

西部民族地区的环境治理与绿色发展 ——基于生态现代化的理论视角

刘敏¹,包智明²

(1.中国海洋大学 国际事务与公共管理学院 山东 青岛 266100; 2.云南民族大学 社会学院 云南 昆明 650504)

摘要:西部民族地区是我国生态环境脆弱地区,现代化建设相对滞后。在西部大开发中,由于过度依赖资源开发和发展重化工业,资源依赖型工业发展方式也产生了严峻的环境污染问题和社会问题。在日益严峻的生态环境问题背后,与此并行的还有一条以政府为主导、市场为主体、多方社会力量共同参与的环境治理与绿色发展之路,并呈现出生态现代化的取向。为此,在新时代推进西部大开发形成新格局的过程之中,西部民族地区需要改善政府直控型环境治理模式,重视社会参与及企业发展方式的生态转型,在均衡环境保护与经济增长关系的基础之上推进绿色发展。

关键词:环境治理;生态现代化;绿色发展;西部民族地区

中图分类号: C95 **Doi:** 10.19898/j.cnki.42-1704/C.2021.0410

文献标志码: A **文章编号:** 1672-433X(2021)04-0073-09

引言

1.研究对象。西部民族地区是我国生态环境脆弱地区,现代化建设相对滞后。长期以来,靠天吃饭的传统农牧业发展方式对自然生态环境的依赖程度高,生态环境问题突出,环境治理难度大。为此,发展工业被视为西部民族地区实现自然生态良性循环与经济社会可持续发展的重要途径^[1-2]。自2000年西部大开发以来,西部民族地区的工业化迈出实质性步伐,不仅经济增长的速度显著提高,少数民族群众的生产生活水平也得到不断提升。然而,由于主要依靠资源、特别是矿产等不可再生资源的高消耗来支撑工业化发展,西部民族地区的生态环

境问题呈现整体恶化的态势,工业污染问题亟需治理^[3-5]。

笔者在长期实地调查中发现,西部民族地区的环境治理是一个兼顾经济增长与环境保护的复杂社会现象。一方面,在地方政府主导下,环境治理有利于西部民族地区的生态修复和环境保护,对美丽中国建设和再造秀美河山具有重要意义;另一方面,由于经济发展水平相对落后,西部民族地区对资源开发及重化工企业的依赖程度较高,环境治理可能会造成大量企业关停并转,不利于现代化建设与经济发展。因此,如何实现环境保护与经济增长的关系协调和互利双赢,成为当前西部民族地区环境治理

收稿日期:2020-06-20

基金项目:国家社会科学基金重点项目“民族地区生态文明建设的社会文化机制研究”(20ASH014)。

作者简介:刘敏,中国海洋大学讲师,主要研究环境社会学。包智明,云南民族大学教授,主要研究环境社会学、民族社会学。

的难点和重点。

2.研究视角。为应对工业化过程中产生的严峻环境问题,20世纪80年代初,生态现代化理论在德国、荷兰、英国等少数西欧国家兴起,发展成发达国家环境治理的主要理论依据,并成为环境社会学领域的重要理论之一。该理论认为,环境问题是现代化建设所面临的挑战,但同时也是现代化生态转型的机会。现代工业社会需要经历一个生态转型的社会过程,才能够实现环境保护与经济增长的协调发展,而这种现代化的生态转型过程,即生态现代化建设^[6]。

与“极端生物中心主义”提出的去工业化的激进主张所不同^[7],生态现代化理论认为,可以通过技术革新与产业转型来实现工业增长与环境保护的双赢,进而实现资本主义社会的生态转型。胡伯认为,如果说现代化是农业社会的工业转型,那么生态现代化就是工业社会的生态转型。在这个过程中,工业化导致的环境问题不用通过“去工业化”的方式解决,借助于经济增长方式的转变,工业发展与环境保护的协调可以在进一步的工业化或“超工业化”中实现,“肮脏而丑陋的工业毛毛虫可以蜕变为生态蝴蝶”^[8]。

需要注意的是,生态现代化理论建立在欧美等国家工业化业已完成及发达工业体系基础之上,对政府角色、技术革新、社会参与、环境意识等都具有较高的要求^[9]。因此,该理论对仍处于工业化尚未完成,且具备不同经济、文化、政治体制的发展中国家是否同样适用尚存争议。然而,随着世界各地追求经济增长与环境保护双赢的多样化实践,以及实践进程中的自主性理论创新,生态现代化正日渐成为一种更具全球包容性和启发性的理论形态,并逐渐应用到中国等发展中国家^{[10] [11]45-62}。

整体而言,生态现代化理论重申了这样一种立场,即在环境治理过程中,政治经济结构的根本变化是不必要的,甚至是不可行的;相反,通过经济发展方式的改造与转型,可以实现现

代化的可持续发展^[12]。这意味着,生态现代化理论提供了一种平衡环境保护与经济增长的现代化建设方案,不仅可以为西部民族地区的现代化建设及工业发展方式的生态转型提供方向,同时也可以为该地区的环境治理与绿色发展贡献一个具有解释力的理论框架。

3.研究方法与研究地点。笔者自2011年至今在腾格里开发区等地开展实地调查,资料收集方法包括参与观察、深度访谈、文献研究等。

腾格里开发区位于阿拉善盟南部,其前身为始建于1991年的李井滩生态移民示范区,为该盟实施转移发展战略的生态移民安置基地。2008年,李井滩生态移民示范区开始实行盟计划单列、独立运行的管理体制,并确立了“以农牧业为主向农牧业和工业并重,再向工业为主”的发展思路。2013年10月,在整合多个工业园区的基础上,腾格里开发区成立,原李井滩生态移民示范区牌子继续保留,实行两块牌子、一套人马、独立运行的管理机制。

二、草原生态治理与工业污染问题的形成

与西方主要通过市场途径来推进环境治理的路径不同,依赖自上而下的行政体系和动用财政资源,以及为配合政府行动而采取的各种社会动员过程,我国的环境治理实践具有很强的“政府直控”特点^[13]。一方面,长期以来不合理的农牧业开发政策,是造成生态退化的重要原因,而21世纪以来国家相继出台的禁牧、生态移民等环境治理措施,有助于当地的生态环境恢复;另一方面,西部大开发以来,由于地方政府的赶超心理和追求“跨越式发展”,西部民族地区走上了一条时空高度压缩、主要依靠矿产资源开发和重化工企业入驻来实现工业发展的“压缩型现代化”道路,并带来了沙漠污染、草原生态破坏等生态环境问题,影响了现代化建设的可持续发展^[14]。

1.草原生态环境问题的形成与治理。在西方的生态现代化建设中,工业污染被认为是环境问题的罪魁祸首,而合适的解决办法则是工

业污染治理与产业转型升级。然而,在我国西部民族地区,随着人类活动的加剧与农耕地区的扩展,粗放经营的农耕生产方式影响到了黄土高原生态环境的平衡发展,引发了森林草原面积减少、水土流失加重等不良环境后果,进而造成了黄河溃决泛滥和黄土高原如今沟壑纵横的状态^[15]。可见,西部民族地区的环境问题不能简单地认为是工业发展的产物。

在腾格里开发区,草原生态环境问题的形成原因复杂,包括气候变化、人口增长等多重因素,其中,地方政府不合理的农业开发政策起到了重要作用。由于降水稀少、蒸发旺盛、地表径流匮乏,极端干旱的气候使得该地区并不适合大规模发展现代灌溉农业。1949年后,为迅速改变少数民族边疆地区贫穷落后的面貌,国家在特定历史条件下所提出的“人定胜天”“牧民不吃亏心粮”等口号及开展的“向自然开战”“向沙漠进军”等行动,使得该地区的农业开发进程加快。

1949年,腾格里开发区原属的阿拉善左旗全旗耕地面积仅为8572亩,人均耕地0.334亩,其中水浇地5705亩,占66.6%。在地方政府的鼓励和支持下,当地农牧民通过采掘地下水来加快建设草饲料基地,并开发了腰坝滩、查哈尔滩等井灌农业粮食基地。1979年,全旗耕地面积达到97559亩,比1949年增长10倍,人均耕地0.912亩;其中水浇地88094亩,比1949年增长14倍,占总耕地面积的90.3%。1978年改革开放以后,随着农牧区经济体制改革的深入和家庭联产承包责任制的落实,以及格林布隆滩、巴音毛滩等井灌区的进一步开发与建设,阿拉善左旗的耕地面积进一步发展。到1999年,阿拉善左旗耕地面积达到258339亩,且全部为水浇地^①。由于耕地面积的急剧增长和农业灌溉用水的剧增,地下水资源的超采使得该地区河道断流加剧,沙漠湖泊、湿地及绿洲等生态系统不断萎缩、干涸与消失,草原生态系统也遭到破坏。

除大肆开发地下水发展现代灌溉农业所造成的环境退化问题外,改革开放后,该地区现代畜牧业的快速发展,也是该地区草原生态退化的重要原因。随着国家经济体制改革的深入和商品经济的发展,绒毛、皮张的需求量大增,畜产品出现紧张情况。东南沿海省份的生产厂家大量派人进入内蒙古牧区抬价抢购,从而刺激了该地区畜牧业的大发展和大繁荣。为了帮助农牧民迅速脱贫致富,以及发展本土的驼绒、羊绒等加工工业,阿拉善左旗政府也鼓励和支持当地农牧民养殖更多的骆驼和山羊等牲畜,来生产更多的绒毛、皮张等畜产品。

畜牧业大发展使得草原超载过牧严重,草原生态持续退化,沙漠化问题加剧,畜牧业本身也处于不可持续发展的状态。以骆驼为例,作为中国的骆驼之乡,1949年,阿拉善左旗全旗骆驼总数为29267峰,并在长时间内保持数量的稳定或稍有减少。改革开放后,随着驼绒、驼肉在市场上的日渐紧俏,该地养驼业发展迅速,骆驼养殖的数量剧增。1982年,全旗骆驼总数达到133830峰,相比1949年增加了三倍,创历史最高纪录。由于骆驼数量的增加和草原载畜量的增长,梭梭、红砂等沙漠植物群落减少,草原的退化和饲养成本的增加,导致了该地骆驼质量的退化和饲养数量的不断减少。到1999年,阿拉善左旗全旗骆驼总数下降到46842峰^②。

为推进草原生态治理与实现牧民脱贫,在中央政府的推动之下,生态移民、禁牧、草原生态奖补等一系列草原生态治理措施在西部民族地区广泛实践^[16]。随着草原生态环境治理的推进,地方政府草原生态治理的主动性和自觉性明显加强。然而,草原生态治理措施也需要地方政府投入大量人力、财力与物力,这事实上

① 相关耕地面积数据参考《阿拉善左旗志》,呼和浩特:内蒙古教育出版社,2000年,第319-321页。

② 相关骆驼总数数据参考《阿拉善左旗志》,第290页。

加剧了后税费时代西部民族地区地方政府的财政困难。除依靠上级政府的财政转移资金外,地方政府急需发展工业来发展经济、增加财政收入和推进草原生态环境治理。

2.沙漠工业污染问题与环境整治。随着西部大开发以来工业化进程的快速发展,腾格里开发区从一个主要依靠上级财政转移支付、以农牧业为主导产业的生态移民示范区,快速发展成为一个以工业为主导产业的自治区级经济技术开发区。然而,为了追求工业的快速成长与经济的高速增长,以资源开发和牺牲环境为代价的粗放型工业发展方式,虽然能够在短时间内实现工业的快速发展与政府财政收入的迅速增加,但也造成了该地区的草原破坏与沙漠污染。

广大牧区不仅是牧民和牲畜的家园,同时也是矿产资源的富集地。随着禁牧、生态移民等环境政策实践,牧业缩减与牧民搬迁给矿产资源开采提供了场地和空间,大量草场成为矿产资源开采点,矿产资源开发带来了草原生态破坏、地下水超采和污染、大气扬尘污染等环境问题。与此同时,重化工业发展引发的环境污染问题破坏程度更大,负面影响更为深远。为承接东部沿海地区的产业转移,西部民族地区不同省市之间常常展开政策博弈,通过更低的成本优势来吸引企业落地,东部沿海地区的高耗能、高污染产业大量向西部民族地区转移。基于地方保护主义的“排污竞争”^①,沙漠工业污染问题加剧。

对许多重化工企业而言,之所以从产业链完整、人力资源丰富的东部沿海地区迁往人烟稀少的腾格里沙漠腹地,重要原因在于,这些企业在生产过程中会制造大量废水、废气和废渣等污染物。由于东南沿海地区人口密集,重化工企业排污容易造成环境抗争,发展空间相对有限。相较之下,沙漠腹地生活的本地居民少,加之有地方政府的变相支持,重化工企业的环境成本低廉。在实际生产过程中,大部分企业

并没有修建完善的污水处理设备和固体废物处理厂,而是采取埋设暗管的方式,将高浓度的废水残渣直接排放进沙漠。

沙漠工业污染破坏了原本脆弱的沙漠生态系统和荒漠草原生态系统,同时也影响到农牧民的生产生活,甚至是生命财产安全。因工业园周边的牧民生活饮用水源被检验出高致癌物质苯酚,早在2007年,牧民便就向地方政府反映情况,但结果不了了之。2011年,十几户牧民获得了一定的经济补偿,但重化工企业并没有停产停工。此后,虽然牧民的环境抗争一直没有停止过,并有记者、学者、专家不断进入当地进行实地考察,不少媒体也陆续就腾格里沙漠工业污染问题进行了曝光^{[17][18]}。2013年央视新闻频道也曾进行了专门报道,但在一段时间的停产整顿和一些小企业被关停后,大部分重化工企业又重新复工,并以夜间生产、偷排漏排等方式来躲避舆论监管。

2014年9月,随着《新京报》的全方位报道^[19]以及全国各地媒体的纷纷跟进,腾格里沙漠工业污染问题引起了社会的广泛关注,并被环保部列为2014年中国十大环保事件之首。自腾格里开发区沙漠工业污染问题曝光后,中央领导先后多次批示,国务院也成立了专门督察组,不仅敦促腾格里开发区进行大规模的环境治理,同时还借此契机在全国范围内开展环境整治工作。

三、工业污染治理与绿色发展

虽然生态现代化理论强调市场、科技等非国家行动者的重要性,但并非否定国家的作用,

① 媒体曾报道,宁夏中卫开发区某企业因向内蒙古一侧的腾格里沙漠排污而遭到抗议。此后,腾格里工业园区企业如法炮制,向沙漠大肆排污,该工业园区甚至还接收了两家因环境污染严重而在宁夏呆不下去的企业。参考《记者调查第二站:内蒙古阿拉善因沙漠污染,环保厅副厅长等24人被问责》,《中国经济周刊》2015年第16期,第28-29页。

而是主张国家应采取更积极和主动的方式,让国家、市场与社会可各尽其责,进而实现环境问题的协同治理。此外,从我国目前的制度环境来看,一味强调“去中心化”和削弱政府的作用,并不能有效推动环境治理^[20]。腾格里开发区的经验表明,无论是草原生态治理,还是沙漠工业污染治理,地方政府实际上能够在环境治理过程中发挥积极作用,并推动了一种政府主导、市场主体、社会组织和农牧民广泛参与的环境治理格局的形成。

1.政府主导与工业污染治理。在腾格里沙漠工业污染问题曝光后,面对来自上级政府及社会舆论的强大压力,地方政府开始进行大规模的环境治理,包括对腾格里工业园区的 12 家企业(主要是重化工污染企业)进行搬迁和整体拆除工业园旧区,并在工业园区及周边地区实施排污坑拆除、地下水污染治理、地貌恢复及绿化工程等环境治理和生态恢复工作。此外,地方政府还投入了大量资金进行污水处理池改造、污水管网铺设、固体废物处理厂建设等^[21]。

然而,在环境危机震慑下催生的、政府行为色彩强烈的环境治理行为,容易忽视工业污染背后的社会复杂性,“一刀切”的简单化环境政策实践也容易带来新的问题。由于财政收入主要依赖资源开发型企业 and 重化工企业,因此地方政府缺乏进行环境治理的主动性和积极性。在环境治理过程中,地方政府仍然会选择打“擦边球”“探政策底线”“雷声大雨点小”等方式来消极应对,致使一些企业未获得环评批复即开工建设。

面对仍然突出的违法排污问题,2015 年 5 月,国家环保部就腾格里沙漠工业污染问题进行挂牌督办。为此,地方政府重新启动新一轮的环境治理。在地方政府的动员、督促、监察下,相关企业先后进行了环保设施建设、生产工艺流程优化等一系列工作,包括工业废弃地晾晒池废水底泥治理、污水和固体废物处理厂维修改造、工矿企业自备井关停、环境安全在线监

测监控平台搭建等。到 2015 年 11 月,其治理效果基本达到督办要求后,国家环保部解除挂牌督办。

随着环境治理的持续深入,近年来,在腾格里开发区,绿色发展、清洁能源、循环经济、生态工业等词汇逐渐成为主导的政策话语,一种节约资源和保护环境的绿色生产方式开始生成。地方政府意识到,环境治理要想获得更多的正面效应,就必须对经济发展的原有制度和结构进行调整。为此,地方政府开始探索新的发展路径,并确定了“通过绿色发展、低碳发展、循环发展、精细发展,推动传统化工产业的新型化、现代化”的生态工业发展思路。

在生态工业的发展过程中,一方面,地方政府确立了“对不符合环保要求、产业政策和落后产能的项目拒之门外,决不能进驻园区”的招商引资政策要求,传统的资源开发、重化工等重污染产业的招商项目越来越少。对于现有的资源开发及重化工企业,地方政府也扶持企业进行技术革新与生态转型。另一方面,地方政府还积极发展绿色技术,并依托境内丰富的清洁能源资源,加快培育绿色新兴产业,不仅当地丰富的风能、太阳能等清洁能源被大规模开发,过去黄沙、石头、石墨等长期被忽视的资源,也成为现代节能环保产业(如石墨烯、石头造纸等)发展的物质基础,绿色发展得到实质性推进。

2.污染企业的生态转型。在生态现代化的建设过程中,企业是主体。在工业污染治理过程之中,推动企业参与及生态转型至关重要。摩尔认为,国家从自上而下的环境政策干预,转向与企业进行协商,进而推动自下而上的环境治理,是生态经济发展与生态现代化建设的途径机制^[22]。因此,在西部民族地区的环境治理与绿色发展过程之中,地方政府的责任不仅需要通过自上而下的环境政策来应对环境危机和推进环境治理,同时也需促进企业参与及发展方式的生态转型,进而推动自下而上的绿色发展。

此外,如果延续传统关停污染企业的方式来推动地方社会的环境治理,长远看来,可能会导致中央政府的环境治理理念和目标被地方政府架空,使其沦为一种话语和象征,进而造成污染问题的再发生,从而使得地方经济社会发展模式沦入“污染—治理—再污染”的恶性循环^[23]。在西部民族地区,由于其现代化发展水平的相对滞后性,通过企业“停产”“搬迁”“整顿”等方式推进环境治理,势必会影响政府的财政收入,进而影响环境治理的持续推进和地方经济社会的可持续性。

以阿拉善盟2012—2016年的财政收入为例,2012年盟地方财政总收入60.70亿元,比上年增长13.9%;2013年为65.58亿元,比上年增长8.0%;2014年则为54.30亿元,比上年下降17.2%;2015年为44.29亿元,比上年下降18.4%^①。2016年9月底,根据腾格里开发区政府对辖区内非公有制企业摸底排查的相关数据显示,在辖区内201家非公企业中,未落地运行企业26家,停产或破产企业136家,间歇性生产运作10家,个体化运作13家,而实际运行的非公企业仅有16家。由于税费改革以来西部民族地区地方政府的财政收入高度依赖资源开发及重化工企业,随着企业关停并转与财政收入陷入困境,地方政府可能采取消极应对的方式来推进环境治理,甚至对相关污染企业进行庇护和扶持,这也正是国家环保部挂牌督办的主要原因。

由于现代化建设水平相对滞后,西部民族地区的经济社会发展水平普遍还不高,不平衡不充分发展问题较为突出,许多地方工业化和城市化发展的任务还比较重。因此,简单通过企业关停并转来推进环境治理,会影响地方经济社会发展与现代化建设地进程,不仅不契合西方生态现代化的基本理论诉求,也不符合中央政府绿色发展理念的基本主张。这意味着,西部民族地区的环境治理不能简单通过企业停产、限产整顿等“去工业化”“去现代化”途径推

进,而应积极探索经济社会发展方式生态转型的绿色发展途径。

为摆脱“环境治理—污染再现—环境再治理”的窠臼,地方政府亟待寻找新的途径来实现经济增长与环境治理的平衡。在腾格里开发区,地方政府开始通过政策扶持等途径,鼓励并引导企业进行技术革新与产业转型升级。除制定大量保护环境政策法规和加大对环境保护的公共投资力度之外,各种经济手段也被用来作为环境治理的政策途径,如对采用清洁技术、进行技术革新及高科技型企业给予减税、资金支持等优惠政策,从而鼓励和扶持当地企业的生态转型与绿色发展。与此同时,企业也逐渐意识到,采取生态技术、促进产业升级,不仅不会影响自身发展,反而能够产生长期效应,企业发展也更具可持续性。

对于很多重化工企业而言,之所以选择到西部民族地区发展,不仅在于这些地区的排污成本低,更在于毗邻矿产资源富集区,以及低廉的生产成本、税收成本与人工成本等。在环境治理的过程中,很多企业之所以没有选择离开,并愿意采取技术革新来实现清洁生产和生态转型,重要原因在于,随着绿色发展日益成为中国社会的主流价值理念和发展方式,如果不能实现发展方式的生态转型,它们很难实现生存和发展。为此,企业也希望通过地方政府帮扶来实现技术革新与产业转型升级。此外,对企业而言,技术革新与发展方式的生态转型,不仅可以帮助提高企业的利润,同时也可以帮助企业获得良好的社会声誉。加上政府的专项资金扶持,采用更加环保、生态的生产方式,不仅不再是企业的负担以及强加的、外在的、政府强制推动的行为,而成为主动的、内在的企业自律行为。

随着企业为主体的环境治理体系的建构,

① 数据整理自2012年、2013年、2014年、2015年《阿拉善盟国民经济和社会发展统计公报》。

西部民族地区的绿色发展格局也得以初步形成。首先,企业参与环境治理的最主要形式是通过绿色生产来形成节约资源和保护环境的产业结构,这改变了长期以来形成的政府直控型环境治理模式。其次,企业是西部民族地区环境污染问题的重要肇事者,绿色生产方式的形成,有利于推动相关主体从新的角度对人与自然和谐共生的现代化建设进行思考,从而吸引更多的企业参与环境治理和生态转型,进而推进绿色发展。再次,在西部民族地区,以企业为主体的环境治理体系有助于将地方政府、社会组织 and 少数民族群众共同纳入到环境治理的行动中来,从而促成政府、企业与社会的良好互动,增进相关社会主体对于绿色发展的共识。最后,以企业为主体的环境治理结构,实质上改变了环境保护有碍经济增长的传统发展观念,进而推动绿色发展理念的落地生根。

3. 环境治理的社会参与。虽然不同类型的经济体和工业部门中生态现代化建设的方式不同,但也体现了一些共同特征。这些特征包括市场与经济主体在产业结构调整和环境治理中的作用逐步提升;国家指令—控制式的环境治理方式逐步减少,非国家层面的行动者越来越多地参与到环境治理过程当中;以及民众也有更多的机会与途径参与到环境治理等^[24]。

腾格里开发区沙漠工业污染的“问题化”过程,直接源于当地农牧民长期的环境抗争。虽然其抗争最初效果不明显,但随着环境公益组织、媒体、网民等社会公众的广泛参与,使其日渐演变为全社会广为关注的热点问题。基于高层政府推动,地方政府部门也开始注意到环境污染问题,并真正启动环境治理。这意味着,尽管环境治理往往由政府推动,但在“问题化”的过程中,牧民、环境公益组织、媒体甚至于广大网民也起到推动作用。

在生态现代化建设的过程之中,环境治理与社会参与密切相关。邓拉普等人对 24 个国家进行了分析,发现环境质量是否提升,不是由

国家的富裕程度或经济发展水平决定的,而是依赖民众是否具有较强的环境保护意识^[25]。此外,西方国家生态现代化建设的经验还证明,公民环境意识的提高和公民环境参与,对环境治理的推进和环境质量的提升有密切关系。20 世纪 70 年代以来,出于对环境质量的担忧与环境公正问题的关注,环境运动已经逐渐成为欧美地区环境治理、公民环境教育与绿色社会转型的主要形式之一^[26]。科尔曼指出,通过推动社会参与等途径,有助于培育公民环境意识与推进生产生活等层面的社会变革,从而建构适应环境保护需要的绿色社会形态^[27]。

没有现代生态意识,就没有中国现代化发展方式的生态转型^[28]。腾格里沙漠工业污染问题之所以能够得到社会关注,并成为中国环境治理史上的标志性事件之一,重要原因在于包括当地农牧民环境意识的提升和环境治理的广泛参与,而这又得益于政府主导型生态环境治理所引起的连锁社会效益。

此外,在信息化时代,媒体的持续监督与环境公益组织的参与,也极大丰富和发展了传统的环境治理模式。例如,在腾格里沙漠污染的治理过程中,环保公益组织——中国生物多样性保护与绿色发展基金会提起环境公益诉讼,请求人民法院判令三家污染企业恢复腾格里沙漠的生态环境,或成立沙漠环境修复专项基金并委托具有资质的第三方进行修复^[29]。由于社会影响大,腾格里沙漠污染公益诉讼也成为中国环境民事公益诉讼的里程碑事件之一。

简言之,多元社会主体的共同参与及途经的多元,不仅体现出生态现代化理论的诸多特征,同时也改善了西部民族地区的政府直控型环境治理模式,为构建多元参与的环境治理体系与推进绿色发展奠定了社会基础。

结论与讨论

长期以来,在西部民族地区,由于当地农牧民对自然资源的依赖程度高,毁林造田、过度放牧等不合理的生计方式,造成人与自然关系的

紧张。在西部大开发中,由于过度依赖资源开发以及高耗能、高污染的重化工业,西部民族地区的资源开发、环境保护与社会发展之间的结构性张力突出,进而产生了严峻的环境问题和社会问题。与此同时,在西部民族地区因资源依赖型发展方式所带来的生态环境问题背后,与此并行的还有一条以政府为主导、市场为主体、多方社会力量共同参与的环境治理与绿色发展之路,并日益呈现出生态现代化的取向。

西部民族地区环境治理的表象特征是工业污染问题得到遏制,本质上则是一种依靠牺牲环境来实现经济增长的传统现代化发展方式的解构与重构,并有利于一种绿色发展理念的形。绿色发展在推进经济增长与环境保护关系平衡的同时,也在创造具有绿色发展理念的地方政府、产业形态与生态文化,进而在实践过程中推动西部民族地区的绿色发展。可见,生态现代化不仅是一种理论取向,也是一种政策导向,为西部民族地区的生态转型提供了方向和路径。

西部民族地区生态环境问题对少数民族农牧民的影响大,关涉民族团结、社会稳定与国家安全等问题,难以模糊处理。然而,尽管党和国家高度重视,但大多是地方政府对环境危机的被动应对,沿用的是政府直控型环境治理模式,社会参与的渠道相对单一,治理的手段及效果有限。为此,在环境治理的过程中,有必要在政府主导的同时,通过制度引导和政策红利的释放,来为市场资本、社会力量参与环境治理增加动力、激发活力、挖掘潜力,逐步打通传统农牧业及现代工矿业生态转型的通道,激发西部民族地区绿色发展的内生动力。

需要强调的是,在工业化体系尚不完善、现代化建设尚未完成背景下,西部民族地区不能简单地走发达国家或中国东部沿海地区对污染企业进行强制关停与异地搬迁的“去工业化”道路。资源开发及重化工企业是西部民族地区推进绿色发展的重要主体。在绿色发展理念的指导下,要重新认识企业在环境治理与绿色发展中的角色定位,综合考虑不同企业的承受能力、利益诉求与发展愿景,并挖掘推动企业技术革新与绿色发展的市场机制,通过政策引导与资金扶持来实现重污染企业的节能减排和生态转型,进而将污染企业的生态转型与西部民族地区的绿色发展统一起来。

总之,当前西部民族地区正处于推进西部大开发形成新格局的过程之中,生态现代化作为一种均衡环境保护与经济增长的理论视角,对该地区环境治理与绿色发展的适用性也会越来越大。由于现代化建设相对滞后,在既有的发展压力下,西部民族地区环境治理与绿色发展仍面临多方挑战。然而,从生态现代化的理论视角出发,进一步推进环境治理与发展方式的生态转型,不仅不会降低西部民族地区的经济竞争力,而且基于合理的产业扶持政策、有益环境的技术改革与参与性的环境变革,会进一步提升该地区的绿色发展能力。为此,在西部民族地区的环境治理过程中,正视并妥善处理环境保护与经济增长问题,重视并推动政府、市场与社会之间的良性互动,以及政策、技术与理念之间的配套改革,将会增加绿色发展的内生动力,进而形成有区域特色、民族特色、人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

参考文献:

- [1] 费孝通.边区开发 定西篇[J].开发研究,1985(1).
- [2] 费孝通.阿拉善之行(1988年7月18日)[M]//费孝通.行行重行行——中国城乡及区域发展调

查.北京:群言出版社,2014:403.

- [3] 胡鞍钢,温军.中国民族地区现代化追赶:效应、特征、成因及其后果[J].广西民族学院学报(哲学社会科学版),2003(1).

- [4] 黄健英.快速工业化进程中协调民族经济关系的思考[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2012(2).
- [5] 包智明.社会学视野中的生态文明建设[J].内蒙古社会科学(汉文版),2014(1).
- [6] SPAA RGAREN G, MOL A P J. Sociology, environment, and modernity: ecological modernization as a theory of social change [J]. *Society & Natural Resources*, 1992(4).
- [7] 罗德里克·纳什.大自然的权利:环境伦理学史[M].杨通进译.青岛:青岛出版社 2005.
- [8] HUBER J. Towards industrial ecology: sustainable development as a concept of ecological modernization [J]. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 2000(4).
- [9] WEIDNER H. Capacity building for ecological modernization: lessons from cross - national research [J]. *American Behavioral Scientist*, 2002(9).
- [10] ZHANG L, MOL A P J. SONNENFELD D. A. The interpretation of ecological modernization in China [J]. *Environment Politics*, 2007(4).
- [11] 洪大用,马国栋,等.生态现代化与文明转型[M].北京:中国人民大学出版社 2014.
- [12] YORK R, ROSA E. Key challenges to ecological modernization theory: institutional efficacy, case study evidence, units of analysis, and the pace of eco-efficiency [J]. *Organization and Environment*, 2003(3).
- [13] 荀丽丽,包智明.政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古 S 旗生态移民的社会学分析[J].中国社会科学 2007(5).
- [14] 刘敏,包智明.西部民族地区的“压缩型现代化”及其生态环境问题——以内蒙古阿拉善为例[J].云南社会科学 2019(2).
- [15] 史念海.司马迁规划的农牧地区分界线在黄土高原上的推移及其影响[J].中国历史地理论丛,1999(1).
- [16] 包智明,石腾飞.牧区城镇化与草原生态治理[J].中国社会科学 2020(3).
- [17] 严友良.“工业奇迹”污染中的腾格里沙漠[N].时代周报 2011-11-24.
- [18] 徐伟.沙漠工业园的生态难题[N].时代周报,2012-10-18.
- [19] 陈杰.沙漠之殇[N].新京报 2014-09-06(A12).
- [20] 洪大用.经济增长、环境保护与生态现代化——以环境社会学为视角[J].中国社会科学 2012(9).
- [21] 陈杰.腾格里沙漠污染问题“摘牌”[N].新京报 2015-11-15(A18).
- [22] MOL A P J. The refinement of production: ecological modernization theory and the chemical industry [M]. Utrecht, the Netherlands: Van Arkel, 1995: 58.
- [23] 余敏江.生态治理中的中央与地方府际间协调:一个分析框架[J].经济社会体制比较 2011(2).
- [24] 阿瑟·莫尔 戴维·索南菲尔德.世界范围的生态现代化——观点和关键争论[M].张鯤译.北京:商务印书馆 2011:6-7.
- [25] DUNLAP R. MERTIG A. Global concern for the environment: is affluence a prerequisite? [J]. *Journal of Social Issues*, 1995(4).
- [26] FABER D. The struggle for ecological democracy: environmental justice movements in the United States [M]. New York: The Guilford Press, 1998.
- [27] COLEMAN D. Ecopolitics: building a green society [M]. New Brunswick: Rutgers University Press, 1994.
- [28] 中国现代化战略研究课题组,中国科学院中国现代化研究中心.中国现代化报告 2007——生态现代化研究[M].北京:北京大学出版社,2007:100.
- [29] 最高人民法院审判委员会.指导案例 75 号:中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏瑞泰科技股份有限公司环境污染公益诉讼案[R/OL].(2016-12-28) [2019-12-20] <https://www.chinacourt.org/article/detail/2017/01/id/2502915.shtml>.

(责任编辑 哈正利)