

建设公平的节约型社会

王 晓 毅

建设生态文明需要建立节约的和公平的社会。一般意义上，节约意味着减少资源消耗，公平意味着在改善低收入者生活水平的同时抑制一些群体的过度消费；从生态文明角度看，节约意味着建立与自然资源禀赋相适应的多种生产和生活方式，公平意味着不同人群平等参与环境资源开发和保护的决策与行动。

在本文中，社会是相对于国家、市场和个体而言的，是指基层的、具有内部团结和互助关系、可以进行环境集体决策的社区或群体。生态文明的社会意涵是通过基层社会的参与，建立与生态环境相适应的多样性社会。

生态环境退化的社会因素

改革开放 30 多年来，中国经历了高速经济增长，也引发了严重生态环境问题；这主要源于发展过程中人与自然关系的重大变化，这些变化或趋势表现在以下几个方面。

第一个趋势是消费社会的逻辑主导了基层社会的生产和生活。需求被不断制造出来以满足生产的需要，这种不断膨胀的需求与生态环境产生了矛盾。进入消费社

会的过程在发达国家经历了数百年时间，在中国却是近 30 年时间里迅速开始和面临的问题。以中国西部的草原牧区为例，以往牧民主要依靠本地畜产品维持生存，随着经济发展，市场将越来越多的工业品带入牧区。摩托车和汽车取代了传统的马而成为主要交通工具，工厂生产的饮料、糕点广泛流行。消费品的过度生产和使用给全球环境造成的严重污染，牧民并不清楚；但外来消费品对于牧区本身的影响却已经非常明显。以笔者所见，在干旱高寒地区，塑料包装已成为严重污染，当地人却完全不知道该如何处理这些外来的垃圾。

对环境的破坏不仅来自诸如此类的废弃垃圾，而更多地来自生产活动。为购置市场上琳琅满目的消费品，牧民需要不断增加收入；例如，拥有汽车的牧民被看作是富裕的；但为了购置一辆汽车，牧民不得不大量饲养牲畜，这意味着牲畜数量会大幅增加，从而可能导致滥牧。为了市场所过多培育的畜产品和为了增加收入而进行的多种生产活动，都会导致草原生态环境退化。

第二个趋势是生态环境被不断资源化。随着市场关系越来越发挥主导作用，人们越来越多地将生态环境看作是可以出售的资源，而不再是其生存的环境；生态环境的多种功能让位于市场价值，或被市场价值所主导。生态环境与自然资源是不同的看待自然的角度的，体现出两种价值观。

首先，生态环境从根本上是人类的栖居地，但资源却往往被过多地赋予经济价值。当森林被看作是人类生存环境时，是不能被破坏性开发的，一些少数民族地区的风水林、水源地保护林或神山的森林便是如此；在生态环境视角下，这些森林不是资源，而是基本的生存环境，是不能被采伐的，也不可用人工林替代。相反，如果森林被看作是经济资源，是为了满足市场需求而存在的，那么其必然会被过度开采。随着一些牧区基础设施条件的改善，开发成本降低，越来越多的地区被开发出来，而这些地区往往就成为生态环境脆弱的地区。

其次，当生态环境被看作资源时，处理这些资源的权力往往被远离当地资源的资本所掌控。政府尤其是中央政府在考虑一个地区的资源开发时往往会在宏观层面权衡得失；而来自资本的视角则会更多地关注自身的收益，因此，当地居民与其生态环境的依存关系常被忽视。在我国北方的干旱半干旱地区，通常可以看到这样一种场景：因为城市和工业需求，紧缺的水资源被截留，下游的生态环境因此退化。水资源被截留往往就是以“更有效益地利用”为理由，而下游居民通常无从发表意见。

再次，当资源被单一的经济尺度加以衡量时，其多样性就得不到承认，从而带来生态问题。不同地区具有不同的资源禀赋，形成了特定的人与自然的关系和不同的资源使用方式；从自然的“资源化”角度考虑，多样性的资源则被简单化为经济收益，并往往按照统一的模式被利用或开发。比如，中国北方是典型的干旱半干旱地区，为适应这种缺水少雨的气候条件，当地形成了不同的生产方式；基于不同的降水条件，由北向南形成草原畜牧业、半农半牧和旱作农业地区。这些不同的生产

方式都是适合当地资源禀赋而形成的。但从土地的“资源化”利用角度，这些生产方式通常被看作是效率低下的，是没有被“充分”利用的。为提高土地的利用效率，有些地方开始进行集约化的农业和畜牧业生产，灌溉农业替代旱作农业，舍饲圈养替代草原畜牧业。这种统一的集约农业和畜牧业在短期内可以转变生产方式并提高资源利用效率，使单位土地面积的产出增加；从长期看，往往会带来严重的生态问题，如地下水位下降、草原退化和土地盐碱化，等等。

第三个趋势是政府在规划生态环境中的作用不断增强。随着国家现代化进程的推进，传统的生产和生活方式通常被看作生态环境的破坏因素，需要政府介入来实施新的环境保护策略。比如，土地退化往往被归因于农民的滥垦，森林的破坏被归因于当地人的樵采和滥伐，草地的破坏被归因于牧民的滥牧。这种归因有一定合理性，但若过于强调生态破坏的单一因素，容易导致错误的结论，其中之一是认为要保护生态环境就需停止当地落后的生产和生活方式，代之以先进的生产和生活方式。

在引进新的生产和生活方式过程中，政府具有不可替代的作用。1998年以来，国家投入在生态保护方面的资金不断增加，实施了一系列工程项目，如退牧还草等。这些项目对于生态环境保护有积极意义，但整体上生态环境依然处于局部好转而全局堪忧的状态。此外，这些项目的实施还引发了相关的社会问题，比如，许多生态移民并没有解决移民的后续生计，导致移民的就业不足和贫困问题；禁牧措施实施以后，当地牧民通常以偷牧的方式予以抵制，从而引发其他方面的问题。依靠国家自上而下地实施生态环境保护的成本往往很高，但效果却未必尽如人意。简单的“一刀切”政策往往不能解决生态环境保护中复杂的生态和社会关系问题。

以草原生态保护为例，在集中决策体制下，决策者往往简单地将过度放牧作为草原退化的最主要因素，认为通过提供足够的补偿，牧民就可以减少放牧，从而实现草原的生态恢复。因此，政府自上而下地实施了退牧还草等一系列草原保护项目，其核心是减少牲畜和减少放牧。然而生态系统是复杂的，草原退化的原因是多方面的，涉及气候、牲畜种类的组合、放牧方式、地下水变化等多种因素，因此，单纯地减少乃至停止放牧并不能使草原得到有效恢复。特别是，如果复杂的生态系统再叠加复杂的社会系统，如牧民的偷牧行为、基层组织的影响，等等，那么，草原退化的原因将变得更为复杂。概言之，简单化的“一刀切”政策无法解决以上问题。^①

地方快速的经济增长不断将自然环境资源化，市场在不断地创造开发资源的需求；在此背景下，缺少社会支持的环境保护达不到预期效果。因此，笔者以为，自然资源市场化和环境保护的社会支持不足是生态环境退化的主要社会因素。

^① 参见王晓毅：《环境压力下的草原社区：内蒙古六个嘎查村的调查》，北京：社会科学文献出版社，2009年。

环境问题需基层社会参与

一般认为，解决生态环境问题需要技术进步，但是技术能否发挥作用却取决于社会环境。比如，治理废气废水的技术早已为人们所掌握，甚至许多企业也都按要求安装了治污设备，但如果没有足够的社会压力，这些设备就不会启动。一些地方政府为实现高速经济增长而允许一些高污染企业在本地建厂，尽管工厂形成的污染会威胁当地居民的生存环境。产生以上现象的原因，一方面是资本和地方政府比较强势，另一方面也是基层社会能力不足所致，后者的环境利益通常得不到有效表达，甚至在基层社会内部也因利益不一致而难以达成共识。

尽管当地人是生态环境破坏的受损方，但他们通常不能采取有效的参与策略，甚至有时当地人也参与到生态环境破坏中。在1980—90年代，我国的森林破坏非常严重，笔者在太白山的调查发现，主导森林砍伐的通常是与地方政府相关部门有关系的商人，他们以低廉的工资雇佣当地人充当采伐工人；面对天然林的破坏，当地社区甚至也参与滥砍滥伐。地方社会在环境保护中通常很难发挥作用，所以国家逐渐充当了生态环境保护的主体。

但是，基层社会在生态环境保护中的弱势地位并不说明他们不重要或可以被替代。基层社会与特定的自然资源形成了相互依存的关系，其依赖自然资源而生存，也需要保护自然资源而“可持续地”生存，因而需要其有强烈的保护意愿。如果没有基层社会参与，环境保护就可能面临两个严峻的问题：首先，无力阻止外来势力对生态环境的破坏。我们所面临的生态环境问题大多是由不适当的开发造成的；开发使当地生态环境受到损害，进而损害了当地人利益。基层社会参与开发决策会有助于改变此种状态。其次，本地人会因为缺少信任而参与生态环境破坏。若本地人无法形成保护自身环境的意识，往往就会参与到破坏环境的开发中。因此培育基层社会参与环境治理的能力，是解决我国环境问题的重要途径。

中国进入深化改革后遇到的问题需通过顶层设计来解决。生态文明建设可谓一项顶层设计，要实现之需基层社会参与。基层社会在生态文明建设中以往是“短板”，因此，需通过各方努力加强基层社会的参与能力。

首先，加强基层社会的参与能力需重新认识基层社会的价值。生态文明强调尊重自然，笔者以为，这首先要尊重自然的多样性。以往人类曾一度希望按照统一的模式来规划和改造自然，而规划和改造的模式往往来自国家的设计。^①与之不同，生态文明视域下的自然是多样的；在不同的自然条件下人们会因适应具体环境而形

^① 参见斯科特：《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，王晓毅译，北京：社会科学文献出版社，2004年。

成不同的生存方式，尊重这些特定的方式就意味着承认社会的多样性。生态文明视域下的环境保护并不是单纯地改造自然，而是人、社会与自然共生，由此形成的多样性生存方式和社会不是集中设计的结果，而是当地自我发展的结果。

一些以往被认为低效率和落后的生产生活方式可能恰恰是适应当地自然的结果。比如，强调移动性的草原畜牧业正是适应干旱半干旱草原地区脆弱且多变气候的结果；^① 以往被看作破坏生态环境的“刀耕火种”也具有一定生态价值。尚需充分认识、继承和创新这些与环境共生的生存方式，而不能一概否定之。

其次，建设生态文明还需提供多方博弈、沟通的平台。多样性来自利益相关方的博弈和沟通，特别是基层社会与市场、政府的博弈和沟通。社区是生态环境变化的最直接利益相关方，生态环境的改变会对其生产生活造成严重影响。比如，草地占我国国土面积的40%，是最大的陆地生态系统；近年来因气候变化以及城市和工业用水需求的增加而加剧了草地退化，并因此影响到依赖草原生存的牧民。由于草原产草量下降，一些牧民不得不举债维持畜牧业经营。牧民的生存直接依赖草原的生态环境，但是在重大决策中往往少有他们的参与；多方博弈、沟通和当地人的参与会有助于克服生态保护中的短期行为。而生态文明所强调的公平意涵，最重要的是如何使利益相关方具有平等的表达权，从而使决策能反映多方利益。

此外，还要特别关注提高基层社会能力，使其能够真正参与环境决策。提高基层社区在环境保护中的能力，我们已积累了丰富经验。

积极推动当地社区参与生态环境保护，意味着社区成为生态环境保护的主体之一；社区既是保护的受益者，也是保护的行动者。从1980年代始，在中国农村地区广泛进行的以社区为基础的自然资源管理实验，取得了丰富经验，如社会林业、^② 草地共管，^③ 等等，这些都建立在社区参与生态环境保护的理念之上。这些经验涉及以下问题：1. 如何使当地人从环境保护中受益？环境保护不是为了外来者的利益，而是为了当地社区的可持续生计。2. 如何建立共同的利益，使社区成员达成共识？经验表明在适当的制度安排下，农村基层社区可以在环境保护中发挥重要作用。

但这些实验大多需外力推动，一旦外来的推动力停止，许多保护行动也停止了，国家的持续推动是社区发挥作用的关键。现在的社区已不是自我封闭的社区，而与国家和市场有密切关系；当前国家大规模生态文明建设恰恰给基层社会提供了契机，来自国家层面的政策可吸取已有经验和教训，解决持续的外部推动问题。概言之，

^① 参见李文军、张倩：《解读草原困境——对于干旱半干旱草原利用和管理若干问题的认识》，北京：经济科学出版社，2009年。

^② 何俊、何丕坤：《社区共管在中国的实践》，李维长主编：《分权管理策略：森林、人民与权力》，北京：人民武警出版社，2008年。

^③ 邓维杰、韩伟：《社区主导的草原发展：态度、视角与方法》，成都：四川人民出版社，2010年。

国家、市场和基层社会的三方合作可形成生态文明建设中的多中心治理模式。

此外，在解决因环境问题引发的社会冲突方面，我们也积累了丰富经验。从广义上说，冲突也是社会参与的一种形式，在冲突中利益相关方的意见可得到表达。近年来因生态环境问题所引发的社会冲突有上升趋势，这一方面反映了片面强调经济增长带来的日益严重的环境问题威胁了人们的生活；另一方面反映了人们在经济发展和收入增加后，对环境问题的关注度在增强。一定程度的冲突可使潜在的问题公开化，并使各方的利益得到表达；冲突的出现是正常的，关键在于如何解决。现有很多用于解决环境冲突问题的经验和工具，如大型工程中的社会评价机制可在工程项目建设前给利益相关方提供表达利益的机会，协商解决矛盾纠纷的机制也被普遍采用。从中国发展的经验看，基层社会越有参与能力，就越能推进生态环境的改善。随着现代化开发规模的不断扩大，生态问题成为利益相关方的矛盾焦点，扩大和完善冲突解决机制不仅有助于平衡利益关系，而且有益于生态环境保护。

概言之，环境问题是社会问题。从社会学角度，环境退化的深层因素在于现代化发展过程中，依靠消耗自然资源获益的人群与依赖生态环境生存的人群之间在环境问题的决策中地位存有差异，各自发挥不同作用，因此，建设生态文明需多方参与；基层社会参与将有助于建设与自然相适应的生态社会。