

规则创新

——环境资源法制与小康社会建设

陈德敏 秦鹏 著



科学出版社

规则创新——环境资源法制与小康社会建设

陈德敏 秦 鹏 著

教育部人文社科重点研究基地重大项目研究成果
项目编号：05JJD820008

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

环境资源问题是关乎中国乃至世界发展的前途与命运的重要问题。本书立足于我国的基本国情,在全面建设小康社会背景下对我国环境资源立法与实施的主要问题进行了前瞻性的研究。在建设资源节约型和环境友好型社会的进程中,系统地探究环境资源法制变革与创新的理论基础与实践导向,构建小康社会发展视角下的环境资源法律体系结构。在多元化的视角下,对环境资源法的价值关怀、规范理性、制度因应、立法程序与法律实施进行剖析,探求环境资源立法理论的新趋向与新观念,并从理论与实践上为环境资源法的实施困境寻找解决的对策。

本书适合于高等院校师生、法律职业者、政府机构人员、从事环境资源法律方面的实际工作者以及一般读者等阅读。

图书在版编目(CIP)数据

规则创新:环境资源法制与小康社会建设/陈德敏,秦鹏著. —北京:科学出版社, 2011

ISBN 978-7-03-031323-2

I. ①规… II. ①陈…②秦… III. ①环境保护法-研究-中国②自然资源保护法-研究-中国 IV. ①D922.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 103328 号

责任编辑:徐 蕊/责任校对:鲁 素

责任印制:张克忠

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

骏立印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011 年 6 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2011 年 6 月第一次印刷 印张:16 1/2

印数:1—1 800 字数:330 000

定价:38.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

全面建设小康社会是立足于我国基本国情提出的实现中华民族伟大复兴的重大战略抉择。它旨在以科学发展观为指导,从经济增长、社会进步和生态安全的协调出发,保持国民经济持续、快速、健康发展,不断提高人民生活水平,保护生态环境,促进资源的节约与循环利用,基本实现工业化和城市化,最终实现人的全面发展、社会和谐、人与自然的和谐。而在建设资源节约型和环境友好型社会迈向生态文明的进路中,规则创新与环境资源法制的进一步发展至关重要。唯其如此,才能将有关环境资源的保护、开发利用、管理等行为纳入规范化和程序化的轨道,发挥其重要的保障作用。

从现实意义上讲,迫切需要论证与确立小康社会法律研究领域新的立法思维和法律保障机制,全面审视环境资源法律体系存在的问题与不足,加强规则创新,以解决我国全面建设小康社会过程中的理论认识与实施保障问题。基于此,本书紧密结合我国小康社会发展的实际,在多元化视角下,对环境资源法的价值关怀、规范理性、制度因应、立法程序进行剖析,探求环境资源立法理论的新趋向与新观念,并从理论与实践上为环境资源法的实施困境寻找解决的对策。我们主要在已有研究成果的基础上,进行深入系统的追问与发掘,力图在环境资源法律框架内寻找保障小康社会发展的最优制度化路径。

全书主要分为五章,按照法制需求、立法创新、实施路径的逻辑脉络依次展开:第一章对小康社会发展的源与流进行考证,结合小康社会建设的时代背景与目标体系,阐释了全面建设小康社会的战略需求与“两型”社会的关联统一;第二章基于环境资源法的价值关怀、规范理性与制度因应分析了小康社会发展的环境资源法制需求;第三章在小康社会背景下分析了我国资源立法的价值缺位、力度不足、关系失调和体系混乱问题,提出了资源立法变革的重点、目标与立法创新的途径;第四章在小康社会背景下分析了我国环境立法的危机背景、思想源流、伦理基础与理念革新,提出了环境立法的新趋势与立法创新的宏观思路;第五章在小康社会背景下分析了环境资源法律实施的弊病与成因,提出了法律实施的完善思路,并着重阐释了环境资源审判专门化的路径。

本书中的一些认识和观点的形成,是与我国环境资源法学界前辈和同仁的关心、交流分不开的,他们的指点和帮助也促进了笔者写作成书的愿望。撰写出版过程中,重庆大学法学院秦鹏博士协助我做了出版策划联系工作。杜健勋、董正爱、胡耘通、杜辉等博士研究生做了部分资料收集整理工作。内容的梳理完成,

离不开他们点滴融于其中的付出。在本书面世之时，谨表示真诚的感激之情。

本书的研究成果是一个反思现实、批判现实、观照现实的结果，是对环境资源法的立法与实施的未来进行评定的产物。在本书中我们无意于构筑一种精美的理论框架或是至真至善的制度结构，而毋宁说是希望借此指出在小康社会背景下中国环境资源立法与实施的困境与出路。如果说本书能够引起共鸣或是争鸣甚或是激烈的碰撞，那么我们将深感欣慰，因为深刻批判与反思下提出的建言将为我们的环境资源法治提供懿言良策。果其如此，我们甚感欣慰。当然，受本人法学理论水平与实践经验的局限，书中存在疏漏之处在所难免，期盼法学界同仁与其他读者给予批评指正。

作 者

2011年3月

目 录

前言

导论	1
第一章 小康社会的时代背景、目标与关联阐释	7
第一节 小康社会的源与流之考证	7
第二节 全面建设小康社会的当下背景、目标与路径选择	23
第三节 全面建设小康社会与“两型”社会的关联阐释	52
第二章 小康社会的环境资源法制需求与制度因应	70
第一节 小康社会的环境资源法制需求	71
第二节 小康社会下环境资源法的价值关怀与规范理性	78
第三节 环境资源法对小康社会的制度因应	85
第三章 小康社会下资源立法的问题与变革	115
第一节 小康社会下资源立法的现状与评价	115
第二节 小康社会下资源立法变革的重点与目标	129
第三节 资源立法应对小康社会的创新途径	136
第四章 小康社会下环境保护立法的基础与导向	165
第一节 环境保护立法的现实与理论基础	165
第二节 小康社会下环境保护立法的现实与趋势	171
第三节 环境保护立法应对小康社会的宏观思路	181
第五章 小康社会下环境资源法律实施的障碍与完善	210
第一节 环境资源法律实施的基本原理	210
第二节 环境资源法律实施的弊病与成因	218
第三节 环境资源法律实施的完善思路	237
第四节 环境资源法律实施的突破：环境资源审判专门化	243
参考文献	256

导 论

环境资源问题是关乎中国乃至世界发展的前途与命运的重要问题。环境资源危机的日益严重化制约着中国经济发展的速度与水平。当前中国经济社会发展的重大制约问题表现在资源环境方面就是：一方面资源与环境压力日益加大，对可持续发展构成严重威胁；另一方面经济发展中资源浪费过于严重，资源利用率和经济效率低。鉴于此，在保障国家经济安全和良好环境的目标要求下破解资源环境危机就不可避免地成为当下中国发展的重要课题。这是由中国的基本国情决定的，是贯彻科学发展观的必然要求，是全面建设小康社会的具体体现。党的十七大报告将全面建设小康社会的目标体系由原来经济建设、政治建设、文化建设的“三位一体”拓展为包括社会建设的“四位一体”，还增加了生态文明建设，突出了生态文明即环境资源的保护与可持续发展，形成了包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明五个相互关联、相互作用的总体目标。这个目标体系的确立不仅将克服资源环境问题作为保障经济社会健康发展的重要手段，更将生态文明建设纳入社会发展的整体目标之中。破解资源环境危机的重要方面是完善环境资源立法与执法，唯其如此，才能将有关环境资源的开发利用、保护、管理等行为纳入规范化和程序化的轨道。因此，在全面建设小康社会的背景下加强环境资源立法和实施的研究，对缓解环境资源压力，转变经济发展方式，规范人类与环境资源有关的行为，保障环境资源法治的实现与国民经济持续快速健康的发展，具有重要的理论价值和实践指导意义。

—

全面建设小康社会是在新的社会发展背景下，立足于我国的基本国情提出的新的目标，是实现中华民族伟大复兴的重大战略抉择。随着我国小康社会的发展战略从基本小康过渡到全面建设小康阶段，在新的背景下结合我国所处的国内外的大形势，我国全面建设小康社会的战略已经形成了较为完善的目标体系。全面建设小康社会的目标体系是综合的、系统的，它是集宏观与微观、政治经济与文化、城市与农村、生态环境以及以人为本等方面全面发展的目标体系；是中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的目标体系；是与加快实现现代化相统一的目标体系；是包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明五个相互关联、相互作用的目标体系。全面建设小康社会目标体系中的生态文明目标，旨在通过合理方式基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长

方式、消费模式；形成较大规模的循环经济，实现可再生能源比重显著上升；主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善；在全社会牢固树立生态文明观念。

全面小康的实现关涉到人们生活的方方面面和社会发展的各个层次，是一项复杂而意义重大的系统工程，必须建立健全科学完善的导向机制，即在全面树立和落实科学发展观前提下，建立正确的主体意识、行为导向、利益导向和社会结构机制。通过观念导向机制和行为机制的塑造培育合格的全面建设小康社会的主体；通过利益诉求、利益平衡和利益冲突预警、利益调整机制的塑造培育健全的全面建设小康社会的核心内容；通过社会利益的分配与调整形成结构良好、利益平衡、整体稳定的社会层级结构，培育良好的全面建设小康社会的基础。

全面建设小康社会的生态文明目标在强调将“生态文明观念在全社会牢固树立”的同时，要求必须“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”。通过“资源节约型、环境友好型”社会的建设在全社会形成有利于环境的生产方式、生活方式和消费方式，建立人与自然的良性互动关系，构建经济社会环境协调发展的社会体系。促进人与自然、自然与社会之间和谐的文明形态的形成，致力于构建一个以环境资源承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续社会经济文化政策为手段的社会形态。因此，可以说全面建设小康社会的生态文明目标与建设两型社会存在密切的关联性。申言之，我们认为，全面建设小康社会的生态文明目标是资源节约型、环境友好型社会的价值基础、价值原则、价值标准和价值目标。因而，在全面建设小康社会背景下，针对环境与资源方面的立法和实施的研究必须专注于两型社会建设，并分别对资源和环境法治建设提出具体要求和标准。两型社会建设所提出的环境目标与资源目标在法律属性上与环境资源法的目标具有一致性，体现为：共同的理念指导、共同的目标内容、共同的利益焦点和共同的文明内核。因而，环境资源法对两型社会建设的功能优势也将表现在全面建设小康社会的具体进程中。

二

生态文明目标的实现依赖于公民环境意识的提升和自觉的环境保护行为，依赖于社会经济发展方式的合理化和社会结构的优化，当然最重要的是依赖于环境资源法治的培育和发展。环境资源法治发展的核心是持续地关注环境资源法的基础并积极构建适合于生态文明社会的可持续发展法律体系，反思环境资源法的病症所在，在批判的基础上建构环境资源法治的制度基础。因为，在现代社会，法律不可避免的已经成为了社会控制的主要手段。然而，纵观我国目前的环境资源

法,我们发现:从改革开放以来,中国十分重视运用法律手段来调整 and 解决环境资源开发利用、管理和保护过程中发生的各种社会关系,初步形成了以包括《环境保护法》、《森林法》、《土地管理法》、《水法》、《水土保持法》、《矿产资源法》、《煤炭法》、《节约能源法》、《野生动物保护法》、《草原法》、《渔业法》以及包括针对各类环境要素的污染防治法在内的资源环境法群,加上国务院制定的近百部行政法规和地方人大制定的地方性法规,以及国务院有关部、委、局制定的部门规章,我国关于环境资源的立法可以说类型齐全,制度相对完备,基本做到了有法可依,为环境污染的管控和治理以及规制各类资源开发利用、管理、保护过程中发生的利益关系提供了制度保障。但是,不可否认我们的环境资源法法群体体系仍然存在诸多弊病,主要表现在价值追求、伦理基础、结构体系和具体制度等各个方面。

就资源法体系而言,首先,资源法缺乏对法的基本价值的追求,公平与效率、和谐与安全的统一性不足;其次,对资源权属的分配和资源开发利用过程中的资源配置不符合经济规律和市场经济的需要,在保证中国资源政府供给实现的同时,严重阻碍了中国资源市场的发育,成为中国资源浪费和破坏的制度依据;最后,资源法律体系内法律制度和行为规范的配置存在失衡和空白,致使资源法律对资源的开发利用、管理和保护缺乏力度等。依此,我们认为在建设资源节约型社会背景下的资源法变革的重点首先应当是将可持续发展树立为资源法法群体体系的基本理念;其次是赋予资源法以一以贯之的基本价值目标,使资源法的现实功能符合法律合目的性的要求;再次是检视并完善资源法的基本原则和基本制度以此理顺人们在自然资源的开发、利用、保护、管理、培育等过程中形成的各种法律关系;最后是要梳理、协调各自然资源法律之间的关系,消解法律体系内部的冲突和抵触,降低立法和施行的成本,使得各项自然资源的法律在运作过程中更富效率,在此我们提出了建构自然资源基本法的基本方案以及相应的范畴应如何界定。这些变革的主要目标是树立符合现时代需要的发展观和资源价值观、构建完整的资源法律体系、设置完善的资源法律制度、安排合理的资源法律基本原则以及确立正确的资源法的基本价值。

就环境保护法体系而言,我们目前的环境保护法的缺陷主要表现在基本法的功能与实效不足,基本制度缺失与运作不良,以及作为其哲学基础的“人类中心主义”的谬误,因此在环境生态危机愈来愈严重的现状下,环境保护法的发展要求环境伦理与社会利益观念得以转变,同时走出人类中心主义的误区走向人与自然和谐和现代人类中心主义的哲学范式。我们认为,由于哲学的否定性与革命性品格,我们还必须以“挑剔”的目光、“苛刻”的态度对其加以批判与审视,在秉承探寻环境保护法的哲学基础上积极求索,并于适当处予以反拨。这样做既给予了环境伦理学作为哲学的应有的尊重,也可能为我们继续研究和探讨环境伦理

学建构了共同的话语平台。恰当的哲学基础上的环境保护法重构或曰完善应当在理念、原则、制度各个层面展开。深化并确立和谐发展、综合防治、民主参与、主体责任以及协同调整等基本原则，从发展方向的指引、预防及治理污染的方式乃至民主参与、协同合作等方面对环境保护及环境法制的建设做出全局性的、根本性指导。更为关键的是提升《环境保护法》的基本法地位和基本功能，确立其一元立法目的，亦即以“保护环境，维护生态平衡”为唯一的根本目的。另外，就环境基本法的具体制度而言，除现有制度外还应深化发展出包括循环经济制度、环境税收制度、公众参与制度、生态补偿制度、政府责任制度在内的基本制度以适应环境发展的需要。

当然，全面建设小康社会下环境资源法的变革与创新应当是一个从哲学基础到理念到原则最后渗透到制度的系统工程。哲学基础的转变将为环境资源法的发展提供世界观和方法论指导，而具体原则、制度的改良与创建则需我们汲取现有经验和教训并予以细致、逐步的铺展。在这样的发展过程中，我们更多的是需要理性的批判和批判的理性。这是一个知识积淀的过程，更是一个法治积淀的过程。

三

良好的环境资源法制度是实现法治的前提和基础。但是，法律的生命在于有效的实施，环境资源法治是一个融立法、执法、司法、监督于一体的运作过程。解决环境资源问题的一个关键就在于能否在健全环境资源法律的基础上有效地实施环境资源法律。因此，从现实意义上讲，迫切需要论证与确立全面建设小康社会对环境资源法律实施的现实需求，全面审视环境资源法律实施中存在的问题与不足，以解决中国全面建设小康社会、发展环境友好型和资源节约型社会中的理论认识与实施保障问题。

通过对环境资源法律实施现状的观察，我们发现，环境资源法律实施存在诸多问题。有法不依、执法不严、违法不究已成常态，环境资源监管中的政出多门使权力实行陷入混乱或僵局，环境资源司法薄弱等都困扰着环境资源法治的实现。究其缘由大体集中于这样几点：一是环境资源立法不足；二是环境资源法实施的常规评价机制尚未确立；三是环境利益与经济利益观念存在冲突；四是执法过程中的权力体系混乱、缺少权力和权利的监督、地方性差异比较明显；五是环境案件的可诉性不强；六是公民、企业守法意识不足；七是环境资源法律实施的监督力度不足。有鉴于此，我们认为在环境资源法律实施过程中应当健全环境资源立法，同时规范环境资源立法程序以确保环境资源立法程序的正当性与合理性，严肃环境资源执法，申言之，明确执法主体，提高执法水平，强化环境资源执法部门机制改革，协调环境资源执法关系，建立和完善执法程序保障制度等；

公正环境资源司法，即改革司法体制以确保司法独立，提高司法人员环境保护与资源节约意识，建立和完善司法程序制度，强化司法监督机制以惩治司法腐败；严格环境资源守法；完善环境资源法律监督，改革司法体制以确保司法独立，提高司法人员环境保护与资源节约意识，建立和完善司法程序制度，强化司法监督机制以惩治司法腐败。同时通过改变地方政府的政绩考核标准、建立环境资源法律实施的评价制度、推行环境资源法制教育制度等措施，推进环境资源法律实施的实效性。

四

在本书中，我们以理论分析和调查研究相结合为基础，主要运用比较方法、案例分析方法和历史方法。比较方法是通过对国外环境资源法律的比较研究，来探索环境资源法的发展规律。案例分析方法就是通过典型案例进行研究，从中探讨法理，从社会生活中吸取法学理论营养，从而推动环境资源法学的发展。这种方法也可以说是理论联系实际这一最基本研究方法的具体应用。历史方法是指对环境资源法律现象进行历史考察，主要是对环境资源立法和实施实践的历史演进、环境资源法学理论的嬗变进行历史的考察，探求其在不同历史时期的发展网络，寻找环境资源法学的发展规律。

我国经济社会发展面临着资源短缺与环境恶化的巨大挑战，迫切需要论证与确立全面建设小康社会的新的立法思维和法律保障机制，全面审视已有的法律体系特别是环境资源法律体系存在的问题与不足，以解决中国全面建设小康社会、发展环境友好型社会和资源节约型社会中的理论认识与实施保障问题，并推进我国环境资源法学理论研究，落实可持续发展观在实践中的运用，从根本上保障全面实现小康社会目标的实现，具有填补空白的理论价值和重大的现实意义。本书的创新之处在于：一是在全面建设小康社会背景下前瞻研究和提出环境资源立法与实施的主要问题；二是以建设小康社会为目标统率环境保护立法和资源综合利用立法，使其协调发展、良性互动，使我国环境资源立法具有全局的规划性和前瞻性，避免立法冲突，发挥立法的整体功能；三是从我国环境资源法实施的现实障碍出发，提出相关的对策，为新形势下我国环境资源一体化下执法机制的建立和完善提供理论依据。四是结合我国经济发展现状和法律制度，结合多学科的知识进行综合研究，指出了环境资源法发展的哲学根基与发展方法，在研究方法上具有理论和创新意义。

当然本书的难点也十分突出：首先是全面建设小康社会目标与我国环境资源立法改进的相互关系；其次是环境资源立法和实施的新理念分析和建立；再次是如何阐释小康社会背景下我国环境资源保护立法的主要内容；最后是小康社会背景下我国环境资源保护立法与实施的难点及对策。这些对研究者知识储备的广度

和深度都是一个巨大的挑战，不难发现，仅仅熟悉某一学科的知识是很难深入展开研究工作的。

本书的结尾，我们附上了以重庆为例建构环境资源法制的研究成果，希望借此充实本书的主要内容，同时辅以材料证明之。这表明我们对现实的高度关注，更为重要的是这是将理论应用于实践的一种尝试和探索。

第一章 小康社会的时代背景、目标与关联阐释

全面建设小康社会是立足于我国的基本国情提出的重大国策，是实现现代化建设第三步战略目标承上启下的关键性发展阶段，是实现中华民族伟大复兴的重大战略抉择。全面实现小康必须在科学发展观的指导下，从经济增长、社会进步和生态安全的协调出发，保持国民经济持续、快速、健康发展，不断提高人民生活水平，保护生态环境，促进资源的节约与循环利用，基本实现工业化和城市化，最终实现人的全面发展、社会和谐、人和自然的和谐。但我国目前正处于工业化和城市化的中期，资源消耗强度和环境污染压力都在逐步加大，经济社会发展面临着环境恶化与资源短缺的巨大挑战。因此，在当前的背景下必须认真分析小康社会建设的渊源与基本内容，全面审视其目标体系与战略需求，从而为全面小康社会的建设以及资源节约型、环境友好型社会的发展确立新的立法思维与法律保障机制奠定良好的基础，从根本上保障我国全面建设小康社会目标的实现。

第一节 小康社会的源与流之考证

小康社会的概念具有深厚的文化底蕴和丰富的内涵。新中国成立以来，我国在社会发展与经济定位方面经历过追求高度现代化的“大同”时代，表现为 20 世纪 50 年代的“赶英超美”；改革开放以来，我国以发展生产力为核心，提出了“鼓励一部分人先富起来，先富带动后富，最后达到共同富裕”的口号，开始了我国逐步实现小康的历程。我国追求小康社会的发展历程大致来讲应该包括两个阶段：第一是基本小康阶段，这一阶段包括了我国小康社会的基本理想阶段，邓小平同志设计的小康社会发展阶段；第二是全面小康阶段，这一阶段是十六大所规划的，是小康社会的全面实现。应该说这两个阶段是既相互区别又相互联系的，它是我国小康社会建设过程必经的两个阶段。

一、小康社会思想的历史考量

小康是一个充满传统文化色彩的概念，也是一个典型的中国化概念。《辞海》认为小康有两个含义：一谓经济比较宽裕；一谓儒家所说的比大同理想较低级的社会。^①“小康”一词最早出自距今有 2 500 多年的《诗经·大雅·民劳》：“民亦

^① 《辞海》，上海辞书出版社，2000 年，第 3174 页。

劳止，汔可小康。惠此中国，以绥四方”。^① 其意为：百姓辛劳困苦难当，只求能稍稍得安康，因此应当加惠这些人，使之作出榜样而安抚四方。这里的小康实际上就是指古代自然经济条件下比较宽裕的、自给自足的生活状态。此后据成书于西汉的《礼记·礼运》载，孔子用“大同”、“小康”来表达社会理想，并对大同、小康进行了较为详细的论述。在《礼记·礼运》的篇首语中，关于大同是这样描述的：“大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦，故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养。男有分，女有归。货，恶其弃于地也，不必藏于己；力，恶其不出于身也，不必为己。是故，谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户而不闭，是谓大同。”而关于小康的描述则是：“今大道既隐，天下为家，各亲其亲，各子其子。货力为己。大人世及以为礼，城郭沟池以为固，礼义以为纪；以正君臣，以睦兄弟，以和夫妇，以设制度，以立田里，以贤勇智，以功为己。故谋用是作，而兵由此起。禹汤文武成王周公，由此其选也。此六君子者，未有不谨于礼者也。以著其义，以考其信，著有过，刑仁讲让，示民有常。如有不由此者，在执者去，众以为殃，是谓小康。”这应该也是历史上首次详细地对大同、小康进行阐释，儒家也开始将大同作为其追求的社会理想模式，但是仍然将小康作为一个现实的目标。在《孟子·尽心上》中，孟子在王道理想中描绘了一个农户小康生活：“五亩之宅，树墙下以桑，匹妇蚕之，则老者足以衣帛矣。五母鸡，二母彘，无失其时，老者足以无失肉矣。百亩之田，匹夫耕之，八口之家，足以无饥矣。七十者衣帛食肉，黎民不饥不寒。”这可以理解为虽不言富，但温饱问题已经解决，是为小康水平。^② 宋代洪迈在《夷坚甲志·五郎君》中以“然久困于穷，冀以小康”来表达对脱贫奔小康的期盼。^③ 近代以来，洪秀全、康有为、孙中山等革命先驱们也都受到了这种理想的深刻影响。

从上面关于小康的历史资料考证来看，我国古代的思想家们对小康社会的理想进行过很多设计，并赋予了它很多思想内涵。实质上，小康暗含着两层含义：第一层实际上就是普通老百姓的理想生活水平，所谓“汔可小康”，也就是一种介于温饱与富裕之间的状态，不一定大富大贵，生活富足即可。作为一种生活理想，小康在我国历朝历代民间贫困农民间产生了深刻的影响，有着经久不息的魅力。第二层含义实际上就是如同孔子所说的大同、小康的理想社会模式。在这里小康是一种比大同社会稍微低级的社会理想，从普通民众的生活理想发展成为一种社会理想。《礼记·礼运》描述的大同社会是天下为公的理想社会，是一种假

① 《诗经》，远方出版社，2004年，第134页。

② 乌东峰：“论中国小康社会”，《求索》，2002年，第6期。

③ 《辞海》，上海辞书出版社，2000年，第3174页。

托远古宣扬的一种美好的，很难实现的社会理想；而小康社会虽然比大同社会低级，但却是更容易实现也是更为现实的社会理想。实际上，古代社会所说的小康社会只不过是一种建立在落后生产力和封建私有制基础上自给自足的小农社会，但它反映了长期处于贫困状态的普通百姓对衣食无忧生活的向往。^①对历朝历代广大贫苦农民来说，“大同”只是美好而无法实现的梦想，过上小康日子，能维持中等生活水准才是他们现实可行的奋斗目标。所以，从古至今几千年来，“小康”、“小康生活”等词汇在民间广泛流传。可以说，小康社会的理想在我国民间一直具有深远的影响，也一直为人们所津津乐道，有着广泛的社会基础和深厚的文化底蕴，这为我国当下小康社会的提出与发展提供了深刻的思想渊源。

二、现代小康社会的发轫

在传统小康文化的深远影响下，中国人民一直把小康、大同作为理想社会孜孜以求，并在革命先驱们的实践中得以体现和发展。新中国成立以后，党和国家第一代领导人为尽快实现中国的富强，逐步提出了“四个现代化”的奋斗目标和“两步走”的战略构想。但是我国当时的生产力发展水平和世界现代化发展的规律决定了我国不可能在短期内实现这一奋斗目标。作为中国改革开放的总设计师，邓小平同志立足于中国发展的实际，在 20 世纪 70 年代末继承并创设发展了小康社会的概念和内涵，“小康”这个概念也由此被赋予了新的时代内容。小康社会的形成发展是与经济发展和物质生活的富裕程度紧密联系在一起的，总体来说人类社会生活发展主要应该包括三个阶段，即贫困落后阶段、小康社会阶段以及发达富裕阶段（图 1-1）。

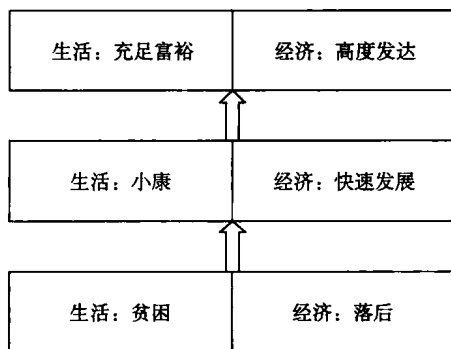


图 1-1 人类社会生活发展阶段图示

（一）小康社会的提出

20 世纪 70 年代末邓小平同志复出，经历多次政治磨难的他对中国的发展有更深刻的认识。复出之后的一系列外交出访活动，也使他清楚地认识到了中国与世界现代化的巨大差距，深感中国发展的紧迫性。针对我国 20 世纪末要达到的现代化水平问题，邓小平同志一直强调搞建设要适合中国的实际情况，走出一条中国式的现代化道路。1979 年 3 月 21 日，邓小平在会见英国客人时

^① 李忠杰：“全面建设小康社会：一个中国式的概念”，《瞭望新闻周刊》，2002 年，第 41 期。

第一次使用了“中国式的四个现代化”概念。他说：“我们定的目标是在本世纪末实现四个现代化。我们的概念与西方不同，我姑且用个新说法，叫做中国式的四个现代化。现在我们的技术水平还是你们五十年代的水平。如果本世纪末能达到你们七十年代的水平，就很了不起。就是达到这个水平，也还要做许多努力”。1979年10月在中共省、市、自治区委员会第一书记座谈会上，邓小平正式把20世纪末实现四个现代化的标准降低为中国式的现代化。^① 他根据我国国情实事求是提出的中国式的现代化，使得我国经济发展战略得到根本性调整。

1979年12月，邓小平同志根据我国经济发展的实际情况，第一次提出了“小康”概念以及在20世纪末我国达到“小康社会”的构想。12月6日，日本首相大平正芳访问北京。邓小平在人民大会堂会见大平正芳时，大平正芳询问：“中国现代化的宏伟蓝图到底是什么样子的？”邓小平沉思了大约一分钟的时间，才缓缓地说道：“我们要实现的四个现代化，是中国式的四个现代化。我们的四个现代化的概念，不是像你们那样的现代化的概念，而是‘小康之家’。到本世纪末，我国的四个现代化得到了一定程度上的实现，但我们的国民生产总值人均水平也还是很低的。要达到第三世界中比较富裕一点的国家的水平，比如国民生产总值人均一千美元，也还得付出很大的努力。就算达到那样的水平，同西方来比，也还是落后的。所以，我只能说，中国到那时也还是一个小康的状态”。^② 同年12月29日，邓小平在会见新加坡政府代表团时又重申了这一设想。他说：“所谓四个现代化，只能搞个‘小康之家’，比如说国民生产总值人均一千美元。即使我们的经济指标超过所有国家，人均收入仍不会很大。总之，既要有雄心壮志，又要脚踏实地。”我们看到，这一时期邓小平同志开始使用“小康”这一概念，以后又多次使用这一概念，当然在提法上不尽相同，如小康之家、小康的中国、小康社会、小康生活等，但其实质意义是一致的。邓小平经过长时期的思考和探索，将我国现代化建设的战略目标加以量化、形象化。从此，中国现代化建设到20世纪末的发展目标一直都是定位于“小康”。

（二）小康社会的内涵发展

自1979年12月邓小平同志提出小康这一中国式现代化目标开始，小康社会理论逐步发展和充实，成为一个完整的指导体系。“小康”这一古老的话语，在现代条件下被邓小平灵活地加以改造和运用，赋予其马克思主义的科学内

① 《邓小平文选》（第2卷），人民出版社，1994年，第194页。

② 《邓小平文选》（第2卷），人民出版社，1994年，第237页。

涵，从而成为了建设有中国特色社会主义理论中的一个十分重要的概念。^①邓小平所讲的小康社会发端于对我国本世纪末实现四个现代化的现实思考，脱胎于中国式的现代化这一新目标，包含着丰富的内涵和各方面的具体要求。

第一，小康社会是一个社会生产力不断发展，人均国民生产总值和人民生活水平不断提高，国家的综合国力特别是经济实力将会显著增强的社会发展阶段。1980年1月邓小平提出“两步走”战略部署，认为1980年是决定性的，把基础搞好加上下一个10年，在今后20年内实现中国式的现代化。^②确定两步走的战略部署，前10年主要是打好基础，积蓄力量创造条件，后10年要进入一个新的经济振兴时期，力争在本世纪末使全国工农业的年总产值翻两番，使人民的物质文化生活可以达到小康水平。^③1984年3月提出了“小康社会”论，初步界定了小康社会的内涵，即“翻两番，国民生产总值人均达到800美元，就是到本世纪末在中国建立一个小康社会，也叫做中国式的现代化”。^④另外，邓小平还把小康与“三步走”的发展战略联系起来，1987年在会见西班牙客人时，做了全面的阐述：“我们原定的目标是，第一步在八十年代翻一番，以1980年为基数，当时国民生产总值人均250美元，翻一番达到500美元。第二步是在20世纪末，再翻一番，人均达到1000美元，实现这个目标意味着我们进入小康社会，把贫困的中国变成小康的中国。那时国民生产总值超过一万亿美元，虽然人均数还很低，但是国家的力量有很大增加。我们制定的目标更重要的还是第三步，在下世纪用30到50年再翻两番，大体上达到人均4000美元。做到这一步，中国就达到中等发达的水平”。^⑤在这一构想中，实现第二步目标实际上就是把贫困的中国变成小康的中国。可以说，小康社会的重中之重在于经济的持续发展，人民生活水平的持续提高。

第二，小康社会是一个系统的、具有丰富内涵的社会小康，而不仅仅包含经济小康。小康社会是一个科学和教育投入有较多增加，精神文明建设将有大变化的发展阶段。1983年春，邓小平在江苏、浙江、上海视察时，把原来的经济小康概念扩大到更为宽泛的社会小康概念。不仅关注经济大发展，关注人民吃穿用以及住房问题，而且还关注人口流动和劳动力转移问题，就业问题，农村问题，教育、文化、体育以及其他公共福利事业问题，还有精神文明建设

① 李忠杰：“全面建设小康社会：一个中国式的概念”，《瞭望新闻周刊》，2002年，第41期。

② 《邓小平文选》（第2卷），人民出版社，1994年，第241页。

③ 胡耀邦：“全面开创社会主义现代化建设的新局面：胡耀邦在中国共产党第十二次全国代表大会上的报告”，中国共产党历次全国代表大会数据库：<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64565/65448/4526430.html>，2007年4月26日。

④ 《邓小平文选》（第3卷），人民出版社，1994年，第54页。

⑤ 《邓小平文选》（第3卷），人民出版社，1994年，第226页。