



“十四五”规划《建议》指出：坚持绿水青山就是金山银山理念，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。深入实施可持续发展战略，完善生态文明领域统筹协调机制，构建生态文明体系，促进经济社会发展全面绿色转型，建设人与自然和谐共生的现代化。

“十四五”时期生态文明建设的新使命

邹庆治

【摘要】“十四五”规划及其贯彻实施是关系我国经济社会发展的大事，广大人民群众对美好生活、对优质公共生态产品的向往，构成了“十四五”规划中我国生态文明建设的民意基础和现实动力。展望我国“十四五”时期的生态文明建设，最为重要的是切实贯彻落实好习近平生态文明思想和充分发挥“十四五”规划目标的统领作用，我们应将这一规划目标及其实施纲要贯彻落实好，使之成为未来五年甚至更长时间内我国生态文明建设的实践指南。

【关键词】十四五规划 生态环境治理 生态文明体制 人与自然 【中图分类号】D601 【文献标识码】A

十九届五中全会通过了《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》（下文简称《建议》），在高度肯定“十三五”时期我国经济社会发展所取得的历史性成就尤其是决胜全面建成小康社会的同时，《建议》对于新一个“五年”乃至“十五年”中国特色社会主义现代化建设的未来蓝图作出了高瞻远瞩的顶层设计。就新时期的生态文明建设来说，其核心任务就是以习近平生态文明思想和“十四五”规划目标及其实施纲要为统领，扎实推进国家环境治理体系与治理能力的现代化。

“打好（赢）污染防治攻坚战”：“十三五”时期的生态文明建设主题及其实现

“十三五”（2015~2020）时期，是全国上下贯彻落实党的十八大、十九大精神，大力推进生态文明建设与生态文明体制改革的五年。党的十八大报告基于“资源

约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势”，作出了大力推进生态文明建设的政治决断，要求“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”；党的十九大报告则明确提出，2020年之前是“全面建成小康社会的决胜期”，而生态文明建设的首要任务就是“坚决打好……污染防治的攻坚战，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验”。过去五年中，党和政府先后推出了众多生态文明建设重大举措，其聚焦点则是如何遏制严重事件频发的大气、水和土壤污染问题，从源头上扭转生态环境质量的恶化趋势。从“十三五”规划纲要的实际执行情况来看，过去五年的确是“迄今为止生态环境质量改善成效最大、生态环境保护事业发展最好的五年，人民群众生态环境获得感、幸福感和安全感不断地增强”。这方面的突出表现就是，“十三五”规划纲要所确定的污染防治阶段性目标中的8项约束性指标提前一年完成，而全国地级及以上城市空气质量也可以如期实现优良天

数比例 84.5% 的约束性目标。这不仅意味着“十五”期间曾出现过的生态环境保护指标不达标的尴尬情况不会再发生，而且广大人民群众可以从生态环境质量的大幅度改善中提升自己的生活品质，比如更多蓝天白云的本真色彩、更多鸟语花香的自然野趣、更多“人在自然中”的城乡休闲娱乐空间。

生态文明建设伞形话语统摄之下的生态环境保护治理，在“十三五”期间已经大大提升了自己在党和政府议事日程上的位置。当然，我们还远不能说我国的生态环境保护治理形势已经由此实现了根本性转折。这不仅表现在十八大之后所引入的围绕着大气、水和土壤保护的一系列重大举措只是取得了阶段性成效，比如曾引致广泛社会政治关切的京津冀等地区雾霾问题依然没有得到彻底解决，而且还至少存在着如下三个“没有根本改变”：环境污染和生态环境保护的严峻形势没有根本改变，生态环境事件多发频发的高风险态势没有根本改变，以重化工为主的产业结构、以煤为主的能源结构、以公路为主的运输结构没有根本改变。换言之，经济社会现代化进程中积累起来的生态环境问题或风险还并未得到实质性克服或释放，而相对较低的绿色发展水平和能力则决定了经济持续增长过程中还会有新的生态环境问题或风险产生。所以，十九届五中全会《公报》在肯定过去五年中“污染防治力度加大，生态环境明显改善”的同时，也再次强调“生态环保任重道远”。

“环境治理体系与治理能力现代化”：“十四五”时期生态文明建设的新使命

2019 年，十九届四中全会《决定》已经在“坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生”的主题下，系统阐述与勾勒了生态环境保护治理领域中需要着力推进的治理体系与治理能力现代化问题：实行最严格的生态环境保护制度、全面建立资源高效利用制度、健全生态保护和修复制度、严明生态环境保护责任制度。换言之，与国家治理体系与治理能力现代化的整体目标相适应，生态环境保护治理领域也必须尽快实现或强化自身的体系化、专业化和法治化，而这也构成了我国新

时期推进生态文明建设的首要任务。十九届五中全会《建议》则进一步对此作出了阶段性目标规定与贯彻落实路径意义上的明确要求。具体而言，“十四五”期间的主要目标是，“生态文明建设实现新进步，国土空间开发保护格局得到优化，生产生活方式绿色转型成效显著，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”，而 2035 年的远景目标则是，“广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，美丽中国建设目标基本实现”。可以看出，这些目标中的关键性指标是主要污染物排放总量的持续减少（生产生活方式的绿色转型）和生态环境质量的持续（根本）好转，而系统推进环境治理体系与治理能力现代化则是实现这些指标不断改善的适当切入点或“战略抓手”，也构成了“十四五”乃至更长时期我国生态文明建设的新主题。那么，生态文明建设视域下的环境治理体系与治理能力现代化包含哪些基本要求，在笔者看来，至少有如下四个方面因素：

一是构建基于山水林田湖草是生命共同体理念的对自然生态系统及其构成元素的整体性保护治理思维与制度体系。这其中，除了近年来已经得到日益重视的对于某一生态系统元素的周围环境条件的系统性保护治理——比如对水源地周围的水生态、林草生态、土壤生态、农业生态条件等的保护治理，还需要更多考虑不同生态系统元素作为一个有机整体的系统性保护治理——比如青海三江源地区和山东黄河入海口地区的综合保护治理，而这就需要继续破除现存的很多行政壁垒方面的体制障碍，也要求行政监管部门以及立法、司法管理者拥有更加丰富与综合的自然生态环境科学知识和经济社会公共管理知识。

二是构建以生态环境整体质量提升为统摄目标的跨部门跨行业和面向大流域区域的协同联动（一体化）的行政监管治理体系。就前者而言，随着全国范围内的生态环境保护行政管理体制和自然资源行政管理体制改革的完成，我国已经建立起了以国家生态环境部和自然资源部为最高主管部门的行政监管体系，统一行使生态环境保护治理和自然资源利用监管方面的职能，



这相较过去同一事项的多部门管理当然是一个很大的进步。但是，接下来如何实现这两大部门内部以及彼此之间的职能协调和管理协同，以及更好地处理它们与各级地方政府之间的分工负责，仍有大量的体制改革与完善任务有待完成，而对此的最高检验标准则是看是否有利于全国或某一个地区或行业的生态环境质量提升——比如以国家公园为主体的自然保护地体系的建设依然面临着的一个突出问题就是“主管者”及其权限划定的问题。就后者而言，已经全面启动的以长江流域生态优先与绿色发展和黄河流域生态保护与高质量发展为旗舰的流域生态环境保护治理或生态文明建设，肯定将会扮演十分重要的全国性引领示范角色，但上下游、左右岸、陆地水上、中央与地方政府之间的协调统筹问题仍是关键所在，也确实依然面临着诸多实际挑战。同样，包括长江和黄河流域在内的生态环境质量的实质性改善，是对这样一种新型体系构建与运行成效的最高检验尺度。

三是构建基于多元社会主体的多维度参与的全社会生态环境保护治理体系。党的十九大报告已经指出，要“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”。一方面，强调政府的生态环境公共治理责任是没有问题的，尤其是在市场经济体制发挥资源配置主导作用的社会条件下，即执政党及其政府必须逐渐学会从原来的集中于经济管理、社会政策拓展到容纳生态环境公共管理，从而成为某种程度上的绿色政治行为体。另一方面，现实生态环境问题的具体解决，则既离不开作为生产经营主体的工商企业，也离不开作为生活消费主体的个体民众，而公众个体的生态环境权益吁求，同时是一个生态环境权利意识培养和自我教育的过程。就此而言，生态环境保护治理其实是一种广义上的“社会管理”，而生态环境保护治理体系其实是一种广义上的“社会体系”。其中既涉及到个体、社会与国家之间关系的绿色重建问题，也关涉到公民个体权利、社会组织参与和政府责任义务之间关系的民主重构问题。

四是构建生态环境保护治理融入到经济、政治、社会与文化建设各方面和全过程的“五位一体”新时代中国特色社会主义现代化建设总体布局，即人与自然和谐共生的现代化建设新格局。逐步建立起严格的

生态环境标准、法制和执法体系当然是非常重要的，以生态环境保护部门和自然资源监管部门为主体的专业化高效管理当然也是必须的，但更为重要的则是所有这些法规管理成为其他“四大建设”领域或整个社会的理念意识与行为准则，或者说，让生态理性成为整个社会理性意识的一部分。如果说，在现代化初期，生态环境保护治理更多是一部分人先知先觉的行为或选择，那么，进入现代化中后期之后，生态环境保护治理就应当成为一种全社会的文明意识或自觉。而我国作为一个社会主义国家，其标志性方面正是我们可以通过中国特色社会主义的生态文明体制创建来更好地推动这种积极而必要的变化。

贯彻落实好习近平生态文明思想和充分发挥“十四五”规划目标的统领作用

对于即将开启的“十四五”时期，我们不仅应当在“两个一百年”的时间跨度上，而且应结合“百年未有之大变局”的时代背景来理解。就前者而言，中国共产党及其领导下的政府正在带领中国人民迈入社会主义现代化建设和实现中华民族伟大复兴的新的关键时期。前一个十五年要实现中国特色社会主义现代化，而后一个十五年则要把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，而无论就近期（“五年”）还是中长期（“十五年”或“三十年”）间距来看，生态环境保护治理或生态文明建设都是一个极具政治象征性的“支撑性目标”：“生态环境根本好转、美丽中国目标基本实现”“生态文明全面提升”。就后者来说，当今世界的经济政治格局正在经历着百年未遇的深刻变革，而新冠肺炎疫情更是让这种格局更加充满变数和不确定性。可以说，以习近平同志为核心的党中央审时度势所提出的“逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”，努力在一个不确定世界中发现未来发展机遇的重大战略，其核心就是通过坚持中国特色社会主义建设的理论道路与既定方略，着力于进一步把自己的事情办好，并依此来提供可以作出的世界性贡献——尤其是对于那些很可能较长时间内处在经济萎靡与疫情肆虐双重打击之下的广大发展中国家而言。这其中，继

续推进以绿色发展为核心议题的全球生态文明建设就是一个明智之选。由此，我们也可以理解习近平主席在第七十五届联合国大会一般性辩论上所作的“中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和”的承诺何以受到广泛肯定与称赞。

展望我国“十四五”时期的生态文明建设，最为重要的是切实贯彻落实好习近平生态文明思想和充分发挥“十四五”规划目标的统领作用。这一方面是指习近平生态文明思想的思想引领作用，另一方面是指“十四五”规划目标及其实施纲要的实践规约作用。必须强调的是，习近平生态文明思想作为新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，作为中国共产党新时期生态环境治国理政的基本方略与政治意识形态，同时也作为中国特色与风格的环境人文社会科学话语理论，对于当代中国的生态文明建设具有多方面的重要引领意义。而其中最为重要的则是，我们所追求实现的环境治理体系与治理能力现代化，无论就阶段性目标还是路径手段而言，都是同中国特色社会主义制度的坚持与自我完善、同社会主义初级阶段的阶段性提升与绿色转型结合在一起的。这种现代化不仅仅是经济技术层面上的修修补补或升级换代，更不是简单模仿或引入欧美国家现存的生态环境公共政策与管理制度。比如，2015年初开始引入实施的中央环保督察机制，它的重要功效之一是借用我们各级政府和领导干部更为熟悉的手段来实现社会各界对生态环境保护治理意识的提高和把生态文明建设议题融入到其他“四大建设”议事日程之中，因而可以理解为一种中国特色的环境政治或“生态文明建设政治”。习近平总书记关于生态环境保护治理的大量批示、指示和讲话，也可以从这一角度来理解。总之，正是广大人民群众对美好生活、对优质公共生态产品的向往，构成了我国生态文明建设的政治民意基础和现实动力，同样也是致力于生态环境治理体系与治理能力现代化的生态文明制度建设的“初心”。

“十四五”规划目标及其实施纲要的实践规约作用，既体现在它所制定或限定的各阶段目标和路径手段方面，也体现在我国社会主义民主政治的基本特征方面。一方

面，“五年规划”是对更为具体的生态环境保护治理目标的更强约束性规定，比如若干个约束性指标和若干个建议性指标，而“五年规划”又是面向后面的“十五年”甚或“三十年”的经济社会中长期发展的，这既体现了我国作为社会主义国家有计划地推动经济社会发展的本质特征，也是中国共产党领导下的政府进行治国理政的重要方式和经验。另一方面，从中国特色社会主义的民主政治特征来看，十九届五中全会《建议》是中国共产党发挥全面政治领导作用的一个重要体现，也是确保人民群众根本与长远利益得以实现的一个重要途径，而“十四五”规划纲要的具体制定落实则是由国务院在党中央领导下来组织实施的，中间还要先经过全国人大的审议批准。也就是说，党的全面领导作用更多体现在政治层面，而不是代行或包揽国家行政部门的职权，而这也是我国社会主义民主政治的基本特点。

总之，“十四五”规划及其贯彻实施是关系我国经济社会发展和社会民主政治的大事，我们应将这一规划目标及其实施纲要制定好、宣传好、贯彻落实好，使之成为我国未来五年甚至更长时间内生态文明建设实践的有效规约与积极促动。人民论坛

（作者为北京大学马克思主义学院教授、博导，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）

【注：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”（项目编号：18ZDA003）阶段性成果】

【参考文献】

- ①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》，北京：人民出版社，2012年。
- ②习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，北京：人民出版社，2017年。
- ③张蕾：《让生态文明建设成为名副其实的‘国之大者’——访生态环境部环境与经济研究中心主任吴舜泽》，《光明日报》，2020年10月12日。
- ④《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》，《人民日报》，2020年10月30日。
- ⑤王雨辰：《论习近平生态文明思想的理论特质及当代价值》，《福建师范大学学报》（哲社版），2019年第6期。
- ⑥郇庆治：《环境政治视角下的生态文明建设推进》，《鄱阳湖学刊》，2019年第1期。

责编 / 孙焱 美编 / 杨玲玲