

生态治理的多元协同：太湖流域个案^{*1}

朱喜群

【内容提要】生态治理的复杂性和系统性以及人类行为的多样性和嵌套性使得生态治理难以单纯依靠政府或市场，而需寻求多元主体的协同治理。以太湖流域生态治理案例中的多元主体协同治理为分析对象的研究发现，生态治理主体和治理手段趋向多元化；多元治理主体之间开始互动融合；政府在生态治理中发挥主导作用，企业、社会组织 and 民众未能充分发挥应有作用；生态治理效力在较大程度上取决于政府内部不稳定的合作关系。为有效应对多元主体协同治理的现行困局，需建立强有力的生态治理专门机构以协同政府内部的治理行为，建立环境市场以协同政府和企业的治理行为，健全公众参与制度以协同公众与政府以及公众与企业的治理行为。

【关键词】生态治理 太湖流域生态 生态文明建设

现阶段，生态治理已引起各方重视。生态问题的复杂性、系统性和嵌套性使得单一主体难以独自承担治理责任，且各种力量要求参与生态治理，由此形成多元主体共同参与生态治理的格局。但是，由于不同治理主体的权力、能力、影响和治理方式各不相同，由此多主体的内部构成及其治理行为的协调性就成为影响生态治理效果的重要因素。

一、相关文献综述

国外生态治理研究始于 20 世纪 60 年代为抗争严重污染的绿色运动。美国著名学者丹·卡森在《寂静的春天》中试图探寻经济和生态协同发展之路，这标志着生态治理研究的萌芽。布克金在《我们的人造环境》中指出，生态斗争和生态治理将改变原有社会结构。1972 年，罗马俱乐部发表《增长的极限》指出，经济极度增长将导致生态资源耗竭。他们主张控制经济增长速度并进行生态治理。联合国的《人类环境宣言》进一步指明环境破坏的危害，要求政府、企业、社会团体和公民承担环境保护责任，共同治理生态污染。此后，生态治理研究蓬勃发展。

Huber & Janicke 等认为，生态治理除技术变革外，更需关注治理宏观战略和制度安排的有机结合。Spaargaren (1997) 指出，生态治理的核心在于政治干预形式。Mol (2009) 进一步表示，生态治理制度需遵循环境愿景、环境利益和环境理性。Young (2000) 的研究表明，与环境需求相适应的良性生态治理制度和多主体协同治理是实现生态现代化的重要保证，政府经济政策与内部环境一致，企业更为自觉地履行生态责任及私人部门对治理决策能施加影响是生态现代化的主要特征。Weidner 通过跨国研究指出，在生态现代化的国家，环境参与主体有着坚定的治理信念且相互间有着良好的合作关系，政治精英高度重视环境和生态治理，制度完备且协调运作良好。^[1]Oates (1999) 研究指出，政府间的竞争会弱化生态治理，导致生态环境恶化。这些研究表明，生态治理主体是多元化的，治理主体间需有效协同。

国内生态治理研究随着我国环境问题日益严重而备受关注，主要围绕生态治理的理论、主体、政策、手段、能力、绩效及国外经验等展开。其中，生态治理主体成为研究的重要内容。邹庆治 (1995) 早在 20 世纪 90 年代就指出，生态活动不仅是技术和经济问题，更是政府政策选择的政治问题，政府是生态治理当仁不让的责任主体。不过，周黎安和徐现祥等学者研究发现，我国一度以 GDP 为核心的政绩激励方式导致地方政府生态治理的动机扭曲。不仅如此，政府财政分权和政治分权致使地方

¹ 该标题为《改革》编辑部改定标题，作者原标题为《生态治理中的多元协同：运行、困局和消解——基于太湖流域生态治理的个案分析》。基金项目：国家社会科学基金重点项目“政府生态治理体系和治理能力的现代化研究”（批准号：15AGL019）。作者单位苏州大学政治与公共管理学院 江苏苏州 215123

政府的生态治理政策存在攀比式竞争，其结果是我国环境不断恶化。此外，Wang & Di（2002）通过实证分析表明，上级政府的重视程度和辖区居民的投诉数量会影响地方政府的生态治理政策。在此基础上，曹正汉（2011）指出，公众参与尤其是群体性事件会影响中央政府和地方政府的生态治理政策。王家庭和曹清峰认为，生态治理需鼓励社会监督和公众参与，寻求政府、市场和社会的有效协同。^[2]然而，卢洪友和许文立指出，我国生态治理机制单一，政府机制、市场机制和社会机制协调性弱。^[3]

现有研究对生态治理多元主体对治理绩效的影响及其治理方式进行了诸多探讨，但是，就生态治理主体的协同机理及其在治理实践中的具体运行状况鲜有提及，而这恰恰是实现多元主体协同共治的重点所在。更为重要的是，多元主体的协同治理对生态治理绩效进而对环境质量改善尤为重要。

二、我国生态治理制度演进及其阶段性特征

20 世纪 70 年代，我国政府介入生态治理和环境保护领域。自此，环境保护和生态治理制度从无到有，从单一的命令控制制度为主到法律制度、管控制度和经济制度共同使用的制度体系，大体经历了三个阶段。

（一）生态治理制度化起步阶段：1978 年至 20 世纪 90 年代初期

改革开放至 20 世纪 80 年代末，我国环境管理和生态治理法律制度从无到有，从单一行政管控命令制度转向管控命令制度和法律制度相结合。改革开放伊始，针对经济社会无序发展所造成的生态破坏和环境污染，在 1973 年全国第一次环保会议形成文件《关于保护和改善环境的若干规定》的基础上，我国于 1978 年首次将环境保护列入宪法，开启了环境保护和生态治理的制度化进程。1979 年，我国颁布环境保护和生态治理的综合性法律《环境保护法（试行）》，此后陆续颁布了针对水、大气和海洋的污染防治和治理的专门法律。1983 年，全国第二次环境保护会议召开，此次会议提出将环境保护和生态治理作为国家的一项基本国策。1989 年，在环境保护和生态治理法律法规实践经验教训的基础上，《环境保护法》正式出台。不仅如此，《大气污染防治法》也正式出台。与此同时，我国还制定多项环境保护和生态治理行政法规，政府环境保护和生态治理部门则制定了相应的规章制度。这标志着环境保护和生态治理的法律法规体系开始逐步形成。

（二）生态治理制度逐步发展阶段：20 世纪 90 年代中期至 21 世纪初期

20 世纪 90 年代中期至 21 世纪初期，环境保护和生态治理法律制度逐步发展，法律体系逐步健全。经济建设在当时居于中心和主导地位，生态治理未得到足够的重视，环境污染和生态问题较为严重。在前期环境保护和生态治理制度的基础上，1995 年我国出台《固体废弃物污染防治法》，1996 年出台《环境噪声污染防治法》，2000 年出台《海洋环境保护法》，2002 年出台《清洁生产促进法》和《环境影响评价法》。环境保护和生态治理法律逐步健全，将环境保护和生态治理从后期治理开始转向前期预防和后期治理相结合。2005 年，《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》更是将环境保护和生态治理置于更为重要的战略位置。

（三）生态治理制度渐趋完善阶段：2007 年至今

2007 年至今，环境保护和生态治理法律制度日益完善、渐趋严格。我国经济快速发展，与之伴随的是生态问题更为严重，且在全球化背景下被进一步放大。生态治理的重要性和紧迫性日益凸显，且我国的经济地位也要求其承担相应的生态治理责任，参与全球生态治理。为此，环境保护和生态治理法律制度逐步完善，不断根据国内外环境修订相关法律法规，法律法规渐趋严格。2008 年修订《水污染防治法》，2012 年修订《清洁生产促进法》，2013 年修订《海洋环境保护法》，2014 年修订《环境保护法》，2016 年修订《环境影响评价法》、《节约能源法》和《固体废物污染防治法》等。同时，环境管理和生态治理逐步形成“八项制度”，即环境保护目标责任制度、综合整治与定量考核制度、污染集中控制制度、限期治理制度、排污许可证制度、环境影响评价制度、“三同时”制度和排污收费制度。在此基础上，环境风险管理制度和环境执法监管制度也逐步产生并日趋完善。

党的十八大将生态文明建设与经济建设、政治建设、社会建设和文化建设并列，凸显出生态治理和生态文明建设的重要战略意义和作用，相关法律制度也进一步趋于完善。

三、生态治理多元协同的理论检视和协同机理

Abbott 认为，不同生态治理主体对治理目标和治理效果有重要影响，但它们有着不同的价值观、利益和能力。^[4]生态治理缘何成为多个行为主体共同参与的集体行动，其理论依据和协同机理的探讨显得尤其关键。

（一）生态治理多元协同的理论检视

环境污染及生态治理具有公共物品属性。萨缪尔森认为，公共物品的非排他性和非竞争性特征使其难以通过市场机制有效供给。Lloyd 进一步指出，公共物品会引发“公地悲剧”^[5]，哈丁对此的解释是，个体理性追寻自身利益最大化将导致资源拥挤或退化的公用地悲剧。^[6]与此同时，生态治理又具有很强的外部性，生态治理的成本承担者和受益者并不匹配。庇古认为，外部性引发社会净边际产品和私人净边际产品相背离，因而根本不能依赖“看不见的手”来作出“良好的整体安排”，而需通过“特别鼓励”或“特别限制”即征税、补贴甚至政府规制来消除这种背离。^[7]庇古税理论为政府科层治理生态环境提供了理论依据。正如 Ophuls 所言，公地悲剧的存在使得环境问题难以通过合作解决，中央集权的“利维坦”才是唯一的解决手段。^[8]不过，科斯认为，庇古税对外部制造者也是一种损害，真正的解决办法应该使损失达到最小。“公地悲剧”的根源在于产权缺失或产权不清，“合法权利的初始界定会对经济制度的运行效率产生影响”^[9]，权利的调整会带来效率的提高，因而外部性可通过产权界定进而通过市场交易来解决。显然，科斯定理主张通过市场机制使外部成本内部化来进行生态治理。

然而，生态治理产权本身难以明确或因涉及主体多而使产权明确的成本高昂，由此使得单纯依靠科斯定理亦无法解决生态治理难题。同时，公共选择理论指出，政治市场中的主体是理性的“经济人”，集体行动理论又强调个体自利性行为不利于实现集体利益，由此庇古所提倡的科层治理存在失灵现象。由此可见，生态治理难以单纯依靠政府或单纯依靠市场来进行。生态治理的复杂性、系统性、动态性、多样性以及人类行为的多样性和嵌套性意味着生态治理需超越国家与市场，寻求多中心治理模式。多中心的生态治理模式不以政府或市场为生态治理的唯一办法，而是根据生态问题本身建构与其相适应的治理主体，且不同类型治理主体之间实现相互协调和良性互动。哈耶克曾指出，每个个体都拥有一定的知识，良好的决策机制能促使个人充分利用其知识。多中心的生态治理模式将能充分利用个体环境知识参与生态治理。奥斯特罗姆指出，在外部性和公共物品治理中，多中心秩序比单中心更有效率。不仅如此，Weidner（1994）通过跨国研究 30 多个国家生态治理及生态现代化，发现生态治理能力强的国家都建立了多元良性互动的治理主体。鉴于此，由政府、非政府组织、企业和公民组成的多中心生态治理模式是应对生态问题复杂性的有效治理机制。

（二）生态治理多元协同的协同机理

治理理论表明，任何一个机构都难以拥有足够的知识和资源来独自解决一切问题，“致力于集体行动的组织必须依靠其他组织”。治理的有效性取决于行动者的互动整合及其利益的相互协调机制。就生态治理而言，它涉及政府、非政府组织、企业和公民等多个治理主体。政府不是唯一的权力中心，各类机构在公众认可下都能成为不同层次的社会权力中心，政府需与社会互动合作。多元治理主体之间的协商与合作及由此所形成的协同机制对生态治理绩效有着极其重要的作用。然而，生态治理主体在集体行动中存在机会主义、搭便车行为和不合作行为，由此为保证集体行动的协调一致，需制定制度以约束和激励治理主体。

政府理应是生态治理的第一责任主体。世界银行在《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》中就将“保护环境”视为政府的一项基本责任。张成福也指出，政府应承担保护自然资源和保护环境的责任，即使生态保护通过市场手段进行，政府也应监督其实施。政府生态治理责任不仅要设定环境保护目标、建立环境保护机构、界定相应的环境保护职能、建立一套相互支

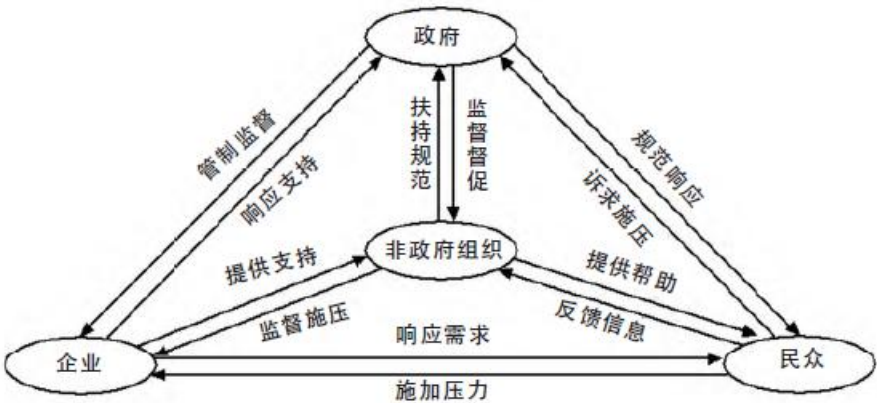
持的法律法规和政策体系， 还需要建立与社会组织的合作机制， 包括政府与非政府组织的合作机制、政府与企业的合作机制和政府与公民的合作机制。同时， 完善非政府组织和个人的参与渠道以及监督企业执行生态政策等制度安排。

政府虽然是生态治理的第一责任主体，但不是也不应该是生态治理的唯一主体。生态污染的复杂性和系统性都增大了政府失灵和市场失灵的可能性。非政府组织是弥补政府失灵和市场失灵的重要力量。政府是生态治理政策的制定者， 但由于经济发展与环境保护存在一定的负相关性， 政府很可能为促进经济发展而牺牲环境。这无论在国外还是在国内都是常见现象。非政府组织作为联系民众与政府的中间组织， 能向政府提出政策建议、影响政策制定并监督政府生态治理行为， 并督促政府有效制定且落实执行生态治理政策。从国外生态治理经验来看， 20 世纪七八十年代西方涌现出大量的环境非政府组织， 它们组织生态运动以向政府施压， 并促使政府制定并执行环境政策， 这成为促使政府生态治理转向的重要力量。不仅如此， 环境非政府组织还聚集着大量生态治理的专业人士， 由此可为政府制定并执行生态治理政策出谋划策。非政府组织还能够监督企业， 对其环境不良行为予以曝光来向其施压， 从而达到约束其行为的目的。此外， 非政府组织能唤醒公众的生态意识， 带动公众参与生态治理。

与此同时， 虽然企业是生态污染的主要源头，但也是生态治理当仁不让的主体之一。企业是政府生态政策的主要管制对象。政府通过行政手段严格限制高污染、高能耗和资源浪费型企业发展， 运用财政政策征收生态税收并补贴低碳产业， 鼓励企业运用节能技术。由此可见， 企业是实行减少污染排放、发展循环经济和转变经济发展方式的主体。企业必须按照法律法规要求生产符合生态环境标准要求的产品。同时， 公众生态意识已然觉醒， 这必然促使企业为获得公众认可而积极承担环境责任， 注重生态技术的使用和生态治理的参与。此外， 市场机制是生态治理的重要手段， 如生态标签、碳排放交易和生态税等政策工具都以市场为基础， 而企业正是市场工具运用的重要参与主体。

公民参与是推动生态治理的关键力量，生态治理的最初原动力就来源于公众。国外生态治理的成功经验一般都遵循“生态公害—公众不满—舆论声援—政界关注—立法建构”^[10]的生态治理程序。公民参与不仅可以协助政府和非政府组织等监管机构监管污染行为者， 还可以督促和监督政府生态治理政策的制定和执行。公民“用手投票”参与生态治理政策， 其参与有效推动了政府对生态问题的关注和治理。不过， 公民参与生态治理的前提在于其拥有顺畅的利益表达渠道， 而这在很大程度上取决于政府对其参与权和参与途径的制度保障。同时， 公众还可“用脚投票”来对企业施压， 促使其承担生态责任。

综上所述， 生态治理多元主体需形成政府管制、政府与社会共治及社会自治相结合的协调体制。生态治理多元主体之间的良性互动如图一所示。



图一 生态治理多元主体的良性互动

四、生态治理多元协同的运行方式：以太湖流域生态治理为例

太湖流域作为我国经济最为发达和人口最为稠密的地区之一，在支撑当地经济社会快速发展的同时，水环境污染日益严重，生态治理亦随之跟进。太湖流域生态治理中多元主体的运行方式充分展现了生态治理主体的互动协作过程和模式。

（一）太湖流域概况

太湖位于长江三角洲的南部，古称震泽，又名五湖，是我国五大淡水湖之一。太湖横跨江苏、浙江两省，北依无锡，南临湖州，西濒宜兴，东近苏州。太湖流域面积为 36500 平方公里，湖泊和水域面积均为 2000 多平方公里。湖内河口众多，主要进出河流现有 50 多条。入湖水道多源自西部山区，出口河道多位于太湖东部。太湖有大小岛屿 50 多个，其中 18 座岛屿有人居住。

太湖流域在行政上分属于三省一市，即江苏省、浙江省、安徽省和上海市，分别占 52.6%、32.8%、0.6%和 14%。太湖流域内有 1 个特大城市即上海市，7 个大中城市即江苏省的苏州市、无锡市、常州市和镇江市，浙江省的杭州市、湖州市和嘉兴市，另有县 30 多个。

（二）太湖流域生态危机及其集中体现

20 世纪 80 年代初，太湖水质良好，符合引用水源地的水质要求。1981 年，太湖水域Ⅱ类、Ⅲ类、Ⅳ类水面积分别占 69%、30% 和 1%。中营养状态的水域面积占 83%，中富营养状态的水域面积占 16.9%。随着当地经济社会的快速发展，水质污染日益严重，水环境日益恶化。《2007 年度太湖流域及东南诸河水资源公报》显示：太湖 7.4%的水域为Ⅳ类，11.5%的水域为Ⅴ类，其余均劣于Ⅴ类，占 81.1%。太湖水富营养化程度已上升至中度富营养，总氮、氨氮、总磷、化学需氧量和五日生化需氧量为主要超标项目。

太湖水体富营养化使得流域内居民饮用水和水生物生存日益受到严重的威胁，其中，又以 2007 年蓝藻事件为最。2007 年 5 月至 6 月间，无锡流域蓝藻大规模爆发，导致无锡市饮用水源受到污染。5 月 29 日，无锡市大批市民家中自来水伴有难闻的味道，无法正常引用。5 月 31 日，无锡市城市饮用水取水区域漂浮着厚厚的海藻。5 月 30 日开始，无锡市加大“引江济太”（将长江水引入太湖）力度，由原来的每秒 170 立方米增加到 240 立方米，同时从梅梁湖调水，加大对海藻的打捞力度，发射人工增雨作业弹，要求自来水公司不计成本改善水质。6 月 4 日，无锡市基本恢复正常供水。蓝藻事件影响了市民的正常生活，给当地经济社会发展造成较大的负面影响。蓝藻事件是太湖生态危机的集中体现，也促使政府开始对太湖流域进行综合整治。

（三）太湖流域生态治理多元主体及其治理方式

1. 生态治理中的政府主导

生态治理具有典型的外部性和公共物品属性，由此使得市场机制难以有效供给。正如诺贝尔经济学奖获得者威廉姆森所言，正常市场条件解决涉及人群很多的环境问题有相当大的难度。为此，政府成为生态治理的主要责任主体，在多元治理主体中起主导作用。

（1）中央政府的统一领导

中央政府是社会公共利益的集中代表。相较于地方政府，中央政府会更为重视生态治理。中央政府推动制定的环境保护法律法规对太湖流域水污染有规制作用。但是，在 2007 年太湖蓝藻事件爆发以前，我国并没有制定以太湖流域为调整对象的法

律法规，只是设立了以整个太湖流域为治理对象的专属管理机构，即隶属于水利部和国家环境保护总局的太湖流域管理局。太湖流域管理局成立于1984年，主要职责是“负责保障流域水资源的合理开发利用”、“负责流域水资源的管理和监督”、“负责流域水资源的保护工作”、“负责防治流域内的水旱灾害”、“指导流域内水文工作”、“指导流域内河流湖泊及河口海岸滩涂的治理和开发”、“指导协调流域内水土流失防治工作”、“按规定指导流域内农村水利及农村水能资源开发有关工作”、“负责流域控制性水利工程”和“承办水利部交办的其他事项”等。太湖流域管理局的一个下属机构即太湖流域水资源保护局，负责整个太湖水资源的保护和水污染防治工作。

2007年太湖蓝藻事件爆发后，国务院于6月11日召开太湖水防治座谈会。会议提出，要加强城镇污水处理设施建设和运营管理，调整农业种植结构和加大畜禽水产养殖污染治理力度以严格控制农村面源污染，限期淘汰资源消耗高且污染排放重的落后生产能力并提高新建项目环境准入门槛以切实防治工业污染，增加“引江济太”通道及建设湖滨生态屏障以推进生态治污，加强太湖水污染防治重大问题和关键技术研究并健全环境保护和污染治理体制机制以推进污染治理科技创新和体制创新。会议还规定：太湖流域所有城镇都必须在2008年6月底前建设符合标准的污水处理厂，不得直接向太湖或流域内的河流排水；已有的污水处理厂需增加脱氮和脱磷设施，在有条件的情况下进行尾水处理；化工企业在2007年底之前不能达标排放的一律停产整顿，整顿不见效的不得恢复生产；达不到新排放标准的企业将在2008年6月底前坚决关闭。

2008年5月，国家发展改革委会同科技部、财政部、国土资源部、原环保总局、原建设部、原交通部、水利部、农业部、林业局、国务院法制办和中国国际工程咨询公司，以及江苏、浙江、上海两省一市共同制定并颁布《太湖流域水环境综合治理总体方案》。2011年8月，国务院颁布《太湖流域管理条例》，由国务院水行政管理部门和环保部门负责太湖流域的管理工作，统一协调管理两省一市的水资源保护和水污染防治工作。与此同时，中央政府还召开太湖流域水环境综合治理省部际联席会议以调节太湖流域水污染治理。

（2）地方政府的分级负责

地方政府是生态治理的执行主体。太湖流域涉及江、浙、沪两省一市，故而江苏省、浙江省和上海市分别负责辖内太湖区域的水环境保护和水污染治理。

江苏省辖内太湖流域包含太湖湖体，苏州市、无锡市、常州市和丹阳市的全部行政区域，以及句容市、高淳县、溧水县行政区域内对太湖水质有影响的河流、湖泊、水库、渠道等水体所在区域。2007年，江苏省太湖流域GDP占全省GDP的47.5%。可见，江苏省太湖流域对全省经济社会发展至关重要。为此，江苏省一直注重省内太湖流域的治理，尤其是在太湖蓝藻爆发后。第一，江苏省注重健全辖内太湖流域生态治理组织体系：一是将原隶属于省环保厅的太湖水污染防治办公室升格为省政府直属部门，直接向分管副省长负责，使其监督检查考核的职能大为加强。二是江苏省成立太湖水污染防治委员会，协调检查督促各项太湖治理措施。太湖流域各市、县人民政府设立太湖水污染防治委员会，负责协调监督解决本行政区域内有关太湖水污染防治有关问题。三是省、市、县环境保护主管部门对本行政区域内水污染防治工作实施统一监督管理，逐级考核，开展定期检查和年度考核。四是江苏省、市、县三级政府的发改委、经济贸易、水利、建设、交通、农业、渔业、林业、财政、科技、国土资源、卫生、工商、质量技术监督、价格、旅游等部门协同环境保护主管部门监督管理太湖流域水污染防治工作。第二，江苏省完善辖内太湖流域生态治理相关政策规定。江苏省实行省市领导负责河流环境质量改善工作的“双河长制”，出台《江苏省太湖水污染防治条例》、《江苏省污水集中处理设施环境保护监督管理办法》、《江苏省太湖流域主要水污染物排污权交易管理暂行办法》等政策，并建立企业环境信用评价体系。第三，江苏省健全辖内太湖流域水环境治理措施。水环境治理是系统工程，江苏省辖内太湖流域水环境治理措施主要有治理城乡污水、处理垃圾、河网综合整治、节水减排、调整产业结构并优化布局、治理工业点源污染和农业农村面源污染、加强科技支撑、修复生态和利用资源等。

浙江省和上海市辖内太湖流域生态治理的组织体系和治理措施与江苏省类似，同时分别制定了各自的治理规则和制度。例如，浙江省出台了《浙江省太湖流域水环境综合治理实施方案》、《浙江省跨行政区域河流交接断面水质管理考核办法》、《浙江

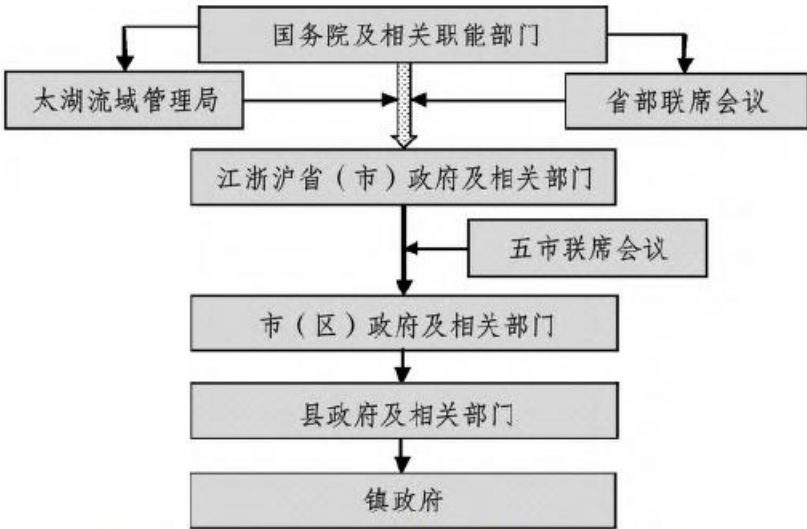
省重点流域水污染防治专项规划实施情况考核办法》和《浙江省城镇污水集中处理管理办法》。

不仅如此， 地方政府在太湖流域生态治理中也联合治污。环太湖五市即无锡、苏州、嘉兴、湖州和常州举行治理太湖联席会议， 共同探讨治理太湖合作意向和合作机制， 并先后通过《无锡宣言》、《关于“十二五”期间保护和治理太湖的建议案》和《关于加快规划建设环太湖绿色经济产业带的联合建议》等决议。

(3) 太湖流域生态治理中的政府关系

太湖流域生态治理中政府间的纵向关系主要是一种垂直运行机制， 生态治理目标 and 责任层层分解， 上级政府对下级政府进行监督考核管理， 下级政府对上级政府负责。《太湖流域管理条例》指出， 太湖流域县级以上地方人民政府有关部门依照法律、法规规定， 负责本行政区域内有关的太湖流域管理工作， 且实行地方人民政府目标责任制与考核评价制度。《江苏省太湖水污染防治条例》指出，“太湖流域各级地方人民政府对本行政区域内的水环境质量负责”，“县级以上地方人民政府应当定期向上一级人民政府和同级人民代表大会常务委员会报告水污染防治工作。太湖流域县级以上地方人民代表大会常务委员会应当定期监督、检查太湖水污染防治工作情况。”可见， 当生态问题或生态危机发生时， 政府逐级上报， 治理决策逐级下达。

太湖流域生态治理中地方政府之间在一定程度上存在交流与合作。省级政府之间的交流合作有省部级联席会议， 市级政府之间的交流合作有环太湖五市联席会议， 地方政府内部各部门也相互合作。太湖流域生态治理中的政府关系如图二所示。



图二 太湖流域生态治理中的政府运行机制

2. 生态治理中的企业执行

企业是生态多元合作治理中不可或缺的主体之一， 其环境责任也是公众的一种利益诉求。在太湖流域生态治理中， 企业起着非常重要的执行主体作用。第一， 企业依法缴纳排污费。企业按国家产业政策和环境综合治理要求排放水污染物， 如不达标则依法关闭。蓝藻危机爆发来的 9 年里， 两省一市环太湖地区关停企业达数千家， 其中江苏 4300 多家， 浙江 1000 多家。第二， 企业是生态治理市场机制运行的主体。2008 年 8 月 14 日， 江苏省启动太湖流域主要水污染物排污权有偿使用和交易试点， 并构建了组织机构、法规政策、核定监管和指标价格四大体系， 为其提供组织、制度、技术和市场保障。江苏省太湖流域数千家企业缴纳了 COD 和 SO2 排污有偿使用费。企业进行排污交易和排污租赁， 通过市场机制解决排污问题。第三， 企业逐步树立生态文明理念， 采用生态技术进行生产。企业改进废水处理设施和工艺， 引进新技术， 积极探索推进清洁生产和循环经

济生产。

3. 生态治理中的社会参与

公众是污染的直接受害者，也是生态治理的重要主体。随着居民对生活质量重视程度的提高及环境信息可得性的增强，公众近年来开始有意识有组织地表达对太湖流域环境问题的关注及对其进行治理的强烈诉求。公众参与的正式组织如环保 NGO、公共组织和各类行业组织逐步增多。就环保 NGO 而言，江苏省和浙江省就分别达到 100 多家。公众参与非正式组织的形式主要有自发聚集联合等方式。不过，公众拥有利益表达渠道是其参与生态治理的基础。在太湖流域生态治理中，公众参与治理的主要渠道是环境圆桌会议。此外，公众通过电话、信函和网络等方式向太湖流域环境主管部门或负有环境监督管理职责部门反映问题，以及通过媒体推动太湖流域生态治理也成为公众参与生态治理的重要渠道。与此同时，政府环境信息公开为公众参与提供了便利性和有效性。太湖流域环境信息公开有两种方式：一是专门网站，二是太湖流域环境公报。太湖流域管理局的太湖网、江苏省的太湖信息网及政府环保部门网站等都便于公众了解太湖流域有关的环境信息，进而有利于其参与环境治理。

五、生态治理多元协同的现行困局：太湖流域多主体协同治理反思

Ostron 进一步指出，不同生态治理主体的权力不同，地位不同，参与方式不同且作用也不同。^[11]由此，卡赞西吉尔认为，制度和规则在某种程度上决定着多元治理方式。^[12]然而，在生态治理实践中，生态治理多元主体的理念认知差异、利益追求差异及制度约束缺失，往往使得生态治理集体行动陷入困境。鉴于此，太湖流域生态治理主体在协同治理中所暴露的运行困局值得深入思考。

（一）多元主体协同治理的目标困局

生态治理多元主体之间存在利益冲突，突出表现为不同层级政府之间以及同级政府之间存在利益冲突。在生态治理中，中央政府统一领导，地方政府分级负责。然而，在生态治理实践中，中央政府和地方政府存在目标和利益冲突。中央政府更关注全局和整体利益，生态治理态度更为积极。地方政府自分税制改革后获得了“谋求自身利益的动机和行动空间”^[13]。地方政府有在短期内追求地方 GDP 增长和财政收入提高的倾向，因而生态治理虽然公共性强，但因其投入大且见效慢，往往被置于次要位置。正如 Holmstrom&Milgrom 所说，代理人在面对多重委托任务时，倾向于关注最凸显绩效的任务而忽视其他工作。^[14]由此，中央政府的生态治理政策在地方层面往往只能得到“软执行”，政策力度被消减，甚至有可能成为地方政府谋利的舞台。与此同时，中央政府和地方政府在生态治理中的信息不对称，地方政府享有信息优势，由此使得中央政府监督管理难度增加，从而加剧了地方政府的机会主义倾向。再则，环境问题的外部性也会促使其转嫁或逃避生态治理责任。不仅如此，中央政府和地方政府在生态治理中的财政责任划分不明。地方政府囿于自身利益，对生态治理投入不足。环境保护资金中的 60%左右都源于中央的财政转移。^[15]

不仅政府府际间存在利益和目标冲突，同级政府之间也存在利益和目标冲突。上级政府考核的是同类地区官员的相对业绩，故而同级地方政府陷入经济竞争格局，对生态治理缺乏足够激励，甚至为发展经济放任环境污染。正如 Cumberland 所言，地方政府间的竞争会提升其对污染的容忍度，弱化生态治理意愿，进而导致环境恶化。^[16]同时，生态治理成本和收益的难以计量性以及“地区间环境污染负外部性的加剧和生态治理正外部性补偿机制的缺失”进一步引发地方政府生态治理的激励不足问题（祁毓，2014）。

在太湖流域生态治理中，中央政府十分重视太湖流域的水环境治理，多次召开太湖流域生态治理会议。根据相关水资源保护和污染防治法律法规规定，省级政府是区域内水资源保护和污染防治的责任主体，负责行政区域的水环境。因此，苏浙沪政府就成为太湖流域水污染和水治理的主要利益主体。苏浙沪政府出于经济发展的目的及由此引发的晋升博弈目的，对太湖流域生态治理激励不足，导致太湖流域生态治理并没有走出“边治理边污染”的老路。再则，苏浙沪政府由于在太湖流域

的产业结构、污染水平、污染源种类及地理位置不同而选择不同的治理投入。生态污染成本和生态治理收益核算的困难性及其外溢性，使得处于流域上游的企业或市民只能享受到水污染治理较少的收益，且能将污染转嫁于下游区域，由此导致流域上游地方政府水污染治理的关注度和投入都相对较小，而下游则被迫增加投入。由此可见，生态治理主体的利益和目标不同导致其协调性不足，增加了太湖流域生态治理的难度。

（二）多元主体协同治理的结构困局

在生态治理多元主体中，政府起主导作用，公众和市场则先天不足。政府机制在生态治理中过于强大在一定程度上挤占甚至排斥了社会主体和市场主体发挥作用的空间，更加凸显后者的弱势地位。正如 Sugden 所言，个人常常被误认为完全不具有解决自己所面对的集体问题的能力。^[17]在生态治理中，公众参与机制因公众环境权力界定不足和参与渠道不畅通等原因尚未完全形成，而且受到政府行政力量的过度干预和管制。我国《环境保护法》规定，公民个人不允许提起环保公益诉讼，符合相关条件的社会组织才具有相应资格。可见，公众参与生态治理缺乏制度激励，因而参与意愿较低、参与能力较弱。

与此同时，基于市场机制的“谁污染、谁治理”原则，企业本应是生态治理的重要主体。然而，许多市场手段被限制在较小的范围内，而且还受到政府行政干预乃至破坏。不仅如此，环境制度和环境标准对企业承担环保社会责任的约束力和激励性不足，由此使得市场机制的治理作用难以发挥。因此，企业因生态治理市场机制未能有效形成而失去发挥作用的基础。正如奥尔森的压力集团理论所说，弱势利益相关者与压力集团相比，在公共治理实践中的力量更为薄弱。但是，过度依赖政府机制解决涉及诸多利益主体且外部性和公共性较强的生态问题也会导致政府失灵。卢洪友甚至认为，政府干预本身就是一些环境问题产生的原因之一，政府整治环境所带来的危害甚至较污染本身更大。^[18]

就太湖流域生态治理来说，政府起着主导作用，但是，“政府行为没有获得社会和老百姓的广泛认可”。企业、社会组织和公众在生态治理中的作用微弱。以企业为治理主体的排污产权交易市场并未真正形成，仍高度依赖行政驱动，企业参与积极性不高。截至 2013 年底，江苏省排污有偿使用和交易金额总计仅 40 亿元。^[19]社会组织如环保 NGO 等虽然发展较快，但由于信息不对称等原因并没有充分发挥其应有的作用。公众参与由于缺乏有效的利益表达渠道和参与途径，导致其在太湖流域生态治理中缺乏“话语权”。

（三）多元主体协同治理的运行困局

埃莉诺·奥斯特罗姆指出，解决公共池塘资源所面临的一个基本问题是占有者之间的组织问题，即如何协调占有者个体的独立行为并形成协调策略以达到减少共同损失或增加共同收益的目的。^[20]显然，生态治理多元主体之间需形成有效的合作机制。然而，生态治理主体之间合作行为的激励机制和监督机制的缺乏往往使其选择不合作策略，致使政府与企业、社会组织和公众之间缺乏有效的衔接机制。政府在生态治理中居主导地位，但是政府内部的协同机制未能有效建立。生态治理责任由各级政府负责，但是同一级政府又涉及诸多部门，它们权、责、利和行动边界交叉重叠，容易造成权责不清和管理混乱的状况。

就太湖流域生态治理而言，生态治理责任由江浙沪两省一市负责辖区内生态环境，省级政府又将治理责任层层分解，同时环保部门又需协同发改委、经济贸易、水利、建设、交通、农业、渔业、林业、财政、科技、国土资源、卫生、工商、质量技术监督、价格、旅游等部门监督管理太湖流域水污染防治工作。由此可见，生态治理条块分割严重。虽然政府部门之间存在一定的交流与合作，但是分割式的治理模式难以有效解决太湖流域生态危机。中央层面的综合治理机构是太湖流域管理局，但该机构权威性不足，职能较为单一，无法对不同区域不同地方进行分类指导，难以承担太湖流域生态治理综合职能。再则，太湖流域生态治理实行省部联席会议和江浙沪两省一市的环太湖市级联席会议。不过，这些合作性的制度安排所发挥的作用有限。太湖流域政府及部门之间的合作更多的是起到信息交流的目的而非真正的实质性合作。此外，太湖流域各政府部门缺乏鼓励社会组织和民众参与的有效手段，并在制度和技术上都缺乏将市场机制作为生态治理的基础机制之一，致使企业和公众及社会组织的生态治理作用受限。

六、结论与政策建议

现阶段，我国生态形势日益严峻且生态风险急剧增长，有效的生态治理模式是解决生态环境问题的关键。其中，生态治理结构因从根本上影响着治理主体的利益及行为互动而显得尤为重要。生态治理涉及相关利益者众多，为此，多元利益主体共同参与治理才能充分反映相关利益主体的利益诉求。这就要求多元治理主体形成良好的协同机制，由此方能保证治理效果。然而，我国生态治理结构中的多元主体协同机制因诸多因素限制未能有效建立，影响了生态治理成效和生态环境质量。这里通过个案研究方法，以太湖流域生态治理为分析对象，较为完整地呈现了生态治理多元主体的运行方式以及多元主体协同机制建立的现行阻滞因素，并得出如下基本结论：

第一，生态治理主体和治理手段趋向多元化。政府不是生态治理的唯一主体，企业、社会组织和民众也都应参与其中；治理手段也由行政管制的单一手段转向行政管制、经济激励和社会创新相结合的多元手段。

第二，生态治理主体之间开始互动融合。政府在生态治理中起主导作用，企业通过产权机制和价格机制发挥作用，社会组织和民众协助参与，三者初步形成互促格局。

第三，政府在生态治理中起主导作用，企业、社会组织和民众未能充分发挥应有作用。市场机制中的治理主体错配且制度技术上的缺陷致使市场机制“元治理”作用缺乏，社会组织和民众缺乏参与生态治理的激励致使社会治理主动性不足。

第四，生态治理效力在较大程度上取决于政府内部不稳定的合作关系。政府纵向府际和横向地方政府以及同级政府内部不同部门在生态治理中存在利益冲突和博弈行为，由此影响生态治理制度的执行并使政府内部合作处于不稳定状态。

太湖流域生态治理中的多元主体协同方式暴露出多元主体协同治理的不足和困境，及其对生态治理效力带来的负面影响。不同生态治理主体具有不同的优势和劣势，只有相互补充、协调、监督、良性互动才能有效推进多元主体协同治理。在生态治理重要性日益凸显的背景下，构建政府、企业、社会组织和民众多元主体协同机制就显得愈加刻不容缓。Anthony 指出，治理是政府与私营部门及非政府组织间类似伙伴关系的协作过程。^[21]

结合我国具体的社会情境，为建立生态治理多元主体协同机制，应采取如下措施：

第一，建立强有力的生态治理专门机构以协同政府内部的治理行为。斯蒂格利茨指出，政府解决外部性问题更能节省交易费用。^[22]对于生态治理来说，政府治理效力与其内部生态治理职能的合理划分密切相关。中央政府需建立生态治理专门机构，并赋予其实权，由此整合政府系统内部生态治理权力。生态治理专门机构直接对中央政府负责，以保证该机构的权威性和独立性；制定并实施生态治理政策，享有行使行政执法的权力，从而能有效协调地方政府之间的利益冲突，使其相互博弈行为转为相互合作。正如威廉姆森所言，政府内部可以用强制性的控制手段，因而是一种有效的冲突解决机制。^[23]如，1970年，美国成立了联邦环境保护局。联邦环境保护局向总统府负责，统管全国的生态治理工作，制定环境保护法并具有环境执法权力。在具体的水流域生态治理中，美国也有专门的跨区域生态治理机构，如20世纪30年代成立的田纳西河流域管理局（TVA），其权力源于联邦政府的立法规定，负责整个田纳西河流域的生态治理。

第二，建立环境市场以协同政府和企业的治理行为。企业治理作用发挥的前提是将其污染环境的成本及与此对应的治理成本内部化为企业成本，由此约束企业的污染行为并激励其生态治理行为。因而，生态治理应更加注重市场手段，以发挥企业的治理主体作用，这也符合“谁污染谁治理”“谁收益谁付费”的价值理念。为此，应明晰生态资源产权，健全生态资源的市场交易机制，以实现生态资源的市场配置并激发企业生态治理动机。如国外著名的欧盟碳排放交易体系和芝加哥气候交易所。这就需要政府完善税收政策、产权界定政策、排污权交易政策、绿色金融政策、生态补偿政策等环境经济政策。与此同时，生态治理在本质上更强调产业升级、生态技术的应用和经济发展结构的转型，这依赖于市场机制健全，环境市场亦囊括在内，而

这与政府的推动和引导亦密不可分。

第三，健全公众参与制度以协同公众与政府及公众与企业的治理行为。诺思曾指出，制度能激励和约束组织和个人行为，好的制度对集体行动有着重要的促进功能。^[24]然而，在我国，公众参与生态治理缺乏法律和制度保障，致使其作用甚微。公众才是生态治理的目的所在，是生态环境的最终受益者。为此，政府需进一步完善公众参与的法律和制度。一方面，制定法律以保障公众参与生态治理的权利，尤其是环境决策参与权和环境纠纷诉讼权；另一方面，建立健全环境信息公开制度，公开环境信息以便公众知情和公众监督。如英国从环境决策参与、环境信息获取公开和环境法律诉讼三方面构建了公众参与制度，在环境影响评价和环境治理中都鼓励公众参与。与此同时，公众良好的环境权利意识和环境参与意识是其参与生态治理的前提条件，为此，政府需建立国民生态意识教育制度以提升其环境意识和生态治理参与意识。

参考文献：

- [1] Weidner, H.. Capacity Building for Ecological Modernization: Lessons from Cross National Research. American Behavioral Scientist, 2002, (9):p.1344.
- [2] 王家庭曹清峰：《京津冀区域生态协调治理：由政府行为与市场机制引申》，《改革》2014 年第 5 期，第 116～123 页
- [3][18] 卢洪友许文立：《中国生态文明建设的“政府-市场-社会”机制探析》，《财政研究》2015 年第 11 期，第 64～69 页
- [4] Abbott, K. W.. The Transnational Regime Complex for Climate Change. Environment and Planning: Government and Policy, 2012, 30 (4):pp.571～590.
- [5] Lloyd, W. F.. Two Lectures on the Checks to Population. Oxford: Oxford University Press, 1933:p.98.
- [6] Hardin, G.. The Tragedy of The Commons. Science, 1968, (168): pp.1234～1248.
- [7] 庇古：《福利经济学》，商务印书馆，2006 年，第 206～208 页
- [8] Ophuls, W.. Leviathan: In toward a Steady State Economy. San Francisco: Freeman, 1973: p.215.
- [9] 格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，《国际社会科学（中文版）》1999 年第 1 期，第 19～29 页
- [10] 秦昊扬：《生态治理中的非政府组织功能分析》，《理论月刊》2009 年第 4 期，第 83～85 页
- [11] Ostrom, E.. Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. Global Environmental Change, 2010, 20 (4) : pp. 550～557.
- [12] 俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000 年，第 5 页
- [13] 余敏江：《论生态治理中的中央与地方政府间利益协调》，《社会科学》2011 年第 9 期，第 23～32 页
- [14] Holmstrom, B., Milgrom, P.. Multitask Principal Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. Journal of Law, Economics, and Organization, 1991, (7): pp. 24～52.

-
- [15] 王猛:《府际关系、纵向分权与环境管理向度》,《改革》2015 年第 8 期,第 103~112 页
- [16] Cumberland, J. H.. Efficiency and Equity in Interregional Environmental Management. Review of Regional Studies, 1981, (2): pp.1~9.
- [17] Sugden, R.. The Economics of Rights. Cooperation and Welfare, Oxford: Blackwell,1986:p.54.
- [19] 刘静:《排污权交易和减排工作量会议召开》,《中国环境报》2014 年 12 月 16 日
- [20] 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道》,上海三联书店,2000 年,第 65 页
- [21] Anthony, D.. New Visions for Metropolitan America, Washington D. C.. The Brooking Institution Press, 1994: p.49.
- [22] 斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济》,中国物质出版社,1998 年,第 8 页
- [23] 奥利弗·E.威廉姆森:《反托拉斯经济学——兼并、协约和策略行为》,经济科学出版社,2000 年,第 29~30 页
- [24] 道格拉斯·C.诺思:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店,1994 年,第 225~226 页