

跨域生态环境协同治理现状及应对路径研究

肖攀 苏静 董树军¹

【摘要】 实现跨域生态环境协同治理是区域一体化发展的必然。当前我国跨域生态环境协同治理还存在治理权力配置不合理与政策执行钝化、政企主体参与不足与主体内聚力弱、责任界定模糊与监督机制缺位等系列问题。推进跨域生态环境治理实现真正意义上的协同，需要突破区域本位主义理念，凝聚协同治理共识；组建跨域协同治理机构，完善跨域生态环境协同治理职能体系；加快制度集成，完善跨域生态环境协同治理制度体系；完善运行机制，推动跨域生态环境协同治理制度势能向治理效能转变。本文从理念重塑、机构强化、制度集成和机制完善四个维度提出跨域生态环境协同治理的完善路径，助推多元协同跨域生态环境治理格局形成，为推进区域一体化发展与内生能力提升提供启示和借鉴。

【关键词】 跨域治理 生态环境 多元协同

【中图分类号】:X821 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1009—5675(2021)05—092—08

一、问题提出

随着全球化、信息化和区域一体化的深入发展，开放性和流动性加快，各类生产要素跨地理区域、跨公私领域、跨行政层级、跨组织部门等自由流通和集聚，一方面形成了诸如长三角、长江经济带、珠三角、环渤海、环洞庭湖、京津冀等地区的区域发展与竞争优势；另一方面也催生了大量“外溢化”“无界化”“公共性”的跨域生态环境治理问题，对区域内地方政府间传统的以行政区划为界、条块分割的碎片化生态环境治理模式以及“以邻为壑”、各自为政的属地式行政管理体制提出了挑战。在此背景下，倡导多元主体跨越传统地域、领域、组织、部门等界域进行跨域生态环境协同治理就成为破解上述难题的应然之义^[1]。基于此，中央和地方政府密集出台了一系列跨区域生态环境协作治理的规划与文件，如《“一带一路”生态环境保护合作规划》《长江经济带生态环境保护规划》《黄河生态环境保护总体方案》《京津冀协同发展规划纲要》《洞庭湖生态经济区规划》等，将联防联控、跨区域协作确立为基本环境政策，彰显跨区域生态环境治理联动在中国生态保护和环境治理中的重要战略地位。但基于我国复杂的国情以及区域经济发展水平与资源禀赋差异，相关文件和法规在具体实践中还存在诸多问题，跨域生态环境协同治理模式和机制还没有能够真正建立并实现高效运行。那么，我国区域生态环境跨域治理到底还存在哪些问题？问题发生的根源是什么？未来可以通过哪些途径破解这些问题？为了弄清楚这几个问题，本文将触角深入区域生态环境治理体系和治理机制内部，基于生态环境治理的具体情境和运行过程，来剖析跨域生态环境治理困境及其成因，并探寻跨域生态环境治理效率缺失的根源与破解路径。以期为从根本上提升区域生态环境治理绩效，助推多元协同跨域生态环境治理格局形成，推进区域一体化发展与内生能力提升提供参考。

二、文献回顾

(一)生态环境治理制度安排的理论解析

¹作者简介：肖攀，湖南文理学院洞庭湖生态经济区建设与发展协同创新中心教授，湖南常德，415000；

苏静，湖南师范大学公共管理学院教授，湖南长沙，410081；

董树军，湖南文理学院马克思主义学院副教授，湖南常德，415000。

基金项目：教育部人文社会科学研究项目：“洞庭湖区生态环境跨域治理机制研究”（编号：17YJCZH195）；湖南省教育厅青年项目：“高质量发展视角下我国环境规制政策效应评价与机制创新研究”（编号：19B392）；常德市社科联重点项目：“乡村振兴战略下常德市农村生态环境治理的长效机制与政策优化研究”（编号：CSP21ZZ08）

长期以来,生态环境治理理论研究领域已经形成了政府主导的强制性治理、市场治理机制、相关人员自主治理(社会或社区自治)三种不同的制度安排^[2],然而其均存在自身的缺陷和不足。其中,政府由于有限的信息、对私人市场反应和对官僚的有限控制以及政治过程带来的局限性,及其自身作为具有自利动机的理性经纪人,容易导致生态环境治理系统性失灵^[3-4]。而基于市场逻辑来解决生态环境问题易产生消费或供给不足或因交易成本高昂而望而却步的结果^[5]。社会组织因受自身先天发育不足和后天政治、经济、社会等诸多因素的制约,在生态环境治理方面也会陷入“失灵”的困境^[6]。因此,加强生态环境的协同治理是新形势下的必然选择^[7]。

(二)生态环境治理局部机制的考究与设计

随着生态环境治理研究的不断深入,学者们通过机制优化弥补制度缺陷。Arthur 分析了环境治理体系优化机制^[8];高海清研究了农村生态环境治理的社区促动机制^[9];王淑英和方姝亚研究了县域环境治理中的生态补偿机制^[10];张保伟研究了环境冲突的伦理治理机制^[11];Charles and Sidney 研究了绿色生态环境治理体系问题^[12];黄斌欢等研究认为市场强势、权力错位与社会弱勢导致环境治理低效^[13];张江海研究了海洋生态环境治理机制障碍^[14]。

(三)生态环境协同治理研究的实践经验总结

近年来,基于案例分析探讨生态环境的协同治理的实际成效成为该领域新的研究动态。Susan 分析了美国联邦政府和加州政府合作的加州海湾三角洲项目——“卡弗德项目”,阐释了“信息与知识交换、领导力、企业型特质、有效激励、高层政治家的关注与期望”是其取得成功的重要因素^[15]。盛明科等研究了洞庭湖公共事务治理困境,论述了洞庭湖区公共事务合作治理的必要性与思路^[16]。余敏江基于社群主义视角分析了区域生态环境协同治理的逻辑^[17]。王喆和周凌一基于体制机制视角研究了京津冀生态环境协同治理问题,提出了从区域多元主体协同治理和区域府际协同治理两大路径入手解决京津冀生态环境治理难题^[18]。

三、跨域生态环境协同治理取得的成效

面对当前跨域环境治理过程内部动力不强、外部需求不足和社会参与度不高的现状,我国采取一系列制度建设,积极构建多元共同参与的跨域生态环境协同治理体系。

(一)积极构建跨域生态环境治理府际协同机制

以全国推行的“河长制”为例,2016 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》,文件要求全面建立省、市、县、乡四级河长体系,各省(自治区、直辖市)行政区域内主要河湖设立河长,由省级负责同志担任;各河湖所在市、县、乡均分级分段设立河长,由同级负责同志担任,通过行政发包的形式将环保责任层层下压,在纵向上推动了政府组织内部上下级之间的压力协作。2018 年,水利部进一步下发《关于推动“河长制”从“有名”到“有实”的实施意见》,要求各区域间加强沟通协调,河流的下游要主动对接上游、左岸要主动对接右岸,湖泊占水域面积大的主动对接占水域面积小的行政区域,开展跨行政区域的河湖专项治理,探索建立上下游的生态补偿机制,这使得横向政府之间必须加强协作,推动了区域间的联防联控。近年来,我国水环境质量持续向好,2020 年长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河等七大流域及浙闽片河流、西北诸河和西南诸河等主要江河水质优良(I~III类)断面比例为 87.4%,同比上升 8.3 个百分点;劣 V 类断面比例为 0.2%,同比下降 2.8 个百分点。

(二)积极构建跨域生态环境治理企业协作机制

为鼓励企业积极参与环境治理,减少污染物排放,《中华人民共和国环境保护税法》第十三条规定,纳税人排放应税大气污染物或者水污染物的浓度值低于国家和地方规定的污染物排放标准 30%的,减按 75%征收环境保护税。纳税人排放应税大气污染

物或者水污染物的浓度值低于国家和地方规定的污染物排放标准 50%的，减按 50%征收环境保护税。针对公共污水、公共垃圾处理等项目，国家采取“三免三减半”的企业所得税优惠政策。2020 年 3 月，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》指出，要依法对企业实行排污许可管理制度、推进企业生产服务绿色化、提高企业治污能力和水平、公开企业环境治理信息，健全环境治理企业责任体系；要构建规范开放的市场、强化环保产业支撑、创新环境治理模式、健全价格收费机制，健全环境治理市场体系。“十三五”期间，我国企业参与环境治理取得良好经济效益，规模以上企业单位工业增加值能耗 2019 年比 2015 年累计下降超过 15%，相当于节能 4.8 亿吨标准煤，折合约 4000 亿元。2019 年，全国环保产业营业收入 1.78 万亿元，比 2018 年增长了 11.3%，其中环境服务营业收入约 11200 亿元，同比增长约 23.2%，远高于同期的国民经济增长速度；列入统计的 11229 家企业环保产业的营业收入总额达到了 9864 亿元，同比增长 13.5%，从业人员数量近 70 万人。

（三）积极构建跨域生态环境治理公众参与机制

为广泛发动社会公众参与生态环境保护，2015 年中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》，明确指出要鼓励公众积极参与，完善公众参与制度，及时准确披露各类环境信息，扩大公开范围，保障公众知情权，维护公众环境权益。环境保护部门在推动公众参与方面做了很多有益的探索和尝试，先后出台的《环境影响评价公众参与暂行办法》《环境信息公开办法（试行）》《关于推进环境保护公众参与的指导意见》《关于培育引导环保社会组织有序发展的指导意见》《关于推进环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放的指导意见》等，均对公众参与做出了明确规定。2021 年，生态环境部联合中央宣传部、中央文明办、教育部、共青团中央、全国妇联等六部门共同制定了《“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）》，引导全民树立生态文明价值观念，增强公民生态文明的意识，实现共同参与。在制度的引导下，社会公众参与环境治理的积极性不断增强。如贵阳公众环境教育中心，发挥成员中人大代表、政协委员、行政机关、司法部门、新闻媒体、教育部门人员和城乡居民组成的志愿者组织作用，通过开展各种形式的公众环境教育研究、学术交流等活动；组织志愿者参加生态文明建设相关的各种宣传、培训及实践；拍摄制作环境图片、影视资料和环境教育教材；协助主管部门组织开展环境教育活动等，在参与贵州跨域水环境治理中发挥了重要作用。

四、跨域生态环境协同治理困境及其成因

我国现行跨域生态环境协同治理困境及其成因是多方面的，治理权力配置不合理、多元治理主体参与不足以及监督问责的执行不力是其重要成因。

（一）治理权力条块分割与政策执行钝化

1. 政策执行不到位。

从纵向权力配置来看，中央政府享有区域生态环境治理的宏观决策与监管权力，而区域内不同地方政府对各自辖区内的生态环境治理需负总责。由于国家层面的生态环境治理政策设计具有宏观性和指导性，最后推动政策具体落实和执行之前，经过省级→市级→县级→乡级→村级等多层级一次次政策再规划和再细化，各层级地方政府往往会根据自身的不地方性知识、生态环境特殊性、地区性利益等对上级政策进行具体化处理，从而形成形态、功能各异并具有本地特色的生态环境治理政策。由于各层级地方政府利益诉求上的不一致，将导致区域生态环境治理具体执行过程中不可避免地出现敷衍政策、截留政策、损缺政策、附加政策甚至抵制政策、替换政策等政策失真现象。各县域之间生态环境治理政策及其政策内容、政策重点、政策措施、政策执行、政策效果等因地制宜的现象仍然存在。

2. 合作机制不健全。

从横向权力配置来看，区域生态环境跨域治理一般形成的是两个及以上省级行政区划政府及其下辖市、县地区职责同构、

分工合作的机制。由于省级、市级政府在区域性生态环境治理过程中在一定程度上既不最终承受治理压力也不直接面对治理矛盾，县级政府往往成为区域生态环境治理自上而下意志贯彻与自下而上意志表达的汇集点^[19]。而政绩考核排名压力和环境治理任务目标的差异，以及自身利益诉求所形成的自利性和本位性思维桎梏，在现行区域生态环境跨域治理过程中，大部分区域囊括省市尚未真正建立起整体性协调工作机制，导致县域之间特别是不同省级政府下辖的县域之间，职能难以实现跨域整合、资源难以实现跨域利用、信息难以实现跨域交流、利益难以实现跨域共享，整体上竞争意识远远大于合作意识，生态环境治理跨县域或平行化的真正意义上的协同机制难以形成^[20]。以省级层面为例，洞庭湖区跨越湖南、湖北两省，近年来湖南省密集出台了《洞庭湖生态环境专项整治三年行动计划(2018—2020年)》《湖南省洞庭湖水环境综合治理规划实施方案(2018—2025年)》《洞庭湖生态环境专项整治工作财政奖补方案(2018-2020)》等系列文件，系统推进湖南省所辖洞庭湖区域生态环境保护和修复。湖北省则相继出台了《荆州市洞庭湖水环境综合治理规划实施方案》《洞庭湖生态经济区河湖沿岸垃圾治理专项行动实施方案》等文件。相关文件不仅在治理要求和治理目标上存在差别，在重点任务、保障措施、治理手段等方面更是存在诸多差异，协同之处并不多。加之两省在推进生态环境跨域合作治理过程中，更多的是采用政协主席联席会议制度，在深度推动两省生态环境跨域合作机制构建方面还略显不足。

(二) 政企虚位与主体内聚力弱

1. 企业缺位与监管乏力。

从治理主体来看，在区域生态环境治理过程中，政府占据绝对的主导地位。但区域生态环境问题的复杂性和治理主体利益的差异性决定了单纯依靠政府力量难以从根本上破解区域生态环境治理难题^[21]。区域内部及其周边企业作为区域范围内污染排放的主体，在生态环境治理过程中有着不可推卸的责任，本应该成为区域生态环境治理的积极参与者、自我规制者和主动守法者。但现实境况下，企业长期以来一直充当的是被管制者、受规制者甚至是被动守法者的角色。其原因固然与企业自身环保意识弱、环境责任缺失相关。但区域生态环境治理中的政企共谋也是引致企业在环境治理中不主动作为的重要原因之一。虽然企业的经济利益追求与政府的公共利益导向存在难以弥合的冲突，但是以 GDP 为主导的政绩考核在一定程度上驱动了地方政府在区域环境执法中的“选择性执行”“变通执行”客观上造成对企业环境污染行为的姑息与纵容。如县级政府为了缓解财政压力和完成 GDP 考核目标，有时候会放松环境规制标准，通过允许辖区内环保不合规的企业继续生产或引入产能过剩的企业来扩大税基。当面临上级环保督查而辖区内企业的环保状况又不可能在短时间内达到上级督查的要求与标准时，为了能够维护好辖区内政企关系的稳定，同时也能够完成上级交代的环保任务，某些基层部门之间或者部门与企业之间甚至联合起来“运动式应付”上级环保督查，这势必将严重影响和制约区域生态环境治理效率^[22-23]。

2. 公众参与不足。

社会组织和公众作为独立于政府、企业以外的第三种力量，也是区域生态环境治理体系中不可或缺的重要组成部分。近年来，随着社会的进步、网络技术的发展以及自身健康意识的增强，公众的环保意识和环境诉求表达均得到大幅增强。健康风险引致公众对生活环境恶化的担忧。但是由于生态环境信息公开不足、政社互动不足、社会力量环境参与的制度不健全等多方面原因，公众环境利益表达渠道不畅、环境信息匮乏、公众环境诉求得不到合理回应等时有发生，这都将使公众对生态环境损害产生忧虑。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》指出，要“坚持政府主导，多方参与”“整合交叉重叠的自然保护地”，直指我国自然保护地体系“公众参与机制缺失”与“区域管理碎片化”等问题要害。

(三) 责任界定模糊与监督机制缺位

责任明晰是跨域生态环境治理的重要一环，同时也是有效监督的前提条件。当前跨域生态环境治理具有纵横交错的多元主体，使得责任边界变得模糊不清，给责任的分割、认定和承担带来较大挑战，“责任共担、明确划分、成本分担”的核心机制

没有建立。具体而言，跨域生态环境治理过程中责任认定和履行的困境主要表现在以下几个方面：首先，生态环境的跨域转移性和公共性给精准界定各方责任带来巨大挑战，很难做到用比较确切的定量指标方法来划分责任，正是基于这种精准责任界定的困境，导致多元合作主体都不愿主动承担责任，在跨域生态环境治理上更加倾向于“搭便车”，而在生态资源利用上则不甘落后而造成“公地悲剧”。其次，跨域生态环境治理过程中多元主体间缺乏有效沟通协调，特别是在出现环境治理问题时不是进行有效的信息沟通和交流，而是通过隐瞒或者推诿来摆脱、减少自己应该承担的责任，这种区域本位主义的思维方式而导致的沟通障碍严重制约了跨域生态环境治理的效果。比如，湘渝黔三省(市)(湖南省花垣县、贵州省松桃苗族自治县和重庆市秀山土家族苗族自治县)交界区，即著名的“锰三角”生态环境污染未能及时得到根本性解决的很大部分原因就归结如此。最后，当前跨域生态环境治理基本上都是一种非正式的协商、协议，缺乏较为有力的约束和控制手段，这就导致了多元主体对于责任承担的漠视，或者明知自身的责任但是却拒不履行应承担的治理义务，进而使得跨域生态环境治理协议沦为一种没有执行效力的文件。如何进一步完善责任机制成为跨域治理面临的重要问题，这包括公共责任制度的确立、界分责任及其归属的政策工具开发等^[24]。

公共选择理论认为，在缺乏严密、系统、强制性的监督与监管体系保障下，区域本位主义的思维会更加盛行，进而给跨域生态环境治理带来更大的梗阻。跨域生态环境治理责任界定的模糊造成监管主体和监管内容的模糊，进一步导致监管过程沦为一种形式主义，而这种形式主义又反过来造成生态环境治理责任履行的低效。当前跨域生态环境治理过程中监督主要存在以下问题：第一，纵向的专项监督。就是在特定时间段进行的专项监督。专项监督有其立竿见影的效果，但是由于不是常规性的监督，因此不能够保证监督的持续性。第二，横向的多头监督。在横向监督过程中，监督主体涉及多个部门且关系不够明晰，而跨域生态环境治理问题涉及范围又广，各监督主体间相互沟通不深入、联系不够紧密，比较容易出现多头监管的问题。政令不统、政出多门会导致执行阻力较大，同时也经常会出现监管空白，进而最终导致监督力度弱化、效果不佳。第三，社会公众和组织监督的无力。公民是区域生态环境问题最直接感知者，充分发挥公民对区域生态环境的监督十分必要，然而当前公众参与监督的途经比较单一，且缺乏信息反馈机制，使得公众的监督举报行为得不到及时有效地回应，这也在一定程度上降低了公众参与的积极性。社会组织监督当前存在资金短缺、监管缺乏强制性等问题，也很难发挥其应有的监督作用。监督是有效执行的重要保障，跨区域生态环境治理应尽快建立纵横一体、多元参与的整体性监督体系。

五、跨域生态环境协同治理的路径分析

针对跨域生态环境协同治理存在的主要困境及其成因，从理念重塑、机构强化、制度集成和机制完善四个维度提出跨域生态环境协同治理的完善路径。

(一)突破区域本位主义理念，凝聚协同治理共识

理念是行动的先导，理念认知差异是跨域生态环境协同治理行动陷入困境的基础性原因，所以跨域生态环境治理首要解决的问题就是凝聚协同共治理念。首先，要培育利益相关者的公共精神。所谓公共精神是指现代公民超越个人狭隘眼界和功利目的，关怀公共事务和促进公共利益的思想境界和行为态度。公共精神有助于调动更多的利益相关者来参与解决公共问题，同时还有助于利益相关者突破本位主义立场来看待公共问题，进而能够更好地在思想层面形成共识。在跨域生态环境治理过程中公共精神超越了个体理性，促使多元利益主体以更加积极的心态和行动来参与跨域生态环境的治理问题。其次，要树立整体性理念。传统的生态环境治理，各个地方政府自利化特征明显，在处理公共环境治理问题时，往往局限于本行政区域利益的实现，缺乏整体性意识和整体利益的价值观念。跨域生态环境治理是一种有别于传统的行政区划行政的治理问题，属于一种典型的公共权力跨界合作行为。因此，跨界合作的各个政府必须要树立整体性理念，打破狭隘的行政区划界线，摒弃传统的单赢思维，树立以整体利益为导向的价值理念。再次，要强化协同治理理念。跨域生态环境治理是以政府为主导的多元主体在协同理念引领下开展的合作治理行动。由于不同主体的功能优势、行动偏好和资源状况均不相同，只有加强不同主体间的功能整合、行动协调和资源互补，才能实现主体间的协同合作，进而实现跨域生态环境的协同治理。要强化多元主体对于跨域生态环境问题公共目标的认识和理解，通过这种认知促使多元主体积极参与行动。同时，政府作为跨域生态环境治理问题的主导者，不仅要处理好

与市场和社会的关系，形成“政府主导、企业响应、社会参与”的外部协同治理体系，还要处理好政府内部的关系，形成“纵横交错、合作高效”的内部协同治理体系。最后，转变考核理念。要彻底扭转传统区域发展和政府官员政绩考核的理念，将生态行政理念的贯彻执行作为政府绩效考核的关键指标，也将跨区域生态环境治理中的府际合作作为考察内容，全面考察官员的政绩，通过政绩考核指标倒逼合作行为的产生，进而更好地促进协同治理共识的形成。

（二）组建跨域协同治理机构，完善跨域生态环境协同治理职能体系

组建跨域协同治理机构，完善跨域生态环境协同治理职能体系是为应和解决区域性生态环境协同治理问题，协助政府开展生态环境治理不可或缺的力量^[26]。在协调跨域生态环境治理中的各种内外关系、平衡跨域公权力、广纳各方治理力量、推动各方行动主体交流协作等方面具有不可替代的作用^[26]。跨域协同治理机构的建立以及跨域协同治理职能体系的完善，既是一次治理机构重组、治理功能重整和治理权利重配的过程，也是一次对区域生态环境治理的重视程度和政治立场得以快速增强的过程，是推动跨域生态环境协同治理的前提与基础。在跨域生态环境治理过程中，就迫切需要组建一个能够聚焦区域生态环境整体利益、以推动跨域协作为使命的层次更高、权力更大的职能体系来回应和破解跨域生态环境治理权利条块分割带来的政策梗阻与政策失真、多元主体参与不足、跨域合作困难等问题。跨域治理职能体系的重点是跨域治理管理机构和执行机构的设立与职能设定，通过区域内各生态环境治理管理部门的结构与功能重组，使之从制度上、组织上实现无缝对接。这里除了包括由高层政府、区域内各级地方政府及其相关部门组成的各级官方力量之外，引入当地民众在内的第三方社会力量参与。如成立跨域议事协调机构、建立各类生态环境治理联席会议和生态环境保护委员会等。现实中，为了推动长江经济带发展和生态环境跨域协同治理，中共中央于 2014 年成立“推动长江经济带发展领导小组”，统一指导和统筹协调长江经济带发展战略实施，协调跨地区跨部门重大事项，督促检查重要工作的落实情况。为了推动洞庭湖区生态环境跨域协同治理，湖南省成立了高规格的洞庭湖生态经济区建设领导小组、洞庭湖区生态环境保护委员会等区域性组织领导机构。

（三）加快制度集成，完善跨域生态环境协同治理制度体系

重建组织架构、重整机构职能，只是解决了生态环境跨域治理中“面子”上的问题，要发生跨域协同治理的“化学反应”，使得各机构部门流畅运转起来，还需要解决“里子”的问题。即需要加快跨域生态环境协同治理向各级各类制度集成，构建起相对完善的跨域生态环境治理制度体系。这就要统筹好各项跨域生态环境协同治理制度的顶层设计和分层对接，做好上下不同层级制度的纵向衔接和不同领域、不同部门制度的横向组合。具体而言就是要将跨域治理机构和部门间的协作协议及其协作方式、内容、职责和义务等以制度化的形式规定下来，以彻底解除跨域生态环境协同治理的组织障碍。包括跨域生态环境治理与发展综合决策制度、重大建设项目联合会审制度、跨域生态环境治理规划与目标衔接制度、环境合作治理法规体系、跨境环境联合监测监管制度等。现实中，为了促进跨域协同共治生态环境司法保护新格局的形成，推动长江经济带发展领导小组办公室与最高人民法院于 2016 年签署了《关于建立推动长江经济带发展司法合作协同机制的合作框架协议》。为了打破行政区划界限和壁垒，推进长江经济带生态环境跨域联防联控，长江上游的四川、重庆、贵州、云南四省市签署了《关于建立长江上游地区省际协商合作机制的协议》，中游的湖北、湖南、江西三省签署了《关于建立长江中游地区省际协商合作机制的协议》和《长江中游湖泊保护与生态修复联合宣言》。长江下游江苏、上海、安徽、浙江四省市也建立了“三级运作、统分结合、务实高效”的合作协调机制。为了助推洞庭湖区生态环境跨域联动治理和综合施策，湘鄂两省联合建立了“洞庭湖生态经济区(四市一区)政协主席联席会议制度”，形成《助推洞庭湖生态环境联动治理和综合施策岳阳共识》《助推洞庭湖生态环境联动治理和综合施策常德共识》等系列政策文件。这些都是跨域生态环境协同治理制度化进程的表现，对于跨域生态环境治理体系的最终形成具有重要的推动作用。

（四）完善运行机制，推动跨域生态环境协同治理制度势能向治理效能转变

要赋予制度生命力，这就需要把政府、市场、社会组织、民众等多元行动主体纳入制度体系当中，并建立起执行各项制度的有效运行机制。为此，首先，政策执行过程中需要始终贯穿“党的领导”这一核心机制。在此过程中一方面将强政治势能嵌

入到跨域生态环境协同治理科层官僚体制中并与其紧密结合,增加各级政府和部门的纵向层级联动和横向协调,跨域整合治理资源和利益,防止出现部门自我中心主义和政策执行碎片化现象,最终促使各级各类执行主体突破部门割裂和制度惰性,进而形成高效的执行力和治理效能。另一方面通过“党的领导”来大力提升企业、社会、民众等多元主体参与跨域生态环境治理的积极性和能动力,并推动企业、社会组织和民众有序、有效地参与到跨域生态环境治理中来。第二,完善激励机制。要确保下级政府有效执行上级意志,就需要设置明确而足够的激励机制,使得下级层级利益能够吻合上级层面的生态环境治理目标,进而促使地方理性地选择忠实执行生态环境治理政策。激励机制既包括正向激励也包括负向激励。构建互惠的正向激励关系以及引入必要的监督和惩罚等负向激励是增强政治势能、促进政策忠实执行、进而加快制度势能向治理效能转变的重要因素。在激励形式上,要稳步改变以“GDP至上”的政绩考核方式,将地方政府跨域生态环境治理行为及其成效纳入干部政绩考核评价之中。引导地方政府树立绿色发展和区域公共利益观念,避免跨域生态环境治理“公地悲剧”现象发生。在经济上要完善利益补偿机制。第三,完善监管机制。为了提高跨域生态环境治理绩效,一方面需要进一步强化中央对地方的纵向监管。建立生态环境监管协调机制,加强跨域生态环境治理的全过程监管,推进跨域监管政策目标一致、风险处置执行步调协同。另一方面,稳步推进实行横向上地方政府跨域生态环境治理的联合监管。建立跨域联合监管机构,防止区域内不同地方政府监管政策与标准的“个性化”取向以及监管行动的碎片化现象。

参考文献:

- [1]张萍.冲突与合作:长江经济带跨界生态环境治理的难题与对策[J].湖北社会科学,2018(9):61-66.
- [2]李礼,孙翊锋.生态环境协同治理的应然逻辑、政治博弈与实现机制[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2016(3):24-29.
- [3]PIGOU A C.The Economics of Welfare(4th Edition)[M].London:Macmillan,1932.
- [4]褚添有.地方政府生态环境治理失灵的体制性根源及其矫治[J].社会科学,2020(8):64-75.
- [5]ANDERSON T L,Leal D.Free Market Environmentalism[M].Pacific Research Institute for Public Policy,1991.
- [6]李康.环境政策学[M].北京:清华大学出版社,1999:22-26.
- [7]曹姣星.生态环境协同治理的理想之境与现实之困:基于协同主体的角色定位分析[J].社科纵横,2015(6):85-89.
- [8]ARTHUR P J M.Environment and Modernity in Transitional China:Frontiers of Ecological Modernization[J].Development Change,2006(1):30
- [9]高海清.农村生态环境治理的社区促动机制分析[J].经济问题探索,2010(4):41-43.
- [10]王淑英,方姝亚.县域环境治理中生态补偿机制的构建[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2013(1):11-13.
- [11]张保伟.环境冲突的伦理治理机制与我国生态文明建设研究[J].理论与改革,2012(1):30-33.
- [12]CHARLES T,SIDNEY T.Contentious Politics[M].Boulder:Paradigm,2007.
- [13]黄斌欢,杨浩勃,姚茂华.权力重构、社会生产与生态环境的协同治理[J].中国人口·资源与环境,2015(2):105-110.

-
- [14]张江海. 整体性治理理论视域下海洋生态环境治理体制优化研究[J]. 中共福建省委党校学报, 2016(2):58-64.
- [15]SUSAN D L. Interorganizational Dynamics in Large-Scale Integrated Resources Management Networks: Insights from the CALFED Bay-Delta Program[D]. University of Michigan, 2004:266-269.
- [16]盛明科, 唐玲, 戴娜. 环洞庭湖区域公共事务合作治理及其机制建设研究[J]. 经济地理, 2012(6):32-36.
- [17]余敏江. 区域生态环境协同治理的逻辑: 基于社群主义视角的分析[J]. 社会科学, 2015(1):82-90.
- [18]王喆, 周凌一. 京津冀生态环境协同治理研究: 基于体制机制视角探讨[J]. 经济与管理研究, 2015(7):68-75.
- [19]贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5):61-79+220-221.
- [20]周伟. 地方政府间跨域治理碎片化: 问题、根源与解决路径[J]. 行政论坛, 2018(1):74-80.
- [21]詹国彬, 陈健鹏. 走向环境治理的多元共治模式: 现实挑战与路径选择[J]. 政治学研究, 2020(2):65-75, 127.
- [22]周雪光. 基层政府间的“共谋现象”: 一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6):1-21, 243.
- [23]崔晶. “运动式应对”: 基层环境治理中政策执行的策略选择: 基于 Y 小镇的案例研究[J]. 公共管理学报, 2020(4):32-42, 166.
- [24]田玉麟, 陈果. 跨域生态环境协同治理: 何以可能与何以可为[J]. 上海行政学院学报, 2020, (2):95-102.
- [25]杨爱平, 林振群. 世界三大湾区的跨域治理机构: 模式分类与比较分析[J]. 公共行政评论, 2020(2):40-57, 194-195.
- [26]司林波, 聂晓云, 孟卫东. 跨域生态环境协同治理困境成因及路径选择[J]. 生态经济, 2018(1):171-175.