

中国特色生态治理的制度建设及治理成效

冯馨蔚

河海大学马克思主义学院, 中国·江苏 南京 210024

摘要: 改革开放以来的工业化进程在高速推动中国经济建设上取得非凡成就, 但是同样给中国带来了环境污染和生态破坏的负面效应。为了有效提升中国生态治理的成果, 中国实行了最严格的生态治理制度, 推行了自然资源资产产权制度、草原河湖休养生息制度、自然资源的有偿性使用制度、生态补偿机制、责任追究制度以及“三大红线”管控制度等。通过中国特色生态治理制度的实行, 中国的生态环境得到明显的改善, 取得世界瞩目的成就。

关键词: 生态治理; 制度建设; 环境污染; 自然资源; 草原河湖修养

Institutional Construction and Governance Effectiveness of Ecological Governance with Chinese Characteristics

Xinwei Feng

College of Marxism, Hohai University, Nanjing, Jiangsu, 210024, China

Abstract: The industrialization process since the reform and opening up has made remarkable achievements in rapidly promoting China's economic construction, but it has also brought negative effects of environmental pollution and ecological damage to China. In order to effectively enhance the achievements of China's ecological governance, China has implemented the strictest ecological governance system, including the property rights system of natural resource assets, the system of grassland, river and lake recuperation, the system of compensated use of natural resources, the ecological compensation mechanism, the accountability system, and the "three red lines" control system. Through the implementation of the ecological governance system with Chinese characteristics, China's ecological environment has been significantly improved and achieved remarkable achievements that have attracted worldwide attention.

Keywords: ecological governance; institutional construction; environmental pollution; natural resources; cultivation of grassland lakes and rivers

0 前言

伴随着中国经济的高速发展, 现代化工业发展对自然资源的大量开采以及对废弃物的大量排放, 造成短时间内的环境严重污染, 超出了生态系统的正常运转和承载能力。

2017 年生态环境部的新闻发言人刘友宾这样评价中国的环境现状: “目前, 整个环境形势应该说还是不容乐观的, 大气污染治理依然处于负重前行的关键时期^[1]。”《“十三五”生态环境保护规划》中将中国现存的环境问题归纳为多阶段、多类型和多领域问题相互交织的现象。

生态文明的治理过程是一项时间跨度大、精力投入巨大的工程, 非一朝一夕就能够取得显著成效。为了有效治理国内的生态问题, 十八大以来国家围绕生态文明建设进行了一连串的理论创新、制度创新和实践创新。

1 中国特色生态治理制度

总书记指出: “只有实行最严格的制度、最严密的法治, 才能为生态文明建设提供可靠保障^[2]。”生态文明制度建立是为了让破坏生态环境的行为无处下手、让违反生态文明的行动受到严惩、让保护生态系统的意识深入人心。围绕建设

美丽中国的目标, 中国特色生态治理制度力求改善人民的生态环境, 形成人与自然和谐相处的生态新格局。总书记主持审定的《生态文明体制改革总体方案》明确以重要生态治理制度为基点, 加快建立系统完整的生态文明制度体系。

1.1 自然资源资产产权制度

中国为了确保平原、森林、河流等自然生态空间的所有权、保护权和使用权, 对这些生态空间进行所属权的界定, 力图形成产权明晰、权责对等的自然资源资产产权制度。《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》中这样描述自然资源资产产权制度: “对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记, 明确国土空间的自然资源资产所有者、监管者及其责任”。^[3]这一制度有效地推动了生态文明的法治化建设进程, 能够有效保证对生态部门的归属问题形成清晰的界定, 将生态系统的保护责任落实到具体的个人或者集体上。

生态空间是一种在自然界中不断循环和物质交换的公共物品, 其产权的明确存在实践层面上的难度, 正如空气和水体等流动性较强的物体无法定量地确定其产权所有者。但是当公共物品缺少责任者进行管理和保护时, 公地悲剧中个

人利益对集体利益的侵蚀就成为一种经常发生的现象。中国实行的自然资源资产产权制度是对资源所有者权利和责任的分配,自然资源的生态部门从此之后不再是无人看管、无部门保护的公共空间,公地悲剧的现象不再具有由产权所有者缺失而引发的可能性。

自然生态空间在其所有者确定时,其监管和保护的责任主体一并确认下来。过去人们破坏生态环境是由于无人监督生态系统的使用状况,企业或个人为了在最少经济成本支出下获得更大利益过量利用自然资源。由于在破坏或过度使用自然资源时惩罚力度过轻,人们在使用自然资源之后缺乏相应约束机制去主动修复生态系统。但是自然资源资产产权制度的实行,能够让产权责任人在关注即时生产所得利益的基础上,关注更长期时间段内的自然资源回报率,以理性人的思考方式理解竭泽而渔式发展方式的不可持续性。

自然资源资产产权制度的确定为后期的产权交易制度、自然资源有偿性使用制度、生态补偿等制度的进一步实行奠定了基础性的保障。

1.2 草原河湖休养生息制度

中国实行耕地草原河湖休养生息制度,给予自然界调节自身生态系统的时间,减少开发使用的频率并帮助生态功能的恢复。国家发展改革委连同财政部、自然资源部等共八个部门共同印发的《耕地草原河湖休养生息规划(2016—2030年)》中明确,遵守“顺应自然、系统保护、用养结合和综合治理”的基本原则,保障草原、耕地和河流湖泊切实得到修复和治理。^[4]中国近几十年的经济发展对耕地草原和河流湖泊的占用,已经严重超出它们自身修复系统正常运转的程度。所以,国家施行退耕还林还草和退牧还草的政策,合理地缩减使用草地和林地的时间,适当减缓土地开发的力度并给予土地生态恢复的时间。这能够帮助自然界主动恢复自身的循环功能和系统生产力,包括涵养水源,恢复土壤的肥力和净化空气污染等等的作用。

为了保持农业耕地的环境安全和粮食安全,休养生息制度要求对耕地实行种植方式、灌溉技术、防护技术和施肥技术等因地制宜地改变,对不适宜继续耕种的土地进行定期的休耕休养,在特定区域实现粮食作物的轮换耕种,保证土壤、水以及整体环境的质量得到提升。为了草原生态的可持续发展,休养生息制度要求对草原实行特定时间和特定区域内的禁止畜牧、季节性暂停畜牧和划区域轮番畜牧。并且中国对草原生态的保护实行补助奖励政策,以此来刺激人们对草原保护的热情。

河湖的休养生息制度既关系到水资源的改善,又影响到水生动植物的生长与物种多样性,是进行系统恢复的重要生态空间。中国以重点河湖的生态修复为中心,降低河湖的水资源使用量和污染排放的总量,恢复重点河湖的水资源质量。对进行渔业养殖产生经济效益的河湖,固定其休渔禁渔的期限,控制渔业的养殖规模,不过度捕捞。在河湖湿地保

护区中,保证野生动植物得到充分的时间和空间进行生长和繁殖,以保护生物和遗传的多样性。

1.3 自然资源的有偿性使用制度

政府将经济学的基本逻辑应用于生态文明制度建设中,利用经济学的理性人假设和企业逐利性的原则规划生态文明制度,将生态保护建设成为市场经济自觉自愿推动的长久性行为。在给生态资源定价的过程中,政府秉持凡是能由市场形成价格的都交给市场的理念,让市场的价格调节机制发挥定价性的作用。还能够发挥出市场及时、有效、动态化地调节价格的优势,较为公正地、透明的反应市场对生态资源的供求程度。生态文明建设的市场调节机制极大地缓解政府决策和行政中对生态资源定价的额外工作量,实现生态保护经济效益和环境效益的最大化。

生态文化体制改革总体方案中提到,政府会“更多运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的市场体系^[5]”。中国通过使用创造交易市场、价格调节机制、污染产生和排放的税收和收费等方式,利用经济杠杆的优势提高生态环境保护的效率。经济杠杆让生态保护成为一件“有利可图”,而不是“吃力不讨好”的市场行为,主动吸引更多的经济实体进入到生态保护领域,让经济实体更具有主动性和选择性地参与到生态文明建设中。中国现行的利用经济手段建设生态文明的措施包括自然资源有偿性使用制度、生态补偿制度等。

中国建立了自然资源的有偿性使用制度,体现了自然资源的价值和使用价值,增强人们生产生活中的资源节约意识。自然资源是人类赖以生存和美好生活的物质基础需要,具有满足人类需求并供人类使用的价值。自然资源是社会生产的最原始的劳动要素,能够体现一个国家的资源禀赋和社会财富的多寡。生态资源的使用价值成为其交换商品的自然属性。中国在土地、海岛海域和矿产资源上的有偿使用制度上取得了较为成功的经验。

1.4 生态补偿机制

生态补偿机制是由使用和受益生态资源的对象补偿损失的对象,由产生生态负面影响的对象补偿受影响对象的一种环境保护机制。生态补偿的前提是明确在生态系统循环过程中的使用者和修复与保护者,双方身份的界定才能够为后续的补偿内容和方式等奠定基础,才能够确保生态补偿机制的公平性运行。然而在生态补偿的现实运行中,受益者和损失者身份的界定就存在争议点,生态资源的使用者和受益者一般较易确定,通常由企业或生产者一方承担。但是由于生态系统的全球循环性影响的特征,生态补偿的损失者较难清晰、完整和明确的界定,这就给生态补偿的对象确定产生困难。中国生态补偿对象一般确定为受环境污染的重点区域、自然保护区和矿产资源开发区等。

合理的生态补偿机制应当是“生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制^[6]”。进行生态补偿的主要目标是为了实现生态正义上的平衡,让使用者的收

益和受影响者的损失在一定层面上进行抵消式的对等。既要让使用生态资源、造成生态污染的一方付出足够的经济、政策或生产损失,又要让生态受损失的一方获得相应的补偿。生态补偿机制的运行可以通过财政转移支付、市场交易、人才调动和产业转移等方式进行,多样化的生态补偿方式能够推动补偿行为的多元化实现。企业、政府和群众能够根据自身处境或优势,选择更符合利益、更具操作性的补偿方式。

生态资源的公共性特征、生态污染的全国流通性、生态环境的公益性特点,决定了中国政府在生态补偿中的主导性角色。政府在生态补偿中的主导性地位毋庸置疑,生态补偿机制的统筹、生态资源交易市场运行方式和法规的确立、工业服务业农业等产业的转移等都需要政府的主导和规划。

1.5 责任追究制度

政府对领导干部在任时的工作实行生态文明建设责任制,对生态工作进行严格考核,对可能存在的违背生态文明要求的工作进行一定问责。领导干部是将生态环境的保护措施真正施行和落到实处的关键所在。领导干部是否时刻保持着生态友好的意识决定了其对生态保护的看重程度,决定了其领导的成员班子对生态保护工作的上心程度,也决定了生态保护工作最终能否保质保量的完成。2015年8月9日起,中国施行《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》(以下简称:《责任追究办法》),对党政领导干部在生态环境领域的决策和行政造成的各项损失,进行终身的、客观的、依法的责任追究。

《责任追究办法》对领导成员应当追究责任并进行处罚的特定情形,进行了详细和合理的界定。当领导成员做出以下违背生态环境保护的行为时,包括发生职责范围内的严重生态环境污染事件或处置不力、未按规定公开生态环境污染的事件信息、篡改和伪造环境或资源相关的调查和监测数据、相关决策严重违反生态环境保护和土地利用的规划的行为等,对党政干部处以党纪政务处分、调离岗位、责令辞职或降职的处罚等。《责任追究办法》让领导干部在决策和行政过程中必须依法遵守保护生态环境的要求,以法律法规的形式约束领导在生态环境领域的行为。

过去存在着个别领导秉持“GDP至上”的经济增长理念,只抓经济发展却完全忽视生态环境的保护。虽然这些领导以亮眼的经济政绩升迁或调任,但是在离任后留下生态污染的摊子,给下届领导的工作开展造成了严重的负面影响。《责任追究办法》的出台有助于解决这样的困境,它以终身追责制的溯及力,不论责任人处于提拔、退休或调离的情况,都会研究追究其严重破坏生态环境的责任。

1.6 “三大红线”管控制度

中国实行生态保护的资源环境“三大红线”管控制度,对生态环境的质量设定确切的指标,要求社会、企业和个人都要严守红线的约束。“设定并严守资源消耗上线、环境质量底线、生态保护红线”^[3],是推进生态文明进程的重要制

度保障之一。

生态保护红线为生态空间划下明确的边界范围,按照自然保护区、明确的地块边界和自然边界划分出生态保护红线的边界。在生态治理上,该意见确保生态保护红线的优先地位,加强保护红线内生态系统的修复工作,促进生态功能区的正常循环和运转。为落实生态保护红线的空间管控,国家形成了一整套的治理措施,将上级指导与下级执行相联动,以自然恢复和人工恢复为手段,强化生态保护红线的综合治理。政府对严守生态保护红线的行为以及成效突出的个人和集体实行激励措施,而对违反生态保护红线规定的进行责任追究。

国家划定资源消耗量的上限,就是确定在一定地域范围内土地、水、能源等资源的消费最高限度,为资源开发强度设定了天花板。环境质量底线能够有效限定一个区域的整体污染排放指标,对整个地区内部的环境指标进行总体性控制,这就有利于解决单项污染排放达标,而整体污染指标累积造成的环境污染超标的情况。

“三大红线”管控制度的实行,有助于政府和企业形成基本的环境底线意识,在行政和生产过程中时刻保持着生态资源有偿性的观念,保持着生态环境可持续发展的警醒意识,将生态友好型的生产和工作方式贯彻在事前、事中和事后的全过程中。

2 生态文明治理的成效

在党的十八大召开后的五年时间里,中国生态文明进入“认识最深、力度最大、举措最实、推进最快、成效最好”^[4]的一段时间。中国严格项目的环境准入标准,“十二五”期间生态环境部和省级环保部门不予审批通过1800多个不符合环境准入条件的项目^[4]。在项目开始之前就对其环境影响做出评估,不符合环境评价标准的项目直接被制止于萌芽状态,严格控制项目的开发强度。

中国在制度建设、法律执行、投资基金和技术研发中投入的大量努力,最终取得了世界瞩目的成就。中国厉行减少碳排放的国际承诺。中国在可再生能源的领域,再次成为可再生能源增长的最大贡献者,甚至超过了经合组织的增量总和,全球45%的可再生能源增长来自中国,为2010年以来的最快增速,其中中国贡献几乎四分之三的增长^[5]。中国不仅在文件报告和会议演讲中倡导低碳环保的可再生能源的使用,还在建设能源设施时拿出真金白银,投入人力物力并使用先进技术和设备,在生产环节中切实增加了可再生能源的生产量。中国可再生能源设施的建设速度在世界范围内处于领先地位,言行合一地推动生态环境保护。

中国在综合治理京津冀及其周边区域的大气污染的行动中,出台“1+6”的攻坚行动方案,有效地改善了该地区周边的大气环境质量。通过大气污染的联合治理行动,中国大气的清洁程度得到明显的提高,空气质量的优质天数也在

增加。2015 年, 74 个城市的细颗粒物的年均浓度比 2013 年下降 23.6%, 空气污染的浓度呈现出明显的、大幅的下降趋势^[6]。这表明政府、企业和居民在减少污染气体排放、治理大气污染上取得阶段性的胜利, 大气污染的恶化程度受到显著遏制。中国政府实行的大气治理方案符合中国国情并在实践中获得有效性的验证。

中国对国土绿化行动的全面推进取得了显著的成效, 2012 年以来每年完成营造林近 7 万平方公里, 治理沙化土地 3 万多平方公里, 2000—2017 年全球新增绿化面积有四分之一来自中国^[7]。沙土化治理的意义不仅在于沙土面积的减少, 更在于其对生态系统的调节作用, 能够帮助地面水分的涵养, 减少沙化土地的向外扩散和改善沙化土地的质量。

中国生态治理制度的执行成效证明这些制度是适合中国生态环境现状, 适合经济与自然发展规律, 适合中国国情的制度, 能够有效治理中国生态环境中存在的问题。长期坚持并且严格实行中国生态治理制度能够极富成效地改善中国的生态环境, 完成建设美丽中国的远大目标。

参考文献:

[1] 生态环境部编.生态环境部新闻发布会实录2017[M].北京:中国

环境出版社,2018.

[2] 中共中央宣传部编.习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京:学习出版社:人民出版社,2019.

[3] 生态环境部政策法规司编.环境经济政策汇编上册[M].北京:中国环境出版社,2016.

[4] 自然资源部农用地质量与监控重点实验室编.中国农用地质量发展研究报告(2016)[M].北京:中国农业大学出版社,2017.

[5] 2019年BP世界能源统计年鉴[EB/OL].2019.https://www.bp.com/content/dam/bp-country/zh_cn/Publications/2019SRbook.pdf

[6] 国务院法制办公室编.中华人民共和国新法规汇编第12辑[M].北京:中国法制出版社,2017.

[7] 王毅.高举发展旗帜,共创美好未来——在联合国可持续发展目标峰会上的发言[EB/OL].[2019-09-25].人民网.<http://world.people.com.cn/n1/2019/0925/c1002-31371571.html>

作者简介: 冯馨蔚(1993-),女,中国江苏南京人,博士,从事生态文明建设研究。

基金项目: 江苏省社会科学基金“习近平生态文明思想对全球绿色治理的贡献研究”(项目编号: 23LMC011)。