

中国环境治理体系的历史递嬗、 进阶动力与演进逻辑

——基于历史制度主义的分析

余敏江 赵 乾

摘 要 环境治理体系是国家治理体系的重要组成部分，也是纵深推进人与自然和谐共生的中国式现代化的关键要件。当前，环境治理体系进入持续深化改革的新阶段，将其置于历史制度主义视角下分析体系变迁的进阶动力与演进逻辑，有助于提高改革的前瞻性和精准性。研究发现，中国环境治理体系变迁大致经历了沿袭与开创时期、复苏与转型时期、发展与完善时期三个阶段。主体性因素、交互性因素和情境因素在历史发展脉络中叠加组合，是环境治理体系从“锁定”到“进阶”的动力。渐进发展的路径依赖保持某种平衡的状态，与关键节点的正向效应、否决点的负向效应耦合重组，进而构成了环境治理体系变迁的演进逻辑。在全面推进美丽中国建设的新形势下，中国环境治理体系将朝着强化正向路径依赖、加强多元主体互动、促进利益共容共享的方向持续演进。

关键词 环境治理体系 历史制度主义 制度变迁

作者余敏江，同济大学政治与国际关系学院特聘教授（上海 200092）；赵乾，同济大学政治与国际关系学院博士研究生（上海 200092）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2025)04-0072-11

当前，经济下行压力持续加大，统筹经济发展和环境保护的难度增加。部分领域污染物排放仍处在“平台期”，环境治理依然处于保护修复与破坏恶化的胶着关键期。与此同时，中国的经济基础、社会结构和生态景观正在以一种新的网络化形态被重构，政府主导的“大一统”金字塔治理结构已很难适应新的治理底板形态，亟须对环境治理体系进行系统优化。为此，党的二十大报告提出了“健全现代环境治理体系”的战略部署。

环境治理体系是指治理主体、要素、方式在环境保护、生态恢复和风险防范中相互影响、彼此互动所形成的系统网络。这一系统的效能决定了环境治理的能力和水平，更直接影响了环境治理形式合理性与实质合理性的充分融合，因而在人与自然和谐共生中国式现代化建设中占据重要地位。随着中国环境治理体系建设由“艰难起步”向“加快健全”的转变，将其置于历史发展的背景下进行分析有着重要的镜鉴意义。总体来看，环境治理体系的发展与变迁是一个合乎规律的过程。然而，该演化进程并非总是一帆风顺，其间存在“锁定效应”“回退效应”“时空压缩”等特性。因此，有必要通过历史制度主义视角的分析，把握环境治理体系的历史递嬗，分析其进阶动力与演进逻辑，可以为开启“全面推进美丽中国建设”的新征程提供历史借鉴，对推进人与自然和谐共生中国式现代化具有重大意义。

一、基于历史制度主义的环境治理体系分析框架

20 世纪 80 年代,新制度主义的出场使得制度研究重新回到舞台的中心,并逐渐发展为政治学界比较活跃的学术流派^①,主要包括理性选择制度主义、社会学制度主义和历史制度主义。^②如果说理性选择制度主义侧重短期微观层面的研究,强调利益的算计与博弈;社会学制度主义侧重宏观上的长时段研究,强调文化模式对行为的塑造。那么,历史制度主义则批判修正了理性选择制度主义和社会学制度主义,构筑起自身独特的分析进路,发展成为一种融合的集成性理论,更加适合在中观层面做中长期研究。进言之,历史制度主义在宏观体制和微观行为之间取得了一定的平衡^③,能够为政策分析提供一个具有历史观、结构观和行为观的分析框架。

历史制度主义至少存在两个方面的假设:一方面是结构层面的视角,历史制度主义试图从制度情境、观念形态和行动主体三个方面剖析制度持续变迁的发生机理。^④其中,宏观的制度情境主要指代的是政治、经济、法律等领域的安排设施,持续影响国家与社会中多元主体之间的行为模式与技术策略;中观的观念形态往往被看作是某种优先性的规范^⑤,更看重自身对集体行动所发挥的动员效力^⑥;微观的行动主体在有限理性的前提下,被视为遵循规则的适可而止者。^⑦另一方面是历史层面的视角,历史制度主义主要包括三个要件:一是脉络情境中的制度,即强调制度在特定历史时空下的作用,主张将事件或者行为置于历史发展脉络中进行剖析^⑧,通过再现机制发掘历史进程中各种相关因素与制度变迁之间的内在关联性。二是路径依赖。路径依赖受自我强化机制、路径有效性、沉没成本及利益团体寻租行为等组织内部压力的影响,通常很难被打破。^⑨三是关键节点与历史否决点。在制度变迁的过程中,也存在一些阻碍因素,即“历史否决点”。关键节点与历史否决点的博弈一定程度上影响着制度创新与变革的方向。^⑩

环境治理体系演进过程亟需一套科学且适用性强的分析范式。在这方面,历史制度主义研究范式具有较强的解释力。首先,历史制度主义的鲜明特征之一是强调历史的深刻意涵。正如皮尔逊(Pierson)指出,政治发展必须被理解为随时间发展的一个过程。^⑪同时,历史的次序优先性和契机性也是不容忽视的重要因素。^⑫环境治理体系形成的背后必然包含历史演进的时间逻辑以及不可预测的偶然突发性因素,而历史制度主义提供的路径依赖、关键节点、否决点等核心理论工具则有助于对环境治理体系发展过程进行历时性分析,并深入挖掘其中的因果链条。其次,历史制度主义基本达成“中程理论”的共识^⑬,从权力的观点强调制度与权力结构之间的紧密关系,以及如何引导体系内行动者的互动,介于宏观结构与微观行动者之间,为两者间完整的因果链条建立了有效的衔接机制。可以说,历史制度主义形成了一个“宏观结构—中观制度—微观

① March J. G., Olsen J. P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” *American Political Science Review*, 78(3), 1983, pp. 734–749.

② Hall P. A., Taylor R. C. R., “Political Science and the Three New Institutionalisms,” *Political Studies*, 44, 1996, pp. 936–957.

③ Aspinwall M. D., Schneider G., “Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration,” *European Journal of Political Research*, 38, 2000, pp. 1–36.

④ 姜晓萍、康传彬:《动因与逻辑:我国农民工欠薪治理政策演进的二维分析》,《社会科学研究》2024年第4期。

⑤ 伊丽莎白·桑德斯、张贤明:《历史制度主义:分析框架、三种变体与动力机制》,《学习与探索》2017年第1期。

⑥ Lieberman R. C., “Idea, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change,” *American Political Science Review*, 96(4), 2002, pp. 697–712.

⑦ 凯瑟琳·西伦、斯文·斯坦默、马雪松:《比较政治学中的历史制度主义》,《上海行政学院学报》2022年第3期。

⑧ Pierson P., T. Skocpol, “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science,” in I. Katznelson & H. V. Miller(eds.), *Political Science: The State of the Discipline*, New York: Norton, 2002, pp. 693–721.

⑨ Santiago L., Soares V. M. O., “Strategic Alignment of an R&D Portfolio by Crafting the Set of Buckets,” *IEEE Transactions on Engineering Management*, 67(2), 2020, pp. 309–321.

⑩ 赵祺:《跨越环境主权:东盟地区环境治理制度的演进逻辑——基于历史制度主义的分析》,《东南亚研究》2023年第1期。

⑪ Pierson P., “The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis,” *Comparative Political Studies*, 29(2), 1996, pp. 123–163.

⑫ Pierson P., “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, 94(2), 2000, pp. 251–267.

⑬ 杨光斌、高卫民:《历史唯物主义与历史制度主义:范式比较》,《马克思主义与现实》2011年第2期。

行动者”的解释框架。^①这不仅为深化环境治理体系的理解提供了可靠的理论范式，同时也契合了环境治理体系演进过程中兼具宏观结构与微观行为之间互动的作用机制。最后，历史制度主义倡导质性研究中的因果过程模式，即回到历史的情境脉络中，观察各个要素（制度、行为者等）在不同时间节点的互动博弈，尤为注重探究一系列因果机制以及其产生的各种不同路径的经验性过程。^②这种系统性、脉络化的过程追踪与时序分析方法，有助于深入把握环境治理体系的历史发展进程以及理解制度变迁与演化的复合性逻辑。

二、环境治理体系的历史递嬗

根据历史制度主义的观点，在制度演化方面，制度的初始选择很大程度上意味着路径依赖的产生。初始选择不同，演化的路径也会不同。因此，回溯环境治理体系的起点显得尤为关键。本文以历史时序以及具有标志性意义的年份为基本判断依据，将中国环境治理体系发展历程大致划分为沿袭与开创时期（1973—1992 年）、复苏与转型时期（1993—2011 年）、发展与完善时期（2012 年至今）三个阶段，继而构成了“一元统揽式环境管控体系”“松散关联式环境管理体系”“差序同心圆式环境治理体系”的演进图景（见表 1）。

表 1 中国环境治理体系的演变过程

历史阶段	沿袭与开创时期（1973—1992 年）		复苏与转型时期 （1993—2011 年）	发展与完善时期 （2012 年至今）
核心要件	治理主体	政府主导	政府与企业、社会组织和公众的 松散合作	党委领导、政府主导、企业 主体、社会组织和公众共同 参与
	治理要素	以政府环保责任和监管为主	以企业环保责任、公众环境参与 为主	以责任体系、监管体系、市 场体系、法律法规政策为主
	治理方式	末端管理	末端管理	全过程治理
	基本特征	单一简约	分散多元	复合层叠
	演进图景	一元统揽式 环境管控体系	松散关联式 环境管理体系	差序同心圆式 环境治理体系

（一）沿袭与开创时期（1973—1992 年）：一元统揽式环境管控体系

新中国建立初期，重组经济社会发展是国家面临的艰巨任务。在优先发展重工业和环境承载力尚未达到极限的背景下，环境与经济发展的矛盾并不突出。生态环境问题作为一种边缘化的隐性公共问题，对执政党和国家与社会之间的关系影响微乎其微，故未被纳入国家治理体系之中。直至 1972 年，中国政府代表团参加了联合国人类环境会议，环境保护开始进入国家议事日程。1973 年，国务院召开第一次全国环境保护会议，审议通过了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环境保护工作 32 字方针和第一个环境保护文件《关于保护和改善环境的若干规定》，成为中国环保事业的第一个里程碑。^③自此，中国环境保护事业的序幕正式拉开。1974 年，经国务院批准，正式成立国务院环境保护领导小组，这是新中国成立的第一个环境保护工作职能部门。1978 年 3 月，环境保护相关条款正式写入宪法，其第 11 条第 3 款规定：“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害。”^④这是中国宪法史上首次出现环境保护条款，其概括性地表明了国家具有承担环境保护的主导责任。1978 年，中共中央批准了国务院环境保护领导小组的《环境保护工作汇报要点》，强调消除污染、保护环境是进行社会主义建设、实现四个现

① 臧雷振、潘晨雨：《中国社会治理体制变迁的轨迹、逻辑与动阻力机制——基于历史制度主义视角》，《学习与探索》2021 年第 11 期。

② 黄宗昊：《历史制度论的方法立场与理论建构》，《问题与研究》2010 年第 3 期。

③ 中央人民政府网站，《新中国 60 周年系列报告之十七：环境保护成就斐然》，https://www.gov.cn/gzdt/2009-09/28/content_1428543.htm。

④ 具体内容参见《中华人民共和国宪法（1978）》，此宪法于 1978 年 3 月 5 日中华人民共和国第五届全国人民代表大会第一次会议通过。

代化的一个重要组成部分。^① 1979 年,《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布,标志着中国的环境保护工作进入了法治阶段。1981 年,中国颁布《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》,认为当前中国的环境污染与生态破坏已相当严重,已成为国民经济发展中的一个突出问题,强调要充分认识到保护环境是全国人民的根本利益所在。^② 该决定提出:在建设要中要严格履行“三同时”制度并进行环境影响评价分析,以杜绝新污染;主攻典型的污染问题,本着“谁污染谁治理”的原则推进环境治理;保护自然资源和生态平衡。1983 年,第二次全国环境保护会议确定了环境保护的基本国策,逐步建立了环境保护方面的法律法规体系,出台了与企业相关的排污许可证管理办法、几大污染防治法实施细则。环境保护在经济社会发展中开始占据一定地位。1983 年以后,中国先后制定了多项环境管理制度,主要包括扩展“三同时”制度、建立公众参与机制和环保市场机制。1989 年 4 月,第三次全国环境保护会议在“三同时”制度的基础上,新增了目标责任制、定量考核制、排污许可证、污染控制和限期治理五项管理制度,为环境治理提供可靠保障。1989 年 12 月,《中华人民共和国环保法》颁布实施,确立了统一监管与分级分部门规制相结合的环境规制体制。

总体来说,这一时期的环境管理以“保健康”“促发展”为根本目的,以“末端治理”“分散保护”为主要调整模式,通过一系列行政命令、指示等手段进行单向度环境管控,是一种典型的以政府为绝对主导的一元统揽式环境管控体系。这一体系契合了计划经济的体制惯性和行政主导型国家的政治优势。当时,由于市场经济体制尚未成型,计划经济体制的惯性运作仍在某些领域发挥作用,环境治理市场机制还面临若干瓶颈,公众环境参与也处于“萌芽阶段”。“这一时期的公众环境参与多为政府和环保精英倡导下的产物,属于倡导式参与,参与层次低、规模小、频率低、方式有限,因环境污染而产生的矛盾虽偶有发生,但并没有形成大规模抗争运动,环境监督和诉讼等较高等级的参与形式罕见。”^③

(二) 复苏与转型时期(1993—2011 年):松散关联式环境管理体系

1993 年 11 月,中共十四届三中全会审议通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,这一决定成为 20 世纪 90 年代推进经济体制改革的行动纲领^④,为环境管理体系中市场要素的出场奠定了强大的政策基础。为响应市场经济发展的要求,中国相继出台多项以排污费、水权、与生态补偿为代表的市场型环境规制政策文本。例如,在排污费方面,相继出台了《关于征收污水排污费的通知》(1993)、《关于城市污水处理收费试点问题的通知》(1997)、《关于加大污水处理费的征收力度,建立城市污水排放和集中处理良性运行机制的通知》(1999)等政策文件。1996 年《国务院关于环境保护若干问题的决定》中最早提出实施污染物排放总量控制^⑤,随后开始探索水权市场交易制度。自 2000 年起,便迎来了水权交易的新篇章,形成遍地开花的局面。从 2002 年开始,中国逐步实施城市污水处理市场化改革,开始实行以市场为主导的“政府—企业—消费者”共同治理模式,即企业通过特许经营方式从政府获得城市污水处理的相关业务,消费者支付污水处理费,并与政府一起对企业进行监督。2005 年,党的十六届五中全会审议通过的《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则,加快建立生态保护补偿机制。^⑥ 事实上,中国生态保护补偿已经从最早的森林补偿(1999)逐步扩展到草原生态保护补偿(2003)、流域生态保护补偿(2005)、区域综合补偿(2008)等领域^⑦,不断推动原有“命令—控制”型环境

① 中国新闻网,《新中国 60 年生态文明建设:从人定胜天到和谐共生》, <https://www.chinanews.com/cj/news/2009/09-14/1865774.shtml>。

② 具体内容参见《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 年第 4 期。

③ 赖慧苏、曹海林:《中国公众环境参与的演变:历程与逻辑》,《干旱区资源与环境》2021 年第 9 期。

④ 中央人民政府网,《共和国的足迹——1992 年:确立市场经济体制的改革目标》, https://www.gov.cn/jrzq/2009-09/24/content_1425253.htm。

⑤ 王金南、董战峰、蒋洪强等:《中国环境保护战略政策 70 年历史变迁与改革方向》,《环境科学研究》2019 年第 10 期。

⑥ 李宏伟:《生态保护补偿进入法治化新阶段——学习〈生态保护补偿条例〉》,《红旗文稿》2024 年第 14 期。

⑦ 靳乐山:《为什么说〈生态保护补偿条例〉是里程碑?我国成为世界上第一个针对生态保护补偿全面立法的国家》,《中国生态文明》2024 年第 4 期。

管控向以受益者补偿为原则的环境管理手段转变。

公众作为重要的行动主体之一，开始登上生态环境保护的舞台。1994 年 3 月，中国政府批准发布了《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展的白皮书》并提出“团体及公众参与可持续发展”，此举被视为公众参与环境保护的开端。在 1994—1999 年间，“地球村”动员了 3400 多人加入绿色志愿者网络和七八千人次直接参与绿色家园志愿者活动。^① 21 世纪初，我国公众环境参与在形式和内容上得到深化。2002 年颁布的《中华人民共和国环境影响评价法》第一次正式赋予公众在环境问题中的参与权。^② 2006 年国家环保总局颁布的《环境信访办法》为公众监督环境违法行为，提出建议、意见或者投诉请求提供了便利条件。2007 年，国家环境保护总局颁布了《环境信息公开办法（试行）》，扩大了公民的环境知情权，为公众环境参与拓展了行动空间。2010 年国家环保部颁布的《环保举报热线工作管理办法》明确了相关机构和工作人员的职责、工作流程和制度，加强了群众举报的规范化管理。^③

总之，在这一阶段，市场调节、信息披露、公众参与等类型的环境规制政策也日益增多，社会组织、公众等社会力量在既定政策框架内获得一定的行动空间，环境管理体系呈现多元化发展的趋势。然而，这一时期的政府、企业和社会之间尚未真正形成基于环境管理的利益关联，各治理主体在不同领域“各自为政”。政府部门偏重于集中计划式专项行动，企业主体偏重于投资—收益导向型行动，环境非政府组织和公众则偏重于多元协商参与，三者之间并非是完全的“严丝合缝”，而是呈现出相互分离态势，衍生出松散关联式环境管理体系。

（三）发展与完善时期（2012 年至今）：差序同心圆式环境治理体系

党的十八大通过的《中国共产党章程（修正案）》，把“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”写入党章，中国共产党在全球首创将生态文明建设纳入执政党的行动纲领。^④ 党的十八大报告明确提出，建设中国特色社会主义总布局是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体。将生态文明纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，极大地提升了生态文明建设在中国特色社会主义建设事业中的地位，开始构建起以系统性和完整性为导向的国家环境治理体系。2014 年 4 月，十二届全国人大常委会第八次会议通过了《中华人民共和国环境保护法》修订草案，被称为“史上最严”的环保法。^⑤ 新《环保法》第五十三条规定：“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。”新《环保法》加强了行政管理部门的责任意识，对于企业和个人的行为也分别作出了不同的规范和限制。值得一提的是，新《环保法》改“环境管理理念”为“环境治理理念”，倡导建立一个“多元共治”的法律制度体系。^⑥ 从“管理”到“治理”，一字之差凸显了环境治理体系从自上而下管控为特点的“管理”到强调政府与企业、社会“合作共治”的理念转型，真正打开了社会力量参与环境治理的闸门。2015 年 4 月，中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》^⑦，提出“健全法律法规、完善标准体系、完善生态环境监管制度、推行市场化机制、健全生态保护补偿机制、健全政绩考核制度、完善责任追究制度”等制度，为现代环境治理体系奠定了制度基础。

2016 年，具有高权威性的中央环保督察成为生态文明建设的重要抓手，压实了地方党委和政府的责任，在整个治理体系中扮演着越来越重要的纠偏工具角色。在结构上，中央环保督察制度已形成了由自上而下的权力控制、自下而上的责任反馈和去中心化的信息聚合等三大机制构成的制度运行逻辑体系，从行动上，中央环保督察制度内部形成了两条相互促进、相互制约的正向和负向反馈机制，推动政府治理和社会调节、企

① 洪大用等：《中国民间环保力量的成长》，北京：中国人民大学出版社，2007 年，第 78 页。

② 何苗：《中国与欧洲公众环境参与权的比较研究》，《法学评论》2020 年第 1 期。

③ 陈海嵩：《中国环境法治的体制性障碍及治理路径——基于中央环保督察的分析》，《法律科学（西北政法大學學報）》2019 年第 4 期。

④ 中国社会科学网，《生态文明的概念缘起与理论构架》，https://cssn.cn/skgz/bwyc/202403/t20240320_5739371.shtml。

⑤ 人民网，《用制度保证天蓝地绿水净——谈生态文明制度建设》，<http://env.people.com.cn/n/2014/0901/c1010-25574836.html>。

⑥ 王曦、唐璐：《环境治理模式的转变：新〈环保法〉的最大亮点》，《经济界》2014 年第 5 期。

⑦ 具体参见《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》，《中华人民共和国国务院公报》2015 年第 14 期。

业自治良性互动。2018年,历经多次机构改革的环境保护部升格为生态环境部,标志着“大环保”管理体制正式形成。随着中国环境管理体制“底盘性”改革的推进,监察、监测职责上收,执法职责下沉,逐渐打破环境保护分割分治的局面。2020年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》^①,明确指出了党委、政府、企业、社会组织和公众在环境治理体系中的角色定位。2022年6月,生态环境部等七部委联合印发的《减污降碳协同增效实施方案》,提出要“突出协同增效”:坚持系统观念,统筹碳达峰碳中和与生态环境保护相关工作,强化目标协同、区域协同、领域协同、任务协同、政策协同、监管协同。明晰政府、企业、公众等各类主体权责,畅通参与渠道,形成全社会共同推进环境治理的良好格局。

党的十八大以来,加强党的领导,推进中央环保督察制度以及建立工作专班等具体机制的完善,以习近平同志为核心的党中央的整合与协调能力不断强化^②,为环境治理体系的制度变迁提供了政治支持。在这一时期,环境治理体系体现出以执政党为圆心,以“国家(内圈层)—市场(中圈层)—社会(外圈层)”为样态的三层差序圈式特征,治理势能由内到外、逐层递减。首先,国家位于圈层结构的中心位置,为内圈层。其中,执政党为圆心,也即核心,在环境保护领域发挥总揽全局、指引方向的决定性作用,而政府则依托行政体制,深入贯彻落实执政党的生态环境决策部署,主导实施一系列环境治理活动。市场位于圈层结构的中间地带,重在发挥企业主体作用,持续优化生态环境资源配置。社会组织、公众等社会元素位于圈层结构的外围,扮演环境“参与者”的角色。“执政党和政府—企业—社会组织和公众”以价值诉求和权责平衡为重点,在政策规制、市场调节、全民行动“三驾马车”牵引下,构建以“风险管控、源头管理、过程控制、末端治理”为特色的全过程治理机制。

三、环境治理体系的进阶动力

历史制度主义不仅注重将制度变迁置于历史进程和宏观背景中加以解释,而且强调制度自上而下的制约、自下而上的反馈和中层驱动机制,以及由宏观层面的意识形态、中观层面的结构整合和微观层面的具体情境之间的交互式影响。制度变迁的本质,是不同主体间围绕利益获取而开展的权力博弈。这一过程受到变革推动者、政治环境和制度本身等多重逻辑的共同影响,既有内生动力、外生动力,也有直接动力,且作用机制复杂。对于环境治理体系而言,主体性因素、交互性因素和情境因素分别构成了其制度变迁的内生动力、外生动力和直接动力。

(一) 内在动力:执政党的环境偏好与意识自觉

制度是人类活动的产物,而制度的形成与演变无法脱离于制度主体的行动而存在。^③在历史制度主义看来,历史变迁过程中行动主体所产生的种种行为,以及与制度之间的互动角逐也是制度变迁的动力来源之一。可以说,制度变迁的动力来源是不同行动主体由于偏好差异以及能动性强弱所产生的利益选择。环境治理体系就像是一个“混沌、量子纠缠的、巨大的场”,其变迁不仅直接关系公众切身利益,也是中国社会治理体系中的一个利益交叉点,需要存在一个核心行动者。作为执政党的中国共产党引领国家政治发展方向,且与国家权力高度融合,决定政治价值和资源的权威性分配,具有政党、国家与社会三者边界重合、功能重叠的总体化色彩。^④中国环境国家的构建、环境政治体系的设计,中国共产党都扮演着核心行动者的角色。中国共产党决定制度的产生、延续或断裂,控制着环境治理体系的发展进程,是制度变迁的内生动力。

中国共产党具有总揽全局、协调各方的独特优势。这种独特优势,同党始终将自身组织体系内嵌于整个

① 中央人民政府网,《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于构建现代环境治理体系的指导意见〉》, https://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content_5486380.htm。

② Christensen T., Fan Y., “Post-New Public Management: A New Administrative Paradigm for China?” *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 2018, pp. 389–404.

③ 王永香、刘洋、李伟:《中国农村土地征收制度变迁的轨迹、逻辑与动力机制——基于历史制度主义视角》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2023年第1期。

④ 景跃进:《当代中国政府与政治》,北京:中国人民大学出版社,2016年,第14、20页。

生态环境治理体系的实践传统密不可分。^① 中国共产党对环境保护问题的认知定位是伴随着中国国情的客观发展需求、中国社会矛盾的更替转变、国家发展战略的优先次序而逐步推进的。尤其是党的十八大以来，中国共产党越来越显示“以绿色为底色”的“质的规定性”，显示着强烈的环境偏好和意识自觉。党的十八大报告指出，建设社会主义生态文明就是要“在中国共产党领导下”^② 进行，这是中国特色社会主义道路的内涵之一，党的十九大报告在阐述“坚持党对一切工作的领导”时指出，必须“统筹推进‘五位一体’总体布局”^③。2017 年，新修订的《党章》在“总纲”部分明确指出，“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”^④。2018 年，修正的《宪法》在“序言”中也指出，“中国各族人民将继续在中国共产党领导下……推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”^⑤。党的二十大报告指出，“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，而中国式现代化的本质要求是坚持中国共产党领导”^⑥。党的二十届三中全会再次明确，“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”^⑦，并将“聚焦建设美丽中国”作为“七个聚焦”之一，强调要“加快经济社会发展全面绿色转型”^⑧。同时强调：“进一步全面深化改革的原则是坚持党的全面领导，坚定维护党中央权威和集中统一领导，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯穿改革各方面全过程。”^⑨ 在根本环境政策的设计上，无论是把“美丽中国”纳入社会主义现代化强国目标，把“生态文明建设”纳入“五位一体”总体布局，把“绿色”纳入新发展理念，把“污染防治”纳入三大攻坚战，还是把“促进人与自然和谐共生”作为中国式现代化的本质要求，中国共产党都发挥着不可替代的领导作用，在客观上起到了维系环境治理体系平稳转型的权威保障作用。

显然，中国共产党具有强烈的环境偏好和意识自觉，是环境治理体系变迁的实际操作者，为环境治理体系变迁提供强有力的组织和动员力量，因而提供了特定的内生动力机制。因而，中国共产党领导的环境治理体系变迁以制度黏性和路径依赖的方式，锁定环境治理体系中的制度发展演进方向，即以坚持党的全面领导为核心机制，积极探索促进政府、市场、社会合作共治的创新机制，持续提升环境治理体系的合法性与有效性。

（二）外生动力：环境公共性与环境效率性的张力平衡

变迁是发生在原有制度之外的变量，制度本身不构成变迁的基本动力^⑩，制度的变迁必定存在一个外生动力。制度变迁不仅受制于执政党环境偏好的政治演化过程，环境公共性、环境效率性和制度结构的相互作用会对环境治理体系变迁产生特定的影响。

环境公共性具有其作为公共物品的一切属性，比如，大气、水、森林、草原、野生动植物保护等所具有的非排他性、普惠性和不可分割性程度就比一般公共产品服务要高得多。环境的公共性主要体现在以下三个方面。一是非排他性。一个人使用环境不能排除他人对环境的使用，如呼吸新鲜空气、喝上干净的水等。要排斥这一区域的某人呼吸新鲜的空气和喝上清洁的水显然是不可能的。由于环境的公共性特征，环境治理所提供的效果也是公益的。二是普惠性。就其收益者和受益者来看，绝非限定在某一区域，而是特定社会群体及其子孙后。这种由普惠性引致的外部效应，使得“搭便车”心理和拥挤消费现象很容易出现，并隐藏着加勒特·哈丁所谓的“公地悲剧”，因此乃是关于大多数人利益但是行为主体和市场组织均缺乏边际收益和激励动力去解决与处理的问题。三是不可分割性。习近平深刻指出：“生态是统一的自然系统，是相互依存、紧

① 余敏江：《党领导生态文明建设“制度—效能”转化的政治逻辑》，《同济大学学报（社会科学版）》2023 年第 3 期。

② 中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》上册，北京：中央文献出版社，2014 年，第 9—10 页。

③ 《习近平谈治国理政》第 3 卷，北京：外文出版社，2020 年，第 16 页。

④ 《中国共产党党章》，北京：人民出版社，2017 年，第 14 页。

⑤ 《中华人民共和国宪法》，北京：中国法制出版社，2018 年，第 4 页。

⑥ 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》，北京：人民出版社，2022 年，第 23 页。

⑦⑧⑨ 《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》，北京：人民出版社，2024 年，第 38、5、5 页。

⑩ 李月军：《反思与进展：新制度主义政治学的制度变迁理论》，《公共管理学报》2008 年第 3 期。

密联系的有机链条。”^① 这种整体性决定了环境不可采取分割的形式来个别所有、占有、使用和获取收益，否则就无法形成和获得环境治理问题上的整体性效应和效益。

环境物品的公共性决定了其政府必须确保的公共服务。如果没有公权力的介入，很可能会成为上演悲剧的公地：每个人都有使用权却没有权力阻止他人使用，从而造成资源过度使用甚或枯竭。然而，环境治理活动也存在着明显的环境投入和效果产出问题。随着社会主义市场经济规模的扩大以及污染物种类和总量的增加，环境主导型治理模式的一元性和单向性弊端也逐渐暴露。“解决公共问题的任务已成为一种团体运动，它已经远远超出政府机构的界限并且已纳入广阔的社会行动者网络。”^② 环境治理不再只是政府内部的“自我内循环”，它一方面广泛地走向社会，将自己的原则、方法、工具向其他社会领域渗透；另一方面，社会其他领域的原则、方法、工具大规模渗入环境治理。在这种情况下，特许经营项目、政府购买服务、生态补偿多元化、第三方治理、排污权交易、信息共享与公众参与等治理手段等看似冲突的改革导向成为环境治理实践中司空见惯的现象。虽然“追求公共性”依然是环境治理的宗旨，但它需要超越“全能即是好”“全能即有效”的逻辑，转而强调市场、社会、信用介入环境治理体系的必要性，以促进环境治理绩效的最大化。

显而易见，在当前经济下行压力大的情势下，环境治理体系不能缺少政府对于环境保护、生态恢复和风险防范中的公共性之理解并为此持续地付出充沛的公共资源，当然，也需要怎样以尽可能高的效率和尽可能少的成本来进行环境治理。环境公共性与效率性的张力平衡推动了环境治理主体多元化、治理客体生态化、治理方法民主化、治理技术市场化的整体跃迁。

（三）直接动力：公众对环境持续改善和美好生活的向往

中国背景下的制度变迁实际上是制度情境的变迁，制度情境变迁支配着制度创新与制度竞争力。^③ 因此，对环境治理体系变迁的分析应置于特定的历史情境中进行看待，当外在的情境发生改变时，行动者往往需要作出行为调适以适应生存压力，由此推动了制度的变迁。在环境治理体系演进过程中，最重要的情境是公众对环境持续改善和美好生活的向往，它构成了制度变迁的直接动力，持续牵引环境治理体系朝纵深方向发展。

新中国成立初期，国家面临着重重困难，经济基础薄弱，民生艰难，如何生存与争取温饱的问题成为这一时期公众的主要诉求，公众对生态环境系统的保护意识基本处于空白状态。党的十一届三中全会后，国家实现了经济持续高速增长，特别是非公有制经济迅速发展。2012年，居民人均可支配收入达到16510元，扣除物价因素比1978年实际增长15.6倍，1979—2012年年均实际增长8.6%。^④ 公众在物质生活满足的前提下对生态环境保护问题的认知有所强化，对于自身所处的自然环境、气候变化、资源消耗、生物多样性等开始形成初步的认识。

进入新时代以来，公众对清新空气、清澈水质、清洁环境等生态需求越来越迫切。“我国稳定解决了十几亿人的温饱问题，总体上实现小康，不久将全面建成小康社会，人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”^⑤ 人们行为的动机正在从物质短缺社会的财富分配逻辑向物质充裕社会的风险生成逻辑转变，即从“我要温饱”转向“我要幸福”^⑥。生态环境部的通报指出，2019年全国“12369环保举报联网管理平台”共接到公众环保举报案件53万余件^⑦，这体现出公众对周边生态环境问题的高度关注。根植于内心深处的“天人合一”“道法自

① 习近平：《论坚持人与自然和谐共生》，北京：中央文献出版社，2022年，第12页。

② Lester M. Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York: Oxford University Press, 2002, p. 610.

③ 杨光斌：《制度范式：一种研究中国政治变迁的途径》，《中国人民大学学报》2003年第3期。

④ 国家统计局网站，《人民生活实现全面小康 稳步迈向共同富裕——新中国75年经济社会发展成就系列报告之十七》，https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202409/t20240920_1956592.html。

⑤ 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第9页。

⑥ 余敏江、李子为：《第二个百年战略下理解绿色富强的三重向度》，《学术交流》2022年第7期。

⑦ 生态环境部网，《生态环境部通报2019年全国“12369”环保举报工作情况》，https://www.mee.gov.cn/xgk/xxgk/xxgk15/202006/t20200611_784037.html。

然”“民胞物与”的传统环境思想逐渐被唤醒^①，公众提出了持续改善生态环境、不断追求美好生活的强烈愿望。2019 年 9 月初至 12 月底，围绕如何满足人民日益增长的美好生活需要这一主题，人民智库面向全国开展大型公众问卷调查。结果显示：高达 41.4% 的受访群体认为美好生活是蓝天白云，绿水青山，“生态”的需求满足成为公众对美好生活的首要定义。^② 这折射出公众对于环境持续改善和美好生活的期待，必然要求打通环境治理体系“制度—效能”的转化之路。实现“制度—效能”的转化，需要充分构建领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律政策体系，形成多元共治的有效衔接和良性互动。

四、环境治理体系的演进逻辑

通过对中国环境治理体系历史进程的梳理，可以发现其发展规律，即全能主义政治遗产、制度的自适应机制在体系演进中保持某种“锁定”的平衡状态，并在关键节点和否决点的综合效应下发生突变。均衡和断裂两种状态交替出现，使制度呈现“锯齿形增长”的发展态势。

（一）渐进发展的路径依赖

历史制度主义认为，制度随着时间的累积形成路径依赖的特征。^③ 某种制度一旦被建立并推行，则所产生的报酬递增机制在存续期内依然保持初始的发展惯性并衍生一连串自我加强的效应，由此强化了制度的稳健性和持久性，形成路径依赖。环境治理体系在经历变迁路径调整之后，呈现出强烈的路径依赖特点：第一，全能主义的政治遗产。改革开放以前，中国环境治理体系是建立在全能主义国家和总体性社会的基础上，具有非常典型的“政府直控型”特征。政府直控型的环境管理往往集中于“显示度高”的大中城市环境治理、应对大型环境污染事件等，对其他参与环境治理的主体在技术、资金、能力等方面的要求较高，客观上限制了企业和社会力量的主动广泛参与。尽管政府直控型的环境管理取得了一定成效，但是自上而下的制度供给容易导致“长效管理”与“任务完成”、“公众充权”与“有限参与”、“公共利益”与“私人权益”之间的冲突。第二，制度的自适应机制。“事情在一个序列中何时开始影响着它们如何开始。”^④ 在长期运行的制度框架中，环境治理体系会根据外部情境的变化、运行的反馈等外在条件的改变在制度框架内不断调整。倘若制度强制创新，新制度与旧制度就会在一定程度上发生碰撞，必然给政府、市场和社会带来未知风险。出于对政策权威分配的既得利益的维护与未知风险的规避，各治理主体通常会维持现有制度并进行强化，而环境治理体系中的其他参与者也会倾向在既定制度框架内积极学习和主动适应制度内容。受到自适应机制潜移默化的影响，相关主体形成对现有制度的稳定预期并产生强烈依赖。

（二）关键节点和否决点带来正负效应

如果说路径依赖主张的是一种因果机制，那么关键节点则可以被视作路径依赖过程的起始点，用来打断既有的制度演进趋势，且有可能引发更加剧烈的变动，并产生持久的影响。^⑤ 关键节点指的是在制度变迁过程中某个特殊的时间点，发生了经济、政治等重大事件，打破了旧有的平衡并形成断裂，行动者会采取措施进行修正，继而引致制度变迁。^⑥ 根据上文对中国环境治理体系变迁历史的爬梳，可以总结三个关键节点：第一，环保问题的全球化认知。新中国重返联合国后，于 1972 年参加联合国人类环境会议，促使中国政府在“以阶级斗争为纲”的特殊时期开始反思自身生态环境问题，为系统开展环境管理与体系优化奠定了重要的外部基础。可以说，国际环保议程塑造了中国环境治理体系的进程。第二，环保问题的显性化呈现。1978 年

① 宋惠芳：《中国环境政策 75 年：历史嬗变、驱动力量与未来趋向》，《福建师范大学学报（哲学社会科学版）》2024 年第 5 期。

② 人民论坛网，《当前公众对美好生活的期待与感知调查报告》，<http://www.rmlt.com.cn/2020/0122/567433.shtml>。

③ Pierson P., “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, 94(2), 2000, pp. 251–267.

④ Tilly C., *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York: Russell Sage Foundation, 1981, p. 14.

⑤ 乔瓦尼·卡波奇等：《关键节点研究：历史制度主义中的理论、叙事和反事实分析》，《国外理论动态》2017 年第 2 期。

⑥ 田湘波：《路径依赖和关键节点理论视角下的巡察制度变迁》，《宁夏社会科学》2021 年第 2 期。

党中央首次对环境保护问题作出指示,标志着环保工作得到中央最高决策层的高度重视。^①随后,中国开始设置实体性的环保部门,在历次国务院机构改革中呈现规格提升、职权扩张的趋势,并逐渐走向国家发展大局的主干线。环保职能部门改革深受政府机构总体调整的影响,碎片化管理的环保部门迎来了发展创变的契机,进而推动环境管理体系的变革。第三,环保问题的政治性回应。2012年中共十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局,生态文明建设的战略地位更加明确。这一时期的环境治理愈加受到中国共产党和政府的重视,并上升至体制、制度等政治高度进行讨论,环境治理的内容、方式以及观念也随之变革创新,进一步开拓了“环境之治”的现代化思路。上述三个关键节点是中国环境治理体系变迁过程中制度均衡和制度断裂之间的衔接,呈现渐次调适的演化特征,直接影响下一阶段制度变迁的发展方向。

否决点不是物理实体,而是源于由决策过程本身运作逻辑所带来的不确定性^②,对体系演变具有一定的阻碍作用。环境治理体系的否决点主要表现为执行偏差与激励失灵、信息悬浮与不对称性、“碎片化”治理。首先,由于“自利倾向”和“短视效应”,地方政府在执行中央的环保政策时,会出现行为偏差,以指标和考核为核心的“压力型”激励模式存在制度性缺陷^③,以及运动式执行使得地方干部缺乏足够的动力去开展环保工作^④,进而导致执行力度逐渐减弱。实际上,环境治理体系的发展历程是环境治理者自身提升与互相影响的过程,也是个体优化与系统均衡的结果。地方政府的执行偏差与激励失灵,必然使环境治理体系缺少自我调节能力和稳定器。其次,在中国科层组织体制之下,中央政府与地方政府存在不可避免的信息鸿沟问题,中央政府难以完全掌握地方上环境治理信息,这导致上下互动传播过程中出现“信息悬浮”现象,弱化了环保相关有效信息的辨识能力。信息悬浮与不对称性必然阻碍公众环境参与和民主决策的过程。最后,由多元主体所组成的行动者网络结构中,政府、企业、环保组织、公众等社会主体在节点位置“各自为政”,无法有效打造有效的“治理共同体”,加剧了差序协同主体之间的失衡状态。以上三个方面的否决点在很大程度上给体系演进带来了断裂的可能性,影响体系稳定变迁。

五、结论与讨论

本文从历史制度主义的思想主张出发,尝试挖掘环境治理体系变迁背后的动力机制与演进逻辑。考察发现,中国环境治理体系演变大致经历了沿袭与开创时期(1973—1992年)、复苏与转型时期(1993—2011年)、发展与完善时期(2012年至今)三个阶段,分别对应一元统揽式环境管控体系、松散关联式环境管理体系、差序同心圆式环境治理体系的演进图景。在制度变迁过程中,执政党的环境偏好与意识自觉、环境公共性与环境效率性的张力平衡、公众对环境持续改善和美好生活的向往共同构成了环境治理体系进阶的三大动力机制。全能主义政治遗产、制度的自适应机制在环境治理体系演进中保持某种“锁定”的平衡状态,产生了强大的路径依赖。环保问题的全球化认知、显性化呈现、政治性回应及三者间复杂的关联,组成了变迁过程中的关键节点,而执行偏差与激励失灵、信息悬浮与不对称性、“碎片化”治理作为否决点对环境治理体系的演进造成了一定阻碍作用。在关键节点和否决点的正负效应耦合中,环境治理体系的变迁得以渐进延续。

20世纪70年代以来,中国环境治理体系在较短时间内经历了从缺位到完善的变迁历程,总体上呈现出扩权增能的趋势。环境治理体系在数次变迁中稳定运转,没有出现极端的演变节点,不同主体间实现了有效的功能互补,由报酬递增所维系的正向反馈效应使得环境治理体系在既有政治定力之上继续发展。然而,由于市场深耕不足以及社会性权能匮乏,环境治理体系总体上仍然形成了以执政党和政府为核心的强制性变迁为

① 中国社会科学院生态文明研究所网,《中国环境保护70年大事记》, http://rieeco.cssn.cn/zy/zy_stwmnj/stwmnj_stwmjsdsj/202009/t20200907_5214416.html。

② Steinmo S., K. Thelen, F. Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 66.

③ 冉冉:《“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理》,《经济社会体制比较》2013年第3期。

④ Kostka G., Zhang C., “Tightening the Grip: Environmental Governance Under Xi Jinping,” *Environmental Politics*, 27(5), 2018, pp. 769–781.

主、诱致性变迁为辅的发展格局。尽管当前环境治理体系已呈现出“党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与”的结构态势，从利益耦合、多元行动到情感共鸣的“治联体”意识的塑造，各方利益的共容共享与价值的共建共聚成为未来环境治理体系进行演化的方向。但是，环境治理体系发展不均衡、不充分的问题依然突出：政府、市场、社会力量结构失衡，政府责任和监管体系建设多、企业环境责任体系和全民行动体系建设少；规范化市场体系和社会信用体系建设还不完善，市场调节机制、环保守信激励和失信惩戒机制亟待优化；政策法律体系还不够完善，法律规范之间还存在不一致、不协调的问题。环境治理体系的现代化变革依然任重道远。这需要在政府、市场与社会之间寻求一种平衡的治理共识，加快环境治理在规制性、规范性和“文化—认知性”三方面的制度建设，并实现从制度自信向行动自觉、从制度意识向治理能力、从制度优势向治理效能的深度转化。

〔本文为国家社会科学基金重大项目“基于‘制度—效能’转化的现代环境治理体系健全研究”（23ZDA108）的阶段性成果。赵乾为本文通讯作者。〕

（责任编辑：王胜强）

Historical Evolution, Dynamics Mechanism and Evolutionary Logic of China's Environmental Governance System

—— Based on the Perspective of Historical Institutionalism

YU Minjiang, ZHAO Qian

Abstract: The environmental governance system is an important part of the national governance system, and it is also a key element of the Chinese path to modernization to promote the harmonious coexistence of man and nature in depth. At present, the environmental governance system has entered a new stage of continuous deepening reform. Analyzing the advanced driving force and evolutionary logic of system changes from the perspective of historical institutionalism can help improve the foresight and accuracy of reform. Research has found that the evolution of China's environmental governance system has roughly gone through three stages: the period of inheritance and creation, the period of recovery and transformation, and the period of development and improvement. The combination of subjective factors, interactive factors, and situational factors in the historical development context is the driving force for the environmental governance system to move from “lock-in” to “advancement”. The path of gradual development relies on maintaining a certain balance, coupled with the positive effects of key nodes and the negative effects of veto points, and thus constitutes the evolutionary logic of environmental governance system changes. Under the new situation of comprehensively promoting the construction of a beautiful China, China's environmental governance system will continue to evolve towards strengthening positive path dependence, enhancing interaction among multiple stakeholders, and promoting inclusive sharing of interests.

Key words: environmental governance system, historical institutionalism, institutional change