

我国流域公共治理的碎片化现象及成因分析

任 敏

[摘 要] 流域水问题和水危机反映了流域公共治理的危机,看上去完整统一的管理体制背后内在地存在着碎裂的现象。这种碎裂的现象包括价值整合方面的碎裂、资源和权力分配的碎裂以及政策制定和执行方面的碎裂三个方面。流域规则和区域规则的不兼容引发了流域公共治理的碎片化,涉水机构的内在复杂性以及相互之间的“领域”争斗加剧了流域公共治理的碎片化,再加上流域公共治理中的正式规则还不能完全成为重塑系统的重要力量,这使得流域公共治理的统一性难度加大,这些是流域公共治理的碎片化现状的基本成因。

[关键词] 流域公共治理;碎片化现象;成因

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)04-0580-05

流域公共治理是指以政府为主体,通过一些复杂的机制、过程、关系和制度对流域涉水公共事务进行综合管理,以实现流域福利的最大化。当前突出的水问题已经成为社会进一步发展的重大制约要素,各类问题的规模已从局部和部分河段扩展为流域性、区域性甚至产生国际影响。水危机表面上是资源环境危机,实质上反映了一种公共治理的危机,反映了我国流域公共治理在制度安排上存在非常突出的问题,即水资源和水环境管理的条块分割,流域管理和区域行政管理之间以及地区和地区之间缺少协调,无法解决跨部门、跨地区和影响多个利益主体的复杂涉水问题和冲突。本文的研究从西方学者研究中国官僚政治和政策制定过程的“碎片化权威”(Fragmented Authoritarianism)理论中获得启发。笔者发现,看上去完整统一的管理体制背后的流域公共治理内在地存在着碎裂的现象。

一、碎片化理论及分析框架

“碎片化权威”(Fragmented Authoritarianism)一词是由 Kenneth Lieberthal 于 1992 年创立的,用来描述他和 Michel Oksenberg 从 1988 年开始发展的有关中国的决策体制的官僚模型。20 世纪 70 年代末以来的改革使得一批西方学者有了大量的机会来研究中国官僚体制和政策过程,以 Lieberthal、Oksenberg、Lampton 等为首的一批西方学者逐步认识到,在中国政治体制的最高层之下的权力是碎片化的或者说是相分离的。这种碎片化是一种基于结构的破碎,是改革以后逐渐发展起来的。在结构上,中国官僚政治的层级体系与权力的功能性划分相结合导致了这样的一种格局,那就是没有哪个单独部门的权威超过另外的部门,因此取得这些主体的一致同意是必要的。碎片化理论强调政府各部门的官僚会根据其所在部门的利益进行政策制定或是影响政策制定过程,认为中国的政策一般由政府各相关部门共同参与制定,中央政府各部门之间、中央和地方政府之间、各级地方政府之间通过在项目谈判中的争论、妥协、讨价还价,最后才制定出公共政策。Lampton 观察到中国资源配置的过程实际上是政府部门之间相互谈判交涉的循环反复的工作^[1](第 17 页)。每个部门都在发展他们自己的组织个性或

意识形态^[2] (第11-47页)。Lampton 还以水利工程为例分析了这一讨价还价的过程,认为分析该领域的决策过程可以清晰地揭示中国政治的讨价还价的情形,他以丹江口水库和三峡工程为例说明了这个问题。各方谈判和交涉时矛盾非常尖锐,为了发电量最大化,水位应该保持较高水平;为了防洪,水位应该低一点;为了灌溉农田,水位应该高一点^[3] (第47页),这些目标是从组织上通过一些特定的部委或部委内的相关机构来体现的,比如,农业上的考虑就会涉及到农业、森林和动物管理的相关部门,发电就涉及到电力部或者曾经合并在一起的水电部,防洪则被水利部认为理所当然是他们的事情。此外,各个地区的行动者也有着他们的利益考虑。比如,在丹江口的问题上,上游的河南主要关注灌溉用水,尽管郑州也想要更多的电;下游的湖北就更关心防洪和武汉极度依赖电力的工业,这样,错综复杂的谈判过程就会出现在省际和省内,包括省内的行政区以及交错在其间的职能部门。于是,就出现了丹江口案例中关于大坝利用目标的优先次序的无休止的争论,最初,防洪是第一目标,接着是发电、灌溉、航运和水产业。但是各个部委都在不断强调自身目标的重要性以图获得一个更加优先的次序,问题就循环反复得不到解决。还有就是大坝的高度问题,大坝并没有建成当初所设计的高度也是源于各地的反对意见。比如,对河南省来说,即使没有防洪的特别要求,也会希望大坝更高一些;而河南的南阳则坚决地反对,因为他们将会是被淹没的地区之一。在具体的讨价还价的过程中,Lampton 提出了一个预测大部分部门和地方行为的一个“讨价还价的铁律”,即各部门和各地区几乎都会夸大其它单位提议方案的成本而将其收益故意缩小,夸大给自己带来的麻烦,夸大其它单位的收益,有意少说自己的资源,多说别人的资源,提供有利于自己的单方面的数据^[3] (第49页)。

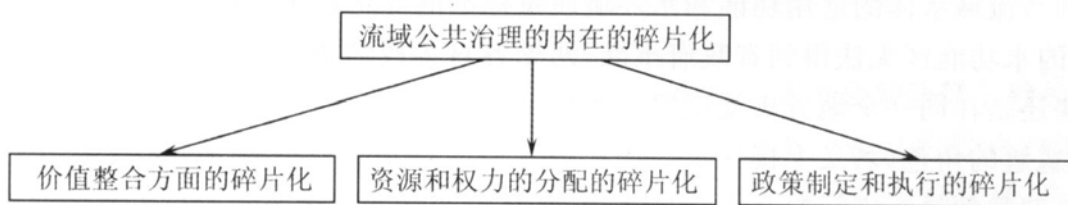


图1 我国流域公共治理的碎片化现状

二、流域公共治理的碎片化现状:三个分析维度

本文采用 Kenneth Lieberthal 研究分权和集权的三个维度即价值的整合、资源和权力的结构性分布以及政策制定和执行的过程^[3] (第6页)来探讨我国流域公共治理的碎片化现状。笔者认为,流域公共治理的碎片化现状可以从以下三个维度来进行分析。

(一)价值整合方面的碎片化

在一个治理体系中,当人们对某个问题的认识能够取得某种共识的时候,基于这种共识之上的行动就会有朝着共同的目标协调一致的可能。流域以水为纽带,将上、中、下游组成一个具有因果关系的复合生态系统,以流域为单元进行综合管理已经被世界各国政府和学者普遍接受,它成为公认的实现资源开发和环境保护相协调的最佳途径。但是,在中国的流域公共治理的实践中,这一理论上的认识虽然为各地区各部门的实践工作者所认识,但是并没有真正成为指导其行动的“共识”,事实上在很多问题的认识上分歧很大。这主要表现在,首先,虽然2002年通过的新《水法》把我国的水资源管理体制由原来的“国家对水资源实行统一管理 with 分级、分部门管理相结合的制度”,修订为“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制”,但行政区域管理仍然是当前流域公共治理的主导思想。其次,对于各涉水机构来说,考虑问题的出发点往往是部门利益。部门作为利益主体出现,争取更大的权力并创造本部门可以享受的利益成为流域公共治理中涉水机构价值整合最大的障碍。第三,上下游对水资源保护和生态补偿问题的认识存在分歧。上游地区认为,上游保护水源地,在很大的程度上牺牲了经济发展的机会,很多项目不能上,失去了很多经济发展的机会,所以需要国家或下游受益地区补偿,包括上游

地区民众在经济生活上的一些损失以及生态功能长期维护的管理费用。下游地区比较集中的看法则是:从流域来讲,全流域上中下游都因保护水资源而有付出,经济差距是地区发展的地理优势造成的;即使要补偿,也应由国家或上级政府统一来考虑,通过财政转移支付进行调节,横向之间的补偿很难实行。第四,现行法规体系存在严重的部门立法的倾向,部分法律之间存在不协调和不一致。我国现行的有关水资源保护的法律法规除新《水法》外,还包括《环境保护法》、《防洪法》、《水土保持法》、《水污染防治法》,形成了水资源管理的 5 部基本法。除此之外,还有相继规定的一系列的专项法律、行政法规和地方性法规。但这些法律法规都还不够健全和完善,甚至存在着矛盾和冲突。法律法规方面的问题导致了治水元制度方面的缺陷,使得流域公共治理的价值整合越发困难。

(二)资源和权力分配的碎片化

资源和权力分配的碎片化首先突出表现在流域涉水机构部门间的矛盾不断。我国现行的法律规定环保部门是水污染防治的行政主管部门。在流域治理实践中,一个基本的共识是水利部门抓水量,环保部门保水质。但是,现实中水量和水质的管理很难分开,不可避免的就是环保和水利必然在很多工作上实行共同管理,如果两者不能协调的话就很容易造成冲突。水利部的权限有“组织水功能区的划分和向饮水区等水域排污的控制,监测江河湖库的水质,审核水域纳污能力,提出限制排污总量的意见等”,而环保总局负责“组织编制环境功能区划;组织拟定和监督实施国家重点流域、重点区域的污染防治规划”,这样的规定自然导致了在实践中两套并行的功能区和两套规划的出现,矛盾表现在对水功能区的划分和对水环境功能区的划分两者的区别上,分工和职能重点都界定得不清晰;另外,对一些水域纳污能力、总量控制与流域水体的适用功能和水环境质量标准的界定也不清晰,环保和水利的不协调直接导致了一些省市的水功能区无法得到省政府批准,两家各自为政的现象突出,如各自进行水质监测,有各自的网络,有些还是在同一个地方重复设置。此外,流域机构的水资源保护局似乎成了导致两者矛盾的一个令人非常尴尬的角色,名义上接受水利部和国家环保总局的双重领导。但是由于流域机构是水利部的派出机构,双重领导在实际中并不容易落实,环保局在水保局中事实上逐渐淡出。其它矛盾比较突出的还有水利部门和林业部门,水利和海洋、环保和海洋、水利和城建等也或多或少地存在矛盾或不协调处,这反映出当前流域管理体制存在严重不协调的现象。

其次,流域范围内不同的行政区之间的冲突频发,这表现在不同的行政区由于水污染而造成的纠纷和上、下游因取水和排水关系不顺等造成的用水矛盾,使得对水资源的利用不能从流域整体的角度来进行最优化,上下游矛盾尖锐。

第三,流域管理机构在管理上存在局限性。我国流域机构的定位是水利部的派出机构,很难根据流域和生态系统的整体性进行综合管理,也很难承担跨部门、跨区域的流域性问题的综合协调和管理任务,仅有有限的监控权和执行权,控制水资源分配的实际权力也很有限,很难直接介入地方水资源开发利用和保护问题,涉及到地方利益的时候,流域机构深感很多东西管不了,因为地方性具体涉水事务涉及的面非常多,远远超过水行政主管部门的职责范围。

(三)政策制定和执行的碎片化

政策制定和执行的碎片化首先表现在统一和协调流域内各个行政区之间的开发和利用功能很难落到实处。各地均以地方利益为重,实际上割断了流域水资源之间的相互关联性,打破了流域管理的完整性和统一性。其次,流域治理在部门之间和不同的行政区之间没有实现真正的信息共享,缺乏畅通的信息交流渠道,导致管理成本提高和管理效率低下,造成管理决策的数据信息平台的破碎。例如,自然水系统方面,地表水量信息主要由水利部门掌握,地下水量信息主要由国土部门掌握,水质信息主要由环保部门掌握;用水信息方面,农业用水主要由水利部门掌握,城市用水主要由建设部门掌握,工业回水(即工业污水排放)主要由环保部门掌握。由于部门利益驱使,各部门把其所掌握的数据信息视为“私有财产”,不同程度地存在封锁数据信息现象,使得涉及水资源管理决策的各项数据信息难以整合成一个有机整体。部门分割管理还造成相关数据信息采集的重复建设,浪费了有限的管理经费^[4](第 19 页)。

最后,政策碎片化也体现在相关规划缺乏融合。目前,国民经济与社会发展规划同水资源开发利用规划、水资源节约规划和水资源保护规划之间的联系表现出明显的单向性。另外,各类城镇发展规划同水资源规划也表现出明显的分割倾向,相互之间缺乏融合,使得一些水资源开发利用规划、环境保护规划与城市规划之间有不同程度的脱节。“流域综合规划”和“流域污染防治规划”的定位不明确,也造成了流域管理的困难。

三、流域公共治理的碎片化的成因分析

(一)流域规则和区域规则的不兼容引发了流域公共治理的碎片化

目前我国水资源利用、水环境保护和水污染防治主要以行政区域管理为主,这种行政区域的治理模式意味着地方行政区域内的强势管理,地方政府在流域公共治理中担当了主要的角色,重地方利益,轻流域生态环境保护。真正在流域公共治理中发挥作用的是区域规则,而不是以全流域的水资源、水环境承载能力作为治理的实际约束条件而进行治理的流域规则。加上地方政府的经济利益驱动,水资源开发和利用以及水环境保护等工作中常常处于两难的境地,造成了事实上的区域化分割管理和区域规则对流域规则的侵蚀,割断了流域水资源间的相互关联性,流域上下游、左右岸、干支流的协调及水量调度、防汛抗旱、排涝治污以及水土保持、河道航运等方面,往往因为地区之间利害关系或意见不一致相互扯皮,行政区域各自为政。但是流域治理的一个重要特点就是,在共同的流域内由于流域公共问题的存在,各地区流域通过水这个强大的自然力量将不同的区域锁定(lock in)成为彼此相依的整体,彼此之间存在着极强的依赖关系。区域规则下的区域化流域公共治理的模式不能满足流域公共治理的内在需要。这是引起当前流域公共治理碎片化的主要原因之一。

(二)涉水机构的内在复杂性以及相互之间的“领域”争斗加剧了流域公共治理的碎片化

现有的水管理制度框架导致了流域公共治理的主体实行的是多部门和分割管理的体制,作为具有多重用途的稀缺资源——水资源被水利、城建、环保、林业、航运、电力等部门分别管理,形成管水量的不管排水、管水源的不管供水、管供水的不不管排水、管排水的不不管治污等尴尬局面。这种体制很大程度上模糊了责权利的边界,导致职责不明。涉水机构边界的模糊性源自于现代官僚组织领域界限的模糊性。唐斯的领域理论将公共组织的特定职能区域或者政策空间以领域带的形式予以划分,他认为,现代官僚组织领域的最重要的特性之一,就是其界限模糊,这种模糊来自于现代社会复杂的相互依赖性。官僚机构争夺政策空间位置的斗争从来就没有停止过,官僚组织政策空间的每一个“边界冲突事件”,并不对其生存构成威胁,但是,弥漫在政策空间的不确定性,使每一个官僚组织对于内部地带的“入侵”和发生在“无人地区”和外围空间及附近的事件会特别敏感。从每个官僚组织的立场出发,对官僚领域保持警惕性是理性的行为^[5](第225-234页)。唐斯的理论可以被看成是公共组织部门分割的内在解释。在流域公共治理中,各涉水机构实际上很多职能边界是模糊的,或者说,其行为很有可能成为其它机构的内部领域的“入侵者”,在这样的情况下,各涉水机构就有了拒绝这种入侵同时尽量向外扩张的强烈的主观动因,从而加剧了部门权力的碎片化。

(三)流域公共治理中的正式规则还不能完全成为重塑系统的重要力量,这使得流域公共治理的统一性难度加大

中国的改革并不只是产生了官僚体系的分权化,一些改革措施客观上使经济部门的决策分散化,使得地方对财政资源有了更大的控制权。另外,意识形态控制的放松也强化了这种碎片化的状态,产生了新的讨价还价的关系和动态化的决策体制。官僚体系的碎片化现象在部委之间和各省之间尤其突出,这一点在流域公共治理中表现得非常典型:部门矛盾往往来自于中央的一些部委,使得同一流域的省与省际的协调难上加难,在这样的背景下流域机构自然很难担当此任。

如果政治系统不能很好地在稳定的基础上通过制度化的途径来分配权力,法律和规则不能完全对权力的再分配构成制约,正式的规则不能形成重塑系统的重要力量,那么基层的官员会对高层的一些模

糊或不一致的决策采取忽视或规避的做法,使得大量的政策目标留有相当大的回旋余地。这种状况使得流域公共治理的统一和完整性受到影响并加大了部门之间和地区之间讨价还价的空间,从而使当前中国流域公共治理的碎片化程度进一步加深。

水是一种有着多种用途的稀缺资源,而流域穿过不同的行政边界,上游会影响下游的利益。因此,在共同的行政区域内,不同涉水机构因为水这条纽带而产生了无法分离的关系;在不同的行政区域间,因为河流这条天然的纽带,上中下游不同的政府也不得不应对与水相关的利益纷扰。此外,在流域公共治理中,作为行动者之一的政府主体的类型也复杂多样,除了传统的中央和地方政府,各种层面的流域机构也或多或少地扮演着各自的角色。加上涉及的公共事务复杂,以及水资源、水环境的利益相关者众多因素的影响,流域公共治理要在政府与市场、集权与分权、效率与公平之间不断考量,还要在中央与地方、地方与地方、部门与部门的冲突中寻求平衡,更要在经济与生态、生存与发展、当前与未来的困惑之中进行权衡^[6](第 44 页)。因此,对流域公共治理的研究是研究公共部门行动者行为和相互关系的最佳场所之一,本文对此进行了初步的探讨,旨在抛砖引玉,希望更多同仁投入这一领域的研究中来。

[参 考 文 献]

- [1] Lampton, David M. "Water: Change to a Fragmented Political System," Paper presented to the workshop on policy. *Implementation in the Post-Mao Era*, Columbus, Ohio, June 1983.
- [2] Lampton, David M. 1987. "Chinese Politics: The Bargaining Treadmill," *Issues and Studies* 23(3).
- [3] Lieberthal, Kenneth G. & David M. Lampton. 1992. *Bureaucracy, Politics and Decision-Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- [4] 陈庆秋:《试论水资源部门分割管理体制的弊端与改革》,载《人民黄河》2004 年第 9 期。
- [5] [美] 安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪等译,北京:中国人民大学出版社 2006 年版。
- [6] 胡鞍钢、王亚华、过 勇:《新的流域治理观:从“控制”到“良治”》,载《经济研究参考》2002 年第 20 期。

(责任编辑 叶娟丽)

Fragmented Governance on River Basin: Phenomenon & Causes Analysis

Ren Min

(School of Government, Sun Yat-Sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: Water problem and water crisis reflect the governance crisis on river basin. The management system on river basin which seems like complete and unified actually is inherent fragmented. There are fragmentation of value integration, resource and power allocation, policy making and implementation in river basin governance. The causes of the fragmentation includes the difference of governance rule of river basin and administrative region, the striving for domain of water management organizations and the formal rules which are not strong enough to build the system.

Key words: governance on river basin; fragmented phenomenon; causes