发的环境群体性事件、生态安全风险相比存在滞后性,“治理制度的系统化、法治化水平与当前治理实践的快速发展不相匹配”^[12],而要从根本上解决中国生态环境治理中的深层次矛盾则需要制度创新;其四,良好的制度执行体制和机

制能够打通政策落实“最后一公里”，减缓政策效应递减速度，提高生态环境治理效率，增强利益相关者的获得感。

中国生态环境治理的制度化，具有三大特征。一是完备的制度体系。以《中华人民共和国环境保护法》为基本遵循，构建根本制度、基本制度、实施机制相互耦合的完备制度群，保证治理流程、治理行为、治理活动依法依规进行，消除“破窗效应”。二是普遍的制度认同。制度化的过程就是对制度的认知不断强化并在全社会形成制度意识和制度理性的过程。通过研究、宣传和推广，使尊崇制度成为中国政府管理人员、企业和居民的集体共识，并内化为思想和行动的自觉。三是良性的制度变迁。“生态文明治理现代化是生态文明治理制度体系从低层级迈向更高层级的制度变迁过程”^[13]，也是生态环境制度日渐定型并成熟的过程，它需要制度因时因事因势而做调适性变革。近几年，国家修订《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国野生动物保护法》《最高人民法院最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》，出台《排污许可管理条例》《环境保护公众参与办法》《公民生态环境行为规范（试行）》《农用地土壤环境管理办法（试行）》，发布《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》《生态环境保护综合行政执法事项指导目录》《国家先进污染防治技术目录》等，就是推进生态环境治理制度化的重要举措。

（二）民主化

民主化是区别现代生态环境治理与传统环境管理的重要标志，也是实现“生态治理合法性和有效性的重要途径”^[14]。有学者甚至认为，生态环境治理现代化“也可以宽泛地理解为我们社会主义民主政治的一种生态化或‘绿化’努力”^[15]。因为作为一种决策模式，民主理念融入生态环境治理领域能够促进公民有序参与和多元协商，形成反映多数人意见和利益的具有集体约束力的公共政策；作为一种价值原则，民主理念融入生态环境治理领域能够更好地贯彻平等、公正、法治、友善等社会主义核心价值观，助推制度优势转化为治理优势；作为一种制度安排，民主理念融入生态环境治理领域能够克服传统“统治”和“管理”弊病，实现治理由人治向法治的转变。

中国生态环境治理民主化具体体现在三个方面。一是治理理念方面，贯彻党全心全意为人民服务的宗旨和以人民为中心的发展理念，确立人民群

众受益的政策价值取向，尊重人民群众在生态环境治理中的主体性和创造性。可以说，“生态治理的初衷是为人民服务、保障公众的根本生存权和发展权，最终治理目标是促进公众共建共享生态文明、促进人民群众的全面发展”^[16]。二是治理决策方面，构建双向、多向沟通协调机制，“以信息公开为基础引导公民监督评价，以渠道拓宽为保障畅通公民利益表达，以协商民主为核心尊重公民主体地位，以社区建设为载体推进公民自主治理”^[17]。通过平等对话、公开讨论、公共协商等方式保证良制转化为良治，达致利益聚合、责任共担、成果分享。三是监督管理方面，将社会组织、公众等的知情权、参与权和监督权纳入制度化轨道，变分散的大众力量为协同共治的建设动力。

（三）协同化

生态环境治理是“多元主体积极介入和密切配合予以合作共治的动态发展过程”^[18]，多元协同是其显著特征。在中国，多元协同治理显得尤为重要。这首先是由中国生态环境问题的特点决定的。全球化、工业化、城镇化和市场化力量叠加，历史性因素和发展性矛盾交织，使得生态环境问题呈现出不同于其他国家的结构性和复合型特征。要解决具有复杂性结构特征的生态环境问题，必须统筹各方力量、各种资源和各类工具。其次，这也是由破解当前中国生态环境治理困境的需要决定的。过去生态环境管理呈现出“碎片式权威主义”特征，政府处于绝对主导地位，各部门自行其是而利益互竞，社会组织、企业和居民参与不充分。环境治理不仅依赖于政府单方的主动行为，还需要充分调动其他社会主体的积极性，不仅需要法律强制规则的干预，也需要其他自治性社会规则的参与，因而，需要通过权力和权力意志的分离终结环境治理中对权力的依赖^[19]。构建政府、企业、社会组织、居民等多主体参与的共治共享治理模式，可以解决“市场失灵”“邻避效应”带来的治理效率低下问题，最大可能地释放政策红利。最后，这也是由构建人类命运共同体的需要决定的。自然的整体性和紧密关联性及人类对之的依赖性，赋予了人类共同体最原始的意义。建设美丽世界，必须实现国家之间的对话和交流、合作和互助以及共建和共治。

当前，中国确立了政府主导、多主体和多要素共同参与的治理格局。首先，在治理理念方面，全面摒弃“政府强制”“唯GDP”“部门本位”等理念，确立具有“主体多元性、过程协同性与结果超越性”^[20]特征的协同治理理念。同时，治理主体的

全面协同是克服碎片化管理、实现生态环境治理“1+1≥2”效应的关键。按照“结构-功能”主义的逻辑优化政府、社会组织、企业的功能,并针对不同治理对象选择不同的组合方式和行动方式,形成有序参与、有机配合和协同推进的格局,纠正各行为主体的机会主义行为。另外,在治理过程方面,力求“价值理念协同、议程设置协同、目标规划协同、方案决策协同、执行过程协同、绩效评估协同及其相互之间的协同”^[21],通过各环节的互嵌联动,从根本上解决生态环境治理过程的“中梗阻”问题。

制度化、民主化和协同化是从生态环境治理目标和要求的角度概括出来的。仅从字面上说,这不具有国家制度属性,无论是发达国家还是发展中国家、资本主义国家还是社会主义国家,推进生态环境治理现代化必须贯彻实行,但是对于不同国家而言,其内涵迥然不同。中国生态环境治理的制度化、民主化、协同化体现中国共产党领导优势和中国特色社会主义制度优势,反映生态环境治理的中国特色。比如民主化方面。西方生产资料私有制“创造出一个普遍利用自然属性和人的属性的体系,创造出一个普遍有用性的体系”^[22],它将自然界作为私有物,完全将自然的价值货币化。资本家控制生态环境治理决策权、影响生态产品的价格、享有良好生态环境,而生活在贫民窟的穷苦人则深受环境污染之害,处于“生活贫困”和“环境灾难”双重压迫之下。而在我国,保障公民、法人和其他组织获取环境信息、参与和监督环境治理的权利写进相关法律,人民群众共享生态环境保护的成果,特别是通过国家生态扶贫使得很多身处贫困地区的人民群众既享受了良好生态,又达到了脱贫致富目标,实现了双赢。

三、生态环境治理现代化的理论依据

对于中国而言,生态环境治理现代化是极富实践性的新命题,需要在科学理论指导下遵循规律进行。从目前学术界研究的现状看,鲜有学者对中国生态环境治理现代化的理论依据做出专门论述。通过对零散文献的整理和归纳,发现学者的观点是:

(一) 马克思和恩格斯的生态观

“马克思主义唯物史观的语料库中有许多与生态视角相适应的东西”^[23],这些“与生态视角相适应”的内容集中体现在马克思和恩格斯的著作中,思想博大、内涵深刻,被认为“提供了关于生态问

题的深刻洞见”^[24]。马克思和恩格斯关于构建人与自然“温情脉脉”关系的思想及从制度角度思考在公有制基础上实现“生活资料”和“就业手段”“人类同自然的和解”和“人类本身的和解”的结合以及自然主义、人道主义和共产主义的统一的的思想,为中国今天推进生态环境治理现代化奠定了理论和方法论基础。张春华认为,马克思主义生态思想的制度维度为中国生态文明制度建设提供新的“社会化解决思路”和“理性选择”^[25];马莉指出,马克思主义关于文化与自然关系的思想是国家生态治理现代化的“理论逻辑起点”^[26]。生态环境治理现代化的最终目标是实现人与自然和谐共生,根本要求是推进生态环境治理制度化,马克思和恩格斯关于人与自然和谐共存的思想以及从制度维度审视生态问题的视角无疑为中国提供了认识和理解生态环境治理现代化问题的一把“钥匙”。

(二) 中国传统生态智慧

“生态智慧”的概念最早由挪威哲学家阿恩·纳斯提出,指人类在适应环境过程中所表现出的生态伦理和生存智慧。它作为“使人们能够在特定的生态实践中对社会生态问题做出审慎判断并采取建设性行动的有效工具”^[27],渗透于社会关系、发展观念和生活方式之中。在中国,生态智慧源远流长、内涵丰富,它发轫于古人对人与自然关系的思辨和追问,留存于浩如烟海的文化典籍和历史文物中,表现为天人合一的整体哲学观和人与自然共生的生活观。它主张敬畏和顺应自然并与自然和谐共生,克服了近代西方人与自然主客二分价值观的缺陷,对于我们今天确立科学的生态伦理观具有重要价值。杜飞进指出,推进生态治理方式现代化,必须借鉴古代“天人合一”的文化思想,把先进的生态文化置于生态治理体系之中^[28]。张秉福认为,中国传统生态智慧具有超越时代的永恒价值,“为我们丰富生态理论、强化生态意识、改善生态环境、维护生态平衡提供了极其宝贵的精神养料”^[29]。可以说,儒家的天人合一思想、道家的无为思想以及佛教的处世观等蕴藏着丰富的生态智慧,是中华优秀传统文化不可或缺的组成部分,是中国推进生态环境治理现代化的重要思想源泉。

(三) 西方生态现代化理论

作为“重新定义环境与经济发展关系”的理论,其由德国学者约瑟夫·胡伯于20世纪80年代提出。它主张发展绿色科技、转变经济发展模式、构建多元治理格局、提高公众参与度,实现经济重建和生态重建的双赢。该理论极具行动主义取向,为

国家生态环境治理的现代化转型提供了新思路。生态现代化理论的主要创建者马丁·耶内克曾在访谈中提到“生态现代化理论当然可以应用于中国,甚至可以说中国是实施宏大的生态现代化战略的最有趣的候选者”^[30];摩尔等学者也认为“尽管与生态现代化的西方模式有差别,但用生态现代化这个术语来描述中国沿着生态路径重构经济的努力是合适的”^[31];美国学者周宇指出“生态现代化作为一种乐观、务实、政策导向的理论框架,为不同社会背景下的有效实践提供了洞见,为政策制定者和环境倡导者推动明智的政策变化提供了指导。对中国而言,这一点尤其有用”^[32]。国内部分学者也认同这一观点,认为“中国实践与生态现代化理论主张一致,并取得了初步成效,促成了经济增长与环境保护在一定程度上走向双赢的趋势,在一些方面支持了生态现代化理论”^[33]。的确,从中国生态环境治理的原则、政策、措施等方面,能够找寻到生态现代化理论的“素材”或“影子”,这既反映了中国共产党对生态环境治理规律的把握,也验证了生态现代化理论的广泛适用性。

(四) 中国共产党保护生态环境的思想

经过新中国成立后七十多年承接开拓的实践探索,中国共产党在协调人口、经济和环境之间的矛盾中不断深化对人和自然、经济发展和环境保护关系的认识,经历了从被动应对到深度反思再到主动调整变革的过程:由回避甚至否认社会主义国家存在生态环境问题到积极自觉地解决生态环境问题,由最初将生态环境问题纳入国家议题到升华为基本国策、写入党章、融入国家整体发展战略,由学习别国经验到建构中国经验。反映在生态环境治理方面,体现为从末端治理为主向源头治理、过程治理为主转变;从注重规模和速度的粗放型治理向注重效率和质量的集约型治理转变;从以政府为核心的单一主体指令性治理向多主体协同制度性共治转变。可以说,新中国成立后特别是改革开放以来,中国共产党认识和解决生态环境问题的过程也就是“不断提高自身执政能力和执政水平推进国家生态环境治理现代化的过程”^[34]。

概括学者的观点,我们可以得出结论:中国的生态环境治理现代化应该以马克思主义生态观为指导,同时汲取中国古代传统的生态智慧,吸收新中国成立后中国共产党认识和解决生态环境问题的经验,并镜鉴西方生态现代化的理论。其中,马克思和恩格斯的生态观是根本依据,它为中国生态环境治理现代化提供了基本原理和方向指引;中华优秀

传统文化中的生态智慧是重要思想资源,它为中国生态环境治理现代化提供了历史依据和传统遵循;西方生态现代化理论是重要借鉴,它为中国生态环境治理现代化提供了观察视角和理论参照;新中国成立后中国共产党保护生态环境的思想是直接依据,它为中国生态环境治理现代化提供了文本遵循和现实逻辑。

四、推进生态环境治理现代化的对策

中国的生态环境治理现代化不是对原有生态环境管理模式的修修补补,而是对生态环境治理理念、制度、技术、方法等的革命性重构。对于如何推进生态环境治理现代化,学者提出的对策集中在以下方面:

(一) 创新生态环境治理理念

生态环境治理现代化首先是治理理念的现代化,具有中国特色、科学的生态环境治理理念。首先,在指导思想方面,要以马克思主义生态观特别是习近平生态文明建设思想为指导。习近平生态文明建设思想“体现了深厚的中华传统智慧的滋养、马克思主义生态观的新发展和世界生态哲学的中国化,是中国生态现代化建设的指导思想”^[35]。其次,在价值取向方面,要以人民对美好生活的向往为根本出发点,以“生态惠民、生态利民、生态为民”为基本落脚点,突出社会主义核心价值观在生态环境治理方面的引领功能,彰显生态安全、生态民主、生态公正的价值意蕴。再次,在治理思维方面,制度思维“为推进我国生态文明建设、提高国家生态治理能力提供了强大思想引领”^[36],要将制度思维和制度意识贯穿于生态环境治理过程中。最后,在视野境界方面,要树立生态环境治理的全球观,筑牢人与自然和谐的人类命运共同体意识,为全球生态环境治理提供中国智慧。

(二) 构建生态环境治理制度体系

生态环境治理制度体系是生态环境治理体系现代化的核心,它“通过国家权力规定的方式为生态治理行动设定基本的权力关系和权力体制”^[37]。从内容上说,生态环境治理制度体系由四个组成部分。一是政策制度体系。包括财政和税收政策、生态补偿政策、金融政策、自然资源产权政策、排污权交易政策等。政策制度激励各主体做好策略集选择,调控好自己的行为。二是法律制度体系。确定各类法律间的位阶关系,加强法律制度间的配套衔接,按照系统治理要求编织好法律制度之网。同

时,探索“人员交叉执法机制”以避免地方保护主义,力求法律执行无盲区和死角。三是监督考核和评价体系。数量主导型的考评、无差异化的考评是误导党政干部生态环境行政行为的重要原因^[38]。要落实“党政同责、一岗双责、终身追责”制度,将生态环境指标纳入各级党政考核体系并加大权重;推动形成“1项核心责任+3个督查层面+1个重要载体+8种压力传导机制”^[39]的环保督查体系,保证生态治理责任链条不断裂。四是文化理念体系。营造崇尚制度的氛围,把生态文明保护相关法律法规纳入普法宣传教育重点内容,实现“意识的革新”到“人的革新”的转变,让关爱自然和环境成为公民的素养和习惯。

(三) 重塑多元参与主体角色

扮演战略规划者和主体责任人角色的政府应重塑自我,抓好“限权”“放权”和“分权”。治理绝非意味着政府的隐退,一个强有力的政府恰恰是保障治理有效性的基础性条件^[40]。改变政府“层层加码”和“简单分包”的生态环境管理方式,摆脱主-从关系式的生态环境管理结构,实现行政手段和市场化、民主化手段的融合。增强政府制度供给的精准性,推动多种资源和多元利益的整合,形成生态环境治理的思想合力和行动合力。作为环境污染主要责任者和生态环境治理主力军的企业应主动承担起绿色发展和生态保护的社会责任,推动企业生产的绿色化转向。依据生态尺度标准合理调整生产模式和产品质量标准,在防止成本外化的同时降低内部交易成本,增大企业绿色生产的溢出效应。扮演生态环境治理践行者、监督者、宣教者等多重要角色的社会组织应赋能释能。通过制度化职责赋予,拓展社会组织的活动空间和参与场域,增强社会组织的责任感和效能感,形成“政府强、社会强”的生态环境治理结构。作为生态环境治理利益相关者和实践者的居民应实现“经济人”向“生态人”的身份转换。确立居民的生态环境治理主体意识,形成居民对生态决策和环保活动的理性认知和参与自觉,共筑诗意栖居的人类家园。

(四) 发挥大数据技术引擎作用

大数据技术有机嵌入生态环境治理过程,引起了治理观念的改变、治理模式的再造和运行链条的重建,推动了决策科学化、监管精准化和信息共享化。它“使环境领域的决策建立在客观证据的基础上,而不是让强烈的主观情感来操纵”^[41],同时“有利于消除权力监管缝隙,并推动环境治理的常态化”^[42],是生态环境治理现代化的重要引擎。

大数据技术引擎作用的发挥,包括环环相扣的三个方面:一是搜集全国生态分布、环境污染、生态环境治理法律和政策等方面的信息,搭建生态环境信息实时共享平台和数据库,推进政府、社会组织、企业和居民之间的信息互通,规避“数据保护主义”和“数字壁垒”带来的治理盲区;二是运用大数据挖掘技术筛选、聚合和优化相关资源,建立用数据决策和管理的体制,创建数字化生态环境治理模式;三是利用数字化监测体系精准研判生态风险,形成生态环境全过程监控的动态预测-反馈机制。目前,中国环境保护部已经颁布《生态环境大数据建设总体方案》,提出“充分运用大数据、云计算等现代信息技术手段,全面提高生态环境保护综合决策、监管治理和公共服务水平,加快转变环境管理方式和工作方式”^[43]。这为中国的生态环境治理智能化、现代化提供了政策支撑。需要注意的是,“大数据能实现精准预测,引发整个社会对智慧预测的极力推崇。但结果预判,很可能消减或剥夺社会主体自由探索的机会并引发一系列问题”^[44]。我们要形成对生态数据资源功能的正确认知和理性分析,维护国家安全、信息安全并恪守技术伦理,警惕“唯数据主义”带来的算法不正义、大数据不正义,防止被数据技术工具价值所绑架而迷失理性,避免“数据迷信”导致的治理失范行为发生。

五、结论

已有学者从国家治理现代化视域下的生态环境治理模式转型和生态环境治理视域下的国家治理模式转型的角度,对中国生态环境治理现代化的基本问题进行了论述,形成了生态环境治理现代化研究的中国视角。不过,总体而言,相较于国外的生态现代化理论研究以及国内的生态环境治理实践,中国生态环境治理现代化的研究还处于起步上升期,尚有较大拓展空间。目前,研究者大都采用的是“中国国家(社会)治理现代化+生态环境问题”和“西方生态现代化理论+中国生态环境问题”的分析逻辑,存在着简单嫁接和套用的倾向,治理现代化研究范式与生态环境治理对象之间的融合不够。比如,生态环境治理现代化本质上是人与自然和谐共生的现代化,它既要遵循经济社会发展规律,也要遵循自然演化规律,然而部分学者在研究生态环境治理现代化时将社会治理现代化、城市治理现代化等理论方法机械套用,缺乏对自然规律的

应有关切。另外,少数学者将现代化标签任意粘贴在生态环境治理上,并用之来表征中国的生态环境治理现代化,缺乏对西方生态环境治理现代化治理模式的批判性反思和“中国特色”的深度透视。突出表现是,没有贯通党的领导优势、社会主义制度优势和生态环境治理逻辑,真正阐释出生态环境治理现代化的中国路径,这无疑降低了研究应有的高度。

国家生态环境治理现代化是世界性课题,研究中国的生态环境治理现代化问题必须站在全球现代化发展浪潮和全球生态环境治理现代化的高度,认真分析、阐释中国生态环境治理现代化的一般和特殊,进而更好地总结出中国生态环境治理现代化的全球性贡献。基于此,在现有基础上,未来需要在四个方面深化相关研究。其一,生态环境治理现代化研究的中国范式。聚焦中国生态环境治理的现实矛盾和突出问题,以习近平生态文明思想为指导,融合生态现代化、国家治理现代化的相关理论,汲取中华优秀传统文化中的生态智慧,创建生态环境治理现代化研究的中国范式和话语。其二,生态环境治理现代化的中国路径。随着生态环境治理现代化实践的发展,生态环境治理现代化的中国道路阐释提上议程。这就需要总结中国共产党的政治势能、中国特色社会主义制度优势转化为生态环境治理效能的运行机理、具体做法,描述生态环境治理制度随着经济社会的发展而做适应性调整的过程、经验并上升为规律性认识,揭示出生态环境治理现代化的中国方案。其三,生态环境治理现代化的模式比较。学者经常会论及借鉴国外生态环境治理现代化的经验,但鲜有对中外生态环境治理现代化模式、历程等进行比较研究的,这带来的结果是借鉴失去了规范性意义。未来,如何遵循历史的逻辑、政治的逻辑和制度的逻辑,分析和比较中外在推进生态环境治理现代化方面的一致性和差异性,借鉴国外特别是发达国家的经验,丰富中国生态环境治理现代化的理论和实践,将是学者应该关注的问题。其四,全球生态环境治理现代化的中国责任担当。人类同居一个地球,与自然和谐共生是人类命运共同体的应有之义。中国作为全球生态环境治理的积极倡导者、参与者和践行者,如何与世界各国一道贯彻落实《2030年可持续发展议程》、推进全球生态环境治理现代化,将是未来需要研究的重要课题。

参考文献

- [1] 余晓青, 郑振宇. 生态治理现代化视野下社会组织的作用探析[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版), 2016, 19(3): 81-86.
- [2] 沈佳文. 公共参与视角下的生态治理现代化转型[J]. 宁夏社会科学, 2015(3): 47-52.
- [3] 张利民, 刘希刚. 中国生态治理现代化的世界性场域、全局性意义与整体性行动[J]. 科学社会主义, 2020(3): 103-109.
- [4] 洪大用, 马国栋等. 生态现代化与文明转型[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2014.
- [5] 郇庆治. 中国生态文明的价值理念与思维方式[J]. 人民论坛·学术前沿, 2015(1): 64-73.
- [6] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面建成小康社会论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 142.
- [7] 沈佳文. 推进国家生态治理体系和治理能力现代化的现实路径[J]. 领导科学, 2016(6): 7-8.
- [8] 马克思恩格斯文集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 544-545.
- [9] 孙特生. 生态治理现代化: 从理念到行动[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018: 13.
- [10] 朱远, 陈建清. 生态治理现代化的关键要素与实践逻辑——以福建木兰溪流域治理为例[J]. 东南学术, 2020(6): 17-23.
- [11] 俞可平. 如何推进生态治理现代化?[J]. 中国生态文明, 2016(3): 74.
- [12] 吴舜泽, 崔金星, 殷培红. 把生态文明制度体系优势转化为生态环境治理效能——解读《关于构建现代环境治理体系的指导意见》[J]. 环境与可持续发展, 2020, 45(2): 5-8.
- [13] 朱留财, 张雯, 陈兰等. 以生态环境制度体系创新推进生态文明治理制度转型[J]. 环境保护, 2015, 43(11): 22-25.
- [14] JOHN S. DRYZEK, HAYLEY STEVENSON. Global democracy and earth system governance[J]. *Ecological Economics*, 2011, 70(11): 1865-1874.
- [15] 郇庆治. 生态民主[J]. 绿色中国, 2019(13): 54-57.
- [16] 周鑫. 构建现代环境治理体系视域下的公众参与问题[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2020, 22(2): 133-139.
- [17] 于水, 李波. 生态环境参与式治理研究[J]. 中州学刊, 2016(4): 80-86.
- [18] 方世南. 生态合作治理制度建设: 价值、困境与对策[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版), 2014, 14(4): 13-18.
- [19] 孟春阳, 王世进. 生态多元共治模式的法治依赖及其法律表达[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2019, 25(6): 118-125.
- [20] 白路. 梳理及探究京津冀地区生态环境协同治理的历史及路径——析《京津冀环境保护历史、现状和对策》[J].

环境保护, 2020, 48(16): 73.

[21] 向俊杰. 我国生态文明建设的协同治理体系研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016: 158.

[22] 马克思恩格斯全集(第46卷上)[M]. 北京: 人民出版社, 1979: 392-393.

[23] BENTON, T. Marxism and natural limits: an ecological critique and reconstruction[J]. *New Left Review*, 1989, 178: 51-86.

[24] GRUNDMANN, R. The ecological challenge to Marxism[J]. *New Left Review*. 1991, 187: 103-120.

[25] 张春华. 中国生态文明制度建设的路径分析——基于马克思主义生态思想的制度维度[J]. *当代世界与社会主义*, 2013(2): 28-31.

[26] 马莉. 马克思主义生态文化观视域下国家生态治理现代化的逻辑起点与实践路向[J]. *甘肃行政学院学报*, 2020(1): 83-92+113+127.

[27] XIANG W N. Ecophronesis: the ecological practical wisdom for and from ecological practice[J]. *Landscape and Urban Planning*, 2016, 155: 53-60.

[28] 杜飞进. 论国家生态治理现代化[J]. *哈尔滨工业大学学报(社会科学版)*, 2016, 18(3): 1-14.

[29] 张秉福. 中国传统生态智慧及其现代价值[J]. *北京行政学院学报*, 2011(2): 120-125.

[30] 郇庆治, 马丁·耶内克. 生态现代化理论: 回顾与展望[J]. *马克思主义与现实*, 2010(1): 175-179.

[31] MOL, A P J, SONNENFELD D A, SPAARGAREN G. The ecological modernisation reader: environmental reform in theory and practice[M]. New York: Routledge, 2009: 472.

[32] ZHOU Y. State power and environmental initiatives in China: analyzing China's green building program through an ecological modernization perspective[J]. *Geoforum*, 2015, 61: 1-12.

[33] 洪大用. 经济增长、环境保护与生态现代化——以环境社会学为视角[J]. *中国社会科学*, 2012(9): 82-99+207.

[34] 刘建伟. 新中国成立后中国共产党认识和解决环境问题研究[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 18.

[35] 郝栋. 新时代中国生态现代化建设的系统研究[J]. *山东社会科学*, 2020(4): 101-106.

[36] 包庆德, 陈艺文. 生态文明制度建设的思想引领与实践创新——习近平生态文明思想的制度建设维度探析[J]. *中国社会科学院研究生院学报*, 2019(3): 5-12.

[37] 杨美勤. 新时代我国生态治理体系创新研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2019: 68.

[38] 任玲, 张云飞. 改革开放40年的中国生态文明建设[M]. 北京: 中共党史出版社, 2018: 209.

[39] 李娟. 中国生态文明制度建设40年的回顾与思考[J]. *中国高校社会科学*, 2019(2): 33-42+158.

[40] ANDREW, JORDAN, RÜDIGER, et al. The rise of "New" policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government?[J]. *Political Studies*, 2005, 53(3): 477-496.

[41] ESTY D C, PORTER M E. National environmental performance: an empirical analysis of policy results and determinants[J]. *Environment and Development Economics*, 2005, 10(4): 391-434.

[42] 余敏江. 智慧环境治理: 一个理论分析框架[J]. *经济社会体制比较*, 2020(3): 87-95.

[43] 环境保护部办公厅. 关于印发《生态环境大数据建设总体方案》的通知[A/OL]. (2016-03-08). http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201603/t20160311_332712.htm.

[44] 郭建锦, 郭建平. 大数据背景下的国家治理能力建设研究[J]. *中国行政管理*, 2015(6): 73-77.

编辑 朱娜