

【区域绿色发展】

生态环境治理制度：历史演进、制约因素、突破进路*

刘培 徐永桢 茹雪

摘要：推进人与自然和谐共生的现代化是实现“十五五”发展目标、2035年远景目标和中国式现代化的需要，因此，基于政策制度演化的视角分析了生态环境治理制度的历史演进、制约因素及未来突破进路，为国家治理体系和治理能力现代化提供发展经验。研究显示：生态环境治理制度的历史变迁存在六个不同阶段的特征，制度的发展和完善增强了国家生态环境治理能力；生态环境治理制度面临的现实基础是现代化背景下的战略安排与基本国情，理念基础是尊重自然、顺应自然、保护自然的内在要求和绿水青山就是金山银山的发展理念，制约因素主要是跨区域合作、长效制度体系、环境道德风险；未来生态环境治理的突破进路在于以新发展理念来构建新发展格局，在发展目标上坚持以人民为中心，发展理念上坚持绿水青山就是金山银山，发展方式上倡导绿色低碳环保，生态保护上坚持保护环境就是保护生产力，生态治理方式上预防为主、治理为辅，生态制度体系上建立多维主体共同参与的、与国家现代化建设相适应的生态制度体系，促进人与自然和谐共生。

关键词：生态环境治理；制度变迁；人与自然和谐共生；中国式现代化

中图分类号：F206；F015 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-5766(2025)05-0129-09 **收稿日期：**2025-01-08

***基金项目：**国家社会科学基金青年项目“黄河流域城市群‘生态共同富裕’水平的统计测度与提升路径研究”（22CTJ007）；河南省科技厅软科学研究项目“黄河流域城市群‘富裕性-生态性-共享性’协同发展研究”（242400410056）；2024年度河南省高校科技创新人才支持计划：黄河流域水环境治理的减污降碳协同效应研究（24HASTIT029）。

作者简介：刘培，男，郑州航空工业管理学院经济学院副教授，河南大学应用经济学博士后（郑州 450046）。

徐永桢，女，郑州航空工业管理学院经济学院硕士生（郑州 450046）。

茹雪，女，河南大学中原发展研究院副教授，河南大学应用经济学博士后，通信作者（郑州 450046）。

在全面建成小康社会与实现第一个百年奋斗目标的历史机遇上，展望“十五五”发展规划（杨开忠，2024；孙久文等，2025）、2035远景目标和中国式现代化，国家以推动高质量发展为核心、以满足人民日益增长的美好生活需要为发展目标，深入实施可持续发展战略，构建生态文明制度体系，推进国家治理体系和治理能力现代化。在此背景下，党的二十大提出“人与自然和谐共生的现代化”。2024年党的二十届三中全会也提出“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”以及“要完善生态文明

基础体制，健全生态环境治理体系，健全绿色低碳发展机制”。

总结中国生态环境治理制度的演变过程，探讨发展过程中的制约因素并提供对策建议，对于中国式现代化建设具有重要现实意义。

一、中国生态环境治理制度的历史演进：政策发展演化的视角

回顾中国生态环境治理制度的演进历程，三个

主要阶段为传统农业文明时期、城市工业文明时期、现代工业与信息文明时期,而现代意义上的中国环境保护与治理思想(1919年以后阶段)则以1921年7月23日中国共产党的第一次全国代表大会为分界点,主要分为六个阶段:新中国成立前期阶段的革命斗争时期(1921—1949年)、生态环境保护制度的初步探索阶段(1950—1972年)、生态环境保护制度的确立阶段(1973—1991年)、生态环境治理制度的初步发展阶段(1992—2001年)、生态环境治理制度的调整发展阶段(2002—2011年)、生态环境治理制度体系的完善阶段(2012年至今)(见图)(王立,2023;李娟,2019;任建兰等,2018;袁晓玲等,2018;张小筠等,2019)。国家的社会经济基础、政治基础、制度基础、人文基础、思想观念等在不同发展阶段都存在显著差异,呈现出国家环境治理方式和治理能力的不同。

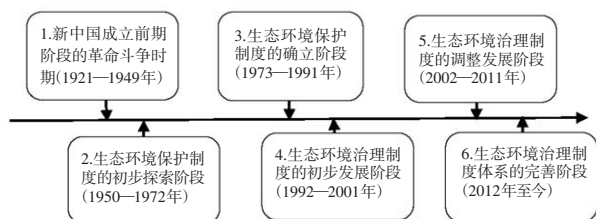


图1 生态环境治理制度演进历程的时间轴

资料来源:作者整理。

1. 新中国成立前期阶段的革命斗争时期(1921—1949年):以保证战争胜利为目的、保护自然资源为核心的生态环境思想

1921年中国共产党第一次全国人民代表大会的环境思想是“保证战争胜利为目的、保护自然资源为核心”(王立,2023),此阶段也是新民主主义革命(以1919年五四运动为开端,1949年新中国成立时期结束)向社会主义建设转变的关键时期,其思想发展的客观事实基础是保护现有自然资源、满足革命根据地建设和恢复地区生产生活的需要、满足新生政权和革命队伍生存发展的需求。以陕甘宁边区、晋察冀边区、晋冀鲁豫边区等为代表的革命斗争时期(1921—1949年)的环境保护思想为主。新中国成立前期的环境思想还是以保护自然资源为主,主要是明确矿山、森林、湖泊、水利等设施的管理权,如:《矿山开采出租办法》(1932年)、《闽西苏区山林法令》(1930年)等;森林保护领域主要是保护森林资源、植树造林、改善生产生活环境,如1939—1941年晋察冀边区颁布《晋察冀边区保护公

私林木办法》《晋察冀边区禁山造林办法》等;社会人文环境保护方面主要是保护历史资料、人文景观以及历史文化遗产,如1948年《关于和平解决北平问题的协议》等;生产生活环境方面主要是保护土地、鼓励耕作、修建水利、鼓励生产技术创新等生产生活中的环境行为,如1943年颁布《晋察冀兴修农田水利条例》等。新中国成立前期的生态环境治理行为的目标是构建有利于社会稳定和生产的自然环境,努力恢复社会的生产生活秩序,为新中国的建立提供必要的物质基础和经济基础。

2. 生态环境保护制度的初步探索阶段(1950—1972年):国家工业经济的起步阶段,伴随生态环境保护的初步探索

新中国成立初期,国家工业生产百废待兴,确定国家经济发展的“第一个五年计划”(1953—1957年),是中国社会主义工业化的开端,项目主要以钢铁、煤炭、石化、机械等重工业产业为主,此时产业发展处于起步阶段,环境保护也处在初级萌芽阶段,环境问题尚未受到较大程度的重视。

20世纪60年代,一些政策导致部分地区出现森林、土地、湖泊、湿地等生态资源的破坏。在20世纪70年代,由于环保问题事件频发,国家开始在全国范围内进行污染调查活动(刘宏焘,2015),下达《关于工业“三废”对水源、大气污染程度调查的通知》(1971年4月)。同时部分省(市)还成立了“三废”污染治理办公室等环保机构(1958—1969年),出台相关的管理工业“三废”、生活污水的文件,开展环境状况和事件调查,在对污染事件调查过程中,中国环境保护事业正式拉开了帷幕。

随着国家重工业产业的发展,部分关注环保的意识、政策、行为也在逐渐显现,如20世纪60年代提出“变废为宝”的口号,“一五”时期建设的156个重大项目均按照国家要求采取了严格的污染防治措施。国家卫生部于1953年设立卫生监督机构,并于1956年与国家建设委员会联合发布《工业企业设计暂行卫生标准》。伴随环境保护的初步探索,中国环保事业也逐步拉开帷幕,为1973年第一届环境保护大会的召开积累了经验和思想基础。

3. 生态环境保护制度的确立阶段(1973—1991年):保护环境的基本国策初步形成

经过初期国内生态环境治理的探索性发展,同时伴随着经济的起步和国际社会对于环境问题的

关注和重视,1973—1991年国家环境保护制度基本确立,保护环境的基本国策基本形成。

在联合国第一次人类环境会议(1972年)的影响下,1973年第一次全国环境保护会议,是新中国开创环境保护事业的第一个里程碑。然而,由于经济发展和社会体制改革的需要,1978年党的十一届三中全会拉开了改革开放的序幕,经济发展和现代化建设的需求更加迫切,此阶段社会的主要矛盾是“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”,环境问题相对于经济问题较弱化。

为突出“环境问题”的重要性,1978年首次将“环境保护”纳入《中华人民共和国宪法》,奠定了环境保护工作的地位。1979年决定把“三北防护林”工程列为国家经济建设的重要项目。1983年第二次全国环境保护会议召开,明确了“保护环境是我国必须长期坚持的一项基本国策”。1989年《环境保护法》颁布,取代了之前的《环境保护法(试行)》(1973年)。除此之外,此阶段还有一系列的环境法规制度的出台,如:《水污染防治法》(1984年)、《水土保持法》(1991年)、《征收排污费暂行办法》(1982年)、《1989—1992年环境保护目标和任务》等。

在环境保护的基本国策确立阶段,环境监管机构也经历了结构转变,1974年国务院环境保护领导小组成立,1984年国务院环境保护委员会成立,1988年国家环境保护局成立,并被确定为国务院直属机构。环境保护与监管机构的变革体现出国家对于环保工作的重视,环境保护的制度体系开始显现。

4.生态环境治理制度的初步发展阶段(1992—2001年):市场经济体制的确立,经济发展与污染防治并重

以1992年南方谈话和党的十四大召开为标志,中国社会主义市场经济体制正式确立(郑石明,2018),此阶段由于中国改革开放和发展工业的需要,部分劳动力密集、高污染、高能耗的国际产业开始逐步向中国转移,导致部分地区酸雨天气频繁、臭氧层空洞、噪声污染、生物多样性消失、湿地等自然景观退化等,国内的环境生态保护压力加大。为应对日益严重的生态环境压力,国家开始实行退耕还林、退耕还草、保护天然林等一系列生态保护重大工程。第四次全国环境保护会议(1996年)明确提出“保护环境的实质就是保护生产力”和“坚持污染防治和生态保护并重”的环境保护思路,并确定

了环境保护的工作重点。环境保护与监管机构的建设与改革方面,环境管理机构由国家环境保护局(1988年)升格为国家环境保护总局(1998年),凸显国家对环境保护与生态环境治理工作的重视,同期的机构还有环境保护委员(1993年)和环境与资源保护委员会(1994年)。

“经济增长方式转变,要处理好速度和效益的关系”“保持国民经济持续、快速、健康发展”以及实施“科教兴国战略和可持续发展战略”等经济发展的思想,涉及资源的合理开发、自然资源有偿使用制度、资源更新的经济补偿机制、政府环境管理和治理任务、草原恢复、防沙治沙、水污染等。此阶段的环境保护兼顾了改革开放以来以“经济建设为中心”的需要,也在经济发展过程中不断出台相关的环境政策、设立改革相关的环境管理机构,即在发展中保护,在保护中发展。

5.生态环境治理制度的调整发展阶段(2002—2011年):环境法规制度的不断出台,环境保护体系初步形成,可持续发展理念逐步深入

党的十六大的召开(2002年)和中国正式加入世界贸易组织(2001年),中国的经济增长步入快车道,高速的经济增长伴随着高水平的能源和资源消耗,环境与经济之间的矛盾问题引起政府的高度重视,制定和实施了一系列环境治理政策。在环境管理方式上,引入了市场化的环境治理模式,如《排污费征收使用管理条例》(2003年)和《排污费征收标准管理办法》(2003年)。同时在“十一五”规划中进一步明确“建设资源节约型、环境友好型社会”的发展方向。

为应对生态环境、自然资源、经济社会发展间的矛盾,第五次全国环境保护会议(2002年)、第六次全国环境保护会议(2006年)、第七次全国环境保护会议(2011年)的召开,推动建立“坚持在发展中保护、在保护中发展”的方针,环境治理机构也转变为环境保护部(2008年)。党的十六大报告提出要“提高资源利用效率”“促进人与自然的和谐”,党的十七大陆续提出“科学发展观”“全面协调可持续发展”“实现经济发展和人口、资源、环境相协调发展”等社会经济发展思想。

环境法规制度方面,制定《清洁生产促进法》(2003年)、《关于落实环保政策法规防范信贷风险的意见》(2007年)等法规制度。此阶段的法规制度

的实施原则兼顾“经济发展”和“环境保护”,开始逐步建立以“环境污染价格”为主体的市场化生态环境治理制度体系,环境制度强调开始从“社会资源利用与环境保护体系”和“环境污染控制责任制”两方面进行环境治理,不断完善环境治理体系和治理能力。

6.生态环境治理制度体系的完善阶段(2012年至今):生态文明制度的确立,环境税法制度的开端

2012年党的十八大报告将“生态文明”作为“五位一体”总体布局的重要组成部分,大力推进生态文明建设,并且提出建立系统完整的生态文明制度体系,十八届五中全会(2015年)将“生态文明建设”写入“十三五规划”(2016—2020年)中。《生态文明体制改革总体方案》也进一步明确中国生态文明制度体系建设的战略目标。上述制度体系的完善使生态文明制度得以确立,“尊重自然、顺应自然、保护自然”和“绿水青山就是金山银山”的理念贯彻到社会主义现代化建设的道路上。

在污染治理政策方面,颁布《水污染防治行动计划》(2015年)、《大气污染防治行动计划》(2013年)等政策针对水污染、大气污染、土壤污染等,突出强调“源头控制与总量控制”。在环境污染的制度体系建设方面,建立排污申报登记制度、排污收费制度、排污许可证制度、碳排放交易制度、环境影响评价制度、污染物排放总量控制制度等,还有自然资源资产产权制度、生态保护红线制度、生态补偿制度、自然保护区管理制度、生态文明考核制度等。

在生态环境治理制度体系的完善过程中,还存在两个新的特点。其一是在环境制度逐步由“制度规范”的制定和约束,逐步转向“法律制度”的颁布和实施(徐祎晨等,2025)。其二是除政府主导环境治理外,逐步引入市场价格力量、社会民主力量、司法公益诉讼力量等。

环境法律制度逐步成为环境治理主体,其标志的事件是拥有环境保护领域综合性、基础性、完善性的《中华人民共和国环境保护法》(2015年)制定,颁布和实施了《中华人民共和国环境保护税法》(2018年)》,该部法律是为了推进生态文明建设和可持续发展而制定的,标志着生态环境治理制度由“条文条例时代”转化为“法律法规时代”,也标志着“环境税法制度”的开端。

在环境治理方式方面也逐渐由“单一的政府监管和行政力量,如行政命令、通知、纪要、批文、政策措施等”转向“多维主体的治理体系”,如市场体系、社会体系、司法体系等力量被逐步引入到环境治理当中。社会公众参与方面实施举报奖励制度,鼓励公众参与生态环境保护。《关于进一步强化生态环境保护监管执法的意见》(2018年)提出强化和创新生态环境保护监管执法,生态环境部牵头成立中央环保督察组形成“环境督察制度”(2016年)。《生活垃圾分类制度实施方案》(2017年)对不同类型垃圾的收集、处理、运输、监督、法律责任等都作了明确的规定。《企业事业单位环境信息公开办法》(2015年)要求重点污染企业进行公示并接受社会的监督。

关于环境公益诉讼制度,首次在党的十八届四中全(2014年10月)提出,为落实该项制度,最高人民检察院颁布《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼改革试点工作的决定(草案)》(2015年)、《检察机关提起公益诉讼试点方案》(2015年),使公益诉讼的基本制度和规范得到落实,完善了中国特色社会主义法律体系,推动国家治理体系和治理能力现代化。

党的十八大和党的十九大的一系列关于生态文明建设的制度规范,使生态文明制度体系得到确立、发展和完善,成为社会“五位一体”建设不可分割的一部分。同时,环境税法制度和环境公益诉讼制度成为国家治理体系现代化的一部分,增强了国家生态环境治理能力(陈健鹏等,2025)。

二、生态环境治理制度面临的现实基础、理念基础与制约因素

本部分对未来人与自然和谐共生现代化的推进提供可供参考的对策建议。

1.生态环境治理制度面临的现实基础:人与自然和谐共生现代化背景下的战略安排与基本国情

全面建成社会主义现代化强国的战略安排分两步走:基本实现社会主义现代化(2020—2035年)和建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国(2035—2050年)。在此过程中,人与自然和谐共生现代化的推进(2022—2050年),需要依据党的二十大精神,坚持绿水青山就是金山银山的理念,

推动绿色发展。党的二十大提出中国共产党的中心任务是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,其中一个重要的内容就是“人与自然和谐共生的现代化”。党的十九届五中全会提出2035年社会主义现代化远景目标,即“生态环境根本好转,美丽中国建设目标基本实现”和“人民生活更加美好,人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。与此同时,中央财经委员会第九次会议(2021年)提出,“坚定不移走生态优先、绿色低碳的高质量发展道路”,说明加强生态文明建设,推进人与自然和谐共生的现代化,是新发展阶段的重要组成部分,是实现“双碳”目标和“两个百年目标”的关键。

人与自然和谐共生的现代化,是基于中国新的发展阶段、基本国情、社会主要矛盾转变、未来社会主义现代化建设的需要,满足人民日益增长的对物质、精神、生态等不同层面构建美好生活的需要。共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征,是人民群众物质生活和精神生活共同富裕、坚持物质富裕和精神富裕相统一的马克思主义的基本观点(龚云等,2022;马建堂,2022)。从“物质富裕”到“物质”“精神”“生态富裕”的转折发展,既符合社会主要矛盾的转变过程(人民生活幸福感从“物质”转向“物质”“精神”“生态”等),也符合人与自然、社会、自身和谐的生态价值观。

2.生态环境治理制度面临的理论基础:以尊重自然、顺应自然、保护自然的内在要求和绿水青山就是金山银山的理念推动人与自然和谐共生的现代化

“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”“绿水青山就是金山银山”“走生态良好、生活富裕、生产发展的新路子”“保护生态环境就是保护生产力”“良好生态环境是最普惠的民生福祉”“山水林田湖草沙是生命共同体”等内容都是人与自然和谐共生现代化推进的重要指导思想。

人与自然和谐共生的现代化在价值立场上体现为“共同体”的特征,人与自然是生命共同体、山水林田湖草沙是生命共同体、以及人类命运共同体;在核心理念上体现为“绿水青山就是金山银山”,即提供丰富的生态资源和生态产品,实现经济生态化与生态经济化;在思维方式上继承发扬了中华优秀传统文化生态文化,如“天人合一”“道法自然”“命运共同体”;在发展路径上体现为以绿色发展为

统领,将环境、生态、资源的高水平保护内化于高质量发展过程之中,把生态优势转化为高质量发展优势;在底线思维上体现为维护生态安全(王茹,2023),提升生态系统多样性、稳定性、持续性。

人与自然和谐共生的现代化标志着对人与自然关系、自然要素之间关系以及人与人之间关系的全新认识。推动绿色发展,促进人与自然和谐共生,需要以供给侧结构性改革来实现降碳减排,促进绿色全要素生产率的增长;需要牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,以生态产业发展推进降碳、减污、扩绿、增长;需要以绿色消费、低碳消费形成绿色健康的低碳生产生活方式,以能源效率革命推进碳达峰碳中和目标的实现,最终推动经济实现“质”的有效提升和“量”的合理增长。

3.生态环境治理制度面临的制约因素:跨区域合作、长效机制、环境道德风险

首先,跨区域合作的制约因素。区域经济发展的不平衡、不充分、不协调导致的生态环境问题与区域合作治理之间的困境限制了生态环境治理的提升。其一,环境行为主体之间的跨区域限制。生态环境治理的行为主体、治理工具、治理对象、受益对象等多数不在特定区域范围,例如流域上下游之间的跨区域执法、省际生态治理的成本分担等,这与地方行政体系的分割、行为主体与受益对象的分割、部门间权责关系的分割等密切相关,这种“分割式”的生态环境治理模式(分类别、分区域、分部门)致使区域生态治理协调困难,容易诱发合作困境(党秀云等,2020)。其二,生态效益与生态成本的跨区域。由于“理性人”的地方主体在追求利益最大化过程中往往忽视区域利益与社会成本之间的平衡(郭钰,2019),致使生态“搭便车”和生态“公地悲剧”现象普遍,例如河流上游的生态环境保护成本需要中下游利益享受者共担、自然保护区的生态修复和生态维护成本的区域共担以及空气污染的省级转移等。地方的“理性”策略抉择则会导致地区整体利益的“非理性”,跨区域生态环境治理就会陷入“囚徒困境”。其三,跨区域生态协同治理体系尚未形成。创新性的河长制、湖长制、林长制、碳交易、流域补偿机制等虽然能够弥补跨区域治理的不足,但是地区间缺乏真实的合作意愿,生态补偿与成本分担机制在非正式制度下难以落地执行,制度的效应和范围都较小,致使效果不佳。

其次,长效制度体系的制约因素。生态环境治理制度的形成需要长效机制的保障,其涉及的市场参与主体也是多元的(徐以祥,2025)。因此,市场行为主体之间的非一致性行动容易造成制度效应上的“空岗”。其一,良好的制度设计与有效的制度供给之间存在鸿沟。前瞻性、发展性、创新性的制度多为非正式性的制度安排,正式制度的制定、合并、废除、淘汰周期较长,制度制定与执行间存在时间鸿沟,也存在制度执行上的效应鸿沟。如生态环境的代际补偿问题、碳排放权交易制度的主权确定、生态补偿机制的合作主体、污染追溯制度以及生态修复间的成本分担问题等。其二,适应新时期要求的生态环境治理法律体系尚不完善。形式正规、内容完备、可操作性的法律法规是良好生态环境治理的必然要求,在绿水青山就是金山银山的发展理念下,山水林田湖草沙一体化治理需要更加完备的生态治理体系,也需要更加完备的环境治理基础设施作为支撑,目前难以做到统筹兼顾、整体施策、多措并举、利益均衡(徐以祥,2025;耿步健等,2024)。其三,适应区域地理特点的生态环境治理制度尚不明确。城乡二元结构、南北方地理气候差异、东西部地区的气候特征、村落文化习俗的差异性,导致制度有时难以“入乡随俗”。如不同流域之间的生态治理制度就存在显著的地域特点,流域的生态修复、协调治理与生态补偿机制在上、中、下游之间就存在不同的制度效应。

最后,环境道德风险的制约因素。生态环境的治理需要政府、市场、企业、公众、司法等主体共同参与,生态环境治理制度的范围有正式法规与非正式性规范之分,其中非正式性规范多数是鼓励性、倡导性、参与性的,最易产生环境“道德风险”。其一,居民环境行为的道德风险。在多元性法规治理体系下,非强制性的生态治理规范会使环保意识不足、社会道德感不足、社会参与度不高的居民(龚文娟等,2023)参与生态环境保护 and 生态治理的积极性不高,如垃圾分类、低碳出行、节约用水、资源回收、生态修复等。其二,社会企业与市场主体的环境道德风险。市场环境参与主体大多数是以“理性人”主导自身的行为,容易导致其主动参与生态环境治理与生态保护的积极性不高,如资源循环体系、绿色生产流程优化、低碳技术改造、节能减排、生态修复、污染处理等,在市场激励制度与惩罚制

度不足时难以发挥“主人翁”意识或者存在“摆烂”行为,难以达到市场共治、共建、共融的治理格局。其三,地区“搭便车”行为的环境道德风险。生态环境作为一种公共产品(史恒通等,2024),其显著的社会正外部效应会使部分地区愿意“搭便车”,但是不愿意“买单”,这种隐形的环境道德风险很难被发现和识别,将导致“及时治理”和“主动治理”,难以形成示范效应。

三、新发展阶段生态环境治理制度的突破进路

人与自然和谐共生现代化的推进,需要依据党的二十大精神和党的二十届三中全会精神,基于中国新的发展阶段、基本国情、社会主要矛盾转变、未来社会主义现代化建设的需要,坚持绿水青山就是金山银山的理念,以绿色发展为核心,以人与自然和谐共生现代化的推进为着力点,在新发展阶段以新发展理念来构建新发展格局,进一步推动高质量发展。

1.在发展目标上坚持以人民为中心

人与自然和谐共生的现代化,需要在“尊重自然、顺应自然、保护自然”的基础上,充分考虑经济社会发展过程中在社会生产、居民生活、环境生态等不同方面的需求,在绿色低碳的高质量发展道路中兼顾发展问题和环境问题,解决经济发展与生态环境保护之间的矛盾,加快形成绿色低碳的产业结构、环境友好的生产方式、健康环保的生活方式、合理的区域产业空间格局等,提供更多优质生态产品和更好的生态系统服务以满足人民日益增长的优美生态环境需要。

2.在发展理念上坚持绿水青山就是金山银山

“绿水青山就是金山银山”说明了保护环境就是保护生产力,生态优势就是生产优势;绿色发展强调了发展的可持续性,绿色发展体现出长期永续发展的思想和人民对美好生活追求的愿望,绿色经济讲究在经济发展过程中的低碳、环保、协调、可持续、可循环,兼顾生态保护与经济发展;“山水林田湖是一个生命共同体”,强调山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,其提倡的是自然生态系统的整体性和共生性,需要以系统性思维和整体性思维来推动生态环境治理体系和治理能力现代化,自然生

态系统的共生理念说明了树立自然生态系统整体性和共生性思维的重要性。

3.在发展方式上倡导绿色低碳环保

强化城市空气质量监测与治理,推进工业企业减污减碳提效,保障垃圾回收处理及时且环保,交通环境便捷低碳高效,增强居民小区环境优美程度,打造生态宜居城市、海绵城市、文明城市、卫生城市等,在乡村地区推进公共厕所卫生健康行动,家庭生活污水集中沉淀处理,街道卫生常态化清扫,人居环境的改造与美丽乡村建设。鼓励购买绿色环保的生态农产品,使用智能低碳的电气设备,构建数字化背景下的绿色消费场景、“零碳”工业园、“零碳”社区等。建立以绿色生态为导向的绿色金融体系、绿色产品体系、绿色考核体系等,从立法、监管、问责式的产业绿色发展转向建立绿色低碳循环发展的经济体系,推进前端污染防治和环境保护政策约束,走一条资源节约、能源环保、工艺清洁、环境低碳的集约化道路,不断完善生态文明制度体系和监管体系,建设资源节约型和环境友好型社会,为子孙后代留下天蓝、地绿、水清的美丽家园。

4.在生态保护上坚持保护环境就是保护生产力

以生态保护为主,生态修复为辅,维护自然生态系统的多样性,在湖长制、河长制、林长制等基础上进一步完善生态保护与修护制度体系,健全区域流域生态补偿机制,发挥生态旅游、生态公园、生态产业、生态农庄等自然资源的生态优势,将生态优势转化为经济优势,坚持生态大保护不搞大开发,推进流域生态共同富裕示范区建设。

5.在生态治理方式上预防为主、治理为辅,统筹不同领域的生态环境治理政策

预防为主、治理为辅的生态治理方式强调将生态文明理念纳入国家发展规划中,生态环境治理逐步转向制度上的事前监管。国家生态文明制度体系的逐步建立,推动生态环保理念和美丽中国建设的逐步实现,更需要将“建立以环境质量改善为目标的环境管理型制度体系”转变为“建立以生态环境保护为目标的环境管理型制度体系”,还需要从“事后治理”转变为“事前预防”,以国家项目发展规划中的“环境事前评价”逐步替代“环境事后治理”,并将“环境监督和环境督察”贯彻到产业发展项目的运行中,构建“事前评价”和“事中监督”和“事后督察”的生态文明制度体系。

统筹不同领域的生态环境治理政策,发挥制度之间的协同效应,需要统筹政治、经济、文化、社会、生态在生态环保与生态环境治理上的协同效应,如:增强生态优先的政治定位、绿色低碳的生态经济发展方向、生态文化教育与学习、社会生态文明道德规范、自然生态保护与恢复等制度体系间的协调性,发挥制度之间的协同效应,避免生态环境治理和环保监督上的权责混乱,进一步提升整个环保机构的生态环境监管效率。

6.在生态制度体系上建立政府、市场、公众、司法等共同参与的多维生态环境治理体系

加强环境监管体制与司法体制创新。建立政府、市场、公众、司法等共同参与的多维生态环境治理体系,能够有效发挥不同参与主体的市场优势,构建全方位的监督管理体制,实现不同环境规制工具的优势互补,满足不同类型生态环境治理的需求,将不同制度优势的协调效应发挥最大化。如强制停产与淘汰、环境健康标准限制、污染排放标准与总量控制等;市场机制下的碳排放交易价格、排污权交易制度、污染排放的等级收费制度、企业绿色生产的奖励机制等;公众参与制度下的环境听证、环保公开、环保举报、环保热线、环保评价等;司法监督制度下的公益诉讼、环保法庭、环保督察等。有效合理地运用并协调上述制度,充分发挥多维制度体系效应,能够有效地实现生态环境治理。

7.加强环境监管体制与司法体制创新,引入具有时代特色的环境监管制度

环境监督对于保障环境制度有效落实和有效运行不可或缺,由于环境保护涉及水、空气、土壤、烟尘、噪声、微生物等多方面,政府行政命令、执法手段、执法强度等也存在地区差异和人员差异,已有制度的环保效益难以长期保证,需要适当引入具有时代特色的环境监督体制,在已有制度体系上增强制度实施的有效性和创新性,充分保障制度的有效落实,更能够实现生态环境的长期稳定和长期向好(陈健鹏等,2025)。

四、结论与未来展望

本文基于政策制度发展演化的视角分析了生态环境治理制度的历史演进、制约因素、未来突破进路,为人与自然和谐共生现代化推进提供指导思

想,研究显示:

生态环境治理制度的历史演进在不同发展阶段呈现不同的发展特征。在新中国成立前期阶段的革命斗争时期(1921—1949年),环境思想是以保证战争胜利为目的、保护自然资源为核心;生态环境保护制度的初步探索阶段(1950—1972年),由于国家工业经济位于起步阶段,环境保护思想在经济发展过程中逐步探索;生态环境保护制度的确立阶段(1973—1991年),环境治理的需要使保护环境的基本国策初步形成;生态环境治理制度的初步发展阶段(1992—2001年),市场经济体制的确立使经济发展与污染防治得到并重;生态环境治理制度的调整发展阶段(2002—2011年),环境法规制度的不断出台,环境保护体系初步形成,可持续发展理念逐步深入;生态环境治理制度体系的完善阶段(2012年至今),生态文明制度得到确立,环境税法制度逐步开展,制度的发展和完善增强了国家生态环境治理能力。

生态环境治理制度在现阶段面临的现实基础是人与自然和谐共生现代化背景下的战略安排与基本国情,面临的理论基础是以尊重自然、顺应自然、保护自然的内在要求和以绿水青山就是金山银山的理念推动人与自然和谐共生的现代化,制度面临的现实制约因素主要是跨区域合作、长效制度体系机制、环境道德风险。

未来生态环境治理制度需要基于中国新的发展阶段、基本国情、社会主要矛盾、以及现代化建设的需要,其突破进路在于以新发展理念来构建新发展格局,在发展目标上坚持以人民为中心;在发展理念上坚持绿水青山就是金山银山;在发展方式上倡导绿色低碳环保;在生态保护上坚持保护环境就是保护生产力;在生态治理方式上预防为主、治理为辅;在生态制度体系上建立多维主体共同参与的、与国家现代化建设相适应的生态制度体系,促进人与自然和谐共生。

在未来中国式现代化建设征程中,伴随国家治理体系和治理能力现代化的加强,生态环境治理也应该建立与国家现代化建设相适应的制度体系,推动生态文明制度体系不断向前发展,在解决生态冲突和气候挑战中,可以找到一条经济发展与环境保护“双赢”的中国特色社会主义道路,对于实现生活的共同富裕和良好环境的生态共享是极其重要的。

在生态环境质量制度的制定、实施、完善过程中,要兼顾制度间的互补效应,实现政治制度与法治制度的结构性互补,党内法规、党的政策与国家法律之间的治理耦合,处理好人与自然、人与人、人与社会、人与自身四维和谐关系,构建协同决策、协同执法、协同司法的治理体系,同时约束和激励并举,用好环境保护督察制度,协同构建流域生态保护合作机制、区域生态补偿机制、碳减排交易与积分制度、生态责任评价制度、离任生态资产审计制度、生态责任追溯制度、环境公益诉讼制度等,争取早日实现“第二个百年”奋斗目标。

参考文献

- [1]陈健鹏,高世楫.中国环境监管体制改革:进展、问题与展望:兼论“十五五”时期改革着力点[J].改革,2025(3).
- [2]党秀云,郭钰.跨区域生态环境合作治理:现实困境与创新路径[J].人文杂志,2020(3).
- [3]丁帅.人与自然和谐共生的现代化[J].上海经济研究,2023(5).
- [4]龚云,杨静.共同富裕是物质富裕和精神富裕的统一[N].光明日报,2022-01-10.
- [5]耿步健,李青.从韧性治理到治理韧性:生态治理现代化的逻辑转向与实践探索[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2024(6).
- [6]郭钰.跨区域生态环境合作治理中利益整合机制研究[J].生态经济,2019(12).
- [7]龚文娟,范丽娜,张金波.从评价到参与:乡村居民环境参与行为及生成机制[J].社会学评论,2023(6).
- [8]洪向华,石建国.“一五”计划:新中国工业化的奠基之作[N].北京日报,2019-06-17.
- [9]黄承梁.中国式现代化与建设人与自然和谐共生现代化的历史必然[J].中国人口·资源与环境,2023(4).
- [10]李娟.中国生态文明制度建设40年的回顾与思考[J].中国高校社会科学,2019(2).
- [11]刘宏焘.20世纪70年代的环境污染调查与中国环保事业的起步[J].当代中国史研究,2015(4).
- [12]刘耀彬,傅如毅,肖小东.绿色高质量发展的逻辑、框架与路径:基于人与自然和谐共生现代化的视角[J].兰州大学学报(社会科学版),2023(2).
- [13]马建堂.在高质量发展中促进共同富裕[N].北京日报,2022-01-10.
- [14]任建兰,王亚平,程钰.从生态环境保护到生态文明建设:四十年的回顾与展望[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2018(6).
- [15]史恒通,任爽妮,樊辉,等.生计资本对秦岭国家公园创建区原住民亲环境行为的影响:基于公平感知视角分析[J].自然资源学报,2024(10).

[16]孙久文,蒋治.“十五五”时期中国区域经济高质量协调发展的体系、机制与政策[J].经济理论与经济管理, 2025(7).

[17]王立.中国环境法的新视角[M].北京:中国检察出版社, 2003.

[18]王茹.人与自然和谐共生的现代化:历史成就、矛盾挑战与实现路径[J].管理世界, 2023(3).

[19]徐以祥.编纂“聚焦建设美丽中国”的生态环境法则[J].中国地质大学学报(社会科学版), 2025(1).

[20]徐祎晨,朱雪薇,张庆华,等.环境保护税征收标准差异对企业 ESG 表现的影响研究[J].税务研究, 2025(1).

[21]俞海滨.改革开放以来我国环境治理历程与展望[J].毛泽东邓小平理论研究, 2010(12).

[22]袁晓玲,邸勃,李政大.改革开放 40 年中国经济发展与环境质量的关系分析[J].西安交通大学学报(社会科学版), 2018(6).

[23]袁一仁.环境规制对城市群绿色全要素生产率的影响:基于长江经济带三大城市群的实证研究[D].武汉:中国地质大学, 2019.

[24]杨开忠.以优化新质生产力布局为中心推动新区域协调发展:新发展阶段和十五五时期区域协调发展战略思路[J].区域经济评论, 2024(3).

[25]张连辉.新中国环境保护事业的早期探索:第一次全国环保会议前中国政府的环保努力[J].当代中国史研究, 2010(4).

[26]张小筠,刘戒骄.新中国 70 年环境规制政策变迁与取向观察[J].改革, 2019(10).

[27]郑继江.论人与自然和谐共生的现代化生成机理[J].理论学刊, 2020(6).

[28]郑石明.改革开放 40 年来中国生态环境监管体制改革回顾与展望[J].社会科学研, 2018(6).

[29]周生贤.我国环境保护的发展历程与成效[J].环境保护, 2013(14).

Ecological Environment Governance System: Historical Evolution, Constraints, and Breakthrough Approaches

Liu Pei Xu Yongzhen Ru Xue

Abstract: Promoting the modernization of harmonious coexistence between man and nature is the need to realize the development goal of the 15th Five-Year Plan, the long-term goal of 2035 and Chinese modernization. Therefore, this paper analyzes the historical evolution, constraints, and future breakthrough routes of the ecological environment governance system based on the perspective of the development and evolution of the policy system, provide development experience for the modernization of the national governance capacity. Research shows that: The historical changes of the ecological environment governance system have six different stages of characteristics. The development and improvement of the system have enhanced the national ecological environment governance capacity. The practical foundation faced by the ecological environment governance system is the strategic arrangement and basic national conditions under the background of modernization. The conceptual basis faced is the inherent requirements of respecting nature, conforming to nature, and protecting nature, as well as the development concept that green mountains and clear waters are invaluable assets. The main limiting factors faced are cross regional cooperation, long-term institutional systems, and environmental moral risks. The breakthrough path for future ecological environment governance lies in constructing a new development pattern with new development concepts and adhering to the people-centered development goals; In terms of development philosophy, adhering to the principle that green mountains and clear waters are like mountains of gold and silver; Advocate for green, low-carbon and environmentally friendly development methods; Adhering to the principle of protecting the environment in ecological protection is to protect productivity; In terms of ecological governance, prevention is the main approach, and governance is secondary; Establish an ecological system with multi-dimensional participation and adaptation to national modernization, promoting harmonious coexistence between humans and nature.

Key Words: Ecological Environment Governance; Institutional Changes; Harmonious Coexistence between Humans and Nature; Chinese Modernization

(责任编辑:彦 伦)