



● 张成乐 刘子晗

在中华人民共和国的缔造者和建设者中，周恩来以深邃的外交智慧和务实推动经济建设的治国方略闻名于世。鲜为人知的是，他也是中华人民共和国环境保护事业当之无愧的奠基人与先行者。在“环境保护”一词尚未普及的年代，他以非凡的远见，将山河治理、污染防治提升到关系国计民生的战略高度。他的环境保护工作实践，并非零散的指示，而是一套完整的融合了系统思维、辩证方法、民主决策与群众路线的领导方略：将环境保护置于国家长远发展与生态安全的全局视野中统筹规划；精准把握环境保护工作的主要矛盾与关键节点，以核心突破带动全局发展；构建民主协商与科学决策机制，在坚守生态保护原则底线的同时，实现原则性与灵活性的有机统一；将群众智慧与科学决策相结合，形成实事求是的生态治理路径。周

恩来关于环境保护的治理智慧，为中华人民共和国环境保护事业初期的发展提供重要的方法论支撑。周恩来在环境保护事业中的领导方法是宝贵的精神遗产，能为我们破解全面建设社会主义现代化国家新征程中出现的各种困难挑战，为全面推进生态文明建设、实现中华民族永续发展提供实践启示。

着眼全局 新绘山河

“不谋全局者，不足谋一域。”周恩来思考环境保护问题，首要体现的便是这种统揽全局的战略眼光。由于民国时期对自然环境造成极大破坏，中华人民共和国成立初期，我国的生态环境基础十分薄弱，森林覆盖率仅为 8.6%，淮河、黄河等河流

2026年第2期



连年洪灾，生态环境急剧恶化，人与自然环境的关系面临严峻的挑战。若不能保护好森林等自然资源，人与自然的和谐发展便无从谈起，势必影响社会主义的建设。为此，周恩来提出要统揽两个大局：一是建设社会主义的大局，二是人与自然和谐发展的大局，二者相辅相成。针对森林破坏、江河洪水泛滥这一亟须解决的发展问题，周恩来提出保护自然环境要坚持系统思维的工作要求，从全局出发，综合治理森林破坏、水土流失等生态问题，从而实现自然资源的永续利用。

周恩来强调“林业工作为百年工作”。对发展林业来说，护林是首要工作。通过实践，周恩来发现防火是护林的关键环节，迅速作出明确指示，要求“把护林防火工作列为中心工作之一”，并前瞻性地提出“化学灭火”的构想。对于造林，他认为最重要的是走群众路线，发动群众植树造林、封山育林，直到今天，这一治理理念仍然适用。周恩来在造林运动中丰富了对植树造林的认识，认为要面向未来，“造林是百年大计，要好好搞”“我们要一点一点去增加森林，森林不增加，就不能很好地保持水土，森林对农业有很大的影响”。周恩来把绿色生态和经济发展结合起来，强调对森林资源要永续利用，体现了他在探索社会主义建设道路过程中的前瞻性思考与治国智慧。

周恩来在顾全大局的基础上，尤为突出的领导方法之一便是未雨绸缪，善于在决策中预留充分的“提前量”。治理水环境，是周恩来展现前瞻性领导力的一个典型范例。中华人民共和国成立后，周恩来高度重视大江大河的治理，对黄河治理尤

为关心，曾直言：“我当总理十六年了，有两件事交不了账，一是黄河，一是林业。”在治水实践中，周恩来坚持系统思维，倡导标本兼治、科学治水。面对严峻的水患威胁，他主张采取“先治标，后治本”的务实路径：一方面通过加固堤坝、疏浚河道、建立蓄洪区等应急措施，保障排洪、排沙安全；另一方面着眼长远，强调兴修水利必须立足根本，既要将具体实际情况、问题和全局联系起来统筹考量，也要对尚未完全掌握的发展规律保持审慎态度，可适当推迟决策，留足研究时间，以利于“长远的规划工作”。在周恩来的推动下，国家先后在黄河、长江等流域修建了三门峡、刘家峡、葛洲坝等多座水利枢纽，合力发挥出治水的巨大综合效益。

在26年的总理任期内，周恩来始终统筹经济发展和环境保护两个大局。他坚持开展森林草原保护和江河湖泊综合治理，注重其与经济发展的协同推进，并把全局观念和系统思维贯穿环境保护工作的全过程，科学把握了当前与长远、局部与整体的关系。尽管当时尚未明确提出“环境保护”概念，但周恩来倡导推行的诸多实践，已在客观上对环境发挥了重要的前瞻性保护作用。这些成就的起点和所取得的宝贵的绿色发展经验，离不开周恩来胸怀大局、富有远见的谋篇布局。

攻坚“三废” 远谋生态

坚持整体推进和抓住关键，是马克思主义的科学方法论。毛泽东要求广大干部集中力量抓紧中心工作，并要学会“弹钢



琴”，避免忽视其他方面的工作。周恩来也十分关注这一问题，强调在顾全大局的前提下，“应抓住中心一环”，把各项工作整体向前推进。中华人民共和国成立初期，面对一穷二白的工业基础，第一代中央领导人确立了“四个现代化”“建设社会主义强国”等发展目标，掀起社会主义工业化建设热潮。随着工业化进程的加速，废水、废气、废渣“三废”问题逐渐显现。周恩来深刻认识到，当前阶段的经济建设大局仍是实现工业化，但他也敏锐地预见到，若对环境污染置之不理，必将造成更为深远的危害。

抓住关键问题，首先要找准要害处。20世纪60年代，随着各地环境污染日益加重，周恩来从环境保护工作全局出发，明确提出以“三废”综合利用为中心，将治理工业污染列为环境保护工作的重中之重。

当时，我国工业生产技术总体尚不发达，能耗高、转换率低，大量煤炭等原材料未能得到充分利用，大量能源以废气、废渣等形式向外排放，致使环境污染问题日益突出。对此，周恩来向国家计委的负责同志指出：“我们要除‘三害’非搞综合利用不可。”鞍钢是开展“三废”综合利用的典型案列。当时鞍钢每年产生的废渣、瓦斯灰、焦油渣等百余种废弃物，总量有数千万吨。通过开展综合利用，从中提取有用原料进而生产出活化矿渣水泥等建筑材料，小电动机、小五金等机电设备，以及多种日用制品，共计140余种产品。随着工业污染治理的推进，成效逐渐显现。以上海为例，仅在1960年至1964年间，就从“三废”中回收了黄金2200两（相当于110千克）、各种有色金属4万吨，废液、废渣

等280多万吨。

周恩来善于运用唯物辩证法，透过现象看本质，并作出果断决策。在治理工业污染的过程中，周恩来综合各方面情况，洞察先机，敏锐地提出“环境保护”这一前瞻性议题。1969年春，理查德·尼克松就任美国总统，他的就职演说全文经毛泽东审阅批示后，在《人民日报》公开发表。尼克松在就职演说中提到“保护环境”一词，引起了周恩来的重视，他指示中共中央调查部搜集国外资料，深入考察该词的背景与含义。这一过程，对周恩来环境保护理念的形 成，起到了积极的催化作用。

1971年11月，在中国代表团赴联合国大会前，周恩来嘱咐熊向晖注意了解美国的环境保护情况，后来在审阅相关材料时作出批示：“绝不让我们的长江变成密西西比。”周恩来在了解西方国家发生的多起空气污染事件后，结合发达国家工业化历程，明确指出我国的社会主义工业化建设要持有立足长远、胸怀大局的发展理念，“为子孙后代着想，造福人民”。并反复申明其至关重要，指出若不及时关注，中国也可能面临严峻的污染问题。据不完全统计，20世纪70年代初，周恩来在多个场合对环境保护问题所作的讲话达30余次。收到联合国秘书长发出的首届人类环境会议（又称“斯德哥尔摩会议”）邀请后，周恩来果断决定派团参加。此举不仅为全球环境保护事业贡献了中国智慧，也开启了中华人民共和国生态外交的历程。1973年8月，在审阅代表团递交的联合国环境大会情况报告后，周恩来当即指示召开第一次全国环境保护会议，部署中国的环境保护工作。

这次会议意义重大：一方面，作出环



境问题“现在就抓，为时不晚”的重要结论，确定“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



建设中的三峡试验坝——陆水水利枢纽

民”32字作为我国首个环境保护工作方针；另一方面，审议通过了我国首部环境保护法规性文件，标志着中国的环境保护工作开始步入制度化轨道。周恩来善于把握时机，以巨大的政治魄力，为我国环境保护事业的起步奠定了坚实的思想与制度基础。

民主决策 求同存异

实行民主决策和集体领导是中国共产党的优良传统。在筹备成立中华人民共和国的过程中，中国共产党通过广泛协商，达成系列共识；进入社会主义建设时期，逐步形成以民主集中制为根本原则的领袖团队共识型决策体制。周恩来在处理问题时，善于协调各方意见、寻找共同点，既看到矛盾关系的对立性，又能找到矛盾关系中的同一性，秉持求同存异的原则，团结大多数。这是周恩来领导方法的精髓所在。

民主决策需要以民主和包容的氛围为基础。在环境保护工作中，周恩来反复强调必须广泛听取各方意见，坚持在民主讨论的基础上作出决策。这一点在长江治理过程中

得到集中体现。1958年2月，周恩来乘船溯江而上，专程考察长江的治理与开发，李先念、李富春、王任重、林一山等人随行。考察途中，周恩来多次在船上召开现场办公会，围绕是否应建、能否建成三峡大坝等关键议题进行深入研究。为提升讨论成效，周恩来鼓励大家解放思想、各抒己见，力求在交流中达成共识。通过密集的会议商讨，与会各省、各单位的意见得到充分表达与沟通。同年3月初，周恩来在三峡现场会议上作总结发言时指出，治理长江必须统一规划，统筹好远景与近期、干流与支流等七种关系。这一系列现场会的讨论成果，为后续成都会议通过相关决议奠定了扎实的基础。

在环境保护实践中，周恩来始终注重原则的坚定性和策略的灵活性相统一。中国代表团在周恩来的支持下参加联合国首届人类环境会议，既坚守了中国的立场，又采取灵活策略广交朋友，正是这一领导艺术的生动体现。1968年末，联合国大会决定召开人类环境会议。会议召开前，大会秘书长莫里斯·斯特朗访华，表达了希望中国能够出席会议的意愿。当时，周恩来一方面着力推动国内污染防治工作，另一方面希望了解国际环境保护进展，因而决定派代表团参加大会。然而，大会从议题设置到议程安排，主要由西方国家主导。



面对这一局面，中国代表团坚守原则立场，在大会上明确指出，许多地区的环境问题根源在于帝国主义的侵略扩张和战争破坏，并鲜明主张对生物武器与核武器实施严密管制。



1972年，联合国在瑞典首都斯德哥尔摩召开首届人类环境会议，时任国务院计划起草小组成员的曲格平（前排右）、毕季龙（前排左）参加会议。这是中华人民共和国加入联合国后，中国代表团首次参加的会议

为积极与外国代表团交流意见，中国代表团多次与东道国及其他友好代表团接触，在会下充分交流彼此在环境问题上的立场和观点。会上，对于与中方不一致的看法，代表团以委婉而坚定的方式加以阐述，避免会议陷入过度争论而无法取得进展，展现了中国代表团既坚守原则立场又灵活务实的策略。此举也为重返联合国不久的中国树立了崭新的国际形象。周恩来在原则问题上立场坚定、毫不退让，同时在策略上灵活应变，避免工作陷入僵局，这正是周恩来熟练运用唯物辩证法的生动体现，也是他领导方法的一个重要特质。

延揽专家 问计于民

做好任何工作，必须依靠群众，贯彻群众路线。群众路线不仅是工作方法，更是党的生命线和根本工作路线。在环境保护工作中，周恩来始终坚持依靠群众、走群众路线，实事求是地解决各种环境污染问题。这既是他最鲜明的工作作风，也是他领导方法的基石。

周恩来一贯主张团结大多数群众，特别注重发挥知识分子和专家的作用，将他们视为推进环境保护工作的重要法宝。周恩来一如既往地强调，解决环境问题必须依靠专业人才的力量。中华人民共和国成立初期，为改善黄河水环境状况，周恩来积极延揽治黄人才，推动以“一代河官”王化云为代表的治黄领导干部持续投身治黄事业，确保治黄工作有序传承并取得显著成效。面对当时各地森林破坏现象日益加剧、植树造林工作进展缓慢等状况，周恩来力荐著名林学家梁希出任中华人民共和国首任林垦部部长。梁希到任后，深入研读文件材料，积极下乡调研，先后6次赴东北、西北等地实地考察森林生长情况，作出科学规划，在较短时间内为中华人民共和国的林业发展奠定了坚实基础。长江委员会主任林一山深得周恩来的倚重与支持，在治理长江的岗位上一干就是一生，为治理长江水生态环境作出了突出贡献。王化云、梁希、林一山等人的事例，鲜活呈现了周恩来知人善任、任人唯贤的领导方法。

周恩来始终坚信“人民群众是历史的创造者”。在提倡保护环境之初，面对各方



认识尚不清晰的局面，周恩来主张从群众中寻找力量，发动群众改善环境、治理污染。中华人民共和国成立后，改善城乡环境卫生是周恩来始终关心的重大问题。他提出，城市要大力抓好饮食卫生和环境卫生，加强对饮食行业的监督检查，农村则要加强水源保护；个人卫生状况是城乡环境的重要组成部分，首要任务是改变个人卫生习惯，就此提出广泛开展卫生宣传教育，提倡养成勤洗衣、勤洗澡等良好的个人卫生习惯，并普及疾病预防知识。

周恩来始终坚持实事求是、求真务实的工作方法，立足客观实际推进环境保护工作。20世纪70年代初，我国面临较为严重的海洋与水体污染问题。例如，渤海湾每日接纳废水超600万吨，黄河兰州段因废水排入导致河水呈黑褐色，等等。在当时特定的历史条件下，部分人囿于对发展规律的认识局限，对社会主义条件下同样存在工业污染问题的认识尚不充分，周恩来通过摆事实、列数据、讲道理，逐步廓清了围绕在环境保护工作中的疑云。他在国内工作中强调实事求是、不讲假话，在外事活动中也恪守这一原则。1971年10月初，周恩来陪同埃塞俄比亚皇帝海尔·塞拉西一世等外宾，参观东方红石油化工总厂，向他们详细介绍了该厂的污水处理工程。不久后，他得知该厂的污水处理工程实际效果与介绍有所出入，十分不满，专门嘱咐中国驻埃大使返任后，“当面向埃皇说明和道歉”，如实说明实际情况。周恩来对工作抓得细、抓得实，从不抱丝毫的侥幸心理，也绝不容忍马虎懈怠。

周恩来特别重视实地调查，无论是亲赴东北考察森林保护情况，还是多次前往

黄河、长江沿线调研，他通过实地调查掌握的第一手情况和数据，常令与会者叹服不已。以三门峡工程为例，工程建成后泥沙淤积问题日益突出，超出工程设计的预估，在商讨工程改扩建方案的过程中，如何统筹上下游、平衡防洪与蓄水成为争论的焦点，周恩来指出，工程改建要立足于解决实际问题，鼓励各方在交流中发现问题、化解矛盾，找出规律、掌握真理。他强调：“一切问题都要到现场去实践，通过实践，不断总结，取得经验，然后再实践再总结。”正是因为周恩来心中时刻想着群众，始终坚持群众路线，实事求是，不回避、不妥协，才能推动各项工作落到实处、取得实效。

结 语

历史是最好的教科书。当前，在全面推进生态文明建设的新征程中，我们面临诸多复杂且艰巨的困难与挑战，在此背景下，与时俱进改进领导干部的领导方法，提升其领导能力，具有关键意义。重温周恩来在环境保护工作中的领导实践，有助于我们更深刻地理解和领会习近平总书记提出的“周恩来同志是勇于担当、鞠躬尽瘁的杰出楷模”“周恩来同志是热爱人民、勤政为民的杰出楷模”等重要论述，这不仅有助于深化我们对周恩来崇高精神与大家风范的认识，在推进新时代生态文明建设中，更具有重要的现实意义与深远的历史价值。文

【作者单位：张成乐，中国社会科学院当代中国研究所；刘子晗，山东理工大学文学与新闻传播学院】