

基于网络信息的最严格水资源管理制度落实困境分析

刘 钢^{1,2},王 开^{1,2},魏迎敏^{1,2},仇 蕾^{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:针对我国最严格水资源管理制度的落实问题,以网络信息为基础,分析最严格水资源管理制度在我国流域管理机构落实情况及其政策执行的困境以及地方政府的落实情况和政策执行强度。在此基础上,针对最严格水资源管理制度落实中发现的困境,通过核心问题定位及冲突本质辨析,探讨我国水资源管理困境产生的深层原因。从解决人水冲突本质矛盾、管理低效本质问题、核心问题、现实问题、以及外在条件五个方面,系统提出解决现阶段我国最严格水资源管理制度落实困境的对策。

关键词:最严格水资源管理;网络信息;落实困境

中图分类号:TV213.4

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2015)04-0075-07

水是生命之源、生产之要、生态之基,是生态文明建设的核心控制要素。在全球气候变化、我国经济新常态的大背景下,水资源短缺的时空差异性日趋显著、水污染加剧背后的多主体冲突日益加剧、用水效率低下日趋凸显技术背后的利益冲突,这些问题都为我国水资源管理提出了新问题与新要求^[1,2]。因此,根据水利改革发展的新形势,2011年中央1号文件和中央水利工作会议明确要求实行最严格水资源管理制度,从制度上推动经济社会发展与水资源环境承载能力相适应。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》(以下简称《意见》)。2013年1月,国务院办公厅制定并发布《实行最严格水资源管理制度考核工作实施方案》(以下简称《考核办法》)。《意见》与《考核办法》的出台,标志着我国水资源管理迈入新台阶。

为了破解最严格水资源管理制度的落实难题,专家学者们在国务院顶层设计之下进行了一系列卓绝有效的探索。“中国可持续发展水资源战略研究”^[3]提出了我国水资源总体战略实现的关键举措:一是水资源管理体制变革;二是水资源投资体制

改革;三是水价政策改革。胡四一^[4]在总结我国水资源管理体制机制的现存问题上,提出创新水资源管理体制改革的建议。陈雷^[5]阐述了实行最严格水资源管理制度的重大意义、总体要求和实施方略。李原园^[6]分析了水资源合理配置在实施最严格水资源管理制度中的基础性作用。高而坤^[7]认为要从根本上解决水资源制约经济社会发展问题,必须总结发扬长期治水、管水的经验,借鉴国际社会的成功做法,确定符合我国实际的方略。栾芸、刘静玲^[8]认为有效公众参与是提高流域水资源管理效率的关键因素,建议加强公众全过程参与、环保民间团体的作用以及学校环境教育。黄昌硕、耿雷华^[9]建立基于“三条红线”控制的水资源管理模式的总框架,设计出一整套适合实施最严格的水资源管理的具体的管理理念、管理内容、管理工具、管理程序、管理制度和管理方法论体系。

就我国现行科层管理体制而言,上行下效是上层管理机构常态化的管理模式,但具体到稀缺资源的配置冲突管理问题,必须考虑到下层管理机构的差异性,主要包括经济条件差异性、社会环境差异性、生态环境差异性,一刀切式的计划式管理模式难

收稿日期:2015-03-31

基金项目:国家社会科学基金重大项目(14CGL030, 12&ZD214);国家自然科学基金项目(71433003, 71303074, U1204709);教育部高等学校博士学科点专项科研基金项目(新教师类)(20130094120022);河海大学中央高校基本科研业务费项目(2013B04714);

作者简介:刘钢(1981—),男,山西太原人,讲师,博士,从事水资源管理与政策分析研究。

以符合差异性执行主体的决策偏好,很难保证制度的执行效果。需要指出,只有建立在满足执行主体差异性选择条件的基础之上,才能实现令行禁止的行政管理目标,因此,落实最严格水资源管理制度,必须建立在充分调研分析全国各级相关行政机构在执行该政策时的差异性信息,从科学性、系统性、公平性、效率性、可行性等原则出发,针对具体情况,统筹各方诉求,坚守生态底线,着眼发展目标,动态性制订操作细则,才能够有效降低基层管理机构决策困难,促进各级管理机构的执行力度,保障制度的稳定有效落实。按照《考核办法》要求,考核的重点主要是以下五方面工作:①充分利用各种媒体,认真做好《考核办法》的宣传贯彻工作,增强贯彻落实的自觉性和约束性;②制定考核工作实施方案,细化明确具体考核内容、考核组织管理等;③建立全覆盖的最严格水资源管理制度考核指标体系;④推动各省区建立最严格水资源管理责任与考核制度;⑤健全考核支撑体系。

就我国现行科层管理体制而言,上行下效是上层管理机构常态化的管理模式,但具体到稀缺资源的配置冲突管理问题,必须考虑到下层管理机构的差异性,主要包括经济条件差异性、社会环境差异性、生态环境差异性,一刀切式的计划式管理模式难以符合差异性执行主体的决策偏好,很难保证制度的执行效果。因此,结合我国现阶段具体国情,针对《考核办法》工作内容,通过对各大流域管理委员会及地方政府网站节点信息进行数据挖掘,结合实地调研与走访,梳理全国各级相关管理机构在落实最严格水资源管理制度中的政策落实配套情况,并结合各区域实际社会、经济、环境背景情况,分析各级政府执行差异性,以期从中探寻能够有效促进落实三条红线的规律,为下一步分析如何动态化制定落实细则,促进我国水资源管理水平提升,提供有益的经验总结与决策支持。

一、落实最严格水资源管理制度的网络节点信息分析

伴随着“互联网+”的迅速发展,网络平台成为最有效的信息传导方式,落实最严格水资源管理制度涉及面广、影响程度深、参与主体多,需要尽可能地扩大有利于推进工作的最大公约数,减少信息传播中的牛鞭效应。笔者以“最严格水资源管理”为关键词,通过对我国7大流域管理机构官方网站的网络节点信息进行数据挖掘,探寻不同流域管理机构对相关工作的推进程度,考虑到我国电子政务建设水平较低,网络节点信息无法表征全部工作内容,

但应政府的信息公示制度审核要求,部门的网络节点信息与实际工作量存在显著正相关性,具有指导意义,同时考虑到推进落实工作的信息传播效率需求,电子政务建设是必备条件,因此,有必要以此指标倒逼相关管理部门推进电子政务建设工作。下文主要从流域层面与地方政府层面统计分析相关情况。

1. 流域管理机构政策落实网络节点信息分析

(1) 政策落实网络节点信息

我国7大流域管理机构扎实地开展了各项工作,安排部署《意见》分解工作,并按照《考核办法》制定了相应的工作措施。其中:①太湖流域管理局发布网络节点信息量最大,在其官方网站共发布相关信息5542篇,最为核心的是通过了《太湖现状工况水量分配方案》和《太湖流域水量分配方案工作大纲》;并进一步提出了落实最严格水资源管理制度的管理模式。②黄河水利委员会在其官方网站共发布新闻911篇,最为核心的是黄委水资源保护局编制完成了《黄河流域重要水功能区限制纳污红线考核名录》并上报水利部,其中落实最严格的水资源管理制度工作推进计划包括6大方面内容。③长江水利委员会在其官方网站共发布新闻90篇,最为核心的是编制了《汉江流域加快实施最严格的水资源管理制度试点方案工作大纲》。④淮委在其官方网站共计发布新闻74篇,最为核心的是公布了《淮河流域落实最严格水资源管理制度实施方案》。⑤松辽水利委员会在其官方网站共发布新闻72篇,最为核心的是制定了《松辽委落实〈国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见〉实施方案》,将落实最严格水资源管理制度工作任务细化为27大项、61小项。⑥珠江水利委员会在落实最严格水资源管理制度方面,最为核心的工作是印发了《关于开展珠江区及红河流域2015年水资源管理控制指标分解工作的通知》。⑦海委在落实最严格水资源管理制度方面,主要提出了“水量保证、水质合格、监控完备、制度健全”的落实目标要求。

(2) 政策落实困境辨析

流域管理机构在落实最严格水资源管理制度方面,具有得天独厚的优势:①职责所在。新《水法》全面规定并明确了流域管理机构的水行政管理和执法地位;②渠道清晰。对上,其作为水利部直属派出机构代表水利部在所辖流域内行使水行政管理权。对下,其对接各地方政府水利管理机构及地方政府;③合乎规律。水资源的准公共产品特征决定了流域管理的先天优势,以省域为界进行水资源管理无法解决跨区域的管理冲突问题,只有通过流域

管理才有可能弱化水资源使用过程中的不经济性。

然而,受传统的科层管理模式影响,我国流域管理机构在实际管理中存在较为显著的管理瓶颈。主要体现在以下两方面:① 定位难,无处用力。现有管理体制下,流域机构在落实最严格水资源管理制度中的身份不明晰,政策制订在上级部门,政策执行在地方政府,流域机构缺乏准确的参与定位,造成定位困难,责权不明;② 管理难,有心无力。由于科层管理的级别限制,在人财事权等方面,流域管理机构往往不具备约束地方政府的治理能力,同时,由于流域管理涉及区域众多,流域管理机构人力有限,对全流域实行动态监管,基本不太可行。如何实现流域管理机构对流域水事的有效管理,始终存在有心无力的管理困境。

2. 基于网络节点信息的地方政府落实情况分析

在流域管理机构之外,负责具体水资源管理制度落实的便是地方政府部门。我国现行管理体制中,中央政府的政令目标与地方政府的执行目标之间具有复杂的二元特征,一方面,地方政府作为中央政府的代理机构,其执行宏观目标与中央政府具有高度一致性;另一方面,受不同地区条件的时空差异性影响,地方政府在执行中央政府政令的过程中,存在着以选择性执行、解释性执行、转嫁式执行等为特征的自主性现象。在这复杂的二元性背后,隐含着保障最严格水资源管理制度落实的核心准则:实事求是、因势利导。

笔者根据我国七大区域划分,着重分析各区域社会、经济、生态环境背景下关于落实最严格水资源管理制度方面的行为表征,以网络节点信息、各地统计年鉴等为数据来源,分别讨论了区域的最严格水资源管理制度的落实情况,以分析不同社会、经济、环境条件对地方政府制度落实能力的影响。

(1) 基于网络节点信息的地方政府落实能力分析

1) 华南三省。华南地区包括广东、广西、海南三省,经济、社会、环境条件差异较大。其中,广东省在最严格水资源管理方面工作做得较好,海南省较差。同时,广东省的优势存在以下几方面:① 经济发达,用水效率较高,万元 GDP 用水量在华南地区最低;② 省委书记兼任中共中央政治局委员,具备较强的行政资源调配能力。广东省的劣势主要在于人口众多、经济发达、污水排放问题严重。

2) 华东五省一市。华东五省一市包括山东、江苏、安徽、浙江、福建,上海市。经济状况普遍较好,对最严格水资源管理制度的落实也都做了大量工作。其中,江苏省的政策执行力度相对较大,安徽省

的执行情况在华东地区相对较差。江苏省的优势主要体现在:① 经济总量优势显著,具备较强的经济实力;② 提出“创新驱动、转型升级”的转型发展战略,积极寻求经济转型发展模式,认为落实最严格水资源管理制度能够有效促进可持续发展,因此,具有较强的制度执行主动性。江苏省的执行劣势主要有:现存经济模式下,用水总量较高,用水效率仍有待提高;随着经济转型升级,工业水污染总量有所减缓,但农业面源污染问题依然严峻。

3) 华北二省一区一市。华北包括北京、天津、河北、山西、内蒙古。天津市的落实工作进展较大,河北省的落实效果较为落后。天津市的优势在于:① 经济总量优势显著,具备较强的经济实力;② 领导重视,先后出台了系列落实细则,尤其是出台了《天津市实行最严格水资源管理制度考核暂行办法实施细则》,首次提出了工业企业用水审计概念;③ 受海河流域水资源总量限制,当地居民具有较强的节水意识;④ 省委书记兼任中共中央政治局委员,具备较强的行政资源调配能力。天津市的执行劣势主要是:滨海新区建设后,产业用水导致的水资源总量压力;工业水污染问题严峻。

4) 东北三省。东北三省包括辽宁、吉林、黑龙江,三省为老工业基地,现阶段三省的经济条件均不占优势,社会、环境条件存在一定差距。其中,辽宁省的最严格水资源管理制度落实情况相对较好,黑龙江省的工作进展较小。辽宁省的优势在于:① 属于较早开放的沿海沿边省份,相对经济总量较大,经济活力相对较好;② 领导重视,制定了《辽宁省实行最严格水资源管理制度考核办法》,建立省对市、市对县层级考核体系,按年度对水资源管理目标完成、制度执行和措施落实情况进行考核。辽宁省的执行劣势主要是:① 与全国情况相比,人均 GDP 较低,而落实最严格水资源管理制度需要放弃一些三高一限行业,对经济及就业影响较大,因此,落实政策的阻力不小;② 工业结构调整压力较大,水资源需求总量压力加大;工业水污染问题仍然严峻。

5) 华中四省。华中四省包括湖北、湖南、河南、江西,地处中原地区。现阶段,四省的工农业所占比重较大,经济发展水平存在一定差距,其中,河南省在落实最严格水资源管理制度方面取得了较为良好的成效,湖南省进展较为缓慢。河南省的优势在于:① 河南省是中国重要的经济大省,2013 年 GDP 总值位居全国第五位,为中西部第一,较好的经济基础丰富了当地政府对水资源的管理手段,使得河南省 2013 年的单位 GDP 用水量在华中地区最低;② 领导班子重视,制定了《河南省实行最严格水资源管

理制度考核办法》，从用水总量、重要河流湖泊水功能区达标控制目标、用水效率控制目标三个主要方面推进考核任务。河南省的执行劣势主要是：① 与全国情况相比，由于河南省人口众多，人均 GDP 较低，在推进经济转型升级方面存在显著的落实困难；② 河南省工农业企业众多，污水排放量较高，解决工业点源水污染控制以及农业面源水污染控制问题的压力依旧很大。

6) 西北三省二区。西北三省二区包括宁夏、新疆、青海、陕西、甘肃，受自然地理条件限制，该区域经济发展较为落后，生态环境差异性显著，但均属于缺水地区。其中，新疆维吾尔自治区在最严格水资源管理制度落实方面做了大量的工作，但效果不是很明显，新疆维吾尔自治区工作成效不高的原因主要集中在：① 由于特殊的气候和地理环境，新疆水资源总量严重不足；② 与全国平均水平相比，新疆工业化水平较低，经济发展速度较缓，农牧业仍是主要经济来源，因此，单位 GDP 用水量比较高。

7) 西南三省一区一市。西南三省一区一市包括四川、云南、贵州、西藏、重庆，生态地理环境差异性显著，但均地处高原山区，现阶段经济发展除重庆外均普遍较差，但相对而言，生态环境情况相对较好。总体来看，重庆市在落实最严格水资源管理制度方面取得成效较为显著，其优势主要集中在：① 经济较为发达，重庆市为直辖市，其获得的经济政策倾斜较为明显，且处长江口岸，经济发展水平较高，为落实“三条红线”提供了物质保障；② 水资源较为充沛，重庆市地处长江、嘉陵江两江环抱，属于亚热带季风性湿润气候，保障了水资源总量；③ 受领导重视，先后出台了系列落实细则，尤其是出台了《重庆市实行最严格水资源管理制度重点工作部门分工表》，明确了三条红线的落实责权配置；④ 市委书记兼任中共中央政治局委员，具备较强的行政资源调配能力。重庆市的执行劣势主要是：① 老工业区的升级改造难度较大；② 现有产业结构的水资源需求总量较大；③ 工业水污染问题依然严峻。

(2) 地方政府政策执行强度分析

政策执行强度主要是指不同主体在政策执行过程中的工作进展情况，对其进行评估主要考虑区域发展差异性导致的政策执行差异性，邓道斌、尹庆民探究了水资源利用效率的时空差异性表达^[10]需要指出：① 中央政府制定政策的目标导向与地方政府预期存在差异性，这主要是共性与个性矛盾所致；② 中央政府对地方政府的政策执行考核应考虑区域差

异性，这主要是从政策执行的复杂性出发，需要在刚性政策考核中兼顾适应性原则；③ 政策执行的区域差异性主要包含基础条件与决策偏好两层内容，其中，基础条件是指区域社会、经济、环境条件，决策偏好是指地方政府选择性落实中央政策。

通过对比分析不同省份的政策执行强度与其自身的政策落实情况，可以发现如下总体规律：① 我国东南沿海及首都经济圈的落实情况最好，西北地区落实境况不佳；② 相对而言，以轻工业、服务业为主导产业的省份的落实情况较好，以重工业为主的省份的落实情况较差。进一步来看，考虑到区域差异性对政策执行强度影响，可以发现一些共性规律：

1) 区域经济发展水平对政策执行强度影响：① 正比关系。经济发达地区最严格水资源管理制度落实往往也较为积极，这主要是落实最严格水资源管理制度需要在短期内牺牲一定的经济实力；② 倒逼关系。我国经济发达地区普遍存在产业结构发展困境，缺乏进一步提升的质变要素，落实最严格水资源管理制度，走生态文明发展道路，也是经济发达地区自身发展的内在驱动。

2) 区域差异性对政策执行强度影响：① 低需高供则低效。经济欠发达但水资源供给能力大于区域发展需求区域，水资源利用效率较低，水环境容量较高；② 高需低供则高效。经济发达但水资源供给能力小于区域发展需求区域，节水技术往往较高，其水资源利用效率也较高，水环境容量较低。可以发现，经济发展通过变革产业结构与人口结构，深刻影响着水资源供需结构，并进一步反馈于三条红线。

3) 区域政策执行强度差异性分析：① 异步同驱。区域政策执行强度与自身发展情况密切相关，政策执行的内在需求来自区域经济发展的转型升级，因此，执行强度较高区域往往经济发达但生态环境较差，可持续发展出现瓶颈，亟待突破发展困境，为此已经开始寻找转型升级的突破路径；② 扁平管理。区域政策执行强度与“一把手”的身份有一定关系，相对而言，由中央政治局委员担任党政机关一把手的区域，其执行强度一般较高，这也符合企业管理中的扁平化管理理念，有利于政策的贯彻实施。

三、最严格水资源管理制度落实困境分析

1. 核心问题定位

落实最严格水资源管理制度，即从开发利用水资源总量、水利用效率和水污染控制三方面转变水资源开发利用方式，核心在于解决经济发展和水资源保护之间的人水冲突与人人冲突问题，究其本质

来讲,其困难在于资源稀缺,其关键在于人类生产力水平不足,也就意味着落实三条红线的根源在于解决人人冲突,结合我国现阶段具体国情,落实最严格水资源管理制度的核心就在于如何解决在信息不对称的情况下,多利益相关者之间的复杂决策问题。梳理中国水资源管理理论实践研究进展以及我国水资源管理现状,不难发现,当前,中国水资源管理制度存在三个核心问题:体制问题、法制问题、市场问题。

(1) 体制问题

水资源具有整体性、地域性、流动性、基础性、时限性等复杂的自然属性,水资源系统的自然演变规律要求水资源管理应以流域作为管理单元;与此同时,水资源具有公共性、稀缺性、社会性、利害两重性、外部性等公共的社会属性,水资源系统的社会属性要求水资源管理应以行政区域作为管理单元。从总体上看,我国现行水资源管理体制在本质上仍然是一种行政区域分割管理体制,即以政府行为为主导、以行政管理与行业管理为主要手段的管理模式,存在诸多体制性障碍: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”、所有权归属上的产权模糊性等。究其原因,可归纳为:① 行政区划管理模式人为割裂了水资源的流域特征,然而水资源的二元结构决定了水资源管理需要以流域管理为基础;② 九龙治水模式人为割裂了水资源的社会属性,部门利益难以协调。

(2) 法制问题

法制保障是破解准公共物品管理的核心,就我国目前实践情况而言,最严格水资源管理制度落实中的法制问题可以凝练为以下几点:① 虽有《水法》等相关法案,但由于水资源的使用权与所有权分离,有关水资源责权配置关系尚不完善——有法难依;② 尚无系统性的关于水资源配置、使用、保护、回用等的综合性法案,缺乏水资源可持续开发在法律层面的顶层设计——违法难究;③ 水资源的实际使用中,法制化管理往往让位于保护式妥协,尤其是让位于经济发展或政绩工程——执法难严。

(3) 市场问题

根据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国水法》规定,我国水资源所有权属于国家,即全民所有。所有权与使用权的二权分立,尤其是在市场配置机制不健全的当今社会,“搭便车”、“机会主义”和过度利用等行为大量发生,造成水资源的巨大浪费和低效配置。转型时期我国水资源管理引入市场机制主要存在的问题可以归纳为:① 市场仍未成为

水资源配置的主导力量,主导的行政配置资源利用率不高、配置科学合理性较差;② 已存在的部分市场手段仍停留在领导意志层面,决策过程缺乏数据支撑,难以动态地体现市场供需变化;③ 在水资源市场行为中,需强调准市场下的多利益协商,但在这两方面的推进工作进展均较为缓慢。

2. 冲突本质辨析

人水冲突问题的反复性、规模性、复杂性日益严重,各级政府在宏观、中观、微观三个层面上均存在着管理低效甚至无效的行为,其中,未能把握人水冲突问题的本质,是导致最严格水资源管理制度落实困境的核心所在。

(1) 人水冲突的本质是生产关系不适应生产力发展问题

其核心是经济新常态下,进一步解放生产力、发展生产力的方法论问题。随着人类生产力水平上升,以及人类生产生活需求增加,原本紧张的资源供需关系变得越发难以满足人类生产生活需求,形成了稀缺资源的配置困境,其表现形式为经济发展与环境保护之间的直接矛盾,解决这一矛盾的基础是重新定位环境保护与经济发展关系,其实质在于如何调整生产力与生产关系,关键在创新,核心在改革。应强调技术创新、管理创新、制度创新,使水资源成为进一步解放生产力的核心驱动要素,并在此基础上,以绿色转型理念逐步调整生产生活方式,使之适应生产力水平的时空特征。

(2) 管理低效的本质是如何定位水资源保护与经济发展关系,解决生态价值观问题

健康的水生态环境是经济发展的基础,经济有序发展也是水生态环境得以可持续发展的保障。二者之间存在螺旋结构的互动关系,短期来看,水资源保护意味着减缓经济增速,增加保护成本,但通过对洛伦兹曲线的研究可以发现,水资源保护与经济发展之间存在着如下演化路径:① 初期被动式发展,为了解决生存问题,尽可能地以经济发展为目标进行资源开发利用;② 中期主动式发展,以促进整体实力为目标,人类开始意识到水资源对经济发展的重要性,有选择地开展某些领域的经济活动,但水资源保护仍然不是核心原则;③ 后期协调式发展,伴随着经济的发展,生态环境破坏产生的影响日益加剧,人类开始意识到水资源保护的重要性,并以全面可持续发展为目标,在水资源保护与经济发展之间寻求平衡之道,着力改善人类生产生活方式,使之适应生态资源保护;④ 终期和谐式发展,以人水和谐、人人和谐为准则,以生态系统资源与人类社会发展的平衡演进为目标,在生态文明观理念下着力发展

零排放为基础的基础产业链,以及养护生态资源为赢利点的生态养护产业结构,并通过人的全面进步,使得绿色生产生活方式蔚然成风。因此,从长期来看,水资源保护与经济发展一荣俱荣、一损俱损,我国现阶段经济发展的新常态,正是环境保护与经济增长统一发展的具体体现。

(3)管理低效的关键环节在于固定化的管理目标体系与水生态系统动态演化规律之间的矛盾

我国的水资源管理制度依托于科层管理体制下的统一管理体系,通过逐层分解指标得以实现,该方法的好处在于制度的制定简便快捷、成本可控,但是不可忽视的是水生态系统自身存在不以人类意志为转移的动态演化规律,统一式管理体系与水生态系统自然演化规律之间存在着难以调和的矛盾,往往导致管理错位、失位,从而发生管理滞后、管理目标难操作、管理责权不清等问题,先行最严格水资源管理制度在落实过程中暴露的落实困难问题,是此矛盾的直接体现。

(4)管理低效的现实基础是制度设计中的人文科学与自然科学的人为割裂

管理制度的制定过于关心“利益相关人”的责权,而对于“利益相关物”——水资源自身的自然演变规律则重视不足。人为地割裂人文科学与自然科学的天然纽带,强调多利益相关人的责权配置关系,忽视管理工作核心客体——水资源自身规律的话语权,使得制度设计理念远离实践数据,进而通过科层网络,使得管理制度在扩散中的牛鞭效应逐级扩大,基层工作者们已然只能努力完成治标目标,没有条件从治本之道考虑水生态环境的根治途径。

(5)管理低效的外在条件是稀缺资源配置中的搭便车效应

水资源自然属性一方面决定了治理投入的投资回报期长、预期收益不仅限于投资者拥有,另一方面也决定了污染成本不仅限于污染者承担。正是这一属性导致了水资源管理过程中显著的搭便车效应,该效应直接形成了水资源管理过程中多龙治水的格局。其关键是在责权明晰的条件下,构建多利益相关者合作框架,政府在调研分析的基础上给予相应的引导性管理规则,进而通过市场营运、公众参与的形式,开展有效范围内的多主体协商,从而构建政府引导、市场运营、公众参与的最严格水资源管理制度落实中的调配模式——多利益相关者合作模式。

四、解决最严格水资源管理制度落实困境的对策

综上所述,解决最严格水资源管理制度落实困

境的关键在于理顺一个关系,即生产力水平与生产关系的再平衡;处理好四个问题,即水资源管理低效的本质问题、核心问题、现实问题、外在条件问题。

(1)解决人水冲突本质矛盾的关键在于调整生产力水平与生产关系

一方面,以GDP为纲的发展目标需要调整,首先是适度发展,面对经济新常态格局,仍然保持过高的GDP增幅必然导致生产关系的进一步紧张,因此,基于生态文明发展理念,应合理确定适度的经济增速,这是解决人水冲突问题的首要环节;其次是保障稳定,要避免经济硬着陆,在适度发展的同时保障经济体的稳定有序,降速过快也将导致环境保护资金缺口增大,以及其他更为广泛的经济、社会、环境影响;最后是调整结构,在GDP调整过程中,必须通过政府引导与市场倒逼,利用科技创新、管理创新与制度创新,实现产业结构转型升级,促进生产关系适应生产力水平。另一方面,需要对我国发展目标进行再认识,在生态文明观下重新构建我国核心发展目标,关注生态系统服务价值与自然演化规律,以水生态环境的节约、保护为前提,通过深化改革,实现绿色生产生活方式的转变,在顶层设计层面推动社会共识的形成,从上而下推动全社会的发展观念转变。

(2)解决管理低效本质问题的基础在于以制度生命周期为分析视阈

首先,以水生态环境保护与区域经济发展的供需矛盾为分析要素,开展水生态环境健康状态评估,以水生态环境健康状态为基础,分析不同健康状态下的区域经济承载力;其次,考虑到我国现阶段水生态环境恶化的现状,在区域经济发展的不同阶段,由中央政府与各级地方政府联合设立生态修复基金,具体出资比例与管理办法可针对区域差异性设立;最后,制度设计需关注水生态系统自身演化规律,重病不宜用猛药,过于急躁的管理方式未必能够实现目标,应结合人文科学与自然科学研究成果,在完成基础调研、风险评估、专项调研、适应性评估的基础上,建立健全相关政策制定的再完善环节,从而在厘清科层管理网络各节点权责属性的基础上,参照水生态系统总体可持续发展规划,从制度生命周期角度出发,进一步完善制度制定机制。

(3)解决管理低效核心问题的关键在于把握水生态系统动态演化规律

差异化制定管理目标,其难点在于动态,其核心在于针对性,其关键在于可操作性。具体而言,针对我国水生态功能区划的时空差异性,以及经济发展水平差异性,应构建多尺度多层次的管理目标体系,

以水生态系统服务价值评估为基础,以水生态功能区划时空差异性为侧重点,以区域生态经济发展规划为导向,在时空多尺度层面上,动态构建多层次管理目标体系,依托管理目标的动态制定,增强实践可操作性,实现制度考核的动态化与实时化。

(4)解决管理低效现实问题的关键在于重构制度设计理念

首先,将人文科学与自然科学有机结合,通过综合集成研讨系统,将基层工作者的实践数据与专家学者的理论分析相结合,系统构建评价指标体系,避免闭门造车的制度设计;其次,通过政府权力清单明晰政府责权,将制度的执行与管理分割开来,避免政府参与职能冲突,导致个体理性与集体理性的矛盾发生;再次,充分依托于公众监督的力量,广开言路,让管理过程充满阳光,合理引导,通过及时可信的信息公开与信息宣传,避免舆论的盲从性;最后,植根于法律体系构建,完善相关法律法规,真正做到有法可依、有法必依。

(5)解决管理低效外在条件的关键在于促进流域管理体制机制改革

首先,将流域管理机构作为中央政府管理流域问题的职能部门,管理职权由水利部下放,主要统筹安排流域性生态修复、生态补偿、生态文明建设等工作。其次,流域内部各级政府之间设立联席会议机制,由相关省市主要负责领导参与,在流域管理机构组织下,协调跨区域水生态修复、生态补偿、生

态文明建设等工作。第三,设立由中央政府牵头,各级地方政府参与的中华人民共和国水生态修复基金,由流域管理机构或第三方负责基金的日常运营管理,而各级地方政府组成的联席会议具有监督权,中央政府具有否决权。

参考文献:

- [1] 汪恕诚. 怎样解决中国 4 大水问题 [J]. 水利经济, 2005, 23(2): 1-2.
- [2] 王书明, 张彦. 我国水污染与环境正义研究 [J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2009, 11(2): 50-54.
- [3] 中国工程院“21 世纪中国可持续发展水资源战略研究”项目组. 中国可持续发展水资源战略研究综合报告 [J]. 中国工程科学, 2002, 2(8): 1-17
- [4] 胡四一. 加快改革进程 创新水资源管理体制 [J]. 中国水利, 2008(23): 17-20.
- [5] 陈雷. 全面落实最严格水资源管理制度 保障经济社会平稳较快发展 [J]. 中国水利, 2012(10): 1-6.
- [6] 李原园. 水资源合理配置在实施最严格水资源管理制度中的基础性作用 [J]. 中国水利, 2010(20): 26-28.
- [7] 高而坤. 建立符合国情的最严格水资源管理制度 [J]. 中国水利, 2012(7): 9-11.
- [8] 栾芸, 刘静玲. 白洋淀流域水资源管理中的公众参与分析及评价 [J]. 环境科学研究, 2010, 3(6): 703-710.
- [9] 黄昌硕, 耿雷华. 基于“三条红线”的水资源管理模式研究 [J]. 中国农村水利水电, 2011(11): 30-32.
- [10] 邓益斌, 尹庆民. 中国水资源利用效率区域差异的时空特性和动力. [J]. 水利经济, 2015, 33(3): 19-23

征稿简则

《河海大学学报(哲学社会科学版)》经国家新闻出版署批准,于 1999 年 3 月创刊。

1. 本刊以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持党的四项基本原则,坚持社会主义办刊方向,坚持实事求是的思想路线,贯彻“双百”方针,弘扬时代主旋律,理论联系实际,为教学、科研服务,为社会主义物质文明和精神文明建设服务。

2. 本刊为社科类学术期刊,主要刊登马克思主义理论、哲学、社会学、经济学、管理学、南海研究、法学、水文化等社会科学方面的研究成果、学术论文、综述等学术性文章。本刊可供上述有关专业的研究人员、管理人员和大专院校师生阅读和参考。本刊优先发表社会科学基金资助项目及其他重大项目的研究论文。

3. 来稿内容要新颖,论点明确,论据充分,数据可靠,论证严密,逻辑性强,条理清楚,文字精练。

4. 本刊仅接受网上投稿,请勿一稿多投。来稿满 2 个月没有收到本刊录用通知,请自行处理。

5. 凡本刊刊登稿件均收入相应的期刊光盘版及期刊数据库,并与本刊印刷稿一次性付稿酬。

6. 本刊地址:南京市西康路 1 号《河海大学学报(哲学社会科学版)》编辑部,邮编:210098,电话:83786376,电子信箱:sk1999@vip.163.com