

• 重大主题专栏 • 研究阐释党的二十届三中全会精神

# 生态文明制度建设：理论阐释、演进趋势 与路径选择\*

沈满洪

**摘要：**党的十八大报告提出“生态文明制度”概念。生态文明制度是一个制度体系，按照刚性强弱，可以分为强制性制度、激励性制度和引导性制度。不同的生态文明制度与不同主体的组合可以形成不同的制度矩阵。不同的生态文明制度具有替代性和互补性，据此可以进行优化选择。生态文明制度的演进存在规律性趋势：一是制度生成方式由“摸”到“谋”的演进趋势；二是刚柔相济程度由“低”到“高”的演进趋势；三是制度实施方式由“管”到“治”的演进趋势。针对生态文明制度建设中存在的“制度冲突”“制度拥挤”“逆向选择”“制度偏好”等问题，需要进一步完善生态文明制度体系，加强生态文明制度绩效评价和比较，注重生态文明制度的选择优化和耦合强化，将生态文明制度建设纳入党的巡视制度以加强监管。

**关键词：**生态文明制度 制度体系建设 制度优化选择

**中图分类号：**F062.2 **文献标识码：**A

## 一、引言

生态文明制度是推进美丽中国建设的根本驱动力量。2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过的《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》中强调，必须完善生态文明制度体系。“好”制度可以使生态文明建设事半功倍，“坏”制度可以使生态文明建设事倍功半。党的十八大以来，经过十多年的奋斗，中国生态文明制度的“四梁八柱”已经确立。通过生态文明制度的有效运行，尤其是实施最严格制度和最严密法治，生态文明建设发生了历史性、转折性、全局性变化。

生态文明制度不是一成不变的，而是与时俱进的。《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设

---

\*本文研究得到教育部哲学社会科学重大项目“习近平生态文明思想在中国大地的生动实践研究”（编号：2022JZDZ009）的资助。衷心感谢匿名评审专家的宝贵建议，当然，文责自负。

的意见》于2023年12月27日正式印发，其中：第二十四条“改革完善体制机制”明确强调，“深化生态文明体制改革，一体推进制度集成、机制创新”；第二十五条“强化激励政策”明确指出，“健全资源环境要素市场化配置体系，把碳排放权、用能权、用水权、排污权等纳入要素市场化配置改革总盘子”。<sup>①</sup>这充分表明：第一，在生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键时期，需要一如既往地重视生态文明制度建设；第二，以美丽中国为目标的生态文明建设任重道远，生态文明制度建设要更加重视激励性制度的运用；第三，建设人与自然和谐共生的现代化，必须深入推进生态文明体制、机制和制度的系统性完善。

已有不少文献关注生态文明制度研究。例如，关于“外部性内部化”的研究经历了从马歇尔提出“外部经济”，到庇古提出“庇古税”，再到科斯提出“科斯定理”等三块里程碑（沈满洪和何灵巧，2002）。“生态文明制度”概念提出以来，对生态文明制度的研究如雨后春笋一般涌现。2024年9月11日，通过“读秀数据库”检索可知，2012—2023年这12年的期刊文献全部字段包含“生态文明制度”的数量分别为629篇、1667篇、2336篇、2172篇、1960篇、2162篇、2777篇、2702篇、2754篇、2580篇、2592篇、2533篇。

但是，已有的众多文献呈现下列“七多七少”的特征：制度阐释研究多，制度创新研究少（胡长生，2024；林智钦和林宏瞻，2024）；制度实践研究多，制度理论研究少（杨永亮等，2024）；单一制度研究多，制度体系研究少（蔡晓梅和苏杨，2022；黄辉和沈长礼，2024）；定量实证研究多，理论演绎研究少（王金南等，2021；吴育辉等，2022；张海峰等，2024）；管理制度研究多，治理制度研究少（杨桦和胡春立，2024）；刚性制度研究多，柔性制度研究少（常纪文，2024；张颖和周丽，2024）；静态的制度均衡研究多，动态的制度演进研究少（邓海峰，2021；吴凯杰，2024）。

正是基于生态文明制度完善的重要性和紧迫性，并且已有的相关研究存在相对不足之处，本文拟系统探究生态文明制度的概念和内涵、基本类型、替代性与互补性、演进规律，生态文明制度建设存在的突出问题，以及进一步完善中国生态文明制度的路径选择等。

本文的边际贡献包括：一是基于生态文明制度的替代性和互补性，提出生态文明制度选择优化和耦合强化的思路；二是基于生态文明制度类型的划分及实践总结，提炼生态文明制度演进由“摸”到“谋”、由“低”到“高”、由“管”到“治”的三大规律；三是基于生态文明制度自上而下的顶层设计特征，提出加强生态文明制度建设的巡视和督察等保障机制。

## 二、生态文明制度的概念和内涵

概念的辨析和界定是问题分析的逻辑起点。因此，本文将分析生态文明制度概念的由来及其内涵，辨析生态文明体制、生态文明机制和生态文明制度，并分析它们之间的相互关系。

<sup>①</sup>参见《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》，[https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue\\_11126/202401/content\\_6928805.html](https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11126/202401/content_6928805.html)。

### （一）生态文明制度概念由来

生态文明制度是随着生态环境问题的日渐加剧而出现的。全球性的环境公害事件发生在 20 世纪中叶，与此对应，应对生态环境问题的举措也是从这个时期开始的。1972 年 6 月 5 日至 16 日，联合国在瑞典首都斯德哥尔摩举行第一次人类环境会议，通过了著名的《联合国人类环境会议宣言》（下文简称《宣言》）。《宣言》确认了学术界已经在使用的“环境管理”“环境法律”等概念。此后，中国应对生态环境问题举措的概念表达大致经历了三个发展阶段。

第一个阶段是使用“环境管理手段”。《中国 21 世纪议程：中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》强调，有效地利用经济手段和其他面向市场的方法来促进可持续发展，制订与推行有利于可持续发展的财税制度和产业经济政策（中国环境科学出版社，1994）。由此可见，该白皮书非常重视环境经济手段的运用，当然，它也非常重视法律手段、行政手段、教育手段的运用。

第二个阶段是使用“生态环境制度”。随着新制度经济学的快速发展和中国市场化改革中制度变迁的加速推进，“生态制度”“环境制度”“绿色制度”“生态环境制度”等概念迅速流行并得到广泛使用。

第三个阶段是使用“生态文明制度”。党的十七大报告在物质文明、精神文明、政治文明基础上，首次加上了生态文明<sup>①</sup>；党的十八大报告首次将生态文明建设作为“五位一体”总体布局的一个重要部分进行系统阐述，将“加强生态文明制度建设”专门作为一项内容进行阐释，指出要“保护生态环境必须依靠制度。要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制”，并强调了“八个制度”，包括“建立国土空间开发保护制度，完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度。深化资源性产品价格和税费改革，建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。”<sup>②</sup>

综上所述，“环境管理手段”过于口语化，“生态环境制度”过于局限于生态环境领域，“生态文明制度”则全面反映了生态文明建设所需要的制度体系的完整内涵。

### （二）生态文明制度相关概念辨析

与“生态文明制度”概念相近的还有“生态文明体制”“生态文明机制”等概念，本文对几个概念进行简要辨析。

生态文明体制是指与生态文明建设相关的上下之间有层级关系的组织形式，涉及领导体制、决策体制和管理体制。领导体制事关谁说了算、决策体制事关如何决策、管理体制事关管理部门的职能界定及分工。领导体制就涉及“党对生态文明建设的全面领导”“党委领导下的行政负责制”“行政负责制”三种选择，不同的选择会产生不同的结果。决策体制是单一决策还是科学综合决策、是“一言

<sup>①</sup>胡锦涛，2007：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第 20 页。

<sup>②</sup>胡锦涛，2012：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第 9 页、第 39-41 页。

堂”还是集体民主决策，不同的选择会产生不同的结果。管理体制中是同级监督还是垂直监督、是同级评价还是第三方评价等，不同的选择也会产生不同的结果。

生态文明机制是指与生态文明建设相关的某个战略、某个事物、某项工作内部各部分之间的相互关系。生态文明机制主要解决下列三个问题：一是如何处理市场机制、政府机制、社会机制的相互关系。需要考虑是否让市场在生态环境资源配置中发挥决定性作用、如何更好发挥政府的作用、如何发挥社会的辅助作用等。二是如何处理“运动员”与“裁判员”的关系问题、如何做好“条块分割”问题、如何建立监督机制问题等。三是如何建立保障规定顺利实施的机制性安排，例如信息披露机制、考核评价机制等。

生态文明制度是指与生态文明建设相关的一系列行为规则，包括惩罚性规则和奖励性规则等。一项生态文明制度要付诸实施，必须妥善协调好正式制度、非正式制度和实施机制的关系，让正式制度与非正式制度匹配，让实施机制服务于正式制度和非正式制度。

对生态文明体制、生态文明机制和生态文明制度三者的比较如表 1 所示。

表 1 生态文明体制、生态文明机制和生态文明制度的比较

比较项目	生态文明体制	生态文明机制	生态文明制度
英文	eco-civilization system	eco-civilization mechanism	eco-civilization institution
内涵	与生态文明建设相关的上下之间有层级关系的组织形式，包括领导体制、决策体制和管理体制	与生态文明建设相关的某个战略、某个事物、某项工作内部各部分之间的相互关系	与生态文明建设相关的行为规则，可分为惩罚性规则和奖励性规则，也可分为正式制度、非正式制度和实施机制
例证	“加强党对生态文明建设的全面领导”	“坚持党委领导、政府主导、企业主体、公众参与”	“用最严格制度最严密法治保护生态环境”
侧重点	党的领导体制、党政机构改革	市场机制、政府机制、社会机制的分工协作	生态环境督察制度、党政共同负责终身追责制度

资料来源：“生态文明体制”“生态文明机制”“生态文明制度”的例证来源于《论坚持人与自然和谐共生》（中央文献出版社 2022 年版，第 279 页、第 7 页、第 43 页）。

当然，很多时候这三者是不加以区分的。例如，党的十八大报告在阐述生态文明制度部分时也提及监管体制、奖惩机制等问题；《生态文明体制改革总体方案》有大量内容涉及生态文明机制和生态文明制度<sup>①</sup>。可见，没有特殊情况，三者可以混用。

### （三）生态文明制度的内涵界定

新制度经济学认为，制度可能是一种“组织”，也可能是一种“规则”，还可能既是“组织”又是“制度”（诺斯，1994）。对生态文明体制、生态文明机制和生态文明制度进行区分后，生态文明制度的主要指向是“规则”的含义。作为“规则”的制度，是有特定的结构的，生态文明制度也不例外。例如：法律制度、经济制度、教育制度等是一种制度结构，正式制度、非正式制度、实施机制等

<sup>①</sup>参见《中共中央 国务院印发〈生态文明体制改革总体方案〉》，[https://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content\\_2936327.htm](https://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm)。

是一种制度结构，激励性制度与约束性制度也是一种制度结构。只有建立行之有效的实施机制，才有可能提高生态文明制度的执行力（殷培红，2020）。实施机制的作用不可小觑。

总之，生态文明制度就是在生态文明建设中“什么可以做”“什么不可以做”“做了可以做的事情可以得到什么奖赏”“做了不可以做的事情应该受到什么惩罚”等问题的一系列规定。生态文明制度体系是对以往环境保护制度进行的变革与超越，是规范化、系统化、综合化的生态文明制度的集合体（黄可佳和陶火生，2016）。因此，生态文明制度不是单一的制度，而是由一系列制度组成的制度体系。有时，生态文明制度建设并非以完全独立的制度形态呈现，而是与经济制度建设、政治建设、文化制度建设、社会制度建设有机融合并形成合力（方世南，2019）。

### 三、生态文明制度的基本类型

分类分析是深化问题研究的基本方法。据此，既可估计全面，又可突出重点。本部分对中国生态文明制度的“四梁八柱”按照刚性强弱构建生态文明制度的“枝叶图”，进而以不同的制度针对不同的主体构建生态文明制度的“制度矩阵”。

#### （一）生态文明制度的“四梁八柱”

党的十八届三中全会通过顶层设计谋划了生态文明体制改革，并在2015年印发了《生态文明体制改革总体方案》<sup>①</sup>。习近平总书记在2016年11月28日《关于做好生态文明建设的批示》中指出：“要深化生态文明体制改革，尽快把生态文明制度的‘四梁八柱’建立起来，把生态文明建设纳入制度化、法治化轨道。”<sup>②</sup>

不少学者认为，中国生态文明制度建设的“四梁八柱”就是《生态文明体制改革总体方案》所提到的自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度等<sup>③</sup>八项制度（张秀芹，2022）。其实，“四梁八柱”是一个形容词，并非使用具体量词来衡量的“四根梁”和“八根柱”。“四梁八柱”强调的是生态文明制度的总体框架和结构，就像现代建筑建设的框架结构一样。

党的十九届四中全会通过的《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》对坚持和完善生态文明制度体系作出系统部署，阐明了生态文明制度体系的基本内容、总体要求和重点任务，坚持和完善生态文明制度体系在中国特色社会主义制度和国家治理体系中的地位 and 作用<sup>④</sup>。生态文明制度体系的完善主要表现在实行最严格的生态环境保护制

<sup>①</sup>参见《中共中央 国务院印发〈生态文明体制改革总体方案〉》，[https://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content\\_2936327.htm](https://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm)。

<sup>②</sup>参见《习近平：把生态文明制度的“四梁八柱”建立起来》，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2018/0305/c385476-29847865.html>。

<sup>③</sup>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](https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm)。

度、全面建立资源高效利用制度、健全生态保护和修复制度、严明生态环境保护责任制度等方面（李周，2020）。当然，生态文明制度体系的内容也会随着时间、地点、条件、目标的变化而发生变化。

## （二）生态文明制度的“枝叶图”

从结构角度看，制度可以划分为正式制度、非正式制度和实施机制。这有力促进了制度理论的深化及其演进规律的探寻。但对于制度设计需要进行实用型分类。早在2012年，笔者就将生态文明制度从制度刚性强弱的角度划分为三类：别无选择的强制性制度、权衡利弊的选择性制度和道德教化的引导性制度（沈满洪，2012）。如果对三类制度的名称做进一步简化和优化，可以概括为生态文明强制性制度、激励性制度和引导性制度。

生态文明强制性制度是一种“命令—服从”型的刚性约束制度，也称“大棒”，如污染企业关停制度、总量控制制度、责任追究制度等。生态文明强制性制度具有下列基本特征：一是主体关系不平等。管制者和被管制者之间是一种“强者”和“弱者”之间的关系。二是管制指令必须绝对服从。管制者发布“命令”，被管制者“只能服从，别无选择”。三是管制效果立竿见影。就纯粹的环境效果而言，这类制度的见效周期特别短，可以迅速达到预期结果。四是管制的社会成本高昂。这类制度往往是“不惜代价”，实施制度的社会成本极高。因此，这类制度往往是在生态环境形势十分严峻的特定时期使用的。

生态文明激励性制度是一种“成本—收益比较”型的经济激励制度，也称“胡萝卜”。该制度主要包括两个方面：一方面，基于著名福利经济学家庇古提出的“庇古税”理论（庇古，2007）实施有效的绿色财政制度。绿色财政制度分“收”和“支”两个方面，前者包括资源税、环境税、碳税等税收制度等，后者包括生态保护补偿、循环补贴、低碳补助等支出制度等。另一方面，基于著名新制度经济学家科斯提出的“科斯定理”（科斯，1994）实施有效的生态产权制度。生态产权制度包括水权、林权、海权、矿权等自然资源产权制度，污水排放权、大气污染权、固废污染权等环境资源产权制度，以及碳排放权、碳汇等气候资源产权制度等，还包括兼有自然资源、环境资源、气候资源属性的用能产权制度。生态文明激励性制度具有下列基本特征：一是策略的可选择性。例如，微观经济主体可以在管理当局设定的环境经济政策下选择策略——“污染治理”还是“排污纳税”，“保护得补偿”还是“不保护没补偿”，等等。二是选择结果的经济性。微观经济主体是通过“成本—收益比较”进行优化选择的，这种选择往往同时符合社会全局的利益。三是市场环境的适应性。这类制度往往要求在市场机制比较完善的环境下才可以有效使用，否则会大打折扣甚至“走形”。

生态文明引导性制度是一种“教化—信念”型的辅助性制度，国外也称“牧师”，如生态伦理制度、环境教育制度等。生态文明引导性制度具有下列基本特征：一是教育引导性。通过教育引导，可以让全社会增强生态文化理念，强化生态文明习惯。二是理想信念性。通过道德层面的教化，可以让人们树立敬畏自然的信念。三是道德风险性。这类制度不是强制性干预，而是基于个人的自律和承诺，而自律和承诺是有道德风险的。

对上述每一类制度可以再进一步细分。例如：激励性制度可以分为绿色财政制度和生态产权制度；生态产权制度又可以细分为自然资源产权制度、环境资源产权制度和气候资源产权制度；自然资源产

权制度还可以细分为水权制度、林权制度、海权制度、矿权制度等。如此，便可以形成生态文明制度“枝叶图”。

### （三）生态文明制度的“制度矩阵”

如果仅仅停留于制度的分类，就不便于深入分析制度的运用。制度是针对人的行为的。每一类生态文明制度都有制度指向。上述强制性制度、激励性制度和引导性制度三类生态文明制度分别针对政府、企业和公众三种主体，由此可以形成“三类制度—三种主体矩阵”，如表2所示。制度也是可以服务于战略的，根据不同的战略目标可以选择不同的制度。三类制度分别瞄准产业生态化、消费绿色化、资源节约化、生态经济化四个战略目标就可以形成“三类制度—四个战略目标矩阵”（沈满洪，2016）。由表2可知，通过制度矩阵分析，至少从生态文明制度类别的角度可以涵盖所有生态文明制度，并且可以明确每一种具体的生态文明制度是如何针对不同的微观主体的。这种矩阵分析法是分类分析的重要方法。

表2 生态文明制度的“三类制度—三种主体矩阵”

主要作用主体	强制性制度	激励性制度	引导性制度
政府	生态环境督察制度；领导干部终身追责制度	区域之间水权交易制度；区域之间碳权碳汇交易制度	生态文明教育体系构建；全国生态日的设立
企业	禁止生产和使用 DDT 等持久性有机污染物的制度；取水总量控制制度；排放总量控制制度	环境税等绿色财政收入制度；低碳补贴等绿色财政支出制度；用水权等资源产权制度；排污权等环境产权制度	企业生态文明教育制度；上市公司环境信息披露制度；创建绿色企业、绿色行业、绿色园区等制度
公众	禁止使用含磷洗衣粉；禁止野生动物的交易和食用制度	生态环境行为积分兑换制度；低碳消费的激励性制度	社区生态文明教育制度；创建绿色社区、绿色家庭制度

## 四、生态文明制度的替代性与互补性

不同的生态文明制度并非全部各自独立的，既存在互不相关的制度，也存在相互替代的制度，还存在相互补充的制度。以往的研究对此重视不够。探究生态文明制度的替代性和互补性是生态文明制度设计的基础。

### （一）生态文明制度的替代性

有些商品具有可替代性，如力士香皂对舒肤佳香皂的替代、百事可乐对可口可乐的替代。有些制度也具有替代性。新制度经济学创始人科斯在《企业的性质》一文中就揭示了市场交易成本的存在，使用市场并不是免费的，创办企业就是为了节约交易成本，因为企业内部交易制度可以替代外部市场交易制度（科斯，1994）。制度间的替代关系是由制度之间存在某种互斥性决定的，这使得一个社会无法同时实施两个不同的制度，它们是彼此的替代品，即其中一个制度可取代另一个制度，反之亦然（吉嘉伍，2007）。

在生态文明制度体系中，不同的制度也存在替代性。基于“庇古税”理论的绿色财政制度和基于科斯理论的生态产权制度彼此之间是可以相互替代的制度。理论上，它们均可以矫正市场失灵，使资

源配置达到帕累托最优状态；实践中，由于它们的适用条件限制及决策者的偏好差异，资源配置的帕累托最优状态未必能够达到。具体地说，水资源税制度与用水权交易制度、能源税制度与用能权交易制度、矿产税制度与探矿权采矿权交易制度、环境税制度与排污权交易制度、碳税制度与碳排放权交易制度等，彼此均具有可替代性。从长期来看，存在替代关系的两个制度是不能并存的，但是，在短期内，尤其是在制度转型时期，具有替代关系的两个制度可能暂时并存（张旭昆，2004）。在同时使用具有替代性的若干制度时，需要谨慎。因为制度实施后会产生叠加影响，对微观经济主体产生较大冲击。例如，如果同时实施能源税制度、环境税制度和碳税制度，可能同时指向石油这一要素，势必会大幅度提高生产要素的成本，增加相关企业的负担，阻碍经济健康发展。

### （二）生态文明制度的互补性

有些商品具有互补性，如钢笔与墨水、牙刷和牙膏。有些制度也具有互补性。制度间的互补关系意味着制度之间要求相互配合或相互耦合，即一种制度需要与另一种制度共同实施，两者结合可以达到“1+1>2”的制度绩效，反之亦然。

在生态文明制度体系中，不同的制度也存在互补关系。总量控制制度与生态产权交易制度是典型的互补性制度，如取水总量控制制度与水权交易制度、排污总量控制制度与排污权交易制度、温室气体总量控制制度与碳权交易制度等，都是互补性的制度，而且都是强互补性制度。这些制度的耦合，既能控制污染物总量，又能提高资源的配置效率。相反，如果没有总量控制制度作为前提，所有的生态产权交易均无从谈起。中国学者基于对中国国情农情下农地制度的研究，提出了“扩张的科斯定理”，即当存在交易成本时，如果不能通过重新调整产权来改善效率，那么就有必要选择适当的产权交易装置进行匹配来改善总的福利。有了总量控制，就可以进行确权；有了确权，就隐含着交易的可能（罗必良，2017）。这就说明总量控制及其确权与产权交易是内在的互补性制度。另外，资源税制度与中水回用补贴等资源循环利用财政补贴制度、环境税制度与生态保护补偿制度、碳税制度与低碳补助制度等也都是互补性制度，这些属于弱互补性制度。

### （三）识别生态文明制度替代性和互补性的价值

识别生态文明制度的替代性和互补性的价值在于，可以据此实现生态文明制度的选择优化和耦合强化，从而提高制度绩效。

当两个或两个以上的生态文明制度具有替代性时，就要选择制度绩效相对更高的制度，特别是水资源税还是用水权交易、环境税还是排污权交易、碳税还是碳排放权交易等绿色财政制度与生态产权制度的选择。绿色财政制度的优势是以税收和补贴等手段容易激发企业的创新积极性，特点是“税率确定，总量不定”，容易出现政府的“税收偏好”政策取向和企业的“合法排污”心理诱导等问题；生态产权制度的优势是以总量控制为前提，将稀缺的环境资源配置到能够带来最高效率的企业那里，特点是“总量确定，价格不定”，但是，它在市场机制不尽完善的背景下难以有效运行。因此，替代性制度的选择不仅要看理论上的绩效，还要看实际上的适用条件，以及制度选择者自身的偏好，防止出现“制度偏好”导致制度选择中的“劣币驱逐良币”现象。

当两个或两个以上的生态文明制度具有互补性时，就要努力促进互补性制度的耦合强化，解决单一制度绩效相对低下的问题。特别重要的互补性制度组合可能有：一是总量控制制度与生态产权交易制度的耦合，以自然资源、环境资源、气候资源的生态需要为前提确定所要控制的总量，在总量范围之内进行市场交易；二是生态保护补偿制度与环境损害赔偿制度的耦合，做到补偿性的正面激励和赔偿性的负面激励的有机结合。

有时，替代性制度和互补性制度是可以多重组合使用的。例如，解决水资源、水生态、水环境问题，既要解决数量优化配置问题，又要解决质量优化配置问题。在缺水区域，为了优化水资源配置、保障生态用水、解决水环境污染，可以实施“双总量控制、双有偿使用、双交易制度”（Zhang et al, 2011）。“双总量控制”就是取水总量控制和排污总量控制，“双有偿使用”就是水权有偿使用和排污权有偿使用，“双交易制度”就是水权交易和排污权交易。澳大利亚的墨累—达令河流域就是通过取水总量控制和水权交易、排污总量控制和排污权交易的制度组合，既解决了水资源短缺的问题，又解决了水环境污染的问题，走上了人与自然和谐共生的道路（王干，2008）。这一经验值得中国尤其是缺水地区借鉴。

## 五、生态文明制度的演进规律

生态文明建设的目标要求会随着时空变化而变化，生态文明制度建设要因时而异、因事而异、因地制宜。遵循生态文明制度演进规律，就可能取得事半功倍甚至“四两拨千斤”的效果。

### （一）从生态文明制度创新过程看，存在制度生成由“摸”到“谋”的演进规律

生态文明建设有规律可循，生态文明制度建设也有规律可循。生态文明建设和生态文明制度建设的问题都是逐步暴露、逐步认识、逐步解决的。从全球范围看，生态环境问题的全面暴露大约发生在20世纪中叶，迄今也就是80年左右的时间；从中国国内看，生态环境问题的全面暴露大约发生在20世纪与21世纪交替之际，迄今也就是20多年的时间。中国生态文明制度建设明显呈现从“摸着石子过河”到“顶层谋划设计”的演进趋势（沈满洪等，2017）。如果从20世纪70年代的第一次全国环境保护会议开始计算，根据1973年、1992年、2012年三个重要时间节点，这50多年来的时间大致可以分为三个阶段。

第一个阶段（1973—1991年），制度化。在这个阶段，属于生态文明制度从无到有转变的阶段。这一阶段形成的标志性成果有：其一，开启生态文明制度建设。1973年，第一次全国环境保护会议确立了“三同时”<sup>①</sup>制度、限期治理政策和群众运动等管制性手段。其二，确立环境保护基本国策。1983年，第二次全国环境保护会议将环境保护上升为基本国策。其三，构建环境保护制度框架。1989年，第三次全国环境保护会议确立了环境保护的“三大政策”和“八大制度”的框架。其四，启动制定环境保护基本法律。1979年，《中华人民共和国环境保护法（试行）》正式施行。

<sup>①</sup>所谓“三同时”即同时设计、同时施工、同时投产使用。

第二个阶段（1992—2011年），法治化。在这个阶段，从生态文明制度政策转向生态文明法律制度。在第一个阶段，中国已经开始重视法律制度建设，颁布了12部资源环境法律。但是，受到体制性限制，这些法律制度有明显的计划经济色彩。第二个阶段形成的标志性成果有：其一，顺应可持续发展的国际潮流，1994年适时发布《中国21世纪议程：中国21世纪人口、环境与发展白皮书》；其二，顺应市场化改革的要求，制定了一系列资源与环境领域的法律制度；其三，随着市场经济体制的建立和逐步完善，环境经济手段发挥越来越重要的作用。

第三个阶段（2012至今），体系化。在这个阶段，生态文明制度是建立在科学研究基础上的顶层设计和谋划，形成完整的生态文明制度体系。第三个阶段形成的标志性成果有：其一，中央主持召开两次全国生态环境保护大会，分别确立和丰富了习近平生态文明思想，为生态文明制度建设提供了根本遵循。其二，将“绿水青山就是金山银山”理念纳入《中国共产党章程》，将生态文明写入《中华人民共和国宪法》。其三，构建了生态文明制度体系，生态文明法治建设达到前所未有的水平。

“摸”的阶段是一种自发的阶段，发现什么问题就解决什么问题，制度具有针对性，但也存在“头痛医头，脚痛医脚”的现象。“谋”的阶段是自觉的阶段，按照“总结过去、展望未来”“立足中国、面向世界”的视野主动地设计、系统地设计和自上而下地设计。人的认识需要有一个过程，不可能一下子无所不知、无所不晓。问题的关键在于如何缩短从“摸”到“谋”的过程。发达国家用短则三五十年、长则一两百年的时间实现了生态环境状况的根本好转，中国则只用了一二十年的时间实现了生态环境状况的显著改善。这是生态文明制度建设的成功。

## （二）从生态文明制度的刚性强弱看，存在刚柔相济程度由“低”到“高”的演进规律

在生态环境形势严峻的情况下，往往使用生态文明强制性制度。在世界“八大环境公害事件”<sup>①</sup>的背景下，当事国当地政府均不得不采取关停、转产、惩处等刚性极强的管制性手段。刚性制度的优势是见效快，立竿见影；劣势是代价大，成本昂贵。关停一个企业是建立在就业变失业（工人）、盈利变亏损（企业）、税收变补贴（政府）的基础之上。因此，不是万不得已，生态环境保护也不能搞“不惜一切代价”。如果遭遇几个“不惜一切代价”，就面临没有其他退路的窘境。

在生态环境形势趋缓的情况下，往往使用生态文明激励性制度，也就是经济手段。环境经济手段的优势：一是激励性——在给定绿色财政制度和生态产权制度的前提下，让企业做出有利于自己的选择的同时，也达到了生态环境保护的目标；二是选择性——企业可以在给定的制度前提下，选择减排、缴税、协商、一体化等不同方案；三是低成本性——可以实现以尽可能低的生态环境保护成本实现给定的生态环境保护目标，或者在给定的生态环境保护成本投入的情况下，达到尽可能好的生态环境保护效果，也就是实现既“生态”又“经济”的效果。

生态文明激励性制度主要是绿色财政制度和生态产权制度，这两者又是可以优化选择的。绿色财

<sup>①</sup> “八大环境公害事件”是指发生在20世纪30年代至60年代，因环境污染造成的在短期内人群大量发病或死亡的大气污染及水污染事件，包括比利时马斯河谷烟雾事件、美国洛杉矶光化学烟雾事件、美国多诺拉镇烟雾事件、英国伦敦烟雾事件、日本水俣病事件、日本四日市事件、日本米糠油事件、日本富山骨痛病事件。

政制度有时是建立在公检法等力量的基础之上的，因此，它的刚性更强；生态产权制度则是纯粹的市场交易手段，它需要政府的产权保护，与其他竞争性产品和要素是无差异的。从偏好而言，政府往往偏好庇古手段；企业往往偏好科斯手段。这就意味着，在市场机制和政府机制有待完善的情况下，绿色财政制度往往占主导地位；在市场机制和政府机制比较完善的情况下，有可能生态产权制度占主导地位。

经济社会发展到一定的高度，相当一部分制度成为“悬剑”。真正发挥作用的是人们的生态道德、生态伦理、生态自律。因此，生态文明引导性手段也许会发挥主导作用。

生态文明制度的刚柔相济程度由“低”到“高”的演进规律就是生态文明制度的强制性渐弱而选择性渐强、管制性渐弱而自觉性渐强的一个过程。正因如此，习近平总书记在2023年全国生态环境保护大会上的讲话中指出：“把碳排放权、用能权、用水权、排污权等资源环境要素一体纳入要素市场化配置改革总盘子，支持出让、转让、抵押、入股等市场交易行为。”<sup>①</sup>这充分表明，在下一个阶段，生态文明激励性制度将成为主导性制度并且发挥更大作用。

### （三）从生态文明制度的实际运用角度看，存在实施方式由“管”到“治”的演进规律

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展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。”<sup>②</sup>由此可见，在现代化建设进程中，从管理转向治理是大势所趋。诚如有些学者所指出的，治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的利益得以调和并且使利益主体采取联合行动的持续过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括人们同意或以为符合其利益的非正式制度安排（McGuire, 2006）。该定义充分强调了治理的多主体协同和制度的灵魂性作用。

基于环境管理的固有缺陷及环境治理的明显优势，党的十九大报告指出：“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。”<sup>③</sup>由此，中国生态文明建设已经由“管理”时代转向“治理”时代。这种转变意味着：其一，多主体的参与。生态文明建设绝非单一主体所能够承担，人人都是生态文明的建设者。其二，多主体的协同。在全过程人民民主建设中强化环境协商制度的建设，人人都是生态文明的监督者。其三，以制度为核心。完善生态文明制度体系，依法推进生态文明治理。

生态文明建设从“管理”向“治理”的转变，是系统性转变。一是从“单中心管理”转向“多中心治理”；二是从“一刀切管理”转向“多样化治理”；三是从“碎片化管理”转向“系统性治理”（沈满洪，2018）。实现这一目标，既要敢于担当，又要注重协商；既要敢于出手，又要尊重民意；

<sup>①</sup>习近平，2024：《以美丽中国建设全面推进人与自然和谐共生的现代化》，《求是》第1期，第9页。

<sup>②</sup>参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，[https://www.gov.cn/zhengce/2013-11/15/content\\_5407874.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2013-11/15/content_5407874.htm)。

<sup>③</sup>习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第51页。

既要统筹协调，又要自我约束。

## 六、中国生态文明制度建设存在的突出问题

中国生态文明建设发生历史性、转折性、全局性变化，首先归功于生态文明制度建设。但是，从以更高目标、更大范围、更大力度推进生态文明建设的要求看，生态文明制度建设依然存在有待改进的问题，包括以下四个方面。

### （一）缺乏制度之间的有效调适，存在“制度冲突”问题

不同的制度形成合力一定是正道，不同的制度相互抵消一定是歪道。但是，生态文明制度建设中依然存在制度冲突问题。

一是“上位法”之间存在冲突。由于相关法律法规的立法时间先后不一、提出法律草案的行政机关不一，法律制度之间存在不一致的现象，出现一定程度的适用原则、适用程序、适用条件、责任形式不一致现象。“耕地占补平衡制度”本身是为了保障 18 亿亩“耕地红线”而出台的制度。在尚有可开发耕地资源的情况下，这一制度无可厚非；但是，在可开发耕地资源近乎为零的情况下，这一制度就需要进一步完善。多个地区出现的整座山“开山造梯田”“梯田无水源”的“反生态”行为是值得深思的。

二是“下位法”与“上位法”之间存在冲突。其一，“下位法”的标准低于“上位法”的标准，例如，有的地方立法绕开或修改“上位法”的禁止性规定。这是典型的地方保护主义。其二，“下位法”的标准高于“上位法”的标准，例如，有的地方在实施引水工程中，在已经达到 I 类水质标准的情况下，还提出更高的标准甚至更多的环境保护义务。这是典型的层层加码。殊不知，这样会大大增加环境保护的社会总成本。

三是“下位法”之间存在冲突。主体功能区规划、国土空间总体规划、城乡总体规划、土地利用规划、林草保护发展规划、生态环境规划等之间多多少少存在相互冲突之处。“多规不合一”问题可能导致同一块地既是耕地，又是农地，还是林地，出现耕地、农地、林地权属交叉重叠现象。

### （二）缺乏废改立释有机配合，存在“制度拥挤”问题

制度建设是一个与时俱进的过程，过时的制度要废除，不当的制度要修改，必要的制度要确立，存疑的制度要解释。但是，生态文明制度建设存在废改立释不够及时、匹配不佳的问题。

一是生态文明制度太多，而主导性制度不清晰，存在诸多制度混杂现象。中国生态文明建设的目标主线是清晰的，如从“浓度控制→总量控制→功能控制”。但是，缺乏与之匹配的主导型生态文明制度，诸多制度并存，如“生态红线”“河长制”等制度同原有法律制度关系不清晰，与原有职能分工不一致，偶尔出现“长”大于“法”的现象。

二是制度实施中，针对同一个问题，出现多个层面、多种类型的制度。在生态环境保护督察、海洋督察制度实施过程中，出现不同层级的党委督察、人大督察、政协监督、政府督察以及审计部门、生态环境部门等不同政府部门督察并存的现象，导致基层党委政府配合督察应接不暇，无心无力谋求区域高质量发展。一个县委，可能面对的是中央、省委、市委三级十多个方面的督察。

三是尚未把党的全面领导和监督融入环境法律，环境法律与党内法规尚未有效衔接。例如，对中央生态环境保护督察、党政领导干部在自然资源资产管理和生态环境保护责任等方面的党内法规责任与法律责任，要在程序与实体方面加以区分和有效衔接。

### （三）缺乏制度关系分析，存在“逆向选择”问题

制度的制定者往往是代理方而不是委托方。这样，制度制定中代理方往往利用自身的信息优势出台有利于局部而不利于全局的制度。在生态文明制度建设中也存在这种“逆向选择”现象。

一是对于具有替代性的制度缺乏选择优化，尚未做到“好中选优”。制度的设计和选择并非易事。现实中，相关部门可能不清楚不同生态文明制度之间的替代性关系，盲目使用制度，如环境税制度与排污权制度的混用，大大加剧了企业的负担。在市场化改革进程中，有些地方或政府部门也存在体制惯性，偶尔出现“宁要政府主导性制度，不要市场主导性制度”的现象，没有按照环境经济综合效益最大化原则选择最佳或更佳制度。

二是对于存在互补性的制度缺少耦合强化，没有实现生态文明制度“1+1>2”的制度绩效。制度设计中缺乏条件性制度与结果性制度、前提性制度与后果性制度的关系分析。环境产权交易制度使用的前提是总量控制。沿海各地普遍实施的“排海工程”<sup>①</sup>因污染转移而突破了排污总量，严重破坏了海洋环境。有的地区原先排污权交易制度十分有效，却因为污染转移、总量突破而产生溢出效应，造成排污权交易制度中断。

三是代表部门的“条”与代表地方的“块”之间存在“条块分割”问题。“条”与“条”的矛盾——经济部门、水利部门、环保部门之间的矛盾；“块”与“块”的矛盾——上下游区域之间、左右岸区域之间的矛盾；“条”与“块”的矛盾——属地管理还是下级服从上级，职责不够清晰。这些错综复杂的矛盾阻碍了制度的有效运用。

### （四）缺乏制度改革的监督，存在“制度偏好”问题

政府并非铁板一块，而是由不同部门、不同层级组成。不同部门、不同层级的政府在生态文明制度建设中都有自己的“目标函数”，往往存在制度偏好。

一是政府的选择性偏好。政府存在生态文明制度偏好，会选择政策制定者所偏好的制度，例如，如果政策制定者偏好绿色财政制度而排斥生态产权制度，可能会将本应服务于环境保护的制度宗旨转变为让政府获取更多的税收。

二是部门的选择性改革。中国排污权交易试点历时30多年，水权交易制度试点历时20多年，既没有因试点成功而全面推进，也没有因试点失败而宣布终止。例如，如果实施排污权交易制度或水权交易制度，生态环境部门就会失去排污指标的调配权，水利部门就会失去取水指标的调配权。

三是地方的选择性改革。相当部分地区在生态文明建设中，只是想着向上级尤其是中央财政要补贴资金，没想着本级政府就可以搞改革创新。党的十八大以来生态文明体制改革方案与顶层设计在层

<sup>①</sup>“排海工程”是指因为环境容量有限，生产和生活污水经过一定程度的处理后通过管网排入大海的工程项目。其实施区域主要在沿海地区，由于纳管排污的污水质量低于当地污水排放的质量，本质上是将污水从陆地转移到海洋。

层抓落实的过程中被打折扣。在推进碳达峰碳中和工作中，每个地区只是看齐中央的时间节点，殊不知“3060”目标<sup>①</sup>是全国的总体目标，各个地区应该承担共同但有区别的责任，有的可以优先、有的可以按时、有的可能滞后。

## 七、完善中国生态文明制度的路径选择

党的二十届三中全会对进一步全面深化改革作出系统部署，要求深化生态文明体制改革，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。生态文明制度改革与完善应根据形势的要求，针对问题“对症下药”。

### （一）加快构建完备的生态文明制度体系

在生态文明制度体系基本形成的背景下，生态文明制度建设的重心是在单个制度完善的基础之上完善制度体系，实现整体系统的效率提升。

一是加强法律制度的有机衔接。中国已有生态环境保护法律 30 余部，还有大量的行政法规、地方性法规等，法律法规体系比较完整。2023 年，继《中华人民共和国民法典》后，中国已经启动《中华人民共和国生态环境法典》编纂工作。这是又一个里程碑。要充分利用这一机遇，针对以往生态环境立法按照要素分别立法中所出现的彼此重复、交叉、不协调、不一致的现象进行系统梳理，整合现行生态环境法律法规的相关条款，研究提出平移、修改、补充等意见建议。《自然保护地条例》《生态保护补偿条例》等要根据实施情况适时升格为《中华人民共和国自然保护地法》《中华人民共和国生态保护补偿法》；加快推进《中华人民共和国国家公园法》的立法进程；尽早启动《中华人民共和国应对气候变化法》的制定工作，让艰巨的碳达峰碳中和工作有法可依。

二是注重制度的上下衔接。加强地方立法审查，地方性法规和政府规章的制定非但不能违背“上位法”，而且要不折不扣地实施好；只要“上位法”没有禁止性规定的，地方就可以依法大胆探索，努力形成具有地方特色的法律制度体系，如富有地方特色的珍稀动植物保护条例等。

三是全面推进“多规合一”<sup>②</sup>。多规并存、相互冲突是生态文明建设中的一个突出问题。这是人为造成的。人为的问题一定可以通过人为的办法予以解决。部分地区的试点表明，只要党政高度重视，就可以做到把多张规划蓝图变为“一张图”，便于依规保护和利用国土空间资源。

### （二）加强生态文明制度绩效评价和比较

以尽可能小的成本实现尽可能好的效果是生态文明制度建设的硬道理。为此，需要根据制度绩效评价，优化和完善生态文明制度体系。

<sup>①</sup> “3060”目标就是中国争取在 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和的目标。

<sup>②</sup> “多规合一”是指强化国民经济和社会发展、城乡建设、土地利用、环境保护、文物保护、林地与耕地保护、综合交通、水资源、文化与生态旅游资源、社会事业等各类规划的衔接，确保“多规”确定的保护性空间、开发边界、城市规模等重要空间参数一致，并在统一的空间信息平台上建立控制线体系，以实现优化空间布局、有效配置土地资源、提高政府空间管控水平和治理能力的目标。

一是加强生态文明制度绩效评价。通常情况下，一项制度只有实施收益大于实施成本，该制度才是可行的。一个制度要替代另一个制度，必须以新的制度绩效大于旧的制度绩效为前提。因此，一定要加强生态文明制度绩效的评价，以此明确强化什么、弱化什么、取消什么生态文明制度。而且，制度实施中，不仅要进行“事前”评价——尽可能使制度趋于完善，也要开展“事中”评价——及时调整和优化制度，还要开展“事后”评价——进一步优化制度并对制度制定和实施的当事人进行激励或约束。

二是排列中央生态环境保护督察和其他巡视督察的优先顺序。基于生态环境类督察巡视监督的多主体性和多层次性，必须明确轻重缓急。从主体主次关系角度看，要建立“党委优先于人大、人大优先于政府、政府优先于政协、政协优先于部门”的优先顺序；从督察巡视监督的层级来看，要建立“下级服从上级、全党服从中央”的优先顺序。也就是说，只要有上一层级在督察巡视，以下层级均要让步，只能做配合工作，不可另搞一套。

三是推进环境法规与党内法规的衔接。党内法规是针对全体党员的，国家法律和法规是针对全体公民的。因此，需要构建一种衔接机制，将与公众密切相关的生态文明建设党内法规纳入环境法规，环境法规的基本精神要与党内法规相一致。

### （三）注重生态文明制度的优化选择和耦合强化

生态文明制度的优化选择和耦合强化都是服务于社会利益最大化目标的。开展生态文明制度绩效评价，就是要在权衡比较中选择高效制度，改革低效制度，放弃无效制度。

一是对具有替代性的制度进行优化选择。对制度优化选择是经济社会发展的必然要求，也是政府施策的基本遵循。政府的制度选择，必须以社会福利最大化为目标。面对环境税制度与排污权交易制度、资源税制度与自然资源产权交易制度、碳税制度与碳排放权交易制度等替代性制度，都要从全局利益出发进行优化选择。防止从部门利益出发选择制度，加重经济主体的负担，损害社会利益。

二是对具有互补性的制度进行耦合强化。例如，碳排放总量控制与碳排放权交易制度等均具有互补关系，总量控制是产权交易的前提，这时一定要配合使用和耦合强化，以达到“1+1>2”的制度绩效。还有一类互补性制度是责权利结合型的互补性制度。例如，在流域生态保护治理制度设计中，将生态保护补偿制度与环境损害赔偿制度进行耦合使用，以实现权利与义务的对等。新安江流域跨省生态保护补偿机制之所以取得成功，是因为生态保护补偿“正面激励”与环境损害赔偿“负面约束”实现了有机结合。

三是防止政府制度选择中的“税收偏好”。水权交易制度试点多年，难有实质性推进；而水资源税制度试点则“一试就灵”，有的区域立马全面推广。究其原因，水资源税制度实施使政府可以收到税款，水权交易制度需要政府让权。要优化决策程序，形成“专家咨询—政府决策—民主监督”的偏好防治机制。沿海地区排污权交易制度的失效就是因为实施了“排海工程”，允许企业突破排污总量，使得“排污总量控制”的前提不复存在。要认清“排海工程”的实质，逐步取缔“排海工程”。通过排污总量控制、排污权交易制度实现环境容量资源的优化配置。

四是加强生态文明制度的条块衔接。对于监督性的制度，要加强“条”的统筹；对于发展性的制度，要明确“块”的责任，对于生态环境空间规划管制要法律制度先行。全国环境监测机构曾经是隶属于生态环境部门的；这就出现“生态环境管理好不好”是由生态环境部门的直属部门来回答的，出现“裁判员”与“运动员”合一的问题。改革以后环境监测实施垂直管理，有效解决了这一问题。

#### （四）加强生态文明制度建设的巡视和督察

生态文明体制改革、机制创新、制度建设往往触及个人和局部利益。因此，既要有自我革命的精神，又要有社会革命的精神。完全依靠自我革命精神是存在道德风险的，必须有外部力量的推动。设置生态文明制度建设的巡视和督察制度便是行之有效的体制性安排。

一是把生态文明制度改革及制度实施情况纳入巡视巡察和督察考核内容。高效的生态文明制度可以实现“少投入，多产出”。因此，必须推进生态文明制度改革。自上而下的生态文明体制改革和制度建设，必须有自上而下的监督机制做保障。建立巡视巡察和督察考核制度是推进生态文明制度建设的重要手段。对于不思改革创新、不按中央部署进行改革创新的，或者行政乱作为、不作为、慢作为的，予以责任追究。当然，巡视巡察与督察考核要建立“优先顺序”，避免出现“裁判员”多于“运动员”的现象。

二是在生态文明制度改革的决策过程中要建立制衡机制。生态文明建设往往融入和渗透经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的各方面和全过程。因此，一方面，生态文明制度改革的方案要形成专家论证机制、政协参与机制、人大监督机制、党委审批机制和上级报备机制等。另一方面，鉴于生态文明制度与物质文明、政治文明、精神文明、社会文明等制度相互交织，在国家 and 地方制度体系的建设中，要充分体现“生态优先”理念，将生态文明制度作为约束性前提。

三是加强人大系统对生态环境法律的执法检查。人大系统不仅要做到“立好法”，而且要监督“执法好”。好的立法缺乏有力的执法监督就可能成为“墙上挂挂”，也可能偏离初衷。《杭州市淳安特别生态功能区条例》是杭州市人大通过、浙江省人大批准的全国首部特别生态功能区地方立法。立法初衷是在千岛湖引水工程通水后，实现淳安县的高水平保护和高质量发展。实施五年后的结果表明，高水平保护基本到位，但高质量发展仍有一定差距，执法监督不到位是其中的一个原因。因此，必须加强人大的执法监督。

#### 参考文献

1. 庇古, 2007: 《福利经济学》, 金镛译, 北京: 华夏出版社, 第 102-164 页。
2. 蔡晓梅、苏杨, 2022: 《从冲突到共生——生态文明建设国家公园的制度逻辑》, 《管理世界》第 11 期, 第 131-154 页。
3. 常纪文, 2024: 《论坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境》, 《城市与环境研究》第 1 期, 第 17-28 页。
4. 邓海峰, 2021: 《生态文明体制改革中自然资源资产分级行使制度研究》, 《中国法学》第 2 期, 第 285-304 页。
5. 方世南, 2019: 《习近平生态文明制度建设观研究》, 《唯实》第 3 期, 第 24-28 页。
6. 胡长生, 2024: 《习近平生态文明思想中的制度创新贡献》, 《环境与可持续发展》第 1 期, 第 29-39 页。

- 7.黄辉、沈长礼, 2024: 《从传统走向生态: 生产者产品责任生态化》, 《中国人口·资源与环境》第4期, 第187-196页。
- 8.黄可佳、陶火生, 2016: 《我国生态文明制度完善的多维路径分析》, 《集美大学学报(哲社版)》第4期, 第74-80页。
- 9.吉嘉伍, 2007: 《新制度政治学中的正式和非正式制度》, 《社会科学研究》第5期, 第50-53页。
- 10.科斯, 1994: 《论生产的制度结构》, 盛洪、陈郁译校, 上海: 上海三联书店出版社, 第1-24页、第141页、第196页。
- 11.李周, 2020: 《夯实生态文明制度体系 加快生态文明建设进程》, 《中国农村经济》第6期, 第18-20页。
- 12.林智钦、林宏瞻, 2024: 《坚持和完善生态文明制度体系研究: 基于“两山”理念、生态优先、价值转化的视角》, 《中国软科学》第S1期, 第259-277页。
- 13.罗必良, 2017: 《科斯定理: 反思与拓展——兼论中国农地流转制度改革与选择》, 《经济研究》第11期, 第178-193页。
- 14.诺斯, 1994: 《制度、制度变迁与经济绩效》, 刘守英译, 上海: 上海三联书店出版社, 第5页。
- 15.沈满洪, 2012: 《生态文明制度的构建和优化选择》, 《环境经济》第12期, 第18-22页。
- 16.沈满洪, 2016: 《生态文明制度建设: 一个研究框架》, 《中共浙江省委党校学报》第1期, 第81-86页。
- 17.沈满洪, 2018: 《海洋环境保护的公共治理创新》, 《中国地质大学学报(社会科学版)》第2期, 第84-91页。
- 18.沈满洪、何灵巧, 2002: 《外部性的分类及外部性理论的演化》, 《浙江大学学报(人文社会科学版)》第1期, 第152-160页。
- 19.沈满洪、郅玉玲、彭熠, 2017: 《生态文明制度建设研究(上卷)》, 北京: 中国环境出版社, 第37页。
- 20.王干, 2008: 《流域环境管理制度严谨》, 武汉: 华中科技大学出版社, 第92-94页。
- 21.王金南、马国霞、王志凯、王夏晖、於方、刘桂环、赵云皓、杨武、石敏俊、邓劲松、张清宇, 2021: 《生态产品第四产业发展评价指标体系的设计及应用》, 《中国人口·资源与环境》第10期, 第1-8页。
- 22.吴凯杰, 2024: 《法典化背景下环境法基本制度的法理反思与体系建构》, 《法学研究》第2期, 第135-154页。
- 23.吴育辉、田亚男、陈韞妍、徐倩, 2022: 《绿色债券发行的溢出效应、作用机理及绩效研究》, 《管理世界》第6期, 第176-193页。
- 24.杨桦、胡春立, 2024: 《生态文明制度向治理效能转化的理论阐述与实践路径》, 《环境保护》第Z1期, 第69-72页。
- 25.杨永亮、王维、覃琼霞, 2024: 《跨界流域生态补偿与受偿县域经济增长——基于新安江第三轮生态补偿的准自然实验》, 《中国环境科学》第5期, 第2923-2936页。
- 26.殷培红, 2020: 《生态文明制度执行力与制度理论研究需求》, 《环境与可持续发展》第6期, 第141-144页。
- 27.张海峰、沈坤荣、梁若冰、杨继军, 2024: 《生态补偿奖惩机制改革对大气污染治理的优势效应研究》, 《管理世界》第6期, 第114-133页。
- 28.张秀芹, 2022: 《百年未有之大变局视域下我国生态文明制度体系的构建》, 《北京林业大学学报(社会科学版)》第2期, 第9-14页。

- 29.张旭昆, 2004: 《制度系统的关联性特征》, 《浙江社会科学》第3期, 第79-84页。
- 30.张颖、周丽, 2024: 《用能权交易政策对地区产业结构优化升级的影响》, 《中国人口·资源与环境》第1期, 第71-83页。
- 31.中国环境科学出版社, 1994: 《中国21世纪议程: 中国21世纪人口、环境与发展白皮书》, 北京: 中国环境科学出版社, 第23-27页。
- 32.McGuire, M., 2006: "Intergovernmental Management: A View from the Bottom", *Public Administration Review*, 66(5): 677-679.
- 33.Zhang, Y., G. Fu, T. Yu, M. Shen, W. Meng and E. D. Ongley, 2011: "Trans-Jurisdictional Pollution Control Options Within an Integrated Water Resources Management Framework in Water-Scarce North-Eastern China", *Water Policy*, 13(5): 624-644.

(作者单位: 浙江农林大学生态文明研究院)

(责任编辑: 柳 荻)

## The Construction of Eco-civilization System: Theoretical Interpretation, Evolution Trend, and Path Selection

SHEN Manhong

**Abstract:** The concept of eco-civilization system was first introduced in the keynote report during the opening ceremony of the 18th National Congress of the Communist Party of China. The eco-civilization system is an institutional system that can be divided into mandatory systems, incentivizing systems, and guiding systems, according to the strength of institutional rigidity. Different eco-civilization systems, when combined with various actors, can form different institutional matrices. Different eco-civilization systems are substitutable and complementary, and can be optimized accordingly. Regularities exist in the evolution of eco-civilization systems: first, a shift from "groping" to "planning" in terms of institutional generation methods; second, a shift from "low" to "high" in the balance between rigidity and flexibility; and third, a shift from "management" to "governance" in terms of institutional implementation methods. To address issues such as "institutional conflict", "institutional congestion", "adverse selection", and "institutional preference" in the construction of the eco-civilization system, it is necessary to further refine the eco-civilization system, strengthen performance evaluation and comparison, focus on the optimal selection and coupling enhancement of systems, and incorporate eco-civilization system building into the CPC's inspection mechanism to strengthen supervision.

**Keywords:** Eco-civilization System; Institutional System Construction; Optimal Selection of Systems