

# 中国生态环境治理体系的演进逻辑与未来路径研究

吴奇颖

通州湾示范区生态环境局

DOI:10.12238/eep.v8i8.2794

**[摘要]** 中国生态环境治理体系的演进呈现出从行政主导向制度协同的深刻转型,其内在逻辑体现为治理理念现代化、治理结构系统化与治理机制协同化的动态演进。通过对治理体系历史变迁与制度创新的分析,可以发现,中国生态治理正由单一管控模式迈向多元主体参与的协同治理格局。法治保障、科技支撑与政策协同成为提升治理效能的关键因素。数字化治理的深入应用与社会共治的制度化发展,为生态治理提供了新的路径选择。未来应以制度创新为核心动力,构建以法治为基础、以技术为支撑、以社会协同为导向的现代生态治理体系,实现治理能力的持续优化与生态文明建设的高质量推进。

**[关键词]** 生态环境治理; 制度创新; 协同治理; 治理现代化; 可持续发展

**中图分类号:** X171.1 **文献标识码:** A

## Research on the Evolutionary Logic and Future Path of China's Ecological Environment Governance System

Qiyin Wu

Tongzhou Bay Demonstration Zone Ecological Environment Bureau Nantong City

**[Abstract]** The evolution of China's ecological environment governance system demonstrates a profound transformation from administrative dominance to institutional coordination, with its internal logic reflected in the dynamic evolution of modernized governance concepts, systematic governance structures, and coordinated governance mechanisms. Through the analysis of historical changes and institutional innovations in the governance system, it can be found that China's ecological governance is transitioning from a single control model to a collaborative governance pattern involving multiple stakeholders. Legal safeguards, technological support, and policy coordination have become key factors in enhancing governance efficiency. The deepening application of digital governance and the institutional development of social co-governance provide new pathways for ecological governance. In the future, institutional innovation should be the core driving force to build a modern ecological governance system based on the rule of law, supported by technology, and oriented toward social coordination, achieving continuous optimization of governance capabilities and high-quality advancement in ecological civilization construction.

**[Key words]** Ecological environment governance; Institutional innovation; Collaborative governance; Governance modernization; Sustainable development

### 引言

生态环境问题已成为制约国家高质量发展的关键因素。伴随经济社会转型与生态文明建设的深入推进,中国生态环境治理体系正处于重塑阶段。治理体系的演进不仅体现出理念的革新,更反映出政治、经济与社会结构的深层变动。当前,中国正从传统的“末端治理”走向系统化、法治化与协同化的综合治理阶段,这一转变既是国家治理现代化的重要组成部分,也是推动绿色转型的根本动力。深入研究其演进逻辑与未来路径,对于厘清制度演化规律、优化政策设计、构建高效治理体系具有重要价值。

### 1 治理体系演进的历史逻辑

中国生态环境治理体系的演进体现出深刻的历史逻辑,其形成与发展贯穿于国家治理体系现代化的全过程。早期阶段,治理模式以行政命令和政策驱动为核心,强调以政府为唯一主体的集中化管理方式。在资源开发优先的经济增长格局下,生态环境治理多依附于部门化管理结构,政策碎片化、执行刚性强而协调性不足。治理逻辑呈现出“运动式整治”与“阶段性修复”的特征,环境政策往往滞后于经济活动的扩张节奏<sup>[1]</sup>。这一时期的治理体系虽初步建立了监管框架,但缺乏制度稳定性与持续性,生态环境问题在局部改善后仍呈反复状态。

伴随经济体制改革与社会结构转型,治理逻辑逐渐从单向度行政管控转向制度化、法治化方向。环境保护法、环境影响评价制度、排污许可制度等相继建立,构建起制度化的政策体系。政府职能逐步由“管理者”向“服务者”与“协调者”转型,治理理念由末端治理向全过程治理转变。此阶段的核心特征是制度供给的多层次化与治理主体的多元化,治理逻辑从“控制与应对”走向“预防与调节”。

进入新时期,生态文明建设被确立为国家战略,治理体系的逻辑重心转向系统治理与综合决策<sup>[2]</sup>。中央生态环境保护督察制度、河湖长制、碳排放权交易体系等制度创新,使生态治理实现了从政策约束到制度驱动的结构跃升。数字化监管、信息公开、公众参与成为治理体系的重要支撑环节,推动治理逻辑向精准化、法治化、协同化方向深化。通过制度整合与治理机制优化,生态环境治理逐步形成了中央统筹、地方落实、社会参与的多层级结构。治理体系的演进逻辑呈现出从“被动反应”到“主动塑造”的转变轨迹,显示出生态治理由行政驱动向制度理性与协同共治并重的深层嬗变。

## 2 治理理念转型与制度重构

长期以来,治理理念以行政控制和末端治理为特征,强调对污染结果的事后整治与执法约束。在这一逻辑下,治理主体权责集中于政府部门,社会力量参与度较低,政策执行侧重短期治理成效而忽视长期生态修复。随着生态危机的累积与社会环境意识的觉醒,这种以控制为导向的治理模式逐渐暴露出成本高、效率低、可持续性不足等制度性约束<sup>[3]</sup>。治理理念的转型需求在宏观层面上与国家生态文明建设理念的确立相契合,为治理体系的重构提供了思想基础。

治理理念的变革表现为从被动响应向主动防控的转向,体现出“预防优先、系统治理”的新逻辑。环境风险管理机制、生态红线制度、资源总量控制制度的建立,使治理模式更加注重源头治理与风险预警。政策设计从末端污染治理扩展至全生命周期的环境管理,推动生态治理由补救型向预防型过渡。这种理念更新背后,是科技进步与信息化手段的支撑,使得生态监测、数据共享、风险评估能够实现动态化管理。数字化治理平台、生态大数据体系与人工智能预测模型的应用,提升了环境治理的科学性与精准性,为理念转型提供了技术保障。

在制度层面,协同治理理念的确立成为生态治理转型的重要支点。政府、市场与社会三方的互动关系不断调整,多中心治理结构逐渐成型<sup>[4]</sup>。环境信用体系、绿色金融机制、公众监督制度等新型制度安排,使治理权力在不同主体间实现合理分配。国家通过法律规范与政策激励并行的方式,引导企业履行环境责任,鼓励公众参与生态事务决策。社会组织与非政府机构在环境评估、政策反馈与舆论监督中的作用日益突出,协同治理的制度框架逐步完善。

这一理念与制度的重构过程,本质上是国家治理逻辑从单一行政理性向综合治理理性演进的体现。治理理念不再局限于权力层级的单向传导,而是通过制度化渠道实现多元主体的协

同运作。通过制度创新与理念更新的融合,生态环境治理呈现出从“控制型管理”向“协同型预防”的系统性转变,标志着中国生态治理体系正在迈向更高层次的制度成熟阶段。

## 3 协同治理机制的形成路径

治理结构的核心转向在于突破单一政府管控模式,构建由政府、市场与社会共同参与的多层次协同网络。政府在治理体系中扮演统筹与引导角色,通过顶层设计明确权责边界、完善法治框架、优化政策协调机制<sup>[5]</sup>。国家层面的生态文明体制改革、生态督察制度和“放管服”改革,为协同治理提供了制度化平台。行政体制由部门分割向职能协同转变,推动生态管理从纵向层级管理转向横向协调联动,形成跨区域、跨部门、跨层级的生态治理格局。

市场机制在协同治理中的功能逐步凸显,成为资源配置与环境约束之间的调节力量。生态补偿机制、碳排放权交易制度、环境权益交易平台的建立,使市场在环境治理中的激励作用不断增强。通过价格信号和利益引导机制,企业被纳入生态治理体系的运行逻辑,实现从外部约束到内生驱动的转化。绿色金融、环境税制、生态绩效评价体系的运用,使环境成本得以显化,推动产业结构优化与清洁生产模式的形成。市场力量的引入,不仅缓解了政府的财政压力,也提升了治理的灵活性与经济效率,为协同治理注入了持续动力。

社会主体的参与是协同机制完善的重要支撑<sup>[6]</sup>。公众、社会组织与学术机构在生态治理中承担了信息监督、政策反馈与社会动员的多重职能。公众参与制度、信息公开条例、环境公益诉讼等制度安排,使社会力量成为治理过程中的重要制衡与补充。社会资本、社区组织与环保志愿群体的广泛参与,使环境决策过程更加民主化与透明化。媒体与互联网舆论监督在强化社会监督、促进政策落实方面也发挥出显著作用。科技创新与信息化平台进一步缩短了各治理主体之间的信息差,提升了协同治理的反应速度与精准度。在多元互动的动态过程中,协同治理机制的形成呈现出网络化、法治化与智能化的特征。各主体之间通过利益协调与资源共享构建起制度性合作关系,实现治理目标从单一绩效向综合绩效的转变。

## 4 治理效能提升的关键要素

提升生态环境治理效能的核心在于形成制度化、智能化与社会化的多维支撑体系。法治保障是治理效能的根本前提,通过完善环境立法与司法体系,确保治理行为的规范性与可预期性。环境保护法、生态损害赔偿制度、排污许可制度等法律规范,为治理提供了刚性约束与权责依据。行政执法与司法审查的衔接机制强化了执法透明度与问责力度,推动生态治理由行政依赖向法治主导转变<sup>[7]</sup>。生态司法专门化的推进,使环境案件的处理更加专业化、制度化,有助于形成稳定、公正的法律秩序,为治理效能的持续提升提供制度保障。

科技支撑构成了提升治理效能的重要技术基础。生态监测网络、遥感技术、人工智能与大数据分析的应用,使生态环境治理实现了精准识别与动态监管。数字化治理平台的建设促进了

数据资源的整合共享,提升了环境管理的实时性与科学性。污染源在线监测、生态系统健康评估、碳排放核算等技术手段的引入,使治理过程由经验型向智能化转变。科技赋能不仅提升了治理的决策质量,还增强了政策执行的针对性与可操作性,推动生态治理从粗放管理迈向精细治理的新阶段。

政策协同在治理效能提升中发挥了结构性作用。不同部门间的政策联动机制、区域协同治理平台与目标考核体系的完善,减少了政策执行中的分割与重叠<sup>[8]</sup>。生态补偿政策、绿色信贷政策与能源转型政策的协同实施,构建起系统化的政策网络。通过多层次政策协调机制,环境保护与经济发展的关系得到重新平衡,实现治理目标的整体优化。公众参与则为治理效能注入社会动力。信息公开制度、公众听证程序与环境社会组织的参与,使治理过程更加公开透明。社会监督、舆论反馈与公众行动的结合,形成了政策执行的外部压力与社会支持,为生态环境治理提供持续的社会动能,推动治理体系在法治化与协同化的基础上不断提升执行力与响应力。

### 5 未来治理体系的优化路径

未来中国生态环境治理体系的优化,应以制度创新为驱动,以数字化治理为支撑,以社会共治为核心,构建系统完备、高效协同、持续演进的现代化治理格局。制度创新是治理体系优化的首要动力,其关键在于强化顶层设计与基层落实的衔接机制。通过完善生态文明体制改革顶层架构,推动法律、政策与标准体系的系统整合,使环境治理的权责体系更加清晰。应构建纵向贯通、横向协同的制度运行网络,强化生态红线制度、自然资源产权制度、生态补偿制度的联动效应,形成政策一致性与制度合力<sup>[9]</sup>。制度创新还应注重激励与约束并行,通过完善环境绩效考核与绿色信贷激励机制,促使各治理主体在制度框架内形成自我驱动的行为逻辑。

数字化治理的深入应用,将成为提升生态环境治理精准度与智能化水平的重要路径。以大数据、物联网、云计算、人工智能为基础的环境监测与决策支持系统,使治理过程实现实时感知、智能分析与动态反馈。全国生态环境大数据平台的建设有助于实现数据的跨部门共享与资源的高效配置,提升风险预警、应急响应与政策评估的能力。数字孪生城市、智能排污控制系统、生态监测遥感技术的应用,使环境治理逐步实现从静态监管向动态预测转变。数字化不仅重塑了治理方式,也推动了治理理念的更新,为制度执行提供了强有力的技术保障和决策依据。

社会共治的深化是未来治理体系可持续运行的根本支撑。构建多层次、广覆盖的社会参与体系,使公众、企业与社会组织在

环境决策、监督与治理中形成协同合力<sup>[9]</sup>。完善公众参与制度、健全环境信息披露机制、强化社会监督权利,推动治理过程的民主化与透明化。非政府组织、社区组织与科研机构在环境治理创新中的作用应得到制度性保障,形成多元主体共建共治共享的生态文明格局。通过社会共治与政府治理的有机融合,生态治理体系将实现从外部推动向内生协同的结构转化,使治理能力更具弹性与适应性。制度创新、数字化赋能与社会共治的融合发展,将推动中国生态环境治理体系不断完善,在现代国家治理体系中形成具有稳定性、包容性与持续创新力的生态治理新范式。

### 6 结语

中国生态环境治理体系的演进,体现出从行政主导向制度协同的历史跃迁,其核心在于理念革新、制度优化与技术赋能的有机融合。未来的治理方向应着力于制度创新、数字化治理与社会共治的深度协同,通过构建系统化、法治化与智能化的治理结构,实现生态文明建设的长期稳定发展,为国家治理体系现代化注入可持续的生态动力。

### [参考文献]

- [1]尹惠林,丁贞玉,范云,等.生态环境重大工程全过程工程咨询理论与实践[M].中国环境出版集团,2024.12.201.
- [2]刘小勇.复苏河湖生态环境的制度创新实践及对策建议[J].中国水利,2024,(21):24-28.
- [3]罗丽,赵新.论制度协同框架下生态环境治理现代化之创新[J].环境保护,2023,51(08):42-45.
- [4]吴江,蓝志勇.营造创新人才脱颖而出的治理新生态[J].西南交通大学学报(社会科学版),2021,22(04):1-8.
- [5]樊烨.中央生态环境保护督察:环境治理的制度创新[J].中华环境,2021,(04):33-36.
- [6]田超,韩梅,於方,等.环境损害鉴定评估管理制度研究[M].中国环境出版集团,2019.12.113.
- [7]冯阳雪,徐鲲.农村生态环境治理的政府责任:框架分析与制度回应[J].广西社会科学,2017,(05):125-129.
- [8]颜永才.产业集群创新生态系统的构建及其治理研究[M].新华出版社,2015.05.173.
- [9]赵康杰.资源型地区农村可持续发展的制度创新研究[D].山西财经大学,2012.

### 作者简介:

吴奇颖(1996--),男,汉族,江苏省南通市人,本科,助理工程师,研究方向:环境管理。