

共进式增能:中国式现代化进程中生态文明制度体系的实践进路

刘 奕

(东华大学人文学院)

摘要:制度体系建设是生态治理的运转基石,亦是衡量中国式现代化的重要维度。以“共进式增能”为切入点,通过构建制度协同性、主体共生性和效能转化性三维架构,打破传统治理边界,形成权责清晰、协同高效的多元主体互动机制,探索以制度创新和多元主体协同提升生态治理效能和可持续发展能力。研究发现,我国生态文明建设已取得显著成效,但治理体系嵌套不足与政策效能递减、主体失衡与制度协同困境、能力短板与跨区域体制缺位等问题仍制约着生态治理改革深化,亟须通过制度创新推动治理体系从“高位推动”向“共进式增能”转型。这一转型突破了单一主体发力的局限,为破解生态治理深层矛盾提供了新的分析视角,以制度增能促进“有效制度”与“有为政府”的动态适配、以主体共治强化“善制”与“善治”的有机联动、以范式跃进实现“机械管控”向“有机协同”的韧性建构。实现生态文明制度体系共进式增能,应树立生态治理现代化理念、激活制度潜力、优化制度衔接、确保执行有力,具体路径包括理念重塑以锚定生态治理现代化方向、供给改革以激活基础性制度生产力、制度衔接以提升协调性制度适配性、执行有力以释放根本性制度整体效能,以期切实提高协同增长能力和制度协同运行效率,不断满足人民对美好生态环境的需求。

关键词:中国式现代化;共进式增能;生态文明;生态治理;制度优势

制度是现代社会运转的基石和中华文明赓续的关键依托,中国特色社会主义制度具有显著优势。坚持深化改革开放,就是要持续彰显这一制度优势,“把我国制度优势更好转化为国家治理效能。”^[1]生态文明治理效能是生态文明制度优势转化的实际检验和具体体现。党的十八大以来,生态文明建设已成为国家重要战略目标,与经济、政治、文化和社会建设共同构成了“五位一体”总体布局,以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为关系中华民族永续发展的根本大计,以前所未有的决心和

力度全面推进生态文明的理论创新、实践创新、制度创新。经过10余年努力,生态文明建设从理论到实践都已发生阶段性、结构性、全局性的深刻变化:一是政策布局方面,先后出台了《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》《国家发展改革委 科技部关于构建市场导向的绿色技术创新体系的指导意见》《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》等多项政策法律条例;二是理论研究方面,学者从多角度提出了“制度-效能转化理论”^[2]“生态价值评估理论”^[3]“生态文明制度

引用本文:刘奕. 共进式增能:中国式现代化进程中生态文明制度体系的实践进路[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2025, 27(4): 98-109.

基金项目:国家社会科学基金重点项目(22AZD091);东华大学人文社科繁荣计划预研究重大项目(110-10-0108125)

作者简介:刘奕(1974—),女,教授,博士,主要从事生态文明治理研究。E-mail:dhuly2005@163.com

优化和耦合理论”^[4]“区域协作治理理论”^[5]“生态正义理论”^[6]等新观点。三是实践发展方面,生态环境部先后授予国家级“生态文明建设示范县市”近 400 个,河湖长制全面推行以来确立乡级以上河长超 30 万人,全国已注册的各类环保社会组织超 7 000 个,试行了“生态银行”“两山银行”“GEP 核算”“南南合作”等生态治理“中国方案”。《2024 中国生态环境状况公报》显示,全国环境空气质量持续稳中向好,339 个地级及以上城市的细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度为 29.3 ug/m³,相较于上一年下降了 2.7%;全国优良天数比例达到 87.2%,较之上一年上升了 1.7 个百分点,远超年度目标^[7]。

当前,生态环境治理仍处于关键攻坚期,质量改善的成效尚不稳固、难度持续加大,从量变到质变的转型拐点尚未到来,美丽中国建设与人民群众对美好生活的期盼仍有提升空间。进言之,生态治理体系和治理能力尚未达到人与自然和谐共生的现代化要求。究其原因,生态文明高质量发展尚未充分发挥中国式现代化的制度优势。迈入新阶段新征程,探究以共进式增能推动生态文明建设,是一种全面、系统且注重整体效益的发展策略,这种发展方式不仅是应对复杂挑战的有利之举,能推动社会公平与生态和谐,更是实现中国式现代化的有益探索。共进式增能是指在中国式现代化进程中,通过生态文明制度体系的创新设计与动态调整,推动政府、市场、社会等多元主体打破治理边界,形成权责清晰、协同高效的互动机制,实现生态治理效能的系统性提升与可持续发展能力的整体性增强。这一概念突破了传统“高位推动”或“单一主体发力”的治理局限,更契合生态文明建设的系统性、复杂性特征,理论上为破解当前生态治理的深层矛盾提供了新的分析视角,实践上可为美丽中国建设中的制度创新、政策优化与跨域协同提供决策参考,推动形成人与自然和谐共生的现代化新格局。

一、生态治理现代化制度体系驱动共进式增能的价值内涵

制度体系建设是生态治理现代化的核心保障,亦是中国特色社会主义制度优势转化为治

理效能的枢纽机制。生态文明建设以制度嵌套协同、多元主体共治、技术文化双轮驱动为内核,致力于“增长协同”与“效能转化”的深度耦合,进而推动生态价值向经济、政治、社会、文化领域的全域赋能。作为制度创新的有益探索,共进式增能的价值本质在于破解深水区改革梗阻、激活治理主体动能、锻造可持续制度韧性,为人与自然和谐共生的中国式现代化提供系统性支撑。

1. 突破高位推动局限,应以共进式增能破解治理体系嵌套不足与政策效能递减矛盾

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本问题,也是实现人与自然和谐共生的中国式现代化的重要战略契机。纵观制度建构过程,生态文明制度建设仍高度依赖“高位推动”模式,即以中央政府的政治权威和顶层设计的核心驱动力,通过政策律令自上而下刚性传导治理要求,以密集的制度供给形成强政治势能。以大气治理为例,《大气污染防治行动计划》《煤电节能减排升级与改造行动计划(2014—2020 年)》等 15 项国家级政策在 10 年内密集出台^①,构建了从“目标考核—督查问责—行政约谈”的闭环压力机制。如在京津冀区域,中央生态环境保护督察通过“党政同责”问责体系推动关停 12.4 万家“散乱污”企业,2023 年 PM_{2.5} 浓度较 2013 年下降 6 成左右^[8],彰显了高位推动在资源整合与短期成效上的显著优势。然而,这种强动员模式在治理深化过程中逐渐显现出三重结构性矛盾:一是治理体系嵌套不足导致央地权责撕裂。中央政策所传导的刚性指标(如碳排放总量控制)容易忽视区域异质性禀赋,如珠三角可依托技术优势发展新能源,然而山西等地却面临减煤指标与批量矿

① 具体指《大气污染防治行动计划》《煤电节能减排升级与改造行动计划(2014—2020 年)》《大气污染防治行动计划实施情况考核办法(试行)》《关于推行环境污染第三方治理的意见》《中华人民共和国大气污染防治法(修订案)》《生态环境大数据建设总体方案》《重点行业挥发性有机物削减行动计划》《控制污染物排放许可制实施方案》《“十三五”生态环境保护规划》《“十三五”节能减排综合工作方案》《国家环境保护标准“十三五”发展规划》《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》《打赢蓝天保卫战三年行动计划》《空气质量持续改善行动计划》《关于加强生态环境分区管控的实施意见》共 15 项。

工生计的尖锐冲突。由此可知,政策高位推动与地方治理能力的错位容易导致制度空转。二是政策效能递减源于地方策略性应对。高压考核容易催生“运动式治理”等负向现象,亦有基层通过监测设备加热、采样头喷水等数据造假手段规避问责,进一步反映出政策执行已陷入“刺激-响应”的疲态循环。三是制度交叉引发系统耗散。自然资源部的生态保护红线与农业农村部耕地保护政策重叠,个别地区出现耕地被划入双重管制区,部门间补偿标准差异致使基层陷入“政策打架”的困局。究其缘由,单一政治势能驱动的制度设计难以适配环境治理的复杂性、区域性与长效性特征,亟须通过共进式增能重构治理动能。

生态治理步入深水区,生态文明建设还需进一步发挥制度势能。以共进式增能重塑制度结构,通过基础性制度、激励性制度与引导性制度的协同优化,能实现治理体系从“碎片化”到“无缝隙”的转型:一是基础性制度层面,“框架约束-弹性适配”机制作用仍不够明显。中央生态环境保护督察制度通过“警示片曝光-整改回溯”闭环维持政治势能,但还需赋予地方差异化施策空间,通过纵向赋权将中央权威转化为地方治理能力,以避免因“制度拥挤”导致政策悬浮现象出现。二是激励性制度层面,市场与社会的协同动能需深度激活。全国碳市场通过配额交易基本形成减排价格信号,如《全国碳市场发展报告(2024)》显示,第二个履约周期(2022—2023年)碳排放配额累计成交量2.63亿t,成交额172.58亿元,市场活跃度与碳价发现功能显著提升^[9],但还需进一步结合长三角“联合河长制”、广东碳普惠制等地方创新工具,将公众低碳行为转化为生态整体治理效能。三是引导性制度层面,生态治理认知嵌入与价值共识仍需强化。依托中央GEP核算授权,浙江丽水创新“两山银行”模式收储开发生态资源,截至2024年,“浙林碳汇”项目累计完成碳汇交易2.4万t,总金额134.2万余元^[10]。丽水成功的关键在于认知势能转化,显现出生态文明制度由“管”到“治”的演进趋势,即通过引导性制度培育公共性。以共进式增能驱动制度结构优化,其实质在于推动生态治理

制度体系的共进逻辑,形成生态文明制度体系“齿轮式啮合”,发挥基础性制度生态红线作用、激励性制度驱动作用、引导性制度共识作用。

2. 重构有限约束机制,应以共进式增能纾解主体失衡与制度协同困境

如何处理好政府、市场、社会等多元主体之间关系,是关切生态文明建设成效的重要议题,当前的生态文明治理体系仍面临多元主体功能错综与制度协同不足的系统性矛盾。政府长期依赖“命令-控制”型治理范式,通过运动式行政手段形成制度高压,却在实践中存在生态保护与民生发展的断链情形:一方面,正式制度体系还面临多重冲突。如,生态保护政策与土地管理政策管辖重叠导致审批僵局,环境经济工具并存加重企业合规负担;市场机制在价值显化层面遭遇功能性障碍,生态资源的公共属性还难以通过产权交易充分转化,生物多样性等非经济价值被排除于市场体系之外,而单纯依赖产权私有的治理模式可能诱发公共资源管理危机。另一方面,非正式制度体系则面临传统生态智慧与现代行政规则的深层张力。社区自治空间的相对萎缩、工业文明时期形成的行为惯性仍主导社会选择,这种制度断裂映射现代化治理的深层悖论,即当政府决策受制于短期绩效考量而采取逆向选择逻辑、市场运行遵循资本增殖的单一效率原则、社会主体基于生存伦理采取适应性策略时,必然导致治理目标偏移、权责配置失衡与价值传导阻滞的系统性困境。制度经济发展的历史惯性与生态治理的复杂性更强化了路径依赖效应,政府作为制度供给主体虽试图通过强制性、激励性、引导性手段组合破解困局,但政策制定过程受信息不对称与目标冲突制约,使环保“三大政策”“八大制度”等历史实践在取得退耕还林等短期成效的同时衍生出制度重叠、制度抵牾、制度空转等新问题,深刻暴露刚性约束模式的高成本局限与可持续性危机。

构建共进式增能的价值意蕴在于深入探索三重机制治理范式:一是在制度建构上,共进式增能主张建立正式与非正式制度的动态调适通道,使中央政策框架与地方实践智慧形成创造

性融合。如,新安江流域将民间水质对赌约定升格为跨省生态补偿规则,既守住流域保护红线又激活产业转型动能;而哈尼梯田统筹森林、村寨、梯田、水系相互依存、相互作用的“四素同构”做法,使乡土伦理升格为现代治理规则,弥合政策制定与地方实践的鸿沟。二是在主体关系建设上,共进式增能旨在重构政府、市场、社会的生态位关系。推动政府从管控者蜕变为赋能者,通过制度缓冲带化解刚性约束的负外部性;引导市场转型为价值转化枢纽,依托生态系统服务核算显化非经济资源价值;鼓励社会力量通过制度化参与通道成为治理共同体成员。这种重构的本质是构建政企社价值循环函数,当政府让渡部分决策权引入企业协商机制、市场让渡收益权反哺社区发展、社会让渡自治权接纳政策整合时,方能实现资源配置的帕累托改进。三是在实践路径上,共进式增能突出刚柔互嵌的规则体系与多中心治理网络。通过弹性约束框架平衡生态安全底线与区域差异需求,以法治化保障多元主体协同,以智慧化赋能精准施策,其理论价值不仅在于破解命令控制范式的刚性窠臼,更在学理层面阐明制度系统兼容政策目标、市场机制显化多元价值、社会力量参与协同治理的可能性路径,为生态文明建设提供从制度断裂走向系统共生的理论支撑^[11]。

3. 升维生态函数实践,应以共进式增能补齐能力短板与跨区域体制缺位

生态文明制度建设是一个理论与实际、顶层设计与基层实践紧密结合的复杂系统,倘若缺乏整体规划,不能科学构建中国式生态现代化的“生态函数”,而仅从地区、部门、管辖领域或只以碳排放、高污染、重灾区为制度设计的“目标函数”,容易出现“头痛医头、脚痛医脚”的制度短板。生态治理面临的现实困境还在于,跨区域协同能力的系统性缺失与治理效能的深层耗散。传统属地化治理模式与生态环境的系统性特征形成根本性冲突,行政边界的刚性分割导致流域性污染、大气复合污染等跨域问题陷入责任推诿与监管真空。以黄河流域治理为例,上游省份工业排污所引发的下游生态危机中,因缺乏强制性横向补偿机制与联合执法授权,治理行动往往止步于行政辖区边界,形

成了生态破坏成本全域化与治理收益局部化的制度窘境。更深层的在于激励结构的本质性扭曲,财政分权体制下的政绩考核体系催生了地方政府逆向选择逻辑。倘若经济增长指标占据绝对权重,地方政府必然削减跨区域生态投入,转而默许边界地带高污染产业扩张,致使跨界河流沿岸出现污染企业集聚带与生态退化区的地理重合现象。这种制度设计进一步暴露出地方监测预警体系的结构断层,省级环境监测平台各自为政形成数据孤岛,如珠江三角洲曾因地方水质标准差异导致污染溯源失效,凸显了技术能力与治理需求之间的鸿沟。进一步地,补偿激励机制的缺位使得治理制度陷入恶性循环,生态受益区与保护区的利益失衡持续消解治理动能。

习近平总书记指出:“完善中国特色社会主义制度是一个动态过程,必然随着实践发展而不断发展,已有制度需要不断健全,新领域新实践需要推进制度创新、填补制度空白。”^[12]探索共进式增能方式,要义就在于构建跨区域治理的制度替代方案,竭力补齐治理尺度与制度弹性的制度性短板。一方面,共进式增能是突破行政壁垒对生态系统的刚性切割,是探索跨区域治理共同体的新制度方案。浙江和安徽两地通过建立省际生态补偿基金与水质对赌协议,将跨界水体治理转化为省域共同责任,同时引入环保组织第三方监测机制与企业绿色联盟共建机制,形成责任共担、收益共享的治理架构,使千岛湖水质稳定保持一类标准。这一有益模式不仅赋予了地方政府协商决策权、市场主体收益共享权、社区群体监督参与权,更是实现奥斯特罗姆“多中心自主治理”的现代转型。另一方面,共进式增能将生态系统总价值深度融入地方发展函数,是对双目标耦合机制的根本性矫正。浙江丽水试点生态 GDP 核算体系,使森林碳汇增量、生物多样性保护成效直接转化为财政转移支付额度与绿色金融授信规模,重构了地方政府成本收益核算基准,促使地方政府从被动执行者转向主动建设者,彻底扭转了央地博弈的囚徒困境。此外,在制度弹性供给方面,共进式增能弥合了技术能力与治理需求的断层,通过重构治理尺度、创新激励机制、整

合制度工具,使生态函数从理论构想转化为实践引擎,为中国式现代化注入可持续的治理动能。

二、共进式增能策动生态治理现代化制度建设的内在机理

生态治理现代化是中国特色社会主义现代化建设的整体要求,亦是生态文明建设的内在驱动^[13]。面对制度系统协同性不足与主体动能结构性失衡等治理困境,以共进式增能策动生态治理现代化制度建设,构建动态适配、主体共治、范式跃迁的生态文明制度体系是推动生态现代化治理的有益尝试:首先,制度增能以其刚性约束与弹性空间的动态适配破解制度悬浮困境,推动有效制度供给与有为政府行为的辩证统一;其次,主体共治依托决策权让渡、收益权共享与自治权整合建构多中心治理生态位,实现善制体系与善治实践的有机联动;最后,范式跃迁通过认知势能与行为约束的互嵌机制,驱动治理逻辑从机械管控向有机协同的制度韧性建构。共进式增能的内在机理不仅为生态文明体制改革提供理论支撑,更是为生态治理现代化锚定价值立场与演进方向。

1. 制度增能:中国式生态现代化“有效制度”与“有为政府”的动态适配

“共进式增能”是以生态协同之力驱动经济增长和生态高质量发展的“双向驱动”,强调生态治理全过程中的各主体、各要素、各层次之间的协同合作,以保证生态环境保护与经济发展目标一致性、方法协同性、结果可持续性。一方面,在生态文明建设中,政府不仅是制度的设计者和执行者,更是协调者和促进者。面对相对复杂而系统的生态问题,政府需要将生态目标嵌套至国家治理核心体系,以确保生态文明制度保持战略高位和主线。生态治理的系统性要求发挥政府在生态文明建设中的主导作用,从整体性构建“有为政府”,这不仅需要在机构设置上避免组织越界和职能重叠带来的行政效率低下问题,更需要在“生态函数”系统和权力运行机制方面保持统一,以整体性、多层次、立体化方式对待生态环境问题,充分考虑制度衔接、执行方式及参与主体之间的关联性,整体规

划、明晰责权、合作分工、统一协调,通过整合政府各级组织在生态治理中的职能,推动生态文明建设跨区域、跨部门机构之间的横向协同,进而实现顶层设计与地方实践的有效对接,配合长期规划与短期行动的时序协同,提升经济薄弱地区生态治理的积极性。另一方面,共进式增能强调制度设计与治理实践的一致性,是制度优势向生态治理效能转化的关键所在。生态文明制度可以借助政治逻辑的整合作用解决生态环境治理中的集体行动困境,这是因为,治理效能不仅取决于制度的完善程度还取决于制度执行的力度和效果。共进式增能以目标为导向,通过明确责任主体、合作分工、强化统一协调和激励措施,确保制度有效落实,其以结果为导向的治理方式更为注重实际效果,有助于提高治理的响应速度和问题破解能力。纵观历史发展进程,关于经济发展与环境保护关系的争议始终持续不断,西方传统观点认为生态治理是一个“杰文斯悖论”,即经济发展与生态环境保护之间存在不可调和的冲突,经济发展的路径必然伴随着环境损害的隐忧,而环境保护又会增加企业的生产经营成本,这种恶性循环将永无止境。毋庸置疑,西方发达国家走的是“先污染后治理”的传统现代化道路,采取的是先发展经济、后治理环境的方法,而这一路径最终引发了震惊全球的“八大公害事件”。

步入降碳、减污、扩绿、增长的高质量发展阶段,生态治理现代化已然成为推进中国式现代化的重要任务。习近平总书记曾强调,“坚决摒弃损害甚至破坏生态环境的发展模式,坚决摒弃以牺牲生态环境换取一时一地经济增长的做法,让良好生态环境成为人民生活的增长点、成为经济社会持续健康发展的支撑点、成为展现我国良好形象的发力点”^[14]。这表明了中国式现代化摒弃了西方生态现代化资本至上的发展逻辑,将生态与经济的增长协同作为价值旨归,将经济发展与生态环境保护统筹考量和推进的现代化,是高质量发展、可持续发展的现代化^[15]。共进式增能力图在环境保护与经济发展之间寻找一个平衡点,构建生态环境治理理念协同、治理手段协同、治理措施协同的生态治理模式,以期实现环境保护与经济发展共生

共进的良性循环,并正确处理高质量发展和高水平保护的关系。

2. 主体共治:中国式生态现代化“善制”与“善治”的有机联动

生态文明制度是中国特色社会主义制度自我革新、自我完善能力的体现,其核心在于生态文明制度设计与治理实际的精准对接。然而,现有生态文明制度建设不仅在决策制度、评价制度、考核制度等方面的体系性架构还不完善,与其他制度之间的适配度、通约性也亟待提高。共进式增能聚焦“制度-效能”转化,强调要将生态文明制度体系持续转化为生态治理的实际效能,这是推动生态文明质量和效益转化的重要途径。从制度演化历史来看,在各级政府高位推动生态文明建设的大背景下,经过长期坚持不懈的努力,我国环境治理逐步探索出了一条有中国特色的生态文明建设之路,抑或是生态治理的“中国方案”。在习近平生态文明思想的科学指引下,从生态文明建设的提出到成为“五位一体”总体布局的重要方面,再到“坚持和完善生态文明制度体系”,生态文明制度体系基本形成,生态环境质量得到持续改善。尽管我国拥有先天的制度优势,但也无法自动转化为治理效能^[16],还需通过多元主体借助一定的方式和手段实现效能转化。如,塞罕坝机械林场通过科学育苗造林、大规模开展造林绿化、科学营林、加强资源保护等生态修复技术,实现了从沙漠到绿洲的转变。制度优势是静态的、潜在的,而治理效能则是动态的、现实的,只有通过主体共治,制度优势才能转化为具体的治理行动和成效,从而推动生态治理体系和治理能力现代化的实现。因此,不能简单将生态文明制度与生态治理效能等同视之。

从制度与治理关系来看,如何通过“善制”推动“善治”、以“善治”促进“善制”是实现生态治理共进式增能的充要条件。受限于自身滞后性,制度可能会带来诸如制度抵牾、制度交替、制度空转等现象,而提高制度治理效能则需打破利益主体藩篱,跨越制度建设中存在的体制机制鸿沟,以制度共进为发展动力,不断增强制度的包容性、实用性、进取性,不断释放中国式生态文明制度的潜在效能。生态治理现代化

不仅寻求制度设计的科学性和合理性,还要求制度执行的有效性和高效性,强调运用现代管理理念和技术,鼓励社会各界的共同参与和协同治理,从而为主体共治提供更为广阔的平台空间和丰富的治理手段。制度不仅要在纸面上完善,还需要在实践中得到有效执行,将之独立效能体现在制度执行的效果和效率上。主体共治强调转化过程中制度要更具可操作性,能够为各级政府、多元主体有效参与和执行,确保在面对复杂多变的生态问题时制度体系能够灵活应对,联动对接,推动资源的高效配置,将生态文明制度体系的优势转化为实际的生态治理效能^[17]。通过优化制度设计、强化制度执行、完善监督机制等措施,使制度潜在势能在具体实践中得到充分释放,进而提升生态治理效能。换言之,在生态治理现代化过程中,共进式增能主张构建生态文明制度战略框架和政策设计、改革现有生态治理主体参与方式,促进生态文明制度优势转化为生态治理能力和治理成效,进而实现人与自然和谐共生的新格局。在“善制”与“善治”的有机联动中把准生态文明制度治理方式与现实梗阻,从而加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化,实现生态文明建设高质量发展。

3. 范式跃迁:中国式生态现代化“机械管控”向“有机协同”的韧性建构

生态治理的范式跃迁,本质是公共管理逻辑从科层指令体系向多中心协同网络的结构转型。在科层体制下,生态治理呈现出明显的单向性与层级性,政府作为唯一的决策主体,以自上而下的政令来推动生态治理工作,这种模式在面对复杂多变的生态问题时逐渐暴露出弊端。制度刚性失灵与主体动能失衡的深层矛盾日益凸显。科层指令体系下的制度设计往往缺乏灵活性,一旦设定便难以根据实际情况进行调整,导致制度在实际运行中出现“悬浮效应”,难以有效落地实施。同时,政府“机械管控”模式使得其他治理主体的动能无法得到有效激发,主体动能失衡进一步加剧了治理困境。政府单极主导不仅挤压了市场激励效能,还阻塞了社会参与通道,使得生态治理难以形成合力,生态投入被异化为成本负担而非增长资本,

这不仅影响了生态治理的积极性,也制约了生态治理的可持续性。因此,推进生态治理范式跃迁,从强化制度韧性入手,是解决上述问题的关键所在。以“两山理论”为例,安吉余村的实践为生态治理范式跃迁提供了生动的案例。为积极贯彻“两山+双碳”理念,余村于2022年率先提出建设中国首个全要素“零碳乡村”并制定了《中国·余村零碳乡村建设规划(2022—2035)》,以专业、系统的思维整体推进“零碳数智、零碳市政、零碳景区”行动计划。余村的生态治理涉及政府、企业、村民和社会组织等多个主体,通过综合运用经济激励、行政监管、环保宣传教育等多种治理手段,鼓励引导全民共同参与打造零碳乡村产业,大力发展可再生能源以减少碳排放,重塑居民与游客的生产生活方式。依托得天独厚的生态环境,余村的农家乐和乡村旅游蓬勃发展,2022年村集体全年经济收入达1305万元,人均纯收入6.4万元,经营性收入突破800万元^[18]。由此又进一步激发了村民的环保意识与参与热情,吸引了更多资源与主体的加入,如此形成了一种良性循环,推动了余村绿色转型的持续深化,构建“互补-协同-共进”的制度生态,使之成为生态村建设的新示范。安吉余村用实践证明,处理好主体共治与制度增能关系,共进式创新路径不仅能保持制度体系的活力,且平衡发展与保护双重目标是探索中国式现代化进程中生态文明制度的客观要求和可行方案。

推进生态治理范式跃迁,需要建构双重韧性体系,以实现生态治理现代化制度建设的共进式增能。一是在制度韧性方面,要通过刚性阈值与弹性规则的分层互嵌实现系统适配。生态安全红线作为刚性阈值,是生态治理的基准线,为生态治理划定了不可逾越的底线,确保了生态系统的稳定和可持续发展。同时,依托动态标准调整吸纳地方性知识,赋予制度一定的弹性,使其能够根据不同地区的实际情况进行灵活调整,增强制度的适应性和有效性。一是在主体参与韧性方面,要依托决策权让渡、收益权共享与自治权整合重构治理生态位。决策权让渡能够激发多元主体的参与热情,使治理决策更加科学、民主;收益权共享则能够保障各主

体的利益,增强其参与生态治理的动力;自治权整合则有助于形成权责适配的多中心行动网络,提高治理效率。制度韧性与主体参与韧性共同构成韧性治理的核心函数,其效能深度取决于制度系统与实践场域的兼容性及多元主体权责的均衡度。唯有推动制度系统与实践场域高度兼容、多元主体权责均衡,生态治理的韧性才能得到充分发挥,进而实现生态治理现代化制度建设的共进式增能,推动生态治理范式从机械管控向有机协同的跃迁。

三、基于共进式增能的生态文明制度体系实践路径

推进中国式现代化建设需要从生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化的内在法则出发,准确把握和正确处理“制度-效能”关系,树立生态现代化理念、推动供给侧改革、优化制度衔接、确保执行有力,切实提高协同增长能力和制度协同运行效率,不断满足人民对美好生态环境的需求。

1. 理念重塑:以生态治理现代化为生态文明制度实践的逻辑遵循

现代化蕴含了革命、系统、进步、同质化及不可逆等多重属性。我国在追赶先发国家、探寻高质量发展路径上,需要深化对西方生态现代化理念和模式的理解,进一步摸索符合中国特色的生态治理现代化道路,推动社会发展生态化转向。以习近平同志为核心的党中央着眼于中国式现代化全局,在2023年的全国生态环境保护大会上强调:“今后5年是美丽中国建设的重要时期,要深入贯彻新时代中国特色社会主义思想”^[19]。以共进式增能促进生态文明制度体系实践,首先应树立生态治理现代化理念,这是因为生态治理现代化理念不仅是全面推进人与自然和谐共生的现代化的内在要求,更是推动经济社会全面绿色转型的重要途径。一方面,生态治理现代化理念契合了中国式现代化生态文明的价值取向。生态治理现代化的宗旨是致力于构建人与自然和谐共生的现代化,是对西方现代化资本至上逻辑的一种超越。我国目前正处于经济转型的关键期,传统粗放型经济增长方式已难以为继,亟须转

向更为绿色和可持续发展的生态现代化发展模式,而生态治理现代化理念在推动经济高质量发展、完善生态文明制度体系及实现碳达峰、碳中和目标等方面具有重要的现实价值。另一方面,生态治理现代化理念为共进式增能提供理论支撑。生态治理现代化理念主张通过技术创新、政策调整和社会变革等方式推动资源利用效率的提升和生态效能的转化,实现经济增长与环境改善的双赢局面。生态现代化理念所秉持的低碳技术改革、循环经济模式、制度创新驱动等思想,在理论和实践上为探究新质生产力、政府治理创新、生态文明体制改革等方面提供了新的视野,有助于营造全社会共建生态文明的良好氛围。

重塑生态治理现代化理念,一是要明确技术创新这一核心驱动力,通过清洁生产技术、可再生能源技术及循环经济技术的研发与应用,降低资源消耗与污染排放,提升资源利用效率,推动经济绿色转型和高质量发展。二是强化生态文明制度体系的关键保障作用。生态治理现代化理念注重系统治理与多元协同,强调从单一的行政管理模式向合作共治转变,推动信息联通与数据共享,打造生态环境一体化大数据体系,促进全地域、全方位、全要素的动态感知和实时监测,进而增强政府、企业与社会多方协同共治的能力与效果,推进“五位一体”总体布局协调发展。三是把握系统思维与协同治理重要方法。坚持系统观念,从生态系统整体性出发,破除部门壁垒和制度重叠,统筹山水林田湖草沙的保护与修复,凝聚治理合力,在统筹生态系统治理、推进区域协同治理、加强国际合作与交流过程中实现多要素、多领域的协同增效,进而提升资源利用效率与生态效益,为生态文明建设提供更加多元、更加务实、更加智能化的实践路径。

2. 供给改革:在主动参与与双向互动中提高基础性制度生产力

建构更为成熟的制度是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要标志。制度具有“驱动导向的整合力、激发创造的激励力、保障有效发挥的规范力、协调环境条件的协同力”^[20],从一定意义上看,制度不仅是治理工具,更是一种基础性生产力^[21]。在生态治理过程中,制度作

为一种非物质化表现的社会关系,对生产力的提升具有重要的驱动和制约作用。基础性制度生产力的核心在于通过优化制度供给结构、降低制度运行成本、增强制度适应性,从而提升整体治理效能。生态文明建设是一项全局性、系统性、长期性工作,作为生态文明建设供给侧的制度,需从国家层面出发,制定全面、系统、科学的生态文明战略规划,明确生态文明制度体系建设的总体目标、基本原则、重点任务和保障措施。党的十八大以来,虽然党和政府相继出台了多项政策措施,明确了生态文明体制改革的“四梁八柱”,但是生态文明改革顶层设计的自身系统性架构的完善度、制度整合与协同、法律法规保障等方面仍有一定提升空间,基础性制度的潜在价值和效能转化仍需进一步激发。提高基础性制度生产力,需从供给端优化制度设计,增强制度的稳定性、适应性和创新性,使其既能提供长期制度保障,又能灵活应对治理挑战。

具体而言,推动生态制度供给侧改革可从以下方面着手:其一,夯实基础性制度的保障力。完善生态文明制度体系,须秉持系统思维范式,从全局和系统工程的角度出发,遵循根本制度、基本制度、重要制度的体系逻辑^[22],对生态文明制度进行总体部署和统筹规划,明确其长远目标、阶段性任务和具体行动方案。进一步完善生态文明建设的决策体系、评估机制、管理体系及考核机制,构建一套科学合理、适配性强、运行高效的生态文明制度框架,为生态文明制度体系的有效运行提供有力保障。此外,还应将生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设和社会建设各方面和全过程,不仅要考虑生态环境保护的需求,还要兼顾经济、社会和文化的发展需求,以实现生态文明建设与经济社会发展的良性互动。其二,强化引导性制度的规范力。“生态法治化”是生态治理的根本,是规范生态行为的重要参照,生态治理应进一步以法治理念、法治方式推动社会主义生态文明建设。首先,应不断完善生态立法内容,提升立法的科学性与整体性;其次,要对现有生态环境单行法、自然资源单行法、能源利用单行法等生态文明方面的法律进行整合梳理、清理修订,

消除不同法律之间的不适应问题;最后,不断拓展立法领域,以不断适应生态文明建设的新需要,特别是关注新兴领域的立法需求、深化重点领域的法律法规、加强涉外领域的立法,通过制定更加严格和具体的法律条款来推动环境质量的持续改善、提升基础性制度生产力,以更好地服务生态文明建设的长远目标。其三,提升激励性制度牵引力。生态环境保护不能单纯依靠行政力量,也要用好市场这只手去激励推动各类主体积极参与。建立健全生态产品价值实现机制,在对生态产品的价值进行科学分析、分类的基础上,通过生态资产产权交易、生态保护价值补偿、EOD 模式等,不断推动生态产品通过市场机制实现保值增值,吸引更多社会资本参与;探索生态产品价值核算结果在生态修复评估、生态补偿、生态环境损害赔偿、生态资源产权交易等方面的应用,并健全相关激励或奖惩机制;进一步打破地方保护和市场分割,促进商品要素资源在更大范围内畅通流动,依托环保信用监管体系,规范约束环境治理市场。通过制度设计将生态价值转化为经济价值,提升基础性制度生产力,形成“保护者受益、破坏者担责”的良性治理格局,长效服务于生态文明建设。

3. 制度衔接:在生态修复与生态补偿机制中提升协调性制度的适配性

生态文明制度要实现共进式增能,需要内部各要素相互融合、相互匹配、相互衔接才能产生整体治理效用,以协调性制度的适配性来保障生态文明治理体系高效运转。协调性制度的适配性体现为政策工具与治理场景的精准耦合、制度供给与治理需求的动态平衡。就生态治理效能最大化而言,制度适配自然成为生态文明制度体系与生态环境治理的需求和目标精准对接的关键所在,这就要求制度设计者深入分析治理实践中的各项要求,识别关键问题,形成相应的制度响应,推动生态文明建设各项改革举措的协同联动,实现整体性治理。面对当前诸多深层次体制机制问题,我国生态文明建设对制度建设的系统性、整体性、协同性要求也进一步提升,既要从绿色发展、循环发展、低碳发展方面驱动经济高质量发展,也要从环境污

染、生态破坏、资源浪费方面促进制度体系的生态效能、经济效能、社会效能转化,进而实现生态文明建设的总体目标。

第一,推动中央与地方相关制度的有机衔接,强化协调制度的空间适配性。中央政府重在从制度边界、体系完整、激励机制、督察考核等方面做好生态文明建设“举国体制”的顶层设计^[23],围绕生态治理重点领域、典型示范、总量控制、绩效评估等方面,需要发挥生态文明建设主导作用,为地方政府有力落实国家治理要求畅通渠道,为企业主体、社会组织与公众参与生态治理营造更优的市场环境,形成良好的生态发展氛围^[24]。地方政府则需从“强落实、明责权、划边框、守底线”等方面做好生态文明建设“全国一盘棋”的具体执行^[25]。既要根据地方实际,对照中央规划和“上位精神”不折不扣做好制度细化和执行,也要就环境治理具体领域(如“五违四必”治理、产业结构调整、污染治理、生态保护、气候变化等),做好边框划分和底线要求,实现由“政策学习-政策试点-政策扩散-政策趋同”的通约性路径,避免层层加码,加重基层和企业治理负担。此外,还需充分考虑各领域、各区域、各部门之间的关联性,建立健全中央与地方之间的沟通与协调机制,提升协调性制度的适配性。通过定期沟通会议、建立人工智能技术嵌入的信息共享平台,加强部门之间与地区之间的沟通与协作,确保中央最新政策精神能够及时准确地传达至地方,同时地方在执行过程中遇到的问题和困难也能及时反馈给中央,从而形成自上而下与自下而上相结合的良性互动,在控制风险因素的前提下充分汲取基层探索的智慧。

第二,从协同增效目标上提高制度资源利用效率,增强协调性制度的主体适配性。如在生态保护精细化管理方面,需进一步梳理当前生态环境部实施的“三线一单”以外的政策,明确各项制度的主要功能和目标,分析其在整个生态文明制度体系中的作用和地位,掌握不同制度之间的内在联系与相互影响。针对替代性政策,要对其可行性、成本效益、环境影响等方面进行全面评估,采取经济效率更高、社会福利更大和生态效益更好的政策,并且确保新旧制

度之间的平稳过渡;针对互补性政策,注重制度之间的协同作用,通过调整政策的数量、类型、层次等,形成更加科学、合理、高效的制度组合,达到“1+1>2”的制度实施效果。

第三,从主体互动机制上实现生态文明制度的治理效能,增强协调性制度的主体适配性。生态文明制度建设贯穿于中国式现代化,前者的实现过程不仅依赖中央政府的顶层设计、中央与地方政府纵向互动协同,也需要非制度参与者的政策参与互动^[26],且生态文明制度治理效能的实现是经济制度、社会制度、政治制度和文化制度相互交融、协同共生的结果。经济建设方面,要将绿色发展理念融入经济制度,完善资源有偿使用制度和生态补偿机制,提高资源利用效率,大力发展绿色经济、循环经济;社会建设方面,拓宽群众参与渠道,鼓励公众积极参与生态文明建设过程,养成绿色健康的生活方式,营造全社会共同推进生态文明建设的良好氛围;政治建设方面,建立健全生态环境法律法规体系,理顺生态文明建设的体制机制,增强生态文明建设的政治保障;文化建设方面,应汲取中华优秀传统文化中蕴含的生态智慧,积极培育生态文明主流价值观,调动全社会践行绿色发展理念的自觉性与主动性。

4. 执行有力:在探寻生态治理“中国方案”中释放根本性制度整体效能

制度的执行与落实是生态文明制度体系建设的最终落脚点,更是根本性制度整体效能释放的核心枢纽,既关系到各项制度能否落地见效,也关系到党和国家生态执政能力和美丽中国的实践样态。实践表明,我国生态文明制度在执行过程中仍然面临诸多困境,存在“制度虚设”“制度空转”“制度失灵”等制度执行不力现象,严重阻碍了国家环境治理效能的提升,为此,还须在增长协同与效能转化的“双目标”中找寻中国治理方案,强化执行主体的责任意识,构建完善的生态文明制度监督体系,不断强化生态文明制度体系的执行力,充分释放根本性制度的整体效能与系统价值,以期走出一条根本性制度效能释放的中国路径。

其一,强化“双目标”在生态文明制度执行中的主体责任,激活根本性制度的内生动力。

实现制度建设和治理效能转化融合的关键在于健全生态环境保护责任制度,明晰政府、企业、公众等各类主体权责。一方面,要进一步发挥党组织在生态环境治理中的集体决策功能和“一把手”负责制作用。切实把党的全面领导有力有效贯彻到生态环境保护责任制度构建全过程、生态环境保护履责追责问责各方面,提高生态环境保护工作的政治地位,敦促各级领导干部各负其责、各尽其职,严格落实生态建设的“责任清单”,对在生态环境治理中失职渎职的党员干部严肃问责,从政治战略高度提升生态治理绩效。另一方面,细化共进式增能在生态文明建设中的考核标准。如,破除唯GDP评价指标,积极贯彻绿色发展理念,从增长质量、绿色发展指数、资源数据分级分类评价^[27]、环评指标、科技创新水平、清洁能源使用比例、绿色生活与公众满意度等维度,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制,提高生态效益的考核权重,从根本上抑制领导干部片面追求经济发展利益,以高质量发展和绿色生活方式深化中国式现代化建设^[28]。

其二,加强生态文明制度的监督力度,强化基础性制度的刚性约束。强化监督的功能在于确保生态文明制度执行到位,使生态文明的制度成果能够切实转化为生态治理效能。根据生态文明建设的总体要求,明确监督工作的主要目标和任务,构建全方位的生态环境监督网络:一方面,将党内的法规制度监督同国家机关的法律监督、民主监督和舆论监督等多种监督方式紧密结合起来,让社会各界共同参与、共同监督,形成强大的监督合力,促进生态监督的常态化、精准化、社会化;另一方面,创新监督方式,通过融合遥感技术、智能传感技术、天空地温室气体检测技术、数字孪生技术、AI+大数据技术等生态融合技术,快速识别、精准溯源、迅速解决,提升生态环境智能监管能力,构建“制度+技术”融合监管模式。加强科技部门、行业部门与地方的协同,探索实施生态环境科技创新任务部署与国家重点区域或重大工程建设、生态环境管理与产业发展政策多方联动机制,进而不断提高监督的效率和效果,最终实现以生态文明建设推动中国式现代化发展进程。

参考文献:

[1] 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,2022:27.

[2] 余敏江. 党领导生态文明建设“制度—效能”转化的政治逻辑[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2023,34(3):10-18.

[3] 李宏伟,薄凡,崔莉. 生态产品价值实现机制的理论创新与实践探索[J]. 治理研究, 2020(4):34-42.

[4] 沈满洪. 生态文明制度建设:理论阐释、演进趋势与路径选择[J]. 中国农村经济,2024(10):2-19.

[5] 朱旭峰,唐祎祺. 制度建构、治理效能与路径探索——新时代生态文明建设背景下的大气污染治理[J]. 天津社会科学,2023(5):39-45.

[6] 汪信砚. 生态文明建设的价值论审思[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2020,73(3):42-51.

[7] 中华人民共和国生态环境部. 2024 中国生态环境状况公报[R]. 2025.

[8] 京津冀生态环保协同十周年成绩亮眼 三地 PM_{2.5} 年均浓度均下降六成左右[EB/OL]. (2024-02-21) [2024-11-07]. https://www.beijing.gov.cn/ywdt/gzdt/202402/t20240221_3566163.html.

[9] 中华人民共和国生态环境部. 全国碳市场发展报告(2024)[R]. 2024.

[10] 丽水市人民政府. 丽水积极创新林业碳汇发展机制 加快推进生态产品价值转化[EB/OL]. (2023-12-07)[2025-08-04]. https://www.lishui.gov.cn/art/2023/12/7/art_1229738350_57352851.html.

[11] 李培超. “两个结合”对于构建中国环境伦理学自主知识体系的重要意义[J]. 齐鲁学刊, 2024(4):54-70.

[12] 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[M]. 北京:人民出版社, 2024:49.

[13] 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), 2024,55(6):1-13.

[14] 习近平. 论坚持人与自然和谐共生[M]. 北京:中央文献出版社,2022:168.

[15] 徐坤. 中国式现代化道路的科学内涵、基本特征与时代价值[J]. 求索,2022(1):40-49.

[16] 马亮. 四位一体的国家治理——制度优势何以转化为治理效能?[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2021,57(1):1-12.

[17] 苏小庆,王颂吉,白永秀. 新型城镇化与乡村振兴联动:现实背景、理论逻辑与实现路径[J]. 天津社会科学,2020(3):96-102.

[18] 徐宁. 浙江安吉:小山村何以惊艳大世界? 看余村生态蝶变[EB/OL]. (2023-12-12)[2025-08-04]. http://minzu.china.com.cn/2023-12/12/content_42631457.htm.

[19] 习近平. 以美丽中国建设全面推进人与自然和谐共生的现代化[J]. 求是,2024(1):4-7.

[20] 谭忠真,邹东涛. 制度生产力的体系及其测度[J]. 经济动态,2001(12):21-25.

[21] 任保平,孙一心. 数字经济培育我国经济高质量发展新优势的机制与路径[J]. 经济纵横,2022(4):38-48.

[22] 冯刚,武传鹏. 中国式现代化进程中生态文明与政治文明建设的制度化结合[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2023(1):156-163.

[23] 朱春奎. 科技创新新型举国体制的多重制度逻辑与发展路径[J]. 求索,2023(2):137-143.

[24] 胡楠,裴庆冰. 完善用能权交易制度 推动节能增效[J]. 宏观经济管理,2020(12):43-49.

[25] 张友国. 新时代生态文明建设的新作为[J]. 红旗文稿,2019(5):22-25.

[26] 余敏江,赵乾. 交互式赋能:环保督察何以驱动地方环境政策创新——基于“结构—行动”视角的解释框架[J]. 学术研究,2025(3):60-68.

[27] 钭晓东,赵梓羽. 论生态文明演进中的能源数据分类分级制度构建[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2024,61(1):41-49.

[28] 焦佩,田安琪. 资本主义绿色掠夺的出场语境与本质内涵——兼论创造人类生态文明新形态的中国方案[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(6):69-79.

Synergistic Empowerment: The Practical Approach of the Ecological Civilization System in the Chinese Modernization /LIU Yi (College of Humanities, Donghua University)

Abstract: The development of institutional systems is the cornerstone of ecological governance and an important dimension for measuring Chinese modernization. From the perspective of the synergistic empowerment, this paper constructs a three-dimensional framework of institutional synergy, co-existence of subjects, and efficiency transformation, breaks traditional governance boundaries, and forms an interaction mechanism featuring clearly defined responsibilities and high-efficiency collaboration among multiple entities, exploring ways to enhance the effectiveness of ecological governance and sustainable development capabilities through institutional innovation and collaborative governance by multiple entities. This paper finds that significant achievements have been made in the construction of ecological civilization in China. However, issues, such as insufficient embeddedness of the governance system, decreasing policy effectiveness, imbalance of main bodies, difficulties in institutional collaboration, inadequate capability, and lack of cross-regional systems, still constrain the deepening of ecological governance reforms. There is an urgent need to promote the transition of the governance system from “top-down promotion” to “synergistic empowerment” through institutional innovation. This transition breaks through the limitations of single-entity efforts, providing a new analytical perspective for resolving deep-seated contradictions in ecological governance. It promotes the dynamic adaptation of “effective institutions” and “active government” through institutional empowerment, strengthens the organic linkage between “good institutions” and “good governance” through collaborative governance of main bodies, and realizes the resilient construction from “mechanical control” to “organic synergy” through paradigm leapfrogging. To achieve synergistic empowerment in the ecological civilization system, it is necessary to establish the concept of modern ecological governance, activate institutional potential, optimize institutional connections, and ensure strong implementation. Specific paths include reshaping the concept to anchor the direction of modern ecological governance, leveraging supply-side reforms to activate the productivity of basic institutions, connecting institutions to enhance the adaptability of coordinated institutions, and ensuring strong implementation to unleash the overall effectiveness of fundamental institutions, aiming to effectively improve the growth capacity and operational efficiency of institutional synergy and continuously meet the people’s needs for a beautiful ecological environment.

Key words: Chinese modernization; synergistic empowerment; ecological civilization; ecological governance; institutional advantage