

• 重大主题专栏 • 研究阐释党的二十届三中全会精神

健全生态环境治理体系的理论分析与实践路径 ——基于系统观念的视角

于法稳 孙韩小雪 吴青林

摘要：生态环境治理体系是国家治理体系在生态环境领域的体现。在推进城乡融合发展、乡村全面振兴的时代背景下，加强农村生态环境治理是健全生态环境治理体系、推进国家治理能力现代化的重要环节，为农村生态环境保护、农业生产环境改善、农村人居环境整治提供了有效保障。从理论层面上讲，农村生态环境治理的多目标性和复杂性，决定了治理体系在农村生态环境治理问题上有效运行的关键是实现“两适配一协调一统筹”，即多元治理主体与治理领域之间、复杂治理制度与作用对象之间的适配，各治理主体行动的协调以及生态环境治理中的城乡统筹。从实践层面上讲，党的十八大以来，生态环境治理体系建设取得了明显成效，政策体系不断完善、生态环境管理制度体系不断健全、生态环境治理行动持续推进、资源保护利用制度更加严格。但是，在健全生态环境治理体系、加强农村生态环境治理建设中，依然存在治理主体缺位、治理制度多样性不足、协调机制不健全、城乡统筹力度不够等一系列问题。为此，应充分考虑生态保护与资源利用任务的复杂性、生态环境污染防治任务的艰巨性、生态环境系统恢复任务的长期性，进一步完善生态环境治理体系的结构、健全多元主体参与治理的机制体系、强化治理制度体系的完整性与适配性、提高治理体系的协调性、增强治理体系的城乡统筹力度。

关键词：农村生态环境治理 生态环境治理体系 系统观念 城乡融合发展

中图分类号：F323.22; X321 **文献标识码：**A

一、引言

党的二十大报告中指出：“大自然是人类赖以生存发展的基本条件。尊重自然、顺应自然、保护自然，是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理

[资助项目] 中国社会科学院创新工程“学者资助计划”项目“粮食安全背景下农业的绿色发展研究”(编号:XC2023001)。

[作者信息] 于法稳，中国社会科学院农村发展研究所、中国社会科学院生态环境经济研究中心，电子邮箱：yufaw@cass.org.cn；孙韩小雪、吴青林，中国社会科学院大学应用经济学院。

念，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。”2018年颁布的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》对农业绿色发展、改善农村人居环境、加强乡村生态保护与修复等方面提出了具体的规划与要求。党的二十届三中全会指出了健全生态环境治理体系的任务。2025年中央“一号文件”强调要加强农村生态环境治理。生态环境治理体系是国家治理体系的重要内容，在推进乡村全面振兴的时代背景下，加强农村生态环境治理是健全生态环境治理体系、推进国家治理能力现代化的重要环节。

为统筹城乡发展、推进乡村振兴与农业农村现代化，党的十九大作出建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的部署。党的二十届三中全会也指出，应完善城乡融合发展体制机制，并在进一步全面深化改革的原则中强调，坚持系统观念。在健全生态环境治理体系方面强调城乡融合，意味着要破除城乡生态二元体制下“资源进城、垃圾下乡”等不合理现象，推动农村生态环境治理，促进城乡生态环境治理一体化。与此同时，健全生态环境治理体系，也是习近平“系统观念”的直接体现。农村生态环境治理仍面临治理主体功能弱化、机制运行不畅、资源配置失衡、能力建设滞后等突出问题，严重制约城乡生态环境融合发展（李宁，2020；毛渲和王芳，2022）。为此，健全生态环境治理体系，强化农村生态环境治理，是推动城乡融合、实现“人与自然和谐共生的现代化”的重要措施，同时也对全面深入推进生态文明建设、美丽中国建设具有重要作用。本文基于系统观念的视角，立足城乡生态环境治理一体化原则，针对当前农村生态环境治理实践中的突出问题，系统探讨健全生态环境治理体系的理论框架与实践路径，对提升农村生态环境治理效能具有重要的理论价值和实践意义。

农村生态环境治理不仅是回应新时代农民对美好生活向往的重大现实问题，也是学术界研究的热点议题。本文从以下两个维度对现有文献进行系统梳理，以识别亟待深入研究的核心问题。

一是关于农村生态环境治理理论的研究。这些研究涵盖两个方向。其一，围绕治理主体展开理论研究。中国在推进农村生态环境治理进程中，政府长期发挥重要的主导作用（于法稳，2019），但如果仅以政府作为单一治理主体，完全依靠行政命令推动农村生态环境治理，往往会导致治理成效难以满足农村居民对高质量生态环境的诉求（栗明，2017；毛渲和王芳，2022）。为此，应该思考符合现代化生态环境治理体系的治理模式，为多元主体协同参与的农村生态环境治理提供场景（李成，2022），促进单一主体治理模式向政府、社会、农民共同参与的多元治理模式升级（张俊哲和梁晓庆，2012）。在此过程中，由于农村生态环境治理的公共物品属性，它具有外部性和复杂性特征，应注重多元主体合作中的主体责任分配和有效互动，通过激发不同主体的责任认知、规范不同主体的责任行为，以确保合作达成（李华胤和李慧宇，2022）。其二，围绕治理机制展开理论研究。生态环境是有机系统，其治理应基于系统观念来考量，通过构建系统性、综合性、整体性的治理机制，实现生态环境善治（祁毓等，2024）。一方面，农村生态环境治理多元主体间的协同博弈，凸显了协同治理机制创新的必要性。农村生态环境治理中政府主导、市场调节、农户自治三种制度路径属于既共生又相克的关系（苏毅清等，2024），存在共生机制错位与主体权责失衡等问题，严重阻碍农村生态环境治理能力提升（文宇和竺乾威，2021）。为了解决上述问题，学者们借助科学的理论分析框架，从构建有效的农村生态环境治理机制入手，提出了丰富的见解。一些研究致力于激活农村生态环境治理的集体行动，发挥融合效应生成主体互惠的共生系统，引导多元化环境治理机制的创新（文宇和竺乾威，2021；苏毅清和

莫斯婷, 2024)。另一方面, 自治、法治、德治有机融合的治理机制, 推动了农村生态环境治理效能的发挥。在推进乡村全面振兴的时代背景下, 自治、法治、德治“三治合一”的乡村治理机制是推进国家治理体系现代化的关键要素(何阳和孙萍, 2018)。其中, 推动农村生态环境治理的法治化进路, 重构回应权利保障的环境法治体系, 是推动农村生态环境实现善治的重要维度(丁国峰和蒋淼, 2022)。

二是关于农村生态环境治理实践的研究。董海军和郭岩升(2017)认为, 中国生态环境治理经历了运动式治理、治理倒退、应激开拓式治理、背离式治理与倒逼式治理五个阶段。改革开放以来, 尤其是党的十八大以来, 中国生态环境治理体系不断系统完善, 其突出表现是: 不同时期的农村生态环境治理理念、治理结构、治理技术等, 都具有重视程度不断提高、整治范围不断扩大、重点领域要求越来越具体、治理主体多元化越来越明显的趋势(杜焱强, 2019; 张博和梅莹莹, 2023)。然而, 与农业农村现代化发展进程相比, 中国生态环境治理体系建设仍具有滞后性、封闭性和排外性等特点(苏杨和马宙宙, 2006; 李增元和姚化伟, 2016)。究其原因, 生态环境治理实践中长期存在的城乡二元体制将农村生态环境领域治理诉求隔绝在城市生态环境治理体系的场域之外(李宁, 2020)。农村生态环境是城市环境建设提升的“服务者”, 难以获得与城市同等水平的环境治理资源分配及主体功能地位(毛渲和王芳, 2022), 使农村生态环境治理实践一度陷入僵局。为摆脱农村生态环境治理的困境, 必须以城乡融合为支撑, 将农村生态环境治理与城镇生态环境建设纳入同一个框架, 打破城乡二元结构的桎梏(于法稳, 2017)。

上述文献从不同视角研究了农村生态环境治理的相关问题, 提出了真知灼见, 为本文提供了理论参考和实践启迪。但现有研究的“切口”较为狭窄, 仅强调发挥特定治理主体或治理机制的作用, 缺少从宏观层面对生态环境治理体系整体性的描画, 缺乏对现有治理体系实践表现的系统性诊断。同时, 关于多元治理主体与治理领域之间、复杂治理制度与作用对象之间如何相互作用, 现有文献较少涉及。而它们之间的相互作用, 不仅决定了整个治理体系是否具有协调性, 而且决定了最终的治理效果如何。

系统观念是具有基础性的思想和工作方法, 是坚持全面、联系、发展与整体的视角和理论(方涛, 2025), 强调通过考察系统各部分之间的相互关系、反馈回路来理解系统, 而非孤立地研究单个组成部分。基于系统观念, 从健全生态环境治理体系的理论基础上看, 本文尝试分析并解答农村生态环境系统所具备的特征属性、农村生态环境治理的目标体系、生态环境治理体系可持续运行的必要条件、实现生态环境治理体系协调与统筹的关键等问题, 充分论述健全生态环境治理体系在强化农村生态环境治理问题上应具有环环相扣、彼此关联的系统性, 揭示系统观念对健全生态环境治理体系提出的全局角度谋划、目标协同治理、城乡统筹兼治、多元主体共治、机制动态发展、整体观念推进等各项要求。从健全生态环境治理体系的现实推进上看, 本文剖析健全生态环境治理体系既有的实践表现、存在的现实问题、面临的客观形势, 并在此基础上提出强化农村生态环境治理效能进而健全生态环境治理体系的推进策略, 在整体把握系统中多要素、各层级辩证关联的前提下全面回答“系统观念视角下健全生态环境治理体系”怎样落地生根的问题。

本文的创新点体现在如下两个方面: 第一, 研究视角的创新。本文基于系统观念的视角, 探讨健全生态环境治理体系的理论逻辑, 从城乡统筹、区域统筹理念出发, 将理论与实践相结合, 系统分析

健全生态环境治理体系的理论基础，梳理农村生态环境治理的实践进展，并剖析实践中存在的问题。第二，理论分析框架的创新。本文结合中国农村生产生活实际与生态环境特征，构建适应中国农村生态环境治理具体形势的“两适配一协调一统筹”理论分析框架。“两适配一协调一统筹”理论分析框架充分考虑了层级间的递进传导与动态反馈，为构建完整且富有韧性的生态环境治理体系提供理论支撑。根据理论分析框架，结合健全生态环境治理体系面临的具体形势，本文提出相应对策建议，为健全生态环境治理体系、强化农村生态环境治理提供靶向。

二、系统观念下健全生态环境治理体系的理论分析

（一）治理体系分析的起点

生态环境系统具有生态、经济和社会三重属性（马世骏和王如松，1984）。从生态属性看，农村生态环境系统是自然生态系统的重要组成部分，也是其子系统。健全生态环境治理体系，实现农村生态环境的善治，要基于可持续发展战略，采取生态措施促进生态系统保护、修复和建设，以维持生态系统的稳定性，提高生态系统的健康水平并增强生态服务功能。从经济属性看，农村生态环境是农业生产的核心基础或载体，不仅要实现农业增长、农民增收，而且要保障农产品质量安全。可以说，保障国家粮食及重要农产品稳定供给，是建立在农村生态环境基础之上的。从社会属性看，农村生态环境是农村居民日常生活的场所。要满足人民日益增长的美好生活需要，农村生态环境治理无疑应以提升农民幸福感和获得感为根本目的，通过建立长效运营和管护机制，持续改善村容村貌（王宾和于法稳，2021；毛佩瑾，2024），加强农村人居环境整治提升，使乡村既“宜业”又“宜居”。因此，农村生态环境治理具有典型的多目标性和复杂性特点，生态、经济和社会三大目标构成的目标体系，分别对应着农村生态环境保护、农业生产环境改善和农村人居环境整治（于法稳，2021），这三个方面也正是实现乡村生态振兴的重点。中国农业具有先天弱质性、农村生态环境治理存在历史滞后性（金书秦和韩冬梅，2020），农村一方面要向城市供给高质量农产品和其他生态产品，另一方面面临城市扩张引发的生态空间挤压和污染物转移的压力，“环境公平”也应成为农村生态环境治理的重要考量。实现农业农村现代化，建设农业强国，也要从城乡统筹的角度审视农村生态环境治理问题。

从更宏观的角度看，无论整个生态环境治理体系的具体构成如何，它始终包含治理主体、治理机制、治理效果三大基本因素（俞可平，2014）。生态环境治理目标的多样化，可能引发治理主体和治理机制内部的矛盾冲突，治理任务、约束制度的多元化可能导致治理主体与其承担的治理任务之间、治理主体与约束其行为的治理机制之间产生矛盾。因此，必须充分考虑这些基本因素之间的相互作用，对治理体系内的治理主体、治理机制等同时做出安排，才能建立高效、可持续运转的治理体系。另外，在城乡融合发展的背景下，城乡环境治理目标统筹规划与协同推进，也是需要综合考虑的重要因素。综上所述，本文认为治理体系高效、可持续运转的关键条件是实现“两适配一协调一统筹”。

（二）治理体系运行条件

1. 生态环境治理体系中的“两适配”。所谓“两适配”中的第一层适配关系，指的是多元治理主体与治理领域之间的适配。农村生态环境治理是一项具有长期性、艰巨性特征的系统工程，其多目标

性和复杂性，意味着这项系统工程必然涉及不同的利益主体，需要发挥政府、市场、农民等多元主体的作用（王名等，2014）。农民是农业生产主体，也是农村生活的主体，在实现村民自治方面具有信息上的绝对优势。引入市场机制，使企业等市场主体也积极参与治理工作，可以实现资源优化配置，提高资源利用效率，在一定程度上可以解决村民自治缺乏激励的问题（苏毅清等，2024）。政府要通过采用税收、补贴和排污权交易等多种政策工具，及时解决生态环境治理中由于个体行为偏差和外部性导致的低效率问题。但现有文献较少论及各治理主体在治理中的具体分工。政府、市场、农民在不同治理领域中的角色绝非一成不变，而是应发挥差异化和互补性的作用。据此，本文认为，应根据治理任务的公共物品供给强度、治理技术复杂度、外部性溢出范围三大维度对各治理主体的任务及权责进行匹配。具体地讲，针对农村人居环境和农业生产环境治理中覆盖范围窄、技术难度不高、与农民自身生活和生产息息相关（外部性低）的问题，由农民发挥主体作用解决。对于覆盖范围广、技术难度较大、公共性强（外部性高）的问题，如跨流域生态治理、基础设施建设等，由政府主导解决。对于需要技术攻关或可以引入市场机制化解的问题，由市场机构主导或让其在政府的指导下开展相关工作解决问题。如此一来，生态治理的公共目标与农民及市场主体追求利益最大化的私人目标存在部分重叠，符合“谁治理，谁受益”原则，既可调动各方积极性，避免传统行政指令治理的低效，又能实现治理主体“各司其职”，防止陷入“无中心”的误区（李平原，2014）。

“两适配”中的第二层适配关系，指的是多元治理制度与其作用对象之间的适配。生态环境治理体系包含一系列围绕参与主体的互为补充、互相嵌套的制度安排（苏毅清等，2024）。按照生态环境治理制度的不同属性和标准，可以划分为不同的类型，如正式制度和非正式制度的划分，强制性制度、引导性制度、激励性制度的划分（沈满洪，2024）。在生态环境治理体系中需要安排多样化的制度，且不同制度安排要和作用对象相适应，这可以从制度的实施成本及其刚性特征的角度理解^①。一般而言，制度的刚性及其作用对象的松散程度与维持制度运转的成本呈正相关关系。这是因为制度刚性越强，意味着需要建立更完善的奖惩机制以强化威慑约束效果；同时，也需要收集更充分的信息来准确评估对象行为。如果作用对象的松散程度很大，收集这些信息就变得非常困难。若以“命令—控制型”的强制性制度规范市场主体和农民的行为，需要花费较高的成本搜集相关信息，制度执行成本太高。对市场主体而言，它们的生产经营行为主要遵循市场经济规律，因此，应以激励性制度为主，更好地引导其行为。对农民而言，刚性较强的制度难以发挥应有的作用，因为农业生产面源污染具有排放点多而散、排放途径和数量不确定等特点，要精准识别个人行为所导致的结果非常困难。相反，非正式制度（如乡风民俗、传统道德规范、村规民约等）有可能发挥意想不到的积极作用。其原因在于，融入乡风民俗的乡村生活行为规范体系不是围绕独立的个人建立起来的，而是基于各种社会关系特别是家族邻里之间的关系网络建立起来的（周雪光和艾云，2010）。因此，将农村生态环境治理和乡风民

^①还存在其他评价制度绩效的角度，如公平性等，此处采用了一种效率主义的视角。事实上，如果难以获得作用对象的偏好，则很难实现公平性。

俗建设有机结合起来,可能实现事半功倍的效果^①。此处需要澄清的是,以上论述并非讨论特定对象、各种制度之间的互斥关系,也并非以简单的“成本-收益”思想考虑生态环境保护问题,而是探讨针对具体情况应选取合适的制度组合,发挥各种制度间的互补作用^②,高效地解决问题。

2.生态环境治理体系中的“一协调”。所谓“一协调”,指的是各治理主体行动的协调。农村生态环境治理的参与主体具有多元化特征,在实践中难免存在不同程度的矛盾和冲突,从而影响农村生态环境治理成效。农村生态环境治理涉及的各部门职责不同,目标侧重自然也有所不同^③。依据公共选择理论与利益集团理论,政府决策者的行为逻辑同样符合“经济人”假设。规则的生成是一个政治进程,而非单纯出于对市场失灵的考量(李项峰,2007)。各部门无疑会给自身职责范围内的工作赋予更高优先级,追求扩大本部门的影响力。当权衡各类目标时,均以本单位利益最大化为出发点,导致矛盾难以调和。并且,由于信息不完全,各参与主体有时会因目标不一致而不能采取共同行动。农村生态环境治理行动的具体推进,由各级地方政府结合地方实际确定实施措施。地方政府可能更加看重自身经济发展,尤其是在地方政府具有一定自由裁量权且中央政府不能完全监督其行为时,地方政府更倾向于削弱环境规制的力度,与中央政府之间形成“委托-代理”关系(张琦和邹梦琪,2022)。地方政府可能将生态环境治理资金用于区域经济发展,而非短期内效益不佳的生态环境保护(李潇,2020)。对此,应当把握信息这一关键要素。首先,为化解生态环境治理目标制定过程中可能出现的矛盾和冲突,要建立利益相关方之间的沟通机制,充分了解各方偏好特征;其次,制度执行需要管理者明晰不同主体的行为及其后果,严格落实奖惩制度,塑造政府良好声誉(李潇,2020);最后,协调各参与主体的行动需要信息支撑,设计具有激励相容特性的制度正是为了解决信息不完全问题。

3.生态环境治理体系中的“一统筹”。所谓“一统筹”指的是生态环境治理中的城乡统筹。走城乡融合发展之路,要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划。城乡融合的思想,不仅为城乡经济发展提供了指引,而且为从城乡统筹视角健全生态环境治理体系、实现农村生态环境的“善治”提供了基本遵循。城市生态系统和乡村生态系统都是复合生态系统的组成部分,二者之间的物质循环、能量流动每时每刻都在进行,城市和乡村的生态环境问题相互关联,如城市工业空气污染会扩散至乡村、农村面源污染会威胁城市水源安全。长期以来,城乡之间的要素交换失衡是导致农村生态环境恶化的一大重要原因。一方面,农村需要满足城市对高质量农产品和其他生态产品日益增长的需求;另一方面,农村可能还需要承接城市转移的污染物。因此,打破僵局的核心在于建立具有城乡统筹特点的生态环境治理体系,重构城乡要素交换关系。从实践的角度讲,城乡统筹为解决农村生态环境治理中存在的许多问题提供了路径。首先,生态环境治理中的城乡统筹为解决乡村生态环境治理中的外部

^①已有研究发现,借助社会规范,通过激发社会比较等方式,能够以较低的成本改变主体的能源消费行为(Allcott, 2011; Allcott and Rogers, 2014)。

^②沈满洪(2024)对于制度之间的“替代性”“互补性”有比较综合的论述。

^③例如,农村生态环境治理涉及农业农村部、生态环境部,前者可能更关注农业生产、农民收入等,而后者则更关注农业生产、农村生活带来的污染问题。

性问题提供了方向，核算农村生态产品价值并促进生态产品价值实现，能够使农村提供的生态产品的正外部性实现内部化。其次，城乡之间的生态环境权益存在不平衡现象，通过统筹优化城乡发展布局和建立资源双向流动机制，可以促进实现环境公平和社会的整体可持续发展。最后，城市消费端对绿色健康农产品的需求增长，能推动农村生产端的绿色转型升级；农村生产端的绿色转型升级又能促进城市环保产业扩展及其服务和技术向农村地区延伸。由此形成的正反馈循环，通过增强内生动力（杜焱强和詹昕颖，2024），促使农村生态环境治理能够在长期内获得可持续的支持和发展。综上所述，健全生态环境治理体系，实现农村生态环境有效治理，需要采取城乡统筹的视角，构建统筹规划机制。

（三）治理体系运转逻辑

上文已分别阐释了“两适配”“一协调”“一统筹”的成立逻辑，接下来，本文将论述“两适配一协调一统筹”理论分析框架中三者之间的内在联系。首先，“两适配”着眼于治理体系设计的底层，指明治理主体和治理制度两大基本要素构成及其应当具备的多元化特点。实现“两适配”是治理体系低成本持续运转的基石，也是推进更高层次协调统筹的前提条件。其次，“一协调”着眼于治理体系设计的中层，致力于化解治理主体间的冲突。在生态系统中，最活跃、最积极的因素是人（马世骏和王如松，1984），制定制度的是人，制度的作用对象归根到底也是人，可以说，治理主体是否协调，决定了治理体系的运转是否高效。治理主体的协调性向上可确保顶层统筹规划不被扭曲，向下能化解主体间策略性互动，保障具体治理工作取得实际效果。最后，“一统筹”着眼于治理体系设计上层，强调城乡融合背景下的整体性思维和系统性布局，以实现全局最优。良好的顶层设计及动态调整机制既可以增强治理主体的协调性及其参与环境治理的积极性，又能确保“两适配”的实现、对资源的统筹和公平分配。综上所述，“两适配一协调一统筹”通过层级间的递进传导与动态反馈，将推动构建完整且富有韧性的生态环境治理体系。

三、健全生态环境治理体系的实践推进和问题剖析

农村生态环境保护、农业生产环境改善、农村人居环境整治一直以来都是党中央、国务院高度重视并致力于解决的重大问题，尤其是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央就生态环境治理问题实施了一系列战略举措，逐步推动生态环境治理体系不断完善。农村生态环境治理无疑是其中的重要实践内容，为实现乡村生态振兴提供了制度保障。同时，在实践探索中，也存在一些深层次问题，需要采取更加有效的措施加以解决。

（一）实践推进

党的十九届四中全会提出，坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生。此后，相关政策体系不断完善，生态环境管理制度体系不断健全，生态环境治理行动持续推进，资源保护利用制度更加严格。

1.政策体系不断完善。围绕着生态环境治理，推动生态文明建设，实现人与自然和谐共生，国家在政策制度层面不断强化顶层设计，使相关制度体系的权威性、系统性、完备性不断提升，为农村生态环境治理提供了坚实的制度保障。围绕生态文明建设，党中央、国务院从战略高度、全局高度作出了

系统的顶层设计和整体部署,推动生态文明体制机制和政策制度持续完善(于法稳,2023)。2015年4月,《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》发布;2015年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,明确列出生态环境损害责任追究的相关情形^①;2015年9月,中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》;2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态文明建设目标评价考核办法》明确提出:“年度评价按照绿色发展指标体系实施,主要评估各地区资源利用、环境治理、环境质量、生态保护、增长质量、绿色生活、公众满意程度等方面的变化趋势和动态进展,生成各地区绿色发展指数。”^②2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》。

2.生态环境管理制度体系不断健全。实践表明,生态环境治理必须依靠严格的管理制度。国家在推动生态环境治理的实践中,注重生态环境管理制度体系的不断健全。尤其是在生态环境治理中强调“党政同责、一岗双责”,这为生态环境治理提供了坚强的组织保证。一是建立了国土空间开发保护制度,实施了最严格的耕地保护和水资源管理制度;二是建立了回应市场供求和资源短缺程度、突出生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度及生态补偿制度;三是建立了生态保护红线制度,健全了生物多样性保护制度,建立了国家公园体制并完善了国家公园制度;四是实施了中央生态环境保护督察制度,健全了生态环境损害责任追究制度和生态环境损害赔偿制度;五是推行了“河长制”“林长制”等创新性的制度,为农村生态环境治理提供了有效保障。上述不断完善的生态环境管理制度体系,一方面凸显了各级党委、政府的领导责任,另一方面凸显了公民的社会责任。

3.生态环境治理行动持续推进。党中央始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,并作出了一系列重大决策部署,把解决突出生态环境问题作为民生优先领域。2021年11月,《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》提出:“以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战,以高水平保护推动高质量发展、创造高品质生活,努力建设人与自然和谐共生的美丽中国。”^③其中,碧水、净土保卫战的成效,直接关系到农业绿色发展能否实现,农业生态产品供给能力能否提升。在打好碧水保卫战方面,2015年4月,国务院印发《水污染防治行动计划》;“十四五”时期,中国持续推进碧水保卫战,坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,保障了农业生产优质灌溉用水的供给。在打好净土保卫战方面,2016年5月,国务院印发《土壤污染防治行动计划》,为切实加强土壤污染防治、逐步改善土壤环境质量提供了保障。

4.资源保护利用制度更加严格。水资源、耕地资源是农业生产的重要资源。近年来,水土资源管

^①参见《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)〉》, https://www.gov.cn/zhengce/2015-08/17/content_2914585.htm。

^②参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈生态文明建设目标评价考核办法〉》, https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5160203.htm。

^③参见《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》, https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5651723.htm。

理制度更加严格，有效地保障了水土资源的可持续利用。

其一，在水资源管理方面，习近平指出，要实施最严格的水资源保护利用制度，提高水资源节约集约利用水平^①。2012年1月，国务院发布《关于实行最严格水资源管理制度的意见》，旨在解决中国水资源短缺、水污染严重、水生态环境恶化等问题。同年11月，国务院办公厅印发的《国家农业节水纲要（2012—2020年）》提出，把节水灌溉作为经济社会可持续发展的一项重大战略任务，全面做好农业节水工作。2016年1月，《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》指出，建立健全农业水价形成机制，促进农业节水和农业可持续发展。

其二，在耕地资源管理方面，习近平指出，耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基^②。《中华人民共和国土地管理法》规定，国家实行永久基本农田保护制度；永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或改变其用途。《中华人民共和国土地管理法实施条例》规定，国家对耕地实行特殊保护，严守耕地保护红线，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。

《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》提出，严禁违规占用耕地绿化造林，严禁超标准建设绿色通道，严禁违规占用耕地挖湖造景，严禁占用永久基本农田扩大自然保护地，严禁违规占用耕地从事非农建设，严禁违法违规批地用地。《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》提出，坚决防止耕地“非粮化”倾向，牢牢守住国家粮食安全的生命线。《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》指出，坚持量质并重、坚持严格执法、坚持系统推进、坚持永续利用，全面压实耕地保护责任，健全耕地质量管理机制，严密规范耕地占补平衡制度。

（二）农村生态环境治理在具体领域的表现

农村生态环境治理目标体系下生态、经济、社会三个不同层面的目标，分别对应农村生态环境保护、农业生产环境改善、农村人居环境整治三大具体领域。根据生态环境治理体系的基本构成要素，本文重点从治理主体、治理制度、治理成效等方面分析健全生态环境治理体系在农村生态环境治理不同领域下的具体表现。

1. 农村生态环境保护。习近平在全国生态环境保护大会上强调，“生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题”^③。在治理主体方面，农村生态环境保护涉及水土保持、水污染治理、土壤修复等多项重点生态工程的建设，其技术难度之大、所需资金之多、覆盖范围之广，都需由政府主导才能保障实施。

在治理制度方面，2020年，国家发展改革委、自然资源部印发《全国重要生态系统保护和修复重

^①参见《习近平主持召开全面推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会强调：以进一步全面深化改革为动力 开创黄河流域生态保护和高质量发展新局面》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6974190.htm。

^②参见《各地落实最严格的耕地保护制度——提升耕地质量 端稳中国饭碗》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/12/content_5684616.htm。

^③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9页。

大工程总体规划（2021—2035 年）》，对包括森林、草原等在内的多种自然生态系统的保护和修复作出了指导性规划。2021 年，农业农村部印发《全国高标准农田建设规划（2021—2030 年）》，强调要抓好耕地保护和地力提升。

在治理成效方面，通过政策引领、工程治理和机制创新，中国在森林、草原、耕地等领域的生态系统保护取得显著成效。其一，聚焦森林生态系统，通过“三北”防护林工程、天然林资源保护工程、退耕还林工程、国家储备林工程等生态工程建设，森林资源总量与质量取得双重提升，实现了由资源开发向生态保护的转变。2023 年，全国林地面积突破 283.7 万平方千米，森林蓄积量增至 194.9 亿立方米，森林覆盖率提升至 24.0%^①。其二，针对草原生态系统，通过实施草原生态保护补助奖励政策、退牧还草工程、草原生态保护修复工程等，有效实现由系统退化到恢复生态功能的转变。据《国家生态保护修复公报 2024》统计，2023 年全国草地面积达 263.2 万平方千米，且草原综合植被盖度达 50.3%^②。其三，在耕地生态系统领域，通过实施高标准农田建设工程、开展耕地保护生态补偿试点、对受污染耕地采取安全利用措施等，有效促进耕地保护，提升了耕地质量平均等级和耕地生态功能，逐渐向耕地数量、质量、生态“三位一体”保护转变。

2. 农业生产环境改善。加强农业面源污染防治，是改善农业生产环境、推动农业农村绿色发展的重要途径。在治理主体方面，2021 年，生态环境部、农业农村部共同印发的《农业面源污染治理与监督指导实施方案（试行）》明确强调，农业面源污染治理应建立政府和包含农户在内的农业产业链主体共同参与的机制。

在治理制度方面，2015 年，《关于打好农业面源污染防治攻坚战的实施意见》《到 2020 年化肥使用量零增长行动方案》《到 2020 年农药使用量零增长行动方案》的印发，标志着农业面源污染防治机制逐步迈向体系化（石凯含和尚杰，2021）。2017 年，《国务院办公厅关于加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用的意见》发布，保障畜禽养殖废弃物的有效处理。2017 年，原农业部印发《农膜回收行动方案》以加强农膜污染治理，提高废旧农膜资源化利用水平，推动农业绿色发展。

在治理成效方面，针对不同污染源，农业生产环境领域的农业面源污染问题取得了不同的治理成效。其一，科学施肥用药效果水平提升。国家统计局数据显示，2015—2023 年，全国范围内化肥、农药投入量逐年减少，化肥、农药科学施用实现持续减量增效^③。其二，畜禽粪污过程控制与末端利用成效显著。2023 年，全国畜禽粪污综合利用率已突破 78%^④，种养结合农牧循环发展格局加快建立。其三，秸秆多元利用方式提质增效。2023 年，全国秸秆综合利用率已超过 88%^⑤，实现直接还田为主、

^①资料来源：《国土绿化让美丽中国底蕴更深厚》，<https://www.forestry.gov.cn/c/www/zhzs/589551.jhtml>。

^②资料来源：《国家生态保护修复公报 2024》，https://gi.mnr.gov.cn/202411/t20241101_2873296.html。

^③农药和化肥施用量于 2015 年左右达到峰值，分别为 178.3 万吨、6022.6 万吨，之后逐年递减，截至 2023 年，已分别减少至 115.5 万吨、5021.7 万吨。资料来源：<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

^④资料来源：《农业绿色底色更鲜明》，https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6931903.htm。

^⑤资料来源：《我国秸秆综合利用率超过 88%》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202309/content_6905985.htm。

离田原料化利用为辅的废弃物治理模式。其四，农膜回收处置机制日趋完善。2023 年，农膜回收处置率稳定超过 80%^①，回收机制科学有效。

3. 农村人居环境整治。改善农村人居环境，关系着广大农民的根本福祉，也事关美丽中国建设的重要目标。在治理主体方面，农村人居环境整治的实践推进需要中央政府、地方政府、基层政府、村民自治组织、企业和农民等多元主体的广泛参与，其中，农民应是最主要的治理主体（于法稳，2019）。然而，中国农村人居环境整治缺乏村民自治的有效保障机制，农民主体性缺失（于法稳等，2018；李祖佩，2024）。

在治理制度方面，以习近平同志为核心的党中央从战略高度部署农村人居环境整治任务。2018 年，《农村人居环境整治三年行动方案》印发，要求各个地区借鉴浙江等先行地区经验，并结合本地实际情况认真贯彻落实。2021 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025 年）》，推动提升农村人居环境质量，建立健全长效管护机制。2025 年中央“一号文件”指出，“加强农村生态环境治理”，明确强调“持续推进农村人居环境整治提升，建设美丽乡村”^②。

在治理成效方面，经过各地的实践探索，村庄环境基本整洁有序、厕所革命扎实推进、生活垃圾分类与污水治理成效显著、村民环境卫生意识也得到加强。截至 2024 年，全国实施清洁行动的村庄比例增加至 95%，打造出干净整洁的村容村貌；卫生厕所普及率提升为 75%，厕所卫生条件极大改善，农村人居环境短板得以补齐；生活垃圾统一收运处置的行政村比例稳定在 90% 以上，一改农村以往“脏、乱、差”的局面；生活污水管控率也达到 45%，农村人居环境持续改善，为美丽乡村建设打下了坚实的基础^③。

（三）问题剖析

在新发展阶段，农村生态环境治理无疑会出现一些新问题，迫切需要更加完善的生态环境治理体系加以解决。为此，应对健全生态环境治理体系、强化农村生态环境治理中存在的问题进行剖析，以便更好地探寻解决策略。

1. 治理主体缺位。治理主体功能弱化或缺位、治理主体与治理任务失配的问题突出。就政府层面而言，各级党委、政府存在对农村生态环境治理认识不到位、组织不力、专业领导能力不强等问题，全面贯彻执行党对农村生态环境治理的各项政策不到位（于法稳，2021）。例如，2023 年，湖北省荆州市公安县纪委曾通报过个别党员干部对非法填埋磷石膏等行为熟视无睹的案例^④。2024 年，中央生

^①资料来源：《农业绿色底色更鲜明》，https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6931903.htm。

^②参见《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/202502/content_7005158.htm。

^③资料来源：《农业农村部：2024 年农村人居环境持续改善 卫生厕所普及率达到 75% 左右》，https://news.cnr.cn/dj/20250120/t20250120_527046868.shtml。

^④资料来源：《关于 2 起生态环保领域履职不力典型案例的通报》，<http://www.gaxlz.gov.cn/html/dongtaiyaowen/gongzuodongtai/2023-12-19/5534.html>。

态环境保护督察组曾通报云南省临沧市、西双版纳傣族自治州及有关部门“对森林资源保护的重要性认识不足”^①，放任本地天然林被盗伐、毁坏；贵州省铜仁市因为“对水产种质资源保护认识不足、重视不够”^②，导致国家级水产种质资源保护区生态破坏。就农民群体而言，其受教育水平相对较低，环保意识淡薄，主动参与性差（王宾和于法稳，2021）。就市场主体而言，往往因它们参与生态环境治理时过分逐利而影响治理效果。

治理主体与治理任务之间的失配有两种表现。一是分工不当，治理主体承担了不适宜其承担的任务。市场与社会参与机制失衡，农村生态环境治理过度依赖政府行动，公民参与未被有效激活，农民在农村生态环境治理中常常处于被动接受的地位。有时基层政府承担了过多的责任，同时又缺乏充足的资金支持，从而在治理当中左支右绌。二是人才队伍建设不充分，任务复杂度与治理主体的技术能力不匹配。长期以来，基层管理群体的专业领导力明显偏弱，同时受体制因素的影响，农村生态环境治理人才队伍年龄结构老化、技术陈旧、能力难以应对农村生态环境治理中的新问题，难以胜任农村生态环境治理工作。据人口普查数据统计，中国农技人员占全部专业技术人员的比例从2000年的1.48%下降到2010年的1.34%，再下降到2020年的0.74%，平均年龄在2010年为41.7岁，在2020年为44.3岁^③。具有农业生产技术及农业生态治理复合知识背景的人才非常匮乏。在新发展阶段，所面对的污染防治形势仍然严峻，加之一些深层次问题不断出现，更需要专业人才队伍及时应对，否则难以体现出充分的韧性。尤其是基层生态环境治理相关部门往往采取“一刀切”的农村污染防治政策，容易带来一些经济社会负面影响，需要专业的人才队伍加以解决。

2. 治理制度多样性不足。制度完整性及多样性不足，治理制度与作用对象失配问题突出。农村生态环境治理制度内容不协调现象普遍存在，主要表现在四个方面：其一，内容不完整，缺乏系统完整的制度。笔者系统梳理生态环境管理、资源保护利用领域的相关管理制度后发现，与农村生态环境治理相关的管理制度零散地分布在不同主管部门出台的制度之中，缺少一个完整的管理制度。其二，管理制度的内容存在冲突。正是由于有关农村生态环境治理的管理制度来源于不同的职能部门，相关内容彼此存在一定的矛盾甚至冲突，成为基层部门实践中的一个堵点。其三，管理制度的单一性明显，结构比例失调。农村生态环境治理领域多以强制性制度为主，缺乏必要的引导性制度、激励性制度等，往往导致治理效果难以达到预期（于法稳，2021）。其四，市场与社会参与机制失衡，治理体系过度依赖行政力量，未能有效激活公众参与，农民在农村生态环境治理中常常处于被动接受的地位（黄森

^①资料来源：《云南省部分州市严重破坏森林生态》，https://www.mee.gov.cn/ywgz/zysthjbhdc/dclj/202405/t20240517_1073502.shtml。

^②资料来源：《贵州省铜仁市水产种质资源保护区生态破坏问题突出》，https://www.mee.gov.cn/ywgz/zysthjbhdc/dclj/202411/t20241108_1093782.shtml。

^③资料来源：国家统计局网站，<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/>。需要说明的是，数据由人口普查数据计算获得，专业技术人员和农技人员数据来源于普查长表，抽样比率为10%；平均年龄由农技人员的年龄频数分布表估计获得，但2000年的数据不足，无法进行计算。

慰等, 2017)。在现实中, 还存在过度依赖行政命令, 忽视村庄内部已有的传统规范对农民行为调节功能的问题。

3. 协调机制不健全。农村生态环境治理需要多部门、全社会的共同参与, 但实际中, 治理主体间协调机制不健全。一是缺少权威性的协调组织机构。农村生态环境治理是一项系统工程, 需要权威性的组织机构加以推动。但是, 从实践层面来看, 中国还没有成立专门的组织机构, 难以采取有效的协同行动。二是部门工作职责有待明确。在部门之间职责边界非常清晰的情况下, 部门工作协同可以发挥较好的作用; 但在部门之间职责边界模糊的情况下, 部门工作协同就难以实现, 其结果往往是“谁牵头、谁负责”, 甚至还会出现推诿扯皮等现象。牵头单位承担了本应由众多部门分担的职责, 压力过大, 导致难以实现预期目标。例如, 就农作物灌溉用水而言, 《农田水利条例》规定, “县级以上地方人民政府环境保护主管部门应当会同水行政主管部门、农业主管部门加强对农田灌溉用水的水质监测”^①, 但这三个部门在监测任务中的分工究竟如何, 条例并未做出清楚的规定, 这使得实际工作难以实现协同。

除此之外, 以信息搜集和利用为核心的协同机制仍待完善。一方面, 农村生态环境治理领域数据采集能力比较薄弱, 数据共享机制不够完善, “数据孤岛”现象仍然存在; 另一方面, 农村生态环境信用体系运用不全面。环境信用监管是指政府根据企业环境信用数据信息, 按照规定的指标、方法、程序, 对其进行信用评价, 确定信用等级, 并向社会定期披露, 以供相关部门机构应用的制度体系。这是对现行环境信息公开制度的一种延伸和拓展, 本质上也是通过信号传递和声誉约束来缓解信息不对称问题。实践表明, 中国农村生态环境信用监管体系建设还存在不少短板弱项, 如缺乏顶层设计、管理部门之间协同监管力度不足、环境信用监测技术支撑不足、环境信用统计精准度较低等。相关机制的缺乏, 使政府、市场主体和公众无法及时获取准确的环境信息, 难以在治理中及时调整、互相配合, 影响了生态环境治理相关政策的有效执行。

4. 城乡统筹力度不够。实现农村生态环境善治的一大关键是实现治理的城乡统筹, 但是, 目前还存在以下问题。其一, 农村地区在生态环境治理中的话语权不足。根据中国相关法规, 本行政区域的环境保护规划是由“县级以上地方人民政府环境保护主管部门会同有关部门”^②编制的, 在市管县或省管县的行政体制下, 环境治理呈现出以城市为主导、对农村实行垂直管理的格局(毛渲和王芳, 2022), 因此, 农村地区的环境权益可能难以获得保障。其二, 城乡环境规制执行强度存在一定的落差。农村生态环境治理起步晚, 具有历史滞后性; 相较于城市, 农村环保法律制度也还存在操作性不强、清晰度不够的问题; 再加上在地域广阔的农村地区进行环境监测和环境执法比较困难, 这些使农村地区有可能成为污染性企业的“避难所”、不法分子偷运偷倒废弃物的“垃圾场”。其三, 城乡资源配置不均、经济发展水平有差距, 导致农村生态环境治理能力较差。相较于城市完善的基础设施和充足的资金保障, 农村地区往往因资金短缺而难以推进环保设施的建设与完善。城乡生态系统具有整体性特征,

^①参见《农田水利条例》, https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/02/content_5078987.htm。

^②参见《中华人民共和国环境保护法(主席令第九号)》, https://www.gov.cn/zhengce/2014-04/25/content_2666434.htm。

若缺乏生态环境治理领域的帮扶机制与补偿机制，农村生态环境治理可能成为生态环境治理的薄弱环节，产生“木桶效应”，制约生态环境治理的整体成效。

四、系统观念下健全生态环境治理体系面临的形势及推进策略

中国生态文明建设处于压力叠加、负重前行的关键期，突出表现在生态保护与资源利用任务的复杂性、生态环境污染防治任务的艰巨性以及生态环境系统恢复任务的长期性。为此，迫切需要健全生态环境治理体系，为提升农村生态环境治理水平提供保障。

（一）面临的形势

在新发展阶段，农业绿色转型与农村居民生活品质提升都对生态环境质量提出了更高标准。全面分析农村生态环境系统的特点和健全生态环境治理体系面临的形势，既是健全生态环境治理体系、推动农村生态环境善治的着力点，也是确保治理成效可持续性的重要抓手。

1.生态保护与资源利用任务的复杂性。在快速工业化和城镇化进程中，经济社会发展对水土资源的刚性需求持续增长，特别是对优质水土资源的占用不断加剧，导致水土资源面临数量减少与质量下降的双重压力。以耕地资源为例，工业化、城镇化进程以及国家重大基础设施项目的推进，往往占用了大量产能较高的优质耕地；而通过占补平衡、土地整理、城乡建设用地增减挂钩等措施所补充的耕地，产能偏低。与此同时，中国水土资源还面临总量不足、空间分布不均、匹配程度不强和利用效率不高等问题，成为加剧生态资源压力的重要因素。此外，围湖造田、围海造地、过度放牧等粗放型资源利用方式，也进一步增加了生态保护的压力。

2.生态环境污染防治任务的艰巨性。在推动生态文明建设、促进人与自然和谐共生过程中，国家采取了一系列有效的政策措施，生态环境治理取得明显成效。但是，必须清醒地认识到，这与新发展阶段促进人与自然和谐共生的现代化、全面推进美丽中国建设、更好地满足人民日益增长的美好生活需要的目标相比，还有一定的差距。同时，群众反映强烈的大气、水、土壤污染等突出问题依然存在，严重破坏生态环境的事件也时有发生，生态环境持续恶化的趋势尚未得到根本遏制，导致生态环境健康水平和承载能力下降的因素仍然存在。农业生产高度依赖自然资源和生态环境，农村生态环境的健康水平、承载能力下降会对国家粮食安全和人民身体健康形成威胁。因此，生态环境污染防治任务依然艰巨。

3.生态环境系统恢复任务的长期性。生态环境系统恢复任务的长期性是由如下两个因素决定的。其一，生态环境问题是长期积累下来的，甚至可以说，工业和城市的快速发展，在一定程度上以农村生态环境的破坏为代价（金书秦和韩冬梅，2020），短期内难以实现根本性改变。有的问题在一些区域已经成为生态环境治理与恢复的“老大难”问题，长期都没有得到有效治理。其二，生态环境系统恢复作为一个自然生态过程，必须遵循自然生态规律，这决定了生态环境系统恢复任务的长期性。因此，“十五五”时期乃至更长时间内，生态环境系统治理和恢复将成为促进人与自然和谐共生、全面推进美丽中国建设的重要内容。

（二）推进策略

围绕“如何健全”的根本问题，需要抓住“人”这一主要矛盾和关键，采取以下五个方面的策略，健全生态环境治理体系。

1.完善生态环境治理体系的结构。农村生态环境治理是一个系统工程，涵盖丰富的内容，需要根据不同发展阶段农村生态环境系统的特点，逐步完善生态环境治理体系的结构。为此，一是要健全生态环境治理体系中的组织体系，突出党的领导地位。二是应加强对健全生态环境治理体系迫切性的认识，以习近平生态文明思想为指导，从战略层面认识健全生态环境治理体系的重要性，系统谋划实施方案，并重视方案的实施成效。三是优化生态环境治理体系在强化农村生态环境治理方面的规划。《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》）提出了推进生态环境治理体系的四大体系建设，即生态环境治理责任体系、监管体系、市场体系、法律法规政策体系建设。在进一步推进农村生态环境治理的实践中，需要建立科学的规划体系，并将四大体系建设纳入生态环境治理体系。

2.健全多元主体参与生态环境治理的机制体系。基于农村生态环境治理实践中的具体问题，《决定》提出了相应的机制和制度，为促进实现人与自然和谐共生指明了方向。结合《决定》中所体现的方向，健全多元主体参与生态环境治理的机制体系，可以从以下两个方面着力：其一，系统梳理和评估农村生态环境治理制度的建设与实施成效。针对当前治理实践中存在的基础设施管护机制不健全、评价与监管体系不完善、多元主体参与机制缺失等问题，开展全面分析与评估，深入识别问题背后的制度性、结构性原因，进而提出具有针对性的改进路径和解决方案。其二，营造全社会参与生态环境治理的氛围。2018年5月18日，习近平在全国生态环境保护大会上的讲话指出：“每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者，没有哪个人是旁观者、局外人、批评家，谁也不能只说不做、置身事外。”^①理论上，生态环境治理体系内涵丰富，尤其是农村生态环境治理主体应呈现显著多元化特征。因此，要营造全社会参与农村生态环境治理的氛围，为市场主体和其他社会成员参与其中搭建平台、畅通渠道，共同助力农村生态环境治理，推动人与自然和谐共生，全面推进美丽中国建设。

3.强化生态环境治理制度体系的完整性与适配性。生态环境治理制度体系可以为农村生态环境治理提供坚实保障。一是制定系统完备的制度体系。一方面，对零散分布于其他制度中的相关条款进行系统梳理和整合，理顺内容间的矛盾之处，明确规范实施路径；另一方面，立足新发展阶段农村生态环境系统的特性，制定专门的制度，并与既有制度共同构成完备的制度体系，以此突破制度零散、单一的局限，为农村生态环境治理提供制度保障。二是强化制度体系的协调性及其与作用对象之间的适配性。由于农村生态环境治理作用对象属性存在差异，治理过程需要不同类型的制度提供保障。为此，应注重强制性制度、引导性制度、激励性制度等多种制度并存，并实现彼此之间的协同配合，共同推动农村生态环境治理。

4.提高生态环境治理体系的协调性。实现生态环境治理中治理主体的行动协调需要从以下三个方面

^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9页。

推进：一是构建部门间高效的协同工作机制。建立权责明确的部门协作制度，制定协同工作绩效评估体系，设立具有权威性的统筹协调机构，统筹各部门行动。二是增强环境治理中的数据信息采集与处理能力。重视前沿的人工智能、大数据等信息技术与农村生态环境治理的深度融合，构建跨区域的生态环境大数据平台，实现环境指标动态监测与科学评估，为政策调整 and 区域协同提供数据支撑。三是加快构建农村环境信用体系。对个人和市场主体环境行为进行量化评估，使高信用主体切实获得经济奖励（如融资便利等），对低信用主体实施成本约束，通过市场化手段有效规范主体行为，提升农村生态环境治理效能。

5.增强生态环境治理体系的城乡统筹力度。一是秉持城乡统筹、区域统筹理念，完善生态环境治理体系的顶层设计。在新发展阶段，应遵循“山水林田湖草是一个生命共同体”的系统观念，从大尺度、大格局、整体性出发，构建符合农村生态环境治理特点的制度体系（于法稳，2021）。探索制定跨越行政边界的生态环境治理目标与规划，完善跨区域协同的环境监测与治理机制，实现上下游之间、城市群之间、城乡之间的“成本共担、利益共享”。二是完善农村环境诉求表达机制，破解城乡话语权不对等难题。探索建立乡村与城市的生态环境联合治理机制，尊重乡村地区在生态环境治理问题上的表达权和参与权，推动生态环境治理网络向基层拓展延伸。三是提升农村生态环境监管执法效能。在确保制度具有完整性、系统性、可操作性的基础上，进一步提升农村地区的生态环境监管与执法能力，防止农村成为环境规制的“薄弱地带”。四是筑牢农村生态环境治理的保障机制。建立稳定的投入保障机制，在加大国家财政投入的同时，各级政府将农村生态环境治理投入纳入年度预算，并开展财政资金绩效评价。打造高质量的人才队伍支撑体系，农村生态环境治理既是专业性突出的政治任务，也是政治性鲜明的专业任务，需建立一支高素质的人才队伍，并注重其能力建设。完善生态保护补偿机制，针对不同农村生态环境治理实践，开展系统的生态系统服务价值和生态产品价值评估，科学确定生态保护补偿标准。开展生态保护补偿机制的绩效评价，确保其发挥实效。五是推动城乡绿色产业协同发展。一方面，加强对绿色技术研发的扶持，强化政策引导与资金支持，建立多层次绿色技术研发扶持体系；另一方面，重视绿色生产技术在农村地区的推广应用，构建“产学研用”一体化推广机制，形成城乡绿色技术协同创新与成果转化的良性循环。

五、结语

中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。健全生态环境治理体系，是实现人与自然和谐共生的现代化的重要保障。党的二十届三中全会审议通过的《决定》对健全生态环境治理体系提出了明确要求。因此，在新发展阶段，深化对完善生态环境治理体系紧迫性的认识、构建生态环境治理体系理论分析框架、提出健全生态环境治理体系的实践路径，对推进人与自然和谐共生的现代化建设、加快美丽中国建设进程具有重大战略意义。

在长期实践中，中国在健全生态环境治理体系方面取得了长足进展。一方面，政策体系不断完善、生态环境管理制度体系不断健全、生态环境治理行动持续推进、资源保护利用制度更加严格。另一方面，在农村生态环境保护、农业生产环境改善、农村人居环境整治这三大农村生态环境治理的具体领

域均取得了明显的治理成效。然而，在健全生态环境治理体系、强化农村生态环境治理的进程中，仍存在以下亟待解决的问题：一是治理主体缺位，二是治理制度多样性不足，三是协调机制不健全，四是城乡统筹力度不够。因此，需要充分考虑生态保护与资源利用任务的复杂性、生态环境污染防治任务的艰巨性、生态环境系统恢复任务的长期性，进一步完善生态环境治理体系的结构、健全多元主体参与治理的机制体系、强化治理制度体系的完整性与适配性、提高治理体系的协调性、增强治理体系的城乡统筹力度。

参考文献

- 1.丁国峰、蒋淼，2022：《我国农村生态环境高质量治理的法治逻辑》，《行政论坛》第6期，第118-126页。
- 2.董海军、郭岩升，2017：《中国社会变迁背景下的环境治理流变》，《学习与探索》第7期，第27-33页。
- 3.杜焱强，2019：《农村环境治理70年：历史演变、转换逻辑与未来走向》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第5期，第82-89页。
- 4.杜焱强、詹昕颖，2024：《农村人居环境何以实现异质性治理？——基于外部资源和内在动力的解释》，《公共管理学报》第4期，第151-165页。
- 5.方涛，2025：《系统观念下中国共产党领导经济工作的实践路径》，《经济研究》第3期，第23-37页。
- 6.何阳、孙萍，2018：《“三治合一”乡村治理体系建设的逻辑理路》，《西南民族大学学报（人文社科版）》第6期，第205-210页。
- 7.黄森慰、唐丹、郑逸芳，2017：《农村环境污染治理中的公众参与研究》，《中国行政管理》第3期，第55-60页。
- 8.金书秦、韩冬梅，2020：《农业生态环境治理体系：特征、要素和路径》，《环境保护》第8期，第15-20页。
- 9.李成，2022：《中国农村生态环境治理现代化政策发展研究》，《学术探索》第8期，第45-51页。
- 10.李华胤、李慧宇，2022：《责任视角下乡村生态环境治理中的合作达成问题研究——基于山西省D村“秸秆治理”的调查》，《云南大学学报（社会科学版）》第6期，第99-107页。
- 11.李宁，2020：《城乡融合视阈下乡村生态治理困境及其路径创新》，《青海社会科学》第4期，第42-48页。
- 12.李平原，2014：《浅析奥斯特罗姆多中心治理理论的适用性及其局限性——基于政府、市场与社会多元共治的视角》，《学习论坛》第5期，第50-53页。
- 13.李项峰，2007：《环境规制的范式及其政治经济学分析》，《暨南大学学报（哲学社会科学版）》第2期，第47-52页。
- 14.李潇，2020：《乡村振兴战略下农村生态环境治理的激励约束机制研究》，《管理学报》第2期，第25-35页。
- 15.李增元、姚化伟，2016：《农村社区协同治理体系建设：地方实践及经验启示》，《社会主义研究》第3期，第115-122页。
- 16.李祖佩，2024：《人居环境整治中的农民主体性缺失：过程与机制》，《求索》第3期，第55-65页。
- 17.栗明，2017：《社区环境治理多元主体的利益共容与权力架构》，《理论与改革》第3期，第114-121页。
- 18.马世骏、王如松，1984：《社会—经济—自然复合生态系统》，《生态学报》第1期，第1-9页。
- 19.毛佩瑾，2024：《农村人居环境长效管护机制的功能定位与构建路径》，《东南学术》第5期，第149-159页。

- 20.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。
- 21.祁毓、杨春飞、陈诗一, 2024: 《绿色转型发展中的财政激励与协同治理——来自“山水工程”试点的证据》, 《经济研究》第10期, 第132-150页。
- 22.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。
- 23.石凯含、尚杰, 2021: 《农业面源污染防治政策的演进轨迹、效应评价与优化建议》, 《改革》第5期, 第146-155页。
- 24.苏杨、马宙宙, 2006: 《我国农村现代化进程中的环境污染问题及对策研究》, 《中国人口·资源与环境》第2期, 第12-18页。
- 25.苏毅清、莫斯婷, 2024: 《农村人居环境治理的制度逻辑与实现路径——以农村生活垃圾分类试点为例》, 《中国农村观察》第4期, 第124-143页。
- 26.苏毅清、覃思杰、舒全峰, 2024: 《制度路径融合激活农村生态环境治理集体行动的机制——基于嵌套制度体系分析框架》, 《中国农村经济》第7期, 第161-184页。
- 27.王宾、于法稳, 2021: 《“十四五”时期推进农村人居环境整治提升的战略任务》, 《改革》第3期, 第111-120页。
- 28.王名、蔡志鸿、王春婷, 2014: 《社会共治: 多元主体共同治理的实践探索与制度创新》, 《中国行政管理》第12期, 第16-19页。
- 29.文字、竺乾威, 2021: 《农村生态环境共生理: 机理、演进及挑战》, 《广西大学学报(哲学社会科学版)》第5期, 第93-101页。
- 30.于法稳、侯效敏、郝信波, 2018: 《新时代农村人居环境整治的现状与对策》, 《郑州大学学报(哲学社会科学版)》第3期, 第64-68+159页。
- 31.于法稳, 2017: 《新型城镇化背景下农村生态治理的对策研究》, 《城市与环境研究》第2期, 第34-49页。
- 32.于法稳, 2019: 《乡村振兴战略下农村人居环境整治》, 《中国特色社会主义研究》第2期, 第80-85页。
- 33.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。
- 34.于法稳, 2023: 《中国式现代化视角下人与自然和谐共生的实践路径》, 《企业经济》第3期, 第5-14页。
- 35.俞可平, 2014: 《推进国家治理体系和治理能力现代化》, 《前线》第1期, 第5-8页。
- 36.张博、梅莹莹, 2023: 《全面推进乡村振兴视域下的农村生态环境治理: 政策演进与路径选择》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第112-120页。
- 37.张俊哲、梁晓庆, 2012: 《多中心理论视阈下农村环境污染的有效治理》, 《理论探讨》第4期, 第164-167页。
- 38.张琦、邹梦琪, 2022: 《环境治理垂直改革的效果、基层机制与影响因素》, 《经济研究》第8期, 第172-190页。
- 39.周雪光、艾云, 2010: 《多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架》, 《中国社会科学》第4期, 第132-150页。
- 40.Allcott, Hunt, 2011, “Social Norms and Energy Conservation”, *Journal of Public Economy*, 95(9-10): 1082-1095.
- 41.Allcott, Hunt, and Todd Rogers, 2014, “The Short-Run and Long-Run Effects of Behavioral Interventions: Experimental Evidence from Energy Conservation”, *The American Economic Review*, 104(10): 3003-3037.

Theoretical Analysis and Practical Path for Improving Ecological Environment Governance System: From the Perspective of the System Concept

YU Fawen^{1,2} SUN Hanxiaoxue³ WU Qinglin³

(1.Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences;

2.Research Center for Eco-Environmental Economy, Chinese Academy of Social Sciences;

3.Faculty of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: The ecological environment governance system is the embodiment of the national governance system in the field of ecological environment. Against the backdrop of promoting urban-rural integrated development, strengthening rural ecological environmental governance is an important link in improving the ecological environment governance system. From a theoretical point of view, this paper, from the perspective of system concept, answers the operating conditions and logic of the ecological environment governance system and reveals that the system concept puts forward various requirements for improving the ecological environment governance system, such as overall planning, urban-rural integration, dynamic mechanism, and holistic promotion. From a practical point of view, on the premise of comprehensively grasping the dialectical relationships of multiple elements and various levels in the system, this paper answers the question of how to improve the ecological environment governance system from the perspective of the system concept.

The findings are as follows. In theory, the multi-objective and complex nature of rural ecological environmental governance determines that the key to the effective operation of the governance system in rural ecological environmental governance issues is to achieve “two adaptations, one coordination, and one overall planning”, that is, the adaptation between multiple governance subjects and governance fields, the adaptation between complex governance systems and target objects, the coordination of actions of various governance subjects, and the urban-rural integration in ecological environment governance. In practice, since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC), the construction of the ecological environment governance system has achieved significant results, with the policy and institutional system systematically improved, the ecological environment management system constantly developed, the ecological environment governance actions continuously promoted, and the resource conservation and utilization system strengthened. However, there are still some problems, such as the lack of governance subjects, insufficient governance systems, a lack of coordination mechanisms, and insufficient urban-rural integration. We should fully consider the complexity of ecological protection and resource utilization tasks, the arduousness of ecological environment pollution prevention and control tasks, and the long-term nature of ecological environment system restoration tasks. We should further improve the structure of the ecological environment governance system, improve a mechanism system for the participation of multiple subjects in governance, strengthen the integrity and adaptability of the governance system, enhance the coordination of the governance system, and enhance the urban-rural integration of the governance system.

The innovations are as follows. The first is an innovative research perspective. Drawing on the principles of urban-rural integration and regional coordination, this paper combines theory with practice to systematically analyze the theoretical foundations for improving the ecological environment governance system, review the practical progress in rural ecological environmental governance, and diagnose the problems encountered in practice based on the system concept. The second is an innovative theoretical analysis framework. The “two adaptations, one coordination, and one overall planning” framework fully accounts for progressive transmission and dynamic feedback across hierarchical levels, thereby constructing a comprehensive and resilient governance system. Drawing on this framework and the concrete challenges faced by the system enhancement, this paper further proposes practicable policy implications.

Keywords: Rural Ecological Environmental Governance; Ecological Environment Governance System; System Concept; Urban-Rural Integrated Development

JEL Classification: Q01; Q58

(责任编辑: 柳 荻)