

政府在生态文明建设中的角色地位

——以C市为例

周晨曦

重庆大学公共管理学院, 重庆
Email: 770232526@qq.com

收稿日期: 2020年10月29日; 录用日期: 2020年11月19日; 发布日期: 2020年11月26日

摘要

在工业化的程度不断提高, 科学技术水平节节攀升的背景下, 人类改造自然能力的逐渐增强, 政府在促进经济快速稳定增长的同时, 也严重破坏了生态环境。C市处于我国中部和西部地区的连接处, 在我国经济社会发展格局以及西部大开发中处于战略性的地位并起到无法替代的作用。随着经济建设和城市化进程的加快, C市的生态环境问题日益突出, 这大大制约了C市经济进一步增长, 并直接影响到C市社会经济的可持续发展。因此, 面临“一带一路”建设和C市成为新的经济特区这一契机, 治理生态环境已迫在眉睫。

关键词

政府, 生态文明, 角色, 对策

The Role of Government in the Construction of Ecological Civilization

—Take the City C as an Example

Chenxi Zhou

School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing
Email: 770232526@qq.com

Received: Oct. 29th, 2020; accepted: Nov. 19th, 2020; published: Nov. 26th, 2020

Abstract

In the context of the continuous improvement of industrialization and the steadily rising level of science and technology, human beings have gradually increased their ability to transform nature. While the government has promoted rapid and stable economic growth, it has also severely damaged the ecological environment. City C is at the junction of my country's central and western re-

gions. It is in a strategic position in my country's economic and social development pattern and the development of the western region and plays an irreplaceable role. With the acceleration of economic construction and urbanization, City C's ecological and environmental problems have become increasingly prominent, which greatly restricts City C's next economic development and directly affects the sustainable development of City C's social economy. Therefore, facing the opportunity of the development of the western region and City C becoming a new special economic zone, it is urgent to improve the ecological environment.

Keywords

Government, Ecological Civilization, Role, Countermeasure

Copyright © 2020 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

1.1. 选题来源

在工业化的程度不断提高,科学技术水平节节攀升的背景下,人类改造自然能力的逐渐增强,政府在促进经济快速稳定增长的同时,也严重破坏了生态环境。人口数量的不断增多、自然资源的濒临枯竭、生活和工业垃圾等的肆无忌惮地排放等因素,造成人类与自然之间的矛盾急剧上升,人类社会生活中的环境问题开始逐渐突显出来,而且由环境问题导致的生态系统破坏给人类带来的影响在逐渐扩大,已经成为威胁人类生存的普遍性问题。C市接壤我国中部和西部地区,是我国经济的新增长点,C市的建设在我国经济社会发展格局构建以及“一带一路”建设中处于战略性的地位,随着经济建设和城市化进程的加快,C市的生态环境问题日益突出,尽管有关部门给予了足够的重视并采取了一定的治理措施,但是生态环境仍然呈现日益恶化的趋势,这大大制约了C市经济的下一步的发展。治理生态环境不仅是习近平总书记提出的“两点”定位、“两地”“两高”目标、营造良好政治生态和做到“四个扎实”的重要指示要求,同样是C市迫在眉睫的战略任务[1]。

1.2. 研究意义

2019年6月,C市制定实施了《生态环境领域基础设施补短板工作方案(2019~2020年)》,两年投入110余亿元,为全面打好打赢污染防治攻坚战夯实基础保障,充分肯定了生态环境治理的重要性。文章的研究意义体现在:第一,通过借鉴C市政府在生态文明建设中的相关做法和成功经验,拓展我国各级地方政府的研究思路,从而为我国在生态文明建设方面地方政府职能转变提供借鉴和启示。第二,有助于丰富和完善地方政府执政理论体系,通过具体案例来分析地方政府职能角色定位和发展模式,有利于政府查找问题及原因,总结经验教训,完善政府发展模式。第三,在生态价值理念的指引下,对地方政府职能的发展模式进行分析研究,有利于深入贯彻落实新时代生态建设理论,解决日趋严重的生态环境问题。

2. 政府在生态文明建设中存在的问题及成因分析

2.1. 生态文明建设中政府存在的问题

生态文明建设是关系中华民族永续发展的千年大计和根本大计。从战略高度深化对新时代我国生态

文明发展态势和阶段特征的总体认识，把握大势、顺势而为，全方位、全地域、全过程推进生态文明建设，才能不断开创人与自然和谐的社会现代化新局面。政府作为推动生态治理的主体，拥有强大的行政能力，生态治理既需要“集中力量办大事”也需要强制力推动执行。但目前看来，在生态文明建设中，政府部门存在角色缺位现象，具体表现为政府的职能尚未得到有效发挥以及各类生态政策落实方面尚存在问题。当前我国各级政府部门角色问题缺位表现如下：

2.1.1. 政府生态意识欠缺

在改革开放的初期，地方政府以经济发展为中心，地方企业发展对环境的依赖性较大，政府对于高耗能、高污染产业的发展监管不当，缺乏引导，导致环境污染事件频发，形成了要发展先污染的错误意识。这些初期发展的错误性直接导致了当地环境的污染，随之而来的是一系列的社会问题。虽然发展经济、提高本辖区内民众的生活水平依然是地方政府的主要职能，但随着公众对生态问题关注度的提高，地方政府需要动用更多的资源来进行生态文明建设。同时，要认真反思以牺牲生态环境来片面追求经济利益的代价，重新认识到经济发展的终极目标，人民的幸福感、人与自然的和谐相处，干净的空气、清洁的水源才是我们最根本、最本质的需求。科学发展观为我们提供了众多的手段与方法来实现经济与生态的共同发展，然而地方政府部门运作不当，各地区地方政府生态建设的低效性，可利用资源的有限性等都会影响地区生态建设。不仅导致参与建设的对象对生态政策的协同缺乏主动性、积极性还会引发生态政策的不协同，直接引发了环境污染转移问题的发生。

2.1.2. 政府战略目标不一致

地方政府的生态政策制定来源于上级的执行与群众的需求。自上而下的方面是执行国家层面的生态政策，如中央或上级政府制定的生态法律法规等，地方政府主要是在执行层面；自下而上的方面是地方政府根据本地区民众对公共生态的需求，本地区的经济生态状况制定的生态政策，地方政府既是决策者，也是执行者。生态政策的有效性会受到多方面的影响，如决策的科学性、参与决策的广泛性、政策执行方式和手段以及政策执行机制等多方面因素的影响。地方政府由于其自利性的特点，也会对国家宏观生态政策在解释和执行上会有偏向性，更注重本辖区的利益。国家的宏观政策规定了我国的生态建设的总体目标，通过地方政府分解为具体的可执行的生态目标。政策目标细化的过程受多元化影响，自然地理条件不同，如在河流的上游与下游，离河流、湖泊近，淡水充足的地区与缺水地区的生态目标会有很大的差异。生态治理的资金投入巨大，早期收效甚微，各地政府都希望用更少的资源达到更高的治理目标[2]。

2.1.3. 政策协同机制不完善

在我国的生态政策执行的过程中，政府同样扮演着组织协调和推动者，开展的重大生态治理项目需要各级政府强大的协同意识，但因一些生态项目的临时性，地方政府间并没有建立起长效的政策协同机制。生态政策协同机制是指可以长期保证地方政府间在生态政策的制定与执行上自动进行协调沟通的制度体系。但协同机制不是一劳永逸、一成不变的，它必须随着时间、条件的变化而不断丰富、发展和完善。在区域经济合作中，各级地方政府进行了有效的合作，各部门间建立了政治与经济协同机制。在生态政策的协同上，可以借助经济协同的成果，建立行之有效的生态协同机制。

2.2. 建设中问题的成因分析

2.2.1. 生态职能设置分散、角色转变不到位

我国政府生态职能部门设置分散。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央蹄疾步稳全面推进生态文明体制机制改革，生态文明建设系统性、整体性、协同性着力增强，重要领域和关键环节改革取得突破性进展。但统一有效的生态管理机制和管理体系尚未完善。长期以来，在我国生态环境保护领

域, 体制机制方面存在两个突出问题: 第一是职能交叉重复, 叠床架屋、多头治理; 第二是监管者和所有者没有很好地区分开来, 既是运动员又是裁判员。因此, 组建生态环境部, 整合分散的生态环境保护职能, 实现了所有者和监管者分开, 相互独立、相互配合、相互监督的要求, 但如何保证新老机构平稳交替过渡, 尽快实现新机构的高效运行, 仍是一个严峻的课题。

2.2.2. 政府生态责任的缺失

政府对生态文明建设的作用是所有其他任何社会组织无法替代的。所以, 在生态文明建设中, 政府必须义不容辞地承担起责任, 赋予自身新的角色定位——生态文明建设的掌舵者。现阶段, 我国全民的生态意识薄弱, 生态文明观念尚未普遍植根于人民群众的潜意识中。特别是基层干部和群众对自然生态规律缺乏基本的认识。这主要是因为地方政府对生态文明意识的建设不深刻、落实不到位, 根本的还是生态文明的观念不强, 对政府的生态职能重视不够。地方政府在生态意识、生态责任和生态保护行为上步调不完全一致, 中央政府“生态文明建设”的思路很明确, 可是长期以来, 许多地方政府并未摆脱“发展是硬道理”其实就是“GDP 是硬道理”的固有观念, 尚未树立“绿水青山就是金山银山”的生态理念。因此, 政府应充分发挥出掌舵者的主导作用, 重视生态职能, 积极引导、鼓励、协调社会各界力量投入到生态文明建设中。

2.2.3. 政府职能管理缺位

政府的职能缺位主要是指本来应该由政府生产和提供的公共产品和服务, 政府没有尽职尽责提供, 甚至在某些方面出现了执行“真空”[3]。生态文明建设过程中, 因考核监督体系不健全导致政府职能缺位的现象也依然存在, 生态建设责任缺失, 管理职能缺位等现象屡屡发生。我国尚未形成健全完善的生态文明建设考核指标体系; 生态监督机制运作效率尚且不高, 环境与发展综合决策的运行和统筹协调体系也不健全; 有利于生态环境保护的财政、税收、金融、土地等方面的机制也没有建立等, 这些政府管理职能缺位导致生态文明建设出现虎头蛇尾, 不见成效的现象。

2.2.4. 政策执行力度不够

没有执行力就没有执政力, 没有执政力就没有公信力。但实际上一些地方应该关的、该停的、该整改的污染源和高耗能企业却得不到相应的处理, 应该保护的没有得到保护, 应该得到惩罚的未惩罚, 生态建设领域缺乏自查机制。例如, 在湖南韶关市上坝村的水污染事件中, 上级政府不断的下达文件, 地方政府和矿区却没有执行到位, 对大宝矿山的废水没有进行管制, 造成大量鱼虾死亡、土质污染、村民健康受到严重威胁, 皮肤病、肝病、癌症成为高发病症, 孕妇产儿还出现死胎、怪胎等现象。因为政策得不到落实, 使人民群众受到恶劣生态环境的危害, 生态建设甚至影响了当地经济的发展。

2.2.5. 部门之间缺乏协调

政府之间的关系有两种, 分别是垂直关系和水平关系, 垂直关系是中央政府与地方政府之间关系以及政府上级部门与政府下级部门之间的关系; 水平关系是平级地方政府之间的关系以及平级地方政府各部门之间的关系, 我们希望政府间关系协调活动是垂直关系能起到一个决策和统一指挥的作用, 水平关系中的政府及政府部门也可以步调协调和密切合作[4]。但是在生态文明建设中常常发生各部门之间缺乏协调的问题。部门之间缺乏协调还表现在生态意识、生态责任和生态保护步伐不一致上, 部门间的主要工作不一样, 环保部门以“环保优先, 协调发展”为指导, 经济部门出现了“用青山绿水换金山银山”的政策, 形成了相互抵制, 职能相冲的现象, 部门之间缺乏协调必须通过建立统一、高效、畅通的信息沟通机制, 化解冲突管理, 组织网络合作治理, 缓解导致部门不协调的矛盾, 使各部门上下一心、同心同德, 共同为生态文明建设做贡献。

2.2.6. 经济政策支持不足

生态文明建设需要通过发展生态经济来支持，发展生态经济，需要政府管理和市场相结合的作用，形成相互支持，这两个支持如车之两轮，鸟之两翼，不可偏废其一，但在我国生态保护和利用方面存在很多问题，特别是有关生态文明建设中存在经济缺位，使生态效益及其相关的经济效益在保护者与受益者、破坏者与受害者之间的不公平分配，导致受益者无偿占有生态效益，坐享生态效益带来的经济效益，而保护者却得不到相应的经济奖励和报酬，挫败保护生态的积极性。破坏者没有承担破坏生态的责任和成本，受害者得不到应该得到的利益，尚未形成有效的机制体制来更好地平衡经济与生态的关系，制度的缺位制约着生态文明建设的发展进程[5]。

3. 以 C 市政府为例的政府生态文明建设角色定位分析

环境保护规划是生态文明建设工作中的重要组成部分，也是环境管理的超前手段之一。从“七五”到“十一五”，C 市环境保护规划从无到有，走过了一个又一个坚实的台阶，从“十一五”到“十三五”又实现了生态建设规划的跨越式发展。C 市认真落实习近平总书记的重要讲话精神，强化“上游”意识，担起“上游”责任，体现“上游”水平，坚决打好污染防治攻坚战，筑牢长江上游重要生态屏障，在推进长江经济带绿色发展发挥示范作用中提升生态实力，全面贯彻落实新发展理念，坚决不碰生态红线，不断提高加强生态文明建设的政治自觉、思想自觉、行动自觉。

3.1. C 市生态文明战略目标变迁

3.1.1. “十一五”期间生态保护和建设指标

表 1，“十一五”期间(2006~2010 年)，全市共编制各类环境保护规划及实施方案共 20 个(类)，不包括各部门制定的相关环境保护规划。规划重点在于保护现存环境，落实政府责任，核心在于现有环境资源的保护。压紧压实责任，坚持问题导向、目标导向、结果导向，对标对表、一体整改，确保应改尽改、改出成效。要举一反三，既聚焦长江生态保护修复，也注重全区面上生态环境保护，推进整改落实。要把准进度，严格细化时间表、路线图、责任人，推动各类问题特别是中央环保督察组反馈的问题限期清零。要加强督导，严肃追责，坚决实行最严格的生态环境保护制度，对整改不力、履职缺位，搞虚假整改、敷衍整改的要真追责、敢追责、严追责，倒逼整改落实到位[6]。

Table 1. “Eleventh Five-Year” ecological protection and construction indicators [1]

表 1. “十一五”生态保护和建设指标[1]

指标	指标属性	2005 年	2010 年			
			全市	一小时经济圈	C 市东北地区	C 市东南地区
森林覆盖率/%	预期	30	36	32	42.6	40
新增治理水土流失面积/km ²	预期	2201	5000	2500	1500	1000
矿产资源开发生态恢复率/%	预期	-	25	25	25	30
自然保护区覆盖率/%	预期	11	11	6	13	13

3.1.2. C 市生态保护和建设战略目标十年变迁路径

C 市生态文明建设“十三五”规划明确指出，到 2020 年，全市国土空间和生态格局更加优化，生态系统稳定性明显增强，资源能源利用效率大幅提高，绿色循环低碳发展取得明显成效，生态环境质量总体改善，重点污染物排放总量继续减少，生态文明关键制度建设取得决定性成果，生态文化日益深厚，建成长

江上游生态文明先行示范带的核心区，基本建成碧水青山、绿色低碳、人文厚重、和谐宜居的生态文明城市[7]。“十三五”时期的规划更加强调提高环境质量，重点打好大气、水、土壤污染防治三大战役，更加注重环境的协调性和解决环境问题的实际性，更加强调以生态产业带动经济发展，实现环境保护与经济建设的共赢，着力实现经济发展与资源环境的有机协调，建设长江经济带转型升级示范开发区[8]。

C 市政府在生态文明建设中发挥了引导、规范等宏观作用，有力地制定了环境保护应遵循的方案与标准，为企业能够遵守生态文明建设要求发挥了引导作用，并以此作用于社会和人民中。因此，C 市政府在建设生态文明中的服务型政府领域发挥了非常重要的作用[9]。

3.2. C 市政府在生态文明建设中的正确定位

3.2.1. 制定规划，引导企业和社会建设生态文明

作为服务型政府，C 市政府不仅为长期生态文明建设具体经济方面做了规划监督企业照规划实施，而且还制定了适合 C 市经济发展的重点任务，根据 C 市的战略目标进行细化，包括节能减排降耗，发展循环经济等具体生态目标；全面实施“四大行动”计划，改善环境质量；加强城市环境综合整治，建设宜居城市；加强农村环境保护，统筹城乡环境保护；强化能力建设，提高管理水平；污染物总量控制等具体计划。保障了生态文明建设所应该遵循的底线，使企业等在进行经济建设的时候有规范，从而有利于使经济建设和生态文明建设达到平衡[10]。

3.2.2. 全方位多层次多种方式建设生态文明

C 市政府在生态文明的建设中，充分考虑了建设的路径与方式，具有前瞻性与规划性，运用多种方式全方位地进行生态文明建设。在统筹城乡生态平衡上，转变重城市轻农村的环境保护局面，加大农村环境保护力度，着力推进友好型的农村生产生活方式。解决农村生态建设存在的资金投入不足、项目不多且单一、绿化美化“撂荒”等突出问题。另外，在建设城市生态中，坚持树立城乡“一盘棋”的执政理念[11]，强化农村生态综合考评机制，深入开展生态法治宣传教育，使生态保护的理念真正深入人心。

3.2.3. 创新生态文明建设方式，优化创新生态

在生态建设基本措施的基础上，创新提出发展循环经济、构建宜居城市等独特构想。体现出服务型政府的高效率并发挥职能的创新。建立循环经济生产方式，培育和发展生态循环型企业、行业、产业及工业园区，逐步形成循环性生产方式。政府在优化创新生态中扮演着重要角色，在针对 C 市特有的“三峡库区”地域，制定生态功能保护区规划等一系列切合实际的生态保护措施和规划。根据库区及其影响区的自然环境和社会经济发展特征，紧密结合不同区域社会、经济发展的目标及其对生态功能的要求，合理施策。另外，从研发环境、科技环境、生活环境等方面入手，持续优化创新生态，提高生态创新力度，培育生态经济新的增长点。加快建设智慧型城市，为优化创新生态建立有效的科技环境，智慧型城市的建设给创新创业带来了便利、高效的发展环境。

3.2.4. 采用社区共管形式，使生态文明理念深入群众

政府通过社区共管，依靠社会各种途径和形式，开展环境保护的宣传教育，提高广大群众和干部对生态功能保护区的认识，逐步增强生态环境保护理念。充分发挥民众在生态保护中的作用，激发群众参与生态保护的积极性、主动性和创造性。政府通过与各乡镇对接，积极安排部署，为各乡镇落实社区共管、环境保护专项资金，以促进社区社会经济发展与自然保护的和谐发展，避免或减少对生态保护区内外生态系统的干扰和破坏。另外，进一步健全完善生态民约，实行生态保护奖惩政策，每年对有积极贡献的家庭与企业进行表彰奖励，对拒不参与生态环境治理的居民进行罚款，通过奖惩措施，激发群众参与生态保护的积极性，破解生态治理难题，对资源的保护由过去观望到主动参与，自发加入到生态保护中。

3.2.5. 提高环境执法能力，加强对生态产业的监督

破解 C 市生态环境执法能力存在的环境监察执法人员严重不足，环境执法装备严重不足，现有装备配置低，执法工作经费低，信息化、自动化建设严重滞后，环境监督管理手段落后，应急能力体系不健全等问题。对执法人员开展外树形象内强素质、提高执法能力建设。通过对优秀卷宗和较差卷宗的对比学习，结合日常执法工作中存在的问题，执法人员互相交流学习，不断提高执法人员能力建设。生态环境执法主动对接河长制、网格化管理等环境监管机制，通过共享信息联合执法等方式，推动生态环境执法合力的形成，营造对生态环境违法行为的高压态势和有效震慑，助力辖区生态环境中心工作有序推进。

3.2.6. 研发和推广生态文明监察科技，创新管理新途径

科技创新为生态文明建设提供重要支撑。在环境监察自动化、信息化建设中，全方位使用环境监察办公自动化系统、重点污染源在线监控系统、12369 环保受理系统、环境应急指挥系统，建立全市环境保护信息网络体系，建设和完善环境保护数据库群，建设环境管理业务应用平台、公众服务平台、标准规范体系、安全保障体系等培养一支高素质的环境保护信息化队伍。新一轮的科技革命和产业变革，对我国生态文明建设既是挑战，也是机遇，必须围绕生态环保重大决策，以科技创新为战略基点，加快战略性新兴产业的培育发展和传统产业的优化升级，突破一批节能环保关键技术，将绿色发展理念渗透到各行各业，为生态文明建设提供重要支撑。

3.2.7. 促进引导环保产业的发展

在政府的促进下，形成环保产品、洁净产品、资源循环利用、环境服务业有机结合的环保产业体系。激励社会环保产业的发展，使得环保事业社会化、多元化，全民为环保负责。环保产业是具有投资和民生的双重属性。在经济发展需要依赖投资，但是投资又乏力的形势下，往往环保产业能够成为投资的一个新的增长点。要坚持“践行国家战略，构建环保产业新生态合作”，推动环保产业纵深发展。

综上所述，C 市政府的生态文明建设工作发挥了其服务型政府的职能，推动各功能区差异发展、特色发展、联动发展。全市上下联动、齐抓共管，自觉推进生态文明建设的局面已初步形成，创新了管理方式，对我国其他区域的生态文明建设具有借鉴意义。

参考文献

- [1] 《重庆环境保护丛书》编委会. 重庆环境发展规划[Z]. 2011.
- [2] 杨启乐. 当代中国生态文明建设中政府生态环境治理研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015.
- [3] 申振龙, 龙海波. 生态文明城市建设与地方政府治理——西部地区的现实考量[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011.
- [4] 宋煜萍. 生态型区域治理中地方政府执行力研究[D]: [博士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2014.
- [5] 刘湘溶. 生态文明论[M]. 长沙: 湖南教育出版社, 1999.
- [6] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版, 2000.
- [7] 重庆市生态环境局. 重庆市生态文明建设“十三五”规划[EB/OL]. http://sthjj.cq.gov.cn/zwgk_249/fdzdgknr/ghjh/zhxghqh/201901/t20190128_3648954.html, 2016-09-04.
- [8] 陈握成. 全球生态环境问题的哲学反思[M]. 北京: 中华书局, 2005.
- [9] [美]盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [10] 李亚. 论经济发展中政府的生态责任[J]. 中共中央党校学报, 2005(2): 92-96.
- [11] 李景鹏. 政府的责任与责任政府[J]. 国家行政学院学报, 2003(5): 16-19.