

长三角生态绿色一体化发展示范区生态环境管理机制研究

刘新宇¹, 胡静², 沈爱萍³

(1. 金山区科学技术委员会, 上海 200540; 2. 上海市环境科学研究院低碳经济研究中心, 上海 200233;
3. 金山科技馆, 上海 200540)

摘要: 跨行政区域的体制机制建设和生态环境联防联控问题一直是个难点。中央已明确建立长三角生态绿色一体化发展示范区, 该文通过分析示范区环境现状, 总结区域特点, 借鉴多方经验, 探讨如何促进示范区跨区域协作的生态环境体制机制集成创新, 推动示范区建设成为生态绿色一体化高质量发展样板, 提出了相关对策建议。

关键词: 长三角; 一体化; 示范区; 生态环境; 管理机制

中图分类号: X32 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2019)95-0001-05

长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称“示范区”), 由上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区和浙江省嘉兴市嘉善县组成, 位于两省一市交界处, 两区一县的总行政区域面积约 2 300 平方公里。2019 年 7 月, 中共中央政治局审议后印发了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》), 明确了建设长三角生态绿色一体化发展示范区, 要求打造生态友好一体化发展样板, 破解生态发展矛盾, 在高标准生态基础上推进高质量发展; 破解行政区划阻止发展的障碍, 在不打破行政区划的基础上实现区域协调融合一体化发展。

1 示范区建设背景

长江三角洲城市群是中国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强、吸纳外来人口最多的区域之一, 也是“一带一路”与长江经济带的重要交汇地带, 在中国现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。2018 年 11 月, 习近平总书记在首届中国国际进口博览会主旨演讲时明确, 支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。2019 年 7 月, 中央下发《规划纲要》突出强调要紧扣“一体化”和“高质量”两个关键, 带动整个长江

经济带和华东地区发展, 形成高质量发展的区域集群。示范区建设是实施长三角一体化发展国家战略的重要突破口, 根据国家相关规划纲要的要求, 示范区的战略定位已明确为实施长三角一体化发展国家战略的重要承载区, 要率先推进新发展理念集中落实, 率先探索一体化制度创新, 率先探索高质量发展模式, 率先实现创新型经济、高品质生活、可持续发展的有机统一, 走出一条生态与发展相得益彰、跨行政区域共建共享的新路。

2 现状与问题

2.1 生态环境现状

青浦区、吴江区、嘉善县处于两省一市行政区域交接地带, 属于太湖流域环淀山湖地带, 该区域有自然地理的特殊性, 水网密布地势低洼, 太浦河连接太湖和黄浦江, 流经青浦、吴江、嘉善三地。从生态环境上来看, 示范区(三地)的水、大气和土壤环境几乎一致, 且密切相关。在三地的共同努力下, 近年来二区一县的生态环境质量明显改善, 但与示范区生态绿色发展引领的定位、目标尚存在一定差距。

大气环境方面, 环境空气呈现新型复合污染特征。2018 年示范区的环境空气质量指数(AQI)优良率达到 76%, 优于长三角平均水平, 但其中主要污染物 PM_{2.5} 和臭氧均高于长三角平均水平。PM_{2.5} 浓度为 40 微克/立方米, 同比 2015 年下降明显, 但仍显著高于国家二级标准(35 微克/立方米)和国际的 PM_{2.5} 浓度水平(低于 20 微克/立方米); 臭氧浓度从 2015 至 2018 年变化不大, 平均超过国家二级标准浓度限值 13%。

收稿日期: 2019-12-04

作者简介: 刘新宇, 在读博士生, 高级工程师, 主任、信息委主任、区科协主席, 张江长三角科技城(金山园)推进工作领导小组副组长兼办公室主任, 主要从事环境、水务、工业区、科技、信息化等管理工作; 胡静, 主任, 高级工程师, 主要从事环境规划与政策研究, 为上海市及区域绿色低碳发展转型提供技术支撑; 沈爱萍, 科员, 主要从事科学技术服务及科学知识普及工作。

水环境方面,一是饮用水安全风险尚未消除。太浦河上游吴江段主要功能是作为行洪通道,而下游嘉善和青浦段则是作为水源地。多功能因素并存对下游水源地供水安全带来风险;沿线产业布局密集,多次导致流域性镉污染;作为太湖流域内重要的航运通道,太浦河的货物运输密度高、危险性大;众多支流沿岸农业面源污染较严重。二是地表水水质达标压力较大。近年来淀山湖总体水质有所改善,但氮、磷浓度仍远远高于国际上公认的湖泊富营养化营养盐限值,水体长期富营养化;元荡水质优于淀山湖,但总氮总磷浓度同样较高,且近年来呈显著上升态势。另外,受来水河流影响及河湖水质标准评价体系差异,近期淀山湖达到Ⅴ类水难度较大。

生态方面,自然生态系统受人类干扰影响明显。示范区森林覆盖率约为16.8%,与全球城市森林覆盖率40%-60%的水平相差甚远,也低于全国22%的平均水平;区域间生态廊道体系规划和设计相互割裂,如太浦河沿岸开发规划和管控要求不同,在建设范围、开发标准和联通性建设等方面也尚未形成统一体系;受人类活动影响,耕地、林地、湿地破碎度呈上升趋势。

2.2 区域生态环境共保联治现状

长三角区域相继于2013年底和2016年底建立了区域大气污染防治和水污染防治协作机制,在长三角区域污染防治协作机制推进的带动下,示范区内的两区一县也积极沟通协商,开展了一系列区域生态环境联防联控工作。一是率先建立下沉式跨界协作机制。青浦区、吴江区、嘉善县政府签署了《关于一体化生态环境综合治理工作合作框架协议》,积极推动省界区县(市)层面全面建立生态环境保护协作。二是深化协作行动。沪苏浙联合开展太湖蓝藻水华联合防控、饮用水源地保护应急演练、“清剿水葫芦,美化水环境”水葫芦整治专项行动;并建立了水葫芦信息通报制度,实时共享重点区域水葫芦防控信息,不断推进太湖流域省际地区水葫芦联防联控。青浦区、吴江区、嘉善县三地建立水环境联防联控机制,联合开展太浦河整治、交界河流清淤等工作。三是拓展信息共享。水利部太湖流域管理局和两省一市水利(水务)部门、生态环境部门签署了《协同推进太湖流域水环境综合治理信息共享工作备忘录》,印发了相关工作方案。太湖局已与上海市水务局、吴江区环保局和嘉善县环保局就金泽水

库、太浦河沿线水质水量在线监测数据交换事宜达成共识。四是丰富深化区域协作。召开专家座谈会,举办首届“绿色长三角论坛”,为推动落实长三角一体化发展国家战略和一体化示范区高质量绿色发展建言献策。

2.3 面临的主要问题

对照《规划纲要》提出的“高水平建设长三角生态绿色一体化发展示范区”,当前示范区在自身发展能级、区域污染联防联控以及一体化发展格局建设方面仍面临诸多困难和挑战。

2.3.1 区域经济发展质量亟待优化

一是单位面积产出低,约为每平方公里15224万元,尚不足上海市单位土地产出的1/3;二是资源环境代价较高,每万元产值能耗0.21吨标煤,虽优于长三角地区的平均水平,但仍为日本的近3倍、美国的2倍;三是产业结构层次尚待改善,示范区专业化分工水平依然不高,优势产业重合度较高,尚未充分发挥整体联动效应。同时,当地现有的电子信息、纺织服装等主导产业,在原创性研发设计、总装集成创新等高附加值的战略性环节供给不足,市场对外开放度不高、区域带动性与国际竞争力不强。

2.3.2 区域污染联防联控能力亟待加强

一是区域间的规划不协调。当前发展规划布局大多以行政区为边界,区域间规划不协调问题突出。以“三线一单”(生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单)的编制为例,省界区域的环境管控单元存在冲突,存在以污染防治为重点管控单元与以禁止开发为主的优先保护单元相邻的现象。二是区域间标准不统一。受所属省级行政区管理割裂限制,两区一县执行的产业环境准入标准、污染物排放标准、环境监测标准和环境执法标准等均存在差异。三是区域间信息共享机制尚未形成。环境行政处罚、环保服务行业企业监管、环保信用评价等信息仅面向国家和省级监管部门,示范区内部共享机制尚未形成。

2.3.3 区域一体化发展体制机制瓶颈亟需破解

在法律保障方面,目前示范区建设与管理以《规划纲要》为指导,以相关建设方案、合作框架协议为基础,尚未形成该区域相关特定的法规。在机构设置方面,宏观层面组建了“推动长三角一体化发展领导小组”,由韩正副总理担任组长,负责统筹布局《规划纲要》相关工作,其中涉及的专项工作由

地方委办(厅)局分头落实,而跨区域问题的协调仍以自愿性协商为主,横向联动、纵向贯通的机构架构仍在搭建中。在推进机制方面,目前示范区工作推进仍以政府主导为主,有待在专项规划编制、示范区建设和实际运营中引入市场和社会力量。

3 经验借鉴和比较

所谓“他山之石可以攻玉”,目前,国内外均有较为成熟的跨区域一体化管理的模式值得学习和借鉴,比如:欧盟和日本依托多元治理体系实现跨区域立体共治。在机构设置方面,欧盟建立了“3+1+X”跨区域立体多元治理架构,日本关西成立了“地方特别公共团体”跨域政府机构,通过设立顶层决策层并组建管理实体,完善组织架构。在法律保障方面,欧盟形成了区域总领、成员国深入推进的纵向立法模式;日本则通过立法明确了“特别地方公共团体”的适用范围、事权划分和组织架构,使其处理跨区域问题的权责有法可依。在政策配套方面,欧盟建立了涵盖监测、评价、共享、核查与监督的精细化管理制度,并通过环境税、能源税、绿色信贷和结构基金等发挥市场主体对生态环保优势企业的激励作用。

京津冀和粤港澳体现区域横向合作、内部协商治理模式。在机构设置方面,京津冀为推进大气、水污染防治,成立了“京津冀及周边地区大气污染防治领导小组”和“京津冀及周边地区水污染防治协作小组”,在此基础上,三地签署了相关的合作框架协议,以横向协作方式推进区域联防联控。粤港澳以《粤港澳大湾区发展规划纲要》为指导,以签署一系列框架协议为基础、以联席会议形式,通过粤港、粤澳环保合作小组及其下设的专责(项)小组,落实执行相关环境合作规划、协议和行动方案。在制度保障方面,京津冀实施统一规划、统一标准、统一监测、统一执法,以“一张图”“一把尺”统筹生态环境保护工作。粤港澳推进了“粤港澳珠江三角洲区域空气监测网络”“粤港碳标签合作”等具体合作项目,并健全了环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度,用制度保护区域的生态环境。

雄安新区以政府为主导推动区域生态环境保护。在机构设置方面,作为国家级新区,雄安新区组建了“2+9+1”管理体系架构,获批设立了河北雄安新区工作委员会和河北雄安新区管理委员会2个领

导机构,负责组织领导、统筹协调全面工作;内设9个具体管理机构;另成立中国雄安集团有限公司,负责新区的投资、融资、开发、建设和经营。在制度保障方面,建立了跨区域和跨部门的工作衔接机制,制定了环境质量改善考核奖惩机制、生态环境保护“一票否决”机制以及雄安集团生态治理协作和监督管理机制,严格按制度管权、管人、管事。

4 对策建议

示范区肩负着“积极探索深入落实新发展理念、一体化制度率先突破、深化改革举措系统集成”的重任,结合示范区现有的问题和面临的挑战,提出以下相关工作建议:

4.1 加强示范区生态绿色一体化发展顶层设计组织机制保障

为了在涉及多个平行行政主体的框架下探索形成一体化发展新机制,建议尽快确立示范区以“分工合作、条块结合、综合协调”为特色的组织管理机制。横向上,各行政管理部门需要主动跨前一步,打破行政边界束缚,加强与跨省毗邻地区相关部门的沟通协调,从区域层面更加系统、高效地推进生态绿色发展。对于一体化示范区生态环境机构(或联合机构),建议赋予更大的管理权限,如由华东督查中心进行直接管理。近期重点聚焦“三线一单”管控机制对接、共同制定实施示范区饮用水水源保护法规、共同谋划区域“十四五”生态环境保护规划等重点工作,定期形成以问题为导向的有待协商解决的重大事宜清单,报请一体化示范区理事会研究决策,必要时,由理事会报请“国家推进长三角一体化发展领导小组”统筹协调和指导。

纵向上,各行政管理部门需要加强上下层级之间的对接,特别是与生态绿色发展密切相关的规划与土地利用、能源、交通、水务、绿化市容等相关管理部门,建立完善推进示范区生态绿色一体化发展自上而下和自下而上有机结合的推进机制,对于一批跨区域、跨流域的重大项目,纳入国家战略布局,帮助协调完善项目推进机制,推动解决瓶颈问题。

4.2 建立决策和执行层面的多元沟通与协作机制

在政府主导的示范区绿色发展协作推进机构基础上,学习吸收欧盟、日本等跨行政区域多方协作治理经验,研究建立如“区域绿色发展决策咨询委员会”等形式的协调协作机制,成员涵盖中央及地方

政府部门、研究机构、企业及社会团体等利益代表,一方面,为区域绿色发展决策和执行提供多方视角,使社会各界的利益诉求和政策偏好得到充分表达;另一方面,为推进区域生态绿色一体化发展规划的实施落地搭建必要的平台和桥梁。同时针对区域环境基础设施建设、生态环保科技集成、生态环境宣传教育及绿色生活绿色消费等行为引导方面,建议大力鼓励行业协会、生态环境 NGO 组织、专家以及市民等多方参与,通过政府、企业、公众和社会组织良性互补,逐步推动区域协作从行政主导向市场化、社会化多元共治转型。

4.3 研究建立建设开发层面利益平衡和多元化投融资机制

努力改变以往生态环境基础设施建设中政府大包大揽的做法,充分总结、吸收两区一县生态环境建设投融资创新机制和浙江、江苏绿色金融改革发展的成功经验,以及安徽生态河道治理“建管结合”、张江长三角科技城建设协同发展投资基金等有益实践,在示范区发展基金和平台公司设立过程中,纳入生态环境共保联防联控的投融资需求,加强跨区域生态环境基础设施投融资合作。探索建立利益表达、利益协调和利益补偿机制实现利益平衡,综合利用市场协调、政府协调和社会协调,形成稳定的利益共享合作链,实现长远发展目标,使区域合作利益格局相对公平合理。

4.4 创新示范区及相关省市区(县)的行政管理考核机制

除了以工程项目为主要支撑的区域发展硬性目标指标以外,应配套研究有利于促进区域生态绿色更高质量发展、更深入融合、更长效管理的软实力建设考核机制。例如,在区域发展导向上,研究建立能够科学、客观、综合反映区域环境质量、生态系统服务功能的核算框架,形成体现示范区绿色发展水平的长期跟踪评价体系。在污染防治管控上,研究制定一体化示范区范围内基于环境质量改善目标的污染物总量控制方案,与现行以省市行政区域为边界考核挂钩的总量控制制度剥离,探索突破原有行政区划管理约束,建立区域排污总量控制机制。在区域监管合力打造上,建议在示范区相关地区行政管理考核体系中,明确生态环境质量改善考核奖惩机制,并建立生态环境保护“一票否决”机制,同时鼓励各地探索推进环保设施共建共享、生态环保科技

孵化、环保产业发展促进、绿色生产生活方式引导等领域的联席共建联动,在行政管理考核中设置相应的加分项,切实推动形成长三角生态绿色一体化发展的强大合力。

4.5 努力推动区域生态绿色一体化发展法律法规体系建设

建议近期加快推动“沪苏浙共同制定实施示范区饮用水水源保护法规”,在三地充分沟通、协商基础上,将联合制定的饮用水水源保护区技术方案,及三地相应承担的责权利界定中有待法制化、制度化的管理要求,充分纳入示范区饮用水水源保护法规体系。与此同时,建议三地地方人大加强与全国人大的沟通协商,研究建立与国家法律体系相配套、与国际惯例相接轨、与示范区发展目标和需求相匹配的生态绿色一体化发展法规架构。充分吸收借鉴欧盟、日本、美国等区域生态环境管理有益经验,中长期应努力争取由国务院颁布《长三角生态绿色一体化发展示范区建设条例》,再由三地省市人大常委会出台条例实施细则,确保区域生态绿色一体化法律规范的权威性,各省市及中央驻示范区机构可一体化遵守。

参考文献

- [1] 杨达. 日本“广域连携”区域治理模式探析[J]. 政治学研究, 2017(6): 69-80.
- [2] 傅钧文. 日本跨区域行政协调制度安排及其启示[J]. 日本学刊, 2005(5): 23-35.
- [3] 常纪文. 中欧区域大气污染联防联控立法之比较——兼论我国大气污染联防联控法制的完善[J]. 发展研究, 2015(10): 77-92.
- [4] 楼宗元. 国外空气污染治理府际合作研究述评[J]. 国外社会科学, 2015(5): 35-43.
- [5] 环境保护部大气污染防治欧洲考察团. 欧盟大气环境标准体系和环境监测主要做法及空气质量管理经验——环境保护部大气污染防治欧洲考察报告之三[J]. 环境与可持续发展, 2013(5): 11-13.
- [6] 刘洁, 王玉秋, 沈国成, 等. 中美欧跨区域大气环境监管比较研究及启示[J]. 四川环境, 2011, 30(5): 128-132.
- [7] 王玉明. 粤港澳大湾区环境治理合作的回顾与展望[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2018, 20(1): 117-126.

Research on the Ecological Management Mechanism of the Yangtze River Delta Eco-green Integration Development Demonstration Plot

LIU Xinyu¹, HU Jing², SHEN Aiping³

(1. *Shanghai Jinshan District Committee of China Zhi Gong Party, Science and Technology Committee of Jinshan District, Shanghai200540, China*; 2. *Low-carbon Economy Research Center of Shanghai Academy of Environmental Sciences, Shanghai200233, China*; 3. *Shanghai Jinshan District Committee of China Zhi Gong Party, Science and Technology Museum in Jinshan, Shanghai200540, China*)

Abstract: Cross-administrative regional mechanism construction and the joint defense and joint control of ecological environment have always been a difficult issue. The central government has made it clear to build a demonstration plot of eco-green integration in the Yangtze River Delta. This paper, after analyzing the current regional conditions and characteristics and borrowing related ideas, explores how to innovate in terms of ecological environment mechanism, hoping to make this area into a sample for high-quality eco-green integration development. Meanwhile, this paper also gives related strategies.

Key words: the Yangtze River Delta; integration; demonstration area; ecological environment; management mechanism