

# 府际协同治理视角下长江经济带高质量发展

## ——莱茵河流域治理的经验借鉴

杨丞娟<sup>1</sup>

(武汉轻工大学 管理学院, 湖北 武汉 430048)

**【摘要】:** 流域的系统性和复杂性决定了流域协同治理的必要性。府际协同治理不仅是推动长江经济带高质量发展的有力抓手,也是实现长江经济带治理体系和治理能力现代化的必由之路。作为国际上流域治理的成功典范,莱茵河坚定的治理决心、长远的治理规划、科学的治理方法、完善的规则制度,尤其是流域内各国之间密切合作、协同治理,为其他国际国内流域治理提供了宝贵的经验借鉴。借鉴莱茵河流域协同治理经验,有利于探索实现长江经济带高质量发展的机制和路径。

**【关键词】:** 高质量发展 府际协同治理 莱茵河流域治理 长江保护法

**【中图分类号】:** F207 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1003-8477 (2021) 11-0084-06

2020年11月14日,习近平总书记在江苏南京召开的全面推动长江经济带发展座谈会上强调,贯彻落实党的十九届五中全会精神,推动长江经济带高质量发展。这是继2016年在上游城市(重庆)、2018年在中游城市(武汉)之后在长江下游城市(南京)召开的第三次“推动长江经济带发展座谈会”。在这几次座谈会中,习总书记多次提到“整体性”“系统性”“协同发展”“协调发展”“协同联动”“协同治理”等发展理念与治理路径,涉及区域(上、中、下游)生态保护、产业布局、要素流动、城市和城市群、交通运输、基础设施、体制机制等影响长江经济带高质量发展的方方面面。在“推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”理念指引下,府际协同治理不仅是推动长江经济带高质量发展的有力抓手,也是实现长江经济带治理体系和治理能力现代化的必由之路。

作为国际上流域治理的成功典范,欧洲的莱茵河也曾面临经济发展与生态保护矛盾冲突、难以取舍的困境,也曾经历“先污染、后治理”的治理过程,但其坚定的治理决心、长远的治理规划、科学的治理方法、完善的规则制度,尤其是流域内各国之间密切合作、协同治理,为其他国际国内流域治理提供了宝贵的经验借鉴。本文从府际协同治理视角,借鉴莱茵河流域协同治理经验,探索实现长江经济带高质量发展的府际协同机制和路径。

### 一、长江经济带高质量发展府际协同治理的逻辑起点

(一) 地理上: 流域的自然整体性。

地理意义上的流域(drainage basin)是指从河流源头到河口结束,由分水线围合而成的集水区域<sup>1</sup>。流域是以水为核心,

<sup>1</sup>作者简介: 杨丞娟(1980-),女,经济学博士,武汉轻工大学讲师。

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目“长江经济带绿色发展机制与路径研究——府际协同治理的视角(2020YJC810018)” ;湖北省教育厅哲学社会科学研究青年项目“长江经济带府际协同治理机制与路径研究——区域公共品供给的视角(20Q078)”

由水、土地、生物等自然要素与社会、经济等人文要素组成的环境经济复合系统。<sup>[1](p232-236)</sup>水的自然流动引致流域内不同地区之间的先天相关性，流域的干支流之间、两岸之间、上中下游之间形成了相互联系、相互影响乃至相互制约的关系，也诱发了流域内各种资源要素的后天联动性，自然资源、社会资源、生活要素、生产要素形成了互动交流、互为补充以及互相协调的需求。流域通过持续不断地与更大的系统、旁系统进行物质、能量和系统交换，实现复合系统的自组织和自维持功能，呈现出典型耗散结构特征<sup>2</sup>。因此，整体性是流域的天然与本质属性。<sup>[2](p241-244)</sup>

(二) 经济上：流域公共资源的外溢性。

流域的水资源是一种典型的公共资源，公共资源是具有非排他性和竞争性的准公共品，因而也就具有一般公共品的外溢性。在“经济人”理性的驱动下，流域内各个主体从自身利益最大化的角度出发，无序开发、肆意污染的行为必然导致水资源短缺和水环境污染的负外部性“公地悲剧”。同时，流域水资源的外溢性也很容易造成流域治理过程中的“搭便车”行为，每个地方都想享受治理成果而不愿意付出相应的治理成本。由此造成的流域治理中的“成本—收益”分离导致地方治理主体只重视本地利益而忽视“邻壁”利益，只重视短期利益而忽视长期利益，只重视经济利益而忽视生态利益。<sup>[3](p18-25)</sup>

(三) 生态上：流域治理的复合生态性。

流域的整体性与流域资源的准公共品属性决定了流域是一个自然、经济和社会等要素在内的复合生态系统。在这个“社会—经济—自然”复合生态系统中，由水、土、气、生、矿及其相互关系形成的自然子系统是人类赖以生存、繁衍的生存环境；由生产、流通、消费、还原和调控构成的经济子系统是人类得以持续的有组织有目的活动；由知识、体制和文化构成的社会子系统是复合生态系统的核心。通过三个子系统的结构和功能整合，形成三者的耦合协调，实现流域治理协同与可持续发展。<sup>[4](p337-345)</sup>



图 1 社会—经济—自然复合生态系统示意图

## 二、长江经济带高质量发展府际协同治理的现实痛点

(一) 因由要素禀赋失衡引发的协同治理源动力不足。

要素禀赋是经济带高质量发展府际协同治理的经济基础，流域内各个地区间因要素禀赋不同而造成的发展不平衡是府际协同治理源动力不足的基本原因。根据《中国统计年鉴 2021》的相关数据，在包括云南省、贵州省、四川省、重庆市、湖南省、

湖北省、江西省、安徽省、江苏省、浙江省和上海市的长江经济带 11 个省（市）中，2020 年 GDP 总量最高的江苏省为 102718.98 亿元，贵州省为 17825.56 亿元，前者是后者的近 6 倍。究其原因，一方面，源于各地的先天资源禀赋差异，包括气候、地质、地形、水文、环境、矿产等在内的自然地理条件，以及人口、文化、历史、技术和工艺等人文社会基础，是造成地区发展不平衡的初始诱因；另一方面，在市场自由配置资源体制下，包括获取和加工原料及燃料的费用、劳动力成本、运输费用、集聚、地租、固定资产维修和折旧、借款利率等在内的因素，也会流向生产成本更小的地方，从而强化已有的或者形成新的不平衡。长江经济带因由要素禀赋失衡引发流域内各成员政府间协同治理的源动力不足。

（二）因由传统区划壁垒导致的协同治理驱动力不强。

一方面，传统行政区行政模式最基本的特征是管理的出发点和落脚点都被约束在刚性的行政区划之中。地方政府行政管辖范围的行政区划界限就如同同一堵“看不见的墙”，使区域经济一体化所需要的资源要素按照市场法则进行跨区域的自由流动被行政性力量所阻隔，从而出现一种与区域经济一体化进程完全相悖的运行态势。<sup>[5] (p508-514)</sup> 另一方面，传统的行政区行政中的权力结构体系建立在“科层制”基本框架之上，服从自上而下、层级节制的基本规则，是一种“金字塔”式的单一权威中心结构，强调权力运行的单向性和闭合性。随着中央行政权力逐渐向地方政府下放，地方政府逐渐拥有制定地方经济发展规划和配置资源的权力；财政制度改革使地方政府成为相对独立的利益主体，具备了相对独立的行政决策权，这就为地方政府间竞争提供了制度条件。<sup>[6] (p92-95)</sup> 与此同时，这种权力运行结构体系也造成了地方对中央的严重依赖，遇到问题，地方政府首先考虑的可能并不是与利益相关方的沟通、合作、协商或者谈判，而是寄希望于上级的自上而下调解与调控。长江经济带因由传统行政壁垒而引致的地方政府之间的竞争关系导致流域内各成员政府间协同治理的驱动力不强。

（三）因由横向协调机制不健全造成协同治理助推力不够。

随着工业化和城市化进程的加快，越来越多的跨行政区域事务，诸如流域治理、基础设施建设、法律制度冲突、流行病防治、地区稳定、区域发展等需要地方政府之间协同治理的问题日渐凸显，这些具有外溢效应的问题的解决必须通过区域公共管理，进而通过区域公共品的生产与供给来实现。但是区域公共品在消费上的非竞争性和非排他性，使得流域内各成员政府普遍存在“搭便车”的想法和行为，都不想付出治理成本，却希望共享治理成果，从而造成区域公共品生产与供给的持续性不足。同时，随着我国治理法治化的推进，各级各类法律法规体系趋于完善，但有关政府协同治理方面的法律法规还十分欠缺，在区域经济一体化进程中就会出现成员政府间权责不清，出现问题推诿扯皮的现象。长江经济带因由横向协调机制不健全造成各成员政府间协同治理的助推力不够。

### 三、莱茵河流域府际协同治理的经验

莱茵河（Rhine River）发源于瑞士境内阿尔卑斯山北麓，流经瑞士、德国、法国、奥地利、卢森堡、荷兰、比利时、列支敦士登和意大利等 9 个国家，最后在鹿特丹附近注入北海。自 1815 年维也纳会议就莱茵河自由航运和取消征收通行费达成原则协议以来，莱茵河已成为欧洲重要的国际航道，是世界最繁忙、货运量最大的航运通道，被誉为欧洲的“黄金水道”。但从 20 世纪 50 年代末起，随着沿线国家工业化和城市化的高速推进，莱茵河水体遭到严重污染，鱼类几乎绝迹，河水已经到了有毒的程度，莱茵河因此一度被称为“欧洲的下水道”。<sup>[7] (p329)</sup> 1986 年 11 月 1 日，位于瑞士巴塞爾市的桑多兹（Sandoz）化学公司火灾事故对莱茵河造成的致命性打击让莱茵河流域国家幡然醒悟，开始对莱茵河流域进行协同治理。<sup>[3] (p18-25)</sup>

（一）莱茵河流域府际协同治理的组织基础。

为了应对莱茵河流域二战后因由国家工业迅速发展和相应的环境管理工作滞后造成的污染蔓延、生态和财政双重压力，1950 年 7 月，由荷兰倡议，与莱茵河干流经过的其他 4 个国家——瑞士、德国、法国和卢森堡一起，成立了“保护莱茵河应对污染国际委员会”（International Commission for the Protection of the Rhine against pollution，简称 ICPR）<sup>3</sup>，委员会主席由

---

各成员国的部长轮流担任。ICPR 除了在德国科布伦茨市设置秘书处作为常设机构处理日常事务之外，还设置了河流委员会、航运委员会等政府间的组织，以及由自然保护和环境保护组织、饮用水公司、化学企业、食品企业等非政府间组织成立的观察员小组，对各国工作计划的实施进行监督，同时还设有许多可将治理、环保、防洪和发展融为一体的技术和专业协调工作组。这些为莱茵河的污染治理提供了基本的组织保障，在其成立之后的短短几年，ICPR 就从国际性论坛发展成为一个由各国部长组成的国际性协调合作组织，经过 70 多年发展，已成为全球流域治理领域的一个多国间高效合作的典范。

## （二）莱茵河流域府际协同治理的法律保障。

1963 年，联邦德国、法兰西共和国、卢森堡大公国、荷兰王国和瑞士联邦政府在瑞士首都伯尔尼签订《保护莱茵河不受污染国际委员会协定》（以下简称《协定》），确立了 ICPR 的法律地位，制定了莱茵河保护的法规、标准和条例，为莱茵河污染治理奠定了法律与合作基础。1976 年欧盟前身欧洲共同体（EEC）的加入，使 ICPR 在欧洲的参与性更广泛。根据《协定》的第二条规定：ICPR 将筹备、编制和利用为确定莱茵河污染的性质、范围和污染源必要的全部调查结果；建议缔约国政府采取适当的措施保护莱茵河不受污染；在缔约国之间，为今后可能达成的关于莱茵河水体保护方面的协议奠定基础。依据《协定》第十条规定：委员会将与莱茵河及其支流的有关国际委员会合作，并可以决定与其他水保护组织合作，缔约国政府一致同意：要与保护摩泽尔（Moselle）河、萨尔（Saar）河和康斯坦茨（Constance）湖的国际委员会以及莱茵河航运的中央委员会进行合作。在这方面，应特别努力保持正常的和完善的交流。<sup>4</sup>

## （三）莱茵河流域府际协同治理的整体规划。

第一阶段：莱茵河行动计划（1987—2000），生态恢复。1986 年，各国协商制定《莱茵河行动计划》，按照这个行动方案，全流域制定工业安全法规，开始从海岸线到河源全程治理污染，保护莱茵河的生态环境，恢复河流生态系统。1987 年 5 月各参与国签署了《莱茵河行动计划（1987—2000）：让鲑鱼回到莱茵河》。行动计划的目的是，到 2000 年河流的污染程度减少到 1985 年一半的水平，生态恢复的标准是鲑鱼要回到莱茵河，在河流的上游要能够捕到从大海洄游的鲑鱼。<sup>5</sup>

第二阶段：莱茵河行动计划 2020，生态治理。进入 21 世纪后，ICPR 将莱茵河治理目标提升为“生态系统的可持续发展”。2001 年在法国斯特拉斯堡举行的莱茵河流域国家部长会议上，总结了莱茵河流域近 50 年流域综合整治的经验，尤其是近 10 年来相继开展的一系列流域管理行动计划的成果，批准实施以莱茵河未来环境保护政策为核心的“莱茵河 2020——莱茵河流域可持续发展计划”，并制订了环境斑块连通计划、莱茵河洄游鱼类总体规划、土壤沉积物管理计划、微型污染物战略等一系列的行动计划。2000 年后，这些行动计划已经从当初迫在眉睫的挑战转向更高质量环境的创建和生态系统服务功能的开发上来。<sup>6</sup>

经过一系列的努力，莱茵河流域已经由“欧洲最浪漫的臭水沟”变成世界上各大河流治理的样板。莱茵河流域的铅、镉、氮和磷含量已经大大降低，水质极大改善，环境质量明显提高，工业和船舶污染得到有效控制，生物多样性得到有力呵护，一些多年不见的鱼类和水生植物种群重现。2002 年，联合国教科文组织将莱茵河中游的宾根到科布伦茨的 65 千米长的河段，列为世界文化多样性景观自然保护遗产。

# 四、长江经济带高质量发展府际协同治理的策略要点

## （一）冲破行政壁垒，构筑组织保障。

莱茵河流经多个国家，多国间合作是流域治理成功的重要保障。莱茵河流域治理的核心机制 ICPR 的成立，这个超越了国界的国际性协调合作组织为莱茵河流域治理构筑了基本的组织保障，在莱茵河流域治理中发挥着重要的纽带作用。目前，长江经济带已成立了“推动长江经济带发展领导小组”，包括中央层面的“推动长江经济带发展领导小组”<sup>8</sup>和上海市、江苏省、浙江省、安徽省、湖北省、湖南省、四川省和贵州省推动长江经济带发展领导小组，以及江西省参与“一带一路”建设和推动长江经济带

发展领导小组和重庆市推动“一带一路”和长江经济带发展领导小组<sup>9</sup>。尽管推动长江经济带发展领导小组办公室（以下简称领导小组办公室）自成立以来通过小组会议、经验交流、工作现场会、专题会议以及编制发展规划等方式，在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等方面做了不少工作。但相比 ICPR 而言，一方面，领导小组办公室的组织架构、权力配置、人员安排等体制机制尚不完善；另一方面，横向跨省级行政区域的协调机制也未充分建立，在应对诸如环境治理、治安管理、生态发展、要素流动、产业转移等具有强外溢效应的公共问题和事务中仍显乏力。因此，借鉴莱茵河流域治理的经验，长江经济带高质量发展的首要任务就是要冲破行政壁垒，构筑组织机制保障。

## （二）完善规则制度，加强治理约束。

莱茵河流域国家于 1963 年签订的《保护莱茵河不受污染国际委员会协定》（共十六条内容），明确了莱茵河流域治理的对象（第一条），规定了 ICPR 的责任和权力（第二条）、运作机制（第三至七条）、组织内外资源整合利用（第八至十条）、工作总结报告（第十一条）、费用分摊比例（第十二条）、议事规则、工作语言等（第十三至十六条）。此后，1976 年制定的《保护莱茵河免受化学污染公约》对莱茵河沿岸国家的污水排放做了更加具体与严厉的规定，1987 年由各国部长签订的《莱茵河流域行动计划》<sup>10</sup>为莱茵河生态环境恢复工作提供了纲领和指导。此外还有《防治氯化物公约》（1976 年）《莱茵河防治化学污染公约》（1976 年）《防洪行动计划》（1998 年）《新莱茵河公约》（1998 年）《莱茵河保护公约》（2003 年）《地下水行动指令》（2006 年）《欧盟防洪行动指令》（2007 年）等。这些条约与计划的签订，为莱茵河流域各国间的协同治理提供了重要的法规制度规范约束。2020 年 12 月 26 日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过了事关长江经济带长远发展的我国首部流域立法《中华人民共和国长江保护法》（以下简称《保护法》）。《保护法》第四条提出：“国家建立长江流域协调机制，统一指导、统筹协调长江保护工作，审议长江保护重大政策、重大规划，协调跨地区跨部门重大事项，督促检查长江保护重要工作的落实情况”。同时，《保护法》还明确了包括国务院有关部门（发展改革、生态环境、自然资源、交通运输、应急管理）的横向协调机制，明确了长江流域从省级行政区域到县级行政区域的责任义务，为长江经济带高质量发展提供了治理规则约束。借鉴莱茵河流域治理的经验，接下来还需要对《保护法》的实施细则进行细化，尤其是涉及不同行政区域之间的沟通协商、权力划分、责任机制，也要用法律法规的形式进一步确定。

## （三）做好战略规划，着眼长远发展。

在构建组织保障和完善规则约束的基础上，莱茵河流域各国通过制定中长期战略计划和短期行动计划实现府际协同治理。莱茵河流域治理过程中制定的《伯尔尼公约》《莱茵河行动计划》（系列）等都从战略角度规划了莱茵河流域的中长期治理蓝图，确保了莱茵河流域治理的前瞻性、稳定性与可持续性。长江经济带高质量发展不是一日之功，不能一蹴而就，而是需要许多年、数代人的持续投入与努力，正如习近平总书记所说：“要保持历史耐心和战略定力，一张蓝图绘到底，一茬接着一茬干，确保一江清水绵延后世、惠泽人民。”自 2014 年《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》（国发[2014]39 号）发布以来，在国家层面对长江经济带高质量发展已经有了一系列规划和战略，接下来要把这些规划和战略一步步一层层落实，需要流域内省市的实施方案与政策配合。

## （四）转变激励机制，实现有序竞合。

在官员晋升“锦标赛”体制下，经济指标是地方政府绩效考核的重心，也是地方保护主义、合作困境乃至恶性竞争的根源。<sup>[8] (p33-40)</sup>要想实现长江经济带高质量发展，就要转变激励机制，重塑地方政府间关系模式，使地方政府从以经济绩效为主的竞争转变为以“合作共赢”为目标的良性合作。一方面，从公共服务的质量与回应性角度建立考核指标体系，全面引入生态、环保、民生等指标，实现激励机制的科学性；另一方面，加大对跨行政区域公共事务和公共问题处理的考核比重，在肯定跨行政区域公共管理绩效的同时，要对漠视、不作为乃至推诿扯皮的跨区域公共事务和公共问题的处理给予惩罚，并进行考核记录。此外，还要打破上级政府作为单一考评主体的局面，要纳入公众、企业、专家、社会组织等多元考评主体，尤其要重视公众与专家的作用，并培育一些科学的评估机构，促进科学激励模式的形成，实现长江经济带流域内各成员政府间的良性竞合，从根本上扫清流域府

---

际协同治理的障碍。

莱茵河流域治理的成功经验为长江经济带高质量发展提供了重要借鉴和参考。不论从理论上还是实践上来说,涉及国与国的莱茵河流域复杂治理都能够实现协同,那么对于长江经济带仅涉及一国之内的不同行政区之间的关系来说,应该更容易实现治理上的系统。长江经济带高质量发展离不开流域省市的共同努力与协同发展,只有从规划、制度、组织、法制、激励机制等多角度打破现有行政区划的壁垒,实现流域内府际协同治理,才能够实现长江经济带高质量发展的长远目标。

#### 参考文献:

- [1]罗宏等.论流域环境经济学[J].环境科学研究,2010,23(02).
- [2]冯慧娟,等.流域环境经济学:一个新的学科增长点[J].中国人口·资源与环境,2010,20(S1).
- [3]黄燕芬,等.协同治理视域下黄河流域生态保护和高质量发展——欧洲莱茵河流域治理的经验和启示[J].中州学刊,2020,(02).
- [4]王如松,欧阳志云.社会-经济-自然复合生态系统与可持续发展[J].中国科学院院刊,2012,27(03).
- [5]张紧跟.当代中国地方政府间关系:研究与反思[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2009,62(04).
- [6]张明军,汪伟全.论和谐地方政府间关系的构建:基于府际治理的新视角[J].中国行政管理,2007,(11).
- [7]曾刚,等.长江经济带协同发展的基础与谋略[M].北京:经济科学出版社,2014.
- [8]周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004,(06).

#### 注释:

1 依据地面集水区和地下集水区是否重合为标准,流域可以分为地面集水区和地下集水区,通常所说的流域一般指地面集水区。

2 耗散结构理论以开放系统为研究对象,着重阐明开放系统如何从无序走向有序的过程。具体而言,一个远离平衡态的开放系统通过不断地与外界交换物质和能量,在外界条件变化达到一定阈值时,可以通过内部的作用产生自组织现象,使系统从原来的无序状态自发地转变为时空上和功能上的宏观有序状态,形成新的、稳定的有序结构。这种非平衡态下的新的有序结构就是耗散结构。

3 通常所称的 ICPR 指的是 1994 年“保护莱茵河应对污染国际委员会”因由授权范围拓展而更名的“保护莱茵河国际管理委员会(International Commission for the Protection of the Rhine)”,德语为 IKCR,荷兰语为 ICBR,法语为 CIPR。

4 保护莱茵河不受污染国际委员会协定.北大法宝, <https://www.pkulaw.com/>。

5 鲑鱼是一种要在河流上游产卵,到海洋中生活的水生洄游物种,这种鱼对于水质和生态环境十分挑剔,是河流生态系统质

---

量的指示性物种。只有在上游的河源部分能够钓到鲑鱼，才能说明，全流域的河流污染治理成果是真实的。

6 高琼洁，等.《化冲突为合作——欧洲莱茵河流域管理机制与启示》，载《环境保护》2011年07期第61页。

7 莱茵河流域综合治理经验与启示 [https://www.sohu.com/a/244702896\\_99899283](https://www.sohu.com/a/244702896_99899283)。

8 中共中央于2014年成立推动长江经济带发展领导小组，依托国家发展改革委员会设立办公室。

9 地方自2015年起分别成立推动长江经济带发展领导小组，其组长均为省委常委或直辖市市委常委成员。

10 这是人类历史上首次在治河观念上把莱茵河全流域作为一个完整的生态系统来进行统一治理和规划。