

对建设性破坏的若干思考

——兼论可持续发展领导体制的建立

王利平

(中共福建省委党校,福建福州 350001)

【摘要】 人类即将迈入 21 世纪,走可持续发展道路已成为时代的最强音。但是,中国在此问题上仍然存在着各种困难和障碍,本文通过对建设性破坏的含义和成因的分析,提出了建设性破坏的对策,初步探讨我国可持续发展领导体制的建立,并进一步指出:中国要走可持续发展之路,有赖于中国体制改革的进一步深化。

【关键词】 可持续发展 建设性破坏 领导体制

【中图分类号】F124 **【文献标识码】** A

1992 年在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会将人类引向可持续发展——在当代发展的同时,不给后代的发展制造障碍。可持续发展作为一条原则已为越来越多的国家所接受。中国政府也决心走可持续发展之路,在 1994 年 3 月通过了《中国 21 世纪议程》。但是,中国在可持续发展的道路上并不是一帆风顺的,存在着各种困难和障碍。其中比较突出的问题便是建设性破坏。本文拟就该问题作一思考。

一、建设性破坏之含义

建设性破坏是指在经济建设中,一国或地区(部门)的领导人,只顾眼前的利益,违背可持续发展的原则,表面上看也许是成绩辉煌,而实际上造成环境资源的破坏和浪费并制约了后人的发展。按性质可将建设性破坏分为两类:一为无知型,它是属于对客观规律认识不够,或是估计不足,或者遭到无法预测的事件。如 1958 年的“大炼钢铁”,全国几千万人找矿挖煤,砍树伐林,造成了生态破坏。再如 1966 年——1976 年“文化大革命”期间,农业上实行以粮为纲,结果出现用围湖造田、毁林开荒、滥垦草原来增加粮食生产的做法,破坏渔业、林业、牧业的生产条件,导致水土流失严重、河流泥沙量增多、土壤沙化、小气候失调、自然灾害频繁等生态平衡遭受破坏的严重后果;二是预谋型,它指深知事物的发展规律,明知会带来恶果,但是出于某种不可告人的目的,依

然实施的一种深谋远虑的建设性破坏。如在我国淮河中下游地区,一些地方政府为了发展盈利可观而生产方式落后的小造纸厂,不顾国家产业政策,对其采取鼓励和纵容的态度,不惜把大量高浓度的有机废水和含碱的黑液排入地面水体,造成全流域的严重水污染和几百亿的外部环境损失。^[1]

二、建设性破坏之成因

建设性破坏影响到一国或地区的可持续发展,建设性破坏表面上看是领导决策失误造成的,但究其实质是领导体制中存在着问题。下面就我国建设性破坏之成因作一分析:

(一) 可持续发展原则尚未被各级领导普遍接受。部分领导将地方利益置于国家利益之上,将短期利益置于长期利益之上,将个人利益置于人民利益之上。如一些领导干部在公开场合以模范的环境保护者自居,但是当一项环境保护项目可能涉及地方利益时,他们往往利用职权不当干预环境执法和其他环境保护工作。

(二) 某些地区或部门存在领导个人意志代替民主决策的问题。当前一些地区或部门的领导权力意志和权力欲望过分膨胀。用个人意志代替民主决策,严重制约了社会的可持续发展,具体表现在以下两个方面:第一,决策失误,造成耕地等自然资源的浪费和破坏。某些领导在重大项目建设和资源开发中,先是拍大腿冲动上马,再是拍胸脯盲目自信,

【收稿日期】2000 - 06 - 19

【作者简介】王利平(1971 -),男,汉族,福建邵武人,中共福建省委党校法学讲师。

最后是拍屁股推卸责任。如在早些年的开发区热中,许多地区的领导不顾条件,盲目上马,最终导致开而不发的大量精良耕地抛荒。孟德斯鸠曾对缺乏民主决策而导致人类发展的不可持续作了一个很形象的描述:“要果子的时候,便把树从根底砍倒,采摘果实,这就是专制政体。”^[2]第二,决策腐败,产生了诸多“豆腐渣”工程。没有民主的决策,就没有决策的公开性,也就没有清廉的政府;而没有清廉的政府,当代的发展就缺乏保障,更不可能有可持续发展。浙江省一份调查表明:在高速公路工程建设中,每 8 公里因腐败就倒下个处长。

(三) 干部的政绩评价制度存在缺陷,导致各级领导行为普遍短期化。目前地方各级干部政绩中的硬指标是经济增长,经济增长测算是依据现行的国民经济核算标准。而现行的国民经济核算体系存在以下问题:1、没有考虑自然资源存量的消耗与折旧;2、没有真实反映或根本不考虑环境预防费用;3、没有体现环境退化的损失费用。地方政府的领导为了在任期内能多出政绩,快出政绩,最直接有效的方法便是通过大量消耗自然资源达到 GNP 的增长。如福建省某些地方政府曾经一度将生产食用菌作为扶贫致富的手段,而用来生产食用菌的阔叶林资源为此面临枯竭。^[3]

(四) 监督者权力弱化和监督机制不完善导致监督流于形式。我国监督体系的门类较为齐全,包括党的监督、人大监督、政协监督、行政监督、民众监督和舆论监督,但是在制止建设性破坏、促进可持续发展中监督制度方面还存在以下问题:第一,监督者权力弱化,无法有效地监督。一些地方领导人为突出个人成绩,牟取私利,偏袒发展部门,强化其行政权力,而对监督部门的权力予以弱化,甚至将敢于依法监督的人撤职、调离。环境污染防治监督管理制度(如环境影响评价制度)无法有效实施。同时,由于我国法律没有明确规定公民环境权,加之公民环境意识不强,致使民众监督也相对弱化。第二,监督机制不完善,无法充分地监督。部门之间的监督是通过权力的制衡而得以实现,而在部门权力不明确,行使权力的程序疲软和权力过分集中于少数人手中的情况下,部门之间的权力制衡机制是不可能建立起来的。在我国,公民参与环境管理的权利、程序和具体制度不完善,民众监督机制也尚未建立。

三、建设性破坏之对策

建立可持续发展的领导体制是制止建设性破坏的根本途径,具体构想如下:

(一) 制定《可持续发展法》,树立可持续发展原

则的法律权威,使该原则成为各级领导的硬约束。

(二) 建立民主与科学的决策机制。第一,完善民主决策程序中的环境影响评价制度:1、建立全国性的专家库,环境影响评价由目前委托具体单位评价转向委托专家库中的专家评价,充分发挥专家在环境影响评价中的作用;2、环境影响评价的范围由目前的建设项目推广到自然资源的开发利用;3、在环境影响评价中应建立公众参与机制,听取有利害关系的当事人的意见。第二,建立重大项目的建设和资源开发应由同级人大表决通过制度。第三,增强决策的透明度和公开性:1、充分发挥新闻媒体的作用;2、完善重大项目 and 资源开发的招投标制度。第四,针对建设性破坏的恶果往往是暴露在数年之后,严格决策者的法律责任,实行重大决策失误者终身责任制。

(三) 建立符合可持续发展的干部政绩评价制度。第一,建立综合的资源环境与经济核算体系。考核某地领导干部的政绩时,不仅要看该地的国民生产总值,看现有的经济实力,还要看国民的教育程度和素质,看该地区的生态环境和自然资源状况。第二,建立相对独立的统计和审计制度,为考核干部政绩提供真实性的信息。

(四) 加大监督力度,完善监督机制。第一,进一步明确环保部门对破坏生态的项目具有一票否决权;第二,明确各级人大的环境资源委员会为同级政府进行可持续发展的监督机构,加大该部门执法检查 and 调研的力度,有条件的地方可以在此基础上设立可持续发展咨询委员会,吸收社会各界资深人士参与。第三,建立民众监督机制,1、完善我国公众参与制度,尽快在法律中明确公民的环境权和公众参与环境管理的途径和程序;2、环保部门开设 24 小时环保热线,有专人负责转接,方便民众投诉和查询,提供意见、建议和反馈信息;3、建立公众联络制度,在环保部门中成立专门与社区联系的机构,促进社区居民对当地可持续发展的了解、参与和监督。第四,发挥司法机关的司法监督功能,将防止建设性破坏纳入法制化轨道,促使“三同时”等环境污染防治监督管理制度落到实处。

参考文献:

- [1] 李康. 社会发展与资源环境 [M]. 昆明:云南人民出版社,1998,115.
- [2] (法) 孟德斯鸠. 论法的精神 [M]. 北京:商务印书馆,1994,58.
- [3] 徐刚. 伐木者,醒来 [M]. 长春:吉林人民出版社,1997,46.

(责任编辑:吴国平)