

新中国城乡环境关系协调思想的 演进阶段与特征^{*}

张连辉

内容提要: 本文以发展观的演变为主线,分“城市本位色彩的城乡环境关系协调思想”“城市视角为主的城乡环境关系协调思想”“城乡统筹视角的城乡环境关系协调思想”“城乡融合视角的城乡环境关系协调思想”等四个阶段,系统考察了中国城乡环境关系协调思想的演进历程及阶段性特征。本文的考察表明,1949年以来中国城乡环境关系协调思想具有显著历史性和发展性特征,这要求我们应用历史的眼光审视与评价每一时期的城乡环境关系协调思想。本文认为,应重点从有意识地将协调城乡经济关系作为协调城乡环境关系的手段来看待、基于全国主体功能区规划统筹协调城乡空间布局和构建更具独立性的城乡环境关系协调思想等三个方面入手,进一步协调城乡环境关系。

关键词: 城乡 环境 发展观 全国主体功能区规划

城乡关系具有多维度特征。客观上,城乡之间存在资源、生态和环境的相互竞争、交换与依存的关系。本文将此维度的城乡关系简称为城乡环境关系。城乡环境关系之所以受到关注,主要源自城乡环境矛盾。城乡环境矛盾肇端于城乡的分野,凸显于工业化尤其是工业化与农业化学化的并进。“城市污染农村的水和地,农村污染城市的饭和菜”即是现代城乡环境矛盾的典型表现。20世纪50年代,中国现代城乡环境矛盾开始形成。从此迄今,中国共产党和中国政府一直在探索协调城乡环境关系的路径。但时至近年,“城乡区域统筹不够,新老环境问题交织,区域性、布局性、结构性环境风险凸显”,^①城乡环境关系依然比较紧张。协调城乡环境关系,统筹城乡环境发展,已成为建设生态文明和实现城乡融合过程中亟待解决的重要问题。

国内学界对中国城乡环境关系的关注,始于20世纪80年代。改革开放之初,生态学在中国的兴起,特别是马世骏提出的经济生态学和社会—经济—自然复合生态系统理论,^②对学界关注此问题起到了重要推动作用。此后,随着城乡环境矛盾的不断加剧,城乡环境关系研究日益受到学界重视,研究重点与方法也呈现出多元化特征。总体而言,相关研究主要集中在三大方面,即关于如何认识城乡环境关系的研究、关于城乡环境关系格局与成因的研究以及关于城乡环境关系协调途径的研究。在第一方面,学者们基本秉持了系统论的观点,一般将城乡环境视为一个相互影响、相互依存的复合系统。在第二方面,学者们认为,城乡之间存在环保投入、环保政策、环境立法、环境权利、环保意识、

【作者简介】 张连辉,中南财经政法大学经济学院副教授,武汉 430073,邮箱: zlhhorse@163.com。

^{*} 本文为国家社会科学基金青年项目“1953—2012年中国城乡环境关系的经济史研究”(批准号:13CJL007)成果之一。衷心感谢匿名审稿专家提出的宝贵修改意见。

^① 《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》(2018年6月16日),中共中央党史和文献研究院编《十九大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2019年版,第505页。

^② 马世骏《生态规律在环境管理中的作用》,《环境科学学报》1981年第1期;马世骏《现代化经济建设与生态科学》,《生态学报》1981年第2期;马世骏《生态平衡的整体观和经济观》,《光明日报》1982年2月5日,第3版;马世骏《经济生态学原则在工农业建设中的应用》,《生态学报》1983年第3期;马世骏、王如松《社会—经济—自然复合生态系统》,《生态学报》1984年第1期。

生态占用、生态服务功能以及环境演变趋势等方面的“城乡环境差”,从而比较明显地表现出“城优乡劣”的二元格局,而这又主要是由城乡社会、经济、文化、立法、环保、规划等方面的二元格局造成的。因而,协调城乡环境关系的途径,也就在于消除上述二元格局。^①

既有研究成果丰富,为进一步深入研究城乡环境关系奠定了坚实基础。然纵观现有成果,基本是纯理论分析或基于现实的规范研究,对于1949年之后中国城乡环境关系的演变及其内在逻辑,尤其是中国共产党和中国政府协调城乡环境关系的探索,几未涉及。这易予人留下官方长期未积极协调城乡环境关系的错误印象。针对现有研究的不足和协调城乡环境关系的现实需要,本文拟以发展观的演变为主线,以对现代城乡环境关系影响最突出、最普遍、历时最长的城市水污染、农业面源污染和城镇化路径为中心,分四个时段系统考察20世纪50年代以来中国共产党和中国政府协调城乡环境关系思想的演进历程,进而分析其理论特征,总结其经验教训,以期对当下建设生态文明和推进城乡融合发展提供历史借鉴。^②

一、城市本位色彩的城乡环境关系协调思想(1949—1978)

中华人民共和国成立之后,随着国家工业化的启动,城市特别是城市工业污染快速凸显;农业生产中长期以高残留有机氯农药为主的用药结构和用药量的迅速增长,则使农药隐性污染快速形成,并成为此期间最主要的农业面源污染形式。由此,现代城乡环境矛盾开始形成。为应对现实中的城乡环境问题,中国政府从20世纪50年代开始在环境卫生理念下探索城乡环境污染的防治。城乡环境关系协调思想随之滥觞。

改革开放前,城乡环境关系协调思想的突出特点是具有浓厚城市本位色彩。其主要表征有三:在协调基点上,以城市为本位;在协调方式上,主要是开展城市和工业污染治理;在协调措施上,将污水灌溉作为处理污水和协调城乡环境矛盾的主要手段。

城市本位色彩的城乡环境关系协调思想,在改革开放前大致经历了两个演变阶段。

20世纪50—60年代是其形成阶段。在此阶段,农药隐性污染虽形成但未显现。农药污染防治工作主要关注对城乡环境关系影响较小的显性而非隐性污染。^③因而,这一时期的城乡环境关系协调思想主要滥觞于和体现在对防治城市对农村的污染的认识上。而且,仅从文字表象来看,当时的相关政策文本不仅明确要求防治城市和工业废物污染农田,^④而体现出现代化初期城市对农村的污

① 张书义《试论我国城乡环境建设的一体化发展》,《上海环境科学》1987年第1期;傅政德《农业与城市生态》,《中国环境报》1988年8月16日,第3版;傅政德《城乡生态一体化发展战略与农业现代化》,《农业现代化研究》1989年第3期;周纪纶主编《城乡生态经济系统》,中国环境科学出版社1989年版;伍新木《城乡一体与区域生态经济系统》,《武汉大学学报(社会科学版)》1990年第5期;中国科学院国情分析研究小组《城市与乡村——中国城乡矛盾与协调发展研究》,科学出版社1994年版;洪大用《我国城乡二元控制体系与环境问题》,《中国人民大学学报》2000年第1期;张安录《城乡相互作用的动力学机制与城乡生态经济要素流转》,《城市发展研究》2000年第6期;郑易生《环境污染转移现象对社会经济的影响》,《中国农村经济》2002年第2期;杨培峰《对城乡自然生态关系的认识》,《中国人口·资源与环境》2004年第6期;晋海《我国城乡环保一体化的制度建构:理念、原则与路径》,《中国人口·资源与环境》2009年第6期;贾凤姿、杨驭越《城乡环境公正缺失与农民生态权益》,《大连海事大学学报(社会科学版)》2010年第4期;王露璐:《经济正义与环境正义——转型期我国城乡关系的伦理之维》,《伦理学研究》2012年第6期;张雪《构建城乡生态文明统筹模式》,《宏观经济管理》2012年第9期;张海鹏《我国生态环境城乡一体化进展与评价》,《生态经济》2014年第12期,等等。

② 本文中,“城乡环境关系协调思想”主要是从是否着眼城乡关系的角度界定的。一种思想及其政策实践,若不着眼于城乡关系,即便事实上有助于协调城乡环境关系,亦不被纳入城乡环境关系协调思想的范畴。

③ 农药急性污染是指农药急性和亚急性中毒。农药隐性污染是指农药降解期较长导致的农药残留在动植物体内和环境中逐渐累积造成的慢性中毒。关于这一时期的中国农药污染防治工作,详见拙文《20世纪五六十年代中国的农药污染防治》,《中国经济史研究》2017年第2期。

④ 在中华人民共和国成立之初,中国政府即确立了以城市和工业为中心的城乡建设方针,进而形成了城市建设与工业建设空间格局高度重叠的特征。此特征至少持续到20世纪80年代,尽管在“三线”建设时期有所弱化。这意味着,改革开放前的工业污水处理基本内含于城市污水处理范畴之中。

染率先凸显并首先被认知和应对的一般规律,还因频繁使用“照顾城乡关系”“兼顾城乡”“城乡结合”“巩固工农联盟”之类的表述,而隐现统筹协调的思想元素。这突出体现在对污水灌溉的认识上。1958年至20世纪60年代末,中国政府曾大力研究和推广污水灌溉,并将其作为处理城市污水的主要手段。在相关文本中,即经常使用上述表述。此时的污灌,还在“变有害为无害,充分利用”的方针指导下,试图兼顾缓解城乡工农业争水矛盾、弥补农业肥料供给不足、贯彻支援农业的方针等多重目标,从而表现出协调多层次城乡环境关系的诉求。^①但若细究其内涵,则不难发现其实际目的是为城市服务的。在一定条件下,科学合理开展污灌,积极采取相应环保和卫生措施,确实可使污灌在一定程度上发挥环保功能,并兼顾上述多重目标。但由于推广污灌主要是为了节约城市与工业建设、污水处理以及支援农业的成本,污灌的环保功能被高估,污灌污染未受到足够重视,农村土地其实被视为并事实上成为城市污染的消纳场。由此反映出的协调思想主要是为城市服务的,并非真正意义上的城乡“兼顾”或“结合”,从而呈现出浓厚的城市本位色彩。而这一时期形成并实施的强调城市与工业分散布局和重点发展小城镇的方针,由于更便于利用农村土地消纳城市污染物,而进一步强化了这一色彩。其实践结果,在很多地方事实上成为了“污染搬家”,不仅未能缓解,反而加剧了城乡环境矛盾。

20世纪70年代是城市本位色彩开始消退但仍在延续的阶段。20世纪70年代初,在周恩来的推动和联合国第一次人类环境会议的促动下,中国环保意识逐渐觉醒,第一次全国环保会议于1973年顺利召开,包括农药隐性污染防治在内的中国现代环保工作开始起步。在此背景下,城市对农村污染问题受到更多关注,上述“污染搬家”做法受到批判。1970年12月,周恩来指出“对我们来说工业公害是个新课题。工业化一搞起来,这个问题就大了。农林部应该把这个问题提出来,农林又要空气,又要水。”^②明确要求农业部门应具有应对工业污染问题的主动性,有助于矫正城市污染治理中的城市本位主义。1972年4月,周恩来在视察云南时强调“废水、废气、废渣要解决……现在不抓,发展下去就会转化,要搬家,搬到哪里去啊?搬到农村去,又搞这一套,农村又污染了,那又搬到哪里去?”^③这已是在比较明确地批判“污染搬家”的做法。当年9月召开的城市污水灌溉农田经验交流座谈会,则明确指出了污灌中存在的“污水搬家”“毒害转嫁”现象,进而制订了“积极处理污水,慎重实行污灌”的方针。上述认知和政策上的转变,在第一次全国环保会议上得到集中体现。会上,国务院副总理李先念就从工农联盟和工农关系角度批评了工业建设上忽视农业(环境)的做法。国家计委主任余秋里指出,消除“三废”是一件大事情,它关系到人民健康,关系到工农业生产的发展,关系到城乡关系。国家计委常务副主任顾明在发言中则引用了恩格斯在《反杜林论》中的一段话——“只有通过城市和乡村的融合,现在的空气、水和土地的污毒才能排除”——来论证“全面规划、合理布局”的重要性。^④上述讲话前所未有地从城乡关系和工农关系的角度强调环保工作的重要性,虽在相当程度上是为了突出环保工作的“政治意义”,但也表明中央层面开始明确将城乡关系作为环保的着眼点和落脚点。这些思想在1973年11月国务院批转国家计委《关于全国环境保护会议情况的报告》的通知中得到高度概括。该通知指出,要做好环境保护的规划工作,使工业和农业、城市和乡村、生产和生活、经济发展和环境保护,同时并进,协调发展。^⑤由此,协调思想开始从城市本位向城市视角转变。

之所以称之为“向城市视角转变”,是因为农业污染仍未受到足够重视。上述讲话就主要是从防治城市(工业)对农村的污染出发的,并未涉及农村对城市可能造成的污染问题,尽管第一次全国环

① 关于1972年之前的污灌政策与实践,详见拙文《中国污水灌溉与污染防治的早期探索(1949—1972年)》,《中国经济史研究》2014年第2期。

② 曲格平、彭近新主编《环境觉醒:人类环境会议和中国第一次环境保护会议》,中国环境科学出版社2010年版,第465页。

③ 云南省环境保护委员会编《云南省志·环境保护志》,云南人民出版社1994年版,第6页。

④ 曲格平、彭近新主编《环境觉醒——人类环境会议和中国第一次环境保护会议》,第242、247、255、256页。

⑤ 国家环境保护局办公室编《环境保护文件选编1973—1987》,中国环境科学出版社1988年版,第1页。

保会议明确讨论了农药隐性污染问题。此后至20世纪70年代末,虽然农药污染被视为导致食品污染的首因,农药隐性污染防治逐渐成为农药污染防治工作的核心内容,但其在环保工作中仍处于非常边缘的位置,且从未被置于城乡关系的语境中表述或讨论。^①因而,此阶段协调思想主要关注的仍是城市和工业对农村的污染问题,是典型的城市视角。

但这一转变仍是非常初步的。直到20世纪70年代末,协调思想仍具有显著的城市本位色彩。其主要表现是将农村地区作为城市(工业)污染消纳场的思想仍在延续。顾明在上述讲话中引用恩格斯的话语,更多也是为了说明实施“大分散、小集中、多搞小城镇”的城市和工业布局方针的合理性,“因为城市小,人口少,工业生产和生活中的污物就比较容易处理。城镇周围有广阔的田野,即使有少量的有害物质,也易于稀释和净化”。^②这实际上仍是将农村地区作为城市污染消纳场。^③

城市本位色彩协调思想的形成与延续,主要是在经济增长导向型发展观下推行重工业优先发展战略的结果。^④中华人民共和国成立后,尤其是“一五”计划开始后,在“冷战”背景下,中国为了尽快实现工业化和确保国家安全,形成了经济增长导向型发展观,进而制定和实施了具有显著赶超特征的重工业优先发展战略以贯彻之。此发展观决定了构塑协调思想表征的三大思想要素的特征。具体而言,为贯彻实施上述发展观和发展战略,在对城乡关系的认识上,主张城市优先、以乡补城,并据以制定了以城市与工业为中心的城乡建设方针,形成了以城市为本位的城乡二元经济结构;在对环保与经济发展关系的认识上,即便开始要求经济发展和环境保护协调并进,但仅描绘了一种理想状态,实际上依然重经济量的增长,轻环境保护;在城乡空间布局理念上,为节约城市建设资金和维护国防安全,强调城市与工业的分散布局和重点发展小城镇。三大思想要素具有的上述特征,进而决定了协调思想的城市本位色彩。尤其是在协调措施选择上,将更节约建设和环保资金、更便于利用农村土地自然净化能力、同时又能兼顾协调其他城乡环境矛盾的污水灌溉,作为主要协调措施。后虽因环保意识的觉醒和现代环保事业的兴起,城市和工业污染防治受到更多重视,但由于发展观和发展战略没有改变,城乡二元经济结构一仍如前,城市和工业环保投入水平和绩效均较为低下,不利于污染防治的城市与工业分散布局方针仍在推行。^⑤于是,无论在主观还是客观上,污水灌溉仍被作为主要污水处理手段而受到推广,农村地区则事实上仍被作为城市和工业污染消纳场。城市本位色彩的协调思想因此得以延续。这表明,在发展观没有转变的情况下,协调思想的城市本位色彩是难以真正褪去的。

由于城市本位色彩的延续,污灌面积不断扩大,污灌污染日益严重。而具有较高处理水平的城市污水处理厂建设则极为缓慢,到1978年全国只有37座,且主要建成于20世纪50年代中后期。^⑥作为环保重点的“三废”治理的境遇尚且如此,包括农药污染防治在内的农业环境保护工作自然难以受到足够重视。^⑦城乡环境关系势必日趋紧张。

① 关于20世纪70年代的中国农药污染防治工作,详见拙文《20世纪70年代农药污染防治工作的转型及其历史意义》,《当代中国史研究》2017年第4期。

② 曲格平、彭近新主编《环境觉醒——人类环境会议和中国第一次环境保护会议》,第255页。

③ 当然,这也并非完全曲解恩格斯的原意。因为恩格斯在讲完这段话后,随即指出“只有通过这种融合,才能使目前城市中病弱群众的粪便不致引起疾病,而被用作植物的肥料……从大工业在全国的尽可能平衡的分布是消灭城市和乡村的分离的条件这方面来说,消灭城市和乡村的分离也不是什么空想。”显然,恩格斯此言非常契合中国当时的工业布局方针。原文详见恩格斯《反杜林论》,人民出版社2015年版,第320页。此版《反杜林论》中的译文,与顾明所引译文略有出入。

④ 关于中共十六届三中全会及之前的新中国发展观,参见赵凌云、张连辉《新中国成立以来发展观与发展模式的历史互动》,《当代中国史研究》2005年第1期。

⑤ 研究表明,制造业向大城市周围集中更有利于污染减排和治理。参见陆铭、冯皓《集聚与减排:基于中国省级面板数据的实证分析》,《世界经济》2014年第7期。

⑥ 国家环境保护局办公室编《环境保护文件选编1973—1987》,第630页。

⑦ 1977年7月召开的全国农业环境保护工作座谈会就指出,绝大多数地区的农林管理部门无人负责农业环保工作。详见《中国环境法的理论与实践》编写组编印《中国环境政策资料选编(二)》,1983年印行,第37页。

二、城市视角为主的城乡环境关系协调思想(1979—2000)

中共十一届三中全会之后,针对此前发展过程中存在的重重工业轻其他产业、高积累低效益、高速度低质量以及居民收入缓慢等突出问题,中国开始探索新的发展思路与模式。到中共十四大,先后提出了经济建设新路子、建设有中国特色社会主义的基本路线、建立社会主义市场经济体制等一系列改革与发展理论。在此过程中,发展观逐渐将四个现代化设定为新的发展目标,弱化了赶超思维,不再片面追求量的增长,更加兼顾社会的发展,从而实现了从经济增长导向型向经济发展导向型的转变。随着发展观的转变,重工业优先发展战略逐渐被摒弃,“三步走”现代化战略形成并付诸实施。

随着发展观与发展战略的转变,协调思想的城市本位色彩快速消褪,统筹协调思想开始萌生,但协调视角仍以城市为主。上述变化首先表现在思想要素的转变上。

在对城乡关系的认识上,摒弃了城市本位主义思想,开始要求加强城市对农村的支援,实现城乡的优势互补,逐步缩小城乡差距,而且将“以农村的改革和发展推动城市,又以城市的改革和发展支持农村”视为“中国改革的成功之路”。^①为推动城乡互动发展,从1984年开始逐步放松农村居民在城镇尤其是小城镇的落户条件。城乡二元结构日渐松动。在此过程中,统筹城乡经济发展的思想开始萌生。1992年1月,国务院批转的建设部《关于进一步加强城市规划工作的请示》,首次在中央部门文件中将“城乡一体化”确立为城市发展的原则。1996年3月,八届全国人大第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,则要求统筹规划城乡建设。

在对环保与经济发展关系的认识上,开始强调环保与经济发 展的统一性,因而也更加重视环境保护。实现两者的统一,首先被明确为环保与经济发展的方向性要求。这充分体现在1983年底召开的第二次全国环保会议提出的“三同步与三统一”环保战略方针^②和中共十四届五中全会正式制定的可持续发展战略上。江泽民在1996年召开的第四次全国环保会议上提出“保护环境的实质就是保护生产力”,进一步阐明了两者的内在统一性。这是关于环保与经济发展关系的认识的重大飞跃,是在方向性要求基础上的理论升华。基于上述认识,环保受重视程度显著提高,并被确立为一项基本国策。农村环保也一度受到高度重视。1982年11月,一位中央主要负责人甚至一度将农村生态环境保护提高到关乎农村改革与发展成败的高度来看待。^③这也体现了对环保与经济发展统一性的认识。由此,1982年12月召开的全国环保局长座谈会,将农业生态环境保护与城市和工业污染防治并列为环保的两大战略重点之一。^④1983年中国毅然决定禁产和库存消耗完后禁用有机氯农药六六六和滴滴涕。这都有助于协调基点向农村延伸。

在城乡空间布局理念上,开始显现集约化苗头。1980年10月,第一次全国城市规划工作会议提出了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城建方针。这显然比强调“大分散、小集中”的布局理念更具集约性。此后,“七五”计划和1989年颁布的《中华人民共和国城市规划法》基本重申了此方针。

在上述新的协调思想要素作用下,协调思想的城市本位色彩快速消褪,并开始显现出统筹协调思想的若干特征。

① 《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,中共中央文献研究室编《十五大以来重要文献选编》(上),人民出版社2000年版,第557页。

② 即经济建设、城乡建设和环境建设要同步规划、同步实施、同步发展,做到经济效益、社会效益、环境效益的统一。

③ 国家环境保护局编《中国环境保护事业1981—1985》,中国环境科学出版社1988年版,第133页。

④ “全国环保局长座谈会汇报提纲”(1982年12月23日),山东省档案馆藏,档号A176-01-0040。

首先,协调基点不再以城市为本位,且开始向兼顾城乡拓展。1981年8月,中央书记处在听取国家科委汇报时指出,对于人类生活环境的保护,应当有全局安排,不能光是停留在城市的环境保护、“三废”治理这些问题上,要考虑中国近一千万平方公里的国土的保护问题。^①这要求环保视野从城市向整个国土空间扩展,有助于协调基点向乡村延伸。而此后提出的“三同步与三统一”方针,则客观上要求协调基点应兼顾城乡。

其次,在协调方式上,由于城乡环保更受重视,统筹城乡环保思想开始萌生。“三同步与三统一”方针,已然隐含了统筹城乡环保的思想。1998年9月,国家环保总局印发的《全国环境保护工作(1998—2002)纲要》,则要求将城区和郊区环境保护统筹考虑。

再次,在协调措施上,兴建高水平污水处理厂逐渐成为城市污水主要处理手段,城镇污染向农村转移问题受到重视,统筹城乡规划的思想开始出现。20世纪80年代,在城市污水处理上,受财力不足的制约,虽然要求污水处理厂建设与氧化塘建设并重,但污水处理厂建设速度显著加快;^②尽管仍在推行污灌,但更强调以防止污染为前提。进入90年代,污水处理厂成为城市污水处理的主要手段。氧化塘建设与污灌再未受到提倡。针对急速凸显的城镇高污染工厂或工序向农村转移问题,中央提出了“谁转嫁由谁治理”“追究转嫁者责任”的要求。在此过程中,统筹城乡规划的思想开始出现。《关于进一步加强城市规划工作的请示》就首次也是这一时期唯一一次明确提出了城乡统筹规划的要求,而且要求通过统筹安排区域性基础设施的建设和生态环境的保护措施,促进城乡建设和经济建设、环境建设的协调发展。这实际上是将统筹城乡规划和“三同步与三统一”方针结合在了一起,使得统筹城乡规划初步具备了协调城乡环境关系的内涵。

但总体而言,这一时期的协调思想仍以城市视角为主。在协调方式上,虽要求将城区和郊区环保统筹考虑,但着眼点却是促进城市生态系统的良性循环。农业环保虽然一度受到高度重视,但仍未被明确置于城乡关系的角度看待。而且,即便在农村和农业环保受到高度重视的20世纪80年代初,无论在认识上还是实践上,城市和工业环保仍是环保的重心所在。^③当时真正使农村环保受重视的原因,其实是急速产生的乡镇企业污染和与之相伴随的城镇污染向农村转移问题,而非农业污染问题。^④在协调举措上,仅将城市污水处理厂建设作为主要协调措施而未明确包含农业环保措施;虽提出了城乡统筹规划的要求,但主要是从城市规划角度提出的,且未成为方向性要求。由此,协调基点自然总体以城市为主,协调思想也就呈现出城市视角为主的特征。

协调思想的上述表征是由思想要素的主体特征直接决定的。在对城乡关系的认识上,上述城乡一体化理念只是从城市发展角度提出的,统筹规划城乡建设的要求也主要着眼于统筹建设用地管理。这离真正的统筹城乡发展甚至统筹城乡经济发展,尚有较大距离。在对环保与经济发展关系的认识上,并未真正形成生态经济系统理念,尽管学界已明确提出了生态经济系统理论。在城乡空间布局理念上,重点发展小城镇不仅是核心理念,而且被上升到战略高度,制约了集约性的提升。^⑤

经济发展型导向发展观则是城市视角为主特征的根本成因。该发展观虽不再片面追求重工业

① 《中国环境保护行政二十年》编委会编《中国环境保护行政二十年》,中国环境科学出版社1994年版,第388页。

② 全国城市污水处理厂,1984年达到43座,1991年快速增加到92座。资料来源于国家环境保护局办公室编《环境保护文件选编1973—1987》,第630页;中国环境监测总站编《中国环境统计年报数据汇编1991—2010》,中国环境出版社2016年版,第31页。

③ 1986年7月,国家环保局局长曲格平在总结全国“六五”环境保护工作情况时就认为,确定城市是环境保护工作的重点是正确的。资料来源于国家环境保护局办公室编《环境保护文件选编1973—1987》,第634页。

④ 1983年6月,城乡建设环境保护部召开了以乡镇企业污染防治为中心议题的全国县(区)环境保护工作经验交流会。此会被官方视为中国环境保护工作“由二亿人口的城市向着八亿人口的广阔农村发展,由保护城市生态环境扩展到保护农业生态环境”的重要标志。参见国家环境保护局编《中国环境保护事业1981—1985》,第148页。严格来说,乡镇企业污染防治应属于“工业环保”和“农村环保”而非“农业环保”的范畴。

⑤ 1998年中共十五届三中全会通过的《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出,发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略。1999年底召开的中央经济工作会议强调,发展小城镇是一个大战略。

优先发展和量的增长,但在发展上始终强调“以经济建设为中心”。即便是关于可持续发展战略的核心文本《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》和《中华人民共和国可持续发展国家报告》,也明确强调“要毫不动摇地把发展国民经济放在第一位”和“经济发展是我们办一切事情的物质基础”。^① 总体来看,这一时期的各项工作主要是围绕顺利实现“三步走”现代化战略的第二步战略目标展开的。20 世纪 90 年代中后期,中国经济因宏观调控带来的“软着陆”、消费品市场结构实现由卖方市场向买方市场转变导致的市场疲软以及东南亚金融危机等因素的冲击,进一步加剧了实现第二步战略目标的紧迫性。这使得统筹推进环保与经济发展和意识不够强烈,也是可持续发展战略在本期未能得到有效贯彻实施的重要原因。同时,在经济发展导向型发展观的推动下,城乡二元经济结构虽不断松动,但农村支持城市、农业支援工业的政策仍在延续,只是表现形式从通过“工农业价格剪刀差”转移农业剩余为主,转变为通过市场机制为城市发展提供廉价的劳动力和资源(资金和土地等)为主。^② 统筹城乡发展的理念自然难以真正形成。而出于对大城市病的畏惧和节约经济建设资金的考虑,中央一直在有意控制城市尤其是大城市规模。城乡空间布局理念的集约性也就难以有效提升。在上述背景下,城乡环境关系协调思想也就难以在“统筹”方向上取得进一步突破,而呈现出城市视角为主的特征。

在此协调思想指导下,城市环保工作取得长足进展,全国城市污水处理厂也增加到 2000 年的 315 座,^③但远不及城市污水产生速度。到 20 世纪 90 年代末,全国城市生活污水处理率仅为 20% 左右。^④ 与此同时,随着农药和化肥施用量的快速增加,农业面源污染日益严重,到 90 年代中后期快速凸显。城镇污染向农村转移的趋势未得到有效遏制。加之 90 年代中国工业发展再现重工业化趋势所带来的环保压力,城乡环境矛盾日益激化。这需要协调思想向统筹城乡方向迈出实质性步伐。

三、城乡统筹视角的城乡环境关系协调思想(2001—2011)

这一时期,城乡环境关系协调思想完成了从城市视角向城乡统筹视角的转变。这一转变源自特定的历史背景。世纪之交,随着“三步走”现代化战略第二步战略目标顺利实现、社会主义市场经济体制基本框架初步建立、中国正式加入世界贸易组织,改革开放与经济发展进入新的历史阶段。但同时,经济发展过程中也出现了包括城乡收入差距拉大和生态环境总体恶化在内的一系列阶段性特征。面对这些阶段性特征,中央开始积极构思新的发展理念,探索进一步破解城乡二元结构、实现可持续发展的新思路。在此过程中,城乡环境关系统筹协调思想正式形成。

这一时期,大致可以中共十六届三中全会为界,分为前后两个阶段。

在前一阶段,协调思想初步完成了从城市为主视角向城乡统筹视角的转变。其间,中央提出了统筹城乡经济社会发展的要求,进一步提升了可持续发展战略的地位,实现了工农业发展方针的绿色化转型。^⑤ 这些探索被融入和凝练为中共十六届三中全会提出的科学发展观。科学发展观将“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”作为实现路径,以实现经济、社会和人的全面可持续发展作为终极目标。它的提出,标志着发展观实现根本性转变,使统筹协调成为对城乡关系和对环保与经济发展关系的认识的核心概念。与发展观

^① 《中国环境年鉴》编委会编《中国环境年鉴 1995》,中国环境科学出版社 1995 年版,第 5 页;《中国环境年鉴》编委会编《中国环境年鉴 1997》,中国环境科学出版社 1997 年版,第 8 页。

^② 武力《1949—2006 年城乡关系演变的历史分析》,《中国经济史研究》2007 年第 1 期。

^③ 中国环境监测总站编《中国环境统计年报数据汇编 1991—2010》,第 31 页。

^④ 国家环境保护总局、中共中央文献研究室编《新时期环境保护重要文献选编》,中央文献出版社、中国环境科学出版社 2001 年版,第 682 页。

^⑤ 如中共十六大提出统筹城乡经济社会发展的要求和新型工业化路子,要求“必须把可持续发展放在十分突出的地位”。2003 年 1 月召开的中央农村工作会议,提出了“优质、高产、高效、生态、安全”的农业发展方针。

的转变相伴随,在城市发展上,不再一味强调控制大城市规模,转而要求发挥中心城市的辐射带动作用。^①城乡空间布局理念初步实现集约化转型。

随着思想基础和思想要素的转变,协调基点从城市为主转变为城乡统筹,城乡环境保护一体化成为主要协调方式。^②更为重要的是,《全国生态环境保护“十五”计划》明确要求在生态环境保护上贯彻生态系统方式的管理思想,树立大系统、大环境的观念。这使协调方式开始具备生态系统理念。但此时的统筹协调思想仍不够系统。在协调方式上,还缺少对城乡空间布局的理论关照。在协调措施上,既未明确统筹协调城乡空间布局的举措,也未提出统筹城乡环保的措施,尽管农业面源污染防治更受重视,并首次被纳入国家发展计划(“十五”计划)。

此后至中共十八大之前,在贯彻落实科学发展观过程中,城乡统筹视角的协调思想正式形成。

在对城乡关系的认识上,随着农业税于2006年1月1日被正式取消和“十一五”规划提出“工业反哺农业、城市支持农村”的方针,对统筹协调城乡关系的理论探索开始向体制机制层面深化。中共十七大提出建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。中共十七届三中全会则进一步将城乡经济社会发展一体化体制机制的基本建立,确立为到2020年农村改革基本目标任务之一。

在环保与经济发展关系的认识上,第六次全国环保会议提出了实现保护环境与经济增长并重、环境保护和经济发展同步的战略方针,进一步明确和强化了统筹协调的理念与政策取向。中共十七大进而从建设生态文明的战略高度提升了这一认识的意义。上述进展,也是发展观进一步绿色化的重要体现。在此推动下,农业面源污染防治工作更受重视,成为2005年正式启动的新农村建设和2006年开始实施的《国家农村小康环保行动计划》的重要内容,并在2008年召开全国农村环境保护工作电视电话会议后全面铺开。

在城乡空间布局理念上,集约理念和绿色理念正式形成。“十一五”规划将集约发展明确为城镇化的重要原则,要求根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹考虑未来中国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,编制全国主体功能区规划。2007年7月,国务院印发《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》,明确将坚持以人为本,尊重自然,城乡统筹,集约开发,产业相对集聚发展,人口相对集中居住,形成以城市群为主体形态、其他城镇点状分布的城镇化格局,提高土地、水、气候等资源的利用效率,增强可持续发展能力等作为基本编制原则,并规定全国主体功能区规划是战略性、基础性、约束性的规划,是编制所有与空间开发和布局相关的规划的基本依据。2010年12月,国务院印发的《全国主体功能区规划》首次在中央重要文献中明确承认在污染治理上发展大城市优于发展小城市(镇)。由于主体功能区是以生态经济系统理论为基础的范畴,编制全国主体功能区规划的要求,表明城乡空间布局理念正式实现集约化和绿色化转型。

在上述思想要素的推动下,城乡统筹视角的协调思想正式形成。

在协调基点上,城乡统筹视角的理论基础更加坚实。2008年7月,国务院副总理李克强在全国农村环保工作电视电话会议上的讲话中指出,城市环境和农村环境是有机整体、不可分割;农村环境上不去,不仅影响农村居民的生存环境,也影响城市居民的“米袋子”“菜篮子”“水缸子”的安全,城市环境也好不起来。^③此讲话首次从城乡生态系统角度清晰阐述了城乡环境关系,从而为统筹协调城乡环境关系提供了坚实的理论支撑。

^① “十五”计划明确要求完善区域性中心城市功能,发挥大城市的辐射带动作用。中共十六大则要求坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路,逐步提高城镇化水平。

^② 2000年11月26日,国务院印发的《全国生态环境保护纲要》,首次在中央相关重要文件中提出实现城乡环境保护一体化的要求。2002年3月,国家环保总局印发的《全国生态环境保护“十五”计划》,重申了这一要求。

^③ 《中国环境年鉴》编委会编《中国环境年鉴2009》,中国环境年鉴社2009年版,第5—6页。

在协调方式上,进一步明确了统筹城乡环保的原则与意义,开始真正将统筹优化城乡空间布局纳入协调方式之中。在前一方面,2006年4月召开的全国环保厅局长会议,明确要求城乡环境保护要注重城乡发展的系统性、互补性和协同性,应遵循“以城带乡、以乡促城、城乡联动、总体推进”的原则。上述李克强的讲话,则将统筹城乡环保作为统筹城乡发展的重要任务。在后一方面,随着全国主体功能区概念的提出,统筹协调城乡环境关系的空间内涵进一步明确,基于城乡生态经济系统统筹优化城乡空间布局,成为重要协调方式。

在协调措施上,首次提出了统筹城乡环保和统筹城乡空间布局的具体措施。2008年12月环保部印发的《关于推进生态文明建设的指导意见》,首次提出推进城乡环境基础设施共建共享。这是本期明确提出的唯一一种统筹城乡环保的措施,后被相关重要会议或中央文件多次提及。统筹城乡空间布局的措施则主要是编制全国主体功能区规划和统筹编制城乡规划。此前的城乡空间规划主要是城市规划。此阶段,在城乡统筹理念和主体功能区概念的指导下,开始要求统筹编制城乡规划,并以《中华人民共和国城乡规划法》(2008年1月1日起施行)的形式将其纳入法制轨道。

随着统筹协调思想的形成与付诸实践,城市污水处理厂建设速度加快,^①城市污染农村的状况有所改善。农业面源污染防治工作全面铺开并取得了一定成效,但农业面源污染仍日益严重,并逐渐上升为激化城乡环境矛盾的主要因素。国家环保部认为:城市污染向农村转移趋势不仅未得到有效遏制,且呈加速态势。^②到本期末,城乡环境关系依然比较紧张。

这种状况固然跟城乡环境矛盾的历史惯性和经济高速增长密切相关,在很大程度上也是因为刚刚形成的统筹协调思想尚存在诸多不完善之处。后者突出表现在协调措施不完善、不配套上。其一,未明确提出统筹应对农业面源污染的措施。城乡环保基础设施共建共享主要对治理点源污染有效,对治理农业面源污染效果有限,而农业面源污染却是影响城市环境的主要农村污染形式。这一时期虽全面启动了农业面源污染防治工作,从而在一定程度上体现了统筹城乡环保的要求,但工作重心主要在相关防治知识、技术与环保型农资的供给上。而面源污染的特点决定了其有效治理不仅有赖于此,也依赖于农民有效和有意识地掌握与应用这些知识和技术。这对农民人力资本提出了更高要求。但农村普遍存在老龄化和空心化现象,高素质农业劳动力不足,严重制约了有利于农业面源污染防治的农业科技和环保知识的传播与应用。通过城乡统筹提升农民人力资本水平进而提高农业面源污染防治绩效,是协调城乡环境关系过程中必须着力解决的问题。其二,未提出应对相关空间规划整合度不足的举措。统筹协调城乡环境关系,要求有机整合城乡经济社会发展规划、建设规划、土地利用规划、生态环境保护规划等长期独立并行的相关规划。国土主体功能区规划亦内含了按照国土主体功能区统筹编制相关规划的要求。然中央层面未明确提出统筹整合多种空间规划的要求,尽管一些城市开始试点将两三种规划整合为一的工作。其三,未提出构建统筹协调的组织保障措施。由于历史原因,这一时期的城乡环保工作仍存在“九龙治水”的局面。比如,农业面源污染防治工作就主要由农业部门而非环保部门负责。各相关规划机构也明显存在“各管一摊”的情况。对此,中央亦尚未明确提出应对举措。其四,未明确提出制度化应对城镇污染向农村转移问题的要求与举措。

之所以存在上述不完善之处,究其根源,主要是因为这一时期在指导思想上是经济社会进步导向型的,绿化度不足。这一时期,发展观虽日益绿化,仍要求“以经济建设为中心”,更关注经济社会的统筹协调发展,缺少对可持续发展和生态文明建设保障制度的理论构建。这导致了绿色发展保障

^① 2011年,全国城市污水处理厂达到3974座,全年共处理废水402.9亿吨,占总处理水量的86.8%。资料来源于中华人民共和国环境保护部编《中国环境统计年报·2011》,中国环境科学出版社2012年版,第29页。

^② 《城市污染向农村转移有加速趋势》,《北京农业》2010年第18期。

制度建设的滞后,也使得环保与经济发展“并重”的要求难以得到有效保证。这就需要通过进一步完善发展观来完善城乡环境关系统筹协调思想。

四、城乡融合视角的城乡环境关系协调思想(2012年以来)

2011年以后,中国经济发展进入后次贷危机时代,却一直未能再现高增长态势。同时,经济发展中旧动能拉力减弱,新动能拉力不足,供求两端存在结构性错位与失衡,农村发展进程严重滞后于全面建成小康社会时间表,发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出等问题集中凸显。面对国民经济发展出现的新态势和新问题,中共中央作出了中国经济发展已经进入新常态的判断,确立了建设中国特色社会主义的“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,启动了供给侧结构性改革,形成了新的指导思想——习近平新时代中国特色社会主义思想。

在发展层面,习近平新时代中国特色社会主义思想被凝练为以人民为中心的“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念。新发展理念虽正式面世于中共十八届五中全会,但却是对此前尤其是中共十八大以来的新探索的科学提炼与升华,是真正意义上的全面协调导向型发展观。新发展理念的一个突出“新”意,是空前强调绿色发展的重要性。中共十八大将生态文明建设提升为建设中国特色社会主义“五位一体”总体布局的重要组成部分并写入党章。“十三五”规划要求坚持绿色发展的科学理念。中共十九大则将建设生态文明视为中华民族永续发展的千年大计和将“增强绿水青山就是金山银山的意识”写入党章。更为重要的是,中共十八大以来,中央反复强调尽快建立健全生态文明制度体系,更加注重绿色发展保障制度建设。绿色发展理念由此正式确立。这为进一步深化和完善城乡环境关系统筹协调思想夯实了思想基础。

随着新发展观的形成,对环保与经济发展关系的认识实现了历史性突破,另两大思想要素也更加绿色化。

在对环保与经济发展的认识上,开始强调环保优先。这一时期,尽管中央仍要求以经济建设为中心,但无论是习近平重要系列讲话,还是中共中央和国家的相关重要会议或文件,均更为强调保护优先或生态优先。2015年1月1日起正式施行的《中华人民共和国环境保护法(修订)》,也一改之前“环境保护工作同经济建设和社会发展相协调”的表述,明确要求“经济社会发展与环境保护相协调”。而对尽快建立健全生态文明制度体系的强调,也是在有意识地为实现环保优先提供制度保障。强调环保优先,是对环保与经济发展关系的认识的历史性突破,也是对环保重视程度的质的飞跃。

在对城乡关系的认识上,构建统筹机制的要求更强烈,统筹的绿色指向更明确。中共十八大用内涵更为全面的“城乡发展一体化”替代了“城乡经济社会发展一体化”,要求加快完善城乡发展一体化体制机制。2015年4月30日,在中共中央政治局就健全城乡发展一体化体制机制举行的集体学习会上,习近平明确指出,要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划,促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展;健全城乡发展一体化体制机制的着力点,是通过建立城乡融合的体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。^①据此,中共十九大要求建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。从“城乡经济社会发展一体化”到“城乡发展一体化”,再到“城乡融合发展”,统筹协调城乡关系的思想内涵更全面,绿色内涵更明确,也更加注重相关制度建设。

在城乡空间布局理念上,绿色布局理念更为巩固。其最重要的表现是更加强调主体功能区建设

^① 《把工业反哺农业 城市支持农村作为长期方针》,《天津日报》2015年5月2日,第1版。

的战略意义,并将其作为从空间维度建设生态文明建设的基本抓手。^①在城乡空间布局上,主体功能区的基础性、战略性、统领性地位得到进一步巩固。在此推动下,2012年12月召开的中央经济工作会议,正式提出要把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程,走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路,从而提出了第一个真正意义上的绿色型城镇化方针。2014年3月中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020)》则提出了“以人为本,公平共享,四化同步,统筹城乡,优化布局,集约高效,生态文明,绿色低碳”新型城镇化原则,进一步全面而准确的阐释了新型城镇化方针。根据新型城镇化方针,城市群和中心城市被稳定确立为城镇化的主要空间载体。

随着思想基础和思想要素的不断完善和绿化,协调基点从城乡统筹向城乡融合转变,协调方式从统筹城乡环保与空间布局向统筹协调城乡生态经济系统转变,协调措施则在此前的基础上进一步完善。其中,协调措施的完善最为显著,其主要表现有四:

一是提出了加快农民职业化和农业转移人口市民化的思想。2012年2月,中共中央、国务院印发《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》,首次提出大力培育新型职业农民的要求。2013年12月,在中央农村工作会议上,习近平又明确要求建立专门政策机制,构建职业农民队伍,形成一支高素质农业生产经营者队伍,为农业现代化建设和农业持续健康发展提供坚实人力基础和保障。此后,农业部和财政部先后启动了新型职业农民培育工程,印发了《“十三五”全国新型职业农民培育发展规划》,出台了一系列支持性政策。与此同时,为贯彻落实新型城镇化战略,习近平的相关系列讲话和中央的相关政策文件,反复要求加快户籍制度改革,推进农业转移人口市民化。农民职业化和农业转移人口市民化的联动,既有助于加快农民职业化,进而有利于农业面源污染防治绩效的提高,也有助于通过加快人口集聚提升城镇污染防治效率。

二是以主体功能区规划为基础统筹推进“多规合一”的思想正式形成。2013年12月,在中央城镇化工作会议上,针对城市规划工作中存在的空间约束性规划无力,各类规划自成体系、互不衔接,规划的科学性和严肃性不够等问题,习近平指出,城市规划应由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划,明确要求建立空间规划体系,推进规划体制改革,加快推进规划立法工作,形成统一衔接、功能互补、相互协调的规划体系。这是在中央重要会议上首次提出“多规合一”的思想。此后,“多规合一”的探索开始在中央层面展开。《国家新型城镇化规划》首次在中央文件中提出了“多规合一”的要求。《生态文明体制总体改革方案》则首次明确了主体功能区规划对推进“多规合一”的统筹整合作用。在此基础上,“十三五”规划明确要求推动各地区依据主体功能区定位发展,以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划,推进“多规合一”。至此,以主体功能区规划为基础统筹推进“多规合一”的思想正式形成,“多规合一”的目标也被正式确立为构建统一的空间规划。此后,中央又先后印发了《省级空间规划试点方案》《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》和《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》,就统筹划定城镇、农业、生态空间,落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,实现“多规合一”,构建统一的国土空间规划体系,建立健全国土空间开发保护制度,提出了一系列政策方针。

三是构建统筹协调城乡环境关系的组织保障机制思想形成并付诸实践。这一时期,在加快建立生态文明制度的过程中,统筹协调城乡环境关系的组织保障机制思想快速形成并付诸实践。2013年11月9日,习近平在关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明中指出,“山水林田湖是一个生命共同体……由一个部门行使所有国土空间用途管制职责,对山水林田湖进行统一

^①中共十八大要求加快实施主体功能区战略,推动各地区严格按照主体功能区定位发展,构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。习近平则在中共十八届五中全会第二次会议上进一步指出,主体功能区是国土空间开发保护的基础制度,也是从源头上保护生态环境的根本举措。

保护、统一修复是十分必要的。”^①从而首次提出了组建统管国土空间用途和生态环境保护的职能部门的要求。根据此要求精神,尤其是此后试点“多规合一”过程中因部门职责交叉重叠带来的困境,中央加快了组建统管性职能部门的步伐。2015年9月,中共中央、国务院印发《生态文明体制总体改革方案》,正式提出了组建统一行使所有国土空间的用途管制职责的部门和逐步实行城乡环保工作由一个部门进行统一监管和行政执法的体制的要求。中共十九大重申了这一要求。据此要求,2018年3月,十三届全国人大一次会议表决通过国务院机构改革方案,决定组建自然资源部,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、所有国土空间用途管制和生态保护修复职责;组建生态环境部,统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责。4月,自然资源部和生态环境部正式挂牌成立。

四是首次提出构建城镇污染向农业转移防控机制的要求。2018年7月农业农村部发布的《关于深入推进生态环境保护工作的意见》,首次要求推动建立工业和城镇污染向农业转移防控机制。制度化应对城镇污染向农业转移思想形成。

经过这一时期的探索,形成了以新发展理念为思想基础,以城乡融合发展、环保优先和绿色布局理念为思想要素,以城乡融合为协调基点,以统筹协调城乡生态经济系统为协调方式,以城乡环境基础设施共建共享、农民职业化和农业转移人口市民化联动、主体功能区规划基础上的“多规合一”、组织保障制度建设和构建城镇污染向农业转移防控机制为基本协调措施的城乡环境关系统筹协调思想。这也是迄今为止科学性和体系性最强的城乡环境关系协调思想。

五、结论与启示

本文通过系统考察20世纪50年代以来中国城乡环境关系协调思想的演进历程,得到如下结论与启示:

(一) 城乡环境关系协调思想具有显著历史性和发展性特征

本文的考察表明,中国城乡环境关系协调思想具有显著历史性和发展性特征,即每一种城乡环境关系协调思想都是特定历史条件的产物,都肩负着特定的历史使命,都具有一定的历史局限性,同时又不断在扬弃中发展和完善。这两大特征的形成,虽然深受城乡环境关系演变的影响,但主要源于中国发展的阶段性,主要决定于发展观的历史性和发展性特征。这是城乡环境关系协调思想演进的历史逻辑。在此逻辑作用下,虽然“城乡环境建设一体化”“城乡生态一体化”“城乡生态经济一体化”等思想,早在20世纪80年代已被学界提出,但直到新世纪以来发展观实现根本性转变,才逐渐在国家城乡环境关系协调思想中有所体现,从而折射出学术性思想与政策性思想各自演变逻辑的差异性;尽管统筹协调思想较早萌生,但直至相应历史条件充分具备时才正式形成。此历史性和发展性特征及其形成逻辑,要求我们应用历史的眼光审视与评价每一时期的城乡环境关系协调思想,以避免苛求前人或相互否定的错误倾向。

(二) 统筹协调城乡环境关系应超越统筹协调城乡环境保护的范畴

统筹协调城乡环境保护是统筹协调城乡环境关系的基本途径,但只体现了统筹协调城乡环境关系的部分内涵与要求。统筹协调城乡环境关系还要求统筹协调城乡经济关系和统筹协调城乡空间布局,故应在统筹协调城乡环境保护的基础上,实现两大超越。一是超越“环保”,从城乡生态经济系统的角度和建设生态文明的要求出发统筹协调城乡经济关系。关于城乡经济关系对城乡环境关系的直接决定作用,在本文中有充分体现,也早已被前人所论述。此处旨在强调,在通过统筹协调城乡经济关系来统筹协调城乡环境关系的过程中,既要有意识地消解不利于城乡环境关系协调的城乡经

^① 中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第507页。

济关系因素,更要有意识地将协调城乡经济关系作为协调城乡环境关系的手段来看待。后者是进一步协调城乡环境关系的重要着眼点。二是超越城乡,从全国主体功能区划角度出发统筹协调城乡空间布局。即不能再局限于抽象意义上的或只着眼具体区域的城乡空间概念,而应从全国主体功能区划角度出发,在整个国土视域中统筹协调城乡生态经济空间布局。这是在统筹协调城乡环境关系过程中,亟待强化的意识与思维。

(三) 城乡环境关系协调思想的独立性应得到进一步加强

本文的考察也表明,在协调城乡环境关系过程中,中央对城乡环境矛盾虽已有较为清晰的认识,所形成的协调思想也逐步具备了应有的思想要素与思想表征,但却一直未明确提出城乡环境关系概念,并以此为中心构建城乡环境关系协调思想与政策。本文所述的各种协调思想主要表现为各相关思想或理论有机结合与逻辑伸展后的客观呈现,还不是围绕清晰目标和明确概念有意识构建的独立的思想范畴。这与“统筹城乡经济社会发展”“城乡经济社会发展一体化”等明确提法,形成了鲜明对照。正因此,中国城乡环境关系协调思想演进的动力,更多表现为发展观的演进而非城乡环境关系的紧张。城乡环境关系协调思想的这种理论状态,难以为制定有针对性的城乡环境关系协调政策提供有力的理论支撑,从而既不利于城乡环境关系的协调,也不利于从城乡关系层面贯彻落实绿色发展理念。因此,我们建议以城乡环境关系为核心概念,构建独立的城乡环境关系协调思想,并在此基础上构建系统的城乡环境关系协调理论。

The Evolution Stages and Characteristics of the Thoughts of Coordinating China's Urban – Rural Environmental Relations

Zhang Lianhui

Abstract: This article systematically studies the evolution of the thoughts of coordinating China's urban-rural environmental relations taking the evolution of development concept as the main line, and argues that the thoughts of coordinating China's urban-rural environmental relations has gone through four stages of evolution those are urban-based thought, urban perspective thought, overall perspective thought and urban-rural integration thought. This study shows that the thoughts of coordinating China's urban-rural environmental relations have historical and developmental characteristics which require us to use the historical perspective to examine and evaluate the thoughts in each period. In the future, the key to further coordination of urban-rural environmental relations should be to consciously view the coordination of urban-rural economic relations as a means to coordinate urban-rural environmental relations, to coordinate the spatial distribution of urban and rural areas based on the national plan for functional zones, and to construct more independent thoughts of coordinating urban-rural environmental relations.

Key Words: Urban and Rural, Environment, Development Concept, National Plan for Functional Zones

(责任编辑:黄英伟)