

绿色民生:政治科学视域的解读

李强彬*

〔摘要〕绿色民生是“经济发展—生态环境—民生需求”之间的良性结合。它寻求财富分配与风险分配的协调,要求民生发展和公共开支的增长需以持续的经济发展为基础,但是经济发展又不能以生态环境恶化和牺牲后代人的生态福利为代价。在生态环境保护与经济发展的双重约束下,绿色导向的民生发展需要恰当的速度、过程与方式方法,需要人类社会反思自身所制造出来的生态环境风险及其分配,并由此奠定了绿色民生的政治学意蕴:它首先意味着公民权利的扩展,随之要求拓展政府的责任,通过将社会需求纳入自然需求、将后代人的需求纳入当代人的发展,应对现代国家治理所面临的政治合法性挑战,进而诉诸新的政策范式,推动国家治理体系的完善和政府治理能力的现代化。

〔关键词〕绿色民生;生态环境;政治科学;国家治理

何谓绿色?何谓民生?何谓绿色民生?它们是怎样被建构起来的?进而言之,它们如何与特定的经济社会发展形态和政府过程关联起来?这是当今中国的改革、发展所面临着的十分重大的社会难题。作为一般的理解,“绿色”往往与环境退化、生态恶化、自然破坏相对,是一种以自然为中心的定向于生态安全的社会价值观、生活方式和政治实践。面对大量难以处理的环境问题和环境议题,西方的“深色”生态学者认为应对环境问题的唯一办法是对社会如何被组织起来进行根本性的改造,提倡“小而美”,反对跨国公司、政府权力的集中化和组织的大型化。然而,“浅色”生态学者或者说环境改良主义者则宣称,协调好经济增长与环境需求之间的关系是可能的,比如限制汽车拥有量、加强污水废水的处理,等等^①。无论“深色”还是“浅色”生态学者,他们都指出了人类社会所面临的环境问题的严重性,要求人们反省人类发展需求与生态环境需求之间的关系,继而改变既有的经济发展模式,重构经济社会发展的价值取向、模式和方法。鉴于西方国家的发展道路,我国的现代化发展在逐渐摆脱“物质匮乏”之后,必须将环境问题置于社会长远发展和国家治理变迁的深层次来满足人们日益增长的多样化、多层次需要,走“绿色民生”发展之路。因为环境问题与人们的生活质量高度地联系在一起,一旦环境问题本身的公共物品性、滞后性、延展性、风险性、难以恢复性与特定的社会群体联系在一起,

*管理学博士,四川大学公共管理学院博士后、副教授,610064。本文是国家社科基金重大招标项目“城乡基本公共服务均等化的实现机制与监测体系研究”(14ZDA030)、国家社科基金青年项目“群体性事件政策议程学发生机制与治理研究”(14CGL038)、中国博士后第九批特别资助项目(2016T90866)研究成果。

① S. C. Young, “The Different Dimensions of Green Politics”, *Environmental Politics*, vol.1 (1), 1992, pp.9—44.

就会转化为现实的社会政治问题,涉及环境福利与环境风险的分配问题。基于此,本文主要从三个方面来界定“绿色民生”的指向:首先,良好的生态环境本身是人们的基本需求之一,人们应当免于生态破坏的恐惧;其次,人们多样化、多层次需求的满足须受生态环境条件的约束和限制,应当避免以牺牲生态环境需求来实现其它需要的满足;第三,社会和经济的发展必须考虑环境正义,生态环境资源的不合理分配是造成社会不公平的重要原因。因此,绿色民生绝不仅仅是一个技术问题和生态问题,更是一个基本的政治科学问题。

一、绿色民生:政治科学的基本命题之一

先发国家的现代化历程表明,“国家建设和经济建设按理应先于政治参与和物质分配,因为分享权力和福利首先要有权力和福利可以分享”^①。但是,后发国家不可能具备先发国家那样的发展条件而次序性地实现现代化,后发国家的现代化往往面临的是国家制度与治理体系建设、经济发展、民主参与、福利分享、环境保护的共时性、重叠性社会难题。在20世纪,西方先发国家的经济社会发展更是面临环境保护、可持续发展和风险社会等挑战。1962年,以蕾切尔·卡森《寂静的春天》一书的出版为标志,西方社会开始特别关注环境问题。对于农药企业大量生产、销售杀虫剂获取短期利益和阻滞管制措施的出台,该书不无讽刺地指出:人类对自然的控制只是在生物学和哲学还处于低级幼稚阶段时的一种妄自尊大的想象,当代社会中最现代化、最可怕的化学武器在被用来对付昆虫之余已转过来威胁着自然环境的平衡,威胁着人类自身,不能不说是人类巨大的不幸。^②该书对美国大量使用化学制剂农药所造成的生态环境危害以及政府该做些什么来回应生态环境危害敲响了警钟。1972年,以罗马俱乐部发表其成立以来的第一份研究报告《增长的极限》为标志,西方社会开始质疑经济增长的过程,关注经济增长的约束条件问题,指出经济的增长受自然因素和社会因素的制约,增长绝不是无限制的,“均衡的社会将必须不仅考虑现在的人类价值,而且也考虑未来的人类价值,并对由有限的地球造成的不能同时兼顾的因素,作出权衡”^③,提出了经济增长的自然资源代价和社会代价问题,对以人类为中心而忽视自然的无限制的、线型单向的发展方式提出了质疑。1986年,以乌尔里希·贝克《风险社会》一书的出版为标志,西方社会开始关注现代化进程中文明社会的风险问题,指出现代化进程中生产力的指数化增长使危险和潜在威胁的释放达到了一个前所未有的程度,人类行为的动机正在从短缺社会的财富分配逻辑向晚期现代性的风险分配逻辑转变,即从“我饿”转向“我害怕”。在风险社会,“危险的来源不再是无知而是知识;不再是因为对自然缺乏控制而是控制的太完美了;不是那些脱离了人的把握的东西,而是工业时代建立起来的规范和体系”^④。这深刻地促使人们反思后工业社会时代人类的生存与发展问题。上述三本经典著作中,无论是论及杀虫剂滴滴涕的滥用、经济增长的限制,还是风险社会的挑战,都包含着对工业社会发展模式的反思,特别是工业社会里的生态环境问题,而“生态环境的破坏不仅仅是单一的生态问题,而必须总体的归结在整体的社会制度化问题,尤其是社会历史条件所设定的科技条件与发展方向”^⑤。生态环境问题凸显了环境正义在民族国家内部和全球经济社会发展中的重要性,因为环境正义涉及三个层面的重要议题:环境风险的公平分配,多样化的参与者和受影响群体之体验的识别,创制和管理环境政策之政治过程的参

① [美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德、小G.宾厄姆·《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖译,上海:上海译文出版社,1987年,第423页。

② [美]蕾切尔·卡森:《寂静的春天》,吕瑞兰、李长生译,上海:上海译文出版社,2008年,第295页。

③ 罗马俱乐部:《增长的极限》,李宝恒译,成都:四川人民出版社,1984年,第210—211页。

④ [德]乌尔里希·贝克:《世界风险社会》,吴英姿、孙淑敏译,南京:南京大学出版社,2004年,第24页。

⑤ 周桂田:《风险社会与典范转移——打造为公众负责的治理模式》,远流出版公司,2014年,第43—44页。

与^①。可见,在生态环境保护、经济增长限制、风险社会的约束下,人类社会行为的动机、目标和模式必须得到反思,进而走出人类社会自我损害、自我制造风险的困境。

在此背景下,“绿色民生”定向于寻求“财富—分配”与“风险—分配”的协调:一方面,民生需求和公共开支的增长需要以持续、有效的经济增长及其合理分配为基础;另一方面,经济的增长及其分配又不能以生态环境恶化和牺牲后代人的生态福利为代价。在这种关系中,“民生”主要涉及财富的创造与分配,“绿色”则要求走出工业社会的财富分配逻辑而反思人类社会自身所制造出来的生态环境风险的分配,进而创建可持续发展的社会。由此,“绿色民生”的政治学意蕴得以奠定:它首先意味着公民权利的扩展,随之要求拓展政府的职责,通过将社会需求纳入自然需求、将后代人的需求纳入当代人的发展,应对现代国家治理所面临的政治合法性挑战,进而诉诸新的政策范式,推动国家治理体系的完善和政府治理能力的现代化。

二、绿色民生:公民权利的新扩展

权利是一种自然、正当的要求,但这并不意味着权利是一劳永逸的。在不同历史时期与社会发展的不同阶段,政治、经济、社会和技术的发展状况与条件制约着公民权利的范围、层次和实现方式,正如有研究指出,“虽然多数先进工业化国家都让它们几乎所有的居民享有至少若干法律权利、政治权利和社会权利,然而公民应有哪些权利,仍旧是一个有争议的问题”^②。作为最早系统论述公民身份的研究者,马歇尔根据英国的经验指出公民身份具有历史性,这体现在两个方面:一是公民身份的历史是在民族国家民主化与工业资本主义发展过程之间的一个相当持续而长期的增长、形成和融合;二是公民社会的历史是福利国家与工业资本主义之间充满冲突但却可控的功能性关系长期发展的历史。^③进而,马歇尔根据英国公民身份发展的状况把构成公民身份的“权利要素”分为法律权利、政治权利和社会权利三类,并且指出这三种权利类型之间存在线型发展的关系,其中法律权利的实现主要是18世纪的主题,政治权利的实现主要是19世纪的主题,社会权利的实现则主要是20世纪的主题。

实际上,公民权利范围的动态发展是人的需要和要求在社会发展不同阶段的反映。随着环境和生态问题及其后果被提上政治议事日程,公民生态环境权利呼之欲出,这意味着人们的权利实现不仅仅与政治社会秩序相关,更与自然环境相关。作为一种正当性需求的表达,“绿色民生”所反映的不只是物质福利的分享问题,更是生态福利的分享问题,意味着生态环境安全需求导向的生命、健康、财产权利的保障,意味着不仅是当代人的权利实现,更是对自然权利和后代人权利的尊重。根据生态主义的观点,“存在着一种代际间道德关系或者共同体,意味着每一代内部关于社会公正以及关于生态和其他形式福利的恰当分配的、明确的或者隐含的观念,必须将代际间的因素容纳进来,这些因素将为后代提供生态福利的一套单方面的义务加诸在当代人身上”^④。因此,不同于法律权利、政治权利和社会权利,公民生态环境权利超越了人与人之间的社会关系而扩大至人与自然之间的生态环境关系,其实质是对良好生态环境的需求。

如同平等投票权、平等受教育权不会一蹴而就一样,平等的生态环境权利亦是一个持续的过程,且将越来越重要。绿色民生的背后所呈现的公民生态环境权利主要体现在两个方面:一是绿色民生意味着绿色生态环境服务,这本身是当今社会一种极为紧迫和亟需保障的公共产品,是公民权利类型的

^①D. Schlosberg, “Reconceiving Environmental Justice: Global Movements and Political Theories”, *Environmental Politics*, vol.13 (3), 2004, pp.517—540.

^②[美]托马斯·雅诺斯基:《公民与文明社会》,柯雄译,沈阳:辽宁教育出版社,2000年,第2页。

^{③④}[英]莫里斯·罗奇:《重新思考公民身份——现代社会中的福利、意识形态和变迁》,郭忠华等译,长春:吉林出版集团有限责任公司,2010年,第21、47页。

一种新形态。相比于法律权利、政治权利和社会权利,生态环境权利的实现需要共建共享,它甚至超越了传统民族国家的范围而要求全球生态平衡,提出了新的全球性环境集体行动问题。二是绿色民生意味着人们在实现法律权利、政治权利和社会权利的同时,应以生态与环境安全为约束,需要超越“以人为中心”的发展而将自然和后代人的权利实现纳入到当代人的考虑之中。简而言之,民生与人们的吃、穿、住、行息息相关,但在公民生态环境权利的约束下,人们吃、穿、住、行需求的实现不能以牺牲生态环境为代价,否则公民生态环境权利本身的削弱最终将危及到公民其他诸种权利的实现。

三、绿色民生:政府责任的新拓展

伴随公民权利范围的扩展和层次的提升,政府的职能范围理应随之扩展并被赋予新的责任。“绿色民生”意味着人们生活质量的提升,这本身也就是政治的目的。否则,国家和政府就失去了其存在的根基。在现代国家,任何政府实际上都承担着三种基本的责任,即政治责任、法律责任和专业责任。其中,政治责任反映的是由“公共权力来自哪里”所推及的政府与人民、政府与社会之间的关系问题。在任何宣称政府的权力来源于人民的国家中,表达和反映人民的意志,实现和保障公民的权利便是政府最为根本的政治责任,为此政府必须具备回应性,“任何具体的政治体系的存在本身要求满足某些基本需要或履行某些基本职责”^①。法律责任是从“基于法律的统治”这一观点出发,要求政府必须根据宪法和法律而行动,政府应当是法治政府、有限政府。政府的专业责任则是从政府本身的组织与职能体系出发,要求政府在公共事务管理中具备专业的管理能力,从管理制度的设计、政策工具的选择到手段措施的运用,应当有效地解决人们所面临的诸多社会问题。

就绿色民生而言,它所指向的公民生态环境权利和以生态环境为约束的其他公民权利的实现,为政府责任提出了新的要求。绿色民生反映了一种新的社会价值取向即人们生态环境权利的实现与维护,针对的是当今社会所面临的复杂的环境与生态难题,回应的是风险社会的诸多挑战。在风险社会,风险与财富一样,是可以分配的东西,“就社会财富来说,就是去处理人们所需求的稀缺物品如消费品、收入、教育机会和财产等等。相对来说,风险是以不可取的丰裕状况出现的现代化的附带问题。这些问题必须被消除或者否定并且加以再诠释。获取的主动逻辑对应着转嫁、规避、否认和再诠释的否定逻辑”^②。作为一种基本的公共物品,“生态过程存在自然滞后情况,这可能增加低估控制措施的必要性,也可能因疏忽而达到上限”^③,这为政府的责任提出了更高要求。对于政府来说,“现在的治理应该能够更好地处理不确定性、不稳定性,甚至混乱、长远的远景,更广泛的定位以及更多样化的生活方式和意义”^④。

因此,走绿色民生之路需要一个充分履行责任的政府。从政治责任来看,公民不仅需要享有免于贫困的自由,而且需要享有免于环境污染的自由,比如需要清洁的空气、安全的食品等要求。对此,政府应切实担负起保障和实现公民生态环境权利的政治责任,确保环境公平、环境正义。因为,“公民实际使用的权利的程度也可能随阶级和社会地位群体的权力的大小而有相当大的不同”^⑤,尤其在生态环境风险的承受中。从法律责任来看,绿色民生背后隐藏的环境问题本质上是一种利益政治,“环境问题并不单纯只是社会与自然的对立,而是不同的社会力量抗衡,他们争论的焦点在于不同版本的社会

① [美]戴维·伊斯顿:《政治体系》,马清槐译,北京:商务印书馆,1993年,第298页。

② [德]乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,南京:译林出版社,2004年,第25页。

③ 罗马俱乐部:《增长的极限》,第78页。

④ J. Cowman, *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*, London: Sage Publications, 1993, pp.47—48.

⑤ [美]托马斯·雅诺斯基:《公民与文明社会》,第13页。

与自然的关系”^①。在围绕环境问题而展开的冲突中,法律应成为调节各方利益的基本依据,政府和政府官员必须依“法治”原则规范自身的行为并公正调节多样化利益主体之间的利益关系。从专业责任来看,由于环境问题的滞后性、跨界性、普遍性,政府必须致力于有效政策工具的开发,科学设置政府管理机构和职能,将治理的重点放在事前的预防而不应是事后的处置,不仅要求政府善于治病和事后处置,更要求政府对于生态环境问题具有预见性、前瞻性和及时准确的回应性。

四、绿色民生:政治合法性的重塑

任何政治体系当中,政治合法性所宣称的同意和认可对于政治体系的运转来说都是极为重要的。所谓政治合法性,“就是权力以一种正当的、可辩护的(证明为合理)的、可接受的方式行使。合法性往往被看作一个稳固的政府的基础,它与一个政权获得其公民的忠诚和支持的能力联系在一起”^②。作为一种政治关系的反映,任何国家既有政治体系的执政者都会尽可能地去获得持久、稳定的承认与认可,避免政治合法性的衰减或危机。政治合法性建设中,就政治合法性巩固的一面,强化价值信念体系、提升政治制度化水平、加强政府能力、创造高水平的政治绩效都是行之有效的途径。就政治合法性衰减的一面,面对社会发展中权利需求的增加、价值观念的多元化、政治参与的增长、政治制度的衰败等挑战,如果执政者不能及时有效地予以回应或纠正,就往往会面临合法性危机而危及既有政治体系的稳定。无论政治合法性的衰减还是巩固,其核心应在于人们的需要与执政者的回应之间所存在的差距。因而,在“需要—差距—满足—差距”的连续谱中,政治体系将动态地接受合法性检验而面临“不进则退”的困局。

绿色民生与政治合法性之间的关系,正是从人本身的民生需求与生态环境需求出发而与政治体系的政治合法性深刻地联系在一起:人们日益增长的生态环境需求催生了对执政者的政治绩效进而对政策与制度的合理性的反思,并显化为人们对既有政治体系认同与支持的水平。民生、环境、经济增长、人口等要素之间的关系是非常复杂的,也常常会出现冲突而将政府陷于“政绩困局”之中,比如教育、医疗、社会保障等社会权利的实现需要以不断增长的经济发展为前提,但与此同时,“后国家时期的生态问题——公共和私人健康问题、福利问题——越来越要求在合适的政治制度和政治过程层面,民族国家之上和之下的层面,进行持续地监控和有效地监管”^③。大量的环境抗争和环境邻避冲突表明,“绿色”正成为人们所关注的优先性需求。绿色运动主张的一个特性就是,“认为环境退化和由此带来的社会紊乱是每一个人的难题,因而应当得到每一个人的关心”^④。因此,如何破解环境约束与经济发展之间的冲突,在保障人们诸种社会权利实现的同时减少环境污染和实施环境治理,实现生态环境保护与经济发展之间的良性结合,已成为衡量政治合法性强弱的重要标准。进而,公众生态环境权利需求的增长需要有与之相适应的使其从理念转变为现实的制度体系,正如贝克所指,“从政治层面和路线设计层面上说,我们既要接纳和包容正常的工业革命所带来的各种或积极或消极的后果;又要同时将工业革命带来的各种后果进行分内和甄别,进而采取一系列措施扬长避短,趋利避害”^⑤。

值得注意的是,绿色民生在提出政治合法性挑战的同时,也为政治合法性的巩固提供了新的契机。绿色民生与人们的生活品质紧密相关,这要求公民实质性地参与民主治理的过程。因此,如果政治体系能够发展出新型的民主制度,以回应公众民主参与的需求,那么公众对政治体系的认同与支持便会增长。毕竟,“政治合法性不是以投票箱或多数人的统治为主要议题,而是以有可辩护性的理由、

①何明修:《绿色民主:台湾环境运动的研究》,台北:台湾群学出版有限公司,2006年,第15页。

②[美]安德鲁·海伍德:《政治理论教程》,李智译,北京:中国人民大学出版社,2009年,第137页。

③[英]莫里斯·罗奇:《重新思考公民身份——现代社会中的福利、意识形态和变迁》,第42页。

④[英]安德鲁·多布森:《绿色政治思想》(第2版),邹庆治译,济南:山东大学出版社,2012年,第21页。

⑤薛晓源、周战超:《全球化与风险社会》,北京:社会科学文献出版社,2005年,第70页。

解释和说明的公共政策为主要议题”^①。对此,作为民主理论的最新发展,协商民主的政治合法性宣称能够有效回应绿色民生时代的政治合法性诉求,打破偏好聚合式民主所面临的合法性问题。根据协商民主理论的主张,“有必要从根本上改变对于自由理论和民主思想的普遍看法:合法性的源泉不是先定的个人意志,而是它的形成过程,即协商本身”^②。协商民主所倡导的基于偏好转换、深思熟虑、更佳理由的说服来变革聚合式民主,能够为绿色民生背景下政治合法性的巩固和重塑提供切实有效的实现路径。正如有研究指出,风险社会的出现,赋予人类加深和拓展民主的机会,即构建基于公民参与、理性审视、公开讨论基础上的协商民主。^③

五、绿色民生:政策范式的转换

作为政治体系的典型输出,公共政策对社会公共生活起着十分重要的生产、分配、规范、引导的功能,同人们的福利与国家的兴衰成败直接相关。任何发展的观念和模式,也只有当其转化为具体的公共政策时,它才会起作用。作为一种新的权利需求,绿色民生表明国家需要重新思考社会发展目标的优先性,需要设定新的公共政策信念,需要选择新的公共政策工具,进而衍生出对新政策范式的需求。作为一项复杂的公共政策难题,绿色民生涉及高度分散的信息、十分多元的价值偏好、相互制约甚至冲突的多重目标,具有典型的“糟糕型”政策问题的关键特征,即理性的综合规划是不适当的、问题难以被界定、相互依赖与多层面的因果关系、价值差异、不稳定与持续的演化、高度的社会复杂性与多样化的利害相关者、认定问题性质与范围的知识基础是存在争论的。^④

因此,解决绿色民生难题,首先需要回答“问题来自哪里、谁应该对问题负责、合适的解决办法又是什么”的一系列问题。然而,在以生态和环境风险为典型的风险社会里,这些问题是难以清楚地得到界定和回答的,因为“绿色”观念背后的生态和环境难题往往伴有不同的政治观念和政治目的,政策的选择不会是一种纯粹的技术性活动。也就是说,“绿色”和“民生”的相关者都各有其自身的假设和利益,并导致他们对同一难题不同的归因、界定以及解决方案的不同选择。比如,为了限制参与,问题就会用程序性或狭隘的技术性语言来界定;为了促进参与,问题可以与广泛的社会主题相联系,比如正义、民主和自由。^⑤作为一种生活化的政治,绿色民生导向的政策选择不能脱离人们的参与以及对政策本身的认同。围绕生态环境权利的实现,人们更需要在一个自由、平等、公开的环境中对政策作出审慎的选择,“政治互动和人们有缺陷的判断在制定政策的过程中扮演着重要角色,它们必定包括有偏见的通过投票或其他权力实现方式来解决的分歧,因而对于任何人来说,要理解政府在提高人们福利时所出现的问题,需要综合考虑权力关系是怎样塑造公共政策的,并且需要探究如何重构权力关系以产生更好的政策”^⑥。

因而,绿色民生需要新的政策范式与之相适应,意味着公共政策范式的转变。在库恩看来,“范式”这一概念主要在两种意义上使用:一是它代表着一个特定共同体的成员所共有的信念、价值、技术等等构成的整体;二是它指谓着那个整体的一种元素,即具体的谜题解答;把它们当作模型和范例,可以取代明确的规则以作为常规科学中其他谜题解答的基础。^⑦霍尔进而指出,政策范式意味着政策制定者习惯

①D. Held, *Models of Democracy* (3rd Edition), Cambridge: Polity Press, 2006, p.272.

②B. Manin, “On Legitimacy and Deliberation”, *Political Theory*, vol.15 (3), 1987, pp. 338—368.

③陈家刚:《风险社会与协商民主》,《马克思主义与现实》2006年第3期。

④B. W. Head, “Public Management Research”, *Public Management Review*, vol.12 (5), 2010, pp. 571—585.

⑤D. A. Rochefort & R. W. Cobb, *The Politics of Problem Definition*, Lawrence: University Press of Kansas, 1994, p.5.

⑥C. E. Lindblom & E. J. Woodhouse, *The Policy-Making Process*, New Jersey: Prentice-Hal, Inc, 1993, p.1.

⑦[美]托马斯·库恩:《科学革命的结构》,金吾伦、胡新和译,北京:北京大学出版社,2003年,第157页。

性地在这样一种框架中工作,这一框架不仅指明了政策的目标以及实现政策目标的工具,而且指明了政策制定者需要处理的问题的本质。^①绿色民生之所以导致策范式的转变,首先是因为“绿色”这一价值信念已深刻地影响人们对于公共政策问题性质的理解,使人们从以“人”和“技术”为中心的问题界定转向以“自然”和“生态”为中心的问题界定。进而,绿色民生将重塑公共政策的目标,推动国家从单纯的经济增长目标转向以生态环境与经济增长良性结合的发展目标的实现。与此同时,由于人人都会卷入生态环境、生态风险,因而在政策工具的选择上不仅需要国家的强制性工具,而且需要市场工具和志愿工具的综合运用,特别是社会的广泛参与。因为风险社会暗示,“当前的一些社会问题不仅会变得很严重,而且会变化很快,我们甚至都无法预测其变化的方式。未来的公民就要在这样的社会里生活,他们需要改变这个日益复杂的世界……只有积极投入到对问题的争论中来才能发现解决问题的方案”^②。进而,“在一个强调平等参与、相互尊重和理性论辩的环境中就公共政策进行讨论将更可能联结各种分歧和差异。它们亦将更可能产生被感受到的更多的合法性,事实上更多共识、理性和公正的公共政策”^③。

六、绿色民生:国家治理的新考验

在全球化、国际化时代,国家治理能力是国家间竞争中十分关键的影响因素,各国为此纷纷进行与时俱进的政治和政府改革,通过动态调整“政府—市场—社会”之间关系,激发国家治理中的市场机制和社会机制,发挥多元力量的作用,提升国家治理能力,以推动社会公共事务问题的有效解决。在学术研究中,就“治理”一词而言,全球治理委员会于1995年在其题为《我们的全球伙伴关系》的报告中将其特征概括为:治理不是一套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。^④皮埃尔从环境变化与治理发展的角度认为治理发生在20世纪末的主要动力来源于民族国家努力适应外在环境的要求;认为治理是一个概念性或理论性的框架,用以说明当今协调、合作的社会体系,以及在治理过程中国家权力作用和秩序发生的变化。^⑤可见,治理与统治相比较,治理被赋予了更多的使命,对政府能力提出了更高要求,是回应现代国家建设中大量存在的结构不良型公共政策问题的有效路径。

西方发达国家的现代化历程表明,社会民生或福利国家的发展需要与之相适应的经济社会条件,“首先应存在一个有效的现代民族国家体系(民主的政治制度、法律制度、有效的政府管理、税收和警察体系);第二是依赖一个成功的资本主义经济的存在,以提供转移支付和其他公共支出的税收基础;第三是依赖于一个有效的共同文化的存在”^⑥。而绿色民生所突出强调的生态环境与经济发展、民生需求之间的良性结合,更需要国家治理体系的完善与国家治理价值观的整合,以及国家治理多元化力量的整体性与协同性功能的发挥。环境问题、生态问题之所以是一个政治问题,根本性的原因在于它涉及国家权力的运用,经济发展—生态环境—民生需求之间关系的失衡首先表明的是国家治理能力的不足,三者之间关系的良性结合则是衡量善治国家重要标准。毕竟,“粮食、资源和健康的环境,是增长所必需的条件,但不是充分的条件。即使他们是丰富的,增长也可能由于社会问题停下来”^⑦。

^①P. A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, vol. 25 (3), 1993, pp. 275—296.

^②[丹]斯特芬·埃尔摩斯、[加]沃尔夫·迈克尔·罗斯:《全民素质教育:为风险社会做准备》,王玉辉编译,《马克思主义与现实》2005年第6期。

^③S. W. Rosenberg, *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, p.4.

^④转引自俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2006年,第2—3页。

^⑤J. Pierre, *Debating Governance*, New York: Oxford University Press, 2000, p.3.

^⑥[英]莫里斯·罗奇:《重新思考公民身份——现代社会中的福利、意识形态和变迁》,第38页。

^⑦罗马俱乐部:《增长的极限》,第5页。

绿色民生所指向的生态环境—经济增长—民生需求之间良性结合的要求表明,国家治理体系的完备性与政府治理能力的高低不能单纯地以某一目标的实现为衡量标准,而应是三者之间的共赢。作为核心的制约,生态环境所预示的风险与安全同每一个人的生活直接相关联,因而不能寄希望于某一种力量或某一种机制来有效解决生态环境问题。在风险社会,“无论是国家、市场还是被许多人寄予厚望的公民社会都无法单独承担应对风险的重任,因为他们本身也是风险的制造者”^①。因此,国家必须有能力去整合多元化力量,必须去创造有利于实现政府、社会、企业、个人实现有秩序的管理和集体行动的机制,而不仅仅是依靠政府的权力和权威。正如吉登斯所说,在民族国家内部,“政府、国家同市场一样也是社会问题的根源……一个强大的市民社会对有效的民主政府和良性运转的市场体系都是必要的”,“只要以上三者中有一者居于支配地位,社会秩序、民主和正义就不可能发展起来。一个多元社会若想维持,它们之间的平衡必不可少”^②。而在全球层面,全球性风险的“飞去来器效应”将使生产风险的人迟早会受到风险的报应,即使那些将风险工业转移到低工资的第三世界国家的发达国家也不能例外,因为工业污染和破坏是不理会国家边界的。^③总之,绿色民生在地方、国家和全球层次都提出了挑战,要求国家从一个更持续、更长远、更开阔的视野来审视治理能力的现代化。“而最为关键的是必须坚持国家根本制度的稳定性”^④的前提下,“坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,加快建设资源节约型、环境友好型社会,形成人与自然和谐发展现代化建设新格局,推进美丽中国建设,为全球生态安全作出新贡献”。

(责任编辑:杨嵘均)

Political Implications of People's Green Livelihood

LI Qiang-bin

Abstract: People's green livelihood is a harmonious combination of economic development, ecological environment and people's livelihood. It seeks the coordination between wealth distribution and risk distribution, requiring that the development of people's livelihood and the growth of public expenditure be based on the continuous economic development without costing the ecological environment and hurting the ecological welfare of future generations. In order to meet the double requirements imposed by environmental protection and economic development, green-oriented livelihood should develop at an appropriate speed and in a sensible way. This requires us human beings to reflect on what ecological risks we have created and how they are distributed. In this sense, there are significant political implications in such issues. Among others, this means an expansion of civil rights, which in turn requires the government to enlarge the scope of its responsibility. It is advisable for the government to meet the challenges to its legitimacy through incorporating people's social needs into their natural needs and the needs of future generations into those of the current generation and accordingly appealing to a new policy paradigm, which can promote the improvement of the governance system and the modernization of the governance capability of the government.

Key words: people's green livelihood; ecological environment; political science; state governance

①杨雪冬:“全球化、风险社会与复合治理”,《马克思主义与现实》2004年第4期。

②[英]安东尼·吉登斯:《第三条道路及其批评》,孙相东译,北京:中央党校出版社,2002年,第29、57页。

③[德]乌尔里希·贝克等:《自由与资本主义》,路国林译,杭州:浙江人民出版社,2001年,第119页。

④梁孝:《中国国家治理能力现代化和人民民主——一个基层发展的视角》,《中国矿业大学学报》(社会科学版)2015年第1期。