

生态文明建设的行政路径

作者：丹东市行政学院 王雪梅

[摘要] 建设生态文明是十七大报告中一个崭新的亮点，而政府则是生态文明建设最为有力的推动者。本文主要从政府行政管理的视角探讨了生态文明建设的基本路径。

[关键词] 生态文明建设；政绩考核；信息公开；生态补偿；协调管理；长效管理

生态文明建设是以经济为主轴的国家与民族腾飞的翅膀。在实现中国特色社会主义现代化的道路上，我们正面临着环境污染、能源短缺、人口膨胀、耕地减少等工业化带来的严重后果与生态危机。在如此背景之下，中国共产党在十七大报告中首次提出：“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”。生态文明的提出是我们党科学发展、和谐发展理念的一次伟大的升华。

生态文明建设不是一个简单的过程，需要诸多的社会力量“握指成拳”。政府作为解决公共事务的机构，作为正义的最后防线及道德标准的最有力推进者，其每一个作为方式都在向社会辐射它的品行和能力，所以政府是生态文明建设的一个最为有力的推动者。正确的行政路径会最大限度地激发出人性中最美妙的成分，使人类社会迈向一个人与自然和谐共生、天人共泰的美景胜地。反之，则会将太多的不善积聚在一起，就会冲垮社会的整体道德防线，破坏生态的整体平衡。政府视野下的生态文明建设的行政路径则应是各种行政制度的建立、健全与完善。

一、科学的政绩考核制度

中国生态危机所见证的不单是市场经济的逐利性对生态环境的破坏，更是体现在 GDP 上的政治激励和经济激励导致政府权力的扭曲和失灵。盲目追求 GDP 增长的政绩观，致使一些地方政府官员在项目决策中任意降低环境门槛，该查的不查，该罚的不罚，该停的不停，该关的不关，该批的不批，不该批的乱批等。甚至，对于眼皮底下的环境违法视而不见、熟视无睹，甚至通风报信，帮助企业逃避环境监管，对抗上级查处，对于群众反映的污染问题，听而不闻，受而不理，拖而不决，不了了之等。这些现象在表面上是环境保护与经济博弈的博弈，更深层次则是局部利益与全局利益的博弈、政绩与民生的博弈。因而，改变政绩的考核方式、建立一个科学的政绩考核制度势在必行。前阶段苏州在国内率先做了一种新的尝试“环境效益审计”，笔者以为值得探究。“环境效益审计”主要是在关注领导干部任职期间经济效益和社会效益的同时，将区域环保投入与绩效情况作为领导干部经济责任审计的重要内容，以环保“审计”来促使领导干部确立环保责任感，让领导利益和环境保护息息相关。此举不仅为苏南地区实行最严格的生态保护制度创新了内容，也为十七大报告所提出的建设生态文明进行了有益的尝试。

二、环境信息公开制度

近年来，政府对环保工作的重视程度在不断提高，但所制定的环保政策并没有得到很好的落实，这里面既有职能部门工作不力的原因，也有因缺少公众与政府部门间的信息互动，群众参与不够支持不够等原因。政府运用优势资源及强制位势获取的环境信息应当说是一种公共财产，公众享有平等获取的权利。另外，政府基于公众的授权而开展的各项环境保护活动，公众也有相应的知情权。生态文明的建设仅仅依靠政府部门的监督是不够的。只有当环境信息对公众和舆论开放，才能起到一个真正的监督作用。因此，应当从制度上保证群众对环境保护工作的知情权，建立环境信息公开制度，从而既把政府有关环境保护工作置于群众

监督之下，接受群众的评判，广泛征求群众的意见建议，又有效地调动群众参与环境保护工作的积极性，使每个人自觉成为环境监督保护者。

三、生态环境补偿制度

所谓的生态环境补偿制度就是以改善或恢复生态功能为目的，以调整保护或破坏环境的相关利益者的利益分配关系为对象，具有经济激励作用的一种制度。马克思说，“物与物的关系后面，从来是人与人的关系”。所有地区和所有人发展的权利都是平等的。假如某个区域的生态环境对整个区域或流域有重大影响，一旦被破坏将会损害其他地区的利益，毫无疑问，这个区域将被限制或禁止开发。但不能因此剥夺这个地区发展的权利，更不能让他独自承担环境的代价。比如，西部是我国大江大河的源头和生态环境的屏障，中央对西部地区不断提出限制发展、保护环境的要求，采取了“南水北调”、“禁牧禁伐”、“退耕还林”等措施，但保护成果往往被发达地区无偿享用，“谁受益谁补偿”的原则没有得到落实。这导致西部地区不顾环保要求发展经济，甚至引进被东部淘汰的落后项目。环境不公加重了社会不公。人与自然的矛盾冲突，最终又必将导致人与人之间、人与社会之间的矛盾冲突的导火索。建立生态补偿机制是为了用计划、立法、市场等手段来解决下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、受益地区对受损地区的利益补偿。

四、环境协调管理制度

江河本来有自己的行走方式，而人类却很奇怪地发明出了各种的铁丝网和切利刀，将其切成了无数段。2007年夏，太湖、滇池、巢湖的蓝藻接连暴发，并非从未采取过治理措施。其实，对水污染的治理似乎没有停止过，但是治理的速度远远赶不上破坏的速度。上世纪90年代，无锡就提出了“2000年太湖水变清”的目标，也投入了巨额的资金，但收效甚微。诸多原因之一，河流的“区域性”特点遭遇了行政分界的障碍：比如长江，这一流经18个省的世界第三大河流，污染在不断加剧。沿江的省市都把污水排到长江里、把垃圾堆放在长江边。经常会听到下游省抱怨上游省，上游省的人也在抱怨更上游的人，源头的人无人可抱怨。除了一致的抱怨外，要想让这么多的行政区域全部达成生态环境治理的共识，似乎十分困难。越来越多的事实证明，生态环境的保护工作不是哪一个部门单独可以完成的任务，其间需要无隶属关系的管理主体间综合协调人员、资金、权限等方面因素，才会有成效。笔者认为要实现环境的协调管理，国土规划中的行政区域改革最为重要，因为这可以从根本上促进区域公平。例如，中国多山多丘陵，若以一个或两个相对完整的自然地域，特别是以水系为界来划分行政区，既有利于区内水土资源的统一开发，也有利于上下游之间的补偿协调，更有利于全面规划与综合整治环境。

五、环境长效管理制度

生态文明建设不可能一蹴而就，生态环境的危机也不可能靠几次“运动”、“风暴”就能解决，而是需要一个长效管理制度的建立。比如，即将举行的北京奥运会很可能成为人类历史上空气污染最为严重的奥运会之一。为此，北京将采取很多措施：单双号限行，在一段时期内限制周边的炼钢、石化和其它工厂的运营等，以减轻奥运会期间的空气污染。北京奥运会只是一次运动会，而不是一场运动。因为运动的特点尽管总是来势凶猛，但不能长久。奥运会不应是为了奥运会本身，而应是为了拉动北京的可持续发展，所以建立环境的长效管理制度非常重要。环保“运动”、“风暴”只有成为常态，才能真正具有威慑力，也才能使人们放弃侥幸心理，真正去认真对待日益严重的生态危机。至少会做到，对任何一个试图通过污染环境换取政绩的官员来说，会随时发挥其威力，令其付出惨痛代价。

总之，生态文明建设需要政府长期努力不辍，而一个职责明晰的政府定会以完善行政制度为路径将中国人民引入一个“生产发展、生活富裕、生态良好”的自由王国。

[参考文献]

[1]邓聿文《环保转折点何时到来》——《中国高新技术产业导报》2007.07.12

[2]潘岳《缓解社会不公 绿色 GDP 应成经济指标》——《新京报》2004.11.09

[3]潘岳《环境保护与社会公平》——《中国工商时报》2004.10.28

作者简介:王雪梅,辽宁阜新人,高级讲师,研究生。