

新中国成立70年来中国共产党推进 生态文明建设的制度向度

唐建兵

(淮北师范大学马克思主义学院,安徽 淮北 235000)

摘要:为探索中国共产党在生态文明建设方面取得的成就,通过制度层面的梳理和分析,对新中国成立70年来中国共产党以制度建设推进生态文明建设认识的逐步深化过程进行了研究。研究认为,历届党中央领导集体都在为构建“人与自然友好相处、和谐共生”的美好社会而采取积极有效措施,其制度向度呈现日趋清晰、明确的发展历程,以制度推进生态文明建设逐渐成为主要手段;制度发挥的作用效果在不同时代背景和实践基础上有所不同,中国共产党在探索中积累了丰富的以制度推进生态文明建设的理论智慧和实践成果;新时代持续推进生态文明建设,需要进一步在探索与改革中逐步完善制度体系,为生态文明建设从制度层面提供支撑和保障,共建共享美丽中国。

关键词:新中国;新时代;生态文明建设;环境治理;制度向度;法律法规

中图分类号:F323.8

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2020)05-0001-10

Institutional dimension of the Chinese Communist Party to promote the construction of ecological civilization since the foundation of the People's Republic of China for 70 years ago

TANG Jianbing

(School of Marxism, Huaibei Normal University, Huaibei 235000, Anhui, China)

Abstract: In order to explore the achievements made by the Chinese Communist Party in ecological civilization construction, this paper examines the process of gradually deepened understanding by the Chinese Communist Party using the institutional construction to promote the construction of ecological

收稿日期:2020-01-25

基金项目:安徽省高校人文社会科学重点项目(SK2019A049);安徽省高校教学质量工程项目(2019jxtd141)

作者简介:唐建兵(1975-),男,安徽怀远人,教授,法学博士。

civilization over the 70 years since the foundation of the New China, through summary and analysis on the institutional level. The research finds that, the previous collective leadership of the Party Central Committee has adopted active and effective measures to build a beautiful society in which man and nature live harmoniously and in coexistence, that the institutional dimension has evolved to be clearer and more specific, and that the advancement of ecological civilization construction through institutional construction has gradually become the major instrument. Despite the differences in the role played by institution with different background of the times and practical basis, Chinese Communist Party has over time accumulated a wealth of theoretical wisdom and practical achievements in terms of promoting the construction of ecological civilization by institutional construction. In the new era, the continuous promotion of ecological civilization construction requires improving the institutional system step by step through exploration and reform, providing support and guarantee to ecological civilization construction at the institutional level, thus leading to jointly building and sharing a beautiful China.

Key words: New China; new era; ecological civilization construction; environmental governance; institutional dimension; laws and regulations

制度是人类长期实践活动中逐步形成的,是带有根本性、全局性、稳定性、长期性的重大问题。1980年8月,邓小平在中共中央政治局扩大会议上的讲话中就曾强调指出,“制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视”^[1]。制度建设是党和国家各项事业发展的根本,也是中国共产党持续推进生态文明建设,满足人民群众日益增长的优美生态环境需要的重中之重。新中国成立以来,一代又一代中国共产党人始终站在中华民族永续发展的战略高度,将节约资源、保护环境置于显著位置,生态文明制度建设由此得到不断重视与强化。从新中国成立70年中国共产党推进生态文明建设的演进轨迹来看,大致呈现出这样一条逻辑线索,即生态文明建设的制度向度更加成熟、更加完善、更加定型。推进生态文明建设,共建共享“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的美丽中国,从制度层面提供支撑和保障无疑是治本之策。但是,70年过去了,生态文明建设较有成效但仍然是“路漫漫其修远兮”。制度建设在推进生态文明建设的实践中发挥出“管根本、利长远”的作用中是不是还有不足呢?在生态文明建设处于“三期叠

加”阶段,这个问题的确值得深思。

一、新中国成立初至改革开放前： 以制度创建推进生态 环境保护的探索

中国共产党领导下的人民政权成立之初,广大人民群众即表现出饱满高涨的社会主义建设热情,以高昂的斗志积极投身于社会主义建设实践中。基于发展经济文化、巩固新生人民政权和改造自然、利用自然能力的充分自信,毛泽东发出了“团结全国各族人民进行一场新的战争——向自然界开战”^[2]的伟大号召。在推进“改造自然计划”的实践中,人为参与改造自然的的活动渐趋频繁,部分生态环境问题逐渐暴露出来。选择什么样的方式来发展经济、建设国家,改变贫穷落后面貌,满足人民群众日益增长的物质文化需求,成为社会主义建设进程中必须要面对的问题。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人较早地认识到这个问题,并组织相关调查组,围绕农田、水利、林业和人口等生态环境问题进行过多次深入调查,提出了一系列关于资源节约利用、环境保护优化的新颖观点和论断,逐步形成了以道德规劝为主、以制度惩戒为辅的发展

理念和治理策略。简要地讲,以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人对以制度创建推进生态环境保护的积极有益探索主要体现在以下几个方面。

(一)就生态环境问题从体制机制上追根溯源

1949年10月,中华人民共和国成立,意味着中国共产党由领导人民群众“翻身解放、当家作主”的党转化为满足人民群众日益增长的美好生活需要的党。努力保障和改善民生、促进人民群众收入水平和生活质量提升成为全党的中心工作,还要坚持发展第一要务,主动顺应人民群众对美好生活的期待和向往,解决好人民群众最关心最直接的利益问题。而科学的发展方式是立足于资源环境承载力的永续发展,既要充分考虑尽可能地满足当代人生活需求又不能危害子孙后代发展需要的能力,不能以浪费自然资源和牺牲生态环境为沉重代价换来经济的高增长。倘若人类站在自然界之外,违背自然规律改造、利用自然,就会遭到自然的报复,“自然界有抵抗力,这是一条科学”^[3]。

新中国初期,以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人虽然提出了资源节约和环境保护的一些新思想、新论断和新观点,也采取了一系列措施,但在追求经济快速增长的客观需求下,毁林开荒、陡坡垦殖、围湖造田、涸泽而渔、焚林而猎等现象引发了局部性的生态环境问题。深究其因,除了传统的自然观、个别政策错位、消费心理、行为习惯和技术设计等复杂因素影响外,资源、环境方面的制度落后也是一个原因。首先,环境保护管理权限和职责相对分散为生态环境问题的滋生埋下了隐患。一是国家层面的环境保护专门机构尚未成立,与此相关的管理权限也不够规范,部门环保管理职责存在缺位,为生态环境问题的滋生提供了空间;二是负责资源环境保护的工作人员资源节约意识和环境保护意识都相对淡漠,资源环境保护态度暧昧、力度偏弱。其次,“国家制度中某些环节上缺陷的存在”^[3]也会导致生态环境问题。建立一套更加完备、更加定型、更加管用的制度体系是良政善治的重要前提和可靠保障。对新中国而言,其引发生态

环境问题的漏洞就是对“人定胜天”等思想理解上的偏差和执行中的错位,既有规章制度的随意性、主观性相对较大,内容没有涵盖中国地大物博的客观实际,科学化、规范化存在不足。再次,脱离实际地“借鉴”苏联资源环境方面的规章制度也可能导致生态环境问题。在1958年3月的成都会议上,毛泽东就不顾中国实际,盲目照搬苏联规章制度和借鉴“改造自然计划”的做法提出批评,“其他各部都有规章制度问题,搬苏联的很多,害人不浅。那些规章制度束缚生产力,制造浪费”^[4]。此话尽管语言简洁,却揭示出非常深刻的道理,说明无视中国基本国情和现实需要而制定的规章制度也可能引发生态环境问题。

(二)构建生态环境保护制度体系的探索

以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人在新中国之初尤其是中共八大之后依据马克思主义关于社会基本矛盾的学说,指出社会主义国家必须不断认识自我、认识自然,妥善处理人与自然之间的矛盾,自觉尊重自然、顺应自然,在保护自然的前提下有效利用自然,让自然更好地造福人类,并从制度层面就刚刚走上社会主义道路的国家如何避免生态环境问题进行了实践探索。

1. 资源节约、综合利用制度的初步探索

毛泽东多次明确要求:“勤俭节约和反对浪费是我们党的一贯方针和优良传统,什么时候都不能改变!”^[5]新中国之初,满目疮痍、百废待兴,资源对社会主义建设的基础作用是不言而喻的。为此,以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人把资源优化保护和节约利用放到国家发展战略中的突出位置。20世纪50年代初,中共中央就东北局报送的《关于在工业中进行增产节约的总结报告》作出批示强调,东北在工业中进行增产节约的经验和办法都是可行的,望“根据中央政治局扩大会议的精神和本区具体情况,作出自己的全面的(不仅工业,也不仅财经)增产节约计划报告中央”^[6],在随后转发的《关于在工业中进行增产节约的总结报告》中,对中财委制定的有关增产节约的各项决定也是基本

上持肯定态度,并给予积极支持。1955 年 7 月,中共中央颁布的《中共中央关于厉行节约的决定》明确要求,“厉行节约,反对浪费,是全国普遍的长期的经常的政治任务”^[7],为高质量完成这一政治任务,要求全国上下必须齐心协力、接续奋斗。1956 年 4 月,毛泽东在《论十大关系》中谈到资源开发及保护利用问题时指出:“空气、森林、矿产等自然资源,不仅是人类存在的根本条件,而且是社会生产力中不可缺少的因素,也是社会主义国家综合国力中的关键因素,对此,社会主义国家都要加以小心保护,进行合理使用。”^[3]《论十大关系》的重要讲话,既引导着广大人民群众资源节约利用行为,又对与资源节约利用相关的制度建设起着科学指引作用。紧接着的几年时间里,相继印发的《关于 1957 年开展增产节约运动的指示》《关于开展增产节约运动的决议》等文件对增产节约问题再次作了强调和重申。

2. 尝试建立可再生资源开发利用制度

实现中华民族永续发展,节约利用资源是很有效的办法。但是,从长远宏观的角度考虑,为子孙后代计,在保护利用好不可再生资源的同时,更应当开发好、利用好可再生资源。做好这一点,需要资金投入和科技支持,更需要依靠切合实际、有效管用的制度。为此,以毛泽东同志为核心的党中央领导集体立足实际,在艰辛探索中取得了积极成果。1955 年 11 月,中共中央在批转《关于农村小型水力发电的试办工作总结》中要求,兴办农村小型水力发电站,可解决农村照明,提供动力,发展农副业生产,花费小,效果大,广大农民是欢迎举办的,国家有关业务部门应积极地给予经济上和技术上的援助^[8];12 月,《中央转农业部关于城镇垃圾及其他杂肥利用情况的报告的指示》又指出:“注意组织各有关单位更加合理地收集、分配和利用城市的各种肥料”^[8],对再生资源的回收利用提出了明确具体要求。1958 年 4 月,根据毛泽东关于植树造林、绿化祖国的重要讲话和批示指示精神,中共中央、国务院联合印发了《中国共产党中央委员会、国务院关于在全国大规模造林的指示》,其中强调指出:

“迅速地大规模地发展造林事业,对于促进中国自然面貌和经济面貌的改变,具有重大的意义。”诸如此类的文件充分体现了以毛泽东同志为核心的党中央领导集体对开发利用可再生资源的鲜明态度和立场。正是有了制度保障,可再生资源在一定程度上得到开发利用和推广。

3. 生态环境治理制度改革的尝试和努力

新中国初期,保障人民的基本生存权是当务之急。在抓生产、促经济的实践运动中,为了尽可能地节约资源、减少生态环境的破坏,以毛泽东同志为核心的党中央领导集体制定了许多环保法规制度,为生态环境保护提供法律制度保障。1972 年 6 月,第一次人类环境会议在瑞典斯德哥尔摩召开,中国政府派代表参加。通过这次会议,中央领导层开始意识到中国同样存在严重的环境问题,需要认真对待。1973 年 8 月,第一次全国环境保护会议在北京召开,明确提出“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”^[3]的环境保护“32 字”方针,同时还制定了《工业废水废气排放标准》《开展环境监测的意见》《防止海水污染的管理办法》等资源环境保护方面的一系列法律法规,并审议通过了《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》,此即意味着中国资源环境保护已经开启制度化、法制化的征程。1973 年 11 月,多部门联合印发的《工业“三废”排放试行标准》,对工业污染源“三废”排放的容量、浓度等作出明确规定,为开展“三废”治理,促进环境保护提供了重要依据;1975 年 5 月,国务院环境保护领导小组印发了《关于环境保护的 10 年规划意见》,明确要求各地区、各部门将环境保护纳入长远规划或年度计划中;1977 年 4 月,国家计划委员会、国家建设委员会、财政部、国务院环境保护领导小组等 4 部委联合印发实施《关于治理工业“三废”,开展综合利用的几项规定》,旨在消除工业“三废”,改善环境,意味着中国环境污染防治工作进入了新的阶段。值此期间,“三同时”、污染源限期治理等管理治理也在紧锣密鼓地进行中。

另外,以毛泽东同志为核心的党的第一代中央

领导集体还在开展调查环境的具体行动、制定环境保护的目标任务、建立自然保护区和环境管理机构等方面进行了积极而有益的探索,这对构建系统完备、科学规范的生态文明制度体系有较大的借鉴与参考价值。

二、改革开放至十八大前:推进生态文明建设的制度进路

十一届三中全会的召开,使我们党在指导思想上推进拨乱反正的同时,不断深化思想认识、总结经验得失,客观地看待和解决社会主义建设探索过程中存在的部分问题和不足,将资源节约利用和生态环境保护纳入到建设中国特色社会主义的总体框架之中,从制度上对推进生态环境保护作了创造性的探索,也获得了诸多有益经验。

(一)深刻剖析生态环境问题产生的制度根源

“制度是带有根本性的,管长远的。”以邓小平、江泽民、胡锦涛为主要代表的中国共产党人始终坚持把改革创新和制度完善作为从根源上解决生态环境问题的治本之策,不仅开辟了中国特色社会主义道路,进一步增强了道路自信、理论自信、制度自信和文化自信,而且根据国内外形势变化和事业发展需要,在对生态环境现状及问题深刻剖析的基础上,以重大理论创新和科学合理的制度安排把中国生态环境保护工作推向了新的历史时期。

邓小平在开辟中国特色社会主义道路的实践中,对人与自然、资源和环境之间的辩证关系有较深刻的认识。其实,生态环境问题伴之人类始终,只是在不同发展阶段有不同的认识深度。进入改革开放新时期,“一个中心、两个基本点”被确立为党必须长期坚持的基本路线,广大人民群众迫切希望通过经济社会发展来改善生活现状,因而经济社会发展与资源利用、环境保护更加紧密地联系在一起。但是,如果只顾眼前利益,盲目追求经济过快增长,必然导致严重的生态环境问题。改革开放初期,森林毁坏、洪涝灾害、水土流失、土地沙化等生

态环境问题已经初步显现。面对这种情况,邓小平敏锐地意识到,解决生态环境问题离不开政策引导,更需要法律保障和制度约束。在谈到生态环境问题产生的根源时,他认为,生态环境问题的“总病根”源于制度缺失和体制乏力。另外,人类认识局限性、科学技术滥用、个人私欲膨胀等都是重要根源。同时,相关部门履职缺位、监管错位也是生态环境恶化的“助推剂”。不可否认,减少乃至消除这些问题离不开舆论谴责、政治追责和法律惩戒等传统方法,但是制度是根本性的,“要从制度方面解决问题”^[1]。没有猛药去疴的决心,制度的沉疴痼疾不能彻底根除,“过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现”^[1]。就生态环境的根源问题,以江泽民、胡锦涛为主要代表的中国共产党人很好地继承并丰富发展了邓小平的这一思想观点。

邓小平以“立法、定制”为总抓手推进生态环境保护的思想,不仅从理论上回答了在社会主义国家为什么要以制度创新推进生态环境保护以及怎样推进生态环境保护制度化、规范化、科学化等重大问题,而且在改善和优化生态环境的实践中指导着生态环境保护的制度建设,极大地提高了生态环境保护的制度化水平,为进一步从制度建设上为构建生态文明体系提供了厚实的理论支撑和有益的实践指导。

(二)以制度建设为重点,卓有成效地推动生态建设

既然相关制度缺失和体制乏力是产生生态环境问题的“总病根”,面对当前生态环境问题,就应当从相关制度建设和体制创新着手,构建与生态环境保护进程相适应的制度体系,推进生态环境保护与经济社会发展协调共进。

1. 以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体开启了推进生态环境保护制度化的先河

《党和国家领导制度的改革》堪称邓小平制度治党、治国的经典之作。在这篇讲话中,邓小平把制度建设提升到关系党和国家前途命运的历史高度,认为“领导制度、组织制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度关系党和国家是

否改变颜色,必须引起全党高度重视”^[1]。生态环境治理作为应对生态环境问题的重要举措,是治国理政的重要方面,而完善有力的制度保障是生态环境治理的前提和基础。

为了从制度上更好地保护生态环境,邓小平做了很多重大工作,主要表现在:第一,重视生态环境建设和保护的法规制度建设,做到有章可循和有法可依。邓小平强调生态环境建设和保护是一项长期复杂的工作,需要法律法规提供制度支撑。在他的重视和倡议下,生态环境建设和保护很快被提升到宪法的战略高度。《中华人民共和国宪法(1978年)》将生态环境保护载入其间,为构建生态环境保护法律制度体系奠定了宪法基础。1979年9月,《中华人民共和国环境保护法》颁布试行,这是资源环境保护领域的基本法,是制定单行法的重要依据。紧接着的十余年时间里,《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》和《中华人民共和国放射性污染防治法》等20种单行法律法规相续颁布实施。不仅如此,他还非常重视法律制度的落地落实工作。1978年12月,邓小平在《关于开展全民义务植树运动的决议》中批示:“这件事(指植树造林,笔者注),要坚持二十年,一年比一年好,一年比一年扎实。为了保证实效,应有切实可行的检查和奖惩制度。”^[9]在他的影响和带动下,全民义务植树运动已经持续至今,成为世界上参与人数最多、波及范围最广的一项有益的实践活动。

第二,把环境保护上升为基本国策,必须长期坚持。1978年12月,中共中央转发的《环境保护法工作汇报要点》中明确指出,要狠下决心,把环境工作搞上去。据此,相关部门拟定了解决环境污染计划或规划,严格控制和治理工业污染。1983年12月,第二次全国环境保护会议召开之际,时任国务院副总理万里在开幕式上发表了“环境保护是我国一项基本国策”的重要讲话,“预防为主,防治结合”“谁污染谁治理”“强化环境治理”等制度以基本国策的形式确定下来。这些法律法规和制度体系,对引导各类主体履行生态环境保护义务与责任,规范

全体公民生态文明建设行为,防止生态环境恶化起到了积极作用。

2. 以江泽民、胡锦涛为主要代表的中国共产党人从制度层面持续推进生态文明建设

国外学者蕾切尔·卡逊(Rachel Carson)《寂静的春天》和丹尼斯·米都斯(Dennis Meadows)《增长的极限》的出版,在全球引起了强烈反响,西方发达国家自食大自然毁灭性报复的苦果更是给人类敲响了警钟:善待大自然实质上是善待人类自己,毁灭大自然最后将导致人类毁灭。地球是人类共同的家园,中国共产党始终关注并高度重视中国的环境保护和生态建设,关于资源利用和环境保护等重要论述涉及面广、表达深刻、富有内涵。在推进生态环境保护的伟大实践中,以江泽民、胡锦涛为主要代表的中国共产党人持续加大生态文明制度建设力度。

1989至2002年期间,中国共产党推进生态文明建设制度化的道路上持续发力。江泽民明确提出生态环境建设和资源保护利用要有规范性和普遍约束力,要有强有力的法律制度保障。也就是说,必须把解决生态环境问题的各项工作都纳入依法治理的轨道,人口、资源和环境等工作纳入法治轨道是依法治国的重要方面。他指出,加快推进人口、资源和环境方面立法工作,就能够使这几方面的工作都具备“基本的法律依据”^[10]。一方面,加强生态环境法制宣传,“加强人口、资源、环境方面的法制宣传教育,普及有关法律知识,使企事业单位和广大群众自觉守法”^[10]。另一方面,在法制上,“环境保护执法仍然是一个薄弱环节,需要继续加强,提高执法效果”^[11],而“对敢于无视法纪、违法犯罪的干部,必须用重典。不论是谁,不论职务多高,该受什么处分就给什么处分,该重判的坚决重判,绝不手软”^[12]。同时,为了更好地保护生态环境,促进生态质量持续好转,必须通过制定相应的规章制度来明确职能部门的权力和责任,规范公民的权利和义务。从1989年起,包括《中华人民共和国环境保护法(修订)》《中国21世纪议程》《中华人民共和国大气污染防治法(修订)》《中华人民共和国水污染防治法(修订)》《中华人民共和国环

境噪声污染防治法》《中华人民共和国森林法(修订)》《中华人民共和国渔业法(修订)》《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国环境影响评价法》《中华人民共和国清洁生产促进法》等多部资源利用和环境保护的法律法规陆续颁布实施。就资源环境问题的制度落实和执法监管,江泽民也明确指出,要把“法律监督和群众监督结合起来,并发挥舆论监督的作用”^[12],力求最大限度地推进生态环境建设和保护工作,挤压滋生生态环境问题的空间。

2002至2012年的10年,以胡锦涛为主要代表的中国共产党人贯彻落实科学发展观,明确提出生态文明建设重大战略任务,并将这一战略纳入党和国家事业发展的全局和战略高度进行统筹谋划。立足于中国特殊的自然生态环境现状和经济发展水平,胡锦涛将生态文明制度建设摆在了更加突出的位置。2005年3月,他在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话强调:“完善促进生态建设的法律和政策体系,制定全国生态保护规划,在全社会大力进行生态文明教育”^[13]是当前环境工作的重点任务,必须抓紧抓好。同年12月,国务院颁布的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》也明确提出,环境保护工作要“发展循环经济,倡导生态文明,强化环境法治,完善监管体制,建立长效机制”。这既是对发展循环经济、生态经济的明确要求,又指出了生态文明建设需要完善的法律制度保障。尤其需要提及的是,在党中央的十八大报告中,不仅生态文明建设问题独立成章,而且生态文明制度建设也是独立成节,明确提出:“建立国土空间开发保护制度、资源有偿使用制度和生态补偿制度,完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度”^[14]等问题。在党中央的报告中这样的篇章结构安排充分反映了党中央推进生态文明建设的坚定态度,也为生态文明制度建设提供强有力理论支撑。

从改革开放至党的十八大以前中国共产党推进生态文明建设的理论和实践来看,其在应对生态环境问题上尊重历史的,汲取了新中国早期的经验。第一,既注重从理论上对生态环境问题进行全面剖析,又不再作固定式解读,提出社会主义国家

也需要处理好发展经济与生态环境关系的问题。第二,注重从深层次寻找产生生态环境问题的“总病根”,对从加强法律规章、体制机制建设等制度层面应对生态环境问题给予足够重视。另外,在推进中国特色社会主义事业的历史进程中,应对生态环境问题必须始终紧紧围绕“发展才是硬道理,是解决中国所有问题的关键”来开展^[1]。但是,制度建设是一个长期的、渐进的过程,科学的制度体系是由若干制度要素按照一定的规律优化组合而成的,而不是制度要素的简单相加^[15]。生态文明制度建设离不开制度要素构建环节,但又非一个个制度要素的孤立存在或物理相加,否则制度要素之间就可能存在相互抵牾之处,很大程度上削弱了制度要素的威慑力和执行力。将单个的制度要素转化为科学规范、逻辑严密的一套制度体系,从既得经验来看,既要有系统思维,更要有开放思维和整体思维,以确保制度要素优化组合,形成一个联系紧密、衔接有效、互为支撑的有机统一。不仅如此,推进生态文明制度建设还应当将实体性制度与程序性制度统一起来,既强调实体性制度创新,又重视程序性制度完善,以弥补程序空缺。生态文明制度建设上需要形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,邓小平较早地注意到这一问题,在1983年11月会见澳大利亚共产党(马列)主席爱·弗·希尔及其夫人时说:“延安时期我党的一系列方针、政策和建党思想非常好,但是没有形成一套制度。”^[16]这里所指的“一套制度”是合规律性与合目的性的有机统一、合逻辑性与合历史性的高度契合,制度要素相互衔接、互为支撑的制度体系。在社会主义建设的探索实践中,更加成熟、更加定型的制度安排仍然需要进一步完善。

三、新时代:用严格的制度 推进生态文明建设,开创 生态文明新局面

党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央站在党和国家事业全局和中华民族永续发展

的战略高度,对生态环境问题产生的根源和危害进行了科学分析,并对生态环境治理效果不尽人意的原因作了全面剖析,以壮士断腕的决心、攻城拔寨的拼劲全面推进生态文明制度建设,为新时代生态文明建设提供了新理念、新思路、新战略,取得了生态环境质量持续好转、稳中向好的良好效果。

(一)充分认识到制度建设对生态文明建设的重要性

改革开放 40 多年的实践已经证明并将继续证明,改革是决定当代中国命运的关键抉择,也是顺利实现中华民族伟大复兴中国梦的关键一招。中国特色社会主义已经进入了新时代,改革步伐只能加快不能停滞。习近平总书记早期在福建、浙江工作时,已经认识到制度建设对生态文明建设的重要性。福建工作时,他主持编制了《福建生态省建设总体规划纲要》,在全国率先推进并持续深化以“四权”(即明晰产权、放活经营权、落实处置权、确保收益权)为主要内容的集体林权制度改革;他主政浙江时,主持编制了《浙江生态省建设规划纲要》,一方面着力加强领导干部环境保护担责制度、区域政府差异化政绩考核制度等生态文明制度建设,另一方面适时推进绿色财税制度等生态文明体制改革。依他之见,制度的真正价值主要体现在实践环节,关键在贯彻执行。为此,他在《莫把制度当“稻草人”摆设》中指出:“各项制度制定了,就要立说立行、严格执行,不能说在嘴上,挂在墙上,写在纸上,把制度当‘稻草人’摆设,而应落实在实际行动上,体现在具体工作中。”^[17]

党的十八届三中全会指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”在此意义上讲,完善和发展中国特色社会主义制度就是对中国特色社会主义各领域各方面制度的丰富发展和不断完善,进而更加成熟定型,绝不是仅仅是特定方面特定领域的具体制度。

(二)构建规范有效的制度体系

党的十八大提出了“把生态文明建设放在突出

地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展”。党的十九大又因时而进,提出了推进人与自然和谐共生的现代化这一目标任务,并作出重大战略安排和部署。为完成这一目标任务,以习近平总书记为核心的党中央着力从制度层面对污染防治展开攻坚战,而其要者,表现在以下方面。

1. 构建中国特色生态文明制度体系是新时代制度建设的重要目标

制度建设是全面深化改革的根本,也是中国特色社会主义生态文明建设的重中之重^[18]。在推进生态文明建设 70 年的伟大实践来看,生态文明制度建设是与时俱进的,并且取得了显著成效,但为何生态环境问题依然需要重视呢?习近平总书记有独到见解,他指出了制度建设存在着制度短缺与空置并存以及制度体系不健全、结合不合理、缺乏实操性等系列问题,也就是说没有形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。为避免新时代出现类似现象,主要从两方面推进工作:一是做好相关法规、规章、司法解释和规范性文件的全面清理工作。2018 年 6 月,中共中央、国务院发布《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》中明确提出,要进一步健全生态环境保护法治体系。为此,从中央到地方,都在积极开展生态环境法规制度的清理工作。同年 9 月,国务院办公厅还专门印发了《国务院办公厅关于开展生态环境保护法规、规章、规范性文件清理工作的通知》。截至 2018 年 12 月 24 日,“各地共清理生态环境法规 1 029 件,已修改 514 件、废止 83 件,还有 432 件已列入立法工作计划,拟抓紧修改或者废止;28 个省(区、市)人大常委会新制定大气污染防治条例 15 件、修改 13 件”。二是注重建章立制,及时把生态文明建设实践中的好经验、好做法以法规制度的形式固定下来。党的十八大以来,制定实施了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《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》《关于省以下环保机

构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》《生态文明建设目标评价考核办法》《领导干部自然资源资产离任审计暂行规定》《关于深化环境监测体制改革提高环境监测数据质量的意见》《环境保护督察方案(试行)》《中央生态环境保护工作督察工作规定》《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》等多部重要文件,《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》等十余部相关法律法规再次修订。这种状况一方面表明中国生态文明法规制度建设开始驶入“快车道”,另一方面也充分说明以习近平总书记为核心的党中央对形成系统完备、科学规范、运行有效的生态文明制度体系的高度重视。

2. 通过深化体制机制改革填补生态文明建设可能遭遇的制度建设不完善

长期以来,在推进生态文明建设实践中,会面临政府管治、市场化行为和公众参与等种种制度协作与规范不完善,这也是生态环境治理不够理想的重要根源。所以,发挥生态文明法规制度优势,首先要从深化体制机制改革入手。第一,从政府管治层面而言,构建有效的生态文明建设管理体制,成立生态环境部并适度赋予综合职能,确保生态文明建设组织有序、领导有力;建立环境与发展综合决策机制,能有效避免不顾生态环境保护实际的盲目决策、单向度决策;构建与生态文明建设相配套的科学评价体系和目标体系,印发实施《生态文明建设目标评价考核办法》,将生态文明考核指标纳入政府绩效考评。第二,从市场化行为层面而言,要进一步研究、制定和推广环境经济政策,完善环境经济政策体系,建立健全与环境经济政策相配套的法规制度;构建环境技术创新与基础设施支撑体系;完善生态环境保护执法监督体系,提升生态环境执法能力和水平。第三,从公民参与层面而言,要进一步完善环境信息公开制度,充分保障公众环境信息知情权;完善公众参与制度,提高公众对所涉环境问题的重大决策事件的参与积极性和主动性;营造良好的环境氛围,充分发挥环保 NGO 组织在引导环境行为、化解环境矛盾和推进环境维权等

方面的积极作用。

3. 生态文明制度建设的关键是强化刚性约束和提高法规制度执行力

制度的生命力在于执行,只有严格执行、执行到位,制度本身才具有价值和意义。诚如习近平总书记所指出的:“既然作规定,就要朝严一点的标准去努力,就要来真格的。不痛不痒的,四平八稳的,都是空洞口号,就落不到实处,还不如不做。”^[19]中国生态环境问题仍然存在,与生态环境法规制度偏软、刚性约束不足有一定关系。习近平总书记强调指出,要让法规制度真正立起来、严起来,“实行最严格的制度、最严密的法治”^[20],保护生态环境,推动生态环境质量持续好转、稳中向好。新时代生态文明建设实践中,环保管理和督察部门必须提高运用法治思维和法治方式的能力,让生态环境法规制度成为刚性约束和不可触碰的高压线,切实抓好生态环境法规制度落地落实工作,对破坏环境的违法行为敢于动真碰硬,督促有关方面纠偏查错、堵塞漏洞,而不得敷衍塞责、随便应付,更不得打折扣、做选择、搞变通。唯有如此,法规制度的刚性约束和权威才会牢固树立起来,也才能确保生态文明建设始终在正常轨道上。

党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央把生态文明建设置于中国特色社会主义事业和“两步走”战略安排的突出位置,纳入“五位一体”总体布局,不断摒弃在生态文明建设实践过程中遇到的制度弊端,推陈出新,通过不懈地努力与探索,初步形成了系统完整、科学规范的生态文明制度体系。

四、结语

新中国成立 70 年来,中国共产党对以制度建设推进生态文明建设的认识逐步深化。新中国初期,以毛泽东同志为核心的党中央领导集体,为了巩固新生政权、保障和改善人民生活,对“向地球作战,向自然界开战”而带来的生态环境问题,以引导规劝为主、约束惩戒为辅,提出了无视自然规

律改造、利用自然就会毁灭人类的重大命题。在对生态环境问题的认识上,主要从社会主义基本属性的角度思考。改革开放以来,中国共产党则更多是从中华民族永续发展的角度出发,逐步把建设生态文明看作是中国特色社会主义的应有之义,把以制度推进生态文明建设始终摆在突出位置,找到了一条立足中国国情、体现时代特征的建设生态文明正确道路。但也应当看到,生态文明建设是一项复杂的社会系统工程,新时代推进人与自然和谐共生,建成美丽中国也绝非一朝一夕就能实现。当前,最迫切需要的是人们破除思维障碍,始终坚持马克思主义立场、观点和方法,敢于纠正偏差和失误中逐步完善制度,在总结经验的基础上进一步推动制度创新。我们相信,在可预见的未来,一套更加完善、成熟、定型、有效的中国特色社会主义生态文明制度体系定会形成,而其有效运行所创造的,必将是“人与自然友好相处、和谐共生”的美丽中国。

参考文献:

- [1] 邓小平. 邓小平文选:第 2 卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [2] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾:下卷[M]. 北京:中共中央党校出版社,1993.
- [3] 毛泽东. 毛泽东文集:第 7 卷[M]. 北京:人民出版社,1999.
- [4] 中共中央文献研究室. 建国以来毛泽东文稿:第 1 册[M]. 北京:中央文献出版社,1992.
- [5] 毛泽东. 毛泽东选集:第 5 卷[M]. 北京:人民出版社,1996.
- [6] 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集:第 7 册[M]. 北京:人民出版社,2013.
- [7] 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集:第 17 册[M]. 北京:人民出版社,2013.
- [8] 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集:第 21 册[M]. 北京:人民出版社,2013.
- [9] 邓小平. 邓小平文选:第 3 卷[M]. 北京:人民出版社,1993.
- [10] 江泽民. 江泽民文选:第 3 卷[M]. 北京:人民出版社,2006.
- [11] 国家环境保护总局. 新时期环境保护重要文献选编[M]. 北京:中国环境科学出版社,2001.
- [12] 中共中央文献研究室. 江泽民论有中国特色社会主义:专题摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2002.
- [13] 胡锦涛. 在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话[N]. 人民日报,2005-03-13(1).
- [14] 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[N]. 光明日报,2012-11-18(1).
- [15] 史成虎. 建国 70 年来中国共产党反官僚主义的制度向度[J]. 深圳大学学报(人文社科版),2019(4): 41-49.
- [16] 邓小平. 邓小平年谱(1975~1997)[M]. 北京:中央文献出版社,2004.
- [17] 习近平. 之江新语[M]. 杭州:浙江人民出版社,2007.
- [18] 唐鸣,杨美勤. 习近平生态文明制度建设思想:逻辑蕴含、内在特质与实践向度[J]. 当代世界与社会主义,2017(4):76-84.
- [19] 中共中央文献研究室. 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京:中国方正出版社,2015.
- [20] 习近平. 坚持节约资源和保护环境基本国策努力走向社会主义生态文明新时代[N]. 人民日报,2013-05-25(1).