

庆祝新中国成立70周年
当代中国发展的逻辑系列丛书

The Logic of
Ecological Development
in Contemporary China

当代中国生态发展 的 逻辑

包存宽 著

庆祝新中国成立70周年
当代中国发展的逻辑系列丛书

The Logic of

Ecological Development

in Contemporary China

当代中国生态发展 的 逻辑

包存宽 著

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国生态发展的逻辑/包存宽著. —上海:

上海人民出版社, 2019

(庆祝新中国成立 70 周年·当代中国发展的逻辑系列丛书)

ISBN 978-7-208-16219-8

I. ①当… II. ①包… III. ①生态环境建设-研究-中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 287188 号

责任编辑 熊捷

封面设计 谢定莹

庆祝新中国成立 70 周年·当代中国发展的逻辑系列丛书

当代中国生态发展的逻辑

包存宽 著

出版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发行 上海人民出版社发行中心
印刷 上海商务联西印刷有限公司
开本 787×1092 1/16
印张 16.75
插页 4
字数 179,000
版次 2019 年 12 月第 1 版
印次 2019 年 12 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-16219-8/D·3527
定价 68.00 元

上海市社会科学界联合会
上海市哲学社会科学学术话语体系建设办公室
上海市哲学社会科学规划办公室

策划资助出版

丛书编委会

主 任：徐 炯

副主任：权 衡 解 超

成 员：李安方 金 红 俞厚未 王 龙

总序

英国皇家科学院院士、著名中国科学技术史专家李约瑟博士从 1954 年开始，在英国剑桥大学出版社陆续出版了多卷本巨著《中国科学技术史》，轰动了国际学术界，影响深远。在这一皇皇巨著中，李约瑟博士提出了著名的“李约瑟之问”：在从公元前一世纪到公元十六世纪的长达 1700 年的时段里，古代中国在科学技术领域长期领先同期的西方社会，可为何从公元十七世纪起，却开始落后于现代西方国家？“李约瑟之问”一出，迅即成为一大学术热点。人们纷纷从农耕社会、皇权政治、官僚制度、科举制度、教育制度、经济制度、阶层划分、价值评判、经验科学、科学方法等多方面进行解读，莫衷一是。

与之相映成趣的是，1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立之后，经过七十年的艰苦奋斗和不断探索，尤其是 1978 年 12 月党的十一届三中全会以来，在中国共产党的领导下，中国社会面貌发生了翻天覆地的巨变，不仅创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹，而且开辟了崭新的中国特色社会主义道路，并正在形成和开创人类文明发展的新形态，为人类社会的发展提供了独具特色和持久魅力的“中国之

治”理想图景。

“中国之治”理想图景内蕴的当代中国发展奥秘，归结为相互联系又一体化贯通于当代中国社会主义现代化进程的三大“要素”所构成的“时代之问”：一是中国共产党为什么“能”，二是马克思主义为什么“行”，三是中国特色社会主义为什么“好”。

国内外学术界就如何系统总结和科学回答创造“中国之治”理想图景的“时代之问”，从不同的视角进行了各种有益的探索，比如从中国共产党的领导和社会主义制度优势、国家治理体系和治理能力现代化、社会主义市场经济制度、民主集中制、干部制度、决策-执行高效互动关系、政府-市场-社会关系、央地关系等，提出了许多有见解、有深度、有价值的理论框架和分析模式，对于深入理解“中国之治”的奥秘，形成具有普遍解释力的知识体系与话语体系，起到了积极的促进作用。

为深入推进“在回答‘时代之问’中探寻‘中国之治’的奥秘”这一时代课题的研究，上海市社会科学界联合会、上海市哲学社会科学学术话语体系建设办公室在中共上海市委宣传部的领导下，在上海市哲学社会科学规划办公室的支持下，在2018年底系统策划了“庆祝新中国成立70周年·当代中国发展的逻辑系列丛书”研究计划，邀请上海社科理论界相关研究领域有丰富前期研究成果，并具有宏观历史视野和深厚实践经验的中青年专家学者，进行专门研究。

出版这套“当代中国发展的逻辑”系列丛书，其目的在于全面系统总结中国共产党从1949年建立新中国后在政治、经济、社会、文化、生态五大发展领域所创造的制度性原理、所形成的运作机制、所体现的价值追求、所型构的内在逻辑、所贡献的人类文明成果等具有普遍意义的

经验，对建构关于当代中国发展的知识解释体系、制度解释体系、话语解释体系做出阶段性的努力，并成为向新中国成立70周年献礼的具有重要学术价值、现实意义和国际影响力的研究成果。

习近平总书记指出：“社会大变革的时代，一定是哲学社会科学大发展的时代。当代中国正经历着我国历史上最为广泛而深刻的社会变革，也正在进行着人类历史上最为宏大而独特的实践创新。这种前无古人的伟大实践，必将给理论创造、学术繁荣提供强大动力和广阔空间。这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代，这是一个需要思想而且一定能够产生思想的时代。”国家和上海70年的伟大实践和光辉历程，凝结着一系列重要经验、价值指向、制度建构、文明成果，这些是我们构建中国特色哲学社会科学学术话语体系取之不竭的创造源泉和思想养料。

新中国70年的历史是马克思主义中国化和社会主义实践发展的历史，是中国特色社会主义国家制度和国家治理体系形成和发展的历史。在革命、建设、改革的实践中，中国共产党大力推进马克思主义中国化，先后形成了毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观等重大理论创新成果，指引我们夺取一个又一个伟大胜利。进入新时代，党的十九大和十三届全国人大一次会议分别把习近平新时代中国特色社会主义思想庄严地写入党章，载入宪法，这一马克思主义中国化最新成果的产生，实现了党和国家指导思想的与时俱进，谱写了马克思主义的新篇章。新中国70年的历史就是一部马克思主义中国化的发展史；一部中国共产党将马克思主义基本原理同中国革命、建设、改革实践相结合，不断形成新理论，开创新境界，指导新实践的历史；一部中国共产党团结带领中国人民创造性地运用马克思主义中国化学说，深刻总结

国内外正反两方面经验，不断探索实践，不断改革创新，建立全新国家制度和治理体系的历史。

上海社科理论界要在系统总结新中国 70 年历史的基础上，整体性推进当代中国马克思主义特别是习近平新时代中国特色社会主义思想的研究。马克思主义是我们立党立国的根本指导思想，是党和人民事业不断发展的参天大树之根本。纵观新中国走过的 70 年不平凡道路，当代中国马克思主义始终能够在关键时期面对事关前途命运的关键问题，从理论和实践上给出科学的解答，为党和国家事业发展不断开辟出新局面、新境界。中华民族的伟大复兴是中国思想的壮丽重生，当代中国马克思主义的研究，特别是对习近平新时代中国特色社会主义思想这一马克思主义中国化最新成果的研究，要有大历史观，要在系统总结新中国 70 年历史乃至中国共产党百年历史的基础上，在古今中西的宏大历史格局中着力开展整体性、贯通性研究，充分展现中国化马克思主义的强大真理力量、独特思想魅力和巨大实践伟力。

上海社科理论界要着力加强党的十九届四中全会精神的研究阐释，把制度理论研究作为理论界一项长期战略课题，推出更多的成果；要围绕全会提出的重大思想观点、重大制度安排、重大工作部署，开展多学科深入研究，提供坚实的学理支撑；要紧密结合习近平总书记关于坚持和完善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的重要论述，结合党的十八大以来我国国家制度和国家治理实践取得的重大成果，结合落实中央交给上海的重大战略任务，谋划和推动上海长远发展，加强研究选题策划，提高研究阐释质量；要紧密结合新中国 70 年的历史研究，着力讲清楚 70 年历史性变革中蕴含的制度逻辑，讲明白 70

年历史性成就背后的制度优势，推出更多有思想深度，有理论水准的研究成果，切实体现上海社科理论界在学习贯彻党的十九届四中全会精神上应有的担当。

值此“当代中国发展的逻辑”系列丛书付梓之际，谨向为此套系列丛书的顺利出版提供各种支持和贡献的朋友们，致以最诚挚的谢意：“当代中国发展的逻辑”系列丛书的主要作者唐亚林、孟捷、荣跃明、马西恒、包存宽等，上海市社会科学界联合会科研处，中共上海市委宣传部理论处，上海市哲学社会科学规划办公室，上海人民出版社王为松、周峥、鲍静及诸位审稿人。正是他们辛苦的组织、研究、撰稿，以及跟踪、审校、编辑，才有了本丛书的成功面世！

70年在漫长的人类历史上，只能是弹指一挥间。然而，中国共产党带领中国人民筚路蓝缕，砥砺奋进的70年伟大历程，值得上海广大社科工作者持之以恒，不懈探究其深刻的运行逻辑和发展规律。我们期待此套“当代中国发展的逻辑”系列丛书，既成为上海社科理论界庆祝新中国成立70周年推出的具有学术价值、实践价值和传播价值的高质量学术成果，又成为2021年庆祝中国共产党成立100周年的系统性、前瞻性、战略性和启发性的献礼之作。

是为序。

徐 炯

中共上海市委宣传部副部长

目 录

导论	以“生态文明”给“发展”立规矩	1
	一、理解生态文明的两个角度	2
	二、须以“生态文明”给“发展”立规矩	4
	三、关键是处理好发展与保护的关系	13
第一章	中国生态发展历程：基于五年规划（计划）的解析	23
	一、1949—1978年：实现中国“站起来”， 酝酿并开启现代环保	26
	二、1979—2012年：实现中国“富起来”， 面临资源环境生态危机	36
	三、十八大以来：实现中国“强起来”， 建设生态文明和美丽中国	43
	四、中国生态发展的历史性成就和经验教训	50
第二章	制度力量：以生态规则“约束”不当的发展行为	53
	一、制度体制改革的逻辑起点——违背生态 规律的制度性因素	54

(一) 投资驱动型增长下中国资源能源消耗量大增	56
(二) 低端经济格局下的环境污染和生态破坏	
普遍性长期存在	57
(三) 与生态发展相悖的政绩考核与财税体制	59
(四) 生态环境治理的制度性缺陷	62
二、良法善治——用制度保护生态环境	65
(一) 最严格的制度、最严密的法治	67
(二) 以法律打赢打好污染防治攻坚战	70
(三) 制度、体制与机制良性互动以形成制度合力	74
(四) 治本有道与治标有效	77
三、刚柔相济——政策的柔性和法制的刚性	78
(一) “一刀切”反映出地方尤其是基层环境	
治理能力与责任同“错位”	79
(二) 没有差异化就没有政策	81
(三) 治理散乱污，须多管齐下、协同治理	83
四、绩效考核——用好生态发展的指挥棒	89
(一) 用好生态发展的指挥棒	89
(二) 重构政绩考核“四要素”	95
第三章 运行机制：以生态需要“协调”发展主体的关系	100
一、党的主张—国家意志—政府实施的重大决策机制	101
二、政府、企业与公众共建共治共享机制	103
(一) 政府、企业与公众的关系与角色	104

(二) 政府对企业实施自上而下监管的尴尬	106
(三) 以公众开放日重建公众对企业的信任	107
(四) 实现党和政府的群众路线与制度化的 公众参与的良性互动	109
三、中央和地方互动的“传导—反馈”机制	116
(一) 从中央到地方的传导机制——监管与考核	117
(二) 基层政府由监管者转向服务者	122
(三) 顶层设计与地方试验	124
四、区域合作治理机制	131
五、机构改革——为生态发展提供组织保障	137
第四章 价值追求：以生态价值“引领”发展回归本质	140
一、生态危机的背后是价值危机	141
二、人与自然和谐共生	144
(一) 建设生态文明“荒野”不可缺位	144
(二) 郊野公园的关键在于“野趣”	146
(三) 以国家公园为抓手，完善自然保护地管理体制	148
三、满足人民群众对优美环境的需要	152
(一) 生存和生态并不是“单选题”	153
(二) 调侃雾霾是迫切要求改善环境质量的民意	155
(三) 良好生态环境是全民健康基石	160
(四) 优美生态环境承载着人民群众的幸福	163
四、基于提升人力资本实现“以人为本”的高质量发展	167

第五章 现代化逻辑：以规划的生态化实现高质量发展	171
一、“六个坚持”是生态发展的根本遵循	172
（一）人与自然和谐共生	172
（二）绿水青山就是金山银山	174
（三）良好生态环境是最普惠的民生福祉	175
（四）山水田林湖草是生命共同体	176
（五）用最严格制度最严密法治保护生态环境	177
（六）共谋全球生态文明建设	177
二、规划的生态化是高质量发展的政策载体和实现路径	178
（一）中国规划制度体制及实践的问题	179
（二）规划体制变革和规划体系重构	183
（三）评价让规划回归其生态理性	187
（四）关于“十四五”规划的几点建议	189
三、以高质量的城镇化还乡村和自然以优美、 宁静、和谐	191
（一）实现高质量的城镇化	192
（二）推进美丽乡村建设	196
（三）恢复并保护好生态空间	201
第六章 全球贡献：人类命运共同体与清洁美丽世界	204
一、从跟随者到领跑者——污染治理和生态文明 建设中的中国角色	205

二、从强度减排到总量减排——应对全球气候	
变化的中国声音	207
三、“一带一路”——全球治理绿色化的中国力量	210
四、上海建设卓越世界城市——呈现美丽中国的颜值	216
第七章 结语：以习近平生态文明思想树立中国生态发展的信心	223
一、中国生态发展的道路自信	226
二、中国生态发展的理论自信	228
三、中国生态发展的制度自信	228
四、中国生态发展的文化自信	230
参考文献	232
后记	247

导论 以“生态文明”给“发展”立规矩

2019年3月，习近平会见文艺与社会学科界两会代表时指出，“要深刻解读新中国70年历史性变革中所蕴藏的内在逻辑，讲清楚历史性成就背后的中国特色社会主义道路、理论、制度、文化优势，更好用中国理论解读中国实践”^①。

我们党和国家历来高度重视生态环境保护。新中国成立70年来，党和国家自觉把经济社会发展同生态文明建设统筹起来。虽然“生态文明”于2007年才第一次正式出现在党代表大会报告中，却是从党和国家在新中国成立后倡导“植树造林、绿化祖国”和资源节约的“多快好省”建设社会主义、70年代初开启的中国环保事业、改革开放初期确立的“环境保护基本国策”和90年代后的可持续发展国家战略、21世纪以后的资源节约型和环境友好型社会和科学发展观等一步步走来的。

可以说，随着经济社会发展和实践深入，我们对中国特色社会主义

^① <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0305/c164113-30957926.html?spm=smpc.content.content.1.1551758708137>.

总体布局的认识不断深化，从当年的“两个文明”到“三位一体”“四位一体”，再到今天的“五位一体”（陈学群，2008；戴星翼，董骁，2014），这是重大理论和实践创新，更带来了发展理念和发展方式的深刻转变。建设生态文明，意味着党和国家在如何处理人与自然关系、发展与保护关系的问题上，最终提升到了文明的高度。要以习近平生态文明思想为指导，充分发挥党的领导和社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势，建构中国生态发展的制度体系、价值取向、运行机制、实施路径，加大力度推进生态文明建设、解决资源环境生态问题，坚决打好污染防治攻坚战，建设美丽中国，满足人民群众对美好生活、优美环境的需要，探索中国现代化发展的道路。

一、理解生态文明的两个角度

文明是与“野蛮”相对的，是人类社会不断进步发展的具体过程，是人们改造和保护世界所获得的对人类生存和发展有价值的物质成果、精神成果和生态成果的总和（邱耕田，1997；虞崇胜，2003A，2003B）。对生态文明的概念性界定有以下两个角度（郇庆治，2018）。

一个角度是从人类文明的高度，强调生态文明的“新文明”特质。比如认为生态文明是人类在工业文明时代面临生态危机后对人与自然关系进行反思而提出、形成与发展的一种文明形态，是人类迄今为止最高的一种文明形态（郭强，刘伟坤，2005），不只是对工业化现代文明的修补或添加（卢风，2013）。人类文明史，就是一部反映人与自然关系发展