

跨省域生态协同治理体系构建及制度创新研究

——以长三角生态绿色一体化发展示范区为例

沈洁¹

(中共嘉善县委党校, 浙江 嘉善 314100)

【摘要】: 针对目前长三角一体化示范区生态协同治理在行政、考核、管理、主体方面存在的困境, 从创新区域利益的协调机制、建立标准统一的考核制度、顶层设计生态补偿制度、建立多元主体的参与制度等方面入手, 解决生态协同治理难题, 从而为其他跨区域生态协调发展提供参考。

【关键词】: 协同治理 长三角 制度创新 生态环境

【中图分类号】: X321 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1671-3079(2022)03-0050-07

2018年11月, 习近平总书记做出“支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略”的重要指示, 同时提议“在沪苏浙三省交界区域建设长三角一体化发展示范区”。2019年5月, 中央政治局会议审议通过了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》, 明确提出将上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善列入长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称“一体化示范区”), 长三角一体化发展示范区基本形成。近年来, 随着长三角经济的快速发展, 区域内省际毗邻地区的环境问题日渐显现, 呈现协同治理难度大、环境污染严重等问题。^[1]因此, 如何解决好省际毗邻地区的生态协同治理问题, 不仅是践行习近平生态文明思想的根本要求, 也是实现区域一体化高质量发展的重要保障, 更是确保全面建设社会主义现代化国家顺利开展的必然要求。

区域生态协同治理是区域一体化的重要组成部分, 近年来随着区域一体化的兴起, 逐渐成为国内外研究的热点。汤学兵从生态环境治理联动共生体系的角度, 提出了相关理论缺乏从环境整体治理目标出发的系统性制度安排。^[2]以京津冀为例, 要改善跨区域生态环境治理成效不佳的状况, 要从完善跨区域治理协调机制、协调运转机制、全覆盖治理网络等多方位构建生态环境的整体性治理机制。^[3]沈满洪等从生态补偿的单一角度分析了新安江流域生态治理从冲突到合作的演变路径。^[4]李锋等通过建立演化博弈模型提出, 长三角生态协同治理需要弱化政企博弈行为。^[5]生态协同治理研究呈现多元化, 但其理论渊源是政策网络理论和协同治理理论,^[6]思想源头是协同治理理论。^[7]目前, 跨省大区域的生态协同治理研究少于省内跨界协同治理研究, 而选取大区域跨省域协同治理的研究则更少。

本文以协同治理理论为分析框架, 选取苏浙沪两省一市毗邻位置的核心小范围以及行政成本等综合条件最优的一体化示范区作为研究对象, 尝试通过构建生态协同治理体系, 进一步探讨跨省域生态协同治理机制的创新困境及实现路径, 可为其他区域协调发展地区推进生态协同治理提供参考和借鉴。

一、一体化示范区生态协同治理现状及主要困境

作者简介: 沈洁(1987-), 女, 浙江嘉善人, 中共嘉善县委党校讲师, 研究方向为基层治理。

(一)一体化示范区生态协同治理现状

根据《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》要求，长三角生态治理一体化包括跨界水体环境治理、大气污染综合防治、固废危废污染联防联控三个方面。本文针对长三角地属江南水乡的自然地理属性，重点探讨一体化示范区水生态协同治理体系框架的构建。

1. 一体化示范区协同治理环境。

一体化示范区内水网密布,构成以水为重点的协同治理环境。示范区总面积为 2413km²,水域面积约 350km²,占比近六分之一,具有大小湖泊 396 个。其中先行启动治理的有青浦的金泽、朱家角,吴江的黎里,嘉善的西塘、姚庄,总面积达 660km²,其中水域面积达到 40%以上。一体化示范区内水系相通,构成水环境协同治理的生态共同体。示范区内上百条河湖横跨省界,交界面共 46 条(个)(见表 1)。其中嘉善、青浦、吴江三地共同交界的河道 1 条,嘉善与青浦交界的河道及湖泊 20 条(个),青浦与吴江交界河道及湖泊有 11 条(个),嘉善与吴江交界河道及湖泊 14 条(个)。一体化示范区内还有长白荡、金泽水库两个重要水源地,共同承担青浦、嘉善 700 多万人的供水任务,构成了饮水共同体。其中长白荡水源地处苏浙沪两省一市交界处,是一体化示范区的中心区域,总面积达 26km²,是嘉善和平湖唯一的饮用水水源地,也是上海市金泽水库取水口所在地。

表 1 一体化示范区水环境跨界交界情况

区域交界面	河道及湖泊名称
青浦、嘉善、吴江	河道 1 条: 太浦河
青浦、嘉善	河道 19 条: 红旗塘、俞汇塘、张文荡、谷家浜、环场河、环库河、横江、四甲圩江、下甲圩江、封家圩江、西泾港、丰家圩江、重树圩江、大曲圩界河、小曲港、腰泾界河、盛丰江、泾花新开河、王家圩江; 湖泊 1 个: 上白荡
青浦、吴江	河道 6 条: 东成港、华士江、南新北厅港+南新北厅港浜、道田江、杉木浜、文堂港; 湖泊 5 个: 元荡、诸曹漾、雪落漾、吴天贞荡、涨水孟
嘉善、吴江	河道 7 条: 芦墟塘、尤家港、九曲港、北胜港、地元港、鸦鹊村界河、西厅港; 湖泊 7 个: 汾湖、张青荡、小白漾、西泔荡、菜花漾、黄荡、邗上荡

2. 一体化示范区协同治理驱动机制。

区域协同治理驱动机制是指政府、企业、公众等治理参与主体要改变原有“独立运行、自成体系”的状态,形成协同治理新体系、新合力的外部动力机制,且这一驱动机制会直接影响新构建的协同治理体系的协同度。目前,影响一体化示范区协同治理水平的驱动机制有三个模块(见图 1)。一是基于压力驱动的政治势能。区域协同发展的政治性质以及领导组织的行政级别等决定了压力驱动的效果,即行政级别越高,驱动力就越大,整体推动效果就越好。

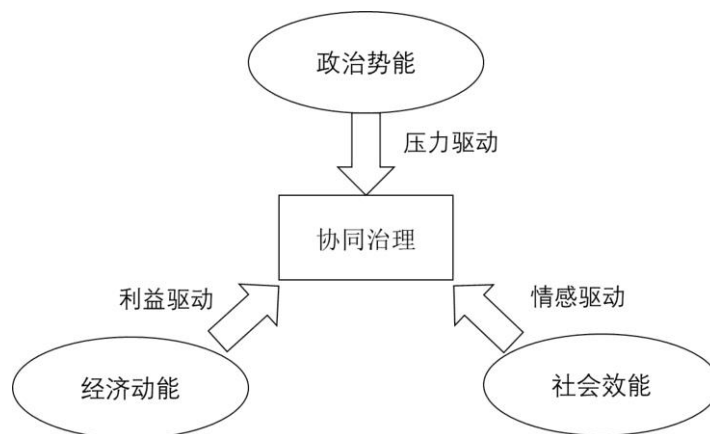


图 1 一体化示范区生态协同治理驱动机制

如该协同发展区域是作为国家战略或者是国家试点，所受到的政治势能会高于省级试点。示范区现有工作框架是理事会-执委会-发展公司，其中理事会是重要的决策平台，由两省一市相关政府部门和示范区属地政府组成，其决定了示范区建设的政治势能。执委会是具体执行机构，内设综合协调组、政策法规组、生态和规划建设组、营商和产业发展组、公共服务和社会发展组五个组，由两省一市遴选抽调优秀干部组成。二是基于利益驱动的经济动能。区域协同发展的市场活跃度以及利益驱动产生的正向作用决定了压力驱动的效果。如该协同发展区域通过采取财政奖励、生态补偿等手段，规范企业排污行为，金额高的其经济动能就大。然而示范区内河流横跨两省一市，在财政奖励、转移支付等方面难于省内流域，且由于流域上游的吴江经济发展水平高于下游的嘉善和青浦，生态补偿方面仍未有突破。三是基于情感驱动的社会效能。区域协同发展的资源共享程度及区域内百姓的区域认同感决定了压力驱动的效果，即“一体化”的区域身份感越强，驱动力就会越大。如该协同发展区域的医疗、教育等公共资源、公共服务水平越高，区域内百姓保护流域环境的情感驱动力就会越强。像青浦、吴江、嘉善三地文化相通、人文相亲、产业相近，具有强烈的合作意愿和天然的合作条件。近年来通过不断整合政务服务资源，强化了示范区的“同城感”，形成了强大的跨省域毗邻区内百姓向心力，具有较好的社会效能。

3. 一体化示范区协同治理模式。

协同治理模式主要指协同治理主体之间形成的内部关系及工作结构，协同治理模式可分为寄生关系、偏利共生关系、非对称互惠共生关系、对称互惠共生关系等。^[8]如一体化示范区内的青浦、吴江、嘉善三地生态环境是一个整体开放的复合系统，其构建的生态协同治理体系的协同度必然受三地政府、市场、社会等子系统运作的直接影响，并通过各子系统之间形成的合力，实现由非协同向协同治理方向发展。其中，政府是主导型的子系统，是环境协同治理的组织人、利益协调的中间人以及行政驱动促进交流协商的主导者。市场是嵌入型的子系统，市场的主体是企业，企业是区域内环境污染物的主要来源渠道，是生态治理与生态污染矛盾的主要制造者，同时也是环境治理利益驱动的主要参与者，政府需要设计合理的利益奖惩规则将企业嵌入到环境治理责任链条中。社会是风向型的子系统，社会的主要构成是社会组织及公众，此类主体是环境问题最直接的受害者，也是生态资源的最直接受益者，其参与环境治理具有很强的外部性，需要政府与市场合作，通过正向引导提升公众参与环境治理的积极性和能动性。因此，一体化示范区生态协同治理模式的构建逻辑须建立在政府、市场、社会、环境等子系统相互协同作用的基础之上，通过构建促进各子系统之间利益协调、信息共享、生态补偿、考核评价等各项制度，推动一体化示范区生态协同治理以构建对称互惠共生的关系(见图 2)。

(二) 一体化示范区生态协同治理的主要困境

近年来，一体化示范区在生态协同治理方面建立了多方协同治理工作机制，成效初显。但目前示范区在提升生态治理的协同

度方面还存在阻力，仍面临行政、考核、管理、主体四个方面的困境。

1. 行政困境：

竞争意识潜移默化，协同质效低下。示范区成立以来，省市县三级政府及相关部门迅速达成共识，采取积极措施推进生态协同治理。如建立了由两省一市生态环境部门牵头的示范区执委会、三级八方生态环境和市场监管部门相关领导参加的联席会议和联络员制度，商讨生态环境标准制定计划等工作，并实时围绕标准统一工作进展、技术和机制等方面存在的问题和标准修订进行讨论。但在实际合作过程中，青浦、吴江、嘉善三地政府仍以 GDP 为地方发展重点考虑的因素，导致横向竞争和地方保护主义意识较强，行政壁垒依然存在，因此不利于协同治理的有利推进。同时，产业同质竞争的历史问题及由经济社会发展不平衡导致的污染企业梯度转移的趋势，促进了协同治理合作机制的建立和完善。

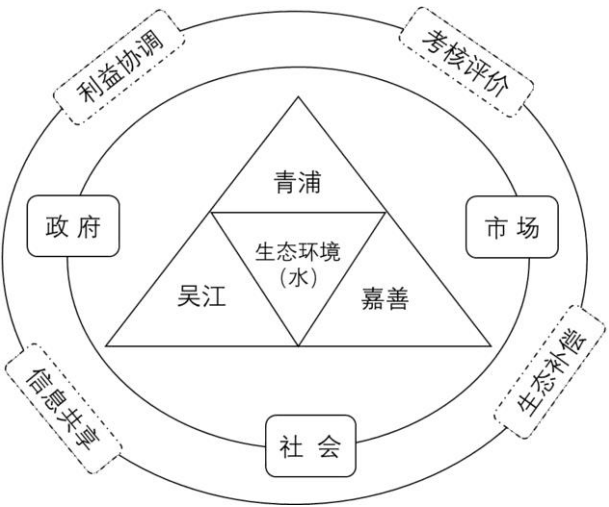


图 2 一体化示范区生态协同治理共生关系图

2. 考核困境：

条块分割特征明显，标准仍未统一。《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》明确要求，要加快建立统一生态标准、统一环境监测监控体系、统一环境监管执法的生态环境“三统一”制度。根据目前进度，统一生态标准方面，确定了首批 6+1 生态环境标准制定清单；统一环境监测监控体系方面，建立了监测统一信息共享工作群，实现主要环境质量数据共享；统一环境监管执法方面，形成了三地执法检查互认制度，建立了示范区核心区域环境执法跨界现场检查互认制度，开展联合执法检查。联合成立综合执法队，以统一指挥调度、统一队伍建设、统一检查程序、统一执法力度、统一自由裁量的“五统一”制度为原则；以不断完善两区一县生态环境联防联控，共保示范区生态环境安全为目标。但目前在很多方面还未彻底统一，如嘉善、青浦、吴江三地对太浦河功能的认知不同导致在太浦河的生态保护红线划分上有差异，下游的青浦和嘉善定位太浦河为饮用水水源，纳入生态红线予以保护，而吴江将其定位为排涝泄洪，三地的不同定位导致空间分类管控不一致。再如，由于省域差异及历史遗留等原因，导致三地污水处理厂尾水标准不统一：嘉善根据浙江省的排放标准，尾水 COD 排放标准为 30mg/L，吴江执行《太湖地区城镇污水处理厂及重点工业行业主要污染物排放限值》中一、二级保护区标准限值，尾水 COD 排放标准为 40mg/L，青浦执行《城镇污水处理厂污染物排放标准》一级 A 及 A+标准，尾水 COD 排放标准为 50mg/L。因此，由于未统一排放标准，导致协同治理积极性不高。

3. 管理困境：

零敲碎打特征明显，缺乏顶层设计。一体化示范区成立一年来，沪苏浙省市县三级制定各类合作方案，协同治水成果逐步显现，生态绿色一体化发展新局面快速形成，多年跨区域治水协作难题取得突破，省际毗邻污染问题得到解决。以嘉善为例，自2018年起嘉善出境水的COD数据与往年同期相比逐年下降，出境水COD含量明显低于入境水含量，水质改善显著。但是固有的纵向行政管理体系及考核机制，即使建立了信息调度通报和会商机制，在互通生态环境信息、资源等方面还不尽如人意。如，在信息共享机制方面，一体化示范区内仅建立了微信工作群，尚未建立完整的环境数据共享平台，无法实现跨区域共享互联。原因是三地各部门之间多数没有管理监督指导权力，更多是以平行关系存在，在跨省部门的资源协同整合过程中还是存在各自为政的问题，缺乏三地信息共享、资源联动实现协同治理考核的顶层设计，也没有牵头部门主抓管理，导致协同治理效率低下。

4. 主体困境：

依赖政府特征明显，多元参与缺失。根据协同治理体系的构建要求，政府、企业、社会公众等子系统均不能缺失，多要协同发挥应有的作用。但目前示范区生态协同治理的主体主要以三地政府及生态部门为主，而多数企业将自身放在政府的对立面，在长期的生态环境治理过程中钻政策空子逃避生态处罚，缺乏生态保护的责任感。另外，公众对生态协同治理的相关知识不甚了解，对生态绿色一体化发展的重要意义认识不深，导致居民形成政府主导环境保护的意识，在生态协同治理过程中与政府形成“控制-依赖”关系，缺乏对环境的关心和保护，主动参与生态协同治理积极性不够。当前，区域协同治理多元化主体参与的成功经验还不多，即使有，在不同的自然环境特征及示范区的跨省域行政环境下并不能复制应用，因此，目前在突破示范区生态协同治理主体困境方面阻力较大。

二、一体化示范区生态协同治理的制度创新路径

根据协同治理理论及一体化示范区生态协同治理体系的构建框架，从破除行政壁垒、完善考核体系、统一管理标准、建立多元主体四个角度入手，试图破解一体化示范区生态协同治理的现有困境，通过探索建立一体化示范区协同治理的各项制度，提升政府、企业、社会各子系统之间的协同度以及各治理主体与自然环境之间的融合度，从而实现一体化示范区的高质量发展。

（一）完善行政合作框架，创新区域利益的协调机制

区域内政府间横向竞争的核心问题是利益争夺，因此，完善区域内协作行政框架应当充分考虑各地区的利益分配，协调相互间的平衡问题。一体化的利益协调机制是推进示范区生态协同治理的重要载体，也是明确各地治理权责、提升行政效率、优化资源配置的根本保障。一体化示范区要打破跨省区域壁垒及行政困境，急需在现有的行政合作框架基础上创新协调机制，真正从“一盘棋”角度出发，平衡地区利益、提升资源利用效率。一是优化现有利益统筹机构。充分发挥一体化示范区理事会的重要决策平台作用，制定一体化示范区生态协同治理权责分配、利益协调的相关政策，充分发挥示范区执委会尤其是生态和规划建设组在利益协调过程中的牵头作用，以此解决多头决策“各扫门前雪”“九龙治水”导致的效率低下等问题。二是畅通多向沟通协调渠道。为了避免“个体的理性导致集体的非理性”^[9]的情况产生，搭建纵向执委会及青浦、吴江、嘉善三地政府沟通协调、建言献策渠道，为各地表达利益诉求、争取发展机会提供有效载体，进一步强化三地生态协同治理共同体理念。三是深化已有协作治理机制。如进一步深化“联合河长制”，三地联合制定跨界河湖治理的年度目标，统一跨界水体的治理目标及养护标准；完善数据共享和管理平台，形成跨界水体水环境管理信息的共享共用；建立对各项联保工作的跟踪机制，加强跟踪调度，确保生态协同治理的各项工作落实到位。

（二）整合考核内容，建立标准统一的考核制度

针对各地生态治理标准未统一、生态协同治理质效低下的问题，应及时改变多条线、分割化、碎片化的考核现状，从生态协同治理的整体性出发，协调各地各部门治水标准，建立标准统一的考核制度，通过系统的考核提升跨区域治理的协同性。一是调整三地环境治理考核标准。由于青浦、吴江、嘉善三地隶属省域不同，生态治理标准不尽相同，尤其在太浦河的功能定位、生态

保护红线标准方面存在一定差距，容易滋生考核负面情绪。需由省级层面牵头，对接青浦、吴江、嘉善“三线一单”编制工作。如加快建立统一的饮用水源保护和主要水体生态管控制度，共同构建生态空间、生态环境和绿色发展新格局。二是整合环境治理部门的考核内容。如流域管理涉及上下游不同区域管辖外，还涉及水资源、水环境、水生态不同条线的管理部门，利益相关部门多、治理涉及环节多(目前示范区水环境的治理就涉及生态环境部门、水利部门、建设部门、交通部门、船政部门及水务部门等)，容易出现重复考核和交叉考核情况。因此，需由一体化示范区执委会牵头梳理青浦、吴江、嘉善三地各部门条线的考核内容，系统整合、简化统一，减少考核压力，提升考核质效。三是加快落实“三统一”制度。由示范区执委会统一部署协调，加快建立统一的饮用水源保护和主要水体生态管控制度，构建生态空间、生态环境和绿色发展新格局。通过落实“三统一”制度，确保一体化示范区三地执行最严格的污染物排放标准。加快建立统一考核体系，探索建立区域生态基金，对水环境治理实行生态奖惩机制。

(三)引入普适管理载体，顶层设计生态补偿制度

生态补偿机制是将绿水青山转化为金山银山、实现生态产品价值的重要途径，是提升跨区域生态治理工作管理有效性的重要载体，也是促进区域绿色发展和均衡发展的重要途径。近年来，示范区跨流域治理经历了达成合作共识、签订合作协议、制定“三统一”方案等环节，后因利益平衡、可持续化合作等方面缺乏科学合理且多方满意的办法，在协同治理后期遇到了阻力。因此，须借鉴“他山之石”，引入生态补偿这一政策工具，统筹划一地对生态治理主体、过程、结果进行制度化管理。一是明确并拓宽生态补偿资金来源。明确中央、省、市三级拨付比例，由中央政府统一拨付，省、市根据实际划定拨付比例。同时，建立长三角生态环境基金，拓宽生态补偿渠道，缓解单一政府拨款来源的压力，通过多方捐赠、设定奖惩具体办法等方式增加生态补偿来源，推动生态补偿长效化，提升生态协同治理可持续化水平。二是顶层设计上下游政府间生态补偿制度。建立青浦、吴江、嘉善三地横向拨付方式，具体可参考新安江跨省流域生态补偿机制试点。完善相关法律法规，科学界定生态补偿的主客体关系、生态补偿的内容及补偿标准，保障生态补偿得以顺利执行和落实。三是引入第三方生态补偿评估机构。目前，“三统一”制度建设进度慢，主要原因在于三地之间对于统一的标准存在异议，源头在于各自认为利益分配不均，尤其是处在上游的吴江需要牺牲产业发展机会，企业需要付出更多环境保护成本，因此，在统一标准的生态底线遵守方面存在偏差，产生消极配合情绪。消除此类认知偏差及消极情绪的办法是引入除沪苏浙两省一市六大评估主体外具有中立性质的第三方评估机构，对区域交接断面水质等进行监测，提出生态补偿意见，降低管理障碍，提升各主体间的认可度。

(四)构建协同治理网络，建立多元主体的参与制度

政府一元主体主导的生态协同治理模式缺乏可持续性，政府—市场二元主体模式缺乏稳定性，各自都有缺点。因此，须构建政府、市场、社会等多元参与的生态协同治理制度，通过各主体的协同治理，明确角色定位，重塑协同关系，形成示范区生态协同治理的良性循环。一是融入丰富多元的治理参与主体。根据协同治理理论，在生态协同治理复合开放的系统中，进一步融合政府、企业、社会等各子系统，更好地发挥协同治理的效果。其中政府要充当引导、监督、保障的治理角色。企业要充当环境保护的主要责任人，提升环保责任感。社会公众要提升环境保护的主人翁意识，将环境利益与个人切身利益相关联，提升参与治理积极性。二是形成主次有序的治理主体结构。各治理主体建立相互协作、相互制约的合作关系，如政府转变“命令者”的身份，以创新形式吸纳企业参与到生态治理过程中。如政府转变“控制者”的身份，弱化社会公众的依赖意识。搭建社会公众参与平台，引导公众了解熟知生态协同治理知识，畅通生态诉求表达渠道，丰富沟通协商载体。通过网络、听证等方式建立公众交流平台，拓宽群众利益相关者的表达渠道，提升生态协同治理过程中的话语权，激发参与环境治理的积极性和责任心，并起到对政府、企业的监督作用。三是编织质效叠加的生态治理网络。在协同治理过程中处理好各治理主体之间的关系，如与企业签订环境合作协议，建立政企间的跨域合作关系，在平等自愿基础上，激发企业参与环境治理的动力和责任感。通过公私合营(PPP)、建设—经营—移交(BOT)等模式将企业纳入污染治理的承担主体，发挥市场主体在资源配置中的决定性作用。同时，协助运用环保约谈、法律监管等手段，严惩企业排污等环境破坏行为，引导企业从环境污染者向环境保护者的身份转换。

总之，长三角生态绿色一体化发展示范区是长三角一体化发展国家战略的先手棋和突破口，在率先破解跨省域生态协同治

理的共性难题方面具有一定的示范意义，同时，对其他跨省区域协调发展地区推进生态协同治理有一定的借鉴意义。

参考文献：

- [1]刘志彪，孔令池.长三角区域一体化发展特征、问题及基本策略[J].安徽大学学报(哲学社会科学版)2019(3):145.
- [2]汤学兵.跨区域生态环境治理联动共生体系与改革路径[J].甘肃社会科学，2019(1):147-153.
- [3]蔺丰奇，吴卓然.京津冀生态环境治理：从“碎片化”到整体性[J].河北经贸大学学报，2017(5):96-102.
- [4]沈满洪，谢慧明.跨界流域生态补偿的“新安江模式”及可持续制度安排[J].中国人口·资源与环境，2020,30(9):156-163.
- [5]李锋，包磊.长三角生态保护中地方政府与企业的博弈[J].南通大学学报·社会科学版，2016,32(3):16-21.
- [6]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，2015,36(7):68-75.
- [7]田学斌，刘志远.基于三元协同治理的跨区域生态治理新模式——以京津冀为例[J].燕山大学学报(哲学社会科学版),2020(3):88-95.
- [8]MOOR J.F.PREDATORS AND PREY.A New Ecology of Competition[J].Harvard Business Review,1993(5):22-31.
- [9]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁，等，译.上海：上海人民出版社，1995:2.