

# 流域水污染的协作治理研究

刘美玲,石高平

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 211100)

**摘要:**根据流域污染现状和协作治理理论的内涵,进而分析二者的适应性、流域水污染的治理现状及存在的困境,针对治理的碎片化困境,从培育协作理念、公开治理信息、建立以流域为单元的综合管理体制、构建流域水污染治理多元化机制和完善制度供给、强化执行与监督等方面提出进一步加强流域水污染协作治理的路径选择,以期为我国流域污染问题的进一步改观提供参考。

**关键词:**水污染;流域污染;协作治理

**中图分类号:**X321

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-9511(2018)02-0054-05

随着工业化和城市化进程的加快,水污染问题日益突出,已成为制约我国社会经济可持续发展的瓶颈。水污染是指排入水体的污染物超出了水体本身的净化能力,对水体的质量造成极大破坏的现象。流域是水污染的主要载体。流域的整体性和跨区域性,要求政府、社会组织、企业和公众等诸多利益相关者参与流域水污染治理。已有实践表明,靠政府单一的经济、行政和法律等手段无法从根本上达到流域水污染治理的效果。为此,本文运用协作治理理论分析流域水污染治理面临的碎片化困境,寻求化解这一困境的策略,这对于推进多元主体共同参与流域水污染治理,实现流域内各利益相关方的共同利益以及流域社会经济可持续发展具有重要意义。

## 1 中国流域水污染概况

流域污染主要是经济迅猛发展伴随废水排放量的增加而引起的。由表1(资料来源于《2015 中国环境统计年报》)可见,废水排放总量从2001年到2015年增加了300多亿t。生活污水排放总量自1990年首次超过工业废水排放量后,其总量占比不断加大,2015年占废水排放总量的72.9%,大大超过了工业废水排放量(见图1),而工业废水排放量自2007年达到顶峰后呈下降趋势,反映了企业治污的初步成效。由此可见,流域污染的治理不仅关系到政府和企业,也涉及普通公民和市场在内的多元主体。

表1 2001—2015 全国废水排放量 亿 t

年份	生活污水排放量	工业废水排放量	废水排放总量
2001	230.3	202.7	433.0
2002	232.3	207.2	439.5
2003	247.6	212.4	460.0
2004	261.3	221.1	482.4
2005	281.4	243.1	524.5
2006	296.6	240.2	536.8
2007	310.2	246.6	556.8
2008	330.0	241.7	571.7
2009	354.7	234.4	589.1
2010	379.8	237.5	617.3
2011	427.9	230.9	658.8
2012	462.7	221.6	684.3
2013	485.1	209.8	694.9
2014	510.3	205.3	715.6
2015	535.2	199.5	734.7

## 2 协作治理及其在流域水污染治理中的适应性

### 2.1 协作治理的内涵

学术界对协作治理有多种解释。一般认为,协作治理是指政府、企业、社会组织、公民个人等多元相关主体运用公共权威、协同机制、治理方式,相互合作并形成良性互动来共同管理公共事务,目的是为了最大限度地增进公共利益<sup>[1]</sup>。其特征主要为<sup>[2]</sup>:

a. 治理主体的多元化。包括政府主体、民间组织、企业、家庭和公民个人等都可参与公共事务治理。

b. 各子系统的合作性。单一的组织不具备单

作者简介:刘美玲(1992—),女,硕士研究生,主要从事公共管理与公共政策、资源与环境管理研究。E-mail:18705157578@163.com

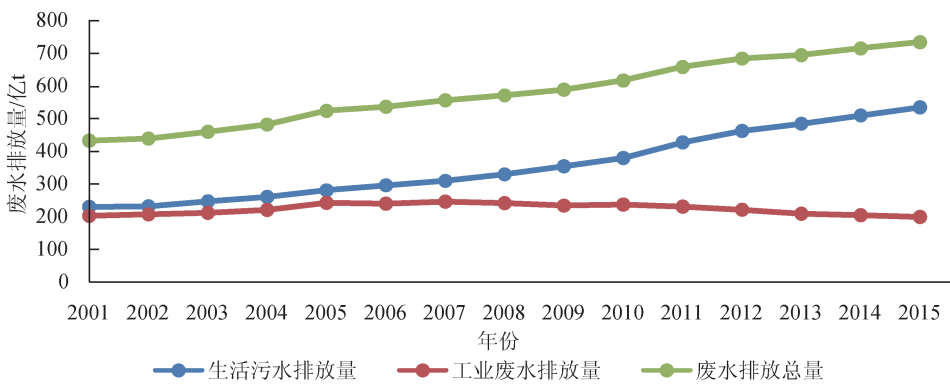


图1 2001—2015年全国废水排放量变化

独实现治理目标的能力,必须依靠其他组织,采取集体行动达到自身最佳的状态以实现互利和公共事务治理的目标。

c. 自组织团体间的协作。自主治理要求摆脱政府金字塔式的控制,削弱政府管制,转移政府某些职能,发挥自组织团体的协作功能。

d. 政府组织的不可或缺。协作治理虽强调各个组织行为体的协作,但作为嵌入社会的重要行为体,政府在集体行动规则、目标导向把控方面起着不可替代的作用。协作治理是政府组织与其他利益主体进行在公共事物治理中的互动过程,也是政府应对复杂社会变化、满足治理需求而采取的一种全方位、多角度、多主体共同参与的新治理模式。

## 2.2 协作治理理论在流域水污染治理中的适应性

从治理实践来看,流域水污染并没有被视作一个整体进行治理,水资源分割管理以及治理主体单一化使得水污染问题愈益加剧。具体而言,主要表现在以下几个方面:

a. 从水资源管理主体角度看,水资源管理涉及多个部门,要求政府相关管理部门进行协作。首先,“九龙治水”格局纵向割裂了我国流域的整体性。主要表现为水利行政部门管理地表水开发和利用,矿产部门管理地下水,建设部门负责城市供水、排水和污水处理等。其次,流域水污染治理的属地管理原则使流域治理遭遇区域分割。同一流域往往流经不同的行政区,而一个行政区往往又有几个不完整的流域区<sup>[3]</sup>。因此两者之间存在交叉关系。流域的整体性要求地方政府及其相关职能部门在利用和管理过程中能够遵循统一调度、统一管理的原则。

b. 从水污染治理相关利益主体角度看,流域水污染治理涉及政府、非营利组织(主要为环保NGO)、企业组织和居民团体等相关利益主体,也要求多元治理主体进行协作。流域内各利益主体的“理性经济人”属性使其以追求自身利益最大化为主要目标。相关利益主体目标函数的差异乃至冲

突,使得在水污染治理中不可避免地出现“公地悲剧”。随着水污染治理多元主体力量,特别是社会力量日趋壮大,其在水污染治理中的作用日益凸显。因此,政府必须对其加以重视,改变以往单一政府主导的治理模式,与其他相关利益主体协作共同投入到水污染治理事务中。

由此可知,流域水污染治理的复杂性与整体性要求打破部门和地方行政分割状态以及政府单一主导的治理模式,加强政府、企业、公民和环保NGO等多元主体间的协作,形成一种良性的互动关系,实现对流域的协作性治理。多元主体协作治理流域水污染示意图2。

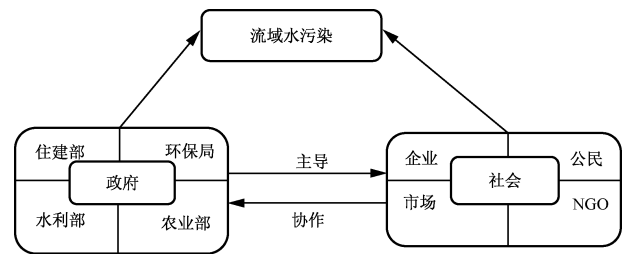


图2 多元主体协作治理流域水污染示意

## 3 流域水污染协作治理面临的困境

水污染是目前我国面临的最为严重的环境问题,政府采取了相应的对策。

首先,在国家政策层面上,20世纪90年代以来,国家相继制定了重点流域、湖泊、重大水利工程和海域的“九五”、“十五”、“十一五”等一系列水污染防治规划以及《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国水法》《水污染防治法实施细则》等一系列法律和部门规章,建立了我国水环境保护的法律体系。

其次,在具体实践层面上,政府针对重大水污染问题进行专项治理,如1999年淮河治理“零点行动”、2007年“太湖蓝藻”重点治理等。

然而,耗费如此多的人力、物力和财力换来的治

理效果并不明显。实践表明,流域水污染治理仍存在碎片化问题,协作治理的整体性效应未能得到充分发挥。主要表现为以下方面。

### 3.1 治理价值和理念的碎片化

流域的整体性要求流域内各相关利益主体致力于水污染治理,以增进流域的整体利益,但是由于各相关利益主体之间存在信息不对称以及目标利益的偏差,使得各相关利益主体间存在治理价值及理念上的碎片化问题。

a. 从治理的目标利益上看,各相关利益主体都基于自身利益最大化考量,选择不同的目标利益,利益主体间目标利益取向存在差异。中央政府作为流域整体利益的代表者,追求流域水污染有效统筹和规划治理;地方政府基于地方经济发展利益,尽可能最大化地利用水资源;环境保护组织则从社会整体利益出发致力于环境治理和保护;企业基于成本与收益考量,尽可能利用水资源并由此带来水环境污染问题等。

b. 从各利益主体间的信息共享来看,各利益主体间存在信息的不对称问题。协作需要协作各方相互了解彼此的信息,才能建立互动的协作关系。但是流域内各地方政府之间、地方政府部门之间以及政府与其他相关利益主体之间缺乏信息共享和沟通机制,使得各主体间信息割据。信息的不对称也使得各主体信任程度偏低。“信任代表了集体行动能力以及共享的价值观,可以节省不必要的协商与强制所造成的交易成本。”<sup>[4]</sup>流域水污染治理中多元主体间的信任关系是良好协作的基础。信任程度愈高,各方的协作意愿愈强。然而,在实际的治理工作中,由于预期收益和成本付出的差异,以及受信息不对称的影响,各主体在流域治理中更多的是猜忌和不信任。表面上达成协作共识,行动上极具偏颇。

c. 从各利益主体对于协作的认知上看,目标利益差异以及信息不对称使得其对协作认知也难以统一。在流域水污染协作治理中,不同的主体对合作的预期成本和收益的接受程度不一,一旦建立协作关系无法达到自身的预期,则这种关系难以维系。对政府而言,环境保护行为的正外部性使得有些地方政府搭便车,极大伤害了环境保护绩效好的部门或地方的积极性。流域上下游之间同样如此。

### 3.2 管理结构碎片化

流域水污染治理中管理结构碎片化不仅表现为“各管一段”和“九龙治水”的区域和部门分割管理,还表现为流域管理机构的整合功能碎片化。

a. “各管一段”和“九龙治水”的区域和部门分割管理方式会带来不同利益主体集体行动的困难。“各管一段”的分割管理方式使得在实际的流域治

理过程中,各区域管理主体以自身利益为出发点,而难以通过集体行动实现流域水污染的有效治理。而且,“九龙治水”的部门分割管理是指政府内部职能机构设置表现出一一对应的关系。在这一管理体系中,下级必须接受上级职能部门业务上的指导,从而产生各种职能部门之间垂直的分立格局。但是,流域污染管理的部门分割状态往往带来两种消极后果:一是各部门间无法统筹考虑,各自为政;二是各部门职能交叉重叠,责任相互推诿。这使相关政策在制定和执行的过程中出现职能冲突。

b. 现有流域管理机构的整合功能碎片化。我国现有的流域管理机构主要分为两类:一类是水利部设置的流域水行政管理机构;另一类是水利部和环境保护部双重管理的流域水资源保护机构。<sup>①</sup>就两种机构而言,流域水行政管理机构和流域水资源保护机构在水行政管理方面的事权划分明确,但在水行政执法方面的事权存在交叉和重叠区域,事权划分不明确导致在流域管理过程中出现矛盾与冲突。<sup>②</sup>就流域水资源保护机构而言,虽然从法律法规上来看,我国实行“统一管理和分级分部门管理相结合”的管理体制,但因未明确规定其地位、性质、权限和责任而导致流域综合管理职能缺位。具体而言,我国设立的七大水系管理委员会只是国家水利部的派出流域机构,接受水利部和环境保护部的双重领导,有限的监控权和执行权使他们不具有承担跨区域、跨部门等流域综合协调和管理任务,在实际的流域管理过程中限制性因素很多。

### 3.3 管理机制碎片化

“如果说制度是权力运行的基础,机制则是制度间相互联系与沟通的渠道,从而保证制度的实施。”<sup>[5]</sup>流域水污染治理中管理机制碎片化主要表现为利益协调困难和执行机制不健全。

在流域水污染治理的实践中,长期存在利益补偿协议难以达成、缺乏强有力执行机制等问题。一方面,利益补偿协议难以达成,加大了多元主体协作的难度。对于利益补偿来说,补偿的标准、主客体的明确程度以及补偿的方式等都会影响相关主体的积极性。流域水污染治理相关协议的制定既需要清晰界定各方(行政主体和经济主体)间的分配方式和份额、权利和义务等方面的问题,还需要确定上下游的治理责任和补偿标准。因此,多元主体间复杂的利益关系导致协议达成困难。另一方面是强有力执行机制的缺乏,难以保障协调和补偿机制真正落实。“只要其他所有人都采用合作的策略,参与人就都会采用坚定的合作策略,如果有一个人采取不合作策略,其他所有人都会立即采取不合作的策略,永远

都如此。”<sup>[6]</sup>流域水污染治理中利益协调机制通常是通过集体协商达成的,鲜有外部强制机制的约束。强有力执行机制的缺乏无法保证合同的切实履行,正因如此,在实际操作过程中各行为主体为了利益极易偏向采取机会主义行为,产生“当面一套背后一套”的现象。

### 3.4 制度碎片化

制度经济学家道格拉斯·诺斯认为:“制度是一个社会的博弈规则,是一些人为设计的、形塑人们互动关系的约束。”<sup>[7]</sup>流域水污染治理中制度碎片化突出表现在法律法规与政策制定和执行方面。

首先,就水污染治理的立法而言,尽管我国自1984年以来陆续颁布并实施了10余部水污染防治的专门法律、法规以及多种水环境保护标准,形成一套以中国国情为基础的制度体系,但在该方面仍存在一定程度的缺陷。如《环保法》《水法》等由全国人大常委会制定,具有同等的法律效力。而水土保持和水环境治理是属于不同级别的事务,在立法层次上的效力没有侧重就无法突出重点,不利于对不同的行为形成规范的体系。更为重要的是,我国目前水污染防治相关方面的规定,散见于《水法》和《水污染防治法》等法律条文或规章制度中,缺乏专门的流域水污染防治法律,加剧了水污染治理的不完整性和无序性。

其次,就水污染治理的政策而言,存在制定和执行方面的不完整、不协调问题。政策制定过程中,由于受一些立法指导思想、部门规章、决策者意识形态等影响,使得整个流域水污染政策体系一定程度上呈现冲突、无序的状态。政策执行过程中,地方保护主义盛行,忽视中央政府的顶层政策设计。有些地方出于本地区利益考虑,为了招商引资,扩大税源等,不顾国家环境保护法律,出台一系列“土政策”,包括免收排污费、包庇超标污染的无证生产以及环境执法人员在规定时间不得进入企业执法等,在贯彻国家法规和执行政策规章时大打折扣。立法不完善和一系列政策碎片化问题的存在使得流域水污染治理实践缺乏良好的制度保障。

## 4 提升流域水污染协作治理的路径选择

流域既是一个包括各种自然要素的生态系统,又是一个包括流域上下游、左右岸等主体的复杂社会经济政治系统。流域水污染治理的复杂性要求吸纳不同利益主体参与决策,加强协作,避免治理的碎片化,实现流域水污染的整体性治理。

### 4.1 培育协作理念,公开相关信息

针对流域水污染治理过程中治理价值和治理理

念的碎片化,要求包括政府在内的多元利益相关者树立协作理念,加强信息共享和增进彼此信任。

在社会转型的关键期,政府作为治理主体应该树立“小政府,大社会”的理念。在合理转移自身职能的同时,积极培育社会多方力量,推进国家治理体系和治理能力现代化。流域水污染治理的困境要求政府和其他利益相关方树立协作理念,有意识地致力于水污染问题的解决。同时真实的信息共享和相互的信任是多元利益相关者主体良好沟通合作的前提和基础,信息共享程度影响多元利益相关者之间的信任和合作意愿。因此,应加快建立全国统一的流域水污染治理信息平台,使政府、企业、环境保护组织和社会公众等多元利益主体实现信息的互动和共享,推进多元利益相关者的协作治理。

### 4.2 建立以流域为单元的综合管理体制

现行的流域管理体制无论是统管还是分管部门都是按照行政区划要素设置的,缺少针对流域全系统的综合管理。因此,建立以流域为单元的综合管理体制来加强对水环境实行统一监督管理和执法势在必行。

首先,应进一步理顺流域管理机构的职权关系。流域管理机构是解决流域问题的专门机构,其职能应定位于统一协调各方需求,平衡权益,运用行政、经济、法律和技术等手段缓解各方矛盾,制定出统筹全局的决策。同时,进一步以法律的形式明确流域管理机构与水行政主管部门的事权,明晰权责,形成以行政单元为基础、流域单元为重点、行政单元服从流域单元、流域单元指导行政单元的运作模式。除此之外,还要注重流域管理机构和国家职能部门、地方政府的监督和协调相结合,注重部门与区域间的协作,加强综合流域治理机构与地方各级管理部门和不同利益主体的关系。

其次,强化政府与社会的合作关系。政府组织应是开放的,与外界的交流和联系是紧密的。政府和社会不是对立而是统一的关系,共同致力于社会公共事务治理。在流域水污染治理中各级政府要重视与市民的广泛交流和沟通,经过不同层次的调整和统一,形成以环境保护部为核心,相关部门协作,各级政府、群众团体和市民广泛参与的“调整协作性”管理体制。

### 4.3 构建流域治理多元化机制

基于流域水污染治理中政府单一主导的模式,不能有效整合市场和社会等多元力量问题,亟须建立多元化治理机制。

首先,建立流域内地方政府相互制衡和协调机制。不言而喻,流域水污染治理主要责任在地方政

府,流域内全部行政区划单位都有保护流域环境的职责。对地方政府而言,通过制衡机制可使基于不同利益诉求的流域内地方政府和各种制约力量之间实现流域整体利益和自身利益的平衡;通过协调机制实现行政区际合作收益的合理分割与分配,从而解决流域合作中的利益冲突问题,提高流域水污染治理效果。

其次,建立流域生态补偿机制。生态补偿机制本质是一种利益调整,通过对生态环境保护 and 治理的各种利益关系进行协调,从而促使破坏者放弃破坏,保护者提高环境保护积极性。上游地区如果让下游得到清洁的水源,利益势必受损,而下游作为受益方应该给予上游补偿。但如果上游排污,上游就得补偿作为利益受损方的下游。这是通过经济手段来化解流域上下游之间的利益矛盾,达到既保护生态环境、又可协调利益相关者关系的目的。

最后,建立多元主体参与协调机制。政府应组织建立交流与共享平台,让环境保护组织、企业和社会公众参与流域水污染治理决策和政策实施,相互监督,互利共赢。该平台帮助提供更多交流和沟通的途径,促进各主体相互之间的理解和信任,以降低各主体间冲突程度。如政府、企业、环境保护组织和公众可以通过该平台交流流域的环境治理状况,对表现较好的主体给予物质和名誉的嘉奖,树立环境保护典范;反之,给予相应的批评和惩戒,做到有赏有罚,赏罚分明。

#### 4.4 完善制度供给体系,强化执行监督功能

基于流域水污染治理中法律法规和政策运行方面的制度碎片化问题,当务之急,应从宏观、中观和微观3个层面采取相应的对策和措施。

在宏观层面上,健全和完善法律体系。应从源头改进,对水土保持和水环境管理不同方面加强立法,重点强调水污染治理的紧迫性。特别是应尽快制定出一部专门的流域水污染防治法,将水污染防治上升到一个新的立法高度。同时也可以考虑制定一部综合性的水环境管理体制法,对在当前水环境管理实践中遇到的各种难题通过法律的形式加以明确,从而形成配套完善的法律支撑体系。

在中观层面上,政府应规范政策的制定和执行。中央政府从战略高度认识水污染的严重性,在征求和参考实地调研过的智囊库意见的基础上制定切实可行的政策,引导地方政府做出正确的行为选择。地方政府的绩效考核应以绿色GDP而不是GDP为导向,绿色GDP既是政策的出发点也是落脚点。地方性法规和部门规章的制定要以流域水环境保护为立足点,政策执行需与中央政府目标基本保持一致,

致力于水污染良好治理的目标。最终将治理结果作为考评依据,做到赏罚分明。

在微观层面上,协作治理涉及集体选择的安排和监督两项原则。制度经济学家埃莉诺·奥斯特罗姆针对公共池塘治理问题设计出解决公共事务治理的基本原则:清晰界定边界,集体选择的安排、监督,分级制裁,冲突解决机制等<sup>[6]</sup>。从协作治理的视角来看,集体选择的安排和监督这两项原则是至关重要的。集体选择的安排原则强调在流域水污染治理制度设定中民主的重要性,无论企业还是民众都可以发表不同意见,经集体协商之后可以改变制度规范,以便更好地治理类似流域这种公共池塘资源。监督原则指出在流域水污染治理过程中多元主体可以相互监督。中央政府监督地方政府的政策落实,地方政府部门和上下级之间相互监督,政府、民众、企业和环境保护组织相互监督。

## 5 结语

综上所述,现阶段流域污染面临严峻的形势,仅靠政府的一方之力不能获得预期的治理效果,流域污染的特点和现状既对政府发挥好治理主导作用提出了更高的要求,同时也亟须多元主体参与到治理中来。基于此,本文以协作治理理论为出发点,结合我国流域水污染的治理现状和困境,在治理理念、管理体制机制、制度完善和执行等方面做出具体强化流域水污染协作治理的路径选择。在政府主导作用下充分调动多元主体参与流域水污染治理过程,期待一个流域水污染多元共治的和谐局面,真正高效全面地改善我国流域水污染问题。

### 参考文献:

- [1] 田文威. 协同治理视角下我国跨界水污染治理研究[D]. 武汉: 武汉科技大学, 2012.
- [2] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.
- [3] 黎元生, 胡熠. 论水资源管理中的行政分割及其对策[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2004(4): 54-57.
- [4] 弗兰西斯·福山. 信任: 社会道德与繁荣的创造[M]. 李宛蓉, 译. 呼和浩特: 远方出版社, 1998: 31-42.
- [5] 韩德培. 环境资源法论丛[M]. 北京: 法律出版社, 2006.
- [6] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务治理之道[M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海三联书店, 2000: 144-149.
- [7] 道格拉斯·C·诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行, 译. 韦森, 译审. 上海: 上海三联出版社, 1990: 3.

(收稿日期: 2017-09-07 编辑: 胡新宇)