

随着我国区域一体化的不断推进，区域内经济社会联系日益紧密，包括大气污染、水污染、土壤污染、生活垃圾污染等在内的生态环境问题越来越多地表现出跨行政区划的趋势。面对区域环境公共事务的日益增长及其对环境治理带来的压力，必须树立区域整体意识，加强区域环境协同治理，不断提升区域环境治理绩效。

推进区域环境协同治理的内涵

一般认为，区域环境协同治理是区域范围内的政府、企业、社会组织和公众等主体为了维护和增进区域环境公共利益，实现区域环境公共目标，通过功能整合、行动协调、资源互补以共同应对与合作解决区域环境公共问题的过程。根据上述界定，区域环境协同治理主要具有以下几个特点。

以区域环境公共目标为导向。区域环境协同治理需要解决的是超出某个单一行政辖区边界因而具有区域性的环境公共问题，指向的是区域环境公共利益，实现的是区域环境公共目标。

以多元治理主体为支撑。区域环境协同治理的主体并不仅仅是区域内某个辖区政府，也不仅仅是某个企业、某个社会组织或某些公众，而是由区域范围内的政府、企业、社会组织和公众共同构成的多元主体结构。值得注意的是，治理公共事务是政府应承担的基本职责，因而在多元主体形成的治理主体结构中，政府应当责无旁贷地在环境协同治理中发挥主导作用，对多主体进行协调、整合，从而更好地发挥多主体的整体作用。

以主体间协同合作为前提。由于不同主体的功能优势、行动偏好和资源状况均不相同，只有加强不同主体间的功能整合、行动协调和资源互

以整体意识推进区域环境协同治理

□ 易承志 张国涛

推进区域环境协同治理的实践进展

随着城市化和区域一体化的不断推进，城市化区域在不断扩张的同时，也面临着日益严峻的跨界环境公共问题。2013年国务院发布的《大气污染防治行动计划》就着重对京津冀、长三角、珠三角等城市化区域的大气污染防治目标和任务进行了规定，要求建立京津冀和长三角区域的大气污染防治协作机制，强调京津冀、长三角、珠三角等区域空气质量经过5年的防治应明显好转。跨界环境公共问题超出了区域内单个行政辖区的边界，也超出了传统上单个行政辖区分散解决环境问题的能力。因而，解决区域环境公共问题需要破解区域环境治理问题的整体性与传统环境治理的碎片化之间的矛盾。

近年来，为了解决区域跨界环境公共问题，各个城市化区域积极推进环境协同治理工作，不断探索各具特色的区域环境协同治理模式，在不同程度上助推了区域环境协同治理，其中有些实践探索已经取得了明显的成效。以长三角为例，2013年，为了贯彻落实《大气污染防治行动计划》，长三角区域建立了大气污染防治协作机制，成立了大气污染防治协作小组，

不断推进长三角空气污染治理工作。之后，又根据区域环境协同治理的目标要求成立了长三角区域水污染防治协作小组，并且在治理主体结构和运行机制上与大气污染防治协作机制有机衔接。2018年，为了进一步推进长三角一体化建设，长三角区域合作办公室作为一个跨行政区划的区域协调机构正式成立，为长三角区域环境协同治理的持续推进提供了重要的协调平台。

提升区域环境协同治理水平的方向

需进一步加强区域环境协同治理的地位。区域环境协同治理是走出区域跨界环境公共问题碎片化治理困境、实现区域环境公共事务合作共治的有效途径。强化区域环境协同治理的地位能在一定程度上推进区域环境协同治理实践。因此，需进一步加强对区域环境协同治理重要性的认识，破除从传统单个行政辖区出发碎片化对待区域跨界环境公共问题的处理方式。

需进一步完善区域环境协同治理的主体结构。当前，随着区域环境协同治理实践的推进，政府、企业、社会组织和公众之间的合作日益增强，区域环境协同治理的主体结构日益优化。接下来，需对照区域环境协同治理的目标期待，继续完善当前区域环

境协同治理的主体结构，进一步明确主体间的关系、职责等。

需进一步优化区域环境协同治理行动。区域环境协同治理是多元主体在共同治理目标的指引下开展的跨界环境治理合作行动。合作目标能否实现以及实现程度，从根本上说需要落实于区域环境协同治理的实际行动中。当前，实现和提升区域环境协同治理绩效，需进一步协调主体间行动、提供有力保障、优化流程。

推进区域环境协同治理的路径选择

区域环境协同治理是实现区域环境公共事务有效治理的重要途径。区域环境协同治理是一项涉及多个领域和环节的复杂系统工程，需采取有效措施着力推进。

着力强化协同理念。区域跨界环境公共问题的协同治理是以政府为主导的多元主体在协同理念的引领下开展的合作治理行动。其中，协同理念是协同治理行动的先导。推进区域环境协同治理，必须强化多元主体的协同理念。一是加强对区域环境公共目标的认知和理解。区域环境协同治理是在环境公共目标的导向下进行的。对区域环境公共目标认知和理解的深化将增强多元主体的协同观念并进一步转化为协同行动。二是注重多元主

体间利益的合理平衡。在区域环境协同治理过程中，不同主体除了追求公共目标和公共利益之外，也有着各自理性的利益诉求。对不同主体的利益进行合理平衡，是增强其协同观念和行动的重要条件。

充分发挥主体作用。区域环境协同治理的推进离不开具体的落实主体。促进区域环境协同治理应当充分发挥各主体的作用。一是强化政府的主导作用。政府应认真进行制度设计和政策安排，加强区域环境质量管理，不断提高区域环境公共服务质量。值得注意的是，为了克服区域内碎片化行政对环境协同治理的制约，应当建立健全具有一定权威性的区域性环境治理协调机构，该机构可由上级政府授权或区域内各地方政府让渡一定的权力来行使区域环境治理的协调职能。二是增强企业的主体作用。企业既是经济生产活动的具体组织者，也是环境污染的重要生产者。增强企业的主体作用对于提升区域环境协同治理绩效具有重要作用。为此，一方面应监督企业自觉遵守相关法律法规和履行企业社会责任，并对污染和破坏环境的行为承担责任；另一方面，应激励企业不断加强科技创新，努力推动企业转型升级，尽量减少对环境的污染和破坏，从而不断提升企业形象和声誉，促进企业的可持续发展。三是提升社会组织和公众的参与度。社会组织和公众是区域环境协同

治理的重要参与主体，在区域环境协同治理中发挥着日益重要的作用。应努力促进和大力支持环保类社会组织的规范发展，不断提升公众的环保意识，从而进一步增强社会组织和公众参与区域环境协同治理的能力。

不断加强制度建设。一是建立健全全区环境信息公开制度。首先应加强共享平台建设，运用互联网和大数据的最新技术成果构建区域生态环境信息资源共享数据库，促进环境信息、技术和政策的共享。二是建立健全全区环境应急协同制度。为了更及时有效地应对区域跨界环境应急事件，应当建立健全全区环境应急协同制度，对应急协同的目标、职责、流程和措施等方面进行明确的规定。三是建立健全区域环境治理绩效评估制度，将协同作为一个重要指标纳入评估指标体系，并且科学确定指标权重。此外，还应重视绩效评估结果的实践运用，将评估结果作为环境问责的重要依据。

不断加强法治保障。法治是推进区域环境协同治理的根本保障。一是加强区域环境协同立法。当前区域环境协同治理的立法体系还不够健全，导致区域环境协同治理还缺少坚实的法律依据。为此，应根据不同区域环境协同治理的客观情况和具体目标有序推进协同立法，使得区域环境协同治理有法可依。二是加强区域环境协同执法。通过区域环境协同立法为区域环境协同治理提供法律依据之后，明确相对统一的执法依据和执法标准，将有助于解决区域内不同地方环境执法的差异和冲突问题，从而不断推进区域环境协同治理实践。

国家治理

非中心城市如何融入长三角一体化

□ 张昊钧

作为“一带一路”和长江经济带的重要交汇点，长三角地区是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的区域之一。在这一地区，既有沪宁杭等“一核多强”，又有相当数量的非中心城市。这些非中心城市有一定的工业基础、区位优势、宜居生态，更有加速融入长三角城市群、实现自身高质量发展的迫切愿望。因此，各长三角非中心城市在长三角一体化进程中，必须找准城市链分工协作定位，锚定上海标准、展现自身价值、加速经济循环，打造对标上海这台长三角一体化“服务器”的“客户端”。

坚持理念先行，激活顶层设计“共同体”思维。区域发展过程中，城市系统将形成一个规模和范围效应均能够满足创新型经济发展的创新网络，由关键枢纽将各制造中心链接到全球价值网络之中。对于大多数长三角非中心城市来说，应坚持工业立市、制造强市、质量兴市，科学确立发展目标与方向，如打造上海腹地高质量的工业“协同体”、文旅“后花园”、管理“对标者”。当前，长三角一体化、长江经济带等战略大力推进，区位优势重塑再造的节点带来前所未有的政策红利和大有可为的发展空间，应科学分析区域合作竞争新态势，在产业竞争、人才竞争、营商环境竞争中下好“先手棋”，实现错位发展策略，找准增长点，在竞争与优势互补中谋突破，与中心城市携手构建经济共同体，统筹提升整体的区域竞争力。

聚焦高质量发展，以更强产业内生动力承接上海溢出效应。长三角各地区应深耕科技发展与转化，走工业化和信息化融合之路，发展自己的“独角兽”“黑科技”，提升产业链水

平，加快解决核心技术“卡脖子”问题，更好掌握行业话语权，进而以产业的蓬勃发展支撑政府兑现和提升民生承诺。在当前上海大都市非核心功能疏解、建设用地碰到“天花板”的时间窗口和现实机遇下，更应坚持以增强企业内生发展动力为核心的工作思路，积极推进“智能+”，打造更多“上云企业”“智能车间”“智能工厂”，并轨长三角一体化工业互联网，在上海瞄准产业链和价值链高端寻求突破时，主动承接生产服务、生活服务、产业链非核心环节等溢出产业，推进先进制造业和现代服务业深度融合，加速实现技术、管理、商业模式创新，推动传统产业“上海+”提档升级，联合打造更为完整的产业体系，利用技术创新和规模效应形成新的竞争优势。同时，以本地技能人才对接上海科技人才，成为其科技成果转化基地和先进制造业产业转移承载基地，融入以上海为核心的云制造网络，配合夯实“上海枢纽”的核心地位，以更高维度的两化融合实现信息共享、产业共荣、利益共赢，打造“上海智造、产业高峰”的经济腹地、产业高原支撑系统。

充分彰显自身价值，无缝对接高质量流通循环。在长三角区域内，上海的比较优势在于服务业深度和经济枢纽地位，非中心城市的比较优势在于制造业宽度和循环承接速度。因此，各长三角非中心城市应利用上海高端服务中心、航运物流中心、科创中心、金融中心、人才中心的优势，围绕上海产业链，选择特定领域细切入，彰显自身在城市群中的互补性、协同性、便捷性，向区域一体化输出自身城市功能。经济循环区域一体化的核心是同城化，发展动力并不能简单归功于政府行为或市场机制，

而是取决于社会流动性的强弱，流动性的增强带来增值溢出效应。当前，高铁、互联网从实体和虚拟两个维度实现了长三角城市间的要素流通高速度，对于长三角非中心城市来说，更需要加快一体化体制机制建设，加大城际交通等基础设施、配套设施的制度供给和投资力度，在机场、高铁站等核心枢纽形成商务圈，更好承接上海溢出效应和辐射效应，以一体化释放强大内需潜力，以更高效率接入上海物联网、信息网络、价值网络，共同构建交通互联、平台共建、产业共生、服务共享的经济循环系统。

提振微观主体信心，以上海标准融入更高能级经济体。信心是比黄金更可贵的发展动力，稳就业稳增长的关键并不在于增速计划目标的驱动和行政命令的促动，而在于投资者信心和消费者意愿。作为宜业生态的政府信誉评级，公平公正、透明可预期的营商环境是融入长三角一体化经济循环的先决条件。非中心城市必须破除思想壁垒，恪守竞争中性原则，通过提高违法违规成本的加法、限制行政干预的减法、优化市场机制作用的乘法、降低市场主体负担的除法，深化“放管服”改革，深入推进“只进一扇门”“最多跑一次”“一网通办”，建立健全法治政府的第三方评估机制，提供全生命周期服务，让广大经济主体见到真利、看到结果、获得实利。在瞄准经济社会面临的发展瓶颈精准发力、提升经济增长内生动力和给企业松绑的同时，更能以“上海标准”“同城待遇”接入更高能级的经济循环。通过用思想和政策的一体化，推动交流和发展的一体化，把时空优势真正转化为协作红利，抢抓长三角一体化发展上升为国家战略的历史性机遇，做好高质量接轨上海这篇大文章。

越强、力量就越大。无论遇到何种困难和挑战，只要有人民支持和参与，就没有越不过去的坎，就没有完成不了的任务。初心坚定信心。一个政党有了远大理想和崇高追求，就会坚强有力，无坚不摧，无往不胜。我们对未来充满信心，根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引。中国特色社会主义道路、理论、制度、文化焕发出强大生机活力，奇迹正在中华大地上不断涌现。我们坚信，“黄金时代，不在我们背后，乃在我们面前；不在过去，乃在将来”。

在大变局中把握好重要战略机遇期

□ 丁元竹

当前中国处于近代以来最好的发展时期，世界处于百年未有之大变局，两者同步交织、相互激荡。我国发展的重要战略机遇期仍然存在，必须在大变局中把握好重要战略机遇期。

培养与树立科学的思维方式

把问题导向的政策治理和制度建设的策略治理有机结合起来。制度建设是中华民族伟大复兴的长期保障。实现问题导向的政策治理和制度建设的策略治理有机结合是国家治理现代化的基本要求。只有从问题出发和从制度层面上统筹考虑国家的发展和治理问题，才能建立起一套适合中国国情的制度，最终确保国家沿着制度规定的方向长期、持续、稳定发展，才能稳步实现中

华民族伟大复兴的历史使命。党的十八大以来确定了全面深化改革的总目标，即发展和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。要实现全面深化改革的总目标就必须进一步从中国历史的发展中去寻找经验和教训。同时全面系统地研究各国推进现代化建设的经验和教训，科学研判国内外形势的新变化和新要求，使保障中国长期发展的制度尽快定型和基本定型。

实现从经验决策到数据驱动决策的转变。当前，大数据和人工智能的快速发展要求改变决策咨询模式，实现从经验决策到数据驱动决策的转变。传统的决策模式是提出问题→依据知识或经验→解决问题，也就是根据知识和经验找出解决问题的思路，这种方式会随着数据科学的兴起让位于提出问题→依据数据→解决问题的思路，着重于用数据解决问题。这就要求在确保信息安全的前提下，建立相关的机制，使政府政务服务平台与网络企业间实现具体情境下的信息共享。

学习和借鉴国际经验必须基于深度的制度环境分析。学习和借鉴有益国际经验是一个民族不断发展和进步的源泉。需注意的是，吸收与借鉴不能简单地照搬照抄，而应对国际经验和理论进行制度环境深度分析，在此基础上进行学习和借鉴。针对我国面临的问题，考察国际上各个国家在这方面的做法有启发意义，甚至能够拓宽思路，形成更加深刻的认识和分析，使战略决策尽量不走弯路，或少走弯路。但是，政策制定不能仅仅局限于对国际经验和理论的简单借鉴，更应深刻认识这些经验和政策背后的制度环境。制度环境不同，制度的设计和运行状况就会不一样，甚至可能产生相反的效果。这是新阶段对学习和借鉴国际经验提出的新要求。不简单类比，不简单照搬，不简单拒绝，这些都很重要。

实现科学战略决策的思路与对策

始终坚持从实求知的精神。我国幅员辽阔，各地发展不平衡，从问题出发就会发现：对于在一些地区是问题的问题，在另

外一些地区可能已经得到了了解决，已不再是问题，甚至有了现成的答案。现代社会中，做好战略决策需要处理好的一个重要关系，就是理顺战略咨询和与战略决策有关的科学事实之间的关系。战略咨询主要是提出建议，战略研究主要是发现事实，弄清真相，揭示规律。战略建议是建立在对事实、真相和发展规律认知的基础上的。战略咨询建议要求战略咨询的主体必须掌握相关的事实，绝不能感情用事。理性平和、实事求是、从实求知是决策咨询人员的基本素质。决策咨询的事实可以通过自己的科学研究，也可以在别人研究的基础上获得，通过各种途径把握问题的真相和规律。一句话，决策咨询必须建立在坚实的事实基础上。从科学研究的角度看，决策咨询人员需要和科研人员一样，在研究过程中必须坚持实事求是的态度，首先把事实搞清楚，把握研究对象客观规律和真实面目，这在当前面对百年未有之大变局的过程中尤为重要。战略咨询就是要在了解这个真实世界的基础上按照人们的意志去改变这个世界，告诉人们怎样去解决发展中面临的问题。通常，优秀的战略咨询是带着问题和理论去认识并告诉人们真实世界是怎样的。战略咨询工作者必须具备较高的理论素养和学术功底，必须对现行政策有深刻的了解和掌握，对现实问题有深入的研究。只有具备这些素质和素养，战略咨询工作者才能敏锐地抓住问题的实质和发展趋势，在大量研究成果中发现战略决策所需要的事实支撑。

善于认识和接受互联网环境下形成的新的社会特点。大数据的广泛应用带来了深刻的社会变革。理解这些深刻变革不仅需要智慧，也需要知识，尤其是互联网和大数据分析的技术，或者相关的思维方式，我们将其称为数据思维。隐藏在互联网背后的数据基本上是非干预数据，具有更大的真实性，这是相对问卷调查来说的。面对复杂的、海量的数据，通过统计物理、人工智能、数理统计、机器学习来获取和分析这些数据，会使对社会行为的分析更加量化和客观。

战略参考