

政府间横向协调

ZHENG FU

JIAN

HENG XIANG

XIETIAO

JIZHI

YANJIU

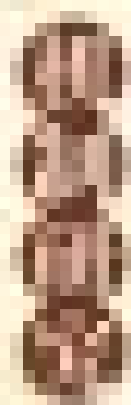
机制研究

——跨省流域治理的公共管理视界

王
勇 / 著

中国社会科学出版社

欽定四庫全書



欽定四庫全書

卷一百一十五

欽定四庫全書

政府间横向协调

机制研究

——跨省流域治理的公共管理视界

王
勇／著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府间横向协调机制研究：跨省流域治理的公共管理
视界 / 王勇著. —北京：中国社会科学出版社，2010.3
ISBN 978-7-5004-8628-2

I. ①政… II. ①王… III. ①水环境—综合治理—研究—中国
IV. ①X143

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 050201 号

责任编辑 杨晓芳
责任校对 李小冰
封面设计 李尘工作室
技术编辑 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720
电 话 010—84029450(邮购)
网 址 <http://www.csspw.cn>
经 销 新华书店
印刷装订 三河君旺印装有限公司
版 次 2010 年 3 月第 1 版 印 次 2010 年 3 月第 1 次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 15.5 插 页 2
字 数 230 千字
定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究的缘起	(1)
一 研究背景	(1)
二 问题的由来	(3)
三 研究意义	(6)
第二节 主要概念的界定	(7)
一 流域	(7)
二 流域政府间横向协调	(9)
三 流域政府间横向协调机制	(11)
第三节 国内外相关研究述评	(12)
一 国外相关研究	(12)
二 国内相关研究	(14)
三 总体评价	(17)
参考文献	(18)
第二章 流域政府间横向协调机制:必要性、 可行性及其类型	(21)
第一节 流域政府间横向协调机制的必要性	(21)
一 外部性界说	(21)
二 流域水资源配置使用之负外部性: 主要表现与经济学诠释	(23)

三	流域水资源配置使用之负外部性现实症结： 地方保护主义	(25)
四	案例：跨界污染遭遇执法“壁垒”	(28)
五	求解流域水资源配置使用之负外部性：建构流域 政府间横向协调机制	(30)
第二节	流域政府间横向协调机制的可行性	(34)
一	“一报还一报”策略与制度主义的援证	(36)
二	流域居民退出选择与呼吁的力量	(38)
三	流域公共利益观念的凸显与官员理性自觉	(41)
第三节	流域政府间横向协调机制的类型	(43)
一	新制度经济学对制度的界分	(43)
二	流域政府间横向协调机制：类型及选择	(48)
三	案例：江浙十年污水宿怨显露转机	(53)
本章小结		(55)
参考文献		(56)
第三章	流域政府间横向协调机制之一：科层型协调机制	(60)
第一节	流域管理机构	(60)
一	流域管理机构常见模式	(61)
二	流域管理机构的考量因素及理性选择	(63)
第二节	流域法治	(65)
一	超越运动式治理：流域法治的缘起	(66)
二	流域法治的路径选择	(68)
三	案例：《太湖管理条例》立法引发热议	(70)
第三节	一体化流域行政区划	(74)
一	传统行政区划及行政区行政	(74)
二	行政区经济与流域水资源配置使用之负 外部性的孳生	(75)
三	一体化流域行政区划：“大流域政府”的设想	(76)
第四节	绿色 GDP 政府绩效考核制度	(77)

一 单纯 GDP 政府绩效考核制度的形成	(78)
二 实施绿色 GDP 政府绩效考核制度	(79)
第五节 执政党资源整合	(82)
一 执政党思想资源整合	(82)
二 执政党组织资源整合	(85)
第六节 科层型协调机制治理绩效	(87)
一 科层型协调机制的意义	(87)
二 科层型协调机制的局限性	(91)
本章小结	(96)
参考文献	(97)

第四章 流域政府间横向协调机制之二:市场型协调机制

第一节 流域水权交易	(103)
一 国外水权制度演进与可交易水权原则的形成	(104)
二 水权交易:过程及效应	(105)
第二节 流域政府间生态补偿	(107)
一 流域政府间生态补偿的意义	(107)
二 流域政府间生态补偿原则、方式与标准	(108)
三 流域政府间生态补偿的市场内核	(109)
四 案例:河北三县为北京蓄水 10 万亩高产水稻 田改种玉米	(111)
第三节 排污收费及排污权交易	(118)
一 两种负外部性矫正策略	(118)
二 排污收费与排污权交易:操作及优点	(119)
三 排污收费与排污权交易:市场特征及适用情形	(120)
第四节 污水处理设施民营化	(121)
一 民营化战略的由来及实质	(121)
二 污水处理设施民营化形式与效果	(123)
三 流域水资源配置使用之负外部性合作治理效应	(124)
第五节 市场型协调机制治理绩效	(126)

政府间横向协调机制研究

——跨省流域治理的公共管理视界

一 市场型协调机制的意义	(126)
二 市场型协调机制的局限性与政府力量的介入	(130)
本章小结	(135)
参考文献	(135)

第五章 流域政府间横向协调机制之三:府际治理协调机制

第一节 流域“公共能量场”	(139)
一 官僚制“沟通失灵”与集体行动非理性	(140)
二 公共行政实现有效沟通的努力	(141)
三 流域“公共能量场”:后现代公共行政的启示	(143)
四 案例:首届长江论坛召开,发布 《保护与发展——长江宣言》	(145)
第二节 流域政府间电子治理	(148)
一 电子治理:流域政府间横向协调的技术路径	(148)
二 公众参与下的流域政府间电子治理	(151)
第三节 流域政府间联盟	(154)
一 政府间联盟:历史维度的理解	(154)
二 流域政府间联盟:协作的力量	(157)
第四节 流域规划	(159)
一 流域规划的理念变迁及意义	(160)
二 流域规划制定:方式的检视	(161)
三 协商、参与:府际治理的引入	(163)
四 流域规划的实施保障	(164)
五 案例:松花江、辽河流域综合规划修编工作协调 会议第三次会议召开	(165)
第五节 府际治理协调机制治理绩效	(167)
一 府际治理机制的意义	(167)
二 府际治理机制的固限	(172)
本章小结	(176)
参考文献	(177)

第六章 国外流域政府间横向协调机制比较研究

——以美、法、澳等国为个案	(182)
第一节 美国流域政府间横向协调机制	(182)
一 科罗拉多流域政府间横向协调机制	(183)
二 田纳西流域政府间横向协调机制	(187)
第二节 法国流域政府间横向协调机制	(190)
一 居于主导的科层型协调机制	(191)
二 府际治理协调机制的运用	(192)
三 市场型协调机制的显现	(193)
第三节 澳大利亚流域政府间横向协调机制	(194)
一 流域概况及府际治理主导机制的缘起	(194)
二 协议的变迁:趋于完善的流域政府间联盟	(195)
三 组织机构:为流域“公共能量场”寻求依托	(196)
四 科层型机制、市场型机制:府际治理机制的补充	(198)
第四节 三国流域政府间横向协调机制比较分析	(199)
一 多样性特征及其制度视界的诠释	(199)
二 与多样性并行不悖的趋同性	(202)
本章小结	(204)
参考文献	(205)

第七章 中国流域政府间横向协调机制实证研究

——以淮河 1994—2004 年治污为例	(207)
第一节 淮河流域概况及问题的缘起	(207)
一 淮河流域概况	(207)
二 问题的缘起	(208)
第二节 多重困境下的科层型协调机制	(211)
一 科层型协调机制主导地位的确立	(211)
二 乏权无术的流域管理机构	(212)
三 被贬抑的流域法治	(214)

四 GDP 崇拜:落后的政府绩效考核制度	(216)
第三节 亟待完善的市场型协调机制与府际治理协调机制 ...	(219)
一 污水处理民营化:被忽视的市场型协调机制	(219)
二 府际治理协调机制:一个盲点	(223)
第四节 进一步的结论与建议	(225)
一 完善科层型协调机制	(226)
二 完善市场型协调机制	(227)
三 完善府际治理协调机制	(228)
参考文献	(229)
 第八章 结语	(231)
参考文献	(237)
 后记	(238)

第一章 导论

第一节 研究的缘起

一 研究背景

人类的生存繁衍与经济的发展繁荣，与流域有着密切的关系。事实上，人类文明最早即起源和兴盛于一些著名的江河之畔。例如底格里斯河和幼发拉底河孕育了古巴比伦文明；尼罗河滋润了古埃及文明；印度河、恒河塑造了古印度文明；黄河、长江则养育了古华夏文明。直到今天，许多国家的工业走廊、经济地带也都沿江依水而建，继续仰赖流域的供给和滋养而兴旺繁荣。

遗憾的是，当代流域与人类文明间的关系却面临着前所未有的危机，这可以从流域自然属性与社会属性之间的空前张力得到说明。流域作为特殊的自然资源，首先具有其自然属性：作为从源头到河口的完整、独立、自成系统的水文单元，流域上下游之间存在着密不可分的关联性，上游区段一旦发生变化，比如水量的过度开采、水质污染、水土流失等，下游区段就将受其影响，流域因此按其自然本性要求被作为一个整体水生态系统来对待。与此同时，流域又是人类经济、文化等一切社会活动的重要场所，具有社会属性的一面。人类出于生存的需要，必须开发利用流域各种自然资源特别是水资源。假定流域水资源的平均提取率不超过平均补充率，并且流域污染被控制在流域自净化能力范围内，流域生态就可以长期保持平衡。但问题恰恰在于：流域在经济学意义上是一种典型的“公共池塘资源”（Common-pool Resources, CPRs），具有非排他性和竞争性的组合特性，因而在消费上存在着特殊的“拥挤效应”和“过度使用”问题，

在缺乏恰当的制度安排的前提下，就将出现众多消费主体基于“搭便车”心理而对流域水资源进行过度提取或大肆污染的现象，进而引发整个流域水资源枯竭或生态恶化的后果。

故此，流域自然属性以及社会属性之间势必呈现出矛盾的一面：前者要求流域需能保持整体性生态系统的特质，人类开发和利用流域水资源必须以流域为单元统一规划、统一调度，而后者却常常使得这一愿望落空，单个或区段消费者出于自身利益的理性算计，往往倾向于采取不合作策略，争相消耗或破坏流域水资源，进而导致全流域生态退化的集体非理性结果。

在古代社会，人口稀少，大规模的工业生产尚未出现，农业经济也仅以简单再生产为主，所以人类文明与流域资源的冲突或流域社会属性与自然属性之间的矛盾并不明显。但是近现代以来以降，由于工业化、市场化、城市化进程空前加快，人口规模急剧膨胀，这些因素均史无前例地加大了人类社会对流域水资源提取和污染的速度、广度及深度。及至当代，尤其是在那些面临经济转型的发展中国家，其粗放型的工农业生产对流域水资源的依赖程度和污染程度均十分巨大，人口则往往以几何级数实现再生产并迅猛增加着对流域水资源的消耗以及生活垃圾的排放，这些使得流域水资源被消耗和污染的现象非常惊人，流域自然属性与社会属性之间的矛盾从而以各种流域水资源配置使用之负外部性形式大规模地展现。比如以中国为例：一方面，水资源在急剧减少，黄河、淮河、海河、辽河四个流域水资源数量近二十年来的减少幅度均超过了 10%，并且已有黄河、辽河等大江大河在内的九十多条河流发生过断流，而全国同期用水量却还在持续增长；另一方面，水质也在持续恶化。《2003 年中国环境状况报告》显示，全国七大江河水系 409 个重点监测断面中，仅有 38.1% 符合三类以上水质标准，可以作为集中式饮用水源；严重污染的劣 V 类水质占 30%，基本丧失使用功能。2005 年的监测数据也继续显示，全国七大水系的 411 个地表水监测断面中有 27% 为劣 V 类水质。

毋庸置疑，为缓解上述流域社会属性与自然属性之间张力而采取的流域水环境治理活动由于流域水资源的整体性与流动性将不可避免产生正外部效应，因此理应归属于全流域公共物品范畴，如果完全交由市场提供这

类产品将会出现失灵现象（尽管市场机制可以部分被引入），故而主要应由流域政府组织来提供。但是同样由于流域自然属性与社会属性之间的矛盾，整体性的流域习惯上被划分为多个封闭状流域政府^①，后者从辖区利益以及官员私利出发，往往以邻为壑，甚至不惜采取地方保护主义的恶性竞争策略，纷纷抢占或破坏流域水资源却相互逃避对流域水环境治理成本的支付。由此，建立于传统行政区划基础上的流域政府不仅无法实际担当起流域水环境治理的使命，其本身即是造成日趋严重的流域水资源配置使用的负外部性问题和环境衰败的深刻根源所在。

盖伊·彼德斯指出：“当代社会形成了一种氛围，其中集体行动被看成是高质量生活所必需的机制。”^② 这一判断同样适用于求解流域自然属性与社会属性之间的深刻矛盾及其导致的流域水资源配置使用的负外部性问题。质言之，后者的根本解决之道只能是突破传统割据状行政区行政模式的藩篱，流域多个地方行政当局树立起流域整体发展、长远繁荣的共同愿景，从而驯服一己私欲，相互间开启富有成效的对话与协作。惟其如此，才能改变当前流域水资源开发和利用的霍布斯丛林状态，减少流域水资源配置使用之负外部性的发生，进而有效缓解流域自然属性与社会属性之间的矛盾，实现人类与流域的融洽共处。也正是基于这一背景，本书选择以流域政府间横向协调机制研究为题，希图就此阐明流域政府间横向协调机制的必要性；其可行性及类型；各种协调机制的具体实现形式或策略选择、长处及短处；通过国内外典型个案进一步验证各种协调机制，尤其对中国流域政府间横向协调机制当前所面临的问题以及解决路径作出分析和说明。

二 问题的由来

非物质要素正在对社会生产起着决定性作用。比如近年来世界经济的发展正凸显出知识或信息已成为知识经济时代最重要的生产要素；新制度

^① 类似区域政府的定义，流域政府是指流域为传统行政区划分割而形成的横向并存的各行政辖区政府。

^② [美] B. 盖伊·彼德斯：《官僚政治》，聂露、李姿姿译，中国人民大学出版社2006年版，第17页。

经济学则认为：现代经济的效能乃至人类的生存和繁荣依赖于各种规则；^① 社会学新近也重新认识了一类重要的资本形式——社会资本，并认为其根本上决定着某些生产目的的实现。^② 尽管如此，社会生产对于作为物质要素的自然资源的依赖程度看上去丝毫没有减轻的迹象，拥有密集的水资源以及其他生态资源的流域对人类社会的发展仍旧起着显著的支撑作用。

中国正是世界上流域资源较为丰富的国家之一：拥有黄河、长江、珠江、松花江、淮河、海河、辽河等七大水系，这些水系基本上贯穿东、中、西部地区，以及横向联系广大流域面积和主要城市。但是，由于中国人口基数庞大，人均流域资源占有量实则上非常稀少，其中流域水资源人均占有量目前仅为 2200 立方米，只及世界平均水平的 1/4，另据水利部统计，水资源短缺问题将在 2030 年达到高峰，届时中国人口数量将达到 16 亿，而人均水资源占有量只有 1760 吨。^③ 这一情况极大制约了中国赶超型后发现现代化的进程。基于此，如何有节制地治理开发现有流域水资源，尤其是避免对水资源敲骨吸髓式的掠夺盘剥以及造成灭绝性污染，已然成为新时期治国者和社会各界密切关注的重要话题。

遗憾的是，当前中国流域水环境治理工作还很落后，表现为各级政府尤其是水行政主管部门与环保部门尽管长期以来倾注了大量人力、物力、财力用于流域水环境治理，但是以水资源枯竭与水体污染为主要表现的流域生态问题不仅未获有效缓解反而趋于尖锐，这一情况严重影响了中国对流域资源的持续开发和利用，进而对中国经济发展构成最大障碍。^④ 以淮河治污为例，自 1994 年开始国家已总计投资 193 亿元用于大规模的水污染源治理工程，但时隔十多年后淮河总体水质仍然较差，特别是主要支流水质污染严重；排污仍然居高不下，主要污染物排放超过环境容量，企业

① [德] 柯武刚、史漫飞：《制度经济学——社会秩序与公共政策》，韩朝华译，商务印书馆 2003 年版，第 1 页。

② 杨雪冬：《社会资本：对一种新解释范式的探索》，《马克思主义与现实》1999 年第 3 期。

③ 唐彬：《中国水环境：危机下的艰难突围》，《环境》2007 年第 4 期。

④ 毕亮亮：《“多源流框架”对中国政策过程的缓解力——以江浙跨行政区水污染防治合作的政策过程为例》，《公共管理学报》2007 年第 2 期。

违法排污现象比较突出。^①再如对于太湖水污染的防治,各级政府也付出了较大努力。从1995—2005年的十年间,江苏投入了80亿元人民币,建设了大量污水处理厂和很多水环境综合治理工程。尽管如此,太湖水质至今仍然没有明显改观,蓝藻事件即是例证。与淮河、太湖治理的结果相似,全国其他主要河流的治理也均斥以巨资,然而水污染仍旧如挥之不去的阴影,甚至变本加厉。根据2006年国家环境保护总局公布的数据,全国七大水系地表水监测断面中,I—Ⅲ类水质占41%,Ⅳ—Ⅴ类占32%,劣Ⅴ类水质为27%,除珠江、长江干流以外,其他几大水系水质都很差,特别是海河。另统计显示,自2005年底松花江污染事件以来,中国共发生140多起水污染事故,平均两三天便发生一起。每年群众因为环境污染而上访的次数也呈30%的速度增长^②。

造成当前中国流域生态问题凸显以及流域水环境治理相形之下陷入低效困境的原因很复杂。比如,部分工业企业偷排污水现象严重、农村面源污染加重、城市生活污水逐年增加,特别是传统经济增长方式积累的环境成本已达临界点。但深藏在这些因素背后的元因素则是一直以来通行的“多龙管水”模式:整体性的流域往往由若干彼此割裂的行政区所管辖,在此情境下,“水是大家的,可财政是自家的,我治你不治,我治了没用不说,钱还打了水漂,岂不亏大了?”^③质言之,出于地方保护主义和机会主义的策略选择,流域政府相互间实际上很难达成有效协作,甚至采取“内耗”的行动逻辑:辖区内对水环境大肆破坏,却希望由其他区段来埋单。这才是中国流域水环境正在遭受灭顶之灾的根本原因所在。基于此,加强流域政府间横向协调,处理好各流域政府在跨行政区流域水资源、水环境方面的利害关系,乃是决定当前中国流域水环境治理取得实效的关键

① 《安徽:用科学发展观指导淮河治水和治污口》, <http://news.sohu.com/20040811/n221469710.shtml>, 2004-08-11/2008-02-15.

② 《太湖蓝藻再次爆发怎么办?》, <http://www.chinacitywater.org/rdzt/thlz/15094.shtml>, 2007-06-20/2008-02-15.

③ 《太湖如何尽清流 治污有四大难》, <http://mn.cug.edu.cn/case/200707/978.html>, 2007-07-01/2008-02-15.

因素。^① 也由此,本书基于流域水资源配置使用之负外部性治理的视界,提出流域政府间横向协调机制这一论题,在当前应具有重要的现实和理论意义。

三 研究意义

第一是现实意义。如上所述,流域资源对一个国家的经济和社会发展起着巨大的制约和推动作用。当前中国由于社会经济的快速发展,人口的不断增加、人民生活水平及城市化率的提高,从而对流域资源尤其是水资源的数量和质量都提出了更高的要求,然而呈现在眼前的现实却是中国正在被严重的水资源短缺、水污染等流域生态问题所困扰。由此引发的水危机不仅极大地制约了社会经济的可持续发展,还给公众生活造成很大不便,公共卫生以及公众健康也遭受巨大威胁,进一步发展甚至“有可能演化为未来几十年中华民族生存与发展的主要危机之一”^②。多年来,各级政府业已耗费巨资用于流域水环境治理,然而收效甚微。除自然本身的不可抗力之外,最主要的原因则是“人祸”——当前建立于行政区基础上的流域水环境治理模式存在着流域政府间各自为战的致命缺陷。因此从流域水资源配置使用的负外部性治理入手对流域政府间横向协调机制加以专门研究,进而提出有的放矢的政策建议或方案咨询,其实践价值理应予以肯定。而将这一命题置于建设资源节约型和环境友好型社会的历史场景下,其现实意义不言而喻。

第二是时代意义。2006年10月《中共中央关于构建和谐社会若干重大问题的决定》的出台,标志着构建社会主义和谐社会已经成为时代最强音,是新世纪新阶段中国面临的重大历史任务。若按照政府-市场-社会三分法的治理话语逻辑,社会主义和谐社会包括了社会和谐、经济和谐以及政府和谐等三方面;但是若将中国以流域来划分,则可以将社会主义和谐社会在某种意义上视为由若干和谐流域(即如横贯中国境内的七大

^① 毕亮亮:《跨行政区水污染治理机制的操作:以江浙边界为例》,《改革》2007年第9期。

^② 王亚华:《水权解释》,上海人民出版社2005年版,第5页。

水系)所构成的统一整体。沿着这一思路,构建社会主义和谐社会也包含构建若干和谐流域,并且主要包括两方面的目标:流域社会人与自然的和谐;流域跨行政区公众间的和谐。如何实现流域跨行政区公众间和谐进而促进流域社会人与自然的和谐?显然,正如前文指出的那样,主要在于坚持流域管理的中心法则——尊重流域自然属性^①,并为此建构流域政府间横向协调机制,实现流域水资源配置使用的负外部性的整体、合作治理。也由此可以认为,流域政府间横向协调机制研究具有重要的时代意义。

第三,理论意义。近年来,区域公共管理研究领域的开拓广获好评,被认为不仅弥补了区域科学研究的一大不足和缺憾,而且使公共管理研究内容注入了新鲜血液,^②流域公共管理研究领域的拓展,则可以视为对区域公共管理的进一步演展和完善。毕竟,流域虽归属于区域,但却是一类特殊的自然区域:流域是以河流为纽带、以水资源利用为核心的带状、多纬度的区域,整体性极强、关联度很高,^③所以流域公共管理与一般意义上的区域公共管理相比较,就具有自身独特的命题和内涵,因此很有必要将其单独列出作为一个完整的学术单元加以研究。其中,流域政府在流域公共管理过程中毫无疑问居于核心地位,而当前各种流域水资源配置使用的负外部性泛滥乃至造成严重流域生态问题的深刻根源也恰恰在于治理过程中流域政府间有效协调机制的缺失,所以基于流域公共管理视界探讨流域政府间横向协调机制,就不仅仅是一个实践问题,还是一个具有重要理论意义的学术话题。

第二节 主要概念的界定

一 流域

《辞海》认为:“流域是指地表水及地下水分水线所包围的集水区域

① 杨桂山等:《国外流域综合管理的实践经验》,《中国水利》2005年第10期。

② 陈瑞莲:《论区域公共管理研究的缘起与发展》,《政治学研究》2003年第4期。

③ 张彤:《论流域经济发展》,四川大学博士学位论文2006年,第9页。