

研究快报

2020 年第 1 期

(总第 82 期)

山东省科技发展战略研究所

2020 年 8 月 3 日

领导批示

关于开展跨县域生态环境协同治理的建议

编者按：2020 年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》，明确了现代环境治理体系中行为主体的权责义务：党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共

同参与。其中，跨区域跨流域污染防治联防联控是健全环境治理监管体系的重点内容之一。借鉴京津冀城市群、长三角城市群等在环境治理府际合作方面的有效经验，在市级政府的统一领导下，开展县域之间的生态环境协同治理是推进精准化和科学化环境治理的可行机制创新。

一、存在问题：县域间缺乏协同治理联动机制，在污染防治上存在“邻避效应”；县域间尚未形成相互统一、协作共通的环境治理体系，在污染物减排、废弃物处置、生态补偿、激励举措等方面“各自为营”

县域指的是我国县级行政区划，在省级和市级行政区划之下。伴随着我国国家治理能力的不断提升和国家治理体系的不断完善，精准化和差异化治理成为必然要求，县级空间尺度上机制体制的创新是必然趋势。正因为不同县域的自身条件存在差异，产生了诸多具有县域特色的治理模式，县域经济、县域金融等概念也应运而生。生态环境治理方面，同样需要强调县域的多样性，实现污染物的精准减排、环境问题的科学治理。

在此背景下，生态环境治理还需考虑统一性。县域间的环境规制程度不同，会出现污染物在不同县域间转移的情况，即“邻避效应”。既有固体废弃物、有害垃圾等可直接转移的污染物，也有间接转移的可能性，如有排污行为的企业直接改变生产经营地址等。污染物在县域间的转移现象，表明在县域间尚未形成生态环境治理的统一联动机制，在治理理念、制度设计、保障措施等方面都有待加强协作。

二、主要原因：环境污染问题具有跨区域的属性。中央领导下的地方分权环境治理模式，以行政区划作为目标设定与绩效考核的单元，不可避免地影响到环境治理的整体性

诸多环境问题尤其是涉及到污染物排放的，都具有跨区域的特点。以大气污染为例，大气自身的可流动性使得大气污染的可化拨性较差，决定了跨县域大气污染防治需要协同共治。大气污染程度高的区域未必是污染物的直接来源地；在天气的影响下，固定污染源排放的大气污染物会加剧周边地域的污染程度。因此，某县的大气污染严重程度，不仅取决于本地大气污染物排放程度，与其周边县域的大气污染排放状况也息息相关。这是在环境治理中需要进行跨县域协作的客观需求。

相应的，就需要破除制度上的障碍以适应这种客观需求。我国的环境治理体系，是在中央的统一领导下，采用地方分权式治理模式，省级、市级、县级等各级政府均承担着各自属地的污染物减排目标，对上一级政府负责。从定责角度来看，环境污染治理问题在我国的纵向治理结构中是明确的。在定责基础之上，需要配合以适度的“赋权”以实现最有效率的环境问题治理，最大程度地发挥治理效能。目前，县级政府的污染减排目标是可以量化的，但是在处理具体环境治理问题过程中，尚无更具差异化的可行使权。如在治理散乱污企业的过程中，基本完全遵循上级政府的要求，无法考虑本属地的异质性需求，这也是“一刀切”等问题产生的来源之一。在任务重、时间紧的污染物治理攻坚期，县级政府更多的精力放在如何达标上，很难有余力将县域间的合作纳入考量范围。

三、对策建议：树立协同共治的生态环境治理理念，通过机制体制创新，应用信息技术，构建跨县域环境管理与污染防治的现代化体系

当前，我国生态文明建设进入了新阶段，生态环境改善、污染治理已经取得了明显成效。这也意味着污染防治进入了不进则退的攻坚期，如何采用更科学有效的环境管理方式、构建现代化环境管理体系，应该成为破局之策。

针对跨县域环境治理过程中存在的协同机制有待完善的问题，提出以下政策建议：

第一，树立协同治理理念，完善制度顶层设计。树立跨县域大气污染防治的协同治理理念，是推行各项具体举措的前提条件。在制定各项涉及跨县域环境治理的法律、法规和规划等之前，在各类具体环境治理措施出台之前，均需要将协同治理的思路作为遵循的基本原则之一。将协同治理理念作为现代化环境治理体系构建的重要组成部分。在跨县域环境治理行为主体的权责确定、制度设计、模式选择上，均可将协同治理理念纳入考量范畴。

第二，利用信息技术，降低污染治理中的协作成本。信息技术是现代化环境治理过程中可以使用的有效工具。真实完整的信息是实现精准环境治理的基础。实现环境治理相关数据和信息的共享，一方面可以进一步明确各类污染物排放主体的责任，如进一步完善排污许可信息平台的数据，落实“谁污染、谁负责”的基本原则；另一方面可以降低在环

境治理过程中的协作成本，实现多部门之间的数据共享共通，减少不必要的治理成本。

第三，激励机制设计，激发治理主体主动参与生态环境建设。在政府主导的前提下，发挥市场在不同行为主体之间的利益平衡作用，既可以提高经济效率，也可以提高治理效能，这可以通过激励机制的设计实现。我国在环境治理上，已经有较多的实践经验，县级政府需要的是将其与本属地实际情况相结合并进行应用。如排污权交易在县域之间的推广，实现不同区县之间的排污主体的排污权交易，是在大气污染排放总目标实现、总量控制的前提基础之下，最大程度地提高参与排污权交易的排污主体自身利润，最终达成空气质量改善和企事业单位效益提高的双赢结果。

第四，发挥人力资源优势，聚集智力支撑。现代化环境管理体系的构建需要强有力的智力支持。环境治理问题融合了自然科学与社会科学，需要多领域、多层次、多方面的知识，专业化的问题留给专业人才来解决，有利于更好地发现问题并提出相应的科学解决方案。相比其他级别的行政单元，县域更会面临人才短缺的问题，此时既需要充分利用本地人才优势，也可充分利用跨区域人才交流聚集多方人力资本，为本地环境问题治理提供智力支持。

第五，完善保障措施，综合应对环境治理工作。在跨县域环境治理

实践中，需要有必要的保障措施来推进该工作进行。如积极引进先进科学技术，从根本上应对环境问题的产生与解决，实现新旧动能转换。增强政府多部门之间的协作，在生态环境问题上树立全局观，实现不同部门之间的互通有无、积极借鉴。有成效的部门主动将可行方案公开并共享，以供其他部门根据各自的工作内容进行借鉴，提升整体治理效能。

供稿人：刘阳荷，赵彤彤，谢潇

单 位：刘阳荷，齐鲁工业大学（山东省科学院）山东省科技发展战略研究所
赵彤彤，齐鲁工业大学（山东省科学院）山东省科技发展战略研究所
谢潇，中国科学院沈阳应用生态研究所

本刊未经许可,不得转载。如需转载,请与山东省科技发展战略所联系。

联系地址: 济南市科院路 19 号 邮编: 250014

联系人: 邵波 龙蓉 电话: 81957800 82605353

报送： 山东省委办公厅 山东省府办公厅
山东省人大办公厅 山东省政协办公厅
山东省委政策研究室 山东省政府研究室
山东省各有关部门 山东省各市科技局
齐鲁工业大学（山东省科学院）办公室
