DOI:10.3880/j.issn.1003-9511.2017.03.002

水务一体化改革进程中利益相关者责任关系研究

范仓海,王甜甜

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 210098)

摘要:为了更好地深化水务改革,从改革的目的和内涵出发,以利益相关者偏好理论为研究视角,探讨政府、水务企业以及社会公众在水务一体化管理进程中的偏好和责任要求,由此形成利益相关者的责任关系结构。针对现实中不同利益相关者之间责任关系存在的问题,从建立权责挂钩的考核制度、完善监督管理体系和社会监督平台、强化社会监督力量对于政府和水务企业的外部约束等方面提出了对策建议。

关键词:水务一体化;利益相关者偏好;责任关系

中图分类号:F299 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2017)03-0007-05

如何提升城市水务管理效率、增强政府水服务能力,是水资源公共管理的重要内容。而水务一体化管理是目前城市水务管理进行的有益探索。水务事项包括对水资源的开发、利用、节约、配置、保护等,水务一体化就是对这些事项实行全方位、全领域、全过程的统一管理[1]。水务一体化管理是在水务管理所涉及的各个职能部门和各个环节中为了一个或多个目标而谋求一致行动的过程,是对水资源协调、统一管理具有"共鸣"的一种机制。

水务一体化管理打破了原有的条块分割的状况,需要重新调整各方相关职能,但由于相关利益者偏好、目标的不一致性,不可避免地会涉及众多利益群体之间的权力让渡和利益重新分配问题,而利益相关者之间争取自身利益最大化的拉锯战成为水务改革过程中无法避免的问题。水务一体化改革过程中水管理新旧体制的更替带来的不稳定因素导致涉水利益主体的既有利益被触及,尚未形成明确和完善的相互影响机理,出现利益分配严重失衡和主体之间相互牵制的尴尬局面,阻碍了水务一体化改革的进程[2]。另外,目前仍然习惯于依托水务改革的具体业务展开研究,对于水务管理系统的利益相关者分析较为缺乏,因此,本文以政府、水务企业和社会公众作为水务改革中的三类利益主体进行偏好分析,明确其责任划分,把握各方利益主体行为选择之间的相互影响,提出促使水务一体化改革进程有效实施的相关主体利益整合的建议,为深化水务一体化改革提供参考依据。

1 水务一体化改革过程中的利益相关者偏好

1.1 政府

这里的政府包括两类:国务院领导下的各级政府和代表政府从事行政管理的各级涉水行政主管部门。在水务一体化改革过程中,政府是水务改革中各项政策制定和实施的主体,其偏好反映了在决策中的价值观。社会学家布劳认为,一个人若是权力越大,其冒风险的几率就越大,同时也会激发他实现一些与本身地位不相称的偏好,从而进一步增加决策制定的风险。政府偏好分为3种:①符合社会利益的;②偏离社会利益的;③完全对抗性的[3]。水务一体化改革的顺利进行,必须要加快建设水务一体化改革过程中的相关法规体系,因为政府在这个过程中扮演的角色是制度提供者,而制度的存在是为了抑制可能出现的机会主义行为。

传统经济理论中假设的政府是以公共利益为目标的机构,而现实中却并非这样。在水务一体化管理中,将原来各涉水部门进行整合,形成统一的水资源管理机构,扭转了传统水务管理政出多门的弊端。但是在此过程中,政府中原来涉水行政部门的利益被剥夺,为了重新掌握自身的局部利益,会利用自己的职权或话语霸权加以争夺,变相实现小团体或少

作者简介:范仓海(1975—),男,副教授,博士,主要从事公共管理与公共政策、资源与环境管理研究。E-mail:fancanghai75@163.com

数领导人的利益,从而出现公共权力部门化或部门权力利益化的现象[4]。从理论上讲,水务一体化改革政策的制定和实施最好是由具有规模经济效应的国家或政府来完成,但对于具有有限理性的政府来说,市场主体面临着复杂的社会环境,这点政府并不能完全认知,如果水务一体化的各项管理事务都由政府单独进行决策,就会出现交易成本太高,效率又太低的现象。因而在确定政府主体地位的同时,不可忽视市场主体和社会公众在决策制定中的重要性。

1.2 水务企业

在社会转型时期,市场竞争异常激烈,机遇与挑战并存,企业面临的是高度不确定性的社会、经济环境。政府的一些宏观政策都会从各方面影响企业的生存与发展。企业为了适应外部环境的变化,就要在市场竞争中拥有足够的灵活性和应变性。水务企业的职责是从事取水、供水、排水、污水处理、水治理等环节上的各项水管理业务,以此支撑政府的工作[5]。但是水务企业毕竟是盈利性组织,天生的逐利性使得其在以公众需求为导向的同时,有可能为了追求自身的利益而推卸责任,在改革中水务企业的正面作用就不足以体现,改革将失去很大一部分的动力来源。

在实行水务一体化管理后,政府对水务企业的把控力量会减弱,由直接监督管理向间接监督管理转变,而水务企业除了自建经营模式外还要得到政府的特许经营,即社会资本通过向政府支付一定费用,从而获得一般年限的经营权。水务企业在经营过程中,不可避免会出现投资风险和经营风险,这些都是需要企业部分承担或全部承担的。水务企业往往通过向用户收费等方式来赚取合理的回报[6]。

水务改革后,政府从直接管理企业向市场监督管理转变,这是准确的定位,同时会健全市场准入制度,引入公平竞争机制,这对于水务企业来说,既是机遇也是挑战。市场环境的不确定性会使得水务企业感觉自身的权益得不到有效保障,导致运营管理效率低下。在可能面临的风险面前,作为理性经济人,水务企业为了提高自身的盈利能力,在政府的一系列改革措施和公众监督面前,可能会表现出配合或反对的倾向,都是为了能够保证自身的发展地位,但势必或多或少会侵犯其他利益相关者的利益。

1.3 社会公众

公共品的供给和公共事务管理是政府职能所在,对人们偏好的了解是政府提供公共品的前提。“公众是社会组织公共关系的对象,公众对社会组织的生存和发展具有决定性的影响”[7]。

公众偏好,是指社会公众对水务一体化改革中政府政策的价值取向表现出来的反对或支持的倾向。社会公众实际上是作为一个主体对水务改革的各项政策直接或间接地参与和监督,其目的是让各项政策能够符合自身的利益需求。社会公众的偏好分为非利益相关性偏好和利益相关性偏好。当政府和水务企业提出的改革措施有利于公众的自身需要而成为政策受益者时,其价值偏好更容易与政策制定者保持一致,甚至可能会成为政策执行的推动力量;而当社会公众觉得水务管理政策有悖于其自身需要时,则会产生抵触情绪,不利于水务改革的顺利进行。在传统的水务管理体制下,社会公众的重要性和利益容易受到忽视和侵蚀。而在社会转型的背景下,保障公众的利益越来越受到重视,社会公众的舆论监督角色也变得越来越重要,许多政策只有依靠公众的合作与参与才能得以贯彻执行。

水务一体化改革的各项内容和政策与社会公众的切身利益息息相关。因此,公众为了自己利益的最大化,在政府制定各项水务改革措施时,也会极大关注政策的变化情况,辅助以有效的舆论监督,甚至为其出谋划策。社会公众所期待的水务改革的结果取决于他们对自己所希望的水务改革政策得到实施的期望值,即只有自己所支持的政策被成功实施时才能使期望的利益得以实现。

2 水务一体化改革过程中利益相关者间责任关系结构

水务一体化管理的目标是对水资源进行合理配置、节约和保护,以保证水资源的可持续发展。在此目标下,如何有效整合政府相关职能部门、水务企业、公众的利益偏好是水务一体化改革的核心所在。因此,需要在水资源整体利益实现的基础上明确各利益主体的责任,并建立各利益主体间的责任关系。

水务管理一体化系统中不同的利益相关者力量对于市场均衡发展都有各自不同的重要程度。政府是主导力量,是协调和均衡各方力量的核心,但是在社会转型时期,政府职能发生了转变,因此带来改革过程中很多的不确定性和风险性。企业经营的宗旨是利润的最大化,所以水务企业追逐利益的天性与社会公共服务责任之间的冲突很难有效保证其能理性地保障公共利益。相比较前两者而言,社会公众是比较弱小的群体,较为被动,但其实公众群体内蕴含了巨大的能量,只是大部分情况下,公众收到了较多条件的束缚。三方利益主体作为水务一体化管理机制中的三方力量,对水务的发展各有其责任,同时存在着一定的关系。通过分析三方关系可以构建起

政府、水务企业与社会公众之间的责任关系模型,如图1所示。

从图1可以看出:

a. 要求政府内部部门间权责清晰,实行权责挂钩的考核制度,提高政府各涉水部门履行水务一体化管理职责的积极性,同时强化对水务一体化改革过程中各项决策实施的监督。加强市场监督管理,不断开辟和拓宽融资渠道,健全市场准入制度。另外政府还具有实行政务公开,拓宽社会公众监督渠道的责任。

b. 水务企业要在积极履行责任的前提下,加强内部激励机制,对于技术上同属一个范畴的产业进行合并重组,产生整合效应,提高自律意识,承担直接管理责任。同时遵循市场经济运行规律,坚持社会效益。

c. 均衡状态的实现需要社会公众不断提高水忧患意识,成立公众监督机构,利用舆论监督的形式对政府和水务企业的行为进行有效的约束和评价。

2.1 政府承担水务公共服务和水务市场产业化发展责任

水务一体化管理体制建立的过程,是由农业水利向现代水务管理转变的过程。政府在地方工作和活动中处于主导地位,水务局作为政府部门中统一管理水资源的部门,具有对水质、水量和水资源利用进行综合规划和监督实施的责任[8]。

根据委托-代理理论,社会公众将管理国家和社会的权力交给政府,要求政府按照人民的委托进行活动。治理与善治理论表明,公民与政府合作局面的形成依赖于政府公共服务责任的有效承担。同时,公众属于最容易受到不稳定因素影响的弱势群体,因此,在水务管理体制改革的过程中,政府理应要有效提供公共服务和公共产品,对社会公众进行利益保护。但是,对于水务市场来说,政府对公共事业主导性并不意味着对水务企业进行直接管理和运作,而是要正确处理好政府和市场的关系,从对水务企业的直接管理向市场监督管理转变,加强以政策引导为主的间接管理。同时充分运用市场运作机制,多元融资,对水务企业的资金实力和管理水平进行审查监督,推动水务市场产业化发展。

2.2 水务企业承担水管理和坚持社会效益责任

进行水务一体化改革的一个重要原因就是水务行业生存发展的空间很有限,在很长的一段时间内都是在政府监督管理和市场经济的夹缝中存活。在这种情况下,水务行业是不可能继续向前发展,为社会造福的。所以希望通过引入社会资本主体高效的管理方式和明晰的责任制度来实现水务企业提高经营效率和高效供给的目标[9]。各类企事业单位从事水管理的有关业务,在涉水行政主管部门的监督指导下,间接承担政府部门公共服务的责任和受委托的任务。同时,水务企业在从事具体的业务工作时,必须以社会公众的需求为导向,保障水务服务工作的公平性和普遍性,遵循市场经济运行的规律,建立科学合理的供水、污水处理的价格体系。另外,在水务改革过程中要注重内部资源的整合,在新形势水管理法规体系的指导下,对于业务相同、经营管理方法类似的水务企业进行合并重组,提高经营效率。因此,水务企业支撑了政府的工作,在坚持社会效益的理念下很大程度地承担着城市水管理者的责任。

2.3 社会公众承担对政府和水务企业行为的舆论监督责任

作为水管理的主体和水务服务的最终消费者,不管从广义还是狭义的角度,社会公众对于政府和水务企业都毋庸置疑地拥有评价和监督的权利和责任。公众监督机构在水务管理的决策中扮演着十分重要的角色,其参与的程度在一定意义上反映了一个社会的文明程度。但是在水务一体化改革过程

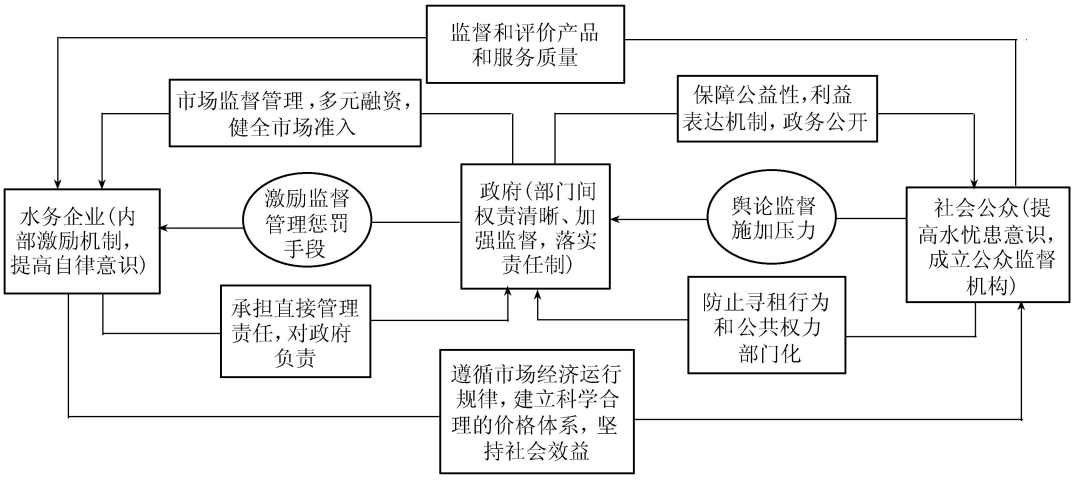

图1 水务一体化改革过程中利益相关者责任关系模型

中,社会公众因其主体地位,改革中倾向于强化社会公众的监督权来对政府和水务企业进行外部约束,外部约束的效果有限,使得社会公众的监督责任明显缺位。因此,在政府信息公开的基础上,社会公众要提高水忧患意识,自觉通过各种舆论监督的渠道对政府工作模式的改善和水务改革绩效的提高形成压力,防止政府涉水部门内部出现寻租行为和公共权力部门化或部门权力利益化的现象。同时,依托监督平台对水务企业的水务服务质量进行评价和反馈,促使水务企业充分发挥市场供求配置作用,积极实践水资源优化配置价格机制。总之,社会公众通过舆论监督形式而形成的外部约束机制的强弱对于水务一体化改革能否高效、安全、优质地进行具有不容忽视的作用。

3 水务一体化改革进程中利益相关者间责任关系存在的问题

3.1 政府与水务企业

虽然政府和水务企业都有各自的责任分工,但是两者都有可能由于体制和管理的不健全而推卸责任。利益均衡不可能在水务企业内部通过市场机制自发得到解决,政府有效的监督管理执行至关重要[10]。依照委托代理关系,政府通过建立一系列关于水务管理的制度政策,赋予水务企业一定的社会责任,为企业提供一个公平竞争的市场环境。在政府转型时期,对于水务改革,政府相对来说是有动力的,而水务企业的市场化实践经验不足,管理漏洞客观存在,再加上天生的逐利性,使得水务企业缺少了承担水务改革责任的动力。再者,政府如果监督不力或者过分考虑自身利益,就可能产生寻租行为,对水务企业的约束力减弱,从而带来社会效益和经济效益的损失。对于企业来说,如果水务一体化改革进程中承担的成本太高,通常只能延续传统的发展模式,而不会主动进行水务改革实践。因此,水务一体化改革进程中水务企业的积极配合还需要政府改革体制的完善和对企业进行正向激励。

3.2 政府与社会公众

在水务一体化改革过程中,政府的改革理念、政策能否落实到实处,是考验政府的效率、能力、廉洁度和官员素质的有力问题,是关系到政府在社会公众中形象的关键。社会公众是分散的个体,在水务改革中的力量有限,经济利益小,使得公众对于水务改革的关注弱化,因此仅凭个人的力量远远不能发挥公众的潜在力量。造成这一现象的主要原因有:

a. 由于政府的监督管理体制不完善,相应的监督平台应用不到位,政府的政务信息不及时公开,致使公众接收的消息不完全,无法进行有效监督;

b. 公众的水务改革意识不强,个人力量比较薄弱,没有认识到舆论监督的重要性,再加上政府的宣传工作不到位,社会公众无法对政府的工作形成压力,作为社会主体,公众的监督责任明显缺失[11]。

因此,只有先改善政府与公众的关系,才能提高政府的水务公共服务运营效率和服务水准。

3.3 水务企业与社会公众

在水务一体化实践中,作为重要参与力量的社会公众通过有效地监督水务企业的行为,维护自身的权益。虽然相比于政府而言,社会公众与企业的关系较近,因为水务企业的各项举措都与公众的生活息息相关,紧密相连。公众作为水务企业的服务对象,可以对企业的行为进行监督和评价,以改善水务企业的服务质量。但是公众仍然是一个个比较分散的个体,在与水务企业发生利益冲突时,个人的力量比较薄弱,很有可能因此而放弃与其交涉解决问题,导致社会公众与水务企业产生隔阂,冲突加深,不利于水务改革的推进。另外,企业的发展离不开社会公众的大力支持,但是目前部分水务企业似乎忽视了这一点,没有与公众保持密切的联系以及信息的及时传递,从而使得社会公众也不会对水务企业的工作进行有效监督,更不会对监督结果进行评价和反馈,影响水务工作的推进。

4 增强水务一体化改革进程中利益相关者责任对策

政府、水务企业和社会公众是水务一体化改革过程中的主要利益相关者。为了避免各相关利益主体行为偏差引发的整体利益弱化问题,需要进一步明晰各利益相关者在水务改革过程中的行为约束。社会公众在自身的权益没有得到充分保障的情况下,会激发公众监督行为的发生。而随着社会公众监督意识的逐步加强,政府也必须要强化水务一体化改革过程中主体责任的认识。在水务改革中,水务企业不可避免地会出现逃避责任行为的内在动机,如果监督管理成本过高或程序太复杂,那么逃避责任的概率会增大,因此,建立有效的监督和正向激励机制,使得各利益相关者的偏好都获得正向收益,是进行水务一体化改革外在和内在的动力。

4.1 强化政府责任,建立权责挂钩的考核制度

在强调责任之前,必须首先从根本上准确把握水务改革的目标,坚持水资源的可持续发展和协调各利益相关者的利益分配。推进水务一体化改革过程中会面临各种的主、客观困难,而其中没有建立权责挂钩的考核机制是目前出现问题的主要原因之

一。政府作为责任主体应当首当其冲解决困难。政府尽管已经对水务一体化改革中的管理权限进行了书面文件的下达,但是各涉水部门是否已经落实管理职责还是个问题。由于没有建立权责挂钩的考核制度,使得政府中涉水部门的水务一体化管理职责未能积极有效地履行。因此,水务管理单位应成立水务工作考核小组,定期进行工作成绩的考核,以科学严谨的考核来推进水务工作的协调发展。随着社会公众监督意识的提高和媒体的发展,政府在水务改革中的责任更清晰地被公众所认知,政府要更加重视水务管理责任的落实和强化利益协调的责任意识。

4.2 完善政府监督管理体制,充分运用社会监督平台

a. 在政府监督管理体制方面,要从监督渠道、激励措施等方面完善监督管理体制。如果政府对水务企业的监督管理不到位,会导致对被监督管理者约束力量的减弱,从而提高水务企业消极行为的发生概率,因此需完善政府对水务企业的监督管理措施和渠道,从资金、人才、设备等多方面确保监督管理的有效性,并通过与社会公众这个第三方监督主体进行合作,强化监督管理效果。同时,对水务企业实施相应的激励措施,形成长效的正向激励机制[12]。

b. 在社会公众监督方面,①要提高公众对水务改革的认知。对水务改革的认知是公众监督的前提,只有公众认识到水务改革与自身利益的关系,才会真正参与水务改革。公众可借助水务信息网、电视台和报纸等媒体设立的相关水务专栏,了解相关水务信息,提高公众的水资源保护意识和对水务改革的认知。②构建社会监督的制度平台。实现公众参与水务改革并对水务改革进行监督,关键是要落实政府水务改革的信息和企业经营信息的公开制度,并且设立专门的服务反馈部门,这样既可以提高监督管理的力度,又能够降低监督管理的成本,从而提高社会公众进行监督工作的积极性。

总之,完善政府和社会公众的监督管理体系,对被监督管理者形成有效约束的同时,还能够引导政府和水务企业提高对社会公众监督力量的重视,对政府和水务企业责任的承担也是一种长效的激励。

4.3 及时反馈监督管理结果,用制度形成正向激励

对被监督管理者行为的肯定评价会引导被监督管理者产生积极的行为。社会公众通过构建监督平台,对政府及水务企业的行为进行监督管理,并对两者的责任履行情况进行评价和反馈,强化社会公众的舆论监督力量。当然,仅仅进行监督而不对其结果进行整合和总结是没有意义的,所以在监督工作进行的同时,可以采取问卷调查等类似的方式来了解社会公众的监督成效,并对监督管理的成果进行反馈,这样能够强化社会公众对政府和水务企业行为评价的激励作用,这样的监督工作才算有成效。另外,在监督管理结果出来以后,若是被监督管理者对此毫不重视,那也是没有意义的。因此,亟须建立合理的奖惩制度来强化水务企业对监督管理结果的应用和开发,引导水务企业提高对监督管理工作的重视程度,形成对水务企业行为的正向激励。

5 结 论

在水务服务市场各利益相关主体责任划分的基础上,进一步明晰了各主体在水务服务供给中的行为限制。社会公众作为直接消费主体,随着其权益意识的提高,在公众利益受损而政府又无法提供保障的情况下,将会激发社会公众监督行为的发生。但社会公众始终是分散的个体,其群体力量的发挥还需要政府为其构建监督渠道。水务企业和政府在水务管理过程中存在逃避责任的内在动机,因而,应强化监督管理主体对被监督管理主体的激励约束,降低被监督管理主体消极行为的发生,从而形成良好的水务服务管理局面。

参考文献:

[1] 陈文. 对水务一体化管理的再认识[J]. 甘肃水利水电技术,2004(4):298-329.

[2] 沈大军,姜素梅. 城乡水务一体化管理的制度分析[J]. 水利学报,2005,36(9):1143-1146.

[3] 褚云茂. 公共关系与现代政府[M]. 上海:上海大学出版社,2002:40.

[4] 陈通,郑曙村. 部门利益冲突的解析与防治[J]. 中共浙江省委党校学报,2009(2):67-71.

[5] 郭潇,裴宏志,曹淑敏,等. 我国城市水管理模式研究[J]. 人民黄河,2008,30(10):18-19.

[6] 邱贤成,朱方明. 论城市水务企业的改革路径[J]. 学术论坛,2015(9):43-47.

[7] 潘福能. 地方官员政策偏好的风险防范及整合[J]. 行政与法,2007(8):7-9.

[8] 周阳. 我国城市水务业 PPP 模式中的政府规制研究[J]. 中国行政管理,2010(3):63-66.

[9] 苏时鹏,傅涛. 深化供水服务市场化改革研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2011(11):27-31.

[10] 周耀东. 中国城市水务管制改革研究[M]. 上海:上海人民出版社,2005.

[11] 漆国生. 公共服务中的公众参与能力探析[J]. 中国行政管理,2010(3):56-58.

[12] 贺亚萍,苏时鹏. 水务 PPP 中的公众参与机制分析[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版),2015,18(6):59-64.

(收稿日期:2016-12-13 编辑:胡新宇)