

流域生态环境保护跨区域协调的困境与对策

韩琦 赵鑫明

葫芦岛市生态环境保障服务中心

DOI:10.32629/eep.v9i3.3107

[摘要] 流域生态环境保护跨区域协调是破解流域分段治理困境、提升协同治理效能的核心议题。本文首先梳理跨区域协调的核心构成要素,明确行政、市场、社会三类参与主体的角色定位与权责边界划分逻辑,其次从资源禀赋、利益诉求、协同成本三个维度识别协调效能的核心影响因子,最后从统一生态保护基准、搭建利益共享机制、完善纠纷调解规则三个层面设计针对性实践路径。研究能够为流域跨区域生态保护协调工作的有序推进提供理论参考与实操指引,助力实现流域生态保护与沿线区域发展的双向平衡。

[关键词] 流域生态环境保护; 跨区域协调; 权责边界; 协同效能

中图分类号: DF468 文献标识码: A

The dilemma and countermeasures of cross regional coordination in watershed ecological environment protection

Qi Han Xinming Zhao

Huludao Ecological Environment Protection Service Center

[Abstract] Cross regional coordination of watershed ecological environment protection is the core issue to solve the dilemma of watershed segmented governance and improve the efficiency of collaborative governance. This article first outlines the core components of cross regional coordination, clarifies the role positioning and responsibility boundary division logic of administrative, market, and social participants, identifies the core influencing factors of coordination efficiency from three dimensions: resource endowment, interest demands, and collaborative costs, and finally designs targeted practical paths from three levels: unifying ecological protection benchmarks, building benefit sharing mechanisms, and improving dispute mediation rules. Research can provide theoretical references and practical guidance for the orderly promotion of cross regional ecological protection coordination in river basins, and help achieve a two-way balance between river basin ecological protection and regional development along the line.

[Key words] watershed ecological environment protection; Cross regional coordination; Boundary of rights and responsibilities; Collaborative efficiency

引言

流域作为兼具生态属性与经济属性的复合型空间单元,其生态保护效果直接关系到沿线所有区域的发展权益与公共福祉。传统分段式属地治理模式下,不同区域的保护责任划分模糊、权益分配错位等问题长期存在,跨区域生态保护冲突频发,协同治理效能始终难以达到预期。现有研究多聚焦于单一主体的权责配置,鲜少从全流域协同视角系统梳理协调构成要素、识别效能影响因子并形成可落地的实践框架。厘清流域生态环境保护跨区域协调的核心逻辑,破解不同区段的协同阻碍,不仅能够提升流域生态治理的整体效率,也能为生态保护与经济协同推进提供新的路径参考,对流域治理体系现代化建设具

有重要的理论价值与实践价值。

1 流域生态环境保护跨区域协调的核心构成要素解析

1.1 跨区域协调的主体构成

流域生态环境保护的跨区域协调工作,涉及多层次多类别的参与主体,厘清主体相关属性是开展协调工作的基础前提。第一,参与主体范畴涵盖流域流经的各层级地方政府、生态环境主管部门,以及涉及的相关市场主体、社会组织,覆盖行政、市场、社会三类不同属性的参与方,一般不会出现单一主体主导全流程协调工作的情况。第二,不同属性的主体在协调过程中承担的角色各有差异,政府及主管部门承担统筹协调的公共职能,市场

主体承担对应范围内的环保实践责任,社会组织承担公众诉求传递与落地监督的辅助作用,基本不存在交叉重叠的模糊空间。第三,各主体的核心功能边界围绕权责匹配原则划分,政府及主管部门主要负责规则制定与跨区域事项对接,市场主体主要负责自身生产经营环节的生态保护义务落实,社会组织主要负责收集传递普通公众的相关建议与诉求,边界划分可以支撑协调工作有序推进^[1]。

1.2 跨区域协调的权责边界划分

清晰的权责边界划分,是化解跨区域流域保护冲突、推动协调工作平稳运行的基础条件。第一要系统梳理跨区域协调涉及的权责类型,常规可以分为规则制定权、事务执行权、监督考核权三类,不同权责对应不同的工作范畴,很少出现权责类型模糊混杂的情况。第二要明确不同权责对应的归属范围,规则制定权由流域沿线各层级政府及生态环境主管部门共同享有,事务执行权由对应区域的市场主体及属地管理部门分别承担,监督考核权由第三方社会组织及属地公众共同行使,各类权责的归属基本不存在交叉重叠的空间^[2]。第三要厘清权责传递的基本流程,规则制定内容由统筹部门直接传递到对应执行主体,执行过程的问题及相关建议由执行主体逐层反馈到规则制定部门,监督结果由监督主体同步传递到权责对应的所有相关方,整个传递路径很少出现断点或者越级的情况,能够为跨区域协调的全流程推进提供清晰的指引。

2 流域生态环境保护跨区域协调的困境分析

2.1 资源禀赋差异的影响

资源禀赋是流域生态保护工作推进的基础依托,不同区段的资源分布差异会直接作用于跨区域协调的整体效能。一来可以梳理流域不同区段的自然资源分布特征,上游多承担水源涵养、生态缓冲功能,森林、湿地等生态类资源存量较高,中下游多承担生产发展、人口承载功能,可开发利用的水资源及土地资源占比更高,不同区段的资源功能定位存在天然差别。二来这类资源禀赋的差异会直接影响各区域生态保护标准的设定,生态资源富集的上游区域往往执行更严格的开发管控要求,资源开发需求更高的中下游区域会设定更适配产业发展的保护阈值,二者的标准设定逻辑存在明显差别^[3]。三来这类标准设定层面的差异会直接增加跨区域协调的难度,不同区域的保护要求不对等时,容易出现保护责任分摊不均的问题,也会引发生态保护与经济发展之间的价值冲突,加大跨区域事项对接的阻碍,对协调效能的发挥形成较为明显的约束。

2.2 利益诉求差异的影响

利益诉求的分化是流域跨区域生态保护协调过程中普遍存在的现实情况,会对协调效能的发挥产生直接影响。上游区域的核心诉求多集中在生态保护补贴发放、限制性开发政策配套扶持领域,中下游区域的核心诉求多偏向流域生产生活用水稳定供给、合法排污权限合理划分,两类诉求的立足点存在明显差异。不同区域的诉求偏差会直接拉大各方的预期差距,生态保护责任与经济收益的匹配度很难获得所有区域的共同认可,协调

共识的达成会面临较多阻碍^[4]。诉求分歧长期得不到调和时,协调流程会出现不必要的停滞,部分区域会因为诉求没有得到回应而延缓相关保护措施落地节奏,跨区域协同的整体推进效率会受到明显拖累。各地在协调过程中会优先考量自身发展实际与核心需求,很难主动做出超出自身承受范围的妥协,协调过程中容易出现各执一词的僵持状态,也会让原本清晰的权责划分在落地过程中出现弹性空间,进一步影响协调工作的实际效果。

2.3 协同成本差异的影响

协同成本的区域差异,是流域跨区域生态保护协调推进中不可忽视的影响因素。最先梳理不同区域开展生态保护的投入成本构成,上游区域生态保护投入多集中在生态涵养修复、污染源头管控、产业退出补偿等领域,中下游区域投入更多偏向生产环节减排、过境水体净化等领域,两类区域的成本支出结构存在明显区别。次之分析成本差异对协同行动意愿的作用,上游区域的生态保护投入占地方财政支出的比重普遍偏高,且很难在短期获得直观的经济收益反馈,相较中下游区域更低的投入占比与更明确的发展收益,上游区域的协同行动意愿普遍偏弱。

3 流域生态环境保护跨区域协调的对策分析

3.1 统一生态保护基准

统一生态保护基准是消弭流域不同区段保护要求分歧、减少跨区域协调阻碍的基础前提。首要开展的是明确流域全段统一的生态保护考核指标,考核指标覆盖水体质量、生态涵养量、污染减排量等核心维度,设定过程吸纳流域沿线各区域的合理意见,所有区段都遵循相同的核心指标框架,不会出现不同区域考核维度偏差过大的情况,也能避免因考核标准不一引发的责任推诿问题。紧随其后的是设定梯度化的分阶段达标要求,结合流域整体的生态修复节奏设置短期、中期、长期三个层级的目标,不同阶段的目标松紧程度适配各区域的发展实际,不会出现要求过高超出部分区域承受能力的情况,也不会出现要求过低无法实现生态保护效果的问题,各区域可以结合自身的现有基础逐步调整生态保护工作的推进节奏,减少达标过程中的不必要冲突。

与之相配套的是明确不同区段的基准落地细则,针对上游生态涵养区、中下游生产发展区的不同功能定位,在统一核心指标的基础上调整不同指标的权重占比,上游区域适当提高生态涵养相关指标的权重,中下游区域适当提高污染减排相关指标的权重,既保证全流域基准的统一性,也兼顾不同区段的资源禀赋和发展差异,降低跨区域协调过程中的价值冲突和责任分摊矛盾,为后续利益共享机制搭建、纠纷调解规则完善提供统一的参照标准,也能让各区域的保护责任与自身功能定位更加匹配,减少跨区域事项对接的阻碍,助力协调效能的稳步提升。整个基准设定过程全程公开透明,相关调整内容及时告知所有参与主体,不会出现信息不对称引发的质疑,也能为后续协调工作的平稳运行打下坚实基础^[4]。

3.2 搭建利益共享机制

利益共享机制可以平衡流域沿线各方的权责收益,减少协调过程中的利益分歧,为跨区域协同保护的长期推进提供稳定的动力支撑。先是统一生态保护贡献的核算标准,核算范围覆盖生态涵养投入、污染减排成效、发展机会成本等多个维度,核算过程全程吸纳沿线所有区域的合理意见,所有区域的贡献核算都遵循相同的统计口径,不会出现不同区域核算规则偏差过大的情况,也能减少因贡献认定不一引发的分配矛盾。核算过程全程公开,各个区域可以随时查看对应核算环节的明细内容,不会出现信息不对称引发的质疑,也能为后续利益分配工作开展提供清晰的参照依据。再者设定适配的利益分配基本规则,结合不同区域的贡献占比设置对应的分配比例,生态贡献更高的上游区域可以获得更高比例的生态补偿资金、低污染产业转移优先级等收益,发展贡献更高的中下游区域可以获得更稳定的用水保障、合规排污指标适度倾斜等支持,分配规则适配各区域的实际付出,不会出现贡献与收益错配的情况,也能调动不同区域参与协同保护的主动性。

分配规则调整需要经过所有区域共同商议,不会出现单方面更改规则损害部分区域利益的情况,也能维持分配机制的长期稳定性。后续梳理清晰的利益共享落地流程,核算完成的贡献清单先统一公示七个工作日,公示期无异议的再按照分配规则划定各区域对应的收益份额,收益发放直接对接各区域的对应主管部门,配套的产业扶持政策直接对接对应区域的招商部门,不会出现收益截留或者分配滞后的情况,也能让整个利益共享的推进过程有章可循。

3.3完善纠纷调解规则

完善纠纷调解规则是化解流域跨区域生态保护分歧、降低协调过程内耗的重要支撑,能为不同区域的诉求表达提供公平公开的对话渠道,减少不必要的协调僵持情况。最先明确的是流域生态保护纠纷的受理范畴。受理范畴覆盖跨区域污染责任认定、保护责任分摊争议、生态补偿分配异议三类常见的跨区域环保纠纷,不属于以上范畴的普通区域内部环保纠纷由属地相关部门自行处理,避免无关事项占用跨区域调解的公共资源,也能提升跨区域纠纷处理的整体效率。在此基础上设定纠纷调解的基本流程。调解启动由纠纷涉及的任意一方相关主体提出申请,调解受理方在7个工作日内通知所有涉事主体提交相关佐证材料,材料收集完成后15个工作日内组织所有涉事主体开展面对面调解,调解过程全程记录且对所有涉事主体公开,整个流程不设置额外的附加门槛,也不会出现偏向某一区域的倾向性安

排,保障所有涉事主体都能平等表达自身的诉求与意见^[5]。最后厘定调解结果的生效条件。调解达成的共识内容需要所有涉事主体共同签字确认,签字后的调解结果对所有涉事主体具备同等约束力,各方都要按照结果内容落实对应的责任与义务,未达成共识的纠纷可以根据涉事主体的意愿申请再次调解,两次调解仍未达成一致的纠纷可以走常规的司法诉讼渠道,调解结果的执行情况也会纳入流域生态保护的年度考核内容,与各区域的生态补偿分配、政策扶持优先级直接挂钩,倒逼各方主动落实调解达成的相关要求,减少调解结果落地难的问题,为跨区域协调工作的平稳推进托底。

4 结语

流域生态环境保护跨区域协调是一项涉及多元主体、多重权责、多元诉求的系统性工程,其推进过程需要兼顾全流域统一保护要求与不同区段的发展实际。本次研究从核心构成要素解析出发,明确了不同参与主体的功能定位与权责划分逻辑,同时识别出资源禀赋、利益诉求、协同成本三类核心影响因子,在此基础上形成的实践路径能够有效覆盖协调推进中的核心痛点,为跨区域协调工作的全流程运行提供清晰指引。后续推进过程中还需结合不同流域的实际特征灵活调整相关规则,逐步优化协调机制的适配性,最终实现流域生态效益与沿线区域经济效益的统一。

[参考文献]

- [1]王金虎.提高跨区域生态环境治理质效[N].光明日报,2026-03-18(005).
- [2]孙潇.滇池流域生态环境监测加快数智化转型[N].昆明日报,2025-11-28(001).
- [3]莞深两市协同发力保护一域碧波清流[N].东莞日报,2025-10-23(A06).
- [4]本报评论员.努力在黄河流域生态保护和高质量发展上走在前列[N].河南日报,2025-07-19(001).
- [5]罗嘉昱.全市推进黄河流域生态保护和高质量发展暨秦岭生态环境保护管理委员会会议召开[N].西安日报,2025-6-12(001).

作者简介:

韩琦(1994--),男,满族,辽宁省葫芦岛市兴城市人,硕士研究生,助理工程师,研究方向:生态环境保护。

赵鑫明(1998--),男,满族,辽宁省兴城市人,硕士,助理工程师,研究方向:生态环境保护。