

第一章 环境友好型政府的 内涵及理论基础

党的十六届五中全会提出，“要加快建设资源节约型、环境友好型社会”，这是一项庞大的复杂的社会系统工程，需要政府、企业和个人等多种行为主体的共同参与，其中政府将起主导作用。自然与社会的关系日益转变成自然与政府的关系，构建环境友好型政府是建设环境友好型社会的关键所在。要分析政府与自然环境的关系，结合我国国情，借鉴国际先进理念，按照科学发展观的要求，研究环境友好型政府的基本涵义、职能特征及其理论基础。

第一节 环境友好型政府的内涵及意义

一、环境友好型社会的出现

1. “环境友好”理念的形成

“环境友好”理念是国际社会对环境问题的认识水平不断深化而逐步形成的，世界各国开始以全方位的视角认识环境友好理念，由各个局部领域上升到全社会领域。

在整个地球的生态系统中，人类社会是一个引起生态系统变

化强有力的因素。人类赖以生存的家园是一个紧密联系、相互依存的有机整体。人类不可能达到“人定胜天”的境界，而只能是在实践中学会认识自然发展规律，顺应自然，实现人与自然的和谐。然而，人类在相当长的时期里似乎忘记自己本身就是自然的产儿，沉醉于征服自然的“胜利”之中，久久不能醒来。恩格斯早就告诫人们：“但是我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，在第一步都确实取得了我们预期的结果，但是在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎预料的影响，常常把第一结果又取消了。”^①人类在不同的历史阶段存在着不同的环境问题。人类发展的初期，原始人的采集和狩猎生活常常过度的采集和狩猎，消灭了一个地区的许多物种，从而破坏了自己的食物来源，被迫通过迁徙来解决生存问题。人类进入新石器时期，随着生产工具的进步，产生了原始农业和原始畜牧业。随着农业自发的的发展，特别是刀耕火种的农业技术，破坏了大量森林，很多地方环境恶化，生态平衡遭到破坏。诸如玛雅文化、古楼兰文化等一些哺育了人类光辉灿烂的历史文化的沃野变成了不毛之地。

伴随着近代科技的进步和应用，大量废弃物排向环境，引起空气、水源、土地、动植物的污染，自然净化能力下降，自然资源再生能力衰减，环境污染发展成为社会公害。当今的环境问题已经越出国界成为世界各国共同面临的严峻问题。主要表现为：一是空气污染日益严重。目前全世界工业活动向大气排入二氧化碳达 50 多亿吨，导致温室效应加剧，臭氧层遭破坏。二是森林破坏、物种锐减。目前世界的森林以每年 18 万平方千米的速度在消失。森林的破坏是水土流失、洪水泛滥、土地沙化、物种退化的主要原因。地球上原有的 500 万~1000 万种物种中，现在平均每天有一个物种消失。三是水资源的危机，由于人口的膨胀，工农

^① 恩格斯. 自然辩证法[M]//马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第3卷. 北京: 人民出版社, 1977: 517.

业生产的迅速发展,用水量急剧增加,再加上人类活动导致水源污染日益严重,导致全球 60% 以上的地区面临淡水不足的困境。

20 世纪 70 年代以来,国际社会充分认识到环境问题的严峻性。人类只有一个地球,解决环境问题,实现人类的可持续发展,已成为世界各国政府考虑一切问题的出发点和归宿。世界各国认识到环境问题的实质是发展不足和发展不当,解决环境问题必须实施可持续发展战略。

1972 年,于瑞典斯德哥尔摩召开的世界环境大会提出“只有一个地球”的概念。开始改变过去那种将自然的有限当作无限,不加限制地向自然界索取资源和排入废弃物,把自然看作公共的、免费的,从而对自然无偿使用“世界是无限”的传统观念。

1992 年 6 月,在巴西里约热内卢召开的由 183 个国家和 70 多个组织参加的联合国环境与发展大会,被称为“地球首脑会议”。生存的危机、人类持续发展的要求使得人类不得不重新认识人与自然的关系。为了拯救过度消耗和遭受贫困围绕的地球,寻求人类可持续发展的道路,大会一致通过了包括《21 世纪议程》在内的 5 项文件和条约,这标志着可持续发展思想被世界上绝大多数国家的政府和组织所承认和接受,并从理论走向实践。《21 世纪议程》中,200 多处提及“环境友好”的概念,并正式提出了“环境友好”的理念。

同年 7 月,根据环发大会通过的《21 世纪议程》的要求,中国政府开始组织编制《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》,1994 年 3 月 25 日,国务院第 16 次常务会议讨论通过了《中国 21 世纪议程》并开始组织实施。中国成了世界上第一个完成国家级《21 世纪议程》的国家。《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》的核心思想是:在中国这样的发展中国家,树立、坚持环境友好理念,以环境保护为发端,通过合理、充分地利用自然资源,在环境优化基础上,寻求环境为社会发展提供资源、能量以及生态效益的各项支持。

全面贯彻可持续发展战略,探索一条符合我国国情的可持续发展之路。

20 世纪 90 年代中期后,“环境友好”理念覆盖到国际社会的各个方面。欧美国家大力提倡研发环境友好产品、环境友好技术,数十个国家建立了产品的环境标志制度,如德国的“蓝色天使”,日本的“生态标志”等。2002 年世界可持续发展首脑会议通过的“约翰内斯堡实施计划”,对“环境友好”的认同程度进一步提高,文中多次提出友好材料、环境友好产品与服务等。

随着“环境友好”理念覆盖的扩大深化,国际社会又提出实行环境友好土地利用和环境友好流域管理,建设环境友好城市,发展环境友好农业、建筑业等。同时,世界各国开始以全方位的视角认识环境友好理念,涉及的范围也从技术、产品、产业、地区等领域上升到整个社会层面,涵盖了生产、消费、技术,甚至新的伦理道德等众多领域。

2. 环境友好型社会的提出

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划建议》提出建设资源节约型、环境友好型社会,首次把建设环境友好型社会定为国民经济和社会发展中长期规划的一项战略任务,这是结合我国国情、借鉴国际先进的发展理念,落实科学发展观要求的一项重大决策。

努力建设人与自然和谐的环境友好型社会,是实现“十一五”发展目标和到 2020 年全面建设小康社会战略目标的必然选择。改革开放以来,我国经济建设取得举世瞩目成就,同时环境保护也取得积极进展,特别是“十五”期间,全社会环境意识明显提高,全国环境质量总体稳定,部分城市和地区环境质量有所改善,主要污染物排放总量得到初步控制,主要工业产品的污染排放强度明显下降,重点流域、区域环境治理不断推进,生态保护和建设得到加强。同时,必须清醒地看到,我国的环境形势依然十分严

峻。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题，在我国 20 多年里集中出现，呈现结构型、复合型、压缩型特点。这种特点主要表现为：一是污染严重——污染排入总量远远超过环境容量。流经城市的河段普遍受到严重污染，许多地方居民喝不上干净的水；1/3 的国土受到酸雨影响，相当多城市空气污染严重。二是生态恶化——水土流失、土地沙化、林地流失依然严重，90% 以上的天然草原在退化，有害外来物种入侵加剧，估计 10%~15% 的高等植物处于濒危状态。三是环境突发事件与隐患增多，各类环境纠纷日益增多，环境问题投诉以年均 30% 的速度增加。未来十几年，在推进工业化、城市化的进程中，污染控制和生态保护的任务更加艰巨，将面临新的环境问题，由环境问题引发的社会矛盾将更复杂。协调好经济建设、社会发展同环境保护关系，改善经济社会的整体素质，将是我国面临的重大历史性挑战。同时，未来十几年又将是我国经济社会发展和环境保护工作的重要战略机遇期，建设环境友好型社会是这个时期的战略性任务。

二、环境友好型政府与环境友好型社会的关系

1. 政府与自然关系：自然与社会关系日益转变成自然与政府关系

自然的涵义可以泛指一切存在物总和，即物质的自然，也可以涵指作为人类活动要素的自然，我们在这里所讲的自然是指人类赖以生存的地理环境和生态环境。自然—社会—政府，是一种相互联系、互动发展的有机统一体。自然的对立面应是社会，社会生活中的自然人、群体、阶级、政党、国家、政府等都是社会的产物。然而，社会则是自然的派生物，自然决定并影响、制约着社会。同时，社会对自然却起到能动的主导作用和反作用。由于社会生成国家，由国家代表着社会，而国家又生成政府，由政府代表着国家，由此可以推导出：政府代表着国家，进而代表着

社会。因此，一方面当代人类社会与自然作用范围不断扩大化、作用形式更复杂，人对自然的支配作用不断深化，人与自然的相互作用性质不断深化；另一方面政府代表社会的作用随着社会日益发展而发展。因此，自然与社会关系就日益转变为自然与政府的互动关系：一方面自然环境构成政府赖以存在和发展的环境和资源，决定、制约和影响政府及其管理；另一方面，政府及管理又能动地反作用于自然环境。这种反作用可分别表现为：友好型——利用、改造和优化自然环境，构建人与自然和谐相处的环境友好型社会；不友好型——掠夺、攫取和破坏自然环境，加剧人类生存危机。

2. 政府与环境的调适机制

调整政府行为，优化制度创新，不断纠正来自外部市场失灵和来自政府内部的体制失灵而形成的政府失效，是建立政府与环境的调适机制的关键。

实践表明，现代市场机制是合理配置资源的有效途径。但是市场机制在有效地配置资源的同时也会产生资源配置的障碍，导致可持续发展的危机。这种市场机制的缺陷主要表现为：由于产权模糊或不确定性，市场不能自动有效地提供良好的生态环境资源及环境保护的相关公共产品。市场主体受市场竞争和利润最大化所驱使，市场机制无法全面衡量社会成本和效益。如果市场生产者的成本中不包括对其他人所造成的损害，就会产生外部不经济性，但市场无法迫使生产者主动将外部成本内部化。市场机制的这些缺陷可以称之为“市场失灵”。市场失灵性提出了加强政府职能的必要性和重要性。因此，环境保护以及环境保护有关的公共产品，完全由市场体系来提供容易造成环境的不友好性。为此，需要政府通过环境友好性的举措来调适与自然环境关系。这些举措主要表现为：政府应制定一系列市场规范体系，促进市场在配置资源方面的健康发展；以经济、法律、行政等手段优先扶持环

保产业的发展,通过产业政策和技术政策,引导产业结构的升级和优化;建立环保产业的平等竞争的市场秩序,制定环境标准并设计相应的规章制度以保证标准得以实现;以科学合理的公共政策平衡不同社会群体的不同利益需求;加强环保教育,使国民牢固树立和增强环保意识;加强公共基础建设,以提升社会经济发展。

在建设环境友好型社会中应充分发挥政府的主导作用,同时也要十分重视由于政府管理体制及其运行机制存在的缺陷和弊端,造成资源配置不合理,生态环境遭到破坏,无法实现预定的政策目标,导致政府的管理体制失灵、运行机制失效。表现为:政府公共政策受到利益集团、信息不完全、官僚主义等影响,不能完全反映公共利益、不能有效实现资源的有效配置,从而导致公共政策失效。由于政府收入和市场运行、生产成本没有直接联系,公共管理活动缺乏竞争机制,缺少成本压力,导致政府的行政管理活动成本不断增加,工作效率低下,造成社会资源浪费。政府的资源配置和再配置功能往往具有权力导向,再加上体制上的政企、政事不分,在部门利益驱动下,通过公共决策过程影响行政管理,形成“权力利益化、利益部门化”现象,产生新的社会不公、滋生寻租及腐败。针对上述缺陷,政府通过深化改革、转变职能。政府深化环境友好性的管理体制最为主要的特点是:一是不断强化政府管理公共事务的职责和能力,尽量消除市场失灵对社会造成的负面影响;二是为使政府行为既能充分发挥市场组织功能作用,又能减弱或消除政府行为的盲目性,就必须对政府干预行为有一个基本原则和范围的界定,可以由市场和社会承担的工作逐步从政府行政管理职能中剥离出来,以消除政事不分、政企不分带来的危害,促使环境治理事业向规模化、企业化、集约化、效益化方向发展。三是加强监督机制,强化正常有序的执行机制,讲求公共政策制定过程的透明度,保证公众发表意见的合法途径,保证媒体规范有效的监督。

3. 构建环境友好型政府是建设环境友好型社会的关键所在

环境友好型社会是人与自然和谐的社会,通过人与自然的和谐发展来促进人与人、人与社会的和谐。建设环境友好型社会,就是要以环境承载力为基础,以遵循自然规律为准则,以绿色科技为动力,倡导环境文化和生态文明,构建经济社会环境协调发展的社会体系。建设环境友好型社会,是一种环境伦理观念,也是经济社会发展和环境保护的实践指南,同时又是一项庞大的复杂的社会系统工程,涉及政治、经济、文化和社会生活的方方面面,需要政府、企业和个人等多种行为主体的参与。在建设环境友好型社会的建设过程中,政府将起主导作用,发挥其他行为主体不可替代的作用。因此,构建环境友好型政府是建设环境友好型社会的关键所在。

环境和自然资源基本是属于公共物品,当这些公共物品的供给稀缺时,其使用则会产生外部的不经济性。市场本身不具备保护环境的能力,反而经常是环境不友好的动因。政府必须承担起保护环境和自然资源的责任,即使是利用市场手段来保护环境,也需要政府的监督下来实施。环境保护是政府的主要职责之一,这是由环境保护的公共产品性质所决定的。因为,环境保护具有最广泛的代表性,环境保护工作体现了代表最广大人民群众的根本利益;环境保护具有效益的公共性,作为公共物品的环境资源供给稀缺时,会对国家利益和公共福利造成损害;环境保护具有利益的长远性,保护生存环境是事关国家利益和安全、保障当代人民和子孙后代生命安全和生存福利、支持社会经济发长期可持续发展的根本大计。因此,坚持环境友好理念,节约资源、保护环境成为现代政府实施公共管理的基础职责之一。

三、环境友好型政府的内涵及特征

1. 环境友好型政府的基本内涵

在现实社会生活中，人们对“政府”这个概念既熟悉又陌生。人从摇篮到坟墓都要接受政府的管理，政府的概念既普通又熟悉，人们不是管理政府，就是被政府管理。同时，人们对于什么是政府？对于政府的界定，不仅一般人难以准确全面回答，就是有关专家学者也是众说纷纭、各持己见。在中国文化中，古代“政府”一词往往指“政务”与“官府”、“衙门”的结合，俗称处理政务的地方。在近代，民主革命的先行者孙中山先生将国家权利分为民权（包括选举、罢免、创制、复决等四种权力）和治权（包括立法、行政、司法、考试、监察等五种权力）。现代政治学一般认为，政府是国家表示意志、发布命令和处理事务的机关。在近代社会出现政党后，政府往往又为执政党所控制，从而形成政党与政府的关系。政府作为处理政务的地方，总是与社会公共权力紧密联系；政府应以一定的传统、习惯、规范、法令、规章和法律为依据，具有合法性，并依法行政；政府是按照一定的法定原则建立起来的组织机构体系。

据此，政府内涵界定为：政府是由现实的少数人员组织的受一定传统、习惯、规范、法令、规章约束公共事务管理行为的制度化了的行使公共权力的组织机构体系（乔耀章，2003）。关于政府这一概念的外延，即政府的分类，由于划分角度和标准不同，可以有多种的分法。可以从国体和政体两方面结合角度进行政府分类，也可以用其他角度的分类法。比如，按政府自律程度，分为廉价政府、廉洁政府、腐败政府等；按政府人员的知识素质和办公技能，可分为“知识政府”、“电子政府”、“学习型政府”等等。上述可见，当人们给“政府”这个被定义项下定义时，必然有其不同时代背景、侧重点和参照系，定义项内容的涵盖自然也

会有很大不同。然而有一点则是共同的，即必须围绕着公共权力这个中心点。

因此，从政府与自然环境的关系角度，结合我国国情，借鉴国际先进理念，按照科学发展观的要求，可以将环境友好型政府界定为：环境友好型政府是按照一定的法定原则建立起来的充分体现环境友好理念的动态的最优化的组织机构体系，它包括中央和地方的行政机关。政府作为法定的社会公共事务管理的主体，是环境管理的主导力量。环境友好型政府所要表达的是一种以科学发展观为指导思想，实施可持续发展战略，以构建人、社会、环境和谐发展的环境友好型社会为目标，建立健全有利于环境保护的科学决策体系、优化规划设计、完善协调控制机制的资源节约型、优质服务型的政府发展模式。

对环境友好型政府基本内涵的理解，需要强调以下几点：

第一，环境友好的理念。建设环境友好型政府，以科学发展观为指导，实践马克思主义关于人与自然和谐的伦理价值观，遵循人、社会、环境之间相互关系的规律，树立使人、社会、环境系统形成最优结合的可持续发展的科学发展思想。建设环境友好型政府，首先要调整和改造仍在支配政府行为的不利于环境保护的政绩观和价值标准。要倡导我国传统文化中诸如“天人合一”等优秀的环境伦理观，大胆借鉴国际社会先进的可持续发展理念，要从提高执政能力的高度，以马克思主义自然观和发展观为理论武器，使人、社会、自然和谐友好的原则贯彻和渗透政府管理社会公共事务的各个方面。

第二，环境友好型政府可持续发展的运行模式。建立健全有利于环境保护的决策体系，创造向环境友好型社会转型的必要的政治保障条件，建立全面的政治考核制度、绿色国民经济核算制度、战略环境影响评价制度和公众民主参与制度。发挥政府行政推动和主导作用，坚持改革创新，变革对环境不友好的价值观念、经济发展、社会消费、环境管理、科技文化等传统模式体系，形

成一整套环境友好型社会的保障体系和运行机制。保障公众的环境知情权、监督权和参与权，让公众成为环境友好型社会的决策者和建设者。通过政策引导建立以循环经济为主要特征的经济发展模式，倡导环境友好的消费方式，大力发展和应用环境友好的科学技术，培育环境友好的文化氛围。

第三，环境友好型政府以构建人与自然环境和谐发展的环境友好型社会体系为目标。政府是社会有机体的管理者，是行使国家权力的机构，对国家经济和社会发展具有重要作用。环境友好型政府是环境友好型社会有机体的重要组成部分，在构建资源节约型、环境友好型社会中政府是关键。建设环境友好型政府要求各级政府组织及全体成员以科学发展观为指导，把构建以环境承载力为基础、遵循自然规律为准则、绿色科技为动力、倡导环境文化和生态文明、构建经济社会环境协调发展的环境友好型社会作为目标。

第四，建设环境友好型政府是一个动态的优化过程。资源节约、环境友好的价值观培育需要一个过程，改革传统的环境不友好的经济社会运行模式需要一个过程，改革我国环境保护管理体制是市场经济发展的必然要求。在市场经济不断发展的条件下，环境保护越来越成为政府管理工作的基本职责。

2. 环境友好型政府的职能特征

环境友好型政府的职能特征，主要是：

第一，率先垂范，宣传倡导。政府机关自身就是一个巨大的资源消费体，并对社会有巨大的示范作用。政府应加强自我约束，从制度层面加强政府部门资源浪费行为的约束和惩戒力度。经有关部门测算，我国政府机构节能潜力为 15%~20%。包括教育等公共部门在内的政府机构的能源消费占全国能源消费总量的 5%，其中电力能耗接近全国 8 亿农民用电总量，单位建筑面积能耗超过美国政府机构 1999 年平均水平的 33%。要加强对政府部门及工

作人员节能意识和节能行为的培养，形成制度化、法制化。政府应从降低行政成本入手，打造节约型机关。在社会中引领良好社会风气，应对公务用车、公务消费等制度进行改革，切实降低行政成本。各级政府应加强对资源节约、环境保护工作的组织领导，建立有效的协调工作机制。组织开展形式多样的宣传教育活动，积极倡导使用环境友好型的产品，减少一次性产品使用，提高全民资源节约、环境友好的意识，使人与自然友好和谐相处的生态价值观深入人心，把节能、节水、节材、节粮、垃圾分类回收变成每个政府工作人员的自觉行为，逐步形成节约资源和保护环境的生活方式和消费模式。

第二，制度创新，规范引导。建设环境友好型政府，通过深化改革、转变职能，建立和健全有利于环境保护的决策体系。发展是硬道理，但发展应建立在环境治理和保护的前提和基础上。在建立环境保护制度时，要学习借鉴发达国家的环境保护制度，但不能照搬，要从中国的实际出发。为此，迫切需要制度创新。环境友好型政府以经济、法律、行政等手段优先扶持环保产业的发展；通过产业政策和技术政策，引导产业结构的升级和优化；制定一系列市场规范体系，促进市场在配置资源方面的健康发展；在领导干部考核时，不能只看 GDP，不能只看“政绩指标”，还要看环境友好的“绿色指标”，扭转一些地方和行业不惜牺牲资源和环境为代价提升 GDP 增长的错误做法，促进经济方式由粗放型向集约型转变。环境友好型政府通过制度安排，来调适人、社会与自然环境的关系，实施可持续发展战略。

第三，规划设计，制定战略。由资源浪费、环境不友好型的社会向资源节约型、环境友好型社会的转变，需要一个较长的运作时期。作为社会管理主导者的政府，必须有一个长期的资源环境的战略规划，并与其他重要发展规划有机结合起来，使眼前的各项措施与长远目标有机结构起来。规划设计应科学合理地明确环境友好型社会的发展目标、发展重点、路径选择、保障措施等

基本内容，为制度、法规、政策的制定和实施提供坚实的科学的依据。

第四，政策引导，完善机制。环境和自然资源基本是属于公共物品。现代市场经济机制可以推动社会和经济不断发展，但市场本身不具备保护环境的能力，反而经常是环境破坏的动因。因此，政府要通过政策引导激发企业、公众保护环境、节约资源的积极性，更多地利用经济手段，发挥经济杠杆的作用。发挥产业政策的引导协调作用，运用财政、税收手段鼓励企业积极开展循环经济的运作模式；完善自然资源与再生资源的价格机制，充分发挥各种杠杆的调节作用。

第五，决策机制，科学民主。总结历史经验教训最大的浪费及环境破坏出自于政府决策的失误。因此环境友好型政府必须建立和完善政府对重大经济社会问题的科学化、民主化、规范化的决策程序。完善政务公开机制，扩大政务公开范围，提高行政行为的透明度，完善专家顾问咨询制度，保障公众的知情权、参与权和监督权。建立对行政权力的制约和监督机制，充分发挥行政系统内部监督、媒体舆论监督和社会监督的作用。强化人大监督，完善重大事项报告制度、质询制度、民主评议制度和政府规定备案制度；完善行政、司法监督制度，做到有权必有责，用权受监督，切实落实重大决策终身负责制度。

第六，转变职能，提高效率。建设环境友好型政府，是一场广泛而深刻的变革，为此，必须转变政府职能，按照社会主义市场经济体制的要求，构建自律、高效的政府管理体制和高效率的运行机制。首先，进一步加强、完善“环境部门统一监督管理，各部门分工负责”的运行机制。既要确立环保部门统一监督管理的权威，也要充分发挥各有关部门的作用。其次，正确处理政府与市场和社会的关系，合理确定政府职能。坚持有所为，有所不为。政府该管的事，坚决管好，着力管好企业、社会、市场管不了、管不好的事；政府不该管的交给企业、市场和社会中介组织，

更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用。再次，要精简机构，科学地规定部门的职能范围；提高政府的工作效率，简化行政审批程序，缩短行政审批时间，规范行政工作人员的工作职责和工作范围，提高政府应对各种危机事件的速度、手段和效果。

第七，国际合作，履行义务。加强环境保护与可持续发展的国际合作，履行国际义务，是环境友好型政府的重要职能。立足于解决好国内环境与发展问题同时，要继续推进环境保护与可持续发展领域的国际合作。一方面积极参加气候变化、生物多样性保护等环境公约和有关贸易与环境的谈判，维护国家利益，履行国际义务，为解决人类面临的环境与发展问题作出贡献。另一方面，又要积极引进国际先进的技术和管理方法，促进国内环境保护跨越式发展，制定突破绿色贸易壁垒、防止污染转移、有害物种入侵等政策、法律法规和环境标准，保障国家环境安全。

四、建设环境友好型政府的重要意义

1. 建设环境友好型政府是完善社会主义市场经济体制，转变政府职能的重要方面

目前我国正处在改革的攻坚阶段，必须以更大决心加快推进改革，使关系经济社会发展全局的重大体制改革取得突破性进展。当前我国环境形势依然严峻，环境污染和生态破坏造成巨大经济损失，危害群众健康和公共安全，影响社会稳定，甚至损害国际形象。造成这种严峻形势的主要原因，是我国经济社会发展整体还处于资源耗费型、环境损害型的状态。主要表现为：一是我国现行的决策体系和激励制度还存在缺陷，经济发展和环境保护存在脱节现象，片面强调国内生产总值增长的评价制度和干部考核制度不利于激励各级政府决策者爱护环境、珍惜资源。二是经济增长方式粗放，“先污染后治理”、“边治理边污染”的发展模式没有根本改变。三是上述发展模式难以转变人们环境不友好的观念，

全社会尚未形成人与自然和谐友好相处的自觉意识，特别是一些政府决策者还缺乏环境友好意识，存在先发展再环保的思想观念。四是不科学、不健康、不利于节约资源和环境的生活和消费行为还在普遍发生，政府机关不节约的现象比较严重。上述深层次问题的解决，需要加快完善社会主义市场经济体制，深化改革，转变政府职能，构建环境友好型政府。

2. 建设环境友好型政府是落实科学发展观，构建社会主义和谐社会的客观要求

科学发展观是中国共产党对我国现代化建设指导思想的重大发展。贯彻落实科学发展观的一个重要方面，就是要处理好经济建设、人口增长、资源利用、环境保护的关系。构建社会主义和谐社会的科学发展观就是要遵循人、社会环境之间相互关系的规律，从而使人、社会环境系统形成最优结合的科学思想。树立和落实科学发展观，客观上要求各级政府及成员要转变执政理念，树立科学的政绩观，将环境质量变化和环境保护工作作为党政领导干部政绩考核的内容之一，激励各级领导干部牢固树立可持续发展的战略观念。

3. 建设环境友好型政府是建设环境友好型社会的内在要求和重要环节

要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力，安定有序、人与自然和谐相处的社会，这六个目标中，前五个目标是指处理好人与人的关系，即人与社会关系，最后一个目标强调的是处理人与自然的关系。人与自然的关系如果处理不好，就可能导致人与人、人与社会关系出现危机。为避免环境污染和生态破坏对经济社会发展的不利影响，缓解人类与自然界的矛盾，维护好当代人和后代人的环境利益，必须树立和落实以人为本，全面协调可持续发展的科学发展观，主动改善与

自然界不友好的关系，采取与环境友好的生产方式、生活方式，努力建设环境友好型社会。环境友好型社会就是以人与自然和谐为目标，以环境承载能力为基础，以遵循自然规律为核心，倡导环境文化和生态文明，追求经济社会环境协调发展的社会体系。环境友好型社会由环境友好型技术、环境友好型产品、环境友好型企业、环境友好型产业、环境友好型学校、环境友好型社区、环境友好型政府等组成。其中环境友好型政府是建设环境友好型社会的关键，因为，政府在构建环境友好型社会过程中，发挥其他行为主体不可替代的主导作用。打造环境友好型政府，不仅有利于建立和健全环境友好性的环境保护决策体系和运行机制，而且还能发挥政府的示范作用，促进社会树立尊重自然的价值观和道德观，使环境友好理念成为全社会的共识和奉行的价值观。

第二节 环境友好型政府的理论基础

一、环境友好理念的伦理学基础

1. 传统自然观的危机

人类产生以来，人与环境就是一对既对立又统一的矛盾体。人类的产生加速了环境自身的演化过程，人类大规模的产业活动催生了各种环境问题的产生。当近代工业文明的大门被人们打开以后，以大机器为起点的工业文明不断向纵深发展，日新月异的技术革命进入生产的各个领域，社会生产力以不可想像的速度迅猛发展，人类的物质生活也进入了一个空前丰富的时代。然而，工业文明在带来人类空前繁荣的同时，也带来人类的生存危机——自然环境的公害、自然资源的枯竭、温室效应的灾害、生态系统日益脆弱等等。科学技术本身并不会自动破坏自然、毁灭地球，环境问题的根源在于人类自己。环境危机的实质是人类作用于自

然方式及相处关系的危机，而这种危机又源自于人与自然的错位理念。

在人类社会漫长的发展史中，人与自然的关系经历了一个否定之否定的历史过程。人类生存的早期，人类像其他动物一样把自己消融在自然之中，这时人与自然是一种原始协调的低层次的和谐。由此形成原始的混沌自然观：自然是人类顶礼膜拜的对象，人类是自然界奴隶，是依附和崇拜自然的人类。人类进入农业社会，人们学会了农业生产，驯养动物，从自然获取资源，在利用自然、作用于自然的过程中提高了对自然的认识，形成了朴素的自然哲学的自然观。自然界从人类崇拜对象逐步演变成认识对象，人在自然界的地位从奴隶上升到自然的研究者。同时，也认识到人同自然是同质同源的有机整体。这个时期人类对自然的利用很有限，人与自然环境关系还是和谐的。15世纪以后，随着自然科学的发展、技术工业革命的兴起使得人类对自然的认识和改造能力得到极大提高。与此同时，人文主义思潮也随之形成，并与科学主义思潮的结合，使得追求人性尊严、追求属于人的生活成为人生的重要价值取向，形成了认识自然、征服自然、做自然主人的价值观念。这样人与自然统一性的关系被打破，自然逐渐沦为人类控制、征服的对象。

以近代人类中心主义为价值取向的传统自然观，是以人统治自然为指导思想，以牺牲自然作为人生存和发展手段的自然观。人类中心主义是环境伦理研究中经常使用的概念，人们通常把它作为环境危机的意识根源。在对自然的认识上，忽视了自然的复杂性和未知的无限性，认为人类已经通过科学掌握了自然规律，可以正确地改造自然，把人视为自然主人，把自然看作人可以任意征服的对象；在对待自然态度上，忽视了人对自然的依赖性，认为自然是人类达到幸福目的的工具，把人类凌驾于自然之上统治自然；在对自然的改造上，把自然看作公共的、免费的、无限供给的，从而对自然无偿使用，不加限制向自然界索取资源和排

放废弃物。这种传统自然观的实质是人与自然的对立、对抗，其结果只能是人与自然的两败俱伤，人类所面临的危机实际上就是这种传统自然观的危机。

传统自然观在现实生活中表现为：一是把人视作自然的主宰，人是宇宙中主宰一切的力量，自然是为人类所存在，自然如果不为人类利用，它就失去存在的价值。基于这样理念，无休止地向自然索要资源，导致一些维系人类生存和发展至关重要的自然资源已处在警戒线之下。在人类向大自然索取的过程中，人类似乎忘记了，自然也是需要精心呵护的，人类具有维护自然完整性的责任和义务。二是奉行急功近利的功利主义价值观。把人的欲望满足视为生活目标。发展是充满诱惑力的目标，出于对发展的渴求，对利益增进的需求，人们总是希望眼前利益越多越好。然而，当代人对财富利益的追求，对享受的追求部分是建立对地球破坏的基础之上。人类文明的繁荣得益于良好的环境作用机理，同样，人类文明衰退甚至湮灭也是由于环境的过度破坏所致。当代人自然观的错位，缺乏良好的环境意识，就等于剥夺了后代人享受天蓝、地绿、水净的优美的地球环境的权利。三是以为科技能解决人类一切生存问题，盲目乐观地认为科学万能。四是为满足特定集团、国家的利益不惜牺牲其他集团、国家，甚至后代人利益。这种个体中心论和群体中心论，破坏了发展的公正性和公平性。当前占全球25%人口的发达国家，其能源、钢铁和纸张的消耗量占全球的80%以上。而那些贫困的国家和地区，在力图摆脱贫困的过程中发展步履艰难。

2. 环境友好理念的伦理观

传统伦理学是关于调整人与人、人与社会之间相互关系的道德行为规范的总和。受到历史发展的局限性，传统伦理学只关注人与人、人与社会的关系，关注人的利益与权利，而忽视非人类的自然界的生存权利，把人对自然的征服和掠夺看成是天经地义

的；只承认人类是权利的主体，凡事以人作为出发点最终目标，而不是以人与自然是否和谐发展为衡量标准。随着社会的不断发展和进步，这种伦理观也日益暴露出它的弊端。20世纪中叶以后，环境伦理的概念开始频繁出现。环境伦理是人类道德关怀范围和道义力量的扩展和延伸，把原来适用于人类社会的伦理道德观念应用到人与自然的的关系上，使保护自然环境的必要性从伦理学上提供思想理论根据。环境友好的伦理观要求人们在道德上不仅要关爱人，人与人、人与社会的友好和谐相处，而且还要把这种关爱、友好性扩展到生态系统中的自然事物，给予它们良知上的尊重，用道德来约束人类对待大自然行为，构建人与自然友好的和谐关系。

环境友好理念的伦理观，在坚持人与自然协调发展的前提下，尊重自然，保护自然，对人与人、人与自然之间的关系给予了科学的阐释：既不把人当目的，也不把自然当作目的，而是把人与自然看成一个系统，人是自然界的一部分，自然界各部分之间是一个整体联系的复合体，从道德伦理的角度维护和促进人与自然的友好和谐发展与共同进化，为人类社会发展寻找新的发展途径。环境友好理念的伦理观要揭示的主题是探讨人类对自然界及其组成部分究竟采取什么样态度才真正符合道德。环境友好理念的伦理观倡导尊重生命、尊重自然、热爱自然，同时，建立起一套伦理道德规范体系，用以约束人和自然发生关系时的人类行为，实现人与自然协同发展。

强调人与自然和谐、人与人和谐，是中国传统哲学的核心思想和基本主张之一。中国传统文化中蕴藏着丰富的环境伦理思想。儒家、道家都主张“天人合一”。儒家《易传》指出：天地人是一个整体，整体内人和自然阴阳对立统一；道家以自然为之“道”来贯穿天、地、人，将宇宙视为一个整体动态平衡的系统。“天人合一”学说主张天地人一体，把人类生存发展与环境作为一个有机整体来对待和研究，包含着环境友好的人文意识和生态伦理道

德，利于民众养成亲近自然的习俗，与自然友好和谐相处。儒家学说在处理人与自然关系上，提出：“正德、利用、厚生、惟和。”（《尚书虞夏书·大禹谟》）阐明了人要端正德行，利用天地万物，富足人们生活，使三者和谐统一。儒家伦理以“仁义”为核心。汉代儒家董仲舒说：“质于爱民以下，至于鸟兽昆虫莫不爱，不爱，奚足以谓仁？”（《春秋繁露·仁义法》）可见，儒家“仁”的概念不仅指爱人，也意味着“爱物”，爱护自然生态。我国劳动人民在长期的生产和发展历史中，创造和总结了大量关于人与自然协调共处的做法和训诫，并使之代代相传，成为人与社会行为的准则。例如不射夜宿之鸟，不用大网捕鱼的古训；又如大禹治水、女娲补天、神农尝百草等反映人与自然友好和谐相处美好愿望的传说。可见，倡导人与自然、人与人友好和谐相处，是中国传统思想文化中的核心思想和基本主张。今天我们建设环境友好型社会，构建环境友好型政府，就要传承我国传统文化中那些优秀的环境伦理观。

建设环境友好型社会，构建环境友好型政府是实践马克思主义关于人与自然和谐的伦理价值观的体现。马克思在《资本论》、《1844年经济学哲学手稿》，恩格斯在《自然辩证法》、《英国工人阶级状况》等著作中，对资本主义工业文明所导致的人与人、人与自然的异化作出过精辟的阐述，并在环境问题尚未充分显现，人们对环境问题普遍缺乏认知的时候，及时地向人们发出警告：我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利，对于每一次这样的胜利，自然界却对我们进行报复。同时深刻地揭示了：社会是人同自然界的真正复活，是人实现了的自然主义和自然界实现了的人道主义。马克思、恩格斯告诫人们：我们统治自然界，决不像征服者统治异族一样，相反的，我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界，存在于自然界的；我们对自然的整个统治，是在于我们比其他动物强，能够认识和正确运用自然规律。人的发展离不开社会和自然的支撑，反之，人对社会和自然界有道德的

责任使命。倡导人与自然是马克思主义理论和实践中的一个重大课题。

3. 生态文明的发展观（国家哲学社会科学“九五”规划重点项目“生态文明与生态伦理的信息增殖基础”课题组，1996）

现代工业文明存在的基础是自然界能够提供足够的可再生资源 and 不可再生资源，同时随着科学技术的发展能够不断地开发出足够的替代资源。但是资源的短缺和科学技术在短时间内难以开发出足够的替代资源，使得工业文明大厦的基础面临前所未有的危机。发达国家的资源消耗有增无减，新兴工业化国家和发展中国家经济快速增长加剧了人类拥有的本已日益稀少的资源消耗，尤其是发展过程中的惟经济行为，导致了环境与发展的一系列矛盾的出现，对人类的生存与延续形成了极大的威胁。正是在这种意义上，人类应该确立一种新发展意识的文明观——生态文明观。

生态文明观以生态伦理为价值取向，以工业文明为基础，以信息文明为手段，把以当代人类为中心的发展调整到以人类与自然相互作用为中心的发展上来，从根本上确保当代人类发展及其后代可持续发展的权利。

生态文明观是一种超越工业文明观且具有建设性的人类生存和发展意识，它跨越自然地理区域、社会文化模式，要求从现代科学技术的整体性出发，建立生态化的生产关系和经济体制，从而保证人类的世代延续和“自然—社会—经济”复合系统的可持续发展。

4. 环境友好理念的道德规范

体现环境友好理念的伦理观，是对环境不友好意识支配下形成的生态环境危机的一种反思，进而对人和自然友好和谐关系进行广泛而深入探讨，从伦理学的角度为保护环境提供依据，这种

伦理最终要落实到规范行为这一层面上。环境道德规范围绕环境友好伦理的基本理论原则，以和谐人与自然关系，促进人与自然友好协同发展为目标，从人类社会生活的具体层面提出道德要求，规范人对环境的道德义务。作为环境友好理念的贯彻和实施，环境伦理道德规范对人们的生产、消费、生育行为及生活态度诸方面提出了要求。

首先，控制人口，使人口增长同自然环境的承载力相协调。从环境伦理角度看，人类的生存繁衍、社会的进步要受到自然的制约。世界上的任何物种都只能保持一定的数量，人类自身生产也不例外。只有控制人口数量，使之与自然承载力保持适当比例关系，才能摆脱人与环境的生态危机，实现未来的发展。

其次，在生产活动中提倡采用温和技术，实现清洁生产，适度发展的生产模式。企业和生产者应正确认识生产与生态环境的关系，把企业利益建立在社会利益和生态利益的前提下，按照清洁生产要求，在生产过程中尽量减少原材料和能源的消耗，减少有害环境的产品和废物的生产，并能使产品在使用终结时，易于被降解、再生利用，把环境的污染减少到最低限度。生产者应以此确定利益取向来制定各种生产活动，自觉地把保护环境、清洁生产的观念渗透到经营决策中。倡导适度发展的模式，即尽可能少投入、多产出、多利用、再利用、小排放，把自然环境作为一种潜在的生产力加以保护，改变过量消费资源、以破坏环境为代价的生产发展模式。

再次，遏制畸形的消费欲望，维持合理的、适度的消费水平。由于维持一种高消费状态必然要维持对自然界的过度掠夺，人的畸形消费欲望的不断膨胀必然导致对自然界的破坏加重。遵循环境友好理念的伦理道德规范，倡导消费的文明化，强调物质消费和精神消费的均衡；倡导消费的无害化，要求人们的消费活动不要对环境造成危害；倡导消费的适量化，要求人们建立科学合理的消费体系，量力消费，引导人们奉行正确的消费观念和消费行

为。

最后，尊重生命、善待生命。自然界是由各种生命构成的多样性的和谐。人作为自然界的一员，有尊重其他生命，保护一切生物资源，维系环境平衡的义务。为此，环境友好理念的伦理观，要求人们把动植物看成是朋友，保护自然环境，挽救濒危物种，强调生物的多样性，坚决反对野蛮的捕杀、灭绝物种。

二、科学发展观与建设环境友好型政府

1. 科学发展观的提出及意义

发展观是关于发展的本质、目的、内涵和要求的总体看法和根本观点。有什么样的发展观，就会有什么样的发展道路、发展模式和发展战略，就会对发展的实践产生根本性、全局性的重大影响。

2003年10月，党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。在党的文件中正式公开完整地提出了科学发展观的概念，指出要“坚持以人为本，树立全面协调可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”。2005年10月党的十六届五次全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》进一步强调了：“坚持以科学发展观统领经济社会全局。”

我们党提出的科学发展观，根据马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义的基本原理，总结了国际、国内在发展问题上的经验教训，吸收了人类文明进步的新成果，站在历史和时代的高度，进一步明确回答了新世纪新阶段我们党应当如何认识和怎样领导发展的重大问题。牢固树立和全面落实科学发展观，对于全面建设小康社会进而实现现代化的宏伟目标，具有重大而深远影响。

2. 科学发展观的基本内涵

科学发展观基本内涵如果从其内在的逻辑结构上看可以概括为：

“一个核心”——坚持以人为本，这是科学发展观的本质和核心。发展着的世界是由自然、人、社会所构成的有机整体，是通过人与自然，人与社会双重对象化活动而实现由低级到高级的历史演进，在这一过程中人是发展的主体。以人为本，就是要把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点，不断满足人们的多方面需求和促进人的全面发展。从工具理性走向人本理性，这是现代发展观取代传统发展观，科学发展观取代非科学发展观的根本标志。

“三个基本点”——“全面、协调、可持续发展”，这是科学发展观内容的三个基本点。发展是多层面的、多纬度的，人具有对象性存在，人只有在对象化活动中，才能直观自身，才能提升自身。在坚持以人为本的前提下，把反映发展不同纬度又相互联系的“全面、协调、可持续发展”并列为当代发展的三种方式加以规定，正是这种新的科学发展观对西方发展观先进理念进行了有效的整合和超越。全面发展是从发展要素的构成角度来强调发展的整体性，从发展本体看，它是自然、人、社会的统一体，从社会角度看表现为经济、政治、文化的统一体，从地域关系的角度看表现为国际与国内、城市与农村、区域与区域的多种统一体。协调发展是从发展的空间角度揭示发展既是系统的，同时构成要素又是均衡性与非均衡性的统一。协调发展就是要使各种要素系统发展要求保持一定的比例关系，从而达到发展的最佳效果。可持续性发展是从发展的时序角度来揭示发展具有过程的持久性、连续性和可再生性，它所反映的是发展与再发展的矛盾统一，既要从现实的发展去规定未来的发展，又要按照未来的发展要求来规定现实的发展。全面、协调、可持续发展，把握住了发展的规

律性，体现了科学发展观的科学性。树立和落实科学的发展观，一定要以科学的精神、态度全面理解和把握其基本内容。

“五个统筹”——统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，这是科学发展观的五个具体要求。“五个统筹”实际上就是统筹兼顾，即总揽全局、科学筹划、协调发展、兼顾各方。“五个统筹”是深化改革和促进发展的重要战略方针，它把“三个代表”重要思想具体化为党和政府领导工作的政策取向和行动导向，进一步明确了我国新世纪新阶段改革发展的指导思想。

3. 科学发展观是建设环境友好型政府的理论指导

科学发展观是对我国改革开放和现代化建设实践经验的深刻总结的理论升华，是中国共产党人以宽广的世界眼光和深刻的战略思维观察当代世界和当代中国发展问题的产物，是马克思主义唯物史观在当代中国社会发展中的生动运用和体现。科学发展观是对我国现代化建设指导思想的重大发展，是确定发展道路、发展模式和发展战略的科学依据。我们必须坚持以科学发展观统领经济社会发展全局。“发展必须是科学发展，要坚持以人为本、转变发展观念、创新发展模式、提高发展质量，落实‘五个统筹’，把经济社会发展切实转入全面协调可持续发展的轨道。”^①建设环境友好型政府是社会主义现代化建设的重要内容，是建设社会主义和谐社会、构建环境友好型社会的重要一环，必须以科学发展观作为理论指导。

建设环境友好型政府，是贯彻落实科学发展观的一个重要方面。要全面贯彻落实科学发展观，就必须处理好经济建设、人口增长、资源利用和环境保护的关系，在节约资源，保护环境的前提下，实现经济较快发展，促进人与自然和谐相处，提高人民生

^① 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议[N]. 人民日报, 2005-10-19.

活水平和生活质量。在发展经济同时，加强环境保护和治理，让人民群众有良好的生产和生活环境。

在社会主义市场经济条件下，政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面。要全面、正确地履行政府职能，必须落实科学发展观。科学发展观与正确的政绩观紧密相关，要树立和落实科学发展观，必须树立和坚持正确的政绩观；不坚持科学发展观，就不可能有正确的政绩观。我们讲发展，是以经济建设为中心，经济、社会、环境的全面发展、协调发展和可持续发展；我们所讲的政绩，是为实现这样的发展而创造的政绩。建设环境友好型政府，树立科学发展观，要强化政府及全体人员的“五大意识：一是强化我国人口多、人均资源少、环境形势严峻的国情意识；二是强化经济效益、社会效益、环境效益相统一的效益意识；三是强化经济指标、人文指标、资源指标和环境指标全面发展的政绩意识；四是强化节约资源、循环利用的可持续生产和消费意识；五是强化环境就是资源，环境就是资本，破坏环境就是破坏生产力，保护环境就是保护生产力，改善环境就是发展生产力的环保意识。环境友好型政府，要加强环境友好理念的宣传教育，在全社会弘扬环境友好文化，倡导生态文明，使科学发展观成为建设经济、社会、环境协调健康发展的环境友好型社会的强大精神支柱。

三、可持续发展理论与建设环境友好型政府

1. 可持续发展理论的形成

生存和发展始终是人类社会的两大基本问题。在初步解决了基本生存问题之后，人们所考虑的基本问题就是自身的延续和发展问题。自工业革命以来，人类创造了前所未有的物质财富，加速推进了文明发展进程。与此同时，人口剧增、资源过度消耗、环境污染、生态破坏和贫富差距拉大等问题日渐突出，成为全球

性的重大问题,人类已不同程度地尝到了环境破坏的带来的苦果。环境问题严重地阻碍着经济发展和人民生活质量的提高,继而威胁看全人类的生存和未来发展,人类不得不重新审视和深刻反思所走过的经济社会发展历程,逐渐认识到目前人类的思维方式、生产方式、生活方式、消费方式,潜伏着从根本上破坏自身发展的可能性。为此,需要从着眼于人类长远发展的大视角出发,重新考虑人类的发展、文明的延续等问题。

伴随着人们对公平作为社会发展目标认识加深,同时对全球范围内范围更广、影响更为深远、解决难度更大的臭氧层破坏、全球变暖、生物多样性消失等全球性环境问题认识深化,可持续发展思想在 20 世纪 80 年代逐步形成。

对于“可持续发展”概念的界定和解释,有许多的文字版本,不同国家各有其结合本国国情的具体解释。目前为国际社会最为广泛采用的解释,是 1987 年在世界环境与发展委员会的《我们共同的未来》中正式提出可持续发展的概念:“可持续发展是现满足当代人需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。”这一重要概念的内容很广,既包含当代人的需要,又包含后代人的需要;既包含国家主权、国际公平,又包含自然资源、生态压力、环保与发展结合。其中,这个定义包含着两个最重要的涵义:其一,“需要”概念。可持续发展尤其要考虑世界上贫困人民的基本需要,应将此放在特别优先的地位来考虑;其二,“限制”概念。这主要指技术状况和社会组织对环境满足前及将来需要的能力的限制。因为,人口、资源和环境这些要素相对地球而言,其自身都有一个限度的问题,超过这个限度,地球将发生生态灾难。因此,可持续的要求就是在达到这个限度之前的长时期里,全世界必须保证公平地分配有限的资源,调整技术上的努力方向来减轻环境对地球的压力。

可持续发展是 20 世纪人类发展观最重要的突破和进步,开辟了有利于人类世代发展的正确途径,是国际社会在未来发展上达

成的共识。

2. 可持续发展理论的基本原则

可持续发展理论的基本原则,主要包含以下方面:

第一,公平性原则。公平性是可持续发展的核心,主要是强调代际之间、代内之间及人与动物之间的公平。代际之间的公平,强调在代际之间树立起公正、公平和平等意识,为了孙后代预留充裕的发展空间,提供良好的发展条件,走一条功在当代、利在千秋,既满足当代人的发展需求,又不对后代人满足其需要能力构成危害的可持续发展之路。代内之间的公平,可持续发展在实现充分的代际之间平等的基础上,还要不断寻求代内之间的平等,满足当代人与当代人之间对自然资源和社会产品有同等的分享权利,使发展尽可能在发达国家与发展中国家之间、富人与穷人之间寻求公正和平等,让发达国家或富人更多地承担社会责任。人与动物之间的公平,强调应当把大多数人都承认的那种适用于我们人类这个物种所有成员的平等原则扩展到其他物种身上,从而实现人与动物之间的平等。

第二,共同性原则。共同的挑战:在经济社会发展日益全球化的今天,资源与环境问题是 21 世纪全球的“通病”,是人类面临的共同挑战。共同的选择:危机全球的环境问题具有共同性的特点,因而在解决这些问题上,要求人们对可持续发展的价值观念和道德准则的普遍认同,要求打破民族和国家、种族和行业的界限,把可持续发展作为人类共同的选择。共同的行动:人类需要采取共同的行动。为实现人类自己 and 其后代在一个比较符合人类需要和希望的环境中过着幸福生活,要求世界各国政府、国际组织、团体、企业和公民个人更多地承担责任,平等地从事保护地球、保护环境共同行动,开展跨境、跨地区的国际合作。

第三,协调性原则。可持续发展的协调性是指以人为本的“经济—社会—自然”三维复合系统的可持性,在这个复合巨系统中,

既促进经济增长,又保护和实现资源的永续利用,继而完善和提高人的生活质量。基于以上理论原则,可持续发展的内容涵盖了经济、社会、生态的可持续发展。经济可持续发展,要求改变传统的以“高投入、高消耗、高污染”为特征的生产模式和消费模式,实施清洁生产和文明消费。社会可持续发展,强调普遍改善人类生活质量,提高人类健康水平,创造一个保障人们平等、自由、教育、人权和免受暴力的地球社会环境。生态可持续发展,要求经济发展与自然承载能力相协调,保持以可持续方式使用利用自然资源和环境,发展需要节制,保护和利用要合理地结合,对环境资源的预防应重于治理。

第四,持续性原则。要求人类的经济建设和社会发展不能超越自然资源与生态环境的承载能力,人类要根据持续性原则,控制人口规模的过度膨胀,使人口增长率和人口规模维持在经济发展所能承受的水平上,保持人口规模与资源供应之间的平衡;调整自己生产生活方式,确定自己的消耗标准,使人类的生产生活活动限制在其能承载的限度内,尽量不要超出环境的容量。人类发展一旦破坏了人类生存的物质基础和前提条件,其发展本身就衰退了。

3. 可持续发展理论与建设环境友好型政府

(1) 可持续发展理论是建设环境友好型政府的直接理论依据

可持续发展的理论,坚持公平性、持续性、协调性和共同性原则,主张经济、生态和社会各方面的持续发展,指出了人类发展的未来道路,说明了人类未来生存、和平发展的基本思路,已成为各国可持续发展的必然选择。中国政府在《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》中指出,要引进市场机制和法律手段,促进可持续发展,已成为中国政府行为目标。可持续发展已成我国一种新的发展方式和模式,也是中国社会的最佳选择和共同任务,从而又与“科教兴国”、“依法治国”一起

成为 21 世纪中国的三大发展战略。坚持可持续发展是我国的基本国策,关系到社会主义和谐社会的构建。因此,可持续发展的理念、内容、原则和方法都适合于我国的现代化建设的实际,是建设环境友好型政府的理论依据。

(2) 可持续发展是建设环境友好型政府的目标追求

建设环境友好型政府是实现可持续发展的必然要求。面向新的世纪,我国要实现可持续发展目标还面临着一系列严峻的挑战,促进更加有效地实施可持续发展战略还要付出艰辛的努力。大的方面包括:一是面对人口的“三大高峰”——生育高峰、劳动适龄人口高峰、人口老龄化高峰的到来,人口问题更显得复杂;二是耕地、矿产资源、水资源等重要自然资源对经济发展的支撑能力下降;三是环境污染问题突出,自然生态环境脆弱,生态环境恶化趋势仍在继续。在这种条件下必须努力建设环境友好型社会,为此,必须强化政府在可持续发展进程中的作用,努力构建环境友好型政府,把市场机制引入政府的环保事业中,建立完善的体制,贯彻环保法律、法规,监督和规范政府行为,为实现我国社会经济、生态环境,全面可持续发展的目标而奋斗。

第二章 环境友好型政府的时代特征

传统发展观把经济发展置身于整个自然生态系统之外，认为二者没有直接的、必然的联系，经济发展的目的就是追求各个经济指标的指数增加，漠视在追求经济利益最大化过程中发生的外部性资源、环境问题。基于对这种威胁人类未来发展的发展观及其政府定位的反思，以及全球化浪潮对经济社会发展与政府的影响的思考，打造符合人类未来发展趋势的资源节约、环境友好型社会及其政府就成了一项非常迫切的任务。

第一节 传统发展观下的政府

一、传统发展观的产生及其特征

1. 传统发展观的产生

传统的旧的发展观又称工业文明的发展观，是指以经济增长为中心或仅仅追求经济增长的一种发展观。这一发展观产生于 20 世纪 40、50 年代。第二次世界大战刚刚结束，为恢复战争创伤，许多国家开始大规模的经济建设，尤其是新独立的国家和地区迫切要求加快经济重建和发展，以摆脱对西方的依赖和控制，改变贫穷落后的面貌，于是单纯以经济增长为核心的发展观在 20 世纪 50、60 年代盛行全球。无论是西方发达国家，还是刚刚从殖民地

独立出来的国家和地区，都选择了以经济增长为重点的发展战略。这种传统的发展观认为，人类向自然界无休止、无节制的索取是天经地义的，而自然界的反映则是无足轻重的。

传统发展观产生的理论基础是“征服自然，人定胜天”的人地关系。工业革命后，社会生产力迅猛发展，一部分人由此认为可以彻底摆脱自然的束缚，成为地球的主宰者。以培根和笛卡儿为代表提出“驾驭自然，做自然的主人”的机械论思想开始影响全世界。人们把自然环境同人类社会、把客观世界同主观世界形而上学地分割开来，没有认识到人类同环境之间存在协同发展的客观规律，不惜以牺牲资源环境为代价来谋求人类的福利。在这种发展观的指导下，人们关心的主要是经济增长和国民生产总值的数量，并以此作为衡量一国发展水平高低的惟一标准。

这种发展观一经提出，就曾受到刚刚独立的发展中国家政府、政治家、学者和当时许多国际组织的赞同和支持，但是战后 30 多年的发展实践结果却大大出乎人们的意料。因为以国民生产总值为核心的经济增长并没有真正消除发展中国家的贫困，也没能解决诸如失业、文盲、疾病、社会动荡、环境保护、两极分化等问题，反而却增添了生态破坏、道德失范、能源浪费、暴力猖獗等一系列社会发展问题。在人类社会的发展实践中，无论是巴西的“经济增长彗星”、伊朗的“一个经济神话的破灭”，还是巴基斯坦的“不幸结局”，都告诉了这样一个事实：经济的增长不仅不能自然而然地促进社会发展，相反对经济不加限度地发展会使经济本身以至其他社会因素的发展受到损害，其结果必然危及人类的生存。这种现象被学术界称之为“有增长无发展”、“无发展的增长”甚至“恶的增长”。

2. 传统发展观的指导思想和特征

传统发展观是一种非理性的发展观，它是以国民生产总值的增长为主要目标，并以此作为衡量社会文明的惟一尺度。

传统发展观的基本指导思想是：只有经济的发展才会带动其他方面的发展，如政治的民主化、社会的公平、教育的发达、传统观念的更新以及生活方式的变革等等，认为经济增长是发展的捷径因而首先强调要加速经济增长，然后改善收入分配，最后实现包括就业在内的其他社会目标。

传统发展观的明显特征：一是非全面性。传统发展观把经济发展等同于经济增长，并把经济增长率作为衡量经济发展的惟一指标，认为只要提高经济增长率，社会财富就会自然增长，经济就会自然发展起来。为了追求高增长，人们对自然资源进行了掠夺式的开发，在这种发展观念的引导下，加重了环境破坏的广度与深度。它把发展问题单纯看成是一个经济问题，把资源、环境问题看成是经济发展的外生变量。在这种发展观指导之下，人类长期以牺牲环境为代价来追求量的增加。二是非协调性。传统发展观以功利主义和实用主义为出发点，它把满足人类自身的需要视为经济活动的价值判断，并以这种价值判断作为标准引导人类的生产活动，它只考虑眼前的功利和实用，不顾及人类的长远利益。它主张人类在经济行为的选择时重点考虑当前可以预期的直接经济后果，而不涉及或忽视中长期不可预期到的未来经济后果；主张将人与自然的伦理关系建立在人的价值基础之上，只承认人类利益，而忽视自然以及其他物种的利益。在这种发展观指导之下，人与自然、经济发展与社会发展、当前利益和中长期利益等得不到协调发展。建立在这种发展观基础上的经济发展模式认为只需要将“经济馅饼”做大，一切不协调的问题就可以迎刃而解了。

二、对传统发展观及其政府定位的反思

1. 传统发展观下的政府角色定位

传统发展观是建立在大规模投资、大规模生产和对不可再生

资源的大规模开采和利用的基础上的，这种发展战略及其实践模式，逐渐受到经济发展自身特别是发展中国家经济发展的严峻挑战，这种无理性追求经济的增长造成了经济增长与社会发展、人类与自然环境的严重对立，并带来了许多严峻的问题，主要有：一是加剧了人口与自然的矛盾。长期以来，人们认为自然界为人类提供的资源是无限的，可以充分满足人类的需要，这种传统观导致了人类对自然资源的掠夺性开发和粗放式利用，而实际上地球的资源是有限的，尤其是不可再生资源，而人类利用各种资源维持自身生存与发展的需求是无限的。需求无限和资源有限这个不可回避的矛盾就尖锐地摆在人类面前。二是伴随着对资源掠夺性开采和利用，造成了环境污染等生态问题，如温室效应、噪声污染、酸雨、赤潮、臭氧层减少、森林覆盖率下降、水土流失、土地沙化、海洋生物减少、动植物灭绝速度加快等。三是造成严重的社会不平等，以国民生产总值作为增长的惟一标准，虽使一些国家的经济有所增长，但战后几十年的实践表明，单纯的经济增长并没有消除贫困，而且由于发展的畸形，造成贫富差距进一步拉大，社会公平问题凸显等等。四是人的异化问题凸显。在马克思看来人的关系表现为物的关系就是异化。人丧失了自主性和目的性，沦为手段和工具，成为物的奴仆，其结果导致物质财富不断增长的同时，作为社会主体的人却不断贬值，富裕并未给人带来意想中的幸福，这突出表现在文化的滞后或文化的贫困，也可以说是精神危机、道德滑坡、信仰倾斜等。

传统发展观是“增长第一”的发展观，其核心的观点包括：工业化是一个国家或地区经济活动的中心内容、经济增长是一个国家或地区发展的“第一”标志、国内生产总值（GDP）的增长是衡量一个国家或地区经济发展的重要标尺等等。

与传统发展观相适应，政府职能定位主要为：

第一，将经济增长作为政府的核心任务。认为经济发展是以经济增长为主导的，经济增长甚至与国民生产总值的增加划上了