

长株潭生态绿心的多元治理机制研究¹

汤放华

【摘要】：生态空间治理集产业转型、民生福利、区域均衡、治理保护等问题杂糅在一起、尤其跨区域生态空间治理提高了多元利益主体参与下的治理复杂度和难度提高。多元主体参与视角下长株潭生态绿心治理研究揭示利益主体以及利益单位在生态空间治理过程中的重要性，根据生态空间发展驱动需要，结合生态绿心实际，提出“省统筹、市县实施、社会参与、市场运作”的多元参与治理模式，是跨区域生态空间治理的典型性和代表性。

【关键词】：多元治理，生态治理，利益协调，生态绿心，长株潭

【中图分类号】：F290

【文献标识码】：A

【文章编号】：1009-5675（2018）01-111-06

一、生态绿心概况

生态绿心地区位于长沙、株洲和湘潭三市交汇地区，北至长沙绕城线及浏阳河，西至长潭高速西线，东至浏阳柏加镇，南至湘潭县梅林桥镇，位于株洲盆地、湘潭-湘乡盆地、长沙盆地三个盆地之间的边缘高地上，地貌以低山丘陵为主，大部分地区海拔在 10-330m 之间（不含湘江），区域内丘陵与盆地交错，田园与湖泊、青山交织，形成了良好的生态本底。对于呈品字状分布的长株潭三市区及其周边城镇来说，保持该地区良好的生态环境，在景观美化，调节气候、有效缓解城市热岛效应和水源涵养、水土保持、生物多样性保护和生态隔离净化等方面将发挥十分重要的作用，具体很高的生态“绿心”价值、区域内有共有 17 个行政乡镇、4 个街道办事处，面积约 522.87 平方公里，内有生活居民十余万；各类自然资源 21 处，人文资源 19 处；生态绿心周边分布了各类产业园区 6 个，涉及产业多样且发达。

在《长株潭城市群区域规划》中将生态绿心地区定位为：面向区域的生产服务中心和旅游休闲基地、长株潭城市区和复合型生态绿核及长株潭“两型”产业建设示范区。2012 年 3 月，习总书记来湖南视察时，对绿心保护工作做出重要指示，“湖南保护好这个生态绿心，50 年后将在全国、全世界都有重要影响。”

然而，随着市场化进程和社会网络化发展，单一的政府机制、市场机制或者社会机制已经不能满足当前长株潭绿心生态空间公共利益的实现机制，公共治理逐渐转向需求各利益主体之间的相互合作，如何通过动员分散的社会资源，在多元、持续、相关合作的集体活动中实现共同利益最大，来处理日趋复杂、专业、利益主体多样化的政策问题变得十分重要。与环境需求相适应的良性生态治理制度和多元主体协同治理是保障生态可持续的重要保证。^①本文在政策网络的基础上分析多元治理的问题，集自主、依赖于一体的社会行动者通过频繁互动形成相对稳定的社会关系来应对公共问题的过程，主张通过公私合作、资源共享和共同协商来达成解决问题的共识。^②

二、生态绿心治理中的突出利益问题

随着长株潭城市群一体化发展、城镇化步伐加快，三市建设空间相向蔓延之势有增无减，受管理体制机制的约束和利益博

¹**【基金项目】**：国家自然科学基金项目：“中国欠发达地区城市群构建中的新区域主义：以长株潭城市群为例”（编号：41371182）

【作者简介】：汤放华，湖南城市学院二级教授、博士，湖南益阳，413000。

弈的影响^②，三市城乡建设争相开发，生态绿心面临蚕食的危险。主要表现为：

第一，节点城镇增长与区域一体化发展的冲突。新区域主义主张强化区域主体在之间的横向联系和交往，注重区域间和区域内的多元主体合作。这种多元主体间的合作是区域内利益相关主体间基于区域公共利益最大化兼顾不同利益相关者需求的共同目标，而建立健全的利益沟通渠道和协调机制，整合多方利益需求，解决相应的矛盾，推动区域的协调发展。

在城市群发展的过程中，各中心城市人口与资源大量集聚，中心城市与节点城市的差距进一步被拉大。在长株潭发展过程中，长沙市与其他两市的发展差距就在合作中被放大，如何协调这一问题，保证其他两个区域的人民享受同等待遇，而不是受经济增速差距影响，是当前城市群建设中需要思考的一个关键问题。另一方面，过度的集聚引发了城市病，尤其是超大城市面临容量超载的严重问题，被迫出台限制流人的措施，违背了公平的原则，反而在一定程度上引起人们的不满。因此，在推动城市群一体化的进程中，需要协调妥善处理中心城市与节点城市，公平与效率的关系。

第二，生态保护与经济利益相冲突。受“GDP”政绩考核的影响，各地各部门在主观上以经济建设为主导，环境保护意识相对薄弱，地方居民以提升自身收入为主，缺乏有效的政府引导和扶持，以生态资源换取经济效益的现象普遍存在。生态文明的宣传力度及普及程度相对缺乏，一定程度上影响全民绿心生态保护意识。绿心地区主体责任不明确，部门协调力度不够，各地各部门三市投入分散，合力不足，生态补偿机制还未建立，考评机制不合理，管理体制不顺，“政府、市场、社会”三大主体关系没理顺，历史遗留问题没能有效解决，导致绿心地区保护难、发展难、管理难、规划实施难。

第三，条块分割的投资建设与区域基础设施一体化相冲突。绿心腹地的公共交通缺乏，交通工具不环保，道路网密度不够，仍有部分农民出行不畅、生产生活不便。适应绿心生态旅游、度假休闲配套设施还未建立。基础设施衔接联系不够，区域对接的主干道路，面临跨行政区域而难以启动申报和建设。污水处理设施不完善，管网配套不健全，污水处理率不高，城乡环境污染问题还比较突出。联系长株潭三市的休闲旅游的绿心绿道等慢行体系还未建立，难以引导三市周边的休闲旅游居民的进入。

绿心范围内的各类自然保护区、风景名胜区、森林公园、山河水系、农田、文物古迹、省市区级文保等自然景观资源和文化资源丰富，但由于管理单元分散、各自为政。缺乏统一的部门管理与协调，导致绿心资源整合利用不够，重视利用程度不高，责任不清。甚至建设破坏较大、造成绿心地区的资源利用的潜在价值没有得到充分发挥。

第四，生态补偿紧迫与生态建设资金严重匮乏相冲突。目前绿心尚未建立生态补偿机制，263.69平方公里禁建区内33个行政村、约45000村民的搬迁与整治等工作还未启动，影响了绿心地区整体发展和居民生活水平的提高。同时已有的生态公益林补偿标准太低，难以引导农民保护绿心，造成生态保护与农民利益矛盾突出，农村地区公共服务设施的职能和规模不完善，服务水平低，功能缺乏一定的广度和深度，基础设施投入不足，公共产品短缺，生态补偿机制与经济发展不协调。居民生活平、生活质量、收入水平、保障体系、没有得到实质性的改观，导致绿心地区整体保护积极性不高，百姓幸福指数不高。

三、生态绿心治理过程中的利益主体及利益单位

生态绿心目前的定位为长株潭城市群生态安全的生态屏障和具有国际品质的都市绿心。在保护第一、高端占领、转型创新理念的指引下，以满足生态安全格局为前提，实施周边式、组团状空间布局，规划形成一心六区多点的空间结构。具体为以生态服务产业为主导，文化创意、体育休闲、生态旅游产业充分发展，现代农业与现代服务业相互支撑，总部经济、高新技术产业和生态宜居房地产业为补充，产业结构优化，发展方式集约，资源利用节约，成为国家“两型”产业建设示范区。

^②①Weidner, H. Capacity Building for Ecological Modernization : Lessons from Cross National Research[J]. American Behavioral Scientist, 2002 (9) : 1344.

②马学广.大都市边缘区制度性生态空间的多元治理的一政策网络的视角[J].地理研究, 2011 (07) .

③陈群元.城市群协调发展研究-以长株潭城市群为例[D].东北师范大学博士学位论文, 2009.

由此生态绿心一体化过程中的利益体系中涉及以生态绿心相关的内外两个部分，生态绿心外部利益体系是生态绿心范围之外的利益相关者，主要与非生态绿心的利益相关进行比较，生态绿心内部利益体系是生态绿心范围之内的相关政府、企业、居民，政府层面既包括有横向的政府关系，也包括纵向的垂直政府关系。由此归纳总结生态绿心生态补偿利益相关主体如表 1 所示，根据自身利益与生态绿心重要程度分为核心利益相关者、次级利益相关和边缘利益相关者，核心利益相关者为湖南省两型工委（主要负责长株潭两型社会试验区的发展情况）、绿心内的地方政府、居民和企业，他们的行为和决策直接影响生态绿心的发展状态，在本文的研究中的利益相关者主要侧重于利益相关者内部体系。利益相关者的利益冲突关注点在于利益单位，由此，我们可以认定，生态绿心在一体化过程中的利益协调问题本质是基于利益体系利益单位的多元目标函数最大化问题，约束条件为生态保护、区域内居民福利水平。

表 1 生态绿心多元利益主体构成及特征

利益主体		参与者构成	政治资源	利益关注	价值捕获
核 心 利 益 相 关 者	省两型工委	省两型工委	引导、规范	公共利益最大	绿心生态品质提升
	地方政府	长株潭三市政府及下属政府部门	行政干预	三市各自的公共利益	为三市经济谋取福利，实现城市利益最大化
	地方企业	生态绿心内的企业	政企联合	企业收益	利润第一，公共利益靠后
	当地农民	居住在生态绿新范围内的村民	个人社会关系	农业收入、 拆迁等各种生态补偿	个人收益和福利最大化
次 级 利 益 相 关 者	周边农民	位于生态绿新周边的 农民及城市居民	个人社会关系	个人物业增值	个人收益和福利最大化
	周边企业	位于生态绿新周边的企业	政企联合	企业收益	利润第一，公共利益靠后
边 缘 利 益 相 关 者	规划机构	从事空间规划的专业机构	向公众/政府部门/企业传授知识	公共利益最大	提供满足公共利益和经济利益的方案
	科研机构	高校、科研院所等研究教育机构	通过科学研究提供信息影响决策	公共利益最大	提供知识，影响社会发展
	新闻机构	新闻媒体	制造引导舆论	公共利益最大	维护社会公众知情权
	议政组织	人大、政协等参政议政机构	参与、监督公共行政	公共利益最大	代表公众监督政府

利益单位根据对生态绿心内影响程度从小到大依次为：项目、企业、产业。利益单位项目主要集中在项目的选择、选址、建设以及建成后运营过程中利益集团的利益分配问题；在绿心一体化进程中制定了区域发展的目标和方向、制定了产业准入退出条件、规划了产业布局、策划了相应的营销事件，对区域内企业所生存的宏观环境产生了影响，并且这种影响对企业在项目选择实施、定位发展上进行引导，由此产生的利益分配问题；一心六区多点的空间结构决定了生态绿心产业布局时通过产业在空间范围内企业的集中布局，打造上下游产业链，实现产业的规模效应，而产业的选择决定区域内该极点的发展问题；最后一个是宏观层面一体化的问题，生态绿心属于长株潭三市的边缘交界处，但是由于三市间的行政地位和区域经济发展条件的差异，可形成地位格局的差异，而在一体化则意味着利益格局的重新分配。因此，如何协调利益单位的利益问题，是推动生态绿心一体化发展进程的关键所在^①。

四、长株潭生态绿心生态利益多元治理的路径分析

党的十九大报告中指出我们建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既然创造更多的物质财富和精神财富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。长株潭生态绿心的多元治理本质上是如何建立一种利益共享机制，实现生态绿心利益相关者的生态效益、经济效益和社会效益^③。具体为：在坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念的基础上，落实“省统筹、市为主、市场化”的顶层设计，掌控规划、建设、管理三大抓手，通过政府、社会、市民三大主体协商共治，加强改革和创新，实施生态、空间、产业、资源与机制整合战略，促进绿心规划实施与条例施行，推进绿心及周边地区治理体系与治理能力现代化，实现建设美丽绿心和提高百姓福祉目标，以理顺管理体制为核心，以深化改革和示范创建为抓手，建立绿心治理委员会（以下简称绿治委），同步推进四项治理任务，全面推进绿心保护、管理、发展和监督工作。（具体如图 1 所示）

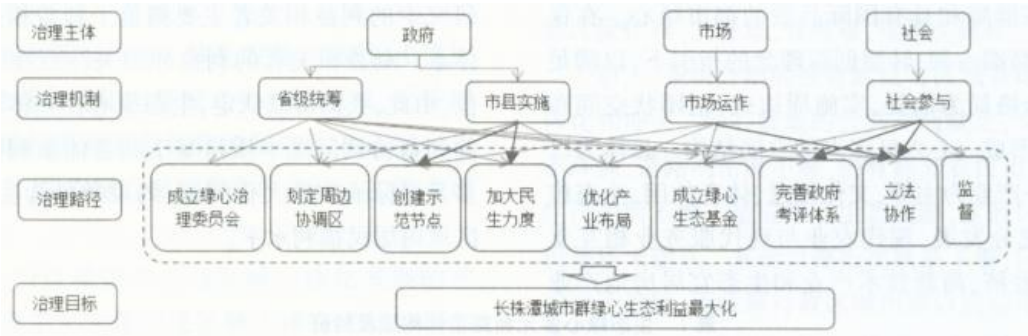


图 1 长株潭生态绿心治理结构图

（一）多元治理机制

绿心生态治理机制归纳为“省级统筹、市县实施、社会参与、市场开放”相结合。

“省级统筹”，成立生态绿心治理委员会，通过政治、经济、法律手段，加强生态文明的宣传教育，形成全社会对生态文明与绿心共识；通过制定绿心治理的顶层设计，抓好各类规划编制；通过建立各种税费调节机制，加强绿心保护的财政投入；对引进项目的市场化招商引资；通过组织推广环境治理技术的应用，促进绿心实力技术现代化；通过制定各种考核评价机制，引导各级政府工作重心的转变；等等。

“市县实施”，在省委省政府（“两型管委”）协调指导下，长株潭三市承担绿心及周边地区保护和发展的责任，负责产业绿色转型发展、生态空间的保护提升、三市绿心居民社会服务与民生改善事项。

“社会参与”，养成生态文明自觉性，形成绿心生态治理共识，倡导绿色生活方式，形成崇尚生态文明的社会氛围；加强绿心治理监督，扩大民众有序参与绿心治理，加强新闻媒体舆论监督正确导向，拓宽绿心治理的监督渠道。

“市场开放”，通过市场对资源的优化配置，遵循市场规律，利用市场的杠杆作用，通过非行政手段展开各项建设工作。确保绿心治理的持续有效，营造绿心区域的长足发展态势，解决政府财政有限与绿心项目跟进资金需求之间的矛盾，通过市场渠道，引入市场机制，加速推进绿心高端项目市场化，提升绿心生态品质；企业应加强节能减排建设，采用绿色生产方式引导产业升级转型；通过加强经济杠杆，完善价格调节机制，推进民生工作，提高百姓生活水平；等等。

^③①古 松. 建构与融合:区域一体化进程中的地方府际间利益协调研究[D]. 吉林大学博士学位论文, 2014.

②樊 杰. 我国空间治理体系现代化在“十九大”后的新态势[J]. 中国科学院院刊, 2017(4).

（二）多元治理的路径及对策

第一，成立绿心治理委员会，全面协调统筹绿心生态治理。

省编办、组织部负责，省委领导牵头，长株潭两型工委、省直有关部门和长株潭三市行政正职组成绿心管理委员会（下文简称“绿心委”），与长株潭两型工委实行“两块牌子，一套人马”管理体制。肩负统筹、协调、指导和监督的职能，负责生态绿心相关政策、法规、标准、重大决策、考评体系、总体规划的制定，构建跨行政区域、跨职能部门的协调管理，统筹、协调、指导和监督省直单位、三市政府、社会、市场共同推进绿心保护利用、建设发展。其中，绿心土地所有权、经济与社会职能在长株潭三市政府统筹下，将生态保护与建设职能统一归口绿心委；绿心委负责绿心地区制定绿心地区负面清单、批保护与开发项目、技术监控；负责对绿心地区有关地区政府考评工作；负责牵头定期举办市长联席会议和部门联席会议，形成三市领导在绿心生态治理共识；开展外联，负责外部联系交流；推进绿心生态治理体系与治理能力现代化。

第二，建立绿心周边协调区，缩小绿心区域内外利益差距。

建设绿心周边协调区，提升绿心生态品质，减少绿心及周边地区过度建设的负面影响。划定和建设绿心城镇建设协调区。根据产业发展、基础设施建设、开发强度、风貌控制、生态协调与建设管理要求，以行政边界、城市道路为界，在生态绿心建设用地外围划定 145.2 平方公里绿心城镇建设协调区。划定和建设自然生态协调区。根据产业发展、

生态村庄与生态保护要求，以自然生态协调区以水系、山脊、农田边界等为界，在生态绿心生态用地外围划定 135.6 平方公里绿心自然生态协调区。加强绿色产业建设，促进绿心村庄评比，加强农业面源污染和农村生活污染的控制与治理。

第三，建立绿心示范节点，加大空间节点的联动辐射效应。根据生态本底、生态规模多样和生态灾害防治建立生态保护示范区评价体系，划定生态保护示范区；建立多元化的建设投入机制、保障能力较强的科技支撑体系和较为高效的协同联动机制，形成生态产业体系；改善示范区林种结构配比，提高森林质量，改善水生态环境，稳定生态系统；发展森林旅游、养殖业等林下经济产生生态效益，建立可复制、可推广的生态经济发展模式。

根据农业用地规模、生产绿色化、生态资本利用多样化划定农业示范区；加大生态资源利用的减量化与再利用，实现农业生产方式转型；大力发展集生产、生态、观光、旅游、休闲乃至教育等多项功能的生态农业，强化生态服务功能；加强生态农业科技成果转化和推广应用，提升农业科技创新，提升绿心农业成果品质。划定和建设生态城镇示范区。根据城市结构、产业结构、基础与社会服务设施现状、文化遗产传承要求，划定生态城镇示范区；加强生态资源的社会、自然、经济功能建设。

第四，加大民生力度，提升区域内农村的福利水平。实施生态整合，空间整合，产业整合，资源整合，设施整合战略，加强绿心村庄建设，发展村庄生态产业、完善村庄服务设施、保护村庄生态环境，协调“三生”空间布局关系，促进绿心村庄达到生活富裕、设施完善、环境宜居、生态健康的目的。制定迁移政策，推动安民工程。由长株潭三市人民政府负责，将规划区内迁出相关乡镇街道、办事处居民，坚持就地就近迁移原则，根据《农村居民点调控规划》迁移禁止开发区内的居民，有计划有步骤推进居民外迁工作；创新人口转移制度与人口迁移补偿机制，建立人口迁移补偿与居民社会调控相结合的联动机制，提高原住民救助和特殊人群迁移安置补偿标准。鼓励就业创业，推进富民工程。制定资源增量的政府收购政策，对绿心地区资源实行精准补偿；鼓励通过土地转包、出租、土地互换、转让、居民入股、生态修复绩效以及符合产业要求，利用生态资本的自主创业致富。完善公共服务，推进乐民工程。长株潭三市坚持绿心相关地区基础设施建设一体化、生态环境建设一体化、公用事业建设一体化、户籍社保一体化原则，加强公共服务设施建设，改善农村生活条件、提高生活品质，让居民主动参与绿心生态治理与建设，增强绿心及周边地区居民归属感和获得感，提高居民幸福指数。

第五，布局项目企业实现产业集聚，提高空间竞争能力。建立健全绿色产业鼓励政策机制。大力发展绿色产业，加大一、

三产业复合发展，建立现代农业企业制度，积极优先发展现代生态农业，推进高端农业发展，实现农业现代化与低碳化。完善工业准入、退出、提升机制。灵活采用协商沟通机制和补偿机制，并视具体情况，给予经济补偿和优惠政策补偿，对于绿心内高耗能、高污染企业，停止已批未建项目、协调搬迁或转型已批已建项目、停止或协商转型已批在建项目。

第六，增加保护资金来源，完善生态补偿机制。资金来源各级政府划定的专项资金及财政资金；省财政厅专列，绿治委引导和监控政府财政资金使用；绿心周边地区土地溢价基金。重点支持经过绿治委评估、审批，社会效益明显但经济现金流不明确的公共、民生类项目，保护区域内已有生态系统；为保证区域内具备一定的产业支撑能力，优化产业布局，设立鼓励发展绿色产业、吸引各类投资进入绿心地区的促进基金，吸引符合绿心建设标准的产业及社会资本参与绿心建设，孵化高端绿色企业，推动绿心治理资金“两型委+省直部门+县市区+国家财政资金+社会资本”有效整合。

在“谁受益，谁补偿；谁污染，谁付费”生态补偿原则下，基金委员会全面拓宽生态补偿经费来源及形式途径，建立“资金+政策+产业”的生态补偿机制以及“政府+市场+社会”的生态补偿主体。基金来源生态建设损伤行为实施主体补偿现实损伤及未来潜在损伤的全部费用及其溢价，财政厅生成基金，绿治委负责。结合绿心生态补偿机制的建立健全，合理界定和分配绿心内生态使用权，探索区域内地区间、企业间等的生态税费缴纳方式。研究绿心管理条例，明确生态税费基金的范围及类型、主体和形式、税费价格形成机制、基金平台运作规则。成立绿心生态爱心基金。基金来源社会民众及企业就绿心生态治理的捐款，由财政厅生成基金，成立专业管理机构负责基金管理。爱心基金用于奖励绿心及周边地区生态治理效果好的个体及企业，用于协助绿心及周边地区中小生态治理教育。

第七，完善政府考评体系，增加绿心生态价值比重。完善政府考评体系，在生态绿心范围内根据《绿色发展指标体系》《生态文明建设考核目标体系》修订个人政绩考核评价体系，增加资源利用、生态环境保护的权重，降低地区国内生产总值单一考核体制，设立生态经济精英晋升通道，健全政绩考核制度。根据区域主体功能定位，实行差别化的考核制度。建立领导干部任期生态文明建设责任制，完善节能减排目标责任考核及问责制度。在各级政府绩效管理、测量和评定中增加生态环境、生态发展利用指标，根据实际情况完善各级官员绿色政绩考评体系，设立生态治理政绩通道，强调政府官员晋升中生态治理考核指标的导向意义。强调三市共治、生态协同治理作为区域治理考评的重点，以生态利用、修复及保护为核心，推进“绿心”生态治理长株潭三市集体行动。以目标责任制为依据，根据政府考评结果，建立生态环境损害责任终身追究制。区分情节轻重，处以不同责任追究^①。

第八，加大绿心立法协作，实施绿心全方位治理。对保护与开发规划区专门进行立法保护；加大执法力度，将资源利用、环境保护和建设纳入法制化轨道，依法建立重大决策责任追究制度。依法行政、规范执法，落实执法责任制，实行环境稽查制度；建立健全规划监督检查制度，查处和纠正各种违反规划行为，整治违法建设行为。建立健全社会监督规划实施工作机制，发挥各级人民代表大会、政协、基层社区组织、社会团体及公众在总体规划实施全过程中的监督作用。强调生态意识推进的顶层设计，以政府主导，积极培育生态文化、生态道德，使生态文明成为社会主流价值观，明确绿心地区生态文明建设共识为蓝本，提出生态文明建设的基本原则、实施重点和推进路径，全面阐释“以人为本”生态治理理论，突出生态意识的基本要求及实施内容。^{②④}

^①全 喜. 习近平生态文明建设思想的内涵体系、理论创新与实践履[J]. 河海大学学报, 2015 (6) .

^②李 伟, 夏卫红. 城市群府际治理机制: 区域经济一体化的路径选择[J]. 天津行政学院学报, 2011 (9) .