

现代环境治理体系的系统性构建研究

方世南

(苏州大学马克思主义学院, 江苏 苏州 215006)

摘要: 党的二十大报告提出的“健全现代环境治理体系”的命题,是将问题意识和对策意识紧密结合起来的科学命题。要健全现代环境治理体系,需要高度重视现代环境治理体系的系统性构建问题。这是由现代环境问题的复杂性、现代环境治理的整体性、环境治理的系统性实践要求等所决定的。只有充分认识现代环境治理体系的系统性构建的重大价值,正视现代环境治理体系系统性构建的突出问题,努力把握现代环境治理体系系统性构建的实践路径,才能构建起科学精准、务实管用、效能显著、目标明确的现代环境治理体系。

关键词: 环境治理; 现代环境治理体系; 系统性构建

中图分类号: C93 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-3160(2024)04-0080-08

DOI:10.16479/j.cnki.cn43-1160/d.2024.04.008

党的二十大报告站在人与自然和谐共生的高度,将强烈的问题意识和对策意识紧密结合起来,提出了“健全现代环境治理体系”^[1]的科学命题。健全现代环境治理体系体现了推进生态环境保护必须注重制度建设这一基础性支撑力量、必须推动形成生态环境保护合力这一有效性实践路径、必须提升国家治理体系和治理能力现代化这一总体性内在要求。现代环境治理体系从其本意而言,就是一个由各种环境治理的制度要素在紧密联系中充分发挥出整体性功能的制度体系。而健全现代环境治理体系,就是要针对现代环境治理体系具有不系统不完备不协调的方面进行拾遗补缺和创新发展,促使其更具有系统性、完备性、协调性,从而能够最大限度地发挥出环境治理制度体系的整体性功能。

收稿日期: 2024-03-21

基金项目: 2023年度研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“基于‘制度—效能’转化的现代环境治理体系研究”(项目编号:23ZDA108);2023年度江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心生态环境厅基地第一批重点课题“习近平生态文明思想的新内涵和江苏新实践”(项目编号:2023001)

作者简介: 方世南,男,江苏张家港人,苏州大学马克思主义学院卓越学者特聘教授、博士生导师,苏州大学东吴智库首席专家,主要研究方向:马克思主义社会发展理论、习近平生态文明思想。

健全现代环境治理体系是一个复杂而宏大的系统性工程，需要在系统思维指导下予以整体性谋划和进行系统性构建。现代环境治理体系的系统性构建有着问题导向明确、实践指向清晰的基本要求，需要理清思路基础上的方法论自觉和实践论自觉。提出现代环境治理体系系统性构建的命题，是由当代生态环境问题的复杂性表现、现代环境治理的整体性特征和系统性实践要求所决定的。充分认识现代环境治理体系的系统性构建的重大价值，正视现代环境治理体系系统性构建过程中存在的突出问题，努力把握现代环境治理体系系统性构建的实践路径，对于构建科学精准、务实管用、效能显著、目标明确的现代环境治理体系，具有十分重大的理论意义和实践价值。

一、现代环境治理体系的系统性构建的重大价值

生态环境问题是一个典型的系统性问题，生态环境风险具有鲜明的系统性风险的特征，现代环境治理体系只有予以系统性构建，才能提高环境治理的针对性和实效性，不断提升环境治理体系和治理能力的现代化水平。现代环境治理体系作为制度体系建设的重要任务，是现代环境治理体系的认识者和实践者对现代环境治理的复杂性、长期性和系统性予以深刻认识、理性实践所提出的重大战略任务。现代环境治理体系的系统性构建的重大任务，是由现代环境治理问题的高度复杂性、现代环境风险的系统性和现代环境治理参与主体面临问题的共同性等多种复杂因素所决定的。

（一）现代环境治理体系的系统性构建是由现代环境问题有着普遍性联系和复杂性关系所决定的

生态环境问题是既涉及到人与自然关系又涉及到人与社会关系以及人与人关系的严重影响人类生存和发展的重大问题。生态环境问题也是一个超越民族、国家和地区界限而对全人类生存和发展产生重大影响的全球性问题。由生态环境引发的风险具有系统性风险的特征，如果预防和化解不力，会引发政治风险、经济风险、社会风险、文化风险等多种风险，从而形成集群式爆发的严重危险。现代环境治理体系的系统性构建的价值诉求就是为了预防和化解系统性风险而达到国家总体安全。

生态环境问题作为一个重大问题和全球性问题，随着工业化、城市化、现代化的迅猛发展而呈现出愈演愈烈的趋势。目前全球生态环境问题已经成为原生生态环境问题和次生生态环境问题紧密联结在一起而极易引发生态危机和生命危机一体化爆发的重大问题。原生生态环境问题，也称为第一生态环境问题，是以火山喷发、地震、洪涝、干旱、滑坡等现象出现的人与自然关系紧张的生态环境问题，而由人类的生产和生活活动所引起的生态系统破坏和环境污染的生态环境问题，是一种次生生态环境问题，也称为是第二生态环境问题。原生生态环境问题和次生生态环境问题的相互联系和相互作用，使这两个问题形成相互引发、交互作用的因果关系，在现实生活中很难将两者截然分开来予以认识和应对。目前波及全球性的气候变化、温室效应、臭氧层破坏、酸雨、土地沙漠化、森林和热带雨林减少、海洋污染、越境污染、野生物种减少、物种灭绝、土壤侵蚀等大范围的和全球性的生态环境危机，已经将原生生态环境问题和次生生态环境问题紧密联结

起来而成为交织并存、相互联动的重大生态环境问题群，严重威胁全人类生存和发展。现代生态环境问题的高度整体性联系和复杂性关系，都要求在环境治理中必须改变传统的经验思维、现象思维、线性思维的做法，要运用整体思维、辩证思维、理性思维，从现代生态环境问题 and 环境治理问题的高度整体性联系和复杂性关系出发，坚持客观第一性、主观第二性的原则，观察引发生态生态环境问题的各种因素之间的内在联系，在探索和尊重客观规律的基础上，将天时地利人和、环境治理的主体性和客体性、环境治理目标的近期性和长远性等要素综合起来思考，对现代环境治理体系予以综合性考量和系统性构建。

（二）现代环境治理体系的系统性构建是由现代环境风险有着系统性特征所决定的

现代环境治理体系的系统性构建的目标任务就是确保生态环境的系统性安全，并以这种系统性安全确保人的生命安全和国家总体安全。随着生态环境不安全引发人类生命不安全的风险社会的来临，自然生态系统和人类社会系统构成的生态风险和生命风险一体化形成的系统性风险已成为当代社会时刻潜伏着的一个巨大隐患。现代环境治理体系的系统性构建以人的生命安全和生态环境安全作为出发点和落脚点。德国著名社会学家乌尔里希·贝克在其著作《风险社会》《全球风险社会》等著作中，把当前的现代性认定为“风险社会”，其主要特征是，由于工业社会对生态环境的严重破坏，以及西方资本主义社会主导性的经济制度、法律制度和政治制度制造了一系列重大风险，而且参与了对风险真相的掩盖，人类正面临着越来越严重的生存危机。乌尔里希·贝克指出：“风险威胁的潜在阶段已经接近尾声了。不可见的危险正在变得可见。对自然的危害和破坏越来越清晰地冲击着我们的眼睛、耳朵和鼻子。”^[2] 乌尔里希·贝克认为，我们身处其中的社会都充斥着有组织的不负责任的态度，风险的制造者以风险的承受者为代价来保护自己的利益，这种现象更加令人不安。针对这种情况，乌尔里希·贝克提出了应对办法，就是必须推进一种既能够洞察到现代性中理性的困境，又能够以理性的精神来治疗这种困境的自反性现代化。乌尔里希·贝克希望在不触及资本主义制度的情况下用改良主义的方法走出风险社会的设想，这在实践中是根本难以奏效的。在社会主义国家，虽然具有共产党的领导、社会主义公有制等优势，与资本主义社会主导的经济制度、政治制度、法律制度、文化制度等有着本质差异，但是，由于全球性环境风险和国内环境风险的相互联系以及影响风险因素的多样性，也由于把握现代环境治理的内在本质和基本规律的特殊难度，提升生态环境治理的能力水平是一个在实践中不断发展的过程，因此，必须以统筹发展和安全的理念，认真分析各种风险源以及产生的原因，将各种风险综合起来研究，从制度体系设计的整体性以及防范和化解环境问题引发系统性风险的可能性着手，对现代环境治理体系予以系统性构建。

（三）现代环境治理体系的系统性构建是由现代环境治理主体有着共同性利益诉求所决定的

利益是将各类实践主体联结起来形成有着价值认同和价值共识的环境治理共同体的强大纽带。生态环境问题真正是天大的问题，直接影响人类的生存和发展，对于每个人

的利益都会产生直接或间接的影响。对于始终代表人民群众根本利益、切身利益和长期利益的党和政府来说,生态环境问题是直接关系到党和政府初心使命的重大政治问题,也是直接关系到人民生命安全、身体健康和生活品质的重大社会问题。重大政治问题和重大社会问题都不是抽象而空洞的问题,而是切实而具体的现实利益问题。一旦生态系统遭到破坏,生态平衡状态就会被打破,会出现资源枯竭、洪涝或干旱灾害以及沙尘暴频发等现象,对所有人的生产和生活都会产生不利影响,危害着人的生命安全和身体健康。生态环境恶化也极易引发政治危机风险、经济危机风险、文化危机风险、社会危机风险,形成影响国家总体安全的重大公共危机。现代环境治理的领导者和组织者是党和政府,必须发挥好党委领导、政府主导的作用,将建立健全环境治理的领导责任体系作为现代环境治理体系系统性构建的重中之重。现代环境治理是全社会的共同事业,必须大力弘扬共同体主义,以在全民价值认同基础上形成的价值共识促进共同体主义精神文化的培育,构成以企业为主体,调动社会组织和公众共同参与的现代环境治理队伍,推动形成企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系的整体性构建,通过大力落实好现代环境治理各类主体责任,大力提高市场主体和公众参与的积极性,形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、法治保障、科技支撑、多元参与、良性互动、务实管用、持续高效的现代环境治理体系。

二、现代环境治理体系的系统性构建存在的突出问题

随着环境治理的深入进行,构建现代环境治理体系的重大任务被列入我国推进治理体系和治理能力现代化建设重要内容之一的重要议程。2020年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际围绕建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系认真部署,抓好贯彻落实工作,目标是到2025年形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体系。全国各地的省委、省政府都围绕《关于构建现代环境治理体系的指导意见》下发了实施方案,根据上述七个方面的体系建设的要求进一步细化了具体措施,明确了目标任务,确保推进现代环境治理体系建设的重点工作能够尽快地落地落实见效。这几年来,尽管取得了一些成效,但是,在现代环境治理体系的系统性构建方面还存在着不容忽视的一些突出问题。

(一) 各项制度之间的关联性和协同性关系不紧,影响环境治理体系的整体性功能

现代环境治理体系追求的是整体性构建和整体性功能的发挥。为此设置的环境治理体系目的性也很明确。从表面上看,我国的环境治理体系完整而严密,环境治理机构也十分齐全,生态环境部门、自然资源部门、水资源部门、林业部门、农业部门、污染控制部门、污染监察部门等都有较为庞大的环境治理队伍,职责具体,分工明确,任务清晰,覆盖面广泛。但是,在环境治理实践中却存在着政出多门而忽视交流沟通,各自为政而疏于通力协作,条块分割而难以形成合力,分而治之而无法实行联动共治的环境治

理模式,严重影响环境治理效能发挥。另外,由于环境治理是一项投入大、产出小、环境质量要在较长一段时间内才能较为充分地显示出来的公共管理,目前对于环境治理的财政事权和支出责任方面还缺乏明确规定,因此影响环境治理的投入和有效运作。虽然相关部门重点强调各地守土有责、守土尽责、守土担责的环境治理责任制,为此创设了各种类型的“河长制”“湖长制”“江长制”“林长制”“天长制”,甚至还有“路长制”“街长制”“楼长制”“桶长制”等各种名目的带“长”的环境治理责任制,表面上看包罗万象,无所不包,实质上由于环境治理的各个部门之间权限或交叉重叠,或界定模糊不清,以及体制机制的壁垒界限,导致环境治理各路大军相互之间缺乏信息共享、资源共用、相互协作、工作联动的体制机制,严重影响环境治理的质量和水平。

(二) 环境治理体系的开放性和全局性水平不够,影响环境治理体系的实效性

目前环境治理体系的顶层设计已经很注重以山水林田湖草沙一体化保护和系统治理的理念为指导,着手构建起了从天上到地下、从山顶到海洋、从湖泊到江河、从草原到沙漠、从东部到西部的保护治理大格局,也很重视加强党对环境治理工作的全面领导,注重强化环境法治保障的作用,注重统筹推进生态环境、资源能源等领域相关法律制修订,实施了最严格的地上地下、陆海统筹、区域联动、全国共治的生态环境治理制度体系。但是,由于生态环境治理是一项开放性、全局性、长期性的系统工程,目前的环境治理体系在如何注重统筹考虑生态环境安全和人的生命安全的关联性、生态系统的完整性、环境要素的复杂性、自然地理单位的连续性、经济社会发展的可持续性等方面,仍然显露出了许多不足。必须看到,生态环境对人类活动的影响是直接在人的生命安全和身体健康上体现出来的。生态环境安全对人的生命安全以及对社会政治、经济、文化都会产生重大而深远的影响。生态环境治理的目的也是为了确保人的生命安全和身体健康。环境治理体系的开放性和全局性是基于人的生命生态化和自然界的生态生命化双向融合运行发展趋势而体现出来的。在构建现代环境治理体系时,还要以开放的视野应对一系列影响人的生命安全和生态环境安全的诸多新出现的重大问题和重大挑战。如要加大力度应对外来物种入侵对物理环境和人文环境的影响,加大力度应对转基因生物和食品对生态系统稳定性和人的生命安全和身体健康以及种族发展的影响,加大力度应对生物恐怖主义和重大传染性疾病对社会政治稳定、经济安全、人的生命安全的影响等等,解决这些重大问题和应对重大挑战,需要从国家总体安全的角度统筹谋划,以充分发挥现代环境治理体系的开放性和全局性的作用。

(三) 环境治理体系的人文性和保障性程度不高,影响环境治理体系的价值性

现代环境治理体系既是一个刚性而严密的法治体系,是一个对所有社会组织和所有公民都具有指导性和约束性的规范体系,同时,现代环境治理体系也应该是一个充分彰显人文性并以此来有效保障该体系发挥出应有价值的体系。现代环境治理体系的人文性体现在,要始终从维护人民群众利益出发,坚持以人民为中心,促进生态为民、生态利民、生态惠民,以人文精神为导向,将人文理性和工具理性紧密结合起来,以人的环境权益得到切实维护和发展为宗旨,在提高人民生活品质的同时促进人的自由而全面发

展。现代环境治理体系的行为主体归根结底是由政党和政府、政府之外的非政府组织、企业、公众所组成的共同体。因此，现代环境治理体系是一个既对生态环境予以整体性治理，也对环境治理主体以及队伍构建提出要求的具有人文性的环境治理体系。现代环境治理体系所要解决的是如何将构建外在物理环境治理和内在人文环境治理的“物的价值尺度和人的价值尺度”有机统一的重大问题。在解决这个问题的过程中，存在着诸多不足，如就现代环境治理体系本身考虑较多，而忽视了现代环境治理体系作用的充分发挥关键在于环境治理主体的能力素质、环境治理主体的队伍建设、环境治理主体的多样性构成等所形成的合力等问题。在环境治理进程中，虽然注重了政府之外的非政府组织、企业、公众参与环境治理的作用发挥，但是，仍然存在着政府独大和包揽一切的做法。另外，由于政府往往忽视了对于环境治理主体自身的治理，如何在探索和遵循客观规律基础上将自身打造成环境治理的内行，促进环境治理能力提升是一个亟待解决的重大问题。目前，在环境治理中的考核指标也由于科学性有余人文性不足而影响了环境治理体系中的主体的积极性和能动性发挥，环境治理的价值性难以得到充分展示。

三、现代环境治理体系系统性构建的实践路径

现代环境治理体系的系统性构建的出发点和落脚点都在于构建，本质上是一个在科学理论指导下的重大实践问题，现代环境治理体系的构建必须坚持重在实践创新和以立为本的原则。现代环境治理体系的系统性构建以问题为导向，以对策为指引，要着力解决好各项制度之间的关联性和协同性关系，以发挥环境治理体系的整体性功能；要着力提升环境治理体系的开放性和全局性水平，以发挥环境治理体系的实效性作用；要着力提高环境治理体系的人文性和保障性程度，以彰显环境治理体系的价值性特征。

（一）着力解决好各项制度之间的关联性和协同性关系，以发挥环境治理体系的整体性功能

“现代环境治理体系”的命题，突出了环境治理的时间和空间这两个重大因素。就时间因素而言，环境治理体系是现代的，就是环境治理体系是与现代环境治理的对象和要求相适应的，是具有创新发展和与时俱进特征的环境治理体系。现代环境治理体系要求必须在实践中创新发展，实现与时俱进。就空间因素而言，环境治理体系的各种要素之间应该是配套的，是作为具有相互衔接、协同发挥作用的有机整体中的各个部分而存在的，也是作为具有关联性、融合性、集成性的一体化制度体系中的重要组成部分而发挥作用的。只有坚持站在人与自然和谐共生的高度谋划现代环境治理体系的构建，坚持以系统性思维为指导，从生态环境治理是一个系统性工程着眼，才能全局性高度把握生态环境治理之道。虽然人们都知道“山水林田湖草沙一体化治理”的道理，但是，在实际的环境治理中，围绕山水林田湖草沙设置的治理部门却是各自为政，各管一摊的，而整合力量的协同治理涉及政治体制的深化改革。现代环境治理体系的系统性构建需要体制机制的深化改革，打破壁垒森严的权力界限，以各项制度在关联和协同中所形成的整体合力推进环境治理。由于生态环境是一个有机系统，因此人类社会的所有生产和生活

都必须在这个系统中进行,“天人感应”的古训,道出了自然生态和人类生命之间的内在关联性。世界卫生组织从全球生态健康和人类生命健康存在着一体化健康关系出发,提出了“同一个健康”的理念,提出要从整体上谋划与实施规划、政策、立法和研究活动的方针,倡导多个部门借此进行交流并携手合作,以实现更好的公共卫生结果^[3]。目前的生态环境安全和人类生命安全本质上是“同一个安全”,两者是相互影响、相互作用的。真正体现出现代性的现代环境治理体系作为一个有机整体,还应该包括健康卫生体系、安全应急体系、文化教育体系等相关部门,要将环境治理体系与生态安全和生命安全一体化制度体系联结起来。总之,要以“大治理观”指导现代环境治理体系的构建,以发挥其整体性功能。

(二)着力提升环境治理体系的开放性和全局性水平,以发挥环境治理体系的实效性作用

在当下的环境治理中形成的“造福一方”和“守土有责”的做法,其优点在于有人管事,要求管事的人必须尽心尽责。但是,在现实环境治理中,在明确的环境治理分工负责制之下,也常常出现职责不明和无法对付的“真空地带”和“模糊地带”,带来许多明显弊端。由于生态环境是一个有机整体,空气和水都在进行跨区域甚至是跨国界流动,有许多环境问题的治理工作不能明确到具体的部门,不能确定由某些具体的个人负责,可是问题却又经常发生,所带来的直接性后果使得环境治理的实效性无法充分体现出来。环境治理问题既涉及自然现象和自然规律,又涉及经济社会发展诸多方面的关系,还涉及环境治理组织管理中的诸多复杂事务,因此,现代环境治理体系构建是一个复杂的系统工程,必须以系统性思维和全局性视野,着力构建经济系统、社会系统和生态系统协同共进,相关主体之间紧密联系、相互协调和运行流畅的生态环境治理共同体。要充分遵循自然规律和生态治理规律,改变政出多门、条块分割的生态环境治理方式,要以问题为导向,瞄准重点,打通痛点,化解难点。在环境治理中,要切实协调好政府与市场间的关系,充分发挥市场对资源配置的决定性作用和更好地发挥政府的作用,形成强有力的生态环境治理的利益共同体、责任共同体、使命共同体、发展共同体、共享共同体,提高环境治理体系各个相关因素之间的协同性,以发挥出最大的实效性。现实生活中惯常采取的“河长制”“湖长制”“江长制”“天长制”等制度,往往形式大于内容,许多带“长”的领导往往只是挂一个名头而已,有些人一年到头并不去调研和思考环境治理的对策。必须从生态环境的整体性出发,坚持环境治理的开放性和全局性思维,坚持“胸怀天下”“造福八方”和“合作守土”“互利共赢”的区域生态共同体整体联动理念,切实变革政出多门、九龙治水的生态治理方式,构建多元联动的跨区域生态合作共治机制,以多元联动的跨区域生态合作治理的行动,统筹推进区域生态一体化优化。

(三)着力提高环境治理体系的人文性和保障性程度,以彰显环境治理体系的价值性特征

现代环境治理体系运作的理想状态是刚柔相济的制度体系,是能够有效地体现出工具理性和人文理性紧密结合的环境治理制度体系。环境治理体系之刚在于其权威性、规

范性和约束性，坚持以制度体系的硬性且有权威标准的工具理性推进环境治理，发挥制度体系在环境治理中的全局性、稳定性、规范性、持久性功能。现代环境治理体系建设又要落实到人的运作和实施上，要发挥出环境治理主体的能动性和创造性，需要实行将人文精神贯彻和融入环境治理体制中的柔性治理。总之，要将现代环境治理体系中的工具理性和人文理性紧密地结合起来。在现代环境治理中刚性的制度规范和柔性的人文精神并不是对立的，或者是不可兼得的关系，而是相互影响、相互渗透、相互作用的辩证统一关系。柔性且充满人文理性的现代环境治理体系建立在刚性的规范化的制度体系基础上，而刚性的规范化的环境治理体系又需要具有人文精神的柔性治理发挥功能。刚性的现代环境治理体系是融合了柔性人文精神的环境治理的重要前提和基础。实践证明，不按照规章制度约束的环境治理必然是无序的、混乱的，也是不可持久的。而如果失去了柔性的人文理性，环境治理必然成为束缚人们的主体性和能动性发挥的实践活动。为此，要将环境治理的过程看作是促进环境优化和人的文明提升的过程，坚持在改造客观世界的同时改造主观世界，在推进环境治理中大练内功，以勇于自我革命精神，大力破除阻碍环境治理体系发挥作用的各种积弊，以学习型、服务型、创新型、法治型组织建设为导向，不断提高环境治理主体的能力素质，不断加强环境治理主体的队伍建设，不断壮大环境治理的多元主体形成的共同体，促使现代环境治理的价值性充分彰显。

参考文献：

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [M]. 北京：人民出版社，2022：51.
- [2] 乌尔里希·贝克. 世界主义观点：战争即是和平 [M]. 杨祖群，译. 武汉：华东师范大学出版社，2008：64.
- [3] 联合国粮食及农业组织，世界动物卫生组织，世界卫生组织. 采取“多个部门、同一个健康”方针：帮助各国应对人畜共患病三方合作指南 [EB/OL]. (2020-05-10) [2023-08-11]. <http://www.fao.org/3/ca2942zh/CA2942ZH.pdf>.

责任编辑：叶民英