

中国环境治理现代化历程 及其经济学逻辑

张友国

摘要: 环境治理现代化是实现美丽中国建设目标、推进国家治理体系和治理能力现代化的必由之路。中国环境治理现代化历程可划分为计划经济体制时期、社会主义市场经济体制建设时期以及进入中国特色社会主义新时代以来三个阶段。在不同时期,环境治理的战略定位、组织架构、政策体系也存在差异,并随着时间推移不断得以提升和优化,既具有延续性,又呈现出明显的阶段性特征。蕴含于中国环境治理中的经济思想就是不断中国化、时代化的马克思主义生态经济思想,而习近平生态文明思想正是这一思想的集大成者。不同的指导思想和巨大的国情差异,决定了中国环境治理的经济学逻辑与西方国家有着本质不同。未来,中国必须坚持以习近平生态文明思想为指引,持续不断推进环境治理现代化,继而坚强有力地推进人与自然和谐共生的中国式现代化。

关键词: 环境治理; 绿色发展; 中国式现代化; 习近平生态文明思想

作者简介: 张友国, 经济学博士, 中国社会科学院大学教授, 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所、中国社会科学院经济大数据与政策评估实验室研究员、博士生导师。

中图分类号: F205 文献标识码: A 文章编号: 1008 - 1569(2024)06 - 0113 - 15

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2024.06.012

环境治理现代化是实现中国式现代化的必由之路,中国过去几十年的环境治理现代化历程不仅生动展现了中国共产党领导全国人民在环境治理上的实践探索,也充分体现了中国共产党在环境治理领域不断推进马克思主义中国化、时代化的理论自觉和理论自信。所谓环境治理现代化,简而言之就是环境治理战略定位及环境治理体系和治理能力不断适应国家现代化要求的过程。党的二十大明确以中国式现代化推进中华民族伟大复兴是新时代新征程中国共产党的中心任务,而促进人与自然和谐共生是中国式现代化的本质要求。^①梳理中国环境治理的现代化历程,总结和提炼蕴含其中的理论特质,不仅有助于中国更好地按

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“2035年基本实现社会主义现代化的主要标志和重要指标研究”(项目编号:23ZDA026)。

^① 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第21、23-24页。

中国式现代化要求继续推进环境治理现代化,也有助于人们在环境治理中进一步坚定理论自信。揭示中国环境治理现代化历程背后的理论逻辑,是当前有关中国环境治理研究亟待突破的方向。虽然中国现代意义上的环境治理与西方发达国家同步,但从历史与现实来看,中国环境污染产生的特征与环境治理模式都与西方发达国家有着很大不同。在马克思主义的指导下,中国根据自身国情不断探索革新、总结经验,逐步形成了一套具有中国特色的环境治理模式。揭示中国环境治理现代化历程的理论实质,特别是阐明其与西方环境治理理论的差异,具有重要的学术价值。

近年来,环境治理现代化问题引起了学界关注。一些研究探讨了环境治理现代化的理论内涵与实现路径,^①重要环境制度(如中央环保督察制度)对于促进中国环境治理现代化的重要意义,^②环境治理体系中各种制度的协同,^③乡村环境治理的激活机制等问题。^④不过,从历史视角考察环境治理现代化演进过程,并对其背后的理论逻辑进行学理化阐释的研究较少,亟待加强。为此,本文拟探讨有关中国环境治理现代化历程的两个问题:一是不同经济发展阶段环境治理现代化演进态势,主要涉及其战略定位、组织领导机构、政策体系及总体水平;二是这一历程背后蕴含的经济学逻辑。参考已有研究并结合中国特色社会主义建设当前所处历史方位,^⑤本文将中国环境治理现代化历程划分为三个阶段,即计划经济体制时期、社会主义市场经济体制建设时期、中国特色社会主义新时代。

一、计划经济体制下的环境治理

新中国成立之初,环境治理就受到了重视。当时全国开展了大规模爱国卫生运动,使城乡人居环境大为改观,北京市对龙须沟的有效整治就是其中的典型案例。^⑥不过,中国比较正式的环境治理起步于20世纪70年代初,与世界范围内环境运动的兴起几乎同步。

(一) 环境治理成为国家基本战略

一是明确环境保护工作基本方针。1973年中国召开第一次全国环境保护会议,审议通过了中国第一个环境保护文件——《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》,提出各地区、各部门要在党委统一领导下贯彻执行“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”的环境保护工作方针。1979年中国颁发了《中华人民共和国环境保护法(试行)》,此后又陆续制定了《水污染防治法》等法律,为环境治理奠定了法律基础。从“六五”(1981年至1985年)开始,国民经济和社会发展五年计划也开始关注

① 孔凡斌、王苓、徐彩瑶等《中国生态环境治理体系和治理能力现代化:理论解析、实践评价与研究展望》,《管理学刊》2022年第5期。王红帅、董战峰《生态环境治理体系和治理能力现代化:内涵特征、推进思路和关键任务》,《改革》2023年第12期。

② 董兆鑫、王书明《中央环保督察的制度逻辑、反馈机制与中国式环境治理现代化——基于权力、责任与信息三维建构的解释框架》,《中国人口·资源与环境》2024年第3期。

③ 武龙、阎波、朱珉莹等《中国基层环境治理中的“链式协同”——基于S市工业园区的一项案例研究》,《管理世界》2024年第8期。

④ 苏毅清、覃思杰、舒全峰《制度路径融合激活农村生态环境治理集体行动的机制——基于嵌套制度体系分析框架》,《中国农村经济》2024年第7期。

⑤ 曲格平《中国环境保护四十年回顾及思考(回顾篇)》,《环境保护》2013年第10期。

⑥ 中共中央党史和文献研究院《中国共产党的一百年:社会主义革命和建设时期》,中共党史出版社2022年版,第399-400页。

环境治理问题。《中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划》提出要“加强环境保护,坚决制止环境污染的进一步发展,并使一些重点地区的环境状况有所改善”。这反映了政府部门已经注意到污染问题的严峻性,开始制定和实施加强环境治理的具体行动方案,但方案还缺乏系统性,目标也缺乏清晰性。

二是环境保护成为一项基本国策。1983年底中国召开第二次全国环境保护会议,将环境保护确定为一项基本国策,制定了“经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展,实现经济效益、社会效益、环境效益相统一”的指导方针,明确了“预防为主、防治结合”“谁污染谁治理”“强化环境管理”等三项原则。这次会议充分体现了自上而下、行政主导、统筹协调等环境治理的中国特色。

三是以环境治理促进经济与环境协调发展。党的十三大报告在论述经济发展战略时,提出要在推进经济建设的同时改善生态环境,强调把经济效益、社会效益和环境效益很好地结合起来。这标志着党中央判断快速推进的经济建设已经对生态环境产生了不良影响,但对两者关系的认识主要局限于两者之间的冲突性,还没有明确化解两者冲突的策略,对两者之间的内在统一性的认识不够。同时,环境治理成为国家五年发展规划的主要任务和重要目标,强调要抑制生态环境恶化趋势。《中华人民共和国国民经济和社会发展第八个五年计划》将加强自然资源管理和环境保护作为主要任务和重要目标,提出1995年烟尘排放、工业粉尘排放、工业废气和工业固废处理率等具体环境质量控制目标。

(二) 环境保护行政机构得以设立并成为国务院直属部门

在决定开展环境保护工作后,环境保护机构从无到有并进入国务院正式机构序列。1974年10月25日,我国历史上第一个环境保护机构诞生,即国务院环境保护领导小组。^①标志着环境保护机构成为中国正式行政机构序列一部分的事件,则是1982年5月组建城乡建设环境保护部,部内设环境保护局。由于环境保护工作涉及面广,1984年5月国务院成立国务院环境保护委员会,办事机构设在城乡建设环境保护部,由环境保护局代行。1984年12月,环境保护局改为国家环境保护局,仍归城乡建设环境保护部领导,同时也作为国务院环境保护委员会的办事机构。这意味着环境保护工作已不是一个部门性工作,而是一个全局性工作。

与环境保护工作的全局性意义相适应,环境保护机构成为国务院直属机构。1987年,党的十三大专门阐释了党对环境保护工作的思路和目标,这意味着环境保护已经上升为党中央关心的重要工作。随着环境保护工作重要性的凸显,环境保护机构的行政级别也开始提升。1988年7月,国家将环境保护工作从城乡建设部分离出来,成立独立的国家环境保护局(副部级),明确其为国务院综合管理环境保护的职能部门、国务院直属机构,也是国务院环境保护委员会的办事机构。同时,各地也相继建立环境保护局。

(三) 基于法律的行政主导型政策体系已具雏形

随着环境治理成为基本国策,环境治理的制度和监管体系建设被提上日程并不断完善。1989年4月28日至5月1日,第三次全国环境保护大会召开,通过了《1989~1992年环境保护目标和任务》和《全国2000年环境保护规划纲要》两份文件,强调了环境保护的制

^① 孙金龙《肩负起新时代建设美丽中国的历史使命》,《求是》2022年第4期。

度建设和监管问题,明确要向环境污染宣战,促进经济与环境协调发展。^①从启动环境治理到社会主义市场经济体制改革前(1972—1991年),中国的环境治理政策体系逐渐形成了预防为主、明确责任和强化环境监督管理等三项原则,并由此衍生了一系列行政主导的制度和政策。^②例如,由预防为主原则衍生出建设项目环境影响评价制度,基于明确责任原则形成了污染物排放许可证制度。

二、社会主义市场经济体制建设时期的环境治理

党的十四大明确要对长期实行的计划经济体制进行改革,建立社会主义市场经济体制,同时进一步强调“要增强全民族的环境意识,……努力改善生态环境质量。”^③这一时期,党中央对经济发展与环境保护之间的统一性有了比较深刻的认识,把生态环境当作促进经济发展的要素、生产力的重要组成部分,强调自然资源具有资产属性。

(一) 环境治理的紧迫性和战略意义日益受重视

一是明确保护生态环境就是保护生产力。这一时期,遏制生态环境恶化成为国家五年发展规划的主要任务,而环境改善也随之进入国家远景目标清单。《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》将环境保护纳入社会事业发展目标,并明确了相应时间节点环境保护的主要目标。环境治理的主要路径和政策包括坚持能源开发与环境治理同步进行;制定和完善保护环境资源的法律法规;引导外资参与综合利用资源、防治环境污染技术的项目。生态环境的经济价值及其对经济发展的重要支撑作用得到重视。1996年7月15日至17日,第四次全国环境保护大会召开,提出了保护环境的实质就是保护生产力的论断、坚持污染防治和生态保护并举的方针和全面推进环保工作的要求,发布了《关于加强环境保护若干问题的决定》,出台了《污染物排放总量控制计划》和《跨世纪绿色工程规划》两大举措,明确了到“九五”末期的环境保护目标,强调自然资源和生态保护要坚持开发利用与保护增殖并举。

二是以环境治理落实可持续发展战略。1992年第一次联合国环境与发展大会提出的可持续发展理念,经过5年多时间的推广普及,在全世界范围内得到广泛认可和积极响应。1997年9月,党的十五大强调了可持续发展战略对现代化建设的重要性,明确提出要“正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系”,“加强对环境污染的治理……改善生态环境”;还提出要“转变经济增长方式,改变高投入、低产出,高消耗、低效益的状况”。^④国家五年发展规划开始将环境质量改善列为主要目标,且明确提出了一些量化指标。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》将可持续发展作为主要预期目标,如主要污染物排放总量比2000年减少10%。国家还专门制定了关于环境保护的《国家环境保护“十

① 《向环境污染宣战——国务委员、国务院环境保护委员会主任宋健在第三次全国环保会议上的讲话》,《世界环境》1989年第3期。

② 张友国《中国环境政策回顾与展望——环境与发展的视角》,载张友国等《环境经济学研究进展》,中国社会科学出版社2016年版,第223—244页。

③ 江泽民《加快改革开放和现代化建设步伐,夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》,《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1992年版,第39页。

④ 江泽民《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1997年版,第29、26页。

五”计划》,更加积极地看待环境保护对经济发展的促进作用。2002年1月8日第五次全国环境保护会议召开,强调环境保护直接关系到现代化建设的成败和中华民族的复兴,动员全社会力量做好这项工作。

三是环境保护与经济增长并重。党的十六大提出“可持续发展能力不断增强……推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”。^①这表明党中央已经明确了化解经济建设与生态环境保护之间矛盾的基本路径。随着环境治理紧迫性的进一步提升,国家五年发展规划将环境治理指标作为发展的约束性指标提出。《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》将环境治理融入经济和社会发展的方方面面,主张通过保护生态环境加快经济发展方式转变,促进经济发展与人口、资源、环境相协调,并首次将主要污染物排放总量下降(10%)列为国民经济发展的约束性指标。更重要的是,遵循科学发展观的要求,环境保护也开始被视为与经济发展同等重要的发展目标。2006年4月17日至18日第六次全国环境保护大会召开,提出要加快实现三个转变,即从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重,从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步,从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。^②

四是为实现全面建设小康社会而强化环境治理。党的十七大提出环境治理是深入贯彻落实科学发展观、坚持全面协调可持续发展的重要内容,把建设生态文明列为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求。^③《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》从经济和社会发展的方方面面来强调环境治理;将资源节约、环境保护成效作为主要发展目标之一,主要污染物减排指标数从前一个五年规划的2个增加到4个,并增加了碳强度下降指标。2011年12月20日第七次全国环境保护大会召开,指出加强环境保护是加快转变经济发展方式的重大任务、推进生态文明建设的根本途径、人民群众的迫切愿望、参与国际竞争与合作的必然要求,强调“必须坚持在发展中保护、在保护中发展,把环境保护作为稳增长转方式的重要抓手”,“积极探索代价小、效益好、排放低、可持续的环境保护新道路,实现经济效益、社会效益、资源环境效益的多赢”。^④

(二) 环境保护机构升格为国务院正部级直属机构

随着生态环境形势的日益严峻和可持续发展理念日渐深入人心,党的十五大强调可持续发展战略对于中国现代化建设的重要性,环境保护工作的战略地位再一次提升并得到党中央和社会各界的广泛认可。1998年国务院以发展社会主义市场经济为主要目的进行了一次机构改革,精简了19个机构。^⑤在此背景下,1998年6月国家环境保护局升格为国家环境保护总局(正部级),成为国务院主管环境保护工作的直属机构;同时,国务院环境保护委

① 江泽民《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,《中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2002年版,第19-20页。

② 温家宝《全面落实科学发展观 加快建设环境友好型社会》,《国务院公报》2006年第16号(2006年4月17日)。

③ 胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2007年版,第20页。

④ 李克强《以环境保护优化经济增长 促进转型发展 提升生活质量》,《光明日报》2011年12月21日。

⑤ 沈荣华《我国政府机构改革40年的启示和新趋向》,《行政管理改革》2018年第10期。

员会也完成了其历史使命而被撤销。^① 2008年国务院进行机构改革,将国家环境保护总局升格为环境保护部,作为国务院组成部门。这意味着国家对环境保护工作的重视程度再次提升,环境保护机构在国家重大决策中具有更重要的作用。

(三) 行政主导、法律保障不断强化的政策体系

从启动社会主义市场经济体制改革到党的十八大召开前(1992—2011年),中国的环境治理政策体系仍以行政手段为主,但法律制度建设明显加强,经济手段逐渐增多。这一时期,中国对环境治理的重视程度与日俱增,例如1994年中国公布了全球第一部国家级的《21世纪议程》。法律法规体系不断被丰富和完善是这一时期中国环境治理政策措施演变的突出特征。国务院出台了《国务院关于环境保护若干问题的决定》(国发〔1996〕31号)、《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发〔2005〕39号)等重要法律文件,形成了《建设项目环境保护管理条例》等50余项行政法规;全国人大制定了环境治理领域的一系列法律,如《中华人民共和国清洁生产促进法》《中华人民共和国环境影响评价法》《中华人民共和国循环经济促进法》。同时,围绕酸雨和二氧化硫控制、发展循环经济、建设环境友好型社会、节能减排降碳等环境治理目标,中国积极启动排污权交易、生态补偿、绿色信贷、绿色保险、绿色证券等环境经济政策试点工作,^②增强了经济手段在环境治理中的作用。

三、进入中国特色社会主义新时代的环境治理

进入中国特色社会主义新时代以来,习近平新时代中国特色社会主义思想臻于完善与成熟,特别是形成了习近平生态文明思想。党对经济发展与生态环境关系的认识不断深化,环境治理体系不断完善、治理能力不断提升。

(一) 环境治理现代化成为中国式现代化的重要内容和重要保障

一方面,以环境治理推动发展方式绿色转型和生态文明建设。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设上升为中国特色社会主义建设“五位一体”总体布局的重要方面,提出“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”。^③ 环境治理的战略地位上升到前所未有的高度。党的十八届三中全会对包括环境治理制度在内的生态文明制度体系建设作出了一系列部署。党的十八届五中全会又提出包括绿色发展在内的五大新发展理念,作为中国中长期发展的指导理念。习近平生态文明思想也在这一时期得到完善和成熟,为生态文明建设和环境治理提供了思想指南和理论遵循。国家五年发展规划充分吸收了习近平生态文明思想,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》指出生态环境恶化趋势尚未得到根本扭转,并将生态环境质量总体改善作为主要发展目标。“十三五”规划将环境治理延伸到构建发展新体制的多个方面,如建立现代产权制度、健全现代市场体系、加快财税制度改革、创新和完善宏观调控等;环境治理也成为优化现代产业体系、推进新型城镇化、推动区域

① 《国务院办公厅关于印发国家环境保护总局职能配置内设机构和人员编制规定的通知》(国办发〔1998〕80号)、《国务院关于机构设置的通知》(国发〔1998〕15号)。

② 王金南、董战峰、蒋洪强等《中国环境保护战略政策70年历史变迁与改革方向》,《环境科学研究》2019年第10期。

③ 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》,《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2012年版,第36页。

协调发展的重要目标或约束条件。其第十篇专门用七章内容阐释如何“加快改善生态环境”。

另一方面,推进环境治理体系和治理能力现代化。党的十九大提出要通过“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”着力解决突出环境问题,通过建立健全绿色低碳循环发展的经济体系推进绿色发展,同时加大生态系统保护力度、改革生态环境监管体制,“推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局”。^①2022年,党的二十大进一步指出,“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”,明确要“站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”“推进美丽中国建设”“健全现代环境治理体系”。^②

就如何推进环境治理体系和治理能力现代化,党中央提出了指导意见。在2018年5月召开的第八次全国生态环境保护大会上,就如何搞好新时代生态文明建设,习近平总书记提出“坚持人与自然和谐共生”“绿水青山就是金山银山”“良好生态环境是最普惠的民生福祉”“山水林田湖草是生命共同体”“用最严格制度最严密法治保护生态环境”“共谋全球生态文明建设”等必须坚持的六项原则,^③并特别强调“需要综合运用行政、市场、法治、科技等多种手段”提高环境治理水平。这次会议还强调,“要深度参与全球环境治理,……形成世界环境保护和可持续发展的解决方案”。^④在2023年7月召开的第九次全国生态环境保护大会上,习近平总书记强调要“把建设美丽中国摆在强国建设、民族复兴的突出位置……以高品质生态环境支撑高质量发展,加快推进人与自然和谐共生的现代化”,^⑤提出了推进生态文明建设需要处理的五个关系,为环境治理体系和治理能力现代化明确了要求、指明了努力方向和行动路径。

《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》将“生态文明建设实现新进步”作为“十四五”主要目标之一,不仅要求持续改善生态环境质量,还要求生产生活方式向绿色化转型。其中,特别强调要通过建立健全环境治理体系推动环境治理持续改善,包括“建立地上地下、陆海统筹的生态环境治理制度”“全面提升环境基础设施水平”。

(二) 环境保护机构更具综合性和权威性

党的十八大以来,随着生态文明建设战略地位得到前所未有的提升,环境保护机构综合性和权威性也进一步增强。为了使市场在资源配置中起决定性作用并更好地发挥政府作用,2018年3月十三届全国人大一次会议通过了关于国务院机构改革方案的决定,减少了15个部级机构。但这次机构改革却组建了生态环境部,整合相关部门生态环境保护职责,统一行使生态与城乡各类污染排放监管与行政执法职责,统一政策规划标准制定、统一监测评估、统一监督执法、统一督察问责,生态环境保护的统一性、权威性大大增强。

此外,各级地方政府也基本与国家同步设立了环境保护(厅)局,作为地方政府的工作部门。2016年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》,目的是建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的地方环境保护管理体制。环保垂直改革后,市级环保局实行以省

① 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——中国共产党第十九次全国代表大会上的讲话》,人民出版社2017年版,第51-52页。

② 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第23、50、51页。

③④ 习近平《推动我国生态文明建设迈上新台阶》,《求是》2019年第3期。

⑤ 《全面推进美丽中国建设 加快推进人与自然和谐共生的现代化》,《人民日报》7月19日。

级环保厅(局)为主的双重管理,仍为市级政府工作部门;县级环保局调整为市级环保局的派出分局,由市级环保局直接管理,领导班子成员由市级环保局任免。

(三) 行政、法律、经济三轮驱动的政策体系

进入中国特色社会主义新时代以来,在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,围绕生态文明建设,中国的环境治理政策体系得到了进一步完善和强化,形成了“行政、法律、经济”三轮驱动的姿态。

一是行政手段力度更大也更加多样化。党的十八大以来,中国对污染治理的力度不断加大。“党政同责”“一岗双责”进一步强化了各级地方领导的环境责任担当;环境保护督查制度使中央的环境治理决心能够比较顺畅地向各级地方层层传导;河(湖)长制使跨流域污染治理问题在河(湖)管辖地落实到(领导)人、落实到位;污染防治攻坚战的启动更使生态环境质量得以快速改善。二是环境法制体系得到进一步完善和强化。2017年10月24日通过的《中国共产党章程(修正案)》和2018年3月11日通过的《中华人民共和国宪法修正案》都将建设社会主义生态文明纳入其中,使环境治理具有了更高的法律地位、拥有了更强的法律效力;1989年修订过的《中华人民共和国环境保护法》得以再次修订并实施,其严厉程度史无前例;大气、水、土壤等领域污染防治的专门法也得以修订和实施。三是经济手段的运用范围扩大和运用力度都得到加强。环境税制度取代了排污收费制度这项在中国实施了40年的、最具标志性的环境治理经济手段,这意味环境经济手段进一步褪去行政色彩,并将更依赖市场调节机制。在总结7个碳排放权交易试点经验教训的基础上,全国碳排放市场得以建立并运行。绿色金融实现了跨越式发展,标准体系得以完善,产品工具和市场体系不断丰富。^①健全自然资源资产产权制度、建立生态产品价值实现机制、深化生态补偿制度改革、完善资源价格形成机制等也都提上议事日程。^②

四、不同阶段环境治理现代化进程简评

有必要对环境治理现代化做一个更详细的描述,以使环境治理现代化的含义更为明确,并为评价中国环境治理的进展与不足提供参照。根据中央办公厅、国务院办公厅提出的现代化环境治理体系建设要求,^③本文提炼出环境治理达到现代化水平的一些重要标志或突出特征。

一是“党政同责、一岗双责、纵向到底、横向到边、行动有力”的领导责任体系。党中央负责提出科学的环境治理大政方针,国务院据此制定环境治理实施总体方案,明确目标、行动举措、责任与权力、考核办法。省级到市级、区县级、乡镇级、村级的各级党政负责人根据党中央、国务院的要求对辖区的环境质量改善负总体责任。各级生态环境部门在管辖范围内负责统筹协调、监督管理各项环境治理任务的推进和负责环境监测、执法,其他党政部门也要对自己分管领域的环境治理负责,并且要配合本级生态环境部门开展环境治理工作。二是“规制严格、激励有效”的企业责任体系。严格的环境规制不仅能促使企业树立强烈的环

① 《中国绿色金融发展报告》编写组《绿色金融发展及“十四五”展望》,《中国金融》2021年第8期。

② 王喜峰《生态产品价值实现的困境与突破路径》,《东南学术》2024年第3期。董战峰、郝春旭、璩爱玉等《基于〈生态保护补偿条例〉持续深化生态保护补偿制度改革》,《环境保护》2024年第13期。

③ 中央办公厅、国务院办公厅《关于构建现代环境治理体系的指导意见》(中办发〔2020〕6号)2020年2月23日。

境意识,而且能使企业提升环境绩效,从而增强其内在绿色发展动力。中国环境治理部分领域的企业责任体系已初步建立起来,例如“双碳”工作的企业责任体系已基本具备了规制严格和激励有效的特征。三是“统一协调、精准周密、反应灵敏”的监管体系。分散在各部门的环保职能和队伍被有效整合起来进行统一执法;实行从中央到省级继而贯通到省以下的生态环境机构监测监察执法垂直管理制度;各类司法机构充分共享信息并联合打击环境违法犯罪行为;环境监测网络体系已经实现陆海空全方位联通、各类污染物全覆盖并兼具智能化、信息化、便捷化等特征。四是“运行规范、结构合理、机制健全、内外畅通”的市场体系。环境治理市场体系根据全国统一大市场的建设要求,打破区域、行业市场壁垒,各类市场主体在统一的市场准入标准下公平竞争。形成规模庞大、结构合理、链条完整的环保产业。各类社会资金通过灵活多样的市场机制参与环境治理基础设施建设。形成以市场主导、以企业为主体、产学研机构协同发力的绿色技术创新体系。环境治理市场实现高水平对外开放,国内环保企业“走出去”,国外环保企业“走进来”,环境要素及相关技术、人才、资金在国内和国际环境治理市场畅通流动。五是“科学合理、客观权威、公开透明”的信用体系。一方面,健全的环境政务失信记录系统,能及时将党政机关及相关公职人员在环境治理中的各种违法违规行为和受处分处理方面的信息纳入其中并依法公开。另一方面,健全的企业环境信用体系,能及时将企业环境违法行为纳入其中并依法将其公开,建立完善的企业环境治理信息披露制度。六是“完备有效、协同顺畅、贯彻有力”的法律法规政策体系。环境治理领域充分落实全面依法治国方略,通过立法明确各类主体的环境治理权利与义务,为实施各类环境治理战略举措、防范和打击环境破坏行为提供法律依据和保障。完善的经济政策工具箱,不仅提高了财税政策效率,也使得绿色金融政策工具得以普及和强化。

当环境治理同时具备上述特征时,大致可以认为环境治理达到了现代化水平。当然,环境治理的现代化水平是一个动态的概念,会随着人们对环境治理本质和规律的认识不断深化。同时,随着中国式现代化的不断推进,环境治理现代化水平也不断得到提升。

(一) 计划经济体制时期初步形成了环境治理体系和治理能力

计划经济体制时期,环境保护总局的建立和行政主导型政策体系的出现,使得中国的环境治理体系和治理能力得以初步形成。环境保护总局和各地环境保护局的建立标志着从中央到地方有了一个对环境保护负责的领导责任体系。一系列环保行政制度初步明确了企业的环保责任。《中华人民共和国环境保护法(试行)》为环境治理提供了法理依据。与此同时,环境治理的物质力量有了初步积累,并取得较好成效。1992年末全国环境保护系统共有7.6万人,全年完成环境污染限期治理项目7655个,总投资19.1亿元。^①环境治理也取得了初步成效,废气废水排放达标率和净化处理率、工业固体废物综合利用率逐年上升;环境基础设施开始对改善环境发挥重要作用,如1992年生活垃圾无害化处理率达到28.3%。^②

不过,这一时期环境治理体系和治理能力建设还很不充分,甚至一些领域还未涉及,与现代化要求有较大差距。一是领导责任制度尚不健全,环境治理的领导责任主要局限于环境保护部门,未明确地方和其他部门党政领导的责任。二是虽然初步建立了环境保护法律法规体

^① 中华人民共和国国家统计局《关于1992年国民经济和社会发展的统计公报》,1993年2月18日。

^② 生态环境部《1992年中国环境状况公报》,1993年5月12日。

系和企业责任体系,但相关规定偏宽松,实施过程普遍存在执行不力的问题。^①三是全民行动体系、监管体系、市场体系基本没有建立起来。例如,政府投资主导的单一污染治理模式限制了环保市场规模的扩大,使得环保产业的发展缺乏市场空间。^②由于上述原因,这一时期环境治理还不能真正使环境保护成为经济建设的硬性约束,难以遏制环境污染持续加剧的势头。

(二) 社会主义市场经济体制建设时期环境治理体系和治理能力逐步改善

社会主义市场经济体制建设时期,中国的环境治理体系和治理能力得到稳步提升。一是环境治理的领导责任体系明显改善。随着环境保护部升格为国务院正部级机构,主要污染物排放控制成为国家发展规划的约束性指标,环境治理的行政约束力进一步强化,地方行政领导的环境治理主体责任得以明确,非环保部门在环境治理中的参与度也明显提高。二是企业责任体系明显强化。严格的环境法规标准和行政管理措施,使企业感受到了环境保护的压力,进而加大环境治理力度,提升环境绩效。三是为全民行动体系和监管体系的形成创造了良好条件。宣传普及工作的持续开展,提升了环境治理的公众参与度,使得监管体制机制不断完善和环境监管能力不断提升。四是环境治理市场体系基本形成。受益于社会主义市场经济体制的建设,环境治理市场逐步形成,规模不断扩大,环保产业呈现良好发展势头,环保投资机构等其他市场主体纷纷涌现。五是法律法规政策体系得到不断强化和完善。这一时期,环境治理体系和治理能力的稳步提升使环境污染加剧的趋势有所减缓,一些领域的污染治理初见成效,局部地区的环境质量有所改善。如图1所示,随着各领域污染治理力度的加大,政府主导的环境污染治理投资总额快速上升;与此同时,环保产业发展十分迅速,年收入从1993年的311.5亿元增加至2012年的1万亿元左右,这也意味着中国的环境治理投资逐步形成了政府与市场双轮驱动格局。

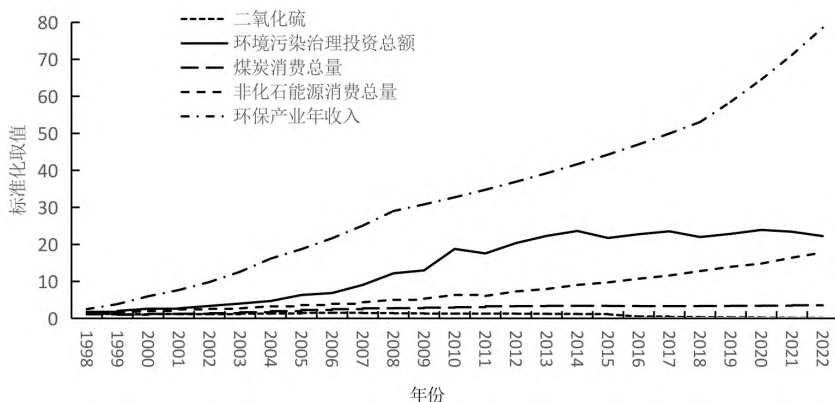


图1 环境治理五个表征性指标的标准化取值(1992年为1)变化^③

数据来源:历年《中国统计年鉴》《生态环境统计公报》。

然而这一时期环境治理体系和治理能力仍存在诸多短板,特别是其改善速度仍明显滞后于经济增长速度和环保要求。一是环境治理的领导责任仍局限于行政领域,未明确各级

① 曲格平《中国环境保护四十年回顾及思考(思考篇)》《环境保护》2013年第11期。

② 张世秋、王仲成、安树民《中国环保产业发展和理论研究的障碍分析》,《中国软科学》2000年第12期。

③ 环境污染治理投资总额和环保产业收入均为当年价。环保产业年收入没有连续的统计数据,仅从生态环保部网站、中国咨询行数据库、中国环境保护产业协会获得1993、1997、2000、2004、2008、2018、2022年数据,其他年份采用插值法估算。

党委的领导责任,不利于调动各级党委的能动性,甚至可能带来地方环境治理中的党政分歧。二是经济政策手段还较为单一,且已经出台的经济政策不够完善,无法有效调动企业参与环境治理的内在积极性。三是从中央到地方上下贯通的环境监管体系还不完善,一些体制机制亟待理顺。四是环境治理市场还存在规模偏小、运行机制不够规范等问题。五是环境治理力度和技术水平还不能强有力支撑经济发展方式转型。由于存在上述短板,这一时期的环境治理还不能遏制环境状况总体恶化势头。

(三) 新时代以来环境治理体系和治理能力系统性强化

新时代以来,环境治理体系和治理能力得到系统性强化。一是形成了较为完备的领导责任体系。“党政同责”“一岗双责”使环境治理领导责任突破领导岗位职责限制,成为各级党委和政府部门共同的责任,成为各岗位领导共同的责任。“河长制”“林长制”“离任审计”等体制机制创新,使环境治理领导责任突破时空限制。二是从外到内增强了企业责任体系。更加多样化和严格的治理政策工具及相关体制机制,不仅强化了企业环境治理的外部推力,也通过环境成本内部化切实增强了企业内在的环境责任意识和环保动力。三是全民行动体系进一步增强。持续强化的宣传教育和更加完备的环保法使环境意识更加深入人心,大大提升了公民和各类社会团体的环境素养和参与环境治理的自觉性和积极性。四是监管体系得到空前强化。生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革、中央和地方环保巡视制度等一系列重大制度改革以及更加先进的监测技术手段强化了环境治理监管体系。五是市场体系得到充分发展。建立和运行全国统一碳排放交易市场、启动市场化导向的绿色技术创新体系建设等一系列举措,使环境要素的市场化配置程度进一步强化;更加严格的环境规制进一步扩大了环保市场容量,吸引了更多的市场主体参与环境治理。六是法律法规政策体系得到极大的提升。

环境治理体系和治理能力的空前改善,使新时代以来的绿色、循环、低碳发展迈出坚实步伐,生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。^①新时代以来,政府主导的环境污染治理投资总体明显增长,市场化配置污染治理资金逐渐成为主导,2022年全国环保产业营业收入达2.2万亿元。^②经济发展方式绿色低碳转型也因此取得明显成效,一个代表性成就即非化石能源消费量的增速远远超过煤炭(如图1所示)。环境质量也随之发生肉眼可见的改善。例如,根据生态环境部历年发布的《中国生态环境公报》,2023年地级及以上城市细颗粒物(PM_{2.5})年平均浓度比2013年下降约58.3%,全国优良天数比例达到85.5%。总体上,这一时期环境治理发挥了协调经济发展与污染减排关系的作用。^③

五、中国环境治理现代化历程的经济学逻辑

前文理清了中国环境治理现代化历程的实践逻辑,即明确了环境治理的战略定位,构建

① 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第11页。

② 生态环境部《2022年生态环境统计年报》,2023年12月19日。

③ 许广月、宋德勇《中国碳排放环境库兹涅茨曲线的实证研究——基于省域面板数据》,《中国工业经济》2010年第5期。张轩瑜、宋晓军、虞吉海《时空效应下PM_{2.5}的环境库兹涅茨曲线——基于动态空间面板视角》,《环境科学学报》2020年第1期。

了与之相应的领导组织体系和政策体系。不难发现,中国的环境治理无论是在战略定位还是在体系建设上都与同一时期的经济建设工作紧密相关。那么,中国环境治理现代化历程体现了怎样的经济学逻辑呢?中国的环境治理总体上与西方发达国家同步,而且也充分借鉴吸收了西方环境经济学理论和发达国家的实践经验,那么中国环境治理所遵循的经济学思想与西方发达国家是否相同呢?搞清楚这两个问题有助于理解中国环境治理历史演进的理论逻辑,更好地推动中国环境治理现代化。

(一) 充分体现并发展了马克思主义生态经济思想

作为中国特色社会主义事业重要组成部分的环境治理,其遵循的经济学逻辑是不断中国化、时代化的马克思主义生态经济思想。马克思和恩格斯将自然界、人类和社会历史看成一个统一的、遵循辩证唯物主义和历史唯物主义的“自然历史过程”,我们可称之为马克思主义生态经济思想。马克思和恩格斯在《1844年经济学哲学手稿》《哥达纲领批判》《政治经济学批判》《德意志意识形态》《反杜林论》《自然辩证法》等一系列经典著作中都或详或简地阐释了他们的生态经济思想,即自然界是人类社会存在和发展的前提、自然界是人类财富的重要源泉、自然规律不可违背、生态环境问题必须而且能够与人类社会中的问题一道得到最终解决。马克思主义生态经济思想在中国的环境治理实践中得到了充分体现和发展。

第一,中国的环境治理方略将自然界当作人类社会赖以存在和演化的基础,把环境治理当作经济发展的必要前提和重要任务。恩格斯在《反杜林论》中指出“人本身是自然界的产物,是在自己所处的环境中并且和这个环境一起发展起来的。”^①中国第一次全国环境保护大会所提出的指导方针就明确了保护环境是造福人民,第二次全国环境保护大会推出了以合理利用自然资源为核心的生态保护策略。《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》开宗明义地指出“新征程上,必须把美丽中国建设摆在强国建设、民族复兴的突出位置,保持加强生态文明建设的战略定力,坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设天蓝、地绿、水清的美好家园。”习近平总书记阐述生态与文明的关系时,对这一观点做了进一步阐发,即“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰”。这些表述体现了马克思主义所强调的生态环境对人类社会所起的不可替代作用。

第二,中国的环境治理充分坚持了“自然财富论”。在《1844年经济学哲学手稿》中,马克思强调“没有自然界,没有感性的外部世界,工人什么也不能创造。它是工人的劳动得以实现、工人的劳动在其中活动、工人的劳动从中生产出和借以生产出自己的产品的材料。”^②中国在“八五”时期将加强自然资源管理和环境保护作为五年发展规划的主要任务和重要目标,第四次全国环境保护大会强调自然资源 and 生态保护要坚持开发利用与保护增殖并举。这表明自然财富论早已融入中国的环境治理思想。党的十八届三中全会提出的健全自然资源资产产权制度和用途管制制度、健全国家自然资源资产管理体制、探索编制自然资源资产负债表、实行资源有偿使用制度和生态补偿制度等一系列要求,更是直接把自然资源作为有价的资产即财富来看待。

第三,中国的环境治理始终坚持尊重自然规律而不违背自然规律。恩格斯在《自然辩证法》中指出“我们对自然界的整个支配作用,就在于我们比其他一切生物强,能够认识和正

^① 《马克思恩格斯选集》第三卷,人民出版社2012年版,第410页。

^② 《马列著作选编》,中共中央党校出版社2011年版,第38页。

确运用自然规律。”^①中国的环境治理很早就强调,要正确处理经济发展同环境的关系、保护生物多样性,后来又进一步提出构建资源节约型和环境友好型社会,使人与自然和谐共生等一系列环境治理目标,实际就是强调人类活动不得违背自然规律。党的十八大以来,一系列有关生态文明建设的论述都反复强调“必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念”以及“坚持节约资源和保护环境的基本国策”,这其实就是强调自然规律不可违背。

第四,中国的环境治理强调生态环境问题与经济社会发展问题同等重要。马克思在《德意志意识形态》中指出“人们对自然界的狭隘的关系决定着他们之间的狭隘的关系,而他们之间的狭隘的关系又决定着他们对自然界的狭隘的关系。”^②作为马克思主义中国化在环境治理领域的最新理论成果,习近平生态文明思想对中国环境治理道路的理论提炼和升华,深刻阐述了生态文明建设与中国特色社会主义事业的辩证统一性。生态文明的总体建设思路强调不能将生态文明建设与社会主义建设其他方面割裂开来,而是要通过现代化建设各方面的协调发展来实现生态文明;强调不能离开生产发展和人民生活富裕,单纯就生态文明谈生态文明。党的十八大提出生态文明建设要“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”;党的二十大强调人与自然和谐共生是中国式现代化的突出特征和内在要求。这些都充分体现了马克思和恩格斯所强调的,将人与自然矛盾的解决与社会发展相融合的观点。

(二) 借鉴但又根本有别于西方环境治理经济学理论

1. 中西方环境治理经济学理论的简单比较

中国的环境治理遵循马克思主义生态经济思想,但并未盲目排斥西方环境治理经济学理论的合理成分。基于市场失灵理论,西方环境经济学提出了环境治理的两大思路:一是“庇古方案”,即通过税费等政策工具将环境外部成本内部化;二是“科斯方案”,即通过明晰环境产权将环境外部成本内部化。^③西方关于环境治理的上述两大思路及其政策工具(如环境税、排污权交易)都有一定的合理性,并在西方环境治理实践中产生了积极作用。中国的环境治理充分借鉴上述思路和做法,如环境税和碳排放交易制度已在全国范围内实施。

然而,中国环境治理经济理论一直以马克思主义政治经济学为根本遵循,与西方环境治理经济学理论有着根本区别。西方环境治理经济学理论未从人类社会规律的高度来认识生态环境问题的成因,因而不可能提出生态环境问题的根本解决方案。一方面,西方环境治理经济学理论虽然也坚信生态环境问题将随着人类社会的发展而最终得以解决,但片面地强调技术进步的作用,而忽视了生产关系的作用。另一方面,西方环境治理经济学理论未认识到,人与自然之间的矛盾是资本主义生产方式下不可调和的矛盾,以及生态危机是资本主义生产关系的必然产物,正如它不承认经济危机是资本主义生产方式的必然产物。

例如,作为西方环境治理经济学理论支柱的市场失灵理论,虽然提出了将环境要素纳入市场交易体系来解决环境问题的思路,但该理论存在两大局限:其一是站在人类中心主义的立场,颠倒了市场与自然界的联系,试图将自然界纳入市场体系;其二是试图将资本主义生产关系必然带来的环境问题解释为市场失灵问题,认为只要市场体系覆盖到位了,就能解决环境问题。也正因为如此,西方环境治理经济学理论只能提出资本主义的可持续发展方案

^{①②} 《马克思恩格斯选集》第三卷,人民出版社2012年版,第998、161页。

^③ 西方学界区分了环境经济学和生态经济学,两者对人类社会与自然界的联系有不同的看法,但提出的环境治理方案基本相同。因此,本文暂且不区分上述两个概念,采用西方环境经济学指代二者。

来改良资本主义,而不可能提出颠覆资本主义制度的环境治理方案。达利和柯布在其《21世纪生态经济学》中将上述方案称为“不同于过去所理解的资本主义和社会主义的新型经济”,也就是他们所谓的“第三条道路”。^①

与西方环境治理经济学理论不同的是,中国环境治理经济学理论注重从人类社会发​​展规律出发制定和实施环境治理方案。作为中国环境治理理论的集大成者,习近平生态文明思想更是突出表现了这一特征。习近平生态文明思想采取辩证唯物主义看待生态环境与经济发展,提出了“绿水青山就是金山银山”的理念即“两山”理念,把绿色生态当作最大的财富、最大的优势、最大的品牌。^②“两山”理念把环境治理当作创造财富、创造优势、创造品牌,当作保护和发展生产力。而西方环境治理思想则倾向于将环境治理视为解决经济发展的外部性问题,更多地将环境治理看作经济发展的约束,而不是当作保护和发展生产力。习近平生态文明思想坚持绿色发展是发展观的深刻革命,强调要主动作为、积极协调经济发展与污染防治的关系,而不是消极地等待环境库兹涅茨曲线(EKC)出现在自己的发展轨道中,没有被EKC假说所束缚。

2. 中西方环境治理经济学理论差异的主要原因

造成中西方环境治理经济学理论差异的根本原因在于中国环境治理以中国化、时代化的马克思主义为指导,而西方环境治理总体上遵循的是人类中心主义和功利主义。^③由于西方发达国家的环境治理根本上坚持的是人类中心主义立场,因而这些国家只是将环境当作实现经济利益的一种稀缺资源,从维护本国资产阶级利益出发考虑环境治理问题。西方发达国家常常将环境治理演变成利己排他的政治经济工具,当强化环境治理于本国资产阶级有利时,就积极在国际社会推动环境治理,反之则反。而且,西方发达国家还惯于通过产业转移将环境污染转移到发展中国家,在享受发展中国家提供的相关产品和服务的同时,却反过来指责发展中国家。马克思和恩格斯将自然界、人类和社会历史看成一个统一的历史过程,这意味着马克思主义生态经济思想看待环境治理,既不是站在人类中心主义的立场,也不是站在自然中心主义的立场,而是站在人与自然相统一的立场。上述立场也始终潜移默化地影响着中国的环境治理,并最终发展为习近平生态文明思想的重要内涵,即努力建设人与自然和谐共生的现代化、共谋全球生态文明建设。

中国与西方发达国家的国情差异是中西方环境治理经济学理论产生差异的现实原因。西方发达国家的工业化经历长达百年的时间,其环境污染呈现逐步加重态势,对环境污染的治理也经历了漫长的探索。中国虽然在改革开放之初就已经具有相对完整的工业体系,但工业化水平仍远远落后于西方发达国家。为了尽快发展中国特色社会主义,中国共产党明确社会主义初级阶段的基本路线要以经济建设为中心,而快速工业化则是经济建设的主导战略。按照改革开放初期确定的“两步走”发展战略,中国要在几十年时间内完成西方发达国家经过数百年才完成的工业化,这也导致中国工业化进程的污染排放呈现出集中爆发的特征。与此同时,中国的社会主义市场经济体制与西方发达国家的市场经济体制存在明显不同,决定了中国的环境治理必然与西方发达国家不同。进一步,西方发达国家数百年的工

^① 赫尔曼·E. 达利、约翰·B. 柯布《21世纪生态经济学》,王俊、韩冬筠等译,中央编译出版社2015年版,第15-18页。

^② 中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部《习近平生态文明思想学习纲要》,学习出版社、人民出版社2022年版,第28页。

^③ 罗杰·珀曼等《自然资源与环境经济学》,侯元兆等译,中国经济出版社2002年版,第85页。

业化过程已经将全球的环境容量压缩到极小的空间,使得中国不可能按西方发达国家的方式来完成工业化。面对这些现实条件,中国必须探索出一条工业化与环境保护相协同的具有自身特色的可持续发展和现代化道路,同时也为其他发展中国家探索符合自身国情的可持续发展和现代化道路提供借鉴。

结 语

本文基于中国经济发展的三个重要阶段考察了中国环境治理现代化历程,回顾了不同阶段环境治理战略定位、组织架构、政策体系的演化,并简要总结了各阶段环境治理的进展与局限,继而阐释了中国环境治理的经济学逻辑,试图为中国环境治理现代化的理论研究和实践工作提供些许参考。

回顾中国的环境治理现代化历程不难发现,中国的环境治理实践在不同时期呈现了不同特征。中国的环境治理起步于计划经济体制时期,因而中国对环境保护的重视和环境治理的兴起,最初都是由中央政府部门即国务院推动,然后自上而下在全国范围内蔓延开来,环境治理政策措施最初也以行政手段为主。随着社会主义市场经济体制市场化改革的不断深入和可持续发展理念的深入人心,环境保护逐步上升为党中央关心的重要议题,环境治理的组织体系相应得到加强,建立在法律基础上的行政主导型政策体系得到进一步强化,而经济手段也逐渐进入环境治理政策体系。进入新时代以来,环境治理的战略地位更加突出,成为中国推动人与自然和谐共生现代化的重要内容,环境治理的组织体系得到进一步强化,环境治理政策体系得到进一步完善,呈现行政、经济与法律手段协同作用的特征。

虽然不同时期中国环境治理的实践特征有所不同,但中国的环境治理一直以中国化、时代化马克思主义生态经济思想为指引,始终站在人民的立场看待和解决环境污染问题,始终坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的方法论探索环境治理之道,从而形成了具有中国特色的环境治理经济学逻辑,其集大成者就是习近平生态文明思想。中国不仅将环境治理作为一项重要的民生工作来抓,更将其作为一项促进生产力发展的重要工作来抓。中国将环境治理摆在中国特色社会主义建设事业中越来越突出的位置、建立并不断升级和优化环境治理机构、构建并不断丰富和完善环境治理政策体系,目的是更好地保护和发展良好生态环境所蕴含的绿色生产力,使生产关系和上层建筑更好地适应绿色生产力也是新质生产力发展。正因为如此,中国环境治理的经济学逻辑与西方环境治理经济学逻辑有着本质差别。

党的二十大明确,到2035年要“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,美丽中国目标基本实现”。^①中国必须在习近平生态文明思想的指引下,围绕不断解放和发展绿色生产力,通过改革不断优化环境治理的领导组织架构和政策体系、不断培养壮大环境治理的市场体系等,加快推进环境治理体系和治理能力现代化,在确保美丽中国目标基本实现的同时,也能够为其他国家特别是广大发展中国家的可持续发展提供借鉴。

(责任编辑:徐淑云)

^① 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第24-25页。

The Evolution Law and Innovative Development of the Basic Economic System since the Founding of New China: Based on the Perspective of the Evolution of Theory on Private Economy

HUANG Taiyan/XIE Chunyan

Over the past 75 years since the founding of New China , an important reason for China 's two miracles of rapid economic development and long - term social stability is the establishment and improvement of its basic socialist economic system. This paper sorts out and summarizes the evolution of its basic economic system since the founding of New China from the perspective of the evolution of theory on private economy and reveals that the formation of China 's basic economic system must conform to the development level of productive forces ,the reform of basic economic system must depend on whether it can accommodate the development of productive forces and the improvement of basic economic system must depend on the evolution law of partial qualitative changes of productive forces. It can provide some theoretical reference for China 's adhering to and improving the basic socialist economic system and insisting on and implementing the "two unwavering" principle.

The Course of Modernization of China 's Environmental Governance and Its Economic Logic

ZHANG Youguo

The modernization of environmental governance is the only way to achieve the goal of building a beautiful China and promote the modernization of the country 's governance system and capacity. The course of modernization of China 's environmental governance can be divided into three stages: the period of planned economic system ,the period of socialist market economic system construction and the period of entering the new era of socialism with Chinese characteristics. There are differences in the strategic positioning ,organizational structure and policy system of environmental governance in different periods ,which have been continuously improved and optimized over time ,presenting both continuity and obvious phased characteristics. The economic thought contained in China 's environmental governance is the Marxist ecological economic thought which is continuously sinicized and epochalized ,and Xi Jinping Thought on Ecological Civilization is the culmination of this thought. Different guiding ideology and huge differences in national conditions determine that the logic of economics of China 's environmental governance is fundamentally different from that of Western countries. In the future ,China must adhere to the guidance of Xi Jinping Thought on Ecological Civilization ,continuously promote the modernization of environmental governance and stay committed to the path of Chinese modernization featuring harmony between man and nature.