新时代生态环境治理体系视域下的 共建共治共享研究

张 静

(南京航空航天大学 马克思主义学院, 江苏 南京 211106)

摘 要:生态治理是社会主义生态文明建设的重要内容,也是在生态领域推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。随着中国特色社会主义进入新时代,在生态治理理论和实践持续优化创新的探索进程中,构建了共建共治共享的特色生态治理制度,并借重一系列制度化过程实现向治理效能的转换。缘于当前生态治理面临的突出短板,共建共治共享生态治理制度亟须在全面深化改革的总目标中不断推进自身的成熟定型,在加强责任政治建设中全力优化相关权能设置,在生态产品的公正分配中日益弥合制度的“社会边界”,在推进数字治理中继续提升制度的基层生态治理能力。

关键词:生态治理现代化;共建共治共享;制度化过程;治理效能;全面深化改革

中图分类号:D64;X2 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)06-0093-16

党的二十大报告是国家治理的重要政策文本,集中体现了党和国家的政策主张,其中有关治理的高频词、关键词或专门论述,隐含着对国家治理领域的重视程度、认知变化和焦点指向。其中引人高度关注的一项是,报告接续强调共建共治共享对于健全社会治理制度的重要意义,以“推进国家安全体系和能力现代化”的站位高度来“完善社会治理体系”,以“提升社会治理效能”的目标向度来“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^{[1]52-54}。这既是对社会治理的理论主张、政治意志、目标指向的命题陈述,也是对国家制度体系的愿景擘画,折射出对“国家治理体系和治理能力现代化”的制度阐释。事实上,共建共治共享已经超越社会治理制度的理论框架和现实经纬,延展到包括生态环境治理体系在内的其他领域,带来体制机制、运行方式、结构功能、法律法规等一整套协同体系创新。当前,中国正处于高质量发展转型的关键阶段,对生态环境治理提出了更高要求,“迫切需要加快理论研究助力治理制度体系和治理能力建设,支撑生态环境治理现代化实践”^[2]。

一、文献综述与研究缘起:生态环境与共建共治共享的学术争鸣

如何在限定领域内通过有效治理实现多种权益调和并采取联合行动,力求公共利益最大化和最优化,是社会科学争论的一个重要话题。党的十八大以来,构建党政主导、多元参与、合作共

作者简介:张静,南京航空航天大学马克思主义学院,副教授。

基金项目:南京航空航天大学习近平总书记“七一”重要讲话精神研究阐释工作专项课题“新时代共建共治共享的生态治理研究”(NZ2021022),项目负责人:张静。

治、人民民主等为主要内在要素的共建共治共享治理制度,寻求国家、社会与个体共赢的新途径,成为国家治理理念、治理制度和治理模式发生广泛而深刻变革的现实确证,反映出国家治理规律性认识的持续提升和历史跨越。共建共治共享是近年来学术界的热门话题,在理论和实践中广泛得到关注、研讨和运用。截至目前,对于共建共治共享社会治理制度的现有研究成果如何?在生态环境治理领域的延展情况怎样?对其他领域的治理有何影响?厘清这些问题,有益于发现、概括和总结不同的学理性解释,更好地理解新时代生态环境治理体系的发展脉络,助力系统梳理和深刻挖掘共建共治共享在生态环境治理中的制度创建、效能释放、障碍突破,并在此基础上提出具有一定创新意义的研究指向。

(一)社会治理领域共建共治共享研究的学术争鸣

共建共治共享是在社会治理领域率先形成并应用于实践的制度范畴,因而,关于共建共治共享的社会治理研究成果十分丰富。自党的十九届四中全会提出坚持和完善共建共治共享的社会治理制度以来,学界进行了热烈探讨,主要沿着文本解读、实证研究、技术支撑、专题探讨的进路展开。

第一,文本式解读。围绕党和国家重大会议、重要讲话、纲领文献等关于共建共治共享社会治理制度的论述,研讨共建共治共享社会治理制度的产生条件、本质内涵、探索路径等,是已有研究成果的主要内容之一。“共建共治共享”社会治理的生成主要来自社会主体性成长、全面深化改革、社会主义民主政治发展、社会主要矛盾转变^[3],其本质内涵是共建、共治、共享互为条件、辩证统一的有机结合。为更好地畅通和规范多元诉求表达、权益保障、利益协调,学界力求从理论、学术、实践这三个维度探索共建共治共享的开放式社会创新^[4],也有观点主张从社会文明、社会治理体系和治理能力等角度予以分析,如任鹏等《共建共治共享的社会文明》(2022)、田毅鹏《基层社会治理中的传统与现代:社会治理体系和治理能力现代化新论》(2022)等专著。

第二,实证性研究。有相当成果着眼于各级行政单元(如国家层面、省市域、县域、乡镇、社区)层级制度建构、科层组织形式的治理改革研讨,以北京市“未诉先办”改革^[5]、老年人社区参与激励机制^[6]、促成“条”的上下互通与“块”的左右互联的城市社区协同联动机制构建^[7]等视角,通过观察或数据收集深入探讨共建共治共享的多方嵌入、制度规约、沟通模式、运行机制等。

第三,技术性探讨。“信息技术的变革会带来新的社会形态,必将影响而形成新的权力形态,催生国家社会治理手段和方式的创新。”^[8]有不少研究者着手从数字化、智能化的时代特征来探讨共建共治共享,强调新媒体的组织功能在共建共治共享型治理机制中推动治理机制的现代化转型^[9],或是主张契合数字生态治理要求的共建共治共享治理理念以提振良好数字生态建设^[10],以建立、重构、深化、促进全社会共同参与的便捷化和精准治理的高效化。这方面的专著也有不少,如尹可挺等《区块链+社会治理》(2021)、刘洋《黑龙江省智慧政务体系共建共治共享研究 2022》(2023)等。

第四,专题式挖掘。缘于社会治理涵盖范围广泛、涉及体量丰富,有相当的研究成果着墨于社会治理共同体、共同富裕、城镇化、安全生产、公共体育空间、养老服务体系等视域的社会治理创新实践与经验追踪,将共建共治共享视为回应复杂需求的新方向。例如,在社会治理共同体方面,“多元主体的分权、权责的交互嵌套以及信息的共享等”直接“重塑社会治理体系的行动框架及其维度的要求,最终的目标则是打造共建共治共享的社会治理共同体”^[11];在实现共同富裕方面,完善共建共治共享的社会治理制度是促进共同富裕目标实现的重要路径^[12];等等。

除了上述社会治理的学术视角之外,有些研究在论述新时代中国建设、中国特色社会主义制

度、共享经济等主题时,将共建共治共享的社会治理制度作为其构成部分、影响要素、应对路径等细致探讨,专著如熊万胜《江山与人民——中国治理体系解析》(2022)、李友梅等《解码社会建设的思想逻辑》(2021)、马庆钰等《当代中国社会建设》(2021)、薛小荣《中国共产党与中国制度》(2020)、张玉明等《共享经济理念与战略研究》(2022)等。

(二)生态环境领域共建共治共享研究的学术研讨

不难看出,现有成果形成了共建共治共享社会治理制度研究的学术积累,不仅为继续拓展社会治理研究奠定了坚实基础,也为其他领域的治理理念及其实践带来了思考和启示。在科技伦理方面,有文章明确“‘共建、共治、共享’昭示了科技伦理治理模式本质特征”^[13];在网络文明建设方面,有文章指出需要基于“共建、共治、共享”理念“将社会各方面的力量纳入网络空间的建设中,积极构建网络社会治理共同体,开创网络文明建设新局面”^[14];等等。缘于共建共治共享是一个宏大的广义命题,是一个涉及多方面的综合治理范畴,在社会治理之外的诸多领域皆有待深入研究。本文以生态治理为例,探讨共建共治共享孕育生发、制度转化、应对困难的“中国逻辑”。新时代以来,以生态环境制度体系、治理体系、治理能力为重要面向的生态治理研究中,建立健全社会主体参与机制和妥善处理主体间生态环境利益关系成为学界热衷的研究态势,取得了较大进展。

第一,探讨具体场域共建共治共享的生态环境保护治理体系。共建共治共享社会治理制度被引入到生态环境治理领域,首先就是应用于具体情境的灵活运用。国家公园、林区、江河流域、人居环境等具体场域,是探析化解环境纠纷、保护生态资源的“共建共治共享”治理模式或机制的切入点。其一,关注生态治理的总体性阐释与地方性实践的有机融合。以长株潭城市群的“绿心区”为例开展生态补偿问题个案研究^[15]、以祁连山国家公园为代表阐释构建国家公园“共建”“共治”“共享”治理机制是国家公园建设的有效途径^[16]等,都深入论证了共建共治共享是解决生态碎片化难题、实现人与自然和谐共生的新探索。其二,专注体系化构建与结构性困境的贯通协调。这方面的成果主要集中于专著,如彭文英等《跨区域生态保护补偿研究》(2022)、戴胜利《长江经济带生态保护与高质量发展构建区域共建共治共享机制》(2023)等,论述从跨区域工作协作困境到共建共治共享生态保护理论框架和逻辑思路,再到具体实践与措施。

第二,探究主体视角下治理主体参与的行为逻辑与实现路径。有的研究从公共理性、共生理论视域聚焦多元主体生态“共治”,一定程度上奠定了共建共治共享的学理基础,专著如包存宽《当代中国生态发展的逻辑》(2019)、叶脉等《广东省环境社会风险治理体系建设探索与实践》(2021)。有的研究关注治理主体在生态共建共治共享中的角色定位,将党的领导与生态共建共治共享确定为辩证统一关系,强调生态共建共治共享需要借助党的领导力量以确保顺利实现,突出党的性质设定和决定生态资源共建共治共享的参数和方向^[17]。

第三,分析共建共治共享生态治理的机制设计或制度安排。无论是人民至上语境中生态产品的“共享”方略,抑或是旨在将价值追求、治理结构、合作机制作为探求破解阻滞性难题的措施,都紧跟生态政策热点和社会焦点探究有效治理途径,把共建共治共享作为一种解决思路,在高立龙《生态文明建设》(2020)、毛文永等《生态文明建设之路》(2021)、陈祖海《自然资源开发利益共享机制研究》(2022)等专著中均有论述。面对环境纠纷的不确定性和日益复杂性,妥善处理环境利益相关者的利益关切,进而与直接利益相关者建立“环境利益持效共享关系”,以充分实践共建共治共享的治理理念来化解环境纠纷^[18]。

(三)生态环境领域共建共治共享研究的评析及问题的提出

现有研究指出了生态治理中影响共建共治共享的关键性因素,如有效载体、动员机制、利益

补偿、价值目标和路径保障等,并提出了积极应对方案,但仍然存在值得商榷甚至开拓的研究领域。一是共建共治共享生态治理的发展渊源、历时迈进虽有一定论及,然尚待深入挖掘和系统分析。二是共建共治共享生态治理的功能分权如何理解,需要进一步思考。三是民众认知与认同对共建共治共享生态治理的影响有哪些,还没有相关论述。四是相关配套制度建设会给共建共治共享生态治理带来何种变化,有待深入论证。五是共建共治共享生态治理的治理效能释放,仍属研究薄弱环节。六是共建共治共享生态治理的技术支撑,或者说数字时代对组织动员、信息传播、协商服务、价值引领等发挥着什么样的作用,仍需继续深究。而且,相较于社会治理领域不胜枚举的相关研究成果而言,生态治理领域共建共治共享的前期积累数量有限。显然,既有学术研讨对于共建共治共享生态治理的理论释读、逻辑延展、策略分析等扩展性讨论尚处于起步阶段,有待继续深入。

现代环境治理体系作为党的二十大报告的重要命题,是新时代生态治理理论创新和实践探索的发展脉向。党的二十大报告在充分肯定生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化的同时,明确指出生态环境保护任务依然艰巨的客观事实,亟须大力推动美丽中国目标基本实现,要加快“健全现代环境治理体系”^{[1]51}。本文以此为出发点,首先从中国式现代化视角回溯共建共治共享生态治理的生发逻辑,其次从制度化过程视野考察共建共治共享生态治理的效力逻辑,最后从全面深化改革开放总目标审视共建共治共享生态治理的突围逻辑,由此构成一个前后衔接自然的统一整体。研究立足于党的十八大以来健全多元参与的环境治理体系的目标任务、发展脉络、鲜明特征等,着意于党的二十大最新论述的理论释读,以共建共治共享生态治理的源头生成来回观环境治理体系现代化的历史阐释,以制度化过程的效力转化来观察共建共治共享生态治理效能,以问题导向来分析共建共治共享的运行障碍,探讨突破现有困局的学理思考。

二、共建共治共享生态治理的生发逻辑:环境治理体系的现代化阐扬

生态环境治理体系和治理能力现代化是建设生态文明、实现美丽中国的目标要求,也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的生态环境关切。生态治理体系与治理能力现代化至少包含四个方面要素:整体性保护治理思维与制度体系、协同联动(一体化)的行政监管治理体系、基于多元参与的全社会生态环境保护治理体系和人与自然和谐共生的现代化建设新格局^[19]。作为生态治理体系与治理能力现代化的重要组成部分,基于多元参与的全社会生态环境保护治理体系本身代表着环境治理体系现代化的发展趋向,隐含着驱动生态治理制度性设计、公共性实践、合作式参与深度整合的生态治理现代化意蕴,也展现出试图通过社会力量在生态领域重建个人、社会与国家之间的制度性联系以应对市场机制局限性挑战的努力方向。共建共治共享生态治理正是在此背景下产生的环境治理体系的最新成果,彰显出中国特色生态治理现代化的历史必然和时代应然。

(一)现代社会治理制度的规制进路启动共建共治共享生态治理的发展序章

生态治理领域共建共治共享的形成并非一蹴而就,而是依循社会治理现代化的动态发展轨迹,探索一定时空背景下生态治理创新的成果。改革开放后,随着中国工业化社会进程的加快和社会主义市场经济体制的确立,国家愈来愈重视发挥政府和市场“两只手”的作用。1993年,党的十四届三中全会首次提出“社会管理”概念,突显政府的社会管理和公共服务职能,意味着单纯的政府监管开始向注重更多社会力量参与、重视社会协同转变。继党的十八大提出开创人人有责、人人共享的和谐社会之后,党的十八届三中全会以正式文件形式第一次提出“社会治理”的概

念,强调以法治为核心的矛盾化解机制,突出党委、政府主导的多元民主治理,重视主体间互动的协商合作共治,构建党政“掌舵”与全社会“划桨”的制度体系,以期实现共建共治共享^[20]。随后,“社会治理”在生态领域获得广泛响应,于是作为既有生态治理重要补充甚或迭代更新的“政府—市场—社会”三元化治理结构应运而生。

在党的十八届五中全会“构建全民共建共享社会治理格局”、党的十九大“打造共建共治共享的社会治理格局”、党的十九届四中全会“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”和党的二十大“健全共建共治共享的社会治理制度”的推动下,“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系得以确立,共建共治共享治理制度得到充分发展和广泛运行。这是对以往研判的认识拓展和理念升华,凝聚了党的十八大以来党和人民探索的集体智慧,也提出了未来治理创新的新思路、新目标和新要求。“要完善共建共治共享的社会治理制度,实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”^[21]简洁朴实的话语传递的是“人民至上”的主体定位,体现了对人民意志的反映、参与权利的保障、利益共享的肯定。总之,社会领域的理论迭代与具体实践呈现出上扬发展的宏观态势,通过“主体”“权力”“结构”“机制”等多重基本向度的融洽与整合,投射到生态治理在不同发展阶段差异化的治理实践形态之中。由此,社会与生态由二元分离向彼此叠加、相互吸纳转化,生态治理现代化过程逐渐展现开来。

从社会大系统的视野来看,生态治理也是社会治理,体现于社会体制、社会政策、社会运行、社会价值等方面。习近平总书记早在2004年的《生态省建设是一项长期战略任务》一文中就已明确指出,治理环境污染、搞生态省建设就是治理一种社会生态病,其致病因素繁杂多样,需要综合诊治^[22]。与此同时,生态环境的保护和建设是一项公共性事业,不仅需要强调党和政府的生态环境治理责任,也离不开工商企业、社会组织、个体民众的积极参与。可以说,生态环境治理的实质就是一种全社会广泛动员的“社会治理”,生态环境治理体系其实是多元治理主体参与的一种“社会治理体系”。就此意义而言,社会治理领域的共建共治共享制度应用于生态治理,既是社会治理制度创新在生态领域获得广泛响应的呈现,又是完善和发展国家治理制度、推进生态治理体系和治理能力现代化的微观反映。不过,与共建共治共享社会治理制度不同的是,生态治理领域的共建共治共享是深入推进生态环境治理体系和治理能力现代化的必然结果,属于现代环境治理体系的理解范畴。

(二)现代环境治理体系的发展演化助推共建共治共享生态治理的体系建构

生态环境治理是一场涉及经济发展、生活方式、思维方式、价值观念、民生幸福、社会机体的复杂系统工程。现代环境治理体系的孕育形塑和贯彻实施,必然要经历一个全方位变革的演化。2014年《中华人民共和国环境保护法》和2015年《环境保护公众参与办法》,明确赋予了公民、法人和其他组织依法获取环境信息或者参与、监督环境保护工作的各项权利,详细规定了环保部门公布信息、广泛征求意见、开展宣传教育以及公民、法人和其他组织的听证、意见建议、监督举报等事项。此后,一些省市纷纷响应并出台了地方性法规,浙江、黑龙江等先后颁布了公众参与生态环境保护的相关文件。《中华人民共和国环境保护法》于2015年1月1日开始实施,提出一切单位和个人都有保护环境的义务,明确规定地方各级人民政府、企事业单位和其他生产经营者、公民应当承担的生态环境责任。之后,公众参与环境保护的法律制度日臻完善,不仅有助于提高公众环境意识、保障公众环境权进而平衡各种环境利益诉求直至实现环境正义,而且为共建共治共享生态治理的理念更新、价值设定、机制运行等体系构建配置了纵深谋划的法律部署和详细规定。

2017年5月,习近平在主持中共十八届中央政治局第四十一次集体学习时发表讲话,强调推动形成绿色发展方式和生活方式的重要性,需要加快建设“四个体系”,其中之一就是“政府企业公众共治的绿色行动体系”^{[23]395}。环境治理全民行动体系要开展绿色生活的广泛创建、宣传教育、保障措施等,离不开不断完善的顶层设计和持续加强的部门协作,更需要从上到下的各行业领域、各团体组织、行为个体的行动自觉。2017年,党的十九大报告指出要加快生态文明体制改革,“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”^[24],以更好地满足广大人民群众对优美环境的向往和诉求。“生态文明是人民群众共同参与共同建设共同享有的事业,要把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动。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。”^{[25]362}只有人民群众充分发挥作用,形成强大的合力,现代环境治理体系才能真正顺畅运转并落到实处。生态环境既是党的初心使命的政治问题,又是关系民生的社会问题。人民群众身边的突出生态问题已成为民心之怨和民生之患,甚至在一定条件下可能诱发社会不稳定,需要下大力气狠抓这些问题。正如2018年5月18日习近平在全国生态环境保护大会上的讲话所指出的那样:“要集中优势兵力,动员各方面力量,群策群力,群防群治,一个战役一个战役打,打一场污染防治攻坚的人民战争。”^{[26]136}2023年7月,习近平在全国生态环境保护大会上强调,要统筹各领域资源、汇聚各力量,打好今后5年美丽中国建设重要时期的“组合拳”。

共建共治共享作为解答“中国之治”、回应环境治理体系现代化发展的重要密码,折射出生态环境治理从粗放型向精细型、从集权型向分权型、从管理型向合作型的现代化转向。新时代的环境精细化治理是“在社会系统的视角中加以审视”的整体性治理,是“着眼于微观层面的个体多样化、个性化和差异化诉求的集成性整合”,并且在治理过程中形塑多重交织空间内异质性流动的新关联方式,“旨在通过治理结构和功能的完善而导向具有更加协调、更加系统的环境精细化治理”^[27],彰显生态治理现代化的逻辑延伸与发展趋向。生态分权型治理着重权力配置与运行的关键环节,突显政府向社会赋权的多元共治,延承生态治理现代化的主体赋能与结构优化。生态合作型治理强调治理主体合作的平等性和共同行动的自主性、对话协商的治理手段、按照责任和付出对等原则分享权益的价值取向^[28],探求生态治理现代化的动力再造与正向循环,塑造出参与机制的程序性协同向能动型合作转换的一种过渡形态。概而言之,共建共治共享生态治理体现了生态治理的理念创新转化为严谨的前提性预设、周密的规划性安排和审慎的结构性框架,蕴含着程序规范的运行机制、权责明晰的互动关系、主体能动的思想自觉和付诸实践的巨大势能,绘制出新时代和谐生动的生态治理画卷。

(三) 现代环境治理体系的建章立制厚植共建共治共享生态治理的制度基础

将生态环境治理纳入制度化和法治化轨道,坚持用制度和法治为全社会参与生态环境保驾护航,始终是习近平生态文明思想的重要组成部分。2017年5月26日,习近平主持中共十八届中央政治局第四十一次集体学习时发表讲话指出:“推动绿色发展,建设生态文明,重在建章立制……要完善环境保护公众参与制度。”^[29]因而,构建现代环境治理体系是新时代健全生态文明制度体系的长远大计,也是美丽中国目标实现的坚实基础。坚持党委领导、政府主导、企业主体、公众参与,要充分发挥党的领导和我国社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势,党委、政府、企业、社会组织和公众构成了生态治理的主体集群,而主体间关系的绿色重建又会影响具体解决现实生态问题的社会治理及其机制。

2019年11月召开的党的十九届四中全会,是推动生态环境制度体系和治理能力现代化的

里程碑,也是健全现代生态环境保护治理体系的分水岭。生态环境制度体系和治理能力现代化的基本原则、总体目标和任务得以确立,企业主体责任、政府监管责任、领导干部离任审计的生态环境保护责任制度得以严明。中共中央办公厅、国务院办公厅于2020年3月3日发布《关于构建现代环境治理体系的指导意见》指出:“以坚持党的集中统一领导为统领,以强化政府主导作用为关键,以深化企业主体作用为根本,以更好动员社会组织和公众共同参与为支撑,实现政府治理和社会调节、企业自治良性互动,完善体制机制,强化源头治理,形成工作合力,为推动生态环境根本好转、建设生态文明和美丽中国提供有力制度保障。”^[30]2021年4月30日,习近平总书记在主持中共十九届中央政治局第二十九次集体学习时强调:“提高生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化水平。要健全党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系,构建一体谋划、一体部署、一体推进、一体考核的制度机制。”^[31]由此,现代环境治理体系成为社会主体参与生态环境保护的有力保障,共建共治共享实现了由理论思考层面到执行主体实践的耦合对接和日渐完善。

回溯党的十八大以来,贯穿生态环境治理体系的一条重要脉络,就是在总结以往生态治理经验和不足的基础上,理性审视深层次矛盾和生态瓶颈,以开放型视界构建共建共治共享生态治理,增强生态治理的顶层设计和制度安排。共建共治共享生态治理是对新发展阶段生态短板与治理弱项进行的理念创新和制度探索,也是接续人民主体性和生态环境参与传统,以生态治理制度的时代化解答、具象化呼应融入生态治理现代化宏阔征程的结果。“生态治理现代化是中国国家治理现代化的内涵要求,它不同于生态学意义上的环境修复和污染防治,而是推动形成生态文明建设过程中各参与主体思想、行为、制度、决策等多元协同、高效治理、有效保障体系制度机制的广义生态治理现代化。”^[32]共建共治共享生态治理制度的实质,是由生态管理向生态治理的系统性革命,强调有限政府、功能分权与权力下移互相嵌入,党政主导、社会共治、人人尽责有效协同,在和谐有序的基础上最大限度地激励党委、政府、企事业单位、社会组织、城乡社区居民组织、社会公众等治理主体活力的迸发,实现最大“同心圆”和“公约数”。

三、共建共治共享生态治理的效力逻辑:环境治理效能的制度化转换

“国家治理体系作为一整套制度设计和安排,对国家治理能力具有决定性影响。”^[33]环境治理体系的现代化在本质上是生态治理的制度化,旨在制定一系列规则、政策、法规和程序,以引导生态主体行为、构建共同遵循框架、科学配置生态资源与合理维护生态秩序。2018年5月18日,习近平在全国生态环境保护大会上的讲话中指出:“要加快制度创新,增加制度供给,完善制度配套,强化制度执行,让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。要严格用制度管权治吏、护蓝增绿,有权必有责、有责必担当、失责必追究,保证党中央关于生态文明建设决策部署落地生根见效。”^[26]¹⁷⁴党的二十大报告在肯定各领域基础性制度基本建立的成就时,再次强调制度转化为治理效能的重要性,以增强社会主义现代化建设的动力和活力。共建共治共享生态治理蕴含着现代生态治理体系的内在规定与核心要义,意味着生态治理制度渐进式变革进入了又一个重要阶段。以现代化制度的手段来推动我国的生态文明建设,可以有效减少我国的生态环境治理成本^[34]。由于制度化过程涉及的环节、链条、要素等十分丰富且相互交集,本文选取其中的制度供给、制度优势、制度认同、制度效能作为代表,探讨制度转化为治理效能的运行路径。

(一)制度供给是共建共治共享生态治理转化为治理效能的前提条件

制度是人类社会发展的产物,人类文明史就是一个制度不断供给的历史。“制度缺失是影响

社会组织参与城市社区治理共同体建设参与机会和参与能力的根本性因素。”^[35]从规范功能角度来看,制度“具有分配冲突、创造秩序和创建信任等作用与功能”^[36],能够依据约束行为方式的规则体系消除各种不确定风险,协调矛盾、建立信任并化解冲突,建立相对稳定合理的行为预期以及规范社会秩序。同样,前瞻性的生态环境治理制度体系及其相关制度配套的优化设置,是规制人与自然、人与人关系的现实设定,是达成美丽中国目标、推进生态治理体系和治理能力现代化的具体规范。实践证明,生态矛盾或危机的出现本质上是一个国家或地区综合性的生态治理制度阙如或失效,而这又进一步催生了规范运行、约束行为、优化秩序的有效制度供给吁求。

从理论上说,制度供给是受到一定制度创新需求驱动的权力中心,依凭既有社会历史资源提供新的制度安排以改变现有状态的流程。“在国家治理进程中,制度可以对资源进行整合,通过制度结构的调整优化,使国家与社会、宏观和微观、稳定和变迁、整体和局部之间达到有序平衡。”^[37]所以,生态环境治理首先要加强制度建设、完善制度供给,为应对错综复杂的各种事务提供合理的基本行动框架,为治理前景提供确定的未来和结果。“更重要的是,在制度优化过程中还要确保新旧制度执行体系共生,注重制度执行机制可以在跨期、跨部门、跨地区间进行有机协调与配合,减少制度执行主体在时间和空间上的冲突性和对抗性,充分发挥制度的整体功能,让制度实际效能最大程度彰显。”^[38]正是着眼于生态治理有效、持续的制度供给,紧密契合经济社会的现实状况和发展形势,顺应日益增长的社会主体参与诉求和权益主张,才有逐渐生成和不断完善共建共治共享生态治理制度的发展过程。

与此同时,共建共治共享生态治理制度的具体落实,还需要相应配套的其他制度供给的支持。可以说,能否持续稳定地提供优良的制度体系和制度环境,在相当程度上决定了共建共治共享生态治理制度高效释放治理效能的程度。中国生态治理取得的突出成就,与相关制度体系的健全发展紧密相关,主要包括“生态治理法律法规体系逐步完善”“生态治理的多主体参与协同共治机制逐步建立”“生态治理的监督问责机制基本形成”^[39],同时还有“生态治理技术体系”“生态治理评估体系”等的长足发展。受制于复杂的历史或现实因素,制度供给存在着不同程度的显性冲突与隐性危机,进而影响制度的作用发挥,比如制度供给与制度需求的不匹配、制度供给与政策供给的非同步、制度供给与制度创新的不协调等。因而,夯实制度供给及其制度体系建设,厘清治理制度体系迈向现代化的各项关系,有益于促进共建共治共享生态治理制度日益发挥显著的正效应。

(二)制度优势是共建共治共享生态治理转化为治理效能的重要支撑

制度优势不仅关系到制度自身的根本与长远,更与国家治理及其现代化须臾不可分。一般而言,制度优势主要包括“制度的价值优势”和“制度的组织执行优势”,前者“主要是指制度所追求的价值目标”,后者“主要是指制度在运行过程中展现的效率和实现预期结果的程度”^[40],二者有机统一、不可或缺。“概括来看,中国各项制度建设在对历史经验加以创造性转化、侧重构建系统完备的制度体系、聚焦现实形势适时调整建设方向等方面展现出巨大优越性,并在实践导向与务实取向上表现优异。”^[41]共建共治共享作为一种制度化的生态治理形态,其创设、演化、完善过程凝结了生态制度建设的优秀经验,价值优势和组织执行优势在治理效能转换中得以融合展现。

就“制度的价值优势”而论,共建共治共享生态治理制度直接涵括“以人民为中心”的价值立场、“公共性建构”的价值归属和公平正义的价值取向。在制度主体上,共建共治共享生态治理制度秉持多元共治的人民主体性。“主体性主要体现在过程的展开始于实践主体的介入、过程的推进依靠实践主体的行为、过程的效果在于实践主体创造性的发挥程度三个方面,其决定了主体实

践在制度优势向治理效能转化过程中的重要地位和关键作用。”^[42]在制度目标上,共建共治共享生态治理制度追求公共利益的同构性,高度重视生态公共利益基本权益的可获性。在制度结果上,共建共治共享生态治理制度指向人人平等、公正地共同享有生态治理成果。制度化过程的每一个链条、每一个环节,都折射着一定的价值理念、价值追求和价值旨归。“制度从来都不是中立的,被特定主体构建出来的制度总是维护一部分社会群体的利益,并限制某些社会群体的利益,因而制度是有立场的,并蕴含着内在的价值取向。”^[43]共享意味着所有主体共同享有治理成果,不仅是确保平等环境权的最好注脚,更是尊严生活、文明进步的生动体现。

就“制度的组织执行优势”而论,共建共治共享彰显着国家制度优势在生态治理境域的主要特征。一是共建共治共享生态治理制度集中体现了依托历史视野的制度积累、基于长程视角的系统筹划,为治理效能转化累积了充分的“积蓄优势”^[44]。二是具备制度能力的党和政府能够有效实施相关法律、推行连贯的改革政策。三是共建共治共享生态治理制度以程序性规则、规范化制度,促使参与行为深入到生态公共服务供给、政策制定、权力监督等公共事务治理的各个环节。四是治理主体的职能分工更加优化,多层次、全要素的共同参与有效避免了形式化、碎片化的治理。五是共建共治共享生态治理制度生动体现了“集中力量办大事”的制度优势。不同于早先的“运动式”特征,新时代的“集中力量办大事”依靠全过程人民民主有效缓解冲突并依规保障主体权益。这是“我们成就事业的重要法宝”^{[23]273},对提升生态治理效能具有积极意义。

(三)制度认同是共建共治共享生态治理转化为治理效能的动力源泉

制度层面的生态治理现代化不仅取决于建制化的高效率和高质量,更取决于在制度性框架内部孕育凝聚多元治理主体的强大整合力。在很大程度上,这种整合力来自治理主体对制度的态度、看法和行动,表现为在制度熟悉、认知、辨识、评价、信任、接纳、追求的发展推演中产生内心敬重和心理认同,进而自觉遵从并规范自身行为保持在制度空间内,形成制度认同。“所谓制度认同,指的是人们由于认可某项制度而生发出一种积极肯定的情感状态和持续稳定的心理归属感,在实践中表现为人们对某种制度的支持与拥护。”^[45]如此看来,制度认同最终是要构筑起一个基于心理辨识行为基础上的身份融合,而融合的核心在于制度化进程中治理主体能否开展合作共治,从而共同汇聚并形塑对制度持久且稳定的现实语境。

共建共治共享生态治理制度从创生那一刻起,它就构成包括内在的价值认同和外在的道德评价相结合的有机系统。当这种认同和评价是正面的、积极的,制度就获得了认可的正当性与存在的合理性。制度不仅确认基于“国家—民族”和“文化—心理”的身份认同和成员归属,也塑造一种突破个人局限的公共空间与共同行为。制度认同在生态环境治理中具有不可替代的地位,是建立健全现代生态环境治理制度和提升生态治理能力的基本前提。“它可以坚定人们的价值理念,唤起人们积极的制度化参与,增强人们对制度的自信心,进而增强全社会的向心力和凝聚力。”^[46]然而,由向心力和凝聚力而产生的这种一致性和同步性,不同于以往个体行为选择的结构性依赖,更区别于对暂时的过渡性需要的特定性支持,而是集体行动、信息分享、成果共有的整体性出场,将治理主体对制度的认同引导到定型的稳定框架内。

制度认同既是对共建共治共享生态治理制度内化于心而自信与尊重,也是外化于行而践行和维护。“制度认同首先是一种肯定制度的社会心理,进而这种社会心理又决定遵守制度的社会行为的产生。”^[47]因而,“增强制度认同有助于提升尊崇执行制度的自觉性”^[48],使得原来的分散主体经由“自我—我们—认同”的路径互为依存,显示出自我规范模式和集体行为范式的融合特征。所以,共建共治共享生态治理制度满足生态公共需求和具体诉求的程度,与赞同、支持制度

实践的力度成正比。在共建共治共享生态治理制度化过程中,当各治理主体取得制度认同的共识时,追求目标的和谐一致与行动步调的相互配合较易达成强大合力优势,激励制度认同向治理效能的确定性转化。

(四)制度效能是共建共治共享生态治理转化为治理效能的必要途径

一项制度能否产生并带来积极效果,在根本上与制度效能如何以及效能是否持续密切相关。制度效能这一特定术语本身蕴含着社会实践活动的意涵、可预测成功的目标前景及其变现状况、制度正向作用于动态治理的方式和途径、制度与积极性产出的内在逻辑联系,呈现出实践性、前瞻性、适应性、溢出性的多维统一图景。它锚定的是制度的积极导向功能,锁定的是制度彻底有效的韧性执行,谋定的是正外部性的结果状态。正因如此,制度效能才成为共建共治共享生态治理制度的必要条件,并通过这个载体提高合理合法生态行为的收益预期,实现治理效能的最大化。

制度效能促进共建共治共享生态治理制度转化为治理效能,首先表现在制度回应现实的能力方面。自创设伊始,共建共治共享生态治理制度就明确自身的现实指向性,直面发展不平衡不充分的生态矛盾,着力于“实体上的共同建设、行动上的共同治理、以及成果的共同享有”^[49]。共建共治共享生态治理制度不仅重视人与自然关系的互动性型构,更关注人与人、人与社会关系的制度逻辑向度,将生态公共服务和“以人民为中心”有机融合,生动体现了社会主义的本质要求。正是得益于这一制度安排,2021年全国地级及以上城市空气质量优良天数比例提升到87.5%,地表水优良水质断面比例提升到84.9%,劣V类水质断面比例下降到1.2%,实现了生态环境保护的预期目标^[50]。

制度效能推进共建共治共享生态治理制度转化为治理效能,其次显现为制度对治理主体的正反馈。从根本上讲,制度只有及时高效地反馈治理主体意愿才具有整合力和凝聚力,才能充分激发治理主体自觉认识历史、创造历史的“历史主动精神”^[51],增强开拓进取、积极创新的自觉能动性。共建共治共享生态治理制度之所以能够赢得治理主体的广泛信任和普遍尊重,是因为既有的制度化环境通过有效互动来充分反馈治理主体的重大关切,坚持满足治理主体需求为根本尺度,高度契合了治理主体敢于认识规律、敢于伟大创造的历史自觉自信与主动精神。

制度效能推进共建共治共享生态治理制度转化为治理效能,最后集中展现为制度执行力。“制度的生命力在执行”^[52],既蕴含治理主体在特定环境中贯彻实施制度的程度,又囊括制度建构、制度优化、制度实施、制度监督、制度评估在内的一系列系统化过程。综合来看,“制度执行力应是制度执行主体所具有和产生的将制度目标和制度手段等制度内容变成现实结果的能力、展力以及效力相统一的力的连续体”^[53]。作为共建共治共享的制度执行者,治理主体的制度执行力构成了整体性建制的内生性关键变量,影响制度效能转化为治理效能的速度、广度和深度。

四、共建共治共享生态治理的突围逻辑:全面深化改革的推进

中国特色社会主义新时代的社会面貌和利益格局发生着深刻和广泛的变化,对生态治理提出了亟须探索与发现规律的“时代之问”。党的二十大明确指出,必须始终坚持系统观念,用普遍联系的、全面系统的、发展变化的观点观察事物,以准确把握事物发展规律。“在表面上是偶然性在起作用的地方,这种偶然性始终是受内部的隐蔽着的规律支配的,而问题只是在于发现这些规律。”^[54]故而,以时代坐标为基础挖掘深层规律,着力化解影响共建共治共享生态治理活力和效力的新矛盾,才能不断满足对美好生活向往的生态需求。新时代生态治理既要在科学运用规律的基础上秉持系统思维和大治理观,又要抓住重点,勇于突破短板,善于运用辩证法,正确处理交

织繁杂的各种关系,在全面深化改革与发展中持续推动共建共治共享生态治理制度化和现代化。

(一)在全面深化改革总目标中不断推进制度的成熟定型

制度的出场必然经历一个从不完善到完善、由不成熟到成熟、经未定型到定型的演化过程。无论历史文化、国度传统有何迥异,成熟定型的制度都具有相应的理论标志。中国特色社会主义进入新时代以来,改革开放和社会主义现代化建设持续深入推进,交出了经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹的完美答卷,为制度的成熟定型准备了更加坚实稳定的物质基础和社会基础。党的十八届三中全会明确将“系统完备、科学规范、运行有效”作为制度更加成熟更加定型的目标设置,彰显制度体系科学完备稳定的外在表征、制度主体自信认同遵循的内在标志、制度效能显著优良的集中体现的理论内涵^[55]。虽然共建共治共享生态治理制度具备存续性常态、稳定性结构、适用性调整、价值性认同、积极性评价等外在表征和内在标志,但其制度构件、规范遵从、运行协调等尚处于系统化联结、整体化调适和通约化扩展阶段。生态治理中遇到的各种痼疾难题,决定了需要抓住制度这一重点,在全面深化改革的总目标中推动制度的成熟定型。

党的十八届三中全会明确提出,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。这是“完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求”,是“实现社会主义现代化的题中应有之义”,其目的就是“要使各方面制度更加科学、更加完善”^[56]。以此来看,国家治理体系和治理能力是一个国家制度成熟定型的集中体现。党的二十大强调继续深化改革开放,着力破解深层次体制机制障碍,把我国制度优势更好地转化为国家治理效能。共建共治共享作为中国特色社会主义制度在生态治理领域的一种发展图景,其成熟和定型不仅关乎美丽中国目标和美好生活向往的实现,更是关涉国家制度长远性、全局性的战略规划,攸关肩负书写“完善和发展中国特色社会主义制度”这一“后半程”^[57]精彩篇章的历史责任。

如前所述,共建共治共享生态治理的制度形塑不是一蹴而就的“完成时”,其冗杂沉疴的治理过程总是处于动态变化的“进行时”。生态治理实践必然推动共建共治共享的制度建设,提升制度要素之间的适配性,催生制度的优良品质。“制度体系越是成熟定型,其中蕴含的独特优良品质越是彰显,制度优势转化为国家治理效能的历史必然性越是呈现。”^[58]同时,共建共治共享生态治理的制度成熟指涉“实践经验—理论证成—实践检验”的反复过程与渐进成长,制度定型映射框架结构、要素组成、功能发挥等的相对固定。同时也应该看到,“成熟是定型的前提,定型是成熟的结果”^[59]。况且,制度的成熟并不表示凝固化地一成不变,制度的定型也不意味着机械地墨守成规。所以,我们既要有“摸着石头过河”的闯劲和“撸起袖子加油干”的干劲,又要有“建章立制、构建体系”的得劲和“把坚定制度自信和不断改革创新统一起来”的后劲,合力促使制度向实质性成熟定型的方向发展。

(二)在加强责任政治建设中全力优化制度的权能设置

生态治理是一个责权利多元重叠的关系交互过程。拥有一套能够充分激发制度主体活力的科学权责结构,是生态治理制度得以模塑、证立、跃迁的一项前置性条件。其中,责任是联结制度主体的关系纽带,亦是达至和谐稳定公共生活的伦理崇奉,更是贯穿政治生活的核心规范。政治生活内含的道德责任、民主政治、社会秩序等基本内容,同时也是现代国家治理语境中责任政治的规约要求。“所谓责任政治,就是以责任为‘中轴’的政治形态,强调政治中的责任关系与责任形式,并以此展开特定的权力结构、制度设计与行动方式。”^[60]被赋予现代国家治理意义的责任政治,运用公共权力合理引导主体明晰自身权责范围与行为界限,及时调整权责结构、职能设定、追责机制等以适应全面深化改革的实际需要,与共建共治共享生态治理的制度互动模式、行动

结构、责任联结等相对应,特别是在权能设置方面尤为突出。

权能设置是责任政治的必然延伸和现实要求,亦是共建共治共享生态治理制度的重要内容。责任作为责任政治的内核,内含道德主张规度、主体关系谏度、政治形态谏度、制度安排式度的多维展现及其内在关联。责任政治明确表达了行动范围、群己边界等的叠加出场,同时也表明了围绕权利与义务相互交织的权力构造和权能设置。“权力是履责的工具,权责一致是有效治理的前提。”^[61]尽管责任政治的目标实现依赖于特定的历史情境,但任何制度都是权利与义务、公权与私权、行为与界限的框架设定与运行安排。同样,责任也是共建共治共享生态治理的制度内核,是对多元治理主体、各种复杂关系进行平衡与调适的部署。这意味着,权力的运转方式和各环节的配置形态是生态治理制度和治理能力的集中反映,可以说在相当程度上影响着共建共治共享权责分配及其规导成效。

责任政治是权能设置与观念态度的同构与整合,往往通过规范性原则对主体交往态度施加影响,主体交往态度反过来又直接规制其作用效度。从这个角度来说,以人民为主体的责任政治是国家制度及治理体系的规范性理想,其权力结构、制度类型、运行机制、主体行动等都应显示出高度的人民情怀价值导向。“责任政治建设的内在情怀是以人民为中心……这标志着对人的价值、尊严、权利、利益的保障和负责,这种政治形态及其制度体系才会得到人们的信赖和尊重。”^[62]实际上,治理主体是制度实践的主体,同时又是责任政治的履行和维护主体。因此,共建共治共享生态治理制度需要以高度人民情怀的责任政治为“轴心”,明确当前发展中的弊端和隐忧,融合现代国家治理趋向以及生态治理需求,为破解制度性矛盾提供新思路,为实现制度性承诺提供新视域。

(三)在公正分配生态产品中日益弥合制度的“社会边界”

公正分配既是一个建立在动态利益博弈基础上的经济问题,也是一个普遍追求的社会观念和价值理想。无论哪种制度,衡量其正当性与合理性的标准之一就是,能否以公正的理想目标来引导前景谋划、实践建构、价值规范、道德秩序、资源分配等,以规避运作风险并发挥制度的聚合优势与效率优势。“公正的本质内涵就是制度之善”^[63],这是因为公正内蕴着一种对制度充满信任与期冀的规范性诉求,直接指向桥接主体联系、合理调节冲突、恰当权衡分配、引导社会行为的制度效应。共建共治共享生态治理制度将公正视为优先性价值,竭力让所有治理主体都能拥有与义务相应的权利,平等参与基于制度正当性与合理性之基础的生态产品分配。

毫无疑问,生态产品关涉所有治理主体的切身利益。“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。”^[64]共建共治共享生态治理制度致力于这一总体性叙事,遵循生态运行规律和社会发展规律以促成生态产品的公正分配。然而,一些内生因素和外部变量搁置了这一能量转化,群体中的身份就是其中一个“典范”。身份不仅被视为某种归属性的认同特质,更是被看作资源有无、权力大小、知识多寡的象征。囿于身份差异导致在不同地域、场域、领域等形成了众多有形无形的“圈子”,进而划分出各种“社会边界”。查尔斯·蒂利将“社会边界”定义为:“内部联系的人口和/或为了参与者创造共享陈述的活动丛集之间对比密度、迅速转变或分隔的邻近区域。”^[65]依此可以认为,大至国别制度、区域划分、城乡二元,中至特定制度功能覆盖区、上下层级、群体性事件,小至社区、单位,原则上都具备某些“社会边界”的特征。

“社会边界”包括一个分界线,构筑了一个划分彼此的壁垒,暂时阻断或延缓了共建共治共享生态治理制度的畅通运行,使得公正分配生态产品的能量场存在明显的差异。同时也应该看到,分界线还包括界线两边的跨界关系及其共享故事,为消弭这种差异提供了契机。制度改革与创

新是这一契机转化的重要驱动因素,制度公正是制度改革与创新的目标追求和价值指向。制度公正是“一定社会的公正观念与该社会的制度体系相结合并且发挥引领和促进社会公正的制度价值、制度精神和制度意义”^[66],不仅托举生态产品的公正分配及其美好生活,更为重要的是能够相续聚焦于分界线的变动与状态,着力于弥合“社会边界”引致的沟壑与断裂,适时矫正运行方向的偏离。由此,加快推进共建共治共享生态治理的制度建设并促进其与法治、民主、文化等其他制度体系的同向发力,让作为“善治”前提的“善制”也归位到与“社会边界”相应的生态产品分配领域,成为亟待进一步开拓的现实议题。

(四)在推进数字治理中继续提升制度的基层生态治理能力

伴随着数字技术的快速发展,治理领域发生了系统性、全局性乃至重构性的深刻变革。数字技术全面迅速融入国家治理各领域与全过程,成为国家治理制度体系和治理能力现代化的新型配置要素,临摹出急速转型和大步跨越的数字化场景。“数字治理旨在打破严密的科层制所采用的常规运作模式,通过信息开放、数据共享、组织互动,以扁平化结构处理集权与分权的话语重塑,以协同治理机制实现治理流程再造、治理范围扩展、治理效能提升。”^[67]这场数字化革命既体现在科技、经济、社会领域的要素革新,也体现在生态治理领域的内生融合。数字技术的刚性嵌入增强了多元治理主体参与的快捷性、高效性与共享性,增加主体话语权的同时重塑权力配置、规则框架和治理秩序。概言之,生态治理领域的数字化转型迅速推进,表明数字技术在生态场域和治理空间的搭设与深植,传达了一种旨在寻绎新的治理思路与治理逻辑的解决方案。

基层作为治理的最前沿和突破口,具有安邦定国的基础性地位。生态环境治理的过程和成果,都需要在基层实践中进行和实现。因而,基层生态治理能力是共建共治共享生态治理制度的固本基础,也是生态治理现代化的基本依托。“当前,我国制度体系呈现出倒金字塔结构,即越靠近基层受到的制度规范越多,而其所拥有的权力和资源却越少。……基层的制度压力过大而资源和能力不足,这已经成为制约基层推进政策的最大阻碍。”^[68]而且,原来国家高度集中的统辖权与基层较大自主的治理权,经过基层治理国家化的系统性调整后,更加规范的基层权力行使的合理性与正当性的同时也带来基层治理悬浮、体制空转等问题,增加了基层治理成本等困境^[69]。

基层治理是国家治理的源头根基,基层治理现代化是国家治理现代化的重要基础工程。“中国式基层治理现代化的重要路向,是通过共建共治共享,将国家对基层的治理与社会自我治理结合起来,将自上而下的国家治理与自下而上的社会参与结合起来,推动国家与社会良性互动。”^[70]针对基层治理焦虑的态势,《“十四五”数字经济发展规划》明确了到2025年要实现“数字化公共服务更加普惠均等”的愿望,《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》确定了“加强基层智慧治理能力建设”的目标。党的二十大提出推进以党建引领基层治理,同时要完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台。重要会议的召开和纲领性文件的颁布,为数字技术向基层赋能、赋权、增效提供了重要导向,意在增强生态治理的风险防范、态势感知、趋向研判、科学决策等。

事实证明,数字技术的快速发展加速推进线上线下的紧密融合,督促生态治理主体、治理层级之间的双向和多向良性互动,构建了新的增长引擎。“数字技术革新打破基层治理的常规运作状态,通过探寻基层治理新技术、新手段和新模式,提升基层数字治理的深度和广度,推动基层治理从传统的‘以管理为主’转变为‘以数据为基础、以算法为核心、以算力为支撑’的新型基层治理形态,为基层治理现代化提供了新引擎。”^[71]不过,在数字生态治理中也应避免对技术的过度青睐,需要综合考虑主体责任伦理、技术配套设施、制度法律的加持等,在深化数据共享、强化数据

安全、细化职权边界、优化组织互动中超脱于数字治理障碍,提高共建共治共享生态治理制度的基层生态治理能力。

五、结 语

现代国家意义上的生态制度治理是在国家制度和国家治理体系的指导下,制定相关政策和法规以回应现实问题、运用具体制度以有效治理生态矛盾或危机的过程。回溯历史,共建共治共享生态治理制度既是新中国发展历程和国家治理变迁的历史缩影,又是不断开拓和推进生态治理现代化新征程的鲜明特征,既呈现出阶段性奋进求索和台阶式持续飞跃的时代追求,又彰显出前瞻性谋划和策略性举措的承续创新。制度化的生态治理是中国生态治理现代化的必然趋向,坚持完善有序有效的多元治理主体参与无疑是走向“程序之治”“规范之治”进而走向“制度之治”的一种可行路径。共建共治共享生态治理制度是提升治理效能的有效制度保障,更是实现人民管理生态事务的一项重要制度基础。“始终代表最广大人民根本利益,保证人民当家作主,体现人民共同意志,维护人民合法权益,是我国国家制度和国家治理体系的本质属性,也是我国国家制度和国家治理体系有效运行、充满活力的根本所在。”^[25]¹²³按照这一总体遵循,共建共治共享生态治理制度将治理主体间的关系处理、生态利益的矛盾化解、政策运行机制的冲突消减等纳入制度化空间内予以解决,以赓续人与自然关系的道德认知为内核,以实现“以人民为中心”的核心立场为根本、以规范治理主体关系的公平正义为保障,直接反映了责任共担、利益共生与合作共享的治理理念。未来还需就如何系统总结共建共治共享生态治理的制度调适性,深入把握“制度—效能”转化的深层次机理,依循数字治理的时代潮流加强主体参与和生态环境治理的精细化和量化研究,为生态环境治理体系的现代化发展提供更多更广的线索思路和研究成果。

参考文献:

- [1] 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[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [2] 孔凡斌,王苓,徐彩瑶,等. 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[J]. 管理学报,2022(5): 50-64.
- [3] 刘燕妮.“共建共治共享”社会治理的生成逻辑和制度优势[J]. 重庆社会科学,2022(1):68-80.
- [4] 孙蕊,王少洪. 共建共治共享开放式社会创新的理论与实践[J]. 内蒙古社会科学,2022(1):180-187.
- [5] 陈磊.“共建共治共享”社会治理多元参与的体系构建——以北京市“未诉先办”改革为例[J]. 河南社会科学,2023(5):95-106.
- [6] 梁贤艳,江立华. 城市老年人社区参与的动机及激励研究——基于共建共治共享视角[J]. 中国特色社会主义研究,2022(4): 53-59.
- [7] 吴月.“共同生产”如何达成——基于城市社区公共服务的实证研究[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2022(5):31-42.
- [8] 宦佳,潘怀平. 数字时代开放型政府的共建共治共享治理路向探析[J]. 理论视野,2022(2):67-72.
- [9] 周志勇,张淑华. 乡村共建共治共享型决策机制建构的新媒体路径[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2022(2):115-120.
- [10] 周子杰,时达. 数字共建共治共享推动良好数字生态建设探析[J]. 理论探讨,2023(5):91-95.
- [11] 韩志明. 迈向多元良性互动的治理转型——破解建构社会治理新格局的密码[J]. 南京社会科学,2022(11):78-85.
- [12] 鲁可荣. 共同富裕视域下完善共建共治共享的社会治理制度路径研究——以长三角先发地区为例[J]. 社会科学辑刊,2022(6):101-108.
- [13] 朱冬香,张建伟. 基于共建共治共享的科技伦理治理模式研究[J]. 理论视野,2023(7):45-50.
- [14] 郑洁. 共建共治共享:数字化时代网络文明建设的实践路径[J]. 广西社会科学,2022(7):1-7.
- [15] 王明. 城市群生态共建共治共享的生态补偿问题研究——以湖南省长株潭城市群为例[J]. 湖南行政学院报,2020(5):84-89.
- [16] 尹月香,王世靓,郭圣莉. 国家公园共建共治共享机制的构建——以祁连山国家公园为例[J]. 青海社会科学,2022(5):63-72.
- [17] 罗顺元,宋珊珊. 论生态资源共建共治共享与党的领导的辩证统一关系[J]. 行政科学论坛,2022(12):22-26.

- [18] 程启军. 共建共治共享理念下环境纠纷的治理模式[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2021(9):68-79.
- [19] 郇庆治. “十四五”时期生态文明建设的新使命[J]. 人民论坛, 2020(31):42-45.
- [20] 李志明. “国家—社会”关系视角下社会治理共同体建设研究[J]. 学习与实践, 2023(1):95-102.
- [21] 习近平谈治国理政:第4卷[M]. 北京:外文出版社, 2022:338.
- [22] 习近平. 之江新语[M]. 杭州:浙江人民出版社, 2007:49.
- [23] 习近平谈治国理政:第2卷[M]. 北京:外文出版社, 2017.
- [24] 习近平. 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[M]. 北京:人民出版社, 2017:51.
- [25] 习近平谈治国理政:第3卷[M]. 北京:外文出版社, 2020.
- [26] 习近平著作选读:第2卷[M]. 北京:人民出版社, 2023.
- [27] 余敏江. 复合碎片化:环境精细化治理为何难以推进? ——基于整体性治理视角的分析[J]. 中国行政管理, 2022(9):89-96.
- [28] 刘智勇. 从协同治理走向合作治理:环境群体性事件治理模式的选择[J]. 上海行政学院学报, 2023(3):33-40.
- [29] 习近平著作选读:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 2023:611-612.
- [30] 中办国办印发《指导意见》构建现代环境治理体系[N]. 人民日报, 2020-03-04(1).
- [31] 中共中央党史和文献研究院, 中央学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育领导小组办公室. 习近平新时代中国特色社会主义思想专题摘编[M]. 北京:中央文献出版社, 党建读物出版社, 2023:398.
- [32] 张利民, 刘希刚. 中国生态治理现代化的世界性场域、全局性意义与整体性行动[J]. 科学社会主义, 2020(3):103-109.
- [33] 金太军, 鹿斌. 论国家治理能力及其现代化[J]. 西华师范大学学报(哲学社会科学版), 2022(5):1-9.
- [34] 师博, 明萌. 中国式城市现代化的理论内涵及评价研究[J]. 西北工业大学学报(社会科学版), 2023(1):120-131.
- [35] 陈建平. 制度缺失对社会组织参与城市社区治理共同体建设的影响——基于J省的实证研究[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2022(3):32-45.
- [36] 原珂. 公共冲突治理视域下中国社会治理制度建设的反思与前瞻[J]. 江海学刊, 2021(6):131-138.
- [37] 段宇波. 制度与政策耦合下的国家治理逻辑与路径探索[J]. 当代世界与社会主义, 2023(3):151-156.
- [38] 王智崑, 赵继伦. “人民至上”价值的中国特色社会主义制度优化[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2022(3):45-51.
- [39] 李群, 于法稳. 中国生态治理发展报告(2020—2021)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2021:4.
- [40] 张明军, 杨帆. 把中国特色社会主义制度优势转化为治理效能的实现逻辑[J]. 思想理论教育, 2020(7):4-10.
- [41] 马雪松, 冯修青. 中国共产党制度建设的百年探索、历史视野、主要经验及治理效能[J]. 云南社会科学, 2021(1):1-8.
- [42] 毕国帅, 李海青. 从优势到效能:推进国家治理现代化的实践遵循[J]. 北京行政学院学报, 2020(1):51-57.
- [43] 刘培功, 胡小军. 把制度优势更好转化为治理效能——以党的政治建设推进国家治理现代化[J]. 学习与探索, 2022(2):56-62.
- [44] 张志泉, 王宇翔. 国家治理现代化的制度优势和效能转化[J]. 山东社会科学, 2020(6):22-27.
- [45] 刘昊. 制度何以自信? ——基于制度认同维度的分析[J]. 理论导刊, 2021(2):53-57.
- [46] 赵秀芳. 制度认同:变量、维度与逻辑前提[J]. 宁夏党校学报, 2022(4):98-105.
- [47] 姚广利. 新时代中国特色社会主义制度认同的逻辑及路径建构[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2021(3):1-7.
- [48] 杨彬彬. 治理效能:一种制度话语的分析路径[J]. 理论与改革, 2022(6):147-157.
- [49] 江国华, 刘文君. 习近平“共建共治共享”治理理念的理论释读[J]. 求索, 2018(1):32-38.
- [50] 当代中国研究所. 开创中国特色社会主义新时代[M]. 北京:当代中国出版社; 重庆:重庆出版社, 2022:80.
- [51] 廖晓衡, 毛王芳. 中国共产党历史主动精神的生成逻辑、时代价值与实践遵循[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2023(2):14-26.
- [52] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编:上[G]. 北京:中央文献出版社, 2014:720.
- [53] 黄爱宝. 制度执行力及其程度测量的辨析与证明[J]. 行政论坛, 2022(2):32-38.
- [54] 马克思恩格斯文集:第4卷[M]. 北京:人民出版社, 2009:302.
- [55] 任鹏. 中国特色社会主义制度成熟定型的理论意涵[J]. 马克思主义研究, 2022(9):102-113.
- [56] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)[M]. 北京:学习出版社, 人民出版社, 2016:73-74.
- [57] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义政治建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社, 2017:7.
- [58] 潘同人. 确信国家治理效能:中国特色社会主义制度优势的认同机制[J]. 教学与研究, 2022(11):69-77.
- [59] 李景治. 积极推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型[J]. 党政研究, 2019(2):5-15.
- [60] 张贤明, 张力伟. 论责任政治[J]. 政治学研究, 2018(2):89-97.
- [61] 陈国权, 皇甫鑫. 功能性分权与中国特色国家治理体系[J]. 社会学研究, 2021(4):1-21.

- [62] 张贤明,张力伟. 国家治理现代化的责任政治逻辑[J]. 社会科学战线,2020(4):181-189.
- [63] 田海平. 公正是制度之“善”——公正作为社会主义核心价值观的本质内涵[J]. 江苏行政学院学报,2020(1):17-24.
- [64] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面建成小康社会论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2016:163.
- [65] 查尔斯·蒂利. 身份、边界与社会联系[M]. 谢岳,译. 上海:世纪出版集团,上海人民出版社,2008:140.
- [66] 廖小明. 中国式现代化历史演进中制度公正的发展进程与多维审视[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版),2022(6):13-24.
- [67] 李沫霏. 基层数字治理的理论反思、现实解构与优化策略[J]. 经济纵横,2023(2):83-89.
- [68] 徐玉特. 共建共治共享社会治理格局的推进逻辑与路径[J]. 广西社会科学,2020(11):78-83.
- [69] 杜姣. 基层治理国家化:新时代背景下基层治理转型及其困境[J]. 内蒙古社会科学,2023(5):47-55.
- [70] 徐勇. 中国式基层治理现代化的方位与路向[J]. 政治学研究,2023(1):3-12,155.
- [71] 盖宏伟,张明欣. 基层治理现代化的数字赋能机制——以技术赋能和制度赋能为分析框架[J]. 学术交流,2023(6):146-161.

**A Research on Collaboration, Participation and Common Interests
from the Perspective of Ecological Environment Governance System in New Era**

ZHANG Jing

(School of Marxism, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing 211106, China)

Abstract: As an important part of constructing socialist ecological civilization, ecological governance is an inevitable requirement for the modernization of China's governance system and capacity in the ecological field. The ecological governance system based on "collaboration, participation and common interests" has been constructed gradually in the exploration of the continuous optimization and innovation of ecological governance theory and practice, as socialism with Chinese characteristics entering a new era. The system has been releasing governance effectiveness through a series of institutional progresses. Due to the major disadvantages faced by current ecological governance, the system needs to approach its maturity in the general purpose of comprehensively deepening reform, optimize the relevant power setting in strengthening the political construction of responsibility, increasingly bridge the Social Boundary of the system in the fair distribution of ecological products, and continue to promote the system's primary -level ecological governance capacity in enhancing digital governance.

Key words: modernization of ecological governance; collaboration, participation and common interests; institutionalized processes; governance effectiveness; comprehensively deepening reform and opening up

责任编辑 韩云波

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>