

长江经济带生态环境网络化治理框架构建¹

罗志高 杨继瑞

【内容提要】：长江经济带作为流域经济，涉及主体众多、利益复杂，生态环境治理面临着较大的难度。传统的科层型治理、市场型治理、自治型治理机制都无法为长江经济带生态环境治理问题提供较好的解决方案。在综合三种治理机制基础上，提出建立网络化治理机制，以整合多元主体力量，推进协作共治。为此，要完善多层治理的责权利分配机制，着力矫正地方政府行为偏差；强化区际伙伴治理，健全多元化、市场化生态补偿机制；深化多元主体合作伙伴关系，探索多元主体间伙伴治理的组织形式和运行机制。

【关键词】：长江经济带建设 生态环境治理 网络化治理机制

【中图分类号】：F207 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-7543(2019)01-0087-10

长江经济带发展是新时代我国区域协调发展总体战略的重要组成部分^[1]。推动长江经济带高质量发展，是推动我国经济高质量发展、构建现代化经济体系的必然选择。2016年1月5日，在重庆召开的推动长江经济带发展座谈会上，习近平总书记发表重要讲话，明确了长江经济带发展要“把修复长江生态环境摆在压倒性位置”，生态优先、绿色发展自此成为长江经济带发展的主基调，也逐渐成为社会各界的广泛共识^[2]。2018年4月26日，习近平总书记在武汉主持召开深入推动长江经济带发展座谈会，再次强调要“坚持共抓大保护、不搞大开发”，提出要正确把握生态环境保护 and 经济发展、自我发展和协同发展的关系。生态环境保护和治理是长江经济带发展的首要任务。在中央的统一部署和长江经济带11省市的共同努力下，长江经济带的生态环境保护和治理工作取得了一定成效，但形势依然严峻，其表现之一就是尚未建立起长江上中下游地区的生态利益协调机制。长江经济带作为流域经济，涉及主体众多、利益复杂，生态治理面临着较大的难度，客观上要求建立起一种新的治理机制，以整合多元主体力量，推进协作共治，探索生态优先、绿色发展新路。

一、长江经济带生态环境传统治理机制及其实际运用

流域生态环境治理的相关理论为长江经济带生态环境协同治理提供了理论基础，而我国已有的相关政策设计和实践为长江经济带生态环境协同治理提供了操作指引。在长期的理论和实践演进中，主要形成了科层型治理、市场型治理和自治型治理三种流域生态环境治理机制。不同治理机制各有其理论基础，各有其优势和不足。剖析这三种机制及其实际运用情况，对于新的长江经济带生态环境治理机制的构建具有重要启发意义。

（一）科层型治理机制及其实际运用

科层型治理机制以公共产品理论和外部性理论为基础。长江经济带生态资源具有消费的非排他性和非竞争性，消费的非排他性容易诱发“公共地悲剧”，消费的非竞争性则可能引致其有效供给不足。长江经济带生态资源具有较强的外部性，一方面，生态资源的污染和破坏会影响长江流域的政府、企业和居民，而生态资源的保护和治理又会给长江上中下游或整个流域的政府、企业和居民带来好处，这就可能导致生态资源保护和治理的动力不足。若靠单一的市场机制来调节，必然会出现市场失灵。在此背景下，科层型治理被提出。科层型治理在各国流域区际生态利益协调中得到广泛应用。它以行政等级为基础，依靠中

¹**基金项目**：2017年度重庆市社会科学规划项目“泰晤士河—嘉陵江流域协同治理比较研究”(2017YBGL149);教育部人文社科重点研究基地长江上游经济研究中心招标项目“莱茵河的可持续发展研究：循环经济视角”(KFJJ2016002);重庆市教育委员会人文社科项目“中法流域管理机制比较研究”(15SKJD08)。

作者简介：罗志高，重庆工商大学副教授；杨继瑞，西南财经大学成渝经济区发展研究院院长、教授、博士生导师。

央政府的权威，确定不同层级政府的环境保护和治理目标责任，采用“命令—控制”型的行政手段、排污收费等约束性的经济手段以及强制性的法治手段，实现减少和限制污染物排放、改善流域环境治理的目的^[3]。

科层型治理机制在我国长江经济带生态环境治理中得到了运用。主要表现在：

第一，加强统一指导和统筹协调，打破行政壁垒和地方利益藩篱。中央于2014年成立了推动长江经济带发展领导小组，主要负责“统一指导和统筹协调长江经济带发展战略的实施，协调跨地区跨部门重大事项，督促检查重要工作的落实情况”^[4]。生态环境保护作为长江经济带发展战略的首要任务之一，自然也是长江经济带发展领导小组统筹协调的重点领域。推动长江经济带发展领导小组成立后，召开了多次座谈会和专题会议，就推动环境污染联防联控等工作作出部署。譬如在2018年12月14日召开的推动长江经济带发展领导小组会议上，国务院副总理、推动长江经济带发展领导小组组长韩正就指出，“要加快建立长江经济带共抓大保护工作新机制，落实主体责任，加强督办落实，促进公众参与，形成共抓大保护的强大合力”^[5]。为了更好地加强协作，2016年12月，在推动长江经济带发展领导小组办公室会议暨省际协商合作机制第一次会议上，长江上游4省市、长江中游3省分别签署了关于建立长江上游地区、中游地区省际协商合作机制的协议，这也标志着长江经济带省际协商合作机制全面建立^[6]。中央的统一指导和协调，有助于统一理念和行动，打破行政壁垒和地方保护主义。

第二，制定专项规划和相关政策，为长江经济带生态环境治理提供制度保障。2016年9月，《长江经济带发展规划纲要》印发，将“江湖和谐、生态文明”作为推动长江经济带发展的首要原则，提出要“推动协同治理，严格保护一江清水，努力建成上中下游相协调、人与自然相和谐的绿色生态廊道”，重点做好保护和改善水环境、保护和修复水生态、有效保护和合理利用水资源、有序利用长江岸线资源四方面的工作。2017年7月，原环境保护部、国家发展和改革委员会、水利部联合印发《长江经济带生态环境保护规划》，对长江经济带生态环境保护作出全面部署，明确了长江经济带生态环境保护的指导思想、基本原则、主要目标、分区保护重点，强调长江经济带生态环境保护要重点抓好六方面的工作，分别是：确立水资源利用上线，妥善处理江湖库关系；划定生态保护红线，实施生态保护与修复；坚守环境质量底线，推进流域水污染联防联控；全面推进环境污染治理，建设宜居城乡环境；强化突发环境事件预防应对，严格管控环境风险；创新大保护的生态环保机制政策，推动区域协同联动^[7]。《长江中游城市群发展规划》《成渝城市群发展规划》《长江三角洲城市群发展规划》中也有关于长江经济带生态环境治理的相关部署。除此之外，原环境保护部印发的《2016~2017年长江经济带生态环境保护行动计划》，国家发展改革委和国家林业局发布的《关于加强长江经济带造林绿化的指导意见》，工业和信息化部、国家发展改革委、科学技术部、财政部、原环境保护部联合发布的《关于加强长江经济带工业绿色发展的指导意见》以及财政部发布的《关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》，就长江经济带生态优先、绿色发展出台了一系列支持性措施。

第三，明确地方政府责任分工，加强对地方生态环境治理工作的考核和问责。《长江经济带生态环境保护规划》明确了长江经济带上游区、中游区、下游区差异化的生态环境保护和治理重点，要求加强组织领导，长江经济带11省市要“根据任务分工，将目标、措施和工程纳入本地区国民经济和社会发展规划以及相关领域、行业规划中，编制具体实施方案，加大规划实施力度，严格党政领导干部生态损害责任追究制度”^[7-8]。2018年底，中央已就《长江经济带生态环境保护规划》执行情况进行中评估，2021年底还将对此进行终期评估，考核结果将向推动长江经济带发展领导小组报告并向社会公布。

第四，地方政府利用法治和行政手段，使中央关于长江经济带生态环境保护和治理的部署落地。在贯彻落实中央相关规划、政策措施过程中，长江经济带11省市根据自身实际和生态环境保护需要，采取了一系列措施。一是制定出台关于生态环境保护的地方性法规、规划和政策。如2017年2月，湖北省十二届人大五次会议审议通过《关于大力推进长江经济带生态保护和绿色发展的决定》，以地方性法规的形式推动地区长江经济带生态保护和绿色发展工作；又如中共湖北省委、省人民政府印发《湖北长江经济带生态保护和绿色发展总体规划》；再如《安徽省委办公厅、省人民政府办公厅关于推进长江经济带生态优先绿色发展的实施意见》《浙江省参与长江经济带生态环境保护行动计划》，等等。二是加大环境执法监督力度，推进联合执法、区域执法、交叉执法，强化执法监督和责任追究，对超标排污企业采取关停并转等措施，有效遏制流域点源污染。这些措施在一定程度上保证了长江经济带生态环境相关法规 and 政策的执行。

科层型治理机制在推动长江经济带生态环境保护 and 治理方面有其优势和不足。从优势来看，可以借助自上而下的行政体制加快中央关于长江经济带生态环境保护规划和政策的执行，克服因“公用地悲剧”和外部性引致的市场失灵。“命令—控制”型的治理可以在短期内取得较为明显的效果。同时，也应看到，单一的科层型治理机制有其弊端，如容易引发排污企业的不合作行为，面临着较大的政策执行成本，难以解决点多面广的农村面源污染问题^[3]。这三方面的问题是科层型治理机制本身可能引发的问题，除此之外，还可能因环境信息不充分、环境保护和治理专业知识欠缺、环境保护和治理决策的局限性、政策执行的时滞性以及权力寻租等导致环境保护和治理政策执行失灵。

（二）市场型治理机制及其实际运用

市场型治理机制以科斯定理为理论基础。科斯定理将外部性归结为产权界定不清，认为“在交易费用为零和对产权充分界定并加以实施的条件下，外部性因素不会引起资源的不当配置”。按照科斯定理的观点，就流域生态资源而言，在产权界定清晰的情况下，通过市场主体的自主交易，可以实现流域生态环境外部效应的内在化，解决市场失灵问题。在实践中，水权、排污权交易就是较为典型的市场型治理范例。具体而言，市场型协调机制可以分为两种类型：一是私人间双边市场，即流域生态资源的受益方与供给方之间开展直接交易；二是第三方规制市场，即以政府设立的市场中介组织为平台，企业之间开展自主交易^[3]。

从实际运行来看，长江经济带水权、排污权交易已开展试点探索，并取得了一定经验。如江西作为全国七个水权试点省区之一，在水资源使用权确权登记、水权交易流转和相关制度建设方面积极探索。2015年12月29日，萍乡市山口岩水库水权交易协议签订仪式在萍乡市举行，这也是江西省首例跨流域水权交易。萍乡市山口岩水库水权交易由政府主导、企业参与、公众受益，以加强山口岩水库水资源保护、保障供水安全为主要目的，出让方为芦溪县人民政府，受让方为安源区人民政府、萍乡经济技术开发区管委会和萍乡水务有限公司。2017年12月，江西水权试点顺利通过水利部和江西省人民政府联合验收。又如作为全国排污权交易试点之一的重庆也作了诸多探索，出台《重庆市进一步推进排污权（污水、废弃、垃圾）有偿使用和交易工作实施方案》《重庆市工业企业排污权有偿使用和交易工作实施细则》《排污权交易规则》，建立排污权有偿使用和交易的六项制度（初始分配和有偿使用制、注册登记制、清算清缴制、抵押制、储备调控制、有偿使用和交易监督制），成立重庆市主要污染物排放权交易管理中心，开发重庆市排污权交易管理系统，截至2017年4月底，全市累计6880家企业参与排污权交易，交易16866次，交易额38863.16万元^[10]。

通过市场型治理实践可以发现，政府、企业、第三方平台均参与其中。市场型治理机制兼顾了公平和效率，因交易规则明确、可操作性强、交易成本低而具有更高的治理绩效，一定程度上实现了“污染者付费、受益者补偿”，较好地克服了外部性问题，有助于实现外部效应的内在化。但不容忽视的是，目前的水权、排污权交易还存在一些问题。如排污权交易2007年就开始试点，但至今参与性并不好，排污权交易的行政化色彩较为浓厚，企业之间的排污权交易寥寥；排污权交易局限于试点行政区域，跨区域交易面临诸多困难；排污权交易所带来的经济效益难以监督和追踪监测，或相关成本太高，甚至可能超过交易所带来的经济效益；排污权交易存在大量的信息不对称；等等。

（三）自治型治理机制及其实际运用

自治型治理以集体行动和自主治理理论为基础。埃莉诺·奥斯特罗姆认为，公共池塘资源因具有高度的竞争性和低排他性而容易同时出现“市场失灵”和“政府失灵”。通过对一些国家长期存在的自主治理公共池塘资源的成功案例的研究，她提出，可以在小规模组织中建立一种制度安排，对参与各方的权责利进行界定，从而实现资源的优化配置。这种基于集体行动和自主治理的制度安排既不是纯粹的市场机制，又非政府强制性治理机制，因而可能实现更高的治理绩效。自治型治理的有效性有赖于一些原则和条件，需要解决制度供给、可信承诺和相互监督等问题。

自治型治理机制在实践中有两种表现形式：自发性自治和引导性自治。从字面意义理解，自发性自治就是在一定区域内完全自发形成的自治机制；引导性自治则是在外部力量的引导下形成的自治机制。流域具有典型的公共池塘资源特性。就实际来

看，长江经济带生态环境治理中，更多的是引导性自治。相关政策文本对建立长江经济带地区间、上下游间生态补偿机制支持和鼓励态度。《长江经济带生态环境保护规划》《关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》《关于加强长江经济带工业绿色发展的指导意见》中就有关于鼓励和支持建立长江流域横向生态补偿机制或损害赔偿制度以及开展相关试点的表述。

长江经济带自治型治理机制大体可以归纳为两类：一类是跨省市的自治型治理。如 2016 年建立的长江上中下游地区省际协商合作机制，生态环境保护和治理是其重要内容之一。在跨省市的横向生态补偿机制试点上，新安江的试点是较为成功的范例。在 2012 年实施新安江流域水环境补偿试点的基础上，2016 年 12 月，安徽省和浙江省在长江三角洲地区主要领导座谈会上签订了《关于新安江流域上下游横向生态补偿协议》。新安江的试点被纳入《生态文明体制改革总体方案》《长江经济带生态环境保护规划》，获得中央财政的持续支持。长三角区域大气污染和水污染防治协作机制的构建也是自治型治理的成功实践。长三角区域大气污染防治协作机制 2014 年 1 月 7 日正式启动，目前已召开七次会议，先后通过《长三角区域落实大气污染防治行动计划实施细则》《长三角区域大气污染防治协作 2015 年重点工作建议》《长三角区域大气污染防治协作 2016 年工作重点》《长三角区域大气污染防治协作 2017 年工作重点》《长三角区域空气质量改善深化治理方案（2017~2020 年）》《长三角区域大气污染防治协作 2018 年工作重点》《中国国际进口博览会长三角区域协作环境空气质量保障方案》《长三角区域大气污染防治协作小组工作章程（修订草案）》，建立了会议协商、分工协作、共享联动、科技协作、跟踪评估五大机制。长三角区域水污染防治协作机制自 2016 年 12 月正式启动，目前已召开四次会议，通过《长三角区域水污染防治协作 2017 年工作重点》《长三角区域水污染防治协作 2018 年工作重点》《长三角区域水污染防治协作小组工作章程（修订草案）》，就长三角区域水污染防治协作作出部署。需要指出的是，长三角区域一体化发展已上升为国家战略，而生态网络一体化是长三角区域一体化的重要内容，可以想见，长三角包括大气污染、水污染等在内的生态环境治理协同机制将日益完善。另一类是省域内的自治型治理。2017 年 12 月 22 日，浙江省财政厅、省环保厅、省发展和改革委员会、省水利厅联合发布《关于建立省内流域上下游横向生态保护补偿机制的实施意见》，明确提出“从 2018 年起在省内流域上下游县（市、区）探索实施自主协商横向生态保护补偿机制，到 2020 年基本建成”。2018 年，浙江率先在钱塘江干流、浦阳江流域实施上下游横向生态保护补偿，浙江由此成为全国首个在省内流域开展横向生态保护补偿机制的省份。

在自治型治理机制下，长江干流和支流上的上中下游政府作为区域公共利益的代表，以互惠协商的方式来解决区际生态环境保护和治理的各种纠纷，有助于跨区域生态环境的改善。在长期的自治协作治理中，政府及相关职能部门加强沟通协商，基于长期动态的博弈而采取有利于合作的一致行动，这种长期合作有利于降低交易成本，是推动长江经济带生态环境改善的有效治理机制。也正是如此，得到了中央的支持和鼓励，这种支持和鼓励不仅体现在政策文本上，而且体现在实质性的财政支持上。

二、长江经济带生态环境网络化治理的提出及其框架构建

长江经济带传统生态环境治理机制包括科层型治理、市场型治理、自治型治理，这三种机制在长江经济带生态环境治理中发挥了一定效应，但也有其弊端。为此，有必要建构一种新的长江经济带生态环境治理机制，以实现长江经济带生态优先、绿色发展，把长江经济带建设成为生态更优美的黄金经济带。

（一）长江经济带生态环境网络化治理机制的提出

现阶段，我国正处于体制转型时期，各方面制度还处于不断完善中，这也就导致市场型治理机制面临较多的问题，譬如长江流域生态资源的产权制度残缺、生态资源的市场交易机制还不完善，这些会制约市场型治理机制效用的发挥。实践中，水权、排污权的市场交易遇冷就是明证。单一的科层型治理既难以解决复杂、动态的流域水资源配置和生态环境治理问题，也无法调动企业、涉水组织、农户等主体的积极性。不仅如此，中央政府与地方政府、不同流域的地方政府、不同层级的地方政府之间都存在利益博弈和冲突问题，信息的不对称还会引发逆向选择和道德风险问题。自治型治理受限于诸多条件约束，还只在局部区域取得了一定进展。这就要求寻求一种新的治理机制。这里认为，相比传统的科层型治理、市场型治理、自治型治理，网络

化治理是一种更优的治理机制。它综合了多种治理机制的优点，克服了单一治理机制的缺陷，更有可能破解长期以来制约长江经济带发展的生态环境治理难题。实施网络化治理既是长江流域生态系统复杂性和多功能性的客观要求，又是弥合科层型治理碎片化的必然选择。

网络化治理机制以网络治理理论和社会资本理论为基础。在网络治理中，政府通过跨部门的合作来实现目标，将企业、社会组织和公众纳入其中，通过多边合作的网络关系应对复杂的公共事务管理。政府处于网络治理结构的中心，网络机制以竞合关系作为运转的基础，网络合作呈现动态性和复杂化的特点。社会资本理论由罗伯特·D·帕特南提出，强调信任、规范和关系网络的重要性^[11]，认为信任、规范和关系网络“能够通过推动协调和行动提高社会效率”^[12]。所谓网络化治理，就是指政府、企业、社会组织、公众等主体基于信任、规范开展互动合作，共同管理公共事务的过程^[12]。这一界定综合了治理、网络治理和社会资本等三个核心概念的内涵。

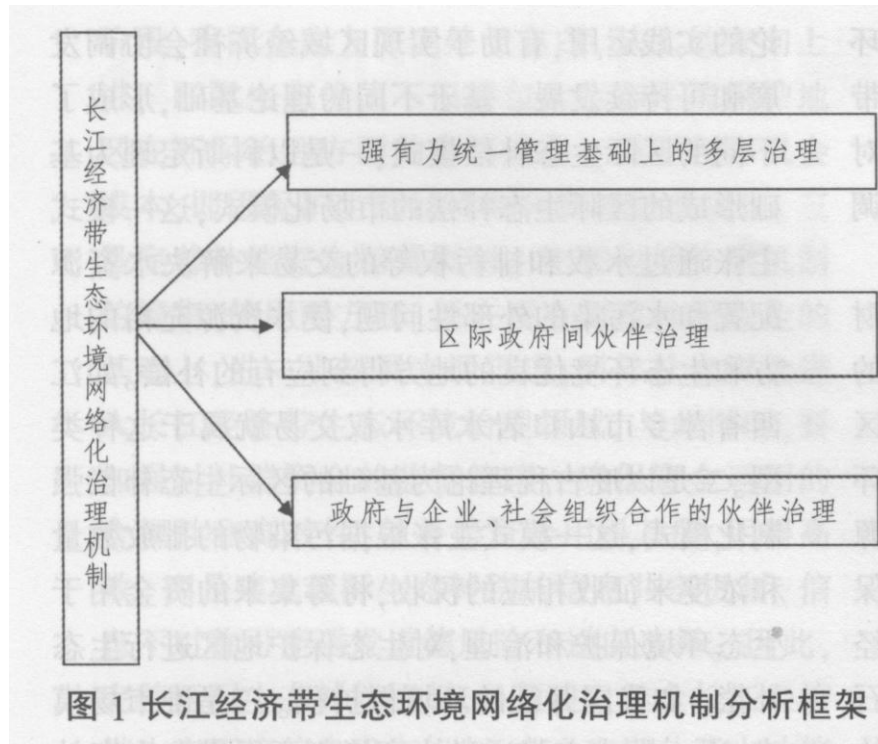
网络化治理具有治理主体多元化、治理方式多样化、治理目标一致性三大特征^[12]。第一，从治理主体来看，网络化治理的治理主体涵括了政府、企业、社会组织、公众等多元主体，治理主体结构向扁平化的网络治理结构转变。在网络化治理机制下，长江经济带生态环境治理主体不再是单一的政府，而是多元化的主体；除政府外的主体不再是纯粹的服从者，而是政府的合作伙伴。这一转变有助于解决科层型治理机制下可能出现的“政府失灵”问题和激励不足问题，充分发挥多元主体在长江经济带生态环境治理中的比较优势，调动多元主体参与的积极性。第二，从治理方式来看，既实行强制管理，又有主体间的协商和谈判；既有法治方式，又有非正式规则的约束。同时，还引入企业的管理经验、技术和方法来提升政府治理的绩效，鼓励企业参与公共事务的管理和公共服务的供给。在网络化治理机制下，长江经济带 11 省市在生态环境保护和治理中各有任务分工，中央政府会对其生态环境治理工作进行考核问责，政府对排污企业也可能采取强制化的措施，这是强制管理的一面。与此同时，也存在地方政府之间、地方政府和企业之间的协作共治。中央和地方政府既通过完善法规、规章、政策等正式制度为长江经济带生态环境治理提供制度保障，也会适当运用非正式规则来减少交易成本。第三，从治理目标来看，多元主体基于互信、互利、互存的基础上持续进行协商谈判，求同存异，最终达成一致的目标，在这一目标的指导下，采取正确的行动。在网络化治理机制下，中央政府和地方政府、长江流域上中下游政府、政府与企业、政府与社会组织、政府与公众、企业与企业、企业与公众之间不断协商，寻求长江经济带生态环境治理的最大公约数，从而达成公共利益最大化、水资源配置效率最优化和污染负效应最小化。

网络化治理机制的特征和优势，使其成为长江经济带生态环境治理的主导治理机制。之所以说是主导治理机制，是因为在较长的一段时间内，科层型治理、市场型治理和自治型治理机制还会存在，并继续发挥其功能和效应。

（二）长江经济带生态环境网络化治理的框架构建

现阶段，要推动长江经济带生态环境治理由科层型主导向网络化主导转变。实现这一转变，要求在治理结构上从垂直型向扁平化转变；在政策体系上实现从以“命令—控制”为主导的强制性约束向激励约束相容转变；在决策机制上实现从单中心决策向多中心决策转变；在上中下游政府关系方面实现从零和博弈向竞争合作并存的伙伴治理关系转变。

网络化治理结构大体可归纳为纵向结构和横向结构。纵向结构描述的是不同层级政府的网络关系，主要表现为不同层级政府对长江经济带生态环境的分包治理；横向结构描述的是同一层级不同类型主体的网络关系，具体又可分为两种：一种是长江干流支流上中下游政府之间的区际伙伴治理；另一种是行政区内政府与企业、社会组织之间的公私伙伴治理。由此可见，长江经济带生态环境网络化治理主要包括纵向的“多层治理”和横向的“伙伴治理”。“多层治理”意指中央承担流域生态环境保护 and 治理规划、政策的制定和监督执行等职能，不同层级政府根据权责大小承担辖区内生态环境保护 and 治理的责任。“伙伴治理”是指长江经济带上下中下游政府通过协商达成生态补偿方面的协议，或者政府引导企业、社会组织参与流域生态环境治理，从而实现“污染者付费，受益者补偿”。长江经济带生态环境网络治理分析框架如图 1（下页）所示。



一是统一管理基础上的多层治理。主要包括两个方面的内容：一方面，要建立强有力的统一管理体制机制。流域生态环境治理是一道世界难题。长江经济带涉及 11 个省市，各省市的发展差距明显，资源、环境、交通和产业的发展条件差异较大，导致生态环境管理破碎化。不仅如此，长江经济带生态环境治理是一项系统工程，涉及环保、水利、发展改革、财政、国土、交通、住建、农业、卫生、林业等多个部门，需要各部门各司其职、各负其责，密切配合、协调联动^[19]。这两方面都要求建立强有力的统一管理体制机制，打破各部门、各省市的利益藩篱。另一方面，要强化激励约束相容的多层级政府治理，建立起以行政区为单元、财权和事权相匹配的分层管理体制和运行机制。明确中央相关部委、省级政府、市县乡政府的责权利，在中央统一管理下实行各行政区分包治理，引入激励约束相容的政策工具，提高沿江 11 省市参与长江经济带生态环境治理的积极性。要处理好“条条”“块块”“条块”关系，打破条块分割的局面。

二是区际政府间伙伴治理。在传统治理机制下，长江经济带 11 省市以及长江支流的上下游政府之间，都存在利益博弈和冲突。位于上游地区的政府在生态环境保护 and 治理上作出了较大的努力，而其所带来的正外部效应往往为下游地区的政府所享有，下游地区的政府没有或很少为享有生态环境的正外部效应“买单”。若这种状况长期得不到改变，区际政府间就会出现非合作博弈或零和博弈的局面，各政府均选择自身利益最大化的行为，最后得到的只能是对公共利益不利的结果。网络化治理机制倡导建立跨流域的协调机制，上下游政府开展平等协商谈判，订立协议，受益方对受损方进行生态补偿，从而达成某种均衡，实现共赢。

三是政府与企业、社会组织合作的伙伴治理。主要包括三方面的内容：政府与排污企业以及产业链关联企业之间的伙伴关系；环境污染第三方治理中的企业和社会组织参与；政府与社会组织在生态环境治理中的合作关系。政府与企业、社会组织合作的伙伴治理是建立在信任和必要的规范基础上的，有助于充分发挥企业和社会组织在生态环境治理中的优势，弥补政府及其职能部门在资金、知识、专业技术等方面的不足。

三、长江经济带生态环境网络化治理机制的构建策略

长江经济带生态环境网络化治理主要包括三个方面：强有力统一管理基础上的多层治理，区际政府间伙伴治理，政府与企

业、社会组织合作的伙伴治理。构建长江经济带生态环境网络化治理机制，也应从这三个方面着手。

（一）完善多层治理的责权利分配机制，着力矫正地方政府行为偏差

多层治理是对传统科层型治理的完善。多层治理结构具有组织边界模糊、多中心决策、以特定目标任务为行动导向、以信任和协作为行动逻辑、以结果为考核依据等特征。现阶段，要着力完善多层治理的责权利分配机制，矫正地方政府的行为偏差。

第一，合理划分不同层级政府的事权，赋予与事权相匹配的财权。推动长江经济带发展领导小组是代表中央的统筹协调机构，负责协调跨部门的重大事项，督促检查重要工作的落实情况；生态环境部、国家发展改革委、水利部、财政部等国家部委负责长江经济带生态环境保护治理规划和重大政策的制定，省、市、县、乡政府在行政区内根据任务分工，负责生态环境治理工程和相关政策措施的执行。“财权与事权相匹配”是确保不同层级政府采取统一行动的前提。在合理划分事权的基础上，要不断健全财税分配机制，积极推进生态环保领域财政事权与支出责任划分机制改革^[14]。中央财政通过一般性转移和专项转移支付，加大对长江经济带生态补偿和保护治理的财政资金投入力度。“省级财政部门要结合环境保护税、资源税等税制改革，科学界定税目，合理制定税率，夯实地方税源基础，形成生态环境保护的稳定投入机制”^[15]。要明确长江经济带省以下流域治理和环保的支出责任分担机制，对跨市县的流域在市县间合理界定权责关系，以调动市县参与生态环境保护和治理的积极性。

第二，完善多层治理的财政补偿机制和财政转移机制。中央财政应加大对长江经济带的直接生态补偿，重点向禁止开发区、限制开发区和上游地区倾斜，弥补其因保护和治理生态环境而引致的损失^[16]。要对长江经济带森林资源培育、天然林停伐管护、生态移民搬迁、湿地保护、节能环保等进行专项转移支付，支持长江经济带防护林体系建设、水土流失及岩溶地区石漠化治理等工程建设^[15]。可将生态环保领域的相关专项资金，向长江经济带有所倾斜，以支持长江经济带的生态环境保护工作。

第三，建立激励约束相容的政策引导机制，矫正地方政府的“虚位”“缺位”“错位”问题。要不断优化地方官员政绩考核体系，加大对长江经济带生态环境保护治理方面的考核权重，量化生态环境保护治理方面的考核指标，建立以绿色 GDP 为导向的生态环境保护治理绩效考核体系，以此纠正地方政府只重视经济发展而忽视生态环境保护导致的地方政府“虚位”问题。要不断强化环境管理职能，解决地方政府在生态环境保护和治理中的“缺位”问题。此外，还要防止地方政府对生态环境保护和治理的不当干预，解决“错位”问题。

（二）强化区际伙伴治理，健全区际多元化补偿机制

区际政府间的关系是长江经济带生态环境网络化治理的重要内容。现阶段，我国已开展这方面的探索，如长三角区域大气污染和水污染防治协作机制、流域上下游横向生态补偿、浙江省省内流域上下游横向生态保护补偿机制等。这些探索为长江经济带区际伙伴治理积累了一定的经验。现阶段，强化区际伙伴治理，应重点从如下方面着手：

第一，选择恰当的区际生态补偿模式。区际生态补偿是环境价值理论和外部效应内在化理论的实践运用，有助于实现区域经济社会协调发展和可持续发展。基于不同的理论基础，形成了不同的区际生态补偿模式：一是以科斯定理为基础形成的区际生态补偿的市场化模式，这一模式主张通过水权和排污权等的交易来解决水资源配置和水污染的外部性问题，使水资源充裕的地方和生态环境优良的地方得到应有的补偿。如江西省萍乡市山口岩水库水权交易就属于这种类型。二是以庇古税理论为基础的区际生态补偿强制化模式，这一模式主张根据污染物的排放数量和浓度来征收相应的税收，将筹集来的资金用于生态环境保护和治理，对生态保护地区进行生态补偿。如我国开征的环境保护税。三是准市场模式，这一模式主张通过协商谈判开展横向生态补偿。市场化模式有赖于水权、排污权合理化的初始分配、科学的生态资源价格测量、成熟的产权交易市场平台，这一模式的推行还处于探索阶段；强制化征税模式也才推行不久，且并未具体针对长江流域，所得税金也不可能都用于长江经济带生态环境治理。鉴于此，现阶段宜选择准市场化模式，在已建立的各类协商合作机制的基础上，引导长江干流支流上中下游政府基于协商开展谈判，达成横向生态补偿协议。这一模式在我国已有范例和经验，具有可操作性，有必要在此基础上总结经验并加以

推广，使之成为长江流域横向生态补偿的主导模式。

第二，完善区际生态补偿机制。准市场的区际生态补偿机制尽管有其合理性，且在我国已有相关实践，但仍处于探索阶段，还只是在相邻的两个省份或者省域内开展了相关实践，且实践中还面临着一系列技术难题，如受益方的利益和受损方的损失如何计量，等等。下一步，应进一步完善区际生态补偿机制。一是完善区际民主协商机制。充分发挥长江经济带省际协商合作机制的作用，搭建民主协商的平台，让上中下游开发地区和生态保护地区就区际生态补偿方式、依据、原则、程序和实施细则等进行充分协商^[17]。二是建立区际生态价值评估机制。生态价值的量化是开展区际生态补偿的前提，决定了区际生态补偿的科学性、公平性和合理性。现阶段，我国在这方面还处于空白。从大的方向上讲，区际生态价值不仅要包含生态环境保护地区在环保治理方面的直接成本，还要包含机会成本，即因保护生态环境而导致的财政减收。三是完善补偿资金运营机制，主要包括补偿机制的筹集、使用两方面。要在现有财政补偿资金的基础上，进一步拓展来源渠道，引导社会资金进入长江经济带生态环境治理领域。与此同时，要加强对补偿资金的监督管理，确保资金运用的合规性和高效性，使补偿资金用得其所、用得高效。四是建立区际生态补偿的信息共享机制。信息不对称可能诱发道德风险和逆向选择。因此，完善区际生态补偿机制，必须建立健全长江经济带生态环境信息发布机制。中央定期公开水功能区达标状况、跨省断面水质状况、饮用水水源水质、空气质量、重点生态功能区状况等生态环境信息；地方各级政府定期公布本行政区域内生态环境质量状况，严格执行建设项目环境影响评价公开。要建立生态环境信息数据库和决策支持系统，为区际协商双方提供必要的数据库支持，从而增强补偿决策的科学性和合理性。

(3) 深化多元主体合作伙伴关系，探索多元主体间伙伴治理的组织形式和运行机制

政府与企业、社会组织合作的伙伴治理是长江经济带生态环境网络化治理的重要内容之一。在网络化治理中，政府不再是唯一的生态环境治理责任主体，企业、社会组织、公众都应参与其中，多元主体之间是合作伙伴的关系。根据多元主体间合作伙伴治理的组织形式，具体可从如下方面着力。

第一，深化地方政府与企业间的伙伴合作关系。主要包括三类：一是政府与排污企业间的关系。在网络化治理机制下，要改变以“命令—控制”行政手段为主的方式，缓解政府与排污企业完全对立的局面，尽可能减少政府监管成本。环境政策的导向应实现从强制约束性为主向激励约束相容转变。对于响应政府环境保护政策的企业，在投资、税收、信贷等方面予以扶持，引导企业进行环保技术的改造升级和产业结构的调整升级。与此同时，严格征收环境保护税，提高排污费征收标准，使企业排污成本高于其治理环境污染的成本。在政府购买服务方面，向符合环保要求的企业予以倾斜。二是政府与参与环境污染第三方治理企业间的关系。部分专业环保企业可以作为第三方治理单位参与环境污染治理。政府与第三方治理企业之间是合作关系，他们依据相关法律法规签订合同，明确双方的责权利，还可以借鉴发达国家所推行的绩效付酬制，在对第三方治理企业的治理绩效考核的基础上，进行绩效付酬。这种方式更有助于推动企业更好地履行相应责任。三是政府与其他企业的关系。生态环境治理所需资金庞大，有必要吸引社会资金投入。政府应创新投融资机制，采取多种形式拓宽融资渠道，鼓励、引导和吸引企业资金以 ppp 等形式参与长江经济带生态环境保护和治理。

第二，深化政府与社会组织间的伙伴合作关系。理论和实践证明，社会组织在环境保护宣传教育、环境治理监督等方面可以发挥重要的作用。随着环保类社会组织的成长壮大，其功能有望得到更进一步的发挥。在网络化治理机制下，社会组织也是长江经济带生态环境治理的重要主体之一。不可否认，受诸多方面因素的影响，我国社会组织还存在参与程度较低、参与能力薄弱、参与监督效果有限等问题，这就要求进一步深化政府与社会组织间的合作伙伴关系，建立和健全社会组织的环保政策和信息知情机制、环保规划和政策制定的利益表达机制、环保监督机制和诉讼机制，为社会组织参与长江经济带生态环境治理提供便利。I;似

参考文献

[1] 吴传清, 董旭. 新发展理念与长江经济带发展战略重点[J]. 长江技术经济, 2018(1):12-19.

-
- [2] 罗来军. 长江经济带高质量发展的战略选择[J]. 改革, 2018(6):13-25.
- [3] 胡熠. 流域区际生态利益网络型协调机制[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2013.
- [4] 习近平. 在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2018-06-14(2).
- [5] 韩洁. 坚持问题导向狠抓责任落实推动长江经济带共抓大保护取得新进展[EB/OL]. (2018-12-14). http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-12/14/content_5348983.htm.
- [6] 长江经济带省际协商合作机制全面建立[EB/OL]. (2016-12-01) [2018-12-16]. http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/201612/t20161201_829012.html.
- [7] 杜宣逸. 三部委联合印发《长江经济带生态环境保护规划》[N]. 中国环境报, 2017-07-19.
- [8] 孙秀艳. 长江经济带“金腰带”还要成为“绿腰带”[J]. 中国经济周刊, 2017(33):44-45.
- [9] 周宏春. 我国生态环境保护的新理念、新任务、新举措[J]. 中国发展观察, 2018(11):32-35.
- [10] 重庆市环保局. 重庆市累计 6880 家企业参与排污权交易[EB/OL]. (2017-05-04). www.cq.gov.cn/zwgk/zfxx/2017/5/4/1500273.shtml.
- [11] 罗伯特·D·帕特南. 使民主运转起来: 现代意大利的公民传统[M]. 王列, 赖海榕, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001:95.
- [12] 胡熠. 我国流域治理机制创新的目标模式与政策含义——以闽江流域为例[J]. 学术研究, 2012(1):49-54.
- [13] 吴传清, 黄磊. 长江经济带绿色发展的难点与推进路径研究[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2017(5):50-61.
- [14] 肖金成, 刘通. 长江经济带: 实现生态优先绿色发展的战略对策[J]. 西部论坛, 2017(1):39-42.
- [15] 姚瑞华, 李赞, 孙宏亮, 等. 全流域多方位生态补偿政策为长江保护修复攻坚战提供保障_•《关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》解读[J]. 环境保护, 2018(9):18-21.
- [16] 王坤, 何军, 陈运帷, 等. 长江经济带上下游生态补偿方案设计[J]. 环境保护, 2018(5):59-63.
- [17] 王树华. 长江经济带跨省域生态补偿机制的构建[J]. 改革, 2014(6):32-34.