

# 嘉兴公众参与环境治理模式的探索与实践

## ■章剑

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。习近平总书记指出：“生态文明是人民群众共同参与共同建设共同享有的事业，要把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动。”这一重要论述，深刻揭示了公众参与在生态治理中的主体地位与核心价值，为新时代构建现代环境治理体系提供了根本遵循。2016年，联合国环境规划署发布《绿水青山就是金山银山：中国生态文明战略与行动》报告，将嘉兴“公众参与环境治理”的系统性实践作为中国典型样板向全球推广，标志着“嘉兴模式”正式成为全国乃至国际生态文明建设的优秀案例。嘉兴实践，是习近平生态文明思想在基层落地生根的生动样本，也是推进生态治理体系和治理能力现代化的宝贵探索。

### 一、困境倒逼：传统治理失灵催生多元共治新路

嘉兴地处长三角核心腹地，自古为江南鱼米之乡。然而进入新世纪后，工业化、城镇化快速推进，经济高速增长与生态保护的矛盾日益尖锐，环境问题集中爆发，生态治理陷入前所未有的困境。2008年，市域内国控、省控、市控主要河流断面水质多为Ⅴ类、劣Ⅴ类，水污染积弊深重；大气污染同步加剧，区域异味扰民投诉居高不下，群众反映强烈。

彼时，传统的治理模式已难以为继，治理成效跟不上群众期待，工作推进达不到党委、政府要求，生态治理陷入“矛盾叠加、问题集中、风险高发”的被动局面。与此同时，群众环保意识持续觉醒，环境权益诉求日益强烈，因污染引发的信访纠纷、群体性事件逐年攀升，生态环境成为关系民生、关乎稳定的重大社会问题。党委、政府审时度势，明确要求以“铁腕治污、铁面执法、铁心减排”的决心，全面打响生态环境整治攻坚战。

然而，环境治理本质上是公共事务，要想彻底改变，就必须坚持以人民为中心，把群众路线贯穿生态治理全过程，变“政府独治”为“多元共治”，变“被动应对”为“主动参与”，依靠群众力量破解治理困局。正是在

这样的现实倒逼与理念觉醒中，嘉兴开始探索生态治理新路。

### 二、理念重塑：以人民为中心构建共治共享治理体系

习近平总书记强调：“每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者，没有哪个人是旁观者、局外人、批评家，谁也不能只说不做、置身事外。”在这一重要论断的指引下，嘉兴始终坚持生态为民、生态靠民、生态惠民的价值导向，推动治理理念从“政府管理”向“共建共治共享”深刻转变，逐步构建起“党委、政府引导，公众主体参与，政企民协同共治”的现代生态治理格局。

组织重构：打造“一会三团”系统化参与架构。初期民间环保力量热情高涨但分散碎片化，志愿者自发监督缺乏统筹，与部门沟通松散、联动不足，难以形成长效合力。为此，市环保部门牵头搭建规范化、常态化公众环保组织体系，创新组建“一会三团”核心架构，实现民间力量系统化整合、规范化治理。

“一会”即嘉兴市环保联合会，在原环境科学学会基础上完成法人登记升级，作为全市公众参与环境治理的核心平台，面向机关、企业、社会组织、市民全面开放入会，构建覆盖面广、凝聚力强的环保社会组织矩阵，为公众有序参与提供组织依托。

“三团”即三支专业化市民志愿队伍：环保市民监督检查团吸纳热心公益、责任心强的市民，常态化参与重点企业督查、污染源巡查，实时监督治污设施运行与整改落实，畅通民间线索上报渠道，实现全域化社会监督；环保专家服务团从高校、科研院所、行业企业选聘专业人才组建智库，深入企业研判治污痛点，提供技术指导、方案优化、难题攻坚等服务，破解企业“想治不会治、治污成本高”的困境；生态文明宣讲团组织环保专家、公益人士深入企业、校园、社区、乡村，常态化宣讲生态理念、法律法规、防治常识，厚植全民环保氛围，推动生态理念深入人心。

载体创新：构建六大制度化参与渠道。为避免公众参与流于形式，嘉兴聚焦实操性、常态化、制度化，创新搭建六大参与载体，让公众参与有渠道、有抓手、有实效、有监督：常态化企业走访监督机制组织市民监

督团跟随执法人员走访重点企业，让公众直观了解生产流程、治污投入与运维难点，既强化监督震慑力，也增进群众对企业治污压力的理解，化解政企对立情绪；利益相关方圆桌对话机制建立政府、企业、公众、专家四方平等协商圆桌会议制度，针对废气扰民、污水排放、噪声污染等突出问题，定期召开专题对话会，公开治理进展、回应群众关切、凝聚治理共识，实现矛盾就地化解；环境违法案件陪审机制将公众监督嵌入执法全过程，所有重点、疑难环保处罚案件均邀请市民代表参与审议，公开执法依据、违法事实、处罚标准，让权力在阳光下运行，破解“群众觉得处罚太轻、企业觉得处罚过重”的双向争议，提升执法公信力；点单式随机执法机制针对企业反映的“执法不均衡、人情执法”等问题，由公众代表随机抽取检查企业名单，执法人员即时出动、全程公开，杜绝选择性执法，保障执法公平公正；重大项目公众意见调查反馈机制要求环评报告必须征求周边群众意见，作为审批重要依据，对敏感项目提前介入，组织专家与群众代表论证风险，从源头防范重污染项目落地；重点信访公众督查机制则委托环保联合会骨干、公众代表牵头核查群众反复投诉、整改难度大的重点信访问题，现场交涉、督促整改、跟踪落实，高效推动问题清零，彰显公众共治价值。

人才培养：锻造民间环保骨干领军队伍。公众参与的生命力，在于有一批愿意担当、善于作为、持续深耕的骨干力量。政府高度重视民间环保人才挖掘、培育与赋能，主动对接热心环保的社会人士，重点培养民间环保带头人，让公众真正成为生态治理的主角。嘉兴培育了一大批以万加华、刘锐等人为代表的扎根基层、热心公益、担当作为的民间环保骨干，形成了“领头人引领、志愿者参与、全社会联动”的良好格局，为模式长效运行筑牢了人才支撑。

### 三、实践成效：多元共治推动生态治理蝶变升级

十余载深耕实践，嘉兴公众参与生态治理模式完成了从危机倒逼探索到制度化、体系化、常态化成熟运行的完整迭代，取得了实打实、可感知、可复制的治理成效，实现了

生态、民生、经济、政治多重价值共赢。

生态质量实现历史性跨越。截至2025年底，全市国控、省控、市控河流断面水质均达到Ⅲ类及以上，实现100%达标；PM2.5年均浓度稳定控制在28微克/立方米以内，空气质量优良率稳定在80%以上，成功创建国家生态文明建设示范区，彻底扭转了早年污染突出、治理被动的落后局面，“江南水乡”生态风貌重现。

治理体系实现系统性重构。嘉兴模式打破政府单打独斗困境，构建起“政府主导、社会协同、公众参与、法治保障”的现代环境治理体系。公众从环境受害者转变为治理参与者、监督者、建设者，企业从被动治污转变为主动合规、绿色转型，政府从全能管理者转变为引导者、服务者、保障者，形成了“各司其职、协同发力、共建共享”的治理新格局。

治理公信力实现整体性提升。通过公开透明的公众参与机制，执法权力得到规范，廉政风险有效防范，治理公信力显著增强，信访纠纷、环境舆情、群体性事件大幅减少，干群关系、政企关系持续向好。

基层治理现代化提供可复制样板。嘉兴模式为全国基层生态治理提供了可复制、可推广的实践经验，2016年被联合国环境规划署纳入中国生态文明治理典型案例，是对这套共治体系科学性、实效性、创新性的最高认可。它充分证明，基层生态治理必须坚守群众路线，坚持生态为民、依靠群众，充分激活群众力量、畅通参与渠道、健全共治机制，才能凝聚全社会生态保护强大合力，推动生态文明建设走深走实。

### 四、时代启示：以公众参与赋能人与自然和谐共生现代化

回望嘉兴公众参与生态治理模式的探索之路，既是一段攻坚克难、破冰突围的奋斗历程，也是一次理念创新、制度创新、实践创新的理论探索，为新时代推进生态文明建设、构建现代环境治理体系提供了深刻启示。

必须坚持以习近平生态文明思想为根本遵循。嘉兴实践的成功，根本在于始终坚持绿水青山就是金山银山理念，坚持生态为民、生态靠民、生态惠民的价值导向，把公众参与作为生态治理的核心环节，将群众路线

贯穿治理全过程，让生态治理成为凝聚民心、汇聚民力、改善民生的过程。

必须坚持构建多元共治的现代治理体系。生态治理是复杂的系统工程，单靠政府力量难以奏效。嘉兴实践表明，必须打破传统的政府独治模式，构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系，通过组织重构、载体创新、制度完善，让公众参与有渠道、有保障、有实效，形成“人人有责、人人尽责、人人享有”的治理共同体。

必须坚持以制度创新保障公众参与常态化长效化。公众参与不能停留在口号和一时，必须依靠制度化、规范化、程序化保障。嘉兴通过“一会三团”组织架构，六大参与载体、陪审团、点单式执法等制度创新，将公众参与全面嵌入环境治理决策、执行、监督全过程，实现了从零散自发到规范有序、从临时互动到制度常态的转变，为公众参与提供了稳定制度保障。

必须坚持以习近平生态文明思想为根本遵循。嘉兴实践始终聚焦群众反映强烈的突出问题，从北部废气污染到跨界水污染，从企业违法排污到信访纠纷化解，始终把群众满意作为衡量治理成效的根本标准，通过公开对话、协商共治、公众监督，解决群众急难愁盼，让群众在生态治理中获得感、幸福感、安全感不断增强。

十余载砥砺前行，十余载初心不改。嘉兴公众参与生态治理模式的探索与实践，是习近平生态文明思想在基层生动实践的缩影，是坚持群众路线、推进基层治理现代化的成功范例，是人与自然和谐共生的现代化在地方的鲜活样本。当前，我国生态文明建设进入以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期，更需要坚持生态为民、依靠群众，充分激活群众力量，健全共治机制，推动形成全社会共同参与生态环境保护的良好局面，为建设人与自然和谐共生的现代化、美丽中国贡献基层智慧与实践力量。

（作者系南湖区政协二级巡视员、曾任嘉兴市环境保护局局长）

# 顺应人口转型大势 筑牢共同富裕根基

## ——立足嘉兴实践探索人口高质量发展路径

## ■诸萍

人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题。当前，我国人口发展进入深度转型期，人口总量、年龄结构、空间布局等都在发生深刻变化。“十五五”规划纲要首次将人口高质量发展单列篇章系统部署，充分彰显党中央对人口发展规律的深刻把握和长远谋划。嘉兴地处长三角核心腹地，人口发展兼具全国共性特点与鲜明地方特色。为此，嘉兴立足区位优势与发展实际，主动顺应人口转型新趋势，在推动人口高质量发展上积极谋篇布局。

### 一、研判现实态势：人口结构转型催生多重发展新挑战

习近平总书记指出，我国总体上已由人口增量发展转向减量发展阶段。中国人口已于2022年进入负增长轨道，“十五五”时期将成为我国首个全程人口负增长的五年规划期，少子化、老龄化、区域分化等多重挑战交织叠加，构成新时代人口发展的阶段性特征。嘉兴作为深度老龄化城市、外来人口大市、共同富裕先行地，面临的人口结构性矛盾更早、更集中、更典型，破解任务更为紧迫。

少子化趋势持续演进，人口内生增长动力明显减弱。受婚育观念转变、养育教育成本高企、青年就业生活压力加大等多重因素影响，全社会婚育意愿长期处于低位。2020年第七次人口普查显示，嘉兴长期处于低生育率区间，该态势若长期保持，将对劳动力供给、内需扩容与经济长远发展形成深层制约。

人口老龄化进程加速，民生保障承载压力持续加大。嘉兴是全国最早迈入老龄化

社会的地区之一，也是浙江省老龄化程度较高的地市之一。统计数据显示，2024年底，嘉兴60岁及以上户籍人口占比高达30.76%，较全省平均水平高出3.47个百分点。但当前，我市养老服务体系仍有待完善，长期照护、康复护理、精神关爱等专业服务供给不足，难以适配老年人多层次、高品质的养老需求，积极应对人口老龄化形势紧迫。

人口流动分化加剧，区域公共服务均衡发展难度明显上升。嘉兴是典型的人口净流入城市，数据显示，我市登记在册流动人口超320万，流动人口与户籍人口比值为0.85:1，这一比例居全省第二位。大量外来人口涌入，使得新市民住房、就业、就医等公共服务需求集中爆发，随迁子女入学、保障性租赁住房等民生领域供需矛盾较为突出。城乡、区域间优质教育、医疗、养老资源配置不均衡问题凸显，城镇核心区资源紧张与部分乡村资源闲置并存，公共服务均等化、优质化供给压力持续加大。

人口健康素质仍有短板，适配现代化建设能力有待提升。近年来，嘉兴居民健康水平稳步提升，但慢性病、老年病诊疗及心理健康服务仍存在明显短板。同时，全市高技能人才、产业工程师、高端创新人才供给不足，人才队伍结构与智造创新强市建设要求尚有差距，人口素质有待持续提升，以更好适配现代化建设需求。

### 二、聚焦重点任务：紧扣规划部署统筹推进人口提质发展

习近平总书记要求，着力提高人口整体素质，努力保持适度生育水平和人口规模，加快塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源。“十五五”时期，

嘉兴将立足自身实际，以人口高质量发展为主线，加快构建全生命周期人口发展支持体系，积极应对人口老龄化、少子化等新挑战。

健全生育支持体系，深化儿童友好城市建设，稳定人口均衡发展基本盘。应对少子化趋势，嘉兴将聚焦“婚、生、养、教”全链条，靶向破解生育、养育、教育三大核心痛点，全方位降低家庭生育养育成本，持续稳定适度生育水平。靶向破解“生育难”痛点，聚焦家庭生育顾虑，全面落实生育休假、生育保险、生育津贴等基础保障政策，创新推行中小学春秋假、职工疗休养等配套激励举措，积极培育“生育友好岗”就业模式，推动生育成本社会共担、企业共担，有效缓解职场育龄群体生育压力。靶向破解“养育贵”痛点，紧盯婴幼儿照护短缺短板，全域搭建以市级托育综合服务中心为枢纽、社区嵌入式托育和幼儿园托班为支撑的“1+N”普惠托育服务体系，持续扩大普惠托育服务覆盖面，着力补齐0至3岁照护短板，切实解决家庭无人带娃、托育成本偏高的现实难题。靶向破解“教育卷”痛点，持续深化义务教育减负保障改革，推进义务教育优质均衡发展，精准落实多孩家庭“长幼随学、优先入学”政策，叠加多孩家庭购房补贴、公积金贷款额度上浮等安居配套机制，打通育、学、住联动保障链条，有效破除教育内卷、安居压力等制约生育意愿的关键壁垒。在此基础上，营造友好婚恋婚育生态。依托“亲青恋”“嘉工鹊桥会”等婚恋服务品牌，常态化开展青年交友联谊活动，积极倡导新型文明婚育文化；持续深化儿童友好城市建设，争创全国婴幼儿照护服务示范城市，全方位营造婚育有平台、生育有支持、养育有保障、教育有品质的良好生态，稳固人口长期均衡发展

展基本盘。

实施积极应对人口老龄化国家战略，完善养老服务体系，释放老龄社会发展活力。老龄化是人口发展的必然趋势，更是可赋能、可利用的发展机遇。“十五五”期间，嘉兴将以老年友好型社会建设为抓手，健全居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，统筹保障老年群体基本权益与挖掘老龄发展红利。一是织密基础养老服务网络。持续完善市、县、镇、村四级养老服务体系，深化推广“三边四不离”家门口幸福养老模式，新改（扩）建养老服务设施100个以上，提质创建全国示范性老年友好型社区。健全多层次养老保障制度，优化养老金动态调整机制，巩固长期护理保险全覆盖成果，持续细化保障清单，切实兜底失能失智老年群体基本生活。二是提质升级专业康养供给。优化养老床位结构，到2030年实现养老机构护理型床位占比提升至75%。深度挖掘银发经济发展潜力，重点培育养老新业态、服务新场景，做强省级银发经济高质量发展智能辅具产业园，有序推进康养旅居综合体项目落地，推动养老服务从基础保障向品质康养升级。三是盘活老年人力资源要素。科学放宽老年人就业年龄限制，健全老年人再就业帮扶机制，畅通老年人参与社会建设渠道。积极引导老年人参与志愿服务、基层治理等各类社会活动，常态化丰富老年文体休闲供给，全方位实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所乐。

全面提升人口素质，壮大优质人力资本，激活人口高质量发展内生动能。人口素质主要体现为身心健康素质和文化技能素质两个方面。“十五五”时期，嘉兴将坚持健康优先、教育赋能，双向提升人口综合素养，

持续将人口资源优势转化为城市发展竞争优势。一方面，以健康嘉兴建设提升全民身心素质。聚焦全生命周期健康保障，深化医药卫生体制改革，推动优质医疗资源扩容下沉、均衡布局，加快市第二医院新院区、浙大二院嘉兴院区建设，深化长三角医疗协同与检查检验结果互认，持续增强基层医疗卫生服务能力。健全慢性病防治、老年人健康管理、心理健康促进一体化服务体系，普及健康生活方式，稳步提升全民健康素养。完善多层次医疗保障体系，保持基本医保高参保覆盖率，夯实人口高质量发展的健康基础。另一方面，以教育人才赋能提升全民文化技能素质。坚持教育优先发展，统筹推进基础教育优质均衡、职业教育提质培优、高等教育内涵提升，深入实施“县中振兴”“峰谷学校”建设，全域实现义务教育优质均衡发展。常态化开展大规模职业技能提升培训，“十五五”期间新增技能人才15万人以上，全面提升劳动力专业素养和创新能力。完善人才引育留用全链条机制，依托主导产业“以产聚人”，优化青年发展型城市配套环境，持续强化现代化建设智力支撑。

人口大势关乎国运，民生根基连着未来。新征程上，嘉兴将深入贯彻习近平总书记关于人口高质量发展的重要论述，奋力抓好“十五五”规划纲要的贯彻落实，准确把握人口转型新特征，统筹生育支持、老龄应对、全民健康、教育提质，持续优化人口结构、提高人口素质，以红船精神引领人口发展工作，以共同富裕先行地担当探索示范路径，为长三角一体化发展和中国式现代化贡献嘉兴力量。

（作者系中共嘉兴市委党校区域发展研究中心副主任、副教授）

## 红船论坛(178)

