

文章编号:2095-0365(2017)01-0019-06

国家治理现代化视域下的绿色发展

陈 炜 丹

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350100)

摘 要:国家治理能力和治理体系现代化是对经济、政治、社会、文化和生态文明“五位一体”总体布局的基本要求,党的十八届五中全会中将绿色发展理念作为“十三五”规划中的一个重要指导,深刻体现传统发展理念的重大转变。本文在引入绿色发展理论来源的基础上,系统阐述绿色发展和国家治理现代化的内在关系,提出国家治理现代化视域下绿色发展中的存在问题,并基于国家治理现代化的背景,从政治生态化、经济生态化、文化生态化、社会生态化、环境生态化五个维度探析推进绿色发展的解决之道。

关键词:绿色发展;国家治理现代化;网络化治理

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxxbskb.2017.01.04

一、引言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出了完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,将其作为全面深化改革的总目标,这是党基于新中国成立以来从治国理政规律中所总结作出的战略决策。国家治理体系是对经济、政治、社会、文化和生态文明“五位一体”的总体布局,是一个完整的制度系统,而国家生态治理体系和治理能力现代化是国家治理体系中的一个重要组成部分^[1]。深化生态文明的体制改革,加快生态文明的制度建设,建立健全生态环境保护的体制机制,是现阶段国家治理现代化建设中的重要基础和保障。十八届五中全会将绿色发展理念作为“十三五”规划中的五大发展理念之一,是关系我国全局发展的一个重要理念^[2]。强调“实施可持续发展战略,促进人与自然和谐相处,实现经济发展和人口、资源和环境的相协调”^[3]。以生态环境质量为总体,把改善、保障人民环境权益作为全面建设小康社会的重大目标追求,标志着贯彻落实生态文明建设以人为本的思

想被提到前所未有的高度,表明在国家治理现代化下将通过绿色发展理念来引领人民走向可持续发展的美丽中国道路。

二、绿色发展的理论来源

(一)儒家“天人合一”的哲学思想

儒家提出“天人合一”的哲学思想,体现了天与人之间的辩证统一关系,以及人与自然之间的和谐共存关系,是把人与自然的亲密关系作为实现人与自然和谐发展的最高理论价值目标,主张人在社会发展中要以仁爱之心为基础来对待自然,并热爱和亲近自然,遵守对自然规律的认识,以“德性”思维来约束自身的社会活动,不能随心所欲作出有悖于自然规律的事。“天人合一”的思想不仅为绿色发展思想提供智慧源泉,也为我国在国家治理现代化视野下率先践行绿色发展提供了丰厚的历史文化土壤,更是我国为全人类创新绿色贡献的思想来源。

(二)马克思主义自然辩证法

马克思主义自然辩证法是提出马克思主义哲

收稿日期:2016-10-25

作者简介:陈炜丹(1992—),女,硕士研究生,研究方向:生态文明和行政管理。

本文信息:陈炜丹.国家治理现代化视域下的绿色发展[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2017,11(1):19-24.

学中的世界观、认识论和方法论的有机统一,这是马克思主义哲学的重要组成部分。马克思主义自然辩证法第一次系统地提出了人与自然关系的准则,认为人类的生命之源、生命之本就是自然,厘清人类应如何正确认识和处理与自然界间的对立统一关系,并指出人类必须在尊重和遵循自然的客观规律下才能利用和改造自然,这一准则的提出对自工业革命以来,西方各国肆意掠夺自然资源的暴行进行了强有力地抨击。马克思主义自然辩证法理论的提出,为我国国家治理现代化视域下的绿色发展提供了深厚的理论基础。

(三)可持续发展理论

面对巨大自然环境危机的挑战,人类在进入 20 世纪下半叶时期提出了可持续发展理论,可持续发展理论的提出响应当代工业社会所面临的生态环境压力^[4]。1995 年,中国正式提出将可持续发展作为国家保护环境的重大发展战略,提出必须切实保护生态资源和维护社会环境,不仅要做好当前发展也要为子孙后代发展做考虑^[5]。2003 年,中共中央召开十六届三中全会,党中央提出了走科学发展观道路,明确提出统筹人与自然和谐发展,形成有利于资源节约、减少污染的经济生产模式和人民消费方式,建立资源节约型和生态友好型社会,进一步深化了人们对人与自然的认识^[6]。在国家治理现代化下,面对当前生态环境的严峻挑战,从可持续发展理论创新转向走绿色发展,逐步开拓出一条具有中国特色的社会主义现代化发展道路。

三、绿色发展和国家治理现代化的内在机理

(一)绿色发展是当前国家治理现代化的基本内容

我国社会主义体制改革进入一个历史新时期,处于“增长速度换挡期”、“结构调整阵痛期”等社会转型时期的叠加阶段,我国对环境资源约束力增强的同时也正面临着国际上经济复苏的压力。在这样一个关键时期,要想顺利实现第一个一百年计划即在 2020 年我国应对气候变化的碳强度达到标准指标,就必须在国家治理现代化下坚持走生态良好、生产发展和生活富裕的绿色发展道路。在“十三五”期间,要推动人与自然的和

谐发展,推进美丽中国的建设,努力实现环境资源成为经济社会发展的一个重要内在要素。我们必须积极贯彻和落实《中华人民共和国循环经济促进法》,在法律法规的要求下改善环境质量、提高资源利用率,致力于建设资源节约型、低碳导向型和环境友好型的生态和谐社会,有效地把循环发展、低碳发展和生态发展整合到绿色发展框架下,真正地走上国家治理现代化与绿色发展相结合的道路^[7]。

(二)绿色发展是当前国家治理现代化的基本目标

生态文明建设关乎到人类的生存环境,这与政治文明、精神文明和物质文明共同构成了一个有机的整体。在过去,我国经济快速发展很大程度是以牺牲环境和资源为代价,而现在及未来的经济发展方式将会发生根本性的转变,传统的“黑色发展”将全面转向当前的“绿色发展”,这不仅是为了实现社会主义现代化建设的根本目标,也是为了实现中华民族伟大复兴中国梦的根本要求。

(三)绿色发展是当前中国国家治理现代化的基本途径

人们对幸福生活的追求,不仅要有丰富的物质基础,也要有良好的生态环境。当前广大人民基本上过上小康生活,在享受现代化发展带来的优厚物质生活的同时,也尝到了环境恶化带来的严重后果,比如严重的大气污染、水污染、生态环境失衡和资源逐渐枯竭等问题,直接影响到了人类的生活状况。当前,在提倡走国家治理现代化下的绿色发展道路是实现生态良性发展的最有效途径,始终把维护和提高生态环境质量放在优先位置,完善生态治理体系和提高生态治理能力的现代化,是国家治理现代化的基本途径。

四、国家治理现代化视域下绿色发展存在的问题

(一)经济发展与生态治理重心失衡

改革开放 30 多年,我国经济建设取得的成绩令世界瞩目,但过分追逐经济高速增长而忽视人与自然、自然与社会的均衡发展,使生态、资源和环境付出了惨痛的代价,生态环境极度破坏、资源利用率极低、能源消耗过度都严重违背了生态文

明的核心理念即人与自然和谐统一。胡鞍钢博士曾提出“生态贫困”这一名词,其表现在三个方面:第一,人均自然资源的占有率处于逐渐匮乏状态;第二,灾害性气候的频繁发作给人类带来不可估测的环境损失、经济损失等;第三,粗放型经济发展模式的高投入、高消耗、低产出和低利用率对人民生活质量产生严重的负面影响^[8]。面对环境污染严重、生态系统退化、资源约束趋紧等形式没有得到根本性的遏制,这已经对经济持续健康发展、人民生活质量提高形成了重大隐患,容易导致社会秩序的混乱,甚至容易引发冲突。

(二)生态环境治理体制机制不健全

政府机制体制设计将直接决定政府职能和责任是否能有效落实到位。而当前我国政府生态环境治理的机制体制存在不健全、不系统等系列问题,生态环境治理存在“制度失范”的现象,生态环境监管机制尚未完善,责任追究机制和补偿机制有待完善,无法有效地体现绿色发展理念的宏观调控机制,造成生态环境治理能力的弱化、治理绩效的降低。

(三)生态管理立法缺失

近些年,我国环境保护事业有了飞速发展,政府相继出台一系列环境保护的重大政策,充分体现我国政府在对生态环境绿色发展问题上高度重视的。但是环境保护法的执行存在漏洞,并未达到应有的效果。当前我国对生态文明建设的法律都分散到各个方面的法律当中,环境保护法在现实环境与资源治理过程中,起不到对生态文明建设的统一约制作用。地方和部门的法规、规章泛滥,缺乏具体、配套的程序性规定,导致各地方政府在治理中规定不一、标准各异,是冲突现象屡屡发生的根本原因。我国的生态执法力度不严格、环境违法成本低、监管体制缺乏等多种因素制约,环境执法的新老问题层出不穷,例如,在现有法律中,对于违犯环境法而被执法部门查处的企业,其违法成本远远低于违法行为所节省出来的成本效益,这样极大助长了企业对环境治理问题听之任之的侥幸心理,这种“先排污、后收费”的执法方式,难以形成有效的环境保护约束机制,使环保部门一直处于被动地位,对环境违法行为的遏制根本无法起到威慑作用,形同虚设。

(四)政府主体部门职责交叉

生态环境绿色发展要求政府在推动经济效益、社会效益与生态效益统一发展的同时,要具备基本的生态职能和承担基本的生态责任。而目前我国生态管理体制权威性和有效性缺失,部门职能权限交叉划分不清、权责相互脱节、职能重复建设和责任落实不到位等情况严重,分权化、碎片化、部门化的监管现象日益突出,严重阻碍生态环境行政执法工作的进行^[9]。在生态环境治理上,需要各部门各方面的相互配合,然而在实际执行中,受当下利益、部门利益、局部利益的本位思想影响,有利于自己利益的事情大家蜂拥而上,造成多头治理,有损于自己利益或吃力不讨好的事情大家就消极对待,造成推诿扯皮,严重导致了环境治理的效率低下。

(五)生态环境受国际舆论压力影响

环境与资源问题的复杂性和制约性是人类社会活动发展进程的一部分,给世界各国和各地区都带来了严峻的挑战。当前国际社会上的“中国环境威胁论”、“中国环境责任论”不时叫嚣,我国存在参与全球化治理、承担大国责任使命与抵制发达国家污染产业转移的压力,其增加了中国生态环境治理的困难,承担了更大的风险。面对利益博弈的核心焦点,及时准确改变经济发展方式,走绿色发展道路,必须放在全球化的视角下进行探讨,这不仅仅是我国内部所要解决环境资源危机的当务之急,更成为了提高国际经济地位、争夺世界话语权、改变国际政治格局的一个重要拐点。

五、国家治理现代化视域下推进“五位一体”绿色发展的实践

(一)政治生态化——转变再造绿色发展的传统行政观念

1. 各级政府适时进行理念更新

由于受到认知水平、社会环境、制度路径依赖等因素的影响,每一个阶段政府出台的政策都有所差异,各级政府适时更新发展理念是时代的必然要求。首先,加强顶层设计,中央政府在制定国家重大方针和实施重大战略时要根据现实国情转变传统理念,将绿色发展理念贯穿于方针和战略中。其实,地方各级政府要根据党中央的指示,深

入贯彻落实以绿色发展理念为指导的各项政策,同时,在地方社会经济发展中,不断创新发展理念。所以,政府官员要努力把实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益作为推动绿色发展的基本依据,坚持将人的发展与经济社会全面协调可持续发展作为一体发展目标,转变政府职能,发展以人为本的服务型政府,淡化对社会经济增长指标的追求,使政治、经济、文化、社会和生态环境协调共同发展,实现人与自然和谐统一的绿色发展,即实现转变传统上以牺牲生态环境为代价的黑色发展观向推动人与自然和谐统一的绿色发展。

2. 加强传统观念的转变

李克强总理提出:“要坚持环境为民,必须优先解决危害人民群众健康的环境问题,对空气、水、土壤污染等突发问题采取积极、有效的防范措施,使蓝天更蓝、绿水更清、大地更绿,为人民提供宜居舒适的生活环境^[10]。”国家治理现代化视域下的绿色发展加强传统观念转变要做到两点:一是对传统发展理念的扬弃和超越,在社会发展实践中传承和改造传统发展理念的内容和表现形式,顺应新时代背景下提出创新的发展视角,展现全新的发展形态;二是要从原本相对僵化、单一的教条化理念和非理性化的盲从认识中解脱出来,使自身从片面到全面、从以物为本到以人为本、从机械认识到辩证看待的发展中实现理性的范式转换,更新现代化绿色发展理念中的人性和科学精神、开放和竞争意识、辩证和可持续发展的观念相互贯穿融合,使个人利益在社会环境中被承认和尊重,实现最大化的价值意义,使绿色发展构建成为国家治理现代化视域下发展理念的主旨。

(二) 经济生态化——构建创新绿色发展的驱动机制

1. 创新推动经济结构转型

在中央财经领导小组的第七次会议上,习近平总书记指出:“推动一个民族、一个国家向前发展的重要力量始终是坚持创新原则。”^[11]提出了对创新驱动发展的新要求,这为构建绿色发展的创新驱动机制指明了新方向。绿色发展孕育着新常态的经济增长点,开拓社会经济发展的承载空间,有助于推动扩展新型经济结构转型的成长空间。推动国家治理现代化视域下绿色发展的经济现代化与经济结构的转变,在经济发展上,必须实现由曾经是粗放型经济向集约型经济的发展转

变,在经济增长方式上,要实现由原本依靠传统型产业带动转向依靠传统型与新兴产业相结合的发展方式,在经济进步上,要实现由以往依靠物质资源的消耗向依靠科技进步、管理创新和劳动者素质提高的进步转变。

2. 进行产业结构升级

推动国家治理现代化下的绿色发展,就是要改变以往的产业结构对生态环境和资源过度掠夺的形式,实现生态绿色环境的重建。实际上,大自然本身具有自我修复和自我净化的功能,但是面对“高污染、高耗能”的产业结构,其功能被严重弱化抑制,单靠自然生态的自我重建是无法遏制环境的进一步恶化,所以要拓展新兴生态产业结构升级,攻克产业关键核心技术,是改善生态环境现状、创新经济绿色发展驱动的主要推动方向和重点突破口。一要大力推行发展循环产业,努力提高资源回收节约率和循环利用率,积极鼓励企业进行循环生产,推动循环式的产业结构组合发展。二要努力发展低碳经济产业,增加低碳和非碳燃料的生产利用比例,减少对煤炭石油等高碳能源资源的消耗,通过提高低碳资源的生产和利用率,加快实现产业结构升级与生态绿色发展的双赢局面。三要重点发展生态高效产业,加大力度对有利于节能环保、治理生态环境污染和提高资源利用率等技术的研发工作,集中投入着力攻克各产业的核心技术和关键共性技术的创新,提高产业整体的研发技术水平,带动产业提速、赶超,甚至是引领世界的步伐。

(三) 文化生态化——加强绿色发展的文化培育

1. 加强生态文化宣传教育

生态治理素养是指人类对人与自然和谐共处、持续发展和全面繁荣的文化伦理始终保持着敬畏之心、平常之心,它强调更多的是“知行合一”,其助推器是加强生态文化宣传教育。在生态文化宣传教育中,要充分发挥政府的主导作用,同时积极鼓励其他的社会群体加入宣传的队伍,高校、社会公益组织都可以在生态文化宣传中发挥自己的优势。在具体的宣传教育中,要更好地利用和创新以网络新闻媒体为宣传载体,通过发布通俗易懂、内容丰富、形式多样的生态文明绿色发展公益广告,使企业、社会组织和公众也树立生态环保意识、生态节能意识,积极参与生态环境治理

活动中,成为生态责任的承担者,形成全社会的生态责任意识,逐步实现经济社会发展和自然生态环境的和谐统一发展。

2. 提高公众生态文明责任意识

生态文化教育是新道德教育内容,使教育者从人与自然和谐相处、耦合共生的生态道德观念出发,启发公众养成尊重自然和保护生态环境的观念,自觉提高生态责任意识。第一,要将保护生态环境的文化知识和意识教育纳入国民教育与继续教育体系中,编制生态文明绿色发展的教育教材,将加强生态文明教育提到更重要的位置,使绿色发展理念内化到公众思想行为中,引导公众形成尊重、善待自然的价值取向。第二,加强生态文化教育的基础设施建设,完善生态科技园区、湿地公园等,切实发挥各类生态文化教育设施的育人和体验功能。

(四) 社会生态化——构建公众绿色发展的参与机制

1. 拓宽公众参与渠道

公众是生态环境治理的重要主体,要充分发挥公众在构建绿色发展道路中的重要作用。一要建立与公众利益相关的协商机制,在颁布新环保政策或建立启动新环保工程项目前,都需要听取和汇总来自不同社会阶层利益群体的意见建议,进行利益相关者之间的平等协商对话。二要不断扩大和畅通社会公众参与的协商监督渠道,坚定不移地走公众民主监督基层自治道路,努力构建最有效、最广泛的公众社会治理机制,有利于社会各方加大对新工程项目建设与投产的监督,有利于防止各级部门公共项目的非科学化,有利于公众获得相应的损失补偿。^[12]

2. 引导企业承担责任

绿色发展是一个系统工程网,企业是绿色发展中的主力军,要引导、呼吁企业主动承担社会责任,推动经济社会的持续健康发展。企业必须纠正唯利是图的思维模式和高耗能高污染的生产方式,将绿色发展理念和环境保护责任融入企业的文化价值观和战略管理计划中,坚持低碳生产、清洁生产、循环生产和安全生产的绿色生产方式,采用信息技术改造转型升级传统产业类型,制定并遵守综合利用技术的标准,严格管控高成本、高耗能和高污染的工业规模,坚持以绿色产品、绿色技术、绿色销售、绿色管理和绿色服务原则来开拓市

场,引导带动全社会进行绿色消费,增强企业综合竞争力,创造出符合绿色发展理念的,具有绿色文化价值、绿色生态价值、绿色社会价值和绿色经济价值的绿色企业。

3. 扶持社会组织发展

社会组织介于政府部门与营利性组织之间,属于社会公益性公共部门,作为自身相对独立的部门,应更好地代表社会各阶层的利益。一是,要正确引导和支持社会组织开展环保活动,有利于帮助提高公众环保意识、降低对生态社会的破坏和减少对环境的污染,践行和发展公众绿色生活。二是,完善社会组织参与环保工作的行政决策程序,可先试点设立代表城市居民环境利益的某社会组织,将其内部程序设计更加制度化、常态化,并设置合理的社会组织参与绿色行政决策的权利救济机制。

(五) 环境生态化——构建促进环境生态的长效机制

1. 搭建网络协作平台

在国家治理现代化视域下推动绿色发展,需要保证系统内部的信息通畅,通过构建网格化治理格局,规范诸多子系统或要素在总体系统中的位置与功能,使彼此相互支撑,形成治理合力,具体包含三方面内容:一是要构建全国统一、各地链接、运作顺畅的生态环境治理网络,搭建网络协作治理平台,通过政策制度、法律法规、机构职能、工作规划、重大决策等的公开,推动各级、各地方生态环境治理主体间的信息互通和信息共享,减少信息屏障和信息滞后性,进而有针对性地开展工作计划。二是开通网络问政渠道,完善信息公开方式,扩大信息公开范围,对社会高度关注的生态环境事件在网上发布,强化政府与公众间的平等互动关系,实现问政于公众和问事于政府的结合,保证公民、企业与非政府组织参与生态环境治理的有序性、规范性。三是构建网络监测应急响应体系,定期对资源环境的承载力度进行信息发布,起到预警作用^[13]。

2. 打造生态社区

社区和谐、经济高效和生态良性循环的生态社会是现今社会追求发展的新型社区,在社区中挖掘组织管理的潜在力量,动员社区公众共同加入参与,是克服社区生态发展瓶颈的一个最新的切入点,实现在经济社会下带动生态社区环境建

设的稳步发展。一是成立绿色型社区联席会,拟定公正合理的生态社区标准和社区环保公约,明确规定生态社区的功能,自我组建社区的环境管理中心,倡导绿色发展生活方式,协调与辖区居民的关系。二是成立居民公共环境议事会,动员社区居民自发组建专门的社区生态环境治理志愿队,专门负责组织开展各社区间的生态环境治理和生态环境保护等活动。

3. 借鉴他国环境生态治理的先进经验

维护国家生态安全,发展生态外交,能够提升国际生态文明的话语权。在生态环境的维护与发展治理上,这是全球性问题,而非中国独有,相较于中国,西方发达国家较早地开启了绿色发展的

改革历程,所制定的可持续发展战略和生态环境治理模式,对当前绿色发展研究具有丰富借鉴意义。例如,欧洲的“首脑负责、集中管理”治理形式、加拿大的“社会主导、政府扶持”治理形式、德国的“自上而下、多级管理”治理形式等都是值得我国学习和借鉴的^[14]。各国通过环境会议的开展、环境组织部门的建立、环境条约的签订等一系列国际环境外交形式的推动,所实施的生态外交政策对我国国家治理现代化视域下绿色发展的实施起到了良好的示范引领作用,学习其经验和借鉴其做法并不是照搬所有,而是要结合我国当前的国情,发挥我国的制度优势,从而创建一条更适合我国绿色发展的道路。

参考文献:

- [1]陈亮,王彩波.国家治理现代化:理论诠释与实践路径[J].重庆社会科学,2014(9):35-42.
- [2]方世南.领悟绿色发展理念亟待拓展五大视野[J].学习论坛,2016(4):38-42.
- [3]霍建云,窦竹君.乡规民约与当代农村生态环境治理[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2016(1):68-72.
- [4]胡鞍钢.中国:创新绿色发展[M].北京:中国人民大学出版社,2012:29-33.
- [5]1995年:可持续发展战略[EB/OL].新华网,[2009-09-28].http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/28/content_12119794.htm.
- [6]十八届三中全会明确阐述科学发展观[N].中国青年报,2012-08-05.
- [7]陈石明.论当代中国国家治理现代化的绿色想读[J].中南林业科技大学学报:社会科学版,2016(2):1-5.
- [8]把增强,王连芳.京津冀生态环境建设:现状、问题与应对[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2015,9(4):1-5.
- [9]杨立华,刘宏福.绿色治理:建设美丽中国的必由之路[J].中国行政管理,2014(11):6-12.
- [10]刘思华.科学发展观视域中的绿色发展[J].当代经济研究,2011(5):65-70.
- [11]加快实施创新驱动发展战略 加快推动经济发展方式转变[EB/OL].人民网,[2014-08-19].<http://politics.people.com.cn/n/2014/0819/c1024-25490427.html>.
- [12]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].领导视点,2016(2):7-8.
- [13]林建成,安娜.国家治理体系现代化视域下构建生态治理长效机制探析[J].理论学刊,2015(3):85-92.
- [14]刘建伟.国家生态环境治理现代化的概念、必要性及对策研究[J].中共福建省委党校学报,2014(9):60-65.

Green Development From the Perspective of Governance Modernization

Chen Weidan

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou, 350100, China)

Abstract: The modernization of national governance capacity and governance system is the basic requirement of the overall “Five in One” layout (namely, economy, politics, society, culture and ecological civilization). The fifth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee listed the green development concept to be a major guideline in the 13th Five-Year Plan, which reflected great shift from the traditional idea of development. This study introduced the source of the green development theory, systematically expounded the relationship of green development and the modernization of national governance, the problems existing in the modernization of national governance from the perspective of green development. Based on the background of the modernization of national governance, it discussed the five dimensions of promoting green development of the political ecology and economic ecology and the cultural ecology, social ecology and ecological environment.

Key words: green development; modernization of national governance; network governance