

# 1949年以来我国生态建设战略的历史演变<sup>\*</sup>

龙先琼

(吉首大学 历史与文化学院, 湖南 吉首 416000)



**摘要:**生态建设战略是国家发展战略的重要组成部分。在发展战略上认识和处理经济发展与生态环境保护的关系是生态建设战略的根本要求。生态建设战略的历史演变,充分体现国家发展战略在人与自然关系问题上认识和实践的历史差异。1949年以来我国生态建设战略先后经历了“服务”型、“兼顾”型、“并驱”型和“一体化”四个历史演变阶段。这从侧面折射出我国经济社会发展战略的历史发展。

**关键词:**生态建设;发展战略;历史演变

在线杂志: <http://skxb.jsu.edu.cn> 中图分类号: X171.4 文章编号: 1007-4074(2017)04-0041-05

基金项目:湖南省社会科学重点研究基地武陵山区扶贫开发研究中心立项课题(湘教通[2012]311号);国家自然科学基金重大项目(16ZDA157)

作者简介:龙先琼,男,博士,吉首大学历史与文化学院教授,博士生导师。

引用本文:龙先琼.1949年以来我国生态建设战略的历史演变[J].吉首大学学报(社会科学版),2017,38(4):41-45.

生态环境是人类赖以生存的客观物质基础,是人们进行生产和生活活动所必需的基本条件。进化论早已告诉我们,人类是生态环境的产物,又能动地作用和影响于生态环境。人类从生态环境中获取生存活动资料的同时,必然地对生态环境造成影响,引起生态环境的不断变化。马克思在《1844年经济学哲学手稿》中指出,“人直接地是存在物。……一方面具有自然力、生命力,是能动的自然存在物;……另一方面,人是自然的、感性的、对象性的存在物,和动植物一样,是受动的、受制约的和受限制的存在物。”<sup>[1]167-168</sup>这说明了人与自然相互依存、相互制约的辩证关系。生态建设就是指人们基于人与自然密切关系,不断认识和掌握生态环境变化的规律、合理利用自然资源、治理生态问题、改善生态环境、建立人与自然生态环境的良性协调关系,实现人对生态环境的永续利用的过程及结果。从这个意义上说,生态建设问题从人类社会产生之

时便已存在,只是不同历史时期及其不同历史阶段上人们对生态建设的认识程度、内容与方式,以及生态建设效果具有历史差异性,这就是生态建设的历史性问题。这种历史性差异从国家政权形态的意志和行为上体现,就表现为生态建设战略的历史演变。

人类的生产和生活活动是人类生存的最基本活动方式,同时是人类与自然生态环境发生联系的最直接的联系方式,是人类作用于生态环境最主要的行为形态。由于人类的生产和生活活动归根结底是经济发展活动,因而人类依赖于自然生态环境而发生的生产和生活活动就包含并体现人类经济发展活动与自然生态环境之间的关系。生态建设就是人们围绕经济发展与生态环境之间关系的处理而展开的促进生态环境保护和资源永续利用,实现人与自然和谐相处的认识和实践活动,而这种认识和实践体现在国家战略意志和行动上,就是国家

\* 收稿日期:2017-05-12

的生态建设战略。

本文旨在从经济发展与生态环境关系处理的理论和逻辑起点去分析 1949 年以来我国生态建设战略的历史演变问题。1949 年以来,我国生态建设在国家发展战略层面上经历了一个历史演变过程,疏理和反思我国生态建设战略演变的历史过程,对于总结新中国生态建设的经验与教训,深入推进生态文明建设具有重要的现实意义

## 一、“服从型”生态建设战略期

人与自然生态环境是相互联系、紧密依存的有机统一体,人类来源并依存于自然环境,又能动地基于对自然环境的认识而改造和利用自然环境。人类与自然生态环境是相互依赖的协调关系,而不是对立的敌对关系。生态建设的本质就是重构人与自然的关系,实现人们对自然生态环境资源合理而永续的利用,使人类获取更好的生存状态。1949 年新中国成立。建国初期我国的国情是一方面面临百废待兴、经济落后、人民贫困的严峻的社会现实,另一方面,水、旱、风、沙、虫、雹和地质灾害频发。“据统计,1949 年全国受灾面积达 12 787 万亩,受灾人口 4 555 万人,粮食减产 114 亿斤,灾情分布在全国 16 个省、区,498 个县、市的部分地区。”<sup>[2]</sup>自然生态环境灾害问题十分突出,自然生态资源的可利用率低。新中国生态建设伴随着新政权建立的礼炮声匆匆迈开了步伐。

由于受战争思维的惯性影响和急切改变经济落后和民生困境的功利心理驱使,建国以后相当长一段时期(1949 年—1973 年)我国生态建设战略是基于“二元对立”思维下的生态建设服从经济发展的“服从型”的战略,即片面把自然灾害看成是战斗的对象,把自然资源看成是夺取的对象,把自然生态环境看成是改造的对象。为此,人的意志和需求可以恣意无穷地向自然开战、向自然夺取,把人与自然当成对立的两极,视自然界是人可以放胆征服的弱敌。经济发展和人的获利成为国家认识和处理人与自然关系的战略出发点。“战天斗地”、“改天换地”、“敢叫日月换新天”的话语形象地反映了当时国家生态建设战略上的二元对立的思维特点,生态建设绝对服从国家经济发展。这种“服从型”的生态建设战略主要表现在:

首先,在对人、自然及其二者关系的认识上,把人类与自然看成互不相干的两个对象,而不是当成相互联系、紧密依存的有机统一体。“人定胜天”的思想,过分强调人的主体性及其对自然的支配性,

忽视自然对象对人类的制约性,割裂两者相互联系、相互制约和相互依存的客观关系,生态建设战略的基础性认识存在偏差。

其次,生态建设实践中突出强调对自然的“战斗”取向和“斗争”精神。毛泽东提出,“在这个时候,……提出正确处理人民内部矛盾的问题,以团结全国各族人民进行一场新的战争——向自然开战,发展我们的经济,发展我们的文化”<sup>[3]</sup>。向自然“宣战”,以发展我们经济和文化是国家发展战略目标。形成人定胜天的思维定势,缺乏对自然规律的清醒认识和自觉遵循,对经济获利最大化的追求成为生态建设的战略目标,动员和组织人民对自然的绝对支配、占有和夺取成为对待自然生态环境的国家的战略态度与方式的重要特征。

第三,以自然灾害救治为重点,以最大限度利用和改造自然为特征,以发展经济为目标,生态建设没有真正成为国家发展战略,生态建设没有也不可能同经济建设一样纳入国家发展的整体发展战略中,轻生态、重经济的发展战略特征十分明显。

这一时期,虽然我国也倡导实施江河水患治理、植树造林、爱国卫生和厉行节约等运动,但出发点是减灾防灾以及改善生活状况,美化生活环境面貌,着力于群众生产、生活条件的改善,从属于发展的国家战略,生态建设从理念认识到实践行为都没有上升到国家发展战略的层面。这种“服从型”的生态建设战略,在以绝对和盲目地消耗自然资源和利用生态环境条件来换取经济恢复与发展的同时,给生态环境造成了难以弥补的破坏。生态环境问题在上世纪 70 年代初中期逐渐成为我国当前社会发展面临的重大而严峻的问题,引起了国家层面的重点关注,这促成了 1973 年全国环境与保护会议在北京召开,国家生态建设的战略开始出现新的变化。

## 二、“兼顾”型生态建设战略期

从 20 世纪 70 年代初期到 90 年代初期,我国生态建设战略由经济发展与自然生态环境建设的二元对立的“服从型”转变为在经济发展的同时,兼顾生态建设的“兼顾”型(1973 年—1992 年)。促成这一转变的主要是三个方面的因素:一是 20 世纪 50—60 年代经济快速发展引发的生态环境问题,使我国的生态环境面临严峻的现实,生态环境破坏问题日益突出,灾害性破坏后果引发的经济社会发展中的严重问题呈现在人们面前。到上世纪 70 年代初期,“全国受农药污染的农田达到 1.9 亿~2.

4亿亩,污染粮食400亿千克以上。受工业“三废”污染的农田和牧区面积达到5000多万亩,其中被重金属镉污染的土地达20多万亩,被污水污染的土地48万亩,12000千米的河段没有达到农田灌溉的水质标准,工业废渣占据农田达10万亩”<sup>[4]</sup><sup>154</sup>。二是国家和社会层面的生态环境保护意识开始新的觉醒,逐步认识到自然生态环境不能任由人们无节制地改造和利用,生态灾变、资源约束同样制约经济社会发展,影响人们生活,不可用二元对立的思维处理人与自然的关系,经济社会发展必须同时注意尊重自然规律,保护生态环境和合理利用生态资源。三是对外开放促进生态建设理念发生变化,深化和拓展了我国对环境保护和生态建设的认识——认识到生态破坏与环境污染与社会制度性质没有必然联系;生态环境破坏与污染问题,资本主义社会发生,社会主义社会同样会发生;生态建设不局限于文明卫生整治,不能仅靠行政手段维护。1972年6月5日,联合国人类环境会议在瑞典的斯德哥尔摩召开,这是联合国召开的各国政府间讨论人类环境问题、商讨全球环境保护战略的第一次国际会议,来自133个国家和地区的1300多名代表出席,会议通过了《联合国人类环境宣言》等文件。我国政府派代表团出席了会议,这也是我国政府第一次参加联合国的全球性环境会议,开阔了眼界,引起了思想振动,看到了无论任何社会,经济社会发展中如果不注意资源环境的保护与合理利用,就会引发严重的生态环境问题,因此,在发展经济的同时,要注意生态环境的保护。基于此,生态建设战略由经济发展与生态保护的二元对立的“服从”型战略转变为经济发展的同时,也要注重生态环境保护的“兼顾”型的生态建设战略。

这一转变的主要表现在三个方面:首先,生态建设在国家认识层面得到确立。其标志是1973年8月15日—20日在北京召开的全国第一次环境保护会议。会议通过了《关于保护和改善环境的若干规定》,确立了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的32字方针,明确提出消除污染、保护环境的主张。有学者这样评价这次会议,认为“会上,我国政府首次在公开场合承认中国也存在环境污染问题。这次会议揭开了中国当代生态建设和环境保护的序幕”<sup>[5]</sup>。严格意义上讲,这次会议使消除环境污染、保护生态环境成为国家的战略认识,第一次提出了我国生态建设战略方针。其次,生态建设的国家体制开始建立。1974年10月国务院成立了国家环境保护领导小组,各省、市、自治区也相继成立

了环境保护的领导机构,说明生态环境保护工作正式确立了国家战略上的体制和机制保障。第三,这一时期的生态建设战略的又一重大变化,就是初步建立了环境保护的国家法制治理体系。1979年的《宪法》修订中把“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害”作为明确的法律规定。1979年9月13日,新中国第一部关于环境保护的专门法律文件《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布实施,使我国的生态环境保护与建设由行政管理转变为法制治理,战略层面更高。从上世纪80年代初,到90年代末,国家相继制定了包括《海洋环境保护法》(1982年)、《水污染防治法》(1984年)、《草原法》(1985年)、《野生动物保护法》(1988年)等一批重要的关于生态环境保护的法律法规,生态环境建设的国家法治体系逐步建立。

还应当看到,尽管这一时期生态环境保护上升到国家战略认识层面,强调经济发展与生态环境保护要统筹兼顾,在经济发展的同时,要重视环境污染治理、保护自然生态,但是,经济发展和生态建设并未真正统一于国家的整体发展战略中,强调在“经济发展的同时”要注意保护生态环境,经济社会发展的主要地位、优先地位十分明显;只是提出在经济发展的“同时”要注意生态环境保护,经济发展处于国家发展战略的主体地位,生态建设是属于同时兼顾的发展方面,主次关系不言而喻。在国家发展战略层面,经济发展与生态建设尚未真正统一到国家整体发展战略中。

### 三、“并驱”型生态建设战略期

经过上一时期对生态环境治理与保护的初步努力,环境污染和生态破坏的严峻程度减缓,生态建设在国家发展战略上得到重视,取得了初步成效。但是,实际上还是施行经济发展优先下的“兼顾”型生态建设战略,生态建设的战略力度不够,“……没有根本改变不恰当的发展模式,加上历史欠账太多,资源与环境的总体状态并未根本改变,目前仍处在局部改善、整体恶化的发展态势”<sup>[6]</sup><sup>93</sup>。生态建设期待国家在战略层面进一步发力加强。

上世纪90年代初期以后,我国的生态建设开始真正进入国家发展战略的轨道,强调走可持续发展战略,保护生态环境与发展经济在国家发展战略中具有同等重要性,生态建设战略由“兼顾”型转变为“并驱”型,生态建设与经济发展并驾齐驱,纳入了国家的可持续发展战略中(1992年—2007年)。在国家发展战略层面,对生态建设的内涵的认识不

仅进一步深化,而且生态建设的力量进一步得到整合,生态建设的战略地位得到确立并不断加强。

首先,国家发展战略中体现了生态建设与经济发展的同等重要性,生态建设的战略地位开始确立。江泽民指出:“要从宏观管理入手,建设环境和发展的综合机制。制定重大经济社会发展政策,规划重要资源开发和确定重大项目,必须从促进发展与保护环境相统一的角度审议利弊,并提出相应对策。这样才能从源头上防止环境污染和生态破坏。”<sup>[7]534</sup>随着对人与自然、经济发展与自然生态环境关系的认识的深化,国家逐步认识到生态环境保护、自然资源合理利用对经济社会发展的基础、先决性支持作用,认识到经济建设经济发展具有同等的重要的战略地位,生态建设不再是在经济发展时兼顾进行,而是要在国家新的发展战略中同等着力推进。中央提出,要“转变发展战略,走可持续发展道路是加速我国经济发展、解决生态环境问题的正确选择”<sup>[8]194</sup>。可持续发展战略,把生态建设与经济发展统一于国家新的发展战略中。国家通过可持续发展战略的实施,我国“可持续发展能力不断增强,生态环境得到改善,资源利用效率显著提高,促进人与自然的和谐”<sup>[9]543-544</sup>。这标明,生态建设已正式成为全面建设小康社会的战略目标。

其次,在国家体制政策上,生态建设的力量进一步得到整合与加强。这一时期,生态建设的体制机制建设最有代表性的成绩是 1998 年 11 月《全国生态环境建设规划》的发布与实施。该规划,关于生态建设有“三个纳入”的明确规定(生态环境建设项目纳入国家基本建设计划;生态建设资金纳入国家预算;生态建设工作纳入中央和地方政府年度履职情况考核),提出“探索将发展过程中的资源消耗、环境损失和环境效益纳入经济发展水平评价体系”<sup>[10]853</sup>的要求,从而把生态建设战略融入国家体制和机制中。同一时期,国家把人口、资源、环境问题整合在可持续发展战略中,召开了人口、资源和环境座谈会(1999 年 3 月),深化了对生态建设的系统性认识。这一时期,国家生态建设的手段和方式进一步整合加强,在行政手段与方式的基础上进一步强化经济手段和法律手段的运用,强调宏观经济手段在生态建设中的调控作用。法律促进手段进一步加强,2003 年 9 月 1 日《中华人民共和国环境影响评价法》的实施,将政府各类发展规划行为同企业项目行为一样纳入环境评价范围,依法保护和治理环境更全面地得到保障。

经过这一时期生态建设力量的整合、加强,生态建设战略获得了新的动能,取得了新成效。生态

建设在国家发展战略上确立重要地位,整合融入可持续发展战略中,为生态建设实现的新的战略演变奠定了良好基础,也为实施生态文明建设准备了战略前提。

#### 四、“一体化”生态建设战略期

进入新世纪以后,我国生态建设逐步上升到国家战略发展层面,生态环境保护与环境污染治理的力度不断加强,取得了一定成效。与此同时,环境污染、资源浪费、生态破坏的问题依然突出,生态环境与自然资源对经济社会发展和健康生活的硬约束更趋紧张。新世纪之初,我国“每年污水排放量 410 亿吨,其中 80% 未经适当处理排入江河湖海,全国 75% 的湖泊受到显著污染。……全国近一半城镇饮用水源地水质不符合标准,农村有 3 亿多人喝不上符合标准的饮用水,水环境中的有害物质也很高”<sup>[11]269</sup>。这种情况促使国家在更深的层次更高的高度上认识人与自然生态环境的关系,在国家新的发展战略理念中突出生态建设,真正把生态建设融合到国家发展与战略的部署中,“一体化”的生态建设战略得到确立和深化(2007 年以后)。

2007 年 10 月,中共十七大召开,这次大会对推动确立新的生态建设战略具有十分重要的意义。其突出性贡献主要在两个方面:一是基于“人与自然和谐相处”的理念进一步明确,提出“生态文明建设”的战略目标。胡锦涛指出:“建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。”“主要污染物排放得到有效控制,生态环境质量明显改善,生态文明理念在全社会牢固树立。”<sup>[12]20</sup>要“建设生态文明”,“使生态文明观念在全社会牢固树立”,把推进现代化建设与生态文明建设有机地统一起来,这标志着对生态建设的认识不仅上升到“文明生态”这样的社会发展认识高度,而且也把生态建设当作实现中国特色社会主义现代化战略目标的重要组成部分。二是明确阐述了生态建设的内涵与目标,就是要建设“以资源环境承载力为基础,以自然规律为准则,以可持续发展为目标的资源节约型、环境友好型社会,从当前和今后发展趋势看,建设生态文明必须着力抓好能源资源节约和生态环境保护”<sup>[13]72</sup>。

特别需要阐明的是,2012 年 11 月,中共十八大召开,大会明确提出要“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局”,实现以人为本、全面协调可持续发展的科学。这个论述从国家新的发展战略上全面确立

了生态文明建设的地位,而与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设有机统一成“五位一体”的总体发展战略布局,使生态建设成为中国特色社会主义现代化建设的不可分割的有机组成部分,贯穿于我国现代化建设事业的全过程。生态建设作为一种社会文明在国家顶层发展战略中的地位得以正式确立,标志着生态建设“一体化”战略的形成。

2015年10月,中共十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的新的新发展理念,要坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持绿色发展,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,推进美丽中国建设。习近平指出:“人类发展活动必须尊重自然、顺应自然、保护自然,否则就会遭到大自然的报复,这个规律谁也无法抗拒”,“绿色发展,就是要解决好人与自然和谐共生问题。”<sup>[14][134]</sup>新的发展理念的提出,标志生态建设不仅成为国家新的发展理念,而且是基本国策,是美丽中国的根本途径。由此,生态建设战略在理念与实践的结合上实现了高度统一,“一体化”的生态建设战略成为全面建设小康社会和中国特色社会主义现代建设的伟大实践。

## 五、结语

人与自然是人类社会永恒的话题,生态保护和自然资源的合理利用是人类永续发展的前提条件和基础保障,生态文明建设是人类社会文明发展的基本要求,也是中国特色社会主义现代化建设的重要的不可或缺的内容。深入研究和认真总结新中国生态建设的经验与教训,不断加强对新中国生态建设战略的理论研究,不仅有利于促进强化人与自然关系的认识,而且对推进我国生态文明建设

设,全面实施“五位一体”总体布局的发展战略具有重要的理论与实践意义。

引用文献:

- [1] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第42卷[M].北京:人民出版社,1978.
- [2] 内务部农村福利司.建国以来灾情和救灾工作史料[M].北京:法律出版社,1958.
- [3] 建国以来毛泽东文稿[M].北京:中央文献出版社,1992.
- [4] 何爱国.当代中国生态文明之路[M].北京:科学出版社,2012.
- [5] 姚燕.新中国对生态文明建设的认识和实践[J].当代中国史研究,2010(4).
- [6] 王明初,杨英姿.社会主义生态文明建设的理论与实践[M].北京:人民出版社,2011.
- [7] 江泽民.江泽民文选:第一卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [8] 新时期环境保护重要方面文献选编[M].北京:中央文献出版社,2001.
- [9] 江泽民.江泽民文选:第三卷[M].北京:人民出版社,2003.
- [10] 十六大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2005.
- [11] 曲格平.曲之求索:中国环境保护方略[M].北京:中国环境科学出版社,2010.
- [12] 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而努力奋斗[M].北京:中央文献出版社,2007.
- [13] 科学发展重要论述摘编[M].北京:中央文献出版社,党建读物出版社,2008.
- [14] 中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)[M].北京:学习出版社,人民出版社,2016.

(责任编辑:粟世来)

## On the Historical Evolution of China's Ecological Construction Strategy since 1949

LONG Xianqiong

(College of History and Culture, Jishou University, Jishou 416000, Hunan China)

**Abstract:** As an important part of China's national development strategy, Eco-construction requires the recognition and treatment of the relationship between economic development and ecological protection at a strategic level. Historical evolution of the ecological construction strategies reflects the historical differences in the understanding and practice of a nation's development strategy concerning the relations between human and nature. Since 1949, China's ecological construction strategy has experienced the four historical stages of "service", "coordination", "parallelism" and "integration", which indirectly reflects the evolution of China's strategies on economic and social development.

**Key words:** ecological construction; development strategy; historical evolution