

· 管理研究 ·

# 长株潭生态型政府构建的困境与出路

李 礼

(厦门大学,福建 厦门 361005)

[作者简介]李礼(1982-)女,湖南长沙人,厦门大学公共事务学院行政管理专业博士研究生,主要研究政府改革与治理。

[摘 要]如何落实科学发展观、加强生态建设、保护生态安全、推进生态文明,关键在于政府的管理,重点在于构建生态型政府。生态型政府是长株潭城市群“两型社会”建设的理性选择。因此,结合长株潭城市群建设实际,分析生态型政府构建的理念、体制和制度困境,并探讨突破困境的基本思路,具有重要的现实意义。

[关键词]长株潭;生态型政府;困境;基本思路

[中图分类号] D630

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-7155(2009)04-0052-05

如何落实科学发展观,加强生态建设,保护生态安全,推进生态文明,关键在于政府的管理,重点在于构建生态型政府。长株潭城市群“两型社会”综合配套改革试验区是国家促进我国资源节约型和环境友好型社会建设的重大举措。“两型社会”建设着力解决资源、环境与经济发展的矛盾,避免走“先污染,后治理”的老路,形成人与自然之间的良性互动、和谐发展的局面<sup>[1]</sup>。长株潭城市群建设从提出到现在,已走过初期的探索阶段,迈出了实质性的步伐,但经济建设与生态环境的矛盾日益突显,要想调和二者之间的矛盾,实现区域内经济、社会的可持续发展,必须主打“绿色牌”、“生态牌”,努力构造“两型社会”建设下的生态型政府。

### 一、生态型政府——长株潭“两型社会”建设的理性选择

生态学是生物学的一个分支,是研究生物有机体与周围环境以及生物彼此之间相互关系及其规律的学科。在西方,生态学与行政学的联姻已经有60多年的历史,但在其产生的行政生态学视野中,

并没有界定出我们需要或公认的生态型政府概念。近年来,我国学者对生态型政府进行了探讨,但论述并不是很多。黄爱宝认为,生态型政府就是致力于追求实现人与自然的自然性和谐的政府,或者说是以保护与恢复自然生态平衡为根本目标与基本职能的政府<sup>[2]</sup>。张子孔认为生态政府就是政府站在保护生态环境的立场,树立生态文明理念,保证生态制度供给和发展生态经济,以求得经济 and 环境的和谐发展<sup>[3]</sup>。高小平也曾从政府职能角度对生态行政管理有过阐述<sup>[4]</sup>。综合上述学者观点,生态型政府就是在保护生态环境的前提下,实现社会经济与自然环境的和谐与可持续发展所构建的一个职能生态化政府。其基本特征可以归纳为:生态优先是政府的根本价值取向;生态管理是政府的一项基本职能;可持续发展能力是政府的一种核心能力;综合协调性为政府生态管理体制的显著特征;生态科学家咨询为政府决策机制的广泛构成。定位于生态型政府是长株潭城市群“两型社会”建设的理性选择。

收稿日期 2009-04-20

首先,生态型政府构建是应对生态危机的需要。长株潭城市群经济发展速度快,但资源消耗多、浪费大,环境污染日益严重,生态问题逐步显现。主要表现在三个方面:一是区域水体污染较为严重。连接三市的湘江、纳污江段和饮用取水江段犬牙交错,严重污染城市饮用水源,导致酸雨、工业废渣、生活垃圾等对城市群的水体污染问题相当严峻;二是大气污染严重。根据国家环保总局公布的2006年113个国家环境保护重点城市空气污染综合指数排名来看,长沙排名36位,湘潭排名37位,株洲在空气污染指数最高的10大城市中,排名第9位<sup>[5]</sup>,大气污染相当严重;三是城市绿地覆盖率不高且分布不均衡。绝大部分位于城区边缘,市中心和老城区绿化率偏低,如长沙市岳麓山风景区和省森林植物园占了全市公共绿地的62%,老城区绿地率远远低于25%的国家标准;四是水土流失和洪灾的恶性循环。

其次,生态型政府构建是政府自身改革与创新的迫切要求。行政管理从适应于计划经济转变为适应于社会主义市场经济,一个重要标志是从以管制为主转变为以服务为主,建设服务型政府;而从适应于向自然界索取资源的传统工业化社会的行政管理转变为适应于人与自然和谐相处、可持续发展的行政管理,其重要标志是从部门管理为主转变为综合协调为主,建设生态型政府。生态型政府与服务型政府、学习型政府等一样,都是新时期政府与时俱进的新理念和新实践,提出并倡导生态型政府建设,对于我国适应经济全球化的挑战,促进政府自身的改革和发展,构建人与自然和谐相处的社会主义和谐社会都有重大的现实意义。

再次,生态型政府构建是生态文明的急切呼唤。生态文明是指人类在改造客观世界的同时,又主动保护客观世界,积极改善和优化人与自然的联系,建设良好的生态环境所取得的物质与精神成果的总和。要实现生态文明的进一步发展就要求我们学会更好地保护和利用环境。生态文明是政治文明的必要前提与重要基础。政治文明的现代转型与发展必然伴随着对生态型政府的新理念、新目标的呼唤。构建生态型政府,将保护生态环境、倡导生态文明纳入到政府责任与行为之中,是当代政府执政理念发展的新趋势,也是当今世界人类政治文明历史发展的大趋势。

## 二、长株潭生态型政府构建的困境

长株潭城市群由长沙、株洲、湘潭三个主要城市组成,呈“品”字结构,彼此相距不足40公里,总面积2.8万平方公里,是湖南省政治、经济和文化中心。2007年12月,长株潭城市群被国家批准为资源节约型和环境友好型(简称“两型”)社会建设综合配套改革试验区。随着“两型社会”的建设和湖南省“一点一线”区域发展战略的实施,城市群的生态建设对全省的社会经济可持续发展作用日益突显。现实中,长株潭生态型政府构建的困境主要表现在理念困境、体制困境和制度困境三个方面。

### 1. 理念困境

第一,经济效益优先于生态效益观念,造成地方政府“短视”行为。生态效益优先是生态型政府的一个核心价值观念,也是区别生态型政府和非生态型政府的一个基本标志。然而,在现实经济生活中,地方政府作为一级经济利益主体的地位十分突出,政府“经济人”行为明显,追求行政管辖范围内的经济效益最大化,由于地方政府的有限理性,忽视了区域发展的生态效益和社会效益。这是致使长株潭城市群生态环境恶化的重要原因。

第二,局部利益优先于区域全局利益观念,严重阻碍了城市群的生态协作监管。长株潭仍然是按“行政区管理”规律运行,行政区划界限如同一堵“看不见的墙”对区域生态管理的横向联系产生刚性约束。然而,生态型政府必然要求城市群生态管理一体化,跨界性质的生态经济、生态旅游、生态文化等项目越来越多。长、株、潭三个城市分别属于三个市管辖,行政分割矛盾很大,且地方保护主义严重。受局部利益优先于全局利益观念影响,城市群生态监管无法实现一盘棋式的发展。

第三,公众缺乏主动参与意识。长株潭城市群公众参与生态建设的主要形式仍然属于政府倡导下的参与。从参与的内容来看,目前公众参与主要集中在参与宣传教育方面;从参与的过程来看,主要侧重于事后的监督,事前的参与不够;从参与的保障来看,政府组织的较多,制度性建设不够;从参与的效果来看,流于口头的多,见诸行动的少。然而,城市群生态建设,不只是政府的行为,也不仅只与环保、园林、水文、城建、城市规划等部门相关,而是与各企业、城市的所有居民紧密联系,政府应该加强公众生态环保意识教育,充分调动公众参与生

态建设的积极性,让节约资源、保护环境意识深入人心。

## 2. 体制困境

第一,缺少一个强有力的生态协调监管机构。综合协调性是政府生态管理体制的显著特征,建立专门的协调监管机构是有效保障。长株潭城市群行政区划及其行政隶属关系复杂,仅靠各种形式的会议是不能有效解决生态问题的,必须要建立一个权威性的、统一协调机构,从体制上保障全局生态利益优先的可能性。但长株潭“两型社会”建设中,还没有这样一个能对三市政府生态管理行为产生实质性约束力的正式组织机构,这很难解决生态协调管理中可能出现的种种利益冲突。

第二,“唯政绩”的地方政府及干部考核机制。当经济建设成为改革开放的重中之重时,一切工作都是围绕经济增长中心而开展。地方政府及其干部考核指标实际上也成了“唯GDP增长论英雄”的考核指标。这样的绩效指标体系必然导致三市各行政区强化资源配置的本地化,只顾孤立发展自身的局部利益和短期经济效益,而忽视生态效益和区域整体经济的可持续发展能力,使长株潭城市群的生态建设受阻。

第三,政府生态管理职能的“缺位”现象严重。我国的政府职能经历了由“以阶级斗争为纲”的政治职能为主,向“以经济建设为中心”的经济职能为主,再到“以人为本、构建和谐社会”的社会职能为主的转变,这体现了我国政府具有一定的生态行政的特征。但从现实看,在许多方面还存在着问题。经济发展中人与自然的矛盾日益突显,不能很好地适应和谐社会建设的要求,也不能顺应国际政治经济生态化的趋势。长株潭作为三市分管的一个城市群,政府生态管理职能配置上存在着严重的“缺位”和治理失灵的问题,缺乏专门和统一的生态管理部门,基本上是各行其是,缺少沟通和协调,导致资源和财力的严重浪费。长株潭城市群仍然是按行政区划管理生态,这样本身就破坏了生态的统一性,加之各自为战,造成地方利益保护主义盛行,争利避责。因此,变革不适应环境的政府生态管理体制与管理方式,创造政府生态管理体制运转的新模式就变得更为迫切。

## 3. 制度困境

在生态型政府的构建中,单纯依靠三市政府的

自觉意识是难以实现生态协调发展的,还必须建立适当的制度支持和保障。然而,在长株潭城市群生态行政管理中制度支持这个环节还相当薄弱。

第一,法律法规的缺失,难以实现生态管理的法治化。法是实现国家职能的基本手段。生态管理法律体系是政府生态管理的制度渊源。中国经过20世纪80年代和90年代大规模的生态和环境保护立法之后,生态恶化现象并没有得到有效遏制,有相当多的生态法律并没有真正地发挥作用,我国生态管理尚未实现法治化。主要表现在:“生态法律定位欠准确、法制体系不完备,法制建设与生态危机的现状所提出的要求不相适应,执法力度不大,公众和环境法制意识不强等”<sup>④</sup>。长株潭“两型社会”建设中,缺乏专门的区域生态管理法律、法规,法律对生态文明观念的引导作用无法实现;另外三市缺少联合和协调,使地方性法规更多地关注地方利益,而不顾及生态保护的大局。

第二,区域信息互动制度不完善,增加了生态管理的风险。长株潭城市群生态安全的协作管理的形成和巩固,需要其成员在信息上形成互动关系。信息经济学认为,达到协作最优状态的条件是完全信息。因此,长株潭要建立三市之间生态管理政策及其变化的政策信息交互机制,尤其是面临紧急生态安全事件时,完善的信息交互机制显得格外重要。但目前长株潭城市群的信息互动基本上还停留在会议上,缺乏信息互通、共享、互动的协作平台和机制,这严重阻碍了城市群的生态监管协作的顺利开展。

## 三、长株潭生态型政府构建的基本思路

### 1. 强化生态意识,明确政府生态责任

生态意识就是以科学的生态价值观为指导的社会意识。这种意识以倡导人与自然的和谐发展为中心内容。生态价值观就是生态文明的价值观,它以生态合理性为核心。生态型政府的构建,要求我们树立生态优先观念、强化生态意识、明确政府生态责任。首先,政府要明确对自然的生态责任,充分考虑生态环境的价值,科学开发,合理利用自然资源,最大限度地保持自然界的生态平衡。其次,政府要明确对市场的生态责任。政府要倡导和监督企业生产绿色产品,注重再生资源的开发和利用,不断帮助企业开展绿色经营等。其三,政府要明确对公众的生态责任。确立“代内公平”观念,以自然为中

介实现同代人之间的共同发展,确立“代际公平”观念,为后人着想,多谋“留予子孙耕”的事,不做“留予子孙债”的事。长株潭城市群“两型社会”建设中,政府应该充分认识到本地区良好的生态环境价值,在招商引资中,在确定本地区支柱产业时,应以不污染环境为前提,以生态保护和可持续发展为着力点,把本地区长远利益和眼前利益、经济效益和生态效益、现实利益和潜在利益有机地结合起来。

#### 2. 健全法律规范,完善政府生态管理制度

制度就是人类相互交往过程中为维护以信任为目标的社会秩序而禁止不可预见行为和机会主义行为的规则。生态型政府构建过程也就是政府生态管理制度建立和健全的过程。首先,政府必须对生态环境领域的工作及其绩效做出具体的制度安排,包括评估制度、可持续开发报告制度、生态环境监督制度等,尤其是当地重大项目的生态环境评估公开及听证制度、对政府官员在生态环境方面的责任及惩罚制度等。其次,政府还应建立相应的自律机制。“政府在经济发展中要严格遵守国家相关环境、生态的法律法规,不得为了局部利益和眼前利益违反法律;政府也应自觉地接受法律法规的约束,在发展经济的同时追求人与自然的和谐发展”<sup>[7]</sup>。再次,必须完善政府的决策机制。生态科学家咨询为政府决策机制的广泛构成是生态型政府的内在要求。长株潭城市群“两型社会”建设中,政府应当加强对生态科学研究的支持力度,造就更多的生态科学专业人才,为生态决策咨询准备思想库和智囊团。

#### 3. 转变政府职能,加强区域生态协同监管

生态型政府的构建,对政府职能体系是一个全新的挑战。政府应借此契机科学调整和规划职能,特别是完善政府生态方面的职能,实现职能设置科学化。长株潭城市群协同监管制度作为地方区域层面的协作机制,是维护区域生态安全,促进区域经济健康发展的保障。在区域生态协同监管内容上,一是设立区域生态监管联席会。定期召开会议,通报监管的政策执行情况与趋向以及地方经济发展状况,分析评估区域生态整体状况,强化生态安全。二是建立信息共享制度。为了保证三市生态管理总体目标的同步实施,应建立长株潭“两型”试验区生态管理专家委员会,加强区域内地方政府部门的信息互通和资源共享。三是构建区域生态评估体系和

生态危机预警机制。长株潭作为一个整体,需要重新对其生态承载容量和各项生态环境指标进行评估,建立合理的评价体系,构建信息化网络数据库以及生态预警机制,动态监控环境状况,通过卫星、遥感、GIS地理信息系统、GPS全球定位系统等先进技术,利用决策支持系统和专家系统制定相应的预防措施,及时化解生态风险和危机。四是建立区域监管协作制度。为堵塞监管漏洞,减少监管重复,应指定一家主要监管部门或建立一个强有力的生态监管协调机构,负责对三市的生态进行监管,统一生态管理步伐,保证整体目标的实现。

#### 4. 追求循环经济,大力发展生态旅游

循环经济是一种符合可持续发展理念的经济增长模式,它以资源的高效和循环利用为核心,以“减量化、再利用、资源化、无害化”为原则,以低消耗、低排放、高效率为基本特征<sup>[8]</sup>。从我国的发展战略看,我们要走可持续发展的道路,避免走西方国家“先污染后治理”的道路。要解决长株潭地区资源、能源、环境与经济社会发展矛盾突出的重大课题,必须大力发展循环经济,加快建设资源节约型、环境友好型社会。“两型社会”试验区要根据经济社会发展的水平分阶段推进。长株潭在建设“两型社会”进程中可以大致遵循这样的路径:一是从远期目标上,要发展高新技术产业和生产性服务业,实现产业的根本转型;二是从近期阶段入手,着力改造高消耗、高污染的企业,对重化工业进行传统技术改造和升级<sup>[9]</sup>。

另外,依据循环经济发展模式、生态型政府建设的特征,长株潭生态型政府建设可形成一体化模式,以长株潭区域生态系统为总系统,再根据不同区域的功能类型和发展重点具体细分为湘潭生态人居、株洲生态产业和长沙生态景观三个子系统。株洲生态产业子系统以经济发展为重点,是满足区域人类物质需求的主要基地。湘潭生态人居子系统以社会发展为主体,是区域为人类提供生活空间的主要基地。长沙生态景观子系统为产业区和人居区提供理想的外部环境,是满足区域内办公、商务、消费服务、休憩、康体需求的主要基地。只有建立了统一模式,明确了具体分工和协作,各区域社会、经济、生态才能和谐发展,长株潭城市群才能健康持续发展。

长株潭生态型政府的构建应加大对生态旅游

业的发展扶持。生态旅游就是要求在发展旅游业的同时必须处理好人与自然的关 系,实现旅游、生态和经济社会的协调发展。长株潭城市群要实现生态旅游的发展,政府应坚持高起点、高标准、有特色的原则与“可持续发展”的方针,积极规范并整合长株潭的旅游资源,极力打造区域内的精品旅游路线,大力支持红色旅游的开发,要注意发挥政府宏观调控的优势,实施“走出去”战略,全力推介区域内的旅游景点。在发展生态旅游的同时,需要融合湖湘优秀传统,积极导入文化因素,注重在餐饮、住宿、游览、商品、表演等方面促进生态旅游与文化的一体化。在此基础上,政府一是可以提供政策扶持,出台保护性和优惠性政策对绿色产业和生态经济提供保护伞;二是可以提供信息引导和作好招商引资等战略性的工作;最后政府还应规范市场秩序,促进行、游、住、食、购、娱六要素协调发展,使生态旅游成为服务业的支柱和循环经济的增长亮点。

#### 5. 推进生态教育,塑造政府生态文化

环境保护人人有责。建设生态型政府,需要广泛的群众参与,因此让民众形成环境保护的自觉观念和意识便显得极为重要。如果说宣传只是让人们知道和了解环境保护的重要性,那么生态文化的建设便是在意识上让人们来自觉地保护生态环境。当今时代,文化越来越成为民族凝聚力和创造力的重要源泉、越来越成为综合国力竞争的重要因素,丰富精神文化生活越来越成为我国人民的热切愿望。生态文化建设是一项巨大的工程,是针对广大民众的一部生态保护教科书。摆在我们面前的工作:一是要通过各种形式、各种媒介加大环境保护宣传力

度,杂志、电视、网络等都是我们宣传环境保护知识的很好载体;二是制定明确可行的奖罚制度,从制度上来保障环境保护的实施;三是加强教育,不仅应该加强对学生的环境保护教育,还应加大对劳动群众的环境保护教育;最后,形成稳定的生态保护法规、条例,以此来规范人们的行为,使人们渐渐形成一种自觉的环境保护观念和行动。

#### [参考文献]

[1]陈振明,李德国.国家综合配套改革试验区的实践探索与发展趋势[J].中国行政管理,2008,(12).

[2]黄爱宝.“生态型政府”初探[J].南京社会科学,2006,(1).

[3]张子礼,孙卓华.试论生态政府的构建[J].齐鲁学刊,2006,(5).

[4]高小平.落实科学发展观 加强生态行政管理[J].中国行政管理,2004,(5).

[5]胡伏湘,胡希军.长株潭城市群两型综合试验区环境生态系统设计[J].湖湘论坛,2008,(2).

[6]高小平.政府生态管理[M].北京:中国社会科学出版社,2007.

[7]熊小青,朱昌彻.建立红三角生态政府的一点思考[J].韶关学院学报,2004,(5).

[8]习近平.大力发展循环经济,建设资源节约型、环境友好型社会[J].管理世界,2005,(7).

[9]陈善哲,王世玲.城市群+两型社会:长株潭城市群竞逐综改试验区[N].21世纪经济报道,2007-07-17.

(责任编辑 汪志强)