

基于政府间协商的边界水利纠纷治理实践及启示 ——以洪泽湖水量调蓄问题为中心的考察

周忠丽

(1. 河海大学马克思主义学院, 江苏 南京 211100;
2. 江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心河海大学基地, 江苏 南京 211100)

摘要:行政区划之间的水利纠纷是流域治理中较为棘手的问题之一,如何有效化解纠纷值得关注。以苏皖两省洪泽湖水量调蓄问题为例,基于利益、制度与文化维度,考察不同类型政府间协商化解水利纠纷的方式与成效。分析结果表明:无论是同级政府之间的协商,还是上级政府的介入,抑或流域管理机构的统筹,都对解决洪泽湖水量调蓄问题起到了积极作用;面对当前我国流域治理的新挑战,不应仅局限于行政主导的协商与调处等措施,还须进一步加强流域利益共享型激励约束机制建设,推进流域治理法治化,推动水利技术革新,消除纠纷产生的根源,实现标本兼治。

关键词:流域治理;政府间协商;水利纠纷;洪泽湖

中图分类号:TV213.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1003-9511(2025)02-0017-06

Governance practices and implications of boundary water disputes based on intergovernmental consultation: a case study on the regulation of water storage in Hongze Lake//ZHOU Zhongli (1. School of Marxism, Hohai University, Nanjing 211100, China; 2. Base of Hohai University, Research Center of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, Nanjing 211100, China)

Abstract: Water disputes between administrative divisions are among the most challenging issues in watershed management, making effective dispute resolution a critical concern. Taking the water storage regulation of Hongze Lake between Jiangsu and Anhui provinces as a case study, this research examines the approaches and effectiveness of different types of intergovernmental consultations in resolving water disputes from the perspectives of interests, institutions, and culture. The analysis shows that whether it is the consultation between the governments at the same level, the intervention of the higher level government, or the overall planning of the watershed management agencies in the basin, they have all played a positive role in solving the problem of water diversion and storage in Hongze Lake. Given the new challenges in China's watershed governance, solutions should go beyond intergovernmental negotiations and mediation. It is essential to strengthen incentive and constraint mechanisms for shared watershed interests, advance the rule of law in watershed governance, promote technological innovation in water management, and eliminate the root causes of disputes to achieve both immediate and long-term solutions.

Key words: watershed governance; intergovernmental consultation; water disputes; Hongze Lake

流域是降水自然形成的以分水岭为边界、以江河湖泊为纽带的独立空间单元,流域性是江河湖泊最根本、最鲜明的特性^[1]。淮河流域地处我国东中部腹地,不仅是重要的农业产区 and 能源基地,还是重要的南北地理分界线和生态过渡带,在经济社会发展和生态安全方面占据重要地位。然而,淮河中游地势低平,尾间蓄排水不畅,加之流域人口密集,利益主体众多,容易发生水利纠纷,其中洪泽湖的水量调蓄问题尤为复杂。洪泽湖处于淮河中、下游之间,

湖周地区原分属安徽、江苏两省,既是淮河流域最大的洪水调蓄水库,也是苏北地区最大的供水水源地,特殊的地理环境致使洪泽湖的水量调蓄与淮干中游排涝存在一定矛盾。具体而言,苏北地区希望抬高洪泽湖蓄水位以增加蓄水调节库容,但水位过高会对淮河中游产生顶托作用,影响皖北地区排涝。

苏皖两省在洪泽湖水量调蓄问题上的意见分歧由来已久。自晚清起,导淮呼声日盛,成为当时江河治理关注的中心问题,但各方在治理方案上意见不

一,洪泽湖水量调蓄问题更成为争论焦点。皖籍人士指出,淮河中游受湖水顶托作用影响,行洪受阻,导致洪水泛滥成灾,应将洪泽湖水尽数排出以开垦百万顷田地,此乃一举两得之策。但以张謇为代表的江苏人士,出于保证灌溉水源的考量,并不赞成泻湖垦田的提议,苏皖两省在导淮观念上存在明显差异。直至国民政府时期,皖籍人士对官方导淮计划仍多持观望态度,且不支持江淮水利测量局入境勘测,影响了导淮计划的实施。而导淮委员会自成立后,既缺乏完成全流域导淮工程的决心,也没有全盘整治淮河的能力,只好放弃了原先“治水非上下游兼治不可”的主张,仅着手开展下游的苏北导淮入海水道工程。当时的中央政府虽有意协调,但力有不逮,上中下游地区共同治理的局面未能实现。

中华人民共和国成立后,中国共产党开始规划和部署全国水患治理工作。1949年11月,解放区水利联席会议在北京召开,解决“举国渴望之导淮问题”成为当务之急。1950年8月,政务院召开第一次治淮会议,10月14日颁布《关于治理淮河的決定》^[21],确定了“蓄泄兼筹,以达根治之目的”的治淮方针和“三省共保,三省一齐动手”的治淮原则。11月6日,直属于中央人民政府的治淮机构——治淮委员会(以下简称淮委)在安徽蚌埠成立。1951年5月,毛泽东主席发出“一定要把淮河修好”的伟大号召^[218],翻开了淮河治理历史性的崭新一页。经过70余年的不懈治理,我们党成功扭转了黄泛数百年来恶化局面,基本理顺了混乱的水系,统筹解决了蓄洪与泄洪、上游与下游、远期与近期、除害与兴利等一系列的问题。

2020年,习近平总书记视察淮河时强调,“要把治理淮河的經驗总结好”^[3]。我们党领导的治淮行动之所以能取得巨大成就,除了技术进步与资金投入等因素,流域范围内各行政区划能够协商一致、团结治淮,也是关键所在,洪泽湖水量调蓄问题的解决是其重要体现。因此,以洪泽湖水量调蓄问题为考察中心,从政府间协商的视角,梳理中华人民共和国成立后的治淮实践中,化解行政区划间矛盾和冲突的方法与机制意义重大,不仅有助于总结过往治淮经验,还能推动未来完善水治理体系、消除纠纷根源、有效应对流域治理中的新情况新挑战。

1 政府间协商的影响因素及类型

人们常以“九龙治水”隐喻流域治理难题:不同行政区划各自为政、互不统属,并由此产生一系列水利纠纷。但这些问题并非无解,只是化解过程较为复杂,需讲究技巧。布坎南等^[4]认为,“利益冲突的

存在并不排除全体一致的达成,而只是使讨论有必要一致进行到找到合适的妥协为止而已”。流域治理中,各方利益诉求千差万别,如何在共同关注的问题上达成一致,既关键又棘手。在此过程中,政府间协商发挥着重要的利益整合与协调作用。政府间协商主要指基于资源差异、利益分殊、协同共进等问题的政府协作^[5],要求各方理性审视各自的利益与诉求,适当作出让步以解决分歧与冲突。这既涵盖不同层级行政主体间的协商,也包括同一层级不同区域行政主体在处理跨地区共同利益时的协商,比如流域治理的上中下游合作、跨行政区划的流域生态补偿机制等。政府间协商的开展及成效,一方面受各类影响因素作用强弱的制约,另一方面与协商的类型紧密相关。

1.1 政府间协商的影响因素

从本质来看,政府间协商是不同行政主体形成合作预期,进而参与各方共同发起的协作活动的过程。因此,可从利益、制度与文化三个维度对主要影响因素展开分析。

a. 利益维度。利益是人类社会活动的重要驱动力,在较大程度上左右着人的思想和行为,因此利益分析成为社会科学研究中的经典方法。无论是司马迁所说的“天下熙熙,皆为利来,天下攘攘,皆为利往”,还是西方政治思想史上影响深远的功利主义、理性主义,都体现了利益分析方法。更为重要的是,利益分析也属于历史唯物主义范畴。马克思指出,“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”^[6]。利益驱动不仅作用于个人与群体,还作用于组织与机构。因此,在边界水利纠纷处理中,地方政府作为有自身利益诉求的理性主体,开展协商合作的初衷是追求流域治理收益最大化,这是其权衡利弊之后的理性选择。地方政府对于利益的考量主要基于两点:一是预期收益,二是交易成本与协作风险。前者为地方政府参与流域协同治理和执行协议提供正向激励,后者则制约地方政府在公共事务中的深度合作。一旦出现利益失衡,各方协商易流于形式,出现议而不决、决而不行的情况。鉴于这种现实情况,上级政府尤其是中央政府,通常采用自上而下的组织协调方式,强调整体观念,督促地方政府切实履行在流域治理中的职责。

b. 制度维度。制度是参与各方需共同遵守的办事规程与行动准则,在政府间协商过程中,发挥着规范与约束的作用。流域治理的成效依赖于协商合作,而协商合作的关键在于稳定各方预期。只有制度供给稳定有效,才能激发各方协商合作的意愿。在流域治理中,制度建设存在一些不足,影响着地方

政府间的有效协商。例如,制度体系尚不健全,组织架构有待完善,合作规则不够明晰,致使议题选择、议程发起、成果运用乃至违约惩罚缺乏明确规定,协商共识在流域合作共治中的制度转化动力不足^[7]。

c. 文化维度。近年来,除政府行为与正式制度外,宏观社会情境对政府间协商的影响日益受到学界关注,特别是合作历史、信任网络等外部因素在责任转化中的重要作用^[8]。过往合作经历、合作收益或冲突带来的不愉快记忆,都在很大程度上推动或制约着地方政府间的协商与合作。以水资源开发利用为例,若地方政府之间有良好合作传统与互动基础,就更容易就共同事务达成合作并付诸行动;相反,失败的合作经历和沟通不畅,则可能削弱地方政府参与协商的积极性,特别是在那些时常出现边界水利纠纷的相邻行政区划间,协商难度通常更大。

1.2 政府间协商的类型

依据价值目标、协商方式和参与主体的不同,政府间协商可划分为三种类型:

a. 同级政府间协商。同级政府作为水利纠纷的直接利益相关者,了解纠纷情况、关注事态的发展,有较为强烈的化解纠纷的动力,其协商是解决水利纠纷的重要方式。但在实际中,由于双方都希望追求自身利益最大化,沟通时往往存在只强调自身客观因素或拖延塞责的问题,致使很多重大水利纠纷事件难以通过同级政府间协商得到有效解决。

b. 上级政府介入。在科层制政府体系的架构下,上级政府凭借其行政层级上的权威与资源调配能力,其介入成为处理水利纠纷的高效手段。多数情况下,乡镇级的水利纠纷可在市县层面解决,地市级的矛盾纠纷能在省级层面化解^[9]。不过,这种依靠行政权力调解而非凭借制度或法律框架解决纠纷的方式,容易导致纠纷反复。但中央政府的介入则属于例外情况,中央政府作为国家最高行政机关,其颁布的强制性政令具备强大的执行力,是解决水利纠纷最为有力的手段。且中央政府采取的措施通常是在充分调研与广泛协商的基础之上,综合考虑地区间的整体利益平衡、长远发展需求等多方面因素。如通过对行政区划进行合理调整,重新明确不同地区的管辖范围与边界,从根本上减少因地域划分不清晰而产生的水利纠纷;或是对各地区在水利事务上的权责进行重新分配,清晰界定各方的权利与义务,使得水利事务的管理与执行更加科学合理,以此实现对水利纠纷的彻底解决。

c. 流域管理机构统筹。流域管理机构在推动流域实现统一规划、治理、调度与管理的进程中,发挥着重要作用。淮河流域涉及多个省市,水系复杂,

水资源的合理利用与保护、防洪抗旱等工作,都离不开流域管理机构的统筹协调。然而,流域管理机构作为水利部的派出机构,在行政属性上存在一定的特殊性,并非严格意义上的行政机构。这使其在行政权力与资源调配等方面存在局限,不具备完全的行政能力。水利纠纷往往涉及多方利益主体,情况错综复杂,解决过程中需要强大的行政执行力作为支撑。特别是在需要强制实施某项决策时,流域管理机构由于自身行政能力的不足,难以独立完成任务,不得不借助各级地方政府的行政机关。地方政府行政机关在当地拥有完备的行政体系、执法力量,对本地实际情况了解深入,能够有效推动决策的落地执行,弥补流域管理机构的短板,助力水利纠纷的妥善解决。

2 洪泽湖水量调蓄问题的化解

中华人民共和国成立后,掀起了大规模治淮的高潮。受制于当时的技术与经济条件,防洪蓄水成为治淮的首要任务,洪泽湖的功能定位及治理也主要围绕蓄洪和灌溉展开。“蓄泄兼筹”方针确定后,洪泽湖蓄水位的最佳高度成为关键问题。蓄水位既要在洪水时有效拦蓄洪水,又要满足农业用水高峰时期的灌溉需求,同时还需避免过高水位对淮中游产生顶托作用,影响中游地区排涝。多重目标相互交织,使得洪泽湖水量调蓄问题复杂棘手。自1951年《关于治淮方略的初步报告》首次提出洪泽湖蓄水位问题,至2013年水利部印发《南水北调东线一期工程水量调度方案(试行)》,确定洪泽湖正常水位13.5 m、汛限水位12.5 m,半个多世纪里,洪泽湖的蓄水位高度历经多次调整。在此期间,多层次、多地区政府展开长期沟通与协商,最终促成了问题的解决。

2.1 苏皖两省政府的协商

苏皖两省政府的协商,是双方在洪泽湖水量调蓄上协同合作的基础和前提,也是推动双方采取集体行动的重要保障。双方高度重视制度建设,力图提升协商成效。例如,严格遵守中央相关规定,对于重大水利措施,“如关系到邻省的问题,应和邻省先取得协议”。据此,提高洪泽湖的蓄水位高度,江苏省若要提高洪泽湖蓄水位,须告知安徽省并达成一致意见。在实践中,双方针对洪泽湖水量调蓄问题上形成了多种协商方式,如建立信息互通机制、出现争议时及时提请水利部或淮委组成联合调查组等。这些协商方式在一定程度上解决了洪泽湖水量调蓄问题,为流域治理跨行政区协调积累了丰富经验。然而,双方利益的分歧一定程度上制约了协商的成

效。苏皖两省分别处于淮河的下游和中游,地理位置的差异致使两省在洪泽湖水量调蓄上的诉求不尽相同。江苏省强调治水措施也必须从下游地区这一客观情况出发,下游地区特点为“干旱需水时,上中游也需水,因此无水放下来”^[10],主张现有湖泊多蓄水。自20世纪50年代后期起,苏北地区大规模推行“旱改水”种植模式,农业用水量激增,加之工业发展和城镇人口增长,生产和生活用水压力急剧增加,蓄水需求更为迫切。安徽省则考虑,淮河中下游地势低平、落差小,蓄水会对淮河干流产生顶托作用,影响自身排涝。利益分歧成为苏皖两省政府协商的最大障碍。此外,历史传统与记忆等文化因素也影响着地方政府间的协商。晚清至民国时期,苏皖两省边界水利纠纷频发,对双方信任的重新建立造成一定影响。不过,中华人民共和国成立后,我们党确立的团结治淮原则,极大地改善了协商环境,营造了互助友好的氛围,为双方协商合作创造了条件。

2.2 华东局的协调

中华人民共和国成立初期,设置大行政区建制,中央授权各大行政区人民政府或军政委员会对其所辖的省区市实施领导和监督。其中,华东局下辖上海市、江苏省、浙江省、安徽省、福建省、江西省、山东省。在洪泽湖水量调蓄问题上,华东局进行了多方面协调,发挥了积极作用。一方面,华东局通过加强领导,大力推进洪泽湖水量调蓄协商工作。1954年1月12日,华东局敦促淮委,“就洪泽湖蓄水11.5公尺与12.5公尺的两个方案提出意见,以便华东局作正式决定”^[11]。淮委于2月3日分别给华东局、安徽省委和江苏省委发去《治淮委员会关于召开洪泽湖蓄水位问题研究会议情况的报告》,同时报送水利部,详尽阐述了暂蓄12.5m的目标建议及计算根据。4月,水利部审核了上述报告。随后,华东局正式做出了暂蓄12.5m的决定。另一方面,华东局积极推动苏皖两省部分行政区划对调,将洪泽湖划归江苏省一省管辖,力图消弭双方的利益分歧。洪泽湖区周边的盱眙和泗洪两县,原隶属于安徽省。尽管水利部在1954年批复淮委有关洪泽湖蓄水位问题时已指出蓄水位12.5m“对皖北排水时无(任)何影响”,且因“洪泽湖荒地极多,淹没的土地可以用荒地来解决”^[12],但华东局还是向江苏省委提出建议,用生产条件较好、煤矿资源丰富的萧县、砀山,和安徽省的盱眙、泗洪两县对调。当时,徐州和淮阴的许多同志对此持有异议,认为萧县、砀山的经济基础明显好于盱眙和泗洪。但为了彻底解决蓄水位矛盾,江苏省委接受了这一建议,安徽省委也表示同意。1954年12月11日,国务院关于《解决

洪泽湖蓄水位问题对江苏、安徽两省有关行政区划的批复》批准了两省的行政区划对调。从此,地跨苏皖两省的洪泽湖归属江苏省一省所管,湖面分属淮阴、泗阳、泗洪和盱眙4县所辖,便于加大统筹系统治理洪泽湖力度。根据国务院1955年2月电示,淮阴专署于3月上旬派员前往安徽省正式办理了交接手续。紧接着,两省的水利厅、农业厅以及洪泽、盱眙、萧县、砀山4县代表,于4月15日共同签署了《关于洪泽、盱眙、萧县、砀山等县农林水利部分交接问题的协议》。随后,洪泽湖蓄洪垦殖委员会成立,负责处理滨湖地区的盱眙、泗洪、泗阳、淮阴几个县的蓄洪垦殖工程,为洪泽湖蓄水创造了有利条件。

2.3 中央政府的介入

在解决苏皖两省在洪泽湖水量调蓄问题上的分歧时,中央水利部门采取了灵活且统筹兼顾的调解策略,在有效化解水利纠纷的同时,也切实维护了中央在水利统筹治理方面的权威性与决策力,具体涵盖以下三方面的做法。一是多方沟通,强化团结治水的原则与理念。周恩来总理格外重视团结治水,他告诫干部们要吸取国民党治淮时江浙人管事,只顾下游,不顾中、上游,闹地方主义的教训^[13]。因此,针对苏皖两省在洪泽湖水量调蓄上的意见分歧,中央水利部门反复召集相关负责同志讨论、协商,并开展个别谈话,充分征求意见。二是加强制度建设,出台相关法律和规范性文件。1957年,国务院转批了水利部《关于用水和排水纠纷处理意见的报告》,2002年《中华人民共和国水法》正式颁布实施,2004年水利部印发《省级水事纠纷预防和处理办法》。法律法规和规范性文件的不断完善,成为处理水利纠纷的重要条件。三是兼顾双方利益,在坚持逐步提高洪泽湖蓄水位的前提下,灵活处理问题。如1959年,洪泽湖蓄水影响了安徽省沿湖的嘉山、五河、凤阳三县,周恩来总理虽当面批评了江苏方面“不打商量”就提高蓄水位的做法,但还是对洪泽湖蓄到13.5m表示了支持^[14]。同时,考虑到安徽省境内水利工程建设尚未跟上的实际情况,在确定蓄水目标后,具体实施时间点根据实际情形灵活安排,平衡兼顾流域中下游的利益诉求。此外,为减少洪泽湖蓄水对淮河中游的顶托作用,中央持续加大经费投入,加强中游水利工程建设。步入21世纪,南水北调东线工程成为国家战略性水利项目,对优化水资源配置、促进区域协调发展意义重大。洪泽湖作为东线工程的关键调蓄湖泊,其蓄水位的科学调控直接关系到工程的输水效率与沿线供水安全。为全面配合南水北调东线工程,国家及相关部门从多维度发力,在政策支持、资金调配、技术研发等方面

协同推进,最终成功达成了洪泽湖平时蓄水位稳定在 13.5 m 的目标,有力保障了南水北调东线工程的平稳运行和沿线地区的用水需求。

2.4 淮委的统筹兼顾

淮委自成立以来,始终贯彻中央的治淮方针,在洪泽湖水量调蓄问题上,加强查勘与调研,科学评估蓄水位抬升的利弊,多方协调,前后多次组织由淮委和苏皖两省共同参与的联合查勘组,并为确定最为适宜的蓄水位反复计算。例如,1953年3月15日至4月16日,为明确沿湖一带的现状和蓄水后所受的影响,查勘队对包括安徽省的泗洪、嘉山、盱眙3县及江苏省的泗阳、淮阴2县进行查勘^[15]。其中,泗洪是此次查勘的重点。1954年初,又根据华东局的电示,专门召开会议研究洪泽湖蓄水位问题,基于灌溉面积、农作物蓄水量、洪泽湖以上淮河来水量等8项暂行议定的计算标准,对洪泽湖蓄水位进行了计算、研究和核对,作出暂蓄 12.5 m 的结论。同时,为便于对 11.5~12.5 m 的地区有计划地进行处理,以及考虑到苏北今后灌溉的发展,会议制定了一个“三步走”计划,逐步提高洪泽湖蓄水位,即 1954 年蓄水至 12.12 m,1955—1957 年蓄至 12.66 m,1957 年后蓄至 13.21 m。1958 年淮委撤销后,流域内省际间的水利矛盾激增,也从侧面反映了流域治理机构在协调省际水利纠纷中的重要性。1969 年国务院成立治淮规划小组,1977 年恢复淮委,为淮河流域治理开发与管理工作的有序进行创造了条件。1982 年,国务院成立治淮领导小组,治淮委员会兼作其办事机构,负责日常统筹工作,开启了淮河流域治理的新局面。

海登·怀特认为,文本的生成与时间、空间、权力等相互纠缠^[16]。马克思与恩格斯在《德意志意识形态》一书中对此有更为直白的阐述,认为“生活决定意识”^[17]。相同事件的不同叙事,正是不同主体各自利益诉求的彰显。苏皖两省在洪泽湖水量调蓄问题上的争论看似复杂,本质上是流域治理中行政区划间利益关系的问题。安徽省强调洪泽湖蓄水导致本省涝灾,江苏省则表达生产用水严重短缺的现实困境。仅就双方申述的观点来看,皆有理有据。如何应对与解决纠纷,则考验政府间协商的能力与成效。在中央政府、华东局、淮委以及苏皖两省共同努力下,洪泽湖水量调蓄问题得到有效化解,主要有以下途径:

第一,强化同级政府协商合作。苏皖两省作为当事双方,政府间的协商互动是调解水利纠纷最直接的方式。两省规避纠纷的意识及前期合作,为化

解矛盾奠定了有利基础。例如,在上游进行泄洪、拦水,或在下游实施蓄水等操作时,提前知会对方,能有效减少矛盾冲突。第二,中央政府介入协调。中央政府从流域整体利益出发,采取灵活且务实的调解思路,成为有效化解纠纷的关键所在。治淮早期,受水利技术和工程设施的局限,确定洪泽湖蓄水位的时机并不成熟。在此情形下,中央政府在调解过程中敏锐地发现,可以将复杂的洪泽湖水量调蓄问题拆解为蓄水与淮河干流排涝两个方面,分别研究对策,在此期间,加大对安徽省相关水利工程的投入,尽可能减少乃至消除因洪泽湖蓄水位提升带来的负面影响。第三,发挥流域管理机构职能。强化流域管理机构水资源统一调度管理工作,对化解水利纠纷至关重要。在苏皖两省就洪泽湖水量调蓄产生分歧时,华东局凭借其跨区域协调的职能优势,淮委则基于专业的水利知识与对流域整体状况的把握,有效缓解了两省就洪泽湖水量调蓄问题产生的矛盾。

3 启示

随着我国经济社会不断发展,流域治理中各利益主体间关系愈发复杂多元,给我国流域治理带来了新的挑战。因此,流域治理不能仅靠行政手段阶段性解决矛盾,而应当以消除纠纷根源为目标,坚持标本兼治、预防为主。应构建立体多元的纠纷化解框架,积极推动流域治理法治化,促进流域治理体系长足发展。

a. 健全利益共享型激励约束机制。利益共享机制关乎合作各方对所创造的价值分享和分配,激励约束机制则通过正向激励激发参与者的积极性,以规则约束其行为,从而实现流域治理整体利益最大化。协调流域内不同行政区划间的利益关系、化解水利纠纷是流域治理的关键所在,需建立健全多主体共治的权责利匹配、利益分配和补偿、共同责任约束规则等机制,构筑流域治理的“硬约束”。

b. 推进流域治理法治化。制定相关流域治理国家政策并适时将其上升为法律法规,实现流域依法治理制度化。法治固根本、稳预期、利长远,对流域治理意义重大。《中华人民共和国长江保护法》于 2020 年 12 月 26 日通过,是我国第一部流域法律;《中华人民共和国黄河保护法》于 2023 年 4 月 1 日起施行,共同树立了大江大河的治理标杆。淮河流域同样迫切需要立法,以法律刚性保障生态环境和高质量发展,预防和化解边界水利纠纷。同时,通过激励机制将制度和法律内化为文化,形成自觉

意识与组织行为习惯。

c. 推动技术革新,实现多元主体间数据信息开放共享。随着信息技术的进步,洪泽湖实施汛期水位动态控制在技术上已成现实,实践实施后将从根本上化解洪泽湖水量调蓄的困境。在大力发展数字孪生水利的当下,要依法推动多元治理主体间的设施融通、数据联通、数据共享,为共同决策、统一调度、高效协调提供强有力的技术支撑,实现从“治水”到“智水”的转变,推动流域治理走向成熟。

参考文献:

[1] 李国英. 坚持系统观念 强化流域治理管理[N]. 人民日报,2022-06-28(10).

[2] 中央人民政府政务院关于治理淮河的决定[G]//治淮汇刊第1辑(内部资料). 蚌埠:治淮委员会,1951.

[3] 习近平在安徽考察时强调 坚持改革开放坚持高质量发展 在加快建设美好安徽上取得新的更大进展[N]. 人民日报,2020-08-22(1).

[4] 布坎南,塔洛克. 同意的计算:立宪民主的逻辑基础[M]. 陈光金,译. 北京:中国社会科学出版社,2000:279.

[5] 陈家刚. 政府协商:制度基础、功能指向与挑战应对[J]. 河南社会科学,2021,29(7):9-19. (CHEN Jiagang. Government consultation: the institutional basis, function orientation and challenge response [J]. Henan Social Sciences,2021,29(7):9-19. (in Chinese))

[6] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第一卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,1956:82.

[7] 马雪松,程凯. 纵向介入何以破解地方政府间协商的责任困境? 基于案例比较的探索性研究[J]. 行政论坛,2023(6):43-52. (MA Xuesong, CHENG Kai. How can vertical intervention resolve the accountability dilemma in intergovernmental negotiations? an exploratory study based

on comparative case analysis[J]. Administrative Tribune, 2023(6):43-52. (in Chinese))

[8] AMIRKHANYAN A A. Collaborative performance measurement: examining and explaining the prevalence of collaboration in state and local government contracts[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2009,19(3):523-554.

[9] 胡其伟. 行政权力在水利纠纷调处中的角色:以民国以来沂沭泗流域为例[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版),2017,19(3):29-36. (HU Qiwei. The role of administrative power in water dispute mediation: a case study of the Yi-Shu-Si River Basin since the Republic of China [J]. Journal of China University of Mining & Technology (Social Sciences) 2017,19(3):29-36. (in Chinese))

[10] 江苏省1959年防汛抗旱初步总结[Z]. 南京:江苏省档案馆,4096-0019-0075.

[11] 治淮委员会关于召开洪泽湖蓄水位问题研究会议情况的报告[G]//治淮汇刊第4辑(内部资料). 蚌埠:治淮委员会,1954:283.

[12] 中央人民政府水利部对于治淮委员会提出关于洪泽湖蓄水位问题的初步意见[G]//治淮汇刊第4辑(内部资料). 蚌埠:治淮委员会,1954:290.

[13] 曹应旺. 周恩来与治水[M]. 北京:中央文献出版社,1991:17.

[14] 关于解决洪泽湖蓄水位问题的来往文书[Z]. 南京江苏省档案馆:3011-2-0656.

[15] 淮安市水利志编纂委员会. 淮阴市水利志[M]. 北京:方志出版社,2004:367-369.

[16] 海登·怀特. 形式的内容:叙事话语与历史再现[M]. 北京:天津出版社,2005:250-252.

[17] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第一卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,2012:152.

(收稿日期:2024-03-20 编辑:余迪)

(上接第16页)

[10] 赛斯·西格尔. 创水记:以色列的治水之道[M]. 陈晓霜,叶宪允,译. 上海:上海译文出版社,2018.

[11] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022.

[12] 国务院发展研究中心-世界银行“中国水治理研究”课题组,谷树忠,李维明,等. 中国水治理运用PPP模式

的现状、问题与对策[J]. 发展研究,2018(5):8-11. (Research Group on Water Governance in China, Development Research Center of the State Council-World Bank, GU Shuzhong, LI Weiming, et al. Current status, problems, and countermeasures of applying PPP models in China's water governance[J]. Development Research, 2018(5):8-11. (in Chinese))

(收稿日期:2024-06-25 编辑:余迪)