

• 重大主题专栏 • 研究阐释党的二十届三中全会精神

健全生态环境治理制度体系：基本内涵、 重大意义与关键举措

张友国

摘要：健全生态环境治理体系是新时代坚持和发展中国特色社会主义的必然要求，坚持以制度建设为主线是进一步全面深化改革的重要原则。以制度建设为主线健全生态环境治理体系，就是健全生态环境治理制度体系，其主要任务一方面是健全生态环境治理制度体系的基本构成，另一方面是健全各种子类型生态环境治理体系的相关制度。健全生态环境治理制度体系，将助力完成新时代新征程党的使命任务，促进经济社会发展全面绿色转型、支撑高质量发展和高水平安全的协同推进。进入新时代以来，生态环境治理制度体系不断完善，但是，仍存在一系列体制机制短板，具体包括责任制度体系和监管制度体系中治理主体协同机制不顺畅、市场运行制度体系中市场化激励机制不完善、法律法规政策体系中实施机制不完备。而且，这些体制机制短板也不同程度地存在于各种子类型的生态环境治理体系中。因此，本文提出健全生态环境治理制度体系的关键举措，包括进一步完善上下级间、区域间、部门间协同治理机制，积极探索和建立生态环境治理市场化机制，强化和完善法律法规政策体系实施机制。

关键词：生态环境治理体系 制度建设 绿色转型 人与自然和谐共生 高质量发展

中图分类号：F205 **文献标识码：**A

一、引言

健全生态环境治理体系是党的二十届三中全会提出的进一步全面深化改革的重要目标。早在 2018 年召开的第七届全国生态环境保护大会上，习近平就强调，必须加快建立健全以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系，到 2035 年，生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化基本实现，到 21 世纪中叶，生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化全面实现^①。这实际上已经明确

[资助项目] 国家社会科学基金重大项目“统筹推进碳达峰碳中和与扩大内需战略研究”（编号：24VRC030）。

[作者信息] 张友国，中国社会科学院大学、中国社会科学院数量经济与技术经济研究所，电子邮箱：zhyouguo@cass.org.cn。

^①习近平，2019：《推动我国生态文明建设迈上新台阶》，《求是》第 3 期，第 14 页。

了生态环境治理体系的“两步走”建设目标。2019年，党的十九届四中全会将完善陆海统筹的生态环境治理体系作为实行最严格的生态环境保护制度的一项重要任务^①。2021年4月30日，习近平总书记在十九届中央政治局第二十九次集体学习时指出，建设人与自然和谐共生的现代化，提高生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化水平，并强调要健全党委领导、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，构建一体谋划、一体部署、一体推进、一体考核的制度机制^②。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）将健全生态环境治理体系作为深化生态文明体制改革的重要组成部分，将其与“人与自然和谐共生的现代化”紧密关联起来。不难看出，党中央对健全生态环境治理体系的认识在不断深化，健全生态环境治理体系的重要性、紧迫性和艰巨性也日益凸显。厘清健全生态环境治理制度体系的基本内涵、重大意义及关键举措，有助于人们深刻理解和把握健全生态环境治理制度体系的具体含义，并从制度层面加快推进生态环境治理体系建设。

学术界已有不少学者针对健全生态环境治理体系开展研究。根据研究对象，已有相关文献可以大致分为两类。

一类文献主要就生态环境治理体系某一方面展开深入分析和探讨，如责任体系（曹洪军和李昕，2020）、环境信用（陈海盛和沈满洪，2023）、环境信息公开（郭少青，2020）、生态保护红线制度（陈海嵩和胡攀，2022）、生态产品价值实现机制（庄贵阳等，2023；于法稳等，2024）、生态保护补偿制度（谢海燕和刘婷婷，2021）等。这部分文献，既包含理论层面的分析，又涵盖对实践经验的总结（陈海盛和沈满洪，2023；于法稳等，2024）；既回顾历史，又着眼现实与未来（陈海嵩和胡攀，2022），对健全生态环境治理体系具有重要参考价值，但缺乏对生态环境治理体系的整体性、系统性分析。

另一类文献以生态环境治理体系整体为研究对象，其研究内容大致可以归纳为三个方面。

其一，部分文献对生态环境治理体系的内涵进行了理论分析和概念界定。已有研究将生态环境治理体系定义为一整套紧密相连、相互协调的国家生态环境制度（孔凡斌等，2022），或者由生态环境保护管理体制、管理制度和管理政策综合构成的有机整体（吴舜泽和秦昌波，2017）。于法稳（2021）在探讨农村生态环境治理问题时，对生态环境治理体系的内涵做了有益拓展，不仅讨论了生态环境治理体系的制度体系，还讨论了其治理主体、治理机制等。还有学者进一步深入讨论了生态环境治理体系现代化的概念和内涵特征（孔凡斌等，2022；王红帅和董战峰，2023）。虽然已有文献中，对生态环境治理体系进行概念辨析或理论界定的研究并不多，但是，这个问题却很重要。搞清楚这个问题，有助于人们准确理解生态环境治理体系的内涵和范畴，进而深化对生态环境治理体系的研究，并形成科学的知识体系。

^①参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm。

^②习近平，2022：《努力建设人与自然和谐共生的现代化》，《求是》第11期，第4页、第9页。

其二，部分文献从生态环境治理体系存在的现实问题出发，对如何健全生态环境治理体系或推进生态环境治理体系现代化进行了讨论，形成诸多洞见和建议。部分文献系统梳理分析了治理体系各方面问题并提出对策：秦书生和王艳燕（2019）针对中国治理体系问题论述多体系建设思路，提出建立完善良性运转机制；张进财（2021）归结问题于法律和环境管理体系，探讨现代化路径；方世南（2024）分析系统性构建价值，归结问题并提出实践路径；毛渲和王芳（2022）归纳农村环境治理体系问题并提出重塑路径。另一些文献针对某一突出问题提出对策，多元共治问题受到学术界关注。例如：谭斌和王丛霞（2017）论述了多元共治必然性及完善制度机制途径；詹国彬和陈健鹏（2020）针对环境多元共治模式实践问题提出了推进路径；彭中遥（2024）分析多元规范体系与秩序结构矛盾，提出了推进现代化举措。还有一些研究虽未直接针对多元共治，但与之相关。例如：陈海嵩（2021）针对规范缺失问题，结合国外经验阐释了编纂环境法典推进现代化的方式；单菁菁（2022）针对县域治理权责困境提出健全治理体系对策，指出权责困境是多元共治要解决的问题。

其三，部分文献从理论分析或经济社会发展趋势出发，探讨了生态环境治理体系建设路径。有学者对生态治理体系总体架构开展了系统性分析，例如：孔凡斌等（2022）论述了推进生态环境治理体系现代化的理想条件与主要任务；王红帅和董战峰（2023）根据党的十九届四中全会精神，阐述了生态环境治理体系现代化的内涵特征、推进思路与重点任务。还有学者从特定视角或维度阐释生态环境治理体系的优化思路与对策。从应对技术革命看，薛澜和张慧勇（2017）分析了以人工智能为代表的第四次工业革命对生态环境治理体系的影响，认为应提前布局、引导技术发展、构建达成“政府—市场—社会”和谐共识的局面；从经济体制或政策改革看，王育宝和陆扬（2019）用演化博弈法探讨了通过财政体制改革提升治理体系效能的路径；从行政管制改革看，王文燕等（2020）讨论了“三线一单”支撑生态环境治理体系现代化的制度与技术逻辑；从法治建设看，王雅琪和张忠民（2021）分析了通过环境司法与行政执法监督机制推进生态环境治理体系现代化的意义、原则与路径；从社会治理变革看，张静（2023）阐释了中国生态环境治理体系共建共治共享特征和内在逻辑。

聚焦生态环境治理体系的现有研究为本文讨论健全生态环境治理制度体系提供了有益借鉴，但是，也存在一定局限性。其一，现有文献没有充分结合生态环境治理制度体系的基本构成，系统阐释健全生态环境治理制度体系的基本内涵。其二，已有研究主要基于生态环境治理的现实需求，阐释健全生态环境治理制度体系的意义，较少将新时代新征程党的使命任务，经济社会绿色转型、高质量发展等目标与生态环境治理的现实需求相结合，来阐释其意义。其三，相关研究并未将生态环境治理制度体系存在的体制机制问题与其基本构成相关联，不利于识别健全生态环境治理制度体系的主要矛盾和化解相应矛盾的关键举措。

坚持以制度建设为主线是进一步全面深化改革的重要原则，以制度建设为主线健全生态环境治理体系，可以理解为健全生态环境治理制度体系。因此，本文试图结合理论与现实，对健全生态环境治理制度体系进行再思考，以对现有研究形成有效补充。本文在以下三个方面具有一定边际贡献：其一，本文基于生态环境治理制度体系的基本构成，对健全生态环境治理制度体系的内涵进行归纳，阐释生

态环境治理的主要任务以及各主要任务之间的内在逻辑关系，回答健全生态环境治理制度体系应该完成什么目标的问题。其二，本文从历史唯物主义出发，探讨健全生态环境治理制度体系的重大意义，回答健全生态环境治理制度体系为什么是一项重点改革任务的问题。其三，本文聚焦生态环境治理体系的基本构成及其子类型存在的体制机制短板，尝试提出健全生态环境治理制度体系的关键举措，回答如何健全生态环境治理制度体系的问题。

二、健全生态环境治理制度体系的基本内涵

生态环境治理体系就是生态环境领域国家治理体系。依据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》^①，参考于法稳（2021）等学者的研究，生态环境治理体系可以区分为制度体系、治理主体、治理机制、技术手段等构成要素。从基本构成来看，生态环境治理体系包含责任体系、监管体系、市场体系、法律法规政策体系等一系列组成部分，而每个组成部分都由相应的行为主体、制度、技术等要素构成。从功能目标来看，生态环境治理体系可区分为以生态系统保护修复为主的治理体系、以污染防治为主的治理体系、综合性治理体系等子类型，而每个子类型同样由相应的行为主体、制度、技术等要素构成。

因此，健全生态环境治理制度体系是健全生态环境治理体系的重要任务之一，其含义就是要健全生态环境治理体系所包含的上述一系列制度。根据党的二十届三中全会审议通过的《决定》，健全生态环境治理体系的主要任务就是完善和优化生态环境治理体系各组成部分和子类型，使之与新时代坚持和发展中国特色社会主义更相适应。因此，健全生态环境治理制度体系，一方面，要健全生态环境治理体系各基本构成要素的制度体系，使之能够更加有效地运行；另一方面，要健全各子类型的相关制度，使之能够推动各类生态环境治理目标实现。

（一）健全生态环境治理制度体系的基本构成

根据《决定》，生态环境治理制度体系应包含如下基本构成：第一，明确生态环境治理责任的制度安排，由此形成其责任制度体系；第二，有关防范和处理生态环境治理领域违法违规行为的制度安排，由此形成其监管制度体系；第三，有关运用市场机制推动生态环境治理的制度安排，由此形成其市场运行制度体系；第四，为生态环境治理提供法律和政策保障的制度安排，由此形成其法律法规政策体系。

构建系统完备的生态环境治理体系，需统筹推进责任制度、监管制度、市场运行制度和法治保障“四位一体”建设，通过明确权责分工、优化监管协同、激活市场机制、强化法律约束，落实生态环境治理责任，形成政府主导、市场协同、法治保障的立体化治理格局。

其一，健全生态环境治理责任制度体系。要明确中央层面和各级地方层面的生态环境治理方案（具体包括方针政策、战略目标、战略举措）由谁负责制定、每项任务由谁负责执行、由谁负责宣传教育、

^①参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于构建现代环境治理体系的指导意见〉》，https://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content_5486380.htm。

由谁负责督察执法、由谁负责考核。特别是要明确各级党政机构、领导者和企业所应承担的生态环境治理责任。

其二，健全生态环境治理监管制度体系。通过生态环境治理制度的制定、执行与检查来规范相关主体的行为，确保生态环境治理工作有序开展；通过统筹优化行政部门执法和监察职能、加强部门间和区域间的沟通与协同、提高生态环境监测技术水平和能力、建立以信用为基础的新型监管机制，提高生态环境治理绩效，提升监管的效力和效率。

其三，健全生态环境治理市场运行制度体系。通过建立全国统一且规范有序的市场化参与机制、绿色技术创新和环保产业发展支持机制、基于市场的多样化生态环境治理模式、生态环境市场平台及专业化中介机构培育和扶持机制等，更好地配置生态环境治理资源，发挥各类市场主体的作用，引导各类资本参与生态环境治理，形成政府与市场有机结合的生态环境治理局面，提高生态环境治理的综合效率。

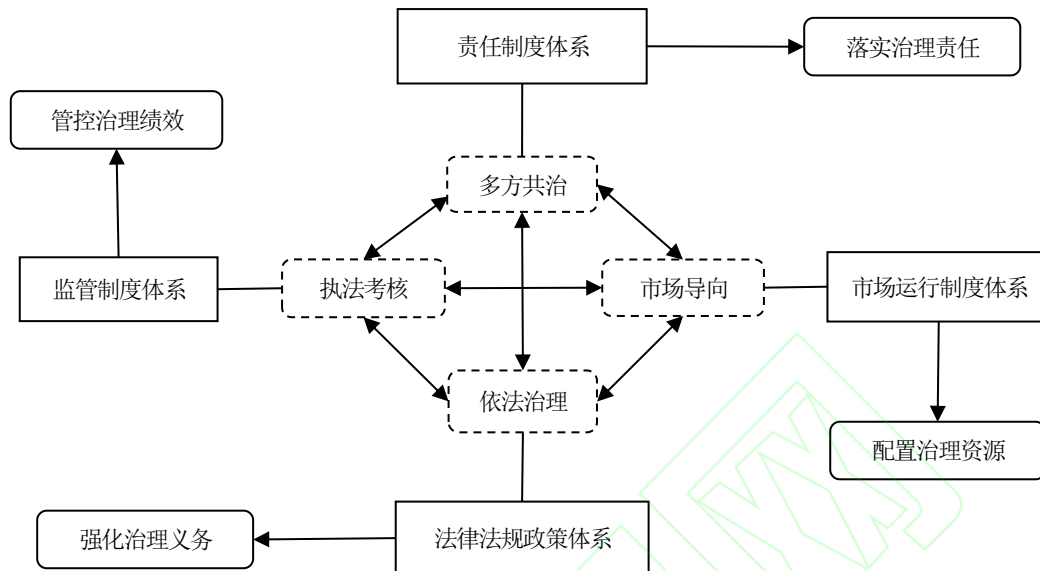
其四，健全生态环境治理法律法规政策体系。在生态环境治理领域贯彻落实“全面依法治国”战略，通过法律手段更好地指导、规范和约束个人、企业与国家在生态环境治理中的行为，强化生态环境治理义务，为生态环境治理的行政和经济手段赋予法律强制力。

健全生态环境治理制度体系需要从健全其基本构成入手，最终实现整体完善。生态环境治理制度体系各基本构成部分具有不同的功能，但它们之间并不是相互割裂的，而是紧密相连、相互协同、有机统一的整体。

一方面，制度体系各基本构成具有相互支撑的作用。责任制度体系体现了多方共治原则，对监管体系、市场体系、法律法规政策体系中相关主体的权责作出明确规定；监管制度体系重在执法考核，它也在一定程度上覆盖责任体系（如各层级党委、政府对其下级党委、政府以及本地企业的监管）、市场体系（如市场监管）和法律法规政策体系（如严格执法）；市场运行制度体系体现了市场导向原则，其建设中出现各种困难和问题为完善责任制度体系、监管制度体系、法律法规政策体系提供了方向和动力；法律法规政策体系体现了依法治理原则，对其他制度体系的运行起基础保障支撑作用和法律约束作用。

另一方面，制度体系各基本构成共同支撑生态环境治理体系的有效运行。责任制度体系使各级党委、政府、企业、市场机构、个人各司其职、各负其责，保障生态环境治理责任能够被落实；监管制度体系保证生态环境治理责任在落实过程中出现的偏差或问题能够被及时发现和纠正，使治理绩效得到保证和提升；市场运行制度体系能够在生态环境治理过程中发挥市场高效配置资源的作用，为企业、市场机构和个人提供经济激励，同时减轻各级党委和政府负担，使生态环境治理目标能够更有效地得到实现；法律法规政策体系则使生态环境治理体系的运行符合国家意志，强化了各类主体的生态环境保护义务，保证生态环境治理能够被依法推进。

根据上文分析，生态环境治理制度体系的基本构成及其内在联系如图1所示。只有同时具备责任制度体系、监管制度体系、市场运行制度体系、法律法规政策体系，生态环境治理制度体系才算基本



生态环境治理制度体系是否完善，就要看它的各项基本构成能否适应其所处阶段生态环境治理的具体任务。毫无疑问，随着经济社会不断发展，生态环境治理面临的形势和任务将不断变化，这意味着，生态环境治理制度体系需要不断健全和完善，或者说，健全生态环境治理制度体系是一个没有止境的过程。

④当然，生态环境治理制度体系在责任制度体系、监管制度体系、市场运行制度体系、法律法规政策体系基本构成的基础上，还可以根据不同地区的基本情况和现实需要，增加一些其他功能体系。例如，2021年3月10日中共北京市委办公厅、北京市人民政府办公厅印发的《北京市关于构建现代环境治理体系的实施方案》（京办发〔2021〕3号）指出：“到2025年，建立健全本市环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、风险防控体系、监管体系、政策体系、市场体系、信用体系、联防联控体系，落实各类主体责任，形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的现代环境治理体系。”资料来源：https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202103/t20210324_2318331.html。

表 1	生态环境治理制度体系的类型划分和具体任务
类型	具体任务
以生态系统保护修复为主的制度体系	全面推进以国家公园为主体的自然保护地制度体系建设；落实生态保护红线管理制度，健全山水林田湖草沙一体化保护和系统治理机制，建设多元化生态保护修复投入机制；落实水资源刚性约束制度，全面推行水资源费改税；强化生物多样性保护工作协调机制；健全海洋资源开发保护制度；健全生态产品价值实现机制；深化自然资源有偿使用制度改革；推进生态综合补偿，健全横向生态保护补偿机制
以污染防治为主的制度体系	完善精准治污、科学治污、依法治污制度机制，落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度，建立新污染物协同治理和环境风险管控制度体系，推进多污染物协同减排的制度；深化环境信息依法披露制度改革，构建环境信用监管体系相关制度
综合治理制度体系	推动重要流域构建上下游贯通一体的生态环境治理制度体系；统筹推进生态环境损害赔偿制度建设

根据生态环境治理对象，生态环境治理制度体系可以区分为以生态系统保护修复为主的制度体系、以污染防治为主的制度体系、综合治理制度体系。其一，健全以生态系统保护修复为主的制度体系，主要是完善山水林田湖草沙等自然生态系统的保护修复制度机制，从而不断提升生态系统多样性、稳定性、持续性。例如，《决定》提出的强化生物多样性保护工作协调机制，就可归入健全生态系统保护修复制度体系范畴。其二，健全以污染防治为主的制度体系，主要是通过防范和减少新增污染物、处理存量污染物，不断提升环境质量。例如，对于《决定》提出的建立新污染物协同治理和环境风险管控制度体系，需要健全其相关制度，并将它们归入健全以污染防治为主的制度体系范畴。其三，一些体制机制不易区分是以生态系统保护修复为主，还是以污染防治为主，不妨将其称为综合治理制度体系。例如，《决定》提出的推动重要流域构建上下游贯通一体的生态环境治理体系，其相关制度建设就应当属于健全综合治理制度体系的内容。

值得强调的是，需要统筹考虑健全不同类型生态环境治理体系的相关制度。单就一国内部而言，尽管不同类型的生态环境治理体系有其相对独立性，但是，它们都不是孤立存在的，而是彼此间紧密关联，甚至或多或少存在交叉，因此，不同类型的制度体系需要相互协同。以生态系统保护修复为主的制度体系和以污染防治为主的制度体系之间有着密切联系，任何一方的变化都能对另一方产生溢出效应。两者之间甚至直接存在交叉。例如，落实生态保护红线管理制度，既直接避免了经济活动对生态系统的破坏，也避免了经济活动可能带来的污染排放。因而，要统筹推进两者共同完善，使其产生良性互动。又如，《决定》强调要协同推进降碳减污扩绿增长，就是要求加强以生态系统保护修复为主的制度体系和以污染防治为主的制度体系的协同。进一步，在以生态系统保护修复为主的制度体系内，山水林田湖草沙各方面治理制度体系的完善需要一体化推进；在以污染防治为主的制度体系内，不同污染物治理制度体系的完善也需要协同推进。

此外，在健全国家层面各类生态环境治理制度体系的同时，还要注重健全各级地方生态环境治理制度体系。国家层面与各级地方层面生态环境治理制度体系共同构成了多层级、全方位的全国总体生态环境治理制度体系。健全各级地方层面的生态环境治理制度体系，也要在中央统一部署下，由各地

党委和政府结合当地具体情况，构建和完善适用于当地的各类生态环境治理体制机制。

三、健全生态环境治理制度体系的重大意义

健全生态环境治理制度体系遵循了马克思主义的基本立场和方法，是新时代坚持和发展中国特色社会主义的必然要求。马克思主义的基本立场就是无产阶级的立场，实现无产阶级的解放和全人类的解放是马克思主义的根本目标。从坚持马克思主义基本立场而言，健全生态环境治理制度体系有助于改善生态环境质量，从而能更好满足新时代人民的美好生活需要，为推进中国式现代化和构建人类命运共同体提供重要支撑，继而助力完成新时代党的使命任务。坚持马克思主义的基本方法就是要根据历史唯物主义揭示的人类社会发展规律，通过改革使生产关系与生产力、上层建筑与经济基础更相适应，从而解放和发展生产力，不断推动发展中国特色社会主义。“党中央强调，生态文明建设是关乎中华民族永续发展的根本大计，保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力，决不以牺牲环境为代价换取一时的经济增长。”^①从坚持马克思主义基本方法而言，健全生态环境治理制度体系意义重大：一是有助于解放和发展绿色生产力，从而推动经济社会发展全面绿色转型；二是有助于全面解放和发展新质生产力，从而推动高质量发展与安全发展。因此，按照马克思主义基本立场和方法，可从助力完成新时代新征程党的使命任务、促进经济社会发展绿色转型、统筹高质量发展和高水平安全三个方面，深刻理解健全生态环境治理制度体系对新时代更好地坚持和发展中国特色社会主义的重大意义。

（一）为完成新时代新征程党的使命任务厚植生态环境基础

健全生态环境治理制度体系是适应社会主要矛盾变化的必然选择。进入新时代以来，中国社会主要矛盾已转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。特别是，随着收入水平的不断提升和绿色发展理念的逐渐深入人心，良好生态环境已经成为人民的刚需，成为美好生活需要不可或缺的一部分。建设美丽中国也成为建设社会主义现代化强国的重要目标任务。近年来，中国生态环境质量以肉眼可见的速度不断提升，但与人民的美好生活需要和美丽中国建设目标仍有较大差距。只有健全生态环境治理责任制度体系，才能使良好生态环境这一最公平的公共产品供给有人负责、得到保障；只有健全生态环境治理监管制度体系，才能使生态环境得到有效保护而不被随意破坏；只有健全生态环境治理市场运行制度体系，才能为生态环境保护与经济发展逐渐走向统一提供内生动力；只有健全生态环境治理法律法规政策体系，才能使生态环境保护真正上升为国家意志，成为全社会的行为规范。总之，健全生态环境治理制度体系是不断改善生态环境质量、适应社会主要矛盾变化的客观要求。

健全生态环境治理制度体系是推进中国式现代化的重大举措。中国式现代化是人口规模巨大的现代化，如果中国走欧美的老路建设现代化国家，必然会对生态环境系统造成巨大冲击和压力；全球生

^①参见《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm。

态环境系统也无法承载中国按欧美的方式实现现代化。为了避免这种情况发生，中国必须寻找一条与欧美国家有本质区别的中国式现代化道路，因此，人与自然和谐共生就成为中国式现代化的特征和要求。人与自然和谐共生的关键在于，人要主动改善自身与自然的相处模式，通过不断提升自身发展能力，在生态环境系统承载力范围内实现现代化，甚至在推动自身现代化的过程中不断改善生态环境。这就需要健全的生态环境治理责任制度体系、监管制度体系和法律法规政策体系对各类主体的行为形成强有力的外部约束和激励，使各类主体按人与自然和谐共生的要求生产、生活；需要健全的生态环境治理市场运行制度体系，促进形成生产发展、生活富裕、生态良好的局面。

健全生态环境治理制度体系是推动构建人类命运共同体的重要支撑。中国共产党坚持胸怀天下，不仅为中华民族谋幸福，也为人类谋进步、为世界谋大同。推动构建人类命运共同体是中国共产党提出的促进世界和平与发展的中国方案。当今世界，绿色低碳发展已是全球共识。近年来，中国在大力推进本国经济社会全面绿色转型的同时，积极推动全球气候治理、全球生物多样性保护，不断推进共建“一带一路”绿色发展，已经从全球生态环境治理的参与者转变为引领者。健全生态环境治理制度体系，特别是强化生物多样性保护工作协调机制、健全海洋资源开发保护制度等国际外溢性较强的任务，不仅有助于中国更好地引领全球生态环境治理，而且有助于为中国更好地推动构建人类命运共同体提供有力支撑。

（二）促进经济社会发展全面绿色转型

2024 年中央经济工作会议将“协同推进降碳减污扩绿增长，加紧经济社会发展全面绿色转型”作为一项重点任务^①，而健全生态环境治理制度体系与经济社会发展全面绿色转型具有密切关系。根据党的二十届三中全会提出的进一步全面深化改革的目标，它们是实现美丽中国建设目标的两翼。不仅如此，健全生态环境治理制度体系还能够为经济社会发展全面绿色转型提供强大保障和动力。

一方面，健全生态环境治理制度体系将使经济社会发展面临全方位的绿色约束，保障经济社会发展全面绿色转型。经济社会发展全面绿色转型是实现人与自然和谐共生的现代化的必由之路，也是高质量发展的必然要求。但经济社会发展全面绿色转型不可能自动发生，当生态环境要素没有成本或成本过低时，经济社会发展将过度依赖对生态环境要素的攫取，继而对生态环境造成破坏。通过严格的生态环境规制，包括健全生态环境治理责任制度体系、监管制度体系、法律法规政策体系，特别是通过落实生态保护红线管理制度、落实水资源刚性约束制度、深化自然资源有偿使用制度改革、落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度、统筹推进生态环境损害赔偿，才能控制经济社会发展对生态环境的破坏，使生态环境成本内化为经济社会发展的需要，使生态环境改善内化为经济社会发展的重要目标，最终倒逼经济社会发展全面绿色转型。

另一方面，健全生态环境治理制度体系能有效支撑新质生产力发展，形成经济社会发展全面绿色转型的强劲内生动力。习近平指出：“绿色发展是高质量发展的底色，新质生产力本身就是绿色生产

^①参见《中央经济工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202412/content_6992258.htm。

力。”^①健全生态环境治理制度体系，特别是健全生态环境市场运行制度体系、生态产品价值实现机制，在促进绿色发展、提升生态环境质量的同时，必然也有助于绿水青山向金山银山的转化，继而推动新质生产力发展。进一步，健全生态环境治理制度体系不仅可以通过健全生态环境治理市场运行制度体系，直接推动绿色技术创新、绿色能源供应和绿色产业发展，从而为绿色生产力的发展创造物质基础，还可以通过健全法律法规政策体系来促进经济社会制度的全面绿色低碳转型，从而为绿色生产力发展创造更好的制度条件。因此，健全生态环境治理制度体系能够从促进新质生产力发展和重构上层建筑两个方面推动经济社会发展全面绿色转型。

（三）为统筹高质量发展和高水平安全提供强大绿色动力

高质量发展是完整准确全面贯彻新发展理念的发展，是以新质生产力为主要推动力的发展，是适应社会主要矛盾变化并不断化解社会主要矛盾的发展。当前，全球正经历百年未有之大变局，国内外形势错综复杂，各种重大风险挑战层出不穷。因而，高质量发展离不开高水平安全的保障，而高质量发展也能为高水平安全奠定坚实基础。健全生态环境治理制度体系将极大促进高质量发展和高水平安全的良性互动。

健全生态环境治理制度体系是贯彻新发展理念的重要途径。创新、协调、绿色、开放、共享是新时代必须长期坚持的新发展理念。毫无疑问，健全生态环境治理制度体系能够有效促进经济社会发展全面绿色转型，因而有助于贯彻落实绿色发展理念。健全生态环境治理制度体系，特别是市场运行制度体系也能通过创新补偿效应有效激励企业开展绿色创新，通过优化资源环境要素空间配置促进区域协调发展，通过提升绿色国际竞争力推动更高水平开放。同时，健全生态环境治理制度体系还能有效扩大良好生态环境这一最公平的公共物品的供给，从而提升全社会在生态环境领域的共享水平。因此，健全生态环境治理制度体系有利于全面贯彻新发展理念。

健全生态环境治理制度体系是应对重大生态环境风险挑战的关键环节。进入新时代以来，中国的生态环境治理虽然取得了历史性、转折性、全局性进展，但生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力仍未得到根本缓解，潜在的重大生态环境风险挑战依然存在。一些尚未淘汰的污染密集型企业可能产生的严重污染，外来物种入侵可能带来的生态系统破坏，气候变化和极端天气可能造成的生态环境破坏等，都是需要重点防范的生态环境风险。只有健全生态环境治理制度体系，特别是完善精准治污、科学治污、依法治污制度机制，建立新污染物协同治理和环境风险管控体系，形成从源头到末端的预防措施和应对方案，降低生态环境问题发生概率、控制生态环境事件的最终影响，才能够有效应对重大生态环境风险挑战。

综上所述，健全生态环境治理制度体系对新时代更好地坚持和发展中国特色社会主义具有多层面、多维度的重大现实意义。健全生态环境治理制度体系适应了社会主要矛盾变化、有助于推进中国式现代化、推动构建人类命运共同体，从而助力实现新时代新征程党的使命任务。健全生态环境治理制度体系能从强化外部约束和增强内生动力两方面促进经济社会发展全面绿色转型，体现了其与绿色生产

^①习近平，2024：《发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点》，《求是》第11期，第8页。

力发展相适应的社会发展效应。健全生态环境治理制度体系能助力完整准确全面贯彻新发展理念、应对重大风险挑战，从而促进高质量发展和高水平安全良性互动，体现了其与新质生产力发展相适应带来的社会发展。总之，健全生态环境治理制度体系是进一步全面深化改革的重要战略任务。

四、生态环境治理制度体系的体制机制短板

进入新时代以来，党中央将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，将生态文明建设放到前所未有的政治高度和战略高度，强化了党对生态文明建设的领导，使生态环境治理全社会参与格局逐步形成，取得了环境质量显著改善、生态保护效果明显、绿色转型加速推进等一系列成效，为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供了有力支撑。但是，也要清醒地看到，在生态环境保护形势依然严峻、经济发展正承受诸多压力、绿色低碳发展水平仍有待大幅提升的现实约束下，对标中国式人与自然和谐共生的现代化价值导向，以及中国式现代化对完整准确贯彻落实新发展理念、加紧经济社会发展全面绿色转型的内在要求，当前，生态环境治理体系基本构成还存在一些体制机制短板。同时，由于各种类型的生态环境治理体系也都包含这些基本构成，因此这些体制机制短板自然也存在于各种类型的生态环境治理体系中。

（一）责任制度体系和监管制度体系存在治理主体之间协同机制不顺畅的问题

生态环境治理有赖于上下级间、区域间、部门间的协同发力，但在一些领域和环节仍然存在权、责、利划分不够科学清晰的问题，特别是县级层面及以下尚未实施生态环境监管垂直管理制度，不利于上下级间、区域间、部门间协同治理。这方面问题在跨区域的生态环境治理对象上表现尤其突出，因为各地区发展水平不同，往往在经济发展、资源利用、生态环境保护中的诉求不一致并由此产生一系列矛盾冲突，难以统筹建立高效的治理制度体系。例如，李强华和王祎（2022）搜集整理的229份涉及沪苏浙地区海洋环境治理的政策文件中，联合发文仅为64份，且在联合发文当中75%为指示类文件，缺乏强制性和针对性。

在重点流域生态环境治理制度体系建设方面，流域往往跨省、市、县三级行政区且相应的权、责、利划分不清晰，导致跨区域、跨层级的生态环境治理责任制度体系、监管制度体系难以形成并真正发挥作用。流域生态环境治理职责还涉及多个行政管理部门，部门间的政策制定和执行常常缺乏协同性，甚至形成盲区或相互冲突，从而削弱监管制度体系和法律法规政策体系的作用。例如，肖芬蓉和王维平（2020）对涉及长江经济带生态环境治理的政策文件进行分析后发现，长江中游和上游地区跨省或跨部门联合发文较少，可见生态环境协同治理程度较低。又如，在以国家公园为主体的自然保护地制度体系建设方面，由于不同地区国家公园分区标准、方法不一致，管理机构有无、级别和类型不统一，导致跨省国家公园建设区在管理上难以统筹协调（苏红巧和苏杨，2023）。

在环境信用监管、生态环境损害赔偿、生物多样性保护、山水林田湖草沙一体化保护和系统治理等具体制度方面，也同样存在责任落实不到位、部门统筹协调不足等问题。同时，环境信息披露相关规定的零碎化和松散化（刘子洋等，2024），不同层级部门间数据资源分配不均衡、地区间数据统计制度不统一（陈海盛和沈满洪，2023），各地区环境信用评价方法不一致且缺乏相互确认机制，环境

信用评价流程欠规范，导致跨层级、跨区域、跨部门的环境信用监管制度体系建设困难重重。例如，甘肃省的企业环境信用评价分为3个核心阶段，而湖南省则分为4个核心阶段，不同省份间的环境信用评价难以横向对比（刘明明和庞洪州，2024）。

（二）市场运行制度体系存在市场化激励机制不完善的问题

当前，生态环境治理手段和方式正从政府主导向有效市场与有为政府分工协作转型，生态环境治理市场体系仍处于探索性建设阶段，推动生态环境治理现代化的市场化机制亟待丰富和强化。

一是在生态环境保护投入方面，无论是污染防治还是生态保护修复，仍以政府财政支持为主，社会力量参与不足、积极性不够。例如，面向碳达峰、碳中和的林业投资年均资金需求为6000亿元，年均资金缺口为3000亿元，但是，林业投资周期长、林业碳汇市场收益不确定等因素影响了社会资本参与的积极性（张昭和李硕，2022）。二是在生态环境要素使用调节方面，市场化调节机制尚存在明显短板，仍很不健全。例如，水资源费改税推进缓慢、阻力重重；自然资源有偿使用制度中产权体系不健全、权责界定模糊等问题仍未得到妥善解决。三是生态产品价值实现机制有待取得实质性突破。当前，在生态产品价值实现的核算方法、市场交易、金融支持等方面，还存在一些突出问题（于法稳等，2024）。尤其在农村地区，生态产品价值实现存在较大困难（庄贵阳等，2023）。四是生态保护补偿仍未有效解决标准偏低、方式单一、资金分散、效率不高等突出问题（谢海燕和刘婷婷，2021），特别是横向生态保护补偿机制建设进展缓慢。鄢德奎和马可（2024）对148项生态保护补偿地方性法规和规范性文件进行统计分析发现，属于政府治理性质的生态保护补偿文件在整个文件样本中占81.8%，这意味着，生态保护补偿制度在地方实践中可能存在“变形”，成为财政激励和下级治理工具，难以体现生态保护补偿的本质要求。

（三）法律法规政策体系存在实施机制不完备的问题

法律法规政策体系实施机制不够完备，具体表现为落实机制有待强化、生态环境公平治理机制有待完善、经济社会成本公平分担机制亟待加强。

一是落实机制有待强化。法律法规政策体系不仅存在覆盖不到位（如不少重要领域还没有专门的法律法规）、现有条文重复乃至相互矛盾等问题，还存在由落实机制不强导致的执行不力问题（沈满洪，2024）。一方面，技术标准体系不规范、统计监测基础不强，导致相关生态环境治理体制机制作用受限或难以建立。例如，水资源刚性约束制度存在技术标准落实不规范、统计监测体系不健全等问题，导致该制度执行不严（胡立刚和沈代欣，2024）；自然保护区缺乏科学的分类依据，区域重叠、保护标准不清晰、公益属性不明确，保护机制难以建立（吕忠梅和刘佳奇，2024）；2021年4月，中央第六生态环境保护督察组发现，湖南省洞庭湖区域三个地级市多年在化肥使用监督工作过程中流于形式、数据统计虚假失真^①，致使农业面源污染超标、洞庭湖水质超过国家Ⅲ类水质标准。另一方面，生态环境治理相关制度与国家治理体系其他方面协同不足甚至相抵触，导致一些制度实施难落地。例

^①资料来源：《湖南省洞庭湖区化肥减量数据虚假失真》，https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk15/202104/t20210428_831118.html。

如：生态保护红线管理制度作为生态系统保护的底线，还存在与国土空间规划衔接不足、使用方式不明确、体制性障碍等一系列实施困境（陈海嵩和胡攀，2022）；国家公园规划与《全国主体功能区规划》等其他重要相关规划、制度缺乏衔接和协调。

二是生态环境公平治理机制有待完善。由于各地区所处发展阶段、产业结构、自然条件等方面的差异性，政策执行力度存在区域差异性或不平衡性，因而，生态环境治理成效存在较大的差异性。《2023 中国生态环境状况公报》表明，目前仍有 40.1%的地级及以上城市（以下简称“城市”）空气质量未达标，其中，31.0%的城市细颗粒物排放超标、23.3%的城市臭氧排放超标^①。特别要注意的是，加强农村生态环境治理是 2025 年中央“一号文件”在着力推进乡村建设方面的重要部署，但相对城镇地区而言，广大农村地区的环境治理还十分薄弱，相应的人力、物力投入不足，责任落实和监管难以到位。以第二轮中央生态环境保护督察第三至第六批的典型通报案例为例进行汇总分析，涉农生态环境问责涵盖 22 个省份的 69 个重点问题（黄鑫等，2023）。

三是经济社会成本公平分担机制亟待加强。生态环境治理对不同社会群体的影响具有不公平性。一般而言，在生态环境治理日益严格的大趋势下，传统资源密集型或污染密集型产业比重较高的地区受到较大冲击，“一刀切”生态环保政策可能影响区域性民生福利，这一问题需要引起高度关注。例如，李慧等（2021）的调查发现，“煤改气”这项大气污染防治政策对河北省保定市、山西省晋中市、河北省石家庄市农村居民普遍造成较大经济压力，特别是山西省晋中市农村低收入群体“煤改气”后实际采暖支出在家庭可支配收入中的占比达 16.3%。

五、完善生态环境治理制度体系体制机制的关键举措

健全生态环境治理制度体系是一项重大改革任务，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想为指导，统筹推进生态环境治理制度体系建设与其他重大改革任务。同时，健全生态环境治理制度体系本身是一项复杂的系统工程，不可能一蹴而就，且其内部各项工作的推进时机与速度也要统筹协调好。2025 年全国生态环境保护工作会议上，生态环境部将“在制度建设上用力”作为贯彻落实《决定》关于生态文明体制改革重大部署的三大举措之一，同时强调对一些屡屡发生、反复出现的问题，要从制度机制角度找原因、找根源^②。由此可见，补齐体制机制短板是健全生态环境治理制度体系的关键。

（一）进一步完善上下级间、区域间、部门间协同治理机制

完善协同治理机制，关键在于责任制度体系建设要进一步优化责任分类以及责任在不同层级、不同部门间的分配，在注重向基层压实责任的同时，也要注重向基层配置相应的权力与资源，使基层能

^①资料来源：《生态环境部发布〈2023 中国生态环境状况公报〉》，https://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/202406/t20240605_1075031.shtml。

^②资料来源：《全文|生态环境部党组书记孙金龙在 2025 年全国生态环境保护工作会议上的讲话》，https://www.mee.gov.cn/xxgk/hjyw/202501/t20250123_1101270.shtml。

够真正担负起责任；监管制度体系要不断加强监管体系纵向和横向畅通性。

跨区域生态环境治理制度体系尤其要重视完善协同治理机制。一是在推动重要流域构建上下游贯通一体的生态环境治理制度体系方面，要增强流域内各地区经济发展、资源利用、生态环境保护规划的协同性，减少矛盾冲突；理顺国家层面相关管理部门在流域生态环境治理中的职责，增强部门政策和监管的协同性；进一步落细落实流域内省、市、县三级行政区的生态环境治理责任，按责任来优化配置与治理相关的人力、物力、财力，完善河长制、湖长制、林长制等相关制度；由生态环境部牵头，强化重点流域跨区域、跨层级的生态环境治理沟通、协调机制建设。二是在全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设方面，应制定全国统一的国家公园分区标准和方法，对国家公园管理机构的级别、类型、权责等作出统一规定，搭建统一的信息管理系统，增强国家公园跨省管理的统筹协调性（苏红巧和苏杨，2023）。

具有全局性影响的生态环境治理制度要高度重视协同机制建设。一是在构建环境信用监管体系相关制度方面，应由生态环境部会同相关政府部门以及行业协会、科研机构，就环境信息披露内容、形式、时间等制定全国统一的标准，对信息强制披露主体和自愿披露主体进行统一、清晰的划分（刘子洋等，2024），建立和完善不同层级部门间数据资源双向流动机制，促进数据资源均衡分配和校验核准，制定全国统一、规范的环境信息统计制度、环境信用评价方法和流程，建立实施区域间环境信用评价互认制度，加强环境信用评价归口管理和信息公开共享制度建设。二是在强化生物多样性保护工作协调机制方面，应加强生物多样性保护行动计划与其他生态环境治理规划以及经济社会发展规划的衔接、部门间信息共享和管理协作，积极引导公众参与。三是在落实生态保护红线管理制度方面，要在国土空间规划分区和用途管制要求的基础上，科学划定生态保护红线，加强生态环境部门与自然资源部门之间的沟通协调，明确生态保护红线的法律效力和责任主体（陈海嵩和胡攀，2022）。四是在健全山水林田湖草沙一体化保护和系统治理机制方面，应由自然资源部门会同其他部门及科研机构、社会组织基于科学规律制定规划，明确相关部门权、责、利，加强部门间统筹协调，充分调动群众参与积极性。

（二）积极探索和建立生态环境市场化治理机制

市场化治理机制是健全生态环境治理市场运行制度体系的核心内容。要进一步扩大市场覆盖范围，尽可能将更多生态环境要素纳入其中，实现市场化配置；通过机制创新，将更多社会力量导入生态环境市场；不断提升生态环境市场运行的透明性、公平性、规范性，破除市场区域壁垒。

一是积极探索生态环境治理的市场化投入机制。由政府积极引导社会资金按市场化模式参与生态环境治理。例如，通过建立生态环境治理财政资金统筹使用机制，鼓励各地区因地制宜积极探索自主投资、与政府合作、特许经营等生态保护修复的社会资金市场化参与模式，建设多元化生态保护修复投入机制。

二是尽快完善生态环境要素市场化配置机制。通过税制改革和明晰产权两种方式，将生态环境要素纳入市场体系。例如，在总结水资源费改税试点经验和教训的基础上，充分考虑地区差异性，全面推行水资源费改税。又如，通过健全自然资源产权体系，加快推进自然资源价格改革、税费改革，扩

大有偿使用自然资源种类和范围，推进自然资源统计核算制度建设（谢海燕和刘婷婷，2021），深化自然资源有偿使用制度改革。同时，要建立规范统一的生态环境损害评估方法、程序和标准，进一步完善损害赔偿方式，统筹推进生态环境损害赔偿。

三是抓紧探索建立生态产品价值实现机制。建立生态产品价值实现机制的主要措施包括：通过明确可交易的生态产品范围并明晰产权，加快建立规范统一有效的生态产品价值核算方法（于法稳等，2024）；以集体经济主导生态产品扩大再生产（庄贵阳等，2023）；通过推进“森林生态银行”建设，不断拓宽生态产品价值转化路径；探索社会资金参与生态产品保护开发利用新模式，积极培育专业中介服务机构和建设交易平台等。

四是加快完善生态保护补偿机制。要按市场化、绩效化和社会化原则进行生态保护补偿模式创新，把生态保护补偿作为生态产品价值实现机制的重要补充，协调好两者之间的关系（李周，2023）。可将健全横向流域生态保护补偿机制作为完善生态保护补偿机制的重点，主要措施包括：流域内相关区域通过协商，明确纳入补偿范围的生态环境指标，明晰权责界定标准，制定规范、统一的生态保护补偿标准核算方法；鼓励企业、社会资金以多样化方式参与生态保护补偿；结合生态保护地区的经济社会发展诉求，积极探索人才培养、园区共建、产业扶持、技术培训等与经济社会发展深度融合的多元化新型补偿方式。

（三）强化和完善法律法规政策体系实施机制

习近平指出，“制度的生命力在于执行，关键在真抓，靠的是严管”“制度的刚性和权威必须牢固树立起来，不得作选择、搞变通、打折扣”^①。强化落实一项制度，首先需要提高法律法规政策体系的可落实性。这就要根据生态环境治理形势变化健全法律法规政策体系，加快制定或完善专门针对重要对象、重要领域的法律法规、政策措施；通过及时评估各项政策、修订各项法律法规，不断提升政策法规的有效性以及它们之间的协同性。当然，强化落实机制离不开强大的基础技术支撑，因此，需要以大数据、人工智能、遥感卫星、物联网等先进技术提升生态环境统计监测立体化、自动化、智能化水平。

在健全环境治理制度体系方面，重点要在法律框架下，根据污染物的种类、根源、影响范围，按“积极预防”原则，以先进技术强化污染监控，积极制定并实施科学的政策措施，以最小的代价进行污染治理，从而完善精准治污、科学治污、依法治污制度机制（张友国，2023），落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度，完善新污染物防治法律法规和环境风险沟通制度，建立新污染物协同治理和环境风险管控体系。

在健全生态系统保护修复体系方面，要尽快研究制定自然保护地的科学分类方法和标准，明晰不同类型自然保护区的空间范围、保护标准、公益属性。加强相关法律法规协调性，建立切实可行的自然保护地保护机制；通过制定统一、规范的实施技术标准，健全统计监测体系，完善取水管理制度（胡立刚和沈代欣，2024）；通过建立海洋生态预警监测体系、海洋经济绿色低碳发展制度，加强法

^①习近平，2022：《论坚持人与自然和谐共生》，北京：中央文献出版社，第13页。

治保障，健全海洋资源开发保护制度。

加强生态环境公平治理机制建设，重在促进各地区的生态环境公平，使各地特别是农村地区的广大人民群众都能享受良好的生态环境这一公共产品。探索建立对生态环境治理任务艰巨且经济欠发达地区予以中央财政补助的机制，鼓励经济发展水平较高的地区加强对上述地区的生态环境治理对口支援。同时，各地区都要加强城乡统筹的生态环境治理制度体系建设，一体化改善城乡生态环境质量。

增强经济社会成本公平分担机制建设，注意处理好高水平保护与高质量发展关系，使生态环境治理目标与经济社会发展重要目标相协同。应建立生态环境治理影响评估制度，对重大生态环境治理政策措施进行事前、事中、事后的经济社会影响评估，根据评估结果确定或调整政策措施实施力度、进度与范围，建立对政策敏感人群的后续安置或帮扶机制。

六、结语

健全生态环境治理体系是进一步全面深化改革的重要任务，其重点在于健全生态环境治理制度体系。健全生态环境治理制度体系，既要健全其责任制度体系、监管制度体系、市场运行制度体系、法律法规政策体系等基本构成，也要健全各个子类型生态环境治理体系的相关制度。概括而言，健全生态环境治理制度体系与新时代新征程党的使命任务高度契合，有利于促进绿色生产力发展，并促进经济社会发展绿色转型，有助于全面培育和发展新质生产力，继而协同推进高质量发展和高水平安全，且能够推动国家治理体系和治理能力现代化，从根本上为新时代坚持和发展中国特色社会主义贡献重要力量。

进入新时代以来，中国生态环境治理制度体系建设取得了显著成效，但仍需克服一些制度短板，以更好地建设美丽中国，并推进人与自然和谐共生的中国式现代化。生态环境治理体系的制度短板主要体现在以下三个方面：责任制度体系和监管制度体系中治理主体协同机制不顺畅、市场运行制度体系中市场化激励机制不完善、法律法规政策体系中实施机制不完备等。为此，本文围绕生态环境治理制度体系的基本构成和重要类型，提出了健全生态环境治理制度体系的启示：一是进一步完善上下级间、区域间、部门间协同治理机制，二是积极探索和建立生态环境治理市场化机制，三是强化和完善法律法规政策体系实施机制。

需要指出的是，习近平生态文明思想是健全生态环境治理制度体系的根本遵循。随着生态文明建设事业的不断推进，习近平生态文明思想将不断丰富和发展，理论和实践都将不断对生态环境治理制度体系提出新的要求，人们对生态环境治理制度体系的认识也将不断深化。因此，健全生态环境治理制度体系的主要任务和关键措施也将随着生态文明建设事业中的矛盾变化而转变，其重大意义也将与时俱进。此外，未来就健全生态环境治理制度体系问题，还可做如下两个方面拓展：一是深入分析生态环境治理体系的治理主体、规则等其他要素构成以及它们之间的内在联系；二是对生态环境治理制度进行系统性研究或比较研究。

参考文献

- 1.曹洪军、李昕, 2020:《中国生态文明建设的责任体系构建》,《暨南学报(哲学社会科学版)》第7期,第116-132页。
- 2.陈海盛、沈满洪, 2023:《中国绿色信用制度的建设经验、定量评估与优化思路》,《环境经济研究》第1期,第117-136页。
- 3.陈海嵩, 2021:《生态环境治理体系的规范构造与法典化表达》,《苏州大学学报(法学版)》第4期,第27-41页。
- 4.陈海嵩、胡攀, 2022:《生态保护红线制度转型背景下的实施困境及法律对策》,《中国地质大学学报(社会科学版)》第5期,第32-44页。
- 5.方世南, 2024:《现代环境治理体系的系统性构建研究》,《湖湘论坛》第4期,第80-87页。
- 6.郭少青, 2020:《智慧化环境治理体系的内涵与构建路径探析》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》第1期,第10-18页。
- 7.胡立刚、沈代欣, 2024:《关于强化水资源刚性约束制度的对策建议》,《水利发展研究》第7期,第24-29页。
- 8.黄鑫、于法稳、胡晓燕, 2023:《县域涉农生态环境整治的实践困境与优化路径——基于第二轮中央生态环保督察若干典型案例的分析》,《中国农村经济》第3期,第120-135页。
- 9.孔凡斌、王苓、徐彩瑶、许正松, 2022:《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》,《管理学报》第5期,第50-64页。
- 10.李慧、张睿宁、徐金红, 2021:《中国“煤改气”面临的挑战及对策建议》,《国际石油经济》第10期,第35-41页。
- 11.李强华、王祎, 2022:《沪苏浙地区海洋环境治理中的府际合作研究——基于政策文本的量化分析》,《海洋湖沼通报》第4期,第166-175页。
- 12.李周, 2023:《中国农业绿色发展:创新与演化》,《中国农村经济》第2期,第2-16页。
- 13.刘明明、庞洪州, 2024:《企业环境信用评价黑名单制度的反思与重构》,《首都师范大学学报(社会科学版)》第6期,第108-115页。
- 14.刘子洋、郭忠、蒋鹿夏, 2024:《论我国ESG环境信息披露的制度构建——基于企业环境合规视角》,《中国地质大学学报(社会科学版)》第3期,第34-40页。
- 15.吕忠梅、刘佳奇, 2024:《自然保护地体系立法理路》,《世界社会科学》第1期,第63-80页。
- 16.毛渲、王芳, 2022:《城乡融合视角下的农村环境治理体系重建》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》第3期,第190-196页。
- 17.彭中遥, 2024:《环境治理体系中的多元规范及其协同机制——基于环境行政处罚制度的分析》,《重庆大学学报(社会科学版)》第5期,第193-206页。
- 18.秦书生、王艳燕, 2019:《建立和完善中国特色的环境治理体系体制机制》,《西南大学学报(社会科学版)》第2期,第13-22页。
- 19.单菁菁, 2022:《创新优化县域生态环境治理体系的关键点》,《国家治理》第4期,第25-30页。
- 20.沈满洪, 2024:《生态文明制度建设:理论阐释、演进趋势与路径选择》,《中国农村经济》第10期,第2-19页。

21. 苏红巧、苏杨, 2023: 《跨省国家公园统一管理机制探析》, 《国家公园(中英文)》第1期, 第53-61页。
22. 谭斌、王丛霞, 2017: 《多元共治的环境治理体系探析》, 《宁夏社会科学》第6期, 第101-103页。
23. 王红帅、董战峰, 2023: 《生态环境治理体系和治理能力现代化: 内涵特征、推进思路 and 关键任务》, 《改革》第12期, 第138-150页。
24. 王文燕、李元实、姜昀、任景明, 2020: 《厘清“三线一单”制度与技术逻辑支撑国家生态环境治理体系现代化》, 《中国环境管理》第6期, 第31-36页。
25. 王雅琪、张忠民, 2021: 《现代环境治理体系中环境司法与行政执法协作机制的构建》, 《中国矿业大学学报(社会科学版)》第3期, 第87-97页。
26. 王育宝、陆扬, 2019: 《财政分权背景下中国环境治理体系演化博弈研究》, 《中国人口·资源与环境》第6期, 第107-117页。
27. 吴舜泽、秦昌波, 2017: 《构建多元生态环境治理体系》, 《社会治理》第1期, 第104-109页。
28. 肖芬蓉、王维平, 2020: 《长江经济带生态环境治理政策差异与区域政策协同机制的构建》, 《重庆大学学报(社会科学版)》第4期, 第27-37页。
29. 谢海燕、刘婷婷, 2021: 《资源有偿使用制度和生态补偿制度现状、问题及建议》, 《环境保护》第20期, 第56-58页。
30. 薛澜、张慧勇, 2017: 《第四次工业革命对环境治理体系建设的影响与挑战》, 《中国人口·资源与环境》第9期, 第1-5页。
31. 鄢德奎、马可, 2024: 《生态补偿制度功能的实践考察、生成原因与法治进路: 治理还是补偿》, 《中国人口·资源与环境》第11期, 第178-186页。
32. 于法稳, 2021: 《“十四五”时期农村生态环境治理: 困境与对策》, 《中国特色社会主义研究》第1期, 第44-51页。
33. 于法稳、林珊、孙韩小雪, 2024: 《共同富裕背景下生态产品价值实现的理论逻辑与推进策略》, 《中国农村经济》第3期, 第126-141页。
34. 詹国彬、陈健鹏, 2020: 《走向环境治理的多元共治模式: 现实挑战与路径选择》, 《政治学研究》第2期, 第65-75页。
35. 张进财, 2021: 《新时代背景下推进国家生态环境治理体系现代化建设的思考》, 《生态经济》第8期, 第178-181页。
36. 张静, 2023: 《新时代生态环境治理体系视域下的共建共治共享研究》, 《西南大学学报(社会科学版)》第6期, 第93-108页。
37. 张友国, 2023: 《人与自然和谐共生绿色发展的路径选择》, 《社会科学辑刊》第5期, 第181-189页。
38. 张昭、李硕, 2022: 《林业服务碳达峰、碳中和路径选择与投融资模式研究》, 《开发性金融研究》第1期, 第27-35页。
39. 庄贵阳、王思博、窦晓铭, 2023: 《绿色共富视角下生态产品价值实现问题的再认识》, 《中国软科学》第9期, 第53-63页。

Improving the Institutional System for Ecological and Environmental Governance: Basic Meaning, Significant Importance, Key Measures

ZHANG Youguo

(University of Chinese Academy of Social Sciences;

Institute of Quantitative and Technological Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: Improving the ecological and environmental governance system is an inevitable requirement for upholding and developing socialism with Chinese characteristics in the new era. Taking institutional building as the main line is an important principle for furthering comprehensive deepening of reform. Improving the ecological and environmental governance system with institutional building as the main line means improving the institutional system for ecological and environmental governance. This paper clarifies the basic connotation of improving the institutional system for ecological and environmental governance, explains its significant meaning, and proposes corresponding key measures based on the analysis of the shortcomings in its mechanisms and systems.

The main viewpoints of this paper are as follows. (1) Improving the institutional system for ecological and environmental governance involves both improving the basic components of the institutional system for ecological and environmental governance and improving the relevant institutions of various subtypes of ecological and environmental governance systems. (2) Improving the institutional system for ecological and environmental governance will help complete the mission tasks of the Communist Party of China (CPC) in the new era, promote the comprehensive green transformation of economic and social development, and support the coordinated advancement of high-quality development and high-level security. (3) Since the new era, the institutional system for ecological and environmental governance has been continuously improved, but there are still shortcomings in the mechanisms and systems, including the lack of smooth coordination among governance subjects in the responsibility system and supervision system, the incomplete market incentive mechanism in the market operation system, and the incomplete implementation mechanism in the laws, regulations, and policies system. Additionally, these shortcomings exist to varying degrees in various subtypes of ecological and environmental governance systems. The key measures proposed in this paper for improving the institutional system for ecological and environmental governance include: further improving the collaborative governance mechanisms among different levels, regions, and departments; actively exploring a market-based mechanism for ecological and environmental governance; and improving the implementation mechanism of the laws, regulations, and policies system.

The marginal contributions of this paper are as follows. (1) Based on the basic components of the institutional system for ecological and environmental governance, it summarizes the connotation of improving the institutional system, explains the main tasks of ecological and environmental governance and the internal logical relationships among them, and answers the question of what goals should be achieved in improving the institutional system. (2) From the perspective of historical materialism, it explores the significant meaning of improving the institutional system for ecological and environmental governance and answers the question of why improving the institutional system for ecological and environmental governance is a key reform task. (3) Focusing on the basic components of the ecological and environmental governance system and the shortcomings in its sub-systems, it attempts to propose key measures for improving the institutional system for ecological and environmental governance and answers the question of how to improve the institutional system.

Keywords: Ecological and Environmental Governance System; Institutional Construction; Green Transformation; Harmonious Coexistence of Humans and Nature; High-Quality Development

JEL Classification: Q56; Q57; Q58

(责任编辑：柳 荻)