

GAC 高校主题出版  
GAOXIAO ZHUTI CHUBAN

Cross-Administrative Region Cooperation Towards  
a Beautiful China: Taking Zhejiang as a Sample

# 跨行政区域协作共建 美丽中国的浙江样本

崔浩 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社



Cross-Administrative Region Cooperation Towards  
a Beautiful China: Taking Zhejiang as a Sample

# 跨行政区域协作共建 美丽中国的浙江样本

崔浩 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

跨行政区域协作共建美丽中国的浙江样本 / 崔浩著. — 杭州: 浙江大学出版社, 2018. 12  
ISBN 978-7-308-18888-3

I. ①跨… II. ①崔… III. ①生态环境建设—研究—浙江 ②区域经济合作—研究—浙江 IV. ①X321.255  
②F127.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 302480 号

## 跨行政区域协作共建美丽中国的浙江样本

崔浩 著

---

责任编辑 陈思佳

责任校对 杨利军 严莹

封面设计 春天书装

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 绍兴市越生彩印有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 12.25

字 数 202 千

版 次 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-18888-3

定 价 39.00 元

---

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社市场运营中心联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

# 创新思想理论,迎接中华民族伟大复兴

余逊达

马克思主义是中国共产党的指导思想,也是中国宪法确认的国家的指导思想。作为一种科学理论,马克思主义最显著的特点在于它不但强调认识世界,而且强调改造世界。在当今的中国,人们认识世界和改造世界所面对的一项最重要的任务,就是通过不断深化改革和发展,实现中华民族的伟大复兴,同时推动整个人类社会的不断进步。中华民族在社会主义制度下的伟大复兴,既是全体中国人在可以预见的时间内对人类文明发展所做出的最大贡献,也是马克思主义本身在可以预见的时间内对世界历史发展所做出的最大贡献。

古代中国曾经在文明发展上长期处于世界先进的位置。十五世纪末十六世纪初,西方文明兴起,中国则在封闭状态下逐渐失去活力,直至1840年鸦片战争后在世界发展进程中被边缘化。但是中国人并未放弃,经过几代人不懈奋斗,中国又重新站立起来,开始在世界舞台上赢得新的尊重。

1949年中华人民共和国的成立,是中国摆脱半殖民地半封建的处境,在政治上自立于世界民族之林的标志。此后,经过长期的艰苦努力,特别是改革开放以来的努力,中国实现了经济上的飞跃。现在,中国在国民生产总值、制造业、货物贸易、对外投资等领域,都处于世界领先行列。尽管人均国民生产总值还严重落后于发达国家,经济发展在结构、质量等方面也存在不少问题,然而已经取得的成绩仍使我们有理由、有信心说,只要不犯根本性错误,不出现不可抗力,中国经济发展水平赶上发达国家是一件完全可以期待的事情。也就是说,中国的一只脚已经迈进了民族复兴的大门。

但是,生产力发展不是民族复兴的全部内容。一个民族要想走在世界发展的前列,除了生产力发展必须走在世界前列,它的政治制度、文化发展、社会建设和理论思维等也必须走在世界前列。人是在思想指导下行动的,

人的思想的内涵决定了人的行动的内涵,在这个意义上可以说,理论思维能力及其追求对一个民族的发展具有决定性作用。近代以来西方国家在世界上的兴起,就是与西方在理论思维上的发展相伴而行的;而中国的衰败,则与中国在思想上的封闭、僵化、落后内在关联在一起。思想解放和理论创新,是五四运动后现代中国奋起的先声,也是1978年中国改革开放方针政策的制定与执行的思想前提和基础。中国要继续前进,同样离不开思想解放和理论创新。特别是当前,在全球化和科学技术日新月异的带动下,人类社会的发展方式、组织方式、生活方式、治理方式都出现前所未有的大转型,包括中国在内,世界上的一切都在调整,都在变化,都在重构,需要我们用新的眼光去看待它,理解它,应对它,并在新的思想指导下把这场大转型导入能造福全人类的轨道。在这样的历史时刻,理论思维的作用尤其重要。对中国来说,没有在思想理论创新和建设上取得世界公认的进步和繁荣,中华民族的复兴是不完整的,也是难以持续的。

思想理论建设是一项系统工程,包含着非常丰富的内容。在中国特定的国情下,思想理论建设中的一项核心工作,是马克思主义理论的建设。中国共产党作为中国的执政党,一直高度重视马克思主义理论建设。党把马克思主义和中国实践及时代特征结合起来,经过反复探索并集中各方智慧,形成了中国特色社会主义理论体系。这一理论体系回答了发展道路、发展阶段、根本任务、发展动力、外部条件、政治保证、战略步骤、领导力量和依靠力量、国家统一的方式等一系列与建设中国特色社会主义相关的重大问题。按照这个理论,党确立了社会主义初级阶段的基本路线和基本纲领,并进一步提出了“三个代表”重要思想和科学发展观。习近平就任党的总书记以来,就“中国梦”和价值观、文化自信、全面建成小康社会的战略布局、全面深化改革的总目标与总体安排、全面依法治国、全面从严治党、经济发展新常态、协商民主、社会治理、城市治理、生态文明建设、腐败倡廉、军事变革、统筹国际国内两个大局、建设开放型经济新体制、建设新型大国关系、“一带一路”建设、总体安全观、体系绩效等问题,提出了一系列新的重要思想,对中国特色社会主义理论做出新的发展和创造。上述思想和理论的提出与确立,反映了党在思想理论建设上所做出的巨大努力和已经取得的巨大成效。正是在这些思想和理论的指导下,改革开放以来中国在经济、政治、社会、文化、生态和党的建设等各个方面都取得了历史性成就。

马克思主义是一个开放的系统。作为马克思主义和中国实践及时代特征相结合的产物,中国特色社会主义理论体系同样是一个开放的系统,它并未穷尽人们对中国社会、外部世界、人类自身及社会主义发展规律、共产党建设规律等问题的认识,更未封闭人们通向新的真理的道路。事实上,中国特色社会主义理论体系的效用不仅在于它能指导人们从事社会主义建设的实践,还在于它能指导人们根据实践和环境、条件的变化,去进行新的探讨,形成新的认识。我们今天所处的世界,仍然是一个充满矛盾的世界;摆在中国和世界面前等待回答的问题,仍然为数众多;把已经形成的正确的思想和理论成功地付诸实践,也远非触手可及之事。所有这一切都说明,进一步加强思想理论建设,仍然是一项意义深远的任务。

历史经验告诉我们,思想理论建设是一种只有依靠集体努力才能成功的公共事业。浙江大学作为一所以建成世界一流大学为目标的大学,对加强思想理论建设肩负着不可推卸的责任。为了有效履行这一重要责任,在学校领导的支持指导下,浙江大学社会科学院设立了“马克思主义理论和中国特色社会主义研究与建设工程”(简称“马工程”)。这一工程以促进中国和世界的进步为关怀,以理论和实际的结合为构架,重点放在当代问题的探讨,同时兼及经典著作的研究,鼓励思想理论创新,发前人之未发,成一家之言。“马工程”设立后,人文社科类教师反响热烈,也激起部分理工农医类教师研究兴趣;不仅一批充满朝气的青年学者踊跃参与,而且一些学富五车的资深教授也积极参与。几年下来,“马工程”已经设立了几十个研究计划,将出版一系列有水平、有创意的著作和研究报告。这些著作和研究报告,凝聚了作者的心血,体现了他们对中国与世界面对的问题的深入思考。我们相信,它们的出版,能够给思考同样问题的读者以启示,也能够给处理实际问题的读者以智慧。随着新的成果的不断出版,浙江大学的“马工程”最终将不负使命,在推动中国的思想理论建设走向世界前列、促进中华民族伟大复兴方面,做出自己应有的贡献。

# 前 言

建设美丽中国是执政党对人民追求美好生活的庄严承诺,是“五位一体”战略布局的重要内容构成,是改善民生和创造幸福生活的时代要求,是全面建设小康社会的必然选择,是中华民族可持续发展的迫切需要。

“美丽中国”有着特定的内涵和丰富的实践内容。“美丽中国”指的是生态文明的自然之美、科学发展的和谐之美、温暖感人的人文之美,其旨意是实现人与自然、人与环境、人与社会、人与人的和谐发展和科学发展。美丽中国是生态文明建设追求的目标,转变生产方式、保护生态环境、提升生活质量、优化人文环境是建设美丽中国的关键内容,也是建设美丽中国的基础。

生态文明是生态环境整体意义的文明,生态环境治理不仅需要一定行政区域内的政府、企业和社会公众的共同努力,而且需要跨行政区域的共同一致行动。跨行政区域协作共建美丽中国必须解决跨行政区域生态环境污染问题,地方政府在面对跨行政区域生态环境污染时必须从“分界而治”走向协作治理,健全生态环境协作治理的良性运行机制,建立信息共享机制、利益共享机制、激励评价机制、行为约束机制、政策协调机制和协商沟通机制,建立促进区域合作的生态补偿机制,本着互惠互利原则商议解决生态利益补偿问题,同时建立流域跨界府际协作治理协调机制,解决流域跨界水生态环境污染问题。

“八八战略”是浙江省结合自身发展实际而打造的科学发展战略。“八八战略”为浙江发展前行指明了方向,为浙江生态文明建设进行了总布局,为深化美丽浙江建设提供了具体依据遵循。浙江大力发展生态经济,加快产业转型升级,构建节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,建设“绿色浙江”、“生态浙江”、“美丽浙江”,确保浙江生态文明建设的主要指标和各项工作走在全国前列,确保人民生活更加安居和谐,确保

浙江成为全国生态文明示范区和美丽中国先行区。

省域内不同行政区域之间在多个领域存在着竞争与合作的态势,在省域内不同行政区域之间开展生态环境协作治理十分必要。浙江根据省域内生态、环境、资源的具体状况和条件确定产业布局及发展方向,优化省域内产业布局,调整产业结构,促进产业转型升级。浙江从实际出发,统筹考虑陆域生态环境和海洋生态环境,把污染防治、生态保护和生态环境建设结合起来,推进省域内跨行政区域生态环境功能区建设。在钱塘江流域水污染治理过程中,流域内各地方政府积极协作,采取有效的治理措施,取得了显著治理成效,为府际协作治理跨流域水污染提供了丰富经验。

浙皖两省在新安江流域建立横向生态补偿机制,为浙皖两省协作保护新安江流域水环境提供了有力保障。江浙两省在太湖水环境协作治理中建立太湖水污染防治与纠纷解决机制,形成了完善的环太湖水环境治理模式。长三角区域联防联控大气污染取得了初步成效,健全区域联防联控的体制机制,加强区域内各地方的联动协作,建立有效的协作防控机制。

“五水共治”是全面深化美丽浙江建设的新举措,是浙江省结合自身发展实际提出的全面治水目标与思路。浙江省“五水共治”目标明确具体,推进机制健全,充分发挥政府、企业、社会组织等的强大合力与动力,取得了显著成效。

# C ONTENTS

## 目 录

### 第一章 跨行政区域协作共建美丽中国的基本内容 / 001

第一节 跨行政区域协作共建美丽中国的内涵 / 001

第二节 跨行政区域生态环境协作治理理论 / 015

第三节 跨行政区域协作共建美丽中国的运行机制 / 022

### 第二章 建设美丽浙江的总体布局与全面推进 / 036

第一节 建设美丽浙江的总体布局 / 036

第二节 发展生态经济,推进经济转型升级 / 044

第三节 治理环境污染,优化生态环境 / 051

第四节 建设美丽乡村,优化乡村人居环境 / 057

### 第三章 省域内跨行政区域协作共建美丽浙江 / 068

第一节 省域内跨行政区域环境协作治理 / 068

第二节 省域内环境协作治理与产业布局优化 / 080

第三节 省域内跨行政区域生态环境功能区建设 / 087

第四节 钱塘江流域水环境协作治理保护 / 094

### 第四章 浙江省际间生态环境协作治理保护 / 115

第一节 浙皖两省新安江流域横向生态补偿机制 / 117

第二节 江浙两省太湖水环境协作治理 / 127

第三节 长三角区域联防联控大气污染 / 139

第五章 “五水共治”：建设美丽浙江的新举措 / 149

第一节 综合治水的目标与原则 / 149

第二节 “五水共治”行动的推进机制 / 160

第三节 多主体参与“五水共治”行动 / 169

第四节 “五水共治”的实际成效 / 172

参考文献 / 179

索引 / 184

后记 / 186

# 第一章 跨行政区域协作共建美丽中国的基本内容

建设美丽中国不仅是当代中国人的美好梦想,更是脚踏实地的实际行动。“美丽中国”在当下中国的语境中有着特定内涵和丰富的实践内容,跨行政区域协作共建使得“美丽中国”更加清晰可见。

## 第一节 跨行政区域协作共建美丽中国的内涵

“美丽中国”这一概念是胡锦涛同志在党的十八大报告《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》中正式提出来的,党的十八届五中全会把“美丽中国”纳入“十三五”规划。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,报告要求人们树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,“把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展”<sup>①</sup>。党的十八届五中全会提出要“坚持绿色发展,必须坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持可持续发展,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,加快建设资源节约型、环境友好型社会,形成人与自然和谐发展现代化建设新格局,推进美丽中国建设,为全球生态安全做出新贡献”<sup>②</sup>。建设美丽中国是执政党对人民追求美好

---

<sup>①</sup> 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,《人民日报》2012年11月9日第4版。

<sup>②</sup> 《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-10/29/c\\_1116983078.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-10/29/c_1116983078.htm)。

生活的庄严承诺,是为实现中华民族永续发展提出的郑重宣言。“努力建设美丽中国”不仅仅是亿万人民的美好期待,更是国土区域范围内城乡之间、地区之间全体国民的自觉行动、一致行动。

“美丽中国”是一个集合概念和动态概念,是绿色经济、和谐社会、幸福生活、健康生态的总称,是可持续发展、绿色发展和低碳发展在中国的具体实践和真实体现,是对保护地球生态健康和建设美丽地球的智慧贡献。建设美丽中国是新时期中国发展的重大战略布局,是改善民生、创造幸福生活的时代要求,是全面建设小康社会的必然选择,是中华民族可持续发展的迫切需要。

“美丽中国”指的是生态文明的自然之美、科学发展的和谐之美、温暖感人的的人文之美,旨在实现人与自然、人与环境、人与社会、人与人的和谐发展和科学发展,包含了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”,包含了促进现代化建设各方面相协调,促进生产关系与生产力、经济基础与上层建筑相协调的生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展进程和成果。“美丽中国”凸显执政党执政理念更加尊重自然和人们的愿望,更加注重人与自然、人与环境、人与社会、人与人的和谐发展。

良好的生态环境是美丽中国的基础和保障。生态文明强调人类在处理与自然关系时所达到的文明程度,重点在于协调人与自然的关系,核心是实现人与自然和谐相处、协调发展。建设美丽中国,首先要有良好的生态环境,要有自然之美,这是基础和前提。只有加强生态文明建设,使公民在一个良好的自然生态环境中和谐相处,人们才能增强对建设美丽中国的认同和信心,才能推动建成社会主义和谐社会。因此,建设美丽中国必须重视人与自然和谐相处,必须把建设生态文明放在突出位置。

推进生态文明建设是中国发展的战略选择,是实现美丽中国的必然途径。生态文明建设是一项复杂艰巨的、全新的系统工程和整体性推进工程。以往我国的生态环境治理通常是以行政区划为单位进行治理,着力解决区域范围的生态环境问题,对跨行政区域的生态环境协作治理重视不够,环境治理的整体效果令人担忧。生态文明是生态环境整体意义的文明,生态环境治理不仅需要一定行政区域内的政府、企业和社会公众的共同努力,而且需要跨行政区域、跨流域的一致行动。

## 一、跨行政区域协作共建美丽中国的背景

可持续发展是世界各国特别是发展中国家在经济转型过程中必须充分重视和积极应对的课题。随着经济全球化进程的推进,工业化水平的提高特别是交通运输方式的改善,环境污染问题逐步在全球范围内扩展,其危害已经对全球构成威胁。发达国家在工业化过程中,也遭受了工业发展对其生态环境产生的破坏。20世纪80年代以来,以计算机技术和网络信息技术为核心的现代科技革命加速了经济全球化的进程,世界经济、政治、文化、教育等方面的交流日益频繁,人们的生活方式和交往方式发生了巨大变化,生态环境问题成为全球性的公共问题,环境资源问题成为人类面临的共同问题。为推进经济可持续发展、应对全球气候变暖和环境污染,国际组织、主要国家的政府都在进行适应性转变,进行多层次、多领域、多形式的跨国界、跨区域的环境合作治理。解决环境问题需要世界各国人民和政府的通力合作与共同努力,发达国家不可能再通过把环境污染转移到发展中国家的方式来实现自身环境的优化,发展中国家不应该以牺牲环境为代价来实现经济增长。环境污染危害的全球性要求各国政府成为共同责任主体,全人类都有义务为优化地球环境付出努力。

中国自20世纪80年代实行对外开放的基本国策以来,形成了全方位、多层次和宽领域的对外开放格局,与世界的联系越来越紧密,受世界经济政治形势的影响程度越来越深。同时,伴随国内经济市场化和社会开放化程度的加深,行政区划的区域概念和区域边界越来越模糊,跨行政区域之间的竞争与合作并存。行政区域之间基于经济发展、资源开发、产业投资、交通物流、劳动力转移等要素的共融式发展和基于环境保护、社会安全、公共设施建设等公共治理内容的共享共治建设而形成了紧密的融聚型、融合型跨行政区域的一体化区域,如长三角区域、京津冀一体化区域、珠三角区域,等等。一方面,地区之间相互合作、学习借鉴,以谋求本行政区在经济发展中能够居于优先地位,从而增强了区域发展的动力和活力;另一方面,经济发展中“各显神通”的地方保护主义等恶性竞争行为层出不穷,恶化了区域经济发展环境和生态环境。规范跨行政区域间的经济竞争行为和资源争夺行为,促进跨行政区域间的协作共赢发展,是实现科学发展和可持续发展需要解决的问题。

随着市场化改革进程的不断深化,市场机制在资源配置中的决定作用日益显现,市场主体为实现自身利益的最大化而展开激烈竞争,成为推动市场经济发展的活力和动力源泉。然而,市场经济与生俱来的缺陷使得仅仅依赖市场机制无法解决跨区域的公共性生态环境问题,无法营造良好的生态环境和为公众提供良好的公共服务,公共性生态环境问题必须充分发挥政府的宏观调控作用,通过区域之间政府的协同治理加以解决。同时,随着人们生活水平的提高,人们对生态环境质量的要求越来越高。在经济跨区域共融发展的同时,人们越来越重视跨行政区域的生态环境保护治理问题。然而,地方政府在竞争性发展的过程中,为了实现本地区利益的最大化,面对跨行政区域、跨流域的生态环境问题存在着“搭便车”的心理,普遍存在跨区域生态环境保护治理措施不力、不积极、不主动、不作为等现象。更有甚者,为了保护本地区的竞争优势而忽视其他地区的生态环境利益,对公共环境资源进行掠夺性开发,造成跨区域跨流域的生态环境破坏。在公共环境资源的供给和消费中,过度开发利用环境资源,远远超出了环境资源的承载力,导致企业利益与社会公共利益在生态环境资源分配上的冲突,出现了生态环境保护和资源开发利用的“公地悲剧”。

我国城镇化的迅速发展使得跨行政区域的公共事务越来越多,且日趋复杂。改革开放之前,除大城市之外我国城市规模总体较小,社会人员流动性水平较低,地区事务比较简单,主要以地区“内部性”的公共事务为主,跨行政区域的公共事务主要涉及生产资料调配、水利工程、道路工程等基础设施建设;一些公共事务当需要由不同行政区域的政府进行跨区域处理时,通常由上一级政府出面加以协调,跨区域公共事务的解决方式具有显著的“内部化”特征,不同区域主动的外部合作和参与解决则很少见。随着工业化进程的快速推进和城镇化的迅速发展,新兴城市崛起,城市规模扩大,小城镇日益繁华,物流信息流加快,人口流动频繁,加上跨区域跨流域的环境污染加剧,生态破坏严重,这些变化一方面使得跨区域的公共事务和生态环境保护问题具有复杂性、广泛性和突发性,地方政府处理这些问题的难度加大、成本增加;另一方面,随着市场机制在资源配置中作用的凸显,生产要素的自由流动使得行政区域的有形边界变得模糊不清,原本为“内部”的公共事务,逐渐扩散出封闭的区域,成为跨区域层面的更复杂的问题。因此,对跨区域生态环境资源开发、跨流域环境治理、突发的公共环境事件等问题,需

要跨行政区域政府协同治理加以解决。

在改革过程中形成的财税分权体制和以 GDP 为中心的经济增长模式,促使地方政府自主发展意识和自主权力增强,地方政府与中央政府的公共事务治理由计划经济时代的直接行政命令解决转变为通过谈判协作解决,地方政府之间由地区分块治理转向通过利益博弈进行合作解决。“如果说纵向地方政府间关系主要是具有政治与行政意义的话,那么横向的地方政府间关系主要具有经济意义。”<sup>①</sup>地方政府的跨行政区域生态环境合作治理也主要是出于经济利益的目的,尽管这种合作在客观上能够一定程度地修补地方政府之间经济发展竞争的偏差,促进府际生态环境合作治理的体制机制创新,但形成府际横向协同发展的“共赢”模式仍有很长的路需要探索。

## 二、跨行政区域协作共建美丽中国的动因

### 1. 跨行政区域经济协调发展的客观需要

经济发展与生态环境是密切联系的整体,当一个国家经济发展水平较低时,环境污染程度较轻,随着经济增长,环境污染程度加剧;当经济发展达到一定水平时,环境污染的程度逐渐减轻,环境质量逐渐得到改善。经济发展为环境保护提供物质基础,可以促进社会效益和生态效益的实现;环境保护则是促进经济社会可持续发展、社会生产生活改善的保证。良好的自然生态环境是经济增长和经济社会可持续发展的基本保证。

随着中国经济的高速发展,自然资源需求量随之增加,经济进一步发展所面临的资源环境压力和生态安全压力加大,依靠大量消耗资源支撑的经济增长,不仅使资源供需矛盾更加突出,也制约了经济增长质量和经济效益的进一步提高。以牺牲环境和消耗资源为代价的单纯的 GDP 增长,虽然换取了一定时期的经济高速增长,但为经济的长远发展留下了隐患。盲目追求非绿色 GDP 的后果,已经威胁到人们的基本生存环境条件,经济社会发展面临着严峻的人口、资源和环境的压力。我国人口规模庞大,自然资源人

<sup>①</sup> 林尚立:《国内政府间关系》,杭州:浙江人民出版社,1998年,第24页。

均拥有量低<sup>①</sup>，经济规模体量大，2017年国内生产总值达到827122亿元<sup>②</sup>，进一步的经济发展的需要消耗更多的资源和能源。改革开放以来中国经济年均增长率高达9.9%，中国经济保持了较长时间持续的高速增长；同时，中国经济增长呈现出高投入、高耗能、高污染和低效率的粗放型特征，高速的经济增长在很大程度上建立在消耗大量资源的基础上，特别是重化工业的加速发展，消耗了大量的资源并导致严重的环境污染与生态破坏，资源的支撑力和环境的承载力受到极大的威胁与挑战。改革开放以来，我国的GDP增长了10多倍，但矿产资源消耗却增长了40多倍。单位GDP耗能比发达国家平均高47%，产生的污染是发达国家的几十倍<sup>③</sup>，资源环境问题已经成为制约中国经济可持续增长并且亟须解决的问题。转变经济增长方式关键在于构建资源节约与环境友好的生产方式，实现经济“绿色增长”。因此，建设美丽中国，保护生态环境，建立资源节约型与环境友好型生产方式，实现人与自然、人与环境的和谐发展，是我国经济社会发展的必然选择。为了实现环境资源的可持续发展，要求政府、企业、社会公众等所有环境资源使用者与环境资源管理者之间、同一地区不同部门之间、不同地区行政区域之间在生态环境的保护以及资源的综合利用方面加强协同合作。

---

① 中国的自然资源总量大，种类多，这是优势，也是综合国力的重要体现。中国素以“地大、物博、人众”自豪。就自然资源的赋存总量来说，中国有不少资源居于世界前列，是资源的富国。但由于人口众多，如以人均占有资源量这一指标来衡量，则中国自然资源人均拥有量低。例如：中国人均土地0.7公顷，只有世界人均土地2.4公顷的29%；中国人均耕地面积0.11公顷，只有世界人均0.25公顷的44%；中国人均草地0.34公顷，只有世界人均0.65公顷的53%；中国人均林地0.11公顷，只有世界人均0.71公顷的15%；中国人均淡水资源量只相当世界人均的1/4；人均能源量只相当世界人均的1/3。因而，相对来说，中国又是资源的贫国。随着人口的增长，中国人均资源量这一指标还在不断下降。从矿产资源赋存的总体规模来看，中国是世界上仅次于俄罗斯和美国的矿产大国。其40多种主要矿产的可比探明储量的价值约占世界总价值量的10%，位居世界第3位。但就人均占有矿产储量潜在总值1.51亿美元而论，中国不及世界平均水平的2/3，位居世界第53位（参见云中雪：《自然资源丰富而人均拥有量低》，[http://www.dljs.net/dljk/7676\\_3.html](http://www.dljs.net/dljk/7676_3.html)）。

② 国家统计局：《中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180229\\_1585631.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180229_1585631.html)。

③ 王恒涛：《接连出手勒不住污染缰绳》，《瞭望》2007年第48期。

“中国经济地理变迁面临着历史上最大的生态环境挑战。”<sup>①</sup>经过改革开放之后多年的发展,我国已经初步形成区域经济协调发展的格局,跨行政区域的经济合作日益紧密,经济交往频繁。与此同时,区域经济合作的增强使得跨界污染问题日益加重,跨行政区环境污染影响逐渐凸显,经济发展带来的环境压力已经成为区域经济发展所面临的共同瓶颈。生态环境的整体性和客观上的不可分割,要求加强区域经济发展与生态环境保护的合作,要求在国家内部不同地区之间重新审视经济利益与生态环境利益的冲突,在区域经济紧密合作的基础上开展生态环境合作治理保护,实现广泛的技术、资金和环境信息交流与合作。因此,跨区域经济合作框架中必须纳入环境合作的内容,使区域经济、产业、交通、服务与跨行政区域的生态环境保护等各领域的合作相互衔接,构成跨行政区域不同地区间的协调发展。以区域经济一体化为契机,加速生态环境管理方式上的升级是经济一体化对生态环境管理的内在要求。自然环境具有区域连接性,受大气污染、河流污染损害的范围不可能完全与某一行政区域重合。此时,生态环境保护往往需要不同行政区域之间的合作,需要上级人民政府在保护跨行政区域生态环境中发挥协调作用。开展与区域经济合作相适应的区域生态环境治理合作,有利于构建环境资源共享的互利格局,提高跨行政区域生态环境治理的水平,有益于推动不同区域产业结构调整和经济增长方式的转变。因此,将跨行政区域经济发展与生态环境保护结合起来成为实现跨区域经济与环境的协调发展和可持续发展的关键。

## 2. 跨行政区域生态环境整体利益最优化的现实需要

生态环境具有整体性强、关联度高的特点,行政区域的划分无法分割生态环境的整体性。跨行政区域生态环境保护是一个整体,涉及不同行政区域地方政府的合作、同一地区多个政府部门之间的合作,甚至是整个社会的合作。生态环境的系统问题并不是一级地方政府或是一个部门就可以独自解决的,生态环境保护中的跨行政区域之间、跨部门之间的有效协作十分必要。然而,生态环境资源效益的外溢性使得理性的地方政府很难自觉走向协作保护,一个理性的“经济人”只要不被排斥在分享由他人努力所带来的

<sup>①</sup> 世界银行:《2009年世界发展报告:重塑世界经济地理》,北京:清华大学出版社,2009年。