

整体性治理视角下长江流域河长制研究

李 锋, 顾睿哲

(河海大学商学院, 江苏 南京 211100)

摘要:为进一步推进长江流域河长制的实施,提升长江流域水环境治理的效用水平,总结整体性理论框架,探究整体性理论与河长制的契合性,梳理长江流域河长制推行的概况,从整体性理论治理视角下分析长江流域推行河长制过程中出现的参与治理主体单一化、公共利益部门分割化、同一层级整合碎片化、治理信息碎片化的问题,并提出应鼓励多元主体参与、完善激励约束机制、完善同层级整合机制、开发网络化政府信息管理系统推动长江流域河长制改革。

关键词:长江流域;河长制;整体性治理;河湖治理

中图分类号:F407.9

文献标志码:A

文章编号:1003-9511(2021)04-0041-05

水危机是我国 21 世纪以来最为严峻的生态环境污染问题之一,其中水资源短缺、水资源浪费、水循环破坏等水环境问题日益严重。为此,无锡地方政府率先提出并执行了一项水治理的新制度——河长制^[1],后推广至全国范围。长江流域作为我国七大流域之一,横跨中国东部、中部和西部三大经济区,呈三层阶梯状分布,是我国国内具有代表性的流域。习近平总书记在 2016 年、2018 年、2020 年先后三次考察长江,分别在重庆、武汉和南京主持召开推动长江经济带发展座谈会,强调“要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发”“使长江经济带成为我国生态优先绿色发展主战场”。这使得长江生态文明建设对河长制的改革要求达到了新的高度,而根据负责长江流域水环境保护的各省对长江流域河长制方案的规划时间来看,大多都截至 2020 年,关于 2020 年以后河长制该如何执行并未明确^[2]。笔者将引入西方整体性治理理论,分析目前长江流域河长制实践中存在的问题和探究解决问题之道。

黎元生等^[3]认为,目前河长制改革实行的流域行政分包、跨部门合作以及公众参与等措施就是我国之水领域的整体性治理的探索性实践。丁雪丽等^[4]认为,河长制与整体性治理二者在治理理念、目标取向、治理结构、运行机制、治理手段等方面都相当契合。整体性治理是佩里·希克斯等西方学者针对政府管理制度弊端而提出的公共管理新模

式,以解决公众问题需求为导向,利用现代化信息的技术手段,实现跨部门、跨层级、跨区域的共治状态。就河长制工作而言,如何让各地根据河流污染治理的不同情况因地制宜,从而形成整体性治理格局,是亟待展开研究的课题。

1 整体性治理理论概述

1.1 理论框架

20 世纪 90 年代末,西方政府开始尝试用整体性治理理论这一全新的理论来修正逐渐失控的行政管理体制^[5],因为之前传统的公共行政理论已经不再适应社会经济的发展水平和需求。西方国家政府开始全新的公共管理改革,倡导使用私营部门管理方法和机制来解决政府公共部门管理危机,强调公共管理的市场化,强调简化政府职能以提高效率,但随之而来的是更加“碎片化”的公共治理。为修正新公共管理改革带来的“碎片化”,在《迈向整体性治理:新的改革议程》一书中,西方学者佩里·希克斯首创“整体性治理理论”这一学术概念^[6],指以组织机构整合运作为出发点,通过协调整合政府间不同职能的组织机构,最大程度消除“碎片化”障碍,政府部门互相合作从而完成同一政策目标,解决公众难题。他觉得要达到整体性治理的境界需要经历 3 个阶段^[7],目标政策整合的初始阶段,消除信息不对称的协调阶段与组织机构整合的运行阶段。曾凡军^[8]认为,必须建立整合型组织、线上治理基础建

设和多元主体参与的人事行政体系,制度化地完成整体性治理。

基于以上分析,本文将整体性理论的理论框架进行一个总结(图1)。首先,整体性治理理论的核心关键在于更好地解决人民相关的问题,特殊之处在于公私合作提供公共基础设施资产和公共服务,相较于原有制度下主题的单一性,非政府组织机构、私营组织等多元主体的参与弥补并量化了资金缺口,使有限的财政资源效益最大化,且公私合作项目的表现优于政府项目。其次,整体性治理理论的组织结构可概括为横向协调纵向整合,“河长制”就是典型的强纵向整合弱横向协调的模式,纵向上建立以中央为核心的从上至下的5级河长领导体系,组织结构清晰明确;而在横向协调过程中,存在“部门分割”“地区分割”的现象,不同部门、不同区域政府之间缺乏合作,造成横向合作困境^[9]。整体性治理理论还强调要做长效性规划,顺应时代的信息化趋势,通过网络治理的手段在根本上改变政府组织运作模式。电子化的推进将使得不同层级不同职能部门之间的沟通效率达到了前所未有的高度,使之联系更加紧密,更容易实现部门间区域间的协调合作。

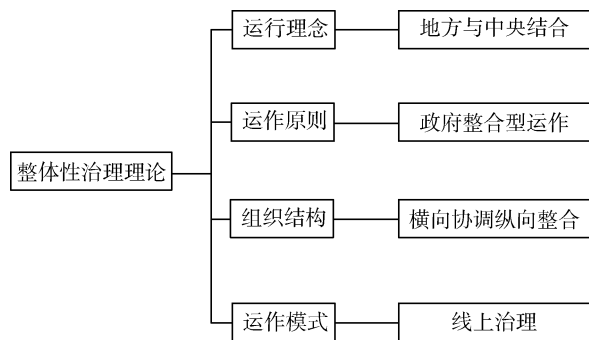


图1 整体性治理理论框架

1.2 整体性治理理论在河长制研究中运用的可行性

整体性治理理论最早始于西方国家,然而,西方国家的经济社会发展环境与中国国情并不相符^[10],因此不乏学者对整体性治理理论适用于我国治理问题解决这一说法有所怀疑。需要说明的是,整体性治理理论不是解决所有治理实践问题的完美方案,但是可以客观地发现我国河长制面临着与西方国家行政管理一样的问题,例如分权化、监管不力、治理碎片化等。从问题解决的角度来说,整体性治理理论在河长制中适用度较高。再具体到流域治理领域中,二者的治理目标、运作原则和组织结构制度都是相互吻合的。

整体性治理的核心在于以解决民众需求为出发点,而河长制的设立最初也是为了解决日益严重的水环境污染对民众生活的影响。二者治理的出发点完全一致,便于后续问题解决^[4]。

一般而言,民众关心的问题需要多个不同职能的部门共同协调解决,因此政府组织机构整合运作是很有必要的^[10]。公众最关心的往往是水资源短缺和水环境污染问题,因为流域一旦出现治理危机,流经的各个地区的民众的正常生活与工作都会受到影响,而多个地区的流域治理问题就不是单个部门可以解决的,需要不同的职能部门、不同的行政区域进行协调合作。整体性治理理论提出了具体的克服地区之间碎片化的策略,通过借助信息技术和网络培育不同组织之间的合作机制,建立整合性组织体系,为公众提供解决问题的服务。

2 长江流域概况及河长制推行现状

2.1 长江流域概况

长江是我国第一长河流,全长6300多km,流域占地面积共计180万km²。长江经济带沿线11个省(市),覆盖约6亿人口。长江从地理空间上看横跨中国地形的三级阶梯,以唐古拉山脉为河源到以崇明岛为入海口。上游、中游以宜昌市为分界点,中游、下游以湖口市为分界点^[11]。上游河谷开阔,河道宽浅,水势平缓,支流散乱,是长江段的畜牧区。从第一至第二阶梯的过渡地段,过渡地段地势凹凸不平,水流湍急。以三峡宜昌为界,长江进入第三级阶梯的长江中下游平原,中游两岸湖泊众多,江湖相通,水量湍急而巨大。以湖口为界限步入到下游段,水面逐渐开阔,水势平缓,河湖江流交会,由于河流流速减缓,大量泥沙积聚沉底。特别是近几年经济飞速增长、长江下游大规模开发,造成下游水环境质量逐渐降低,水生态系统受损、水土流失加剧、重要湿地萎缩,环境污染风险加大。

2.2 长江经济带河长制推行现状

为统一对长江流域各地进行管理,国家于1950年成立了长江水利委员会,作为在长江流域区域内行使行政管理权的机构。2018年以来,长江水利委员会先后与多个地方政府共同签署了共抓长江大保护战略合作协议,推动跨区域治理合作机制的开展;2019年与各科技单位院校组建了长江治理与保护科技创新联盟;2020年成立长江流域水质监测中心,完善流域综合监测。

长江经济带沿线11个省(市)河长制的河长组织体系基本建立,各地以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,将修复长江生态环境提到首要位置,注重水环境质量提升,有意识地强化监管督察,因地制宜采取多种措施全面推行河长制。

从表1总体来看,长江经济带11省(市)基本完成河长制组织体系建设,建立了层级河长体系。建立并完善了生态补偿机制、考核问责机制、激励机

制、监督机制、河长会议机制等基本制度。但由于各地经济社会发展水平和地理环境不同,河流管理重点不同,治理的方案水平各异,如何在上中下游各地实施共抓大保护,协调推动长江河长制的进一步发展还是一个挑战。

表1 长江经济带沿线11省(市)河长制实施进展

省(市)	实施进展
云南	建立健全由各级党政主要领导负责覆盖全部水体的五级河长组织体系,探索建立监察制度
贵州	实施河流分阶段分区域的分部治理,聚焦于提升水环境质量
重庆、四川	小规模地试行跨省跨市长江河流共治制度
湖北	印发《湖北省全面推行河湖长制(2018—2020年)》,全面整治河道采砂行为,推行采砂管理地方行政首长负责制,加强河湖水环境风险防控
江西	2018年颁布了《江西省实施“河长制”“湖长制”条例》,使得“河长制”的推行能够有法可依,但条例仍处于初始阶段,需要进一步的完善
湖南	利用互联网技术构建综合性河长制工作管理信息系统,减少了不同主体信息沟通效率低下的现象,但需要在此基础上开展顶层设计,不断跟进信息系统
江苏	建立覆盖全省河道的河湖管理保护体系,严厉打击违规排污、非法采砂、毁坏设施等不良行为
上海	建立了市、区、街镇三级河长体系,建立了河长办工作机制。设立了民间河长,增加监督人员
浙江	2019年实施“三段线”分级监管模式,完善了以横向补偿为主,纵向补偿为辅的谁生态补偿机制
安徽	建立绩效考核激励机制,通过设立额外奖金来激励各级组织以更加负责的态度对待河长制

3 以整体性治理视角为视角分析长江流域河长制推行过程中出现的问题

3.1 参与治理主体单一化

河长制的治理主体主要是政府部门,虽然河长制鼓励社会公众参与治理工作、监督工作,并尝试将河道维护、监督污染物排放外包给私人部门,但效果不尽如人意,社会参与度较低。

首先,公众参与意识薄弱。尽管近几年长江在重点抓治污工作,严格管理长江经济带沿岸排放污染的企业,但仍有部分私企违反规定偷排漏排,政府与企业没有做到认知一致,政府出台政策单方面严格管控企业排污,企业作为治水环节中被动的一方,无法发挥主观能动性,这就使得一些本就意图逃避责任的企业更加消极对待流域环境治理;据调查显示约有半数的沿河居民对河长制还不甚了解^[12],因此公众参与积极性也不高,然而不激发社会公众参与的积极性,政府机构很难动员社会力量,更好地提供大规模的、复杂化的公共服务。其次,没有形成系统完善的社会公众参与机制,目前公众在河长制中的实践主要是在河长制管理信息系统平台上对河长制的治理效果、治理过程进行监督,参与途径较为单一,且在政策制定、问责考核方面缺少话语权。

3.2 公共利益部门分割化

由于长江流域分布范围广,一般按行政区域划分,流域治理过程中往往就会涉及不同区域不同职能部门不同层级的利益分配问题。在流域治理过程中,部分政府部门进行决策或履行职务时往往会最大化自身利益,不能客观理性地最大化公共利益;更有甚者意图损害公共利益以扩大自身利益,这对广大社会公众的利益产生了威胁。公共利益部门分割化的现象已成为我国政府治理体制改革路上的“绊脚石”

首先,从主观层面来说,公共利益部门分割化的成因是行政执行人员主观意识不正确。由于主观意识的偏差致使其在履行职能时把自身放在首要位置考虑,会出现争抢利益大的项目,对风险较高或难度较大的任务拒之千里的现象,导致任务执行存在缺口,形成了责任的中空地带。其次从客观层面来说,是监管体制的不完善和督查力度不到位,在履行职能过程中出现权责不清、重复管理等乱象。降低了工作效率,加大了管理成本,在一定程度上加剧了行政管理秩序的混乱,进而导致公共利益受到更大的损失。公共利益部门分割化造成部门之间为了自身利益互相竞争,可能会造成不同职能部门之间产生互相敌对的情绪,进而在合作过程中可能发生摩擦,容易降低工作效率。且不利于组织整体的稳定,不利于良好的行政风气的形成,破坏政府在公众眼中的形象。

3.3 同一层级整合碎片化

横向治理主体之间缺乏协作,同级整合碎片化。在跨域河湖治理中经常会出现“碎片化”,导致“碎片化”的原因十分复杂,但至少包含以下几个方面。

a. 行政区域分割化。2017年印发的《长江委全面推进河长制工作方案》虽然明确规定要坚持跨部门、跨行政区域协调涉水事务,协调上下游、左右岸实行联防联控,协调解决跨省河湖推行河长制过程中的重大问题。制定了跨行政区域河湖管理目标任务和主要考核指标体系,但是未建立系统的跨行政区域协调合作机制,导致在实践中河湖治理依然是以各自行政区域管理为主^[13]。且长江流域尚未具体规定跨区域河流的整治方案,尽管四川、重庆等地区小规模试行了河长制跨省跨市流域共治制度,但在实行过程中发现存在行政区域分割化带来的信息沟通不畅、协商效率低下、权责不清、“邻僻效应”等问题^[14]。

b. 过于强化等级权威。“河长制”本质上是一种依托权威的等级制纵向协同模式^[15],虽然它在短期内能够依靠强化纵向整合机制提高协同效率,但长期过度强化纵向整合机制意味着削弱了横向整合

机制,这种模式的“河长制”在面对未来事务治理可能会面临“能力困境”。因为随着跨区域公共事务数量和难度的增加,依赖权威的等级制协同模式的治理能力不足以轻松的解决跨区域公共事务,需要辅以有效的横向协同机制,否则容易引发长期持续性危机。通过以上分析可以看出,同层级整合碎片化缺乏长期稳定的横向整合机制,而关键就在于构建有效的不同行政区域不同职能部门间协调合作机制。

3.4 治理信息碎片化

随着大数据的理念和应用不断深入各行各业,河长制的改革也必将顺应时代潮流,以“互联网+河长制”的新模式呈现。不少地区尝试了建立河长制综合管理信息平台,但目前存在以下几个问题:

a. 管理信息平台建设重叠。由于各行政区域、各层级政府都设有信息化平台,因此每个独立平台的管辖范围存在与其他平台重叠,而一个信息平台从建设到运营再到后期维护都需要消耗大量时间成本和金钱成本,资源利用率较低。

b. 信息接收不对等。由于“互联网+河长制”的模式是在试行阶段,所以政府并没有在平台上发布全面的治理信息,例如有些考核结果的信息不对外公开,信息接收不对等导致外界难以实现对河流治理的实施有效监督;跨域治理主体也因此无法在河流共治出现问题时及时调整应对措施。

c. 没有共同的信息共享平台。由于没有共同的信息共享平台,不同行政区域之间横向沟通出现问题,也就不能有效地双向传递和理解信息,引起各区域权责不清,互相推诿,治理效率低下。且没有信息共享平台意味着一旦有突发事件出现,各地方政府之间无法及时互联互通,很难步调一致地协调合作,很大程度上减缓了处理事务的进度,临时风险应对能力弱。

4 解决方案

4.1 鼓励多元主体参与

a. 政府应借助媒体大力宣传河长制。让公众了解到提出“河长制”的初衷是为了给公众提供更加美好和谐的生活环境,政府在推行和宣传河长制的过程中应明确这一理念,提高社会公众对河长制的认同度,打破观念壁垒。

b. 多样化社会公众参与路径。公众除了可以考察监督河流治理效果以外,还应充分参与河长制决策、河长行为的考核,在考核问责中加入公众满意度指标,打破公众参与河长制的路径壁垒。政府可以通过提供座谈会、民意调查等形式多样化社会公众参与的方式^[16],增加其担当治理主体的途径。

c. 充分发挥市场机制的主观能动性,首先要保证市场在水资源配置中的重要地位。生态环境修复治理资金投入大、治理持续时间长,而作为污染排放主体的企业考虑到自身利益,治污资金投入必然不足,政府也没有足够的资金支持其根治解决,只有让市场资源配置发挥作用,实现各项资源效用最大化,才能发挥出资源的比较优势。且市场经济相较于其他体制能更为精准、迅速、便捷的传递和搜集信息,政府与社会资本合作利用好信息做出正确决策。

4.2 完善激励约束机制

由于利益相关者的利益诉求和行为选择不同,当利益相关者以自身利益最大化为出发点时,往往与公共利益相冲突,因此必须协调利益相关者之间的关系,提高整体效率。利益相关者协调可以通过利益补偿与分享等激励机制,以及约束监督机制促进利益相关者积极配合,达到协同治理的协调状态。

由于利益相关者的行为选择受到动机、激励、监督的多重因素影响,适当的激励约束对提高主体积极性、提高合作绩效显得相当重要,采用一定的激励方法和措施来调动积极性有利于实现组织目标,减少交易双方采取机会主义行为的可能性,有效避免机会主义行为的发生,降低风险。激励可以通过考核问责、利益补偿来实现,而约束现阶段主要依赖监督机制。

a. 改革考核问责制度。我国目前各地方政府多采用以GDP作为主要指标进行绩效考核。在这种考核机制下,地方河长并不热衷于执行过程中的协同治理,而是首要考虑到自己与其他地方河长的竞争关系,希望在未来晋升时取得更好的名次。因此,考核问责机制应该进行改革,不再以宏观经济指标作为考核标准,而是按照可以体现治理成效的各项生态指标作为标准来划分等级。

b. 完善利益分享补偿机制。一方面,对于各省来说,应根据各自实际财务状况对管辖流域范围内的各行政区实施财政转移支付;另一方面,对省内不同治理主体来说,应通过自我调整利益各方的分配关系,生态受益方或经济实力强的地方政府向生态受损方或经济实力相对弱的地方政府予以一定的经济补偿,从而解决上游地区对下游地区、开发地区对保护地区、受益地区对受损地区之间的利益分配不公平^[17]。

c. 改革河(湖)长监督机制。目前各地河长制工作监督人员基本都由省(市)委书记或副书记担任总监督员,统筹规划总体的督查工作。但由于河长制的前期规划、中期执行都在水利部的引导和监管下进行,由水利部负责监督、考核等工作效率会更高,又将河长制从规划、执行、监督这一整个循环

归纳到一个高效系统。

4.3 完善同级整合机制

横向同级整合机制的构建主要涉及两对社会关系——部门与部门、区域政府与区域政府,通过横向机制强化不同部门不同区域之间的联系,推动合力治理跨区域问题。具体说来,首先需要构建不同部门、不同区域政府间的连接机制,即协作沟通平台,在现有的“部际联席会议”的制度基础上,通过组建专题工作组,专门负责跨域联席会议平台,充分发挥联席会议的职能作用,促进跨部门跨区域政府间资源共享,尤其是财政资源和信息资源共享,从而推动“伙伴关系”的形成。其次,健全职责体系。明确各部门各区域政府的协商、决策、组织、执行、监督职能,避免权责不清的现象发生,加强各部门对共同利益的认识,培育共享文化。

4.4 开发网络化政府信息管理系统

整体性治理认为公共服务的整体性治理改革需要以数字化为技术支撑,简化政府业务办理流程,降低沟通成本,从而提高政府的办事效率^[18]。我国很多地方政府在推行河长制时都运用互联网科技建立单一窗口(one-stop)的机制,其重点在于增加政府业务办理的自动化,用于行政业务以提升政府的工作效率。但这种提供服务的机制都是各政府组织在单独运作,并不互联互通^[19]。理论层面上来说,经过不同层级政府网站的整合、不同机关单位网站的整合、同级政府网站的整合3个阶段最终融合成具有唯一性的网络窗口以进行信息共享。将政府业务毫无限制的连接起来,突破传统的政府层级和部门单位的地理边界,形成一个互联互通的工作系统。使政府业务省去以往公文信息传递耗费时日的束缚,减少沟通成本,使政府间的信息沟通形式和实质都提升到新的高度。政府运作自动化,还在一定程度上缩减了治理信息接收不对称的差异化,减少沟通的时间成本和财务成本^[20]。以公共网络为技术基础打破了原本各部门职能分工化的原则,逐渐引导政府治理走向整合型的线上治理模式,避免了以往线下治理中出现的僵化政策制度、办事效率低下、信息接收不对等弊端^[21]。要达成完全整合的单一政府入口网站,需要各级政府和部门的逐步整合,其所牵涉的因素和困难程度,并非单纯从科学技术的角度就可以完全克服。就算各级政府和部门愿意朝完全整合的单一政府入口网站努力,一个国家的人口和政府组织的复杂程度,也将深刻影响采取此途径的技术难度。国家人口越多,例如美国,则要建设整合性的单一政府入口网站所牵涉的设计难度就会等比级数增加,因此国内的单一政府入口网站也可以参照美国的制度设计与运作。

参考文献:

- [1] 王书明,蔡萌萌.基于新制度经济学视角的“河长制”评析[J].中国人口·资源与环境,2011,21(9):8-13.
- [2] 吴志广.河湖长制助推长江生态环境大保护的策略研究[J].长江技术经济,2018,2(3):22-28.
- [3] 黎元生,胡熠.流域生态环境整体性治理的路径探析:基于河长制改革的视角[J].中国特色社会主义研究,2017(4):73-77.
- [4] 丁雪丽,张玲玲.整体性理论视角下河长制评析[J].水利经济,2018,36(3):57-62.
- [5] 金必逞,杨翊丞,方磊,等.自贸区海关管理模式创新机制研究:基于整体性治理理论[J].现代商业,2015(8):125-126.
- [6] 郭式轩.整体性治理视角下的城市环境治理模式的革新研究[D].南昌:南昌大学,2013.
- [7] 张玉磊.整体性治理理论概述:一种新的公共治理范式[J].中共杭州市委党校学报,2015(5):54-60.
- [8] 曾凡军.基于整体性治理的政府组织协调机制研究[D].武汉:武汉大学,2010.
- [9] 熊焯.跨区域环境治理:一个“纵向—横向”机制的分析框架:以“河长制”为分析样本[J].北京社会科学,2017(5):108-116.
- [10] 刁欣恬.太湖流域整体性治理问题研究[D].南京:南京大学,2019.
- [11] 王继峰.长江干线航运与沿线城镇的互动发展研究[C]//中国工程院土木、水利与建筑工程学部.中国城市交通规划2010年会论文集.苏州:中国城市规划学会城市交通规划学术委员会,2010:11.
- [12] 沈晓梅,姜明栋.基于数据调查的河长制推行现状、问题与对策研究:以江苏省滨海县为例[J].水利发展研究,2017(9):8-13.
- [13] 顾向一,梁馨文.河长制在跨区域水资源治理中的运行困境与优化[J].水利经济,2019,37(5):54-58.
- [14] MARK O, WEESAKUL S, APIRUMANEKUL C, et al. Potential and limitations of 1D modeling of urban flooding[J]. Journal of Hydrology, 2004, 299(3-4):284-299.
- [15] 任敏.“河长制”:一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究[J].北京行政学院学报,2015(3):25-31.
- [16] 李成艾,孟祥霞.水环境治理模式创新向长效机制演化的路径研究:基于“河长制”的思考[J].城市环境与城市生态,2015,28(6):34-38.
- [17] 郑荣坤.水资源多中心治理机制的构建:以河长制为例[J].领导科学,2018(3):42-45.
- [18] 景学义,刘宇飞,王永波,等.哈尔滨市城市内涝监测预警系统建设[J].灾害学,2009,24(1):54-57.
- [19] 郑容坤.整体性治理理论的演进及意蕴探析[J].行政科学论坛,2018(11):51-56.
- [20] 邹思雨,王济干.整体性视角下新时代水治理体制创新研究[J].水利经济,2019,37(2):73-78.
- [21] 吕明,陶建华,金花,等.“互联网+”模式下河长制综合管理平台研究与实践[J].江苏通信,2019(35):41-43.

(收稿日期:2021-01-29 编辑:陈玉国)