

生态文明建设中政府协同增效体系建设分析

刘朝茹 石梦迪 赵菁虹

浙江仁欣环科院有限责任公司 浙江宁波 315000

摘要: 文章大致梳理政府协同增效体系的基本构成关系, 进一步讨论生态文明建设下, 推动该体系优化的意义。并结合个案分析, 对多元化政府主体之间协同增效机制加以思考, 提出进一步完善的建议。

关键词: 生态文明建设; 政府协同增效; 政府主体

Analysis of the construction of government synergistic efficiency system in the construction of ecological civilization

Chaoru Liu, Mengdi Shi, Jinghong Zhao

Zhejiang Renxin Environmental Science Institute Co., Ltd. Zhejiang Ningbo 315000

Abstract: This paper outlines the basic structural relationships of the government's collaborative efficiency enhancement system, and further discusses the significance of promoting its optimization under the construction of ecological civilization. With the analysis of specific cases, this article reflects on the collaborative efficiency enhancement mechanisms among diverse government entities and proposes suggestions for further improvement.

Keywords: Ecological civilization construction; Government synergy; Main body of government

引言

生态文明建设是我国深化改革的关键一环, 在推进过程中强调建设成效的同时, 也需关注影响改革成效的协同性, 特别是政府方面。只有保障基本的建设协同性, 才能朝着可持续的方向发展。

一、政府协同增效体系

(一) 中央和地方

中央与地方之间的纵向联系, 是政府体系内的“主干”关系。双方的理想状态: 中央具有高度权威, 地方政府则保持积极响应。生态文明建设背景下, 中央负责完成全面规划以及相关政策, 而地方政府则主动落实规划与政策。中央政府需确保规划与政策具有可行性及权威性, 压缩地方政府可以自主裁量的空间。同时, 中央政府还需关注地方的诉求, 平衡二者利益, 把握整体和局部。

(二) 地方政府之间

府际关系主要是区域协同, 基于中央下达的总体规划, 各地方加强合作, 可以省去中央部分协调成本, 并可加快地方生态文明建设速度。在协同增效体系建设中, 需要考

虑的问题是: 加强地方对此的认识, 深切体会中央精神, 保障建设方向的准确性、一致性; 促进横向生态补偿建设, 借此维护建设地和受益地的关系, 尽量实现利益平衡, 控制中央在协调地方上的投入量, 提升府际建设的主动性^[1]。

(三) 职能部门之间

现阶段, 国内对于生态文明建设方面的部门协同, 强调职能整合。对此, 一要基于科学发展观, 根据生态建设本身的内在需要, 把有关职能集中起来, 由生态环境部完成辖区内总体规划, 保障建设成效。二要构建部门间的协调机制, 借此生态环境部门在加紧建设生态文明的过程中, 推动当地健康发展, 防止由于盲目招商引资, 忽略生态保护。

(四) 公务员和政府

公务员和政府之间是极为重要的关系, 这是因为全部建设政策与规划均需由大量个体完成, 因而需保障二者目标协同。具体应当落实的是: 形成目标体系, 让公务员均可了解生态文明建设中的全部层次目标, 避免发生“目标位移”的情况; 注重公务员教育, 使相关建设目标内化为个人道德品格; 完善激励体制, 为公务员落实有关举措培

养动力等。

二、生态文明建设下政府协同增效体系优化意义

协同增效体系的动力源是保障社会稳定、健康运转的重要因素，其包含内核和外围两个部分。生态文明背景中，对政府协同效果有关的主体包含中央与地方政府、政府部门及公务员，各自利益诉求便是动力源。在该过程中，动力源逐渐产生不同方向上的协同推进力。而改善此体系的意义主要集中在下述两点：

其一，生态文明建设背景下，政府占据主导位置，承受外在压力。生态文明实质上是寻求人和自然之间的和谐，还有人和人之间，乃至人和社会间的关系，要保持开放性与持续性、共生性，这些均要求政府和社会等多元主体一同参加。同时也需认识到，生态文明建设通常会经历较长的周期，投资规模大，后期收益具有隐性、非排他性等特征，是一项公共服务。相较于社会资本与公司等主体来说，政府是公共利益的代表，需要承担相应的责任，掌握巨大政治权力，所以在改善协同增效体系中，必然要发挥出政府的主导作用。其二，控制内耗、提升总体效能，是实现优化体系的内在动力^[2]。以系统论和协同论角度来讲，政府应该处理各类公共事务的系统，其内部各个构成机构的设置，以及责任划分等协同情况，影响着政府组织治理效果。所以，为优化生态文明建设，控制政府内耗是重要途径。

三、生态文明建设中改善政府协同增效体系个案思考

(一) 个案讨论

某流域原本的水污染对周边居民生活有着巨大影响，在后期经济建设中，流域内乡镇企业迅速成长，导致河流水质持续恶化。经过初期治理后，还存在一些污染问题。经过对地下水普查，该流域内浅层水中有 80% 左右无法用于浇地与工业生产，含有许多重金属。并且在地下水污染的影响下，短短几年就涌现出数十个“癌症村”，该类信息虽然和实际会有出入，但这也能说明此流域水污染问题已经是非常严重的。关于水污染分析的内容有很多，比如污水排放到河流中，和河水混合，相应的计算公式为：

$$L = \frac{(0.4B - 0.6a)Bu}{0.058H + 0.0065B} \sqrt{gHI}$$

其中，L 是指污水与河水混合过程段的程度；B 是河流宽度；a 为排放口与岸边的间距；u 为河流断面的平均流速；H 是平均水深；g 为重力加速度；I 是河流坡度。

针对该流域的问题，中央与地方纷纷投入资源加强治理。此生态治理项目早在上世纪就已经启动，根据相关估算数据显示，在 1994-2004 年期间，中央与地方在治污方面就投入 600 亿元左右。并在 2008-2013 年期间，该流域基建项目的投入总额高达 103.04 亿元以上。在中央与地方政府纵向协同支持下，取得一定治理成效。结合有关数据显示，该流域劣 V 类水占比有所降低，II 和 III 类水有所上升。但从整体上来说，该流域 IV、V 及劣 V 类水体断面占比之和依旧在 40% 以上，并且这三类水体在此流域支流的占比超过 60%。这说明地下水污染问题并没有完全解决。

表 1 2008-2013 年基建投资完成量（万元）

中央投资量	地方投资量	合计
616431	414009	1030440

(二) 协同增效激励机制缺乏表现

河流水污染治理中，政府依旧占据中心主体的位置，而政府内还可细分出若干主体。案例中政府主体之间的协调性缺乏，使得实际治理并不彻底。首先是中央和地方。在此治理案例中，中央政府“担任”决策方与监督方、资源分配者，地方政府则为执行者。在国内政治权力的民主程度逐渐深化下，中央对于地方并非是单纯的支配，地方政府拥有更高的自由度，在推动流域治理中，激发地方自主性的同时，双方不协同问题也逐渐显现。回顾此流域治理过程，比如在建设污水处理厂的项目中，根据表 2 所示，地方政府对于中央决策的执行力有限，落实存在“折扣”，说明中央和地方之间的协同性不足。除此之外，中央决策速度慢，这也是造成双方协同性缺失的重要原因。该治理项目的计划提出后，国务院多年后才批复，而彼时计划时间已经过半。

表 2 案例流域污水处理厂完成情况

建设阶段	计划数量	完成数量	完成比例
第一阶段	59	12	20.3%
第二阶段	161	66	40.9%

其次，府际方面的问题。案例治理项目推进中，流域内涉及的多个地方政府有合作的同时，还存在竞争。合作体现在遭受污染流域范围内的政府应该互相帮助，一同创造可观的绩效；竞争则反映在流域内可用水体固定的条件下，各地掌握得多，地区发展便会更快。所以，在当时缺少整体强制约束，亦或中央约束很难具体落实，这导致横向府际形成“囚徒”困境。也就是只有全部关联地方政府均倾向于合作，主动参与流域治理，这样才能使总绩效达到最大。反之，如果地方政府均选择竞争，不在流域治理中投入资源，该方面总绩效自然是最小的。倘若是一方合作、一方竞争，则选择竞争的一方会获得更大收益，合作方需投入治理资源，抵消最终收益。假设涉及两个地方政府（M、N），在治理项目中双方的“囚徒”困境可参考表3。很明显，“D”是最优选项^[3]。但在治理实践中，地方政府参与治理时，往往会先解决本辖区问题，未能考虑边界区域。通过对比河流边界位置和整体水质发现，前者区域的不良水体占比远超过后者，这意味着辖区边界水质更差，同时也说明了政府之间协同程度不足。

表 3 府际“囚徒”困境

		M	
		合作	竞争
N	合作	A(3, 3)	B(4, 1)
	竞争	C(1, 4)	D(2, 2)

注：M、N各自收益量由（M,N）表示，1-4收益量逐渐增加

再者，部门间的关系。河流治理项目有着较强的系统性特点，需要调动多个部门实施管理。但在实践中，各个部门均能够按照特定政策法规开展治理工作，这样引发很多问题。比如，部门以本身利益为目标，实施许多重复性事项，如监测水质，不仅是水利与环保部门，还有其他利益相关方也都在进行，例如自来水公司。这样既导致资源浪费，又因为各方监测结果明显不同，降低相关机构组织的权威性。

最后，政府和公务员。政府由大量公务员个体构成，但其行为并非是个体的需要。案例项目治理期间，政府方面把控全流域工作，安排大量个体完成，双方利益并不对等，所以具有不协同的因素。具体可能表现在：个体过于看重自身利益。

（三）强化协同增效体系建议

结合上述案例问题的阐述，政府主体协同增效体系缺失，会严重降低生态文明建设实效，所以从整体上来看，要强化各方关系的维护，实现合理调用个性资源，消除建设“死角”。

第一，梳理中央和地方关系，强化整体协同性。一要完善绿色整机考核体制，形成正向引导。以生态文明建设的宏观层面来看，将政绩与GDP划等号，应该是阻碍政府主体纵向关系的内在原因。而构建绿色政绩考核体制，侧重于经济建设、资源节约、环保三者协同推进。基于此，执行环境污染问责等机制，转变建设观念。二要优化权责分配，消除同构问题，搭配相适应的制度，通过妥善配置中央与地方的权责，全面激发双方建设主动性。为此，中央政府可负责关于履行国际条约与确立全国性法律法规、重大环境处理项目；地方政府则需负担主要的建设责任，调整辖区内建设政策，细化到具体的环境问题。三要打通信息交流渠道，实施中央和地方双向交流，调整原本只进行上行报告的体系，拓展多元化信息互通路径，保障中央在制定建设政策中可以有足够的信息支持。四要健全对生态文明政策落实的监控体系，完善追责机制。为消除地方政府不正当的干预动作，需调配各领域及部门、不同级别的监管资源，使生态文明建设权力下放的过程中，也能确保中央对地方的监管效力^[4]。

第二，优化府际关系，改善区域协调效果。其一，地方政府需形成“环境共同体”意识，明确合作才能共赢。其二，基于生态环境部门，建设和优化跨地区的协调机构，围绕生态文明建设，规范府际关系。其三，健全配套制度体系。具体可包含：排污权交易，注重环境容量协调管控；生态补偿，特别是生态功能区，要通过财政资金，补偿区域经济建设机会缺失。

第三，继续加强部门间的职能配置，优化职能协同效果。一方面，加强环保部门职能，有序促进体制改革。对于环保职能分布不集中与环保部门行政体制变化等情况，需主动调整改革思路，逐渐把分属于不同部门主体的职能适当整合与重组。另一方面，继续完善部门间的协调机制，令环保实践活动可以及时获得其他部门的协助，尤其是环保、人事、经济建设与财政四个部门之间的联系。

第四, 缓解个体和集体利益矛盾, 增强目标协同性。生态文明建设中, 公务员个体是落实政策的执行者, 实际绿植效果和集体目标的匹配度关系到整体目标的完成度。对此, 可在领导干部与普通公务员个体上入手。针对领导干部, 需完善相应的离职审计与事故追责体制, 避免其为创造表面政绩而牺牲环境, 以此强化对领导干部行为的约束。对于普通个体, 则侧重于情感与认知引导, 让其明确生态文明建设的价值与基本规律, 提升其对于整体目标理解深度以及自觉性。同时设置奖惩保障机制, 对个体施加外在压力, 尽量把个体和集体的目标整合起来。

四、结束语

概括来说, 政府协同增效体系是目前以及未来很长一段时间, 推进生态文明建设的主要力量。明确梳理政府主体间的关系, 基于各个关系的特点, 制定针对性的优化协

调举措, 平衡各方利益, 保障建设政策与规划科学性的同时, 高效利用各项资源加紧执行。

参考文献:

[1] 耿改智, 王静雯. 生态文明视域下 W 市政府生态职能研究[J]. 延安职业技术学院学报, 2022, (03): 44-47.

[2] 邓宏兵, 刘恺雯, 苏攀达. 流域生态文明视角下多元主体协同治理体系研究[J]. 区域经济评论, 2021, (02): 146-153.

[3] 韦海鸣, 齐壮. 政府生态治理中的利益冲突与协调[J]. 关东学刊, 2020, (06): 162-166.

[4] 赵利芬, 张文晶. 生态文明建设与政府生态管理职能[J]. 居舍, 2020, (03): 13.

作者简介: 刘朝茹, 女, 1989 年 11 月, 宁波市, 汉, 硕士, 工程师, 从事生态文明建设规划、政策研究;