

突破首都经济圈生态治理“内卷化”困境

□万翠英 吴会香

首都经济圈生态治理作为跨域性环境治理属于准公共物品,由于缺乏多元参与的单方面治理以及局限于传统行政区的治理模式致使出现停滞不前的“内卷化”现象,突出表现在现有治理模式功能发挥有限,形式化严重,生态环境没有发生实质性改变,而且现有治理模式难以平衡各方利益,难以实现互惠性,导致区域内部治理失灵。虽然首都经济圈生态治理投入了巨大人力、物力和财力,但仍然没有突破式进展。

美国经济学家奥斯特罗姆提出“公共池塘管理理论”,在无形中形成了多中心治理模式,可以促使政府与政府、政府与民众、政府与企业之间进行利益博弈与双向互动,消除了单方治理的消极心理与搭便车的侥幸心理,打破了信息交流的障碍,建立了统一的制度与目标,既实现了治理的效率,又保证了治理的效益,最终可以最大限度地形成区域治理的良性循环。因此,通过完善和创新首都经济圈生态治理制度建设,创建新型管理模式,是突破首都经济圈生态治理“内卷化”藩篱的关键。

第一,科学划分中央与地方政府的事务管理范围和相应拥有的权力。当前,在生态治理领域内,中央与地方政府的事权划分缺乏明确法律规范,大量本应属于中央政府承担的项目由地方政府负担;中央政府在财力上集中过多,减弱地方生态治理的财政基础等。环首都经济圈跨域大气和水污染防治规划、资金不到位也从侧面反映了地方政府对跨域规划认同不一致。针对这些问题,首先要

明确界定和划分中央政府与地方政府的职能和权力行使的界限。对体现国家整体利益,需在全国范围内统筹安排生态治理项目应由中央政府负责;对跨地区生态治理项目,主要由中央政府负责,并做好协调地方政府工作;对地区性生态治理项目则主要由地方政府负责。考虑环首都经济圈现有环境基础设施建设历史欠账较多、上下级财政收支不平衡、地区之间发展不平衡的状况,在中央与地方政府财力与事权合理划分基础上,应重点保障地方政府特别是基层政府环境保护的财力与事权相匹配,确保地方政府拥有足够财力实施环境治理。

第二,突破行政边界,完善地方政府间环境治理合作机制。在现行体制下,刚性的行政壁垒构成了区域环境公共治理的体制藩篱。各级地方政府具有确保本地区生态平衡的事权,并对本地区生态效应的外溢承担相应的权利和责任。按照我国目前的预算会计制度,政府间横向的转移支付支出既不可能列入政府纵向的转移支付范围,也不可能列入本级预算,因此,在技术上存在着一定的困难。建议通过设立政府性的生态补偿基金(不向社会征收)的办法来解决这一问题,实现政府间横向的转移支付。同时需要建立北京、天津、河北两市一省政府规划与环境目标相衔接、重大建设项目联合会审、环境管理综合执法、环境事故应急处理协调联动等综合管理制度。由于区域环境治理具有外部性,中央政府也应改革政绩考核体系,对地方官员考核范围和指向不能仅限于单个行政区,要考虑对周围行政区的贡献和损失。同时,协调京津两市,充分

发挥其科技、资金、人才等方面的优势,在科技研发、项目合作、资金支撑、人才交流等方面给予河北更多的支持,共同推进生态建设和保护。

第三,构建政府、市场、社会三角制衡的管理模式。目前的环境治理工程,多是应急处置,环保成本、社会资源被大量滥用和透支,致使日常性长效监管、常态监管的资源支撑不够,往往陷入治标不治本、一治一乱的困境。具体表现在:一是政策手段以强制性的居多,而经济调节性政策、鼓励性政策以及公众参与性的政策手段很少;二是忽视公民的自主参与和民间资本介入,生态建设资金渠道单一,供给不足;三是政府对生态建设全过程的较深干预导致高成本、低效率;四是忽视了生产者对生态服务的开发权和收益权。“三角理论”在区域环境治理中的主要作用在于,让市场和公众承担大量区域公共环境物品的生产责任,改变政府在区域环境公共物品生产与供给中的单一主体格局,给市场和社会以必要的自由和成长。这种角力与互动有利于催生区域治理中的多中心、协商、谈判、博弈等核心价值观,有利于构建既有政府组织也有民间组织和私营部门的多元化、多层次、网络状组织架构,以分散的、多元的权威中心来进行“多中心”治理,通过合作、协调、谈判、伙伴关系、确立集体行动目标等方式实施对区域环境公共事务的联合治理。以规则化、常态化的互动消除行政体制“内卷化”倾向的积弊,实现互动共治多赢。□

(作者单位:河北经贸大学
河北省财政厅)

责任编辑 韩璐