

最严格水资源管理过程中政府职能转变的困境及途径研究

王慧敏^{1,2}, 陈蓉^{1,2}, 许叶军^{1,2}, 胡震云^{1,2}

(1. 河海大学水文水资源与水利工程科学国家重点实验室, 江苏南京 210098;

2. 河海大学管理科学研究所, 江苏南京 210098)

摘要:政府职能与政府行为贯穿于最严格水资源管理的全过程,政府职能转变对我国水资源管理体制变革、水市场体系建立和最严格水资源管理有效执行有着重要影响作用,因此最严格水资源管理的落实需要转变政府职能。针对政府职能转变所面临的六大困境,提出通过制度创新、水市场培育、多元化主体参与和宣传教育等途径来推进最严格水资源管理过程中政府职能转变的顺利进行。

关键词:最严格水资源管理;政府职能转变;困境;途径

中图分类号:TV213.4

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2015)04-0064-05

“十二五”时期是我国全面建设小康社会奋斗目标承上启下的关键时期,是我国深化重要领域和关键环节改革的攻坚时期^[1]。水资源作为基础性自然资源和战略性经济资源,是人类经济社会发展不可替代、不可或缺的生产力核心要素。落实最严格的水资源管理正是促进经济发展方式转变的重要举措,是生态文明社会建设的需要。2012年1月国务院发布了《关于实行最严格水资源管理制度的意见》,自此中央及地方各级政府对最严格水资源管理制度的落实高度重视。事实上,落实最严格水资源管理制度是一个政府全程参与的过程。从制度的顶层设计到具体细则的部署,从制度的监督管理到考核方案的实施,都需要政府的参与配合,并在不同环节担负着制度设计者、利益协调者、监督管理者、秩序规制者、违法制裁者等多种角色。而政府的不同角色、不同职能与功能的交织重叠导致了在最严格水资源管理过程中也普遍存在着经济及公共服务领域常出现的“越位”、“缺位”和“错位”等“三位”现象,如:“越位”表现在干预市场过多、涉水社会事务包揽过多等,“缺位”表现在水环境资源保护不足、涉水市场事务监管不力、公共服务供给不够等,“错位”更多表现为权责不清、履职不到位等^[2]。这些都直接反映了最严格水资源管理过程中政府职能

的转变远没有到位,特别是政府在水资源管理中公共服务职能重心的调整与转移问题。同时,在两型社会转型时期,面对多元社会需求的不断产生,最严格水资源管理也要转变模式,加强水资源的服务型管理^[3],科学配置政府职能^[4]。因此,笔者在强调政府职能转变在最严格水资源管理过程中的重要性和必要性基础上,梳理了现阶段最严格水资源管理中政府职能转变所面临的困境,并针对困境提出了有助于政府职能转变的主要途径,夯实最严格水资源管理顺利实行的社会根基。

一、落实最严格水资源管理过程中政府职能转变的必要性

政府职能是一切政府行为的逻辑与现实起点^[5],政府行为贯穿于最严格水资源管理的全过程,因此政府职能定位的准确性、职能范围的合理性和履行方式的恰当性都将对最严格水资源管理能否有效落实产生重要的影响,可以说落实最严格水资源管理的过程就是政府职能转变的过程。

1. 水资源管理体制改革的需要

2013年1月2日国务院办公厅发布了《实行最严格水资源管理制度考核办法》(以下简称《考核办法》),最严格水资源管理制度落实的责任主体是各

收稿日期:2015-04-17

基金项目:国家社会科学基金项目(12&ZD214,14BGL097);国家自然科学基金项目(71433003,71471056)。

作者简介:王慧敏(1963—),女,山西阳泉人,教授,博士,从事水资源管理工作。

省、自治区、直辖市人民政府,政府主要负责人对本行政区域水资源管理和保护工作负总责。然而,目前我国水资源管理体制本质上仍是行政区域分割管理体制,存在诸多体制性障碍,包括流域管理上的“条块分割”、区域管理上的“城乡分割”、功能管理上的“部门分割”、依法管理上的“政出多门”等,这一管理体制直接影响到各级政府最严格水资源管理制度的执行情况。在管理模式上,各级政府仍采用分散管理体制,沿袭以往的组织管理与机构部门,人、事、财、物关系难以理顺;在管理理念上,各级政府多以行政规划指令为主,市场参与最严格水资源管理过程仍停留在形式上;在管理职能上,政府职能交叉、重叠,“政府失灵”行为时有发生;在管理方式上,政府行为在水资源管理各个方面都有渗透,非常“实干”和“全能”,结果“事事关心,事事难顺心”。可见,现有水资源管理体制阻碍了最严格水资源管理实施进程,使得政府工作效率低下。因此,迫切需要转变政府职能,而水资源作为社会的一种公共资源,水资源管理不需要“实干、全能”型政府,而需要一个善治的有限政府^[6]。

2. 中国水市场体系建立的需要

如何协调政府与市场的关系是我国水资源管理面临的主要问题之一,关系到最严格水资源管理工作的落实效率。一般来讲,最严格水资源管理牵涉到供水、用水到管水整个水资源消费链条上的诸多利益主体,利益主体的公平由政府来保障,效率由市场来体现。目前,政府已经完成了三条红线的顶层设计与制度安排,此时政府应该站在市场运行圈外,肩负起监管者的职能,拾遗补缺,引导市场协调好红线控制下的水资源管理。然而,现实是政府既当“运动员”、“教练员”,又当“裁判员”^{[7]53},过多干预水资源管理中市场运行过程,混乱宏观调控与微观管理的关系,政府市场关系处理依然停留在口号与文件阶段,结果导致市场发挥作用太少,公平与效率失衡。因此,要动态调整好政府与市场能力权衡中的政府职能边界^[4],努力转变政府在不同发展阶段的角色,明确政府的市场功能,真正向市场放权,做好每个阶段的角色工作,在市场规律作用下健全我国水权制度体系、水资源补偿机制、水市场交易体系与监管体系等,这样才能促使水生产要素及水资源价格真正反映其稀缺程度和环境损害成本,才能真正实现市场机制在最严格水资源管理过程中的充分发挥。

3. 最严格水资源管理制度有效执行的需要

最严格水资源管理重在“三条红线”的有效控制与制度执行。2013年公布的《考核办法》和2014

年《实行最严格水资源管理制度考核工作实施方案》突出了落实最严格水资源管理制度的重要性。然而,2013年全国各省、自治区、直辖市(新疆除外)最严格水资源管理制度落实情况的考核结果却令人惊讶,面对我国水资源紧缺、水污染严重、水灾害频繁的严峻水情,全国30个区域的用水总量、用水效率及纳污指标竟全部合格,这不禁让人对三条红线的目标任务和考核体系持怀疑态度。此外,从甘肃、广东等省份的最严格水资源管理实施情况来看,政府所构建的考评体系及执行监管还比较薄弱:考核内容较为笼统,缺乏可操作的具体细则;考核指标不够完善,缺乏考核关于执行能力指标等;考核问责力偏弱,规范和约束性不强,易流于形式;考核依据不足,管理监测信息技术落后,考核评估方式不够灵活,并且考核依据的公信度偏弱;考核保障措施不到位等。这些问题在一定程度上影响了最严格水资源管理制度执行落实情况,也反映出政府在最严格水资源管理中执行能力不足。从现有考核来看,最严格水资源管理考核体系关注的重心是“三条红线”指标完成情况和制度落实情况,是对数据和进度的考核,而不是对用水满意程度的考核,违背了民生水利的根本。因此,需要通过政府公共服务职能转变来推进社会全面参与水资源节约与保护工作,促进最严格水资源管理的有效落实。

二、最严格水资源管理过程中政府职能转变的困境分析

1. 思想观念的制约

随着水生态文明建设和民生水利发展,人们已意识到我国水资源管理正由以刚性特征的机械行政组织管理向具有灵活特征的适应性管理转变,引入市场机制调节水资源管理。然而,在落实最严格水资源管理时,由于传统治水思想和行政管理观念的根深蒂固,部分地区并未真正理解最严格水资源管理的内涵,简单地认为只是水资源管理制度制定、安排与目标完成,仍是按照长期以来的水行政管理的惯性思维和惯性行为来组织、安排最严格水资源管理。特别是部分行政人员惯性思想观念严重,又缺乏主动学习热情和创新意识,担心权利分解与下放,结果造成最严格水资源管理表面看似严格,本质上却未发生根本变化,阻碍了最严格水资源管理变革及政府职能的转变。

2. 制度创新与供给的滞后

最严格水资源管理制度是我国水利改革中一项重要的制度创新,而这一管理过程更是一个制度创新与制度供给的过程。一方面,中央政府对最严

格水资源管理制度环境与制度设计完成以后,相关实施细则是由各级地方政府安排,这就使得水资源管理落实的制度供给明显滞后于制度需求,出现制度“延迟”;另一方面,在落实过程中,新制度规则与原有水资源管理体制是否具有兼容性,加之原有制度依赖和体制锁定下的各利益主体博弈导致新制度难以发挥作用,也会带来制度“延时”。同时,最严格水资源管理制度是在我国水资源危机突出下提出的,属于需求诱致性制度供给,这一制度特点决定了它不可能解决所有最严格水资源管理制度需求问题^[8]。因此,现阶段最严格水资源管理制度供给的滞后特征对政府落实水资源管理提出了较高的要求,既要适时出台急需解决水资源管理问题的制度,又要及时发现制度需求和制度安排,才能保证水资源管理制度解构与制度重建间的平衡,提高落实效率^[9]。

3. 职能转变囿于机构改革

最严格水资源管理制度落实关系到国家发展大计。一个可观察的事实是最严格水资源管理制度仍是在现有的水资源管理体制及涉水机构部门组织下落实的。而现有涉水管理机构部门则面临着机构重叠、职能交叉、权责利边界模糊、人财事物关系难以理顺等改革困境,这些势必会严重制约和影响到政府落实最严格水资源管理的能力和效率。事实上,根据我国政府职能的历次转变可知,每一次职能转变都是以机构改革为切入点,通过精简机构、裁减人员、压缩编制等方式来寻求政府职能优化,而这一点恰恰反映了水资源管理政府职能的转变现状。因为每一次职能转变都是伴随着组织机构被简单机械地“分开—合并—再分开—再合并”的循环过程,并未真正对政府职能与权力格局进行深层次的调整与设计^[9],从而导致职能转变流于形式,不利于最严格水资源管理工作的开展。

4. 政府公共服务职能被弱化

在社会经济发展中,作为准公共物品的水资源要发挥其基础性公共服务作用,这些公共服务一般是通过政府行为来体现的。然而,政府公共服务职能往往被弱化^[10],表现在:一是政府公共服务职能缺位,如水利建设投入支出不足或资金不到位,在一定程度上增加了水旱灾害发生的频率;二是公共服务职能范围模糊。在最严格水资源管理中,政府主要是做好顶层设计和监管考核等管控工作,借助社会各界力量来落实水资源管理,但事实却是政府分不清服务职能范围,大包大揽,“三位”现象与“失灵”并存。三是公共服务主体单一性。最严格水资源管理是一项社会化运动,需要社会的广泛参与,此

时政府不应该也不能仅成为水资源管理公共服务的唯一提供者。因此,要想实现“三条红线”目标任务,缓解水危机,就要强化政府公共服务职能,争取广泛的公众参与,这也是“服务型政府”的基本要求^[11]。

5. 政府自利性普遍存在

在最严格水资源管理中,政府是责任主体,是所有涉水公共事务管理者及公共服务职能的提供者,具有明显的公利性。但同样地,政府也是水资源管理的一种社会组织,这类组织是由不同的利益主体组成,具有较高的地位和行政权力行使权,此时政府就变成某一群体利益的代表,具有自利性,寻求自我服务和自身利益最大化,深刻影响着公共利益的维护、增进和分配^[12],而现阶段水资源管理体制及运行机制的不完善特点更加剧了政府自利性膨胀与蔓延。正是因为自利性普遍存在,在水资源管理时,国家一再强调要协调好中央政府与地方政府、政府职能部门与地方政府、职能部门间及地方政府间的关系,平衡各种利益主体间的用水冲突和水污染冲突,促进流域管理与区域管理的统一。

6. 政府职能转变的长期性

政府职能转变是一个长期且艰难的过程,不是一蹴而就的^[13]。自20世纪70年代末80年代初,我国先后对政府职能配置进行了七次较大的调整^[14],职能转变的重点按照政治型政府—经济型政府—服务型政府轨迹演变,从“全能型”政府向“有限型”政府转变^[15],直接影响并推动了水资源管理中政府职能与政府行为转变。然而,我们也清楚认识到现阶段水资源管理仍存在政府职能转变的很多问题,特别是在变化环境下,最严格水资源管理过程充斥着大量的不确定性,有自然不确定性(如气候变化、水旱灾害等),也有社会不确定性(如经济发展、区域发展等影响),更有人为不确定性(如管理、执行、监督等环节),这些不确定性因素决定了最严格水资源管理是一个长期、动态的管理过程,也就意味着政府职能转变的长期动态性^[16]。

三、最严格水资源管理过程中政府职能转变的主要途径

面对上述职能转变困境,在新的水利改革形势下,继续推进政府在最严格水资源管理中的职能转变,对有效落实管理、提高管理执行力至关重要,为此有必要找准推动政府职能转变的主要途径。

1. 通过制度创新创造政府职能转变的良好宏观政策环境

制度创新是政府职能转变的主要途径^[17],而管

理制度体系是政府职能履行的规范体系^[18]。作为水利事业改革的一项重要举措,最严格水资源管理应着力解决影响水资源有效管理的体制机制问题,优化机构设置,促进政府职能向创造良好的政策环境转变^[19],这样才能有效规避制度供给滞后和职能囿于机构改革的困境。这就需要突破现有水资源管理理念,站在国家战略高度重新审视最严格水资源管理制度的落实:一是打破现有水资源管理方式和管理模式,理顺最严格水资源全过程管理的各部门、各层级的关系,优化、调整或重组组织管理机构;二是积极转变政府管理职能,推进政事分开、政资分开,确定好政府的职责和权利边界,统筹安排“人、财、物、事”,理顺各级政府、部门间的财权与事权分配关系;三是政府职能转变应建立在法治和责任基础上,应建立健全各项法律法规,确保最严格水资源管理规范化、法制化运行;四是处理好“三条红线”制度与制度间的内在关系,做好体制机制及各项制度衔接和配合,提高管理的执行力;五是將最严格水资源管理纳入整个社会经济发展规划,强化管理机构对初始水权的科学配置、对水资源宏观规划与总量控制的监督管理,进一步修缮最严格水资源管理工作落实方案和指标分配,做好顶层设计,促进更加科学化、制度化、精细化管理。

2. 通过水市场培育创造规范有序的水资源管理市场经济环境

欧美发达国家经验表明,市场手段是水资源管理的重要且有效手段,水权、水价与水市场体系建立能够提高水资源管理与配置效率。因此,在理顺政府与市场的关系时,要明确政府在市场运行中的职能与角色,促进改革去“消除市场所遗留的一些干预、扭曲,让资源由市场配置”^[20],促进市场信息完善,建立一个“有效的市场”,最大限度地为最严格水资源管理创造良好有序的经济环境,发挥市场机制在水资源管理中的决定作用。首先,改革和完善水价形成机制及与之相适应的水价管理体制,建立基于“全过程成本”(包括前期开发、中间使用和后期补偿)的水资源产品定价方法,构建多层次的科学水价体系、水资源税费体系和水资源价值核算体系,真实反映水市场供求关系和水资源价值。其次,促进与市场经济体制改革相适应的水权流转机制形成。建立产权明晰、政资分离、权责明确、流转顺畅的水权制度,健全水权再分配机制,规范水权交易规则、交易程序及审批制度,减少微观经济指标的审批,强化公益性、社会性规则的审批标准,不断完善水权交易监管体系。第三,推动流域生态共建共享机制的构建。探索生态补偿向生态共建共享转变之

路,创新流域生态共建共享补偿模式及监管问责机制,积极引导市场与社会力量共同参与流域生态建设活动,合理制定水生态共建共享补偿标准,确保水生态质量。最后,建立健全与政府职能转变相适应的水利投入稳定增长机制。加强政府在水利投入中主体地位,明晰各级政府事权划分和投入重点,不断创新水利投入方式,扩展公共财政对水利的投入渠道,完善地方水利建设基金政策与水资源有偿使用制度。总之,最严格水资源管理政府职能主要体现为建立市场、监督市场、引导市场与参与市场^{[7]53}。

3. 通过多元化主体参与促进政府公共服务能力的提升

最严格水资源管理的实施需要全社会参与,强化多维社会化管理^[21],因此水资源管理的政府职能转变就应着眼于民生,通过建立多元主体参与的服务监管体系,提高政府监管能力与公共服务力。这里借鉴广东省做法^[1],将公众参与纳入最严格水资源管理监管体系,规范最严格水资源管理考核制度,明确了考核方式、考核主体和对象及考核结果的运用,构建公开、民主和透明的监管考核过程体系,确保监督与考核工作落到实处。需要做到:一是考核主体的多元性、代表性和广泛性,保障考核评估的客观性和科学性;二是公众参与监管考核的方式要具有灵活性、动态性和适应性,确保考核结果的公平性和透明度,提高考核公信力;三是合理建立符合地方水情的监管考核评估指标,充分发挥政府、公众、民间机构等多方的沟通,既要考虑易操作的量化考核指标,还要考虑能落实的体现制度建设、执法成效的定性考核指标;四是建立公众意见反馈机制,增加公众满意度,从而避免公众参与流于形式。此外,在公共服务职能范围上也要有所区分,在多元化主体参与下,各级政府应侧重于水资源公共管理服务政策制定与制度供给,满足广大用水主体的间接公共需求,如宏观经济稳定、良好市场运行环境、社会秩序等;其他主体则在政府供给基础上,进一步满足用水主体的某种直接需求,提供直接公共服务^[22]。总之,应着力形成政府、社会协同治水、兴水的整体合力,全力构建加强最严格水资源管理的公共服务考核与监管体系,推进政府权力运行公开化、规范化,真正做到还权于民、还利于民、还水于民,履行服务政府的职责。

4. 通过宣传教育方式加快政府职能转变的推进工作

思想观念的转变是政府职能转变的前提^[9],是实现行动上转型的支撑条件。伴随着我国第七次机构改革的政府职能转变的契机,当务之急就是要通

过宣传和教育方式,加快推进水资源管理中政府职能转变工作:一是要全面树立有限政府和服务政府的观念。破除“全能政府”观,让人们认识到政府是有限政府,即权力有限、职能有限和行动有限^[17];政府是社会组织,是为了社会共同利益提供服务的组织^[23]。二是宣传教育的对象应面向全社会。从前六次机构改革和政府职能转变经历来看,职能转变的顺利与否取决于政府公职人员,因此必须要对涉水事务的政府公职人员树立正确的政府职能观,通过创新管理理念、改进工作方式和转变工作作风^[24],将公务人员行政行为严格限制在法治框架下,完善政府信用体系的建设^[4],提高管理工作效率和服务水平。除了政府公职人员外,还应注重对广大人民群众进行宣传教育,既让人民了解政府职能范围和服务根本,又能对政府进行社会监管,提高政府公信力和执行力。三是要采取多元化的宣传教育手段。充分利用各种媒介,如新闻、网络、微信、微博等,对水资源管理中的政府职能进行宣传,既要有理论宣传教育,还要有实际的交流、访谈、参观等活动。

综上所述,上述途径不是单一行动,而是需要相互配合,共管齐下,才可能促进政府职能在水资源管理过程中的顺利转变,才能真正将政府行为聚焦于提高人民真实福利水平,保障最严格水资源管理的有效落实。

参考文献:

- [1] 孙婷,李昊. 关于构建最严格水资源管理考核公众参与机制的思考[J]. 中国水利,2014(3):23-25.
- [2] 沈荣华. 新形势下地方政府职能转变的主攻方向和改革举措[J]. 行政科学论坛,2014,1(1):54-57.
- [3] 王奎明,赵虹,谭新雨. 强化政府基本公共服务职能的理性回归与路径选择:基于社会成熟度视角[J]. 广西社会科学,2012(10):103-108.
- [4] 薛澜,李宇环. 走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向[J]. 政治学研究,2014(5):61-70.
- [5] 郭焦锋,王慧,杨禹. 加快推进地方大部制改革的思考[EB/OL]. [2013-07-05]. <http://chinado.cn/2013/0705/ReadNews.asp?NewsID=3018>.
- [6] 刘雪华. 论服务型政府建设与政府职能转变[J]. 政治学研究,2008(4):108-113.
- [7] 成思危. 政府如何管理企业[M]. 北京:民主与建设出版社,1998.
- [8] 邓大才. 农业强制性制度供给滞后与制动变迁方式的调整[J]. 中共福建省委党校学报,2001(1):14-18.
- [9] 何颖. 我国政府职能转变问题的反思[J]. 行政论坛,2010,17(4):35-38.
- [10] 迟学健. 金融危机下中国政府职能转变存在的问题及对策研究[D]. 长春:吉林财经大学,2013.
- [11] 谢庆奎. 服务型政府建设的基本途径:政府创新[J]. 北京大学学报:哲学社会科学版,2005,42(1):126-132.
- [12] 刘学民. 试论政府自利性及其矫正对策[J]. 郑州大学学报:哲学社会科学版,2003,36(5):46-49.
- [13] 李琼. 收费公路产业政府职能转变问题研究[D]. 西安:长安大学,2013.
- [14] 青峰,张水海. 我国政府职能转变的历史演进及法制特点[J]. 行政法学研究,2013(4):12-21.
- [15] 齐桂珍. 国内外政府职能转变及其理论研究综述[J]. 中国特色社会主义研究,2007(5):87-92.
- [16] 刘巧艳. 新时期我国政府职能研究述评[J]. 四川理工学院学报:社会科学版,2013(1):73-76.
- [17] 何强. 地方政府职能转变的动力机制与路径[J]. 黑龙江社会科学,2008(1):40-42.
- [18] 彭程甸,刘绿丝. 科学发展观视野下政府职能转变的方向与途径[J]. 攀登,2009,28(5):63-67.
- [19] 唐铁汉. 以科学发展观为指导加快政府职能转变[J]. 行政管理改革,2010(1):48-50.
- [20] 林毅夫. 转型国家需要有效市场和有为政府[J]. 中国经济周刊,2014(6):78-79.
- [21] 刘丽萍,唐德善. 脆弱性视角下水资源社会化管理多维阐述[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2014,16(2):55-61.
- [22] 张璐. 两型社会背景下我国政府公共服务职能实现存在的问题和对策[J]. 安徽广播电视大学学报,2013(3):18-22.
- [23] 刘光军. 政府职能界定与政府职能转变[J]. 河南社会科学,2007,15(5):120-122.
- [24] 刘涛. 做好机构改革和职能转变中的思想政治工作[EB/OL]. [2013-04-19]. http://www.gmw.cn/xueshu/2013-04/19/content_7366534.htm.