



彭增亮

2025 年中央一号文件指出，“加强中小河流治理和大中型灌区建设改造”“推进生态清洁小流域建设”。在全面推进乡村振兴和农业农村现代化的进程中，更加注重水资源保护和高效利用，更加注重生态系统的整体性和可持续性。我国中小河流数量多、分布广且自然特征差异显著，中小河流与广大城镇、农田和重要基础设施紧密相连，对保障国家粮食安全、区域生态安全以及民众生活品质有着重要支撑作用。然而，由于多数中小河流横跨多个行政区域，跨界协同治理难题依然是制约流域区域经济社会高质量发展的关键瓶颈。中小河流治理作为一项复杂的系统工程，涉及上下游、左右岸、干支流的统筹协调，其跨界协同难题不仅体现在行政边界与流域管理的不匹配上，更体现在利益分配、政策标准、信息共享等方面的深层次矛盾。破解这些难题，需要从体制机制、利益协调、政策协同、科技支撑等多维度入手，构建高效协同的治理体系。

中小河流跨界协同治理难题的根源

跨界协同治理难题的本质在于“边界冲突”与“系统失灵”，其复杂性不仅体现在自然生态系统的整体性与行政边界的分割性之间的矛盾，还体现在各主体利益诉求不一致、政策目标不协同、信息共享不充分、监督机制不健全等多重问题上。综合来看，这些难题可以归结为以下几个方面。

行政边界与流域自然边界的不匹配，一些地区在治理中往往以局部利益为重，忽视流域整体性需求，“各自为战”的局面未彻底打破，导致治理主体分散、权责分散。一是各方利益诉求不一致。一方面，不同治理主体之间在跨界综合治理过程中存在利益需求冲突，各主体的治理理念和重视程度也各不相同。另一方面，上下游不同区域，有各自的发展定位和目标，对环境治理和经济发展的诉求也有差异。二是政策标准不协同。各地区在政策法规、水污染物排放标准、水资源利用标准等方面存在差异，针对同一客体的治理政策也不一

致，导致治理措施难以统一实施，增加了跨界协同治理的复杂性。三是信息共享不充分。缺乏统一的数据平台和监测网络，导致治理决策缺乏科学依据，沟通机制不完善也进一步削弱了协同效应。四是监督机制不健全。各地资金投入不均衡，流域层面的监督机制不健全，导致治理责任难以压实，积极性发挥不充分。

这些问题的存在，不仅影响了中小河流治理的整体效果，也制约了流域区域经济社会的高质量发展。

以“协同共治”破解中小河流跨区域治理难题

高效协同治理体系的构建，需要以系统思维为指导，以整体性、协调性、可持续性为原则，通过体制机制创新、利益协调、政策协同、科技支撑、优化资金投入与监督、区域协同治理等多维路径，实现流域治理“协同共治”。具体而言，可从以下几个方面展开。

体制机制创新“协同共治”：加快建立并强化流域治理管理机构职能。跨界协同治理的核心在于打破行政壁垒，实现治理主体、治理目标和工作机制协同。由此，在今后的实践层面需加快建立并强化流域治理管理机构在流域治理管理中的主力军作用，在流域规划、项目建设、模式机制、考核激励等方面发挥流域治理管理机构作用。一是完善流域一体化治理机制，强化流域“统一规划、统一治理、统一调度、统一管理、统一运营”，提高流域治理管理能力和水平。二是加强流域监督评估机制，对治理措施的实施效果定期进行系统评估并加强过程监测，确保治理目标的实现。三是建立绿色发展机制，在流域范围内推动沿线各地经济、政治、文化、社会、生态文明建设等多领域相互协调相互促进的深度合作，促进区域经济社会协同发展。

利益协调“协同共治”：构建利益共享、成本共担机制。利益分配不均衡是跨界协同治理的核心矛盾之一。破解这一难题，需要有效平衡各方利益。一是构建共建共治共享治理模式。综合运用行政管控、市场调节和社会参与等多种

措施，促进政府与市场有机结合、两手发力，提高投资效益与公共服务水平，统筹协调上下游、左右岸、干支流等各方各类主体的利益。二是完善生态补偿机制。一方面，明确补偿标准。根据上游地区在水源保护、生态修复等方面的投入，科学制定生态补偿标准，确保上游地区的合理利益。另一方面，创新多元化补偿方式。通过财政转移支付、市场化补偿等方式，拓宽补偿资金来源，确保补偿机制的可持续性。三是健全生态产品价值实现机制。在明晰流域自然资源资产产权、开展生态产品信息普查的基础上，着力破除“难度量、难抵押、难交易、难变现”等瓶颈问题，加快完善相关制度和政策体系，推进生态产品价值实现机制落地。

政策“协同共治”：强化法律法规、政策标准的协同。政策标准的不协同是跨界协同治理的重要障碍。一是通过国家立法和地方立法相结合、综合立法和专门立法相衔接，明确各主体在流域治理管理中的共同遵循和责任义务，为政策协同提供依据。二是统一环境质量标准、污染物排放标准、生态环境风险管控标准以及生态环境管理技术规范等政策标准，提升流域综合治理的系统性、整体性、协同性效果，为政策协同提供支撑。三是加强水资源管理，全面落实“四水四定”原则，从水权分配、水价形成、水权交易等关键环节推进流域层面的水权水价改革，全面提升水资源节约集约利用水平，为政策协同提供抓手。

科技支撑“协同共治”：构建智慧流域管理平台。现代信息技术为跨界协同治理提供了重要支撑，但仍存在“技术鸿沟”“信息茧房”“信息孤岛”等问题。为此，需构建流域智慧管理平台、数字孪生流域，实现全流域水资源、生态环境等数据的动态监测和智能分析。具体措施包括：一是数据共享。整合各地区的水资源、生态环境等数据，建立统一的数据平台，实现信息的实时共享。二是智能决策。利用大数据、人工智能等技术，为治理决策提供科学依据，提升治理的科学性和精准性。三是公众参与。通过智慧平台向公众公开流域治理信息，鼓励公众参与治理过程，提升治理的透明度和公众参与度。

资金投入与监督“协同共治”：确保

治理责任落实。资金投入与监督机制是跨界协同治理的重要保障。资金投入与监督“协同共治”，方能确保治理责任落地生根，让资源高效运转，监管长效有力。一是多渠道筹措资金。通过中央财政支持、社会资本参与等方式，多渠道筹措资金，确保流域治理的顺利实施。二是深化市场化机制改革。推进能源、水利、公用事业等流域内相关行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革，激发经营主体活力，更好发挥市场机制作用。三是严格监督机制。建立严格的监督机制，对治理过程中的资金使用、责任落实进行监督，确保资金使用效率和治理效果。四是绩效评估。定期对治理措施的实施效果进行绩效评估，及时调整治理策略，确保治理目标的实现。

区域“协同共治”：发挥区域协同发展机制的引领作用。流域作为区域协同发展的重要纽带，应充分发挥区域协同发展机制的引领作用，推动沿线各地在流域治理中的深度合作。一是目标协同。推动流域综合治理目标与发展目标、行动目标相一致，实现“问题共答”。二是政策协同。推动流域综合治理涉及的不同要素间、行业间政策的协同，提升治理措施的协调性和有效性。三是项目合作。推动跨区域的生态修复、污染治理和产业发展等合作项目，提升流域综合治理的整体成效。四是利益共享。通过资源环境承载能力提升和区域合作实现利益共享，激发各地区参与治理的积极性。

综上，跨界协同治理是实现流域可持续发展的重要路径。通过建立并强化流域治理管理机构职能、利益协调、政策协同、信息共享、优化资金投入和监督、深化区域协同治理，有效破解跨界协同治理中的难题，推动新形势下中小河流的绿色健康可持续发展。



构建塑料污染治理循环生态系统

蓝 楠

随着全球化和工业化的快速发展，塑料因其优异的物理性能和低廉的生产成本被广泛应用于各行各业。但塑料制品在使用后产生的废弃物处置，却成为全人类面临的棘手问题。作为塑料原料生产、制品生产和消费大国，我国塑料垃圾规模庞大。数据显示，近年来，我国塑料废弃物年产生量超过 6000 万吨，其中除材料化利用和能源化利用外，剩余的基本通过与其他生活垃圾一并填埋的方式处置。废弃塑料在环境中的持续积累导致严重的污染问题，并造成宝贵能源资源的极大浪费。因此，为了更有效开展塑料污染治理工作，亟待改变塑料经济的传统发展模式，通过构建高质量的塑料循环生态系统，有效推动循环经济的发展进程，提高资源利用效率，降低环境污染，从而实现经济发展与环境保护的双赢，促进经济社会发展的全面绿色转型。

完善法律法规政策指引。在全球环境治理的宏观背景下，塑料污染已成为世界各国共同面临的重大挑战。作为全球最大的塑料生产和消费国，我国近年来陆续颁布了《关于扎实推进塑料污染治理工作的通知》和《“十四五”塑料污染治理行动方案》等一系列政策文件，旨在推动构建塑料循环生态系统，合力破解塑料污染治理难题。为此，在今后的塑料污染治理工作中，需在以下几个方面着力。一是加强顶层设计。明确产品设计过程中必须考虑的环境友好因素，要求企业在设计环节融入循环经济理念，并完善与塑料包装循环利用模式相匹配的法律法规政策体系。同时，明确界定再生塑料原材料在新产品开发及应用中的具体适用范围。例如，在纺

织业、电子电器产业及汽车行业等领域增设相应的应用指导政策，以减少再生塑料的降级使用现象。二是建立符合我国国情的生产者责任延伸制度。将塑料产品制造商和进口商作为生产者主体，规定其承担产品全生命周期信息责任、产品售后环保服务责任、监管废物处理和再利用责任，并加大政府对生产者义务履行情况的监督力度，通过行政许可、市场准入管理以及登记公示等制度措施，明确界定并强化塑料生产者在责任延伸方面的边界。三是完善塑料循环产业经济激励制度。加大对塑料循环产业的扶持力度，采取税收优惠、金融支撑和资金支持等多元化制度方式。例如，针对再生塑料的生产和使用企业，实施减税降费、增值税期末留抵退税等优惠措施，推动塑料循环产业规模化、规范化、清洁化发展。

建立全生命周期管理模式。塑料制品从生产到废弃的过程中会释放大量温室气体，已经成为温室气体排放的关键领域之一。由此，构建塑料循环生态系统，必须实施塑料制品全生命周期管理，运用循环经济理念，从生产、使用、回收、处置等各个环节持续推进，最大限度减少对生态环境的损害和影响，实现碳达峰碳中和目标。一是推进塑料制品源头减量。针对生产过程中可能出现的微塑料泄漏及废水排放等问题，进一步健全相关行业标准体系，倡导在产品制造过程中减少采用易导致泄漏的材料。同时，推广实施绿色设计理念，采用易降解生态友好型材料，增强塑料制品的回收利用性。二是加强塑料制品规范使用。减少商品零售、餐饮、住宿等传统商贸服务领域一次性塑料用

品的使用量，鼓励使用布袋、纸袋等非塑料制品和可降解绿色包装，加强快递包装绿色供应链建设，积极引导电子商务企业和快递物流企业采用环保包装材料。三是推动塑料废弃物的回收利用。大力发展再生塑料行业，构建科学精准的塑料废弃物管理体系，提升塑料废弃物回收规范化与清运标准化水平。同时，努力将塑料废弃物转化为资源，实现回收再利用，以减少垃圾的产生。

鼓励多方主体协同参与。塑料制品的普遍应用导致大量废弃物产生，对生态环境带来严重威胁，迫切需要采取有效的治理措施。目前，在塑料污染治理实践中，存在治理主体单一、治理能力不足及环保意识不强等问题。因此，需要加强政府、企业、社会组织和公众等多方力量协同合作，共同构建一个健全的塑料循环生态系统。一是加强塑料污染治理的宣传教育与科学普及。将商场、超市、景点等作为宣传的重点领域，通过广告、宣传片、发放塑料制品全生命周期管理宣传单及开展塑料废弃物回收利用知识讲座等方式，倡导绿色消费理念，引导广大公众树立环保消费意识，养成重复使用物品及适度消费的良好习惯，最终形成塑料污染治理的社会化推进体系。二是推进塑料污染治理信息公开。搭建统一的塑料信息发布与共享平台，公开塑料污染治理信息并鼓励有关行业组织、研究机构及非政府组织积极参与并提供相关数据，以此提升全社会对塑料循环生态链的认知水平。

加强技术支撑。2025 年，是我国塑料污染治理进程中极为关键的一年。国家发展改革委、生态环境部于 2020 年颁布的《关于进一步加强塑料污染治理的

意见》（即 80 号文，常被称为新版“限塑令”）将在 2025 年迎来收官检验，届时其实施成效将全面展现，对塑料污染治理格局的影响力也将得到深度评估。作为塑料生产和消费大国，我国在塑料生产、使用、回收、处置、清理等各个环节进行深入探索，不断寻求污染治理的方法和措施，提升塑料污染治理水平，以实际行动彰显大国担当。一是突破塑料污染治理关键技术。在源头环节加大研发力度，致力于开发可降解塑料及塑料替代品，以减少塑料制品的使用量。同时，积极研发高性能、长寿命且易于回收的塑料合成新技术。在回收处理环节积极鼓励环保节能型焚烧炉技术、烟气净化技术以及灰渣稳定化技术创新，深入探索难以回收再生的塑料废弃物能源化利用技术，大幅减少塑料废弃物的直接填埋量。二是应用数字化治理技术。借助物联网、大数据平台及信息管理公共平台，构建覆盖全国的统一监测网络体系，实现对塑料废弃物的实时监控，以及对塑料再生资源的信息采集、数据分析与流向追踪，有效提高塑料污染治理的智能化水平和决策效率。三是统筹塑料污染治理科技创新资源。联合高等院校、科研机构、行业协会等组建塑料污染协同治理研究中心，汇聚全国塑料污染治理领域的科技力量，共同开展塑料废弃物循环利用科技项目攻关，从而实现塑料生态循环和再生利用。



在今年的全国两会上，乡村旅游以及城市旅游发展再次成为代表委员热议的话题。推进乡村旅游、城市旅游向全域旅游发展，不仅是旅游业的一次“破圈”实践，也是通过资源优化、空间有序、产品丰富、产业发达的系统化发展，推动旅游业“出圈”向全社会广泛渗透。这不仅提升了旅游体验的深度，更让文旅融合打破景区界限，迈向全要素、全方位的高质量发展新高度，助力乡村全面振兴。

全要素融合：全域旅游的“破圈”关键。全域旅游的核心在于全要素融合。农文旅融合不仅仅是业态、产品、市场的简单叠加，更是资源要素的深度交互重组，产生乘数效应。一方面，要守住“根”与“魂”，解决“融什么”的问题。在融合内容上，打造独特的乡村“味道”是提升乡村旅游竞争力的关键。通过挖掘地域文化特质，以市场需求为导向，以创新驱动为动力，打造独具特色的乡村旅游品牌。在融合载体上，根据消费者兴趣选择旅行主题，将“赶集式”旅游融入“文旅+”模式，推出更多旅游精品。在融合方式上，将文化元素转化为场景和故事，通过多感官美学元素组合，带给消费者独一无二的审美体验。在融合渠道上，让世界游客品出“China Travel”中的中华文明韵味。另一方面，要把握“表”与“里”，解决“怎么融”的问题。文旅融合不仅要有“表”，还要有“里”。文旅产业涉及“吃、住、行、游、购、娱”等多个方面，需要积极探索“文旅+”模式，构建乡村旅游、研学旅游、工业旅游、康养旅游等多产互融的多元文旅融合新格局。同时，要平衡文化产品的“普适性”与“个性化”，既符合大众审美，又独具文化韵味，以“年轻”的呈现方式让文化“活起来、动起来、火起来”。

从“一业兴”到“百业旺”：实现“出圈”。旅游业具有“一业兴、百业旺”的特征，立足这个特征，在发展全域旅游中把文化旅游业打造成支柱产业，是实现“破圈”到“出圈”的关键。全域旅游作为全民参与、全民共享的新模式，能够优化城乡资源配置，促进要素和产业集聚，构建新的产业生态系统，形成产业链效应，实现一二三产业的融合发展，为市场积聚“人气”，为老百姓带来“财气”，为城市赢得“名气”。同时，全域旅游在促进就业、改善民生、保护生态、传承文化等方面发挥积极作用，成为新旧动能转换、产业优化升级的新引擎。可见，随着文旅深度融合，文旅消费需求持续释放，全域旅游迎来新的发展窗口期。推动全域旅游发展，关键在文旅融合上做文章、求突破。文旅融合要提质赋能，从“吃、住、行、游、购、娱”六大要素入手，延伸产业链，激发新的消费增长点。按照“宜融则融、能融尽融，以文促旅、以旅彰文”的理念，整合优质旅游资源，促进旅游与水利、交通、工业、农业、商务、林业、教育、体育、气象等产业深度融合。同时，推动“旅游+”向“+旅游”、“旅游城市”向“城市旅游”转变，将文旅元素融入各产业发展战略，形成内生性增长动力，拓展融合发展边界，赋能城市更新与乡村振兴。

引流量扩增量：全域旅游“出圈”的重要思维。文旅内卷的背后是流量思维的推动。有新意、有创意的话题是汇聚网络流量、带来游客增量的关键。首先，坚持“一句话叫响一座城”，建立跨部门、跨行业的整合联动推广机制，形成政府引导、政企联动、专业分工、市场运作的立体化宣传推广体系，打造特色鲜明的全域旅游目的地形象。其次，利用

从「破圈」到「出圈」的支点找准全域旅游

秦 国 伟

互联网全时段传播优势，整合自媒体、权威媒体、网络达人等资源，打造新媒体宣传矩阵，创新整合策略，多维度组织采风活动，精准化开展数字营销，构建“立得住、叫得响、传得开、红得久”的品牌形象。例如，从淄博烧烤到哈尔滨冰雪大世界，从浙江卫视文化旅游类真人秀到常德历史文化街区以及安徽六安“漂流溪降、温泉滑雪”嘉年华，一大批文旅融合项目实现了创造性转化、创新性发展，成为弘扬中华文化、彰显文化自信的重要载体。此外，通过举办独具特色的旅游主题推广活动，让“老地方”时时都有“新花样”，吸引游客深度体验和广泛传播。最后，加强区域合作，构建营销联盟，实现景区互联、游客互送、文化互通、资源互享、政策互惠、一体化发展，扩大旅游市场覆盖面和影响力。

优化公共服务：全域旅游“出圈”的浓厚氛围。当前，许多地方的“文旅融合”大多仍停留在口号层面，缺乏可落地的有效办法。随着新型旅游业态的兴起以及自驾游、自助游的井喷式增长，游客对旅游公共设施、服务水平提出了更高要求。一方面，推出本区域内的文化基因解码工程，全面剖析优质文化基因，形成独具一格的地方文化品牌，助力文化旅游发展。同时，规划各自的品牌形象和发展方向，持续完善和提升全域公共服务和基础设施建设，注重旅游公共服务的城乡均衡发展，提升人性化关怀和文明建设程度。另一方面，以“整体环境优美、服务体系完善、游客反馈满意、安全防线稳固”为目标，开展体系化提升本质安全和服务水平的“极致服务”，打造优质旅游服务品牌，满足游客对旅游产品的消费需求和审美追求，推进“人人都是志愿者”，提高游客体验度、舒适度、满意度，营造“人人都是文旅推荐官”的浓厚氛围。此外，还应注意智慧化服务升级，利用大数据、人工智能等技术，精准匹配游客需求，提供个性化、定制化的旅游体验，让游客感受到“科技+温度”的双重服务。可见，全域旅游的发展，不仅需要找准支点，更需要在融合、创新、服务等方面持续发力，才能真正实现由“破圈”到“出圈”生长，推动旅游业迈向高质量发展的新阶段。