# 美丽中国建设的复合治理体系探析

林 震 臧 滕

[摘 要] 建设美丽中国是全面建设社会主义现代化国家的重要目标。美丽中国建设需要以生态环境治理体系和治理能力现代化作保障，需要各级党委政府层层推进落实美丽中国各项目标。基于我国国情，围绕美丽中国建设已经形成一个“多层级－多领域－多主体”的复合治理体系。本文主要从“‘中央统筹、省负总责、市县落实、基层创新’的多层级互动治理”“‘降碳、减污、扩绿、增长’的多领域协同治理”和“‘党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与’的多主体和合治理”三个方面描述美丽中国建设的复合治理特征，同时对标中央关于美丽中国建设的要求，提出进一步完善这一复合治理体系的建议。

[关键词] 美丽中国；生态环境治理现代化；复合治理；治理体系
[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1674-7453（2023）11-0015-10

## 一、研究背景与问题的提出

建设美丽中国是全面建设社会主义现代化国家的重要目标。党的十八大明确提出这一战略目标，党的十九大擘画了美丽中国建设的“时间表”和“路线图”——到2035年基本实现美丽中国目标，本世纪中叶建成“富强民主文明和谐美丽”的社会主义现代化强国。党的二十大报告提出了基本实现美丽中国的“三大标志”——广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转；并且把“城乡人居环境明显改善，美丽中国建设成效显著”作为未来五年社会主义现代化建设的主要目标任务之一。[1]在2023年7月的全国生态环境保护大会上，习近平总书记指出未来五年是美丽中国建设的关键时期，要

[基金项目] 北京市社会科学基金重大项目“坚持和完善生态文明制度体系研究”（20LLZZA015）；教育部哲学社会科学重大专项“习近平生态文明思想的学科体系、学术体系和话语体系研究”（2022JZDZ006）。

[作者简介] 林震，北京林业大学生态文明智库中心主任兼生态文明研究院院长、教授、博士生导师；臧滕，北京林业大学马克思主义学院生态文明建设交叉学科博士生。

求把建设美丽中国摆在强国建设、民族复兴的突出位置，推动城乡人居环境明显改善、美丽中国建设取得显著成效，以高品质生态环境支撑高质量发展，加快推进人与自然和谐共生的现代化。2023 年 11 月，习近平总书记主持召开的中央全面深化改革委员会第三次会议审议通过了《关于全面推进美丽中国建设的意见》，提出要加大对突出生态环境问题集中解决力度，着力抓好生态文明制度建设，开展全民行动，各地要结合实际分类施策，分区治理，精细化建设，通过一项项具体行动推动美丽中国目标一步步变为现实。

关于美丽中国建设的缘由，我们可以从问题导向和目标导向两个方面来理解。在问题导向方面，党的十九届六中全会指出，“改革开放以后，党日益重视生态环境保护。同时，生态文明建设仍然是一个明显短板，资源环境约束趋紧、生态系统退化等问题越来越突出，特别是各类环境污染、生态破坏呈高发态势，成为国土之伤、民生之痛。”[2] 在目标导向方面，则体现为“经济社会高质量发展的新需求、人民群众对生态环境改善的新期待”。党的十九大报告指出，“我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要”。因此要“建设美丽中国，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献”，对自然来说，就是要还它们以“宁静、和谐、美丽”。[3]

美丽中国目标的实现需要制度和法治来保障。党的十八大提出要“加强生态文明制度建设”，党的十八届三中全会要求“紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度”。习近平总书记在 2018 年全国生态环境保护大会上强调“加快构建生态文明体系”，包括加快建立健全“以改善生态环境质量为核心的目标责任体系”和“以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系”。2021 年 4 月习近平总书记在主持十九届中央政治局第二十九次集体学习时指出，要提高生态环境治理体系和治理能力现代化水平，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；要深入推进生态文明体制改革，强化绿色发展法律和政策保障；要把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动。[4]

各级政府是美丽中国建设的主导力量。根据 31 个省（自治区、直辖市）2023 年政府工作报告的统计，有 25 个省份鲜明提出了美丽省份的目标，其他省份实际上也都有类似的表述，例如北京沿用“绿色北京”战略，内蒙古要打造北疆亮丽风景线等。与此同时，省级政府工作报告中提到生态环境治理现代化的仅有 4 个——福建提出要“全力推进生态文明治理体系改革创新”，云南要在“生态环境治理体系和治理能力现代化等方面争当排头兵”，江苏希望“进一步提升生态环境治理现代化水平”，吉林省则明确要“健全现代环境治理体系”；提及“生态文明制度”的只有海南、贵州两省，而使用“生态文明体制”的就只有海南一省。

尽管美丽中国建设已经迈出了重大步伐，但生态环境保护依然任重道远，需要全社会共同努力、全面推进。从治理现代化的角度来看，美丽中国和美丽地方建设已经形成了什么样的体制机制？还存在哪些问题？需要如何进一步改革完善呢？

我们认为，美丽中国建设是一个长期、复杂、艰巨的系统工程，不仅涉及党委、政府、企事业单位、社会组织和公众个人等多元治理主体，而且包括从中央到基层，从美丽国家到美丽乡村、美丽社区的多个治理层级，以及降碳、减污、扩绿、增长等多项治理领域。因此，在实际推进过程中，美丽中国建设呈现的是一种“多层级—多领域—多主体”的复合治理体系，这一治理体系已经发

挥了显著的治理效能，但仍需进一步规范和完善，以助力和保障美丽中国的如期实现。

## 二、文献综述与分析框架

复合治理是本世纪初学者们基于进入 21 世纪后全球化和风险社会带来的管理复杂性而提出的应对新机制。杨雪冬认为，复合治理除了具有多元主体的特征外，还应该是多维度的，包括地理意义上的纵向多层次和治理领域横向的多样性；复合治理同时也是各要素之间甚至国际和全球的合作互补关系。[5] 此后，他又提出面对复合风险，应该“构建涉及多层次、多领域、多主体，共担共责的复合治理机制”，通过体制调整协调社会内部的各种关系，提高国家与社会的双重能力，发挥各个社会行为者的作用，共同承担责任，齐心合力应对全球性风险和社会发展转型风险。[6] 针对我国区域经济一体化与行政区划间的冲突问题，有学者也提出“复合行政”的概念，以期通过进一步推动政府职能转变、实现政府管理体制创新来解决，还有的使用“复合治理”模式来弥补“复合行政”中条件缺失和操作性缺陷等问题。[7]

复合治理理论主要在国家治理和社会治理领域有较多的应用。在国家治理层面，陶建钟认为“国家主导社会自主”的复合治理模式是平衡国家与社会、中央与地方、政治职能与社会职能、经济建设与社会建设等多对关系的创新管理路径。[8] 马雪松团队同样强调“纵向复合结构”重要性，认为其在“增强垂直贯通与多级协同、调节有序治理与有效治理的内在张力、推动治理主体的协商对话与通力协作”等方面具有显著的制度优势，是“构建权责一致、职责分明、究责高效的责任政治形态”的重要路径，能够有效提升国家治理效能。[9] 在社会治理层面，陈娟较早将“复合治理”作为城市公共事务治理的新模式，并以杭州市为例，分析了市政府主导构建的三大类社会复合组织形态——项目型复合主体、行业型复合主体和社会型复合主体。[10] 李传喜等人基于“打造共建共治共享的社会治理格局”，着重对基层的社会治理实践进行研究，以“复合治理”为理论基础提炼出“复合型共治”框架，主要通过“治理主体复合、治理结构复合、治理功能复合和治理价值复合”，构建“以政府负责为主导、以社会自主为核心、以多元机制为保障、以信息技术为支撑的复合型共治模式”。[11] 在生态环境治理层面运用复合治理理论的还为数不多。张萍等人把党的十八届三中全会之后的环境政策界定为“向复合型环境治理的转变与推进阶段”，并从政策与制度层面、行动层面和社会层面阐述了其主要内涵，认为复合型环境治理模式意味着政府在环境治理格局中仍要发挥主导作用，但社会的自主性也需大大增强，以实现双方在功能上的差异互补。[12]

有学者将复合治理的内涵概述为，“在特定的时空范围内，在党的领导和政府主导下，各类市场营利性企业或经济组织、各类非营利性社会和政治组织、公民个人及家庭等多元主体，在相对完善的制度体系支持下，持续借助各种平台、渠道和技术，平等参与、民主协商和合作博弈地解决经济、政治、社会、文化或生态等领域中的各种公共事务。”并且指出复合治理的本质，“在于尊重党在治理中的领导地位和政府在治理中的主导地位，同时使经济社会组织和个人获得一定的事权和实现过程性参与。”[13] 我们认为，对大多数现代国家来说，在治理过程当中，都存在着并有赖于“多层级—多领域—多主体”的复合治理结构，尽管具体的层级、领域和主体会因不同地区、不同事务而有所不同，但都应该秉持“共商共建共治共享”的现代治理原则。

本文探析美丽中国建设的复合治理体系，至少包含两层含义：一是从治理的角度对我国自上

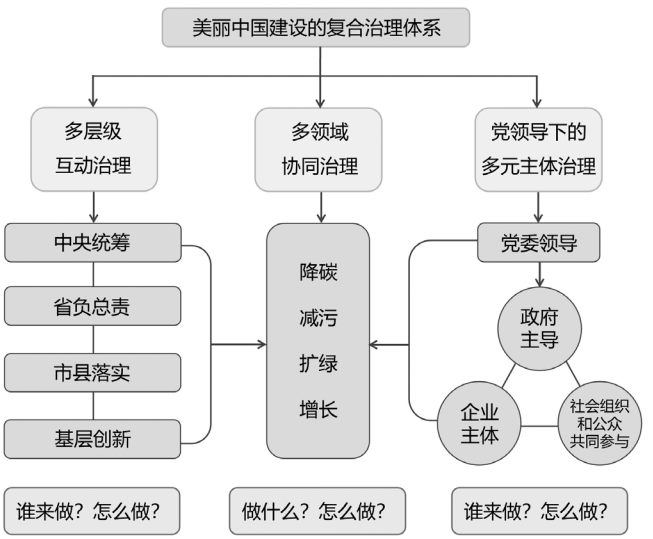



图1 美丽中国建设的复合治理体系

而下开展美丽中国建设的客观描述，反映的是我国社会主义国家的特性和民主集中制的组织原则；二是以国家治理体系和治理能力现代化为导向的美丽中国治理体系完善和治理机制创新，反映的是中国特色生态文明建设的制度优势和治理效能。目前关于美丽中国治理体系的学术研究还较少，与之相关的概念主要有生态文明治理体系、生态环境治理体系、现代环境治理体系、自然资源治理体系、国土空间治理体系和林草治理体系等。我们认为，探讨美丽中国的治理体系，分析多元主体是一个重要方面，同时还要考虑到作为国家视角的整体性和系统性，以及不同领域和部门的协同性和互补性。因此，本文使用“美丽中国建设的复合治理体系”，一方面是要描述新时代生态文明建设呈现出的“多层级—多领域—多主体”的复合治理特征，另一方面要对标美丽中国建设的时间表和路线图，提出进一步完善复合治理体系的建议。

根据习近平生态文明思想的基本要求和我国生态文明建设的具体实践，以及专家学者们的有益探索，我们勾勒出美丽中国建设复合治理体系的基本框架（见图1）。在多层级方面，基于我国的纵向治理结构，形成了“中央统筹、省负总责、市县落实、基层创新”的“自上而下”和“自下而上”相结合的互动治理机制；在多领域方面，基于当前和今后一段时间我国生态文明建设的主要任务，“降碳、减污、扩绿、增长”协同治理言简意赅且形象生动地回答了美丽中国建设“做什么”和“怎么做”的问题；在多主体方面，基于我国国情，美丽中国建设需要坚持“党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与”的治理机制。

## 三、美丽中国建设复合治理体系的形成和发展

### （一）“中央统筹、省负总责、市县落实、基层创新”的多层级互动治理

我国是实行全过程人民民主的社会主义国家。中国共产党在治国理政中居于领导核心地位。我国政府体系由中央政府和地方各级政府共同组成。国务院即中央人民政府，是最高国家行政机关。根据

宪法规定，国务院的职权包括“领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”。我国的地方政府一般分为省、市、县、乡四级，居民委员会和村民委员会是基层群众自治组织。美丽中国是我国生态文明建设总体目标，是一个复合系统。

当然，这些多层级的“美丽”建设不是各自为政、各行其是的，而是在允许先行先试的基础上，由各级党委政府统筹协调、层层落实的。我国党和政府在多层级治理方面已经形成了行之有效的“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制。中共中央、国务院2011年印发的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》要求建立“中央统筹、省负总责、县抓落实”的管理体制和“工作到村、扶贫到户”的工作机制，实行党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制。2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《脱贫攻坚责任制实施办法》正式确定脱贫攻坚将按照“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制向前推进，要求构建责任清晰、各负其责、合力攻坚的责任体系。[14]2019年，《中国共产党农村工作条例》第五条规定“实行中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的农村工作领导体制。”这一体制机制在从脱贫攻坚转到乡村全面振兴阶段后得以延续。2021年出台的《中华人民共和国乡村振兴促进法》第九条规定，“国家建立健全中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的乡村振兴工作机制。”至此，这一纵向治理体制机制在法律层面得以体现。

在生态文明建设领域，2018年4月，习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话中明确提出要强化体制机制，要落实中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制。2019年9月，他在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话中强调要着力创新体制机制，要坚持中央统筹、省负总责、市县落实的工作机制。2023年6月，他在加强荒漠化综合防治和推进“三北”等重点生态工程建设座谈会上的讲话中指出，实施“三北”工程是国家重大战略，要坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，统筹指导、协调推进相关重点工作。由此可见，“中央统筹、省负总责、市县抓落实”既是一种管理体制，也是一种工作机制，是推动流域性、区域性生态文明建设的重要抓手。

美丽中国建设是一个全域性的系统工程，同样需要建立健全“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的体制机制。2020年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》在“健全环境治理领导责任体系”部分明确要求要“完善中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制”。[15]

“中央统筹”，是指党中央、国务院统筹制定生态环境保护的大政方针，提出总体目标，谋划重大战略举措，制定实施中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单。“中央层面要做好顶层设计，主要是管两头，一头是在政策、资金等方面为地方创造条件，另一头是加强全流域、跨区域的战略性事务统筹协调和督促检查。”[16]“省负总责”，是指省级党委和政府要做到承上启下，对本地区生态文明建设负总体责任，贯彻执行党中央、国务院各项决策部署，加强指导和督导，组织落实目标任务、政策措施，推动工作开展。“市县抓落实”，是指市县党委和政府承担具体责任，因地制宜，统筹做好监管执法、市场规范、资金安排、宣传教育等工作，按照上级部署逐项落实到位。[17]

从目前各地的实践来看，各省（自治区、直辖市）能够联系“美丽中国”建设内涵和自身优势进行目标制定、任务分配和指标考核等工作，各市县单位能够深入了解当地条件和发展需求实现以“美丽+”带动基层创新工作。在此基础上，我们建议中央设立美丽中国建设领导专项小组，加强顶层设计，明确中央和地方事权关系，持续跟踪指导各地建设进展，协调推进“美丽城市”和“美丽乡村”建设。

（二）“降碳、减污、扩绿、增长”的多领域协同治理

美丽中国建设包括哪些内容，涉及哪些领域？

这个问题实际上跟生态文明建设和人与自然和谐共生的现代化的内涵一样，可以从多个角度来理解。有的认为应该包括资源、环境、生态三大领域，有的认为是空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，有的认为是绿色发展、低碳发展、循环发展，有的认为可以包括“思想之美、民生之美、绿色发展之美、自然之美、生态善治之美、生态人文之美和文明智慧之美”。[18]

从目前已发布的美丽省份政策中，我们可以梳理出各地对“美丽”的理解。浙江是较早开展美丽建设的省份之一。2014 年 5 月，中国共产党浙江省第十三届委员会第五次全体会议通过了《中共浙江省委关于建设美丽浙江创造美好生活的决定》，部署了七个方面的主要任务，包括优化完善实现永续发展的城乡区域空间布局、加强山川海洋自然生态保护建设、着力推进以治水为重点的环境综合治理、切实优化“诗画江南”人居环境、加快打造浙江经济升级版、弘扬具有浙江特色的人文精神、不断提高城乡居民生活品质；同时专门就建立完善体制机制做了安排，包括建立完善“源头严控”“过程严管”“恶果严惩”和“多元投入”的体制机制。[19]2019 年云南省发布的《关于努力将云南建设成为中国最美丽省份的指导意见》，要求围绕生态美、环境美、城市美、乡村美、山水美的目标，落实最高标准、最严制度、最硬执法、最实举措、最佳环境的要求，着力实施空间规划大管控、城乡环境大提升、国土山川大绿化、污染防治大攻坚、生产生活方式大转变等五大行动。[20]2022 年山东省印发的《美丽山东建设规划纲要（2021–2035 年）》提出要深入统筹实施秀美空间、绿色经济、和谐生态、优美环境、健康安全、美丽城乡、生态文化、现代制度“八美共建”，多措并举建设人与自然和谐共生的美丽山东。[21] 四川省委 2016 年就已出台《关于推进绿色发展建设美丽四川的决定》，2022 年又颁布了《美丽四川建设战略规划纲要（2022—2035 年）》，系统提出了“空间格局、美丽家园、绿色经济、宜人环境、自然生态、巴蜀文化、治理体系”等七条建设路径。福建省 2022 年印发《深化生态省建设 打造美丽福建行动纲要（2021—2035 年）》，对省第十一次党代会提出的系统推进美丽城市、美丽乡村、美丽河湖、美丽海湾、美丽园区等“五大美丽”建设进行了部署，并从空间格局、绿色产业、生态环境、生态文化、治理体系等五大方面提出了支撑体系建设的具体举措。[22] 由此可以看出，“美丽”的内涵是丰富多彩的，其主体是狭义的生态文明建设范畴，同时也包括与其他四个建设相互交融的部分。此外，不同时期出台的政策文件，除了体现各自的地域特色外，更是突出反映了同时期党中央对生态文明建设的战略部署和任务要求。

党的二十大报告把美丽中国建设的主要内容规定为“统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展”。[23] 因此我们认为，美丽中国建设的核心领域可以用“降碳、减污、扩绿、增长”来概括。

党的十八大以来，我国在这四个领域出台了一系列政策制度，也进行了相应的机构改革，取得了积极进展和明显成效。例如，在降碳方面，2021 年 10 月中共中央、国务院发布《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》，逐步构建起双碳“1+N”的政策体系；在减污方面，中共中央、国务院先后印发《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》和《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》，国务院也先后出台“大气十条”“水十条”和“土十条”，持续打好蓝天、碧水、净土保卫战；在扩绿方面，党中央提出并构建起以国家公园为主体的自然保护地体系，国务院办公厅出台《关于科学绿化的指导意见》，有关部门印发实施《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035 年）》，开展山水林田湖草沙一体化保护和修复工程等项目；在增长方面，党中央、国务院持续推进绿色、循环、低碳发展，

绿色发展成为新发展理念的重要内容，2021 年国务院制定了《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》，[24] 部署全方位全过程推行绿色规划、绿色设计、绿色投资、绿色建设、绿色生产、绿色流通、绿色生活、绿色消费，有关部门也出台了《关于促进绿色消费的指导意见》《绿色生活创建行动总体方案》《“十四五”工业绿色发展规划》《“十四五”全国农业绿色发展规划》等推动绿色生产生活方式转型的政策。

从行政管理和政府治理的角度来说，多领域治理不仅需要政府各部门发挥主责担当作用，也要做好协同配合工作。但在实际当中，管理碎片化的情况依然存在。习近平总书记反复强调的“山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”，针对的就是这类问题。他形象地指出，“如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，很容易顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏。”[25] 为此，他要求各相关部门要履行好生态环境保护职责，“谁的孩子谁抱，管发展的、管生产的、管行业的部门必须按‘一岗双责’的要求抓好工作”，要推行生态环境保护责任清单制度，使各部门“守土有责、守土尽责，分工协作、共同发力”。[26]

（三）党领导下的多元主体治理

尚和合、求大同是中华文明精神特质之精髓。作为社会主义国家，我国实行的是党领导下的包括民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督在内的全过程人民民主。不断扩大人民有序政治参与，充分发挥人民群众参与国家治理的积极性、主动性、创造性，是中国特色社会主义民主的内在要求。“共商共建共治共享”的治理机制不仅体现在政治治理和社会治理领域，同样也在生态环境治理领域得到广泛应用。和合治理的前提是围绕特定公共事务存在多个治理主体，在根本利益上是存在共同点的。多元主体治理的工具主要是协商式和志愿式的。从整体性的角度来看，多主体治理要求在党的领导下，政府、企业、社会组织等各治理主体既各司其职、各负其责，又相互补充、相互配合。和合治理与“最严格的制度最严密的法治”并不矛盾，相反，后者为前者提供了必要的平台和保障，而前者也是后者的重要一环和实现路径。习近平总书记在今年的全国生态环境保护大会上就阐述了生态文明建设外部约束和内生动力的关系。他强调要始终坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境，保持常态化外部压力，同时要激发起全社会共同呵护生态环境的内生动力。[27]

现代治理的一个重要特征就是治理主体的多元化，从传统社会的政府一元管理或政府与市场的二元互动，发展到现代社会的政府、市场、社会三元共治。从公共管理的角度来看，以政府为代表的公共部门、以各类企业为代表的私人部门和以社会组织为代表的第三部门构成现代治理的三大主体。我国在计划经济时代实行的是党政一元化领导和人民群众动员式参与相结合的治理模式。改革开放之后，尤其是随着社会主义市场经济的发展，各类市场主体和社会组织得到广泛发展，在现代治理体系当中也发挥着越来越重要的作用。当然，基于我国国情，各级党委和政府在公共治理中仍然居于领导和主导的地位，同时也更加注重发挥市场主体、社会组织和公众个人的作用。

在生态文明领域，党领导下的多元主体治理机制也是逐步发展完善的。早在 1973 年，第一次全国环境保护工作会议就提出了“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 32 字方针。[28] 这一方针也被写入 1979 年的《中华人民共和国环境保护法（试行）》。1989 年正式施行的《环境保护法》则取消了这一方针，只笼统地规定了“一切单位和个人都有保护环境的义务”。2014 年新修订的《环境保护法》增加了第五条“环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。”并且在第六条中对“一切单位和个人都有保护环境的义务”从地方政府、企业事业单位和公民个人三

个方面进行了具体规定，包括“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏，对所造成的损害依法承担责任。公民应当增强环境保护意识，采取低碳、节俭的生活方式，自觉履行环境保护义务。”[29]

2015年中共中央、国务院发布的《生态文明体制改革总体方案》明确提出要“构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系，推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化。”[30]2020年中共中央办公厅、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》，要求“构建党委领导、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”，同时还要建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系和法律法规政策体系。[31]为推动构建生态环境治理的全民行动体系，2021年生态环境部联合中共中央宣传部、中央文明办、教育部、共青团中央和全国妇联共同发布了《“美丽中国，我是行动者”提升公民生态文明意识行动计划（2021–2025年）》，[32]部署开展“推动社会各界参与”等六个方面的重点任务和“社会共建行动”等十大专题行动。其中推动社会各界参与的任务包括发挥党政机关作用、发挥企业作用、发挥人民团体作用和发挥社会组织作用等四个方面。需要说明的是，“现代环境治理体系”不等于“生态环境治理体系的现代化”，前者强调的“企业主体”主要是针对“减污”和“降碳”来说的，在“扩绿”和“碳中和”方面要发挥4000多家国有林场和各级各类自然保护地的主体作用，在绿色发展尤其是绿色生活方式转型方面，广大人民群众实际上发挥着真正的主体作用。

生态环境多主体治理需在党的领导下，构建和践行多元主体“共商共建共治共享”的机制。习近平总书记指出，“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。”[33]要改变社会各界“关注度很高、参与性不强，要求很高、主动性不强，权益性增加、责任性淡薄”[34]等状况，需要切实加强党对生态文明建设的全面领导，在总结河湖长制、林长制等的基础上全面推行地方党政领导干部生态环境保护责任制，建立健全覆盖全面、权责一致、奖惩分明、环环相扣的责任体系；需要有效落实职能部门生态文明建设责任清单，强化分工负责，加强协调联动，形成齐抓共管的强大合力；需要充分发挥全过程人民民主尤其是协商民主的制度优势，各级人大及其常委会要加强生态文明保护法治建设和法律实施监督，各级政协要加大生态文明建设专题协商和民主监督力度，[35]广泛听取民情民意，畅通公众有序参与渠道，加强公众参与的制度建设和法治保障；需要鼓励更多人民群众积极投身美丽中国建设，在环境污染治理领域发挥企业的主体作用，在生态保护修复方面发挥企事业单位的主体作用，在资源节约集约利用方面则要发挥各类组织和个人的主体作用，通过共同努力不断提升对美好生态环境的获得感、幸福感和满意度，让人民群众在绿水青山中共享自然之美、生命之美、生活之美。

## 四、结语

美丽中国建设事关中国特色社会主义现代化强国目标的实现，是需要齐心协力为之奋斗的系统工程。围绕美丽中国建设，我国已形成“多层级—多领域—多主体”的复合治理体系，从纵向结构来看，党的使命宗旨和民主集中制原则要求自上而下的“中央统筹、省负总责、市县落实”，同时也鼓励“基层创新”从而激发活力，形成自下而上的改革驱动，两者构成“上下来去”的多层级互动治理机制；从横向结构看，改革开放以来，我国的市场

主体和社会组织日益壮大，在公共治理中发挥着重要作用，但中国特色社会主义制度的最大优势是坚持党的领导，人民政府在党的领导下在生态文明建设中发挥着主导的作用，同时我国经济社会的全面绿色转型需要全体人民的共同参与，各方要本着“共商共建共治共享”的原则，形成“党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众参与”和合共治的生动局面；在具体的治理领域，需要协同推进“降碳、减污、扩绿、增长”，避免顾此失彼甚至相互掣肘。

党的十八大以来，我国生态文明建设发生了历史性变化，美丽中国建设迈出了重大步伐。但也要看到，当前生态环境保护结构性、趋势性压力尚未根本缓解，生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期。因此，如何进一步完善美丽中国建设的治理体系？如何将行之有效的做法制度化、法治化从而形成制度优势？以及如何提升各相关主体治理能力现代化水平，将制度优势转化为治理效能？这些都有待我们在美丽中国的实践进程中持续探索和总结。

**[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,2022:25-26.

[2]中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N].人民日报,2021-11-17.

[3]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,2017:1,3,7-9.

[4]习近平在中共中央政治局第二十九次集体学习时强调保持生态文明建设战略定力 努力建设人与自然和谐共生的现代化[N].人民日报,2021-05-01.

[5]杨雪冬.全球化、风险社会与复合治理[J].马克思主义与现实,2004（4）.

[6]杨雪冬.构建共责共担的风险复合治理机制[N].北京日报,2019-01-28.

[7]王健,鲍静,刘小康,王佃利.“复合行政”的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路[J].中国行政管理,2004（3）.

[8]陶建钟.复合治理下的国家主导与社会自主——社会管理及其制度创新[J].浙江学刊,2014（1）.

[9]马雪松,程凯.国家纵向治理体系建设的责任意蕴、制度优势及治理效能[J].探索,2022（6）.

[10]陈娟.城市公共事务复合治理:杭州的实践与再创新[J].行政管理改革,2012（7）.

[11]李传喜,叶华刚.复合型共治:共建共治共享社会治理格局的基层实践探析——以浙江台州J区探索打造“义家+义圈”治理模式为例[J]. 治理现代化研究,2022（4）.

[12]张萍,农麟,韩静宇.迈向复合型环境治理——我国环境政策的演变、发展与转型分析[J].中国地质大学学报（社会科学版）,2017（6）.

[13]姚伟.耕地经营权流转风险的村庄复合治理研究[M].北京:中国社会科学出版社,2021:225-226.

[14][17]中办国办印发《脱贫攻坚责任制实施办法》[N].人民日报,2016-10-18.

[15]中共中央办公厅 国务院办公厅.关于构建现代环境治理体系的指导意见[EB/OL].中国政府网.https://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content_5486380.htm.

[16]习近平.在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话[N].人民日报,2018-06-14.

[18]钱勇.美丽中国[M].北京:人民日报出版社,2022:序4.

[19]中共浙江省委关于建设美丽浙江创造美好生活的决定[J].今日浙江,2014(10).

[20]中共云南省委办公厅 云南省人民政府办公厅《关于努力将云南建设成为中国最美丽省份的指导意见》[EB/OL].云南省人民政府官网.https://www.yn.gov.cn/zwgk/zcwj/swwj/202104/t20210414_220475.html2019-05-09.

[21]美丽山东建设规划纲要(2021—2035年)[EB/OL].山东省人民政府官网.http://www.shandong.gov.cn/art/2022/6/21/art_107860_119656.html.

[22]福建省人民政府关于印发深化生态省建设打造美丽福

建行动纲要(2021—2035年)的通知[J].福建省人民政府公报,2022 (12).
[23]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,2022:25-26.
[24]国务院关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见[EB/OL].中国政府网.https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-02/22/content_5588274.htm.
[25]习近平.习近平著作选读(第一卷)[M].北京:人民出版社,2023:174.
[26]习近平.推动我国生态文明建设迈上新台阶[J].求是,2019(3).
[27]习近平.推进生态文明建设需要处理好几个重大关系[J].求是,2023(22).
[28]翟亚柳.中国环境保护事业的初创——兼述第一次全国环境保护会议及其历史贡献[J].中共党史研究,2012 (08).
[29]中华人民共和国环境保护法[EB/OL].中国政府网.https://www.gov.cn/zhengce/2014-04/25/content_2666434.htm.
[30]中共中央 国务院印发《生态文明体制改革总体方案》[EB/OL].中国政府网.https://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2941157.htm.2015-09-21.
[31]中共中央办公厅 国务院办公厅. 关于构建现代环境治理体系的指导意见[EB/OL].中国政府网.https://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content_5486380.htm.
[32]生态环境部.“美丽中国,我是行动者”提升公民生态文明意识行动计划(2021-2025 年)[J].中华环境,2021(Z1).
[33]习近平.推动我国生态文明建设迈上新台阶[J].求是,2019(3).
[34]苏利阳,王毅,马永欢.生态文明体制改革与制度创新[M].北京:中国环境出版集团,2022:13.
[35]习近平在全国生态环境保护大会上强调 全面推进美丽中国建设 加快推进人与自然和谐共生的现代化[N].人民日报, 2023-07-19.

责任编辑:陈 偲

# Analysis of the Compound Governance System of the Beautiful China Initiative

Lin Zhen & Zang Teng

[**Abstract**] Promoting the Beautiful China initiative is an important goal in the comprehensive construction of China’s modernized socialist country. The construction of the Beautiful China needs to be guaranteed by the modernization of the ecological and environmental governance system and governance capacity, and requires that all levels of the party committees and governments promote the implementation of the goals of the Beautiful China. Based on China's national conditions, the construction of the Beautiful China has formed a "multi-level, multi- field and multi-subject" composite governance system. This paper focuses on the multi-level interactive governance of "central coordination, provincial responsibility, city and county implementation, and grassroots innovation", multi-field synergistic governance of "lower carbon emission, pollution reduction, greening expansion, and growth promotion", and multi-subject synergistic governance of "leadership by the Party committee, guidance by the government, driving by the enterprises, and participation by the public". These three aspects describe the composite governance characteristics of the Beautiful China initiative. At the same time, it also benchmarks the requirements of the central government on the construction of the Beautiful China, and puts forward suggestions for further improving this composite governance system.

[**Key Words**] Beautiful China Initiative; Modernization of Ecological Environment Governance; Compound Governance; Governance System