

全过程人民民主的生态之维：历程、成就与经验

张帆 陈光艳

(中国社会科学院当代中国研究所,北京,100009;兰州市城关区云麓山学校,兰州,730010)

内容摘要:用民主的方式解决生态问题,是中国式现代化民主观、生态观的生动体现,也是全过程人民民主建设的题中之义。在中国式现代化的伟大进程中,党和政府领导人民在生态文明领域进行的民主生态实践,将人民民主与国家意志相统一,实现了生态文明建设领域的人民当家作主。在此过程中,我国全过程人民民主生态实践渐进深入,在生态文明选举民主、生态文明协商民主、生态文明决策民主、生态文明管理民主和生态文明监督民主方面取得了重大成就,形成的坚持党的领导、贯彻群众路线、多元主体参与、追求生态公正、完善法律制度的宝贵经验,是新时代推进生态文明建设和发展全过程人民民主的必然要求,对于人与自然和谐共生的现代化发展具有积极促进作用。

关键词:全过程人民民主;生态文明建设;中国式现代化;人与自然和谐共生

DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2026.04.009

全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主,是中国特色社会主义民主政治的本质属性。作为中国特色社会主义“五位一体”总体布局的重要组成部分,生态文明建设必然是全过程人民民主建设的关键环节,用民主的方式解决生态问题、推进生态文明建设也是全过程人民民主的应有之义。聚焦于生态文明建设议题的政治化以及由此导致的现代政治民主体制的生态化转型或重构^[1],实质是在尊重和维护自然的基础上,通过民主的方式实现人与自然的和谐共生及人与人的科学发展。

真正将生态文明和人民民主作为指导环境保护和绿色发展的系统理论体系和政策实践导向,实现“过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一”,是发生在中国特色社会主义的伟大实践及中国式现代化的探索中。特别是党的十八大以后,中国共产党始终坚持通过群众力量解决生态环境问题,是践行民主生态实践的本质要求。党的二十大报告把

“发展全过程人民民主”和“促进人与自然和谐共生”确定为中国式现代化本质要求的重要内容,体现了中国式现代化所蕴含的民主观、生态观,是开展全过程人民民主生态实践的纲领性指导。生态文明事业关涉每个人的切身利益,作为一项“人民群众共同参与共同建设共同享有的事业”^[2]的制度保障,全过程人民民主始终蕴藏在我国生态文明建设过程中,是推进生态文明建设的必由之路。

一、全过程人民民主生态实践的发展历程

新中国成立初期,一穷二白、百业待兴,由于当时我国生产力水平相对落后,环境污染、资源紧缺等环境问题并不突出,但是经过数年对自然资源的索取和对生态环境的破坏,生态系统已十分脆弱。20世纪50年代工业化大规模展开以后,环境问题开始凸显,随之集中爆发的几起重大污染事件,使我国生态环境问题得以重视。1973年,我国召开第一次

基金项目:本文系国家社会科学基金重大项目“加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育研究”(21ZDA074)的阶段性成果。

作者简介:张帆,法学博士、中国社会科学院当代中国研究所助理研究员,研究方向为生态文明建设史;陈光艳,兰州市城关区云麓山学校一级教师。

全国环境保护会议,正式拉开生态环境保护的序幕。1978年党的十一届三中全会强调发展经济不能忽视环境保护,并通过法律制度与民主的互补联动与协同推进解决环境问题,是我国全过程人民民主生态实践的发端。经济建设、民主发扬与环境保护作为社会发展的一体三面在改革开放后得以发展、完善,经过民主程序讨论通过的森林法、草原法、环境保护法等一系列生态法律制度的制定^[3],关涉人民生产生活的民主权利的规定,推动我国民主生态实践开启了从无到有、从少到多、从抽象口号到具体行动、从群众式运动到常态化治理、从响应政策号召到自觉主动参与的发展过程。

(一)探索阶段:发动群众参与环境保护(1978—1992)

改革开放前夕,全国第一次环境保护会议,分析总结了我国面临的环境问题,通过了“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”^[4]的32字环境保护方针,为改革开放后明确公众参与环境保护作了观念上的准备。1978年12月,中共中央批转了国务院环境保护领导小组第四次会议通过的《环境保护工作汇报要点》,这是中国共产党历史上第一次以党中央的名义对环境保护工作作出指示,文件指出“发动群众对环境污染进行监督”^[5]。1979年9月,全国人大常委会第十一次会议原则通过《中华人民共和国环境保护法(试行)》提出“公众对污染和破坏环境的单位和个人,有权监督、检举和控告”“国家对保护环境有显著成绩和贡献的单位、个人,给予表扬和奖励”,并规定了实施程序 and 法律责任等内容,为实现公众参与政府环境保护决策拓展了制度平台和实践空间,标志着民主生态实践正式拉开序幕。此后,全国人大常委会通过《中华人民共和国海洋环境保护法》(1982年8月)、《中华人民共和国水污染防治法》(1984年5月)等专门法,明确规定公民对污染海洋和水环境的行为有权进行检举和监督,将权利与义务相统一。1989年12月,《中华人民共和国环境保护法》正式颁布,在保留公众对环境污染的监督、检举和控告权利基础上,新增“一切单位和个人都有保护环境的义务”的相关条款。据不完全统计,在20世纪80年代,仅中共中央、全国人大、国务院和有关部委制定的关于环境保护的重要文件就有27部,其中涉及各类主体参与环境保护的文件达12部之多。但是由于党中央刚刚作出改革开放的决定,经济建设和民主制

度建设都在新阶段的探索中,生态环境保护的决策、执行、监督尚没有详细的法律依据,缺乏具体的操作指南、实施细则和规程,影响公众在环境保护参与中发挥实质性作用。同期,群众性环保组织的相继成立也推动了民主生态实践的发展。我国先后成立中国环境保护工作协会、中国环境新闻工作者协会、中国水体保持协会等环境保护公益性组织,开创了公众参与环境保护的渠道和途径,尤其是在环境科教宣传领域发挥着重要作用,提升了公众的环保意识和权利意识。

这一时期,我国在快速发展经济的同时注重环境保护,在相关法律法规中增加了各类主体参与环境保护的相关内容,明确生态主体权责,在制度层面采取具体的措施扶持和培育公众组织参与环境保护,不仅是对当时世界公众参与环境保护潮流的积极回应,同时,开启了全过程人民民主生态实践的新征程。

(二)发展阶段:推进环境保护民主法治体系建设(1992—2012)

1992年6月,联合国环境与发展大会号召各国为维护全球环境与发展体系的完整而努力,共同签署《21世纪议程》,认为应让居民及其社区了解情况、提出意见以及参与国家决策进程,反映了当时国际社会对公众参与实现可持续发展的普遍共识。1993年3月,第八届全国人民代表大会第一次会议决定设立全国人大环境与资源保护委员会,通过征求意见、听证、专家论证等人大协商机制推进了防治环境污染、生态环境保护和自然资源保护立法,是我国环境保护制度建设的重要举措。1994年3月,我国针对《21世纪议程》制定的《中国21世纪议程》,提出“实现可持续发展目标,必须依靠公众及社会团体的支持和参与”,包括工人、农民、妇女、青少年、科技界、教育界等^[6],并对参与的主体、目标、作用和方式等均进行了详细的规定,对推动民主生态实践具有重要的指导意义。此后,我国迎来了环境保护法律制度的快速发展期,固体废弃物污染防治、环境噪声污染防治等专门法都明确规定了各类主体参与环境保护的监督权、检举权、控告权和各级人大的监督权。《中华人民共和国信访条例》(1996年1月)、《国务院关于环境保护若干问题的决定》(1996年8月)对于督促政府部门有效、规范地处理环境信访事项,建立各类主体参与机制提供了有力的制度规范和保障。进入21世纪,国家环保总局出台了《环境保护

行政许可听证暂行办法》(2004年7月)和《环境保护法规制定程序办法》(2005年4月),明确了各类主体参与听证和履行环境保护法规的权利,填补了事前参与的空白。2006年2月,国家环保局颁布了《环境影响评价公众参与暂行办法》,完善了事后参与的不足。2007年2月,《环境信息公开办法(试行)》出台,明确规定政府环保部门和企业有公开环境信息的义务,保障了各类社会组织和个体公民的知情权。

此外,这一时期我国环保NGO(非政府组织)快速发展,形成了多元主体参与的格局。在《社会团体登记管理条例》(1989年)的推动下,环保NGO的数量不断增加,所参与的领域和发挥的作用日益扩大,在我国生态保护中的地位日益凸显。社会组织积极协助政府部门进行环境调查,开展咨询、宣传、教育、监督、环保服务等工作,成为沟通公众和政府的桥梁。

这一阶段国际社会达成了公众参与环境保护的共识,我国在环境法律体系中进一步规范和细化公众参与的范围、权利、程序和责任,为各类主体参与环境保护提供了更为详细和有力的政策依据。同时,通过简政放权扩大了公众自主参与空间,形成了自主性强、参与程度高的多元主体结构,提高了公众环境保护的关注度和参与度,促进了民主生态实践的快速发展。

(三)成熟阶段:完善生态文明民主制度体系(2012年至今)

2012年,党的十八大报告历史性地将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局,我国民主生态实践迎来重要历史机遇期。2014年4月,“史上最严”环境保护法专门设立了“信息公开和公众参与”一章,明确了公众生态参与的权利义务,对公众如何参与环境决策与监管作出具体规定,并确认环保组织从事环境公益诉讼的主体资格。在其统领下,清洁生产促进法、循环经济促进法等一系列专门法都在制定或者重新修订的过程中列入环境信息公开、各类主体参与环境管理、社会监督、法律责任和罚则等条款。2014年5月,环保部审议并通过《关于推进环境保护公众参与的指导意见》,回应了尊重和保障公众环境知情权、参与权、表达权和监督权的诉求,主张积极推进各类主体源头参与和全过程参与,覆盖环境法规和政策制定、环境决策、环境监督、环境影响评价、环境宣传教育等五个环节,将各类主体参与环境保护置于制度化、法制化的框架下运行,确保参与

的规范化和可持续化。为有序开展民主生态实践,维护人民生态权利,我国同时进行了一系列配套改革。2014年7月,最高人民法院决定设立专门的环境资源审判庭,地方也制定了一些促进各类主体参与生态保护的地方性政策,保障了生态文明建设领域民主工作的有序开展。2015年5月,中共中央、国务院出台了生态文明建设纲领性文件《关于加快推进生态文明建设的意见》,明确提出了“鼓励公众积极参与”“完善公众参与制度”^[7]。同年7月,环保部颁布的《环境保护公众参与办法》对各类主体参与环境保护的适用范围、参与原则、参与方式、各方主体权利义务和责任等方面作了更加详细、明确的规定。值得一提的是,2015年9月,中共中央政治局会议审议通过的《生态文明体制改革总体方案》,强调要“构建以改善环境质量为导向,监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系,着力解决污染防治能力弱、监管职能交叉、权责不一致、违法成本过低等问题”^[8]。此后,生态环境部审议通过《环境影响评价公众参与办法》(2018年4月),强调鼓励公众参与环境影响评价,确保公众参与的有效性和真实性等。包括生态环境部等五部门联合发布《公民生态环境行为规范(试行)》(2018年6月),提出了包括参加环保实践、参与监督举报、共建美丽中国等十个方面的行为规范要求。2018年3月,中国人民政治协商会议第十三届全国委员会第一次会议审议并通过政协第十二届全国委员会常务委员会提出的《中国人民政治协商会议章程修正案》,在总纲和政治协商等部分增添了生态文明建设的相关职责。2023年,十四届全国政协增设“环境资源界”,为更好履行生态文明民主协商职责奠定了基础。

党的十八大以来,“五位一体”总体布局全面推进,生态文明成为国家治理的重要组成部分,党中央明确提出“全面依法治国”,全国政协加大了对生态文明建设的专题讨论和民主监督,完善了民主生态实践的“事前、事中、事后”参与的制度安排,形成了包括决策、监督、评价在内的生态文明民主制度体系,并大力提升生态执法水平、增设专业司法机构,全面增强社会生态权利意识,生态文明民主制度体系渐进完善。

二、全过程人民民主生态实践的主要成就

在中国式现代化的伟大进程中,党和政府在生

态文明建设领域进行的民主实践,通过政治协商与公众参与等方式,实现了生态文明建设的全民共治。在这个过程中,我国生态文明选举民主广泛透明、生态文明协商民主深度实践、生态文明决策民主科学有效、生态文明管理民主权责分明、生态文明监督民主规范有序,促进了生态环境的优化、经济发展的绿色化和政治实践的生态化。

(一)生态文明选举民主广泛透明

在民主生态实践中,选举民主的过程和结果伴随基层民主选举发生。“在这一过程中,通过广泛的政治参与渠道,基层选举形成了‘公意’,并通过国家机制上升为全社会的‘公意’,让人民成为民主事业发展的主要参与者、促进者、受益者,推动国家治理能力现代化。”^[9]。

一方面,生态文明选举民主是民主生态实践的基础。没有选举民主,就没有其他的民主实践,人民群众对生态环境建设的诉求就无法科学、准确地表达和集中,更无法在生态文明建设过程中形成良好的民主实践制度和渠道。只有在选举民主的基础上,人民群众才知道自己的权利在哪里,自己的代表在哪里,自己的诉求该如何反应,人民群众的呼声才能发得出来,生态文明建设才能惠及全体中国人民。

另一方面,生态文明选举民主的过程是人民群众表达生态诉求的过程。生态环境问题与人们的日常生活和社会生活息息相关,甚至关系人们的身心健康。新中国成立以来,我国生态文明民主实践经过了几个阶段,每个阶段的主要任务的转变都是人们现实诉求的集中表达,人们对生态环境的需求从环境好到生态好,从要求保护好生态环境到建设成美丽中国,需求递进提升,是人民意志逐渐汇聚、显现、实践的结果,是人民选出来的代表作出了符合国家更好发展的战略决策。

(二)生态文明协商民主深度实践

在生态文明建设领域,我国形成了中国共产党领导的、多种社会主体共同参与的生态文明协商民主制度,通过协商民主的方式保证生态文明建设有序开展。生态文明协商民主的深度实践成为民主生态实践的主线逻辑,体现全过程人民民主在生态文明建设领域的本质要义。

一方面,中国共产党积极推进民主执政生态化转向,切实保障了生态文明民主协商有序运转。改革开放以来,中国共产党领导各党派团体、各族各界人士参与生态文明建设民主协商,推行环保信息公

开化,保障了社会各界参与生态文明民主协商的基本权利。特别是新时代以后,2014年新版环境保护法整章规定“信息公开和公众参与”的权利和程序,党和政府在生态文明建设中深入发挥群众力量,增强环保信息透明度,保证人民群众的知情权、参与权和监督权,并且鼓励环保NGO的发展,提高了生态文明民主执政能力水平。

另一方面,人大、政府、政协等部门通过民主协商履行自身职责,在生态文明建设中发挥着积极作用。首先,各级人大通过民主协商,在生态文明建设建章立制中发挥着重要作用。以1989年第七届全国人民代表大会通过的环境保护法为统领,我国形成了以污染防治法、自然资源法、生态保护法为主干,以行政法规、部门规章和地方性法规为补充的生态文明法律体系。2018年3月,全国人大会议表决通过了《中华人民共和国宪法修正案》,生态文明历史性地写入了宪法,实现了人民意志上升为国家意志的民主进路。其次,各级政府通过民主协商,解决了人民最关心最直接最现实的生态权益问题。以社会各界的广泛参与为基础,包括与人大代表、政协委员以及民主党派、无党派人士、工商联等的沟通协商,我国政府建立了环境信息公开制度,为各方参与生态文明民主协商创造了条件。此外,政府部门还建立了生态文明建设意见征集和环境污染反馈机制、规范了生态环境听证机制、完善了人大代表和政协相关议案提案的办理联系机制、落实了环境台账管理制度,实现了民主协商的生态化发展。最后,各级政协组织在生态文明建设中充分发挥了政治协商和参政议政的作用,为生态文明建设献计献策。自1993年“多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”被写入宪法,各民主党派、无党派人士、人民团体、各少数民族和各界的代表参与生态文明民主协商,深入探讨并妥善处理了生态文明建设相关问题。新时代以后,全国政协深入学习贯彻习近平生态文明思想和党中央有关决策部署,围绕推进京津冀协同发展中的大气污染防治、加强草原生态系统保护和修复、建立生态补偿机制中存在的问题、推进美丽中国建设等生态领域重要问题建言献策,履职尽责。2023年,十四届全国政协增设“环境资源界”,围绕资源环境领域重大问题组织开展深入的调查研究,围绕加快发展方式绿色转型、深入推进污染防治、推进碳达峰碳中和等内容提出提案700余件,为推进生态文明建设集聚众智、汇聚群力^[10]。

(三)生态文明决策民主科学有效

在协商民主的基础上,我国建立了完善的生态文明民主决策制度,确保了中国式现代化生态文明建设的正确方向。

第一,明确了生态文明民主决策参与主体。环境保护法(2014年)明确规定了公民、法人和其他组织依法参与环境保护的权利,相关部门应当依法公开环境信息、完善公众参与程序。环境保护公众参与办法(2015年)中第一、四、九条明确规定了“保障公众参与环境保护的权利”,公民、法人和其他组织可通过座谈会、专家论证会、听证会等方式参与环境保护相关事项或者活动决策,赋予了各类主体参与生态文明民主决策的权利。环境影响评价法(2018年)第二十一条规定,在报批建设项目环境影响报告书前应当召开专家论证会、听取专家意见。考虑到生态文明民主决策的科学性、执行效率和边际成本等问题,我国并没有将最广泛的公众个体作为生态文明民主决策的直接参与主体,但个体公民依然可以通过公益组织、新闻媒体等平台间接参与生态文明民主决策。

第二,构建了生态文明民主决策参与平台。在中国式现代化建设进程中,我国不断发挥民主协商优势,通过政党协商、人大协商、政府协商、政协协商等方式构建了行之有效的生态文明民主决策机制。随着公众生态意识的增强,通过传统模式参与生态文明民主决策被认为是行政部门的职能,与公众之间存在实质关联。新时代以来,我国法律制度中对构建生态文明民主决策参与平台作出了明确规定,不同主体可通过征求意见、问卷调查、座谈会、论证会、听证会以及电话等方式参与生态文明民主决策,向职能部门提出意见或建议。此外,根据环境信息公开办法所列举的政府环境信息,政府同时搭建了环境信息提供平台,不同主体在参与生态决策前都可以自主查阅。

第三,保障了生态文明民主决策参与效果。为保障决策参与效果,一方面,通过健全反馈机制实现生态文明民主决策的完整性。2018年,我国出台的环境影响评价公众参与办法更加明确地规定了建设单位主体责任,将听取意见的公众范围明确为环境影响评价范围内公民、法人和其他组织,并鼓励建设单位听取范围外公众的意见;优化了公众意见的调查方式,建立健全公众意见反馈方式,确保公众参与的有效性和真实性;明确了生态环境主管部门环评

行政许可的公众参与等。另一方面,通过决策评估制度、失误纠错制度等实现生态文明民主决策的有效性。《中华人民共和国环境影响评价法》第四、十三、十四条和规划环境影响评价条例第二十二条都规定了环境评价在生态文明民主决策中的应用,并赋予了有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价的权利。如黑龙江、广东等地将“容错纠错”作为免责事由纳入地方性文件之中,这些地方的党政领导干部在《党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则》的指引下,已经开始依法进行容错纠错免责,及时采取措施纠正错误的行政决策。

(四)生态文明管理民主权责分明

为保障村民和城市居民依法参与社会生态文明建设的民主管理,我国明确了生态文明管理主体的权力责任、完善了生态文明民主管理的制度规章、保证了生态文明民主管理的专业程度,实现了生态文明管理民主的科学化发展。

首先,明确了生态文明管理主体的权力责任。民主政治的关键在于权力的分配与运行,而权力明晰又是权力分配的首要环节。随着中国式现代化的不断推进,我国民主建设对各生态文明参与主体的权力和责任进行明确界定,不仅提升环境治理的可问责性,也激发了公众参与生态文明管理的动力。在生态文明民主实践过程中,通过各种政策文件,尤其是法律法规分别界定了政府权责、企业权责、公众权责和社会组织权责。第一,政府是生态文明建设的推动者和管理者。法律赋予了各级人民政府拥有行政许可、行政检查、行政调解、行政处罚、行政复议、行政强制等多项环境行政权力,并明确了地方各级人民政府污染物管控、环境保护执法监管、环境应急管理、环境保护宣传教育、建立环境保护责任体系、政府信息公开的“第一性责任”,同时也制定了生态文明建设目标责任制,“党政同责、一岗双责”以及领导干部的终身追责制度的“第二性责任”。第二,企业是生态文明建设的维护者和支持者。在生态文明建设过程中,法律赋予了企业使用生态环境和自然资源、获取与自身生产经营活动相关的环境信息的权利,同时,也明确规定了保护生态环境、资源节约与循环利用、生态补偿与恢复、宣传生态文明理念的责任。第三,公众是生态文明建设的需求者与受益者。在生态文明建设过程中,我国赋予了公民知情权、参与权、表达权和监督权,公众可参与生态文明建设实践,通过合法渠道表达对相关问题、决策的

意见与建议,对政府或其他组织的工作和行为进行监督,保障自身环境权利不受侵害。同时,公众在行使生态权利时需要承担相应义务,例如,遵守法律法规、践行绿色生活方式、提高环保意识等,为生态文明建设贡献个体力量。第四,社会组织是生态文明建设中各类主体之间的桥梁和纽带。社会组织在享有知情权、参与权、表达权和监督权的同时,由于我国特殊国情和生态诉讼专业性的要求,法律规定社会组织有权对污染环境、破坏生态行为向人民法院提起公益诉讼,减少政府与社会因合作治理中产生分歧、摩擦甚至冲突可能给环境政策执行带来的种种障碍,以理性方式对政府和企业实施有效的监督与制约。此外,环保社会组织还承担着宣传生态文明建设、提升生态意识、聚合社会资源等重要使命。

其次,完善了生态文明民主管理的制度规章。在城乡社区生态文明民主管理中,我国宪法规定了农村和城市社区居民可根据自治章程、村规民约、居民公约等,对环境保护和生态文明建设提出自治要求,普遍实现村(居)民在生态文明民主管理中的自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。在企事业单位的生态文明民主管理中,根据宪法法律和有关规定,企事业单位普遍建立以职工代表大会为基本形式,以厂务公开制度、职工董事制度、职工监事制度为主要内容的民主管理制度。职工通过这些民主管理制度,参与企事业单位生态文明民主管理,维护单位职工生态合法权益,实现单位与职工协商共事、机制共建、效益共创、利益共享。在社会组织生态文明民主管理中,环保社团、环保基金会、环保民办非企业单位等社会组织,普遍制定章程,加强组织成员管理,自主开展活动,集中组织成员或服务对象的意见建议,以组织化的方式积极参与生态事务治理,在行业管理、生态服务等领域发挥民主管理作用。

最后,保证了生态文明民主管理的专业程度。在参与环节中,环境影响评价公众参与办法制定了公众参与环境影响评价程序,并对环境影响报告书编制、公众座谈会、专家论证会等环节的代表的专业性和素质作出明确规定。在诉讼环节中,2012年,我国将环境公益诉讼制度写进了《中华人民共和国民事诉讼法》,“法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”。2014年,《中华人民共和国环境保护法》把环境公益诉讼制度写入其中,并且细化了社会组织提起诉讼的主体条件。2015年,最高人民检察院制定的《人民检察院提起公益诉讼试点工

作实施办法》规定了人民检察院可以提起环境公益诉讼,并在试点检察院中开展。

(五)生态文明监督民主规范有序

我国宪法规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”^[1]。公权力取之于民,必须用之于民,接受人民监督。对于生态文明建设领域决策和管理的公权力使用,我国建立了环境信息公开机制、明确了生态文明民主监督权、构建了生态监督制度、强化了生态权利意识,形成了多层次、全方位的民主监督体系。

首先,建立了环境信息公开机制。1989年出台的环境保护法明确了各级人民政府定期发布环境状况公报的义务;2003年环境保护行政主管部门政务公开管理办法对公开原则、内容和形式、程序及要求、组织领导、监督检查等进行了明确规定;2007年颁布的环境信息公开办法(试行)对政府和企业信息公开的范围、方式和程序进行了规定;2014年修订环境保护法,对环境信息公开和公民参与的权利义务予以法律确认,由此形成了完善的环境信息公开机制。

其次,明确了生态文明民主监督权。生态文明民主监督主要包括人大监督、司法监督、公众监督、政协监督等方式。我国环境保护法第二十七条、第五十五条和第五十七条分别对政府权力行使和企业生产经营监督作了明确规定,赋予了人民代表大会和公众依法监督的权利(力)。此外,2018年3月通过的《中国人民政治协商会议章程修正案》,在总纲第五自然段加入生态文明建设内容,内在地包含了人民政协在生态文明建设过程中发挥民主监督职能的重要作用。2021年6月,受中共中央委托,各民主党派中央着手开展为期5年的长江生态环境保护民主监督,各党派中央坚持以习近平生态文明思想和全国生态保护大会精神为指导,以高度的责任感和使命感开展民主监督工作,为长江生态环境保护贡献了力量。

再次,构建了生态文明监督制度。2014年“生态保护红线”写入环境保护法以后,各单行法均对生态保护红线划定、管理作出明确规定,并出台了一系列关于“生态保护红线”的管理办法和通知。2022年生态保护红线生态环境监督办法(试行)从监督主体、监督事项、监督措施、监督结果应用等方面,初步构建了“生态保护红线”的生态环境监督体系。同时,积极推进建立生态保护红线生态破坏问题监管

机制,加快推进制定生态破坏问题监督、生态保护修复工程成效监督等相关标准规范。地方政府则根据上位法积极探索制定本地区的生态保护红线监管相关规章、规范,形成了多层级、可实施的生态文明监督制度。

最后,强化了公众生态权利意识。21世纪以前,我国公众参与环境监督和通过法律手段保护环境及自身权益的意识相对薄弱,表现出对政府的高度依赖性。1998年发布的《全国公众环境意识调查报告》中,公众在评价政府近年来治理环境污染的措施时,认为做得最差的方面是“促进公民参与环保活动的工作”^[12]。进入21世纪,我国加强了环境科学和环境保护的宣传。《公民生态环境行为调查报告(2022)》显示,近八成受访者主动关注或传播交流过环境信息,超一成受访者举报过环境问题^[13]。由此可见,一方面,公众在自身权益遭受侵害时,利用法律武器维护自身权益的意识有所增强,有效制止了生态污染事件的扩大;另一方面,公众主体责任意识增强,更为积极地参与到生态文明建设中,为推进生态文明建设贡献群众智慧和力量。

三、全过程人民民主生态实践的宝贵经验

随着中国式现代化的深入推进,我国全过程人民民主生态实践取得了重大成就,蕴含着具有科学指导意义的宝贵经验。总结和运用好这些宝贵经验,是新时代发展全过程人民民主的重要内容,也是推进生态文明建设、实现人与自然和谐共生现代化的必然要求。

(一)坚持党的领导是全过程人民民主生态实践的根本保证

党的二十届三中全会指出:“党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证。”^[14]中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,坚持党的领导,是历史和人民的选择,是我们党在应对各种艰难环境和风险挑战的长期实践中摸索出的重要经验。推进中国式现代化,推进民主生态实践同样需要在党的领导下科学有序开展。历史已向我们证明,中国共产党在带领中国人民进行生态文明建设的过程中,始终坚持从国情出发、从实际出发,成功探索出了具有中国特色、适应时代发展的民主道路,为全过程人民民主建设增添了生态底色。

坚持党的领导就是坚持和发挥党在全过程人

民民主生态实践中的指导作用。党的领导在生态文明建设和民主建设中具有前瞻性和科学性,始终坚持问题导向和系统观念,始终坚持以人民为中心。从社会主义革命和建设时期起,面对工业化带来的环境污染问题,党带领人民开启环境保护的进程,通过法律制度划定生态环境保护红线,保障人民的基本生态权益,在实践探索中不断建立和完善生态保护制度及配套政策,引导和鼓励人民群众主动参与到生态文明建设中,使人民成为生态文明建设的主人翁。随着中国特色社会主义事业的发展,我国社会主要矛盾的变化,中国共产党领导各民主党派、无党派人士通过民主协商解决社会发展过程中所遇到的各类问题,形成了新型政党制度,其中就包括通过民主协商解决生态文明建设问题。中国特色社会主义进入新时代,“美丽中国”成为党领导人民建设生态文明的新目标,在这个目标指引下,美丽中国建设将转化为全体人民自觉行动,“每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者,没有哪个人是旁观者、局外人、批评家”^[15]。

(二)贯彻群众路线是全过程人民民主生态实践的基本原则

重视群众工作是中国共产党的优良传统,也是民主生态实践的基本原则。推进民主生态实践,不仅为了人民,更要依靠人民。在我国民主生态实践中,中国共产党始终贯彻群众路线,坚持问政于民、问计于民、问效于民,拓展了群众路线的生态内涵,体现了中国共产党团结人民、服务人民的根本宗旨。

推进民主生态实践,人民群众具有无可置疑的主体地位,必须将人民群众纳入生态文明建设的全过程,坚决贯彻群众路线。首先,民主生态实践要坚持问政于民。生态环境关乎人民福祉,应该在生态文明建设过程中充分了解民之所需、民之所想、民之所盼,不仅要畅通人民群众反映问题的渠道,而且要加强领导干部实地调研,切实了解生态文明建设中存在的具体问题,才能有的放矢回应人民群众生态关切。其次,民主生态实践要坚持问计于民。征集人民群众意见建议,汲取人民智慧、汇聚人民力量,是落实生态文明建设各项工作的重要方法。通过问计于民的方式,让人民群众自发参与到生态文明建设建言献策的过程中,不仅有利于生态文明建设的有效推进,更有助于提升人民群众的参与感、获得感、幸福感。最后,民主生态实践要坚持问效于民。问效于民就是把评判的标尺交给人民群众,接受人

民反馈、接受人民监督。生态文明民主监督是民主生态实践的关键环节,只有赋予和保障人民群众的评价权、监督权,才能在程序上形成逻辑闭环,保障治理效果、限制权力滥用。

(三)多元主体参与是全过程人民民主生态实践的实现方式

马克思主义生态观认为,人与人、人与社会之间的关系和人与自然之间的关系是一种作用与反作用的关系。以人与自然和谐共生为首要目标的生态文明建设,必然要求和促进以调和人、人与社会关系的政治文明建设同步推进。与其他形式的民主相比,多元主体参与能够为解决生态问题提供更高的合法性,从而使生态文明民主决策更加科学有效。因此,“构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系”^[16],是解决生态环境问题、推进生态文明建设、实现人与自然和谐发展的有力制度保障。

在中国式现代化生态文明建设过程中,基于多元主体参与的理性协商和平等对话的民主形态,最大限度容纳了包括普通公众、专家学者、政府官员、企业管理者、社会组织等在内的各类主体,形成动态、开放的公共决策体系,将生态文明的共识性理念转化为实际决策中的指导思想,从多层面促进中国式现代化生态文明建设。其一,坚持多元主体参与有助于培育生态文明建设主体,提升其对个体利益、集体利益及未来利益的理性认识,促进对国家层面的生态文明战略的理解和认同,增强个体投入生态文明建设的意愿,自觉践行生态文明责任。其二,坚持多元主体参与有助于优化生态文明建设的决策体系,只有来自不同行业、不同阶层、不同利益诉求的主体公开、平等、自由的讨论和对话,才能提升决策的科学化和民主化,才能广泛凝聚全社会智慧与力量,形成面向生态文明建设行动的责任共同体。其三,坚持多元主体参与有助于化解、消除环境治理可能产生的社会冲突,可以极大地避免环境群体事件的发生。总之,坚持多元主体参与生态文明建设是一种既尊重人类也尊重自然,谋求人与自然和谐发展的生态治理模式,明确了生态文明建设中公众作为建设主体的地位,优化和提升生态文明的决策体系。

(四)追求生态公正是全过程人民民主生态实践的价值导向

从我国全过程人民民主生态实践历程可以看

出,参与主体的专业程度和价值观念对生态文明建设具有直接影响,否则,生态文明建设的民主程序并不一定带来对生态价值的认可^[17]。中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,既强调了自然界对人类生产生活的基础性作用,又肯定了人的主观能动性。因此,在全社会范围内培育生态公正价值导向,包括人与自然之间的种际生态公正、人与人之间的代际生态公正和当代人与后代人之间的代际生态公正,是凸显中国式现代化人与自然和谐共生重要特征的必然要求。

首先,要坚持种际生态公正。马克思主义生态自然观认为,自然界是一个相互关联、相互影响的生态系统,其中人类只是生态系统的一部分。人作为自然界的存在物,在实现自身发展的过程中必须坚持种际生态公正,这是民主生态实践的先决条件。因此,要坚持种际生态公正,通过调整物质生产和自然的交换关系,促进物质生产过程的绿色化,实现经济效益和生态效益的有机统一,坚决不能走先污染后治理,以“绿水青山”换“金山银山”的涸泽而渔式的发展道路。其次,要坚持人际生态公正。在全人类的视域下,人际生态公正是指不同国家、种族、地区的人公平享有自然资源的权利。在我国生态文明建设中,不同地区、不同民族、不同性别的人具有平等享有自然资源的权利,其中坚持生态文明民主实践是保证这一权利的重要途径。最后,要坚持代际生态公正。代际生态公正突出强调的是人类自身在生产即种族的延续和繁衍生息中,要兼顾上下代际人类之间的生存与发展的公平性与可持续性,不能为了满足当代人的最大利益而肆无忌惮地过度利用和剥夺下代人应享有的自然资源,甚至破坏后代人赖以生存发展的自然生态条件和物质基础。生态协商民主的广泛性、生态决策民主的专业性、生态管理民主的科学性以及生态监督民主的高效性,都依赖于参与主体的价值观念。因此,保障生态文明民主价值与生态文明价值统一,推进人与自然和谐共生的现代化,必须树立生态公正的价值观念。

(五)完善法律制度是全过程人民民主生态实践的重要保障

民主与法律制度并非天然的统一,民主是追求,法律制度是工具。民主生态实践能否有效实现,取决于制度化、法制化与法治国家的实现程度^[18]。习近平总书记在党的二十大报告中提出,要“加强人民当家作主制度保障……确保人民依法通过各种途

径和形式管理国家事务”^[19]。法律制度具有根本性、全局性、稳定性、长期性的特点,民主的生态实践只有制度化、规范化、程序化发展,才能在全过程人民民主生态实践过程中实现公平正义。

在人与自然和谐共生现代化的建设过程中,我国始终坚持通过法律制度保障生态文明民主运行,形成了较为完善的生态文明民主制度体系。首先,通过法律制度明确主体权责。明确权责是生态文明民主制度有效运转的前提条件,我国民主生态实践首先明确了生态主体权责,如2014年对环境保护法的修订赋予了公民知情权、参与权、表达权和监督权。当在法律权利遭受侵害时,被侵害者便可以通过法律规定的途径维护自身权利,由此便构成生态文明民主机制运转的原始动力。其次,通过法律制度保障公众监督。政府承担对环境监督管理的职权并不意味着政府本身不负有保护环境质量的责任,在赋予环境监管部门更大执法权力的同时,不能忽略对相关部门出现监管失职或玩忽职守的制裁措施。同时,保障种际、人际、代际的民主公正,离不开每个社会成员对环境的责任意识,法律是对环境的消极保护,作为行为主体的个人有义务积极维护人与生态的和谐关系,一些公益社会组织对破坏这种和谐关系的现象提起的环境公益诉讼就是很好的例子。最后,通过法律制度维护民主生态实践有序进行。参与生态文明建设应是一种制度化、机制化的安排或者过程。社会各类主体在生态文明民主程序中都扮演着重要角色,强化法律制度可以使参与主体依法履行自身职责,依法依规参与到协商、决策、管理和监督的各个环节,才能朝向既定目标更好发挥民主作用。

历史和实践充分证明,我国全过程人民民主生态实践取得的重大成就与经验,不仅为新时代推进生态文明建设奠定了民主基础,更为我国民主政治建设增添了生态底色。生态文明建设作为一项人民群众共同参与共同建设共享有的事业,必须充分发挥中国特色社会主义制度优势,坚持多元主体参与生态文明建设的基本原则,满足人民群众最基本最朴实的生态需求。在进一步全面深化改革的指引下,我们应始终坚持发展全过程人民民主,构建符合

生态文明建设要求的,全链条、全方位、全覆盖的生态文明民主制度体系,从而促进人的自然主义与自然的人道主义相统一,实现人与自然和谐共生的现代化,保障中华民族永续发展。

参考文献

- [1] 邹庆治. “中国式现代化的生态观”析论[J]. 人民论坛·学术前沿, 2023(8).
- [2] [15] 习近平. 论坚持人与自然和谐共生[M]. 北京: 中央文献出版社, 2022: 11-12, 12.
- [3] 中共中央文献研究室. 改革开放三十年重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2008: 5.
- [4] 中国涉外经济法汇编(1949—1985)[M]. 北京: 人民出版社, 1986: 804.
- [5] 国家环境保护总局, 中共中央文献研究室. 新时期环境保护重要文献选编[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 中央文献出版社, 2001: 14.
- [6] 中国21世纪议程: 中国21世纪人口、环境与发展白皮书[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1994: 177.
- [7] 中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见[M]. 北京: 人民出版社, 2015: 25.
- [8] 中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》[M]. 北京: 人民出版社, 2015: 6.
- [9] 陈荣卓. 基层民主治理能力与全过程人民民主[J]. 马克思主义研究, 2025(1).
- [10] 凝心聚力助推美丽中国建设: 全国政协围绕全面深化改革协商议政述评之八[EB/OL]. (2024-12-15) <https://www.cppcc.gov.cn/zxww/2024/07/16/ARTI1721094070105121.shtml>.
- [11] 中华人民共和国宪法[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 8.
- [12] 国家环境保护总局, 教育部. 全国公众环境意识调查报告[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1999: 22.
- [13] 生态环境部环境与经济政策研究中心. 公民生态环境行为调查报告(2022年)[EB/OL]. (2024-12-15) https://www.prcee.org/yjly/hjsh/cg/202307/t20230704_1035233.html.
- [14] 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议文件汇编[M]. 北京: 人民出版社, 2024: 69.
- [16] [18] 王岩. 中国式现代化生态正义的实践辩证法[J]. 马克思主义研究, 2024(4).
- [17] 佟德志, 郭瑞雁. 生态协商民主的内在悖论[J]. 天津社会科学, 2018(6).
- [19] 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[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 37.