

论环境治理体系和治理能力的现代化

沈殿忠

[摘要]本文从环境治理模式、治理体系、治理能力、治理梯次四个方面讨论了环境治理的现代化问题。在环境治理模式的分析中,讨论了“政府主导”“市场主导”“社会主导”的现代化框架;在环境治理体系的分析中,讨论了“立法导向”“执法导向”“司法导向”的现代化走势;在环境治理能力的分析中,讨论了“决策制定能力”“政策执行能力”“对策应变能力”的现代化路径;在环境治理梯次的分析中,讨论了“第一次现代化”“第二次现代化”“第三次现代化”过程中的环境治理图景。

[关键词]环境治理;现代化;环境社会学

[中图分类号]X32 [文献标识码]A [文章编号]1674-6848(2015)04-0005-14

[作者简介]沈殿忠(1950—),男,辽宁农安人,辽宁省社会科学院二级研究员,主要从事环境社会学和社会治理理论研究(辽宁沈阳 110031)。

Title: On Modernization of Environmental Governance System and Governance Ability

By: Shen Dianzhong

Abstract: This article elaborates on the modernization of environmental governance from the aspects of governance model, governance system, governance ability and governance echelon. In analyzing the environmental governance model, the article discusses the modernization framework which is led by government, market and society. As to the environmental governance system, the article discusses the modernization tendency which is legislation-oriented, enforcement-oriented and judicature-oriented. As far as the environmental governance ability is concerned, the article also deals with the modernization path of decision-making ability, policy implementation ability and countermeasure reaction ability. Finally, the article discusses the environmental governance echelon by analyzing the environmental governance prospects in the first, second and third modernization process.

Key words: environmental governance; modernization; Environmental Sociology

党的十八届三中全会决定提出的“环境治理”,在我国“四个全面”,特别是全面深化改革的战略决策中具有重要地位。全面深化改革的总目标要求“推进国家治理体系和治理能力现代化”,它的重要举措包括生态文明建设必须“完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境”。我们注意到,尽管在该决定之前国务院印发的《国家环境保护“十二五”规划》中,41次直接提及

各种环境问题的“治理”,但是,在执政党中央的重要报告或者重大决定中提出“环境治理”的范畴,这还是第一次,而且是在国家治理现代化的大背景下提出的环境治理的规定。因此,如何从全面深化改革的角度认识环境治理体系和治理能力的现代化,不论是对于推进国家治理现代化,还是对于加快生态文明制度建设,都具有重要意义。

一、环境治理体系和治理能力现代化的主要模式

改革开放以来的三十多年里,国内文献在篇名中直接提及“环境治理”的超过四千多篇,其中最早的是1980年发表于《自然辩证法通讯》杂志上的《生态系统与环境治理》一文。现在,由于“国家治理”进入顶层设计的议程,使20世纪后半期在国外兴起并广泛应用的治理理论,不仅得到国内学术界的进一步吸纳,而且得到执政党和中央政府的借鉴。在“国家治理”问题“已经由前些年的学术讨论进入到公共政策的话语系统”^①的背景下,我们发现,国家治理模式与环境治理模式有着深刻的内在联系。不论从历史的角度看,还是从逻辑的角度看,同“政府中心主义的国家治理模式”“市场中心主义的国家治理模式”“社会中心主义的国家治理模式”^②相对应,环境治理现代化也有“政府主导模式”“市场主导模式”和“社会主导模式”。

(一)环境治理现代化的“政府主导模式”

“政府中心主义”是当代国家治理理论的早期形态,或者说是当代第一阶段的国家治理理论,主要是强调国家治理过程中政府的中心地位和主导性作用。同样,“政府主导”的环境治理现代化模式也是强调政府的中心地位和决定性作用,这是当代环境保护运动兴起阶段的突出特征,在我国体现得尤为显著。

当代环境治理现代化“政府主导模式”的出现有其必然性。20世纪后期,全球性的环境保护运动的目标从环境管理发展到环境治理,表明环境保护事业发生了突破性进展。同时,环境治理从“民间主导模式”发展到“政府主导模式”,表明环境治理体系和治理能力又发生了本质性的突破。因为,环境治理的“政府主导模式”体现了现

代国家治理的必然性之道,适应了现代社会发展过程中的阶段性需要,反映了现代公共生活的合法性基础,“不仅是认识上的提升,更是国家治理技术层面的完善”^③。现在,环境治理面对的严峻形势,突出表现为资源约束日益趋紧,环境污染不断严重,生态系统更加退化。重视政府环境治理中的重要地位,有利于树立尊重自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位;强化政府环境治理中的重要能力,有利于树立顺应自然的生态文明理念,努力建设生态良好、环境优化的美丽中国;发挥政府环境治理中的重要作用,有利于树立保护自然的生态文明理念,实现中华民族的永续发展。

当代环境治理现代化“政府主导模式”的内涵有其合理性。这是环境治理实践的一次升华,是环境治理理论的一次飞跃。升华意味着我们已经从传统治理发展到现代治理;飞跃意味着我们正在从现代治理发展到现代化治理。传统的环境治理是以人治为核心的治理,现代的环境治理是以法治为核心的治理,现代化的环境治理是以人为本为核心或者说以人为本的治理。从人治到法治,这是环境治理的本质性突破;从法治到以人为本的环境治理,这是“政府主导模式”的现代性要求。现在,肯定环境治理“政府主导模式”的合理性,不仅仅要在环境治理中发挥政府的作用,更要通过深化环境保护激励措施,进一步完善领导干部政绩综合评价体系;不仅仅要充分发挥地方政府预防和治理环境污染的积极性,更要引导地方各级政府把环境保护放在全局工作的突出位置;不仅仅要完善中央政府进行环境保护的投入管理机制,更要加大地方各级政府进行环境保护的投入力度,及时研究解决本地区环境治理的重大问题。

①吴毅:《国家治理现代化的现实目标与可能路径》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年第3期。

②孙洪敏:《三种国家治理主导模式功能差异》,《学术界》2015年第3期。

③秦德君:《国家治理能力现代化的维度与层级》,《学习时报》2014年第7期。

当代环境治理现代化“政府主导模式”的影响有其局限性。我们肯定政府环境治理中的作用,又不能过于夸大它的作用。因为,“政府也有着组织管理、信息不对称性、利益协调的一系列交易成本,而且这些成本因为政府组织的垄断性、政府官员的内部市场流动有限和向上负责制等一系列组织制度特点而放大和加剧了”^①。也就是说,在环境治理随着政府组织规模的迅速扩大而扩大的情况下,治理的差异性在内部整合上有着更多的代价,其污染治理和生态恢复的效率会相应下降。为此,我们参照国家机关治理投入负效率的观点,可以看到:由于政府组织管理方面的局限性,可能导致环境治理等级链条的负面延长;由于政府信息不对称方面的局限性,可能导致环境治理无序信息辐射的不断分散;由于政府利益协调方面的局限性,可能导致环境治理信息不对称状况的加剧恶化。这是“政府主导模式”的环境治理不可避免的弊端,其典型结果是政府失灵,突出表现为政府对环境污染等现象的宏观调控乏力、失败甚至崩溃。

(二)环境治理现代化的“市场主导模式”

“市场主导模式”是环境治理理论的中期形态,或者说是环境治理现代化第二阶段的主流模式,主要是强调环境治理过程中市场的中心地位和决定性作用。同样,“市场主导模式”的环境治理实践也是强化市场在生态文明建设中资源配置的中心地位和决定性作用。这是当代环境保护运动腾飞阶段的突出特征,在我国环境保护运动发展的一个时期里体现得生机勃勃。

当代环境治理“市场主导模式”的出现有其必然性。不论是国家治理还是环境治理,不仅要发挥政府的作用,更要提升市场的作用。在当代中国的环境治理过程中,人们面临的问题不仅有工业民主国家发生过的市场失灵和政府失灵,而

且有社会转型国家存在的市场机制不成熟和政府监管责任缺失。为了解决环境治理中的政府失灵和市场不成熟问题,需要进一步健全环保产业的市场规则,尽可能减少生态文明中生产者和消费者地位的不平等和信息的不对称,尽力避免和防止非公有制企业治理污染时对职工权益的侵袭,大力查处和遏制国有企业内部节能减排方面的腐败和企业行为短期化,等等。为了解决政府环境治理监管责任选择性缺失的问题,一方面要增强政府对生态文明建设产权的界定和保护;另一方面要减少或者取消政府对环保产业市场主体决策权的干预,冲破或者破除政府对环境保护市场机制作用正常发挥的阻碍。

当代环境治理“市场主导模式”的内涵有其合理性。最大的合理性就是市场在资源配置中起决定性作用,不论是国家治理还是环境治理,这都是一条一般性、普遍性、全适性的规律。在环境治理过程中,实行资源有偿使用制度和生态补偿制度,是贯彻落实这一规律的突出体现,是推动地区间建立横向生态补偿制度的必然结果。为了全面反映市场供求的必然要求,必须坚持使用资源付费和谁污染环境、谁破坏生态谁付费的原则,加快自然资源及其产品价格的改革;为了全面反映资源稀缺程度的迫切要求,必须坚持谁受益、谁补偿原则,逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间;为了全面反映生态环境损害成本的现实要求,必须完善对重点生态功能区的生态补偿机制,推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度;为了全面反映修复效益的强烈要求,必须在建立市场化机制过程中加大吸引社会资本投入生态环境保护,必须在发展环保市场过程中大力推行环境污染的第三方治理。

当代环境治理“市场主导模式”的影响有其局限性。其局限性的典型标识就是环保产业市场

^①周雪光:《国家治理规模及其负荷成本的思考》,《吉林大学社会科学学报》2013年第1期。

失灵,突出表现为环保市场游戏规则执行不力,造成环保市场的真空地带,产生大量危害生态环境和社会经济的问题。在环境治理过程中,过分强调市场作用,不利于划定生态保护红线。事实上,市场机制同实施主体功能区制度是有矛盾的,不利于对水土资源超载区域实行限制性措施;市场机制同建立国土空间开发保护制度是有冲突的,不利于对环境容量超载区域实行限制性措施。特别是在市场至上的情况下,很难严格按照主体功能区定位推动发展,不利于对海洋资源超载区域实行限制性措施。只有恰如其分地发挥市场的作用,才能对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县,取消地区生产总值考核。

(三)环境治理现代化的“社会主导模式”

“社会主导模式”是环境治理理论的新形态,或者说是环境治理现代化第三阶段(不是最后阶段、更不是终极阶段)的环境治理理论,主要是强调环境治理过程中社会的中心地位和决定性作用。同样,“市场主导模式”的环境治理实践也是强调社会在生态文明建设中的中心地位和决定性作用。这是当代全球性环境保护运动持续阶段的突出特征,更是在我国体现得方兴未艾。

当代环境治理“社会主导模式”的出现有其必然性。国外的环境治理理论或者国际组织推动的环境治理行动,其一个鲜明特征是“社会主导模式”。对于这个治理体制,不论是有学者称之为“全能主义政治”,还是有学者称作“总体性社会”,“它们其实都是围绕实现一个神圣的理想社会的目标去设计的”^①。在我国,环境治理框架中仍然赋予社会极其崇高的意义,这个治理框架强调增强社会发展活力和激发社会组织活力。但同时规定“加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励

和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治的良性互动”^②。这些恰恰是我们在环境治理时需要把握的重要原则。

当代环境治理“社会主导模式”的内涵有其合理性。其合理性突出体现在公众参与问题上,这是社会主导环境治理的重要平台。近些年我国实施全民环境教育行动计划,就是重视环境保护的社会治理,动员广大社会公众参与环境监督和环境保护。当我们推进绿色创建活动,在广大城乡居民中推行绿色生活方式,同时在全社会倡导绿色生产行为,这是环境治理的重要社会举措,同时也是社会治理的重要环保方式。当我们完善生态文明建设的公众参与制度、健全重大环境信息公开制度时,其结果不仅是在环境治理方面推进了城乡环境质量的社会关注度,而且强化了重点污染源的社会监督度,加大了城市饮用水水质的社会管理度,完善了企业环境安全信息公开的社会规范度,有利于建立涉及企业有毒有害物质排放信息的社会披露制度。同时也是在环境治理方面引导企业进一步增强社会责任感,建立健全社会化的环境治理制度,有利于“畅通环境信访、12369 环保热线、网络邮箱等信访投诉渠道,鼓励实行有奖举报,支持环境公益诉讼”^③。

当代环境治理“社会主导模式”的影响有其局限性。社会的作用不能取代政府的作用和市场的作用,夸大和缩小社会的作用,都不利于环境治理现代化。如果局限于社会的作用,干扰政府独立进行环境监管和行政执法,就难以完善污染物排放许可制,难以建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度;如果夸大社会的作用,也难以实行企事业单位污染物排放总量控制制度,难以建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。当然,如果低估社会

①吴毅:《国家治理现代化的现实目标与可能路径》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年第3期。

②《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《求是》2013年第22期。

③《国家环境保护“十二五”规划》,《中国环保产业》2012年第1期。

的作用,也不利于健全环保产业经营管理体制,不利于完善环保市场的集体产权制度改革,这一切都有赖于社会协同和公众参与。因此,及时公布环境保护的公共管理信息,健全环境污染的社会举报制度,加强生态文明建设的社会监督,特别是对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度并依法追究刑事责任,都具有重要意义。

二、环境治理体系现代化的主要取向

我国的环境治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,它的治理不仅仅是一个技术范畴,更是包括经济、政治、文化、社会和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排的治理体系,构成一个“国家治理体系”的重要组成部分。就是说,环境治理体系既是国家治理体系的重要组成部分,又是融入经济治理、政治治理、文化治理、社会治理各方面和全过程的治理活动。就环境治理体系的国家机关而言,主要有三个部分,即:立法机关的环境治理体系、行政机关的环境治理体系、司法机关的环境治理体系。各个国家机关环境治理体系的治理行动,是一整套紧密相连、相互协调的国家制度的治理实践。这个治理实践能够行动起来、运作起来,表明我们党和国家对于环境治理规律有了新的认识,标志着中华民族和广大人民群众在生态文明建设上走向成熟时期。

(一)环境治理体系现代化的“立法导向”

“立法导向”意味着立法体制在环境治理问题上发挥更大的作用。这个导向在历史的意义上应该是首先出现的导向,但实际上我国的这个导向主要是在逻辑上具有“首先”的意义。其意义在改革进入全面深化时期的主要体现是,“国家治理体系”中立法机关的环境治理行动实施以人为本的治理宗旨,可以保障人民有更多的参与权;实施依法行动的治理原则,可以使环境治理在宪法约束之下进行,在法定轨道之内进行;实施从中国实际出发的方针,可以使环境治理符合科学

规律,适应中国国情。

环境治理体系现代化“立法导向”的生成具有必然性。我国的环境保护立法经过长期努力,已经成为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。现在,中国环境治理的各方面总体上实现了有法可依,相继进行的环境保护法、清洁生产促进法、大气污染防治法、环境噪声污染防治法、固体废物污染环境防治法、环境影响评价法等法律的修订工作,标志着我国生态文明的法治建设取得了重大成就,也是我们继续进行环境保护法制建设的新起点。形势在发展,时代在前进,环境法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展。今后一个时期,我们要加强环境治理领域立法,大力推进污染物总量控制、饮用水水源保护、土壤环境保护、排污许可证管理、畜禽养殖污染防治等方面的法制建设。进一步看,在环境治理的立法导向方面还有大量工作有待跟进,包括对环境污染损害赔偿、机动车污染防治、有毒有害化学品管理、核安全与放射性污染防治等法律法规的制定,以确保国家生态文明建设于法有据。

环境治理体系现代化“立法导向”的内涵具有合理性。其“立法导向”内涵的合理性在于,环境法规体系建设坚持了问题导向,这种导向在统筹开展污染物排放标准、环境质量标准、环境监测规范、核电标准、环境基础标准、民用核安全设备标准等环境保护标准的制(修)订工作方面,对于解决实际问题产生了重要的效应。其“立法导向”内涵的合理性在于,环境法规体系建设中坚持提高立法的针对性,在完善大气、水、海洋、土壤等环境质量标准方面作用显著;坚持提高立法的及时性,在完善污染物排放控制要求方面作用突出;坚持提高立法的系统性,在加强水污染物排放控制方面作用明确;坚持提高立法的可操作性,在强化企业周围环境质量监控要求方面作用有力。其“立法导向”内涵的合理性在于,环境法规体系建设中发挥了立法引领和推动作用,其引

领作用在推进环境风险源识别、环境风险评估方面体现得尤为突出;其推动作用在突发环境事件应急环境保护标准建设方面体现得更为强烈。

环境治理体系现代化“立法导向”的影响具有局限性。例如,在对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记问题上有所不足,没有尽快形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度;在建立空间规划体系和划定生产、生活、生态空间开发管制界限问题上尚有偏失,没有尽快做好大量的用途管制落实工作;在健全国家自然资源资产管理体制问题上尚有差距,没有尽快统一行使全民所有自然资源资产所有者职责;在完善自然资源监管体制问题上有所弱化,没有尽快统一行使所有国土空间用途管制职责。特别是在健全自然资源资产产权制度和用途管制制度方面,除了立法之外还有很多其他重要的工作需要去做,这些工作不是立法能够取代的。

(二)环境治理体系现代化的“执法取向”

“执法导向”体现了法律的生命力和法律的权威。各级国家行政机关作为环境法律实施的重要主体,具有担负法律实施的法定职责。这个职责履行得如何,关系到环境治理的根本走向。当前,坚决纠正环境治理中有法不依、执法不严、违法不究现象,依然是一个突出的问题;坚决整治环境治理中以权谋私、以权压法、徇私枉法问题,依然是一个严峻的任务。

环境治理体系“执法导向”的生成具有必然性。这是进一步提高生态环境统一监管能力的需要。目前,我国的生态环境管理体制不顺,必须改变生态保护能力建设滞后的状况,解决人员队伍、技术力量薄弱的问题;我国的国家重点生态功能区、生物多样性保护优先区、自然保护区的综合管理机制还需建立健全,必须提升生态监测技术体系与评价方法的水平,强化国家重点生态功能区、自然保护区、生物多样性保护优先区的

生态监测和评估;我国的区域生态保护与资源开发的矛盾仍较为突出,必须尽快落实生态保护日常的监督、管理职责,解决运行维护费用等问题。

环境治理体系“执法导向”的内涵具有合理性。其“执法导向”内涵的合理性在于:1.完善了环境监察体制机制,例如,建立跨行政区环境执法合作机制,深入开展整治违法排污企业的专项行动;在建立部门联动执法机制过程中,有力改进了环境违法行为的处罚方式;在加大环境执法力度过程中,产生了明显的环境治理成效。2.明确了执法责任和程序,在持续开展环境安全监察过程中,进一步消除了环境安全隐患,完善了流域、区域、行业限批和挂牌督办等环境督查制度。3.通过开展环境执法中的督查,提高了环境执法效率,特别是加强环境问题整改后的督察,进一步健全了重大环境事件和污染事故责任追究制度。

环境治理体系“执法导向”的影响具有局限性。在优化国土空间开发格局问题上,这是一个人口资源环境相均衡的过程,仅仅依赖于行政执法,不可能完全解决使国土成为生态文明建设空间载体的预期;这是一个经济社会生态效益相统一的过程,必须发挥“国家—政府”“国家—市场”“国家—社会”各个治理框架的功能。要控制开发强度,调整空间结构,给自然留下更多修复空间,需要各个国家机关的共同努力;要使生态空间山清水秀程度进一步提升,生产空间集约高效程度进一步推进,生活空间宜居美好程度进一步强化,都需要借助于市场在资源配置中的决定性作用;要进一步优化国土空间开发格局,给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园,需要广泛的社会协同,才能给农业留下更多良田。

(三)环境治理体系现代化的“司法取向”

“司法导向”反映了环境治理体系中司法机关的治理行动。这是深入推进公正司法、深化司法体制改革的需要,也是加快建设公正高效权威

的环境司法制度的需要。其结果既完善了环境司法保障制度,也让人民群众在每一个环境司法案件中感受到公平正义。

环境治理体系“司法导向”的生成具有必然性。随着我国经济的过快增长和人口增加失衡,资源能源过度消耗和人为活动过分干扰,对生态环境的压力正在不断加大。产业布局和产业结构与生态环境承载力不匹配、不协调的突出矛盾不仅产生了一系列环境问题,也带来了一系列司法问题。特别是产业转移和资源开发对部分生态脆弱地区产生新的生态破坏,导致人民群众对生态环境司法服务的需求不断提高。同时,全球气候变化的不确定性导致生态系统更加脆弱,影响生态环境对经济社会可持续发展的支撑能力,特别是国际生态环境履约压力不断加大,进一步使我国环境保护国际责任的司法呼声日益增强,履行国际生态环境公约的司法任务愈发艰巨。

环境治理体系“司法导向”的内涵具有合理性。其“司法导向”内涵的合理性主要在于,必须加大生态保护和环境治理的公正司法,才能最终使良好的生态环境成为人和社会持续发展的根本基础。因此,实施重大生态修复工程,需要深化司法体制改革的支持;增强生态产品生产能力,需要加快建设公正的司法制度;推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理,需要加快建设高效的司法制度;扩大森林、湖泊、湿地面积,需要加快建设权威的司法制度;保护生物多样性,需要完善人权司法保障制度;加强城乡防洪抗旱排涝能力建设,需要严肃惩治司法腐败;加强防灾减灾体系建设,提高灾害防御能力,需要加强和改进司法监督工作。总之,为了让人民群众进一步感受到环境司法的公平正义,需要以解决危害人民生存、损害群众健康的突出环境问题为重点强化公正司法。

环境治理体系“司法导向”的影响具有局限性。事实表明,司法是否公正对于严格矿产资源

开发生态环境监管关系极大。司法不公,影响了以稀土、煤炭等为突破口强化矿产资源开发生态保护的执法检查与评估,影响了严格控制破坏生态系统的开发建设活动。对资源开发活动的生态破坏状况开展司法调查与评估,对于制定全面的生态恢复规划和实施方案关系极大,但是,司法腐败极大地干扰了企业对矿山和取土采石场等资源开发区、次生地质灾害区、大型工程项目施工基地开展生态恢复的监督。因此,“司法导向”的局限性不仅仅是对生态司法建设的认识不足、对各领域的司法协调统筹不够,更重要的是对自然生境变化开展司法监测不够,对开发建设等人类活动及其影响实施严格的司法监督不够。

三、环境治理能力现代化的主要类型

环境治理能力是运用国家制度管理生态文明建设各方面事务的能力,包括实行最严格的源头保护能力、推行生态损害赔偿能力、坚持资源破坏责任追究能力、完善环境治理和生态修复能力、运用制度保护生态环境的能力等各个方面。相比我国经济社会发展的要求,相比人民群众的期待,相比当今世界日趋热烈的环境治理,相比实现国家建立系统完整的生态文明制度体系的目标,我们在环境治理体系和治理能力方面还有许多不足,特别是在环境决策的制定、环境政策的实施、环境对策的应变等方面,还有许多亟需改进的地方。

(一)环境治理现代化的“决策制定能力”

提升“决策制定能力”意味着要切实将环境治理放在全局工作的突出位置,列入重要议事日程,明确目标任务,完善政策措施。目前,亟需提高生态保护意识和认识,亟需进一步把生态功能综合保护和生态系统综合管理的理念融入到经济社会发展的大局。

环境治理现代化“决策制定能力”的提升具有必然性。当前,提升环境治理的“决策制定能

力”,对于“完善政府负责、环保部门统一监督管理、有关部门协调配合、全社会共同参与的环境管理体系”^①具有重要意义,有利于充分发挥环境治理部门之间的协同作用,促进全社会环境治理联动与信息共享。提升环境治理的“决策制定能力”,需要把主要污染物总量控制要求作为区域发展的重要保障,把环境风险评估、环境功能区划编制、环境容量研究等作为产业发展的重要前提,加强对重点流域、区域开发和行业发展规划开展环境影响评价,加强对重点建设项目开展环境影响评价。提升环境治理的“决策制定能力”,还要健全规划环境影响评价和建设项目环境影响评价的联动机制,加强对环境影响评价审查的监督管理。

环境治理现代化“决策制定能力”的内涵具有合理性。合理的决策是比较完善的,例如,完善以预防为主的环境风险管理制度,需要实行环境应急分级、动态和全过程管理;完善更加高效的环境风险管理体系,需要依法科学妥善处置突发环境事件;完善更加高效的环境应急救援体系,需要提高环境应急监测处置能力。合理的决策是相当务实的,例如,制定切实可行的环境应急预案,需要配备必要的应急救援物资和装备;加强环境应急管理筹划,加大环境应急技术支撑提升,加快环境应急处置救援队伍建设,必须提高环境应急组织培训和演练的能力。合理的决策是重心明确的,例如,在开展重点流域、区域环境治理过程中,需要全力做好污染事件应急处置工作;及时准确发布信息,必须以减少人民群众生命财产损失和生态环境损害为重心。合理的决策是责任健全的,例如,健全责任追究制度的着眼点,需要严格落实企业环境安全主体责任;健全责任追究制度的着重点,必须强化地方政府环境安全监管责任。

环境治理现代化“决策制定能力”的影响具有局限性。在全面促进资源节约问题上,已经形成节约资源是保护生态环境的根本之策。但是,要节约集约利用资源,没有推动资源利用方式根本转变,没有加强全过程节约管理,没有大幅降低能源、水、土地消耗强度,是不可能从根本上提高利用效率和效益。要推动能源生产和消费革命,仅仅控制能源消费总量和加强节能降耗是不够的,还需要支持节能低碳产业和新能源、可再生能源发展,确保国家能源安全。在加强水源地保护和用水总量管理问题上,不仅要推进水循环利用,更重要的在于建设节水型社会。因此,只有认识“决策制定能力”的局限性,才能更好地促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化。

(二)环境治理现代化的“政策执行能力”

环境治理的“政策执行能力”不同于政策执行力,主要是指政策执行主体的能力素质问题。长期以来,在环境治理政策执行中出现的种种问题都表明,政策执行主体的能力素质问题已经成为推进或阻碍环境治理政策有效执行的最关键因素。其中一个重要的实践检验就是,能否对该地区节能减排和生态环境保护的项目果断实施审批,能否对未完成节能减排目标任务考核的地方果断实施区域限批,并追究有关领导责任。

环境治理现代化“政策执行能力”的提升具有必然性。这是在环境治理的日常监管和执法检查过程中,正确理解顶层设计政策内涵要求和精神实质的需要。只有提升执行主体的政策领会能力,才能有力开展整治环保违法企业的专项治理行动,才能有效加强对环境法律法规执行情况进行监督,才能切实对环境问题整改情况进行督察。这是在建立建设项目全过程环境监管制度以及农村和生态环境监察制度过程中,将顶层设计政策和本地区本部门环境治理实际相结合的需要。

^①《国家环境保护“十二五”规划》,《中国环保产业》2012年第1期。

要。只有提升执行主体环境治理设计执行计划和执行程序的能力,才能完善跨行政区域环境执法合作机制和部门联动执法机制,才能加强对环境污染和生态破坏事件的依法处置。这是在执行流域、区域、行业限批和挂牌督办等督查制度过程中,政策执行主体调配环境治理的各种要素资源,集成环境治理各种有利条件的需要。只有综合运用环境治理各种手段,实施环境治理政策规划,保障环境治理政策有效落实,才能对未完成环保目标任务或发生重特大突发环境事件进行严厉查处,才能落实环境治理的整改措施,推行生态文明建设生产者责任延伸制度。这是在深化环境监督员制度过程中,政策执行主体及时发现、修正环境治理政策设计瑕疵的需要。只有不断完善生态文明建设不合时宜的举措,才能建立健全环境治理的各项制度,才能依法实行环境治理信息的充分公开,才能加强环境治理的公众参与和社会监督。

环境治理“政策执行能力”的内涵具有合理性。合理的依据在于政策领会的能力是环境治理的基础和前提。政策执行主体只有正确领会和深刻理解顶层政策设计的精神实质,才能在大局下思考和行动,科学制定生态文明建设指标体系,才能结合本地环境治理实际创造性地实施生态文明建设的政策,改进地方各级政府生态环境绩效考核。合理的举措在于综合规划能力是环境治理的核心,资源配置能力是环境治理的关键。在继续推进主要污染物总量减排考核过程中,只有明确环境治理的目标要求,精准选择环境治理的路径,科学配置环境治理的各种要素资源,才能顺利开展环境质量监督考核,使环境治理既定政策落地生根和开花结果。合理的保障在于环境治理的自我完善能力是保障和提高生态文明建设水平和质量不可或缺的重要能力。在落实环境目标责任制过程中,定期发布主要污染物减排政策难以做到绝对正确和一劳永逸。环境质量必须在

实践中接受检验,重点流域污染防治规划需要随着实践的发展而进行调整完善,环境治理实施情况要做到因时因势而变,灵活机动,积极有效,才能及时有效地完成环保目标任务,并且防止发生重特大突发环境事件。

环境治理“政策执行能力”的影响具有局限性。其局限性的突出表现是,在把资源消耗纳入经济社会发展评价体系过程中,固有的“先发展、后保护”思维理念、工作模式和作风养成没有很好地转变,不熟悉现代环境治理方式,不了解生态环境科技创新动态,不遵循环保产业市场经济规律,处理不好发展与环保的关系,体现生态文明要求目标体系的局限性很明显;在把环境损害纳入经济社会发展评价体系的过程中,还是“GDP崇拜”的老套路,给人以管理僵化、治理陈旧的感觉,少有让人耳目一新的资源节约办法、眼睛一亮的资源保护举措、为之一振的节能减排工作状态,体现生态文明要求的考核办法局限性很明显;在把生态效益纳入经济社会发展评价体系过程中,环境治理的担当精神不够,特别是查处环境污染时怕担责任,少有生态文明建设的闯劲和新意,体现生态文明要求的奖惩机制局限性很明显。上述种种表明,在深化资源性产品价格和税费改革的过程中,环境治理的目标体系和考核办法还有明显缺失,不足以建立反映市场供求和资源稀缺程度的资源有偿使用制度,不足以建立体现生态价值和代际补偿的生态补偿制度;在开展节能量、碳排放权、排污权、水权交易试点过程中,仅仅加强环境考核评价,不足以健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。

(三)环境治理现代化的“对策应变能力”

“对策应变能力”是有效防范环境风险和妥善处置突发环境事件的重要条件,是完善以预防为主的环境风险治理制度的重要前提,是实行环境应急分级、动态和全过程治理的重要基础,是依法科学妥善处置突发环境事件的重要保证。

环境治理现代化“对策应变能力”的提升具有必然性。其必然性意味着,在环境治理过程中全面推进环境监测、环境监察等能力标准化建设,应变能力是当代人进行环境治理应当具有的基本能力之一。城市空气质量、重点流域、地下水、农产品产地国家重点监控点位和自动监测网络,都可能发生意外。这需要扩大应变范围,建设国家环境预警应急网,其中,推进环境专用卫星建设及应用非常必要,提高遥感监测能力极其迫切。其必然性意味着,在加强污染源自动监控系统建设、监督管理和运行维护的过程中,应变能力是当代人进行环境治理应当具备的必要能力之一。当今社会的环境治理要面对比过去成倍增长的生态信息,需要持续开展全民环境预警应急宣传教育,才能把握环境治理脉搏;迅速地分析环境治理信息,需要培育壮大环保志愿者预警应急队伍,才能跟上生态文明建设潮流。其必然性意味着,在引导和支持公众及社会组织开展环保预警应急活动过程中,应变能力是当代人进行环境治理应当具有的实战能力之一。在增强环境预警应急信息的基础能力、统计能力过程中,应变能力高的人能够正确地选择对策,将自己的能力服务于环境治理;而应变能力低的人往往不能选择合适的对策。其必然性意味着,在建设环境预警应急信息资源中心的过程中,需要加强物联网在污染源自动监控、环境质量实时监测、危险化学品运输等领域的研发应用,推动环境预警应急信息的资源共享。

环境治理现代化“对策应变能力”的内涵具有合理性。合理的对策是遏制当前我国环境状况总体恶化趋势的需要,应变能力高的人可以依据环境治理需要选择灵活反应的对策,有利于缓解环境矛盾的凸显,有利于减轻继续加大的环境压力。随着人口城镇化快速推进,能源消费总量不断上升,这些问题需要人们在环境治理条件有较大变化时,具有良好的调节能力。随着污染物产

生量将继续扩张,提升环境治理的应变能力需要选择一些要求完整、持久、严密、细化的对策。随着经济社会的充分发展,环境治理的外界条件变化很大,环境约束将日趋强化,对人们应变能力的要求也进一步提高。因此,推动有关部门不断完善国家重点生态功能区的发展政策,需要加大对国家重点生态功能区财政转移支付对策的力度,扩大对策的覆盖范围。合理的应变能力突出表现为能够提高转移支付资金用于生态环境保护的比例。同样,强化中西部地区和民族自治地方的生态保护,需要加大转移中央以及地方的支付力度,推动自然保护区和生物多样性保护优先区生态补偿专项资金的支付;需要制定实施生态补偿条例,包括继续推进流域生态补偿试点工作,特别是支持地方建立上下游流域市场化的生态补偿机制。这一切都取决于“对策应变能力”的合理与否。

环境治理现代化“对策应变能力”的影响具有局限性。其局限性主要表现为“对策应变能力”的不足、缺乏、薄弱、失灵、滞后。“对策应变能力”不足的突出问题是,对于一些重点流域、海域水污染严重的问题治理举措不力,对于农村环境污染加剧的问题治理前景不明,对于越来越多区域和城市大气灰霾现象突出的问题治理力度不大,对于许多地区特别是追求高速增长地区主要污染物排放量超过环境容量的问题治理成效不显。“对策应变能力”薄弱的突出问题是,对于重金属污染显现没有切实加强治理,对于化学品污染显现没有切实加快治理,对于持久性有机污染物等污染显现没有切实加大治理,对于土壤、地下水等污染显现没有切实加紧治理。“对策应变能力”缺失的突出表现是,对于部分地区生态损害严重失之于察,对于生态系统功能退化失之于管,对于生态环境比较脆弱失之于治。“对策应变能力”失灵突出表现是,对于环境问题已成为威胁社会稳定的重要因素之一估计不足,对于人民群众环

境诉求不断提高视而不见,对于环境问题已成为威胁公共安全的重要因素之一置若罔闻,对于突发环境事件的数量居高不下听而不闻,对于环境问题已成为威胁人体健康的重要因素之一麻木不仁。“对策应变能力”滞后的突出表现是,对于生物多样性保护等全球性环境问题的压力不断加大没有战略规划,对于环境保护法制尚不完善没有创新,对于环境治理投入差距太大没有及时弥补,对于环境治理执法力量太乱没有加强整顿。

四、环境治理现代化的主要梯次

从环境问题的现代治理发展到现代化治理,表明环境治理体系和治理能力又发生了重大突破。迄今,人们对治理现代化的理解有两种代表性的角度:一种是从内在结构的角,认为“治理现代化既涵盖各方面的科学治理、民主治理、制度治理,也容纳法治、德治、共治、自治等内容”^①;一种是从外在序列的角,认为提出和推进“国家治理现代化”,是继“四个现代化”之后,我们党提出的又一个“现代化”战略目标^②。但是,这两种角度的分析没有从社会发展的长过程进一步把握治理现代化的本质特征,也没有从社会发展的格局进一步把握治理现代化的关键内涵。这个本质特征是在前现代化、现代化、后现代化的互动中反映出来的,这个关键内涵就是在顶层设计、中层设计、底层设计的关联中体现出来的。我们认为,继德国学者提出生态现代化、再现代化等现代化理论之后,中科院学者多年前提出的“第二次现代化”概念很有启示^③。问题是,第二次现代化理论并不是现代化理论的终结,它还需要进一步理清前两次现代化的内在关系,也还需要进一步阐述第二次现代化以后的发展,又需要探

讨 21 世纪的世界发展留下的很多悬念。因此,在后现代化的视角越来越开阔的情况下,可以提出“第三次现代化”的概念,以解决国家治理现代化视角下的环境治理现代化的新问题。

(一)“第一次现代化”过程中的环境治理

“第一次现代化”过程中的环境治理,主要解决的是工业化、城市化、市场化过程中的环境问题。工业化过程中的环境治理,虽然集中力量解决重点流域、区域、行业环境问题,但是没有与解决全局性、普遍性环境问题很好地结合起来;城市化过程中的环境治理,虽然建立了全面高效的污染防治体系,但是没有与我国国情相适应的环境保护战略体系很好地结合起来;市场化过程中的环境治理,虽然健全了环境质量评价体系,完善了环境保护法规政策,改进了科技标准体系,但是没有与完备的环境管理和执法监督体系很好地结合起来,没有同全民参与的社会行动体系很好地结合起来。

环境治理的“第一次现代化”具有必然性。第一次现代化过程中的环境治理体现了从农业时代向工业时代的转变过程及其深刻变化,特别是在工业化过程中,为了大力提升环境科技基础研究和应用能力,不断夯实环境基准的科学基础,不断充实环境标准制订的技术基础,不断完善环境调查评估工作,不断加强环境风险监测预警建设,不断健全环境风险防范等环境治理技术体系。第一次现代化过程中的环境治理体现了农业经济向工业经济的转变过程及其深刻变化,特别是在城市化过程中为了组织实施好水体污染控制与治理等国家科技重大专项,加快推进工程技术中心建设取得显著成效,大力推进国家环境保护重点实验室建设取得重要进展,持续进行野外

①许耀桐、刘祺:《当代中国国家治理体系分析》,《理论探索》2014年第1期;李克杰:《国家治理现代化视阈下的法律、道德与组织规范关系》,《北方法学》2015年第3期。

②任仲平:《论准确把握全面深化改革总目标:标注现代化的新高度》,《人民日报》2014年4月14日。

③何传启:《第二次现代化理论:人类发展的世界前沿和科学逻辑》,北京:科学出版社,2013年。

观测研究站建设取得很多成果。第一次现代化过程中的环境治理体现了农业社会向工业社会的转变过程及其深刻变化,特别是在市场化过程中,为了强化环境治理先进技术示范与推广,加强研发氮氧化物控制技术,大力推广污染控制的高新技术;加强研发重金属控制技术,大力推广生态保护的关键技术;加强研发持久性有机污染物控制技术,大力推广环境风险防范的共性技术;加强研发危险化学品安全控制技术,大力推广适合我国国情的土壤修复、农业面源污染治理等技术。第一次现代化过程中的环境治理体现了农业文明向工业文明的转变过程及其深刻变化,为了让社会公众、知识精英、民间组织以及国家都成为环境治理中有能力的行动者,需要不断提升中国社会的环境治理能力,真正构建一个人类与自然共存的和谐环境。

环境治理的“第一次现代化”具有合理性。目前,中国的第一次现代化尚未全面完成,在21世纪需要迎头赶上世界先进水平。第一次现代化过程中环境治理最重要的行动是要把环境保护贯穿于规划的各个环节,提升可持续发展能力;把环境保护贯穿于建设的各个环节,坚持从源头预防;把环境保护贯穿于生产的各个环节,提高治污设施运行水平;把环境保护贯穿于流通和消费的各个环节,加强生态保护与修复。现在的问题是,如何使主要污染物排放总量显著减少?为此,工业化的进步使重金属污染有所控制,持久性有机污染物防治有了成效,危险化学品安全控制有些成果,危险废物等污染防治有点成绩。如何使城乡饮用水水源地环境安全得到有效保障?为此,城镇化的进程使城镇环境基础设施建设和运行水平得到明显提升,生态环境恶化趋势得到初步遏制。如何使城乡环境安全大幅提高?为此,市场化的进展促进生态安全监管能力有所增强,环境安全水平有所提高,从一个角度激励了环境监管体系进一步健全。

环境治理的“第一次现代化”具有局限性。中国历经三十多年的改革开放后,至今,已跨过了第一次现代化中间不惜代价的高速发展阶段,开始注意环境与社会协调、人类与自然平衡发展。但生态文明的制度建设,尤其是全民族保护环境精神世界的梳理和保护生态的文化自我更新,还远远没有完成。突出的是投入问题,在加大自然保护区和生物多样性保护投入方面,推动得远远不够;在把生态保护和监管列入各级财政年度预算并逐步增加投入方面,实现的差距太大;在完善市场化投融资机制,建立国家、地方、企业和社会的多渠道投入机制方面,形成的结果差强人意。另外,制定和实施有利于生态保护和建设的财税政策,鼓励和吸引国内外民间资本投资生态保护,都有待于进一步努力。

(二)“第二次现代化”视角下的环境治理

“第二次现代化”过程中的环境治理,主要解决的是知识化、信息化、网络化过程中的环境问题。知识化的环境治理要求提高一系列行业污染物排放标准,提高清洁生产评价指标,但是,只有鼓励各地落实更加严格的污染物排放标准,才能大力推行清洁生产和发展循环经济。信息化的环境治理要求全面推进农业、工业、建筑、商贸服务等领域清洁生产示范,但是,只有全面推行排污许可证制度,才能推进生产、流通、消费各环节循环经济发展。网络化的环境治理要求深化循环经济示范试点,但是,只有加快资源再生利用产业化,才能构建覆盖全社会的资源循环利用体系。

环境治理的“第二次现代化”具有必然性。第二次现代化以发展知识经济为特征,是从工业时代向知识时代的转变过程,通过知识化过程中积极推进中东部地区自然保护区发展,在继续完善森林生态系统自然保护区布局的同时,大力加强河湖、海洋和草原生态系统及地质遗迹、小种群物种的保护,大力推进新建自然保护区的建设。第二次现代化是从工业经济向知识经济的转变

过程,在信息化过程中按照自然地理单元和物种的天然分布对已建自然保护区进行整合,加快建立生态廊道,大力增强自然保护区的联通性。第二次现代化是从工业社会向知识社会的转变过程,在网络化过程中探索新建自然保护区的新机制,进一步优化自然保护区空间布局,推动跨界自然保护区建设,加强与周边国家的合作交流。第二次现代化是从工业文明向知识文明的转变过程,在整个第二次现代化过程中,环境治理面临着许多难题,最大的难题依然是今后人口与资源、经济发展与生态环境之间的矛盾更加突出,因此,必须进一步破解中国未来现代化发展的最大制约因素。

环境治理的“第二次现代化”具有合理性。第二次现代化过程中的环境治理在很大程度上是对第一次现代化治理成果的淘汰,但不是简单的否定。因为,知识化条件下的环境治理有利于围绕重点工程需求,强化环境保护政策驱动;有利于结合污水处理和垃圾处理,推进新型城镇化发展;有利于结合脱硫脱硝和土壤修复,推进以环保产业为重点之一的装备制造业发展。第二次现代化过程中的环境治理不同于第一次现代化的片面追求GDP,重点是提高宜居生活质量。因为网络化条件下的环境治理有利于研究制定提升生态环境工程投融资水平,有利于生态文明设计和建设标准的制定,有利于环境保护设施运营和维护政策的实施,有利于节能减排技术咨询业的健康发展,有利于清洁生产审核、产品认证和人才培养等环境服务业水平的提高。第二次现代化过程中的环境治理不同于第一次现代化对大自然的征服,而是对大自然的一种回归。因为信息化条件下的环境治理有利于推动跨行业、跨企业循环利用联合体建设,有利于推进烟气脱硫脱硝的专业化进程,有利于推进城镇污水垃圾处理的社会化进程,有利于推进危险废物处理处置等污染设施建设和运营的市场化进程。

环境治理的“第二次现代化”具有局限性。我国第二次现代化过程中的环境治理尚处于发展阶段,尽管各级政府开展了生态环境国情、国策教育,全社会加强了面向公众的生态文明教育,但是在生态环境保护方面深入推进公众参与远远不够。我国第二次现代化过程中环境治理的特点和规律都处于形成和发展过程中,人们对它的认识是非常有限的,尽管发挥了科学智库、新闻媒体和社会组织的研究、宣传和监督作用,但是,仅仅在世界环境日、国际生物多样性日组织自然生态保护宣传教育活动还是远远不够的,特别是在生态保护的公共参与方面还有很多工作要做。我国第二次现代化过程中环境治理面临不可回避的挑战和治理主体与治理对象的双重压力,尽管鼓励公众参与生态环境保护与监督,还远远不能使人满意,还需要进一步动员社会各方力量共同推进生态保护与建设工作。

(三)“第三次现代化”前瞻上的环境治理

“第三次现代化”过程中的环境治理,主要解决的是均等化、生态化、人本化过程中的环境问题。均等化的环境治理要求加快实现环境保护基本公共服务均等化,大力维护人民群众的生态环境权益,不断促进环境与社会和谐有序,努力实现人类与自然协调进步,争取全球性的可持续发展。生态化的环境治理要求在保护和恢复区域主要生态功能方面实现突破,在严格监管资源开发活动和生态环境准入方面实现跨越,在预防人为活动导致新的生态破坏方面实现变革,在深化生态示范建设方面实现创新,在构筑生态安全屏障方面实现重大提升。人本化的环境治理要求坚持以人为本,环保惠民,将喝上干净水摆上更加突出的战略位置,切实解决关系民生的突出环境问题;将呼吸清洁空气摆上更加重要的战略位置,加快建成资源节约型社会;将吃上放心食物摆上更加务实的战略位置,加快建成环境友好型社会。

环境治理的“第三次现代化”具有必然性。在

“第三次现代化”公共服务均等化过程中,需要提高环境监管基本公共服务保障能力,保障国家与地方环境监管网络的持续有效运行;需要建立经费保障渠道和机制,自觉探索代价小的环境治理规范,积极探索效益好的环境治理程序,主动探索排放低的环境治理制度,深入探索可持续的环境治理新道路。在“第三次现代化”公共管理生态化过程中,只有进一步加强环境治理体制机制创新,才能在更高程度上实现主要污染物总量减排,在更高水平上改善环境质量;只有进一步加强环境治理能力建设,才能有效防范环境风险,全面推进环境保护历史性转变。在“第三次现代化”公共治理人本化过程中,为了推进环境治理队伍建设,必须加强基层环境监管人员培训;为了提升环境治理人员素质,必须培养引进高端人才;为了完善环境治理培训机制,必须切实解决影响地方发展和损害公众健康的突出环境问题。

环境治理的“第三次现代化”具有合理性。“第三次现代化”过程中环境治理的合理性在于,推进区域环境保护基本公共服务均等化,需要健全环境保护基本公共服务体系。为此,必须加强城乡和区域统筹,必须合理确定环境治理基本公共服务的范围和标准,必须提高环境保护基本公共服务供给水平。“第三次现代化”过程中环境治理的合理性在于,推进环境治理的生态化,需要加强生态环境监管。为此,地方政府要保障环境治理基本公共服务支出,以生态环境承载力为基础,规范各类资源开发和经济社会活动;要加强

基层环境监管能力建设,防止造成新的人为生态破坏和生物安全问题。“第三次现代化”过程中环境治理的合理性在于,推进环境治理的人本化,需要进一步满足人民群众对生态服务的需求。为此,需要进一步应对全球气候变化的不确定性影响,进一步增强生态环境对经济社会可持续发展的支撑能力,进一步增加我国环境保护国际责任和履行国际公约的任务。

环境治理的“第三次现代化”具有局限性。突出的问题是如何继续推进环境治理的历史性转变。为此,需要围绕与我国国情相适应的环境保护宏观战略体系,对于在发展中保护和在保护中发展的方针有所创新;围绕与我国国情相适应的全面高效的污染防治体系和健全的环境质量评价体系,不断强化对环境综合运用法律手段进行治理;围绕与我国国情相适应的环境保护法规政策和科技标准体系,不断完善对环境综合运用经济、技术手段进行治理;围绕与我国国情相适应的环境管理和执法监督体系,不断健全对环境综合运用必要的行政手段进行治理;围绕与我国国情相适应的全民参与的社会行动体系,积极探索对代价小、效益好、排放低、可持续的环境项目进行治理。

总之,我们一定要在推进环境治理模式现代化过程中更加自觉地保护自然,在推进环境治理体系现代化过程中更加积极地保护生态,在推进环境治理能力现代化过程中更加努力地保护环境,在国家治理与环境治理的相互促进过程中努力走向社会主义生态文明新时代。