

10.13358/j.issn.1008-813x.2018.03.11

生态文明建设中主体权责的错位与重构

秦 琴

(中共益阳市委党校, 湖南 益阳 413000)

摘 要: 基于角色地位、功能定位和生态权责的不同, 有限理性的政府、良性调节的社会和自觉自治的公民是生态文明建设三大责任主体的基本定位。受传统行政管理体制及生态文明观念的影响, 目前的生态文明建设中仍然存在政府责任“越位”、社会责任“失位”和公民责任“缺位”等权责错配的尴尬。从唯物辩证法关于事物发展的内、外部影响因素分析, 厘清政府、社会和公民在生态文明建设中的权责关系, 优化三大主体的权责结构, 重构政府执行力、社会协同力和公民支撑力, 是推进生态文明建设的重要保障。

关键词: 生态文明; 责任; 政府; 企业; 公民

中图分类号: X32

文献标识码: A

文章编号: 1008-813X(2018)03-0042-04

Dislocation and Reconstruction of the Main Body's Power and Responsibility in the Construction of Ecological Civilization

Qin Qin

(Yiyang Administrative College, Yiyang Hunan 431000, China)

Abstract: Based on the different role position, function orientation and ecological power and responsibility, the limited rational government, the healthy regulation society, the self-conscious and self-governing citizens are the basic positions of the three main responsibilities of the ecological civilization construction. Influenced by the traditional administrative system and the concept of ecological civilization, the current ecological civilization construction still has the embarrassment of "offside", "the loss of social responsibility" and "the absence of citizen responsibility", such as the mismatch of power and responsibility. It is an important guarantee to promote the construction of ecological civilization by analyzing the internal and external factors of the development of things by materialistic dialectics, clarifying the power and responsibility relationship of the government, society and citizens in the construction of ecological civilization, optimizing the power and responsibility structure of the three main bodies, and reconstructing the executive power of the government, the social synergy and the support of the citizens.

Key words: ecological civilization, responsibility, government, enterprise, citizen

2016 年 1 月, 中央启动了由省部级领导干部担任组长的最高级别环保专项督查, 截止到

2018 年年初, 中央第一轮环保督查全部结束, 四个批次的中央环保督查完成了对全国 31 个省

收稿日期: 2018-05-03

作者简介: 秦琴(1985-), 女, 湖南衡阳人, 毕业于湖南师范大学统计学专业, 硕士研究生, 讲师, 主要从事区域生态经济发展研究。

(区、市)的全覆盖,立案侦查1518件,约谈党政领导干部18448人,问责18199人。而这场问责风暴呈现出“以督政为主,查督并举”的新特点,改变了过去以“查企业为主,围着企业团团转”的工作模式,让基层政府的领导干部都感受到了权责关系不对等所带来的压力。本研究将从理论和实践的角度,探讨生态文明建设中主体权责的错配和重构。

1 理论:主体定位

关于主体的理论研究可以追溯到笛卡尔关于“我”的主体性原则,真正应用到环境保护中,是1990年和1992年“生产者责任延伸”的提出^[1],按照生态权责的不同,将生态建设的主体划分为政府、社会和公民三个层次,并根据其角色和功能的差异性,将其区分为有限理性的政府、良性调节的社会和自觉自治的公民。

1.1 政府:有限理性

“有限理性”是美国管理学家西蒙在1947年针对官僚制组织和经济学上“理性人”的建设提出的。将这一概念运用于生态文明建设中有其合理性:第一,政府接受生态管理权责的让渡,但由于环境要素的边界不可能与资源的产权边界恰好重合,边界的不一致性约束政府决策的理性。第二,马克斯·韦伯指出,环境决策更容易出现信息的不对称,因此,效率的最大化和决策的最优化都只能是“理想状态”^[2]。第三,根据“经济人”的分析框架,公共选择理论和利益集团理论都已经从理论上证明了政府存在自利性,政府因“自利”的属性,只能保持“有限理性”。

1.2 社会:良性调节

生态文明在中国的实践证明中央政府对地方政府的“局部失灵”和地方政府自身的“局部失灵”。这就要求社会承载更多的法律、经济、公益和监督等责任。按照T.H.马歇尔的理论,社会权利应当呈现出全球化和人本化的特征和权责一致的原则^[3]。为弥补政府能力的不足和遵循原则,赋予社会更多的权责势在必行。但社会调节作用的自发性,又可能导致无序和混乱,因此,在多元主体权责不断被修正的过程中,形成良性的社会调节机制是生态文明建设中社会主体所追求的最高目标。

1.3 公民:自觉自治

根据《中华人民共和国环境保护法》的规定,一切个人都有保护环境的义务,公民应当增

强环境保护意识,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行环境保护义务。但是这种法律的约束并不足以使公民真正地落实其相应的义务,又因为公众行为的随意性、不可控性,因此,只能从道德属性上要求公众做到自觉履行相应的义务。环境权、环境管理的公共信托、环境公共财产等理论都从法理上确立了公民参与环境保护、生态文明建设的权力,这就决定了公民有权自己处理自己的事务,进行自我管理。但是这种“自治”的管理方式,必须要以道德属性上的“自觉”作为约束条件,因此,理想化的公民定位应当是“自觉自治”的。

2 困境:权责错配

受中国传统文化和中央集权思想的影响,目前,我国政府所扮演的仍然是一个“全能者”的角色,这就导致了权责在政府的过度集中,社会的失位和公民的缺位。

2.1 越位的政府

中国的生态文明建设仍然是以政府为主的发展模式。主要表现为:

2.1.1 “干预”

“干预”主要表现为市场化运作中的“拉郎配”和“长官意愿”。原国家环保部对11个试点地区进行摸底发现,排污权交易从最初的“热捧”到“冷遇”,甚至现在面临着“无市”“退市”的尴尬。这种“伪市场化”的行政主导运行机制^[4],不能从根本上解决环境治理的市场化运作问题。另外,政府某些理念和行为可能会对社会及公民的生态认知和行为产生消极影响。例如,以经济建设为中心等思想的过度影响,对全社会的认知,尤其是生态文明的认知容易产生反作用。

2.1.2 “僭越”

一是任期内的“代人受过”。现行的中国官员选拔制度都是有期限的。而生态环境的破坏往往具有滞后性。这种时滞性就产生了生态文明建设的“历史欠账”问题。二是为上级和下级之间“头重脚轻”。我国的环境管理体制只有国、省、县三级机构,三个层级的管理能力是呈倒三角形的,这种“头重脚轻”“根基不稳”的困境,导致农村环境监管的盲区和环境监管权责纵向延伸不到基层等问题,三是为同级部门之间的“关系不顺”。现行的生态文明建设运行体制仍然是一个涉及多部门和分区域性的管理体制,由于协调

配合机制的不到位,仍然存在多头管理、多个标准等问题。

2.1.3 “包办”

政府环境治理的中心工作之一就是城乡固体废弃物的收集和处理。乡镇保洁及垃圾分类过分依赖政府,这种“政府包办、惯养公民”、主体责任上的本末倒置模式,使得农村环境整治陷入了“政府苦不堪言,百姓仍不买账”的尴尬局面。同样,对于城市居民而言,由于缺乏有效的奖惩激励,在尽量减少垃圾和废弃物排放后,并不能有效地降低自身的生活和消费成本。因此,责任最终都转嫁到政府,这就产生了政府环境治理上的“大包大揽”。

2.2 失位的社会

生态文明建设需要广泛的社会参与,现实往往并非如此。第一,市场主体的失位。近年来,企业的短时性和逐利性,使企业生态责任的不履行或履行不到位。造成我国能源和产业结构至今仍未调整到位,从能源消费结构来看,煤炭仍然是第一大消费能源;从产业能耗结构来看,高能耗产业仍然占据着实体经济的半壁江山,由此所产生的结构性污染问题仍然突出,并将在长时间内持续影响我国的生态文明进程。第二,非政府组织的失位。虽然非政府组织是创新社会治理的有益探索,但在生态文明建设中,仍然面临着准入门槛高、生存发展难和内部管理混乱等问题^⑨。这些问题严重制约了非政府组织数量和规模的增长,以及作用的发挥。第三,混合型主体的失位。混合型主体主要是指兼具官方和非官方特点的主体,包括媒体、环保督查等。由于这一主体仍然具有行政色彩,混合型主体的公信力不足、可信度备受质疑,制约了其监督作用的发挥。

2.3 缺位的公民

公民作为生态文明建设中最广泛的参与者和基本单元,其作用长期以来都被忽视。公众参与仅仅局限于接受政府等环保组织的宣教和从众选择性参与环保公益活动,参与层次较低,参与方式单一,造成了大量公民长期在生态文明建设中缺位。

3 探索:结构优化

按照有限理性政府、良性调节社会和自觉自治公民的定位,从唯物辩证法关于事物发展的内外因分析,政府、社会和公民作为生态文明建设

的内因,存在权责关系的结构性错位。而这种错位的结构亟待从政府执行力、社会协同力和公民支撑力三个方面,优化生态文明建设中三者主体权责结构。

3.1 政府执行力的重构

环保部政策研究中心对于华东、华南和西南若干省份的调研发现,生态文明改革的成效与是否触及地方政府的主体责任存在显著的关系,与地方党委政府主体责任相关的,直接触及其核心利益的,就备受重视,如排污许可制、垂管改革等不涉及核心利益的工作则明显表现出动力不足^⑩。这就使得中央层级的督查、督政陷入了“两难”的境地,督查可以使地方政府重视相应工作,也容易导致“大包大揽”,不对地方进行督查,政府则没有执行中央决策的动力。因此,必须要重构政府的执行力。第一,突出环境保护在政府综合决策中的作用,完善生态环保部综合管理的职能。根据国外生态环境保护管理体制由分散管理—单一管理—综合管理的演进过程,2018年,国务院机构改革方案出台,新成立的生态环境部,保留了原环保部的职能,并综合了国家发改委、国土资源部、水利部、农业部、海洋局和南水北调工程建设委员会的部分职能,但是,相较于法国政府将住房和交通都纳入环境“大部”中,美国政府将教育和健康部门中的环保职能集中归于环保局行使,我国的生态文明建设的管理体制仍然处于正在向综合管理迈进的发展阶段,新组建的生态环境部仍然有局限,由于缺乏与工信部和发改委等经济部门的协调机制,生态保护还不能完全做到成为经济社会发展的前置性条件和约束性条件,还不能很好地凸显生态环境部在环境与发展中的综合决策作用,在发展的过程中仍然容易出现“以牺牲环境作为发展的代价”和“事中和事后治理,而不是事前的预防”等。因此,突出生态环境部在政府综合决策中的作用,形成长期的协调合作机制,是未来生态环境部的改革方向之一。第二,从权责细化的角度,权责重心应当下移。中央应向地方和个人下放责任,并赋予公民和社会更多的知情权、参与权和求偿权等。第三,完善激励制约机制。可以从征收环境税、完善排污权交易制度和环境信用体系建设等方面完善政府激励,提升地方政府、社会和公民的参与积极性。从确立原则、构筑体系和细化制度等方面不断完善我国生态文明

建设的法治体系,以法治建设为基础,完善权力运行的制约机制。

3.2 社会协同力的重构

由于自然环境和社会条件的复杂多变,生态文明建设体现了更多的高度复杂性和高度不确定性,所以,在政府和公民之间要形成多中心自组织的协同网络结构。第一,围绕企业这一主体,以生态技术突破为关键,以现代产业体系为载体,以完善基础设施为保障,推动循环经济、低碳经济和绿色经济的发展,着力夯实生态文明建设的发展基础;第二,围绕着“非政府组织”这一主体,从建立起与政府良性互动关系、扩大组织运行的视野和加强自身管理等角度,真正发挥好非政府组织的公益性和奉献精神;第三,围绕着“媒体”这一主体,主要是减轻政府对其的行政干预和拓宽监督渠道。为保证社会协同力的有效发挥:第一,要降低政府对社会挤出效应的强度。若政府对社会的挤出效应大,则社会依然保持弱势;第二,用重罚等法治化的手段强化社会责任担当。无论哪个社会主体,离开了强烈的社会责任感,生态文明建设都是“空谈”。

3.3 公民支撑力的重构

公民要实现对生态文明建设的良好支撑,第一,建立多渠道的教育体系。西方国家公民,受法治思维影响极深,而中国公民遵纪守法的意识较为单薄。无论是餐桌上的浪费,还是乱刻乱画

的陋习,这些都不是轻易能够改变的。所以,我国公民素质亟待提高,培养有责任心的公民,可以从学校和社区(村)等平台入手,构建起多渠道的生态文明教育体系。第二,构建多维度的道德评价。要实现公民的“自觉自治”,必须在公民的生活和工作环境内构建以同事、邻居和朋友等为依托的监督机制,通过定期公示个人在节约水电、减少一次性用品的数量等方面的贡献,建立有效的奖励机制,形成相应的道德评价体系,从而提升公民的自觉性。第三,鼓励多形式的创新活动。强化公民的创新意识,鼓励公民在节约能源、环境保护等方面做些小发明、小创造,通过活动进行宣传推广。

参考文献

- [1] 徐洋.生态文明建设主体研究[D].哈尔滨:中共黑龙江省委党校,2015.
- [2] 张首先,张俊.生态文明建设:多元主体生态责任的困境与培育[J].中国环境管理干部学院学报,2011,21(3):13-17.
- [3] 汪国华,周伟.社会权利理论的发展与“新社会权利”的兴起[J].兰州学刊,2011(9):53-57.
- [4] 秦琴,刘怡石.对湖南省排污权交易的分析与思考[J].中国环境管理干部学院学报,2011,21(6):14-16.
- [5] 齐明山.有限理性与政府决策[J].新视野,2005(2):27-29.
- [6] 俞海,夏光,杨小明,等.当前环境保护若干制度改革情况调研思考[J].中国环境管理,2017,9(3):37-40,102.

(编辑:周利海)

(上接第22页)

质公园和国家级湿地公园等自然保护地列入国家公园的备选单元,通过对备选单元的地形地貌、功能区划分和生态保护对象等进行聚类分析。在京津冀区域构建9个国家公园的布局建议,包括在河北省建立5个国家公园,4个京冀共建国家公园。

参考文献

- [1] 朱彦鹏,李博炎,蔚东英,等.关于我国建立国家公园体制的思考与建议[J].环境与可持续发展,2017,42(2):9-12.
- [2] 中共中央.中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[J].天津政协,2013(11):1-14.
- [3] 中共中央.国务院关于加快推进生态文明建设的意见[EB/OL].(2015-06-02).<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/yy/2/Document/1436286/1436286.htm>.

- [4] 付素静,万宝春,冯海波,等.河北省生态扶贫分类研究[J].中国环境管理干部学院学报,2017,27(2):37-40,55.
- [5] 蒋明康,王智,朱广庆,等.基于IUCN保护区分类系统的中国自然保护区分类标准研究[J].农村生态环境,2004,20(2):1-6,11.
- [6] 刘克勇,邓泽林.建立基于公共服务的国家公园体制[J].林业经济,2014,36(4):3-7.
- [7] 钟林生,邓羽,陈田,等.新地域空间——国家公园体制构建方案讨论[J].中国科学院院刊,2016,31(1):126-133.
- [8] 武吉华.植物地理学[M].4版.北京:高等教育出版社,2004:60-63.
- [9] 吴征镒.中国植被[M].北京:科学出版社,1980:788-789.
- [10] 陈鹏.动物地理学[M].北京:高等教育出版社,1986:167-172.
- [11] 任凤珍,钱越.长城历史文化遗产创新的当代价值——基于长城经济文化带的思考[J].河北地质大学学报,2017,40(2):135-140.

(编辑:周利海)