

# 多元共治视角下湾区城市生态文明建设路径探究\*

## Path of Ecological Civilization Construction in Cities Located in Bay Area: a Multi-Actor Governance Perspective

**摘要** 我国湾区城市生态文明建设进入了一个新的历史高度,湾区城市建设面临着多种发展机遇,与此同时,生态环境、治理机制、环境利益保障等既有问题也为湾区城市生态文明建设提出了挑战。在此背景下,可以结合《中国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出的“构建政府、企业、公众共治的环境治理体系”要求,从多元共治的角度寻求湾区城市生态文明建设的可行路径。

**关键词** 湾区城市;生态文明;多元共治;环境治理;环境利益

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2016.10.006

■文/秦天宝 段帷帷

湾区城市作为沿海地区特有的城市空间构型,不仅有着优越的人文居住环境和经济发展潜力,而且其独特的区位和自然资源条件也形成了包括森林、滩涂、平原、港湾、湿地、海洋等生态环境在内的自然生态系统。在中国生态文明研究与促进会组织编制的《我国重点湾区生态文明建设绿皮书》中,湾区城市不仅指沿靠海湾的城市,也包括湾区的腹地城市。同时,我国目前相关湾区经济发展政策都体现了对湾区整体性发展的考量,把湾区的腹地城市也纳入了湾区经济发展主体。另外,由于湾区自然生态系统具有区域性、整体性的特征,也使沿靠海湾城市的自然生态系统与包括湾区腹地城市等其他地域的生态环境共同形成了湾区的整体生态系统。因此,不论是在经济发展层面,还是在环境治理层面,对湾区城市问题的探讨都应囊括沿靠海湾的城市以及湾区的腹地城市。

在我国环境法治发展、社会治理体制变革、“绿色化”和绿色发展

理念等因素的推动下,湾区城市的生态文明建设也进入了一个新的历史高度。维护自然生态系统平衡、优化环境治理机制、保障公众环境权益、实现经济绿色发展都将成为湾区城市生态文明建设的重要任务。与此同时,湾区城市在生态环境保护、环境治理、环境利益保障等方面存在的诸多问题也对湾区城市的生态文明建设提出了挑战。在多元共治的视角下,不仅政府、企业、公众应成为湾区城市环境治理的主体,而且各种治理手段的综合运用也实现了各方利益的最大化和治理效果的最优化,为湾区城市的生态文明建设提供了思路。

湾区城市生态文明建设仍面临诸多挑战

随着近年来环境保护逐渐在我国国家政策中占据主要地位,并且环境法治工作也不断发展完善,我国的生态文明建设取得了显著的成就。但是受我国环保工作起步晚、基础弱等因素的影响,包括湾区城市在内的生态

文明建设在目前仍面临多重挑战。

生态环境问题严峻

环境保护部发布的《2014年中国环境状况公报》显示,目前湾区城市的生态环境问题主要体现在大气污染、近海污染、自然生态系统破坏三个方面。在大气污染方面,长三角、珠三角、京津冀地区湾区城市带的区域大气污染问题日益严峻,长三角地区25个地级以上城市PM<sub>2.5</sub>指数仅舟山市达标,珠三角地区9个城市仅有3个城市达标,京津冀地区13个城市仅有张家口市达标。在近海污染方面,污染区域主要分布于辽东湾、渤海湾、莱州湾、杭州湾、粤港澳湾等主要湾区城市带的近岸海域,并且在环保部重点监测的44个港湾中,有20个港湾出现海水水质低于第IV类海水水质标准的海域。同时,根据环境保护部统计,70%的近岸海水污染来自陆源污染物,我国445个陆源入海排污口达标率仅为52%,90%以上难以满足海洋功能区的环保要求。在自然生态系统破坏方面,环境保护部和中国科学院

\*基金项目:国家社科基金重大项目“基于风险的环境治理多元共治体系研究”(15ZDC031)

联合承担的“全国生态环境十年变化（2000—2010年）遥感调查与评估”项目调查显示，我国在2000—2010年的10年间滨海自然湿地面积减少了14.9%，大陆自然岸线减少了8.3%，湾区城市所在的河口、海湾、滩涂湿地、珊瑚礁、红树林等海洋生态系统处于亚健康和不健康状态分别占71%和10%。此外，受栖息环境恶化和外来物种的影响，湾区城市的生物多样性也面临着严重威胁。

#### 环境治理机制有待完善

湾区城市不仅拥有空间范围广泛的自然生态系统，而且湾区内部一般包括了多个湾区城市，如杭州湾、粤港澳大湾区等，这就要求湾区城市的行政主体不仅要保障本区域的陆海统筹发展，而且要实现与周边湾区城市的跨区域协同治理。但在现有环境治理机制下，湾区城市的环境治理工作仍面临较大阻碍。首先，政府部门缺乏协作。湾区城市的自然生态系统包括了海洋、林地、河流、湿地等多种生态环境类型，而湾区城市的各政府部门由于缺乏专门的协调性和决策性机构，难以适应湾区城市生态文明建设整体性、协同性、灵活性的要求。其次，湾区的跨区域治理机制尚未形成。以粤港澳大湾区为例，虽然其内部形成了粤港澳联络会议协调机制，但是由于此类机制不仅管理方式分散，而且在管理职权上也与现有行政主体存在交叉和重叠，使得这些机制难以满足湾区的跨区域治理要求。最后，湾区城市环境治理仍是以政府为单一主体。由于目前在我国环境治理工作中，政府仍是环境治理工作的唯一主体，企业、公众等其他社会主体被排除在了治理主体范围之外，此种现实一方面迫使政府部门独自承担湾区城市全部的环境治理工作，另一方面政

府独享环境治理权也容易使公众对政府产生不信任感，进而影响湾区城市环境治理任务的实现。

#### 各主体利益有待协调

我国部分湾区城市也是本区域重要的海港城市，如天津港、上海港、厦门港、广州港等，港口经济不仅为湾区城市的经济发展提供了坚实基础，而且也对湾区城市生态文明建设提出了新的挑战。由于港口在本区域经济发展的重要作用，湾区城市一般把港口建设作为本地经济发展的重要工作并且给予了充分的政策支持，如《渤海湾地区建设港口规划》《南宁港口总体规划》等。与此同时，在湾区城市优越的运输条件、巨大的经济潜力、优惠的政策条件等因素影响下，大量企业在湾区城市投资兴建并带动了本地经济发展。但是因部分企业法律意识淡薄和安全生产机制缺乏而造成的环境事故，不仅侵害了本地公众的利益而且也违反了政府安全生产的监管要求。同时，公众在环境利益遭受威胁或者受损环境利益难以得到救济的情况下易引发环境群体性事件，进而影响社会的稳定和政府的权威。可见，虽然港口经济为湾区城市的发展提供了坚实支撑，但也使湾区城市的各主体利益产生了新的分歧和矛盾，并为湾区城市的生态文明建设带来了不利影响。

环境治理多元共治体系为湾区城市生态文明建设提供了现实路径

《中国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》提出了“构建政府、企业、公众共治的环境治理体系”要求，不仅体现了环境治理领域的多元共治理念由政策层面向实践层面的贯彻实施，而且环境治理多元共治体系的各种优势也为湾区城市生态

文明建设提供新的发展思路。

#### 促成环境治理的合力

在我国环境治理工作由“末端治理”向“源头控制”转变的背景下，湾区城市环保行政部门，一方面要对本地既有环境问题展开治理，另一方面也要应对各种潜在的环境风险。在面临繁重的工作压力下，环保行政部门由于缺乏充足的环境治理资源和条件，往往造成治理效果不佳。而环境治理多元共治一改之前政府单维管理的模式，企业、公众也和政府一起成为环境治理的主体，在此过程中各主体协调配合，充分发挥各自环境治理的最大优势。在今后的湾区城市环境治理多元共治体系中，政府应主要承担主导性和宏观性的治理工作，把相对繁琐和微观性的治理工作下放给企业、公众等社会主体，这样不仅缓解了之前政府繁重的环境治理工作压力，而且企业、公众等社会主体也可在环境治理工作中充分发挥自身能动性，进而提升环境治理效率。

#### 实现各主体利益的最大化

正如上文所述，在湾区城市生态文明建设进程中，包括政府、企业、公众都有着不同的发展需求和利益，协调保障各方利益将是湾区城市发展面临的一个主要难题。在此背景下，构建政府、企业、公众共治的环境治理体系则为湾区城市生态文明建设进程中协调经济发展与环境保护关系，增进公众福祉提供了可行路径。在环境治理多元共治体系中，政府、企业、公众都成为了环境治理的主体，各方在此体系下也产生了最大的公共利益。政府在面临繁重的工作压力下，将之前的部分环境治理资源下放给了企业、公众，进而更有效地实现自身环境治理任务；公众在此体系下获得了参与环境治理工作的权利，不

仅自身环境治理能力得到有效发挥,而且公众的环境利益也获得了更为坚实的保障;企业作为生产经营者,往往由于追求生产利益而忽视环境保护受到来自公众、政府的抵制或处罚。当企业的环境治理主体性获得明确以后,企业生产经营活动不仅将获得行政指导、经济刺激等手段的支持,而且企业与政府、公众的沟通协调也会更为密切,进而有助提升企业参与环境治理的主动性。

#### 提供坚实的制度保障

湾区城市建设生态文明需要国家政策的支持、社会公众的共同推进,更需要有完善的法律制度保障。党的十八届三中全会提出了加快生态文明制度建设的要求,中共中央国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》也把健全生态文明制度体系作为重点,体现了制度体系在生态文明建设进程中的重要地位。环境治理多元共治体系则把各主体的权责、体系的运行等内容纳入完善的制度保障体系之中,不仅为湾区城市环境治理多元共治的具体实践提供了具体制度,而且为湾区城市的生态文明建设提供了坚实制度保障。此外,在环境治理多元共治体系的制度建设中,它不仅坚持国家“用严格的法律制度保障生态环境”的要求运用制度体系发挥多元治理机制的优势,而且环境治理多元共治体系还强调主动构建政府管控与市场调节、强制性与指导性制度相结合的环境治理多元共治的制度保障体系,进而增加湾区生态文明建设制度保障体系的灵活性与科学性。

#### 湾区城市环境治理多元共治体系的构建路径

随着国家在顶层设计层面为环境治理多元共治体系的构建提供了政策

支持,环境治理多元共治也将从政策理论层面向实践层面进行贯彻落实。在此背景下,湾区城市应当从本地生态文明建设的全局角度出发,针对本地的生态文明建设任务与困境对环境治理多元共治体系展开具体构建。

#### 确立环境治理多元共治体系的体制

虽然《中国国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》明确了政府、企业、公众作为环境治理主体的正当性,但是在未形成统一的体制前提下,不仅这些主体会因参与环境治理呈现个体化和分散化而造成治理效果不佳,而且各主体在缺乏足够信息、技术等的支持下,各自的利益也难以得到保障。正如上文所述,湾区城市的特有生态特色要求湾区城市环境治理机制不仅要实现本地政府部门之间、湾区城市之间的协同合作,而且还要改变政府单维管理的模式。

在确立湾区城市环境治理多元共治的体制时,应当在湾区城市的政府部门之间构建统一的协调决策机制、在湾区城市之间构建本区域环境治理的联防联控机制,实现湾区综合环境治理机制的完整和有效,进而贯彻《中国国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》中“探索建立跨地区环保机构,推行全流域、跨区域联防联控和城乡协同治理模式”的要求。

与此同时,湾区城市政府首先应发挥环境治理的主导性地位。湾区城市政府应结合湾区生态环境实际展开环境治理工作,如渤海湾发展的流域污染控制和综合整治的体系,莱州湾形成的重点海域排污总量控制制度等。此外,政府还要利用湾区城市生态资源丰富、经济发展水平高、国际交流密切等优势,引入先进的环境治理理念和技术,促进经济的绿色

增长,做到环境治理工作的主动、有度。其次,强化湾区城市企业的环境治理主体性。为保护湾区城市脆弱的自然生态系统,要加强企业的环境保护意识和能力,严格贯彻新《环境保护法》规定的建设项目环境影响评价制度。同时,由于湾区城市的环境承载能力有限,湾区城市要引入竞争机制,发展环境友好型产业,并对环境污染严重的企业进行淘汰,促使企业生产结构转型升级,形成企业在工作积极、有序的发展态势。最后,发挥公众环境治理价值。受区位和经济发展水平影响,湾区城市科教资源丰富,公众环境治理意识和知识素养也较高。湾区城市政府应当保障公众参与环境治理的权利,发挥公众的社会监督和技术保障作用来协助政府的环境治理工作,实现公众参与环境治理的有位、有效。

#### 健全环境治理多元共治体系的运行机制

湾区城市环境治理多元共治体系的运行机制主要是指政府、企业、公众三者之间在环境治理工作中的互动协作,主要体现在政府与企业、企业与公众、政府与公众间互动关系。

在政府与企业关系方面,受区位优势和政策扶持的影响,大量企业包括具有重大环境风险的企业在湾区城市设立,对当地政府的环境监管工作提出了挑战。在此背景下,湾区城市政府不仅要依据《环境保护法》等法律文件加强对企业生产经营活动的监管,预防和减少环境风险,而且要利用湾区城市社会经济生产要素集聚程度高的优势,综合运用经济激励、政策引导等手段实现企业生产方式的转型升级,最终促成企业由抗拒执法向主动守法方向转变;企业作为湾区城市环境风险预防和经济发展的主要主

体,不仅要履行环境保护主体责任,配合政府的环境监管工作,而且在生产经营中也要利用现有湾区发展相关政策,如《渤海湾地区港口建设规划》《浙江省环杭州湾产业带发展规划》等获得来自政府的支持和帮助,实现生产利益的最大化。

在企业与公众关系方面,由于湾区城市环境宜居,人口分布密集,公众为维护自身良好的生活环境,应当运用法律赋予的相关权利对企业的生产经营行为进行监督。同时,由于湾区城市科教水平较高,公众也可通过自身专业技术和知识为企业的生产经营提供合理建议,进而实现公众环境利益和企业生产利益的最大化;而湾区城市的企业作为环境风险预防的重要主体要加强自身环保理念和能力建设,树立服务意识,强化与公众的沟通交流,在保障公众环境利益的同时形成良好的生产经营体系回馈公众。

在政府与公众关系方面,湾区城市政府应当履行宣教职责,强化湾区公众对本地环境治理工作的认识,提升公众参与环境治理的积极性。同时,为避免环境群体性事件的发生,湾区政府不仅要保障公众与政府之间的沟通渠道畅通,而且也要依据相关法律构建多元化的公众环境利益保障机制。湾区城市公众要根据新《环境保护法》和《环境保护公众参与办法》等法律、文件的规定,一方面在政府的协助下合法有序地参与相关环境治理工作,维护良好的湾区城市人居环境;另一方面也应当积极行使法律赋予的监督权力,对政府的环境行政行为展开监督,形成湾区协调有序的环境治理机制。

完善环境治理多元共治体系的保障机制

湾区城市的政府、公众、企业不

仅掌握着不同的环境治理资源,而且各自都有着不同的利益需求,为了实现环境治理资源的有效配置和各主体利益的均衡,就必须有完善的保障机制。

首先,完善湾区城市环境治理的制度保障。虽然我国湾区城市环境治理工作有着较为充分的顶层设计基础,如《渤海环境总体规划(2008—2020年)》《惠州环大亚湾新区低碳生态专项计划(2014—2030年)》等。但是,这些总纲性的环境治理政策难以对湾区城市的具体环境治理工作提供有效的制度保障。所以,今后在完善湾区城市环境治理多元共治体系的保障机制中,不仅要加强湾区城市环境治理的地方性立法工作,而且相关法律文件也要结合湾区城市自然生态系统复杂、环境治理具有明显的跨部门、跨行政区域特点,对湾区城市环境治理工作进行规定。

其次,综合运用多重手段发挥湾区城市环境治理优势。湾区产业集聚区不仅使企业具有优势互补、分工协作的整体竞争力,节省了湾区城市宝贵的土地资源,而且企业的集聚也使湾区城市环境治理工作更具有针对性和有效性。所以,发展产业集聚区将是湾区城市发展的一种现实路径,包括《浙江省环杭州湾产业带发展规划》《山东半岛蓝色经济区发展规划》都为湾区城市产业集聚区的发展提供了依据和思路。此外,湾区城市环境治理应在坚持行政强制手段的同时,发挥湾区城市经济发展要素集聚优势,加强行政指导手段对企业、公众环境治理行为的宏观引导,并通过经济激励手段提升各主体参与环境治理的积极性。

最后,贯彻湾区城市环境治理的公众参与原则。通过对近年在湾区

城市发生的典型环境群体性事件如厦门PX项目事件、大连福佳大化事件分析可知,湾区城市发达的运输体系和良好的经济发展前景吸引了大量企业包括具有重大环境风险隐患的企业入驻,不仅容易造成湾区城市产业重叠和产能过剩,而且也严重威胁了公众环境利益。为保障公众环境利益,降低公众对政府、企业的误解和不信任感,不仅政府和企业应当运用信息公开、意见征集、座谈会、听证会等方式保障公众的环境治理知情权和参与决策权,而且还要通过环境公益诉讼制度、环境私益诉讼制度、非诉讼纠纷解决机制等渠道及时有效地对公众受损环境利益展开救济。

## 结语

现代国家治理关系和治理机制的重构,其本质是治理方式的民主化重构,公民和社会组织不再简单是公共治理客体,应成为治理主体即“共治”和“自治”的主体,这在现代国家治理活动中是必要的,这些也正是多元共治的核心内容。环境治理多元共治体系把之前生态文明建设进程中的公众、企业等环境治理客体纳入到环境治理主体范围内,不仅实现了各治理主体利益的最大化,推动了环境治理工作顺利进行,而且也进一步形成了环境治理的合力,提升了环境治理效果,为湾区城市破解当前生态文明建设难题提供了现实路径。<sup>HB</sup>

## 主要参考文献

- [1] 吴汉东. 国家治理能力现代化与法治化问题研究[J]. 法学评论, 2015(5): 1-9.
- [2] 王毅. 用制度保障生态文明建设[N]. 人民日报, 2015-06-09(07).

(秦天宝系武汉大学环境法研究所所长、教授; 段帷帷, 武汉大学环境法研究所)