

# 中部地区乡镇政府生态治理能力现代化的路径探索

## 以湖北省武汉市乡镇为例<sup>1</sup>

李宁<sup>1</sup>，李欢<sup>2</sup>

(1. 安徽省社会科学院，安徽合肥 230000; 2. 湖北医药学院，湖北 十堰 442000)

**摘要：**乡镇政府生态治理能力现代化是国家生态治理能力现代化的基础，是破解乡镇区域环境污染难题的关键，是建设美丽新农村和新型城镇化的根本之举。中部地区的乡镇经济发展模式单一、资源依赖性强，其乡镇区域内的生态环境问题尤为突出。作为治理主体的乡镇政府，在乡镇区域内的生态治理过程中存在主体意识淡薄、主体责任缺失、政府对生态治理与经济发展之间关系认识不充分以及乡镇政府生态治理体系不完善等问题，这都制约着乡镇政府生态治理能力的现代化转型。以湖北省武汉市乡镇生态文明建设实践为基础，通过推进乡镇区域内治理主体的生态治理理念、生态治理主体的结构、生态治理方式和生态治理机制几个方面的现代化，以期达到乡镇政府生态治理能力现代化的目标，从根本上实现乡镇区域内的生态文明建设。

**关键词：**中部地区 乡镇政府 生态治理能力 现代化

**中图分类号：**F120.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-8477(2018)07-0067-07

中部地区一般而言就是山西、湖南、湖北、安徽、河南、江西这六个内陆省份，“具有承东启西、连接南北的区位优势”，不仅是我国的粮食主产区，也是国家的交通运输中心区域，同时还是国家重要的能源和原材料产地。<sup>[1] (p56-64)</sup>随着中部崛起战略的推进以及东部地区产业转移，当前中部地区无论是城市经济还是乡镇经济都得到了快速发展，随之而来也给乡村带来了生态环境问题。乡镇政府作为乡村的公权力，有义务和责任积极推进生态环境治理。随着生态环境问题的持续升级与建设美丽中国的急迫需要，习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上强调要加快建立健全“以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系”，这就要求各级政府从治理手段入手，提高治理能力。<sup>[2]</sup>这将生态治理能力现代化提到前所未有的高度，警醒并要求我们为后人“乘凉”而“种树”，给后人留下更多的生态资产。生态环境治理需要国家生态治理进一步向生态环境领域深化，需要各级政府生态治理能力的现代化。

### 一、中部地区乡镇政府生态治理能力现代化的基本内容

乡镇政府在地方政府层级中处于承上启下的关键位置，承担着地方经济发展、社会稳定和生态环境保护的主要工作，其生态治理能力强弱直接关系到地方生态文明建设的实现状况。生态治理现代化包括生态治理能力和治理体系现代化的两个方面，而生态治理能力的现代化最终影响着生态治理的整体效能。“乡镇政府生态治理能力现代化同样影响乡镇生态治理最终效果，决定着基层生态文明建设和新型城镇化建设的整体方向。”<sup>[3] (p70-71)</sup>湖北省武汉市作为中部重要城市，为应对不断严重的乡镇生态环境问题，其所辖各区的乡镇努力推进生态文明建设和生态治理能力的现代化。可以说，乡镇政府生态治理能力现代化就是乡镇政府生态文明建设现代化的过程，就是要重塑政府建设生态文明的能力，也就是生态治理理念、治理方式和治理主体的现代化。

<sup>1</sup>作者简介：李宁(1985—)，男，安徽省社会科学院博士研究生，中共铜陵市委党校讲师；李欢(1986—)，男，湖北医药学院公共管理学院讲师。

### 1. 乡镇政府生态治理能力现代化是生态文明建设现代化的过程。

广义上的乡镇政府可以理解为镇(乡、民族乡)的党委、人大、政府等在内的镇级国家机关体系。狭义的乡镇政府是行政级别相当于正科级的行政机关体系。乡镇政府是在我国单一行政组织体系、国家行政区划中设定的、管辖空间上辐射在“乡镇”区域、级别上属于“乡镇”一级的国家公权力的执行机构。“乡镇”强调乡镇级政府在国家权力体系中的层级和管辖区域,具体就是乡、民族乡、镇、区公所、苏木、民族苏木、街道,其上级是县级、市级、省级和中央级四个层级,其下级一般意义上包括村(居)级;“乡镇”是强调乡镇政权辐射的空间范围和地理区域。治理是“介于统治与管理之间的一种行为或活动”<sup>[4](p62)</sup>善治作为治理的最佳状态,其实质在于国家在公共管理活动中与公众积极互动,共同参与公共事务的管理。<sup>[5](p47)</sup>中部地区乡镇政府不仅需要承担起地方稳定的责任,由于长期以来中部地区乡村一直处于经济落后的状态,所以对于地方政府而言更为重要的是要大力发展地方经济。由于中部地区乡镇经济大多以矿产资源和原材料加工为主,如武汉市凤凰镇的支柱产业之一就是采石业,其生产不仅破坏了山地的生态环境,造成了水土流失等自然环境恶化问题,也产生了巨大的粉尘污染,给附近居民带来了巨大的困扰。因此,乡镇政府更需要积极应对由于经济发展所滋生的生态环境问题,这也是“善治”的根本要求。

乡镇区域内生态文明建设是关系乡镇居民福祉、关乎本地区未来的长远大计,“实质上就是要建设以资源环境承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标的资源节约型、环境友好型社会”。<sup>[6](p2)</sup>而乡镇政府的生态治理能力的现代化就是乡镇政府利用善治理论在乡镇区域内协调好经济发展与生态治理的基础上,从而推进生态文明建设和物质文明建设有机统一’。

### 2. 乡镇政府生态治理能力现代化就是要重塑政府建设生态文明的能力。

乡镇政府的生态治理能力是乡镇政府满足乡镇居民公共物品需求的能力集合。根据国家生态治理现代化的要求,应该从理清“政府—市场—社会”关系、生态治理制度化、法治化等角度来认识政府生态治理能力及其现代化。乡镇政府的生态治理现代化同样如此,就是厘清了政府、市场和社会主体在生态治理中的地位,利用制度化和法治化的治理方式,推进乡镇政府的生态治理能力。

但是,中部地区乡镇政府由于历史和现实的原因,其生态治理能力明显不足,无法有效应对乡镇区域内日益恶化的生态环境问题。在对武汉市黄陂区部分乡镇调查发现,一些群众屡次举报的企业“乱排乱放”问题一直无法得到有效解决,这也间接地反映了乡镇政府生态治理能力的不足。乡镇政府生态治理能力的现代化在一定程度上,是一种纠错或者是提升当前生态治理能力的过程,具体就是:培育乡镇政府法治生态治理能力,塑造乡镇政府服务生态发展的能力、建设生态信息化政府的能力。

### 3. 乡镇政府生态治理能力现代化是生态治理理念、治理方式和治理主体的现代化。

改革开放以来,中部地区的乡镇企业异军突起,特别在矿产资源和原材料加工领域为全国的经济发展贡献出自己的“资源”。然而,随着乡镇区域内生态环境问题凸显且越来越复杂,传统的生态治理模式已经无法解决好经济发展与环境污染之间的矛盾,需要乡镇政府在生态治理过程中转变理念、更新治理方式。乡镇政府生态治理理念的现代化就是放弃以GDP为主轴发展理念,建立绿色GDP发展理念,以乡镇区域生态经济的总收益为经济发展的目标。乡镇政府生态治理能力现代化在一定程度上就是要实现乡镇生态治理主体的多元化及其治理能力的现代化,也就是根据不同主体的特点,提高生态治理主体的现代化治理水平。乡镇政府是生态治理的核心行动者,企业是生态治理的主力军,乡镇居民和社会组织既是生态治理的践行者和利益相关者又是生态治理的重要主体。生态治理方式现代化就是以现代化的手段和方式发展生态治理。乡镇政府生态治理中要厘清治理主体的关系及其地位,推进“规范”治理,开拓乡镇各治理主体的参与渠道,充分利用市场机制和新科技,提升绿色经济、低碳经济和循环经济在国民经济中的比重。

## 二、中部地区乡镇政府生态治理能力现代化的现实依据

---

乡镇是国家组成的基本单位，乡镇区域生态治理是国家生态治理的重要组成部分，只有做好乡镇一级的生态治理才能去实现国家层级生态治理的目标。中部地区由于整体城镇化水平不高，更多的人口还滞留在乡镇区域。乡镇政府，在国家行政体系中处于承上启下的关键位置，是生态文明建设的关键核心行动者，其治理能力能否现代化关系到乡镇生态治理整体目标的实现。

### 1. 乡镇政府生态治理能力现代化是实现中部崛起的实践基础。

中部崛起缘起“中部塌陷”的背景，虽然当前“中部塌陷”已经远去，但是离中部崛起还有很长的路要走。长江经济带战略的提出给中部崛起带来的重大机遇。当然，中部崛起并不是简单的经济体量的增加，还包括政治、经济、文化、社会 and 生态全方位的发展，其中生态文明建设已经成为经济社会发展的重要基础，成为中部地区能否发挥后发优势的重要前提。

湖北武汉市地处长江经济带核心区域，承东启西、连贯南北。就长江经济带的开发与保护问题，习总书记明确提出“不高大开发、共抓大保护”，“生态优先、绿色发展”。可见，中部崛起的关键点不是一味“大操大办”地搞经济，而是要在发展经济的同时，解决好随之而来的生态环境问题，即正确处理好人与自然的关系。毋庸置疑，中部地区经济体量是由一个个乡镇经济构成，没有“小乡镇”的繁荣，就没有“大中部”的发展。简而言之，中部地区的绿色发展离不开乡镇区域的绿色发展。显然，这一切都依赖于乡镇政府生态治理理念的转变、治理方式的革新以及治理主体的多元化。

### 2. 乡镇是中部地区生态文明建设和生态治理的关键场域。

乡镇在中国有着特别的地位，它是我国最小的行政区划单位。国家层面的政策方针最后在农村基层的落实单位就是乡镇，乡镇虽小却能直接反映国家政策方针的落实与推进状况。对于各级政府而言，乡镇政府与人民群众关系更为紧密，能够更为全面地掌握地方的各种信息，中部地区也不例外。对于村（居）两委，乡镇政府是具有完备的职能的政府机构，是国家职能面对群众的前沿阵地。在一定意义上，乡镇政府既是国家方针政策的执行主体，又是地方政策的创新主体；既是国家方针政策的落实者，又是具体执行状况的反馈者。国家方针政策的执行的有效性，主要就是由基层政府的执行状况决定的。

当前生态文明建设、中部崛起战略和长江经济带等工作稳步推进，如何在中部地区建成全面小康社会、走绿色发展之路。就目前中部地区的省情而言，要实现这些目标最关键的是政府这个核心行动者的执行状况，落到基层就是乡镇政府的生态治理能力。因此，乡镇政府的特殊地位决定了它是生态文明建设的基层执行者，乡镇是生态文明建设和生态治理现代化的基本场域，其中乡镇政府的生态治理能力的现代化关系到生态文明建设的进程。

### 3. 乡镇政府生态治理能力是中部地区政府治理能力的重要维度。

中部地区崛起的重要内容之一就是要在新时代背景下通过协调好政治、经济、文化、社会和生态各方面的发展步伐，进而提高中部地区政府社会治理能力、政治治理能力、经济治理能力和生态治理能力。当前中部地区乡镇区域经济不再是中部地区经济发展的负担，“摇身一变”成为中部地区经济的重要“推动力”。然而，这种高度依赖资源的乡镇区域经济，暴露出经济发展后力不足、生态环境污染较大等问题，其中生态环境问题更甚，已然成为制约中部崛起的重要障碍。这就要求乡镇政府提高自身生态治理能力来解决乡镇区域内的生态环境问题。可以说，乡镇政府生态治理能力已是中部地区政府治理能力的重要组成部分，决定着中部地区乡镇区域生态文明建设的重要“砝码”。

因此，乡镇政府生态治理能力作为中部地区政府治理能力的重要方面，其治理能力的高低直接关系到中部地区政府治理能力现代化程度的高低。新时代中部各省要实现绿色发展的新格局，实现中部崛起的宏愿，离不开政府生态治理能力的现代化。当前乡镇政府是最为基层关键一环，其生态治理能力的现代化是中部各级政府治理能力现代化重要组成部分，决定着中部地区各省生态治理现代化及其生态治理能力现代化的发展方向。

### 三、中部地区乡镇政府生态治理能力现代化的发展障碍

目前中部地区乡镇区域生态环境问题日益严峻,已经成为制约中部地区乡镇区域经济社会发展的重要障碍,甚至一定程度上阻碍了中部崛起的步伐。生态治理问题成为了摆在乡镇政府面前的重要难题。要想有效地破解中部地区乡镇区域内的生态环境难题,关键在于乡镇政府的生态治理能力,然而目前乡镇政府生态治理能力却有着明显不足。只有在充分认识到阻碍中部地区乡镇政府生态治理能力现代化的因素及其诱因的基础上,我们才能提出建设性的策略和措施。

#### 1. 乡镇政府生态主体责任的缺失。

在政府行政体制的纵向隶属关系中,乡镇政府有着“对上对下”的双重责任。虽然改革开放以来,特别是中部崛起战略实施以来,中部地区乡镇区域内生态环境问题开始显现出来。虽然中部各级政府开始积极面对乡镇区域内的生态环境问题,不断增加资金投入、提高环保技术、完善相关制度,但是各省乡镇区域内生态环境却未得到有效治理。

在基层的生态治理中,乡镇政府是面对环境问题的直接“当事人”。在湖北武汉市沿江治理过程中,环境污染事件屡禁不止,最根本的原因就是地方政府的“三不查”和环境执法中企业的“三不怕”<sup>[7](p14)</sup>造成这种“不查、不怕”的原因在于乡镇一级的生态治理主体责任的缺失,主体意识不够。

#### 2. 乡镇政府与相关生态治理主体之间权能关系的“失调”。

政治生活讲民主,生态治理虽然是经济和社会层面的问题,但是一旦涉及政府就必然产生出民主相关的问题。乡镇民主是基层民主的重要基础,也是当下基层民主实践的重要场所。但是从调研发现,中部地区的湖北省武汉市一些乡镇政府与相关的生态治理主体之间存在权能关系的失调现象:首先,县级政府对乡镇政府的干预太多,权力分配不足,导致县乡两级政府间关系处理不当,导致一些乡镇政府在生态治理中的“无能”表现。其次,乡镇政权是生态治理的最终实施者,然而现实生活中部分乡镇政权的“一把手政治”现象突出,这往往容易带来对生态环境的忽视、对经济发展的“短视”等问题,必然会导致乡镇政权在生态治理过程中的“缺位”,甚至会给地方经济和生态带来毁灭性的打击。第三,受传统“官本位”思想的影响,一些乡镇政府及其工作人员的观念与行为存在着“唯上”的痕迹。第四,社会组织、企业和乡镇居民参与生态治理的空间和机会较少,公民难于监督政府,致使乡镇区域内生态治理无序化发展。第五,部分乡镇政府以强制或者突击的方式进行生态治理活动较多,这会导致“涉事”企业或者企业主丧失在本地区追加投资的热情。

#### 3. 乡镇政府无法协调处理经济发展与生态环境治理的关系。

乡镇经济的发展是国民经济的重要组成部分。发展乡镇经济的能力也是政府的核心能力之一,乡镇经济的发展一定程度上就是乡镇民营企业的发展。在中部地区的现实社会实践中,一些乡镇政府存在不尊重经济社会发展规律,醉心于对市场和企业的管制和干预,甚至一些官员直接参与市场活动;一些乡镇政府基于GDP这一考核指标,大力发展乡镇民营企业,在经济上取得了很大成就,也解决了当地的就业和工业化的问题,给当地居民带来了经济上改善和技能上的提升。

然而改革开放以来,经济发展的同时,地方的生态环境问题也日益显现出来,乡镇区域的生态环境问题,不仅仅是农村的生态环境问题,也包括小城镇的生态环境问题,这已经严重制约了当地新型城镇化和新农村建设工作的推进。新常态下,经济发展增速趋缓,部分产能严重过剩,已经开始制约国家经济长远发展和地方群众的就业问题,然而乡镇政府在面对乡镇的环境问题和经济发展难题时表现得无所适从。乡镇政府在处理经济发展与生态环境治理关系问题上,已经走向两个极端,要么不顾经济发展运用“休克疗法”釜底抽薪式的环境治理政策给地方经济带来重击,也影响当地群众的日常生活;要么还是简单的以经济GDP为核心准则,不顾生态环境依旧发展污染严重、资源消耗大的产业。虽然生态环境问题的原因是多方面的,但是乡镇政府的未能处理好经济发展和环境治理关系问题密切相关,换句话说,这也是乡镇政府生态治理能力不足的重要表现。

#### 4. 乡镇政府生态治理体系建设不完善。

“生态治理体系与生态治理能力是一个相辅相成的有机整体，生态治理体系从根本上决定了生态治理能力的强弱，生态治理能力反过来影响生态治理体系的效能。”<sup>[8] (p1)</sup>通过对武汉市乡镇政府生态治理体系的研究发现，虽然中部地区乡镇政府的生态治理能力不足的原因很多，其中重要一点就是乡镇区域内的生态治理体系不够完善：生态治理现代化的顶层设计有待完善；未形成责权清晰的多元主体参与的生态治理机制；干部考核、地方政绩考核和监督机制不完善等等。

在转型时期提出国家治理现代化的根本原因是国家治理出现的体制性困境，是多方面和大范围的国家治理能力的弱化，是国家治理体系出现了缺陷。“法律是治国之重器，良法是善治之前提”，然而目前的生态治理体系在国家层面上是以法律为基础的，然而在乡镇基层的生态治理体系却沦落为“人治”为核心的治理体系，无法常态化生态治理，使得乡镇的生态治理变成地方领导人的“间歇性治理”。

## 四、中部地区乡镇政府生态治理能力现代化的实现路径

中部地区乡镇政府生态治理能力现代化既是中部地区政府治理能力的重要维度，也是中部地区各省生态文明建设的重要前提，更是中部地区全面崛起的实践基础。乡镇政府生态治理能力的现代化不是话语的宣传，而是具体的实践行动。基于湖北省武汉市生态文明建设的实践，乡镇政府生态治理能力的现代化就是要将绿色发展理念和善治理念植根于乡镇生态治理的各主体思维中，通过创新生态治理方式和手段，以及完善各种生态治理机制，才是当前中部地区乡镇政府生态治理能力现代化的实现路径。

### 1. 生态治理理念的现代化。

党的十八届五中全会，首次提出了“绿色发展理念”，继续丰富着马克思主义的发展观，是我们党认识和把握发展规律的再深化和新飞跃，具有很强的战略性、系统性和指导性。国家生态治理现代化的成功与否在一定程度上能够具有先进的生态治理理念，也就是通常所说的“理念先行”。绿色发展理念颠覆了传统人类中心主义的生态价值观，打破了唯经济发展的思想束缚。治理能力现代化的灵魂和核心则是治理理念的现代化，治理的最高要求就是“善治”，这也成为中央政府和地方政府追求的治理目标。这样“善治”为核心的生态治理理念其要求就是：构建政府与其他利益相关者的平等合作、互相依赖的新型治理关系；纵向互动的生态治理过程，不仅仅依靠政府的权力，而且需要网络化合作体系的作用；民主参与的治理方式，能够更好地体现各主体公平、公开、公正的需求。

因此，首先，乡镇政府继续宣传好以绿色发展和“善治”为核心的生态治理理念，将“善治”和绿色发展的理念融入到经济生活的方方面面，形成有利于资源节约和生态保护的产业格局、生产和生活方式；第二，提升各利益相关者参与生态治理的能力，培育其生态治理的自觉和自信，通过参与平台的搭建给予他们更多的参与机会和监督空间；最后，乡镇政府行政能力建设，把善治的理念贯彻到他们的日常行政行为，及其各个部门组织与个人的思想中去，使之从观念到行为都能够实现生态的“善治”。

### 2. 生态治理主体结构的现代化。

乡镇生态治理中，乡镇政府、乡镇民营企业、社会组织、居民都是生态治理的重要主体，这些主体自身的素质及其现代化程度都会影响生态治理实践的效果和生态治理的现代化水平。

乡镇政府在生态治理中是乡镇区域的核心行动者。在生态治理过程中，乡镇政府的现代化主要包括：第一，坚持生态文明建设、绿色发展的理念与生态治理现代化的理念，把发展经济与绿色环保作为所有工作的前提和归宿。第二，在保护生态环境、维护人民绿色权益与保障环境公平等方面发挥积极作用。第三，为企业、社会组织与个人参与生态治理提供必要的平台和参与

---

机制，并为生态治理提供必要的制度和政策支持，既要完善市场和社会组织参与生态治理的利益导向机制，也要保证市场和社会组织的生态治理行为的生态正效应。

乡镇民营企业是乡镇区域社会生产的基本单元，企业生产行为对生态环境的影响可以是正的外部性，也可以是负的外部性，因而企业污染是生态破坏的主要方面，企业也是生态治理的主要力量。企业在生态治理中实现现代化，就是企业自身要具有生态的前瞻性，把握生态文明的浪潮和绿色产业发展的方向，合理调整自己的生产模式和产品结构，走绿色发展之路。企业的各类排放标准是国家对企业生产排放的最低要求，企业应该通过采用新技术、运用生产新工艺、创新管理方式等手段，达到节能减排的目的，进而更好地履行企业的社会责任。虽然企业在节能减排中会投入很大的成本，但是在生态文明深入人心的今天，坚持绿色发展的企业一定能为其产品赢得更好的生态声誉。

乡镇生态治理涉及到全体居民，每个人都是生态文明和生态治理的行动者和利益相关者。居民的参与生态治理的能力和自身素质的高低，决定着乡镇生态治理的方向、进程和质量。居民个人也是生态治理的重要主体。乡镇的生态治理工作只有获得乡镇居民的支持，生态治理才能高效且长效。因为乡镇居民对乡镇的各种情况和人际网络的熟悉，所以居民作为生态治理的主力军，能够大大增加乡镇生态治理的有效性。在参与生态治理时，由政府搭建的参与平台上居民会主动选择合法的和有序的参与方式。

治理主体的现代化，不仅仅是主体数目上的简单增加，也不是各个治理主体治理能力的单向度提升，而是通过治理主体结构体系的现代化，从而实现1+1>2效能的结构性调整。也就是说，在确立政府的核心行动者地位的前提下，合理确定乡镇生态治理中各治理主体在治理体系中的关系和地位，使乡镇政府在乡镇区域的生态治理中发挥“指挥者”的作用，协调好各主体的行动，以期最大限度地发挥各主体的现代化生态治理的效能。

### 3. 生态治理方式的现代化。

生态治理能力的现代化追根溯源就是生态治理方式的现代化，就是要以现代的方式和手段开展生态治理。乡镇政府在经历了改革开放三十多年的经济社会的大洗礼，其治理方式和手段有些还停留在计划经济时代，有些乡镇政府也开始尝试运用先进的科学技术和治理方式进行地方的治理，包括社会、政治、经济、文化和生态的治理，虽然实际效果不尽如人意，但是发展的方向是走科技与治理融合之路。

乡镇政府生态治理方式的现代化，首先是实现生态治理方式的创新。生态治理方式的创新包括三个方面：第一，政府治理行为的制度化。现代社会是一个有序运行的规则社会，规则是社会良性运行的基础和保障。乡镇政府在推进生态治理过程中，要尊重社会行为的规范性和社会秩序的规则性，促使其自身生态治理行为的规范性。第二，发挥市场的优势作用。市场在资源配置方面有着高效和全面等特征，相对于政府生态治理行为，市场在一些方面更具有优势。目前日益发展起来的共享经济，不管哪一级政府都应该参与其中，利用互联网平台发挥各地的资源优势，走资源节约和绿色发展之路，利用市场的趋利性促进生态治理的市场化良性循环。第三，多中心参与治理方式的构建。乡镇政府虽然作为乡镇区域的地方行政机关，具有一定的行政权力，但是目前乡镇的经济发展已经规模化，无法再用以前的命令和监督方式进行环境治理。乡镇民营企业在生态环境污染上的隐蔽性也为政府的生态环境治理带来新的难题，目前乡镇政府可以发挥群众的力量，构建多中心参与生态治理的平台，一方面可以减轻政府的环保治理成本压力，另一方面可以激发群众参与生态环境治理的热情。

实现生态治理手段的创新也是乡镇政府生态治理方式的现代化的重要方面。当前乡镇生态治理存在的生态治理方式落后，其中生态治理手段的落后是一个重要的原因。生态治理能力不足其实反映了乡镇政府的治理手段的单一和落后，简单地运用行政命令的手段，融资手段单一，生态治理的全局管理能力不足，特别是运用新技术和市场的力量不足。乡镇区域生态治理中，政府可以采用“PPP 区域打包模式”，将乡镇区域内低利润率和高利润率的生态环保项目打包捆绑、组合开发，最大限度地提高生态治理的效率。<sup>[9] (p52)</sup>

#### 4. 生态治理机制的现代化。

生态治理能力现代化，不仅仅包括生态主体掌握先进的生态治理理念和自身能力的现代化，也包括把生态治理主体组织协调起来、对其行动行为进行考核监督、对生态治理相关信息的公开等相关机制和制度的构建。乡镇政府生态治理现代化需要完善的生态治理制度体系作为保障，生态治理涉及到区域内各个利益相关者的利益，影响社会的方方面面。生态治理机制的构建不仅仅关系到各利益主体的切身利益，也关系到生态治理效率。

第一，生态绩效考核机制。政府政绩考核是上级政府或者主管部门指对下级政府或部门在社会经济管理活动中的效益、效能和结果进行考核的机制。目前政府的绩效也包括政府的政治绩效、经济绩效、社会绩效、文化绩效和生态绩效五个方面。对乡镇政府生态绩效考核的目的就是对乡镇政府在发展地方经济的过程中引导企业环境贡献的考核。环境绩效考核是对以前唯 GDP 为核心的经济绩效考核的修正，把生态文明建设的各项要求细化，加重生态绩效考核的占比。

因为生态环境的整体性和系统性，在进行生态绩效考核的同时需要增加相应配套制度，化解地方政府核心行动者的“短期机会主义”行为和“负外部性外溢”的不作为问题：一是区域生态系统内核心行动者的交流制度。乡镇府作为核心行动者明确知道自己交流的去处是因为自己不作为行为产生短期机会主义而导致的负外部性外溢导致的环境污染问题的区域任职，基于这样的考虑乡镇政府的核心行动者会考虑终止这样的行为；二是显性绩效与隐性绩效的系统考核制度。因为生态环境的治理具有长期性，在进行绩效考核时需要把“显绩”和“隐绩”结合起来，把当前的绩效与长远的绩效考核结合起来；三是任期变量调整。根据对武汉一些乡镇的相关研究，大多数乡镇官员任期和经济增长的关系呈现倒 U 的特征。这说明乡镇政府的核心行动者的任期长短会显著影响其行为策略的选择。由于生态治理的长期性，在乡镇政府核心领导干部的任期上适当延长会一定程度上克服其“短期机会主义”行为带来的问题。<sup>[10] (p69)</sup>

第二，生态治理协调机制。首先通过信息沟通，增强各行为主体的生态治理的横向和纵向协调能力。乡镇生态治理中，政府主体、企业和居民的生态职能各不相同，建立乡镇区域内的环境保护联防联控机制，可以协调好各个主体的行为，提高生态治理的效率，最终切身增加乡镇生态治理能力。其次建立并完善生态治理多元主体参与机制。公众参与是生态治理的有力保障。互联网时代，智能技术的发展有利于公民参与生态治理的方式多样化，乡镇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并将其制度化、常态化。

第三，生态治理监督机制。首先建立健全信息公开机制。生态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。在乡镇生态治理中，目前因为人事制度等原因，生态治理存在“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治理各主体的行动有效性和生态治理能力。

综上所述，中部地区随着中部崛起战略的推进以及东部地区产业的转移，乡镇经济得到了前所未有的发展，但是也滋生了诸多的生态环境问题。乡镇政府作为乡镇区域内唯一合法的公权力，必须承担起生态环境治理的主要责任。在推进乡镇政府生态治理现代化的过程中，由于受历史和现实原因，乡镇生态治理能力现代化却受到诸多因素的制约。由此可见，提升其生态治理能力是一项复杂的系统工程。在中部崛起的大背景下，乡镇政府不仅要转变自己的发展理念，还要处理好政府、企业与居民之间的关系，也要提高各个治理主体的生态治理能力，并通过生态治理机制的现代化保障乡镇政府生态治理能力的有效提升，从根本上实现乡镇政府生态治理的现代化，为中部崛起创造优美的自然环境。

#### 参考文献：

- 
- [1] 马海刚, 耿晔强. 中部地区乡镇企业绩效的影响因素分析——基于结构方程模型的实证研究[J]. 中国农村经济, 2008, (5).
- [2] 习近平. 坚决打好污染防治攻坚战推动生态文明建设迈上新台阶[N]. 人民日报, 2008-5-20.
- [3] 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).
- [4] 丁志刚. 论国家治理体系及其现代化[J]. 学习与探索, 2014, (11).
- [5] 任永生. 我国政府公共管理的善治分析[J]. 思政探讨, 2009, (12).
- [6] 谷树忠. 生态文明建设的科学内涵与基本路径[J]. 资源科学, 2013, (1).
- [7] 张艺华. 县级政府生态治理能力现代化[J]. 南昌航空大学学报, 2016, (2).
- [8] 杜飞进. 论国家生态治理现代化[J]. 哈尔滨工业大学学报, 2016, (3).
- [9] 宋超. PPP 模式在我国县域生态治理中的应用研究[J]. 四川省社会主义学院学报, 2016, (1).
- [10] 金太军. 政府生态治理、地方政府核心行动者与政治锦标赛[J]. 南京社会科学, 2012, (6).