

# 地方政府生态环境治理的对策思考

李罗的

西南大学国家治理学院, 重庆

收稿日期: 2022年4月25日; 录用日期: 2022年6月3日; 发布日期: 2022年6月10日

## 摘要

改革开放以来, 我国综合国力得到提升。但长期GDP竞标赛导致地方政府更加关注经济增长, 环境问题逐渐暴露。新时代为践行“两山理论”, 必须要实现环境保护与经济发展互相协同, 优化环境治理。作为地方环境治理的主导者, 目前我国地方政府还存在生态环境保护意识不高、环境治理责任履行不到位、公民参与环境治理积极性不高等困境。基于地方政府生态环境治理存在的问题, 提出从树立生态文明理念、提高地方政府环保部门的独立性、提高公民参与环境治理的积极性等层面加快建设生态文明。

## 关键词

地方政府, 生态环境, 治理

# Reflections on Countermeasures of Local Government's Ecological Environment Governance

Luode Li

School of National Governance, Southwest University, Chongqing

Received: Apr. 25<sup>th</sup>, 2022; accepted: Jun. 3<sup>rd</sup>, 2022; published: Jun. 10<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

Since the reform and opening up, my country's comprehensive national strength has been improved. But the long-term GDP competition has caused local governments to pay more attention to economic growth, and environmental problems have gradually been exposed. In order to practice the "Two Mountains Theory" in the new era, it is necessary to realize the synergy between environmental protection and economic development, and optimize environmental governance. As the

**leader of local environmental governance, local governments in my country still have difficulties such as low awareness of ecological environmental protection, inadequate performance of environmental governance responsibilities, and low enthusiasm of citizens to participate in environmental governance. Based on the existing problems in the local government's ecological environment governance, it is proposed to accelerate the construction of ecological civilization from the aspects of establishing the concept of ecological civilization, improving the independence of local government environmental protection departments, and improving the enthusiasm of citizens to participate in environmental governance.**

## Keywords

**Local Government, Ecological Environment, Governance**

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

生态环境治理不仅是我国建设社会主义现代化必须面对的问题，也是当前全球化发展需要携手攻克的难题。十八大以来，我国在生态文明建设上取得了一定的成效，国内的生态环境与以往大有改善，且在国际舞台上中国逐渐成为全球生态文明建设的拥护者与参与者。“一带一路”不仅表明了我国不断参与全球环境治理挑战，也是我国用实际行动为全人类的美好明天提出的合作倡议[1]。

当前的环境污染和资源枯竭等生态失衡对人类的发展已经造成不可忽视的影响。由环境问题引发的群体性事件在我国频繁发生，给社会发展带来了许多不稳定因素。为改善生态环境，党和中央高度重视，出台了一系列政策文件，并把“生态文明建设”上升为国家战略。习近平总书记多次强调，“绿水青山就是金山银山”，“要坚持节约资源和保护环境的基本国策”，“像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境”。李克强总理多次在讲话中指出，地方政府需要加大生态环境治理和环保投入力度，要提高生态文明水平，持续推进绿色发展，更要下定决心走出一条经济高质量发展与环境良好双赢之路。

因此，建设生态文明，不仅需要中央政府的各种政策措施，更需要地方政府有所作为，并做好监督工作。这也表明地方政府在生态环境治理中扮演的角色非常重要。要求地方政府不断提高自身环境治理能力，提高对环境工作的重视。文章将探索地方政府在生态环境治理中的困境，并分析其原因，同时为我国地方政府生态环境治理提供一些对策建议，持续推进我国的生态环境质量的改善。

## 2. 我国生态环境现状

改革开放以来，党和政府高度重视生态环境保护工作制定了一系列环境治理政策，如2020年制定的《长江保护法》、《生物安全法》。《2020年中国生态环境状况公报》表明，全国337个地级市及以上城市中，202个城市环境空气质量达标，占全部城市数的59.9%，全年优良天数比例87.0%，全国范围内PM<sub>2.5</sub>、PM<sub>10</sub>、SO<sub>2</sub>等主要污染物浓度均下降；水资源得到改善，全国劣V类水体占0.6%，比2019年下降2.8个百分点；全国农用地土壤环境状况总体稳定，2019年，全国土壤流失面积与2018年相比减少2.61万平方千米。可见，我国生态环境质量总体得到了一定的改善。在取得这些成效的同时，我们还应

认识到目前我国的生态环境形势不容乐观[2]。2020年,我国生态环境状况指数值为51.7,生态质量一般。大气污染、水土流失以及水环境质量差等问题依旧突出。

### 3. 地方政府生态环境治理的困境分析

改革开放以来,随着我国综合国力提升的速度越来越快,我国的环保意识和环境治理能力也有所提高。生态环境政策随着经济发展应运而生。党和中央政府对环境保护的重视逐渐上升为国家战略。在2007年第一次将“生态文明建设”列入了“十七大报告”中,表明了我国建设生态文明的决心。2012年,党的十八大提出,生态文明建设关乎人民福祉,应大力发展生态文明,为人民的美好明天,为国家的持续发展。并将“生态文明建设”纳入中国特色社会主义事业总体布局,与政治、经济、文化以及社会建设放在一起,形成了“五位一体”总体布局[3]。使得生态文明的战略地位更加突出,利于生态文明融入到经济发展、政治建设、社会可持续发展的全方面和全过程。然而,通过对我国地方政府生态环境治理的现状分析,不难发现地方政府生态环境治理存在的困境。

#### 3.1. 地方政府生态环境保护意识有待提高

随着科学技术不断进步与经济的快速发展,人类在改造自然方面拥有了一定的生产能力,创造出了许多生产生活所需的物质文明,促使人民的生活更加便利,生活质量得到改善。但是科技与经济的快速发展,需要大量的资源消耗,导致现代社会发展中许多资源面临枯竭,不可再生。人类在享受现代经济发展带来的便利同时,也正在遭受着现代文明所产生的消极影响。换句话说,科学技术不断进步,而人类的环境保护意识还没跟上。人类重视经济发展却忽略了保护人类赖以生存的生态环境,以至出现损害生态文明、破坏生态平衡的现象。加上近些年人类高度重视人工自然和技术圈而忽视了对生态系统造成的损害,对生态环境的影响日益加深[4]。值得一提的是,人类社会的进步离不开工业的发展,而人类从自然界索取了所需的资源,与此同时也向自然界排放了废水、废弃等许多有毒有害物质,这些东西让生态环境不可避免的遭受了破坏。警醒我们在进行第三次工业革命即第三次科技革命时,不能忽视了科技革命对生态环境的消耗。在发展科技革命的同时也要尊重自然、敬畏自然,合理的开采自然资源,争取早日实现人与自然和谐发展。

改革开放以来,我国在经济、政治等全方面取得了很大的成就。在享受这些成果的同时,生态环境的恶化也影响着我们的正常生活。我国的物质文明快速发展,精神文明相对来说发展缓慢。当前“拜金主义”、浪费现象还是十分严峻,加上地方政府更加注重短期效益,生态环境保护意识较薄弱,忽略了生态环境的可持续发展。所以针对地方政府生态环境保护意识不高,地方政府应给予高度的关注与重视。只有提高生态环境保护意识,才能更好的建设生态文明,促进经济的可持续发展。

#### 3.2. 地方政府履行环境治理职能不到位

对于有些地方政府而言,地方经济的增长、就业率的提升、地方财政收入的增加等收益比起环境的改善更容易在短期内实现。比如有些地方官员在任职期间制定的环境治理政策需要较长的时间获得好的效果。此外,生态环境治理对于产业投资而言,需要地方政府投入更多精力,基于地方政府在决策中充当经济理性人角色,就会更倾向于实现短期的经济效益,消极履行环境治理责任,将很难在短期实现的环境利益就会搁置一旁。主要是地方政府面对生态环境治理,就会想到需要投入大量的财力、物力、人力,地方政府的财政收入又很紧张,资金的短缺是制约生态环境治理的重要阻碍因素,生态环境治理很难长期坚持,短期内也很难取得成效。而且地方政府在科技基础方面仍然薄弱,经济发展方式的有效转变,关键在于科学技术的进步和发展模式的创新。长期以来,我国经济的发展主要依赖资源的消耗、科

技发展落后、资源利用率低，导致了物质资源的消耗大、环境成本高、生态损坏严重等一系列问题。加上一些地方政府官员对于生态环境治理不作为或乱作为，环境治理整体来说成效较低。

而且有些地方政府官员又片面追求短期的环境效益，为了应付检查，对待环境治理工作急于求成，采取的环境治理措施难以持续发挥作用。监管不力也是我国地方政府生态环境治理中存在的重大隐患。有效的行政监督不仅可以对行政决策的贯彻执行起保证作用，还可以督促行政机关正确地行使权利，维护公民的合法权益。在生态环境治理中，外部监督和内部监督应联合起来共同发挥作用。但是，由于科层逐级管理和条块分割的行政体制，政策监管者和政策实施者没有很好的分开来，监管机构或为了维护自身利益、或屈从于上级的约束，对行政领导人和职能部门的监察力不从心、趋炎附势[5]。

总之，地方政府在履行环境治理责任时急功近利，盲目的追求短期的环境效益，对于利于经济发展的就大力执行，无利的就不执行，加上有些地方政府认为对环境治理过多投入会减少经济发展的机会，只看中经济效益的最大，忽略环境的可持续发展。而且有些地方政府环保部门利用环境政策某些内容的不具体，过于追求经济效益，对原本的政策精神进行歪曲解读，从而忽视了长远的目标和公共利益。这些导致了环境治理逐渐偏离党和中央的要求，结果受损的还是政府的公信力。因此，地方政府在环境治理中不能一蹴而就，只有脚踏实地、对症下药，重视长远的总体目标、重视公共利益，将人民的美好生活与环境治理放在一起，才能更好的建设生态文明。

### 3.3. 公民参与环境治理的积极性不高

随着物质文明的发展，我国的精神文明也得到提升。但目前我国公民的环保意识普遍较低，环保观念较薄弱，对于环境保护的看法还处在“物质主义”价值观阶段，而关于公民参与、公民权利与义务的关注较少。由于人均可支配收入的增加，“消费主义”逐渐肆虐，过多的追求物质消费与个人享受，造成了大量的生产、消费、剩余和浪费[6]。过度追求新而应运而生的快时尚，造成了大量的浪费，给生态环境造成了压力与负担。只关注消费的快感而忽视人类生存的消费主义是不可取的，是现代文明中不可提倡的。可见，公民参与在环境治理中的重要性。然而，地方政府在环境治理过程中，缺乏有效的公民参与。地方政府在环境治理决策中往往认为公民参与会降低效率，公民总是“被动”参与环境治理，不能有效发挥监督地方政府的作用，很大程度上影响了公民参与环境治理的决心与热情。而且有些地方政府在环境治理中，没有做到环境信息公开透明、环境信息不能满足公众的要求、公民参与环境治理体系不完善、公众的利益没有得到满意的答复。不满情绪的积累，扰乱社会秩序的情况随时可能发生。对于公民自身来说，环保涵盖的范围比较广，需要公民具备一定的环保知识和环保技能，并对环境政策有所了解。所以公民除了自身培养环境参与能力外，政府需要积极宣传环境保护知识，加强对公民环保技能的培训。但目前我国环保知识普及还处于初级阶段，大部分的宣传还是以宣传标语出现，缺乏吸引力和创新[7]。尽管公民对环保关注有很大提升，但是公民参与环境治理实践还是有很长的路要走。地方政府是生态环境治理政策执行的主要责任主体，应学会充分利用网络媒介，开展长期有效的理念宣传活动，引导公民充分认识到生态文明治理的重要性，进而推进地方生态环境建设。

## 4. 地方政府生态环境治理的对策建议

我国政府已经成为建设生态文明的主导力量，实现资源节约型和环境友好型的目标需要政府不懈努力。而地方政府在环境治理时存在生态环保意识不高、履行环境治理职能不到位、公民参与环境治理积极性不高等困境。如何提升地方政府环境治理能力，让公民有效的参与环境治理，本文从树立生态文明理念、提高政府环境治理能力、提高公民参与的积极性等主要方面提出理性且实际性的对策建议，为地方政府破解环境治理障碍提供路径选择。



#### 4.1. 树立生态文明理念，推动绿色经济的发展

改革开放以来，我国经济得到快速的发展，但环境恶化也越来越严重，我国政府为改善环境治理也在不断进行改革。环境保护部门进行了立法监督工作，为了保障环境保护与治理工作得以落实。党和国务院为环境治理制定了相应的政策措施，并在环境治理方面取得了一定成效。地方政府以中央政府的环境政策为理论指导，运用到环境治理中。然而在环境治理过程中还是存在环保意识不高，过度发展经济，忽视环境保护与治理工作的现象。因此，基于当前的环境治理形势，地方政府应从几个方面进行环境治理，建设生态文明。

首先，树立环境保护与治理的价值观念。地方政府为追求短期利益而过度发展经济，忽略了对环境的破坏。因此，地方政府应树立人与自然和谐相处的理念，坚持绿色发展经济，坚持可持续的经济发展观。通过对行政人员法律法规和业务知识的培训，提高综合决策能力和环境保护意识。

其次，调整教育方式与知识结构。地方政府在环境治理中不仅需要社会科学知识，更重要的是自然科学知识的帮助，为了能够更好地进行环境治理工作，适当的调整当前的教育方式与知识结构是有必要的。也可以通过高端技术人才的引进，提升生态环境治理队伍的技术水平，培养一批专业化干部队伍和技术性人才。

再次，倡导环保型消费方式。地方政府在环境保护与治理工作时，也要根据当前的消费方式作出适当的调整，引导公民理性消费，绿色消费。

最后，加强环保产业发展。倡导绿色经济，需要有相应的工业、农业发展支持。地方政府应倡导工业生产模式向生态生产的转变，充分利用发达的信息技术，进行生态生产，促进农业和工业的可持续发展。

#### 4.2. 提高地方政府环保部门的独立性，发挥地方政府主导性作用

从 1979 年的国务院环境保护领导小组到 2008 年的环境保护部，从一个隶属小组到成为一个独立部门。表明了国家对环境保护工作的关注与重视[8]。随着国家全面落实保护环境的基本国策，公民的环保意识也逐步提升。随着环境保护部门地位上升，地方政府环境治理的职权和权威也上升，地方政府对环境保护工作的重视日益增强。但是地方政府环保部门在环境治理过程中由于其他行政机构的牵制使得执法没有得到很好的成效。作为地方环境治理的主导者，地方政府应承担环境治理的责任，从以下几个方面提高环境治理的能力，提高环保部门的独立性，更好的建设生态文明。

首先，制定科学合理的环境治理规划。生态环境治理是一项长期工程，需要大量的人力、物力、财力的支持，这就要求地方政府基于公共利益制定出适合地方环境治理的规划。由于地方政府在环境治理中居于主体地位，科学合理的环境治理规划就显得更加重要。只有地方政府作出科学系统的规划，动员众多社会力量参与环境治理，才能建设生态文明。

其次，建立科学高效的管理机构。地方政府环境治理中的权责问题一直没得到很好的解决，导致地方政府环境治理责任履行不到位，出现越位、缺位等现象。因此，建立统一高效的管理机构能够使地方政府环境治理权责问题得到有效解决，一定程度上避免了地方政府在环境治理中的权责不统一。同时，改革地方政府绩效考评体系，将生态环境治理执行情况纳入地方政府绩效考核指标体系之中，从官员晋升、工作奖励等方面加大生态效益指标的考核权重，使政府绩效考评体系更加科学、合理，从制度上推进生态环境治理。

再次，加大地方公共财政的投入。确保地方公共财政的投入对地方环境治理十分重要。环境治理工作是一项“长跑”，需要地方政府大量的财力支持。地方政府不仅要作出科学合理的财政规划，还要确

保持持续而稳定的财政投入。例如我国在 2012 年投入 8253.46 亿元、2013 年投入 9037.20 亿元、2014 年投入 9575.50 亿元、2015 年投入 8806.30 亿元、2016 年投入 9219.80 亿元，2017 年投入 9538.95 亿元。分别占国内生产总值的 1.28%、1.48%、1.51%、1.52%、1.45%、1.15%。由此看出，我国近年来在环境污染治理投资呈增加趋势，但与国内生产总值的占比却不断下降。这要求地方政府加大对生态环境治理的投资力度，广泛吸收其他社会资本的注入，来解决生态环境问题。

最后，健全地方政府生态环境治理的监督管理体系。地方政府生态环境治理的监督离不开完善的制度作保障，在厘清政府各机构、部门责任的基础上，合理划定监督管理权限，建立健全生态环境治理监督工作，强化制度约束，是生态环境治理取得成效的保证[9]。

### 4.3. 提高公民参与环境治理的积极性，推进多元主体合作共治

随着物质文明的发展，精神文明也得到发展，公民参与社会治理的意愿更加强烈。公民参与环境治理有利于地方政府了解公众所需，满足公众需求[10]。而有些地方政府为追求短期效果，忽视了人民的心声，使得环境治理得不到公众的支持与配合。在当前，只有亲近人民、倾听人民的心声、给公众提供多样的参与环境，让公众真正的参与环境治理，需要地方政府加大环境保护宣传的力度、提高环境信息公开的透明度、提供多种公众参与途径。

首先，加大环境保护的宣传力度，提高公众参与的热情。由于公民参与意识比较淡薄，为提高公民参与的热情，地方政府在环境保护宣传时，需要注意内容的丰富多样，注重形式的灵活。宣传的内容要贴近人民生活，通俗易懂。根据宣传对象，提出有针对性的宣传策略。

其次，提高环境信息公开的透明度。公民参与环境治理需要充足的信息源。地方政府作为环境治理的主体，有义务让公众知道自己处于什么样的环境状况。地方政府在做决策前应了解公众要求，决策后公开环境信息，使公民参与决策全过程。信息公开是公民参与的前提，只有地方政府公开透明，才能提高公众参与环境治理的热情。

再次，提供多种公众参与途径。让公众参与到环境治理的全过程，有利于提高政府环境治理的效能。目前，公众参与环境治理途径单一、匮乏，使得公众的参与热情大大降低。地方政府应提供多种途径，比如：除了热线电话、微信以及权威网站等方式，鼓励公民利用互联网媒体技术，通过非正式参与的方式参与环境治理。

最后，从法律层面上加强合作治理的规制。以法律形式对地方政府生态环境治理的权限和责任进行划分，有效降低政策执行过程中的随意性，实现合作机制的法治化，通过法律制度的支撑，保证区域生态环境治理政策的持续性输出。

## 5. 结论

生态环境治理是一项艰巨且持久工程，不仅需要地方政府主动承担生态环境治理职能，还应完善制度建设、加强职能监督，同时要求转变治理方式、创新治理机制。此外，在加强政府合作治理的基础上，吸纳社会人才和社会资本，加大对生态环境的资金、技术等方面投入来提升生态环境治理成效。

## 参考文献

- [1] 周凤箫. 地方政府在环境治理中的责任困境分析[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2020.
- [2] 王苏苏. 政府环境治理的困境与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2016.
- [3] 施冰冰. 我国地方政府治理的困境分析[D]: [硕士学位论文]. 马鞍山: 安徽工业大学, 2012.
- [4] 郭春泉. 整体性治理: 地方政府治理的困境与超越[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2011.

- [5] 王秀红, 李婉芊. 地方生态环境治理困境及其破解[J]. 决策与信息, 2018(12): 81-86.
- [6] 王丽芳. 黑龙江省农村生态环境治理地方政府角色探析[J]. 商业经济, 2020(6): 6-7.
- [7] 张力伟. 从共谋应对到“分锅”避责: 基层政府行为新动向——基于一项环境治理的案例研究[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2018, 39(6): 30-35.
- [8] 李智超, 刘少丹, 杨帆. 环保督察、政商关系与空气污染治理效果——基于中央环保督察的准实验研究[J]. 公共管理评论, 2021, 3(4): 105-131.
- [9] 邹巧丽, 周伟. 地方政府生态环境治理存在的问题[J]. 天水行政学院学报, 2019, 20(1): 48-53.
- [10] 丁彩霞, 赵美欣. “双重压力”下地方政府环保责任履行[J]. 党政干部学刊, 2021(11): 63-68.