

DOI:10.15918/j.jbitss1009-3370.2017.0706

绿色治理:变迁逻辑、政策反思与展望 ——基于 1978—2016 年政策文本分析

冉连

(四川大学 公共管理学院, 成都 610064)

摘 要: 绿色治理在中国生态文明建设中具有现实的正当性、必要性与可能性。以 1978—2016 年这 38 年间中国党代会报告、国务院政府工作报告、国民经济与社会发展的五年计划(规划)等政策文本为样本,运用内容分析法、批评话语分析法对中国改革开放 30 多年的绿色治理政策文本进行检视,分析和梳理中国绿色治理政策的发展阶段、时代特征与变迁逻辑。分析结果发现:中国绿色治理政策的变迁经历了一个较为曲折的历程:从价值取向来看,中国绿色治理政策经历了“效率(经济发展)优先—兼顾效率与公平—公平优先”的价值转换;从时间序列来看,中国绿色治理政策可以划分为 1978—2002 年、2003—2011 年、2012—2016 年 3 个时间阶段;从政策内容来看,中国绿色治理政策经历了“浅绿化”的环境保护、“深绿化”的环境(生态)治理、“泛绿化”的生态文明建设的内容转变。通过政策反思发现,中国绿色治理政策呈现价值理性与技术理性的双重匮乏。未来只有不断推动中国绿色治理政策的民主化、法治化与协调化进程,才能最终将中国生态文明建设奠基于坚实的制度基础之上。

关键词: 绿色治理; 生态文明; 绿色发展; 绿色政策体系

中图分类号: X321

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2017)06-0009-09

“文献文字的自然分布状态,携有语言的大量信息”^[1],在中国绿色治理政策文本形成过程中,不同的政策文本往往显性或隐性地蕴含了绿色治理所表达的实质内容。绿色治理政策文本不仅承载了国家(政府)绿色治理诸多相关信息,而且也深刻蕴含了国家(政府)绿色治理的主要价值观。改革开放以来,中国绿色治理理念与实践均发生了重大的变化,本文对中国改革开放 30 多年的绿色治理政策文本进行了全面的梳理、比较与分析,并在此基础上对中国绿色治理政策进行反思与展望,这对于进一步推动中国生态文明建设具有十分重要的意义。

一、问题的提出:政策文本分析的必要性

21 世纪初,党和国家开始顺应全球生态环境保护的大趋势,不仅在经济方面大力发展低碳经济,在政治上也开始推动绿色政治的转型,提出了一系列绿色治理理念,建立了相应的绿色治理体制,并制定了一系列绿色治理政策。在当前生态文明建设的初级阶段,绿色治理主要是指政府引导各社会主体对生态环境问题的共同治理过程。绿色治理作为经济社会发展的基本价值取向和政府的重要政策目标,并非是一个崭新的概念,中国古代对于生态环境的保护的思想早已有之。如荀子所言:“草木荣华滋硕之时则斧斤不入山林,不夭其生,不绝其长也;黿鼉、鱼鳖、鳅鳝孕别之时,罔罟、毒药不入泽,不夭其生,不绝其长也。”^[2]《吕氏春秋》中指出:“竭泽而渔,岂不获得?而明年无鱼;焚藪而田,岂不获得?而明年无兽。”这些关于对自然要取之以时、取之有度的思想,为绿色治理提供了重要的思想基础。德国的乌尔里希·贝克的“生态启蒙理论”“风险社会理论”以及英国吉登斯的“现代性反思理论”“政治生态的设想”都为绿色治理的研究提供了思想渊源参考与理论基础支撑。同时西方学者在绿色政治理论与实践的基础上对绿色治理政策也进行了一系列的研究,如 Pieraccini M(2015)^[3]、Birnbau S(2016)^[4]、Lenschow A(2016)^[5]、Lyhne I(2016)^[6]、Tews K(2017)^[7]、Coffey B(2016)^[8]、Kochskämper E(2016)^[9]、Nilsson A(2016)^[10]等学者通过实证研究对绿色治理的有效参与、合作治理、治理模式、政策评估、政策工具、决策方式、政策制定、政策价值导向等方面进行了丰富的探讨,这为绿色治理研究兴起奠定了坚实的基础。

收稿日期: 2017-04-04

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题委托项目“2016 年度中国县级政府绿色治理体系构建与质量测评研究”(16JZDW019)

作者简介: 冉连(1987—),男,博士研究生,E-mail:ranlianbrad@163.com

中国自20世纪70年代末实行改革开放政策以来,经济发展取得了令世界瞩目的成就,一跃成为世界第二大经济体。但是中国在经济的发展过程中积累了许多生态环境问题,这些问题已经成为中国当前经济社会发展明显的“短板”,各类环境污染呈高发态势,成为民生之患、民心之痛。面对这一问题中国政府以“可持续发展战略”“科学发展观”“两型社会建设”“生态文明建设”“绿色发展”等战略主动应对,在顶层设计、制度配套、政策制定与执行等方面均作出了系统的部署,以推动生态文明建设,从而实现“人民富裕、国家强盛、中国美丽”的目标,进而实现中华民族永续发展的宏愿。当前在中国政治实践中已经初步提出了“绿色治理”的概念,这在中国的党代会报告、政府工作报告、国家的五年规划中也有所体现。那么如何对中国以往关于绿色治理的工作绩效进行评价,如何准确把握中国当前绿色治理的整体现状,就成为进一步深化中国生态文明建设的重要前提。当前学界对绿色治理研究的成果颇为丰富。从研究内容来看,有诸如杨立华(2014)^[10]、翟坤周(2016)^[11]、廖小东(2016)^[12]等学者直接对绿色治理的概念、演变逻辑、基本框架、机制以及区域实践进行了探讨。也有诸如周宏春(2009)^[13]、俞海滨(2010)^[14]、王蔚(2011)^[15]等学者从环境政策梳理的角度对中国环境保护政策的理念、目标、措施、工具等方面的演变历程进行了探究;从研究方法来看,学界定性与定量研究的成果也不少,詹前涌(2000)^[16]、蒙肖莲等(2005)^[17]、杜宇(2009)^[18]等学者运用模糊层次决策法、数学模型分析法、层次分析法等定量分析方法对环境问题评价方面进行了探讨;李万新(2008)^[19]、任丙强(2013)^[20]、李伟伟(2014)^[21]等学者运用规范的定性分析方法对环境政策的工具、选择、问题、对策进行了深入分析。但是以上研究成果存在如下不足之处:一是在研究视角方面,国内关于绿色治理政策的研究主要从现实问题分析、案例分析、域外经验借鉴等视角来分析绿色治理政策,未能从政策文本梳理的视角来探讨绿色治理政策;二是从研究内容来看,虽然国内诸多学者对中国绿色治理政策的理念、价值、制度、发展历程进行了探讨,但是许多研究仅仅止步于基本政策问题的描述与简要分析,缺乏在现有政策问题分析基础之上的深刻反思与未来展望等相关内容的分析;三是从研究方法上来看,国内关于绿色治理的研究方法十分丰富,既有定量的研究也有定性的研究,但是定量的方法更多注重在某一环境问题的监测与评价方面,缺乏整体性价值导向,而定性研究方法则多注重规范的理论问题的分析,缺乏在扎实数据统计基础上,运用内容分析方法与批判性话语分析方法对政策文本进行分析的成果。因此,基于以上研究的不足之处,本文的研究问题主要是如何通过有效政策文本的分析,在反思政策得失的基础上提出优化中国绿色治理政策制定以及学界未来研究方向的建议。这就需要在运用扎实的数据统计与规范研究设计的基础上,对国家重大政策文本进行系统梳理和提炼改革开放以来中国绿色治理政策的主要制度变迁逻辑、重点领域内容、主要阶段性特征,并对中国绿色治理政策的演变与发展进行反思与展望,以期能够对中国绿色治理政策制定与学术研究提供一定的参考。

二、研究设计:文本选择、研究方法与技术路线

话语分析的引入为我们展示了一个较为理想的公共政策认知平台,外在的话语符号——主要是文本作为政策话语活动的记录,向我们提供了一个可以直接进行科学分析的对象,透过“文本的记忆”,我们或可进入文本背后的过程^[22]。本文通过对中国改革开放30多年以来关于绿色治理的相关政策进行文本内容分析,从而把握中国绿色治理政策的变迁轨迹,这就需要科学的研究思路与方法来指导本研究的开展。

(一) 文本选择

本文基于定量研究的可操作性考虑,将政策文本的样本主要限定在中央层面的政策文本范畴,主要包括宪法、党的重大报告、五年规划、政府工作报告等4种政策文本类型。宪法作为国家治国安邦的根本性总法,是绿色治理政策研究的重要文本。限于本文研究主题,本研究的宪法文本主要是指宪法法典。全国党代会报告是中国共产党的理论旗帜、政治宣言和行动纲领的集中体现,它反映了一定历史时期内中国共产党的认识水平、价值取向和任务目标,也是中国绿色治理的重要政策文本。因此,本文将党的十一大到十八大(包括期间相关的各届代表大会)期间的共计13个党代会报告作为研究对象。中国改革开放从1981年的六五计划(规划)开始到2016年的十三五规划,已经先后经历了8个五年规划的实施,这些规划作为中国改革开放以来的国家战略发展规划,从整体上展现了中国绿色治理政策演变的发展轨迹。而中国国务院政府工作报告既包括政府对过去一年关于政治、经济、社会、文化、生态方面的施政总结,也包含了未来一年政府的施政方向与工作安排。这一具有法定效力的政策文本对于研究中国绿色治理政策的渐进演化具有十分重要

的参考价值,本研究选定1978—2016年共计38年的政府工作报告作为本文的研究对象。

基于样本的完整性,本文还将绿色治理各领域的相关重要会议成果及具有重要影响的法律文件纳入文本研究范围,中国改革开放以来召开的重大环保会议以及发布的关于环境保护的重要法律法规等文件对中国绿色治理政策的变迁产生了重大的影响。因此,有必要将这些重要文件纳入政策文本分析对象的范畴。

(二)研究方法

基于研究需要,本文主要拟采取内容分析法、批评话语分析法两种研究方法。

内容分析法(Content Analysis Method)。内容分析法是一种对文献内容进行定量分析的文献分析方法。它采取从文献资料中找出必然能反映文献内容的一定本质而又易于计数的特征、特点与属性(例如使用一定术语的频率就是这种特征),把文献资料转换为用数量表示的资料。这样,质的内容就变成可以测量的、可以进行精确的数量运算的内容,其分析的结果在相当大的程度上是客观的。本研究通过内容分析法对绿色治理政策内容进行客观、系统与量化的描述,适合于对绿色治理政策的关键词做定量研究,从而解释绿色治理政策的历史变迁与重要特征。

批评话语分析法(Critical Discourse Analysis Method)。批评话语分析法兴起于20世纪90年代,其主要以报纸、电视等媒体文件作为话语材料来进行批判性分析,从而揭示文本背后所体现的语言、权力与意识形态之间的关系。本文基于批判话语分析方法,对绿色治理的相关政策文本进行多维度分析,从微观层面剖析绿色治理相关政策的语言结构,从宏观面对中国绿色治理相关政策变迁的社会历史语境进行内容、结构、意义等方面的解读。

(三)技术路线

本文的技术路线主要分为以下3个步骤:首先,通过政策类型学的方法对绿色治理政策价值的类型与内容进行归类,并在信息提炼与归纳的基础上进行相应的概念总结;其次,以收集各类政策样本为研究对象,按照时间序列对每一类政策文本进行逐一分析,将政策文本归类到不同价值类型及其内容中去,并利用词频统计软件对相关的关键词进行频数统计与比较;最后,在整理相应统计数据基础上,结合相应时代背景,通过对比分析来廓清中国绿色治理政策的时代特征、发展阶段,梳理出中国绿色治理相关政策的变迁逻辑。

三、政策回顾:从“浅绿化”政策到“深绿化”政策再到“泛绿化”政策

通过政策文本分析可以看出,中国绿色治理政策在党的执政理念、经济社会发展转型的共同作用下,经历了一个较为曲折的变迁历程。从价值取向来看,绿色治理政策经历了“效率(经济发展)优先—兼顾效率与公平—公平优先”的转换;从时间序列来看,中国绿色治理政策可以划分为1978—2002年、2003—2011年、2012—2016年3个阶段;从政策内容来看中国绿色治理政策经历了“浅绿化”的环境保护、“深绿化”的环境(生态)治理、“泛绿化”的生态文明建设的内容与转换。

(一)1978—2002年的绿色治理政策

该阶段政策文本主要包括1978年与1982年的2个《宪法》文本;包含党的十一届三中全会、十二大、十三大、十四大、十五大5个党代会报告;六五计划、七五计划、八五计划、九五计划、十五计划5个五年规划文本;1978—2002年24个国务院政府工作报告。这一时期的中国刚刚推行以经济建设为中心的改革开放战略,绿色治理政策主要服从于国家经济发展需要。因此,关于绿色治理的政策呈现明显“浅绿化”特征,亦即绿色治理政策的制定与执行主要置于经济发展的考虑之下,许多绿色治理政策并不绿色,绿色治理政策中的绿色因素更多地被经济优先发展的因素所湮没。根据对不同政策文本中的词频统计发现(如表1所示),在各种政策文本中“经济”与“发展”两词的出现频率非常高,而相比较而言关于“环境”的关键词出现的频率相对则非常低,这些信息传递出在1978—2002年间中国绿色治理政策的基本特征与运作逻辑。

第一,“发展优先、注重效率”的功利主义绿色治理价值观。这一时期国家的主要精力集中在经济发展方面,这使得绿色治理政策明显地具有浓厚的经济发展色彩,绿色治理政策主要是经济发展的工具,服务并服从于国家经济发展的大局,经济发展与效率优先成为决策者的决策导向,这就使得这一时期的绿色治理政策具有明显的功利主义倾向。这一时期,国家主要精力在于全力发展国民经济,各类政策文本仅简要地强调在经济发展过程中注重对环境的保护,如党的十三大报告指出:“在推进经济建设的同时,要大力保护和合

本文主要运用教育部语言文字应用研究所计算语言学研究室的字词频率统计软件进行政策文本的关键词词频统计。

理利用各种自然资源,努力开展对环境污染的
综合治理,加强生态环境的保护。”党的十四大报告
全文关于“经济发展”一词出现 250 次,关于环境
的词汇则仅出现了 5 次。党的十五大关于经济发
展的词汇出现了 272 次,而关于环境保护的词汇
仅仅出现了 5 次。在五年规划方面,如六五计划

关于“经济发展”一词出现了 261 次,而关于环境的词汇仅仅出现了 5 次,并强调中国在六五计划期间主要
“加强环境保护,制止环境污染的进一步发展,并使一些重点地区的环境状况有所改善。”九五计划关于“经
济发展”一词出现了 282 次,而关于环境的词汇仅出现了 15 次,并强调“坚持经济建设、城乡建设与环境建
设同步规划、同步实施、同步发展。所有建设项目都要有环境保护规划和要求,特别要加强工业污染控制和
治理”。在政府工作报告方面,关于绿色治理的政策多注重在解决发展过程中对环境问题的控制与事后的处
理。通过整理这一时期 24 年的政府工作报告发现关于“经济发展”的词汇一共出现了 4 585 次,而关于“环
境(生态)”的词汇仅出现了 191 次,这表明了这一时期中国政府对环境问题的重视力度还不够,诸多绿色治
理政策在经济发展过程中处于“边缘化”地位,且呈现末端治理特征。

第二,“命令-控制手段为主,经济手段为辅”的绿色治理政策工具运用观。在中国改革开放初期,由于市
场经济发育不健全,社会力量不足,环境保护的职责主要落在政府的身上。因此,这一时期的绿色治理政策
工具较为单一,主要以政府的“命令-控制”手段为主,“市场经济”手段为辅。如中国政府 1979 年实行的污染
物排放标准,1980 年实行的关停污染企业的规定,1986 年实施的“三同时”制度。《中华人民共和国国民经
济与社会发展第九个五年计划》明确提出“到 2000 年,力争使环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本的
控制,部分地区与城市的环境质量能够得到改善,并创造条件实施污染物排放总量控制。”1998 年,国务院
颁布了《建设项目环境保护管理条例》,作为建设项目环境管理的第一个行政法规,对环境影响评价作了全
面详细明确的规定。与此同时,政府除了实行“命令-控制”型的环境政策工具之外还辅助实行了市场经济
的环境政策工具,如中国在六五计划期间实行的补贴(1982 年)、税收优惠(1984 年)、排污许可证交易(1985
年),七五期间实行的水资源与矿产资源税(1986 年),八五期间实行的污水处理设施使用费(1993 年),九五
期间实行的对污染企业的贷款限制(1996 年),等等。总体而言,在这一时期政府的绿色治理政策工具较为
单一,主要以“命令-控制型”政策工具为主,这种政策工具在解决污染问题、改善环境质量方面起到了显著
的效果,但是成本太高、缺乏灵活性、效率低下,无法应对日益复杂的环境与经济社会形势。

第三,“单一理性发展”转向“复合全面发展”的绿色治理发展观。在这一时期中国主要践行以功利主义
的基本价值导向的“单一理性发展观”,片面认为经济发展就是 GDP 的增长,政府在政策制定过程中很少考
虑到经济发展对生态环境的影响,这就使得资源加速枯竭,环境急剧恶化。在此形势下,中国政府在经济发
展中开始反思环境问题,并在这一时期注重用复合全面发展观来推动绿色治理政策的制定。复合全面发
展观强调在经济发展中应注重对环境的保护,认识到了解决发展与环境之间的相互关系,要求政府决策既要
考虑经济效益,更要考虑社会效益与环境效益^[23]。党的十三大报告明确指出:“在推进经济建设的同时,要
大力保护和合理利用各种自然资源,努力开展对环境污染的综合治理,加强生态环境的保护,把经济效益、社
会效益和环境效益很好地结合起来。”《中华人民共和国国民经济和社会发展规划和“八五”计划》明确
提出“积极治理环境污染,明确环境保护的责任范围,实行经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步
实施、同步发展的方针,使环境保护与国民经济和社会发展相协调。”2001 年政府工作报告指出:“要高度
重视和认真解决人口、资源和生态环境问题,进一步实施可持续发展战略,推动经济、社会、生态环境协调
发展。”由此可以看出,中国在由“单一理性发展”向“复合全面发展”的绿色治理政策制定观转变过程中更加注
重对环境效益考量,对公众的环境权利与环境利益的考量也开始纳入到政府环境决策的议程之中。

(二)2003—2011 年的绿色治理政策

在这一阶段,主要的政策文本包括党的十六大、十七大 2 个党代会报告;十一五规划文本;2003—2011

表 1 1978—2002 年的绿色治理政策文本的词频统计

文本类型	关键词频次统计		
	经济	发展	环境
党代会报告本文(1978—2002 年)	409	524	16
五年规划文本(1978—2002 年)	550	780	71
政府工作报告文本(1978—2002 年)	1 932	2 653	191

本文中关于“环境”的词频统计主要是涉及“环境(生态)保护”方面,笔者剔除了政策文本里面关于社会环境、经济环境、市场环境等词。
《中华人民共和国环境保护法》总结了实行“三同时”制度的经验,在第 26 条中规定:“建设项目中防治污染的设施,必须与主体工程同
时设计、同时施工、同时投产使用。”

年9个国务院政府工作报告文本。在新的经济社会背景下中国绿色治理政策的价值导向、评价标准发生了很大的变化。从政策文本的内容与时间序列分析来看,进入21世纪以后,中国绿色治理政策话语中“科学发展”“可持续发展”

表2 2003—2011年的绿色治理政策文本的词频统计

文本类型	关键词频次统计			
	环境	生态	科学发展	可持续发展
党代会报告本文(2003—2011年)	105	54	83	10
五年规划文本(2003—2011年)	102	37	9	7
政府工作报告文本(2003—2011年)	147	51	191	19

“生态”“环境”等词出现频率有所上升(如表2所示),这一时期科学发展观的提出、“两型”社会建设以及生态文明理念的提出,表明中国经济发展更趋于多元理性,开始将生态环境问题作为国家可持续发展的战略问题来看待。因此,这一时期中国绿色治理政策制定和实施更加科学、合理,经济发展与代际公平的生态环境治理被放在了同等的战略高度,绿色治理政策更趋“深绿化”。

第一,兼顾“经济发展效率”与“环境代际公平”的科学可持续发展的绿色治理政策的价值观。这一时期中国提出了可持续发展观、科学发展观、两型社会以及生态文明建设的绿色治理理念,这表明中国生态环境保护的战略地位在逐步提升,经济发展不能仅仅追求GDP的增长,更要考虑到生态平衡问题与代际公平的可持续发展问题。为此,党的十六大明确提出了将“提升可持续发展能力,改善生态环境,提高资源利用效率,从而促进生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展之路”作为全面建设小康社会的重要目标之一;党的十六届三中全会明确提出“科学发展观就是要坚持以人为本,实现全面、协调与可持续发展,从而真正统筹人与自然和谐发展”;党的十六届五中全会强调“要将资源节约型社会、环境友好型社会作为国民经济与社会发展的一项长期的战略任务”;同时,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》用专门的篇幅进一步强调“落实节约资源和保护环境基本国策,建设低投入、高产出,低消耗、少排放,能循环、可持续发展的国民经济体系和资源节约型、环境友好型社会。”2003—2011年的政府工作报告也明确强调:“要增强全社会生态文明观念,节约资源和保护环境要一代一代人持之以恒地进行下去,坚持走可持续发展道路,促进经济发展与人口、资源、环境相协调,提高发展的全面性、协调性和可持续性,从而走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。”至此,中国兼顾“经济发展效率”与“环境代际公平”的科学、可持续发展的绿色治理政策观初步形成。

第二,逐步形成了“市场性工具”与“自愿性工具”相结合的绿色治理政策工具的运用观。这一时期,中国绿色治理政策工具由具有“命令—控制”特征的规制性工具为主逐步转为对市场性工具以及自愿性工具相结合的绿色治理政策工具的综合运用,市场性工具与自愿性工具的运用意味着政府对绿色治理的全面主导性逐渐减弱,市场与社会力量在推动绿色治理方面的作用越来越大。市场性工具主要包括用者付费、环境税费、交易许可证与排污权等。如2003年国务院等相关部门先后发布了《排污费征收使用管理条例》《排污费资金收缴使用管理办法》,完善和规范了中国排污收费制度;2007年中国第一个排污权交易中心在浙江嘉兴成立,这标志着中国排污交易逐步走向制度化、规范化与国际化。自愿性工具主要包括环境信息公开、环境标志、公众参与等。如2008年的《环境信息公开办法(试行)》明确强调:“政府必须及时主动公开环境保护法律、法规、规章、标准及其他规范性文件,环境保护规划、环境质量状况,环境统计和环境调查信息,突发环境事件的应急预案、预报、发生和处置情况等17大类信息。”2007年的《环境标志产品保障措施指南(试行)》对环境标志的具体内容进行了详细的规定与说明。2003年以及2006年的《环境影响评价审查专家库管理办法》《环境影响评价公众参与暂行办法》明确规定了专家、公众、社会组织参与环境保护的范围、程序、方式以及期限。这表明中国正在改变政府主导的规制性绿色治理政策工具的使用,转而综合运用市场性与自愿性工具来发挥市场与社会力量的作用。

第三,从“复合理性发展”向“战略理性发展”转变的绿色治理发展观。复合理性发展的绿色治理政策观从战术上明确了经济效益、环境效益以及社会效益三者密切的关系,而绿色治理政策的战略理性发展观,则从国家发展战略的视角明确地将绿色治理政策上升到“代际公平”的科学发展与可持续发展的战略高度,这表明中国绿色治理政策制定的“战略理性发展观”已经初步形成。2003年党中央正式提出了国家发展的新战略—科学发展观,科学发展观在可持续发展战略的基础上更加强调以人为本、全面、协调与可持续发展,这表明了中国环境与发展战略的重大转型;党的十七大将科学发展上升到中国特色社会主义理论体系的战略高度;党的十七大报告明确提出了“建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增

长方式、消费模式”。同时,2008 年政府工作报告明确提出在推动资源节约型、环境友好型社会建设过程中要在全社会树立“生态文明”的观念。这表明中国已经开始从“工业文明”向“生态文明”转型,生态文明建设已经提高到了国家发展战略的高度。

(三)2012—2016 年的绿色治理政策

在该阶段,政策文本主要包括党的十八大、十八届三中、四中、五中全会 4 个党代会报告文本;十二五规划、十三五规划 2 个五年规划文本;2012—2016 年间 5 个国务院政府工作报告。党的十八大过后中国生态文明建设上升到前所未有的新高度,党和国家开始将生态文明建设融入到政治、经济、社会、文化建设的全过程之中。中国绿色治理政策已经开始贯穿至国家治理的全过程,这表明中国“深绿化”的绿色治理政策开始向“泛绿化”的绿色治理政策转变。这一时期“生态”“绿色”一词出现的频率较高(如表 3 所示),甚至在五年规划文本中“生态”一词已经远超“环境”一词在规划文本中的地位,这表明中国已经在这一阶段全面开启了生态文明建设的新时期。

第一,“绿色发展主导,生态公平优先”的绿色治理政策价值观。在此阶段,中国进入了生态文明建设新时期,明确了“生态环境就是生产力,保护生态环境就是发展生产力”的价值导向,并认为良好的生态环境是“最公平的公共产品”与“最普惠的民生福祉”。党的十八大报告独立成篇地论述了生态文明,并将生态文明作为“关系人民福祉与民族未来的长远大计。”党的十八届五中全会提出“绿色发展”的新理念,强调:“在为人民提供优质的生态产品的过程中坚持绿色富国与绿色惠民的发展导向,从而推动绿色的发展方式与生活方式,进而实现美丽中国的目标。”2013 年政府工作报告指出:“要坚持节约资源和保护环境的基本国策,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展”;2016 年政府工作报告明确强调“推动形成绿色生产生活方式,加快改善生态环境。坚持在发展中保护、在保护中发展,持续推进生态文明建设。”同时,习近平主席也多次强调“绿色发展”理念,并提出了“宁要绿水青山,不要金山银山”的绿色发展观。这表明中国已经开始形成了“绿色发展主导,生态公平优先”的绿色治理政策价值观。

第二,“命令控制型”“经济刺激型”以及“激励约束型”并重的绿色治理政策工具的运用观。这一时期中国在绿色治理政策工具使用方面综合运用了以行政手段为主的“命令-控制型”政策工具,以市场调节为重点的经济刺激型政策工具以及以政绩考核评价为基础的“激励约束型”政策工具,并突出以问题解决为导向的基本思路,综合治理生态环境问题。党的十八大报告明确提出在生态文明建设中要运用“完善耕地保护制度、水资源管理制度、健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度”等命令控制型政策。党的十八届三中全会明确强调“要完善对重点生态功能区的生态补偿机制,发展环保市场,推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度,建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制,推行环境污染第三方治理”等经济激励型政策工具的运用。党的十八届五中全会也强调“要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系以及政绩考核体系之中,同时还要建立领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核治理体系”等激励约束型政策工具的运用。这表明中国在新时期生态文明建设中已经初步形成了多元化、综合性的绿色治理政策工具体系。

第三,从“战略理性发展”上升到“命运共同体”的绿色治理发展观。党的十八大以后生态文明不仅是科学发展的战略问题,更是涉及到构筑绿色治理“命运共同体”的文明兴衰问题,这又将生态文明建设提升到了前所未有的高度,这是涉及到中华民族永续发展的大格局问题。正如习近平总书记所言:“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰”^[24]。党的十八大首次把生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局之中,并强调把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。党的十八届三中全会将建立系统完整的生态文明制度体系作为推进国家治理现代化以及实现中国梦的重要内容。同时,党的十八大以来,习近平总书记多次从生态文明建设的宏阔视野提出“山水林田湖是一个命运共同体”的论断,强调“人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。”这一绿色治理的“命运共同体理念”充分表明了环境利益的重要性,环境利益具有明显的公共性,其不仅强调环境代内正义也强调环境代际正义,是一个关于人类整体的、长远的可持续生存利

表 3 2012—2016 年的绿色治理政策文本的词频统计

文本类型	关键词频次统计		
	生态	绿色	环境
党代会报告文本(2012—2016 年)	106	57	175
五年规划文本(2012—2016 年)	170	24	94
政府工作报告文本(2012—2016 年)	55	15	73

益的重大问题,充分体现了“生命共同体”的绿色治理发展观。

四、政策反思:价值理性与技术理性的双重匮乏

纵观中国不同时期的绿色治理政策文本,可以看出中国绿色治理政策主要存在价值理性与技术理性双重匮乏的状况。在价值理性方面呈现出民主性与法治不足,具体表现为绿色治理政策文本制定主体呈现“强内部拍板”与“弱外部参与”,绿色治理政策文本的成果呈现“多理念与政策性”与“少法治与制度性”;在技术层面表现为绿色治理政策不够科学合理,具体表现在绿色治理政策文本的内涵呈现“强自然生态”与“弱政治、社会生态”,绿色治理的政策本文的内容呈现“强碎片化”与“弱整体性”。

(一)绿色治理政策文本的制定主体呈现“强内部拍板”与“弱外部参与”的特征

中国绿色治理政策长期以来形成了一种“行政主导,精英参与”的自上而下的输出模式,而忽视了公众等社会力量的参与,这就使得绿色治理政策制定过程的民主性不足。传统的专家与政府主导的政策制定模式已经陷入困境,当今社会系统的复杂性及各种不确定性要求社会系统各个要素互动起来,基层公民与社会组织应加入到政策制定的合作治理中来以面对社会的多种不确定性与复杂性^[25]。而中国在绿色治理政策制定过程政府长期处于绝对主导地位,绿色治理政策制定仅被看作是国家和政府的事,在绿色治理政策制定过程中单方面地强调政府内部自上而下的精英决策,而缺少公众与社会的参与。在当前中国生态文明建设中,社会公众仅仅是绿色治理政策的知情者与接受者,而不是主动参与者,环境利益诉求渠道明显匮乏,环境利益保障不足,这也使得环境群体性事件频频发生。缺少公众参与的绿色治理政策,必然使得政府自利与短视行为发生,从而产生“寻租”等“政府失灵”问题,进而影响生态文明建设进程。

(二)绿色治理政策文本的成果呈现“多理念与政策性”与“少法治与制度性”的特征

中国绿色治理政策本文的成果呈现具有明显的理念性与政策性的特征,具有法治与制度性的成果并不多。如在绿色治理政策文本中提到的“科学发展”“可持续发展”“资源节约型、环境友好型社会”“生态文明”“绿色发展”等概念更多是从宏观的理念性的视角来阐释,具有较强的政策性特征,还未形成制度化与法治化的绿色治理成果。同时,生态文明的建设已经与政治建设、经济建设、社会建设和文化建设并列,地位极其重要,但是中国还未将生态文明建设的理念与政策进一步法治化与制度化,要实现中国生态文明建设真正地“落地”,就必须将中国生态文明建设逐步制度化,而生态文明制度化建设则需要以法治化建设为支撑。从长远来看,理念与政策始终具有不稳定性与多变性的特征,而缺乏制度化与法治化的绿色治理很容易陷入传统的“无限状态”,使得中央的生态文明方针政策很难得到有效的贯彻。

(三)绿色治理政策文本的内涵呈现“强自然生态”与“弱政治、社会生态”的特征

从绿色治理政策本文的基本内涵来看,中国绿色治理主要是强调对自然生态的保护,也即是从经济学与环境学的视角强调加强对生态环境的治理,而很少从政治学与社会学角度考虑生态政治与社会生态问题。中国的环境问题背后有深层次的政治逻辑,中国的环境问题主要是在经济发展中所产生,而中国经济发展背后又有极强的政治意识形态指引。因此,归根结底中国的生态环境问题实质上是一个政治问题,政治与国家经济发展主义的结合使得环境问题愈演愈烈,当中国经济发展到一定程度,社会公平尤其是社会公众对环境的公平正义要求越来越强烈,政治又与社会相结合,强调对生态环境的保护,强调经济发展不能以牺牲环境为代价,注重保护公众的环境权益。由此可以看出,环境保护问题不单单是一个经济问题或者环境问题,其本质上是一个政治问题与社会问题,而中国绿色治理政策的文本内涵却未强调政治生态与社会生态在生态文明建设中的重要意义与价值。

(四)绿色治理政策文本的内容呈现“强碎片化”与“弱整体性”的特征

从政策文本可以看出中国绿色治理具有较强的“碎片化”特征,体现为绿色治理政策制定与执行的“条块分割”与部门之间“各自为政”,这些“弱整体性”的绿色治理政策大大地影响了中国绿色治理的公平与效率。改革开放以来,中国实行了中央与地方的分税制改革,这也使得中国绿色治理政策呈现“显碎片化”特征,具体表现在中央与地方政府、不同地方政府之间在激烈的竞争博弈关系中缺乏绿色治理的府际协作,加剧了中国绿色治理政策的碎片化。以环境保护法为例,中国的《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》等下位法之间呈现碎片化割裂的特征,以及下位法并没有在整体上遵循上位法的基本要旨。同时,中国许多的绿色治理都是实行部门性的环境保护,中央政府与地方政府部门以及地方政府部门之间在绿色治理

方面“各自为政”,这凸显了中国绿色治理政策“强碎片化”与“弱整体性”的特征。

五、未来展望:民主化、法治化、协调化

公共政策的科学化、民主化和法制化是中国政治体制改革及社会主义民主政治建设的一个基本任务或目标^[26]。近年来中国绿色治理虽然取得了较大的进展,但仍远未达到生态文明建设的改革目标,为实现生态文明建设更好地融入到政治、经济、社会、文化之中的政策目标,需要不断地推动中国绿色治理政策的民主化、法治化与协调化进程。

(一)推进绿色治理政策的民主化

绿色治理政策的民主化强调公民与社会组织积极参与到绿色治理政策的相关过程中来,公民与社会组织的参与已经成为现代绿色治理政策制定必不可少的重要组成部分,也成为提升政策公平与效率的有效途径。如果将绿色治理政策仅仅看作是政府单方面的行为过程,忽略公众与社会的参与,就可能导致公平与效率的双重缺失。随着环境问题的复杂性与系统性,少数政治精英以及权威者已经不能很好地把握社会公众的利益需求。因此,绿色治理政策的民主化关键在于公众与社会组织能否有效地在政策制定过程中通过“协商”的方式表达其利益诉求与意见。公民与社会组织的参与有助于改善中国公共绿色治理决策系统及其运行,提高绿色治理政策的制定和执行的质量,从而有效地推动生态文明建设的民主化进程。

(二)推进绿色治理政策法治化

绿色治理政策的法治化要求环境政策要“多一些法治与制度的要素,少一些理念与政策的考量”,要将绿色治理政策纳入法治的框架之内,视环境政策为环境法治的基本构成要素和新的“家庭成员”,而不是环境法治以外的事物或现象^[27]。当前中国正在全力推进生态文明建设,生态文明建设的法治化是中国绿色治理政策法治化的核心和关键,加强生态文明建设的法治化,能够使生态文明建设有法治精神作为引导,有良性规则制度作为依据,有法定的程序作为支撑,有科学民主的标准可以评价以及有严格的责任可以追究。同时,中国生态文明的建设已经与政治建设、经济建设、社会建设和文化建设并列,地位极其重要。所以生态文明建设的法治化首先应当让生态文明入宪,确立生态文明的宪法地位,从而在宪法的基础上构建生态文明建设的“宪法—法律—政策”系统化与立体化的制度体系,进而有效保障公民基本的环境权利与权益。

(三)推进绿色治理政策的协调化

当前中国生态文明建设要求有效地融入到政治、经济、文化、社会之中,这给中国绿色治理赋予了广泛而深厚的价值诉求,但是追求价值理性,并不意味着技术理性就不重要了,德国社会学家马克思·韦伯(Max Weber)曾经在普遍意义上分析过现代社会的理性观念,其指出:“现代社会由于工具理性(科学技术理性)与价值理性之间的失衡导致现代性问题的发生。”^[28]因此,而要实现绿色治理政策的协调化就必须要将绿色治理政策的价值理性与技术理性相统一起来。在价值理性方面,要进一步推动绿色治理价值内涵的扩展与升华,尤其是要注重从政治学与社会学的角度将中国生态文明建设从自然生态系统的“绿色”升华到政治生态与社会生态系统的“绿色”,从而升华生态文明建设的价值内涵;在技术理性方面要注重绿色治理政策的科学化,尤其在政策制定与执行方面的科学化,通过改革和完善绿色体制,创新绿色治理机制,从而提升中国绿色治理的水平与质量,进而有力推动中国生态文明建设的进程。

参考文献:

- [1] 范逢春. 建国以来基本公共服务均等化政策的回顾与反思:基于文本分析的视角[J]. 上海行政学院学报, 2016(1):46-57.
- [2] PIERACCINI M. Rethinking participation in environmental decision-making: epistemologies of marine conservation in south-east England[J]. Journal of Environmental Law, 2015(1):45-67.
- [3] BIRNBAUM S. Environmental co-governance, legitimacy, and the quest for compliance: when and why is stakeholder participation desirable?[J]. Journal of Environmental Policy & Planning, 2016(3):1-18.
- [4] LENSCHOW A, NEWIG J, CHALLIES E. Globalization's limits to the environmental state? integrating telecoupling into global environmental governance[J]. Environmental Politics, 2016(1):136-159.
- [5] LYHNE I, CASHMORE M, RUNHAAR H, et al. Quality control for environmental policy appraisal tools: an empirical investigation of relations between quality, quality control and effectiveness[J]. Journal of Environmental Policy & Planning, 2016(1):121-140.

- [6] TEWS K. The diffusion of different new environmental policy instruments[J]. *European Journal of Political Research*, 2017(4): 569–600.
- [7] COFFEY B. Unpacking the politics of natural capital and economic metaphors in environmental policy discourse[J]. *Environmental Politics*, 2016(2): 1–20.
- [8] KOCHSKÄMPER E, CHALLIES E, NEWIG J, et al. Participation for effective environmental governance? evidence from water framework directive implementation in Germany, Spain and the United Kingdom[J]. *Journal of Environmental Management*, 2016(181): 737–748.
- [9] NILSSON A, HANSLA A, HEILING J M, et al. Public acceptability towards environmental policy measures: value–matching appeals[J]. *Environmental Science & Policy*, 2016(4): 176–184.
- [10] 杨立华, 刘宏福. 绿色治理: 建设美丽中国的必由之路[J]. *中国行政管理*, 2014(11): 6–12.
- [11] 翟坤周. 经济绿色治理: 框架、载体及实施路径[J]. *福建论坛(人文社会科学版)*, 2016(9): 191–197.
- [12] 廖小东, 史军. 西部地区绿色治理的机制研究——以贵州为例[J]. *贵州财经大学学报*, 2016(5): 101–111.
- [13] 周宏春, 季曦. 改革开放三十年中国环境保护政策演变[J]. *南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)*, 2009(1): 31–40.
- [14] 俞海滨. 改革开放以来中国环境治理历程与展望[J]. *毛泽东邓小平理论研究*, 2010(12): 25–28.
- [15] 王蔚. 改革开放以来中国环境治理的理念、体制和政策[J]. *当代世界与社会主义*, 2011(4): 178–180.
- [16] 詹前涌. 层次模糊决策法及其在生态环境评价中的应用[J]. *系统工程理论与实践*, 2000(12): 133–136.
- [17] 蒙肖莲, 杜宽旗, 蔡淑琴. 环境政策问题分析模型研究[J]. *数量经济技术经济研究*, 2005(5): 79–88.
- [18] 杜宇, 刘俊昌. 生态文明建设评价指标体系研究[J]. *科学管理研究*, 2009(3): 60–63.
- [19] 李万新. 中国的环境监管与治理——理念、承诺、能力和赋权[J]. *公共行政评论*, 2008(5): 102–151.
- [20] 任丙强. 生态文明建设视角下的环境治理: 问题、挑战与对策[J]. *政治学研究*, 2013(5): 64–70.
- [21] 李伟伟. 中国环境政策的演变与政策工具分析[J]. *中国人口·资源与环境*, 2014(S2): 107–110.
- [22] 杨正联. 公共政策文本分析: 一个理论框架[J]. *理论与改革*, 2006(1): 24–26.
- [23] 张晓杰. 中国公众参与政府环境决策的政治机会结构研究[M]. 沈阳: 东北大学出版社, 2011: 120.
- [24] 习近平. 生态兴则文明兴; 推进生态建设打造绿色浙江[J]. *求是*, 2003(13): 42–44.
- [25] WAGNAAR H. Governance, complexity, and democratic participation: how citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline[J]. *The American Review of Public Administration*, 2007(1): 17–50.
- [26] 陈振明. 政策科学: 公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 441.
- [27] 肖金明. 中国环境法治的变革与转型[J]. *中国行政管理*, 2009(11): 19–22.
- [28] 王锬. 工具理性和价值理性: 理解韦伯的社会学思想[J]. *甘肃社会科学*, 2005(1): 120–122.

Green Governance: Change Logic, Policy Reflection and Prospecion

—Based on an Analysis of the Policy Texts(1978—2016)

RAN Lian

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

Abstract: Green governance in the construction of ecological civilization of China has the legitimacy, necessity and possibility of becoming a reality. Content analysis and critical discourse analysis were used to review green governance policy texts since the reform and opening up. It is found that green governance policy in China has experienced a more tortuous transformation process. From the perspective of value orientation, green governance policy has experienced the change from “giving priority to efficiency” to “giving due consideration to efficiency and fairness” and then to “give priority to fairness”. From the perspective of time series, green governance policy in China can be divided into three stages: 1978—2002, 2003—2011, and 2012—2016. In terms of the content of the policy, China’s green governance policy has presented content changes from “light green” of environmental protection, to “deep green” of environmental(ecological)governance, and then to “pan-green” of ecological civilization construction. At the same time, the green governance policy in our country presents the dual loss of value rationality and technology rationality. Only by constantly promoting democratization, legalization and harmonization of green governance policy will ecological civilization construction finally have a solid system foundation.

Key words: green governance; ecological civilization; green development; green policy system

[责任编辑:孟青]