

十八大以来国内生态文明制度建设研究综述

牛二耀

(华东交通大学, 江西 南昌 330013)

摘要:十八大召开以来,国内学者针对十八大报告中所提出的生态文明制度建设展开了积极的探索与研究。当前的研究主要集中于生态文明制度的定义、生态文明制度建设的理论基础、生态环境管理制度的创新与完善、政府生态行政制度体系的健全、正式制度的完善与健全、非正式制度的引导和推广以及生态文明的实现路径等七个方面。但总的来说学术界对于生态文明制度的研究多集中于具体制度,对于基本制度和根本制度的研究需加强。

关键词:生态文明;制度建设;研究综述

中图分类号: D 601

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2014)04-0041-05

Review of the Domestic Studies on the Construction of Ecological Civilization System since the 18th National Congress of the CPC

NIU Er-yao

(East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

Abstract: Since the 18th National Congress of the CPC, exploration and research have been actively carried out by domestic scholars to study the construction of ecological civilization system which was presented in the report of the 18th National Congress of the CPC. Recent studies mainly focus on seven aspects which include the definition of the ecological civilization system, the theoretical basis for the construction of the ecological civilization system, the innovation and improvement on the management system of ecological environment, the perfection of the ecological administrative system, the improvement of the formal system, the guidance on the extension of the informal system and the realizing method for the ecological civilization. But on the whole, in academic circles, the research is mainly concentrated on some concrete systems, leading to the needs of strengthening the studies on basic and fundamental systems.

Key Words: Ecological Civilization; System Construction; Research Review

2012年11月,中共十八大报告从“坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗”这一伟大目标出发,提出了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总布局。这标志着从改革开放初期单一追求生产力的发展到现在包括了经济、政治、文化、社会、生态文明建设在内的更为全面的发展,中国的发展道路步入一个全面推进、全面协调、并且更加具备中国特色的新阶段。十八大报告在论述大力推进生态文明建设时明确提出要优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和

环境保护力度以及要加大生态文明制度建设,这表明我们党和国家对于建设生态文明有了更为具体的要求。尤其在刚刚结束的十八届三中全会中,中央提出要实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,建立一套系统完整的生态文明制度体系。建立生态文明制度体系的提出引起了学术界的进一步研究,虽然研究角度不尽相同,但都一致认为建设系统完整的生态文明制度体系将是我国目前生态文明建设的重要保障。本文将具体围绕生态文明制度建设,对当前生态文明制度建设的研究状况进行系统

收稿日期: 2014-03-26

作者简介: 牛二耀(1987-),男,河南济源人,华东交通大学马克思主义学院硕士研究生,研究方向为马克思主义与现时代研究。

的梳理和分析。本研究状况的考察,主要是依据十八大以来学术界对生态文明制度的研究进行。

十八大召开以来,学术界对于生态文明制度建设的研究成果众多,所研究的角度也各不相同,归纳起来主要围绕生态文明制度的定义、生态文明制度建设的理论基础、生态环境管理制度的创新与完善、政府生态行政制度体系的健全、正式制度的完善与健全、非正式制度的引导和推广以及生态文明的实现路径等七个方面。

一、生态文明制度的定义

2012年11月,党的十八大报告正式提出了生态文明制度这一概念,一经出现就引发学界极大关注,但什么是生态文明制度,该怎样对生态文明制度进行定义,就成为了首先需要解决的问题。不同的学者对此也做出了不同的回答,郁庆治在《论我国生态文明建设中的制度创新》中从宏观方面认为生态文明制度既可以指与我们党和国家致力于推动的生态文明建设这一政策议题或领域相关的各种制度形态和形式的总和,也可以指与我们党和国家所信奉强调的尤其是党的十八大报告所阐述的社会主义生态文明总目标与战略决策相吻合的社会基本制度革新或重构^[1]。而夏光则在《生态文明与制度创新》中从微观方面认为生态文明制度是指在全社会所制定的或者形成的所有支持、推动和保障生态文明建设的各种引导性、规范性和约束性规定与准则的总和,其表现形式有正式制度与非正式制度,其中正式制度是指各种原则、法律、规章、条例等,而非正式制度是指伦理、道德、习俗、惯例等^[2]。另外沈满洪在《生态文明制度的构建和优化选择》中也认为生态文明制度就是着力于推进生态文明建设的行为规则,是关于推进生态资源建设、生态环境发展、生态消费行为、生态产业保护、生态文化开发、生态科技创新等一系列制度的总称。就生态文明制度而言,正式制度包括环境法律、环境规章、环境政策等;非正式制度包括环境意识、环境观念、环境风俗、环境习惯、环境伦理等^[3]。

二、生态文明制度建设的理论基础

马克思恩格斯曾经指出:“人们会重新感觉到,而且也认识到自身和自然界的一致……但是要实行这种调节,单是依靠认识是不够的。这还需要对

我们现有的生产方式,以及和这种生产方式连在一起的我们今天的整个社会制度实行完全的变革”^[4]。马克思认为由于资本主义的生产关系而造成了全球性的生态危机,我们必须改变这种疯狂逐利的生产关系建立社会主义制度。而我国当前已经具备了规避生态危机的前提,我们要做的就是建立一套完整的生态文明制度以实现人与自然之间的和谐。孙洪坤、韩露在《生态文明建设的制度体系》中从马克思的实践自然观出发,指出马克思的自然观就是以实践的思维方式、思维逻辑把握人与自然的本质及其发展规律的理论,着重强调人在生态文明建设中的主体地位和作用,强调人的生存方式、发展方式和自然环境、社会环境的可协调性,我国生态文明制度的建设必须要以马克思实践自然观为出发点和落脚点^[5]。张春华在《中国生态文明制度建设的路径分析》中也指出马克思主义的生态思想是健全我国生态文明制度的基础,首先从人与自然的关系方面提出必须把人与自然关系的和谐作为具体生态制度设计的基本价值。其次从生态危机的社会根源方面指出如何发展与制约资本与自然的利益关系是中国生态文明制度建设的重要环节。最后从生态问题社会化解决方面认为我国需要逐步发展与完善促进可持续发展、保障生态文明成果的生态制度体系^{[6]28-29}。

三、生态环境管理制度的创新与完善

生态文明的建设需要相对应的生态文明制度做保障,众多学者认为我国当前由于生态环境管理体制的不完善与滞后性,造成了我国生态环境局部好转整体破坏的现状。建立生态文明必须要对生态环境管理制度进行创新和完善。张春华在《中国生态文明制度建设的路径分析》中认为通过建立和完善排污权、碳排放权、节能量交易市场;适时开征环境税,建立绿色税制体系;完善生态补偿机制;完善资源产权制度,建立资源性产品价格形成机制,最终形成一种明确的生态文明产权制度^{[6]30-31}。周冯琦在《生态文明重在制度建设》中认为我们要建设生态文明必须从创新自然资源价格、税费和管理制度,推进资源节约;创新环保制度,提升环境质量;创新生态制度,增强生态系统服务功能三个方面改善人与自然之间的关系^[7]。孙洪坤、韩露在《生态文明建设的制度体系》中认为必须坚持保护

环境和节约资源的基本国策，在对土地、矿产、海洋等自然资源进行合理规划、管理、保护的过程中，严格按照生态文明建设的要求，科学安排，建立政府监督责任保护机制，健全资源产权制度与审批制度，同时建立开发资源信息数据库和相关管理平台，及时对外公开自然资源开发利用的信息^[8]。此外，杨伟民在十八届三中全会之后所写的文章《建立系统完整的生态文明制度体系》中认为建设生态文明除了要创新各种环境管理制度，还需要创新惩罚制度体系。首先，针对领导干部的盲目决策建立生态环境损害责任终身追究制。其次，针对企业和个人破坏环境的行为实行损害赔偿制度^[9]。

四、政府生态行政制度体系的全

我国生态问题日趋严重的原因众多，学者们普遍认为当前的资源环境问题与我国当前不完善的政府行政体制有着极大的关系。要建设生态文明首先需要建设一种科学的政府行政考核制度。张劲松在《生态文明十大制度建设论》中认为在发展就是硬道理的观念引导下，以GDP作为评价地方政府施政成就的指标，在发展经济的同时，我国的生态环境也遭到了严重的破坏。因此，必须要由目前GDP主导，逐步转化为包括绿色GDP的综合化指标体系，其中资源、环境和社会指标要有更大的权重^[10]。另外陈剑在《生态文明建设应突出制度安排》中认为干部的政绩的考核应作重大调整，淡化GDP考核，建立能够体现生态文明要求的目标体系、考核办法以及奖惩机制。在生态文明制度建设的过程中，考核制度最引人瞩目，也最应该予以重视。考核制度是转变观念重要的指挥棒。指挥棒对了，生态文明的整体推进就有了动力^[11]。其次，政府的职能要发生相应的改变。刘丽红在《浅议生态文明建设的制度确立》认为要建设生态文明政府职能需要从三个方面做出改变，从民主型政府的角度看，政府必须做到决策民主化、信息公开化，并且积极引导公众参与生态建设，最终以民主的制度、民主的形式以及民主的手段推进生态文明建设。从服务型政府角度看，政府应该为生态经济和循环经济的发展创造一个良好的环境，提供良好的发展条件，建立能够促进生态经济发展的良性激励机制。从学习型政府的角度看，政府工作人员要学习相关的生态知识，逐步树立生态危机意识，学会从社会、经济

以及生态环境协调发展的战略高度进行决策管理^[12]。赵建军在《加快推进生态文明制度建设》中，也提出要避免过去政府在经济社会发展过程中独断的现状，政府要自觉公开生态环境信息，对涉及到公众环境权益的建设项目和发展规划，要通过社会公示或者开听证会等形式广泛听取公众的意见，并接受社会监督。此外，还需要通过建立和实施生态环境违法违规责任追究制度，强化生态行政能力，打造生态型政府，建立相关政策体系，推进生态民主建设^[13]。

五、正式制度的完善与健全

正式制度作为对人们行为关系进行约束的有意识的契约安排，包括各种原则、法律、规章、条例等。在建设生态文明的过程中，正式制度作为一种强制性的措施来规范和约束各种对生态文明有害的行为，为生态环境的保护提供强有力的保障。把正式制度作为推进建设生态文明制度中的重要环节，众多学者们从不同的角度提出自己的看法。邱跃华、彭福扬从正式制度的强制性方面在《制度逻辑下生态文明建设的制度效能》中认为正式制度的存在不仅可以使生态文明建设规范、有序，而且正式制度还有利于正确的指导生态文明建设。因此，必须把建设科学合理的正式制度体系纳入到生态文明建设中，借助于正式制度的权威性、强制性来遏制破坏生态文明建设行为是实现生态文明建设的重要法治保障^[14]。此外有些学者从完善和健全我国生态环境法律法规方面进行论述，例如何勤华、顾盈颖在《完善生态文明建设中的法律保障体系》中认为当前我国环境资源领域里缺乏足以体现统领性、纲领性和指导性特点的基本大法，并且我国现行的环境资源立法中，立法理念、法律内容以及与其他相关法律法规间还存在诸多衔接问题。因此，我们在立法时需要从以人中心转向“人与自然和谐相处”，另外在加强生态法律文明建设的同时还必须强化环境执法，以及提升国民的环境资源法律保护方面的意识^[15]。还有孙佑海在《生态文明建设需要法治的推进》中认为法治具有规范性、民主性、权威性以及长期稳定性四个特征，在生态文明建设的过程中，我们必须始终坚持法治原则，大力推进生态文明法治和制度建设，最终实现美丽中国的建成^[16]。但是众多学者在主张大力推进生态环境法律法规的同时，顾钰民在《论生态文明制度建设》中认为要建设生态文明必须加快建立和完善相

关的法律制度,根据不同制度的性质和种类,立法机构和政府各职能部门要组织专门的队伍,对已有的制度进行完善,对还没有的制度要加快制定,有些制度可以边试点、边完善。但是法律制度建设是不可能一蹴而就的,只能是在实践中不断积累和完善,关键是要加快进行相关的制度实践,任何一种制度都有一个从不完善到完善的发展过程^[17]。因此,笔者认为在推进正式制度建设时,一定要稳中求进,切莫过急过快,否则只会适得其反造成生态环境的更大破坏。

六、非正式制度的引导和推广

非正式制度是指从未被人有意识设计过的规则,它是人们在长期的社会实践中无意识形成的行为准则,主要包括意识形态、价值信念、道德观念、风俗习惯等。相对于正式制度非正式制度最大的特点就是非强制性。非正式制度不仅可以辅助正式制度约束人们的行为,还可以降低正式制度的执行成本,因此建设生态文明非正式制度必不可少。首先,要加强生态道德的培养。夏光在《生态文明与制度创新》中认为推动道德文化制度,提高全社会的生态文明自觉行动能力。具体来说就是将生态价值观纳入社会主义核心价值体系,建立与完善环境保护的道德文化制度,目的就是要构造全社会环境保护的“自律体系”,形成持久的环保意识形态,广泛动员各种社会力量参与环境保护,增强保护环境的软实力^[18]。其次,加强生态理念的推广。刘丽红在《浅议生态文明建设的制度确立》中认为要通过各种各样的形式,大力宣传生态环保的知识与理念,使生态文明的理念深入每一个人的内心,并转化为人们在日常工作与生活中的自觉行动。要积极推动环境保护理念的进程,不断提升全民环保意识和生态意识,使全社会牢固的树立起生态文明观念,增强全民的生态责任意识与参与意识,并最终形成人与自然和谐相处的生产生活方式^[19]。另外郭庆海在《推进生态文明建设必须夯实制度基础》中也认为我国公民生态文明意识水平还处在较低级的状态,生态环境意识薄弱,公民对环境问题的重视程度、对生态文明建设的参与程度等均处于较低层次。生态文明理念为公民个体普遍接受需要一个相对长期的过程,制度供给在这个过程中作用至关重要^[20]。最后,加强全社会绿色消费观念的引导。胡守勇在《关于加强生态文明制度建设的14条建议》中认为社会公众绿色低碳生活方式的养成是推进生态

文明制度建设的最佳境界,首先要制定倡导绿色低碳生活方式的政策体系,其次要通过典型示范推广绿色低碳的生活方式,最后要将绿色低碳生活方式纳入国民教育^[21]。

七、生态文明的实现路径

有了生态文明制度如何把这些制度融入到生态文明建设的全过程是我国最终实现生态文明的关键。众多学者认为制度的实施远比制度的建设更为重要,因为如果“有法”但是却“不依”不仅会影响制度的权威性,将会使制度形同虚设最终起不到相应的制度保障作用。在法治方面孙佑海在《生态文明建设需要法治的推进》中指出必须运用进一步科学立法、进一步严格执法、进一步强化公正司法、进一步促进全民守法以及提高领导干部运用法治思维和法治方式的能力这五个方面的力量推进生态文明建设^[22]。在正式制度与非正式制度的相互作用方面邱跃华、彭福扬在《制度逻辑下生态文明建设的制度效能》中认为生态文明的实现需要正式制度与非正式制度的相互契合与转化,充分发挥了它们规范约束、激励引导的制度效能,减小了生态文明建设阻力,降低了生态文明变迁成本,为生态文明建设奠定了完备的制度基础,从而加快推进了我国生态文明建设进程^[23]。其他方面如黄晓云在《从制度上保障生态文明建设》中指出我国生态文明制度建设中,存在实施机制滞后于制度安排的问题,我们应从提升生态文明制度安排的决策水平、加强生态文明制度安排的执行水平和力度以及适当调整正式制度与非正式制度的组合三个方面完善生态文明的实施机制,以提高生态文明制度安排的实效^[24]。赵建军在《加快推进生态文明制度建设》中认为生态文明制度建设是一个宏大而且系统的工程,需要动员和整合全社会的力量共同推进;要把生态文明建设作为落实科学发展观的战略任务融入各级政府的决策、评价、考核之中;要把生态文明建设作为世纪工程、基础文明建设来实施;要实施教育优先、规划优先、补偿优先三大战略;着力实现从现代化到生态现代化的发展方式、消费方式、管理方式、创新方式四大转变^[25]。

总而言之,自从十八大召开之后学术界对于生态文明制度的研究就呈现出井喷之势,在取得明显进展的同时也存在着明显不足。就进展而言,首先,学术界从不同的角度研究生态文明制度的建设,取得了丰硕的成果,呈现出百花齐放百家争鸣的局

面,为进一步更加深入的研究生态文明制度奠定了基础。其次,学界对于生态文明制度建设的研究更为具体化,这些研究成果为我国建设生态文明制度提供了有力的借鉴。最后,研究的深度有了明显的提高,突破了过去保护生态环境仅仅依靠法律保护的陈旧观念,而是需要从政治、经济、文化以及社会等众多方面来共同建设生态文明。就不足而言,学者们对于构建生态文明制度的研究主要集中在具体制度,而对于生态文明制度的基本制度和根本制度的研究较为薄弱,仅见郇庆治的《论我国生态

文明建设中的制度创新》、沈满洪的《生态文明制度的构建和优化选择》、顾钰民的《论生态文明制度建设》以及钟茂初的《有关生态文明建设的若干理论认识及制度主张》等几篇论文。建设生态文明不仅是五位一体总布局中的重要组成部分,还关系中国特色社会主义的前进方向,因此建设生态文明必须需要相应的更为宏观的制度建设,以确保顺利实现建设美丽中国、走向社会主义生态文明新时代的宏伟目标。

参 考 文 献

- [1] 郇庆治. 论我国生态文明建设中的制度创新[J]. 学习论坛,2013(8):48.
- [2] 夏光. 生态文明与制度创新[J]. 理论视野,2013(1):15-17.
- [3] 沈满洪. 生态文明制度的构建和优化选择[J]. 环境经济,2012(12):18-20.
- [4] (德)马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第20卷[M]. 北京:人民出版社,1971:521.
- [5] 孙洪坤,韩露. 生态文明建设的制度体系[J]. 环境保护与循环经济,2013(1):13-16.
- [6] 张春华. 中国生态文明制度建设的路径分析[J]. 当代世界与社会主义,2013(2):28-29.
- [7] 周冯琦. 生态文明重在制度建设[N]. 中国社会科学报,2013-10-9(3).
- [8] 孙洪坤,韩露. 生态文明建设的制度体系[J]. 环境保护与循环经济,2013(1):15-17.
- [9] 杨伟民. 建立系统完整的生态文明制度体系[N]. 光明日报,2013-11-23(4).
- [10] 张劲松. 生态文明十大制度建设论[J]. 行政论坛,2013(2):5-9.
- [11] 陈剑. 生态文明建设应突出制度安排[J]. 理论参考,2013(2):59-60.
- [12] 刘丽红. 浅议生态文明建设的制度确立[J]. 企业经济,2013(4):158-161.
- [13] 赵建军. 加快推进生态文明制度建设[N]. 光明日报,2012-12-25(3).
- [14] 邱跃华,彭福扬. 制度逻辑下生态文明建设的制度效能[J]. 湖南大学学报:社会科学版,2013(5):122-123.
- [15] 何勤华,顾盈颖. 完善生态文明建设中的法律保障体系[N]. 中国社会科学报,2013-9-18(5).
- [16] 孙佑海. 生态文明建设需要法治的推进[J]. 中国地质大学学报:社会科学版,2013(1):11-12.
- [17] 顾钰民. 论生态文明制度建设[J]. 福建论坛:人文社会科学版,2013(6):169-172.
- [18] 夏光. 生态文明与制度创新[J]. 理论视野,2013(1):18-21.
- [19] 刘丽红. 浅议生态文明建设的制度确立[J]. 企业经济,2013(4):158-162.
- [20] 郭庆海. 推进生态文明建设必须夯实制度基础[J]. 新长征,2013(1):37-41.
- [21] 胡守勇. 关于加强生态文明制度建设的14条建议[J]. 重庆社会科学,2012(12):109-110.
- [22] 孙佑海. 生态文明建设需要法治的推进[J]. 中国地质大学学报:社会科学版,2013(1):13-14.
- [23] 邱跃华,彭福扬. 制度逻辑下生态文明建设的制度效能[J]. 湖南大学学报:社会科学版,2013(5):124-126.
- [24] 黄晓云. 从制度上保障生态文明建设[J]. 绿叶,2013(21):33-35.
- [25] 赵建军. 加快推进生态文明制度建设[N]. 光明日报,2012-12-25(5).