

跨区域 生态环境协同治理

主编 戴胜利



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

2016年国家社科基金年度项目“长江经济带
跨区域生态环境‘共建——共治——共享’机制研究”（16BGL200）成果

跨区域 生态环境协同治理



主编 戴胜利



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

跨区域生态环境协同治理/戴胜利主编. —武汉: 武汉大学出版社,
2018. 8

ISBN 978-7-307-20259-7

I. 跨… II. 戴… III. 生态环境—环境综合整治—研究—中国
IV. X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 119782 号

责任编辑:程牧原 责任校对:汪欣怡 版式设计:汪冰滢

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:北京虎彩文化传播有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:18.5 字数:340千字 插页:1

版次:2018年8月第1版 2018年8月第1次印刷

ISBN 978-7-307-20259-7 定价:58.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

共 建 篇

长江水污染治理中的政府跨域协作困境形成

机理分析 余 茜 云泽宇 戴胜利 余子凡(3)

武汉市经济发展与环境污染的协调度分析

——基于 2009—2015 年的趋势研究 段 新 戴胜利 汝天奇(19)

长江流域水污染的地方政府博弈机理与合作治理

机制研究 李迎春 戴胜利 章沫嘉(32)

地方政府合作与跨界水污染治理研究 张艳秋(46)

广西北部湾的区域治理研究

——政府间合作的路径选择 彭赞琦(59)

跨区域环境治理下地方政府合作问题研究

——以梁子湖区水污染治理为例 胡银林(70)

流域跨界水污染治理中地方政府协作机制研究

——以“邯郸停水事件”为例 罗雯芳(82)

共 治 篇

基于复合场景的长江经济带环境治理

模型研究 云泽宇 余 茜 戴胜利 张 琦(95)

协同学视域下的雾霾问题治理研究

——以京津冀地区为例 常 飞(108)

政策网络视角下武汉城市圈的雾霾治理问题研究 许 诺(120)

环境规制视角下流域水污染治理的困境与

破解之策 李迎春 戴胜利 李 虎(133)

基于协同效应的雾霾区域治理优化策略研究

——以中原城市群为例 杜晶晶(145)

我国河流污染跨区域治理的问题及对策研究

——以汉江治理为例 彭泉盛(158)

基于多中心治理理论的区域环境协作治理研究 王梦婷(168)

协同治理视角下长三角区域大气污染防治研究 张慧智(184)

跨区域空气污染协同治理研究

——以武汉城市圈为例 姜雪涵(197)

我国跨界水污染治理的社会组织参与研究 易亚兰(211)

整体性治理视角下跨行政区流域水污染治理 吴金金(223)

共 享 篇

跨区域环境治理的多元主体共建共享机制 刘 莉(237)

区域环境治理中地方政府的协作困境及路径选择 唐 滢(248)

网络化治理视角下我国跨界水污染治理合作机制研究 丁秋菊(260)

我国雾霾治理的地方政府合作研究 李明怡(271)

区域治理视角下的地方政府合作 余 娜(283)

共 建 篇

长江水污染治理中的政府跨域协作困境 形成机理分析*

余 茜 云泽宇 戴胜利 余子凡
(华中师范大学 公共管理学院)

目前中国水污染情况严重,在治理上面临诸多困境。长江作为亚洲第一长河,跨度广,其地区分离且行政分割,地方政府各自为政,上下游自然生态差别大,经济发展水平有差异,水污染的程度不一。政府在跨域协作治理长江水污染的过程中,面临一系列矛盾和治理困境。本文试图探求长江跨域水污染协作治理困境的形成机理,分析现阶段长江流域协作治理困境产生的原因及其演化过程,为推动相关问题的解决提供参考建议。通过文献回顾,结合前人研究结论,从长江流域各地水污染情况的地区差异,水资源的公共属性,以及中央与地方、地方之间、部门之间、公务人员与政府之间的冲突展开分析,探析其治理困境的形成机理,由此分析出长江流域水污染治理中政府协作的权力配置、信任协同、利益协调、责任归属及结果实现困境。

【关键词】水污染 形成机理 政府治理 协作困境

一、引言

改革开放以来,中国经济呈现高速增长态势,国民经济水平有着显著提高,在这种经济高速增长背后隐藏的是环境破坏的危机。中国河湖众多,水资源丰富,水环境的破坏日益成为我国环境问题的重中之重。但在长期的水污染治理中,往往是治标不治本,治理效果不理想。长江作为我国第一长河,跨域众多,在政府协作共治过程中遭遇诸多困扰与麻烦,如何解决政府在长江水污

* 本文为2016年国家社科基金年度项目“长江经济带跨区域生态环境‘共建——共治——共享’机制研究”(16BGL200)成果。

染协作治理中遇到的问题,不仅成为促进长江水环境改善的重要环节,更是我国整体水环境改善的重要一步。

二、文献回顾

随着社会的发展,跨界水污染现象日益严重,政府治理水污染不再仅仅局限于区域内部,越来越多的水污染问题需要政府间加强合作,携手共治。政府在享受这种新的治理模式带来的好处时,也面临诸多困扰与麻烦。这些困境的形成受许多因素的影响,国内外诸多学者针对这些问题进行了相关研究。

(一)水污染治理中政府跨域协作困境研究

在针对水污染治理中政府跨域协作困境的研究中,国内外学者在已有研究经验的基础上进行了相关探索,主要包括以下几个方面:

第一,学者们以政府间的利益博弈为出发点,着重分析政府面临的流域矛盾调和困境①、环境规制失灵困境②及利益协调困境③等,指出政府在治理中面临的困境实质上是政府间利益博弈的结果,只有政府的利益得到满足,才能有效应对治理困境,进一步得出解决之法。

第二,学者们从水资源的公共物品属性出发,探析政府在水污染治理上的成本分摊困境④、公地悲剧困境⑤与囚徒困境⑥等,指出政府间这些困境的存在不只是政府利益博弈的结果,困境的产生与水资源的公共属性密切相关,他们主要从制度规范角度提出相关对策建议。

第三,学者们从流域政府间存在的行政分割现状出发,通过分析发现,地方的行政分割现状导致地方政府各自为政、各行其是,体制矛盾困境⑦、排污

① Skinner, M. W. and Joseph, A. E. and Kuhn, R. G. Social Environmental Regulation in Rural China: Bringing the Changing Role of Local Government into Focus[J]. Journal of Geoforum, 2003, 34(2): 267-281.

② 易志斌. 地方政府环境规制失灵的原因及解决途径——以跨界水污染为例[J]. 城市问题, 2010(1): 74-77.

③ 李胜, 陈晓春. 基于府际博弈的跨行政区流域水污染治理困境分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(12): 104-109.

④ 赖苹, 曹国华, 朱勇. 基于合作博弈的流域水污染治理成本分摊研究[J]. 生态与农村环境学报, 2011, 27(6): 26-31.

⑤ Hardin, G. The Tragedy of the Commons[J]. Science, 1968, 162(3859): 1243-1248.

⑥ 李国平, 王奕淇. 地方政府跨界水污染治理的“公地悲剧”理论与中国的实证[J]. 软科学, 2016, 30(11): 24-28.

⑦ 周海炜, 钟尉, 唐震. 我国跨界水污染治理的体制矛盾及其协商解决[J]. 华中师范大学学报(自然科学版), 2006, 40(2): 234-239.

权交易困境^①及水污染纠纷困境^②等由此产生,这些困境直接影响水污染问题的及时有效解决,加强政府间协商对于这些问题的解决意义重大。

(二)水污染治理中政府跨域协作困境的成因研究

在政府协作困境的成因研究上,学者们根据国内外相关经验,主要从以下几个方面进行探讨:

首先,困境产生的利益成因主要包括利益矛盾^③、地方利益关系的扩展^④等,这些利益上存在的冲突是造成协作治理困境出现的重要因素,协调政府间的利益关系成为解决难题的一大障碍。

其次,困境产生的信息成因主要有信息不对称、信息封闭、治理信息分散^⑤等,信息共享的不完全,导致政府水污染治理缺乏合作基础,必然影响后续工作的开展。

再次,困境产生的自然成因则主要为水资源公共属性及行政分割的现状,这两个因素综合作用阻碍了政府合作工作的开展。

最后,困境产生的其他成因主要为水污染治理能力的差异^⑥、企业布局分散与治水“不经济”^⑦、管理责任的无效率^⑧、治理技术差别^⑨等,这些因素受

① 李赤林,陈优金.城市水污染处理的排污权交易策略及定价机理研究[J].科技管理研究,2005(6):88-93.

② 胡兴球,汪群.太湖流域水污染治理的流域层面协商机制[J].水利水电科技进展,2009,29(03):73-77.

③ 李胜.跨行政区流域水污染治理:基于政策博弈的分析[J].生态经济,2016,32(9):173-176.

④ 杨志安,邱国庆.区域环境协同治理中财政合作逻辑机理、制约因素及实现路径[J].财经论丛,2016(6):29-37.

⑤ 孙泽生,曲昭仲.流域水污染成因及其治理的经济分析[J].经济问题,2008(3):47-50.

⑥ 周亮,徐建刚.大尺度流域水污染防治能力综合评估及动力因子分析——以淮河流域为例[J].地理研究,2013,32(10):1792-1801.

⑦ 王祖强,刘磊.水资源环境治理的机理与路径研究——基于浙江省的经验分析[J].上海经济研究,2016(4):54-61.

⑧ Tyler, Z. Transboundary Water Pollution in China: An Analysis of the Failure of the Legal Framework to Protect Downstream Jurisdictions[J]. Columbia Journal of Asian Law, 2006, 19(2): 572-613.

⑨ 谢红彬,刘兆德,陈雯.工业废水排放的影响因素量化分析[J].长江流域资源与环境,2004,13(4):394-398.

地区经济现状等条件的影响,最后影响治理进程及治理效果的实现。

(三) 水污染治理中政府跨域协作困境的消解对策研究

学者们针对政府协作困境消解对策的研究,主要从政府治理、经济学、自然科学等角度出发,并由此提出对应的解决之策,期望为该问题的解决提供相关参考。

一是基于政府治理理论的视角,学者们主要的解决对策有完善法律^①、强化政府考核与激励机制并加强信息平台建设^②、扩大科技治理规模^③、规范地方政府竞争并改善区域环境质量^④、建立生态补偿机制^⑤等,这些对策强调政府在水污染治理中所扮演的重要角色,因此,它们要求中央政府、地方政府等主体必须发挥好在治理中的作用,才能有效消解政府在水污染协作治理中遭遇的困境。

二是基于经济学理论的视角,国内外学者在这方面的研究以博弈模型的构建为出发点,通过经济学相关知识的分析,提出地区政策联合^⑥、企业排污行为奖惩机制的建立^⑦、单边支付^⑧及制定合理排污费的收取标准和规制市场^⑨

① 李兴平. 行政跨界水污染治理中的利益协调探讨——以渭河流域为例[J]. 理论探索, 2015(5): 94-99.

② 唐兵, 杨旗. 协同视角下的湖泊水污染治理——以鄱阳湖水污染治理为例[J]. 理论探索, 2014(5): 86-89.

③ 马海良, 乜鑫宇, 李丹. 基于污染指数法的太湖流域水污染治理效果分析[J]. 生态经济, 2014, 30(10): 183-185.

④ 胡震云, 陈晨, 王慧敏, 黄万华, 白永亮, 程启智. 水污染治理的微分博弈及策略研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 24(5): 93-101.

⑤ 胡熠. 论构建流域跨区水污染经济补偿机制[J]. 中共福建省委党校学报, 2006(9): 58-62.

⑥ List, J. A. and Mason, C. F. Optimal Institution Arrangements for Transboundary Pollution in a Second-Best World: Evidence From a Differential Game with Asymmetric Players[J]. Journal of Environmental Economics and Management, 2001(42): 277-296.

⑦ 张阳, 黄德春, 汤云超, 汪群. 基于博弈论的流域水污染治理约束优化模型[J]. 水利水电科技进展, 2009, 29(3): 68-72; Maler, K. G. The Acid Rain Game[J]. Studies in Environmental Science, 1989(36): 231-252.

⑧ Maler, K. G. The AcidRain Game[J]. Studies in Environmental Science, 1989(36): 231-252.

⑨ 陈磊, 张世秋. 排污权交易中企业行为的微观博弈分析[J]. 北京大学学报(自然科学版), 2005, 41(6): 926-934.

等方法,且以上解决之道都通过经济学相关计算得出结论,具有较强的针对性。

三是基于自然科学理论的视角,主要指的是学者以自然技术为出发点,分析污水的相关治理技术,包括大型水生植物对污染水体的净化作用和机理^①、人工湿地对水中污染物的去除机理^②以及自由基在水污染治理技术中的应用^③等,这些对策的重点在于强调治理技术在政府协作治理水污染过程中的重要作用,通过探讨各项技术在水污染治理实践中的适用性,为政府的治理提供技术参考。

综上所述,针对水污染跨域协作治理困境、困境成因及其消解对策的研究众多,这些研究分别从经济学理论、政府治理理论及自然科学理论等不同视角加以分析,可以说在该项问题上的理论研究不断深化。这些研究都为本文的研究提供了非常好的基础,但前期研究也有一些局限性,主要表现为:现有研究对水污染协作治理的政府协作困境分析不足;同时,对造成政府协作治理困境的成因间内在逻辑关系认识不到位,导致其解决对策有待具体化发展;此外,有关水污染协作治理困境形成机理的研究有待进一步深化。

三、跨域协作困境形成机理分析

(一)协作困境形成机理及其影响因素分析

在长江水污染政府协作治理困境的形成过程中,水污染地区差异、水资源公共属性、中央与地方冲突、地方间冲突、部门冲突及公务人员与政府间冲突等要素会对其产生重要影响,且政府间各主体的矛盾博弈作为其协作治理困境演化的重要催化剂,造成了水污染协作治理困境的最终形成。

1. 政府协作的外在干扰

(1)水资源的公共属性

长江作为公共水资源,具有公共属性,正是这一特征导致流域水资源开发

① 屠晓翠,蔡妙珍,孙建国.大型水生植物对污染水体的净化作用和机理[J].安徽农业科学,2006,34(12):2843-2844.

② 王锦,Brix,H.人工湿地在水污染处理方面的机理研究[J].海洋地质前沿,2011,27(2):51-55.

③ 赵毅,秦冬莉,钟统林,马天忠.自由基在环境污染控制技术中的应用[J].华北电力大学学报,2004,31(5):85-89.

无度和无序的状况，水污染问题也层出不穷。在政府治理过程中，这一公共属性必然带来麻烦，水污染的责任归属主体难以明确，进而导致政府间共同治污难上加难。因此，水资源的公共属性作为政府协作治理困境产生的外在干扰因素之一，无可避免地影响着治理的进程及其效果。

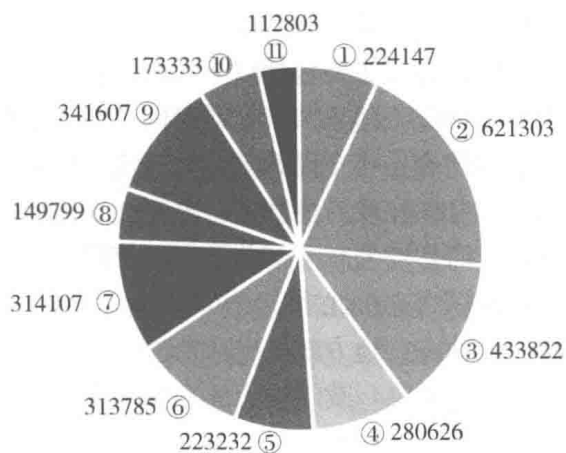
(2)水污染现状的地区差异

水污染地区差异是政府协作治理困境产生的另一个外在干扰因素，它主要由地区的分割及地区产业结构造成。

表 1 2015 年长江流域九省二市产业结构比较

地区	第一产业比重(%)	第二产业比重(%)	第三产业比重(%)
上海	1.41	21.98	76.60
江苏	1.85	33.08	65.07
浙江	4.42	34.58	61.0
安徽	9.10	22.05	68.85
江西	9.24	21.55	69.20
湖北	7.03	18.09	74.88
湖南	5.42	18.44	76.13
重庆	16.74	15.91	67.36
四川	7.19	16.61	76.20
云南	14.61	12.68	72.71
贵州	16.95	19.25	63.80

从表 1 中可以看出，在 2015 年各省份第三产业所占比重的差异不大，且都在 60%以上；就第一产业而言，上海的比重为 1.41%，贵州则为 16.95%，说明长江上下游间第一产业比重的差异很大，上游的第一产业比重明显高于下游地区；同样各省份的第二产业比重也各有不同，从上海至贵州第二产业占全部产业的比重分别为 21.98%、33.08%、34.58%、22.05%、21.55%、18.09%、18.44%、15.91%、16.61%、12.68%、19.25%，整体呈现出经济发达地区第二产业比重高于经济相对落后地区的状况。由此可知，上下游间经济发展水平不一，产业结构差异大，下游地区第二产业发达。



①上海 ②江苏 ③浙江 ④安徽 ⑤江西 ⑥湖北
⑦湖南 ⑧重庆 ⑨四川 ⑩云南 ⑪贵州

图1 2015年长江流域各省污水排放量比较(单位:万吨)

从2015年长江流域各省水污染排放量比较的饼状图(图1)中可以看出,在2015年,长江流域各省污水排放量情况为:贵州是112803万吨,排放量最低,江苏为621303万吨居于污水排放量首位,其污水排放量大约为贵州的6倍。同时对上海、浙江等下游地区的污水排放量与上游的云南、贵州、四川等地进行比较,亦可看出下游省份的水污染程度基本高于上游经济相对落后地区。

通过2015年长江流域各省产业结构的差异及其污水排放量的比较可以看出,上下游之间污水排放量与产业结构间存在一定的关系,污水排放量较大的地区往往是第二产业较为发达的下游地区,导致水污染地区差异大。这种水污染现状的地区差异将使得政府在协作治理中遇到该不该出力、该出多少力等相关问题。

2. 政府协作的内在主体冲突

(1) 地方政府间的冲突

地方政府间冲突指的是长江流域的相关地方政府在协同治理水污染过程中存在的不适应状况。

地方政府间在行政分割状态下,存在分散管理、各自为政、沟通协商困难等问题。一方面与长江这一特殊地域有关系,长江跨度长,在自然地理条件上就造成了地区间的分离;另一方面则受我国现行行政管理体制的影响,政府通

常以行政区域为工作中心。在涉及公共问题时,权力的归属、责任的承担等都没有明确规定,地理上的分离及行政上的分割状态给治理带来极大困难,这种分割所导致的地方政府间冲突主要包括以下几个方面:

首先,信息共享的冲突。信息共享是政府间合作的前提条件,没有良好信息共享为基础,政府间的合作将会困难重重。现实中地方政府大多选择封闭相关污染及治理数据,信息只在政府内部进行分享交换,区域外的政府难以通过平台获取有用信息;政府即使公布了部分数据,外界也会对数据的有效性及其真实性产生怀疑,信任问题也会由此出现。

其次,治理理念的冲突。地方政府间在治理理念上的冲突主要表现为价值取向的冲突、治污动力的冲突、政绩观念的冲突及文化协同等的冲突,这是由地区发展水平的差异及产业结构的组成情况不同等因素造成的。经济发达地区在经济达到一定水平后开始承受经济过度发展造成环境破坏的弊端,其身处长江流域这一特殊地区,所承受的水污染压力远远大于其他生态破坏带来的压力,已经认识到保护水环境的重要性。而经济相对落后的上游地区,由于生态条件及所处区位的限制,还存在产业发展落后的现状,他们首要追求的就是经济的发展,污染无可避免且政府无暇治理。这时,上下游之间出现不同的政绩观,下游倡导绿色发展时上游仍然片面强调追求经济发展的政绩观。众所周知,水污染治理不能仅靠事后的处理。各种因素综合作用导致上下游地方政府间的治理理念差异,难以提前预防和携手共治,治理冲突日益严重。

最后,治理能力的冲突。治理能力包括投入资金的数量、治理技术水平的高低、污水处理基础设施的数量及其效果、控制处理及监测预警能力等方面。

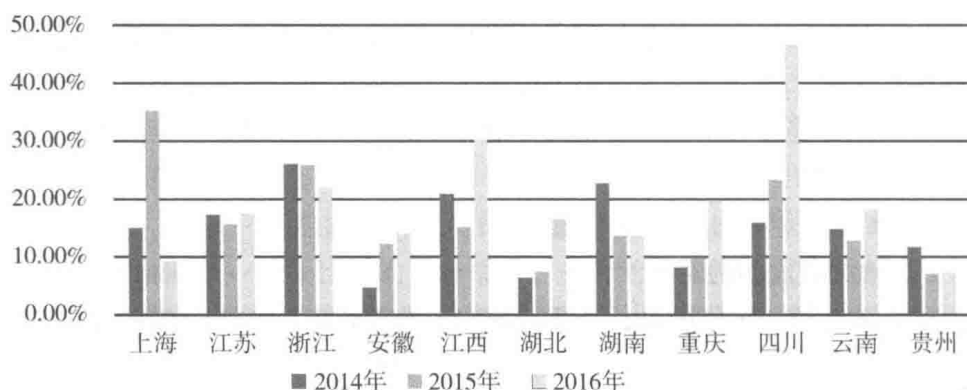


图2 2014—2016年长江流域各省污水治理投入占环境治理总投入比重比较

图2以治理投入为出发点,分析地区治理能力差异。由图2可看出,从2014—2016年,长江流域各省在污水治理上的投入大都保持在35%以下,且不同地区间投入力度存在差异。下游地区在治理投入上明显高于上游地区,上海、江苏、浙江等地的污水治理投入占环境治理总投入的比重明显高于云南、贵州等地;在治理中,贵州的污水治理投入比重最低,都低于15%,与2014年相比,在2015—2016年更是减少了其在污水治理上的投入。这时,若政府间共同合作治理水污染问题,就涉及成本的分摊、投入资金及技术的分配等问题。通常,政府在面对这些问题时都会出于本地利益的考虑,想以最少的投入获得最大的收益,既达到治理水污染的目标,也最大限度维护本地区利益。可现实是区域间确实存在治理能力的差异,这时该如何合作治理就成为一个难题。

(2) 中央与地方政府间的冲突

中央政府与地方政府间的冲突指的是在长江水污染治理过程中,中央政府与地方政府间所存在的影响治理进程因素的总和,主要是指中央政府与地方政府行动步调不一致的情况。

首先,顶层设计与地方执行力的冲突。顶层设计指的是中央政府从全局出发针对长江流域水污染问题的治理所进行的统筹规划。主要是加强主体协作,共同应对治理难题。需要注意的是,中央政府针对长江流域的水污染问题已出台《水污染防治行动计划》《水利部关于开展第二批全国水生态文明城市建设试点工作的通知》《长江流域综合规划(2012—2030年)》《全国重要江河湖泊水功能区划(2011—2030年)》等相关指导性政策文件及执行办法,但在实际操作过程中,会出现上有政策、下有对策的状况。究其原因,主要有两个方面:一是中央政策的法定性不够,缺乏权威,其政策的指导性意义大于强制性意义;二是地方政府的利益问题,中央政策往往从全局考虑而忽略细节,导致文件有可能造成地方相关利益受损,地方缺乏执行的动力,地方为了避免这种利益损失的出现,在执行中央指导性文件时,难以完全按照其要求全面贯彻落实。此时,顶层设计与地方执行力间的冲突就会出现。

其次,中央协调不力与地方保护的冲突。中央政府在长江流域水污染治理过程中所扮演的角色主要为协调、解决治理矛盾。一方面,在实际操作中,中央政府往往把握了宏观的调控与指导,在面对由长江水污染问题所产生的一系列矛盾时,中央政府显然存在协调不力的状况,其协商平台建设滞后,难以真正协调矛盾冲突;同时,长江流域与地方的相关协商平台也未成熟,无法与中央协商平台相辅相成,共同为地方冲突起到良好的协调作用。另一方面,地方

保护主义的存在也会极力阻碍相关平台作用的真正发挥。因此，中央协商平台自身的不足与地方保护主义的存在共同构成中央政府与地方政府间在水污染治理中的一个重要冲突。

最后，流域立法与权责不清的冲突。长江流域在目前的水污染治理中都是地方政府各行其是，分开治理，各地政府有自己不同的处理水污染的方案及规定，针对整个流域的立法还未发展起来，更多的是指导性文件或政策，并未正式以法律形式来对其污染问题加以约束和规定。同时，地方政府的权责不明，在处理同一问题时不同政府分别应承担怎样的责任，都没有法律的明确规定，流域立法的不完善和政府权责的不明确也成为一大冲突点。造成这一冲突的原因主要是立法行为的滞后及相关立法意识的薄弱，更为紧要的则是地方利益的驱使带来地方保护，两者相互交织，共同阻碍水污染治理的进程。

(3) 政府部门间的冲突

政府部门间冲突指的是长江流域相关政府部门在方案协同、行动配合等方面的不一致。

首先，职责与实际权力的冲突。就政府部门而言，首要的冲突就是职责与权力的冲突。在处理水污染问题时，同一地方政府的下属部门之间存在这样的冲突，环保部门往往有其责却无实际处理问题的权力。另外，流域政府间相似职能部门也存在责任与权力的分配问题，在面对具体问题的处理时，其分别应承担怎样的责任，界定不够清楚明确。造成这种状况的最大原因在于法定职权规定不到位，在立法上存在相关漏洞，同时政府间专门针对部门协作配合的机制并未建立起来，部门无法明确自己的应尽职责，这种权责的模糊性必然给部门运行带来矛盾冲突。

其次，方案协同与执行不同步的冲突。地方政府针对同一公共水污染问题都有相应的方案指导，彼此都能在方案上达成一致，但具体的操作过程是由政府的职能部门来执行的。政府部门除了考虑政府共同利益外，也会考虑到部门内部的利益实现和利益损害问题，这导致相关部门不愿意卖力解决问题，反而会在具体操作中先保持观望态度，通过别人的行动来判断自己所应作为的程度，这毫无疑问会造成水污染治理进程的拖延。政府部门虽有方案指导却如同一纸空文，无法约束地方行为。因此，政府部门执行步伐缓慢，与协同方案不一致，这也是政府部门在水污染治理过程中面临的又一麻烦。

最后，部门职能与治理需要不一致的冲突。政府职能众多，其下属部门数量也较多。针对水污染问题所涉及的相关职能部门就有多个，包括环保部门、卫生部门、应急部门、公安部门等，一旦水污染问题严重到亟须解决的地步，