

# 以改革创新引领绿色新质生产关系 高质量推进生态文明建设

LEADING GREEN NEW QUALITY PRODUCTIVE FORCES THROUGH REFORM AND INNOVATION TO  
ADVANCE HIGH-QUALITY ECOLOGICAL CIVILIZATION

生态文明建设是一场涉及生产方式、生活方式、治理方式的全方位变革，其核心是通过制度创新构建适应绿色新质生产力发展的绿色新质生产关系。

雷明

生态文明是人类文明发展的新阶段，是应对工业文明弊端、实现人与自然和谐共生的必由之路。党的二十大报告将“促进人与自然和谐共生”作为中国式现代化的本质要求之一，党的二十届四中全会提出要“加快形成绿色生产生活方式”，标志着我国生态文明建设进入以高质量为核心、以系统性变革为路径的新阶段。传统生产关系以资本、劳动力、土地等要素为核心，在生态约束趋紧、资源承载力逼近极限的背景下，难以满足绿色新质生产力发展的需求。必须以改革创新为牵引，构建适应绿色技术、绿色产业、绿色治理的绿色新质生产关系，打通“绿水青山”向“金山银山”转化的制度通道，为高质量发展注入可持续动能。

## 一、理论逻辑：生态文明建设对生产关系变革的内在要求

### （一）传统生产关系的生态悖论

工业文明时代的生产关系以私有产权、雇佣劳动、资本增值为核心，其运行逻辑是

“资本—资源—市场”的线性扩张。这种关系在生态维度上呈现三大悖论：一是产权碎片化导致生态系统的整体性被切割，产权主体对生态系统的“负外部性”无需负责；二是价值核算单一化，自然资源的生态价值、代际价值、系统价值被排除在价格体系之外，形成“公地悲剧”；三是治理分散化，部门分割、区域分割、要素分割导致生态治理成本社会化、收益私有化。传统生产关系下的生产力越发展，生态危机越严重，亟需以制度重构破解“增长—破坏”的锁定效应。

### （二）绿色新质生产力的质的规定性

新质生产力是创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径的先进生产力质态，具有高科技、高效能、高质量的特征。其本质是先进生产力，核心在创新。在生态文明建设领域，新质生产力表现为绿色低碳技术的突破、资源能源利用效率的飞跃、生态产品供给能力的提升以及环境治理模式的创新，亦即绿色新质生产力。可以说，绿色新质生产力是以生态规律为前提、以绿

色技术为支撑、以人与自然和谐共生为目标的生产力形态。其质的规定性体现在以下三个方面：一是要素构成，数据、生态资本、绿色知识成为关键变量，传统要素的生态化改造（如零碳能源、循环材料）成为核心；二是资源利用技术路径，遵循“减量化—再利用—资源化”的循环原则，推动产业链从链式向环式转变；三是价值目标，追求使用价值、生态价值、社会价值的统一，实现“生态—经济—社会”综合效益最大化。这种绿色特质与生态文明建设所追求的“绿水青山就是金山银山”理念高度契合。

### （三）生态文明建设对生产关系变革的迫切需求

当然，新质生产力的发展必然要求生产关系的革新。以绿色新质生产力为动力的当代生态文明建设，不仅仅是技术层面的绿色转型，更是深层次的生产关系调整。传统生产关系以资本、劳动力、土地等要素为核心，以利润最大化为目标，其制度设计往往忽视生态价值的独立性和基础性，导致资源过度开发、环境严重污染等一系列“负外部性”问题频发。绿色新质生产力推动下的生态文明建设，要求建立以生态价值为导向、以人与自然和谐共生为目标的新型生产关系，实现从“征服自然”向“尊重自然”、从“资源掠夺”向“生态补偿”、从“末端治理”向“源头预防”的根本转变。这种转变必须通过改革创新来突破既有利益格局和制度束缚，将生态要素纳入生产函数，通过产权制度、交易机制、治理体系的重构，使生态价值成为可计量、可交换、可增值的生产要素，最终形成适应绿色新质生产力发展要求的绿色新质生产关系。

### （四）绿色新质生产关系的内涵特征

绿色新质生产关系是适应绿色新质生产力发展的制度总和，其核心是重构人与自然、人与人、人与社会的生态利益联结方式，呈现四重特征：一是产权融合化，通过建立自然资源资产产权、碳排放权、生态产品价值等新型产权制度，实现生态要素的“整体确权+分项赋能”；二是交易绿色化，构建覆盖要素、产品、资产、服务全生命周期的绿色市场体系，形成“价格—税收—金融”联动的生态定价机制；三是分配共享化，通过生态补偿、绿色税收、环境权益交易等手段，建立“保护者受益、使用者付费、破坏者赔偿”的利益分配格局；四是治理系统化，打破行政区划、部门职能、要素边界，形成“政府—市场—社会”协同的生态系统治理模式。绿色新质生产关系的本质是生态化、数字化、共享化三重逻辑叠加下的制度重塑。

## 二、实践逻辑：中国生态文明体制改革的创新探索

实践中，以绿色新质生产力为核心推动的生态文明建设，必然要求突破传统产权、交易、分配、治理框架，催生绿色新质生产关系，构成以生态文明体制改革创新探索为特征的实践逻辑。

### （一）自然资源资产产权制度改革：从“无主”到“确权”

针对自然资源“产权虚置”导致的“公地悲剧”，中国率先开展自然资源资产产权制度改革。中央层面建立“全民所有自然资源资产所有权委托代理”机制，明确国务院代表国家行使所有权，授权自然资源部统一履行所有者职责；地方层面推进“自然资源

资产清单管理”，将土地、矿产、森林、草原、湿地、水等要素纳入统一确权登记，形成“归属清晰、权责明确、监管有效”的产权体系。如福建南平创新“森林生态银行”模式，将分散的农户林权集中托管，引入市场化主体开发碳汇、文旅、康养等生态产品，实现“资源变资产、资产变资本、资本变资金”，累计带动农户增收超12亿元，验证了产权融合化对生态价值转化的撬动效应。

## （二）生态产品价值实现机制：从“无价”到“有价”

生态产品价值实现是“绿水青山”转化为“金山银山”的关键环节。中国构建“核算—评估—交易—补偿”全链条机制，一是建立GGDP（绿色国内生产总值）核算、GEP（生态系统生产总值）核算的国家标准，将生态调节服务、文化服务纳入价值核算，为生态补偿提供量化依据。例如，浙江丽水2022年GEP达8734亿元，是GDP的2.1倍。二是创新“生态产品交易中心”。例如，江西抚州设立全国首个生态产品交易平台，推出“生态贷”“碳汇贷”等金融产品，累计交易生态产品超百亿元。三是完善纵向与横向生态补偿机制。例如，新安江流域作为全国首个跨省补偿试点，安徽与浙江以“水质对赌”模式建立补偿机制，2012—2023年累计补偿资金超50亿元，带动流域GDP年均增长8.5%，水质达标率100%，实现了生态保护与经济发展的双赢。

## （三）绿色金融改革：从“补贴”到“市场”

传统环保依赖财政投入，难以满足巨额资金需求。实践中，中国构建了“绿色信贷—绿色债券—绿色保险—碳金融”多层次市场体系。一是建立绿色金融标准。统一界

定“绿色项目”边界，2017年以来累计发布绿色信贷、绿色债券标准30余项。二是创新货币政策工具。央行设立碳减排支持工具，2021—2023年累计发放资金超8000亿元，带动碳减排超6亿吨。三是建设绿色金融改革试验区。浙江湖州率先建立“绿贷通”平台，整合企业环保信用、碳排放、能耗等数据，实现绿色项目与金融资源精准对接，2023年绿色信贷占比达42%，高于全国平均20个百分点，验证了市场化机制对绿色投资的放大效应。

## （四）生态系统治理模式创新：从“分割”到“协同”

针对生态治理“九龙治水”难题，中国推动“流域统筹、区域协同、部门联动”改革。一是建立流域管理机构，在黄河、长江、珠江等七大流域设立管理局，统一编制流域规划、统筹项目审批、协调跨省事务；二是推行“多规合一”，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等整合为“国土空间规划”，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，全国生态保护红线面积占比超30%；三是构建“智慧生态”平台，利用卫星遥感、物联网、大数据实时监测生态状况深圳建立“生态环境智慧监管平台”，整合部门数据，实现“一屏观全市、一网管全域”，企业环保检查频次下降50%，违法发现率提升70%，展现了数字化对治理效能的倍增效应。

## 三、制度路径：构建绿色新质生产关系的四梁八柱

### （一）产权制度：建立“三权分置”的生态产权体系

借鉴农村土地“三权分置”经验，构建

自然资源“所有权—使用权—经营权”分置框架。所有权层面，明确全民所有与集体所有的边界，建立分级代理行使机制；使用权层面，推行“有偿使用+竞价交易”，对碳排放权、用能权、排污权等建立全国统一市场，实现电力、钢铁、有色、建材等行业全覆盖；经营权层面，鼓励社会资本通过特许经营、PPP模式参与生态保护修复，建立“谁修复、谁受益”的产权激励机制，允许在不影响生态功能的前提下，发展林下经济、生态旅游等关联产业，实现“生态投入—产业收益—产权保障”闭环。

#### (二)交易制度:完善“一价两用”的生态定价机制

生态产品具有公共品与商品双重属性，需构建“政府定价+市场竞价”的复合定价体系。政府定价方面，建立“生态补偿基准价”，根据GEP核算、生态保护成本、发展机会成本等因素，动态调整补偿标准，逐步实现重点生态功能区补偿标准与GDP增速挂钩；市场竞价方面，扩大碳市场覆盖范围，将甲烷、氢氟碳化物等非二氧化碳温室气体纳入交易，探索建立“碳汇+生物多样性”“碳汇+水源涵养”等复合生态产品交易品种，允许企业购买生态产品抵消环境责任，形成“排放者付费、保护者受益”的市场化格局。

#### (三)分配制度:构建“四次分配”的生态共享机制

初次分配阶段，建立“绿色税收”体系，对高污染、高耗能行业征收环境保护税、碳税，税率与污染物排放强度、碳排放强度挂钩，将碳税纳入立法程序；二次分配阶段，设立“生态转移支付”专项资金，中央财政每年按GEP增量、生态保护面积、环境质

量改善幅度等因素对地方进行补偿，资金重点用于生态产业培育、基础设施补短板、民生保障；三次分配阶段，鼓励企业、社会组织、个人通过捐赠、志愿服务、公益基金参与生态保护，建立“生态公益积分”制度，将捐赠行为与碳足迹、税收优惠、荣誉激励挂钩，形成“人人参与、人人共享”的生态文明新风尚；四次分配阶段，将公益慈善基金与护林员、林长制河长制等公益岗位有机联动，激发个体内在动力，消除“搭便车”现象，实现公平公正。

#### (四)治理制度:形成“三元共治”的生态协同框架

政府层面，建立“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的生态文明建设责任制，将GEP、碳排放强度、生态产品供给能力纳入高质量发展综合绩效评价，并将考核结果与干部任用、资金分配、项目审批“三挂钩”；市场层面，培育“生态管家”“环境医院”等专业化服务机构，建立“污染者付费+第三方治理”模式，推动环保产业从“工程导向”向“服务导向”转型，不断提高环保服务业占比；社会层面，完善公众参与机制，建立“生态环境议事厅”“环保圆桌会”制度，重大生态项目需经社区听证、专家论证、公示公告，逐步实现省级以上生态文明教育基地全覆盖，形成“政府主导、市场运作、公众参与”的多元共治格局。

### 四、政策建议：以改革试点撬动系统性变革

#### (一)开展“绿色新质生产关系综合改革试点”

选择长三角、珠三角、成渝地区等条

件成熟区域，设立“绿色新质生产关系改革试验区”，赋予其生态产权制度改革、绿色金融创新、生态产品交易、治理模式突破等先行先试权，建立“容错+激励”机制，允许突破现有法律法规框架，形成可复制、可推广的制度经验，总结推出国家级制度成果。

### (二) 建立“生态文明制度创新基金”

中央财政每年安排专项资金，重点支持生态产权确权、生态产品核算、绿色技术研发、治理数字化等基础性、战略性改革，采用“揭榜挂帅”方式面向全国招标，鼓励地方政府、科研院所、企业联合攻关，突破GEP核算自动化、碳汇监测精准化、生态产品定价模型化等关键技术。

### (三) 完善“绿色法治保障体系”

加快推进“生态文明建设”立法，明确绿色新质生产关系的法律地位，对生态产权、生态交易、生态补偿、生态治理等作出系统性规定；修订环境保护法、自然资源法、税法等相关法律，增加绿色条款，构建“基本法+专项法+配套法规”的法治框架，逐步形成比较完善的生态文明法律体系，为改革创新提供稳定预期。

### (四) 构建“生态文明全球合作机制”

依托“一带一路”绿色发展国际联盟、金砖国家新开发银行等多边平台，推动建立“全球生态产品交易中心”，探索跨境碳交易、生物多样性信用交易、生态技术共享机制，支持发展中国家开展生态产权确权、绿色金融能力建设，建成一批区域性生态产品交易市场，提升中国在全球生态治理中的制度性话语权。

## 结语

生态文明建设是一场涉及生产方式、生活方式、治理方式的全方位变革，其核心是通过制度创新构建适应绿色新质生产力发展的绿色新质生产关系。中国以改革创新为牵引，在产权、交易、分配、治理等领域开展了一系列开创性探索，初步形成了具有中国特色的生态文明制度框架。面向未来，必须以更大的政治勇气和智慧推进系统性、整体性、协同性改革，以绿色新质生产关系引领绿色新质生产力实现新的跃升，为全球可持续发展贡献中国方案，以人与自然和谐共生的现代化推进中华民族伟大复兴。📌

#### 参考文献：

- [1] 习近平. 论坚持人与自然和谐共生 [M]. 北京：中央文献出版社，2022.
- [2] 马克思，恩格斯. 马克思恩格斯文集：第1-10卷 [M]. 北京：人民出版社，2012.
- [3] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 新时代的中国绿色发展 [M]. 北京：外文出版社，2023.
- [4] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴：2023 [M]. 北京：中国统计出版社，2024.
- [5] 中华人民共和国生态环境部. 中国生态环境状况公报：2023年 [R]. 北京：生态环境部，2024.
- [6] 雷明. 共同富裕愿景下四次分配的总体目标、制度安排与作用机制 [J]. 武汉大学学报（哲学社会科学版），2023，76(5): 17-27.

作者为北京大学乡村振兴研究院院长，北京大学光华管理学院二级教授，新疆财经大学“天池学者”特聘教授，英国爱丁堡大学荣誉教授，北京市乡村振兴专家委员会委员，福建省千万工程咨询委员会委员，国务院原扶贫开发领导小组专家咨询委员会委员，贵州省中国特色社会主义理论研究中心特约研究员

编辑 | 邓茗文 dengmingwen@sdg-china.net