

百家文库

记录古往今来世间百态
彰显中华大地万象更新

从地方分治到网络共治 我国流域水资源治理模式创新研究

Cong DiFang FenZhi Dao WangLuo GongZhi

周建鹏
著

百家文库



本书以湘黔渝“锰三角”为研究案例

构建我国区域环境网络化治理模式和区域环境网络治理的运行机制和保障机制，来提升区域环境网络治理的效率，促进区域环境治理目标的实现

 中国书籍出版社
China Book Press

从地方分治到网络共治

我国流域水资源治理模式创新研究

Cong DiFang FenZhi Dao WangLuo GongZhi

周建鹏 著

百家文库

图书在版编目 (CIP) 数据

从地方分治到网络共治：我国流域水资源治理模式
创新研究 / 周建鹏著. -- 北京：中国书籍出版社，
2019.4

ISBN 978-7-5068-7171-6

I. ①从… II. ①周… III. ①水环境—流域治理—研
究—中国 IV. ①X143

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 288865 号

从地方分治到网络共治：我国流域水资源治理模式创新研究

周建鹏 著

责任编辑 毕磊

责任印制 孙马飞 马芝

封面设计 中联华文

出版发行 中国书籍出版社

地 址 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编：100073)

电 话 (010) 52257143 (总编室) (010) 52257140 (发行部)

电子邮箱 eo@chinabp.com.cn

经 销 全国新华书店

印 刷 三河市华东印刷有限公司

开 本 710 毫米 × 1000 毫米

字 数 214 千字

印 张 14

版 次 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5068-7171-6

定 价 85.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

随着我国市场化、城镇化和县域经济的快速发展，各地区诸多传统的内部公共问题和公共事务越来越“外部化”“无界化”，各种跨越行政区划的区域性公共事务与公共问题大量出现。而在这其中，尤其以“上游污染，下游叫苦”“我污染，你买单”等形式的流域水资源治理问题尤为突出。由于流域水污染治理作为一种典型的准公共物品，其治理成果具有消费的非竞争性，治理受益具有非排他性，由于历史形成的行政区经济体制，地方行政分割体制强化了地方利益，在行政区经济利益驱动下地方政府客观存在自利化倾向，传统的流域水污染属地化治理更多地考虑地方利益的得失，地方政府相关职能部门对水资源的分散化管理造成了部门职能的冲突，流域水资源管理权分散在不同的行政部门。流域管理机构则被限定在分散性的特定区域和特定标准之内承担流域水环境质量管理职能，难以通过宏观层面来调节各方力量应对流域水质的波动。由于地方行政分割体制的障碍，建立在各自利益基础上的行政区经济驱动及其地方行政分割体制，在面临水污染跨界流动时，导致流域水污染治理陷入了制度性障碍，进而使得流域水污染治理成效低下。流域内不同利益主体难以通过集体行动以实现共同利益，从而陷入集团行动的一维或者二维困境。

在建设美丽中国、树立“绿水青山就是金山银山”的背景下，本书围绕“一个有效率的流域水资源治理模式该如何构建？治理中的集体行动困境该如何突破”等核心问题，以湘黔渝“锰三角”界河——清水江——流域水资源污染治理作为研究案例，通过深入的实地调查研究，将清水江流域历时 12 年

的水污染治理演进过程完整呈现出来，力图展现清水江水污染治理绩效由“久治不愈”到“成效显著”的实现进程，并对不同治理阶段中的“合作治理困境”的生成和突破背后深层次原因进行解释，继而综合应用治理理论、科层理论和协作性公共管理理论对清水江流域水污染治理案例背后的学理意蕴进行梳理和提炼，深入探析影响清水江流域水污染治理的关键因素以及治理困境背后深层次的原因，进而厘清治理中各个影响因素的运作方式和机制；最后，基于“锰三角”清水江流域水污染环境治理的经验和研究发现，本研究提出我国流域水污染环境模式由“地方分治”向“网络共治”方向转变，并构建了我国流域水污染环境网络化治理模式和流域环境网络治理的运行机制和保障机制，来提升环境网络治理的效率，促进流域水资源治理目标的实现。

目 录

CONTENTS

第一章 导论	// 001
一、研究背景与研究意义	// 001
二、核心概念	// 006
三、文献综述	// 014
四、研究思路和研究内容	// 023
第二章 理论视角与研究设计	// 026
一、理论视角：网络治理	// 026
二、研究设计	// 035
第三章 清水江流域水污染治理过程的历史演进	// 046
一、清水江流域水污染治理的缘起	// 047
二、“自发合作治理”过程及其环境治理绩效（2000—2005年）	// 049
三、“整顿关闭”治理过程及其环境治理绩效（2005—2008年）	// 062
四、“整合推进”治理过程及其环境治理绩效（2009—2012年）	// 078
五、小结	// 104

第四章 清水江流域三个治理阶段的比较分析	// 106
一、清水江流域环境治理中的行动舞台对比	// 107
二、清水江流域环境治理进程中的参与网络比较	// 111
三、清水江流域环境治理中的行动者对比	// 116
四、清水江流域环境治理过程的对比	// 119
五、小结	// 124
第五章 清水江流域水污染治理的特征和关键影响因素	// 126
一、清水江流域水污染治理总体治理特征和关键影响因素	// 127
二、清水江流域环境治理绩效及其影响因素的实证分析	// 140
三、小结	// 165
第六章 清水江流域水污染治理的研究发现和我国流域水污染网 络化治理模式构建	// 167
一、清水江流域水污染治理的研究发现	// 167
二、从地方分治到网络共治：我国流域水污染网络化治理模式构建	// 171
第七章 结论和展望	// 184
一、研究结论和学术贡献	// 184
二、研究不足和研究展望	// 188
参考文献	// 193
附录 “锰三角” 清水江流域环境治理的相关文件列表	// 209
后 记	// 212

第一章 导论

一、研究背景与研究意义

(一) 研究背景

1. 实践背景

自 20 纪 90 年代以来,随着我国市场化、城镇化、县域经济的快速发展,使得各地区诸多传统的内部公共问题和公共事务越来越“外部化”“无界化”,诸如区域环境保护、突发危机事件的处理、地方基础设施建设等各种跨越行政区划的区域公共事务与区域公共问题大量出现,地方政府所面临的问题以及需要回应的公共需求,从过去面对诸如社区发展、社会服务、教育文化、公共安全等单一行政区域内的问题,演变成面对诸如流域治理、环境保护、交通运输等多面向的跨部门、跨区域公共事务,单一行政区划的地方政府对于提供区域性公共产品已经力不从心^①。与此同时,面对频频发生的跨区域水污染事件,传统以行政区域为边界的“行政区行政”治理模式在区域环境治理问题上日趋“捉襟见肘”,陷入“治理失灵”的困境。因此,寻求地方政府之间、公众、市场等多元主体动态参与,用一种常态的区域环境治理方式以保证跨区域水污染得到及时有效的治理,成为有效治理流域水污染问题的迫

^① 杨妍,孙涛:跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J].中国行政管理,2009(1):66—69.

切选择^①。

环境治理是现代政府实施公共管理的基本职责之一，环境问题的公共性、广泛性和长远性，决定了环境治理必须是系统化、规范化的统一管理。经过30多年的努力，我国虽然初步形成了“国务院统一领导、环保部门统一监管、地方政府分级负责”的环境治理模式，但是在地方性的环境治理中，仍然是以地方政府为主导的环境治理模式，即“地方分治”模式。虽然这种环境治理模式在我国人口多、资源少、环保工作起步晚、经济发展速度快、管理手段弱、环境意识有待提高的转轨时期，比较经济和有效，但是随着新的环境、经济、社会及国际形势的发展，这种环境治理模式存在的“部门分散、地方分割”等诸多“碎片化”现象也逐一暴露出来^②：环境治理过程中公共价值的缺失、环境管理制度发展缺乏激励，已成为当前区域环境治理过程中一个比较突出的问题，既难以与当前严峻的环境污染形势相适应，也难以适应“建设美丽中国”“绿水青山就是金山银山”的发展理念。因此，针对当前政府环境治理中的公共价值和理念的碎片化、环境资源和权力分配结构的碎片化以及环境政策制定和执行过程的碎片化现状，如何采取有效措施提升流域水污染治理的绩效，显然是一个值得研究的问题。

2. 理论背景

从科学性角度构建一个有效率的流域水资源治理模式一直是学界关注的重要问题之一，特别是近年来随着多中心治理、整体性治理、网络治理等理论应用范围的拓展，上述治理理论已有大量的文献从流域水资源治理中地方政府间协作面临的困境、治理的方式、治理中的碎片化情形、合作的影响因素、合作的动机、合作治理机制等方面进行了深入系统的研究，特别是以中山大学陈瑞莲教授为核心的研究团队率先对区域公共管理的一般概念、基本范畴、国内外研究现状、未来的主要研究领域等展开了具有开创性意义的探究^③，一

① 陈瑞莲，杨爱平：从区域公共管理到区域治理研究：历史的转型[J]. 南开学报（哲学社会科学版），2012（2）：48—57.

② 谭海波，蔡立辉：论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角[J]. 社会科学，2010（8）：12—19.

③ 陈瑞莲，孔凯：中国区域公共管理研究的发展与前瞻[J]. 学术研究，2009（5）：45—49.

定程度上代表了国内区域公共管理研究的水平^①。此外,一些学者也在借鉴政府绩效理论、组织行为理论,通过设置检测变量和指标体系,对区域环境问题的地方政府间网络化治理展开了系列研究,如姚引良从治理主体、关系质量、环境因素三个层面构建地方政府网络化治理的结构模型来探讨多元主体如何互动参与的问题^②;张阳从区域环境治理绩效的“可持续”视角来探讨区域环境治理中的地方政府间协作的可持续问题^③;包国宪从“公共性”“联合生产”“可持续”三个维度来探讨地方政府组织绩效中的公共价值实现问题^④。

尽管围绕流域水资源治理这一主题,已有很多学者进行了探讨,但是由于当前流域水资源合作治理还处于探索阶段,效果参差不齐,存在诸多障碍因素^⑤,并且,已有研究多将流域水资源治理的维度主要集中在宏观层面的分析,这对于全面理解流域水资源治理绩效及其影响因素显然是不全面的,并且现有的研究成果在类型上也多以理论研究为主,鉴于当前流域水资源污染治理问题越来越受到重视,有针对性地围绕流域水资源污染治理的因素进行深入研究,显然是有必要并且有意义的。

(二) 研究问题

本研究的核心问题是:在流域水污染治理中,一个有效率的治理模式该如何构建?结合研究案例,并将研究问题进行如下细分(如图1-1所示)。

(1) 在流域水污染治理中,地方政府间合作可能遭遇哪些合作困境?

(2) 造成地方政府之间合作“集体行动困境”的原因是什么?这些困境是如何生成的?怎样才能逐渐突破?

① 陈瑞莲,杨爱平:从区域公共管理到区域治理研究:历史的转型[J].南开学报(哲学社会科学版),2012(2):48—57.

② 姚引良,刘波,王少军,祖晓飞,汪应洛:地方政府网络治理多主体合作效果影响因素研究[J].中国软科学,2010(1):138—149.

③ 张阳,范从林,周海炜:流域水资源网络的运行机理研究[J].科技管理研究,2011(19):197—202.

④ 包国宪,王学军:以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题[J].公共管理学报(哈尔滨),2012,9(2):89—97.

⑤ 胡熠:我国流域治理机制创新的目标模式与政策意义——以闽江流域为例[J].学术研究,2012(1):49—54.

(3) 在流域水污染治理中，影响地方政府间合作的因素有哪些？它们是如何发挥作用的？

(4) 上级政府、公众、媒体、NGO 等组织是怎么影响流域水污染环境治理绩效的？影响因素该怎么去测度？贡献有多大？

针对以上问题，本研究以湘黔渝“锰三角”界河——清水江——水污染环境治理作为研究案例，在深入的实地调查研究基础上，通过对湘黔渝“锰三角”清水江水环境治理（2000—2012 年期间）一系列特定事件的“扫描”，力图展现一个有效率的流域水污染环境治理模式的建立和发展的历程，以及各个核心行动主体在该历时性“场域”中演绎的真实故事；继而遵循发现—反思—总结的认知程序，对案例背后的学理意蕴进行梳理和提炼，深入探析影响流域水污染治理绩效的关键因素以及运作困境背后深层次的原因，从而厘清流域水污染环境治理绩效及其影响因素的运作逻辑、方式和机制，为其他地区流域水污染环境问题的有效治理提供经验借鉴。

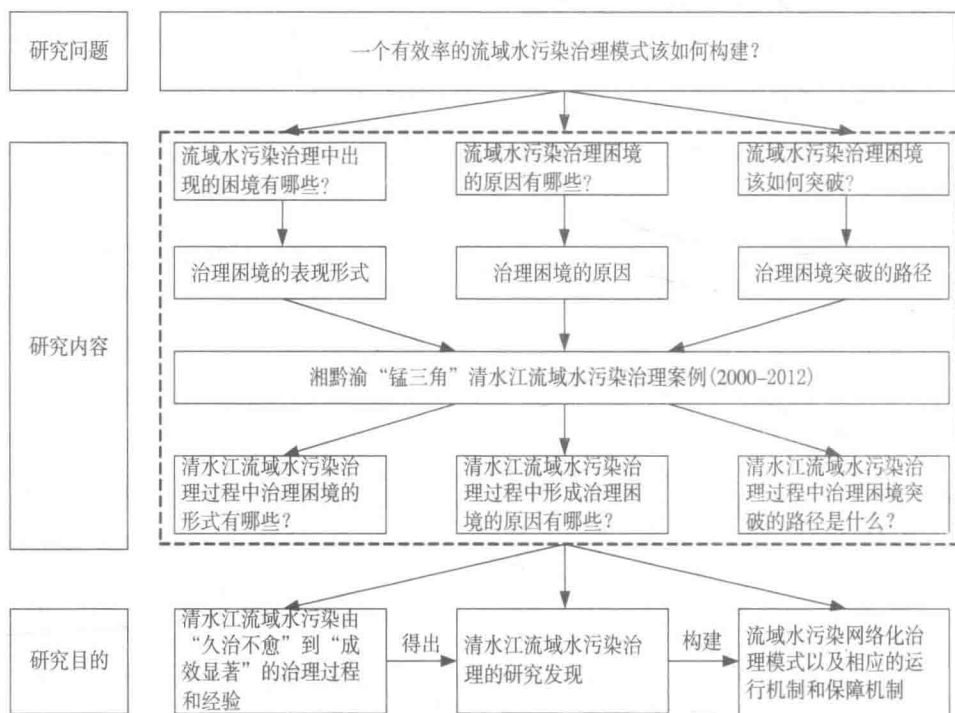


图 1—1 研究问题生成树

(三) 研究意义

1. 理论意义

(1) 流域水污染治理是应对环境可持续发展的客观诉求,也是体现政府合法性,彰显政府环境政策中倡导公共价值的客观诉求。当前流域水污染环境环境问题层出不穷,水危机、大气污染、重金属污染等问题持续爆发而得不到有效解决,已经引起人们的普遍关注,如何走出流域水污染环境治理上的各种“碎片化”情形,积极探索流域水污染环境治理的新途径、新模式,已成为实现环境治理中公共价值的客观诉求。

(2) 流域水污染环境治理及其绩效测度方面的研究当前还比较薄弱,本研究紧紧围绕流域水污染治理的三个基本问题——“公共性”“合作生产”“可持续”,通过实地调研、问卷调查和访谈来剖析影响清水江流域环境治理的特征,以及清水江水污染环境治理绩效由“久治不愈”到“成效显著”的实现路径,以便确定流域水污染治理问题研究的重点和难点,为流域水污染环境问题的有效治理提供政策建议。

2. 实际意义

(1) 提高流域水污染环境治理能力是践行习近平新时代中国特色社会主义思想、实现“美丽中国”和“绿水青山就是金山银山”愿景的有效路径。在实践上,随着十八大提出的“美丽中国”和习近平生态文明思想、走绿色发展之路等环保理念的提出,环境保护在国民经济发展中地位被提到相当的高度。因此,本研究以网络治理为研究视角,将流域水污染治理作为切入点,系统研究清水江流域水污染环境治理中“合作困境”的生成以及如何推动区域环境治理绩效的实现,具有较好的公共政策研究价值与现实意义。

(2) 流域水污染的有效治理不仅需要先进的控污技术和治污技术,也极为需要合理有效的环境治理模式和治理机制。

在现阶段,流域水污染问题层出不穷,却得不到有效的治理,地方政府、中央政府、社会力量如何进行合作才能产生有益于流域水污染治理的实际行为(或者有绩效的行为)?如何缓解流域水污染治理过程的种种合作困境?哪些因素会阻滞或推动地方政府间合作?这是地方政府决策者们面临的现实

难题。而本研究以湘黔渝“锰三角”界河——清水江——流域水污染治理作为研究案例，从该区域环境治理中“合作困境”的“生成”到“缓解”再到“突破”的制度变迁过程中，寻找影响流域水污染治理困境的主要因素，对我国其他区域流域水污染的有效治理提供有益的启示和借鉴。

二、核心概念

（一）流域水污染治理

1. 流域水污染治理的内涵

流域水污染治理是指在某个特定的互不统辖的区域间，为了满足特定区域社会全体或者大多数成员的需要，具有行政管辖权的相关政府机构、部门通过相互协商、合作、沟通，或者以伙伴关系的方式，对跨越两个以上行政区域的区域环境问题进行污染整治、综合保护等区域公共事务的管理，从而使得区域内各个利益主体相互受益^①。区域环境治理的对象包括水污染治理、大气污染和固体废弃物污染治理等。区域环境中的治理强调治理结构和治理过程的设计和实现，以及调整的统治方式的再设计与实施，并从动态性、多样性的角度，使其所建立的框架可以从权力、集体偏好充实和发展公共选择的理论内核^②。从宏观层面讲，区域环境治理构建的是政府、市场、社会相互联系、相互影响的横向框架，构建以此横向连接为条件的公共选择机制^③；从微观层面讲，治理搭建的是政府内部政治—行政行为的桥梁，是政府行政权力及行为如何运行、如何分配、如何组织的政治—行政过程。因此，本研究强调的区域环境“治理”概念有异于生态学意义上的“治理”概念，二者是有区别的：

① 张成福，李昊城，边晓慧：跨域治理：模式机制与困境[J].中国行政管理，2012（3）：102-109.

② 包国宪，郎玫：治理、政府治理概念的演变与发展[J].兰州大学学报（社会科学版），2009，37（2）：1-7.

③ 包国宪，霍春龙：中国政府治理研究的回顾与展望[J].南京社会科学，2011（9）：62-68.

一是从治理主体来看,生态学意义上的环境治理关注市场或(和)政府
在环境治理中的作用,形成的是一元或二元的治理结构,对环境治理中的学
者、公众参与关注相对不足,而区域环境中的治理则是来自政治学和公共管
理学的发现,其主体是由政府、市场(经营者)和公民社会构成的环境利益
群体集合,即多元环境治理结构^①,进一步的逻辑发展即是形成“生态善治”^②。

二是从治理的过程来看,生态学意义上的治理偏重于资源使用的负外部
性问题得以解决的过程,而且更多涉及技术层面,比如通过建设“三废”(废
水、废气、废液)工程设施来实现环境带来的负外部性效应的解决,而公共
管理或者公共治理理论则认为,“区域环境治理关键不仅仅在于工程技术环节,
而在于地方政府间的协调与合作”,所以不能简单地以为技术层面的“治理”
即可以解决跨区域环境污染带来的负外部性效应和保护区域生态环境,更为
重要的乃是建构地方政府间的合作机制、补偿机制,以便在解决区域环境问
题的同时,推动区域经济的可持续发展,重塑地方政府—中央政府—公众等
各类环境治理主体间的关系,实现政府环境规制政策中倡导的公共价值^③。

2. 流域水污染治理的特征

流域水污染治理属于典型的准公共产品,其消费的外部性一般会溢出一定
地域界限的公共物品^④,具有和公共池塘资源相似的非排他性和竞争性的组
合特征。

(1) 高度渗透性和不可分割性

区域环境本身是一个整体概念,环境介质间相互影响、相互转换,这种
影响会通过河流、经济贸易、信息系统和人员往来等途径扩散到下游的其他
地区。与一般的传统公共事务治理相比,区域环境治理具有高度渗透性和不
可分割性的特点。所谓“高度渗透性”就是指环境问题已经超过了传统行政

① 朱留财:从西方环境治理范式透视科学发展观[J].中国地质大学学报(社会科学版),
2006(5):51—54.

② 黄爱宝:生态善治目标下的生态型政府构建[J].理论探讨,2006(4):10—13.

③ 张紧跟,唐玉亮:流域环境治理中的政府间环境协作机制研究——以小东江治理为例
[J].公共管理学报,2007(3):52—57.

④ 张紧跟:当代中国地方政府间横向关系协调研究[M].北京:中国社会科学出版社,
2006年版,第25页.

区划，变成“你中有我，我中有你”的情形，一个地方政府对区域环境的治理行为也会影响其他地区的环境治理状况。“不可分割性”则是从区域环境的系统性和整体性来说，跨行政区环境治理与周围的环境相互影响，各个利益相关方“一损俱损，一荣共荣”^①。即便是单个行政区域的资源利用和污染排放达到各自规定的要求和标准，但在整个区域来说，这些累积作用可能会出现“整体效应”，即也可能引起整个区域环境污染总量超标。

（2）外部性

外部性经济效果是一个经济主体的行为对另一个经济主体的福利所产生效果，而这种效果并没有从货币或市场交易中反映出来^②。外部性是指，某一产品的生产和消费使该产品的生产者和消费者之外的第三者意外受损或得益。区域环境治理的外部性，即某一部门或地方政府采取行动，投入资源解决公共问题或提供公共产品，不仅直接对本地产生影响，而且产生的后果由其他地方政府或民众共同分享或承担。

流域水污染治理作为一种跨地区的公共产品，各行政区域环境资源污染的外部性导致难以对污染进行有效界定和核算，环境治理设施的供给与维护往往无法回避“搭便车”产生的问题。例如，在经济利益驱动下，流域上游引进水污染项目，发展了自身经济，却污染了下游环境。如果上游地方政府发布禁令，不允许当地生产者将未经处理的废水直接向河内排放，并投资建设污水处理厂、购买污水净化设备，虽然能够保护自身辖区内河流不受污染，但却无法阻止下游地方成为该项行动的受益者。因而下游地方可以在上游地方投入高成本维持河流无污染的情况下，无偿享受清洁水源带来的收益。

（3）相互依赖的竞争性

相互依赖的竞争性是指，行为体在行动和利益上一种相互依赖又相互竞争的制约关系。这是因为，区域环境治理的议题范围超出了任何单一部门、组织或政府层级的管辖权，区域环境治理的实现无法单凭某一个政府部门或

^① 陈瑞莲：《区域公共管理理论与实践研究》[M]。北京：中国社会科学出版社，2008年版，第10页。

^② [美] 保罗·A. 萨缪尔森，威廉·D·诺德豪斯：《经济学（第14版）》[M]。北京：北京经济学院出版社，1996年版，第569页。

地方完成；与此同时，区域环境系统中任何单位行为的变化，不管是主动还是被动，都会对其他行为主体产生影响。

毛寿龙《公共事务的制度基础》提到如奥斯特罗姆认为：“公共池塘资源是一种人们共同使用整个资源系统，但分别享用资源单位的公共资源。在这种资源环境中，理性的个人可能导致资源使用拥挤或者资源退化的问题”。^①虽然各级地方政府应当承担治理辖区内公共事务的责任，但在区域性公共事务中，地方政府往往是地方自身利益的代表，首先追求的是本地区利益最大化，而不是区域公共利益的最大化，从而造成区域环境资源在消费上的“拥挤效应”和“过度使用”问题，甚至有可能出现“大家共同使用却无人付费的情形”。

3. 区域环境治理绩效

环境保护旨在发展经济的同时，减少污染物的排放，以保持良好的社会和自然环境，实现经济社会的可持续发展。环保问题主要涉及环境问题的评估、清洁生产、污物的处理以及相应的监督和管理等工作；其中，环境问题的评估分析是一个非常关键的问题，有效的评估能够发现环境保护与经济发展中存在的问题，有助于为环境管理政策和清洁生产方案的制定提供详细而可靠的参考信息。环境治理绩效正是一种考虑环境问题的生产效率的评价指标，用于分析经济发展与环境协调中存在的问题，其含义主要是满足人类需求的产品和服务的经济价值除以环境负荷，即单位环境负荷的经济价值，也就是说要提高环境治理绩效，必须在发展经济的同时保护环境。可见，在区域环境治理过程中，通过评价政府环境治理绩效，可发现其经济增长和环境保护之间存在的潜在问题，为区域环境治理和决策提供重要的参考依据^②。

4. 流域水污染治理中的“地方分治”与“网络共治”

流域水污染治理中的“地方分治”是指我国当前在流域水污染治理仍然是一种“国务院统一领导、环保部门统一监管、各个地方政府分级负责”的

^① [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆：公共事物的治理之道[M]，余逊达，陈旭东译，上海：上海三联书店，2000年版，第5页。

^② 陈天祥：政府绩效评估的经济、政治和组织功能[J]，中山大学学报（社会科学版），2005，45（6）：86—90。

一种“行政区分割”治理模式，即“地方分治”的环境治理模式。虽然这种环境治理模式在我国环保工作起步晚、经济发展速度快、管理手段弱、环保意识有待提高的转轨时期，该环境治理模式是比较经济有效的。但是也必须看到，随着区域公共事务越来越外部化，这种环境治理模式中“地方分割、条块分离”等诸多“碎片化”现象逐一暴露出来（例如中央政府和地方政府在“价值整合方面的碎片化”、政府之间在“资源和权力分配结构方面的碎片化”和环境政策在“制定和执行的碎片化”等情形）^①，使得区域内的地方政府之间、地方政府与中央政府之间、地方政府与辖区内的企业之间、地方政府与公众之间在区域环境治理问题上面临着形式多样的合作治理困境。因此，这种“地方分治”的环境治理模式引发的环境治理困境已成为当前环境治理过程中一个比较突出的问题，显然已经不能适应区域环境综合整治的新要求，有必要对其进行变革。

流域水污染治理中的“网络共治”是指由于流域水污染问题的公共性、外部性特征决定了环境治理必须是系统化的治理，这就需要将流域内的相关治理主体全部纳入环境治理进程中，即中央政府、地方政府、公众和及区域内的排污企业等主体都参与到流域环境治理中，并在治理过程中形成中央政府——地方政府、地方政府之间、地方政府——公众、地方政府——企业等多元主体参与的网络化治理模式，即“网络共治”模式，来促使流域内各个治理主体能够在环境治理的互动过程中形成有效的动力机制、联动机制、激励机制、制衡机制和保障机制，来保证流域水污染治理的效果具有稳定性和可持续性。

（二）流域水污染治理中的公共价值

1. 公共价值的内涵

公共价值是同个体或私域价值相对应的范畴，是指同一客体或同类客体同时能满足不同主体甚至是公众需要所产生的效用和意义^②。它主要由政府在

^① 谭海波，蔡立辉：论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体性政府”的分析视角[J]. 社会科学，2010（8）：12—19.

^② 胡敏中：论公共价值[J]. 北京师范大学学报（社会科学版），2008（1）：99—104.