

关于改革开放时期环保史研究的 几点思考

张连辉

(中南财经政法大学 经济学院, 武汉 430073)

摘要:改革开放时期中国环保史研究已经取得可观成果,但仍存在深度不足、广度不足、视野狭窄、重“宏”轻“微”等问题。文章建议通过加强对环保决策过程与逻辑的研究、改革开放前后环保工作内在关系研究、基于国际视野的研究、环保—经济互动关系史研究、社会环保意识与行为史研究和微观环保史研究,来进一步深化和拓展改革开放时期中国环保史的研究。

关键词:改革开放时期;环保史;不足与展望

中图分类号:C912.68

文献标识码:A

文章编号:1000-2987(2023)02-0141-05

DOI:10.16392/j.cnki.14-1057/c.2023.02.007

环境保护是生态文明建设的基本依托。开展环保史研究,及时总结中国环保经验与教训,是建设生态文明的现实需要,是时代的呼唤。中国现代环保事业虽萌芽于20世纪50年代初,起步于70年代初,但在改革开放后才真正展开并得以快速发展;而当下备受关注的各种生态环境问题,尤其是环境污染问题,则主要是改革开放后才逐渐形成气候并受到国际关注的。因此,改革开放时期环保史研究不仅对中国而言具有重大现实意义,还可为国际上应对生态环境问题提供宝贵的中国经验,从而具有较大学术价值。

关于改革开放时期环保史的研究始于20世纪80年代中后期,至今已取得可观成果^①。既有成果总体上呈现出三大方面的特征:第一,从时间分布来看,有两大特点:一是“扎堆”出现。相关成果多集中涌现于新中国成立四十周年、五十周年、六十周年,改革开放十周年、二十周年、三十周年,第一次全国

环保会议召开十五周年等时间节点。此类文献多是回顾性、纪念性的。二是主要出现于20世纪90年代末之后。这跟21世纪以来中国日益高度重视环保密切相关。这一时期的文献更具现实导向性,在深度和广度上都有所拓展。第二,从研究主题分布来看,环境管理体制、环保法制、环保战略、工农业污染防治、海洋环保、自然资源保护、水土保持、防沙治沙、节能减排、生态保护、生态林业、环境监测、农村环保、区域环保、环保外交、环保宣教、中央主要领导人的环保思想、环保非政府组织等环保诸面向均有所涉及。其中,绝大部分为对环保政策的整体性研究和对中央主要领导人的环保思想的研究。第三,从研究视角来看,大部分文献为政策性和思想史研究,也有少量从法学、经济学、外交学、新闻学角度切入的研究,体现出环保史研究的学科交叉性特点。

既有成果为改革开放时期环保史研究奠定了比较坚实的基础。但纵观这些成果,我们认为,尚存在

收稿日期:2022-10-26

作者简介:张连辉,经济学博士,中南财经政法大学经济学院教授,研究方向为中华人民共和国经济史、当代中国经济发展与环境问题。

基金项目:国家自然科学基金项目“中国工业污染治理微观资料整理与研究”(项目编号:22BJL011)。

^①张连辉《当代中国环境史研究:概况、特征与不足》(载魏明孔、戴建兵主编:《中国经济史评论》2017年第1期,社会科学文献出版社,2017年10月)简要考察了截至2015年发表的数百种相关文献(含中央主要领导人的环保思想研究)。此处不赘。此文针对环保史的阐述较少。

四点不足:一是深度不足。多停留在对公开环保政策法规的“解读”甚至“猜测”上,对环保决策过程与逻辑的研究比较粗浅。二是广度不足。多是“就环保谈环保”,主要研究狭义的环保工作史(可谓“内史”)^①,对于环保工作与经济、社会、政治、文化的关系(可谓“外史”)则关注较少。即便少数成果有所涉及,也往往浅尝辄止。诚然,环保工作史,尤其是中央环保工作史,是环保史的核心。这是由当代中国环保事业具有的“政府主导,群众参与”的特征决定的。但环保工作又是内嵌于社会、经济、政治、文化体系之中的,与后者存在事实上的互动关系。若只开展狭义的环保工作史研究,既难以客观反映改革开放时期中国环保事业的全貌,也不符合“五位一体”总体布局的要求。三是视野狭窄。或“就中国谈中国”,横向视野狭窄;或“就改革开放后谈改革开放后”,纵向视野狭窄^②。四是重“宏”轻“微”。普遍重视宏观意义上的政府环保工作或社会群体环保行为研究,对微观意义上的企业、社区或家庭环保行为的研究非常薄弱。

针对上述不足,就进一步深化和拓展改革开放时期环保史的研究,本文略述以下几点意见。

第一,进一步加强对环保决策过程与逻辑的研究。

环保工作史是环保史的基础领域。厘清改革开放以来环保工作与环保制度演进的过程与内在逻辑,是环保工作史的基本任务和内容。现有研究多集中于对过程的“描述”“解读”甚至“猜测”上,对某项具体环保政策法规出台的背景、现实的制约或考量、决策的过程与机制等则触及较少、较浅,即便某些核心决策参与者的回顾性文章也往往语焉不详。这种浮于表面的研究,是难以有效总结改革开放以来环保工作的经验教训的,也大大制约了环保工作史的价值。我们认为,进一步深化研究的途径有二:一是大力开展环保工作口述史研究,二是深度挖掘环保工作档案史料。就第一个方面而言,早期中央和地方重要环保工作领导人多已退出领导岗位,为开展口述史研究提供了重要条件。兼顾中央与地方,同时开展对他们的口述史研究,至少可以获取改革开放早期的深层决策资料,亦可拓展环保思想史研究,有助

于走出仅仅聚焦于中央重要领导人的环保思想的局面。鉴于这些领导人多年事已高,开展口述史研究已成当务之急。就第二个方面而言,诸多省级档案馆已开放的改革开放后的环保档案资料,其中保留了大量中央和地方关于环保决策的往还文件,值得深入挖掘。在环保部门保留的非公开档案资料的利用上,采取适当形式开展合作研究,不失为可能途径。

第二,进一步加强对改革开放前后环保工作内在关系的研究。

在当代中国史研究上,正确处理“前三十年”和“后三十年”的关系,是不可回避的问题。对改革开放时期环保史的研究,也需要正确认识与客观评价改革开放前后环保工作的关系。在两者关系的认知上,首先应充分认识到其中的历史连续性与继承性。事实上,改革开放前的环保工作虽处于起步阶段,却为改革开放后环保工作的顺利开展准备了重要理念、制度、组织与技术基础。比如,“预防为主”的环保理念、“三同时”制度、强化管理的政策、排污收费制度等,都是在改革开放前形成或提出的。再如,若无第一次全国环保会议后积极开展的有机氯农药替代工作,中国政府就难以在 1983 年毅然决定禁产并在库存消耗完后完全禁用有机氯农药六六六和滴滴涕^③。若忽视了这种连续性与继承性,轻视甚至抹杀改革开放前的环保工作成果,则既难以深入理解改革开放时期尤其是初期的环保工作,也是对历史的不尊重。由此,则应深入考察这种历史连续性或惯性对改革开放时期环保工作的影响,以及这种连续性如何与改革开放后的历史条件相结合,共同塑造了改革开放时期的环保路径。其次,应通过对改革开放前后环保工作的贯通性比较研究,深化对影响环保路径选择的因素的研究。改革开放是重大事件,对中国经济、社会、环保等的影响非常显著而深远,它为考察环保的路径与绩效提供了近似的“自然实验”。通过贯通性比较研究,有助于人们更好地区别与理解各种经济社会变量对环保的具体作用。作为改革开放时期环保史研究的薄弱环节,改革开放前后环保工作内在关系研究有望成为新的学术增长点。

①即主要研究环保政策规划的制定与实施、环保立法与执法、环保宣传与教育、环保外交、领导人的环保思想以及政府主导的环保科技研发与应用等环保工作诸面向。

②大部分相关成果尤其是回顾性文献,一般都会论及改革开放前的环保工作,但往往是一笔带过,对改革开放前后环保工作的关系更是鲜有论述。

第三,进一步加强基于国际视野的研究。

改革开放以来,中国非常注重加强国际环保交流与合作,几乎加入了所有的国际环保公约,并积极履行所承担的义务。这深刻影响了中国环保工作的路径与特征,客观上要求开展基于国际视野的比较研究,并借以呈现改革开放时期中国环保路径的共性与特性,凸显中国环保路径选择的自主性与内源性特征。但加强基于国际视野的研究的学术意涵与诉求不仅于此,它还要求将改革开放时期中国环保史置于世界环保史中进行审视与评价。众所周知,生态环境问题已演变为国际性的经济与政治问题。中国作为一个人口和经济大国,早已被卷入这一问题的中心,甚至处于风口浪尖之上。在国际舆论和国际政治上,“中国环境责任论”和“中国环境威胁论”一度甚嚣尘上,至今仍有相当市场,即是明证。此外,中国政府对国际社会所作出的环保承诺,也势必影响到中国的环保路径与经济表现,进而会产生世界性影响。改革开放以来中国在生态环境保护上取得的成功经验,如生态农业建设、防沙治沙等,也早已被国际社会关注与借鉴。这都充分表明,改革开放时期中国环保史具有世界史意义,是世界环保史的重要组成部分。那么,对它的研究,就必须能够凸显这一特征。在研究理路上,不仅要研究国外因素对中国环保的影响,也应研究中国环保的国际影响,进而明确改革开放时期中国环保史在世界环保史中的历史方位。在现实指向上,则要能够对“中国环境责任论”和“中国环境威胁论”作出积极回应,即用客观事实说明中国在履行大国环保责任和构建“绿色人类命运共同体”上所做出的贡献和付出的代价。这是改革开放时期中国环保史研究的重要任务之一。

第四,进一步加强环保—经济互动关系史研究^①。

“一部环境保护史就是一部正确处理环境与经济关系史。”^{[2]13} 环保与经济的互动最为显著,最需要重点加强研究。此方面研究的基本目标是能客观反映两者互动的历史逻辑与内在机制。在环保对经济的影响的研究上,主要考察环保对经济发展战略、增长速度、增长质量、产业结构、就业结构、空间布局、对外贸易等的影响。反向上,主要考察经济发展战略、经济体制、经济政策、经济水平、产业路径、对外贸易等对环保的影响。关于两者关系的研究,环境经

济学、环境政策或环境政策史均有所涉及,但离环保—经济互动关系史研究的要求还有相当距离。环境经济学的研究主要关注环保变量与经济变量之间的统计学意义上的相关性或因果关系,历史感不足,缺乏对具体历史作用过程与机制的分析。即便如此,很多成果也往往未能抓住影响环保绩效的深层经济原因,如将环保绩效不佳简单归结于“GDP至上”的官员政绩评价体系,往往忽视了分税制这一更深层因素的作用。环境政策或环境政策史的研究,则或对经济因素的考量不足,或同样存在对具体历史作用过程与机制分析不够深入的问题,而停留在简单拼合甚至“猜测”层面上。因此,加强环保—经济互动关系史研究的关键,是在同时深化经济史和环保工作史研究的基础上,加强对两者的整合研究。

关于环保—经济互动关系史研究,还肩负着一项重要任务,即解答开展改革开放时期环保史研究必然会遇到的一个难以回避的问题:为什么改革开放以来中国环保制度体系日益完善,甚至中国已跻身环保制度建设先进国家行列,但中国环境状况却一直未能根本扭转“局部改善,总体恶化”的局面?那种将环境恶化简单归咎于中国环保制度落实不够有力的观点,显然失之片面,是难以令人满意的。如何推动环保由“法制”向“法治”转变,切实贯彻落实环保政策法规,固然值得着重研究,但同时更需要清醒地认识到改革开放时期环保任务的艰巨性。改革开放时期的环保工作,所要应对的是因经济快速转型和多代叠加的经济高速现代化带来的具有结构型、复合型、压缩型特点的环境问题。这是发达国家在经济现代化过程中从未遭遇的环境困境。脱离这一历史语境评价环保绩效,显然是不客观、欠公允的。况且,基于发达国家经验的环境库兹涅茨倒“U”型曲线理论,亦认为一国或地区在经济发展至一定水平之前,环境状况是持续恶化的,而“拐点”的出现不可或缺环保的作用。因此,解答此问题的正确思路,当是结合中国实际与国外经验,研究改革开放以来的中国环保工作在缩短环境库兹涅茨倒“U”型曲线的上升部分上到底发挥了多大作用,并作出符合实际的客观评价。

第五,进一步加强社会环保意识与行为史研究。

环境保护是全社会的事业,具有显著社会性特

^①鉴于环保与经济、社会的关系最密切,本文只分析了环保与这两者的关系。

征。环保的社会性一直受到中国政府的重视。第一次全国环保会议即强调群众参与的重要性,并将“依靠群众、大家动手”写入了环保工作“三十二字方针”。改革开放以来,中国政府更是在提升公众环保意识、推动公众参与环保上推出了一系列积极举措^①。在对待环保与社会的关系上,中国政府一直强调政府环保工作在其中的主导和引导地位,也事实上使其长期拥有这种地位。这是相关研究重“官方”轻“社会”,重“上层”轻“下层”的主要原因。随着近二十余年来社会环保诉求与力量的日益增长和官方日益强调构建社会环保机制与体系的重要性,上述研究倾向亟须得到根本扭转,社会环保意识与行为史研究亟须得到重视和加强^②。

社会环保意识与行为史在一定程度上是作为政府环保工作史的“镜像”存在的,它更能体现环保社会性的本体意义。虽然两者存在客观上的互动关系,且中国环保的“政府主导,群众参与”特征决定了政府环保与社会关系史在社会环保意识与行为史中据有核心地位,但社会环保意识与行为史还有更广阔的外缘区域。在开放条件下,社会环保意识与行为不仅受到政府环保工作的影响,还受到经济、文化传统、非官方媒体甚至国外媒体的影响,同时也会对经济、政治、文化等产生影响。可见,社会环保意识与行为史是最能充分体现环保社会性的“结合点”与“辐射点”,是具有相对独立性和较大延展性的环保史研究领域,因此也就不能局限在对政府环保与社会关系史的研究上。

作为社会环保意识与行为史的核心,政府环保与社会关系史研究首先需得到加强和深化。在政府环保对社会的影响研究上,不能仅停留在考察环保工作对提升社会环保意识和协调因明确的环境损害导致的环境冲突的作用上。随着社会环保意识的提升,一些非理性甚至极端的环保意识与行为已然出现。比如,“邻避效应”在一定程度上反映了社会公众环保认知的局限性,在某些地区已经导致了激烈的

社会冲突。这表明,政府在环保中的引导作用,已从引导公众参与环保进入引导公众理性参与环保的阶段。那么,相关政府部门在解决此类冲突、引导公众理性开展环保上所扮演的角色和发挥的作用及其经验教训,就值得着重研究。关于社会因素对政府环保工作的影响研究,主要考察社会公众、企业、环保 NGO 以及环境矛盾导致的社会冲突对环保决策、政策和法规的影响,其重点与难点亦是详察其作用渠道、过程与机制。这就需要强化和深化环保工作史与社会经济史的整合研究。在此方面的研究上,还应关注社会环保意识的提升对政府在环保中的引导地位的影响,并从构建社会环保机制和环境社会治理体系的内在要求出发,结合中外环保史,对政府引导地位是否发生变化做出理性判断与评价。

关于外缘区域的研究,首先应考察非官方因素对社会环保意识与行为的结构影响及其演变,进而审视和评价政府在环保中的角色尤其是其主导地位的变化。在社会环保意识与行为对他者的影响研究上,需重点考察对企业行为和地方政府官员行为与任期的影响。就前者而言,中国政府非常重视企业环境行为的社会约束机制建设,先后出台《关于企业环境信息公开的公告》《环境影响评价公众参与暂行办法》《企业事业单位环境信息公开办法》等文件,推动社会公众积极参与对企业行为的环境评价。企业因与社区居民的环境冲突而停工停产的新闻,也早已见诸报端。那么,社会环保行为影响企业环境行为的具体形式与机制有何变化,还存在哪些不足之处,都值得结合具体案例认真总结研究。就后者而言,中央一再强调加强政府官员行为的社会监督和转变“GDP 至上”的官员政绩评价体系,社会环保行为对一些地方政府官员的行为与任期也已产生实质性影响,但社会公众参与官员环境政绩评价的机制尚未真正建立起来。由此,此方面研究的主要着眼点,应是通过历史案例分析,探讨将社会环保变量纳入官员政绩评价体系的经验与制度化途径。

①除了日常环保宣教、世界环境日宣传活动、中华环保世纪行活动等环保宣教工作外,中国政府还反复强调公众参与环保和建构参与机制的重要性。如,1983 年召开的第二次全国环境保护会议要求实现社会效益与环境效益的统一,1996 年颁布的《国务院关于环境保护若干问题的决定》要求建立公众参与机制,2005 年中央又明确提出了建设环境友好型社会的要求,党的十九大进一步提出构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。

②党的十九大明确提出: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。2020 年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于构建现代环境治理体系的指导意见》进而要求,构建现代环境治理体系应“以坚持党的集中统一领导为统领,以强化政府主导作用为关键,以深化企业主体作用为根本,以更好动员社会组织和公众共同参与为支撑,实现政府治理和社会调节、企业自治良性互动,完善体制机制”。

最后,需要注意的是,关于社会环保意识与行为史研究,无论从何入手,其总的问题指向和落脚点,都应是总结改革开放以来探索构建社会环保机制或环境社会治理体系的经验教训。

第六,进一步加强微观环保史研究。

微观环保史研究的意义毋庸置疑。此处主要是提醒研究者注意中国环保行政的机制与特点。中国环保政策的制订一般始于微观层面的试点,最终又落实到微观层面,依靠微观个体贯彻实施。这一方面使得试点工作几乎遍布所有环保领域,如生态农业建设、防沙治沙、清洁生产、二氧化硫排污交易、国家生态工业示范园区建设、农业面源污染防治、国家级生态村建设、碳减排与碳交易等等,为开展微观研究提供了丰富的个案。另一方面,对试点经验的推广成效的评价,也建立在非试点个案基础之上。通过此类个案的研究,可以帮助人们更深入、细微地考察环保政策的生发与作用机制,有助于弥补现有研究中“见文不见人”“见林不见木”的不足。这种个案研究必须要有宏观视野,避免就个案谈个案,应能做到以小见大。这不仅是一般学理性要求,在很大程度上也是由环保的“政府为主”和环保行

政的垂直管理为主的特点决定的。其实,这也是当代中国史研究与其他时段中国史研究的重要不同之处。另外,典型污染密集型企业、环境破坏与冲突事件、社区或家庭的环保行为,也都是典型的微观环保史研究对象,值得深入研究。

综上所述,改革开放时期环保史研究总体上尚处于起步阶段,具有巨大开拓空间。对它的研究,应综合运用公开文本、政府档案、企业档案、社区档案、口述史料、国外资料和多学科成果、理论与方法,结合宏观与微观,深化“内史”研究,拓展“外史”研究,并从马克思主义发展观与发展的马克思主义观的基本原理出发,兼顾当前的认识高度与具体历史语境,作出实事求是的客观评价。

[责任编辑 李卫民]

参考文献:

- [1]张连辉.20世纪70年代农药污染防治工作的转型及其历史意义[J].当代中国史研究,2017(4).
- [2]《中国环境年鉴》编委会.中国环境年鉴2009[M].北京:中国环境年鉴社,2009.

Some Thoughts on the Study of Environmental Protection History in the period of Reform and Opening up

Zhang Lianhui

(School of Economics, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: Considerable achievements have been made in the study of environmental protection history in China during the reform and opening up period, but there are still some problems, such as lack of depth, lack of breadth, narrow vision, emphasis on "macro" rather than "micro". This paper proposes to further deepen and expand the research on the history of environmental protection in China during the reform and opening up period, by strengthening the research on the decision-making process and logic of environmental protection, the research on the internal relationship between environmental protection work before and after the reform and opening up, the research based on the international perspective, the history of the interaction between environmental protection and economy, the history of social environmental awareness and behavior, and the micro history of environmental protection.

Key words: reform and opening up period; environmental history; deficiency and prospect