

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2018.05.010

环境治理的系统性思维论

胡长生

(中共江西省委党校,南昌 3301006)

摘要: 系统性思维在环境治理中不可或缺。我国环境治理存在堕距的原因是系统性的,主观上表现为观念缺失与制度缺位,客观上体现为环境效益的滞后性、环境效果的溢出性和环境效率的整体性。因此,推进环境治理必须融合系统性的治理主体,整合系统性的治理客体。环境治理的系统性主体主要包括企业、政府、社会组织与公众,必须充分发挥企业的关键性主体、政府的引导性主体和社会组织与公众的基础性主体作用,三者相互协调、相互监督、相互促进。自然生态环境是一个内生性的系统性客体,在环境治理实践中,必须克服对环境治理客体的人为碎片化与孤岛性,在“五位一体”的系统架构中不断整合环境治理的山水林田湖草系统性客体。

关键词: 生态文明;环境治理;系统

中图分类号: D601

文献标志码: A

文章编号: 1672-626X(2018)05-0089-06

习近平总书记在主持中央政治局第六次集体学习时强调,“绿水青山和金山银山决不是对立的,关键在人,关键在思路。”这揭示了正确的思维方式是环境有效治理的关键环节。坚决打赢蓝天保卫战,既是我们党对于人民群众的迫切呼应与庄严承诺,也是我们党对于生态文明建设的历史呼唤与责任担当。由于系统性的原因导致了我国的环境治理堕距,应当在环境治理主体和环境治理客体上进行系统性思维的考量。不断推进环境治理,只有坚持系统性思维,发挥系统性主体作用,统筹系统性治理客体,健全并实施系统性制度,采取并整合系统性方法,才能取得系统性的治理效果。

一、认识环境治理堕距的系统性原因

马克思曾经指出:“凡是有某种关系存在的地方,这种关系都是为我而存在。”^[1]在此意义上而言,人类社会发展的进程是一个不断明确关系、认识关系进而协调关系的过程。显然,这一过程要应对的关系是复杂且多样的,而人与自然之间的关系无疑是其重要的方面。尤其是随着社会生产力的发展,人与自然协调的重要性日益凸显。因为在马克思、恩格斯看来,人类社会的发展是一个在人与自然之间进行持续的“物质变换”的过程,而当这种物质变换存在阻隔,人与自然之间关系的“裂变”也就在所难免,环境治理堕距也由此而产生。所谓环境治理堕距(Environmental Governance Lag),是指与诸如经济、政治、文化和社会等方面的治理效果比较,环境治理的效果相对滞后。应当看到,我国环境治理堕距系统性的原因主要体现为“5S”,即在主观上主要包括观念缺失(Shortage)与制度缺位(Suspend),在客观上则在于生态效果的滞后性(Stagnation)、

收稿日期: 2018-06-22

基金项目: 全国党校系统年度重点调研课题(ZYDXZD2017037)

作者简介: 胡长生(1964-),男,江西新建人,中共江西省委党校文化与科技教研部主任,教授,硕士生导师,哲学博士,研究方向为马克思主义生态文明观。

生态效益的溢出性(Spillover)、生态效率的整体性(Synergism)。

环境治理的观念缺失,主要体现在环境保护理念不强、自然价值认同观念欠缺,特别是当其与经济发展或个人利益发生冲突时,环境治理在观念认同与价值依归上更具明显不足,从而导致生产方式、生活方式与环境治理要求的不相适应。由观念而行为,最后产生结果,观念内化于心才能外化于行,进而产生行为的物质外化结果。由于对于生态环境价值的观念认同必然规制人的环境治理行为,而这种规制下的治理行为必然会产生协调人与自然关系的环境治理效果,因此要充分利用司法审判对生态环境保护意识与法律观念的强化作用。伴随着史上最严《环境保护法》的实施,生态环境诉讼的案件必然会增多,可以利用网络发布庭审信息、审判过程及结果,保障社会公众的知情权与监督权。同时,环保公益诉讼是很好的环境法律法规宣传的途径,也是增强企业环保责任的有效平台,这样的宣传教育活动可以对大众的生态环境理念、价值认同起到润物细无声的滋养作用。

环境治理的制度缺位,主要体现在环境治理制度制定特别是实施过程中还存在着不到位的情况。制度内容不全面、不完善,制度实施不充分、不彻底,观念的自律不跟进,制度的他律不到位,必然增加环境治理的主观性难度。马克思曾指出,“文明如果是自发地发展,而不是自觉地发展,则留给自己的是荒漠。”^[1]诚如邓小平在20世纪80年代初谈到《党和国家领导制度的改革》时所言,“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至走向反面。”^[2]制度保障不可或缺,制度建立健全并实施与否是决定生态文明建设成效与否的关键环节。一定之规在于行。制度唯有建立健全并贯彻落实,方能彰显其生命与力量。就生态文明制度的建立健全与实施,习近平强调“推进生态文明建设,解决资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的问题,必须采取一些硬措施,真抓实干才能见效”^{[3]389}。开启中国特色社会主义生态文明建设的新历程,必须破除不适应生态文明建设的体制机制藩篱,以内容自治、协调统一的系列制度来管人管事,运用有效的体制机制以激浊扬清,为推进生态文明建设、实现人与自然和谐发展营造良好的制度氛围,提供有效的制度保障。

环境效益的滞后性,主要体现在生态环境治理投入较大、见效较慢,效益与投入具有非同步性,换言之,环境治理的效益一般很难立竿见影,总体上不可能一蹴而就,正所谓“前人栽树,后人乘凉”。协调当代人与后代人之间的利益关系,是解读并解决环境效益滞后性问题从而提高环境治理效率与效果的关键。环境效益的滞后性客观上对环境治理体制机制提出了严峻的挑战,环境治理的评价机制体制如何兼顾生态与经济、保护与发展?如何更好地促使政府“为官一任、造福一方”?这就要求我们对于政府的考核与评价标准必须做适当的调整和完善,方能更好地反映生态环境治理效益滞后这一客观状况。

环境效果的溢出性,主要体现在环境治理的效果由他人分享甚至独享,即环境治理行为与治理效果接受的非镜像性,换言之,就是局部环境治理的效果社会化,环境治理现实中存在所谓“搭便车”的现象,譬如江河湖泊上游保护的效果更多地让下游受益。因此,完善并有效落实生态补偿机制不可或缺。例如,业已探索并实施的全国性三江源的生态补偿和区域性的江西东江源的生态补偿已逐步付诸实施、落地开花,其做法与经验亦值得推广与借鉴。我们在推进生态环境治理的实践中,必须在将治理的社会化成本内化为私人成本的同时,着力将生态环境治理的外部效益内部经济化,才能更好地发挥市场机制对于配置生态环境治理资源的重要作用。

环境效率的整体性,是指基于系统性的环境堕距原因,环境治理的效率往往受到治理主体和治理客体的系统性影响。环境治理理念如何见诸于实践,生态文明建设怎样卓有成效,环境治理的整体性实践行为不可或缺。我国存在环境治理堕距,加之工业化理性思维的惯性,以至于资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势尚未根本好转,今后环境治理的总体效益提升有赖于融合系统性的治理主体和整合系统性的治理客体。

二、融合环境治理的系统性主体

党的十九大报告要求构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系,从而确立了我国推进环境治理的主体系统性建构思路。其实,治理是一个多方参与互动的过程,政府机构、非政府组织以及各种私人部门主要通过合作、协商、伙伴关系,根据共同目标处理公共事务,对社会事务的处置权力是多元的,包括自下而上和自上而下多种方式^[4]。环境治理也不例外,政府、企业、社会组织与公众是促进环境治理的重要主体力量,实践中应当充分发挥政府的引导性主体、企业的关键性主体和社会组织与公众的参与性主体作用,三者相互协调、相互监督、相互促进。

首先,环境治理必须充分发挥政府的引导主体功能与作用。充分发挥政府对于环境治理的引导性主体作用,主要表现为政府对环境治理制度的科学制定、主动实施与有效监督,以及政府在节约资源、保护环境中的示范带头作用。为此,必须处理好“两只手”之间的关系,既要充分发挥市场对于资源配置的决定性作用,同时又要更好发挥政府作用。就政府而言,作为相关制度的制定者和实施者,由于客观上环境效益的滞后性、环境效果的溢出性和环境效率的系统性,环境治理的效益一般很难立竿见影,因此必须制定比较完善和切实可行的制度,同时将这些制度落到实处。纵观环境治理的全过程,必须遵循“源头严防、过程严管、后果严惩”的思路,建构起严格而系统的制度规范体系。在源头上,着力于建立健全空间规划体系、自然资源资产产权制度、主体功能区制度、落实用途管制、国家公园体制等制度;在过程上,致力于健全并实施资源有偿使用制度、生态补偿制度、资源环境承载能力监测预警机制、污染物排放许可制、企事业单位污染物排放总量控制等制度;在后果上,着重于建立并实施生态环境损害责任终身追究制、损害赔偿等制度。这些制度应当体现时间维度与奖惩维度的有机统一,既有源头制度、过程制度、后果制度的界分,又有约束性制度、激励性制度、保护性逻辑自洽性与实际契合性。与此同时,要有效地贯彻落实“党政同责、一岗双责”的原则要求,只有党政齐抓共管,生态文明建设才能有可靠的体制机制保障与制度保障。

政府以完善而严格的制度推进环境治理,要“把生态环境保护和生态文明建设纳入法制化、制度化轨道”^{[15][240]}。习近平在中央政治局第六次集体学习时强调,“要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。对破坏生态环境的行为,不能手软,不能下不为例。”他同时重申,“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。最重要的是要完善经济社会发展考核评价体系,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,使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束。要建立责任追究制度,对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人,必须追究其责任,而且应该终身追究。”^{[13][210]}根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的总体安排,按照党中央、国务院《生态文明体制改革总体方案》“1+N”总体方案的具体部署,我国不断建构起生态文明的“四梁八柱”,为我国推进生态文明建设提供系统的、强有力的制度保障。马克思在曾经写给恩格斯的一封信中说到,“结论是:耕作如果是自发地进行,而不是有意识地加以控制(他作为资产者当然想不到这一点),接踵而来的就是土地荒芜,像波斯、美索不达米亚等地以及希腊那样。”^[16]党的十九大报告指出,“加强对生态文明建设的总体设计和组织领导,设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构,完善生态环境管理制度。”这凸显了生态文明制度设计与实施在源头、过程和结果上的相互衔接与有机统一。我国生态文明制度的建立健全与有效实施将有利于防止和减少生态环境治理过程中的“公地悲剧(Tragedy of the Commons)”“搭便车(Free Ride)”“破窗效应(Broken Windows Theory)”,更好地实现生态治理权责利的统一、外部成本与内部成本相衔接、社会效益与私人利益相协调。

其次,环境治理的重点在于充分发挥企业的关键主体性功能与作用。企业的资本存在着天然的“逆生态”工具理性,这致使其追求自身利益的最大化而容易忽视生态环境的承载能力,规避自身的生态保护责

任。唯物史观昭示我们,社会进步与发展的根本原因在于生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间的社会基本矛盾运动。在某种意义上说,资源的稀缺性是社会文明转型的内在动因。人类社会已远离原始文明,跨越了农业文明,正在经历工业文明并试图实现生态文明。无疑,粗放型的工业化放大了资源的稀缺性,表现为工业文明的负外部性问题突出,集中体现为环境污染与生态破坏。基于此,要破解生态环境问题,应当通过税收、排放权设置等方式,通过社会成本的私人化或外部成本内部化,不断弥合社会成本与企业成本的裂变,促使环境治理的社会成本转化为企业的内部成本,进而倒逼企业进行技术革新、提高生产效能、优化产品结构、规制排放行为,从而消解积压库存、淘汰落后产能、遏制粗放增长,为解决生态破坏与环境污染问题找到重要的突破口。因此,必须强化企业责任,使其深刻认识到,生态文明建设和环境保护既是社会文明进步的需要,也是企业自身发展的需要,企业既要重视经济效益,也要讲究企业的社会效益,要把企业自身的营利行为与社会效益的帕累托优化紧密结合在一起,切实担当起应有的社会责任;应当通过法律宣传教育、加强监管力度、加大责任追究力度、适当政策引导、建设环境信用制度,引导和督促企业履行职责。

再次,环境治理的基础在于社会组织与公众的全面性参与。环境治理必须全面提升公众个人的生态文化素养,充分发挥社会组织与公众的参与性主体功能与作用。古人云,“求木之长者必固其根本,欲流之远者必浚其源泉。”环境治理必须浚其源泉,固其根本,方能善作善成。历史唯物主义科学地揭示了人民群众的实践主体性与历史创造性。这一原理昭示我们,人民群众是推进环境治理的根本力量和重要主体。在推进生态环境治理的实际工作中,只有努力实现建设者与共享者、建设途径与建设目标的有机统一,才能不断激发生态环境治理主体的自觉性与主动性,焕发人民群众致力于环境治理的行动热情与实践智慧。为此,环境治理不能单枪匹马、各自为阵,不可能一劳永逸、坐享其成,只有系统性地考量环境治理主体的融合性,群策群力,才能形成有利于促进环境治理的生活方式、消费模式和行为范式。要在全社会培养与践行良好的生态价值观,提升生态环境保护意识和生态文明素养,积极倡导绿色消费、节约资源、低碳出行、垃圾分类、生态参与的行为规范,坚持简约适度、绿色低碳的生活与工作方式,形成有利于促进环境治理的生产方式与生活方式,自觉成为生态环境治理的示范者、倡导者、行动者,共建共享地绿、水清、天蓝的绿色家园。

三、整合环境治理的系统性客体

“山水林田湖草是一个生命共同体。”党的十九大报告强调,必须像保护眼睛一样保护生态环境,坚持统筹山水林田湖草的系统治理,秉持节约资源和保护环境的基本国策,牢固树立和深入践行绿水青山就是金山银山的理念。

首先,我国的环境治理是社会治理大系统中的一个重要子系统。中国特色社会主义是全面发展的社会主义,既是经济发展、政治开明、文化昌盛、社会繁荣的社会,同时应该是自然环境良好的社会。如果说,“站起来”主要体现的是民族独立与社会主义制度建立的政治价值诉求,“富起来”主要体现的是人民富裕的经济价值诉求,那么“强起来”则彰显的是包括生态文明建设目标“美丽”在内的社会主义现代化强国建设的全方位价值诉求。党的十九大报告则进一步强调生态文明建设是千年大计,习近平指出“本世纪中叶,在基本实现现代化的基础上,再奋斗十五年,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”^[7]。基于此,中国明确了内含“美丽”的富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国目标,既更加有效地凸显了生态文明的地位与作用,又更加科学地建构起“五位一体”中国特色社会主义总体布局,彰显了社会主义现代化建设目标与实现途径的辩证统一。将生态文明作为社会主义现代化强国的目标之一,旨在为满足人民对于美好生活的需要而不断创造丰富物质精神财富的同时,还要不断提供丰富优质的生态产品以满足人民对于优美生态环境的需要。因此,我们必须建构起融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设大系统的环

境治理客体即自然生态环境的系统性整合。

其次,自然生态环境是一个内生性的系统性客体。在推进环境治理的实际工作中,我们必须克服对环境治理客体的人为碎片化与孤岛性思维,不断整合环境治理的系统性客体。一方面,要重视环境治理对象的整体系统性。党的十九大报告强调“山水林田湖草是一个生命共同体”,从而确立了推进生态环境治理的系统性客体整合原则。习近平指出,“山水林田湖草是一个生命共同体,人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律,如果种树的只管种树,治水的只管治水,护田的单纯护田,很容易顾此失彼,最终造成生态的系统性破坏。必须按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律,统筹考虑自然生态各要素、山上山下、陆地海洋以及流域上下游等,进行整体保护、系统修复、综合治理。”^{[5]248}由于山水林田湖草是一个生命有机体,生态环境问题牵一发而动全身,环境治理不能人为地分割自然环境的系统性,因此应当按照系统思维进行统筹综合施治。另一方面,山、水、林、田、湖、草等环境要素本身也具有各自的系统性,也应当按照系统性客体的要求加以系统地治理。在实践中,应当根据统筹系统治理的主导性原则、属地性原则、分级性原则、协作性原则,共建共治共享,建构山、水、林、田、湖、草保护管理工作机制;坚持遵循河湖自然规律,科学依法开发、利用和保护原则,保障河湖健康;强化问题导向,遵循因地制宜、因河施策、系统治理原则,注重长远效果;促进城乡统筹,加强区域合作,根据上下游、左右岸协调推进原则,水域陆地共同发力;设立河长制、路长制、林长制、山长制、湖长制、街长制,形成责任明确、联动协作的五级制度。过去时常存在的“前面是国家自然保护区,后面是国家森林公园”,人为地割裂整座山本身的系统性进行分而治之的做法,实践中必然导致“有利都来争,无钱均靠边”的怪相频发、“责任不明确、工作互推诿”的乱象迭出。

再次,应当减少干预、重在呵护,重视运用环境治理的系统性方法。综合运用节约资源、保护生态、自然修复、技术辅助、垃圾分类等系统性的环境治理方法,尤其是重视节约优先、保护优先和自然修复的系统性应用。生态保护修复与其他工程不同,应更多地顺应自然,少一些建设,多一些保护;少一些工程干预,多借用一些自然力。要取得更好的系统治理效果,在面对生态环境治理客体时,必须以最小的人工干预程度,尽量使得治理客体处于“原生态”的状态,减少人类活动,促进自然修复,划定生态圈保护区域,让既有的自然环境廊道修复起来,逐步将人为割裂的自然生态系统衔接起来,不断加大生态环境的系统性保护力度。与此同时,在环境保护执法过程中要充分利用限产限排、停产整治、停业关闭、查封扣押、行政拘留等手段加大惩治力度,依法严惩非法偷排偷放有毒有害污染物、非法处置危险物和伪造篡改环境监测数据等违法行为。我们应当不断大力推进生态环境治理,优化自然生态环境安全体系屏障,持续实施生态保护优先和生态自然修复重大系统工程,建立健全多样性生物保护平台和生态环境天然廊道;不断推进植被绿化,完善盐碱化、石漠化、荒漠化与水土流失综合治理系统,促进湿地恢复与维护;推进轮作休耕试点以及森林河流湖泊草原生息休养,坚持保护耕地;建立健全城市与乡镇建设边界、生态阈值底线、永久基本农田的控制系统,增强生态系统质量的稳定性。

此外,我们应当进一步重视农村的生态环境治理,为系统推进生态环境治理创造良好的社会条件与群众基础。第一,加强农村生态文化阵地建设和管理,深入挖掘优秀传统农耕文化蕴含的思想观念、人文精神、道德规范,充分发挥农村的乡规民约的规制作用,促进农村生态文化培育,提高农民生态文明素养。第二,落实乡村振兴战略,促进乡村生态环境治理的多主体协同。建立健全完善的乡村环境治理运行体制机制,整合村民、非政府组织、企业等各方的协同治理力量,着力形成节制有度、低碳循环、绿色健康的生产方式、生活模式和消费范式。第三,大力发展“生态+”现代农业,着力建设特色农产品基地,推进现代农业示范园区建设,构建“从田间到餐桌”的农产品质量安全监管体系,鼓励申报“三品一标”农产品。推进国家级现代农业示范园区、绿色有机农产品生产基地、规模以上休闲农业园区(点),统一整合区域的知名绿色品

牌。第四,大力推动生态文明建设与脱贫攻坚战相结合。实现乡村生态振兴,按照“生态宜居、产业兴旺、治理有效、乡风文明”的总体要求,加大对农村贫困地区生态环境治理基础设施建设的投入力度,提升贫困地区“造血功能”,增强自我发展能力,解决区域整体性贫困问题,主动作为、抢抓机遇,为促进治山理水与显山露水提供强有力的物质载体与平台。

参考文献:

- [1] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯选集(第一卷)[M].北京:人民出版社,1995:256.
- [2] 邓小平.邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1994:333.
- [3] 习近平.习近平谈治国理政(第二卷)[M].北京:外文出版社,2017.
- [4] 潘家华.中国的环境治理与生态建设[M].北京:中国社会科学出版社,2015:215.
- [5] 中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲[M].北京:学习出版社,2018.
- [6] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯选集(第四卷)[M].北京:人民出版社,1995:53.
- [7] 本书编写组.党的十九大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2017:28.

(责任编辑:卢 君)