

理解中国三十年环境保护历程

——环境保护国家理论初议

环境保护部政策研究中心 夏光

当我们回顾总结改革开放以来中国环境保护历程的时候，我们不仅希望了解这三十年来发生了什么变化，还希望知道这些变化说明了什么，以及未来应该向什么方向前进。

这是人类的一种天性,即对事物“知其然还要知其所以然”,以便积累对于外在世界的经验,形成对事物规律的把握,从而更好地应对生存的挑战。

这种探求规律的过程就是人们常说的“知识创建(knowledge creation)”。

一、三十年环境保护历史图景

- 近来，报刊上发表了大量对中国环境保护三十多年发展历程进行回顾的文章，其中**2008年12月16日《中国环境报》的“纪念改革开放30周年特刊”**包含了“环境保护发展之综合篇、理念篇、地位篇、法制篇、外交篇、公众篇”几大部分，把三十年来环境保护的主要方面和重大事件都描述得十分清晰，使历史“故事”再现眼前。可以说，“三十年来发生了什么？”这个问题已经得到了回答。

第二天的《中国环境报》（2008年12月17日）又接着发表了《环境保护部党组召开专题民主生活会，分析检查影响和制约环保事业科学发展突出问题》的报道。

报道说，部党组认真查找了在贯彻落实科学发展观方面存在的突出问题。认为主要反映在“六个滞后”上：

- 一是生态环境改善滞后于保障和维护人民群众日益增长的环境权益的需要；
- 二是基础能力建设滞后于承担的全面履行中央赋予的环境保护职责的需要；
- 三是机制体制法制建设滞后于环境集中统一有序监管协调性的需要；
- 四是农村环境保护滞后于实现城乡环境公平的需要；
- 五是对直属单位和行业的管理、指导和监督滞后于环保事业快速发展的需要；
- 六是干部队伍建设滞后于推进历史性转变的需要。

- 把这两篇文章综合起来，就构成了我国环境保护三十年历史和现状的完整图景：环境保护取得了巨大进展，但还存在明显的差距。
- 在这个人们常见的一分为二式的结论之后，随之而来的提问并不简单：为什么能取得这么大进展，又为什么会存在这么大的差距呢？

二、环境保护的国家力量

通过对三十年来环境保护伟大成就的回顾，我们看到了一个逐渐成长壮大起来的力
量，它是我们国家在应对环境问题过程中
逐步构建和积累起来的一种综合能力，我
们把它称为“环境保护的国家力量”。

或者说，环境保护的国家力量，是指一个国
家在环境保护方面所具有的综合实力，即
“环境保护国力”。

从这里看出，环境保护的国家力量是一个综合的概念，把一个国家内所有环境保护的力量都包含在内。

过去我们讲到国家力量，主要理解为政府的力量，这里还把社会的力量也包括在内。

如果从上下层面上讲，环境保护的国家力量包含了中央、地方、单位（如企业）等各个层次的力量，而不仅仅是指“中央”所具有的环境保护能力。

如果从所源自的主体来讲，该力量包含了政党、人大、政府、司法、社会等各种主体的能力。

如果从所覆盖的领域来说，该力量包含了政治、经济、社会、科技、外交等方面支持环境保护的力度。

近年来人们使用的“环境执政能力”、“绿色控制力”概念等是属于环境保护国家力量中的一种或一类。

- 通过“环境保护国家力量”这个概念，我们就能来理解上面提到的“环境保护取得了巨大进展，但还存在明显的差距”的结论了。
- “取得巨大进展”是说我国的环境保护国力在不断增强，
- “存在明显差距”是说相对于我国在经济和社会方面取得的巨大发展和进步而言，我国在环境保护方面仍然是一个“弱国家”。

三、我国在环境保护方面仍然是一个“弱国家”

经过三十年改革开放，我国已经在经济、政治、军事等方面成为“强国家”，但在环境保护方面仍然是一个“弱国家”，这是因为是指无论从上述哪个角度看，我国都存在“环保力量薄弱”的问题。

从中央与地方的角度看，我们经常批评地方和企业不能遵守环境保护法律法规，搞上有政策下有对策，环保投资不足等，这实际上就是说在地方和基层上环境保护的力度不够；

在中央层次上，我们也经常强调“环境问题要引起中央的高度重视”，其含义就是要求增强中央对环境保护的领导力。

从各种主体执政或参政的角度看，环境保护的立法、
执法、司法都不够有力，

立法体系的最大问题是很多经济、社会方面的法律
本身没有体现可持续发展和环境保护的理念；

执法体系的最大问题是环保法律的处罚力度规定软
弱，执法手段缺乏；

司法体系的最大问题是社会公众缺乏环境权益依
据，司法救助无能为力。

从所涉及的几个领域看，环境保护所需的政治保障力量（如政绩考核）、经济与环境综合决策机制、公众参与途径、科技支撑力度、国际合作（谈判）力量等，都差距甚大。

这些都是公认的状况。集中到一点，就是环境保护的综合力量十分薄弱。

形象一点说，我们目前所具有的环境保护力量，可能只能应对上个世纪九十年代那个时期的经济发展规模所产生的环境压力，而要应对当前或未来的经济发展对环境的压力，现有的环境保护力量必须成倍强化。

2008年12月中旬，在由人民网发起并主办的“回顾与展望·改革开放30年中国环保事业论坛”，一位前国家环保部门的领导同志很感慨地讲了这样一段话：

“今年年初，全国人大通过了政府的机构改革方案，设立了环境保护部，当时很多记者采访我，大家都觉得这是一个很受鼓舞的消息，我觉得也是一个好消息，但是如果细想起来也感到很不是滋味。**30**多年了，现在成立环境部，虽然成立是好消息，但是从历史看，应该更早一点，似乎更好一点。”

这段话反映了一种真切而复杂的感受，既表明了对我国环境保护事业的挚爱，也表达了对长期以来环境保护力量偏弱的遗憾。

相对于经济和社会发展对环境的冲击而言，国家在环境保护方面的力量本来应该强大得多。

四、环境保护国家理论初议

- 我们可以把上述关于环境保护国家力量的认识归纳为“环境保护的国家理论”。
- 国家治理、国家构建、国家主义……这是近一、二十年来国内外兴起的国家政治理论中的重要概念。这些理论发展中的一个特点，是重新认识国家（政府）在经济发展、社会公平、环境保护、国际秩序等不同领域的作用以及发挥作用的不同方式，形成政府、市场、社会各种力量的有效合作。

美国政治哲学家弗朗西斯·福山在《国家构建—21世纪的国家治理与世界秩序》中指出，“软弱无能国家或失败国家已成为当今世界上许多严重问题的根源”，“在过去几年中，世界政治的主流是抨击‘大政府’，力图把国家部门的事务交给自由市场或公民社会。但特别是在发展中国家，政府软弱、无能或无政府状态，却是严重问题的祸根”，

因此他提出“国家构建（state building）”的命题。

所谓“国家构建”，就是要加强以政府力量为核心的整体国家力量的建设，

“国家在某些领域必须弱化，但在其他领域却需要强化”。形成一种该市场力量强的地方就强化市场力量，该政府力量强的地方就强化政府力量的合理格局。

在形成良好的环境保护国家治理过程中，国家意志是居于核心地位的力量。

《论环境保护的国家意志》（2007）一文中提出“环境保护的国家意志”是国家最高权力系统关于环境保护的政治意愿和行动部署的集合（在这里，国家最高权力系统包含国家层面的政党、立法、行政、司法等权力机构）。

相对于我们面临的环境问题的严重程度而言，目前环境保护的国家意志还需要更大的增强。

我国有的著名经济学家主张“中国应该采取世界上最严厉的环境政策”，这首先是指要采取更加严厉的国家政策。

可以说，解决我国环境问题的重点突破口是在国家层面。环境保护的国家意志是当前环境保护工作中的核心问题之一，是环境保护工作的“牛鼻子”。

为什么在环境保护问题上要特别强调国家意志的作用？

这是因为环境问题的实质是人与人的利益冲突，这种冲突来自自然环境承载力的有限性与人类个体追求自身利益极大化的天然本性之间的矛盾。当一部分人过度使用环境（例如超标排污）的时候，其他人使用同类环境资源的利益就受到了挤压或损害，环境问题就出现了。从这个角度看，环境问题表现为人与人的利益斗争，是一个政治问题。

国家是人类为了调解利益冲突、保持社会秩序、实现相互合作而建立的具有强制力的政治组织。为了实现这些目标，国家必须把个人自由限制在一个合理的范围之内。

由是观之，环境问题既然是人与人之利益冲突的政治问题，那么在环境保护方面采取强制性的措施就是国家的天然职能。

可以说，环境保护作为一种公益性很强的事业，特别需要“国家”这个拥有特殊公共职能的主体发挥作用。

英国左翼思想家佩理·安德森认为：“为什么会选择国家作为一个反思的中心问题？——十分有必要重提历史唯物主义的一个基本原理：阶级之间的长期斗争最终是在社会的政治层面，而不是在经济或文化层面上得到解决。”

就是说，作为重大利益冲突的环境问题，不能仅在经济或文化的层面上寻求解决之道，而必须通过国家的作用而在政治层面上解决问题，也就是说环境保护需要强大的国家意志。

五、构建环境保护的“强国家”

强化环境保护的国家意志包含着多种含义：既指强化国家在环境保护中的权威和权力，也指强化国家在环境保护中的责任和行动。

在这两方面，都有一个国家与社会的关系问题——社会怎样承担环境保护义务和服从国家治理，以及国家如何对社会担负环境保护责任并发挥社会力量的作用？

这是一个使国家意志与社会意识相统一的问题。在当前环境保护国家意志发生重大变迁的时代，认真思考和探讨这个基本问题无疑具有积极的意义。

- 第一，国家意志应突出反映环境保护的社会主流意志。严格来说，由于环境问题的实质是利益冲突，所以作为协调和解决这种冲突的国家意志不可能照顾所有各方的所有利益，必然会保护一部分，限制一部分。环境保护的国家意志应该代表社会大多数人的意志，防止国家意志被少数强势力量所“俘获（Capture）”。在这个问题上，目前有些地方政府倾向于保护污染严重的企业，实际上就是偏离了社会主流意志，国家应该坚持与这种地方倾向作斗争。

第二，国家应鼓励和扶持环境保护的社会行动。国家意志对于环境保护至关重要，但不等于国家要包打天下。国家意志不应也不必替代社会行动。实际上，除了政府管制以外，社会大众也是对污染行为进行抵抗和制约的重要力量，当前的问题在于政府管制由于得到法律授权而表现为显在的权力，而大众的力量由于缺乏组织而呈显分散状态。国家意志与社会行动相结合，可以形成一种“社会制衡型环境政策”。

- 第三，重视和强化环境保护立法和司法的作用。国家意志包含行政、立法、司法等权力系统的意愿和行动，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》很大程度上解决了行政系统的国家意志问题，但立法、司法系统如何落实科学发展观加强环境保护，并未见到相应的决定。在很多人（包括很多环保系统人士）看来，我国已经形成了比较完整的环境保护法律、法规体系，现在的主要问题是执行不力、执法不严，因此对策就是强化行政执法能力，严格执法。

- 这种看法确有道理，但可能忽视了问题的另一面。执法不严固然是突出问题，但环境保护立法也有较大问题，其中最大的问题是立法的理念并未达到科学发展观所要求的境界（例如没有在必要的地方提出“环境优先”的方针）。环境保护立法和司法系统非常需要用科学发展观来统领和更新其工作，甚至需要提出一个类似国务院《决定》的纲领性文件。如果不在立法和司法领域强化环境保护国家意志，那么仅在行政系统方面提升国家意志，其作用的力度是不够的。

第四，增强环境保护的国家承诺。国家承诺是国家在环境保护上提出的自我行动安排和保障条件，是国家意志的重要部分。如前面已指出的，国家层面上的环保法律和环保机构都力所不逮，这是国家承诺可以着力加强的地方。另外，我国近二、三十年来实行了鼓励地方开展激烈的经济竞争的策略，这与国家希望地方积极贯彻科学发展和环境保护的意志的愿望是不相容的，故这种策略本身也需要反思。

- 总之，随着我国综合国力不断提高，特别是随着经济发展规模的扩大，应该大幅度增强环境保护的国家力量，这是我们回顾总结三十年环境保护的重要结论。

谢 谢!