

基于生态文明的流域治理机制研究

郑晓¹,黄涛珍²,冯云飞³

(1. 河海大学商学院,江苏南京 210098; 2. 河海大学公共管理学院,江苏南京 210098;
3. 国家发展改革委农经司水利处,北京 100824)

摘要:我国流域治理机制与模式存在着治理功能“碎片化”、治理主体“单边化”、治理制度“单一化”以及治理没有考虑环境友好等问题,针对这些现状,提出了我国流域治理机制与模式创新取向,构建了基于生态文明的流域治理机制的内涵与框架,为基于生态文明流域治理模式与路径的改革创新奠定了基础。

关键词:生态文明;流域治理;治理机制

中图分类号:C912.8

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2014)04-0037-04

一、引言

2013年11月9日至12日,中国共产党中央政治局在北京召开了第十八届三中全会,全会审议并通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。确定全面深化改革的总目标是完善和发展有中国特色社会主义制度,并推进国家治理体系和治理能力现代化。加快社会主义“市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明”的发展,生态文明成为改革的五大目标之一,其中生态文明的建设被提高到一个新的战略高度,建设生态文明下的“美丽中国”已经成为全社会的共识。

流域作为天然的集水单元,属于大自然的产物。流域不仅是一个从源头到河口的完整、独立的集水单元,而且其所在的自然区域是人类经济、文化等一切活动的重要社会场所。人类的发展无不是以流域为依托,从尼罗河流域、幼发拉底河及底格里斯河所在的两河流域、印度河流域到中国的黄河流域,均孕育了人类古代文明^[1]。即便是到了工业发展迅速的当代社会,很多经济发达地区仍是依傍流域而成,例如中国珠三角、长三角等地。

然而随着人口的增加,人们为了生存与发展的需要,单纯地为了追求经济利益,使得我国的流域面临严重的生态问题,目前我国的流域治理实际上是

在特定的社会经济条件的制约下而进行的,很难完全从生态文明的角度去看待这个问题。在治理的程度和效果上,往往受到投资和技术等各方面的因素的限制,从治理目标上,以经济效益最大化为治理的首要目标,缺乏综合的可以兼顾其他方面的治理机制与框架^[1]。

把“生态文明”的理念合理应用于流域治理当中^[3-5],通过对现有流域管理机制与框架的调查研究,分析其中存在的缺陷;进而以生态文明,环境友好,可持续发展作为流域治理的价值取向,确定流域最佳的治理机制与框架以及政策取向;从而达到流域水利、环境、生态一体化的最佳组合,并寻求其可持续发展的有效途径^[6],实现治水、环境、生态、经济增长等相融合的目标,保障流域内人与自然,人与社会以及人与人之间的和谐共处^[7]。

二、目前我国流域治理机制的缺陷

流域治理机制指的是流域治理体制的构造、功能以及该体制为了达到预期决定的目标而展开的相互协同和制约的关系,它包括三项基本构成:第一是流域治理的主体部分及其相互关系。第二是流域治理手段,在不同的治理体制下治理主体采取不同的政策工具组合。第三是流域治理制度,包括正式和非正式的制度安排^[8],它是治理主体之间的关系

收稿日期:2014-06-03

基金项目:江苏省“沿海开发及保护”2011协同创新中心、江苏省水资源与可持续发展研究中心以及国家支撑计划(2012BAB03B00)

作者简介:郑晓(1985—),男,江苏南京人,博士研究生,从事技术经济及管理研究。

以及治理方式差异的制度基础。

自中华人民共和国成立后,尤其是改革开放以来的一段时期,我国逐渐形成了以政府为主体,命令控制作为主要手段的流域治理机制与模式,为我国工业化和城市化进程中控制所遇到的控制流域水污染的问题发挥了积极的建设性作用,但其运行过程也暴露了诸多的制度缺陷,主要表现在治理功能“碎片化”,治理主体“单边化”,治理缺乏协作机制,治理过程没有考虑环境友好等。

1. 流域治理功能碎片化

目前我国所实行的是流域管理和行政区管理相结合的流域管理体制。各职能部门依自身利益的关切程度来影响流域治理政策的制定、执行和监督。使得没有任何一个职能部门能够考虑全局因素,并使得权力超过其他部门,出现了所谓的“权威碎片化”。从这些部门之间利益考虑问题,争取更大的利益并避免可见的责任,且缺乏制约关系,谁也无权命令或指挥、协调同级的机构。同时作为水利部的派出机构,流域机构不仅仅受到国家水利职能部门的约束限制,也受到各地行政管理职能部门的限制。双重限制的影响使得流域机构的管理缺乏统一性与权威性,管理职能与地方部门往往会相互交叉,多头重复,加之治理模式的功能碎片化使得一条流域内,往往会因为上下游、左右岸或者各行政区域之间的管理部门因利害关系与意见不一而导致在一些诸如防洪抗旱、航道运输、水资源调配等工作上出现难以协调,相互扯皮的现象发生。

2. 治理主体“单边化”

我国的流域治理主体一直都是政府机构主导,各级政府一直都扮演着流域治理的单边主体。当前,我国各级政府既作为生态公共服务的供给主体,又同时扮演了直接的生产主体,承担了流域生态环境治理的主体责任。公众和企业对参与环境保护多数缺乏主动性。而且只要条件允许,还会尽可能地利用公共流域资源牟取自身的利益。由于我国所制定的公众对参与环境保护的权利、程序、义务、奖励等的相关法律法规和管理体制还未健全,政府在流域水资源综合开发和水环境保护过程中也不刻意回避与公众进行沟通和协调的机会。这样就造成了政府机构成为流域治理唯一主体的“单边化”。

治理主体的单一性导致了诸多问题,例如地方政府为追求地方政绩,一切以经济发展为主,以经济高增长率为荣,于是实行一种非可持续性的发展观对流域进行开发,从而产生了政府利益与资源环境保护的矛盾,在二者的博弈之中,政府往往会为了政绩而放弃流域资源与生态环境的保护。再者,流域管理是一个集社会、经济、环境等各要素于一体的技

术性工作,治理主体的单一性使得我国在流域管理制度制定、管理路径的选择等方面上欠缺周全,导致我国流域治理缺乏统一性与权威性。从而造成我国流域治理工作开展多年,但是一直未能杜绝各种问题的出现。

3. 治理缺乏协作性机制

在经济学的定义中,流域生态资源属于公共产品范畴,对其综合开发具有非排他性、不可分割性和非竞争性等公共产品所固有的特征,容易诱发“免费乘车”,“公地悲剧”和“外部效应溢出”等情况。“一家花钱种树,众人免费乘凉”,“上游盲目污染,下游集体遭殃”等问题是我国流域生态环境治理中体制性矛盾的生动体现,也是流域治理缺乏有效的协同机制的集中表现。

目前,我国流域治理缺乏协作机制主要表现在两个方面,一是缺乏政府与公众的协作机制。中国现行的流域管理仍以政府机构管理为主导,流域利益相关方缺乏参与权力,人民群众参与的范围和深度非常有限。目前,由于流域利益相关方参与流域管理的制度制定尚不健全,导致了诸多流域管理机构、地方政府、用水居民与民间组织团体等被排斥在流域重要事件的决策过程之外。由于缺乏政府与公众的协作机制,使得公众在获取流域的相关权益方面难以得到保障,同时也影响公众参与流域管理政策执行的积极性和主动性。

二是流域治理中不同地方政府之间缺乏有效的协作机制。我国的流域综合开发规划、水环境功能区划等因素并未与行政区域经济与社会发展规划协同考虑,前者对后者无法发挥基础性、先导性和制约性作用。片面谋求区域经济的发展成效,各行政区政府在水资源综合治理中存在严重的机会主义倾向。不少流域上游就出现了许多未经区际协商和上级部门同意的“擦边球工程”,引发出侵占水利、规避水害的矛盾,极力通过外溢效应降低生态治理成本。大量未经规划、环评、审批就擅自建设的违规项目,没有按照要求设计必要的最小下泄流量,引起航运标准下降和流域生态恶化,影响下游地区城乡居民正常的生产生活,致使治理方案会出现损人利己的决策层出不穷。

4. 治理过程没有考虑环境友好因素

建设环境友好社会是指:建设一种人与自然界和谐共生的社会形态,其核心内涵是维系人类的生产消费活动与自然生态系统协调可持续发展。主要包括建立一种有利于环境的生产和消费方式;生产无污染或低污染的技术、工艺和产品;进行对环境和人体健康无不利影响的各种开发建设活动;产业结构趋向无污染与低损耗的产业结构;扶持持续发展

的绿色产业等。

我国流域治理目标单一,治理过程没有考虑环境友好,从而造成大量的环境问题的存在,主要表现在四个方面:一是流域治理过程中造成环境二次污染,比如水利工程造成工程地区水土流失、土壤沙化等问题,使流域生态环境、周边居民身体健康以及农业生产等诸多方面都受到不同程度的负面影响^[9];二是流域治理过程中对自然资源过度使用,表现为流域周边植被破坏、水资源破坏、依靠流域资源而生存的多种物种面临灭绝的危险、部分不可再生流域资源过度使用等;三是流域治理导致人口数量迁徙与人口结构变化,从而改变了流域对于人口的承受能力,具体表现为人类对流域资源过度地开发利用、治理过程中产生的大量垃圾无法处理,这些问题导致了流域环境质量和自然修复能力的逐渐下降;四是治理过程中工程污染和突发性污染事件频繁发生,例如一些废水排放,燃油泄漏等^[10]。上述问题的存在,使得本来治理流域环境的治理过程变成了对流域环境的二次破坏。

三、流域治理机制创新的价值取向

价值取向是价值哲学的重要范畴,它指的是一定主体基于自己的价值观在面对或处理各种矛盾、冲突、关系时所持的基本价值立场、价值态度以及所表现出来的基本价值倾向。基于生态文明的流域管理与路径的核心价值立场、价值态度是“生态文明”,因此,流域治理机制与模式创新的价值取向应主要从以下三方面考虑,即:生态文明、环境友好、可持续发展。并通过认识生态文明、环境友好以及可持续发展对于流域治理模式和治理路径选择的意义,从宏观到微观,将生态文明、环境友好以及可持续发展的价值取向与流域治理机制与模式创新联系到一起,为基于生态文明的流域管理与路径提供指导思想。

1. 生态文明

生态文明强调的是人与社会与自然的和谐相处。自然是人类得以在地球生存的家园与庇护所,是人类产生、生存和发展的保障。人类本身属于大自然的产物,是大自然的一部分,应该在自身的发展中认识大自然的规律,依靠大自然、改造大自然,参与自然活动,力求人与自然的共同和谐发展。但是,历史证明,随着科学的进步、人口的增长,人类在取得改造大自然巨大成果,以及获取更多财富的同时,却造成了严重的环境破坏,生态失衡,而人类也因此遭到了大自然无情的报复。

因此,在流域治理中人类应该学会认清自己在大自然中的位置和作用,承担起保护环境、维护生态平衡的义务与责任^[11]。在利用大自然的同时,预测

自身的社会活动对大自然造成的影响,合理地支配自身的行为,保障人与社会与自然的和谐相处,把生态文明作为流域治理的终极目标。

2. 环境友好

自从1978年市场化改革以来,我国已经成为世界第二大经济体,但是,我国的经济增长一直是一种以资源大量消费为主的粗犷式发展模式。正因为如此,在我国国民经济迅速增长的同时,环境问题也变得越发严重。目前,我国的环境问题已经严重影响我国在国际中的形象,本应该五光十色、风光迤逦的大国被国外看作一个大型垃圾场以及造成地球环境污染的源头。环境污染不仅使得国家形象受损,同时也造成了我国居民疾病频发、身体素质下降、资源紧缺等问题。

政府充分认识到这一问题的严重性,2005年3月12日的中央人口资源环境工作座谈会上,胡锦涛总书记提出了“努力建设资源节约型、环境友好型社会”。在2013年11月9日召开的十八届三中全会上,习近平总书记也把生态文明、环境友好型社会建设作为继发展市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会之后的第五大目标。由此可见环境友好型社会建设已经成为国家治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分。所以,在我国流域治理过程中,也必须坚持环境友好的价值取向。建立环境友好的流域治理模式有着积极的现实意义,它有利于改善流域居民生存环境,有利于促进流域经济增长模式由粗犷型向集约型转变,有利于流域经济和社会的全面发展。

3. 流域可持续发展

可持续发展被定义为既能满足当代人的需要,又不会对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。可持续发展涉及生态、经济、社会、政治等多个方面,也就是说可持续发展就是各个方面共同协调的发展。可持续发展的核心是发展,但是可持续性发展的前提和保障,因此在进行经济和社会的发展同时,要严格控制人口、提高人口素质、保护环境以及保障资源永续利用。

在流域治理过程中,要坚持可持续发展的原则。推行可持续发展,有利于流域经济持续快速增长,有利于控制人口增长势头,有利于优化资源的配置与使用,有利于实现环境污染治理与保护,从而为我国构建和谐和谐社会以及国家的永续发展提供基础。

四、流域治理创新机制

我国流域众多,不同流域其集水区域面积、人口规模和经济发展水平差异明显,深化基于生态文明的流域治理机制将是我国的一个复杂的政策演进过

程。具体的设想是在现有的流域治理以政府主导为主的机制上,引入企业、第三部门等更多的其他治理主体。各主体之间基于负责任、规范和尊重彼此利益而开展互动多向的合作,共同维护流域公共事务的机制。它具有多元化的治理主体、多样化的治理手段和综合化的治理目标,将分层治理和伙伴治理进行有机结合形成基本框架。

1. 治理主体多元化

为解决流域治理主体单一性这个问题,政府必须从发展的角度出发,完善相关法律法规与管理体制,适当放权,构建一个以政府为核心,企业、社会组织团体、公民等构成的多主体共同参与的管理机制,追求治理主体多元化的管理模式。促进流域管理结构由垂直化向着网络化的结构转变。

治理主体的多元化使得在面临相同流域问题时候,可以从多角度提供解决思路,对于减轻政府治理负担,完善流域管理制度与体系,解决社会、经济与环境之间的矛盾有着积极的作用。

2. 治理手段多样化

在治理主体多元化的前提条件下,由于治理主体所承担的职责各有不同,权利不同,地位不同,各主体之间形成了一种错综复杂、相互关联的网络关系,从而有利于形成一种治理手段多样化的管理模式。

从政府的角度出发,采取的是一种强制性的治理手段,通过具体的法律条例,限制其他主体的非正式的治理措施,同时也保障了各治理主体对流域的共同享有的权益;从企业的角度出发,引入企业治理的治理手段,有利于优化流域资源的配置使用,改善政府部门以及相关流域职能部门的组织管理绩效,促进市场经济融入公共服务与管理;从公民的角度出发,公民可以通过自身对于生活的感受或者对于流域发展的期许,对其他管理主体提出建议,通过“协助”的管理手段来优化流域管理模式与路径;从社会组织团体的角度出发,则起到为其他各主体提供民主协商谈判的作用,通过“调节”的管理手段来保证各主体之间和谐与共同进步。

3. 治理目标综合化

目前,我国的流域治理目标过于单一化,一些水利工程或者流域治理都是以解决问题为主导思想。换句话说就是说,只会解决眼前看到的问题,而不会对整体的发展进行考虑。为实现流域的长治久安以及获得更好的发展,应该制定综合化的治理目标。例如,水利工程和流域治理不应该再单一地为抗洪、污染治理等设计目标,而是应该向着制定多元化目标发展,包括减少洪灾损失、提高流域航运能力、保护生态环境以及生物多样性等,最终实现流域的环境优美、生态文明。同时,各管理主体之间也应该在公

平、公正、互信的基础上合作,通过协商谈判,求同存异,制定综合性治理目标,在保障各主体利益的同时,实现流域发展与公共利益的最大化^[12]。

4. 分层治理与伙伴治理相结合

分层治理是指,参照流域管理的统一要求的前提下,政府和流域管理机构负责制定、执行以及监督流域开发规划和流域治理的制度、政策,不同行政区政府和职能部门根据流域区域的功能定位以及流域发展的整体目标承担流域治理的责任。伙伴治理有两层含义,第一层是不同层级不同管辖区域政府和职能部门的伙伴关系,同一流域内各层级各区域政府和职能部门应该摒弃“各人自扫门前雪,莫管他人瓦上霜”的思想,以全局为重,建立科学合理的合作协商机制,保障流域整体的发展;第二层含义指的是,政府应注重利用激励性政策,鼓励企业、社会组织团体、公众通过民主协商机制,参与到流域开发、流域环境保护等工作中去,建立多边的工作伙伴关系,实现外部效应内在化。通过分层治理与伙伴治理的结合,构建一种治理主体多元化,治理手段多元化,治理目标综合化的流域治理机制,形成一种网络型的管理模式,充分发挥各主体的主观能动性,对促进流域的生态文明建设发展有着积极的意义。

参考文献:

- [1] 陈伯让. 黄河水土保持生态工程建设实践[J]. 中国水土保持, 2002(10): 10-11.
- [2] 郑晓. 基于生态文明的流域治理模式与路径研究[J]. 南京社会科学, 2014(3): 75-79.
- [3] 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.
- [4] 朱雷, 刘琴, 周思迪, 等. 小流域河流综合治理的研究[J]. 环境科学与管理, 2009(5): 135-137.
- [5] 张杰. 依生态工程建设促进小流域经济[J]. 水土保持应用技术, 2007(2): 39-40.
- [6] 李国英. 论可持续发展战略与水务一体化[N]. 中国水利报, 2000-06-12(2).
- [7] 石秋池. 关于日本水生态系统修复(保护)及湿地保护工作的研修报告[J]. 水利规划与设计, 2005(2): 20-22.
- [8] 晋海, 周龙. 论我国环境法的实施困境及其出路: 以阿马蒂亚·森的发展理论为视角[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2014, 16(1): 71-74.
- [9] BUNTE K, POESEN J W. Effects of rock fragment covers on erosion and transport of noncohesive sediment by shallow overland flow[J]. Water Resources Research, 1993, 29(5): 1415-1424.
- [10] SINGH V P. Modeling components of hydrologic cycle[M]. Littleton: Water Resources Publications, 1982.
- [11] 曾胜. 开发者与生态环境之间的进化博弈分析: 以水电项目为例[J]. 西部论坛, 2013, 23(5): 72-78.
- [12] 徐军, 王薇薇. 负外部性视野下的自然资源国家所有权[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2014, 16(1): 75-79.