

网络化治理视域下的中国区域环境治理研究进展

李梅

(北京市科学技术研究院科技情报研究所, 北京 100044)

【摘要】 网络化治理作为一种不同于科层—集中型和市场—分散型的新型治理方式, 在环境治理中有其自身的优势。当前, 区域环境公共事务的不断增长已超出政府单个主体的能力范围, 需要加强政府与企业、社会组织及公众等多元主体的共同治理, 构建以多元主体参与为核心的多重、复杂、交叉的网络化环境治理模式。基于网络化治理产生的背景、演变过程和内涵, 围绕多元主体相互作用、行动主体的网络关系结构和模式、治理网络的运行逻辑和机制等方面系统梳理其研究进展, 为推进我国现代化环境治理体系提供参考。

【关键词】 区域环境; 网络化治理; 多元主体共治; 治理网络

【中图分类号】 X321; F205

【文章编号】 1674-6252 (2022) 04-0102-07

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2022.04.102

引言

当前, 日益复杂的环境问题已经超出了单一行政区, 逐渐成为一个区域性环境问题, 也给政府主导的环境治理带来严重的挑战。这不仅要构建多元主体共同参与的治理体系, 还要从区域层面加强环境的协同治理^[1]。事实上, 区域环境治理强调多维层面的治理, 要求充分挖掘区域之间的多重关联性, 使得新时代区域环境治理体系具有网络化特征^[2]。在此背景下, 治理模式也发生了变化, 传统以政府为单一主体的科层制已不能适应环境治理的现实需求, 而分散型的市场治理方式由于缺乏系统性和整体性, 难以达到理想治理效果。基于此, 一种介于科层制和市场化之间的新型治理方式——网络化治理方式受到了广泛关注^[3]。21世纪初, 网络化治理理论从西方传到我国, 引起国内学者的重视。他们一方面围绕网络化治理模式引起的管理创新问题, 引介国外前沿成果; 另一方面试图将网络化治理模式运用到城市管理、社会治理、环境治理、社区治理等公共领域, 寻求适用于中国治理场域的本土化治理方式。

纵观中华人民共和国成立以来区域环境治理政策的演进进程, 环境治理作为一个世界性难题, 在新时代呈现出治理主体多样、主体责任关系日渐凸显, 政策工具复合多样、实践操作日趋规范, 主体间互动越发频繁且呈网络化趋势等特性^[4], 成为网路化治理理

念滋养发展的动力。在政策法律上, 我国于2014年修订了《环境保护法》, 规定国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制; 出台了《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》《京津冀协同发展生态环境保护规划》等, 成立了京津冀及周边地区大气管理局、长三角区域生态环境保护协作小组, 加强了纵横向政府之间的合作, 不断完善跨区域协调机制, 推动了区域环境协同治理网络的构建。在治理体系上, 党的十九大提出要“构建以政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”, 强调了多元主体参与的必要性, 为网络化治理提供强大动力。2020年, 国家发布《关于构建现代环境治理体系的指导意见》, 明确了领导责任体系、企业责任体系等七大体系, 现代化环境治理体系框架已形成, 为网络化治理理念落实与实践提供了制度保障。本文在我国区域环境治理体系现有框架下, 围绕行为主体、关系结构、行为作用等网络化治理中关键问题梳理其研究进展, 为健全我国现代化环境治理体系提供参考。

1 网络化治理产生背景及其演变

1.1 传统科层制治理的弊端和对新公共管理运动的反思

在工业化大生产时代, 马克斯·韦伯的科层制理论作为一种理性的和有效率的管理体制, 极大推动了

资助项目: 北京市社会科学基金项目“京津冀区域网络型环境治理体系构建与运行机制研究”(20GLB018)。

作者简介: 李梅(1979—), 女, 副研究员, 研究方向为区域创新网络与创新生态系统, E-mail: bjfulime@163.com。

近代工业化进程。到了 20 世纪 70 年代末，全球能源危机爆发、环境问题日趋复杂化，传统科层制的不足日益暴露，例如脱离现实、强调制度化、过分强调组织利益等，导致体制分类、权力分散和结构松动，削弱了治理的整体效应^[5]。以美国、英国等为代表的西方国家先后开展了新公共管理运动，公共部门管理模式开始转变，他们试图重新界定政府作用以及公私部门的有机连接^[6]，通过引入市场机制减少政府干扰，推行“小政府”，加强对政府的政治控制，将私人部门的管理方法和手段引进公共管理中，而这种对市场机制的盲目崇拜、公私管理混淆等引发了巨大争议^[7]。因此，如何平衡好政府、市场和社会的关系成为治理的核心问题，即政府如何不断调整自身与市场、社会的关系，变革其治理模式，使其适应社会发展的要求，达到有效治理的目标^[8]。

1.2 公共部门四种典型形态呈现合流发展趋势

进入 21 世纪，随着信息时代的到来和各种公共事务日趋复杂化，公共管理进入了一个需要多元主体之间广泛而深度合作的时代，网络化趋势明显，公共部门的四种典型形态呈现合流发展趋势^[9]。一是第三方政府促使公共部门成为服务催化者。政府通常利用私人公司和非营利组织来提供公共服务，实现政策目标，即服务外包方式。这种方式在过去几十年来广泛应用在美国、荷兰、英国等国家，也应用到信息技术、废品收集、社会服务、军事等多个领域。二是协同政府成为现代治理时代政府新形态。以英国、澳大利亚等国家为典型，通过不同层级机构、不同政府部门之间的互动向公众提供整体化服务。协同政府的出现一定程度上解决了新公共管理改革所带来的分权和碎片化问题。三是数字化、信息化、智能化成为社会发展大趋势。随着信息技术的快速发展，组织间沟通成本大大降低，并以崭新而高效的方式将复杂的系统整合组织起来，促进了网络化组织模式的发展，为网络化治理提供了技术支撑。四是公民服务需求多元化趋势明显。随着经济社会的发展，公民对公共服务的需求不断的多元化、专业化、精细化，这需要政府部门与私人部门、非营利组织等共同合作去满足公民个性化服务需求。网络化治理的产生就是这四种发展趋势的融合，它将第三方政府高效的公私合作能力与协同政府强大的管理能力结合起来，并利用先进的信息技术将这些能力有效整合在一起，通过网络连接点高效运行满足公民日益多元化的服务需求^[10]。

由此可见，网络化治理既包含了传统层级结构下

建立的纵向权力线，更强调了新兴网络建立起的横向行动线^[11]，有效解决了政府失灵和市场失灵问题，最终实现善治目标，它是当前公共管理领域中政府、市场和社会关系的高度综合和概括，涵盖范围更广、层次更高^[12]。

2 对网络化治理的基本认识

治理（governance）一词源于拉丁文和古希腊语，在中文中表示统治、管理、整治、修整等意思。随着治理理论在公共管理领域的兴起，“治理”一词被学者们赋予了新的含义。代表性人物包括法国学者让-皮埃尔·戈丹、美国学者詹姆斯·N. 罗西瑙、美国学者小劳伦斯·E. 林恩、英国学者格里·斯托克等，从他们的核心观点可得出，治理是区别于传统政府统治概念，强调政府、市场主体和社会主体围绕共同目标开展活动，还强调了以信任和相互调整为特征的自主网络的作用。

如表 1 所示，在对网络化治理的反思方面，国外学者侧重对传统科层制治理的弊端和新公共管理运动的反思，旨在政府与市场之间寻求一个平衡点，由此延伸出网络化治理理论体系；国内学者则是在引入国外理论的基础上，反思该理论在中国的适应性、可行性和理论本身缺陷以及官僚制的取舍等方面，旨在更好地发挥市场和社会的作用，这在国家反复强调政府职能转变、构建多元主体参与的现代化环境治理体系中可见一斑。

表 1 国内外学者对网络化治理的基本认识

研究对象	国外学者	国内学者
对网络化治理的反思	对传统科层制治理的弊端和对新公共管理运动的反思	对理论本身存在的缺陷以及传统官僚制的取舍程度进行反思 ^[16]
网络化治理的概念理解	除了在传统的自上而下层级结构上建立纵向的权力线以外，还需要依靠各种合作伙伴建立起横向的行动线，核心是多元主体互动的治理过程，强调自发性	为了实现与增进公共利益，政府部门和非政府部门等众多行动主体彼此合作，在相互依存的环境中分享公共权力，共同管理公共事务的过程 ^[17] 。研究聚焦在主体多元、互动协同、资源共享、公共价值等特征上
政府的地位和作用	政府只是作为一个普通参与者最低限度地参与网络，并不具有超越其他行动者的特殊权力 ^[18] ；形成一种“整体性政府”，政府公务人员也将成为一种“连接人”，即“新的治理型公共雇员” ^[19]	环境治理仍以“权威嵌入型治理”为主，政府是推动环境治理的主导力量，在现阶段社会治理体系中政府以外的主体难以实现权力平等，仍需要以政府为主导的协作网络

在网络化治理的概念理解方面,国内外学者虽然提法有些差异,但已基本达成共识,认为网络化治理是介于科层制和市场化治理方式的新型治理方式,关键在于处理好政府、市场与社会的关系,通过发挥政府、企业、公众、社会组织等多元主体的优势作用,相互合作与互动,实现资源共享和公共价值。较为系统地提出网络化治理理论的是美国学者斯蒂芬·戈德史密斯与威廉·埃格斯,他们在《网络治理:公共部门的新形态》一书中认为,网络化治理就是政府要转变传统思维方式,更好地发挥市场的作用,鼓励更多的非政府组织、公众参与到治理中来。陈剩勇等^[13]认为网络化治理是理解中国行政管理体制改革、社会管理创新、社会治理结构调试的重要学理资源。孙健等^[14]认为网络化治理是一种对政府、市场与社会治理进行高度综合的理论模式,它能够通过由公共部门、私人部门、非营利组织组成的网络联盟来提供公共服务。何植民等^[15]认为网络化治理包含了高效的公私合作,也意味着政府与公私合作网络的管理能力增强。

在政府的地位和作用方面,国外学者认为政府作为网络策划者兼参与者,需要做好网络的设计和监督管理、寻求合适的合作伙伴、建立信任和沟通机制、维持网络关系等等,政府公务人员也将成为一种“连接人”,即“新的治理型公共雇员”,并不具有超越其他行动者的特殊权力。国内学者则认为政府在网络化治理中占据主导作用,仍需要以政府为主导的协作网络。

3 区域环境治理体系框架下的网络化治理研究现状

区域环境治理是以网络化治理、“新区域主义”治理等理论为基础,针对区域性突出环境问题及其治理困境逐渐发展起来的。其中,“新区域主义”是区域环境治理的一个重要理论依据,该理论是在20世纪90年代美国大都市区跨区域性政策的经验性研究基础上建立起来的大都市区治理新视角^[20],它强调大都市区治理应通过公共部门和私人主体之间的紧密联系,即治理协作网络。大都市区治理强调政策相关主体之间协商谈判的过程,是一种包括政治、经济、文化等多维度的综合性网络合作体系,而多层次政府方法、功能连接方法、综合网络方法是其三种主要实践途径^[21]。目前,国内大多研究集中在跨区域协同治理方面,由此延伸出地方政府间协作、跨区域府际关系、区域整体性治理、区域联动防治等方面的研究,但尚未形成系统的研究理论体系。事实上,区域环境

治理是一个综合性概念体系,更加体现了系统性、区域性、综合性和开放性。它以区域环境治理问题和治理目标为导向,通过多元主体参与、府际关系协同等形成的复杂网络合作体系,采用法律政策、信息化、技术创新等治理手段解决区域性环境问题,具有区域整体化、主体多元化、机制多样化、网络复杂化、合作开放化、协同高效化等特征。

从系统视角来看,区域环境治理体系是一个复杂的系统工程,由治理目标、治理主体、治理客体、治理模式、治理机制、治理工具和治理环境等模块相互作用而构成的动态系统。其中,治理主体是核心要素,其构成类型、关系结构、行为作用影响着参与主体的多元化、组织模式和机制,多元主体—结构模式—运行机制共同构成区域环境治理体系的核心内容。因此,在网络化治理视域下围绕多元主体相互作用、行动主体的网络关系结构和模式、治理网络的运行逻辑和机制三个方面梳理其研究现状,为我国区域环境治理体系构建提供依据。

3.1 多元化环境治理主体及其相互作用

多元化主体共治强调共建共治共享的理念,明确主张在环境治理中构建基于多元主体共同参与的环境治理模式,以期发挥政府、市场和社会机制在环境治理中的协同治理效应。“多元共治”环境治理基于协同论、多中心治理等理论,通过多元主体协同治理开展环境保护活动,有效预防和解决由环境问题引起的各类社会矛盾^[22]。政府、企业、非营利环保组织、公众、媒体等作为区域环境治理的相关利益者,他们的目标和利益诉求都存在差异,那么,在环境治理中其地位作用和参与方式也会不同。社会网络组织理论认为,这些主体是治理网络的结点,网络结点可以是某个机构,也可以是群体组织,它们通过某种关系或联系构成复杂的网络系统。基于行动主体的多元性、多层次性,各个环境治理主体间形成了相互依赖、互动合作、利益共享的关系。

在现代社会,面临复杂的环境问题,无论是政府还是企业、社会组织,都无法仅靠自身的能力处理一切所需的信息和知识,环境治理必须依赖多元治理主体“各司其职、各尽所能”。因此,多元主体的角色和作用环境治理形成的内在因素。学者们针对当前面临的环境领域现实困境,强调构建多元主体治理网络的必要性和重要意义的同时,分析了各主体在网络化治理中的地位作用。有的学者考虑到我国制度因素,认为政府依然是网络化治理的核心主体,尤其在

区域层面上,政府是环境保护的主要责任主体,是推动环境治理的主导力量,应在网络的策划、协调、维护管理等方面起到关键作用;企业是重要主体,担负着污染防治和环境保护的责任和义务;非营利社会组织是介于政府和企业之间的“第三部门”,为环境治理提供宣传、组织、建言献策以及专业性服务;社会公众是最重要的行动主体,是环境治理的直接推动者,开展舆论监督和政策落实。政府处于环境治理结构的中心,治理机制以竞合关系作为运转的基础,环境合作呈现动态性、复杂化和网络化的特点^[23]。有学者认为,公众是区域环境网络化治理最主要的主体力量,治理的实质在于保障和实现公众在环境保护中的权利,形成了“横向到边、纵向到底,纵横交错、错综复杂”的网络状结构^[24]。还有学者关注非正式组织的作用,认为网络组织形态的一个重要基点是非正式组织能充分发挥效力,不仅包括企业非正式组织,还包括个体与群体的关系或纽带而形成的非正式组织^[25]。

3.2 行为主体的网络关系结构与模式

按照社会网络理论,社会网络是由多个主体及它们间的关系组成的集合,它既会连接起没有纽带关系的行动者,也会将行动者划分为不同的关系网络。关系要素和结构要素是社会网络的两大分析要素,1985年,美国著名的社会学家马克·格兰诺维特(Mark Granovetter)提出了“关系性嵌入”和“结构性嵌入”两种网络嵌入方式,前者是以关系网络为核心的嵌入方式,强调双方在共同目标下,基于信任、信息共享等形成的嵌入,深受网络其他成员的影响;后者表示行动者之间除了双边关系,还可通过第三方进行联结,强调以系统为特征的联结结构^[26]。之后,Dimaggio等将嵌入性分为结构嵌入、认知嵌入、文化嵌入与政治嵌入^[27]。Provan等^[28]研究了组织网络的治理及其对网络有效性的影响,并提出了网络共治型(shared governance)、网络领导型(network lead organization)和网络管理型(network administration organization)三种不同的网络治理结构模式。

这些研究结论同样适用于区域环境治理,为我国开展区域环境网络化治理相关研究提供了重要参考。通常在区域环境治理中政府往往根据环境问题的性质不同,即情景不同调整其网络关系结构和方式,以便更加高效地实现治理目标。例如,在跨区流域治理中,我国探索并建立了跨流域“河长制”,推动跨区域联动。从城市群区域环境治理实践来看,可以大体归纳为中央政府推动型网络、中心地区率领型网络、

区域自主型网络三类环境合作治理方式^[9]。有学者从治理范式提出,目前网络化治理可分为纵横交错型网络化治理范式、嵌套型网络化治理范式、智慧型网络化治理范式三种,为我国环境制度设计提供了科学依据^[29]。也有学者从关系网络、治理结构等方面分析了当前京津冀大气污染协同治理困境,认为央地政府间“金字塔形”的治理结构、基于沟通协调的地方政府间治理结构、基于激励的政企间治理结构是影响协同治理合作稳定性的重要因素^[30]。基于多元主体在区域环境治理网络中的地位作用,以及当前我国政治文化背景和基本国情,本研究认为区域环境治理可分为政府主导下的多元主体共治模式(如区域性环境治理)、政府引导下的市场治理模式(如水权、排污费交易、碳交易等)、政府引导下的社会组织自主治理模式(如“零废弃联盟”)三种关系模式。

3.3 环境治理网络的形成、运行逻辑与机制

3.3.1 环境治理网络的形成与运行逻辑

从环境治理网络的形成与运行内在逻辑关系来看,多元主体参与网络化治理的内在行为动机是为了实现资源依赖与互补,寻求可依赖与互补的资源是利益主体参与网络化治理的动力之源。学者们从资源依赖理论解释了网络化治理形成的内在需求,强调网络化治理是建立在资源依赖基础上的一种新的公共管理模式。资源依赖理论认为,任何一个组织不可能拥有其发展所需的全部资源,都需要与其他组织进行资源交换和整合来维持生存。这种组织对环境的依赖关系体现为组织之间通过合作提高资源的效率,最终实现公共资源的合理配置。

那么,在区域环境治理网络中,“利益主体都做什么”主要包括以下方面:一是共同开展资源环境保护、生态建设等活动。多元主体共同开展活动是环境治理网络形成的前提以及网络运行的基本形态,它能够促进利益相关者间的相互了解与信任,便于利益相关者平等、协商对话,有利于构建利益相关者之间既形成相互合作的伙伴关系,又在合作过程中相互制约和监督的动态网络。二是构建沟通与信任的自主网络。建立多元主体之间的沟通与信任是环境治理网络能否成功的关键,合作共识与信任是网络维系的纽带,没有信任,人们将不会合作,也不会分享知识。而强大的沟通联系能力、高水平的协调能力、消除文化差异、建立有效的治理结构、知识共享等是环境治理的成败关键。三是制定规范约束与激励。虽然网络化治理强调一种自组织的过程,但同时需要通过规范

化的约束条例和激励手段去强化网络的内聚力和运行力。通常环境治理组织的规范包括环境法律法规、战略合作协议、行动规则等,还包括信任、声誉等非正式规范,共同规范、引导行为主体在治理网络中承担应有的环境保护责任和义务。

3.3.2 环境治理网络的运行机制

当政府、社会和市场等组织相互交叉叠加时,环境治理根据其治理需要、动机、行为、反馈会衍生出一系列复合治理机制,并通过这些关键机制,环境治理形成一个纵横交错的复合网络^[31]。其中,利益协调机制、府际关系联动机制、沟通信任机制是关键机制。

(1) 主体间利益关系及其协调机制。围绕“如何让多元主体参与到环境治理网络中来”这一重要问题,许多学者从不同视角进行了探讨,普遍认为多元主体治理网络中,最为关键的是协调和处理好主体间的利益关系。事实上,政府与企业、企业与公众、公众与政府等主体之间存在各种矛盾、冲突甚至对抗。多元行动主体占据着不同的地位和资源,衍生出了错综复杂的网络关系^[32]。而他们之间的利益分配是否合理直接影响合作成效及其连续性,协调好多元主体之间的利益分配是实现区域环境协同治理的关键^[33]。按照利益相关者理论,区域环境治理不再只是政府的责任,而是全体利益相关者密切协作、优势互补、分工负责,需要构建多元利益主体的共治模式,从而形成负责的利益与责任关系^[34]。在我国区域环境治理实践中,生态补偿机制作为一种调整生态环境保护和建设相关各方之间利益关系的制度安排,成为解决当前生态产品和制度供给不充分、不平衡问题的重要手段。随着网络化治理的发展,多元化生态补偿机制、网络型生态补偿机制、复合型生态补偿机制等相关研究开始兴起。有学者认为,跨界多元化生态补偿既包含不同层级政府层面,又包括横向政府协同层面的生态补偿,还包括市场化生态补偿方式^[35]。也有人基于目前我国生态补偿机制面临的问题,从网络视角探讨了网络型生态补偿机制构建问题,认为网络型生态补偿是指基于行政层级和公益性为主的纵向生态补偿机制和基于市场和公平性为主的横向生态补偿机制纵横交错的补偿机制^[36]。

(2) 府际关系及其联动治理机制。随着我国区域经济一体化发展的加快以及区域协调发展战略的落实,府际合作环境治理成为区域环境治理的必然选择。府际关系是指政府之间的关系网络,包括中央与

地方关系、地方政府间的纵向和横向关系以及政府内部各部门间的分工关系。府际关系视角下的政府关系包括纵向关系和横向关系的静态与动态互动关系,府际关系研究的重点是各级政府之间的互动、政府间决策过程及协调联动^[37],其类型包括十字形府际关系、斜向府际关系和网络型府际关系。其中,网络型府际关系以扁平化组织结构、政府间的分权与合作为特征,正在成为中国政府间关系的未来走势^[38]。国内学者从协同学、博弈论、网络化、制度集体行为等不同视角探讨了府际关系的重构与协调机制。其中,有些学者基于网络化视角开展研究。温雪梅认为制度安排及网络是理解地方政府协作行为的重要变量,以府际关系网络为切入点,构建起连接协作行为与制度的桥梁,弥补了以往“原子式”个体视角的不足^[39]。也有学者认为我国环境治理中确立的政府间共同监管的横向合作关系和逆向责任机制的纵向控制关系模式衍生出很多治理问题,因此,提出重新理清政府间关系,推动环境治理由共同监管模式走向协同管理模式,加快促进环境治理网络形成^[40]。还有学者认为构建府际关系网络是建立在资源整合基础上的一种新方式,政府在跨区域环境治理过程中需要通过协商、信息资源共享等方面的机制构建,整合不同层级政府机构资源,提升跨区域环境协同效果^[41]。

(3) 联结的纽带及其沟通信任机制。在环境治理中,政府部门必须要构建相应的模式,建立可信赖的沟通渠道,协调利益相关者之间的活动并建立可信赖的关系,并处理好能力问题、技术问题、沟通问题和文化问题。信息化、数字化技术的快速发展能够帮助实现这一目标,通过计算机网络能够将环境合作伙伴彼此和公共部门连接起来,但还需要关注沟通渠道、形成共识、协调活动、稳定信任关系、消除文化差异等方面。其中,利益相关者形成共识和信任尤为重要,是环境合作网络形成的重要联结机制^[42]。而与伙伴沟通、协调各种活动和建立关系是区域环境治理的三大重要支柱,若想维持或改善一个治理网络的联结能力,不仅需要培养深而广的纽带关系,更需要通过多元化的网络管理方式、共享知识、调整各种价值观念和激励机制,建立多元主体间的信任。事实上,在网络化治理过程中,参与者之间利益差异的存在使得一致目标难以达成;参与者力量的不对称,也会阻碍平等谈判,而彼此之间互动程度不同及由此产生的信任差异,可能导致协作的不顺畅^[43]。在京津冀大气环境治理中,共同的目标、相互信任、平等协商是大气污染联防联控联治取得显著成效的重要因素。马晓明

等^[44]认为,构建区域环境治理网络的信任机制一方面要消除中央政府与地方政府之间的命令与服从关系,去构建利益协调一致关系;另一方面要消除政府部门和企业之间的敌对关系、地方政府之间的利益竞争关系,去构建信任合作的伙伴关系。在实践层面上,英国的许多地方政府都建立了伙伴关系委员会或多层级的伙伴关系治理模式,他们会通过举办论坛、联合决策、制定绩效标准等措施维持网络成员的稳定性,促进知识共享。

4 网络化治理的中国实践与区域环境治理展望

国内网络化治理研究起步较晚,已经从理论引介走向了本土化研究阶段。在本土化研究层面上,我国学者基于治理实践中的调查,研究检验网络化治理理论的客观适用性,并尝试从中国治理体制和机制入手,探索中国网络化治理的本土化,但还是停留于把西方逐渐成熟的网络化治理理论及理念框架应用在实践中^[46]。在实践层面上,我国跨区域环境治理依托政治科层体制优势,以行政权威整合分散的跨部门力量,形成府际关系合作网络,联合开展跨区域污染防治行动,形塑了“权威嵌入—达标压力—全员参与”的运行逻辑,形成了具有中国特色的“压力型环境治理模式”或“权威依赖型治理”,其典型代表是全面推行河长制的实践探索^[45]。权威嵌入是跨区域环境合作治理的启动机制,在网格化治理模式中,纵向权力渗透与强化力度远远大于横向权力的扩展与参与,这也回应了学界提出的“行政吸纳”式网格化治理的解释范式^[46]。

目前,健全现代环境治理体系是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义,网络化治理研究不能只停留在中国语境下适应性验证和西方理论的套用,必须要基于我国区域环境治理体系总体框架进行思考和论证,促进中国特色网络化治理范式的创新,还要借助数字化手段提高治理效果,这样才能更好地指导实践。结合实际需求,将来可以从以下几个方面开展研究:①机理层面,基于多学科融合深入研究区域层面环境治理网络形成的机理和影响因素、演化规律、运行机制等,为区域性环境治理提供理论依据。②实践层面,注重本土化网络构建和实践导向,强化网络化治理的能力建设。探索适合我国环境治理体系框架的本土化环境治理网络框架和模式路径,围绕如何设计并运行网络、提升政府网络管理能力等关键问题开展深入研究。③区域层面,融合新区域主义理论、利益相关者理论、区域协同论和社会网络理

论,进一步通过网络构面剖析寻求关键连接点,构建以多元主体共治网络为核心、以政策网络为推动力的多维交织的区域环境治理体系,为区域环境治理协调问题的连通提供科学依据。围绕京津冀、长三角、珠三角等重点区域,结合不同区域发展特征和治理痛点,从网络视角重新审视具有多向、多结构和动态演变的治理问题,构建网络型环境治理体系及机制,为解决多层次环境协调问题及解决深层次体制机制性难题提供支撑。

参考文献

- [1] 刘彩云,易承志.多元主体如何实现协同?——中国区域环境协同治理内在困境分析[J].新视野,2020(5):67-72.
- [2] 易承志,张开羽.当代中国环境治理中的网络式协同及其优化——以“零盟”为例[J].社会科学,2019(3):3-16.
- [3] 锁利铭.网络型治理:区域协调发展的创新方向[N].学习时报,2019-12-09(05).
- [4] 王雯,李春根.新时代我国多元环境共治体系的框架建构与政策优化——基于政策网络理论的分析[J].经济研究参考,2020(15):34-45.
- [5] 汪伟全.地方政府合作[M].北京:中央编译出版社,2013.
- [6] JREISAT J E. Comparative Public Administration and Policy[M]. Cambridge: Westview Press, 2002: 153.
- [7] 胡佳.跨行政区环境治理中的地方政府协作研究[D].上海:复旦大学,2011.
- [8] 孙牧.网络化治理研究综述[J].云南行政学院学报,2010,12(4):80-83.
- [9] 王玉明.构建城市群区域环境治理的合作网络[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2019,21(3):108-117.
- [10] GOLDSMITH S, EGGERS W D. Governing by Network: The New Shape of the Public Sector[M]. Washington: Brookings Institution Press, 2004: 133-134.
- [11] 孙健,孙翔,杨柳.社会主义核心价值体系与当代中国公共管理文化建设研究[M].兰州:甘肃人民美术出版社,2014.
- [12] 蔡立辉.信息化时代的大都市政府及其治理能力现代化研究[M].北京:人民出版社,2014.
- [13] 陈剩勇,于兰兰.网络化治理:一种新的公共治理模式[J].政治学研究,2012(2):108-119.
- [14] 孙健,张智赢.网络化治理:研究视角及进路[J].中国行政管理,2014(8):72-75.
- [15] 何植民,齐明山.网络化治理:公共管理现代发展的新趋势[J].甘肃理论学刊,2009(3):110-114.
- [16] 韩兆柱,杜佳昌.从引介到创新:中国语境下的网络化治理研究[J].学习论坛,2021(4):58-65.
- [17] 陈振明.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2005:62-65.
- [18] 田凯.治理理论中的政府作用研究:基于国外文献的分析[J].中国行政管理,2016(12):118-124.
- [19] 唐德龙.从碎片化到网络化:治理何以转向?[J].中国图书评论,2010(9):15-17.

- [20] 张紧跟. 新区域主义: 美国大都市区治理的新思路 [J]. 中山大学学报 (社会科学版), 2010, 50(1): 131-141.
- [21] 孔令瑶. 京津冀生态环保一体化研究——基于跨域治理理论 [J]. 区域治理, 2019(5): 42-43.
- [22] 吴晓英, 朱永利. 国外多元协同环境治理研究综述 [J]. 重庆科技学院学报 (社会科学版), 2019(6): 26-29.
- [23] 罗志高, 杨继瑞. 长江经济带生态环境网络化治理框架构建 [J]. 改革, 2019(1): 87-96.
- [24] 唐亚林. 新中国 70 年: 政府治理的突出成就与成功之道 [J]. 开放时代, 2019(5): 34-52.
- [25] 刘兰剑. 网络嵌入性: 基本研究问题与框架 [J]. 科技进步与对策, 2010, 27(13): 153-160.
- [26] GRANOVETTER M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness[J]. American journal of sociology, 1985, 91(3): 481-510.
- [27] ZUKIN S, DIMAGGIO P. Structures of Capital: The Social Organization of the Economy[M]. New York: Cambridge University Press, 1990.
- [28] PROVAN K G, KENIS P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness[J]. Journal of public administration research and theory, 2008, 18(2): 229-252.
- [29] 唐亚林, 王小芳. 网络化治理范式建构论纲 [J]. 行政论坛, 2020, 27(3): 121-128.
- [30] 胡一凡. 京津冀大气污染协同治理困境与消解——关系网络、行动策略、治理结构 [J]. 大连理工大学学报 (社会科学版), 2020, 41(2): 48-56.
- [31] STEURER R. Disentangling governance: a synoptic view of regulation by government, business and civil society[J]. Policy sciences, 2013, 46(40): 387-410.
- [32] 徐自强, 赵焱鑫. 网络协同: 基于多元主体的环保长效治理机制探索——以 S 省 H 市为例 [J]. 山东行政学院学报, 2019(2): 7-15.
- [33] 李寒娜. 基于利益协同的我国区域生态环境协同治理研究 [J]. 郑州轻工业学院学报 (社会科学版), 2019, 20(3): 36-42.
- [34] 约瑟夫·W·韦斯. 商业伦理: 利益相关者分析与问题管理方法 (第三版) [M]. 符彩霞, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [35] 李秀香. 构建跨界多元化生态补偿机制 [N]. 光明日报, 2019-03-10(06).
- [36] 卢红英. 网络型生态补偿机制构建研究 [D]. 金华: 浙江师范大学, 2008.
- [37] 任进. 和谐社会视野下中央与地方关系研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2012.
- [38] 陈瑞莲. 论区域公共管理研究的缘起与发展 [J]. 政治学研究, 2003(4): 75-84.
- [39] 温雪梅. 制度安排与关系网络: 理解区域环境府际协作治理的一个分析框架 [J]. 公共管理与政策评论, 2020, 9(4): 40-51.
- [40] 李瑞昌. 理顺我国环境治理网络的府际关系 [J]. 广东行政学院学报, 2008, 20(6): 28-32.
- [41] 蒋永甫. 网络化治理: 一种资源依赖的视角 [J]. 学习论坛, 2012(8): 51-56.
- [42] LOGSDON J M. Interests and interdependence in the formation of social problem-solving collaborations[J]. The journal of applied behavioral science, 1991, 27(1): 23-37.
- [43] 秦长江. 协作性公共管理: 国外公共行政理论的新发展 [J]. 上海行政学院学报, 2010, 11(1): 103-109.
- [44] 马晓明, 易志斌. 网络治理: 区域环境污染治理的路径选择 [J]. 南京社会科学, 2009(7): 69-72.
- [45] 李波, 于水. 达标压力型体制: 地方水环境河长制治理的运作逻辑研究 [J]. 宁夏社会科学, 2018(2): 41-47.
- [46] 祁文博. 网格化社会治理: 理论逻辑、运行机制与风险规避 [J]. 北京社会科学, 2020(1): 119-128.

Research Progress of Regional Environmental Governance in China from the Perspective of Network Governance

LI Mei

(Beijing Academy of Science and Technology, Beijing 100044, China)

Abstract: As a new type of governance, network governance has its own advantages in environmental governance, which is different from hierarchical centralization and market decentralization. At present, the continuous growth of regional environmental public affairs has exceeded the capacity of a single government subject, and it is necessary to strengthen the joint governance of the government, enterprises, social organizations and the public, construct a multiple, complex and cross-networked environmental governance model with the participation of multiple subjects as the core. Based on the background, evolution process and the connotation of network governance, this paper systematically sorts out its research progress in terms of the interaction of multiple subjects, the network relationship structure and mode of action subjects, and the operation logic and mechanism of the governance network, which provides basis for the research and construction of China's modernized environmental governance system.

Keywords: regional environment; network governance; multiple subjects co-governance; governance network