

---

# 生态治理中的多元协同：湖北省长江流域治理个案<sup>\*1</sup>

董珍

(河北工业大学廊坊分校, 河北廊坊 065000)

**【摘要】**：生态治理是一个复杂的系统性工程，涉及到多元化社会主体的利益，这使得生态治理无法单纯地依靠市场或者政府，而需要寻求多元主体的协同。对湖北省长江流域生态治理案例中的多元主体协同治理进行分析和研究并发现了：治理主体和治理手段趋向多元化；多元治理主体间开始互动融合；政府在生态治理中作为核心行动者并发挥主导作用，企业、社会组织及公民个人虽然开始参与到生态治理中但发挥作用不明显；多元主体间的合作融合程度决定了生态治理的整体效能。为破除多元主体协同治理的困境，需要建立生态治理的专业化机构以更科学的方法协同好政府内部的治理行动，建立市场化的生态治理机制进而协同好政府与企业的治理步伐，建立公众参与制度以协同好公众、政府、企业三者之间的生态治理行为。

**【关键词】**：生态治理；生态文明建设；长江流域生态；湖北省

**【中图分类号】**：F127 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-8477 (2018) 03-0082-08

当前生态的有效治理已经引起政界和学界的广泛重视。生态环境问题的复杂性使得单一的治理主体无法承担并完成治理的责任，随着多元化主体社会的发展，各种社会力量也要求参与到生态治理中去，形成了多元主体共同参与生态治理的新格局。本文通过研究湖北省长江流域不同治理主体的权能关系和治理方式，并在分析多元主体内部构成的基础上，构建起完善的政府、企业、社会组织和公众有序参与的协同生态治理机制以规范各方行为，破除生态治理中多元协同的困境。

## 一、从一元管理实践到多元共治理论

自《寂静的春天》发表以来，生态环境问题自此被“拉入”公众的视野之中，其试图寻找一条经济与生态协同发展之路，这也成为生态治理的萌芽。1972年环保运动的先驱组织罗马俱乐部发表的《增长的极限》给人类社会的传统发展模式敲响了一声警钟，从而掀起了世界性的环境保护和治理热潮。同年6月联合国人类环境会议于斯德哥尔摩通过了人类环境宣言，指出了环境破坏对人类生存的危害，提出了各国政府、企业和公民都必须承担人类环境的保护责任，一起应对生态环境问题。自此，生态环境保护与生态环境治理在世界范围内蓬勃发展。

中国从上世纪70年代末也开始了环境治理的探索，相继出台了多部法律法规，在制度上为生态环境治理提供了保障，但是中国受政治体制和国家管理模式的制约，从那时起便形成了一种以党委领导为核心、政府为单一主体、以污染控制为基本目标的政府主导型的生态环境管理模式。并一直沿用至今，在环境保护的各个领域发挥过巨大的作用，但也存在诸多问题：企业参与环境治理的主体性地位的丧失；居民无法有效参与到生态治理之中；社会组织也被压缩在环境治理的边缘。

而彼时德国学者Martin Janicke (1982)认为，生态治理不仅需要科学技术的支撑，也需要制度的合理安排，在此基础上提出了生态现代化理论。诺贝尔奖获得者Ostrom (1990)所提出的多中心治理理论讲环境保护和治理作为公共事物，需要公共部门、私人部门、社区组织进行自主治理与自主组织，以取得可持续的共同利益的实现。荷兰学者 Spaar-garen 和 Arhhur Mol

---

<sup>1</sup> 作者简介：董珍(1978—)，女，博士，河北工业大学廊坊分校讲师。

---

(1992)系统阐述了生态现代化理论,其需要关注环境利益与环境理性,表明生态治理的核心在于政府的核心作用和政治干预。南非学者 Oelofse 指出了生态治理的关键是解决并消解环境不平等和公平等问题。

国内有关生态治理的研究起步比较晚,以前认为环境污染是资本主义的事情,社会主义不会有环境污染,简单地把生态环境问题与意识形态挂钩。随着我国与世界经济关系越发紧密并逐渐成为世界第二大经济体,环境问题也日益凸显,国内有关生态治理也开始发展起来,主要是围绕着生态治理理论、治理能力及其治理体系、治理主体、治理绩效及国外治理经验这几个方面展开的。著名学者郇庆治教授提出生态治理只有靠制度建设才能满足其内在的“整体性、综合性和多维性的本质要求”,生态治理是一个长期性、渐进性的历史过程,它不是一个技术问题,更是一个政治问题,政府在生态治理中应该承担更多的责任。<sup>[1]</sup>与此同时,金太军教授根据研究发现,我国政府内部的政绩考核机制导致了地方政府生态治理的行为偏差。此外,杨煜、李亚兰等从协商民主的角度提出了构建生态治理公众参与机制,为生态治理提供内生动力。王芳教授则认为,生态治理需要构建政府、市场和社会的多方参与的复合型治理。然而,卢洪友认为,我国生态治理过程中缺乏有效的政府协同机制、市场协调和社会参与机制。

现有研究对生态治理多元主体的研究颇多,而对生态治理多元主体内部的协同机制以及现实治理实践的研究却很少,而这恰恰是生态治理实现多元共治的重点和难点所在,又是有效生态治理和生态环境好转的基础。

## 二、生态治理多元协同的理论基础和协同机理

不同的生态治理主体有着各自不同的治理目标和治理手段,这都是由各治理主体的价值观、利益和能力决定的。当前生态治理已经成为多元主体共同参与的集体行动,对其理论基础和多元协同机理的研究显得更加重要。

### 1. 生态治理多元协同的理论基础。

众所周知,生态治理具有公共物品的基本属性,即生态治理的非竞争性和非排他性使得其无法通过市场来获得有效的供给。因此公共物品不仅会带来“公地悲剧”,甚至也会带来多元集体行动的失序。同时生态治理的外部性特征,生态治理的成本与收益不匹配,这又造成生态治理的“搭便车”现象的出现,因此生态治理不能纯粹依靠“看不见的手”来进行调节,而需要政策鼓励和制度规范。生态治理的“公地悲剧”和“搭便车”的存在需要政府所代表的“政治集权”所促使的协调合作。生态治理“公地悲剧”和“搭便车”的根源在于生态环境产权的缺失,所以需要确定产权以提高生态治理效率。

然而,生态环境的产权本身是难以明确,且确权成本高昂,因此单纯地依靠产权的确认也是无法解决生态治理的问题。而公共选择理论所提倡治理中主体的“经济人”假设,与集体行动理论所强调的个体的自利取向会妨碍集体的公共利益,由此可见生态治理无法单纯依靠政府或者市场来有效运行。生态治理的系统性、复杂性、跨界性和动态性以及人类行为及其利益的多样性使得生态治理需要寻求一种能够包含政府和市场在内的“多中心治理模式”。<sup>[2]</sup>在这里多中心的治理模式不再以政府或者市场为唯一治理主体,而是根据当时当地的具体生态治理实践构建与其相适应的治理主体及其互相协调机制。多中心的生态治理模式能够充分发挥个体生态环境治理的潜能,这包括生态治理的相关知识及技能。在奥斯特罗姆看来,“在公共物品治理中,多中心秩序比单中心更有效率”。<sup>[2]</sup>国内学者金书泰在考察了国内外生态现代化理论及其实践历史的基础上,发现了“生态治理成效良好的国家和地区大多已经建立起了多元主体互动协同的治理机制”。<sup>[3]</sup>因此,构建以政府、社会组织、企业和公众为核心的多中心生态治理模式已经成为当下应对生态环境问题的有效治理方案。

### 2. 生态治理多元协同的协同机理。

---

<sup>2</sup> ①文章中所提及的多中心的生态治理模式,是根据奥斯特罗姆所提出的多中心治理理论而提出的,在奥斯特罗姆看来公共事务的外部性和“公地悲剧”在一定程度上可以通过多中心治理秩序的构建加以解决。所以本文针对生态治理这一“公共物品”的属性及其治理困境,根据“多中心治理性”提出了多中心的生态治理理论这一核心观点。

由于市场和政府在生态治理过程中的双失灵，生态治理正在由单中心治理向多中心治理转变。目前国内出现的生态环境问题，不是一个行动者所能解决的，不论是政府还是社会组织或者是个人，都没有足够的力量、知识、信息来解决这一复杂的难题。在这个意义上，现代化生态治理所呈现出的一个重要特征就是多元化趋势。这是因生态治理主体多元化所带来的价值理念、利益诉求、治理手段和技术的多元化。政府需要与企业、社会组织和公众互动合作。以政府为核心的多元治理主体的协同及其协同机制对于生态治理是至关重要的。然而在实践中，各生态治理主体在生态治理的集体行动中存在“搭便车”现象和不协调不合作的行为，这需要具有政治强制力的政府制定制度与法规以规范和激励各治理主体及其行为。

政府作为生态治理的核心行动者，是生态治理的第一“责任人”。目前学界和政界普遍认为环境保护和生态治理是政府的重要责任之一。环境社会学学者王芳指出，生态保护不仅需要市场的手段，也需要政府的努力和实践。她指出政府生态治理责任不仅要构建生态治理和环境保护的制度及其相关法律与政策体系，也需要构建政府、社会组织、企业和公众间的协同机制。<sup>[4] (p70-71)</sup>与此同时，在生态治理的实践中政府还需要构建并顺畅社会组织和公众参与生态治理的渠道，并有效地监督企业的日常生产行为及其践行生态保护政府的具体情况。

企业作为生态环境污染的主要“生产者”，其也必须承担必要的生态治理责任成为重要的生态治理主体。企业一方面为地方经济社会的发展提供重要的原动力，另一方面也对地方的生态环境带来巨大的污染和破坏，此时企业就成为政府生态治理的主要管制对象。政府通过税收和行政强制等手段，推动企业节能转型，并承担自身的生态治理责任。显而易见，企业是生产方式绿色化和发展“绿色”经济的重要主体。首先，企业按照绿色发展的要求进行生产。其次，基于公众环保意识的觉醒，企业必须生产符合公众环保意识的产品。再次，企业开始注重使用新技术减少污染和资源损耗。最后，企业通过市场机制参与到生态治理中去，例如缴纳环境税、参与到碳交易和环境交易市场中。

公众是生态治理的重要主体，也是推动生态治理的关键力量，也是生态治理需求最为强烈的一方。根据国内外生态治理的经验，公众可以主动参与到对生态环境污染行为的监管中去，也可以督促和监督政府环保部门的生态治理的全过程。此外，公众还可以通过“民主投票”的方式参与到生态治理的政策制定、执行和监督之中。而这一切都依赖于生态治理的公众参与机制和渠道的建立，取决于生态治理的核心行动者政府对公众参与保护制度的构建和执行。与此同时，公众对企业的监督和施压，同样可以促使其承担必要的生态治理责任。

由此可见，多元主体协同的生态治理需要构建政府领导和管理机制、政府、企业、社会组织和公众多元共治的协同机制。

### 三、生态治理多元协同的运行：以湖北省长江流域生态治理为例

长江流域作为我国经济最为发达且人口最为稠密的地区之一，在推进当地经济社会快速发展的同时，长江流域的水土污染日趋严重，长江流域各省市相继展开了生态环境治理。而作为近代率先工业化的湖北地区，改革开放以来经济社会发展迅速，但是也付出了巨大的生态环境代价，早在2013年习总书记考察湖北时在谈到长江的可持续发展问题过程中第一次提出了湖北省长江生态治理问题。2017年1月，习总书记在重庆召开推动长江经济带发展座谈会，提出了国家一项重大区域发展战略，即长江经济带发展战略。在这样的战略背景下，湖北省各级政府狠抓落实，在长江流域的生态治理中充分展现了生态治理主体的互动与协作。同时湖北省根据习总书记提出“走生态优先绿色发展之路，让中华民族母亲河永葆生机活力”的指示，通过加强湖北省长江流域生态治理中多元主体的协同和运行，推进九大治本工程保护长江生态。

#### （一）湖北省长江流域概况。

长江经巴蜀往东横贯荆楚大地，自西向东穿过湖北省的恩施、宜昌、荆州、咸宁、武汉、黄冈、鄂州、黄石等八个地市，可以将湖北全省的经济社会各方面都与长江密切相关，湖北省长江流域面积就达68万平方公里，同时境内又有汉水、沮水、漳

水、清江、东荆河、陆水、淝水、倒水、举水、巴水、浠水、富水等长江支流。<sup>③</sup>

湖北长江流域面积占到长江流域总面积的 1 / 3，境内长江干线长达 1061 公里，长江干流在湖北境内共穿过 8 个地级市，其中还涉及到一个省会城市武汉市，其他 7 个城市分别为恩施、宜昌、荆州、咸宁、黄冈、鄂州、黄石。到 2016 年，湖北省长江流域的这几个市的 GDP 就达到 23021.89 亿元，占湖北全省 GDP 的 71.3%，常住人口达 3598.11 万人占全省常住人口的 65%。<sup>④</sup>

## （二）湖北省长江流域生态环境问题及其表现。

上世纪 80 年代以前湖北省境内 1061 公里的长江和 380 公里的汉江水质良好，水生物种丰富且物种多样性指标正常。在 1981 年的第一次全国性水质评价中，长江流域湖北段 II 类、III 类、IV 类水质的面积分别占该流域水面面积的 70%、29% 和 1%，其中中度富营养状态水域面积只占 7.9%。然而随着改革开放后湖北地区经济社会的迅速发展，水体污染日益严重且水质日益恶化。根据《湖北省水环境质量通报》（2005-2012）显示：湖北省长江流域 II 类、III 类水域面积达到 57.1%，9.4% 的水域为 IV，V 类水域的面积达到 32.3%，其余水域水质均低于 V 类，占比 1.2%。长江流域湖北段水体总氮、总磷和其他各种有机物与无机物指标均已超标。

长江流域湖北段水质污染较为严重的区域已经达到三分之一之多，这对当地的生态环境造成了巨大的危害。2014 年 4 月 23 日武汉市长江支流水域水质出现了氨氮超标，全市 260 平方公里面积停止供水，30 多万居民和企业用水受到严重影响。这次停水事件严重影响了市民的正常生活，给当地经济社会造成了巨大的负面影响。这次停水事件是湖北省长江流域生态污染的“缩影”，这也促使地方政府继续加大对长江流域的整治力度。

## （三）湖北省长江流域生态治理多元主体及其治理方式。

经过多年的生态治理，湖北省长江流域的水体质量明显好转，2017 年湖北省在对包括长江在内的 179 个河流监测断面中，水质优良符合 I ~ III 类标准的断面比例为 86.0%，水质较差符合 IV 类、V 类分别占 7.8%、2.2%，水质污染严重为劣 V 类的断面占 3.9%<sup>[1]</sup>。这与湖北省长江流域生态治理多元主体的努力及其治理方式密切相关。

### 1. 政府：生态治理的核心行动者。

生态治理是典型的公共物品，其外部性致使仅仅靠市场难以提供有效供给。而公众和社会组织又“无力”单独组织并供应如此巨大的生态治理需求。因此，政府作为生态治理的核心行动者及主要责任主体，就必须在多元协同的生态治理中发挥主导作用。

#### （1）省政府统一领导。

湖北省省政府作为湖北一省全体人民利益的集中代表。相对于市县政府，省政府更关注全省的经济和生态的协同发展，也就更加重视生态治理。省政府所制定的地方性法规对湖北省长江流域水污染有明显的规制作用，其政策在一定程度上也能够对组织和个人的行为起到规范作用。湖北省地方政府并没有专门设置长江流域治理机构，而是由中央设立的以整个长江流域为管理对象的专属管理机构，即隶属于水利部的长江委，成立于 1950 年 2 月，其前身是扬子江水利委员会，其主要责任是对长江水

<sup>3</sup> ①数据来源于长江委水文局统计资料。

<sup>4</sup> ②数据来源于湖北省统计局，长江流域八市的 GDP 统计如下：武汉市 11912.61 亿、黄石市 1305.55 亿、咸宁市 1107.93 亿、宜昌市 3709.36 亿、荆州市 1726.75 亿、黄冈市 1726.17 亿、恩施 735.70 亿、鄂州市 797.82 亿。常住人口统计如下：武汉市 1060.77 万人、黄石市 245.80 万、咸宁市 250.70 万人、宜昌市 411.50 万、荆州市 570.59 万、黄冈市 629.10 万、恩施 332.70 万、鄂州市 105.95 万。

体上的一切经济活动进行管理。而作为湖北省省政府下属机构的环保厅和水利厅，具体负责湖北省长江流域的水资源保护和污染治理工作。

2016年1月5日，习近平总书记在重庆召开的长江经济发展座谈会上指出“长江拥有独特的生态系统……共抓大保护，不搞大开发。”湖北省在长江流域生态环境治理方面已经走在了沿江各省的前列，2012年5月30日通过了《湖北省湖泊保护条例》提出了对省内包括长江在内的湖泊水域进行生态治理。湖北省十二届人大第二次会议（2014年1月22日）审议通过了《湖北省水污染防治条例》，对违法排污实施按日计罚，对责任人实施终身追究。湖北省十二届人大第五次会议（2017年1月21日）审议通过《湖北省人民代表大会关于大力推进长江经济带生态保护和绿色发展的决定》，该决定统一协调湖北省区域内相关县市的水资源保护和水环境污染治理工作。2017年11月湖北省率先出台了《湖北长江经济带生态保护和绿色发展总体规划》，主要涉及湖北省长江流域的生态保护和生态治理。

### （2）市县政府分级负责。

地方市县作为生态治理的执行主体，湖北省长江流域共有恩施、宜昌、荆州、咸宁、武汉、黄冈、鄂州、黄石这8个地级市和48个县级市，因此这八个地级市需要负责各自辖区内长江流域的水资源保护和水环境污染治理工作。

湖北省长江流域包括长江水面以及巴东、秭归、宜昌市辖区、长阳、宜都市、枝江市、松滋市、荆州市辖区、公安、江陵、石首市、监利、洪湖市、赤壁市、嘉鱼、武汉市辖区、鄂州市辖区、团风、黄冈市辖区、浠水、蕲春、武穴市、黄梅、黄石市辖区和阳新的全部行政区域。2016年湖北省长江流域GDP占湖北全省GDP的71.3%。由此可见，湖北省长江流域各州市对全省的经济贡献比重较高。为维持地方经济的可持续发展，湖北省长江流域各州市一直重视省内长江流域的生态治理，尤其是习近平总书记2013年在湖北考察后。第一，各州市注重健全辖区内长江流域生态治理的组织体系。各州市专门成立长江流域水污染防治办公室，并直接受市县政府领导；升级各州市的水利部门的长江水污染治理部门的行政级别，赋予他们更多的管辖权；市县环保部门对本辖区内水污染治理工作进行统一管理并进行标准化考核；各县市党委政府的发改委、农委、水利、交通、渔业、城管、旅游等部门协助环保部门做好辖区内长江流域的水污染治理工作。第二，沿江各州市出台并完善辖区内长江流域生态治理的相关政策。宜昌市在针对长江支流黄柏河的治理会议中进一步强化和完善了“河长制”，并且出台了《宜昌市黄柏河流域保护条例》；武汉市为进一步健全长江流域水环境治理的成效评估机制出台了《武汉市长江水水质考核奖惩机制》；与此同时，荆州市为调动企业参与生态治理针对企业制定了相关的企业环境信用评价体系；黄冈市通过PPP模式与企业共建项目合作平台，实现水资源、水环境、水生态、水安全、水经济“五水共治”。第三，健全各州市辖区内长江流域水污染治理措施。众所周知，水污染治理是一项系统工程，沿江各州市不仅需要针对长江水体进行水环境的治理，还需要有效地减少城乡污水的排放、无害化处理各类垃圾、河道综合整治、调整并优化区域内产业结构、联合治理工业点源污染和农村农业的面源污染、加大生态科技的投入等。

不仅如此，湖北省长江流域生态治理实践中各县市跨辖区进行联合治理。湖北沿江恩施、宜昌、荆州、咸宁、武汉、黄冈、鄂州、黄石这八个地级市在治理过程中举行了数轮沿江治理会议，共同商讨应对长江流域生态环境问题，先后出台了《湖北省长江流域水环境综合治理实施方案》《湖北省长江经济带造林绿化行动计划》和《湖北省长江流域防护林建设总体规划》等决议。

### （3）湖北省长江流域生态治理中的政府间关系。

湖北省长江流域生态治理中省政府与市县政府间的关系是一种垂直的领导与被领导关系，省级政府长江流域生态治理的目标层次分解给市县政府，上级政府对下级政府的生态治理行为进行指导、监督与评估，下级政府对上级政府布置的工作负责。根据湖北省关于长江流域生态治理的部署，长江流域县级以上人民政府负责本辖区内长江流域的生态治理工作，且遵守并实行各省市有关目标考核与评估制度。

湖北省长江流域生态治理实践中沿江市县之间在一定意义上的交流与合作。市级政府之间的交流与合作通过沿江八市定期的联席会议进行必要的协调，县级政府间为了更好地完成上级政府交办的生态治理任务通过具体生态治理部门进行协调，而市县两级政府内部各个部门在长江流域的生态治理中也进行必要的合作与交流。长江流域生态治理中的政府关系如图 1 所示。

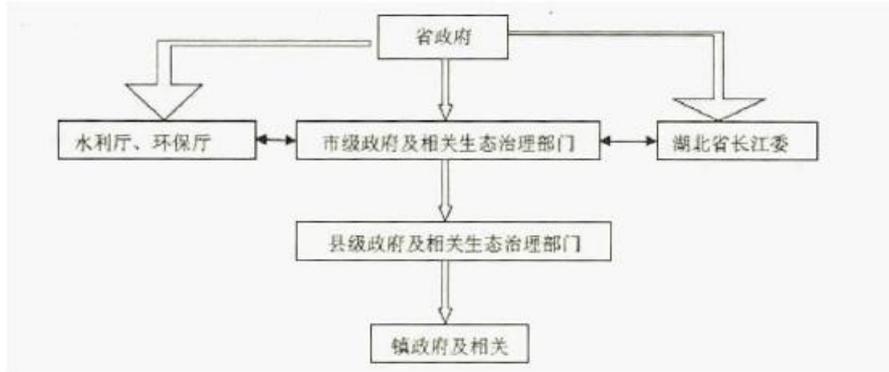


图 1 湖北省长江流域生态治理实践中省、市、县、镇各级政府的运行机制

## 2. 企业：生态治理的执行人。

企业不仅是地方经济社会发展的重要源动力之一，也是生态治理中不可或缺的重要主体之一。现代化的负责任企业不仅需要追求经济效益，还需要承担必要的社会责任和生态责任。在湖北省长江流域生态治理实践中，相关企业不仅需要追求经济效益，而且需要承担着必要的生态治理责任：第一，企业按照政府要求进行整改。湖北省许多企业按照政府的产业政策和生态环境治理的要求进行必要的整改，降低污染物的排放。而政府对无法进行整改的企业依法关闭。近些年来，宜昌市一年内就已经关闭了 25 家化工企业，为此付出了财政收入 8% 的代价。<sup>[5]</sup>“2016 年由省交通厅牵头多部门共同组织开展了全省长江干线非法码头清理整治工作，共清理各类码头 657 个，其中关闭取缔长江干流非法码头 367 个”。<sup>[6]</sup>2017 年上半年全省又关闭取缔长江、汉江 571 个非法码头。第二，企业是生态治理市场化运行的主要执行人。在《湖北省环境保护“十三五”规划》中，政府强调建设长江流域和汉江流域主要水污染物排污权有偿使用和交易试点。2017 年湖北大冶 8 家企业“尝鲜”排污权交易，到目前为止，通过竞拍活动，大冶市辖区内已有 17 家企业成功取得相应排污权，交易成交量为化学需氧量 165.35 吨，氨氮 3.87 吨，二氧化硫 102.86 吨，氮氧化物 72.12 吨，交易总金额达 200 余万元。<sup>[7]</sup>第三，企业采用先进工艺和先进技术节能减排。宜昌兴发集团宜都工业园的 300 多项循环改造，每年省下标煤 2800 吨，万元产值能耗下降 9.8%，和长江友邻和睦；荆州中心城区每年减少使用高污染燃料 120 万吨，减少二氧化硫排放 9600 吨、氮氧化物排放 4200 吨、烟粉尘排放 1.5 万吨。<sup>[8]</sup>

## 3. 公众：生态治理的重要主体。

湖北省长江流域公众参与生态治理的具体实践分为两种。其一，公众加入到正式的 NGO 的环保组织中。湖北省共有如“绿色汉江”和楚源等环保组织共 100 多家，并形成了协助企业开展环境治理的共治经验——楚源模式。其二，公众自发组织和聚集的方式。通过具体的生态治理实践发现，公众拥有顺畅的生态参与渠道是生态多元治理的基础。在湖北省长江流域的生态治理中，公众依靠各种方式向有关部门反映身边存在的生态环境问题，甚至一些公众依靠媒体参与到生态治理之中。同时湖北省各级政府为方便公众获得相关治理信息，通过专门网站和长江流域信息公报的形式向公众提供长江流域生态治理信息，这大大有利于公众合理地参与生态治理。

## 四、生态治理多元协同的困境：湖北省长江流域多元主体协同治理的反思

### 1. 多元主体协同治理的目标差异。

生态治理各多元主体存在各自的利益诉求，所以不同治理主体间存在多种矛盾的冲突。首先表现在不同层级政府间及同级政府间都存在利益的冲突。在湖北省长江流域的生态治理中，省政府统一协调，市县分级负责。在具体实践中，省政府从全省人民的全体利益出发其生态治理的积极性更高且治理行动更具全局性。而市县为了本地的经济发展和“地方部门”的财税增加，且生态治理投入大收效慢，县市政府会在生态治理过程中出现“让步”环境污染的行为。因此，省政府长江流域生态治理政策在市县层面却常常无法有效执行，甚至有可能为市县与企业谋求私利提供“温床”。不仅如此，省政府和市县政府在长江流域生态治理中存在信息不对称等问题，市县对长江流域存在的生态环境问题的情况最为了解，使得省政府及相关部门无法对县市政府的生态治理进行有效监督，从而加剧了县市政府在生态治理中的机会主义倾向。

其次，同级政府间存在生态治理的利益及其目标的冲突。上级政府对下级政府政绩的考核是相对于同级政府而言的，由于存在政绩的竞争，他们之间甚至为了经济发展忽视生态治理。同时由于生态治理的投入与收益“不成比例”，进一步导致地方政府生态治理积极性不足。

在湖北省长江流域的生态治理中，省政府十分重视长江流域的生态治理。根据湖北省长江流域生态治理的相关法律和政策规定，各市县是辖区内水环境治理的责任主体，因此恩施、宜昌、荆州、咸宁、武汉、黄冈、鄂州、黄石这8个市就成为湖北省长江流域生态治理的主要利益主体，各地市出于各地经济发展的目的而对当地长江生态治理落实不够。由于各地市的产业结构、污染类型和地理位置的不同，造成各地在生态治理的投入差异较大，上游地区的市县可以少投入生态治理，而下游市县却要被迫增加生态治理投入。由此可见，由于湖北省长江流域生态治理各主体间利益和各自治理目标的不同，导致长江流域生态治理难度的增加。

### 2. 多元协同治理主体的结构困局。

在湖北省长江流域生态治理实践中，各级政府起到主导作用，是生态治理的核心行动者，然而在实践中政府行为在一定程度上未能获得广泛群众的认可和支持。企业、公众及社会组织无法有效地参与到长江流域的生态治理中去。以企业为核心的生态治理市场机制尚未形成，仍然是政府主导的“市场化”治理，企业参与度不够。NGO环保组织虽然在近几年来有了很快的发展，但是由于其参与生态治理渠道不够通畅以及信息不对称等原因，使得其无法发挥应有的作用。

### 3. 多元主体协同治理的运行困局。

在生态治理的实践中由于缺乏必要的合作激励机制和监督机制，使得各治理主体在生态治理实践中往往无法有效合作，致使政府、企业、组织和公众的合作缺乏有效的衔接机制。在生态治理过程中，政府虽然是生态治理的核心行动者，但是其内部协调机制尚未建立。不仅如此，因为生态治理涉及各级政府及相关部门，它们的权力、责任和利益存在部分交叉，导致各级政府与相关生态治理主体之间权能关系“失调”。

在湖北省长江流域生态治理的实践中，湖北省政府承担长江流域的生态治理责任，并将其层层分解到沿江各市和各相关省厅部门，同时需要各市县与各相关部门进行必要的互动与协调。然而实际生态治理中，各市县和各部门各自为政缺乏必要的沟通。湖北省政府在长江流域生态治理的过程中还是依赖环保部门进行生态治理，然而“环保部门”在各级政府中的“话语权”严重缺失，难以承担长江流域生态治理的协调职能。与此同时，沿江各市县间形成的松散的合作机制所能发挥的作用非常有限。长江流域各市县间互动与合作更多是生态治理信息的交流，而缺乏生态治理必要的跨界合作。

## 五、湖北省长江流域生态多元共治机制的建构路径

根据研究发现：有效的生态治理是消除生态环境难题的关键。虽然我国多元化的社会格局已经形成，然而生态多元主体协同机制尚未建立，严重影响着我国生态治理的成效。本文通过对湖北省长江流域生态治理的分析，系统地呈现了生态治理多元主体间的互动机制及其制约因素，并得出以下结论：首先，生态治理主体多元化趋势；其次，生态治理各主体间开始进行一定程度的互动与融合；再次，企业、社会组织和公众缺乏有效地参与，其参与渠道不畅；最后，生态治理成效取决于生态治理各主体间合作关系是否稳定。

湖北省长江流域生态治理实践中多元生态治理主体间协同不够。由于不同的生态治理主体有着各自不同的优势和作用，需要各多元治理主体进行优势互补和有效合作。结合我国生态治理现代化的现实需求，当下构建现代化的多元主体协同治理机制还需要在以下几个方面进一步完善。

第一，建立生态治理的专业化机构。政府的生态治理能力不是静态的治理水平，而是动态发展的治理能力。在经济社会不断发展也不断变化的现代化改革浪潮中，生态环境问题日益严峻，情况也更为复杂，治理难度也成倍增加。政府生态治理能力的现代化过程不仅能够应对诸多的生态环境危机，也能够填补政府生态治理能力不足的短板。政府需要建立专门的专业化机构以协调治理多元主体的行动，湖北省长江流域生态治理是一个复杂的系统性工程，需要协同多方利益，协同各级政府参与生态治理，而这样的生态治理专门机构应该直接隶属于省政府，以保证该机构有足够的权威性和“话语权”，从而能够有效地协调好各市县生态治理行动。

第二，建立市场化的生态治理机制。市场化生态治理的前提是将企业污染环境危害及其治理的成本内化为企业的生产成本。长效的生态治理需要借助市场的力量，发挥企业的治理主体作用，为此必须建立生态资源明晰的产权制度和健全的生态环境交易市场。与此同时，现代化的生态治理还需要强调产业转型和结构升级，这都必须依赖于市场这只“看不见的手”。与此同时，随着我国社会主要矛盾的变化，人民对美好生活需要的向往越来越强烈，然而当前地区间发展不平衡，湖北省长江流域作为湖北省的重要经济带，与其他省份的长江流域经济带的发展还存在着较大的差距。所以当前湖北地方政府需要合理调整产业结构，并从生态发展的角度考虑工业生产和招商引资问题，逐步减少高污染、低产出的污染型企业，同时在招商引资的过程中综合考虑本地的生态环境承载力，绝不引进污染类企业。通过产业结构调整 and “生态性”的招商引资，为本地的经济发展注入活力，以增加地方政府的财政税收，从根本上解决湖北长江流域地方政府在生态环境治理中的资金短缺问题。此外，湖北省长江流域地方政府应构建合理的以政府为核心的多元投资机制，解决湖北省长江流域生态环境治理的资金短缺问题。

第三，健全公众参与制度。在湖北省长江流域生态治理的实践中公众参与既缺乏必要的法律和制度保障，公众也缺乏参与生态治理的热情。生态治理的出发点和落脚点都是为了满足人民群众对美好生活的需要。因而，政府需要构建有序的公众参与机制与制度，首先制定相关的法律与制度以保障公众参与生态治理渠道的畅通。公众参与是生态治理的有力保障，互联网时代，智能技术有利于公民参与生态治理方式的多样化，湖北省长江流域各级政府生态治理中需要结合新科技建立合理便利的主体参与平台，即打造多元平台并创新多样化渠道，同时将其制度化、常态化；其次建立生态环境信息公开制度，通过网络和报纸等形式向公众提供环保相关的信息以便公众知情和公众监督。生态环境治理的信息公开是指对生态主体在治理生态环境问题时各种行为依据、行为过程和行为结果的公开，包括资金投入、污染主体、各类污染及其治理情况、治理结果等。通过生态环境治理信息公开机制的构建，一方面能够激发各主体参与生态环境治理的热情，另一方面可以对各主体进行有效的监督；然后是建立对各生态环境治理主体的监督机制。在信息公开的前提下，建立有效的监督机制成为可能。在湖北省长江流域生态环境治理实践过程中，目前因为人事制度等原因，生态环境治理存在“对上不对下负责”的情况，所以存在监督不完善的现象。通过互联网平台让各个主体能够更加便利和公正地参与到互相监督中来，一定程度上会提高各生态环境治理各主体的行动有效性和生态环境的治理能力。

第四，形成完备的多元共治子机制系统。首先，构建多元共治的价值导向机制。该机制是多元共治的思维基础。在构建湖北省长江流域多元共治的价值导向机制过程中，需要从本体维度、价值维度和实践维度来分析价值导向的内涵，进而建构适合湖北省地域特色的多元共治的价值导向机制。其次，构建多元共治主体培育机制。从马克思主义生态辩证法整体与部分辩证关

---

系的角度来看，必须以中国特色社会主义生态文明制度理论为基础，来研究构建在湖北省长江流域生态治理的语境下，通过主体扶助机制、主体结构优化机制和主体能力提升机制来构建长江流域多元共治主体的培育机制。再次，构建多元共治的运行机制。通过分析阻碍湖北省长江流域生态环境治理多元共治运行机制的主要因素，在遵循一核心多主体原则、多元主体利益协调原则、多元主体权责对等原则、多元主体平等合作原则的基础上，从培育公共精神、优化多元主体运行结构、规范多元主体的行为和优化多元主体运行的环境来构建湖北省长江流域生态多元共治的运行机制。

#### 参考文献:

- [1]任文峰, 丁国浩. “国外生态与社会治理的理论与实践”学术研讨会综述[J]. 国外社会科学, 2015, (15).
- [2]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道集体行动制度的演进[M]. 上海: 上海译文出版社, 2012.
- [3]金书泰. 生态现代化治理: 回顾和展望[J]. 理论学刊, 2011, (7).
- [4]王芳, 黄军. 乡镇政府生态治理能力提升路径探析[J]. 人民论坛, 2017, (12).
- [5]刘自贤, 汪训前. 生态立省, 守护好家园[N]. 湖北日报, 2017-5-28.
- [6] 刘建维. 宜昌“壮士断腕”治理长江环境[N]. 湖北日报, 2018-1-17.
- [7]田豆豆. 向污染“保护伞”开刀问斩[N]. 湖北日报, 2017-8-26.
- [8] 苗小平. 湖北大冶 8 家企业“尝鲜”排污权交易[EB/OL].
- <http://www.smehen.gov.cn/info!indDetail.app?infoId=5874872667507082844>, 2015-10-01.