



推进生态文明建设的 顶层设计*

文 / 王毅

中国科学院科技政策与管理科学研究所 北京 100190

【摘要】 文章围绕生态文明理念,阐述了其产生的特殊背景,强调生态文明建设的长期性、艰巨性和复杂性。同时还回顾了我国在污染控制、生态建设和节能减排等方面的工作,总结了相关经验和教训,对未来发展趋势做出判断,揭示了“经济和环保冲突”是现阶段生态文明建设的难点。在综合分析的基础上,认为我国的生态文明建设必须加强顶层设计,并提出未来的路径选择依据、目标与时间表、长效机制、优先领域及相关政策建议,以期引领我国生态文明建设走上良性循环轨道。

【关键词】 生态文明,建设,顶层设计,中国

DOI 10.3969/j.issn.1000-3045.2013.02.004

“生态文明”的理念早在2007年就写入了党的“十七大”报告^[1],当时曾引起过各方的热议。2012年,党的“十八大”报告进一步把“生态文明建设”纳入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的总体布局,提出优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设4项基本内容,并使之成为关乎人民福祉、建设美丽中国、实现民族可持续发展的长远大计^[2]。“生态文明建设”、“美丽中国”等概念再次受到世人关注。中国话语产生越来越大影响的事实说明,随着国家的崛起,中国对世界的贡献正在超越经济领域,上升到更广泛的文化和精

神层面。

与此同时,我们也应看到中国面临的资源环境挑战也是史无前例的。一方面,我国的油气资源和一些战略性资源的对外依存度不断攀升,能源环境安全日趋严峻。另一方面,我国的环境污染形势不容乐观,生态系统退化压力有增无减。仅2012年,我国就发生了多起因环境保护而起的重大群体性事件,影响广泛;进入2013年,我国遇到大面积严重雾霾天气,根据中科院和环保部的监测,本次强霾污染事件涉及我国中东部、东北及西南的10个省市自治区,覆盖范围最大时达到国土面积的约1/7^[3,4]。这也引起了各界对中国经济

* 修改稿收到日期:2013年2月26日

本文为《2013中国可持续发展战略报告——未来10年的生态文明之路》的摘要,发表时略有修改
基金项目:中科院政策与管理所“一三五”重大任务“中国绿色低碳发展路线图研究”(Y201131Z01)

发展模式的质疑,提高发展的质量被提上日程。因此,生态文明建设不仅仅是抽象的理念,而且是十分具体的发展任务。生态文明建设从理想走向现实需要经过艰苦的努力,未来的发展之路任重道远。

1 生态文明提出的背景和内涵

生态文明的提出有着特殊的时代背景。当前的生态文明概念是在中国语境下产生的话语,有着鲜明的中国特色和特定的国内外社会经济背景。从国内来讲,我国已进入中等收入国家行列,总体上处于工业化中后期,传统生产要素的比较优势正在消失,社会经济面临重大结构转型。同时,中国也面临一系列严重的人口、资源、能源和环境问题,人与自然关系紧张。因此,无论是转变发展方式,还是化解迫切需要解决的发展问题,都需要创新发展理念。而生态文明建设正是从更高层面推动上述转变的观念创新。从全球角度看,人类在享受工业文明带来的巨大财富的同时,也彻底打破了自然界的生态平衡。人类需要重新凝聚共识,恢复人与自然和谐关系,谋求走向可持续发展的全球治理。所以,生态文明的提出同样具有世界意义,它还可以成为重建中国与世界和谐关系的共同话语。

建设生态文明体现了政府执政理念的重大转变。现代意义上的环境保护源自20世纪六七十年代,进而在1992年召开的联合国环发大会上形成可持续发展的全球共识。进入21世纪,人类面临的资源环境问题不但没有缓解,反而因气候变化、新兴经济体崛起等因素不断加剧,加上国际金融危机的影响,发展绿色经济正在成为各国应对挑战的选择共识^[5]。在经历了30多年高速增长之后,中国如何克服发展中的问题,跨越“中等收入陷阱”,实现结构转型和

可持续增长,成为执政党和政府面临的重大课题。在反思以往发展经验和教训的基础上,为进一步适应国内外形势变化,利用好战略机遇期,党和政府选择从建设生态文明的高度来推动问题的综合解决,寻求均衡发展,充分体现了治国理念的变化,希望借此改变过去单纯追求经济增长的政策取向。尽管如此,“十八大”报告中的生态文明建设还是采取了务实的态度,主要针对生态文明建设所涉及的重点问题采取行动,为创造美丽中国奠定基础。

发展中的生态文明的理念。自生态文明的概念提出后,学术界和政府部门均从不同角度对其进行诠释和解读,但由于缺少基础研究和基本理论,对于生态文明的认识并不统一^[6-9]。在西方,虽然从生态哲学、生态经济等角度,或是从生态马克思主义、生态现代化、环境治理(governance)等理论出发都讨论过类似的概念,但并没有形成系统的观点^[10-13]。也就是说,有关生态文明的研究没有严格意义上的学术传承。

文明是人类社会发展到一定程度所取得的物质和精神成果的总和。因此,文明建设是一项复杂的系统工程。从广义角度来理解生态文明,还缺少足够的证据证明它是继农业文明和工业文明之后,具有统治地位的高级文明形态;狭义上讲,作为与物质文明、精神文明并列的现代文明形态之一,生态文明又与其他文明形态密不可分。“十八大”报告中提出的生态文明建设则更倾向于在加强经济、社会等方面建设的同时,突出生态领域的有限目标和任务。生态文明理念有待通过我们的实践不断总结、深化、循序渐进。

基于我们的研究和认识,环境保护、生态优先、绿色低碳发展将是未来文明形态或发展方式的重要特征之一而非全部。在此



中国科学院

意义上,生态文明中的“生态”应是超越生态学科本身的理解,而具有更广泛意义上的“绿色、环保、人与自然和谐”的含义^[14]。

人类社会的发展是在认识、利用、改造和适应自然的过程中不断演进的^[15]。历史上,人类创造了多种文明模式,而每种文明形态又都以一定的人与自然相互关系为基础。工业文明是以改造自然的面目出现的,并为此付出了沉重的环境代价;而生态文明则必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,促进人与自然的和谐发展。因此,人类走向生态文明的社会,改变人的观念和行为至关重要,这也是我们建设生态文明的基本前提。

2 生态文明建设的实践与形势判断

虽然生态文明的理念提出时间不长,但生态文明建设的实践并非刚刚开始。纵观我国环境保护的历史、节能减排和应对气候变化的实践,我们已做出了不懈的努力,取得了不少经验和教训,同样也面临着前所未有的挑战。

我国已开展了30多年的环境保护工作,但客观上并没有摆脱“先污染、后治理”的路径。究其原因,主要是因为作为一个发展中国家,中国还是将经济发展作为第一要务,尽管在环境保护工作的初始阶段就提出要避免重蹈发达国家的覆辙,但终因发展与环保难以两全,造成了今天环境问题依然严峻的局面。其次,我们对于后发国家发展与环保相互关系的演变规律认识不足,在高速工业化和城市化的进程中,我们的环境治理赶不上污染排放增长的速度,所取得的一点点成绩都被迅速的环境破坏所淹没。而且我们在一开始认为的只要转变观念就能取得发展与环保双赢的想法存在偏差。由于发展阶段的限制,我们面临着观念、技术、资金、管理的系统性障碍,要获得双赢是有条件的^[16-17],最后,随着中国卷入全球化进程,受国际分工的限制,我国经济整体处于全球产业链的低端,以资源、能源和污染密集产业及产品为主,这无疑加大了我国的资源环境压力和治理难

度。

我国在常规污染治理、生态建设工程及节能减排等方面取得成效。经过多年的努力,我国在工业点源和城市常规污染治理方面形成了比较成熟的做法,无论是治理技术、环保产业,还是环境管理体系都日趋完善。特别是利用1997年和2008年金融危机和城市公用事业改革,使我国环境基础设施能力有了很大的提升。1998年以后开展的大规模生态建设工程也取得了一定的成效。2003年之后以及“十一五”期间,我国开展的发展循环经济、节能减排和应对气候变化工作,更是在全社会节能环保意识提高、绿色产业创新、综合治理模式等方面取得了综合效果,在理论创新、制度建设、政策措施、工程实践、国际合作等方面为其他发展中国家做出了榜样,为全球可持续发展做出了贡献^[18]。

展望未来,我国的快速工业化、城镇化和消费升级都将给资源环境形成持续的压力。预计我国的重化工业还将持续10—20年时间,未来城镇化也将以1%左右的速度快速发展,在粗放增长方式短期内难以改变的情况下,城镇化基础设施建设将带动重化工业发展,并加大能源、水、土地资源的利用规模和强度,增加转变复合型的区域大气污染和流域水污染格局的难度^[19]。我国刚刚进入中等收入国家行列并向高收入国家迈进,人均生活水平也将进入持续的转型升级阶段,根据发达国家的经验,这就意味着人均资源消耗和污染物排放特别是人均能源消费、二氧化碳和固体废弃物产生量的不断攀升,从而进一步加剧我国的资源环境压力。基于上述判断及综合分析,我国的主要资源消耗和污染物排放量需要在未来10—30年内先后达到峰值。

国际上,多边环境进程面临困境,全球范围的绿色进程有所减缓。2012年6月在巴西里约召开的联合国可持续发展大会(里约+20)的结果表明,建立在国家利益基础上的多边环境谈判进程受到质疑。由于在绿色经济的政治意愿、发展目标、资

金支持、技术转移和绿色贸易公平性等方面存在的分歧,以及巨大的国别差异,在绿色经济方面难以达成统一的目标、时间表和路线图,各国普遍采取观望态度和现实主义做法,全球绿色经济的发展进程有可能进一步放缓。实际上,在金融危机的影响下,欧美重启制造业发展的进程,许多国家开始放弃对清洁能源和技术的补贴,加之碳交易市场的前景不明,绿色产业发展受到很大影响。由于技术创新和页岩气开发,常规能源(特别是天然气)的价格大幅下降,也使得可再生能源的开发面临挑战。2012年底在卡塔尔多哈召开的联合国气候变化大会(COP18)也沿袭了“里约+20”会议的走向,未来通过谈判就长期碳减排目标达成共识将非常困难。对此,中国应重新审视自己的绿色低碳发展战略,把握节奏,有序发展,防止因多方原因造成产能过剩或重复建设^[20]。

3 生态文明建设的难点与路径选择依据

迄今为止,影响我国生态文明建设的最大难点是政府直接干预经济及官员的政绩观。作为一个东亚地区的后发国家,在经济起飞和加速发展时期,政府在经济发展中发挥着重要作用,这样的做法利弊并存。针对发展经济和环境保护来讲,如果政府把推动经济发展始终作为其主要职能,其结果就是“经济与环保难以兼得”,我们设定的各项环境监管制度和生态文明考核评估恐怕就要流于形式。也正是由于这个原因,我国早在1989年就颁发的《环境保护法》在修改过程中举步维艰,面对来自各个部门和既得利益集团的重重阻力;同时也不难理解为什么我们并没有从一次次的环境突发事件中充分吸取教训,而这些恰恰是西方国家掀起环境保护运动的主要推动力。

中华人民共和国宪法第26条规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”。这说明各级国家机构在环境保护中应负主要责任。然而,面对整个政府的失灵,需要重新定位新时期政府的职能,由政府主导、依靠各利益相关方共同参与来推进环境保护,仅靠环境保护部门是难堪重任的。

思想上的雾霾不除,环境中的雾霾难消。改革开放30多年,我国的经济实力已今非昔比,而且随着传统比较优势的逐步丧失,经济不可能永远持续高速增长下去,跨越“中等收入陷阱”需要新的思路。目前到了加快政府职能转变、发展模式转型,以及真正改变GDP为上的政绩观的时候了,政府需要从直接参与经济活动中退出来,重点加强提供包括环境保护在内的公共服务,创造良好的市场竞争环境,培育新的竞争力和现代生产要素,也只有这样才能充分发挥政府的监管效力。

未来我国生态文明建设的发展战略和路径选择需要重点考虑以下4个方面的因素。(1)选择适合国情的发展道路,包括考虑资源禀赋、地区差异、社会经济条件等,这是我们过去的成功之本;(2)经济发展与环境保护的相互关系及演化规律,不同发展阶段的资源利用特征和污染减排机制,以及加快环保进程的推动力;(3)我们在“干中学”所积累的经验 and 最佳实践;(4)认知作为一个后发大国的国际责任和关注普世价值。当中国经济日益全球化和采取“走出去”战略的时候,我们必须承担与自己增长能力相符的国际责任,甚至承担与国家战略相符的更多国际义务,遵循国际规则和惯例,尊重不同国家、民族的价值观。环境保护的价值绝非我们有些人理解的仅仅是“几条鱼”或“几只鸟”的灭绝那么简单,我们不



中国科学院

能以己度人,把自己的价值观强加到别人头上。我们需要有生态文明的共同话语,需要把中国的传统文明与人类的普遍价值有机地结合起来,并不断发展、创新。

4 生态文明建设的顶层设计、长效机制与路线图

建设生态文明是一场涉及价值观念、生产方式、生活方式以及发展格局的全方位变革和系统工程,并非一蹴而就。如前所述,由于生态文明的理念还不完善,相关研究不够系统深入,为了防止出现偏差和误导,需要加强顶层设计和科学指导,明确目标与定位,建立促进全面转型的长效机制和路线图,并在已有的节能环保和可持续发展实践的基础上,选择优先领域健康有序地开展。为此,我们提出实现如下6项制度建设与政策建议。

(1)推动政府机构改革,形成生态文明建设的统一协调管理体制。实现政府职能从以经济建设为主转向提供公共服务为主。按照大部制改革的基本思路,建议将现在国家发改委、水利部、国土资源部、环境保护部、国家林业局等部门负责的资源管理、污染控制和生态保护的相关职能统一起来,组建资源和环境保护部,增加其机构编制,强化其能力建设,同时加强区域和流域环境监管机构的建立。将主要由国家发改委负责的能源管理、节能、应对气候变化的职能独立出来,成立能源和应对气候变化部,负责协调能源安全、节能、应对气候变化、循环经济发展和低碳发展的相关事务。成立国际开发署,除负责统一管理海外投资、援助等事宜外,还重点协调这些活动所涉及的资源环境保护和可持续发展援助工作^[18]。在此基础上,加强政府节能减排的绩效管理,将相关的考核评估统一到生态文明建设框架下,建立统一的考评制度,提高管理的层级,设立部门联动机制,将考核结果与官员任职挂钩。

(2)制定生态文明建设的目标和实施路线图。围绕生态文明建设的需求,分步实现从

2010—2020年,主要常规污染物和部分重要战略资源(如铁矿石)的消费量达到峰值,资源环境紧张状况得以缓解;2020—2030年,实现经济社会发展与污染物排放量的绝对脱钩,环境质量开始全面改善;2030—2040年,实现经济社会发展与化石能源和不可再生资源消费量的绝对脱钩,生态环境全面好转;2040—2050年,实现资源消费和污染排放总量与承载力约束的绝对脱钩,生态系统良性循环。为此,制定主要污染物减排和控制主要资源消费总量的具体时间表,明确实现这些目标的技术实现途径和相关制度安排,包括修改《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》等法律法规及配套制度和政策;制定自然保护地法、土壤污染防治法、核安全法及其他技术法规。同时,还要建立健全突发环境事件的应急预案和工作协调机制。

(3)改善生态文明建设的治理结构,鼓励各利益相关方特别是社会公众的参与。生态文明建设是一项跨部门、跨区域的复杂系统工程,需要全社会的共同参与,因此建立统筹协调和协商民主机制非常必要。打破政府部门绝对主导、单向推动的管理模式,通过法律法规的修改明确政府、企业、公众的责任,进一步形成政府为主导、企业为主体、市场有效驱动、全社会共同参与的推进生态文明建设新格局。要充分相信公众的觉悟和智慧,一方面,通过落实更透明的信息管理和公开制度,建立公众参与环境保护的保障机制,包括建立公众参与的环境决策平台、环境监督平台和环境司法救助平台。只有建立健全公众环境诉求的反映和沟通渠道,才是保障社会稳定的基本出路。另一方面,改革现行的社团管理制度,取消各种不合理的规定,放松对非政府组织的管制,鼓励民间环保公益组织的发展,真正把公众作为促进环境保护的骨干力量。

(4)制定科学的发展规划,促进区域和流域生态文明建设。制定好区域和流域综合规划是优化空间结构、推进生态文明建设的基本前提。在目

前已发布的“十二五”相关规划和地方发展规划中,有许多与生态文明建设有关,其中存在的3个主要问题:一是规划之间缺少协调和衔接;二是许多规划的制定还不是建立在科学研究的基础上,许多规划目标、行动及相关保障措施还只反映部门或地区利益,存在许多随意性,并不能真正实现生态文明建设的客观要求;三是在区域(包括城市群)和流域层面的跨部门综合规划还处于缺位状态,缺少科学的规划工具。因此,要加强区域和流域生态文明建设综合规划的研制,将地区内的土地利用、交通布局、环境保护、社会公共服务等内容统一起来,处理好中央与地方、发展与环保以及地区之间的关系,通过情景分析和政策模拟实现动态管理,落实规划的项目,评估规划的效果。

(5)更多利用各种经济政策,充分发挥市场手段的激励作用。首先,要加大环境保护的投入力度,争取环保投入占GDP的比重达到2%—3%;同时通过加强企业监管,进一步改革和完善社会公用事业的特许经营制度,提高污染企业和环保型企业的环保投入力度;通过绿色信贷政策,拓宽环保融资渠道,规范企业环保投资;第二,实施资源有偿使用制度,加快资源能源价格改革,完善污染物减排成本内部化,包括推行污染减排的综合电价政策,综合水价和垃圾处理价格政策;第三,在综合考虑税收体制改革的框架下,加快出台环境税,优先征收二氧化硫、氮氧化物和化学需氧量3个税种,逐步建立绿色税收体系;第四,推行生态补偿制度,重点建立自然保护区、重要生态功能区、矿产资源开发、流域水环境保护等4个领域的生态补偿机制。最后,逐步开展排污权、水权、碳排放权(节能量)的交易试点,及时总结经验,时机成熟时再向更大范围乃至全国推广。

(6)推动和深化国际交流与合作,积极参与全球环境治理,促进包容性发展。坚持按照“共同但有区别的责任”原则和公平原则,以对全球事务负责任的态度,承诺并履行与自己增长的能力相符合、与国际公约规定相一致的国际义务,通过南南合作帮助其他发展中国家提高可持续发展能力,树立积极的绿色国际形象,谋求良好的国际发展空间,争取更大的话语权和权益。积极参与双边、多边的国际可持续发展相关合作计划,并充分利用各种国际合作平台,建立全球绿色经济发展新秩序,构建主要能源消费大国的安全合作机制。争取国际绿色低碳领域的项目支持,通过多渠道、多层次、多样化的国家交流与合作,引进资金、先进的技术和管理经验,同时也向全世界介绍推广中国的治理经验和模式。

参考文献

- 1 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告(2007年10月15日). 北京:人民出版社,2007.
- 2 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗. 在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告(2012年11月8日). 北京:人民出版社,2012.
- 3 王跃思. 京津冀2013年元月强霾污染事件过程分析. 中国科学院大气物理所“大气灰霾追因与控制”专项组之“大气灰霾溯源”外场观测项目组,2013年2月.
- 4 鲍晓倩,冯其予. 143万平方公里陷入“霾”伏. 经济日报,2013年1月31日,11版.
- 5 中国科学院可持续发展战略研究组. 2010中国可持续发展战略报告——绿色发展与创新. 北京:科学出版社,2010.
- 6 潘岳. 论社会主义生态文明. 绿叶,2006,(10):10-18.
- 7 薛晓源,李惠斌主编. 生态文明研究前沿报告. 上海:华东师范大学出版社,2007.



中国科学院

- 8 周生贤. 中国特色生态文明建设的理论创新和实践. 求是, 2012,(19):16-19.
- 9 国家发展和改革委员会等. 关于生态文明建设与可持续发展研究. 见: 朱之鑫, 刘鹤主编. 中央“十二五”规划《建议》重大专题研究(第二册). 北京: 党建读物出版社, 2012.
- 10 Chertow, Marian R, Daniel C, Esty, eds. Thinking Ecologically. New Haven and London: Yale University Press, 1997.
- 11 Norgaard, Richard B. A Coevolutionary Interpretation of Ecological Civilization, 2010. http://neweconomicsinstitute.org/webfm_send/23 [2012-12-06]
- 12 Magdoff Fred. Ecological Civilization, Monthly Review, 2011, 62 (8), January. <http://monthlyreview.org/2011/01/01/ecological-civilization> [2012-12-06]
- 13 阿瑟·莫尔等. 世界范围的生态现代化. 张鲲翻译. 北京: 商务印书馆, 2011.
- 14 中国科学院可持续发展战略研究组. 2011 中国可持续发展战略报告——实现绿色的经济转型. 北京: 科学出版社, 2011.
- 15 黄鼎成, 王毅, 康晓光. 人与自然关系导论. 武汉: 湖北科技出版社, 1997.
- 16 王毅. 中国清洁生产的优先选题与实施保证. 见: 中国环境与发展合作委员会编. 中国环境科学研究、技术开发与培训. 北京: 中国环境科学出版社, 1997, 199-204.
- 17 中国科学院可持续发展战略研究组. 2006 中国可持续发展战略报告——建设资源节约型和环境友好型社会. 北京: 科学出版社, 2006.
- 18 中国科学院可持续发展战略研究组. 2012 中国可持续发展战略报告——全球视野下的中国可持续发展. 北京: 科学出版社, 2012.
- 19 中国科学院可持续发展战略研究组. 2008 中国可持续发展战略报告——政策回顾与展望. 北京: 科学出版社, 2008.
- 20 王毅, 于宏源. 超越“里约+20”: 启动新的绿色转型进程与行动. 见: 中国可持续发展研究会编. 里约之新: 国际可持续发展新格局、新问题、新对策. 北京: 人民邮电出版社, 2012, 34-41.

An Overarching Design for Constructing Ecological Civilization in China

Wang Yi

(Institute of Policy and Management, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China)

Abstract The paper introduces the background of the concept of ecological civilization and strengthens that it would be a long-term, arduous, and complicated task. Also, the paper reviews China's experiences and lessons in pollution control, ecological restoration, and energy conservation in last three decades, and predicts trends in these fields in coming decade. Based on analysis, the author considers that the conflict between economic growth and environmental protection is the difficult point to realize ecological civilization and an overarching design is necessary at current stage. Finally, the paper puts forward the targets, priorities, institutional arrangements, and policy recommendations in order to lead the ecological civilization into a virtuous circle path.

Keywords ecological civilization, construction, overarching design, China

王毅 中科院科技政策与管理科学所研究员、副所长, 中科院可持续发展战略研究组组长、首席科学家, 全国人大代表。主要从事可持续发展相关领域的公共政策与发展战略研究。曾担任多家学术机构、期刊和国际组织的理事、编委和咨询顾问, 参与过多项政府部门和有关机构的重大法律、规划、文件、政策建议的研究与起草工作。代表作有年度《中国可持续发展战略报告》和国情系列报告等。

Email: wangyi@casipm.ac.cn