

全面发挥“十四五”规划对于生态文明建设的统领作用

北京大学马克思主义学院教授、北京大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院
研究员 郇庆治

十九届五中全会审议通过了《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》(以下简称《建议》),其中对于我国“十四五”时期的国民经济与社会发展规划以及2035年远景目标提出了整体性的构想与原则要求。这标志着,包括生态文明建设在内的新时代中国特色社会主义建设即将开启一个崭新阶段——从全面建设小康社会到全面建设社会主义现代化国家。因而,接下来推进生态文明建设、深化生态文明体制改革的一个重要维度就是全面发挥“十四五”规划的统领与规约作用,而这尤其体现在如下三个方面。

一是理念引领作用。《建议》特别强调的两大生态文明理念是“绿水青山就是金山银山”和作为五大新发展理念之一的“绿色”发展理念。就前者而言,《建议》还进一步指出了“坚持尊重自然、顺应自然、保护自然”、“坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主”、“守住自然生态安全边界”等三个观念的重要性。

“坚持尊重自然、顺应自然、保护自然”、“坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主”是党的十八大报告和十九大报告已经做出阐述的,而“守住自然生态安全边界”则是一种新提法。尽管十九大报告也确曾提到过“还自然以宁静、和谐、美丽”,但无论是就“生态安全”还是“自然边界”概念来说,这一新提法都包含着更为丰富的理论意涵。

这三个观念所表达的核心信息,并不是学界近来更多讨论的“绿水青山”向“金山银山”的转化路径问题,而是有着强烈的生态环境保护为主的意蕴。

“绿色”新发展理念不仅是指狭义上的绿色可持续发展,而且还要成为“十四五”时期整个经济社会发展必须坚持与遵循的指导性思想。

因而,可以预期的是,我国“十四五”时期的生态文明建设将会更加自觉地置于“绿水青山就是金山银山”和绿色发展理念的引领之下,进而明确致力于更大力度的自然生态环境修复、更高标准(质量)的生态环境保护治理和更加绿色的经济社会现代化发展。相应地,生态文明建设将会开启一个政策举措落实程度更高、制度体制创新活力更大、人民群众获得感更强烈的新时期。

二是原则规范作用。《建议》着重强调了新时期生态文明建设过程中必须遵循如下三大原则:统筹协调“五位一体”总体布局、建设人与自然和谐共生的现代化、大力推进绿色可持续发展。

“统筹协调‘五位一体’总体布局”,党的十八大报告已经做了全面论述,其核心内容就是把生态文明建设融入到经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的各方面和全过程,从而将其真正放在突出地位。当然,生态文明建设本身也是一个涵盖经济、政治、文化和社会等方面的综合性目标与过程。

“建设人与自然和谐共生的现代化”、“大力推进绿色可持续发展”,党的十九大报告已经做了系统阐述。我们所追求或建设的“人与自然和谐共生的现代化”,同时是一个深入实施可持续发展战略的过程,是一个逐渐完善生态文明领域统筹协调机制和构建生态文明(制度)体系的过程,也是一个经济社会发展全面绿色转型的过程。依此而言,它显然是一种“较绿色”版本的“生态现代化”。

而狭义上的绿色可持续发展,其核心内容就是逐步构建起一种包括绿色产业、绿色技术、绿色能源和绿色生活方式等四大体系的绿色低碳循环经济或资源节约型、环境友好型经济。

就总体来说,贯穿这三大原则的主线是通过加大绿色可持续发展推进力度来构建人与自然和

谐共生的现代化建设新格局，实质性提升人与自然、社会与自然、人口资源环境与经济社会发展等之间的协调和谐程度，从而不断推进富强民主文明和谐美丽社会主义现代化强国目标的逐步实现。

因而，可以预期的是，我国“十四五”时期的生态文明建设仍将在生态现代化或绿色发展的整体性话语框架下展开。将会通过对于现代化和发展政策与制度所赋予的更为严格的生态或绿色的限制，以及更多形式的生态社会与民主性的制度约束，大大提升社会整体特别是经济的环境友好和生态安全水平（程度）——“持续改善环境质量、提升生态系统质量与稳定性”。

三是目标约束作用。《建议》同时勾勒了我国“十四五”规划目标和2035年远景目标。生态文明建设的近期目标是“生态文明建设实现新进步”，具体表现在国土空间开发保护格局得到优化，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，主要污染物排放总量持续减少，生产生活方式绿色转型成效显著，生态环境持续改善、生态安全屏障更加牢固、城乡人居环境明显改善。远景目标包括“生态环境根本好转、美丽中国建设目标基本实现”，尤其是广泛形成绿色生产生活方式、碳排放达峰后稳中有降。

就近期目标而言，《建议》明确要求必须在国土空间开发保护格局、能源资源利用效率与污染物排放总量、生产生活方式绿色转型和生态环境整体质量等方面取得切实进展。就远景目标而言，《建议》明确要求着眼于十九大报告所确定的2035年阶段性目标或中期目标的实现。可以看出，这些规定性要求和党的十九大报告所做的新“两步走”（2021—2050）的战略部署是一致的，并做到了进一步的明确与细化。

由于“十四五”规划纲要的具体制定还处于进行过程之中，我们还无法讨论其中的细节，比如具体指标及其考核衡量标准。但目前就理应明确的是，第一，需要将“十四五”规划目标和远景目标结合起来理解与定位。也就是说，“十四五”规划目标要自觉对标2035年远景目标，来制定自己的五年发展或进一步的进度安排，从而为接下来的三个五年规划开好头、起好步。

第二，需要切实发挥“十四五”规划和远景目标的规约尤其是倒逼作用。这方面十分突出的是能源消费结构的实质性调整问题。要实现习近平总书记代表我国政府提出的2060年前后实现碳中和的长远目标，从“十四五”规划开始就必须做出有计划的政策调整安排。

当然，一个更为艰巨的任务也许是全面促进绿色生产生活方式的转型。它不仅涉及到我国整个经济社会发展结构与模式的绿色转型，还牵涉到每一个公民群众日常生活的方方面面，而这两个层面的绿色转型在当前的新冠疫情仍在持续和国际关系不确定性因素迅速增加的大背景下是很不容易实现的，这也需要包括“十四五”规划在内的接续性规划做出有针对性的适当安排。

经过新中国成立以来特别是改革开放以来的不断探索实践，国民经济和社会发展规划已经成为中国共产党及其领导下政府进行治国理政和发展社会主义民主政治的重要制度机制。而生态文明建设由于它自身的特点更需要借助于这种五年规划或中长期远景目标的制定实施，来实现有意识地社会政治动员。甚至可以说，“规划”理应成为中国共产党全面领导下的中国特色社会主义生态文明建设的最直接的有计划组织形式。也正因为如此，从现在起民主而科学地制定好“十四五”规划、民主而科学地贯彻实施好“十四五”规划，都显得十分重要。

本文系国家社科基金2018年度重大项目“习近平生态文明思想研究”的阶段性成果，课题编号为：18ZDA003