

建党以来党对环境保护问题的 认知定位变迁

屈彩云

[提要]党对环境保护问题的认知定位是伴随着中国国情的客观发展需求、国际生存环境的复杂变幻、中国社会矛盾的更替转变、国家发展战略的优先次序、对环境问题的认知变化而逐步推进的。自建党以来的100年历程中,党对环境保护问题的认知定位历经了从关注度不够到重视度超前的历史演进,历经了融入根据地生产自救运动、顺应国家经济复兴、提上国家议事日程、成为基本国策、关乎国家发展全局、置于现代化战略突出位置、纳入国家五位一体总布局的定位变迁。在这一认知变迁过程中,贯穿着一条始终不变的主线,那就是党以人民为中心的信念。党坚持和运用马克思主义哲学的世界观和方法论,在进行生态环境保护的实践中,不断提出新的发展理念,逐渐探索出一条符合中国国情、符合自然规律的绿色发展之路。

[关键词]中国共产党;环境保护;基本国策;战略总布局;美丽中国;绿色发展

中图分类号:D261.1

文献标识码:A

文章编号:1004—3926(2021)01—0178—12

作者简介:屈彩云,中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员,法学博士,研究方向:环境问题。北京 100007

人类与大自然是相互依存、紧密联系的整体。近代以来,随着工业的发展,在局部地区出现了环境污染问题。中国共产党成立以来,在进行新民主主义革命斗争和生产实践中已注意到了一些自然资源破坏问题。新中国成立以来,中国共产党在复兴经济和实现现代化的进程中,对环境问题的关注日益加强。特别是十八大以来,党对环境问题的重视达到历史的新高度。党在逐步开展生态环境保护与治理的过程中,不断提出新的发展理念,逐渐探索出一条符合中国国情、符合自然规律的绿色发展之路。

一、新民主主义革命时期:基本的自然资源保护融入根据地的生产自救运动

1921年,中国共产党成立,开启了无产阶级领导人民大众进行反帝、反封建、反官僚资本主义的新民主主义革命道路。在新民主主义革命时期,中国面临的主要矛盾集中表现在帝国主义与中华民族的矛盾、封建主义与人民大众的矛盾上。在新民主主义革命时期,中国共产党肩负着推翻三座大山的历史使命,在异常艰险的处境中进行着艰苦卓绝的斗争,在千难万阻的实践中探索出农村包围城市的革命道路。

战争不仅是战略、战术、军事上的对决,也是人力、资源、经济上的较量。毛泽东曾提出“战争不但

是军事的和政治的竞赛,还是经济的竞赛。”^[1](P.1024)而中国共产党所在的革命根据地基本上是穷乡僻壤、地瘠民贫的地区。为了摆脱经济困境,解决当地群众的生存问题,中国共产党在革命根据地进行大规模生产,发展经济,实现生产自救与经济自给。

农村包围城市的革命道路客观上决定了中国共产党进行以发展农业为主的经济建设。在中华苏维埃政府时期,特别是陕甘宁边区政府时期,中国共产党组织当地群众,大力发展生产,发展农业,兼办工业和手工业,进行经济建设。例如,“1933年的农产,在赣南闽西区域,比较1932年增加了百分之十五,而在闽浙赣边区则增加了百分之二十。川陕边区的农业收成良好。”^[2](P.131)面对日益严峻的经济困境,陕甘宁边区政府在1939年发出大生产运动的号召。在对原有耕地、荒地进行精耕细作之外,中国共产党领导当地群众开展垦荒,以实现增产增粮。1941年,《陕甘宁边区施政纲领》提出在当年开荒60万亩,实现粮食增产40万担的目标。^[3](P.335)南泥湾是陕甘宁边区政府垦荒屯田、实现生产自救的典型代表。

在大规模发展农业生产的过程中,中国共产党也注意到当地的自然资源与环境问题。革命根据地的自然环境恶劣,生存环境艰苦。如处于黄

土高原的陕甘宁边区,平均海拔达到 1000 米,旱灾水涝自然灾害不断,水土流失严重,生态系统受到严重破坏,对当地人民的生存、生活、生产都提出了严峻的挑战。为了促进当地农业生产,中国共产党采取了一些保护森林、疏通水利、保持水土的措施。

(一) 中华苏维埃政府时期

党和中华苏维埃政府对水利、山林资源等关乎农业生产的重要因素很关注,成立了山林水利局,并颁布了相关条例。1931 年,中华苏维埃政府颁布了《中华苏维埃共和国土地法》,以法的形式明确了对山林水草湖田的合理分配和行政管理,并提出“地方苏维埃如在该地环境应许条件之下,开垦荒地、改良现有的及建立新的灌溉(工程)、培植森林。”^{[4] [P.3]} 该“土地法”提出开荒、造林、水利灌溉等改良农业生产要素的政策。此后,中华苏维埃政府又颁布了《山林保护条例》《怎样分配水利》等文件。其中,《山林保护条例》是党颁布的第一部关于山林保护的法规。党和苏维埃政府对山林资源特别是水利资源尤为重视。1934 年,毛泽东在第二次全国工农兵代表大会上指出“农业生产是我们经济建设工作的第一位……森林的培养,畜产的增值,也是农业的重要部分”;^{[2] [P.132]} “水利是农业的命脉,我们也应予以极大的注意。”^{[2] [P.132]} 毛泽东带领当地群众大力建设水利设施,建立饮水和蓄水工程,解决苏区面临的用水困境。截至 1934 年 4 月,据对瑞金县 9 个区的统计,其灌溉率已达到 94%。^{[5] [P.164]}

(二) 陕甘宁边区政府时期

此时期,党和边区政府对自然资源、农业自然环境的关注加强,采取了一些更为具体的保护森林、保持水土的政策和措施。一方面,陕甘宁边区政府建立了负责农林牧的行政机构。陕甘宁边区政府于 1937 年组建建设厅,下设的农牧科负责农林牧事项;1940 年成立林务局,负责林业生产建设;1942 年林务局并入建设厅;1949 年建设厅改称农业厅。农业厅的职责分类更为详细,涵盖改良耕地、兴修水利、植树护林等农林牧工作。

另一方面,陕甘宁边区政府发布了一些保护林木的文件。从 1938 年至 1949 年,陕甘宁边区政府发布了一些面向边区全部民众的林木保护方面的文件(如表 1),号召党政军民积极开展植树造林,建防护林和防风林,并以奖励的方式鼓励护林造林,以严格的惩罚措施禁止滥伐、破坏森林。其中,重新修订后的“森林保护条例”、“严禁滥伐规则”都是非常严格的。

表 1 陕甘宁边区政府发布的林木保护相关文件 (1938 - 1949 年)

时 间	发布的内容:通知、通令、条例、规则、布告、办法
1938 年 3 月	《关于发动党政军民植树造林的通知》
1938 年 8 月	《为保护森林严禁滥伐事的通令》
1940 年 4 月	《陕甘宁边区植树造林办法》《陕甘宁边区森林保护条例》
1941 年 1 月	《陕甘宁边区森林保护条例》(修订版)、《陕甘宁边区植树造林条例》(修订版)、《陕甘宁边区砍伐树木暂行规则》
1941 年 2 月	《陕甘宁边区政府关于林务工作的通令》
1949 年 11 月	《陕甘宁边区政府、西北军区司令部关于保护森林布告》《关于维护公路、电线及行道树木办法》

此外,陕甘宁边区政府在经济建设中大力号召植树造林,设立农场、林场、苗圃,考察森林资源,进行林木保护和水土保持工作。1940 年,陕甘宁边区的森林覆盖率达到 10% 左右。^{[6] [P.5]} 南泥湾曾是荆棘丛生的荒芜之地,经过 3 年的大规模垦殖和整修,变成了陕北的“好江南”。1945 年,陕甘宁边区政府在《战时农业生产方案》中也提出:“边区的水土保持工作是伴随着生产自救运动开展起来的。”^{[6] [P.9]}

中国共产党在带领广大人民群众进行革命斗争的间隙,积极发展农业生产,采取了一些保护自然资源与环境的政策与措施。种植耕地、利用荒地、开垦新地、起沙成地、填壑生地、筑堤修滩、修建水利、植树种草、造林护林、建苗圃等农业生产方式,对于土壤和植被自然资源的修复、当地农业生态系统的修复有促进作用。毛泽东对于人与自然的辩证关系有着深刻的认知,曾在《实践论》中指出“人的认识,主要地依赖于物质生产活动,逐渐地了解自然的现象、自然的物质、自然的规律、人和自然的关系。”^{[2] [P.282-283]} 对于人与自然之间的矛盾,毛泽东在《矛盾论》中指出“社会与自然的矛盾,用发展生产力的方法去解决。”^{[2] [P.311]} 在中华苏维埃政府和陕甘宁边区政府时期,党对自然资源 and 环境的关注是建立在其为农业重要生产要素和生产条件这一前提基础上的,党采取的自然资源保护措施也是与发展农业生产和实现生产自救紧密联系在一起,党对于人与自然的矛盾认识是以改善农业生产要素和生产环境、提高生产效率、推动生产力的发展来应对的。

然而,在经济极端困难的时期和战火纷飞的岁月,党采取的一些自然资源保护措施的效果是有限的,遭受到不可抗拒的冲击。抗日战争时期,边区人口净增了四十万至五十万人。^{[6] [P.22]} 随着根据地人口数量的增加,自然资源的开采和消耗

也随之增加,环境破坏也是不可避免的。况且,根据地一直面临着非常严峻的经济封锁,加速推进生产自救活动也加剧了边区自然环境的承载负担。而国民党持续不断的围攻根据地,更进一步加剧了对边区环境的破坏与创伤。

新民主主义革命时期,是国家民族存亡的历史关键时期。中国共产党带领广大人民群众推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义,走出水深火热、灾难重重的旧中国,走向人民当家作主、独立自主的新中国。在战火频仍的 20 世纪上半叶,中国的生态环境遭到了很大的破坏和污染。

二、建国初期(1949 年至 1966 年):环境保护顺应国家经济复兴进程

1949 年,中国共产党领导广大人民群众建立了人民民主专政的社会主义新中国。新中国的成立,标志着历经百年战乱的中国已成为一个独立自主的国家,昂然屹立于世界舞台。同时,此时的中国也是一个满目苍夷、百废待兴的贫弱落后之国。中国面临着复兴经济、解决 5 亿人口温饱问题的内部困境。中国近代以来遭受列强侵略蹂躏的惨痛教训告诉国人:“落后就要挨打”。只有摆脱贫困与落后,才是中国唯一的出路。而复兴经济、加快工业化进程是巩固与维持国家独立的重要前提。

1952 年中国提出社会主义改造的总路线。随着新民主主义革命遗留任务,特别是土地改革的完成,中国社会的主要矛盾发生了变化。从 1953 年到 1956 年,中国面临着无产阶级同资产阶级、中国同帝国主义国家之间的矛盾。1954 年,第一届全国人大提出工业、农业、交通运输、国防四个现代化的任务。1956 年,社会主义改造基本完成,中国的社会矛盾呈现出新的变化。党的八大提出国内的主要矛盾是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。中国加快生产发展的步伐,以快速的发展方式复兴经济,进行社会主义工业体系建设。

新中国宣告成立后,就迅速着手林木、水利等基本农业生产要素和生产环境的恢复。1949 年,作为临时宪法的《中国人民政治协商会议共同纲领》提出新中国在农林渔牧业方面的基本政策,提到了兴修水利、防洪防旱;保护森林、有计划发展林业;保护和发展畜牧业、沿海渔业等保护自然资源和环境的措施。1950 年,颁布《中华人民共和国土地法》,对山林水湖田草等自然资源进行新的合理分配和管理,提出严禁滥伐树木、荒废土地、破坏水利等行为。

中国在大力发展农业,实现工业化,振兴经

济,进行社会主义建设的过程中,需要大量的原材料、资源、能源的物质支撑,需要充分的开发和利用大自然。中国人口庞大,资源相对贫瘠,物资短缺。在推进社会主义建设的进程中,党提出“勤俭节约”的方针政策。1951 年 12 月 1 日,中国做出“增产节约、反对浪费”等决定。1956 年 11 月 15 日,毛泽东在八届二中全会上提出“要勤俭建国,反对铺张浪费”的方针。^{[7] (P.317)} 1957 年 2 月 27 日,毛泽东在最高国务会议第十一次(扩大)会议上指出,“我们六亿人口都要实行增产节约,反对铺张浪费。这不但在经济上有重大意义,在政治上也有重大意义。”^{[7] (P.399)} 新中国建立以来,中国人口增长迅速,到 1957 年就增长到 6 亿。这也意味着中国对自然资源、能源的需求和消耗也在增长。当时中国是一个人口大国,也是一个经济落后的穷国。厉行节约的建国方针符合中国社会主义建设的客观需求,对于中国的长远发展具有重要的现实意义。

同时,在开发利用自然,发展经济的过程中,中国强调遵循自然规律。1955 年,党在《农业生产合作社示范章程草案》中提出“农业生产合作社应该根据本身的经济条件和当地的自然条件来提高农业生产水平。”^{[8] (P.955)} 1956 年,党在《高级农业生产合作社示范章程》中再次强调要遵循客观现实和自然规律来发展农业生产。1959 年,毛泽东曾强调自然对人类的反作用,提出“如果对自然界没有认识,或者认识不清,就会碰钉子,自然界就会处罚我们,会抵抗。”^{[9] (P.72)} 人类要深刻认识自然界,否则将会受到自然界的惩罚。

随着中国现代工业体系的构建与发展,一些环境污染问题随之产生。此时期,中国对于长期存在的和新产生的环境问题,提出了一些保护生态环境的建议和措施。1955 年,毛泽东在“征询对农业十七条的意见”中提出“大量地兴修小型水利,保证在七年内基本上消灭普通的水灾旱灾”;“在十二年内基本上消灭荒地荒山”等要求。^{[7] (P.262)} 另外,党在《农业生产合作社示范章程》《高级农业生产合作社示范章程》中也提出了兴修水利、改良土壤、造林护林、防止水土流失等保护措施。1957 年,党在《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要》中提出众多关于保护资源与环境的举措。如,在牧区要保护草原,改良和培植牧草;在水灾旱灾严重的地区,兴修中小型为主的水利工程,建设必要的大型水利工程,结合大中小型工程治理河流,开展除涝排水与改造洼地工程;在有水土冲刷的地区,农业、林业、水利、牧业和科研等部门密切配合,开

展水土保持,减少水土流失的损害;在开垦荒地时,避免水土流失、破坏树林、破坏必需的草原;保护和爱惜森林资源,制止滥伐,制止采伐当中浪费木材的现象,及时更新采伐迹地,恢复遭到破坏的树林;发展林业,绿化一切可能绿化的荒地荒山,有计划地营造水土保持林、防风林、防沙林和海防林。^{[10] (P.9-17)} 1958年,毛泽东提出“绿化祖国”的号召。20世纪50年代以来,中国大规模植树造林、开垦荒地、兴建水利工程,在培育、保护与管理森林资源、合理采伐和利用森林资源、防治沙化与荒漠化、防治水旱灾害、绿化荒地荒山等方面取得了较大的进展。中国政府颁发了保护森林、矿产资源、进行水土保持方面的条例、法规(如表2),加强对自然资源的保护。其中,多数是关于加强山林、森林资源的管理和保护。这些关于保护林木资源方面的文件,既是党对新民主主义革命时期自然资源保护政策的继承,也是建国后党对这一政策的新发展。

表2 中国政府颁发的关于森林保护的文件(1950-1966年)

时间	颁布的内容:通令、纲要、指示、规定、条例、通知
1950年	《关于禁止砍伐铁路沿线树木的通令》《各级部队不得自行采伐森林的通令》
1957年	《中华人民共和国水土保持暂行纲要》
1958年	《关于在全国大规模造林的指示》
1961年	《关于确定林权、保护山林和发展林业的若干政策规定(试行草案)》
1963年	《森林保护条例》
1965年	《矿产资源保护试行条例》

在社会主义建设初期,大力发展生产力、复兴经济,增强国家实力,是关乎人民生存和国家安危的关键问题。在自然与生态环境方面,中国政府对自然资源进行了合理的分配和系统规划,加强了对山林水湖田草矿等自然资源的管理,并采取了一些修复和保护措施。此时期,中国对环境的保护很大程度上是建立在这些自然资源为重要的生产要素和生产条件的基础上的,当然也有美化环境的考虑。同时,中国对环境的保护是与复兴发展经济紧密联系在一起,通过开发利用自然,改造自然,服务于中国社会主义建设。

三、20世纪60年代后期至70年代末:环境保护提上国家议事日程

1966年-1979年,中国社会面临着发展中的曲折与挫折。此时期,中国人口持续增加,1966年为7.3亿多,1979年就达到9.7亿多。在十五年之内,中国人口增加了2.4亿多。大力发展经济、解决温饱问题仍是中国面临的重要内部挑战和党的重要宗旨。1971年,中国恢复了在联合国安理

会常任理事国的合法席位,开始全方位走向国际舞台的中央。十一届三中全会以来,在经济建设中,党提出要坚持实事求是、遵循科学规律。随着国际社会对环境问题的关注,随着中国改革开放进程的开启,党和政府对环境问题的关注也不断加强。

在世界现代化浪潮开始向全球扩散和世界各国工业化持续推进的过程中,环境污染与生态破坏问题也随之而来。到了20世纪六七十年代,世界范围内已呈现出日益严重的环境污染与生态破坏问题,引起了国际社会的关注。联合国在1972年召开了首次“人类环境大会”,得到了113个国家和地区的支持。该会议通过了《人类环境宣言》和《人类环境行动计划》,号召世界各国为保护环境和人类共同的家园而努力。中国出席了大会并提出了本国保护环境的“32字方针”^①。“人类环境大会”的召开,首次将环境议题提升至国际社会的议程之中,体现出人类对日益严峻的环境问题的觉醒和认知,开启了人类探寻环境保护与治理的新征程。

中国对生态环境问题的认识逐渐加强,提出环境保护议题和议程,召开“环境保护会议”,制定了行政法规和相关法律,加强对环境问题的行政和法治管理,推进环境保护。

(一)“环境保护会议”首次召开

1973年8月5日,中国召开第一次“环境保护会议”,通过了《关于保护和改善环境的若干规定》(试行草案),确定了“32字方针”为中国环境保护的基本方针,提出了企业建设及污染防治项目必须与主体工程同时设计、同时施工和同时投产的“三同时”基本要求。该“规定”(试行草案)是中国第一个关于环境保护的综合性法规。此次会议的召开,意味着环境保护问题已被提升至国家议事日程和政府管理层面。

(二)环境保护行政管理体系初建

随着对环境问题的关注与重视,中国开始设立环保机构对环境问题进行行政管理。1974年10月,国务院环境保护领导小组正式成立,主要负责制定环境保护的方针、政策和规定,加强对环境保护工作的系统管理,推进环境保护事业的运作与发展。1974年,国务院颁布第一个防治沿海水域污染的规定。

(三)环境保护列入政府工作报告中

1978年2月,《政府工作报告》中强调“消除污染、保护环境,是一件关系到广大人民健康的大事,必须引起高度重视”,并提出应制定相关的环境保

护法令以切实解决问题。^{[11] P.38} 同年12月,邓小平在中央工作会议上提出“要做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。^{[12] P.146-147} 党和政府对环境污染的认识和关注加强,并提出加强相关立法与执法,进行有效的环境保护。

(四) 环境保护列入宪法

1978年3月5日,第五届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法》(修订版)。该《宪法》第十一条规定的内容之一是“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害。”^{[13] P.12} 中国首次在宪法中写入环境保护相关规定,确立了环境保护的宪法基础。环境议题列入宪法,意味着保护环境是国家和人民都要遵守和履行的法定责任。

(五) 环境保护列入党的十一届三中全会通过的相关决定中

1978年12月22日,党的十一届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》(草案),提出发展农业应“切实按照经济规律和自然规律办事”^{[14] P.3}。该决定(草案)提出了25项发展农业生产力的措施,其中部分政策明确提出要保护环境,如兴修水利,提高抗击自然灾害的能力;垦荒和围海造田要切实注意自然界的生态平衡,不准破坏森林、草原和水产资源,不准妨碍蓄洪泄洪;全国植树造林到1985年要保证达到成活四亿亩,各地都要从实际出发对一切可能绿化的荒山荒地限期绿化;切实保护森林,严禁乱砍滥伐和严防森林火灾。^{[14] P.5-6}

(六) “环境保护法”出台

1979年9月13日,第五届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了《中华人民共和国环境保护法(试行)》。该法分为7章,共33条,包含了关于保护自然环境、防治污染和其他公害、设立环境保护机构、开展环境领域科学研究和宣传教育、采取奖励和惩罚措施等。该法强调“32字方针”为环境保护工作的基本方针,提出“防止污染和其他公害的设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产”的“三同时”法规。该法还提出设立从国务院到省、市、县、企业及事业单位自上而下的环境保护机构体系。该法是中国颁布的第一部关于环境保护的综合性基本法,以法律的形式确定了中国环境保护的基本方针、任务和政策。该法的出台,反映了中国对环境问题的综合考虑和关注,开启了中国环境管理步入法治道路的大门,对于中国推进环境立法、实施环境司法、开展环保工作提供了框架和动力。

十一届三中全会以来,中国实行改革开放政

策,以经济建设为中心。“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”上升为中国社会的主要矛盾。中国在大力发展经济的过程中,对生态环境问题的关注不断加强,认识到环境污染的严重危害性。并且,党和政府把环境保护议题提升至国家管理的议程,提升至国家宪法的范畴,从行政管理、法规约束方面来应对环境破坏和污染问题,开启了以“环境问题”为主体、从宏观视角认知环境问题的环保事业征程。

工业污染是加剧环境污染与破坏的重要因素。党和政府在推动环境保护过程中,以工业污染防治为重点,同时兼顾自然资源和生态环境保护。在工业污染防治方面,国家采取点源治理的策略。“三同时”制度提出后的初期,大中型建设项目对该制度的执行率较低,但到了1979年则达到44%。截止到1978年,中国已建立34个自然保护区,面积为1265000公顷,占国土面积0.13%。1979年,中国启动为期70年的“三北防护林”工程,即在西北、华北、东北进行大规模人造林生态建设工程。此时期,中国对环境保护与治理仍处于起步阶段,仍面临着治理技术缺少、环保经验缺乏、执行力度不够等重重挑战。

四、20世纪80年代:环境保护成为中国基本国策

20世纪80年代以来,中国抓住有利时机,继续推行改革开放,大力发展经济,推进社会主义现代化建设。从1980年至1989年,中国经济发展迅速,经济总量从1911.49亿美元增长到3477.68亿美元,经济增长率最高达到15.139%。同时,中国人口继续呈现指数级增长,从1980年的9.8亿多人到1989年增长至11.2亿多人,十年之内增加了1.4亿多人。到了80年代末,中国基本解决了温饱问题。然而,伴随着中国工业化、现代化进程的推进,经济规模的扩大和经济发展速度的增长,环境污染与生态破坏问题日益凸显。邓小平非常关注和重视环境保护问题,提出“保护生态环境问题要依靠科学”^{[15] P.34},要坚持实事求是的原则,因地制宜,从实际出发。党和政府对生态环境问题的认识和关注进一步加深。

(一) 环境保护成为政府工作关注的突出问题

1981年2月24日,中国颁布《国务院关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》,认为当前中国的环境污染与生态破坏已相当严重,已成为国民经济发展中的一个突出问题,强调要充分认识到保护环境是全国人民的根本利益所在。^{[16] P.103} 该决定提出:在建设要严格履行“三

同时”制度并进行环境影响评价分析,以杜绝新污染;主攻典型的污染问题,本着“谁污染谁治理”的原则推进环境治理;保护自然资源和生态平衡。中国在经济建设中对环境保护问题的忽视,已导致环境与经济矛盾的凸显、环境破坏与污染的负面效应凸出。党和政府认识到环境问题是关乎经济发展和人民大众根本利益的重要问题。

(二) 环境保护列入党的执政报告议题中

中国是农业大国,农业发展至关重要。在农业发展过程中,人口、资源、生态环境对农业的影响不容低估。1982年,党的十二大报告中强调坚持实行计划生育政策、保护农业资源和生态环境,推进农业发展。能源是国民经济发展的重要物质条件和基础,是关乎国民经济命脉的重要支柱之一。党和政府关注能源开发与浪费问题,在十二大报告中提出开发能源的同时应减少消耗和节约能源。保护农业资源、节约能源、保持生态平衡成为党的施政报告内容之一,是中国农业、经济发展关注的问题之一。

环境问题不仅是一个经济问题,也是一个社会问题。经济、环境、社会这三者不是彼此孤立的存在,而是彼此影响紧密联系的整体。1987年,党的十三大报告将控制人口、保护环境和生态平衡视为关乎经济与社会发展全局的重要问题,提出在发展经济的过程中加强环境保护与污染治理,并协调好经济效益、社会效益和环境效益。中国提出在经济发展、社会进步、环境保护与治理的过程中,要综合考虑经济、环境、社会这三者的内在联系,追求三方效益的协调与统一。

(三) 环境保护成为中国的基本国策

1983年12月31日,中国召开第二次环境保护会议,提出环境保护为中国的基本国策。这意味着环境保护不仅是党和政府要关注的重要议题,也是党和政府今后要长期贯彻的基本国策。环境保护问题从一个个现实的环境破坏与污染现象和事件,逐步发展成为国家议题和关注的突出问题,进而上升为国家的基本国策。这反映了环境破坏与污染问题的严重性和环境保护的重要性,也反映了党和政府对环境问题的深刻认知和重视。

(四) 环境保护在宪法中的比重增加

1982年12月4日,第五届全国人民代表大会第五次会议通过的修订版宪法,就环境保护作了进一步的规定。其中,宪法第九条规定了合理利用自然资源,禁止任何破坏自然资源的行为;^{[17] P.15}第二十六条规定了造林护林、保护生活环境与生态环境,预防并治理污染公害。^{[17] P.20} 1982年版宪

法列出两条法规,对自然资源的所有权、自然资源保护、生态环境保护方面进行了更为详细和具体的规定。在1982年版宪法的第一章总纲中,共有三十二条,而关于环境保护方面的法规就有两条。相较于1978年版宪法,关于环境保护的规定在1982年版宪法中的分量明显增加。这不仅反映出中国对环境保护的关注和重视,而且体现出中国以宪法的形式要求大家就环境保护履行更明确、更详尽的义务。

(五) 环境保护列入精神文明建设决议中

党在1986年颁布的《中共中央关于精神文明建设的决议》中提出“要提倡人人爱护公共财物,保护环境和资源,自觉履行对国家和社会的义务。”^{[18] P.13} 在树立和发扬社会主义道德风尚,加强社会主义精神文明建设方面,保护生态环境是每一位中国公民应具备的道德和应发扬的风尚,是社会主义精神文明建设的内容之一。

20世纪80年代,环境问题在中国社会主义现代化建设中的分量明显加强。它不仅仅是关乎中国经济发展的一个突出问题,更是关乎中国经济和社会发展全局的一个重要问题。它不仅是国家物质文明和精神文明建设都应关注的问题,也是每一个公民在生活实践中应履行的义务。在这10年中,中国加大对环境保护的立法力度,相继颁布了关于水污染防治、草原、大气污染防治等方面的法规;加强了对环境保护的行政管理力度,已建立了基本的环境管理行政机构体系,成立了国家环境保护局,提高对环境保护的实践管理力度,推行“三同时”制度、环境影响评价制度、排污收费制度,逐步推进环保事业的发展。

中国在环境保护与污染治理方面取得了一些成效。一方面,中国环境污染防治水平持续提升。1989年,大中型建设项目对“三同时”制度的执行率已达到99%;工业企业消烟除尘率提高至70%;生产工艺废气处理率为57%,比1988年提升7%;工业废水处理率和处理达标率有所提高,分别达到30%和58%;工业固体废物处理处置量为3.6亿吨,比1988年增长8%,工业固体废物综合利用量为1.6亿吨,比1988年增长10%。另一方面,中国加强生态环境保护和推进绿化祖国的步伐。党和政府大力提倡植树造林,奋力推进“三北”防护林工程建设,到1988年底已实现人工造林920万公顷、封山育林228万公顷、飞播造林24万公顷、周边零星植树30多亿株的“三北”防护林宏观景象。截止到1989年,中国森林面积达到12465万公顷,森林覆盖率为12.98%,其中人造

林面积为 3101 万公顷;全国可利用的草地面积为 3.12 亿公顷,其中人工草地为 1053 万公顷;中国已累计建立了 606 个自然保护区,总面积约 4000 万公顷,其中国家级自然保护区 56 个。在 918 个平原县中,将近 1/3 的县达到了国家要求的平原绿化标准。此外,根据 1989 年对 32 个重点城市统计,北京、天津等部分城市环境质量恶化趋势有所减缓。^[2]此时期,中国仍面临着环境污染与生态环境持续恶化的严峻挑战。

五、20 世纪 90 年代:环境保护是关乎中国发展全局的十大方面之一

20 世纪 90 年代,和平与发展成为世界潮流的发展趋势之一。党中央把握时机,开展全方位外交,构建有利于本国和平崛起的良好外部环境。中国坚持改革开放的政策,集中精力发展经济,推动经济持续高速增长,追求在 20 世纪末实现小康社会的目标。从 1990 年至 1999 年,中国经济总量从 3608.58 亿美元增加到 10940 亿美元,中国经济增长速度最高仍达到 14.216%;中国人口总量从 11.4 亿人增长至 12.5 亿多人,在十年内增加了 1.1 亿多人,增长速度有所下降。与此同时,中国经济发展与资源能源、生态环境的矛盾进一步凸显,中国对环境问题的关注与重视增强。

另外,冷战后非传统安全问题逐渐走向国际舞台。生态环境、人口膨胀等全球问题进一步凸显,引起了国际社会的广泛关注。联合国在 1992 年召开“环境与发展大会”,倡议各国制定可持续发展战略,推进全球可持续发展。中国出席了该会议,并提出了本国环境与发展的十大对策。党和政府对环境问题的重视程度进一步提升。

(一) 环境保护成为党执政报告的重要议题

1992 年 10 月 12 日,党的十四大报告提出关乎中国发展全局的十大方面。其中第九个方面是“不断改善人民生活,严格控制人口增长,加强环境保护。”^{[19] P.8)}环境保护已经上升为中国国家发展全局的十大方面之一。中国对生态环境问题的认识和重视再上新高度。在十四届五中全会上,江泽民提出了 12 个关乎中国发展全局的重要关系,其中包括经济建设和人口、资源、环境的关系。1997 年 9 月 12 日,江泽民在党的十五大报告中再次强调“人口增长、经济发展给资源和环境带来巨大的压力。”^{[20] P.7)}正确处理这几个因素之间的关系变得日趋紧迫。

环境、资源是经济发展、人口增长的重要基础和支撑。而经济的高速增长和人口的快速膨胀将会加剧环境的消耗与负荷,将会加剧经济发展、人

口增长与环境之间的矛盾。以浪费资源能源、破坏污染环境为代价的发展之路是不可持续之路。正确认识和处理经济与人口、资源、环境的关系至关重要。这需要经济发展遵循经济规律和自然规律,人口增长适应社会生产力,从而实现这几者之间的良性互动与循环。

(二) 环境保护议题首次列入政府工作规划纲要

1991 年 3 月,党和政府在“十年规划和八五计划纲要”中提出今后将努力开展污染防治,推动更多地区环境质量的改善,并强调要“适当增加环境保护的投入,加强环境管理,使环境质量状况与向小康过渡的要求相适应”。^{[21] P.49)}中国将环境保护问题列入了十年规划和八五计划中,并提出强化国民的环境意识,进一步推进环境保护。这是中国首次在政府工作五年计划纲要中提出加强环境保护方面的议题。这意味着中国加大了环境保护的力度,表明了中国对环境问题的进一步关注与重视。1996 年 3 月,党和政府提出了“九五”时期和 2010 愿景中环境治理的目标,是到 2000 年基本控制环境污染和生态破坏加剧的趋势。^{[22] P.33)}1996 年,国务院召开第四次全国环境保护会议,提出了保护环境就是保护生产力的重要理念。

20 世纪 90 年代,生态环境问题被置于中国现代化建设的重要位置。它是党的执政报告的重要议题,是政府工作的十年规划和两个五年计划执行的重要内容,是中国现代化建设的一项重大战略。党和政府进一步加大环境保护与治理力度,加强对环境保护的法制建设,不仅颁布防治固体废物污染、环境噪声污染等方面的新法律,而且修订海洋环境保护、大气污染防治等原先的法律;增强对环境保护的行政管理,将国家环境保护局升格为国家环境保护总局,发布多项行政法规;提出改变经济增长方式,由粗放型向集约型转变,提高效率,减少资源能源消耗,坚持计划生育政策,从多层面解决经济、人口与环境的矛盾,推进可持续发展。

此时期,中国在环境保护与污染防治方面取得了进一步的成效。一方面,环境污染防治水平提升。中国调整污染治理策略与方式,从末端治理向全过程控制转变,从浓度控制向浓度与总量控制相结合转变,从点源治理向集中控制与分散治理相结合转变。中国对重污染部分行业采取关停、淘汰措施,以减少废气排放与污染,同时提高污染防治技术和更新设备。仅在 1999 年,中国就撤销 5600 多个土炼油场点,关停 290 万千瓦小火电机组,撤销和关闭 3.12 万处非法和布局不合理的煤矿。“三同时”制度和“环境影响评价”制度

得到更有效的执行。1999年,全国新建项目对“环境影响评价”制度的执行率为90.4%,全国应执行“三同时”制度的项目对该制度的执行率为98%。从1990年至1994年,中国燃料燃烧废气消烟除尘率从74%提升到88.6%;生产工艺废气处理率从62%提升到71.8%。从1991年至1999年,中国工业废水处理率从63.5%提升到87.2%,工业废水排放达标率从50.1%提升到66.7%;工业固体废物综合利用率从36.6%提升到43.0%。另一方面,中国继续加强自然环境生态保护。中国森林面积已达到1.3亿公顷,森林覆盖率为13.9%;草地面积为3.9亿公顷,占国土面积约40%。截止1999年,中国治理沙化土地面积累计达到1.2亿亩;建立自然保护区累计达到1146个,面积为8815.2万公顷,其中国家级自然保护区155个。此外,部分城市空气环境质量较以往有所改善。1999年,根据对338个城市的统计,33.1%的城市达到国家空气质量二级标准。^②全国环境污染持续恶化的趋势开始得到基本控制。

六、21世纪前十年:环境保护置于中国工业化和现代化发展战略的突出位置

步入21世纪,和平与发展成为世界的主潮流和时代主题。世界多极化发展趋势日益鲜明,经济全球化发展趋势不断增强。党中央对国际局势进行了新的判断,认为“新的世界大战在可预见的时期内打不起来。争取较长时期的和平国际环境和良好周边环境是可以实现的”。^{[23] (P.566)}中国以此为契机,紧抓机遇,加快改革开放的步伐,调整经济结构,推进经济稳定增长,推动经济总量、综合国力再上新台阶,致力于小康社会的构建。从2000年至2009年,中国经济总量从12110亿美元增加到51020亿美元,经济增长率最高为14.231%。然而,中国经济实力增强却是以环境污染和生态破坏为巨大代价的。“生态环境、自然资源和社会发展的矛盾日益突出”^{[23] (P.543)},生态环境问题的负面效应日趋严重,影响着小康社会愿景的实现和国家的长远发展。生态环境问题的重要性与21世纪初小康社会的建设紧密融合在一起。

(一) 环境保护是中国全面建设小康社会的重要目标之一

2002年,党的十六大提出加强经济、政治、文化、可持续发展与生态环境建设,并把这四个方面作为中国全面建设小康社会的四大目标。十六大将生态文明建设与经济、政治、文化建设并列,将其提升至中国全面建设小康社会的奋斗目标的重要层面,充分体现了党对生态环境问题的重视。

同时,十六大强调“必须把可持续发展放在十分突出的地位”^{[23] (P.546)},正确处理经济发展、人口、环境资源的关系,推进这三者的协调发展。良好的生态文明是指引中国全面奔向小康社会之路的重要标签之一,也是衡量中国全面实现小康社会之梦的重要指标之一。

2007年,党的十七大继续强调生态环境问题的重要性,将建设生态文明作为中国全面建设小康社会的五大奋斗目标之一。十七大报告提出:“必须把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置,落实到每个单位、每个家庭。”^{[24] (P.24)}中国强调生态环境问题是关乎全体国民和中华民族的根本利益,不仅需要政府积极推进环境保护,而且需要每个公民树立牢固的环保意识。

(二) 人与自然和谐首次写入党章

党的十七大对中国共产党章程进行了部分修改,将科学发展观、人与自然和谐写入党章,并于2007年10月21日通过。科学发展观是十六大以来党提出的根本指导思想,是中国社会发展的根本指导方针。科学发展观强调以人为本,坚持全面协调可持续发展要求,坚持统筹兼顾的根本方法。其中,“人与自然的和谐”是可持续发展的基本要素和重要部分,是科学发展观的根本内容和要求之一,也是构建和谐社会的重要内容与追求之一。将科学发展观、人与自然和谐写入党章,充分体现了党对环境保护问题的重视和推进环保建设的信念。

(三) 环境保护首次成为政府工作五年规划纲要的独立篇章

2001年,《国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》以一个篇章的形式对人口、资源和环境问题进行阐述,并提出节约资源、保护生态环境等加大环境治理力度的详细应对措施。在十五计划纲要中,人口与资源、环境自成章节,被置于第四篇的重要位置。可见,生态环境保护与治理已是十五计划优先实施和执行的内容之一。2005年,国务院发布《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,提出以人为本、环保为民的宗旨。

2006年,党和政府提出“十一五”时期将“建设低投入、高产出、低消耗、少排放、能循环、可持续发展的国民经济体系和资源节约型、环境友好型社会”。^{[25] (P.42)} 十一五规划纲要将生态环境问题作为一个独立部分进行阐述和应对,以五大章的形式提出了发展循环经济、修复自然生态、强化资源管理、加大环保力度、合理利用海洋气候资源等详细的实施规划

和应对措施。这是中国国民经济与社会发展五年计划中首次对生态环境问题进行独立篇幅的系统阐释和规划。这也反映出中国对生态环境保护的实施力度的增强和执行力度的增大。

21 世纪初,中国对生态环境问题的重视进一步加深。环境保护是中国建设小康社会的奋斗目标,在中国现代化建设中的分量进一步提升。中国增强对环境保护的法律法治约束,颁布《环境影响评价法》、《放射性污染防治法》等多项法律,继续修订原有的法律以应对新的变化,完善环境标准体系;强化对环境保护的综合管理和系统指导,颁布了危险化学品、农业转基因生物安全管理条例等多项行政法规,将国家环境保护总局升格为环境保护部,加强行政监管和执法力度。中国在社会主义工业化和现代化的进程中,倡导科学发展观,转变经济发展方式,创新发展理念,通过多层面、多路径开展环境治理,追求经济、环境、人口的和谐发展。

中国坚持防治污染、保护自然生态并重的方针,在推进环境保护和治理方面取得了明显成效。第一,中国加大环境污染防治和减排力度,进一步调整防治策略与方式,向源头预防和全过程控制相结合、浓度与总量控制相结合、流域和区域综合治理的方向转变。从 2001 年至 2004 年,中国淘汰了 3 万多家资源浪费、污染严重的企业,整顿钢铁、电解铝等八大重污染行业并停建、缓建 1900 多个项目。从 2004 年至 2009 年,中国每年工业污染治理竣工项目分别为 11290、11158、11972、12547、11184、8326 个。2008 年,中国启动第一次全国污染源普查,并历时 2 年多对国内所有排放污染源进行地毯式调查。2009 年,国控废水、废气重点污染源的排放达标率分别为 78%、73%。第二,中国推进城市环境保护与治理。从 2004 年至 2009 年,城市污水日处理能力从 7384 万立方米增加到 12184 万立方米,城市生活垃圾无害化处理率从 52.1% 增加到 71.4%。2009 年,79.6% 的地级城市、地级以上城市空气质量达标,85.6% 的县级城市空气质量达标。第三,中国加强农村环境综合治理,开展生态农业和生态示范区建设,推进农村新能源发展。2004 年,国家设立“农村改厕项目”。到 2009 年底,中国农村卫生厕所普及率为 63.1%,无害化卫生厕所普及率为 40.4%。2008 年国务院提出“以奖促治、以奖代补”的政策,设立“农村环境保护专项资金”。到了 2009 年底,国家向该“专项资金”投入 15 亿元,对 2160 多个乡镇进行生态示范区建设和环境综合整治。国家大力推进农村沼气

工程建设,截止 2009 年农村沼气用户已达到 3500 万户,减排二氧化碳约 5000 万吨。第四,中国加强自然环境与生态保护。全国森林面积为 19545.22 万公顷,森林覆盖率为 20.36%,相较于 1999 年至 2003 年进行的森林资源清查结果,森林面积增加了 2054.30 万公顷。全国草原面积达到 4 亿公顷,占国土面积约 41.7%。截止到 2009 年底,中国已累计建立了 2541 个自然保护区,面积为 14700 万公顷,其中国家级自然保护区 319 个。中国生态环境质量在持续改善。

七、21 世纪第二个十年:环境保护纳入国家“五位一体”总体布局

经过新世纪十年的发展,中国综合实力进一步增强,呈现出持续崛起的发展态势。2010 年,中国超过日本成为世界第二大经济体。在实现经济增长的同时,中国仍面临着多阶段、多领域、多类型互为交织的生态环境问题、生态环境与人民群众需求和期待差距大等问题。习近平曾指出“我们在生态环境方面欠账太多了,如果不从现在起就把这项工作紧紧抓起来,将来会付出更大的代价。”^[26] P.164 环境问题是关乎每一位国民根本利益的现实问题,也是关乎中华民族长远发展的重要问题。十八大以来,以习近平为核心的党中央领导集体高度重视生态文明建设,加大对环境污染的综合整治力度。十九大以来,党中央从中国实际出发,提出“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”是当前中国社会的主要矛盾,提出到 2035 年基本实现美丽中国的美好目标。美好生活和美丽中国的追求,从客观和主观上都决定了对环境保护、生态文明建设的需求。党和政府肩负保护生态环境的历史使命,以前所未有的力度和规模,投入到一场持久而艰巨的污染防治攻坚战中,打造美丽中国,提升中国的国家形象、国际影响力和软实力。

(一) 生态文明建设是中国“五位一体”总体布局的重要构成

2012 年,党的十八大将生态文明建设置于“五位一体”的国家总体布局,并提出“把生态文明建设放在突出地位,融入经济、政治、文化、社会建设各方面和全过程。”^[27] P.39 生态文明建设是中国全面建成小康社会和全面深化改革开放的五大目标之一,是中国特色社会主义追求的五大方向之一。十八大将生态文明建设提升到国家战略总体布局的高度,充分表明了党和政府对生态文明建设的重视,以及加强生态文明建设的坚定意志和坚强决心。

生态文明建设是关乎国家发展总体布局的重要内容,与国家的经济发展、政治稳定、民生改善、安全保障紧密相关。2017年,党的十九大进一步强调生态文明建设的重要性和紧迫性,明确提出“人与自然和谐共生”是新时代中国特色社会主义建设的基本方略之一,加快生态文明建设的步伐,向实现美丽中国远大目标奋进。习近平强调“生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,是关系民生的重大社会问题”^{[28] (P.6)},“生态环境安全是国家安全的重要组成部分”^{[28] (P.13)}。生态环境问题不仅对粗放型经济增长方式和发展模式提出挑战,而且对人民日益增长的美好生活和身心健康需要提出挑战,更对全面实现小康社会和构建美丽中国愿景提出挑战。生态环境问题不仅是关乎持续发展的重要经济问题,而且是关乎民生利益的重要社会问题,更是有关国家总体布局和中华民族未来的重大政治问题和安全问题。

(二) 生态文明建设首次写入党章

党的十八大对中国共产党章程进行了部分修改。其中,“生态文明建设”相关内容首次写入了党章中。党章中指出“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明。”^{[29] (P.13)} 党章对生态文明建设的理念、意识、政策、方针、着重点、发展方向进行了明确的阐述。

2017年,十九大对党章进行了部分修改,将“绿水青山”理念、“实行最严格的生态环境保护制度”写入了党章关于生态文明建设的相关阐述之中。“生态文明建设”写入党章,并被不断发展和丰富。这充分体现了党的使命感。生态文明建设至关重要,是党全心全意为人民服务宗旨的体现。同时,生态文明建设任重道远,是党肩负的长期而又艰巨的时代使命。

(三) 环境保护在政府工作五年规划纲要中的比重增加

2011年,中国在《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中倡导绿色发展理念,落实节约资源优先战略,实行最严格的资源管理制度,构建覆盖全社会资源循环利用体系,推进绿色生活与消费方式,加强污染问题的追根溯源,应对气候变化,加大生态环境保护与修复力度,完善防灾减灾体系,建设资源节约型、环境友好型社会。其中,针对日益严重的气候问题,中国首次在五年规划纲要中提出积极应对全球气候变化,制定适应气候变化的总战略。十二五规划纲要用了6章的篇幅来阐述中国应对生态环境问题的政策、方针与举措。推进环境保护是十二五规划纲要的重要内

容,也是政府的重要职能体现。

2016年,在十三五规划纲要中,中国表示要加快生态环境保护与治理的进程,用了7章的篇幅,提出了更为系统的生态环境保护战略和布局,更为成熟的生态保护举措和理念。这包括:构建城市化、农业、生态安全战略格局,推进主体功能区布局;发展循环经济,坚持绿色生活理念,建立健全资源高效利用机制;构建排污者承担主体责任,政府、企业、公众共治的环境治理体系;坚持保护优先、自然恢复为主的生态保护与修复机制,构筑生态安全屏障;落实减排承诺,深度参与全球气候治理;完善生态风险防控体系,健全生态安全保障机制;加强环保技术研发和设备制造能力,发展绿色环保产业,建立绿色供应链产业体系。十二五规划、十三五规划对生态环境问题的高度重视,充分展现了中国对生态环境保护的执行和实施力度,充分表明了中国加大保护生态环境、推进生态文明建设的决心。

(四) 生态文明列入宪法

2018年宪法首次在序言中写入了生态文明,并将生态文明建设与物质文明、政治文明、精神文明建设并列。这是与之前宪法非常不同的地方。中国将生态文明、和谐美丽列入了宪法中,以宪法形式倡导绿色发展理念和道路。这再次体现了中国重视生态环境保护、加强生态文明建设的意志。

党和政府对环境问题的认识愈加深刻,不断倡导和提出保护生态环境的新理念。“绿水青山就是金山银山”是习近平2005年调研浙江余村时提出关于环境与发展辩证统一的新理念,^{[30] (P.153)} 是十八大以来中国推进生态文明建设的执政理念。此后,习近平又相继提出“保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力”^{[31] (P.209)},“创新、协调、绿色、开放、共享”^{[32] (P.197)} 等发展理念。2017年,习近平在十八届中央政治局第四十一次集体学习时强调“推动形成绿色发展方式和生活方式是发展观的一场深刻变革。”^{[33] (P.759)} 这意味着绿色发展理念是新时代中国经济转型的重要标尺之一,也是新时代中国经济发展的新风向标之一,更是新时代中国国民生活追求的新风尚之一。生态环境保护理念的更新与丰富,充分表明了中国推进生态文明建设的定力和决心。

党的十八大以来,中国颁布了一系列关于生态文明建设的文件与法规(如表3),推进生态文明体制改革、完善相关配套体制,制定史上最严格的环境法,规范公民行为,加强督查和执法力度,开展全方位和系统化的环境保护与治理。2018

年,中国组建生态环境部,进一步加强对环境保护的统筹规划与行政管理。党和政府本着标本兼治的原则和打赢生态环境整治攻坚战决心,以空前的规模和力度对环境保护进行全面的布局与规划,不断更新环境治理和经济发展理念,从各个方面加快生态文明建设的制度化、法制化、系统化、科学化、精细化和常态化,健全完善生态环境领域治理体系,推进治理能力现代化,构建人与自然和谐的美丽中国。

表 3 中国政府发布的关于环境保护方面的相关文件(2013-2020 年)

时 间	文 件
2013 年	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》
2014 年	《环境保护法》(修正案)、《国家应对气候变化规划(2014-2020 年)》
2015 年	《关于加快推进生态文明建设的意见》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《环境保护督察方案(试行)》《生态文明体制改革总体方案》
2016 年	《落实 2030 年可持续发展议程国别方案》《十三五生态环境保护规划》
2017 年	《生态环境损害赔偿制度改革方案》
2018 年	《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》《公民生态环境行为规范(试行)的公告》
2019 年	《中央生态环境保护督察工作规定》《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》
2020 年	《国务院办公厅关于生态环境保护综合行政执法有关事项的通知》

党和政府本着坚定的信念和决心,全方位推进环境保护与治理,并取得非常显著的成效。一是加大节能减排力度。从 2013 年至 2019 年,全国万元国内生产总值能耗比不断下降,其中 2015 年和 2016 年分别达到 5.6% 和 5%。二是增大环境污染防治力度,推进蓝天、碧水、净土保卫战。2015 年,国家设立“大气污染防治专项资金”,加强对京津冀及周边、长江三角洲、珠江三角洲等区域的大气污染治理,并取得成效。2017 年,这三个区域的细颗粒物平均浓度(PM_{2.5})比 2013 年下降 39.6%、34.3%、27.7%。2018 年,中国启动第二次全国污染源普查。中国加大对水污染的排查、监测与整治力度。2019 年,中国对 18886 个渤海入海排污口、60292 个长江入河排污口进行了排查整治。三是进一步改善城市环境质量。2019 年,根据对 337 个地级及以上城市统计,平均优良天数比例为 82%。其中,优良天数比例达到 100% 的城市有 16 个,达到 80% - 100% 的城市有 109 个,达到 50% - 80% 的城市有 106 个。从 2010 年至 2019 年,城市生活垃圾无害化处理率不断提高,从 77.9% 提升至 99.2%,城市污水日处理

能力也从 1.25 亿立方米提高到 1.77 亿立方米。四是增强农村环境综合整治力度。中国在 700 个县 14000 个监测点开展农村污水、垃圾、土壤卫生等环境卫生监测。2014 年,中国农村中对生活垃圾进行处理的行政村有 25.7 万个,占行政村总量的比例为 47%。2015 年,国家设立“农村节能减排基金”,投入 60 亿元,进一步推进农村环境综合整治进程。五是自然环境与生态保护进一步增强。全国森林面积为 2.2 亿公顷,森林覆盖率 22.96%。截止 2017 年底,国家共建立 2750 个自然保护区,总面积 147.17 万平方千米,其中国家级自然保护区为 463 个。2018 年,全国水土流失面积为 273.69 万平方千米,相较于 2011 年全国水利普查结果,减少了 21.23 万平方千米。2019 年,全国生态环境质量“优”和“良”的县域占国土面积的 44.7%。相较于 2017 年,2019 年对 817 个国家重点生态功能区县域的统计中,生态环境变好的县域占 12.5%,基本稳定的占 78%。^②中国生态环境质量得到总体改善,取得污染防治攻坚战的阶段性成果,推动生态文明建设迈入新的台阶。

结语

自建党以来,中国共产党坚持马克思主义哲学的世界观和方法论,分析和研判国内外发展局势,提出和解决国家面临的主要矛盾,制定和实施各种政策方略,带领广大人民建立和建设社会主义新中国。生态环境污染与破坏问题是人类社会演进过程中不断累积的历史遗留问题,也是国际社会工业化、现代化发展进程中造就的现实紧迫问题。人类对环境保护问题的认知也经历了被动与主动、盲目与自觉的发展过程。

在 100 年的历程中,党对环境保护问题的认知历经了从关注度不够到重视度超前的历史演进过程,历经了融入根据地生产自救运动、顺应国家经济复兴、提上国家议事日程、成为基本国策、关乎国家发展全局、置于现代化战略突出位置、纳入国家“五位一体”总体布局的定位变迁。

在不同的历史时期,党对环境保护问题的认识、关注与重视程度是不同的。在新民主主义革命时期,党对环境保护的关注视角是单一的和有限的。到了 20 世纪 60 年代末,党对环境保护的关注视角逐渐扩大,但仍是局部的和微观的。改革开放以来,党对环境保护问题的关注范围不断拓展,逐渐形成多面的和多向度的视角。十八大以来,党对环境保护的关注视角更为宏观和系统,对生态环境问题的认知、重视和定位上升到了历史的新高度。

在长期的发展历程中,党对自然与人的关系

经历了从认识不够到不断深刻、不断完善的过程。在新民主主义革命时期,革命部队和根据地民众面临着极其严峻的生存困境。开发利用自然、征服战胜自然是解决生存困境的唯一选择,也是党对自然的主要认知。这一主要认知一直延续到新中国成立后的很长一段时期。虽然当时采取了不同程度的环境保护措施,但基本上是基于更好地服务于经济建设这一逻辑的。改革开放以来,经济的快速发展和现代化进程的推进,环境污染与破坏日益严重,党对自然的认识加深,逐步提出保护环境的基本国策,并协调经济、人口、环境之间的关系。近些年来,中国不断探索转变经济增长的方式,提出保护环境的绿色理念,推进可持续发展,遵从顺应自然,追求人与自然的和谐。

在不断的实践和总结中,党对环境问题的多重属性逐渐形成了更为全面的认知。环境问题不仅是关乎政治、经济、社会民生、国家安全的重大国内问题,也是关乎各国发展与存亡、人类整体利益的问题。党和政府在大力推进生态文明建设,实现美丽中国目标的同时,也在积极参与全球治理,追求全球生态文明共同体的构建。

党对环境保护问题的认知是伴随着中国国情的客观发展需求、中国国际生存环境的复杂变幻、中国社会主要矛盾的更替转变、国家发展战略的优先次序、对生态文明的认知变化而逐步推进的。在这些内外因素相互交织而又不断变化的演进中,在党对环境保护问题认知变迁的进程中,贯穿着一条始终不变的主线,那就是党以人民为中心的坚定信念。在新民主主义革命时期,党拯救人民于水深火热的旧社会,建立人民当家作主的新中国。在社会主义建设时期,党领导人民发展经济,进行现代化建设,解决人民的温饱问题,实现小康社会。步入新时代,党着力加强生态文明建设,改善人民的生活环境和生态环境质量,提供更多优质的生态公共产品,满足人民对美好幸福生活的追求。

注释:

①该方针为“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”。

②文中从70年代末至2019年关于环境保护成效方面的数据来源于:国务院环境保护委员会秘书处《中国的环境保护》,北京:中国环境科学出版社,1990年版;国务院新闻办公室《中国的环境保护》(白皮书),北京:中国环境科学出版社,1996年版;国务院新闻办公室《中国的环境保护(1996-2005)》(白皮书),中华人民共和国中央人民政府,http://www.gov.cn/zhengce/2006-06/05/content_2615757.htm;《中国环境状况公报》,1989年-2019年,中华人民共和国生态环境部,http://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/index_1.shtml;国家统计局数据库。

参考文献:

- [1]毛泽东选集(第三卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [2]毛泽东选集(第一卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [3]毛泽东文集(第二卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [4]中华苏维埃共和国土地法[M].中华苏维埃共和国中央执行委员会,1931.
- [5]王敏,甘小龙.论中华苏维埃共和国的水利建设成果[J].南方农机,2017(10).
- [6]江心,王希群.陕甘宁边区林业发展史研究(1935-1950)[J].北京林业大学学报(社会科学版),2012(1).
- [7]毛泽东选集(第五卷)[M].北京:人民出版社,1977.
- [8]农业生产合作社示范章程草案[J].中华人民共和国国务院公报,1955(20).
- [9]毛泽东文集(第八卷)[M].北京:人民出版社,1999.
- [10]1956年到1967年全国农业发展纲要[M].北京:人民出版社,1956.
- [11]华国锋.团结起来,为建设社会主义的现代化强国而奋斗[M].北京:人民出版社,1978.
- [12]邓小平文选(第二卷)[M].北京:人民出版社,1994.
- [13]叶剑英.中华人民共和国宪法:关于修改宪法的报告[M].北京:人民出版社,1978.
- [14]中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)[J].新疆林业,1979(1).
- [15]新时期环境保护重要文献选编[M].北京:中央文献出版社,2001.
- [16]国务院关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定[J].中华人民共和国国务院公报,1981(4).
- [17]中华人民共和国宪法[M].北京:人民出版社,1982.
- [18]中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议[M].北京:人民出版社,1986.
- [19]江泽民.江泽民文选(第一卷)[M].北京:人民出版社,2006.
- [20]江泽民.江泽民文选(第二卷)[M].北京:人民出版社,2006.
- [21]李鹏.关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告[M].北京:人民出版社,1991.
- [22]李鹏.关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010远景目标纲要的报告[M].北京:人民出版社,1996.
- [23]江泽民.江泽民文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,2006.
- [24]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奋斗[M].北京:人民出版社,2006.
- [25]中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[M].北京:人民出版社,2006.
- [26]中共中央文献研究室.习近平关于全面建设小康社会论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [27]胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2012.
- [28]习近平.推动我国生态文明迈上新台阶[J].求是,2019(3).
- [29]中国共产党章程[M].北京:人民出版社,2015.
- [30]习近平.之江新语[M].浙江:浙江人民出版社,2007.
- [31]习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.
- [32]习近平谈治国理政(第二卷)[M].北京:外文出版社,2017.
- [33]十八大以来重要文献选编(下)[M].北京:中央文献出版社,2018.

收稿日期 2020-10-15 责任编辑 杨春蓉