

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 36 期

中共江苏省委宣传部

2020 年 12 月 25 日

长三角区域加强环境污染协同治理的 对策建议

摘要：生态环境高质量是长三角区域实现高质量发展的基本要求。近年来，长三角区域在推进生态环境共保联治达成战略共识、构建联防联控制度体系、削减主要污染物排放量以及提升区域环境质量等方面取得了显著成效。然而，长三角区域环境污染协同治理也存在偏重环保达标、偏重专项治理和偏重行政手段等不足。为此，建议坚持全域系统治理，注重制度集成改革；落实分区管控原则，提升精准治污水平；加强产业协同共生，提高经济生态效率以及发挥正向激励作用，促进绿色科技创新。

长三角区域经济发达，人口稠密，资源消费集中，生态环境

脆弱，从系统角度推进环境污染协同治理对实现区域可持续发展至关重要。江苏省委党校陈娟承担的江苏省社科基金项目“长三角地区环境污染区域协同治理研究”，总结了长三角区域近年来环境污染协同治理方面取得的成果，分析了存在的不足，并提出促进环境污染协同治理的对策建议。

一、长三角区域环境污染协同治理的成效

（一）生态环境共保联治达成战略共识

当前，长江三角洲区域一体化发展已上升为国家战略，2019年12月，党中央、国务院发布《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，明确长三角区域一体化发展对完善全国改革开放空间布局、引领全国高质量发展以及建设现代化经济体系等具有重大意义，强化生态环境共保联治是长三角区域一体化发展的重点任务。在党中央“五位一体”总体布局和打赢三大攻坚战部署下，三省一市进一步明确了发展定位和生态环境保护的战略性要求，上海市致力于建设生态型城市；江苏省力争到2035年，全面建成生态良好、生活宜居、社会文明、绿色发展、文化繁荣的美丽中国江苏典范；浙江省以“八八战略”为总纲，实施大花园建设行动计划；安徽省制定实施五大发展行动计划，全面建设现代化五大发展美好安徽。综上所述，生态环境高质量是长三角区域高质量发展的基本要求，走绿色发展之路是长三角区域形成的战略共识，这为长三角区域实施生态环境共保联治提供了领导组织保障。

（二）联防联控制度体系建设取得重要进展

十八大以来，党中央加快推进生态文明领域的制度改革，在全国制度框架基础上，长三角区域联防联控制度体系建设取得了

重要进展。围绕大气污染防治问题，长三角区域实施《长三角区域空气质量改善深化治理方案（2017—2020年）》，在分区管控的基础上，推动大气环境监测预报、应急联动、信息共享、联合执法等区域合作，取得了显著成效。水环境治理方面，三省一市成立长三角区域水污染防治协作小组，建立长三角区域水污染防治协作机制，重点发展跨流域跨区域生态补偿机制、跨省流域上下游突发水污染事件联防联控机制等，共同落实《水污染防治行动计划》。此外，长三角区域在空间用途管制、固体废弃物管理、土壤污染防治等领域也在积极开展合作，目前正以长三角生态绿色一体化发展示范区为突破口，进一步推进联防联控制度体系的一体化。

（三）主要污染物排放量实现大幅削减

近十年来，在产业结构优化和转变发展方式等多重举措下，长三角区域工业废气和工业废水排放量均实现持续大幅减少。与2015年相比，三省一市2019年COD减排比例均超过10%，其中上海市和安徽省减排超30%；2019年氨氮排放量比2015年也减少了10%以上，其中安徽省在2017年已实现减排40%；SO₂排放量和氮氧化物排放量也持续大幅下降，2019年，上海市和安徽省SO₂排放比2015年减少45%以上，上海市、江苏省和安徽省氮氧化物排放比2015年减少20%以上。工业固体废弃物方面，虽然产生量总体维持稳定，但由于综合利用能力和处置能力的提升，一般工业固废的倾倒入弃量已接近为零。

（四）区域整体环境质量得到显著改善

长三角区域全面落实习近平生态文明思想，推动大气环境治理和水环境治理取得关键进展。大气环境质量方面，总体呈显著

改善趋势。2019年，长三角41个城市空气优良天数比例平均为76.5%，除O₃外，主要污染物均大幅下降，以PM_{2.5}和SO₂为例，与2015年相比，上海市、江苏省、浙江省、安徽省PM_{2.5}分别下降了34.0%、25.9%、34.0%和16.4%；SO₂分别下降了58.8%、64.0%、56.3%和54.6%。水环境质量方面，地表水水质实现大幅提升，重要湖泊和近岸海水水质有所好转。以地表水国考断面为例，上海市优III以上断面占比从2015年的14.7%提至2019年的48.3%，江苏省优III以上断面占比从2015年的48.2%提至77.9%；三省一市劣V类断面占比大幅度降低，江苏省和浙江省已基本消除V类水体。2019年，长三角区域范围内长江干流主体水质已达到II类水为主。此外，长三角区域在降低酸雨发生率、土壤环境改善等方面也取得了积极进展。

二、长三角地区环境污染协同治理存在的不足

（一）偏重环保达标，持续改善动力不足

长三角区域围绕打赢污染防治攻坚战展开密切协作，生态环境质量已经实现较大幅度的改善，但离生态环境质量实现根本好转的美丽中国建设目标相比，仍存在一定差距。长三角区域的空气质量优良天数比例平均为76.5%，低于全国337个监测城市的平均水平82%。湖泊水质仍不理想，2019年，太湖、巢湖、洪泽湖总体水质判定为IV类，处于轻度富营养状态。近岸海域海水水质较差，2019年，仅有江苏省优良海水面积比例达到89.7%，上海市和浙江省分别为20.5%和41.4%。究其原因，主要是长三角区域经济密度较大，尽管各类主体能够基本满足达标要求，但是区域排放总量仍面临超标的风险。因此，有必要持续增强地方政府和企业的改善动力，提升绿色发展水平。

（二）偏重专项治理，系统防治合作不佳

目前，长三角区域围绕大气污染防治和水污染防治等专项环境问题，形成了领导决策和组织实施体系，通过目标分解、考核激励、生态补偿等方式加快解决突出存在的环境问题。然而，环境污染与生态破坏问题常具有叠加性和交叉性影响，且修复周期较长，针对专项问题的末端治理难以从根本上解决一些复合污染、跨界污染等问题。按照生态环境一体化要求，长三角区域还需加大系统防治合作力度，如空间格局协同优化、环境要素统筹配置以及环境司法联合保障等方面，通过源头预防和长效机制建设全面提升生态环境质量。

（三）偏重行政手段，市场作用发挥不够

环境保护问题常面临公地悲剧、囚徒困境以及搭便车等问题，利益协调机制与利益约束机制是实现区域集体行动目标的关键所在。行政和市场是实现利益协调和约束机制的主要方式，目前，长三角区域生态环境保护主要依靠目标分解与考核、行政协议等方式推进，在排污权交易、绿色技术创新以及产能出清等方面有待进一步发挥市场作用。区域一体化发展需要在分工合作、互利协同基础上，形成各类主体责任共担、利益共享的利益均衡机制。长三角区域41个城市具有不同的发展基础和资源禀赋，发展定位和路径也存在较大差异，由于信息不对称、谈判成本、制裁力度等问题，仅靠行政方式难以全面推动各领域深入合作，综合运用行政与市场方式是推进区域一体化发展的必然趋势。

三、长三角区域加强环境污染协同治理的对策建议

（一）坚持全域系统治理，注重制度集成改革

长三角区域一体化发展需以制度一体化为保障。当前，国家

层面的生态文明制度框架已经确立，各地区也在积极推进制度创新，长三角区域生态环境保护应坚持全域系统治理，加强各项制度政策的纵向衔接和横向协同，从区域整体层面协调推进各地区相关制度集成改革，以实现生态环境质量的根本好转和绿色发展方式的形成。从制度的纵向衔接来看，可重点加强环境质量、环境容量、环境标准以及排污许可权的“闭环”管理。长三角区域经济密度较大，尽管企业都能按照环境标准进行达标排放，但往往还会出现总量超标乃至环境质量降低的状况。为此，基于主体功能区规划和“三线一单”编制成果，区域统筹优化生产、生活、生态空间分布情况，推广产业园区环境容量评估与管控，将企业排污权与产业园区环境容量对接，从源头上保障环境质量的提升。从制度的横向协同来看，可重点加强环境标准的统一、环境监督与执法规范的对接、环境信用体系的互认以及绿色产品标准的规范使用等。标准、信息和规范的统一有利于降低交易成本或行政成本，并减少信息不对称情况。

（二）落实分区管控原则，提升精准治污水平

长三角三省一市从行政区经济迈向一体化发展的进程中，需要持续优化行政与市场两种作用机制。对于解决当前突出存在的环境问题、提升区域整体环境质量，仍需进一步发挥地方政府的主导作用。因此，落实分区管控原则仍是协同治理环境污染的重要抓手。在现有管控措施基础上，可重点加强监测网络建设，提升监测数据的准确性、一致性，建设包括重点园区信息、固定污染源信息、重要环境信息等数据采集、分析、预警的智能化系统。在此基础上，优化现有监测、评价、治理、督察等组织实施过程，建立完善生态环境污染溯源体系、环境污染动态预警和应急处置

体系等，提升主动干预和精准治污水平，对长江流域、太湖流域、苏皖鲁豫交界地区等重点区域实施差异化的联合防治措施，避免“一刀切”损害区域整体治理效能。

（三）加强产业协同共生，提高经济生态效率

长三角区域是全国高质量发展的示范区域，但与部分发达国家或地区相比，长三角区域环境要素的生产效率依然有较大提升空间。首先，长三角区域内主导产业具有较高的相似性，如化学原料和化学制品制造业、通用设备制造业、计算机、通信和其他电子设备制造业的产值均排在三省一市前十名，它们对水环境或大气环境具有较大影响。为此，区域领导和决策机构可主动约束环境负担较重产业的规模，推动区域内大企业升级、重组，依法淘汰低效落后产能，持续提升产业能源利用效率、产出效率和污染处理效率，促进制造业高质量发展。其次，可进一步推进产业体系的绿色化，重点加大环保、资源循环利用等产业的发展力度，做好消费品拆解回收、危险废弃物规范处置等工作，在产业体系中扩大“污染分解者”的作用。再者，加强信息沟通和城市间产业协作，依托信息系统促进相关废弃物的循环利用，在企业层和园区层发展循环经济的基础上，重点发展产业层和区域层的循环经济，从生态环保角度提升产业协同共生水平。

（四）发挥正向激励作用，促进绿色科技创新

当前协同治理环境污染更多依赖环境标准和惩罚性措施，然而，长三角区域内各省市在产业基础、发展水平和治理能力等方面存在较大差异，环境标准只能是基于最佳可行技术的刚性要求，不宜过度提高，仅在区域内部提高环境成本将在一定程度上削弱区域内企业的竞争力。因此，实现环境质量大幅提升需要充

分发挥市场机制作用，加大正向激励力度。目前，横向生态补偿、环境信用体系和应急管控停限产豁免等措施在区域污染协同治理方面已经发挥了显著的成效，未来可进一步加大推广力度。长三角区域经济密度较大，持续提升环境质量还需依靠绿色技术创新，以实现经济发展与资源环境的脱钩。由于绿色技术创新具有双重正外部性，企业对此缺乏足够的动力。为此，区域内可通过设立专项基金，鼓励企业、高校等机构积极开展相关研究、开发和成果转化，致力于解决区域内重大环境问题的同时，也有利于实现在环保技术和产品方面的进口替代。（省社科规划办公室供稿）

本期送：省委、省政府、省人大、省政协领导同志

中宣部、全国社科规划办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科规划领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委市政府领导同志
各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部研究室编 共印 360 份 苏简字 1003 号