学术信息与动态

DOI: 10.20103/j.stxb.202309121971
王佳,陈强强.我国生态治理体制构建、政策演进逻辑与治理现代化.生态学报,2024,44(10):4437-4447.

我国生态治理体制构建、政策演进逻辑与治理现代化

王　佳[1],陈强强[1,2,*]
1 甘肃农业大学财经学院, 兰州　730070
2 甘肃省生态建设与环境保护研究中心, 兰州　730070

摘要:纵观我国生态治理与环境保护实践历程,在探索、重构、深化中建立了具有中国特色的生态治理政策体系。在生态与经济发展新旧动能转换的关键时期,理清生态治理体制构建策略与政策演进逻辑,推进生态治理现代化建设,实现长效地人与自然和谐共生,具有重要的理论与现实意义。通过 Citespace 可视化图谱对 1973—2022 年间 710 份国家重要决策及政策法规文件深入梳理发现:(1)生态治理体制构建策略从初期的“一对一”污染问题治理导向、简单垂直的线性关系联动机制,到逐步形成生态理念导向、交叉互动的网络关系协同机制,总体上由单一部门主导决策的“上重下轻”转变为以顶层生态行政单位为核心,多领域部门参与执行的“上下联动”均衡态势;(2)生态治理政策先后经历“观念启蒙探索时期:环境污染末端管控(1973—1991 年)”—“可持续发展时期:生态协同综合治理(1992—2011 年)”—“生态文明时期:发展理念体系建设(2012—2022 年)”的逻辑演化;(3)从机制完善、利益重构、多元统筹三个维度阐述并讨论生态治理现代化体系与改进路径,以期为相关领域的深入研究提供借鉴与参考。

关键词:政策文本;生态治理;演进逻辑;构建策略;Citespace

资源节约和环境保护基本国策的确立,是我国生态治理制度体系的发展根基。生态治理过程涵盖多元利益主体,综合体现政府治理能力,而生态文明与生态治理现代化更是衡量一个国家整体发展水平的重要指标。2016 年第二届联合国环境大会发布《绿水青山就是金山银山:中国生态文明战略与行动》[1],中国生态治理的体制构建与生态文明理念实践广受关注。“生态文明建设是全球环境治理的中国方案,其治理模式蕴涵着‘中国之治’的制度密码”[2],事实上,生态治理的中国模式已然成型,须基于繁复的政策文本进行理论透视与解构。

生态治理与环境保护是亘古亘今、日新又新的话题[3]。从 20 世纪 70 年代以来,中央作为顶层设计者通过不断迭代治理手段协调生态保护与社会发展的关系。学界相关研究从“以经济建设为中心”到“全面、协调、可持续发展”再到“生态优先、绿色发展”的国家生态治理现代化作为中心[4],聚焦政策工具演进与制度变迁开展研究。(1)聚焦分析各类环境政策工具,如“冲突与共生”并存的国家公园制度[5]、以自然资本调节为目标的生态补偿制度[6]、环境责任审计制度[7]、中央生态环境保护督察制度[8]、可持续发展战略的创新示范区制度[9]等;(2)探讨生态环境制度的变迁、驱动力与影响机制,如地方与中央政府的“智猪博弈”[10]、不同经济背景下的污染传导机制[11]、“督企、督政到党政同责、一岗双责”的环境督查[12]、纵向府际关系中的政府注意力配置[13]以及环保组织与企业环境行为表现的依赖性与兼容性[14]等。可以看出,相关研究呈现了不同生态环境制度的具体实施路径或利益结构变化,但在整体政策变迁与治理策略方面并未能深入分析背后贯穿生

基金项目:国家社会科学基金项目(21BJY117);甘肃省人文社科项目(22ZZ81)
收稿日期:2023-09-12;　　**网络出版日期**:2024-02-28
* 通讯作者 Corresponding author.E-mail: jjglxy666@126.com

态治理全过程的深层逻辑。

我国生态治理与环境保护经历了初期启蒙、实践探索最终进入理念体系建设,在此过程中,顶层政策设计怎样实现从核心生态部门到地方基层实践的体制构建?层级参差、内容繁复的各类政策又呈现何种共性规律?在当下高质量转型发展的关键时期,如何持续推动中国生态治理能力提升?为此,本文以“体制构建策略-政策演化逻辑-治理现代化”为主线,以 1973—2022 年间发布的生态治理政策为研究样本,以可视化图谱直观描绘中国生态治理实践的历史图景,试图理清生态治理的政策构建策略与演变逻辑,丰富生态治理政策理论研究,助力生态文明体制改革、生态环境治理体系和治理现代化建设。

1 研究设计

1.1 政策文本来源

选取兼具概括性与精准度的政策样本,是实现政策演变量化分析的重要前提。政策检索时段跨度为 1973—2022 年,检索时间为 2022 年 12 月 2 日,以生态环境部、自然资源部等相关政府网站为主,北大法宝数据库为辅,将主题词设置为“生态”、“环境”各自独立检索后,再依次与“治理”和“保护”分别组合进行检索。

本研究最初共收集生态治理相关政策文件 760 份,基于数据的精确性和政策文本研究的科学性考虑,进一步对搜集到的政策文件进行遴选,通过浏览标题和阅读文本,筛选去针对性有限的复函、批复等文件。最终梳理出包括法律法规、决定决议、办法、条例、实施细则、意见通知等有效政策文件 710 份。在此基础上,以政策文件的发布时间为依据排序整理并构建政策文本库。

1.2 研究方法

Citespace 是基于 JAVA 语言开发的可视化文献计量分析软件,运用软件绘制相应的知识图谱,进行多元、分时、动态的文本可视化分析[15],以直观地展示 50 年时间跨度内政策文本中庞杂的信息。由于该软件主要针对已有标准数据标注的学术类文献研究,而政策的基础文本格式与文献存在较大差异,因此需要在详细的数据标注工作后完成图谱绘制工作。

1.2.1 数据标注

在数据标注过程中,最为关键的政策文本关键词部分采用自动化与人工相结合的方式完成提取工作。首先,对与环境保护和生态治理高度相关的政策文本,使用 Python 中的自然语言处理包 jieba.analyse 模块中的 extract_tags(txt,topK)函数进行初步关键词提取,然后结合政策文本进行综合测评得到关键词列表。例如对于《国务院环境保护委员会关于发展生态农业加强农业生态环境保护工作的意见》,先使用 jieba 分词进行初步分析,得到农业、环境保护、农村、生态、保护、加强、环保部门、转化、农药等关键词;根据词语的实际含义和相关程度,结合原生文本筛选、合并,最后确定为“生态农业、农业环境、生态保护、试点、监测”这 5 个具有精准度和概括性的关键词。其次,对生态治理相关内容仅占其中一部分的政策文本,例如《中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划(1981—1985)》,先抽取政策文本中与环境保护、生态治理相关的部分,再利用如上方法抽提取关键词,结果确定为“环境保护、治理污染、造林育林、监测、排污费”等 7 个关键词。最终参照 Citespace 可识别的数据格式,将除关键词外的政策标题、发布年份和来源单位等信息通过人工方式逐一标注。

1.2.2 图谱绘制及相关参数

CiteSpace 软件内置的发布者、关键词等分析模型运算产生聚类词(Cluster)以总结研究热点。在广泛查阅有关生态治理制度演进相关研究的基础上,对不同时期生态治理政策关键词进行比对分析,并结合生态治理重大背景事件,将 1973 年国务院召开首次全国环境保护会议、1992 年中国共产党第十四次全国代表大会、2012 年中国共产党第十八次全国代表大会确定为时间节点,将中国生态治理政策文本时间(Time Slicing)划分为“1973—1991”、“1992—2011”、“2012—2022”3 个时期;时间切片单位(Years Per Slice)均设为 1 年,绘制出国内生态治理政策的发布机构、合作网络图、关键词时间线图,进而系统梳理我国生态治理政策的发展演变

脉络。同时,调用 CiteSpace 提供的模块值(Modularity,即 Q 值)和平均轮廓值(Silhouette,即 S 值)指标,以检验阶段划分的科学性和评判图谱绘制效果。一般而言,Q 值介于[0.3,1),S 值介于(0.7,0.8)时,聚类是高效率、显著的。1973—2022 年期间我国生态治理政策关键词时间线图的绘制通过选取不同的阈值进行多次尝试,最终依据 Q 值和 S 值选取较理想的图谱作为分析对象(图 4—6),其中,三个时期的 Q 值依次为 0.423、0.4824、0.4787,S 值依次为 0.7933、0.7916、0.7766,各时间线图谱聚类情况均为显著,有明确的团块轮廓,能够科学合理地支撑研究分析[16]。

2　生态治理体制构建策略

2.1　政策发布量趋势分析

1973—2022 年期间,伴随着生态治理体系和制度规范的日臻完善,我国生态治理相关政策的出台数量呈整体上升态势,具有明显的阶段性特征(图 1),呈现出平稳起步期、波动上升期、稳健增长期三个时期。

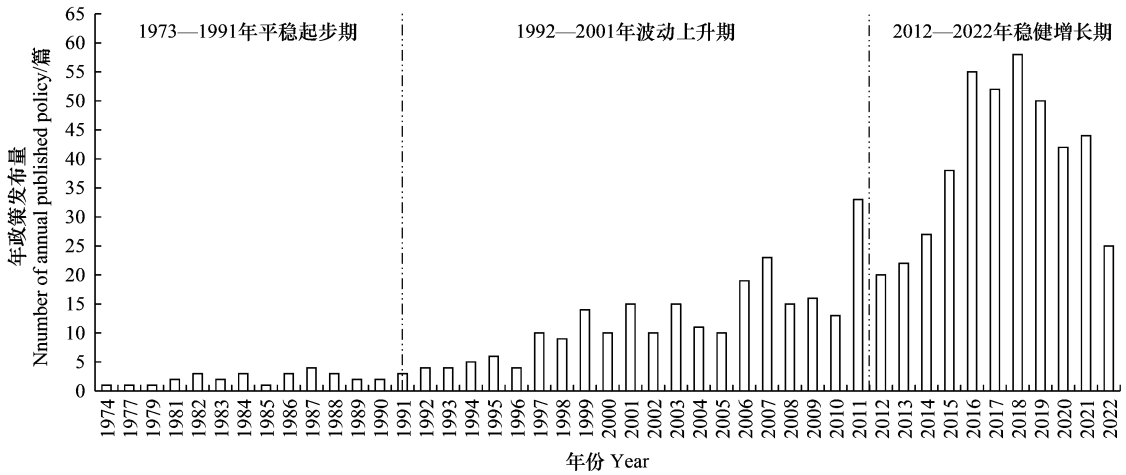

图 1　1973—2022 年我国生态治理年度政策发文量

Fig.1　The annual policy publication volume of China's ecological governance from 1973 to 2022

2.1.1　平稳起步期(1973—1991 年)

共发布政策文件 31 份,占研究样本的 4.37%。这段时期我国工作重点逐渐向经济建设转移,且生产资源供给相对较为匮缺,因此需要大量开采自然资源以支撑基础工业、基础农业发展。政策制定重经济开发建设、轻生态保护[17],生态环境问题较为严重。以《中国环境年鉴·1990》中 1988 年底的草地、农田数据为例,草地退化速度每年约 130 万 hm^2,草场产草量相比 50 年代下降了 30%—50%;全国耕地面积 9572 万 hm^2,其中超过 600 万 hm^2 被工业"三废"所污染。此时期的生态建设处于缓慢发展的平稳起步时期,在逐步意识到环境问题后开始针对性出台以污染管控为主题的政策,年均政策发布量相对较少。

2.1.2　波动上升期(1992—2011 年)

共发布政策文件 246 份,占研究样本的 34.65%。这段时期,我国环境与经济关系发生根本性调整[18],由于过度消耗自然资源支撑粗放型经济,资源环境问题与经济发展的彼此约束、矛盾日益突出,政策重点由单一环境污染管控转向全要素生态环境综合治理,开启了从发展中保护向保护中发展的转变[19],即以修复环境优化经济发展。伴随《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《水土保持法》、《草原法》等法律法规的相继出台,生态治理与环境保护立法快速发展,总体政策发布量呈现小幅度波动上升趋势。

2.1.3　稳健增长期(2012—2022 年)

共发布政策文件 433 份,占研究样本的 60.98%。随着经济高速发展与社会主义现代化建设进入新时期,能源结构调整与环境质量提升愈发关键,国家生态环保认知从根本上发生了转变,生态治理已经成为了全社

会根本遵循理念。2012 年党的十八大明确提出大力推进生态文明建设,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展,将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业的五位一体总体布局[20]。生态治理体制机制逐步完善,资源环境与生态治理领域立法修法进入密集期,各年度政策发布量呈现整体稳健的大幅度增长趋势。

2.2 政策发布主体关联网络分析

政策发布主体之间的合作关系是分析体制构建策略的关键环节,对进一步完善政策主体协同机制、明晰未来发展路径具有重要意义[21]。从 1974 年成立国务院环境保护领导小组办公室、1982 年成立城乡建设环境保护部、1998 年成立国家环境保护总局、2008 年成立环境保护部到 2018 成立年生态环境部,国家生态环境主体行政部门历经变迁,生态治理工作核心也随之发生着阶段性变化[22]。通过绘制政策发布单位共现图谱(图 2),分析生态治理政策发布主体的合作关系及体制构建策略。

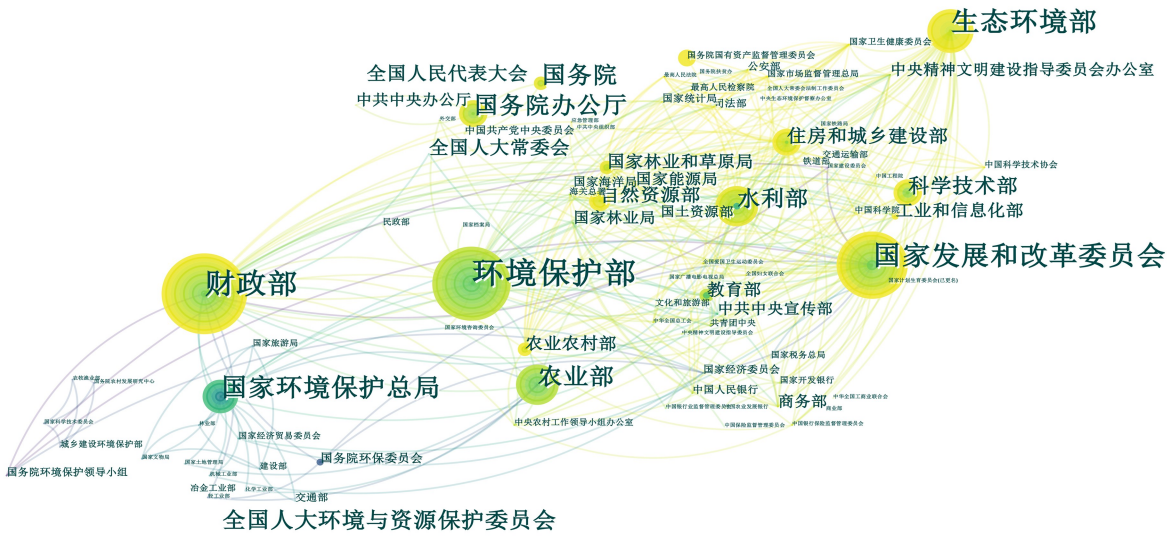

图 2 1973—2022 年我国生态治理体制构建策略共现图谱

Fig.2 The co-occurrence map of China′s ecological governance construction strategy from 1973 to 2022

2.2.1 简单线性联动—“上重下轻”

1973—1991 年,我国正处于社会主义建设的探索、发展阶段,参与生态保护政策制定的主体相对较少,各单位彼此关系网络简单松散,此时期主体生态环境行政部门为:国务院环境保护领导小组办公室、城乡建设环境保护部以及国家环境保护局。由于早期生态政策以经济建设与资源开发为主,生态环境管理和政策制定主要集中在冶金化学、农林牧渔等城乡发展和工业建设相关的行政管理部门,与主体单位形成较为密切合作关系的其他部门为:国家科学技术委员会、农林牧渔部、国务院农村发展研究中心、国家林业和草原局以及财政部国家发展改革委员会。

随着生态治理逐步受到重视以及生态文明理念的提出与发展,政策发布网络密度显著上升,各领域政策发布主体的聚类分布呈现出职责分明、互动较为密切的网络结构。1998 年国家环境保护总局成立后,发布单位的合作力度和关系网络均呈现明显的聚集趋势,政策发布主体骤增,主要有:林业部、国家旅游局、国家经济贸易委员会、建设部、冶金工业部、交通部,以及机械工业部、化学工业部、轻工业部等工业建设部门。

2.2.2 多元交互协同—“上下联动”

2008 年环境保护部成立后,共现图谱的中心度达到最高峰值;随着 2018 年生态环境部成立,共现网络中各领域政策发布主体之间的合作关系最终呈现出成熟完善的团体分类,形成了三类政策发布主体影响力核心,相互之间逐步建立了良好的合作关系:以环境保护部、生态环境部为主要治理政策发布核心,财政部、国家发展改革委员会、公安部、农业部、水利部、自然资源部、住房和城乡建设部、科学技术部、商务部为次要辅助政策发布核心,国务院及国务院办公厅为独立顶层指导政策发布核心。中共中央、国务院和全国人民代表大会

在前期为政策“指导者”的权威主体角色,后期逐渐着重顶层宏观指导;财政部、国家发展改革委员会与农业、资源类部门则在生态治理政策中保持着相对独立的高中心度,起到至关重要的辅助作用。

从生态政策发布主体单位合作关系演化来看,网络整体从初期的“一对一”污染问题治理导向、简单垂直的线性关系联动机制,逐步形成生态理念导向、多行政单位交叉互动的网络关系协同机制。共现图谱的“左疏右密”反映出由单一顶层生态行政单位主导决策的“上重下轻”向以顶层生态行政单位为核心、多领域单位参与执行的“上下联动”均衡态势的构建策略转变。在生态治理问题日益复杂的当下,单位之间协同合作、信息互通、优势互补是推进生态文明建设、增强生态治理现代化能力的有效方式[23]。

3　生态治理政策演进逻辑

CiteSpace 时间线图中同一聚类的相关关键词节点按照从左到右的时间顺序排布在同一水平线上,直观地反映聚类间的时间关系、关键词节点的结构关系。结合 CiteSpace 可视化软件时间线图谱(图 3—5)与 710 份政策文件关键内容,绘制生态治理政策演化逻辑结构图(图 6)进行阐述,揭示生态治理政策演化过程中的宏观规律与差异。整体上,我国生态治理政策演变实践呈现出观念启蒙探索时期、可持续发展时期、生态文明时期 3 个不断成熟完善的阶段性特征。

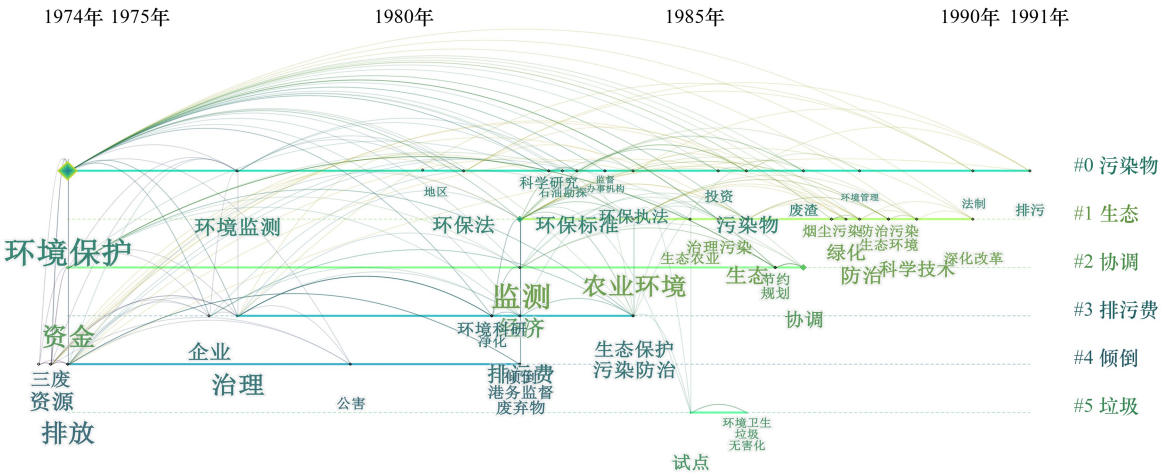

图 3　1973—1991 年我国生态治理政策关键词时间线图

Fig.3　The keywords timeline diagram of ecological governance policy from 1973 to 1991

3.1　观念启蒙探索时期(1973—1991 年):环境污染末端管控

聚类#0 污染物:可见本时期政策首要关注领域为各类污染物的防治。1973 年,国务院召开首次全国环境保护会议,颁布实施了我国第一部综合性环保法规《关于保护与改善环境的若干规定(试行草案)》,顶层单位开始正视环境污染问题。

本时期我国处于生态保护的模仿、学习和起步时期,生态话题自 20 世纪 80 年代以来,被频繁提及,重点围绕环保执法、环保标准、环境管理、生态农业、农业环境、深化改革、节约规划等重点制定政策。1984 年《国务院关于环境保护工作的决定》中“保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和自然环境破坏”被确立为“基本国策”[24],生态保护的意识明显增强,“生态、协调”成为被关注的焦点(聚类#1—2 生态、协调)。

聚类#3—5 排污费、倾倒、垃圾主要集中在 20 世纪 70 年代中期到 80 年代中期,相关关键词包括监测、环境科研、三废、资源、污染防治、环境卫生、无害化、试点等。相关政策围绕钢铁冶炼、石油开采、废水排放、民用煤炭等重工业引起的环境污染开展管控。

该时期政策制定以单一的注重社会经济发展、资源开采引起的污染问题为导向,以针对性防控污染物为重点,生态保护的末端污染管控特征凸显。同时,相关的各项法律法规和规范制度已初步构建完善,为后续生

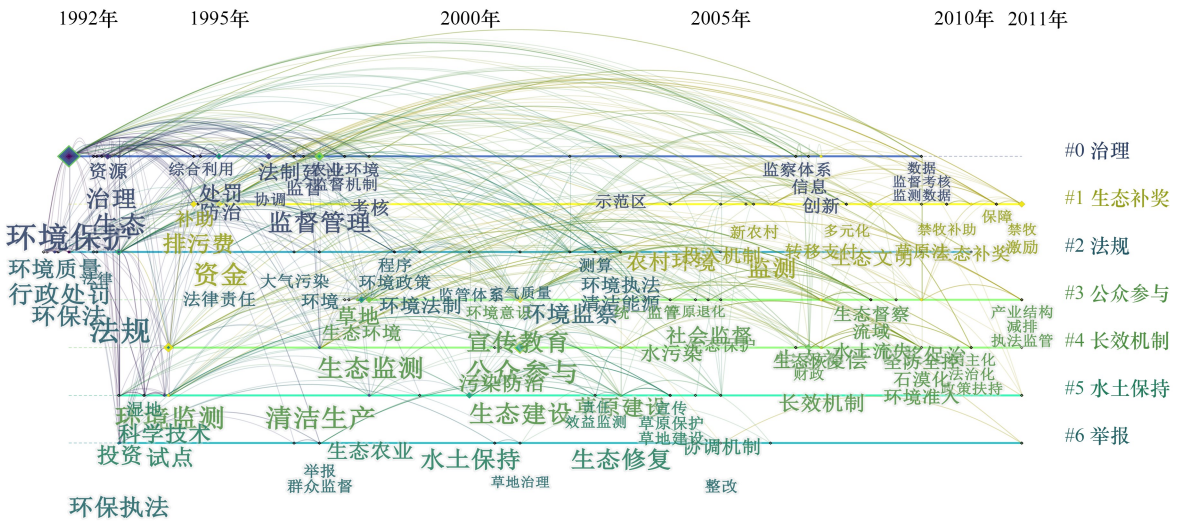

图 4 1992—2011 年我国生态治理政策关键词时间线图

Fig.4 The keywords timeline diagram of ecological governance policy from 1992 to 2011

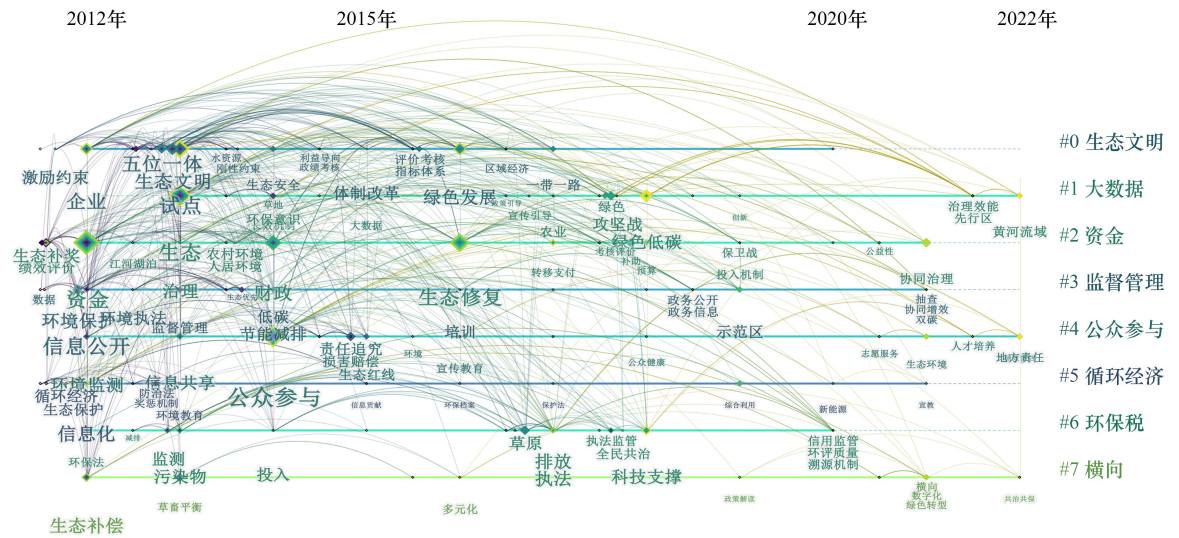

图 5 2012—2022 年我国生态治理政策关键词时间线图

Fig.5 The keywords timeline diagram of ecological governance policy from 2012 to 2022

态环境治理工作奠基。

3.2 可持续发展时期(1992—2011 年):协同综合生态治理

聚类#0 治理:作为政策制定的核心概念持续贯穿本时期。1994 年国务院审议通过《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》,重新审视“先污染后治理”的传统发展模式,意识到“须努力寻求一条经济、社会、环境和资源相互协调”的可持续发展道路[25];随后“可持续发展”的概念在《国民经济和社会发展第九个五年计划(1996—2010)》中首次被写入党和国家文件,其中也提及“加强环境、生态保护,合理开发利用资源,是功在当代、泽及子孙的大事”[26]。

聚类#1、#3—6 生态补奖、公众参与、长效机制、水土保持、举报:分别对应生态补助奖励制度、宣传教育制度、财税制度、生态空间管控制度与环境督查制度,与示范区、环境意识、生态督查、产业结构、宣传教育、社会监督、以奖促治、草原建设、环境准入、政策扶持、环保执法、协调机制、生态修复等政策关键词呈现高度关联,

且各聚类与关联关键词网络相较于第一时期的强度和与密度明显增强。其中,生态补奖政策在 1995 年初次以“补助”形式出现并得到持续完善,其他相关典型政策包括:《2001 年—2005 年全国环境宣传教育工作纲要》强调环保工作的宣传教育,培育公众环境意识,强化环境法制,推动公众参与[27];2001 年国家环境保护总局开通 12369 环保举报热线,开展环保举报工作,推进环保信访、环保执法;2003 年水利部印发《水土保持生态建设工程监理管理暂行办法》,强调水土保持的生态建设与监督管理责任;2010 年环境保护部发布《关于建立环境保护部治理“小金库”工作长效机制的通知》。

聚类#2 法规:与环境执法、投入机制、转移支付、草原法、环境法制等关键词关联度较高。伴随着生态环保执法机制的发展,此时期《环境保护法》《环境保护税法》《大气污染防治法》《草原法》等涵盖各个生态治理领域的法律法规相继出台、修订。

3.3　生态文明时期(2012—2022 年):发展理念体系建设

聚类#0 生态文明:本阶段,以“生态文明”为中心向其余 7 个聚类词辐射形成密度较高的关联网络,与之关联度较高的关键词有“五位一体”、“刚性约束”、“权益导向”、“政绩考核”、“指标体系”以及“区域经济”。2015 年,中共中央和国务院首次联合印发《关于加快推进生态文明建设的意见》,以“坚持把节约优先、保护优先、自然恢复为主作为基本方针”为第一原则,对生态文明建设进行全面部署[28]。

聚类#1,#3—7 依次为大数据、监督管理、公众参与、循环经济、环保税、横向。关联中心度较高的关键词包括试点、数字化、信息共享、信用监管、执法监管、政务公开、环境执法、宣传教育、节能减排、示范区、生态红线、新能源、科技支撑,同时相关政策重点也向体制改革、一带一路、治理效能、绿色转型等方面侧重。21 世纪初,辽宁、福建等地区已开展以循环经济为核心的生态试点建设;2012 年,国务院办公厅印发《国家环境保护“十二五”规划重点工作部门分工方案》,提出继续建设国家循环经济试点示范单位;2016 国家发展改革委、财政部、环境保护部、国家统计局印发《循环经济发展评价指标体(2017 年版)》,针对循环经济建设的指标体系、财政资金等展开全面部署。同时,《企业环境信用评价办法(试行)》(2013 年)、《关于生态环境监测网络建设方案的通知》(2015 年)、《中华人民共和国环境保护税法实施条例》(2017 年)以及《中华人民共和国环境保护税法》(2018 年),均聚焦环评监管与大数据改革,推动生态环境监测领域开展信息共享,建立监测网络与大数据联动机制。同时,政策也关注全民共治、多元化治理,如 2015 年环境保护部办公厅举办全国环保社会组织培训班,2018 年生态环境部开展生态环境领域进一步深化“放管服”改革,以及 2021 年生态环境部、中央文明办发布关于推动生态环境志愿服务发展的指导意见。

聚类#2 资金:与聚类词“生态补奖”“绩效评价”关联度极高。通过对政策文本库溯源整理发现,相关政策发布内容依照时间顺序主要涉及生态保护区转移支付资金、生态效益补偿基金、草原生态保护补奖、农村环境保护专项资金、重点生态功能区转移支付、生态保护修复资金预算等财税支持政策主题。可见财政资金在整个生态治理建设过程中发挥着其他类型政策难以替代的重要作用。

回顾各时间线视图与聚类,伴随生态治理时段变化,各时期政策关键行为、主要政策工具、制度类型与阶段特征也在宏观地对比分析中显现出演化规律(图 6)。

国务院在《国务院关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》中聚焦工业“三废”治理与综合利用,阐明了环保工作在国民经济调整中的奠基作用,首次形成由环境治理和生态保护共同组成的“环境保护”观念[29];《国民经济和社会发展第七个五年计划(1986—1990)》明确了“谁污染,谁负责,谁开发,谁保护”的环境保护责任制,以“排污费”为代表的环境经济手段逐步完善。生态保护思想的启蒙刺激了包括环境影响评价制度、生态环境损害赔偿制度、环境保护责任制、污染防治区域联动等一系列补救性生态环境政策关键行为的产生,并开始不断在实践中探索。

随着可持续发展概念的提出,系统全面开展生态治理与协同综合开展环境保护的政策思路逐步确立。在政策行为中体现为由纲领性政策领导、以财税保障、环境督察、生态空间管控等制度维护生态平衡和公众环境权益,这些内部约束性与外部激励性政策工具也逐步丰富了生态环保长效机制的构建。

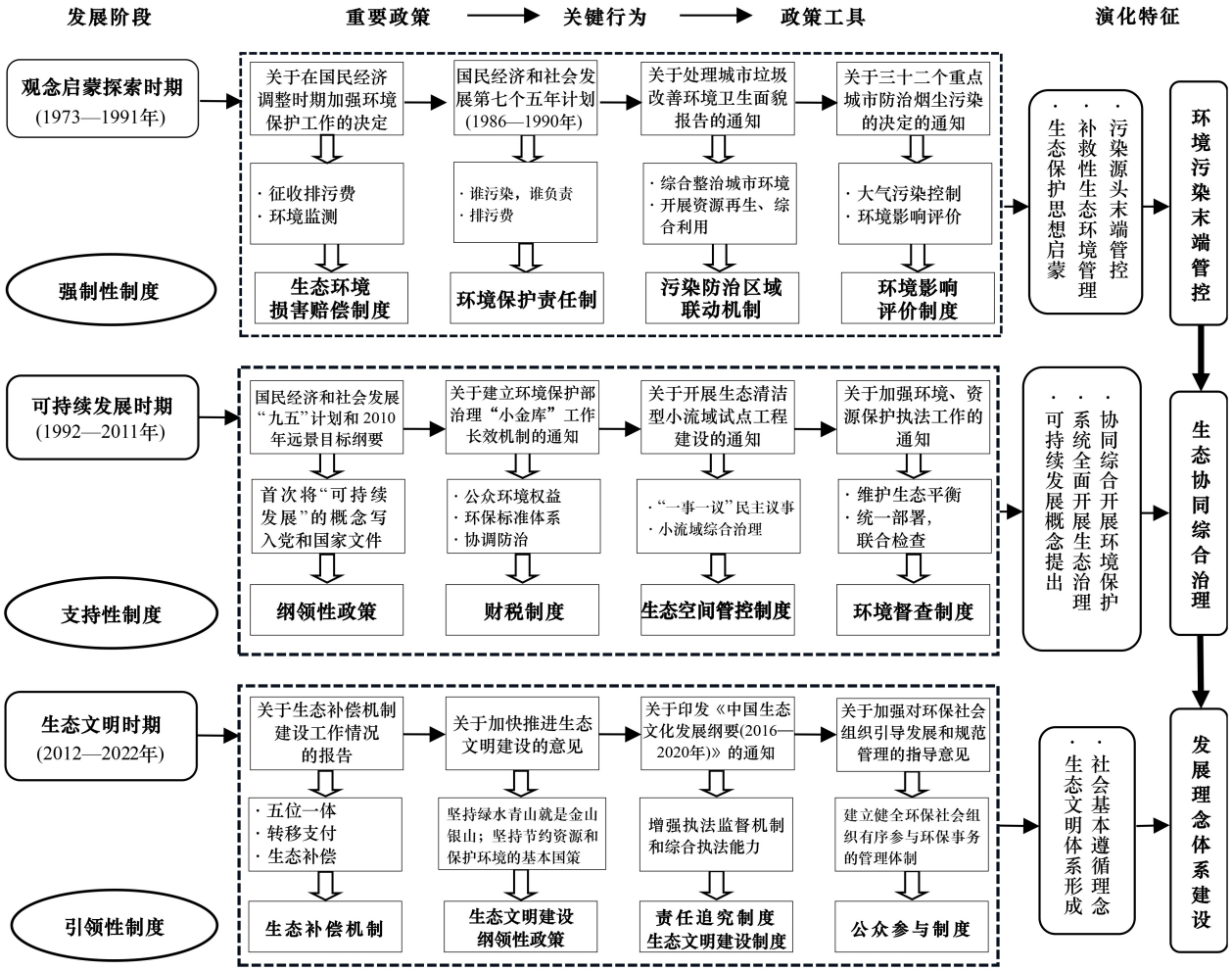

图 6 1973—2022 年我国生态治理与环境保护政策演化逻辑

Fig.6 The evolution logic diagram of China's ecological governance and environmental protection policy from 1973 to 2022

党的十八大召开以后,生态文明建设真正成为了纲领,进入了体制改革和操作层面[30]。2012 年十八大报告中,明确了“五位一体”总体布局;2018 年中共中央提出“绿水青山就是金山银山”的理念,要求坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生[31]。以生态文明建设为中心的纲领性政策、日益成熟的生态补偿机制与责任追究制度、不断健全的公众参与制度成为政策制定行为的核心,生态文明观得以树立,政策制度趋于完善。

从仅聚焦生态环境问题的末端管控、使用强制性制度来解决污染源头问题,到资源可持续利用与社会协同治理、支持性制度占据更重要地位、生态治理观念逐渐深入人心,再到生态文明成为党和国家的执政理念,引领性制度进一步推动生态执法监督与多元参与治理的完善,三时期呈现的演化规律既有“污染管控—综合治理—体系建设”的前后承接,又包含性质各异的制度行为,立足当下,生态文明时期的发展理念体系建设已然成型。

4 生态治理现代化建设与展望

目前我国生态环境治理仍然面临着能源结构失衡、环境污染事件多发频发的现实困境[32]。结合生态治理能力现代化建设三维路径图(图 7),基于生态治理这一多元共治场域,从机制完善、多元统筹、利益重构三个维度出发,阐述当下生态治理主要体系并讨论生态治理能力现代化的改进路径。在高质量转型发展的关键

阶段,亟需从机制完善维度着力构建生态治理制度体系,以多元主体统筹、利益重构为支撑推进生态治理现代化,健全中共中央与国务院领导、地方各级政府主导、公众主体、企业与环保 NGOs 组织共同参与的生态环境治理体系。

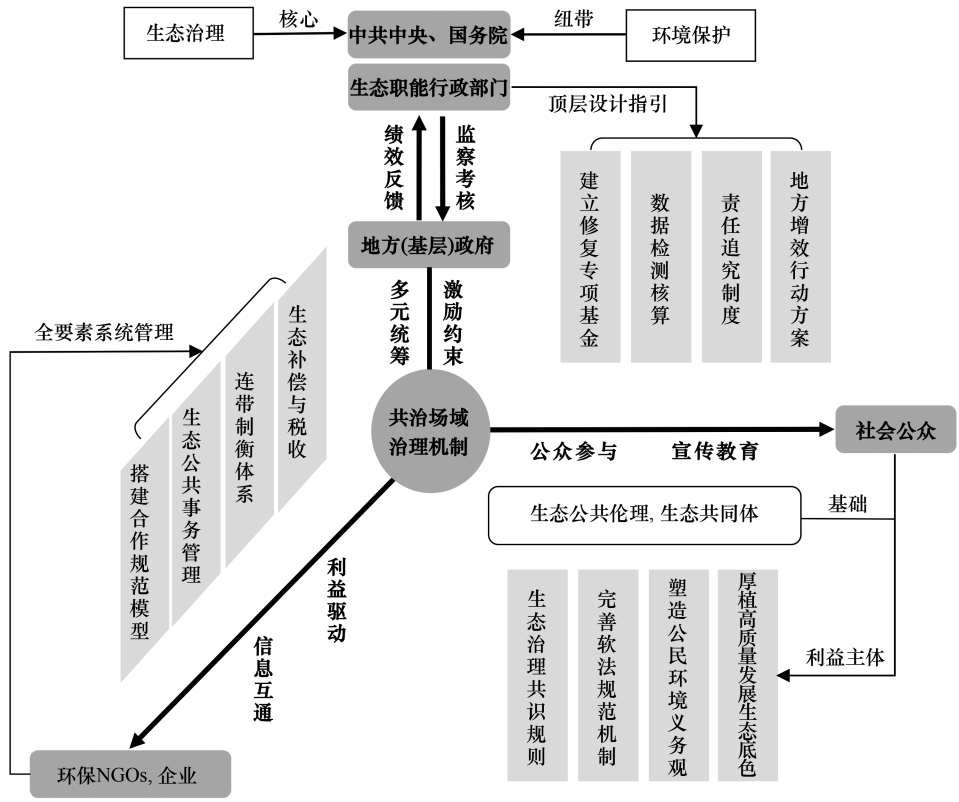

图 7　生态治理现代化建设三维路径图

Fig.7　Three-dimensional road map of modernization of ecological governance

4.1　机制完善维:区域协调,基层衔接

在目前的生态治理体系当中,除生态职能行政部门之外,财政、住房城乡建设、农业农村、林业、草原、水利、能源等相关职能部门也承担着重要的生态环境保护职责,各类职能部门以生态治理为核心、以环境保护为纽带、以顶层政策目标为指引,明确了自身在生态环境保护方面的具体事项与部门间政策统筹衔接。在政策实施的央地关系的进一步完善中,地方基层政府应当不断推出增效行动方案、构建修复专项基金,同时严格数据监测核算、完善责任追究制度,建立监察考核、绩效反馈的完整政策实施闭环,为丰富政策实践边界、打造生态治理长效机制提供了有效牵引。

4.2　多元统筹维:财税驱动,信息互通

当前我国生态治理与环境保护的根本政策逻辑是以生态治理为核心、以环境保护为纽带,以高质量发展为目标,实现政治、经济、社会、文化与生态全要素的系统考量。在进一步增强生态治理现代化能力的过程中,需要通过生态环境补偿和财政税收支持重塑生态治理的利益驱动机制,促使企业、志愿公益性的环保 NGOs 深入参与多元治理,充分运用系统性理论和思维解决生态治理问题,坚持多元统筹治理理念,另一方面,以协同治理理念为指引,在企业、环保 NGOs 中开展试点建设、搭建合作规范模型,共同开展生态公共事务管理,按程序依法依规通过门户网站公开示范,全面推动信息互通、生态共治,助力中国式生态治理现代化新征程。

4.3　利益重构维:自发规范,理念共识

生态治理的实际成效和未来轨迹取决于社会公众的参与行为。我国以生态公共伦理、生态共同体法治为

基础,逐步建构了稳定可行的合作治理模式;以建立公众为利益主体的生态治理政策实践路径为核心,在现代化治理中重构生态公共治理这种利益平衡的治理模式。“充分考虑各国人民对美好生活的向往、对优良环境的期待、对子孙后代的责任,在绿色转型过程中努力实现社会公平正义[33]”。充分发挥软法机制的自发规范功能,厚植高质量发展的生态底色,塑造公民环境义务观,建立生态治理公众共识规则,培养出共同的生态治理利益目标、价值观念,从而跨越政府权威和政策界限的凝聚力就得以形成。

5 结论与讨论

从生态保护被纳入经济社会发展计划迈步,到将可持续发展理念写入纲领性文件,再到生态文明体系的建立,我国生态治理历经从懵懂起步到系统布局、从与自然环境的冲突磨合到一体共生的演进变化。立足新发展阶段,以生态环境治理体系和治理能力现代化为抓手,推动生态环境质量改善及生态文明建设,已成为一项紧迫而重大的国家任务。面向生态文明、高质量发展与“双碳”建设的战略需求,也依然存有许多问题值得未来研究去深入探索解决。

(1)从横向视角的政策发布主体单位合作关系演化来看,我国生态治理政策构建策略整体从初期的各单位之间的简单线性关系联动机制,到形成生态理念导向、多行政单位交叉互动的网络关系协同机制;总体上由单一顶层生态行政单位主导决策的“上重下轻”转变为以顶层生态行政单位为核心,多领域单位参与执行的“上下联动”均衡态势。纵观我国生态治理政策 50 年演进历程,生态治理体系与制度规范日趋完善,从“一对一”污染问题治理导向到协同各方利益综合治理,再到构建生态文明理念体系,我国经历了“观念启蒙探索时期(1973—1991 年):环境污染末端管控”—“可持续发展时期(1992—2011 年):协同综合生态治理”—“生态文明时期(2012—2022 年):发展理念体系建设”的生态治理逻辑演化。

(2)回溯我国生态治理历程,顶层单位与相关部门在客观判断各时期基本国情的基础上,开展了一系列生态治理与环境保护实践,有力推动了社会经济高质量发展。未来的生态治理研究仍需在现有制度实践与学理分析基础上完善理论探析体系,助力政策的实践突围。第一,重视实证调查研究与理论分析系统建构的综合协同。加强实证层面的分析工具创新与应用,通过多元实证深入剖析不同治理场景中衍生的现实关切问题,如生态韧性治理[34]、人地系统耦合、生态恢复[35]、重点流域治理[36]、生态系统服务[37]等,进而构建更为完善的政策解析与评价体系;同时积极开展田野调查研究,实现文本理论解析与实地研究探索的有机结合。第二,研究领域更深层次地拓展与延伸。虽然国内当前生态治理研究涉及的学科已相对广泛,但政策的效力逻辑往往因区域性存在较大差异,较为单一的内部研究内容、相对狭窄的学科视野难以解决动态复杂的地方性治理难题,应当促进不同学科研究间的跨界互动[38],形成多学科协同的生态科技支撑新框架,进一步整合研究资源,提升科学数据的利用效率,这也是我国生态治理研究打破传统理论研究藩篱、提升应用价值的关键路径。

(3)在生态与经济发展新旧动能转换的关键时期,面向“双碳”政策落地,应以更有效的方式为推进利益重构提供有效牵引,制定多元统筹策略促成多主体交互协同,优化机制化解上下层执行矛盾。在生态治理政策制定和目标转译过程中,地方基层应当因地制宜,选择符合实际的转述、解释、实践方式,避免由于地方政府行为偏好或追求短期政绩间存在矛盾和冲突导致的消极性和被动性[39];基于实际给予地方基层政府适当的政策灵活空间,消除区域行政壁垒,建立省级协调机制,推进国家层面和地方层面的协同合作,实现上层政策目标与区域协调发展目标的联动。

参考文献(References):

[1] 刘月, 赵文武, 张骁. 助推 2030 可持续发展议程环境目标落实——第二届联合国环境大会会议简述. 生态学报, 2016, 36(12): 3843-3846.

[2] 李鹏, 李贵宝. 中国生态文明建设政府治理模式的形成与演进——基于河长制概念史. 云南师范大学学报: 哲学社会科学版, 2021, 53(4): 131-140.

[3] 任仲平. 增强实现中华民族伟大复兴的精神力量. 人民日报, 2023-06-04(1) [2023-12-02]. http://cpc.people.com.cn/n1/2023/0604/c64387-40005652.html
[4] 孙维维. 国家治理视域中发展伦理的反思及其范式构建. 行政论坛, 2020, 27(6): 101-106.
[5] 蔡晓梅, 苏杨. 从冲突到共生——生态文明建设中国家公园的制度逻辑. 管理世界, 2022, 38(11): 131-154.
[6] 李国平, 刘生胜. 中国生态补偿40年:政策演进与理论逻辑. 西安交通大学学报: 社会科学版, 2018, 38(6): 101-112.
[7] 钱忠好, 任慧莉. 中国政府环境责任审计改革:制度变迁及其内在逻辑. 南京社会科学, 2014(3): 87-94.
[8] 王广梁, 黄鑫, 胡晓燕, 梁帅, 张康洁, 于婷, 于法稳. 中央生态环境保护督察制度: 实施成效、问题甄别及对策建议. 生态经济, 2023, 39(2): 201-206.
[9] 朱婧, 李秋杰, 赵文武. 中国可持续发展政策试点文献计量研究——以可持续发展实验区和可持续发展议程创新示范区为例. 生态学报, 2022, 42(21): 8914-8927.
[10] 余敏江, 刘超. 生态治理中地方与中央政府的"智猪博弈"及其破解. 江苏社会科学, 2011(2): 147-152.
[11] 林伯强, 邹楚沅. 发展阶段变迁与中国环境政策选择. 中国社会科学, 2014(5): 81-95, 205-206.
[12] 韩艺, 谢婷. 环保督察制度的渐进变迁及效力发挥. 江西社会科学, 2021, 41(3): 220-228.
[13] 卢良栋, 徐正健,魏玖长, 徐佳. 纵向府际关系视角下的政府生态治理态度与注意力配置. 资源科学, 2023, 45(4): 706-720.
[14] 张勇杰. 策略选择与责任指向: 环保组织影响企业环境责任建设的行动研究. 公共管理学报, 2022, 19(4): 125-136, 174.
[15] 董海宾, 刘思博, Bolormaa Damdinsuren, 侯向阳. 基于 CiteSpace 的国内生态补偿研究. 生态学报, 2022, 42(20): 8521-8529.
[16] 师博, 常青, 张良悦. 中国数字经济发展的政策演进与理论研究脉络. 技术经济, 2022, 41(8): 1-10.
[17] 秦书生, 吕锦芳. 习近平新时代中国特色社会主义生态文明思想的逻辑阐释. 理论学刊, 2018(3): 11-17.
[18] 王海芹, 高世楫. 我国绿色发展萌芽、起步与政策演进:若干阶段性特征观察. 改革, 2016(3): 6-26.
[19] 侯鹏, 高吉喜, 陈妍, 翟俊, 肖如林, 张文国, 孙晨曦, 王永财, 侯静. 中国生态保护政策发展历程及其演进特征. 生态学报, 2021, 41(4): 1656-1667.
[20] 胡锦涛. 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. 求是, 2012(22): 3-25.
[21] 余洋婷, 吴水荣, 孟贵, 张旭峰. 1949—2019 年中国林业政策发布主体合作网络演化研究. 林业经济, 2020, 42(4): 3-19.
[22] 操小娟, 李佳维. 环境治理跨部门协同的演进——基于政策文献量化的分析. 社会主义研究, 2019(3): 84-93.
[23] 余敏江. 生态治理中的中央与地方府际间协调: 一个分析框架. 经济社会体制比较, 2011(2): 148-156.
[24] 叶汝求. 改革开放 30 年环保事业发展历程——解读历次国务院关于环境保护工作的决定. 环境保护, 2008, 36(21): 4-8.
[25] 国务院. 国务院关于贯彻实施中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书的通知. 中华人民共和国国务院公报, 1994(16): 710-711.
[26] 解振华. "九五"期间中国环境保护的主要举措. 中国人口·资源与环境, 1998, 8(1): 5-8.
[27] 国家环保总局. 2001 年—2005 年全国环境宣传教育工作纲要. 中华人民共和国生态环境部, 2001-07-23(8) [2023-12-02]. https://www.mee.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022_172494.htm.
[28] 中共中央, 国务院. 中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见. 中国政府网, 2015-05-05(1) [2023-12-02]. https://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content_2857363.htm.
[29] 国务院. 国务院关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定. 中华人民共和国国务院公报, 1981(4): 103-107.
[30] 陈晓红, 蔡思佳, 汪阳洁. 我国生态环境监管体系的制度变迁逻辑与启示. 管理世界, 2020, 36(11): 160-172.
[31] 习近平. 关于《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》的说明. 人民日报, 2019-11-6(4) [2023-12-02]. http://dangjian.people.com.cn/n1/2019/1106/c117092-31440644.html.
[32] 孔凡斌, 王苓, 徐彩瑶, 许正松. 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. 管理学刊, 2022, 35(5): 50-64.
[33] 习近平. 共同构建人与自然生命共同体. 人民日报, 2021-4-23(4) [2023-12-02]. http://cpc.people.com.cn/n1/2021/0423/c64094-32085681.html.
[34] 王鑫. 乡村生态韧性治理的水平测度与融合发展. 统计与决策, 2023, 39(20): 45-50.
[35] 牛丽楠, 邵全琴, 宁佳, 杨雪清, 刘树超, 刘国波, 张雄一, 黄海波. 黄土高原生态恢复程度及恢复潜力评估. 自然资源学报, 2023, 38(3): 779-794.
[36] 王江, 王鹏. 流域府际生态协同治理优于属地治理的证成与实现——基于动态演化博弈模型. 自然资源学报, 2023, 38(5): 1334-1348.
[37] 傅伯杰, 于丹丹, 吕楠. 中国生物多样性与生态系统服务评估指标体系. 生态学报, 2017, 37(2): 341-348.
[38] 傅伯杰, 刘彦随, 曹智, 王壮壮, 武旭同. 黄土高原生态保护和高质量发展现状、问题与建议. 中国科学院院刊, 2023, 38(8): 1110-1117.
[39] 潘鹤思, 李英, 柳洪志. 央地两级政府生态治理行动的演化博弈分析——基于财政分权视角. 生态学报, 2019, 39(5): 1772-1783.