

【当代政治】

黄河流域政府治理面临的主要困境及其破解

马润凡 刘子晨

摘要:随着黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略,人民群众对黄河流域治理提出了新要求。当前,黄河流域政府治理面临治理机构的权限尚未理清,政府治理存在条块分割、无序博弈现象,涉水部门间存在职能交叉和管理摩擦等困境。协作共治理念不足,政、事、企合一的体制束缚,法律法规不健全,有机协调机制缺乏,是黄河流域政府治理面临困境的主要原因。从整体性治理视角考虑,应通过完善多维立体的政府间协同治理机制、构建跨地区跨部门的流域协调治理体系、建立流域联防联控的协同治理体系、健全黄河流域治理的政策法规体系、推进多元主体参与流域治理的相关制度建设,形成黄河流域政府治理的合力。

关键词:黄河流域;政府治理困境;整体性治理;高质量发展

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)08-0017-06

新中国成立以来,我国建立并不断完善黄河流域管理制度,开展了大规模的黄河治理,保障了黄河岁岁安澜,促进了黄河流域经济社会健康发展。随着黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略,人民群众对黄河流域治理提出了新要求。2019年9月,习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上强调,要“着力创新体制机制,完善流域管理体系”^①。目前,黄河流域政府治理仍面临一些困境和矛盾,一定程度上影响了黄河流域重大国家战略的有效实施。在新的历史时期,深入研究黄河流域政府治理面临的困境并尝试从整体性治理视角探究破解困境之道,对于有效治理黄河、进一步推进黄河流域经济社会发展、增进黄河流域人民福祉具有重要的现实意义。

一、当前黄河流域政府治理面临的主要困境

新中国成立之初,我国在黄河、长江、珠江、淮河、海河、松辽(松花江、辽河)和太湖七大重点流域

设置了专门的管理机构,对所在流域依法行使水行政管理职责。黄河水利委员会(以下简称黄委会)是新中国最早设立的流域管理机构,目前,其管理范围已涵盖整个黄河流域以及西北内陆河区域。黄河流域的治理体制本来是以流域管理为主,区域、部门管理为辅,对全流域实行统一管理。但在实施过程中,黄河流域的治理体制实质上演化为以区域和部门为主导的分散型治理体制,其规则制定和实施相应地出自多个区域和诸多部门,从而引发黄河流域治理中地区分割、部门交叉、运行不畅等问题。具体而言,当前黄河流域政府治理面临以下几个方面的困境。

1. 治理机构的权限尚未理清

其一,黄委会实施统一管理的权限受到限制。黄委会是代表国家对整个流域实行管理的专职机构,应该享有流域内的统一管辖权。但从现行法规规定看,事业单位的行政管理权是其上级机关依法授权或委托赋予的。黄委会的管理权是水利部授予

收稿日期:2021-04-09

作者简介:马润凡,女,郑州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,郑州大学当代资本主义研究中心研究员(郑州 450001)。

刘子晨,男,郑州大学新闻与传播学院教师,管理学博士(郑州 450001)。

的,只具有部分管理职能,这就使其在管理自主性上始终受到主管部门的制约。在黄委会的“三定”(定职能、定机构、定编制)方案中,虽然其部分人员界定为行政管理人员身份,参照国家公务员进行管理,但同时又限定黄委会属于事业单位性质,这极大限制了其职能作用的发挥。黄委会要实现对全流域的管理,必须拥有完整的行政执法权,只有这样,才能保障行政管理职能的实现。然而,现行法规仅仅赋予包括黄委会在内的全国重点流域管理机构对水资源的管理和监督权,没有赋予它们行政处罚权。在此限定下,黄委会对黄河流域只能履行监测、报告职能,而没有实施处罚措施的权力。

其二,作为一个没有委员的“委员会”,黄委会的协商平台作用难以有效发挥。黄河流域有很多重要涉水事宜,需要在相关地区、部门乃至用户之间进行广泛而深入的协商,进而达成各方易于接受的结果。在我国民主协商意识不断增强的背景下,这种平等交流、公众参与、民主决策的方式显得越来越重要。^②从法理上说,黄委会是由有关部门和地方派出的代表组成的协商议事机构。但在实际运行中,黄委会的组成既没有国家相关部门和省(区)政府派出的代表,也没有涉水企业和公众的代表。作为派出机构,黄委会只能依赖水利部授权行使管理职能,这不仅使其权威性降低,而且使黄河流域的治理缺乏协商平台。

其三,受水利、环保部门的双重领导,黄河流域水资源保护局的监管协调职能悬空。为加强重点流域水环境和生态保护,从 20 世纪 70 年代开始,我国就在 7 大重点流域先后成立了水资源环境保护机构。黄河流域水资源保护局是对黄河全流域水质统一监督保护的机构,虽然名义上是黄委会的单列机构,但一直受国家水利主管部门和国家环保主管部门的双重领导。^③后来,国家环保主管部门在东北、华北、西北、华东、华南、西南又设立 6 个环境保护督察局。2019 年,新一轮机构改革后成立的国家生态环境部在黄河、长江等 7 个重点流域(海域)又新设立了 7 个生态环境监管局,负责辖区生态环境的监管和执法。^④名义上,重点流域水资源保护局隶属于国家水利和环保两个主管部门,实际上,它是水利部的下属管理机构,在生态环境保护方面基本没有执法手段,与隶属于国家环保部门的两个机构不可同日而语。这不仅不利于黄河流域的生态环境保护,

反而增加了机构之间的矛盾,使流域水污染防治工作更难协调。

2. 黄河流域政府治理的条块分割、无序博弈现象客观存在

其一,黄委会的管水与沿黄地区的用水博弈中,地方政府主导的情形明显,黄委会的治理作用难以有效发挥。从历史上看,黄河流域水资源历来比较紧缺。据测算,到 2035 年,黄河流域居民生活和工业生产用水总缺口达 77 亿—92 亿立方米,2050 年为 83 亿—114 亿立方米。^⑤在此情况下,沿黄地区政府为促进本地经济社会发展,极力争取更多的水资源。而黄委会从全局角度考虑,对各地引水进行权衡分配,对一些不合理的用水需求进行平衡。但随着 20 世纪 80 年代中期我国推行的中央向地方下放权力改革,水资源管理职能大都由地方政府承担起来。在黄河流域治理过程中,地方政府往往自主决定取水用水,很少顾及黄委会。由此,黄委会与地方政府在水量调度、取水许可、水资源保护等方面产生分歧和矛盾。尤其是一些地区用水管理粗放,用水效率低下,造成水资源大量浪费。与此同时,有些边远地区连基本的分配指标也得不到满足,居民正常生产生活用水十分困难。在流域内水资源无序争夺甚至水资源受到污染等情况下,黄委会由于没有强制执行权,在这样的博弈中显然处于弱势地位,从而极易引发“公地悲剧”和负外部效应。例如,从 1972 年到 1999 年,黄河下游在 28 年间有 22 年发生断流,对黄河下游地区居民生活和社会经济发展造成严重不利影响。^⑥可见,在流域机构管理与区域管理条块分割、无序博弈的情势下,黄委会的统一管理功能难以有效发挥,影响了黄河流域的整体性治理。

其二,流域管理机构和区域政府之间的治理权限界定模糊,整体治理效能受限。在我国涉及水资源管理的相关法规中,流域机构与区域政府在管理职权上划分不清问题客观存在。比如《水法》第 59 条规定:县级以上水资源管理部门和流域管理机构对违反水法行为应依法查处。类似的规定在《水法》中还有很多处,如排污口建设审批、取水许可证申领、具体执法实施等。但是,这些规定比较笼统,到底由谁去查处,怎么查处,规定的说明模棱两可,导致有关人员在实际执行中无所适从。这种规定不清、事权划分不明的法规条文从某种程度上说,在为地方政府主导黄河流域管理事务提供了方便之门的

同时,也影响了流域管理机构的治理效能。

3. 涉水部门间存在职能交叉和管理摩擦情况,治理合力难以形成

目前,从中央到地方,每一个层级都有多个部门对黄河流域拥有管辖权。在实际运行中,涉水部门间出现部门分割、职能冲突、“九龙治水”等乱象,致使黄河流域政府治理合力难以形成。

其一,在水量与水质的管理上,主要涉水部门存在分歧。水量和水质作为水体的不同表现形式,二者不可分割。这意味着,水资源管理和水环境保护也必须统一,否则很容易造成矛盾冲突。从职能上看,水利部和生态环境部虽然有管水量与管水质之分,但实质上都是管水的。目前,我国在管水的重要法规上出现了两个全国性水资源环境统一管理部门,这在现实中必然造成两个主要涉水部门之间的职能交叉和管理摩擦。

其二,在水资源功能利用上存在部门间的分割管辖。黄河水资源有多种经济社会功能,这是客观存在的自然现象。正是由于水资源具有不同的功能,更多的部门参与到管理中来。如水资源可以用于农田灌溉、水产养殖、城市生活、水上航运、旅游观光等多方面,这些功能分属不同的部门管理,随之而来的是,黄河流域水资源的开发利用被农村农业、住房和城乡建设、交通运输、文化旅游等十几个部门分别管辖。在部门利益的驱动下,相关部门通过法律、行政、工程等多种措施进行利益争夺,造成水资源管理秩序混乱,使水资源的综合功能被割裂。

本来,黄河流域的水资源保护和污染防治工作应该由专门机构实施统一管理,但在现行管理体制下,这项工作被多个部门分别管理。根据我国《水污染防治法》规定,水行政、自然资源、交通运输、卫生健康、城乡建设、农业农村等部门以及重要江河、湖泊的流域水资源保护机构,在其职责范围内对有关水污染防治实施监督管理。如交通运输部门负责船舶水域污染防治,国土资源部门负责监督、检测防治地下水的过量开采与污染,住房和城乡建设部门负责城镇污水处理设施和管网配套建设,农业农村部门负责涉及渔业水域的生态保护,卫生健康部门负责饮用水的卫生监督管理等。目前,黄河流域水资源的保护和污染防治工作涉及十几个管理部门。虽然法律规定了流域水资源保护和污染防治的统一管理部门,但并没有明确“主管部门”与“相关部门”

之间的职责关系。现实中,部门之间缺乏统一协调,管理合力很难形成。

二、黄河流域政府治理困境产生的原因

黄河流域政府治理之所以面临诸多困境,与以下几方面因素密切相关。

1. 传统管理理念的惯性制约下协作共治理念不足

受传统管理观念的影响,长期以来,在黄河流域治理方面,我们片面强调政府的作用,忽略了其他主体的积极参与。“治理”作为一种新兴的管理公共事务的模式,其内涵和作用方式与传统的管理模式具有本质的区别,治理的主体由原来的政府或国家机关单一主体转变为包括政府在内的社会组织和公众等多元主体。^⑦黄河流域要提高管理水平,必须树立现代治理理念,在政策制定和实施过程中,必须吸引社会组织和公民等多元主体参与,不断提高流域治理的科学化、民主化水平。从总体上看,当前黄河流域有的地方政府官员治理理念落后,片面强调黄河流域治理中政府的作用。实际工作中,有的地方政府往往忽视动员和发挥公众、企业、社会组织等多元主体参与的积极性。

2. 政、事、企合一的旧体制使整体治理的统筹协调受限

新中国成立以来,我国七大重点流域实行政事不分、政企不分、政社不分的管理体制,体制机构内部“大而全”“小而全”,像是一个小社会。尽管近年来,随着我国改革开放的不断深化,许多原来的垄断行业如铁路、电力、石油、电信等领域都在进行大刀阔斧的市场化改革,并取得实质性成效^⑧,但由于水资源的国有属性和水利设施的公共服务性质,包括黄委会在内的水利部门的改革相对滞后。在中央提出国家治理体系与治理能力现代化的要求下,流域管理体制也逐步受到社会各界的重视。我国事业单位分类改革政策已作出明确规定:事业单位不能再有行政管理职能,改革取向是要么转为行政机构,要么取消行政职能,将职能划归行政机构。然而遗憾的是,尽管我国大力推进事业单位改革,全国事业单位改革接近尾声,但是全国流域管理体制进展缓慢。在流域治理中,政、事、企合一的体制变化不太明显,这必将影响和制约黄河流域治理现代化进程。

3. 法律法规不健全影响治理权责的无缝衔接

我国流域管理中表现出来的诸多问题与法律法规不健全密切相关,更与流域整体性治理制度设计缺乏有关。就全球而言,为了加强对重要江河湖泊的管理,世界上许多国家已经出台专门法律,“一个流域一部法律”已成为各国立法实践的重要特征。^⑨然而迄今为止,我国尚未出台一部系统完整的全国性流域管理基本法律。虽然我国已经出台了《水法》《水污染防治法》等法规,但这些法规都是对流域某些方面、某个领域有一定作用,对流域管理的基本内容,如流域机构的地位与职能、流域机构与区域、部门的关系等,都没有明确规定。有些法规虽有一些规定,但不同法规表述不一,甚至相互矛盾,这必然对实现流域统一管理形成阻碍。

4. 有机协调机制缺乏影响流域治理的整体效能

目前,黄河流域治理既缺乏统一规范的政府治理机构之间的协调机制,又没有由政府、社会组织、研究机构、公众等多方参与的协商机制。根据我国有关水资源环境管理的法律规定,各个涉水部门、沿黄各省(区)都享有水资源环境的行政管理权,但法律法规没有具体规定这些部门和地区之间如何建立协调机制。一旦遇到跨区域的矛盾和问题,没有哪一个部门或地方政府能够出面协调解决。黄委会作为黄河流域的专门管理机构,本应发挥流域治理的协调功能,但由于缺乏相关法规的有力支撑,加之其在行政层级上低于国家有关部门和省(区)政府,致使“小龙”难于协调“大龙”,流域内的许多矛盾和问题长期得不到有效解决。

三、破解黄河流域政府治理困境的基本思路与具体路径

1. 以整体性治理破解黄河流域政府治理困境

整体性治理是针对“治理碎片化”问题而提出的,它以传统官僚层级制为组织基础,以数字信息技术和网络技术为治理手段,以公众最关注的问题解决需求为政府追求的基本目标,以相互信任和自觉担责为前提,把协调和整合作为治理的核心内容。整体性治理通过建立起跨部门、跨机构的治理组织,能够破解政府治理部门之间的沟通协商功能丧失、政府治理分散化和碎片化问题,有效避免“碎片化”治理所带来的职能交叉和利益冲突等难题。

黄河流域是一个复合的自然生态和经济社会系

统,不仅其自然构成要素联系密切,而且社会经济的各个部分相辅相成,共同构成一个有机的整体。黄河流域的这种不宜分解的一体化特征,决定了在对其治理过程中,不能人为地以区域、部门为界线来分割管理,而必须将其作为一个完整的系统统筹谋划、综合管理。如果对黄河流域实行分区域、分部门管理,其政策措施的制定和实施由不同的主体独立进行,必然会造成管理无序等问题。而在现行治理体制下,黄河流域水资源生态环境被不同的区域和部门分散决策管理,在流域水资源的开发利用和生态环境的污染防治中出现了政府利益部门化、部门利益合法化,形成地区和部门的自利化倾向。^⑩针对黄河流域治理中面临的分散化管理及其带来的碎片化问题,倡导和推进整体性治理十分必要。

2. 推进黄河流域整体性治理的具体路径

其一,加强落实黄河流域治理的顶层设计。要把黄河打造成一条“生态河”“幸福河”,就必须按照习近平总书记提出的要求,树立“全国一盘棋”思想,从国家战略层面搞好顶层设计和相关制度安排。目前,中央已经制定了《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》,明确了指导思想、基本原则、主要目标、发展定位和保障措施等,为黄河流域整体性治理奠定了良好基础。据此,国家有关部门要尽快做好规划如生态环境保护规划、国土利用空间布局规划、产业发展指导意见、基础设施互联互通建设方案等。黄河流域各省(区)要结合自身实际,充分衔接上述规划和意见,制定相应的落实措施。通过中央顶层战略设计,统筹协调、指导推进黄河流域整体性治理。

其二,着力完善多维立体的协同治理机制。整体性治理着眼于推进多元治理主体间的信任、整合和有效协同,以建构有效的治理共同体。基于此,必须建立健全多维立体的协同治理机制。首先,中央层面上,设立黄河流域生态保护和高质量发展领导协调机构,通过制定有关黄河流域的重大方针政策,统筹研究解决流域重大问题,把“以部门职能开展治理”转变为“以治理需要整合部门”,调整发改委、水利、生态环境、自然资源等部门的职责,按照职能分工分别推进流域水资源管理、水环境综合整治、重点区域生态保护修复、产业和城镇高质量发展等方面工作,完善流域管理体系,解决多头管理问题。其次,跨省层面上,基于国家层面的统领指导和协调,

在现有各省(区)党委或政府主要领导担任黄河各段河长的基础上,筹划建立省际联席会议制度、重大规划和决策横向通报会商制度、基础设施建设和环保工程重大项目通报制度等,建立常态化交流合作机制,如在水污染、空气污染、水土流失等领域加强防控,在产业互补、基础设施互联互通等方面深度合作。再次,省级层面上,成立由各省(区)相关部门组成的治理执行机构,通过明确主体责任,制定省级法规政策,加强组织动员和推进实施,统筹推进本省范围内黄河流域有关工作,推动与其他省(区)加强协作,共推黄河大保护大治理。最后,市县层面上,强化地方政府各级党委水资源生态环境治理的主体责任。地方应按照上级决策部署,把各项工作逐一落实到位。

其三,加快构建整体责任嵌入的协同治理体系。基于黄河流域治理存在的“九龙治水”、政出多门导致工作效率低下的情况,需要加快构建整体责任嵌入的协同治理体系。一是构建跨地区、跨部门的流域协调治理体系。建立黄河流域管理委员会制度,委员会对流域重大事务进行协商和作出决策。该委员会由国家有关部门代表、流域内各省(区)的政府代表、流域内各行业的用水及排水大户代表、专家和公众代表等共同组成。委员会按照流域特点和水资源的自然规律,通过水量分配、水环境容量配置、用水总量控制和重点污染物排放总量控制的政策规定以及相关法律制度,确定流域管理机构和区域政府、管理部门的相关职权及责任,并据此开展管理工作。委员会下设流域管理执行机构,落实流域决策机构的相关决议和政策措施,具体承担流域公共事务管理的职责。流域公共产品的生产和提供由社会经营实体承担,并保持适度的竞争环境。二是建立流域联防联控的协同治理体系。在完善河长制、湖长制的基础上,转变传统的行政区划管理机制为流域整体治理机制,加强流域内生态环境保护修复联防联控。划分好流域与区域的职责权限分工,建立相应的水资源生态环境协调机制和协商平台,在注重整体性的前提下,兼顾好各区域的协同与平衡。基于各地多样化的区位特征,兼顾特色发展和激励机制,健全考核体系,促使地方政府有动力实现协同治理、共同保护。加强流域生态环境监管和执法能力建设,构建全覆盖、立体化、反应快的动态监控体系,协同开展污染处置,增强突发水污染事件联防联控合

力,破除由地方利益产生的变通执行和执法差异。打造区域联动的生态共同体,从系统和全局出发,对流域内山水林田湖草沙多要素综合施治,统筹造林、防沙、治水、治污、生物多样性保护等重点领域,推进统一保护、统一修复,实现人与自然的和谐统一。

其四,健全黄河流域治理的政策法规体系。具体来说,一是加快制订《流域管理法》。为了加强对流域的统一管理,规范流域管理主体的行为,建议尽快制订《流域管理法》并将其作为全国流域管理的根本大法。要从法律上明确我国大江大河大湖的基本管理体制,即以流域管理机构为主,将区域管理、部门管理作为有机组成部分,突出流域管理机构的统筹协调功能。要确立流域管理机构的地位、基本职能,尤其要赋予流域管理机构对流域综合、统一管理的基本权力,理清流域管理机构与区域政府及水利、环保主管部门的责任分工和职权范围等。同时,依据当前流域管理的新形势,系统梳理现有法规政策,尽快制订相关的配套制度和办法,不断完善以法律、法规和规章为基础的多层次流域法规体系,为流域管理提供执法依据。二是制订专门的《黄河法》。《黄河法》要明确流域管理机构的执法主体地位,赋予其行政执法权,确保其在流域治理中的法律地位。要理顺流域管理与区域管理、部门管理以及各级河务管理机构之间的法律关系,明确各方在水资源环境治理中的事权和职责所在,真正做到依法调整各方面关系。要把社会组织和公众参与在法律中充分体现出来,建立健全民主协商制度。要针对性地解决黄河流域的特殊矛盾和尖锐问题,尤其要对黄河的洪水防御、水土保持、环境保护和生态建设等治理行为进行依法规范,为实现黄河长治久安、推进流域治理现代化提供可靠的法治保障。

其五,妥善推进多元主体参与流域治理的相关制度建设。为调动各方主体参与黄河流域治理的积极性,提高治理绩效,尽快形成政府、企业、社会组织和公众共同参与的多元主体治理格局,必须尽快建立相应的多元主体参与的治理制度。要明确多元主体参与的程序、方式、类别和程度等,尤其是要让利益相关方参与项目前期准备和工程实施全过程。进一步完善信息公开制度,通过运用数字信息技术等,构建全流域数据信息平台,及时公开流域管理中的重大政策、重要事项、重点项目等方面的信息,让社会各界能够便捷获取相关信息并实现互动。要加快

提高多元主体参与的组织化程度,通过建立相对宽松的涉水公众组织准入制度等,支持其开展有关流域水资源环境的公益活动,为流域制定规划和加强管理提出专业性建议,对涉及公众利益的政策实施进行社会监督。^①

注释

①习近平:《在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话》,《求是》2019 年第 20 期。②柯礼畴:《建立新型的黄河流域管理体制》,《中国水利》2001 年第 4 期。③黄秋洪:《重塑流域管理机构的设想》,《中国水利》1999 年第 11 期。④《生态环境部:七大流域海域生态环境监管局挂牌成立》,央视网, <http://m.news.cctv.com/>

2019/07/27/ARTItFw9C8qq576sSIQierib190727.shtml,2020 年 8 月 23 日。⑤张金良:《黄河流域生态保护和高质量发展水战略思考》,《人民黄河》2020 年第 4 期。⑥葛颜祥、胡继连、接玉梅:《黄河水权市场的建设及其作用研究》,《中国农村经济》2002 年第 4 期。⑦俞可平:《中国的治理改革(1978—2018)》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2018 年第 3 期。⑧胡鞍钢、王亚华:《如何看待黄河断流与流域水治理》,《管理世界》2002 年第 6 期。⑨彭本利、李爱年:《流域生态环境协同治理的困境与对策》,《中州学刊》2019 年第 9 期。⑩刘俊勇:《对新时期流域管理机构重新定位的思考》,《人民珠江》2013 年第 4 期。⑪王俊燕、刘永功、卫东山:《我国流域管理公众参与机制初探》,《人民黄河》2016 年第 2 期。

责任编辑:文武

The Main Difficulties Faced by the Government in the Yellow River Basin and Their Solutions

Ma Runfan Liu Zichen

Abstract: With the ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin becoming a major national strategy, the people have put forward new requirements for the governance of the Yellow River Basin. At present, the government governance of the Yellow River Basin is faced with the dilemma that the authority of the governance institutions has not been clarified, the government governance has the phenomenon of segmentation and disorderly competition, and there are functional intersection and management friction among relevant departments. The main reasons for the dilemma of government governance in the Yellow River Basin are the insufficient concept of cooperative governance, the institutional constraints of the integration of government, affairs and enterprises, imperfect laws and regulations and the lack of organic coordination mechanism. From the perspective of overall governance, we should form the joint force of government governance in the Yellow River Basin by improving the multi-dimensional intergovernmental collaborative governance mechanism, building a cross regional and cross sectoral River Basin coordinated governance system, establishing a collaborative governance system of joint prevention and governance, improving the policy and regulation system of Yellow River Basin governance, and promoting the construction of relevant systems for multi subjects to participate in river basin governance.

Key words: the Yellow River Basin; government governance dilemma; overall governance; high-quality development