

我国生态治理现代化的 历程、创新及经验研究^{*}

任 铃

【内容提要】新中国成立以来，我国基于理论自觉、政治自觉、生态环境、经济发展和社会利益等一系列原因，积极寻求避免先污染后治理的西方现代化发展模式。经由生态治理现代化的初步探索阶段、格局明确阶段和体系建设阶段，我国在统筹人口资源环境和经济社会发展的基本前提下，成功实现了对生态治理的话语重塑、结构调整和制度创新。正是由于坚持党的领导的科学定位、系统观念的科学方法、人民主体的价值立场，我国得以在人的全面发展和社会的全面进步中不断开辟生态治理现代化的新天地。

【关键词】新中国 生态环境 生态治理现代化 中国共产党

作者简介：任铃（1977-），南开大学马克思主义学院副教授、博士生导师（天津 300350）。

社会主义现代化是人与自然和谐共生的现代化。生态治理现代化是社会主义现代化的题中之义。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将推进国家治理体系和治理能力现代化作为我国全面深化改革的总目标。推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化（简称为生态治理）是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。“生态文明建设是‘五位一体’总体布局和‘四个全面’战略布局的重要内容。”^①可见，生态文明和生态治理绝非生态文明建设领域的孤立问题，而是从属于社会主义社会全面发展全面进步的现代化进程。尽管生态文明有其特定的领域划分，但从其发生和发展来看，社会的经济结构、政治结构、文化结构和社会结构都与生态结构有着积极互动和相互影响。因此，在一般意义上，与生态结构相对应的生态治理是对由人、社会和自然组成的复合系统的系统性治理。正是在对社会主义现代化的不懈追求中，我国生态治理现代化得以发展；与此同时，我国在生态治理现代化方面取得的突破创新，也为新时代社会主义生态文明建设提供了有力保障。

一、我国生态治理现代化的原因分析

我国生态治理现代化是在一系列复杂的主客观因素推动下进行的。立足基本国情，我国选择将生态治理（环境管理）作为破解在社会主义现代化建设过程中面临的生态困境和发展困境的重要手段。其中，理论自觉和政治自觉集中体现了中国共产党在生态治理现代化乃至生态文明建设问题上

* 本文系国家社科基金项目“新时代中国特色社会主义新发展理念的整体性研究”（18BKS077）的阶段性成果。

① 《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年，第14页。

的高度主体自觉。

1. 理论自觉原因

毛泽东早在1937年写就的《实践论》中，便将人与自然的关系作为认识论和实践论的重要内容。“人的认识，主要地依赖于物质的生产活动，逐渐地了解自然的现象、自然的性质、自然的规律性、人和自然的关系；而且经过生产活动，也在各种不同程度上逐渐地认识了人和人的一定的相互关系。”^①马克思主义关于人与自然关系的科学思想经由我们党自觉的理论学习转化到政策实践当中。“学习马克思，就要学习和实践马克思主义关于人与自然关系的思想。”^②这种科学意识和科学精神是中国共产党自觉学习和科学认知人与自然关系的内生动力。正是在马克思主义科学理论的指导下，中国共产党人通过对马克思主义生态思想和中国传统生态智慧的综合创新，科学把握人与自然和谐共生规律，创造性地提出了生态文明的科学理念，奠定了我国生态治理现代化的理论根基。

2. 政治自觉原因

新中国成立以来，基于国家主权独立的前提和基础，我们党将人口资源环境工作上升到政治高度并加以推进。“提出正确处理人民内部矛盾的问题，以便团结全国各族人民进行一场新的战争——向自然界开战，发展我们的经济，发展我们的文化，使全体人民比较顺利地走过目前的过渡时期，巩固我们的新制度，建设我们的新国家，就是十分必要的了。”^③这里，正确处理人民内部矛盾成为处理好人与自然关系的政治前提。“我们不能把加强生态文明建设、加强生态环境保护、提倡绿色低碳生活方式等仅仅作为经济问题。这里面有很大的政治。”^④生态治理成为推动我国政治文明建设和生态文明发展的重要力量。中国共产党自觉推动我国生态治理朝着制度化、规范化和体系化的方向发展。我们党自觉将生态文明理念纳入自身执政理念和执政方式当中，以自我革命推进社会革命，在实现国家治理体系和治理能力现代化的过程中，自觉担负并突出强调生态文明建设的政治责任和担当，为我国生态治理现代化开局谋篇。

3. 生态环境原因

新中国成立初期，我国面临的不仅是一穷二白的经济状况，在自然生态环境方面同样如此。当我们以世界环境史视野审视后发现，我国的生态环境问题并非工业化和现代化启动之后所遭遇的，而是自19世纪起就已经较为严重。近代殖民战争加剧了这一问题，并产生殖民经济造成的反生态工业布局和城市布局等新问题。加之中国自然灾害频发等状况，这些共同形成我国进行社会主义建设不得不面对的在自然生态环境方面的低起点。我国在实行发展国民经济的第一个五年计划期间，已经开始立足社会主义现代化建设的战略高度，从国家经济社会发展规划层面着手进行诸如兴修水利、植树造林、防治水土流失等具有明确生态文明意义的工作。中国自然生态环境和经济社会发展问题的艰巨性和复杂性长期存在于实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的历史进程中。党的十八大以来，习近平总书记提出“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”^⑤的科学论断，将生态兴衰上升到国家、民族乃至世界文明兴亡的高度，“生态环境是人类生存和发展的根基，生态环境变化直接影响文明兴衰演替”^⑥。这是我国从国家发展和民族复兴的战略高度，明确将生态环境作为我国现代化建设的基础原因和恒常原因。

① 《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第282-283页。

② 《十九大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2019年，第431页。

③ 《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第216页。

④ 《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年，第5页。

⑤ 《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年，第6页。

⑥ 《十九大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2019年，第444页。

4. 经济发展原因

人口因素同经济发展和资源环境之间的矛盾同样是我国在进行现代化建设时必须面对的重要问题。新中国成立以来,我国努力探索生态环境保护和经济社会发展协调一致的可持续发展道路。从最初的资源节约运动,到转变经济增长方式、经济发展方式、经济社会发展理念,我国将生态文明建设与区域发展、产业振兴、对外开放等重大战略规划结合起来,统筹考虑生态环境问题和经济发展问题。尤其提出绿色发展的创新理念,“绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现。必须坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持可持续发展,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”^①。绿色发展是推动我国形成人与自然和谐共生新格局的现实可行路径,是我们破解生态环境与经济发展之间矛盾的创新方案。

5. 社会利益原因

自然生态环境在人民生活当中的基础性作用,决定了我们必须高度关注生态问题,避免由于生态利益分化导致的诸多问题,并在利益整合的基础上形成人与自然和谐共生的集体行动和集体共识。在生态环境问题上,既容易形成基于生态利益的最大公约数,也容易产生基于生态利益的社会矛盾冲突。因此,如何避免利益冲突,导向利益一致,成为生态治理现代化的重要动力。造福于民是我国生态环境保护事业的价值目标和科学依据,更是化解人民群众生态利益差别的基本原则和思路对策。“要坚持生态惠民、生态利民、生态为民,重点解决损害群众健康的突出环境问题,加快改善生态环境质量,提供更多优质生态产品,努力实现社会公平正义,不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。”^②社会主义国家可以承担进行社会利益整合的国家职能,在生态环境问题上同样如此。

二、我国生态治理现代化的演进历程

现代化既是一个历史进程,也是一个目标导向。在中国共产党领导下,我国生态治理现代化走出了一条具有中国特色的发展道路。一方面,通过生态治理现代化为国家现代化建设夯实生态基础;另一方面,以生态治理现代化助推全面建设社会主义现代化国家的历史新征程。

1. 初步探索阶段

人与自然是贯穿人类社会发 展进程始终的基本关系。近代以来,自然灾害频发同当时中国面对的经济政治状况交织在一起,使广大民众在面对自然困境的同时,也面对着经济困境和政治困境。针对于此,成立之初的中国共产党便提出“在国民经济总崩溃、水旱灾荒日益发展的情形之下,党对于群众日常斗争的领导同争取苏维埃中国的任务是丝毫不能分开的。”^③这样,在新民主主义革命时期,在中国共产党的领导下,中华苏维埃共和国临时中央政府成立了水利局、水利委员会等专门的指导机构。1949年9月27日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中华人民共和国中央人民政府组织法》,其中规定了我国首届政府机构的委、部、会、院、署、行。尽管这时尚无专门的生态环境保护部门,但其内设的工业部、农业部、交通部、林垦部、水利部、卫生部等承担了与生态环境保护相关的职责。此外,在党中央和政务院(1954年之后改为国务院并沿用至今)的领导和牵头下,全面协调各个具体职能机构,有力执行了生态环境保护职责。“如果说20世

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,北京:人民出版社,2015年,第9页。

② 《十九大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2019年,第451页。

③ 《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》第10册,北京:中央文献出版社,2011年,第364页。

纪60年代在一些国家里环境管理还只不过是一种权宜措施,那么,到了70年代,环境管理就成为国家管理的一种重要职能。”^①以1972年联合国人类环境会议为契机,中国的环境保护工作开始同世界接轨。在此次会议上,我国对西方环境运动的支持和对群众路线的宣传,在事实层面上提出了生态环境治理的人民主体性问题,人民群众成为其中的建设性主体力量。1974年5月,我国成立了国务院环境保护领导小组(简称国环办),该小组由计划、工业、农业、交通、水利、卫生等有关部委的领导人组成,下设办公室。国环办成立之后,我国环境保护有了独立牵头负责和规划的行政机构,这是我国生态治理的关键性环节。至此,我国逐步建立了现代人口资源环境方面的管理机构。

2. 格局明确阶段

改革开放以来,我国的生态治理(环境管理)工作得到高度重视,并同社会主义现代化建设同步推进。中国共产党人将消除污染、保护环境作为进行经济建设和实现四个现代化的重要组成部分,在“两个文明”中实现人与自然的协调发展。“环境管理很重要。大量的环境问题都与我们对环境缺乏管理或管理不善有关。在目前我国财力有限、技术条件比较落后的情况下,更要通过加强管理来解决许多环境问题,而且,有许多环境问题,不一定需要花很多钱,通过加强管理就能够解决。”^②我国在这一时期对环境管理工作的高度重视集中体现在环境管理机构的建制和升级,以及以“三大环境政策”和“八项制度”为主要内容的制度框架的建立等方面。其中,我国将“以防为主,防治结合”确定为环境管理的基本方针原则。1994年,《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》中提出要“健全可持续发展管理体系”^③。1998年4月,国家环境保护局升格为正部级单位——国家环境保护总局。2005年,胡锦涛在中央人口、资源与环境座谈会上提出中国要大力构建“国家监察、地方监管、单位负责”^④的新型环境管理体制。党的十七大以后,按照生态文明的理念、原则和目标,继续加强和完善生态环境治理体制。这一时期,在国家环境保护总局原有组织架构的基础上组建了派出机构,初步建构了国家监察的环境管理体系。2008年3月,中华人民共和国环境保护部成立,为生态环境治理提供了有力的行政体制保障。总之,这一时期,我国在“两个文明”建设取得丰富成果的基础上,在从“三位一体”到“四位一体”的中国特色社会主义事业总体布局当中思考人与自然的关系问题,以及人类社会的持续发展和科学发展问题,并突出将生态治理作为重要手段和方式。

3. 体系建设阶段

在全面建成小康社会和全面深化改革的时代背景下,以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局。党的十八届三中全会提出加快生态文明制度建设,改革生态环境保护管理体制的目标任务。为了实现生态治理现代化,必须突出改革创新,必须加强依法监管。就此,我国不断加强生态治理的系统性、公平性、协同性和开放性,并按照系统工程的方式加以推进,从而保证了生态治理现代化取得整体性突破。“要从系统工程和全局角度寻求新的治理之道,不能再是头痛医头、脚痛医脚,各管一摊、相互掣肘,而必须统筹兼顾、整体施策、多措并举,全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。”^⑤通过加强生态文明治理体系建

① 《曲格平文集》第1卷,北京:中国环境科学出版社,2007年,第90页。

② 李鹏《论有中国特色的环境保护》,北京:中国环境科学出版社,1992年,第7页。

③ 《新时期环境保护重要文献选编》,北京:中央文献出版社、中国环境科学出版社,2001年,第238页。

④ 《十六大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社,2006年,第825页。

⑤ 《十九大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2019年,第452页。

体社会系统的分化、整合和重构的过程当中，在生态结构领域中产生和发展的。因此，我们不能局限在生态结构领域来确定生态文明。事实上，经济结构、政治结构、文化结构和社会结构都对生态结构的产生和演变有着重大影响，与此同时，生态结构也将对经济结构、政治结构、文化结构和社会结构产生重大影响。正是在这个意义上，我们党提出要将生态文明纳入“五位一体”总体布局，并将生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设和社会建设各方面和全过程。早期生态现代化理论局限在技术的单一要素当中，将其作为解决生态化和现代化协同发展的理想方案。随着该理论在实践中遭遇的困境，在随后的发展中逐步摆脱了早期技术决定论的色彩，而是将包括市场、社会运动等在内的多重要素纳入其理论框架当中。但如何将这些要素按照人与自然之间的系统性关联进行结构化整合，是生态现代化理论在理论层面无法回答的；而从实践层面看，在西方社会利益分化的社会制度和格局下，由于缺乏强有力的政府调控，这种结构化的整合更是无法完成。恰恰是在社会主义制度下，我们通过党和政府将构成社会的诸多要素加以整合，以实现其整体功能最大化。我国对生态治理的结构化调整，将生态治理作为生态文明领域的国家治理并以此推动社会主义现代化建设，引发了生态治理和社会结构的深层变化。在整个人类文明系统中，生态文明不仅构成了其他文明形式的物质外壳，而且实现了文明形式的绿色化，有利于我们创造人类文明新形态。

3. 我国对生态治理的制度创新

加快建立系统完整的生态文明制度体系是社会主义生态治理的战略要求和制度保障。我国始终将制度体系建设作为生态文明建设的重要内容，积极构建预防为主生态治理制度。新中国成立之初，环境问题并非我国面临的主要问题。随着我国工业经济的发展和环境污染问题的出现，以及20世纪六七十年代西方国家的严重污染事件，在借鉴西方国家经验教训的基础上，我国开始建立以污染防治和生态建设为主要内容的生态环境保护制度，启动了以有效防治环境污染的“三同时”制度为代表的生态环境保护的制度化进程。在计划经济体制下，这一时期我国的生态环境保护制度以行政命令为主。在社会主义市场经济体制建立的过程中，通过经济利益的刺激和补偿方式改变人们的环境行为是环境制度发展的必然结果。环境保护经济制度尽管有其积极意义，但不足以解决社会主义市场经济条件下的生态环境问题，与社会主义宏观调控相配套的行政制度和法律制度同样必不可少。这样，我国在第三次全国环境保护会议上形成了“三大环境政策”和“八项制度”，构建了我国环境管理的政策制度框架体系，这一体系在我国生态治理当中发挥了长远性和指导性的基础作用。党的十八大以来，生态文明制度建设成为专门的制度建设目标，并以构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系为目标要求。加快形成我国生态文明制度体系成为党的十八大以来我国生态环境治理的重要内容和突出成就。通过全面深化改革，加快推进生态文明顶层设计和制度体系建设，我国相继出台《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》，制定了数十项涉及生态文明建设的改革方案，从总体目标、基本理念、主要原则、重点任务、制度保障等方面对生态文明建设进行全面系统部署安排。用最严格制度最严密法治保护生态环境，加快制度创新，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线，是中国共产党行动自觉的体现。我们通过制度创新，从治理角度实现生态化和现代化的兼容。

四、我国生态治理现代化的科学经验

生态治理现代化在全面建设社会主义现代化国家进程当中的不断发展是共时性和历时性的有机统一，对以往生态治理现代化经验的科学总结有利于我们承上启下，以生态治理更好推动我国生态

化和现代化的耦合互动。

1. 党的领导的科学定位

坚持党对生态治理的科学领导是我国生态治理现代化的首要经验。党领导人民进行生态环境保护是我国生态治理的科学定位。从总体上看,生态文明是人类对自己的长远利益、整体利益和根本利益作出的一种理性选择,必须将之上升到党和国家意志的高度才能更好实现。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和最大优势。中华人民共和国是中国共产党领导人民建立起来的社会主义国家,必须坚持党的领导,在人口资源环境工作方面同样如此。“一班人要有个班长,一个连要有个连长,一个支部要有一个支部书记。当然,要有一个支部委员会,那叫集体;单是有集体,没有一个长,那个集体是不成功的。两个东西都要。这是群众所需要的,生产秩序、生活秩序所需要的,生产同生活所必需,跟自然界斗争所必需,社会斗争所必需。”^①我们党不仅提出了同自然进行斗争必须要有统一领导的关键问题,而且将自然斗争和社会斗争作为同等重要的问题加以考虑。党的十八大通过的党章中增加了“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”^②的内容,党的十九大完善了这一部分内容。2018年5月18日,习近平总书记明确提出了加强党对生态文明建设的领导的要求。为贯彻落实党的十九大部署,2020年中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》。在坚持党对生态文明建设的领导地位和领导作用的同时,我们不断提升党领导生态文明建设的能力和水平。根据党内法规和国家法律法规,出台了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,促使党政领导干部努力提升领导生态文明建设的能力和水平,以打造一支生态环境保护铁军。中国共产党通过加强和改善党的领导,带领中国人民进行社会主义生态文明建设。

2. 系统观念的科学方法

在建设社会主义现代化的过程中,我们遵循唯物辩证法,形成用以统领构建生态文明体系的系统观念。唯物辩证法以自然界、人类社会和思维发展的一般规律为研究对象,是辩证法思想发展的高级形态。立足于人与自然的整体性,“自然要综合治理,不能孤立地解决”^③。按照统筹兼顾的思维方法,我国对包括人口、资源、环境等生态环境因素在内的社会主义现代化进行了总体设计,明确了我国生态治理的总体框架、方法原则和推进路径。党的十八大以来,习近平总书记从生态文明建设的整体视野出发,提出“山水林田湖草是生命共同体”^④的科学论断。党的十九大提出统筹山水林田湖草系统治理,为生态环境治理提供了科学方法论。党的十九届五中全会提出要将系统观念作为指导我国经济社会发展的重要原则,“坚持系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进”^⑤。系统观念是在唯物辩证法的科学指导下和对现代科学思维方法吸收借鉴的基础上形成的,其从系统与系统、系统与要素、要素与要素,以及系统与外部环境之间等多方面对生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设和社会建设以及生态文明建设内部诸要素之间的交互作用、有机互动提供了科学的方法论。系统观念的科学方法是我们进行生态治理的基础性思想方法。

3. 人民主体的价值立场

对自然生态环境的需要是人的基本需要,是最基本的民生需要。一般来讲,生态需要是在自然

① 《毛泽东年谱(1949—1976)》第4卷,北京:中央文献出版社,2013年,第159页。

② 《中国共产党章程》,北京:人民出版社,2017年,第7页。

③ 《周恩来论林业》,北京:中央文献出版社,1999年,第71页。

④ 《十九大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2019年,第452页。

⑤ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,北京:人民出版社,2020年,第7页。

阈值和身体阈值范围内的合理适度需要。其本质是在维系人的内在需要及其与生存环境之间的外在和谐的基础上,实现人类需要的合理适度满足。我们党之所以将生态环境问题看作一个政治问题,并从政治上高度重视生态文明建设,关键就在于生态环境是关系民生福祉的重大问题。中国共产党始终将马克思主义群众观点作为生态文明建设的价值基点,我国始终坚信“我们发展经济,搞现代化建设,最根本的目的是国家的富强、人民的幸福。环境保护是一项为人民谋福利、为子孙后代造福的伟大事业,是人民长远的根本利益所在。”^①2015年10月29日,党的十八届五中全会强调以人民为中心的发展思想。此后,我国进一步将以人民为中心的发展思想运用在人口资源环境工作中,鲜明体现了我国生态环境保护的社会主义属性。这样,我们党按照人民性的根本原则,将满足人民群众生态需要作为政策支点,在不断满足人民群众的需要尤其是对优美生态环境需要的过程中,大力推动社会主义生态治理。为此,我们提出要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要,这是新时代社会主义生态环境治理和生态文明建设的历史重任。在坚持人民主体地位的根本前提下,我国协调处理和积极调动包括政府、企业和社会等主体的积极性、主动性和创造性,坚持践行以人民为中心的价值取向。人民群众是我国生态治理现代化的建设者和享有者。

总之,新中国成立以来,我国充分发挥政治制度优势,依据不同发展阶段的经济社会状况,立足人口资源环境的基本国情,经由初步探索、格局明确和体系建设等阶段,成功实现了对生态治理的话语重塑、结构调整和制度创新,开创了生态治理现代化的中国话语和中国实践。坚持党的领导的科学定位、系统观念的科学方法、人民主体的价值立场是我国生态治理现代化的科学经验总结。中国共产党始终坚持充分尊重自然规律、社会规律和认识规律,领导中国人民进行社会主义生态文明建设,不断推动我国生态文明治理体系和治理能力的现代化,不仅使生态文明走向新时代,也使生态治理走向新时代。

参考文献:

- [1] 曲格平 《曲之求索:中国环境保护方略》,北京:中国环境科学出版社,2010年。
- [2] 黄顺基等 《从工程管理到社会管理》,北京:科学出版社,2015年。
- [3] 张云飞 《跨越“峡谷”——马克思晚年思想与当代社会发展理论》,北京:人民出版社,2001年。
- [4] 洪大用等 《生态现代化与文明转型》,北京:中国人民大学出版社,2014年。
- [5] [荷]阿瑟·莫尔、[美]戴维·索南菲尔德 《世界范围的生态现代化——观点和关键争论》,张鲲译,北京:商务印书馆,2011年。
- [6] 张云飞、任铃 《新中国生态文明建设的历程和经验研究》,北京:人民出版社,2020年。
- [7] 任铃、张云飞 《改革开放40年的中国生态文明建设》,北京:中共党史出版社,2018年。

(编辑:黄华德)

^① 《新时期环境保护重要文献选编》,北京:中央文献出版社、中国环境科学出版社,2001年,第132页。