

张謇对长江流域的治理实践及现实意义

谢效华,李 锋

(河海大学商学院,江苏 南京 211100)

摘要:作为我国近现代水利事业的奠基人,张謇的治水思想与主张对近现代水利事业的发展影响深远,对现如今我国治理江河存在着诸多启示。张謇在治理长江流域时提出了著名的“治江三说”理论并推动水行政管理体制变革,这也是现代流域管理机构的最初雏形。根据张謇对长江流域的治理实践,结合我国近年来治理长江流域的现状及出现的问题,提出应加强政府间协同治理、促进多元主体协商共治、深化长江流域河长制改革以推动治江事业的协调发展。

关键词:张謇;长江流域;协同治理;水行政管理体制

中图分类号:F407.9

文献标志码:A

文章编号:1003-9511(2022)05-0069-08

张謇作为我国清末民初著名的实业家、政治家、教育家,一生都在践行“实业救国”的政治主张,为近代我国民族资本主义工商业的发展做出了不可磨灭的贡献。他在实业、教育、政治、文化等领域取得的成就广为人知,但其实,他还是我国近代水利事业的先驱,曾先后致力于黄河、淮河、长江的治理工作近四十余年。作为实业家和水利专家,他不仅潜心于水利治理研究,还积极创办水利学校,为我国水利事业培养诸多人才,现如今河海大学的前身河海工程专门学校便是在那时由他一手创办,正因如此,张謇被民国著名水利学家宋希尚誉为“近代水利导师”^[1]。他为我国水利事业做出的突出贡献,提出的领先于时代的治水思想,奠定了后世治水理念发展的基础,为现如今我国治理水环境与保护水资源留下了宝贵的历史经验。

以往对张謇的研究在政治学、社会学、教育学等领域均有涉足,就水利方面而言,陈春华^[2]将张謇的水利事业成就加以总结,从科举时代状元到担任共和政府总长,再到江海实业元勋,将他一生对水利事业的热忱与贡献一一书写。蒋国宏^[3]将张謇和陈炽两位水利大师的水利思想加以比较,分析两人在水利思想的丰富性、实践性和操作性等方面的差异。由于张謇在治理淮河中提出的“江海分疏”的治淮思想影响了今后几代人的治淮主张,甚至沿用至今,诸多学者都研究了张謇的治

淮理念。李鸿建^[4]回顾了张謇矢志如一的治淮经历与治淮举措,为如今治理淮河留下了丰富的典籍与治水经验。卢勇等^[5]着重分析了张謇的治淮成就与其治淮思想的转变。在以往研究中,众多学者已把张謇一生的主要成就梳理得十分清楚,对其在黄河、淮河、长江的治理工作进行了深刻分析,但很少有学者涉及其治水思想对后世流域治理存在的现实意义。因此,本文重点论述张謇对长江流域的治理思想及实践举措,分析其治水理念对如今治理长江流域的影响,并提出相应的政策建议。

1 张謇水利思想概述

回顾中国上下五千年历史,农耕文明一直被视为中华文化的象征,直到今天,农业也一直是关乎国民经济发展的重要产业部门。水利是农业经济发展的命脉,是关乎社会经济发展与人民生活长治久安的关键因素。参照张謇在治理长江流域时提出的实践主张及治理措施,可以概括总结出其具体的水利思想:一是张謇认为水利建设应当以江河为流域进行范围划分,在系统治理的原则下按照流域管理思想对整个长江流域的水患问题进行重分类;二是张謇认为水利建设要依照“因地制宜,实事求是”的治水思想,运用工程技术等手段切实解决流域内不同地区的水患问题。

作者简介:谢效华(1997—),女,硕士研究生,主要从事应用经济学研究。E-mail:1143835785@qq.com

通信作者:李锋(1970—),男,副教授,博士,主要从事经济学研究。E-mail:hhdxfeng@aliyun.com

1.1 敢为先行,勇于变革,以流域管理替代行政区划管理

摒弃古代按照行政区划解决水患问题的治水思想,将整个长江流域按照上中下游划分,联合不同省市共同治理在流域内部的水患问题,这是张謇水利思想的基本点。在张謇提出的治江三说和解决长江流域水患问题的具体实践中,都充分体现了这一水利思想。张謇敢为先行,勇于变革地提出要实行水行政管理体制,不仅有效推动了当时的水利工程建设,也为后世治理长江水患留下了宝贵的经验。

1.1.1 设计水行政管理体制

在民国初期的几年时间里,水行政管理体制设置十分混乱,机构职能重叠,管理事宜交叉,并无专门的水利治理机构^[6]。在不同流域的治理工作上,只能由当时的内务部和工商部在处理全国事宜的同时兼任水利治理工作^[7],因此,有关于水利工程具体的落实计划、实施细则和筹款经费等问题得不到北洋政府的重视,全国水患频发,百姓民不聊生。1877年,张謇随江宁知府孙云锦赴河南开封任职,恰逢黄河水灾蔓延,所见之处“溺死之人,蔽空四下”。张謇遂与孙云锦、孙东甫冒险查明水情,办理赈灾等诸多事宜。在途经淮安、淮阴、徐州等地时,发现入海水道被淤泥堆积,支流河床被不断抬高,导致淮河不得入海,这使得淮河流域成为当地洪涝灾害多年频发的重灾地区。以此为开端,张謇开始了其长达20年的治水之路,虽四处碰壁但他仍以科学务实、求真进取的赤子之心希望通过自己的不懈努力根治水患问题,拯救黎民百姓。

1909年,为着手解决淮河流域的水患问题,张謇在清江浦成立了江淮水利测量局,以测绘为基础勘查淮河流域水情。1913年,在程德全、柏文蔚的支持下,张謇担任全国导淮水利督办。1914年,全国水利局由导淮总局改制而成,张謇担任全国水利局总裁,这是我国近代第一个全国性流域管理机构。与此同时,张謇还设立了大量分支机构——水利分局和水利委员会,一同协助水利局治理全国涉水事宜。他提出“行政有省可分,治水无省可分”和“古之水利,皆有专官”的观点,认为治水不应从行政区划入手,行政区划会使江河流域处于碎片化的管理阶段,上中下游之间的管理不能做到协调统一,往往顾此失彼,不利于国家水利的长远治理。与此同时,他还提出要践行流域管理原则,将江河按照流域划分,以流域管理,这样上中下游彼此的治理模式可以融会贯通,许多下游出现的问题可以从上游源头解决,科学统一地规划整个流域的管理模式。这与李

仪祉在治理黄河时提出的治河方略有异曲同工之处,李仪祉认为治河应从中上游开始,黄河中上游的减沙工作实为治理源头,若只在中下游防洪修堤,实在是防不胜防。在此之后,冯玉祥作为黄河水利委员会委员长,也就黄河流域的水患问题提出了疏浚河道、凿井抗旱、重视中上游的水土保持和森林作用等系统性治理观点。除此之外,还包括孙中山在《实业计划》一书中提出的标本并重的水灾治理方法都体现了流域治理和系统治理的科学性。张謇等人提出的超越当时所处时代的治水理念经过时间检验成为现代水行政管理体制的基础,而新中国成立之初的治水思想也源自最初的系统治理思维,可以说,这便是最早的流域管理雏形。

1.1.2 提出“治江三说”

1921年,一场突如其来的洪水打破了江淮地区原本的平静,整个长江流域下游灾情严峻,损失惨重。当时的《申报》是这样描述的:“扬子江下游水势凶猛,年年涨潮冲毁沿江堤坝,致使沿江居民无不处于受灾之地,损伤惨重,而长江其他支流水道年久失修,灾情正处扩大之势,又正逢严冬时节,不少居民冻馁交迫,甚是可怜”^[7]。面对如此水灾与困苦黎民,张謇日夜忧虑,他在《筹备浚治长江启》一文中说道:水之高,由于底之淤。淤积日甚一日,水必日高一日,灾乃日大一日^[8]。其实早在全国水利局治理淮河之时,长江流域的水利问题便一直存在,只是水利局将主要精力都投入到淮河的治理当中,对长江流域水患问题的关注程度远远不够。张謇曾感慨道:“长江由湘、鄂、赣、皖、苏五省入海,奔腾几千里,但国家又有多少人知晓长江的流量、流速、流向还有倾斜度是多少,尽管江淮测量局在镇江上下游绘有测量图表,南通保坍会在江阴、如皋、南通江岸线进行测绘工作,但对于整个长江来说只是其一小段组成部分,反观英国人虽远在欧洲,但对长江上游宜昌至下游崇明、宝山一段的测量已将近二十多年,且测量精密并绘制图表,试问扬子江谁之地也?”^[9]既于此,张謇下定决心开始进行长江流域的治理工作,同时提出了著名的“治江三说”,而这一理论也受到水利同行的多方重视。

从总体上说,可以将“治江三说”分为三点:“一是集合三十多位湘、鄂、赣、皖、苏五省通晓水利知识的人才,共同设立长江委员讨论会;二是由河海工程学校推举四五十人,其余四省挑选其中中学毕业、外文算数成绩卓越的十多个优等生来会;三是对江苏省境之长江干流统一规划,分段治理”^[9]。具体而言,也就是要将长江流域进行分段治理,上游和下游地区因所处流域不同,要解决的具体问题不同,因而

采取的治理方案也不一样,理应实行分域管理。并且张謇提倡设立长江委员讨论会,选取长江流域五省及河海工程学校精通水利的学者,共为解决长江水患问题出谋划策。其实,这也是张謇之前提出的水行政管理体制的具体应用,即治理长江不能按照行政区划,而应结合五省共同之力,分上、中、下游三段协同治理。而协同治理的思想不仅适用于长江流域的治理实践,在黄河流域中也是亦然,如陈炽曾提出治理黄河应节节推进,上游种树固土,下游清沙疏浚海口,实行分域治理。“治江三说”及分域治理概念的提出明确代表了张謇等水利学家科学性、预见性的治水观念,不仅成为日后治理长江的思想基础,同时也为扬子江水道讨论委员会的成立提供了理论支持。

1.1.3 设立治江机构

早在1919年,英国商会就曾提出设立“长江委员会”的议案,妄图能进一步控制中国,并且声称,如果我国不能按英国意图行事,则会联合其他国家共同设立长江流域的治江机构。张謇认为,此事已经关乎国家主权问题,必得严肃思考,细细斟酌,如果按英国人要求设立长江委员会,必会将自己国家事宜交由外人插手,落人话柄,而且会导致我国农田水利、商业、交通等行业皆被外人控制,国之命脉交付他人之手,终将造成国家沦陷,百姓民不聊生^[10]。这与时任太湖水利工程局督办王清穆、江苏民政长韩国钧的想法不谋而合。1921年9月,各省派出地方名流参加苏社召开的理事会常会,会议主要就建立长江委员会及机构设置一事进行讨论,最终决议如下:一是决定由太湖工程局、运河工程局和吴淞商埠局三个机构共同设立长江委员会;二是由本省议会联合长江流域各省议会,共同商讨治理长江之法^[6]。在这之后,张謇、王清穆等一众人士力谏北洋政府一定要在英国之前抢先设立治理长江的水利机构,委派专员全面整治长江流域,坚决杜绝国家权利外泄。在社会各地方名流共同呼吁下,1922年1月23日北洋政府召集内务、财政、农商、交通四部门会商决定,按“消弭水患,发展航业”的基本宗旨设立扬子江水道讨论委员会,交由内务部统一管理,会长由内务部总长高凌霨担任,副会长为张謇、孙宝琦、李国珍,共同协定扬子江治理的政策方针^[11]。扬子江水道讨论委员会的成立拉开了我国近代以来水利事业建设的序幕,从此,在治理长江工作上终于有专门机构统一开展治理措施,显著提升了治江工作的效率。

1.2 实地勘测,因地制宜,以科学技术开启近代治水新时代

充分重视实地勘测与科学技术在治水实践中的

重要性,以数据事实为论断并根据不同流域的实际情况,因地制宜地提出解决水患问题的具体方法,这是张謇在水利工程建设中秉承的又一重要思想。这一思想保证了近代水利工程应在做好实地勘测的基础上,根据观测数据找出解决水患问题的关键点,从而科学规划水利工程建设,使治水工作的每一步都有迹可循、有因可查。

1914年,张謇根据当时的水利行政管理情况向大总统呈书道:“自古以来,凡事关一国建设的大工程,自理应当按照中央的统筹规划布局全国建设事宜。只是水利建设尤为特殊,一江一河流经各个省份,经过无数区县,不能事事等待中央指导下达指令……”^[12]。他认为,水利工程建设不能仅按中央指导处理大小涉水事宜,各省应于行政区内建立专门的水利委员会,因地制宜提出适用于地方治水的方针政策。接着,黑龙江、新疆、云南等省分别成立了各自的水利委员会,专门负责地方流域的水利治理。不仅如此,张謇还指出“计事必求真际”,水利工程“更不能以向壁虚造出之”^[13],也就是要尊重客观事实,通过实地勘察测量获取数据,撰写成册,在此基础上根据流域的特点制定适宜的治水方案。1909年,张謇筹资建设江淮水利公司,1911年,江淮水利公司开始执行水利测量的相关工作,同时也升级为江淮水利测量局^[14]。当时,正处于张謇治理淮河至关重要的阶段,而测量局专门负责测量淮河流域的水文数据,为张謇制定治淮方案奠定了坚实基础。不仅如此,1911—1922年,测量局对全国主要河道的流向、水位等关键数据进行长期测量^[15],获得了大量实地勘测数据,又在1924年,将这些长期观测数据汇编成册,描绘成图,最终撰写了《导淮测量处成绩》一书得以出版^[15]。不仅如此,其他诸多水利专家也将实地勘测作为解决水患问题的出发点,同样也留下了很多历史典籍,如武同举通过对淮河和苏北河道的整理精心绘制了《淮系全图》等。这些至关重要的资料、图册和典籍为近现代长江、淮河等水域的治理工作提供了有力支撑,而以实地勘测为基础的测量数据则开启了近代科学治水新时代。

2 张謇水利思想对长江流域协同治理的应用分析

张謇提出的流域管理概念与率先实施的水行政管理体制改革,承启了中国传统治水与现代科技治水进程,并使他成为近代我国迈进科学治水阶段的有力推手。他以实地勘测为基础,留下的数卷典籍为后人治理江河水患提供了宝贵的资料与经验。张謇的治江主张与成立的治江机构,在长江水利史上

具有先导性的关键意义,不仅在当时影响深远,也为如今我国治理长江流域提供了历史借鉴。

现如今,我国水资源与水环境行政管理体制历经多年改革,从刚开始执行分散管理模式,后在张謇等人思想的影响下逐步发展为统一管理,之后结合我国的实践管理经验渐渐形成了如今流域管理和行政区域管理相结合的综合治理体系。2020年通过的《中华人民共和国长江保护法》在法律层面对我国水环境与水资源综合管理体系进行了一系列行为规范并提供了相应的法律保障措施。现阶段来看,张謇提出的流域管理概念在面对如今的长江流域综合治理时依然适用,但随着信息化社会的飞速发展,如何提高张謇水利思想在现代化水利治理中的适用性及最大程度地发挥其治理效能,则需要进一步结合我国实际管理经验针对性地完善不同流域的治理措施。

2.1 当代长江流域协同治理存在的主要问题

张謇水利思想的核心内涵是要加强对长江流域干支流、各江岸和河道的协同治理工作,尽量弱化行政区域划分对协同治理的影响。现阶段,我国对长江流域的综合治理措施虽已在张謇水利思想基础上建立起符合我国国情与实践要求的协同治理体系,但基于按流域管理与行政区域管理相结合的综合水行政管理体制的复杂性,在治理措施实施过程中,依然会因为行政区划的影响导致长江流域协同治理达不到更加高效的综合治理效能。具体来看,张謇水利思想的应用状况在现实层面已出现了新的问题。

2.1.1 政府间协同治理出现困境

虽然在长江流域的治理问题上,我国一直在落实张謇水利思想的基础上强调综合治理与协同治理政策,但张謇提出的协同治理理念在实施过程中依然有许多现实层面的困难需要解决,如各部门之间的协调机制仍存在多种行动困境。尤其对整个长江流域的跨界水环境治理问题而言,地方政府由于各自行政区域的划分,基于地方税收和公共利益的考量,在解决水域污染问题上很容易抱着“谁污染谁治理”的心态,往往不能达成双赢的合作共识,“公地的悲剧”现象时常发生。

除此之外,张謇协同治理的水利思想也包含纵向层面上中央与地方政府关系的统筹与合理布局。由于我国中央政府和地方政府在长江流域治理的权责划分上具有较大的不确定性和比较模糊的职责界限,许多地方政府往往只是依赖中央决策和相关的行动部署,再加上“条块分割”的影响,造成其在治理长江流域水环境和水资源问题上缺乏积极性。地

方政府间也由于缺乏有效的信息沟通渠道,出现“各自为政”现象,导致彼此间不能按照收益最大化的方式进行资源有效配置,这实质上反映出流域综合治理在行政区域治理层面的弊端。

2.1.2 综合治理主体缺乏多元性

为进一步深化张謇水利思想在长江流域协同治理上的适用性,更好地发挥流域综合治理效能,应在张謇“治江三说”的基础上进一步扩大治理主体的范围界定,吸引社会不同主体共同参与长江流域综合治理工作^[16]。在“治江三说”中张謇曾提出水利建设需要吸纳社会各界具有专业知识的人才,共为水域治理措施出谋划策。在当今时代发展的背景下,长江流域水利建设及整体生态治理工作不仅需要这样的专业人才,更需要成为全社会共同的职责,在多元主体参与下,各方发挥其应尽的责任和义务,因此,必须统筹考虑政府、企业与社会公众各方利益,促进多元共治局面的形成。而现阶段,长江流域综合治理仍实行的是以政府为主导的单一化治理模式,这种治理模式本身存在着多种弊端,难以实现长江流域综合性、系统性、整体性治理。

a. 以政府为主体的错位治理模式。不论在民国时期还是当今社会,在协同治理实践中,政府往往作为治理长江流域唯一主体出现,而绝对的利益相关者——企业和社会公众,却常常处于边缘化位置。政府的绝对主导地位使本该由市场调节或社会自治的问题全部经由政府有形的“手”处理解决,而政府调节往往是宏观性的,不可能将长江流域的生态环境问题处理得面面俱到,这便是由于政府干预市场与统揽社会责任出现的错位治理现象,而错位治理带来的直接后果便是导致治理环节存在偏差与治理深度不到位。

b. 企业尚未发挥其应有作用。在长江流域污染治理与生态保护方面,企业作为落实政府政策的主体,理应深度参与长江流域的综合治理工作,最大限度地践行其社会责任。尤其对沿江一些具有排污权的企业来说,他们的排污指标与范围标准切实关乎中下游水质及生态环境问题,同时也关乎企业自身的业绩与经济效益,企业虽然是至关重要的利益相关者,但一直在长江污染治理与生态保护实践中参与甚少。现实中,政企关系往往处于一种尴尬境地,双方在非合作式的零和博弈中互探长短,许多企业对政府下达的排污政策具有抵触情绪,常常在政策威慑性下敷衍了事,导致政府和企业之间的隔阂越来越大,由此恶性循环。长此以往,由于政策落实出现问题,流域综合治理越来越达不到应有的效果。

c. 社会公众角色缺失,治理过程缺乏监督环节。

近年来,长江流域水污染事件频发,例如岳阳苯酚沉江事件、沱江氨氮污染事件等,社会公众虽对此类大范围水污染事件关注度极高,但由于缺乏参与水污染防治与水生态保护工作的具体途径,往往也只是关注污染事件,并未参与流域综合治理过程。而在污染事件中,社会公众常常把流域污染原因归咎于政府,认为政府治理措施不到位,对政府而言,也将原因归结于自身,认为监管措施出现问题。正是政府和社会公众这种固有的政府治理理念,导致公众没有承担起自己在流域治理与监督过程中的责任。长江流域综合治理不仅需要强有力的政府政策和企业的落实过程,更需要社会公众参与进来,解决长江流域在决策制定、落实、纠纷解决方面出现的具体问题,参与监督过程,才能更好地达成流域综合治理成效。

2.1.3 河长制落实效率有待提升

以张謇流域管理概念与指派专员负责地方涉水事宜的水利思想为出发点,我国于2018年提出全面推行“河长制”以落实流域综合治理的方针政策。“河长制”是将张謇提出的流域协同治理理念与现阶段我国流域实际治理情形相结合的产物,其在微观层面确保每条河流都有对应人员负责,使支流内部具体问题能够在第一时间得到解决,在宏观层面有效改善了由地形地域等原因导致管理部门处于碎片化的治理状态,有利于在纵向层级和横向部门间实现跨域协同治理目标,使张謇流域管理概念不再纸上谈兵而是成为现实。2020年11月,习近平总书记结束在江苏的考察工作,召开长江经济带发展座谈会并指出:要加强修复长江流域生态环境,加快推进流域综合治理工作,综合考虑流域内部水资源、水环境、水文化等多个方面的影响,统筹兼顾各方利益,加强流域污染治理工作,综合提升流域整体生态多样性和系统稳定性^[17]。为强化张謇流域管理目标的适用性,整体提升长江流域协同治理效能,长江经济带沿线11个省(市)逐步建立了河长制协同管理机制。现如今,河长制度虽已在全国推行,但在长江流域协同治理问题上仍存在一些突出问题,如设置机构重叠、部门间权责定位不清晰、信息沟通效率低下等。

a. 部门间权责不匹配问题突出。由于长江流域横跨11个省(市),流域内部中小支流纷繁复杂,要解决一条河流的生态环境问题往往需要跨区域协同治理,虽然四川、重庆等省(市)率先推行了跨区域共同治理的协作政策,但地方之间在权责划分问题上往往不能达成一致共识^[18-19]。在一些农村地区,地方农业局、水利局和河长办3个机构权责交叉,责任划分不明,在水域治理中出现交叉问题时往往互相推脱,导致地方水域治理效率不高,增加了

流域综合治理难度。

b. 治理信息平台建设有待进一步加强。随着现代科技的不断发展,大数据、互联网已和人们的生产活动和日常生活息息相关,如何最大程度地发挥大数据对河长制落实效率的提升是当下有待解决的又一重要问题。目前,虽然不少地区已建立了河长制综合管理信息平台,但其中仍存在平台建设重叠、信息获取不对等等问题。由于各行政区域都有各自的信息平台,导致流域内部每个独立平台都与其他平台存在信息重叠,这在无形中加大了各地方运营平台的时间和金钱成本。目前,各级政府并没有在其建立的信息平台上发布有关于流域治理的整体情况和全面信息,企业和社会公众获取信息的途径较为单一且并不全面,难以发挥河长制综合治理成效。

2.2 张謇水利思想的应用状况

张謇水利思想的核心分为3个方面:一是要实行流域综合治理与系统治理,统筹整个长江流域的治理工作;二是要弱化行政区划划分,以流域为单位对水利建设中出现的问题进行分类重整,实现流域协同治理;三是要设立专门职能机构与专员负责各流域的水患问题。在综合治理与系统治理方面,早在毛泽东、周恩来等老一辈中央领导人规划治理长江流域时就已体现了这一思想。周恩来在领导长江流域治理实践中曾指出,要把治理长江流域同治理全国主要河流联系起来,并提出了“统一规划、全面发展”的基本治理原则^[20],科学统筹长江流域水利工程的建设工作。江泽民也曾在长江流域防洪抗灾工作中指出,加强水利工程建设,要坚持全面规划、统筹兼顾、综合治理的基本方针,有步骤、有计划地建设好干支流的控制工作^[20]。新时代,在张謇综合治理思想的基础上,习近平总书记根据社会经济发展与水利工作治理现状提出了更符合当代水利事业发展的水利建设全局观,即要以生态系统整体性和长江流域系统整体性为出发点,依照生命共同体理念,从源头上系统开展对长江流域的治理工作,同时也要统筹兼顾自然生态环境各类要素,从根本上加强对长江流域的综合治理^[21]。由此可以看出,张謇关于流域系统治理与综合治理的水利思想在实践层面影响了我国各个时期的水利建设与事业发展,同时也奠定了今后在流域内部实现系统治理的思想根基。

2.2.1 流域协同治理成效明显提升

在流域协同治理方面,张謇提出的流域协同治理理念虽然在当时基于种种原因并未得到实践层面的证实,但现如今我国的水行政管理体制正是由张謇的这一治水理念发展而来,并对如今长江流域水

利综合治理工作产生了颇为显著的成效。而其提出的弱化按行政区域对长江流域涉水事宜进行管辖的理念在理论层面确实具有深化流域治理成效的优势,但在实践过程中也的确面临一系列困难,因此现阶段,我国实行的是按流域管理与行政区域管理相结合的综合水行政管理体制。具体而言,我国对资源和环境两个概念加以区别,在水行政领域将水资源交由水利行政部门管理,水环境交由环境保护部门管理,不同涉水事宜按两部门分别管理并由其他机构协助管理,纵观流域内部,各行政区域按所管辖的具体江河流域依次建立了各自的流域管理委员会^[22]。现阶段我国确立的水行政管理体制与相关制度的法律完善措施都在现实层面证实了张謇提出的流域协同治理观念的正确性与可操作性,切实为我国今后长江流域协同治理提供了制度与法律保障。

在设立专门职能机构方面,1922年,在张謇及各地方名流的共同努力下扬子江水道讨论委员会得以成立,经过近百年的历史变迁,扬子江水道讨论委员会先后进行改组重整,于1950年正式成立长江委员会,并逐渐发展为如今的水利部长江水利委员会。现如今的长江委经过多年历史变革,已成为国家水利工程建设与生态保护工作至关重要的职能机构。长江委成立以来,始终秉持科学规划、因地制宜、协同治理、绿色发展的政策方针,曾多次领导设计并深度参与长江流域水利工程建设,如著名的长江三峡、南水北调、荆江分洪等工程,逐渐形成并不断完善我国水资源与水环境综合治理与协调发展体系,在长江流域防洪抗灾和水利工程建设中取得了举世瞩目的成就。

2.2.2 法律制度为系统性综合治理保驾护航

为贯彻落实流域综合协同治理措施,加强对长江流域的保护和修复工作,我国于2020年12月26日由第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议审议通过《中华人民共和国长江保护法》。作为我国现行的第一部流域法律,它为我国实现流域综合治理及健全水行政管理体制提供了重要的法律保障,也为系统解决长江流域在水资源、水生态、水环境方面的保护治理问题上提供了重要支持。《中华人民共和国长江保护法》共分为九章96条,在水行政管理体制上对水资源、水生态、水环境等方面设置了严格的法律规定。在体制规划方面,提出要深入研究流域综合治理与长江流域发展规划的异同,持续推进河湖长制,促进各行政区域涉水事宜与河湖长制的深度融合;在水资源管理方面,提出要建立健全建设项目和规划项目的水资源论证制度;在水污染防治方面,提出要加大对长江流域水污染防治力度,流域内各省人民政府应制定严于国家标准

的地方污染物排放标准;在生态环境修复方面,进一步落实以自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的系统整治,对划区域重点水域严格实行相关的捕捞管理措施;在河湖管理方面,要进一步落实长江口综合修复系统整治工程,研究长江口生态修复具体实施方案和相关保护措施;在防洪减灾方面,对长江流域水旱灾害防御系统进行进一步升级和优化,提出相关工程措施的总体安排;在执法监督方面,落实长江流域生态环境保护责任制和考核评价制度,国务院有关部门和各级人民政府应对长江流域跨地区的重大违法案件开展联合执法工作等^[23]。可见,《中华人民共和国长江保护法》以绿色发展理念为基本方针,对我国长江流域各方面的生态法治建设提出了明确的方针政策和具体要求,在保护生态环境的基础上实现经济的绿色发展,促进了保护长江和沿线经济发展的深度融合。

在各项治理措施中,流域协同综合治理机制贯穿《中华人民共和国长江保护法》的各个方面,在横向上深入推进沿线各省在水污染防治、生态修复、资源保护等方面的协同联动治理措施,在纵向上明确各级行政单位的职权责任范围,坚持责任导向并加大监管处罚力度,确保法规政策落地生效。如今,《中华人民共和国长江保护法》施行已满1年,在这1年间,各地方政府以《中华人民共和国长江保护法》为基本准则,结合当地实际情况和实践经验制定了一系列更为具体的准则条例,长江流域保护及生态修复工作取得了显著成效。

2.2.3 全面推行“河长制”流域管理办法

为更好地将张謇的流域管理概念与我国现阶段长江流域综合治理相结合,进一步落实各支流与江岸在流域综合管理中出现的具体问题,我国于2003年首次提出并在浙江省长兴县率先试行了“河长制”的相关政策。河长制的实施,有效改善了长江流域的水生态环境问题,将流域治理与行政区域治理有机结合,充分完善了我国现行的水环境与水资源行政管理体制。在此之后,我国于2018年全面推行“河长制”,涉及全国31个省(自治区、直辖市),长江经济带沿线11个省(市)的河长制流域管理体系基本确立^[24]。与此同时,河长巡查制度、“河长制”信息公开制度、考核问责制度及保障激励制度一一落实,为河长制度运行保驾护航。综合张謇流域管理的水利思想来看,“河长制”是将流域管理制度与综合治理措施在现实层面进行深度融合的产物,它以张謇水利思想为基础,融入我国流域协同治理的实际经验,不断发展并成为我国现阶段有效治理河流、解决水资源与水环境问题重要保障措施之一。

3 张謇水利思想实践的对策建议

3.1 加强政府间协同治理

为进一步实践张謇协同治理的思想主张,实现政府间综合性与系统性治理,使长江流域跨界治理措施得到最大程度的发挥,就必须在横向上消除各省(市)政府本位主义思想,确立合作共赢理念;纵向上,统筹协调中央与地方的关系,确立权责清晰的责任划分体系^[25]。

a. 以合作共赢为导向协调地方政府关系。在横向上协调地方政府关系,这也是张謇基于其思想进行水利实践中至关重要的环节之一。在张謇所处的时代,这一举措在实践过程中重重受阻且成效并不显著,但在如今科技信息化飞速发展的21世纪,地方政府必须以双赢的利益意识为导向,不能独善其身,与此同时,在长江流域应建立不同地区的区域协作组织,为政府间协同治理工作提供平台,还应建立强有力的第三方协调监督机制,对政府间区域合作治理工作进行反馈,这样才能使政府间合作治理措施发挥出最大程度功效。加强流域管理机构职能,必要时可合并长江流域环境保护部和水利部的监测网络,实现数据与资源共享,更好地为政府间协同治理提供信息资源支持。

b. 统筹协调中央与地方关系。张謇水利思想的核心之一就是因地制宜地针对地方环境制定合理有效的解决措施,现阶段只有统筹协调好中央与地方关系才能使这一核心思想得到最大限度的落实。基于张謇“因地制宜,实事求是”的水利思想基础,中央政府在制定长江流域综合治理政策时,要统筹兼顾各地方政府利益,在地方环境承载力标准下制定适宜的经济发展目标,根据地方经济发展目标与流域生态环境,整体考量,提出长江流域综合治理规划方针。地方政府再依照宏观规划制定适宜的产业发展政策,这样能够有效避免地方政府在执行中央决策时出现的“一刀切”问题。

3.2 促进多元主体协商共治

张謇在“治江三说”中曾涉及需要为水利事业发展与长江流域综合治理广纳人才的主张,其目的是征求社会各界对流域协同治理与具体治理措施的建议及看法,只不过出于时代背景限制,张謇并没有将企业和社会公众的意见考虑在内。现如今,随着历史变迁与时代飞速发展,当今的社会主体可以划分为政府、企业和公众三大类别,每一主体的行为主张都会对长江流域综合协同治理与水利工程建设工作产生至关重要的影响。为进一步深化张謇水利思想对当今长江流域治理工作的适用性,打破政府在

长江流域综合治理中占据主导地位的局面,需要对张謇提及的行为主体范围进一步扩大,主要是强化企业和社会公众在流域治理中的参与度,使政府、企业、社会公众形成三方协商共治,多方作为治理主体共同参与长江流域污染防治与生态保护工作。

a. 创新激励机制,引导企业参与流域治理工作。为切实提高企业在全流域治理中的参与度,政府应加大激励措施,可向完成治理任务的企业提供财政资金支持,或相应的税收优惠政策。一些外国政府会采取与企业签订自愿性环境协议的方式^[26],对完成环境治理目标的企业给予资金奖励,而对没有达到目标的企业实施相应的处罚。对现阶段治理长江流域来说,地方政府可借鉴国外的实践管理经验,与企业签订自愿性环境协议,促使企业按照协议标准完成指定的环境目标任务,提升企业在流域治理工作中的参与度。

b. 强化社会公众参与感,健全民众监督机制。首先,政府应大力宣传长江流域污染治理与生态保护的重要性,在宣传中融入全民共治理念,呼吁社会公众共同参与长江流域的治理问题中;其次,做好流域信息公示工作,要让居民群众享有治理工作实施进程的知情权,定期向社会公示流域水质质量、生态稳定性、开发建设项目、污染治理情况等相关信息;最后,建立健全社会公众对流域治理工作的监督机制。居民群众可通过市长信箱、热线电话、互联网新闻等多种渠道反馈治理工作成果,对破坏流域生态环境及非法排污行为进行检举揭发,让社会公众切实参与流域污染治理与环境保护工作。

3.3 强化河长制执行力度

河长制是张謇水利思想在现阶段流域综合治理中的具体应用,作为我国在水资源与水环境治理过程中的创新制度,尽管它从全面推广以来确实遇到很多现实层面的困境,但其已成为我国长江流域协同治理中必不可少的治理措施之一。为使张謇协同治理的水利思想与我国流域综合治理现状深度融合,更好地发挥河长制治理效能,需要进一步挖掘张謇水利思想的现实意义并将其融入河长制度的治理实践,强化河长制执行力度,切实提高长江流域协同治理成效。

a. 明确各部门机构的责任划分。张謇在民国时期所倡导的设立治江机构和委派专员负责的初衷便是确保在治江实践中具体问题能得以第一时间反馈,在此基础上落实各机构职责,以此提升治江措施效率。将这一理念运用到如今的河长制治理实践中,可以看出要提高河长制度的执行效率必须强化河长制执行力度,首先要明确各统管机构的权责划

分,理顺各部门间职责关系,确保上一层级组织架构清晰,避免部门间出现权责交叉及重复管理现象。其次,深化河长办“放管服”改革,扩大其在处理基层事宜方面的权限,在基层上提升其政治地位,确保基层涉水矛盾与纠纷能得到妥善解决。

b. 建立信息共享平台,实现数据多元整合。早在民国时期,张謇就已提出水利工作中实地勘测与数据整合的重要性,在当时获取信息数据极为困难的年代,实现数据整合的唯一方式便是编著成书。现如今,随着科技信息的飞速发展,获取数据与实现信息整合的方式都相较以往更为容易,但各级政府与部门间还是存在着信息壁垒。现阶段,各地方政府在其管辖范围内虽已建立各自的数据系统,但这些信息数据并未实现系统整合过程,地区之间信息彼此独立,容易造成治水各部门间信息沟通不畅。因此,应当建立整个长江流域信息数据共享平台,利用大数据获取长江上中下游、干支流、江河湖库等多方面信息,实现数据的多元整合,为各方治水部门提供完整数据链资料。

4 结 语

中华上下五千载,在我国漫长的封建社会中,历来都主张官僚治水,张謇等多数水利学者虽身处积贫积弱、政治动荡的时代,却一生都以治水为己任,为我国水利事业发展做出了不可磨灭的贡献。但基于封建社会的历史背景与现实层面种种原因,其提出的大部分治江理念与措施并没有付诸实践,正如张謇所言“謇持治江之说亦二十年,人始或笑之,不笑亦无和者。”^[9]虽然在当时理解他水利思想的人甚少,但经过近百年的历史变迁,张謇的水利思想经时间沉淀证明了其具有开创性的科学意义。在现如今社会经济飞速发展的中国,张謇治理长江的夙愿终于得以实现,正确理解张謇的水利思想并将其与现代科学治水治江措施相结合具有现实层面的关键意义,有助于我国长江流域实现综合治理成效与整体性协调发展。

参考文献:

[1] 宋希尚. 近代两位水利导师合传[M]. 台北:台湾商务出版社,1977.

[2] 陈春华. 治水才长功追大禹:张謇的水利人生[J]. 档案与建设,2016(8):50-54.

[3] 蒋国宏. 张謇与陈炯水利思想之比较[J]. 华北水利水电大学学报(社会科学版),2017,33(5):13-18.

[4] 李鸿建. 张謇与治淮之缘[J]. 南通职业大学学报,2004(3):18-23.

[5] 卢勇,沈雨珣. 张謇的治淮成就与思想转变[J]. 产业

与科技论坛,2017,16(12):109-111.

[6] 郑肇经. 中国水利史[M]. 上海:商务印书馆,1939.

[7] 胡勇军. 张謇与民国初期长江下游航路的治理[J]. 浙江师范大学学报(社会科学版),2019,44(2):109-116.

[8] 张怡祖. 张季子(謇)九录专录、外录[M]. 台北:文海出版社,1974.

[9] 张謇研究中心. 张謇全集第2卷:经济[M]. 南京:江苏古籍出版社,1994.

[10] 陈陆. 张謇:近代水利状元[J]. 中国三峡,2013(6):96-101.

[11] 杨蕊. 长江水利工程总局研究[D]. 石家庄:河北师范大学,2012.

[12] 牛志奇. 张謇:我国近现代水利的奠基人[J]. 黄河. 黄土. 黄种人,2021(4):4-7.

[13] 李明勋,尤世玮,张廷栖,等. 张謇全集4论说演说[M]. 上海:上海辞书出版社,2012.

[14] 须景昌. 张謇与淮河水利[J]. 南通大学学报(社会科学版),2007,23(5):119-128.

[15] 蒋国宏. 张謇与孙中山水利思想之异同[J]. 南通大学学报(社会科学版),2017,33(3):150-155.

[16] 杨丰潞,杨高升. 基于社会网络分析的长江经济带绿色发展水平研究[J]. 水利经济,2020,38(4):15-20.

[17] 李萌. 习近平主持召开全面推动长江经济带发展座谈会并发表重要讲话[EB/OL]. (2020-11-15)[2021-11-24]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/15/content_5561711.htm.

[18] 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.

[19] 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,2017,17(9):8-10.

[20] 魏明生. 中国共产党五十年来治理开发长江流域的历史进程和主要成就[J]. 中共党史研究,2000(2):21-27.

[21] 姜文来,冯欣,栗欣如,等. 习近平治水理念研究[J]. 中国农业资源与区划,2020,41(4):1-10.

[22] 郭普东. 论我国水环境与水资源行政管理体制的改革[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报,2009(1):130-132.

[23] 吴道喜. 深入学习贯彻长江保护法推动治江事业高质量发展[N]. 人民长江报,2021-04-10(005).

[24] 李锋,顾睿哲. 整体性治理视角下长江流域河长制研究[J]. 水利经济,2021,39(4):41-45.

[25] 马骏,周盼超. 长江经济带生态效率空间异质性及其影响因素研究[J]. 水利经济,2019,37(6):8-12.

[26] 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,2017,17(9):8-10.

(收稿日期:2021-12-01 编辑:张志琴)