基于协同治理视角的美丽中国建设保障体系构建

王　茹

[摘　要] 构建美丽中国建设保障体系与协同治理具有天然契合性。美丽中国建设的一系列关键难题都与保障体系密切关联，例如法律制度协同性不足，以命令控制型政策为主导，主体参与机制不畅，技术支撑相对薄弱等。加强美丽中国建设保障体系协同性的理论逻辑核心是加强价值、功能和结构的整合，价值逻辑是实现从单一价值目标权衡到多元价值目标协同的转型，功能逻辑是以治理系统性满足自然系统性要求，结构逻辑是打好法治、市场、科技、政策“组合拳”。美丽中国建设保障体系的协同路径是以“人与自然是生命共同体”为出发点强化法治保障，推动有效市场和有为政府更好结合，推进绿色低碳科技自立自强，加快完善“外部性内部化”的绿色低碳发展经济政策，健全优化法治、市场、科技、政策四个子系统，并加强子系统间的协同耦合，为美丽中国建设提供有力保障。

[关键词] 美丽中国建设；保障体系；协同治理
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）11-0025-09

党的十八大第一次提出“美丽中国”的概念，将其作为实现中华民族永续发展的基本路径和关键抓手。党的十九大首次把美丽中国作为建设社会主义现代化强国的重要目标，将其纳入社会主义现代化强国建设“两步走”的目标体系。党的二十大进一步提出要推进美丽中国建设，并从方法论层面提出坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，在战略部署层面要求协同推进降碳、减污、扩绿、增长，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。2023 年 7 月 17 日至 18 日，全国生态环境保护大会时隔五年之后再次召开，要求把建设美丽中国摆在强国建设、民族复兴的突出位置，系统部署了全面建设美丽中国的重大任务和战略举措，并提出“健全美丽中国建设保障体系”，标志着中国共产党对美丽中国建设的规律性认识和系统性布局上升到新的历史高度。2023 年 11 月 7 日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

[基金项目] 国家社科基金项目“促进工业绿色创新的环境政策体系研究”（19BGL218）。

[作者简介] 王茹，中共中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部教授、硕士研究生导师。

见》，进一步强调健全保障体系。

构建美丽中国建设保障体系，关键是统筹各领域资源，汇聚各方面力量，打好法治、市场、科技、政策“组合拳”，为美丽中国建设提供基础支撑和有力保障。打好美丽中国建设“组合拳”既要遵循自然规律，又要遵循社会规律，协同治理理论在该领域有天然的适用性。协同理论源于1971年德国物理学家赫尔曼·哈肯在物理学实验中的发现，认为协同是系统中各要素和模块之间的协作，关键是系统内部新的结构和特征的共同运作而实现更加高效的状态，目的是探寻系统从无序到有序转变的普遍规律。协同治理是协同理论在治理领域的应用和发展，不只关注各主体之间的协同，也更广泛地关注系统内部各子系统（要素）之间的协同关系。[1] 基于协同治理视角对美丽中国建设保障体系进行分析，有助于提升美丽中国建设的整体性、系统性、协同性，对加快推进人与自然和谐共生的现代化具有重要的理论和实践价值。

一、构建保障体系是破解美丽中国建设难题的关键举措

构建美丽中国建设保障体系是习近平生态文明思想的重要创新，从方法论和实践论层面都有所突破。其重要现实意义在于对美丽中国建设中的一系列关键问题和制约因素进行了回应，有利于加强美丽中国建设的协同性、系统性、整体性和能动性。

（一）法律制度协同性不足，亟待改变政出多门的弊端

我国生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期，协同性不足是制约我国生态文明建设迈向高质量发展阶段的重要制约因素。斯托克在阐析治理主体的权力依赖关系时提出作为互动过程的治理主要涉及三类伙伴关系，按协同程度由低到高依次为：“主导者／职能单位模式”“谈判协商模式”以及“系统的协作（协同）”模式。[2] 美丽中国建设保障体系对打好“组合拳”的强调是实现系统协同的重要方向，对全方位、全地域、全过程开展生态文明建设起到重要作用。其中，法治、市场、科技、政策是关键突破口。以法治为例，习近平总书记强调：“推动绿色发展，建设生态文明，重在建章立制。”而我国生态环境保护中存在的突出问题大多同体制不健全、制度不严格、法治不严密、执行不到位、惩处不得力有关。部分生态文明相关立法制定时间先后不一，法律之间矛盾冲突多，出现了适用原则、程序、条件以及处罚主体和形式等方面的不一致。[3] 健全美丽中国建设保障体系对加快相关法律制定修订、实施最严格的生态环境治理制度、健全国土空间用途管制制度等方面的要求可谓切中肯綮、直击要害。而这些方面的改革可能触及深层次利益格局的调整和制度体系的变革，这就要求我们以问题导向精确选题，以系统思维真正破题，扎实推进生态文明体制改革和制度创新走向深入。

（二）以命令控制型政策为主导，亟待加强市场机制作用

国际上对政策工具的分类开始多以市场和行政作为划分标准，将其分为命令控制式工具和市场化工具。[4] 国际接受度最高的分类方法来自经济合作与发展组织（OECD），将政策工具划分为三类，分别是命令控制型、市场机制型和劝说式手段三类。由于历史原因，我国生态环境领域的调控和治理大多以命令控制型政策为主，以政府为主体，运用规制和直接干预的方式影响市场组织和社会、个人的生态环境行为，而市场机制型政策使用较少。命令控制型政策往往更加强调外部约束，在激发各行为主体的内生动力方面有较大的局限性。市场机制型政策工具（如税收政策、价格政策等）可以在增加政府财源的同时降低治理成本，还产生对市场的高度刺激，同时具有较高的政策灵活性，因为对政府而言，修改或调整收费标准、交易配额等政策比调

整法律或规章制度更加容易和迅捷。对政策适用对象来说，自由选择治污措施和手段的空间也更大，更不容易产生抵触，有利于形成长期可持续的行为激励。

（三）主体参与机制不畅，亟待健全现代环境治理体系

从自上而下的角度看，随着中国进入工业化中后期，公共环境事务大量增加，公众环境维权意识不断提高，环境治理的责任与日俱增。政府如果作为环境治理的单一主体，将越来越不胜负荷，政府环境治理的成本将不断增加，也越来越难以平衡不同主体、不同区域、不同行业的环境利益需求。急需通过治理共同体建设实现政府机制、市场机制与社群机制的互相嵌入和有效协同，从“无限政府”转向“有限政府”。从自下而上的角度看，公众环境需求也在发生深刻变化，参与环境治理、表达利益偏好的愿望越来越强烈。作为生态环境产品的最终消费者和环境污染的直接受害者，公众具有保护生态环境的内在动力，一方面需要对自身利用资源环境的行为进行合理约束，另一方面也有动力对生态环境的破坏者进行监督。而目前的环境治理体系中公众等社会主体参与严重不足，普遍渴望一种代替传统科层制的新型生态环境治理模式。在健全美丽中国建设保障体系的过程中，如何在健全法治、优化制度、培育市场、创新科技等具体实践中注重促进多元参与、实现各主体激励相容和优势互补应该成为重要的关注点。

（四）技术支撑相对薄弱，亟待实现生态环境科技创新突破

生态环境技术创新是美丽中国建设的重要基础，是决定一国在绿色发展领域国际地位的关键因素，也是决定未来竞争力的重要领域。我国生态环境科技创新虽然近些年取得了不少进展，但目前基础还比较薄弱，与美丽中国建设目标相去甚远。一是部分领域仍然存在“卡脖子”风险，部分技术对发达国家仍存在较高依赖度，关键技术和成套技术研发仍然不足，[5] 真正对绿色产业形成支撑作用并可能发挥全球引领作用的关键成果较少。二是生态环境科技创新协同性不足，例如减污降碳协同技术，细颗粒物与臭氧污染协同治理关键技术，水环境、水资源、水生态“三水”统筹技术等自主研发能力仍然不足，基于单一要素和单一目标的技术仍是主流。三是生态科技创新链条不完善，尤其是前端的生态环境风险评估、预警和管控技术相对薄弱，尚未真正形成集“监测—治理—保护—防控”为一体的生态环境科技创新体系。四是科技创新资源相对分散，资源环境领域很多基础数据和研发职能分散在生态环境、自然资源、发展改革、建设、农林、水利、海洋等多个部门，不同部门之间往往存在着“信息孤岛”和技术壁垒，严重影响科技创新合力的形成。五是难以适应新时代新征程绿色低碳发展的新要求，对新时代社会主要矛盾变化在生态文明领域的体现回应不足，仍然处于以解决污染问题为核心的生态环境科技 1.0 时代，急需加快步入促进经济社会全面绿色转型的生态环境科技 2.0 时代。

二、加强美丽中国建设保障体系协同性的理论逻辑

加强美丽中国建设保障体系的协同性是由生态文明建设的复杂性、整体性决定的，也是解决当前生态文明领域突出矛盾和问题的必然选择，要从中国特色社会主义现代化国家发展全局的高度整体认识和把握。基于协同治理的视角，借助结构功能主义分析方法，有助于理解美丽中国建设保障体系所涉及的经济社会系统性变革，实现结构优化、功能整合和价值融合，促进实现人与自然和谐共生的现代化。结构功能主义的“共同价值内化”强调通过共同的价值目标和价值规范来考察行为与态度，从而实现系统的价值融合。结构功能主义分析方法强调两个维度，即结构和功能，目标是实现结构与功能的统一，从而提高系统的整体一致性，达到系

统的均衡性状态，实现系统的共同价值。具体分析过程注重纵向分化与横向交换，通过纵向分化可以厘清不同层级结构间的因果关系，横向交换可以实现对不同子系统之间的双向互动关系的全面分析，充分体现协调性、能动性、整体性与系统性等典型特征。[6] 在构建美丽中国建设保障体系、打好“组合拳”的过程中要加强价值、功能和结构的整合，不断增强各项工作的系统性、整体性、协同性。

（一）价值逻辑：从单一价值目标权衡到多元价值目标协同的转型

价值目标的确立来源于对全局的深刻把握，要摆脱过去单纯追求控制环境污染、提升环境质量的单一目标窠臼，转而从实现中国梦、满足人民生态需求的高度理解把握美丽中国建设保障体系的战略目标，实现“共同价值内化”。中国梦承载着全体中国人民对国家富强、民族复兴、幸福生活的追求与期望，人民所渴望的不仅仅是物质上的富裕、精神上的富足，更是对生态环境的期盼。习近平总书记指出：“能够让蓝天常在，青山常在，绿水常在，让孩子们都生活在良好的生态环境之中，这也是中国梦很重要的内容。”因此，从广义的价值目标来看，健全美丽中国建设保障体系的目的就是要从法治、制度、政策、科技等方面全面发力以促进经济社会全面绿色转型，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，也就是说，同时满足人民的物质需求、精神需求和生态需求。从狭义的价值目标来看，健全美丽中国建设保障体系要从发展的角度统筹考虑如何为解决好资源、环境、生态问题提供法治、制度、科技等保障。资源、环境、生态是一体的，是从不同角度界定人类生存和发展所依赖的自然界。资源侧重于利用的目的，环境侧重于生存的目的，生态侧重于生物与环境及其相互之间的关系。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，统筹国土空间、人口分布、产业布局，全面提高资源利用效率，持续改善环境质量，不断提升生态系统多样性、稳定性、持续性，为促进实现人与自然和谐共生的现代化提供保障。而多元价值目标的实现有赖于结构与功能的支撑和统一。

（二）功能逻辑：以治理系统性满足自然系统性要求

美丽中国建设保障体系是结构化的整体系统，系统性功能提升的关键是结构性功能的整合，要以治理系统性满足自然系统性要求，各个治理子系统都要为提升自然生态系统功能服务。自然生态系统是由生物与环境组成的具有物质循环与能量流动基本功能的生态学单元，系统各要素之间既相互联系、相互促进，又相互影响、相互制约。自然生态学中有一重要原理：结构决定功能。[7] 由山、水、林、田、湖、草、沙等要素组成的生态系统，其结构合理与否直接决定着生态系统的功能大小和功能优劣，如各要素之间比例适当、层次清晰、配置有序、结构合理，对整个生态系统的改善和优化将起到积极作用。相对于自然的系统性要求，目前的生态环境治理存在着明显的不适应性，呈现出典型的分散化、碎片化特征，加强功能统筹、优化系统结构是美丽中国建设保障体系的重要目标之一。法律、制度、政策的制定要充分考虑对关联要素及整个自然生态系统的影响，加强不同要素、区域、子系统之间的协同。[8] 以结构功能主义方法分析，系统的整体稳定和功能提升是依靠各子系统的功能实现，塔尔科特·帕森斯著名的 AGIL 分析模型指出，稳定结构的系统所依靠的是“适应”（Adaption）、“目标达成”（Goal attainment）、“整合”（Integration）、“潜在模式维持”（Latent pattern-maintenance and tension-management）四种基本功能。[9] 构建美丽中国建设保障体系，要以生态文明领域“良治”为目标，以结构功能提升系统功能，促进美丽中国建设的结构、功能、价值等实现效用最大化。[10]

（三）结构逻辑：打好法治、市场、科技、政策“组合拳”

2023 年 7 月全国生态环境保护大会明确提出：

“要健全美丽中国建设保障体系。统筹各领域资源，汇聚各方面力量，打好法治、市场、科技、政策‘组合拳’。”并从这四个方面对美丽中国建设保障体系进行了系统部署。结构功能主义的基本原理是通过结构来整合各个子系统之间的逻辑关联，实现结构与功能的内在统一。因此，美丽中国建设保障体系可以通过法治、市场、科技、政策四大子系统的内部作用和相互作用实现结构功能和系统功能的协同提升。

法治子系统主要是通过加强法律制度协同实现“目标达成”（Goal attainment）。作为现代国家有序运行的必然要求，制度和法治是治国理政的重要方式，也是实现美丽中国建设保障体系价值目标的根本保证。要加强与美丽中国建设的系统性、整体性需求相契合的制度建设，坚持问题导向，抓住当前制度体系建设和制度贯彻落实的短板和弱项，尤其是要从生态文明建设融入其他四大建设和部门协调的角度增强制度的目标一致性。打破部门藩篱，破除条块分割，建立基于整体自然生态系统而非单个生态要素的保护利用和综合管理制度。摆脱运动式治理的窠臼，在治理目标和治理压力的引导推动之下，促使生态文明建设逐步实现“持续有效性的常规治理”。[11] 以人与自然和谐共生的现代化作为整体生态环境法治发展的目标，统筹生态环境立法、执法以及司法机制，实现系统的法治观念在生态文明法治实践各个阶段的深入贯彻。

市场子系统主要是促进有效市场和有为系统更好结合实现“整合”（Integration）。国家与市场、社会的关系反映一个国家的治理现代化水平，[12] 美丽中国建设保障体系的健全要注重加强政府和市场作用的有机结合，促进不同主体的协同参与，实现系统功能的整合。加强主体统筹、实现多主体参与需要解决一个关键问题——激励，声誉激励、财税激励以及社会参与的强化，意味着由注重单一经济绩效逐步转化为强调环境治理、强调综合可持续发展，主体的预期及行动也将发生转变。[13] 美丽中国建设保障体系构建过程中涉及大量法律、制度、政策的制定、调整和优化，要在达成共识性意向基础上，凸显政府和市场主体意向的一致性和行动的共同性。

科技子系统主要是通过推进绿色低碳科技自立自强实现“潜在模式维持”（Latent pattern-maintenance and tension-management）。创新是引领发展的第一动力，绿色是永续发展的必要条件，加强科技支撑是实现自然生态系统模式维持和发展与保护张力调控的关键举措。当前，我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解，要依靠科技创新破解绿色发展难题，为实现绿色高质量发展、提高绿色竞争力提供坚强科技支撑。

政策子系统主要是通过完善绿色低碳发展经济政策实现“适应”（Adaption）。绿色低碳发展经济政策是典型的市场机制型政策，也是激发主体内生动力、提高系统对绿色发展适应能力的重要手段。与命令控制型政策不同，市场机制型政策可以利用财政、税收、价格、信贷、投资、保险等经济杠杆，将环境污染的外部成本（外部性）进行内部化，引导生产者和消费者在生产和消费过程中对自身行为进行成本收益分析，从而调整产生或治理污染的行为，促进环境、经济与社会的可持续发展。

总而言之，美丽中国建设保障体系本质是结构化的系统，可以通过法治、市场、科技、政策四大子系统的内部作用和相互作用实现“共同价值内化”，从而促进治理结构优化、系统功能提升和多元价值协同，这也指明了美丽中国建设保障体系的协同路径。

三、美丽中国建设保障体系的协同路径

协同治理理论强调系统内部各子系统和各要素的有序组合与有机结合，从而实现整体系统功能的总体性提升。如果把美丽中国建设保障体系作为一个整体的复杂大系统，提高系统协同性的关键就

是健全优化法治、市场、科技、政策四个子系统，并加强子系统内部和子系统之间价值、功能和结构的协同，提升“目标达成”“整合”“潜在模式维持”“适应”四大功能，通过协同作用的不断累积聚集，提高形成有序系统结构的内部驱动力，从而实现美丽中国建设保障体系的多元价值协同和系统功能提升。全国生态环境保护大会强调健全美丽中国建设保障体系关键是打好法治、市场、科技、政策“组合拳”，本文据此考虑从这四个方面构建协同路径。

（一）法治子系统：以“人与自然是生命共同体”为出发点强化法律制度协同

法律和制度是关系党和国家事业发展的根本性、全局性、稳定性、长期性问题，是实现美丽中国建设目标的根本保证。我国生态环境保护中存在的突出问题大多同体制不健全、制度不严格、法治不严密、执行不到位、惩处不得力有关。因此，保护生态环境必须依靠制度、依靠法治，以良法保障善治。

从马克思主义法哲学来看，法是上层建筑现象，但法与社会生活诸现象之间相互联系、相互制约、相辅相成。法中的正义、公平是相对的，是一定历史时期内，在一定社会生产方式条件下，对社会各种利益的协调。[14] 同时，法律是人的行为规则，如何认识人类，是生态文明法治建设的前提性问题。要解决人与自然的二元对立，必须重新认识法律上的“人”，以“人与自然生命共同体”的人类观设定新的人性标准。因此，生态文明相关法律制定修订必须以“生命共同体”为价值出发点，综合考虑人类发展需求和自然发展需求、人的自然属性和社会属性，统筹协调好各类社会关系和社会利益，改变现行立法存在的分要素立法、分部门立法、整体性不足、法律实施困难等弊端，为美丽中国建设提供更具体、协调性更强、更便于实施的法律制度保障。[15] 统筹推进生态环境、资源能源等领域相关法律制定修订，提高立法的科学性与可预见性，完善法律、法规间的冲突协调机制，建立定期评估和修订生态环境领域法律法规机制。

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施，加强环境司法工作是实现环境公平正义、确保法律法规实施效果的重要环节。协同理论在司法实践的过程中主要用于调适司法活动中的各类主体之间的互动性关系，是为了共同的目的或者结果而进行的一种联动的行为。[16] 要建立健全生态环境审判机制，推进生态环境司法专门化，建立跨区域协调机制，着力提高环境司法审判质量和权威性。完善公益诉讼，为日趋多样化的环境公益损害提供更适当的司法救济途径。加强环境民事权益的司法救济，提高赔偿金额，提高环境司法的有效性，实施禁令制度、恢复原状制度，建立专业鉴定人制度。

加强生态环境领域制度协同，要实施最严格的地上地下、陆海统筹、区域联动的生态环境治理制度。在21世纪的治理体系中，“关系”已成为不可忽视的一个重要部分并处于制度设计的核心位置，[17] 要加强生态环境治理制度对要素、空间、区域、城乡等关系的协调力度。全面实行排污许可制，将其作为固定污染源环境管理核心制度，强化排污许可“一证式”管理，推动环评、执法、环统、监测等制度与排污许可制的衔接，加大排污许可证质量核查。深入推进中央生态环境保护督察，环保督察是党的十八大以来生态环境领域的重大制度创新举措，是一种在总体性社会下国家通过强大权力组织社会资源进行秩序建构的方式，[18] 为治理目标的纠偏、规制和引导地方政府行为提供了动力。[19] 下一步关键在于督察机制能否纠正代理人的执行偏差、降低部门关系间的信息不对称性等，[20] 推动环境保护督察向纵深发展。

自然资源资产管理制度体系是实现源头严防的关键。首先要明晰生态产品的所有权及其行使主体，明确“归谁有”“归谁管”和“归谁用”，理顺资源环境所有权、管理权和经营权的关系，推动三权适当分离，从而引入市场机制优化资源配置，健全自然资源领域生态产品价值实现机制。要以切实

维护自然资源资产所有者权益为出发点，以自然资源资产优化配置、增值增效为着力点，正确处理全民所有与集体所有的关系、所有者职责与监管者职责的关系、分类管理与综合管理的关系、有偿使用制度全链条各环节的关系。健全国土空间用途管制制度，加强生态环境分区管控，立足资源环境承载能力，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，统筹好生产、生活、生态三大空间布局，形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。

（二）市场子系统：推动有效市场和有为政府更好结合

我国经济社会发展已进入加快绿色化、低碳化的高质量发展阶段，运用市场手段对绿色发展、环境保护进行调节激励越来越重要。要推动有效市场和有为政府更好结合，既是发挥中国特色社会主义制度优越性的必然要求，也是加强美丽中国建设资源整合和主体整合的必然选择。

资源要素市场化配置的关键是通过市场手段使资源环境要素的价格反映其稀缺性和外部性。要将碳排放权、用能权、用水权、排污权等资源环境要素一体纳入要素市场化配置改革总盘子，支持出让、转让、抵押、入股等市场交易行为。强化总量刚性约束，优化完善配额分配方法，完善资源环境要素交易规则，丰富交易品种和交易手段，提升资源环境要素交易监管水平。

环保信用监管体系是社会诚信体系建设的重要组成部分。要完善环保信用体系相关法律法规，加快制定相关管理条例和实施细则，以法律和制度为环保信用监管保驾护航。建立环境治理政务诚信档案和政务失信记录机制，健全企业环保信用制度，加强信用信息共享，实行守信联合激励和失信联合惩戒。完善生态环境领域信用监管机制，加快健全信用承诺制度、信用评价制度、信用分级分类监管和信用修复机制，建立环保信用信息管理平台，加强信用结果综合应用有效落实。

深化生态环境领域“放管服”改革，构建规范开放的市场，促进环保产业和环境服务业健康发展。加强事中事后监管，严格落实公平竞争审查制度，及时修改、废止影响企业公平竞争的政策文件，引导各类资本参与环境治理投资、建设、运行。规范市场秩序，推行协同监管，防止恶意低价中标，加快形成公开透明、规范有序的环境治理市场。

（三）科技子系统：推进绿色低碳科技自立自强

科技支撑是实现系统模式维持和发展与保护张力调控的关键，从协同治理角度看也是提升绿色低碳发展系统自组织性的重要环节。要把应对气候变化、新污染物治理等作为国家基础研究和科技创新重点领域，狠抓关键核心技术攻关，探索生态环境领域科技攻关新型举国体制。对我国绿色低碳领域“卡脖子”技术进行清单梳理、系统研判，组织力量集中攻克。瞄向全球绿色科技发展前沿，高度重视颠覆性、引领性技术研发，加快先进适用技术研发和推广应用，提高我国绿色低碳领域整体技术研发水平，提升绿色低碳技术和产业全球竞争力和影响力。

实施生态环境科技创新重大行动，充分融合环境科学、生命科学、材料科学、信息科学等领域前沿成果，针对减污降碳协同增效的关键技术需求，建设国家级重点实验室、工程技术中心、大科学装置，打造生态环境战略科技力量。建立完善绿色低碳技术评估、交易体系，支持科技成果转化和产业化推广。创新人才培养模式，鼓励高等学校加快相关学科建设，加大专业人才培养力度，培养造就一支高水平生态环境科技人才队伍，为美丽中国建设提供必要的人才支撑和长远发展基础。

加快建立现代化生态环境监测体系，健全天空地海一体化监测网络，重点发展生态环境综合观测、监测技术及其装备，提升生态环境监测监控信息化水平，确保监测数据“真、准、全、快、新”。推进全国生物多样性和生态质量样地监测试点，加

强健康风险管控、核安全风险监测等。综合运用图像识别、行为分析、模型预测等数字技术，快速精准发现生态环境问题,综合提升生态环境监测感知、预警预报、风险防范和应急处置能力。开展新污染物生态环境风险调查，实施新污染物源头削减与全过程控制科技工程。

建设绿色智慧的数字生态文明，加快推进数字化与绿色化深度融合，深化人工智能等数字技术应用，构建美丽中国数字化治理体系，建设绿色智慧的数字生态文明。加强多源大数据智能分析与协同计算，促进跨区域、跨部门信息共享，强化多污染物协同控制和区域协同治理。加强对生态环境历史图景数字化呈现、发展现状精准刻画评估、目标智能化预测监测，为全面加快美丽中国建设提供数字支撑。

（四）政策子系统：加快完善“外部性内部化”的绿色低碳发展经济政策

合理的政策设计有助于实现生态环境污染的负外部性和绿色科技创新等行为正外部性的内部化，提高各行动主体对美丽中国建设目标的适应能力。鉴于生态环境问题的公共性和外部性等特点，要继续加大公共财政投入力度，发挥政府资金对市场资金的引导性作用。优化生态文明建设领域财政资源配置，调整和完善生态环境财政投入格局，确保投入规模同建设任务相匹配，实现不同层级政府和不同类型保护区域进行生态环境治理的“激励相容”。

资源环境税是以税收的形式将环境污染和生态破坏的社会成本内化到生产成本和市场价格中去，再通过市场机制来交易和分配环境资源，因而具有较高的经济效率。要强化税收对自然资源节约集约利用和生态环境保护的调控作用，促进资源利用成本和环境治理成本内部化。在资源环境税改革中要充分考虑“财政中性”原则，通过增值税等税种的结构性减税，保持财政收入整体稳定或者宏观税负略有下降，同时优化中央与地方财力格局。严格执行环境保护税法，完善征收体系，适度扩大环境税征税范围，适时提高适用税额标准，加快把挥发性有机物纳入征收范围。完善资源税从价计征政策，扩大资源税改革试点领域。在知识产权保护的基础上，政府采取税收与补贴的组合工具，可以更加有效地促进企业进行绿色技术创新。[21] 除了完善资源环境相关税收办法之外，还应配套相应的税收优惠政策和税收返还机制，以鼓励企业增加更多的节能减排、绿色转型投资。

大力发展绿色金融，促进绿色信贷、绿色证券和绿色保险增量提质，积极发展绿色风险投资、绿色金融债券、绿色回购协议、绿色产业基金等多样化绿色金融手段。推进生态环境导向的开发模式和投融资模式创新，探索区域性环保建设项目的金融支持模式,积极引导各类金融机构和社会资本投入。

综合考虑企业能耗、环保绩效水平，促进建立反映市场需求、资源稀缺程度、环境损害成本的资源环境价格形成机制。加快能源和资源价格改革，理顺资源价格与各项税费之间的关系，健全资源有偿使用制度。完善高耗能行业阶梯电价制度，对能效达到基准水平的存量企业和能效达到标杆水平的在建、拟建企业用电不加价，未达到基准水平的根据能效水平差距实行阶梯电价，加价电费专项用于支持企业节能减污降碳技术改造。注重利用价格手段促进绿色消费，调控资源产品的消费总量和消费结构，引导公众实现节约资源、保护环境的自觉行动。

[参考文献]

[1]陶国根.多元主体协同治理框架下的生态文明建设[J].中南林业科技大学学报,2021(5).

[2]张振波.论协同治理的生成逻辑与建构路径[J].中国行政管理,2015(1).

[3]吕忠梅.环境法典编纂:实践需求与理论供给[J].甘肃社会科学,2020(1).

[4]Eskeland.G. and Jimenez.E, Choosing Policy Instruments

for Pollution Control. World Bank, Washington,D.C.1991:1-60.
[5]姜华,陈胜,杨鹊平,许鹏达.生态环境科技进展与“十四五”展望[J].中国环境管理,2020(4).
[6]刘润忠.社会行动•社会系统•社会控制:塔尔科特•帕森斯社会理论评述[M].天津:天津人民出版社,2005:5.
[7]黄国勤.树立正确生态观统筹山水林田湖草系统治理[J].中国井冈山干部学院学报,2017(6).
[8]巩固.山水林田湖草沙统筹治理的法制需求与法典表达[J].东方法学,2022(1).
[9]波普诺.社会学[M[.李强,译.北京:中国人民大学出版社,2000:108-109.
[10]林建成,安娜.国家治理体系现代化视域下构建生态治理长效机制探析[J].理论学刊,2015(3).
[11]李辉.“运动式治理”缘何长期存在?——一个本源性分析[J].行政论坛,2017(5).
[12]燕继荣.协同治理:社会管理创新之道——基于国家与社会关系的理论思考[J].中国行政管理,2013(2).
[13]袁方成,姜煜威.“晋升锦标赛”依然有效?——以生态环境治理为讨论场域[J].公共管理与政策评论,2020(3).
[14]中共中央编译局编译.马克思恩格斯选集(第2卷)[G].北京:人民出版社,2012:2.
[15]吕忠梅.中国环境法典的编纂条件及基本定位[J].当代法学,2021(6).
[16]李景豹.论黄河流域生态环境的司法协同治理[J].青海社会科学,2020(6).
[17][法]皮埃尔•卡蓝默.破碎的民主——试论治理的革命[M].北京:生活•读书•新知三联书店,2005:11.
[18]倪星,原超.地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的——基于S市市监局“清无”专项行动的分析[J].公共行政评论,2014(2).
[19]郁建兴,刘殷东.纵向政府间关系中的督察制度:以中央环保督察为研究对象[J].学术月刊,2020(7).
[20]郁建兴,刘殷东.督察制度变迁中的纵向治理:以第二轮中央生态环境保护督察为研究对象[J].学术月刊,2021(11).
[21]郁培丽,石俊国,窦姗姗,孙广生.技术创新、溢出效应与最优环境政策组合[J].运筹与管理,2014(5).

责任编辑:刘维杰

Construction of the Guarantee System for Building a Beautiful China Based on Collaborative Governance Perspective

Wang Ru

[**Abstract**] There is a natural synergy between the beautiful China guarantee system and collaborative governance. A series of key challenges in the construction of a beautiful China are closely related to its guarantee system, such as the insufficient coordination of the legal system, the dominance of command-and-control policy, the poor participation mechanisms, and the relatively weak technical support. The core theoretical logic of strengthening the synergy of the guarantee system is to strengthen the integration of values, functions, and structures. The value logic is to achieve a transformation from a single value goal to coordinating multiple value goals. The function logic is to meet the requirements of natural systems through systematic governance, and the structure logic is to strike a good combination of the rule of law, market, technology, and policy. The collaborative path of building a guarantee system for a beautiful China is to strengthen the rule of law based on the principle that "humans and nature are a community of life", promote better integration of efficient market and effective government, promote self-reliance and self-improvement of green and low-carbon technology, accelerate the improvement of green and low-carbon economic policies featuring internalized externalities, improve and optimize the four subsystems of rule of law, market, technology, and policy, and strengthen the collaborative coupling between subsystems, so as to provide strong support for the building of a beautiful China.

[**Key Words**] Building a Beautiful China; Guarantee System; Collaborative Governance