



格致
丛书

Research on
Intergovernmental
Coordination
of
River
Basin
Public
Governance

流域公共治理的
政府间协调研究

任 敏
• 著



社会科学文献出版社
Social Science Academic Press, China




清华大学出版社
TSINGHUA UNIVERSITY PRESS



流域公共治理的 政府间协同研究

王 强
著

ISBN 7-302-16111-9

 格致
丛书

流域公共治理的 政府间协调研究

Research on Intergovernmental Coordination of
River Basin Public Governance

任敏 著

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

流域公共治理的政府间协调研究 / 任敏著. -- 北京 :
社会科学文献出版社, 2017. 12

(格致丛书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1416 - 5

I. ①流… II. ①任… III. ①流域治理 - 演技 - 中国
IV. ①TV88

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 233126 号

格致丛书

流域公共治理的政府间协调研究

著 者 / 任 敏

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 单远举 岳梦夏

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 22.75 字 数: 357 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1416 - 5

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

本著作由贵州大学公共管理学院和贵州省“欠发达地区政府治理体系和治理能力现代化”协同创新中心联合资助出版；

本著作作为国家社会科学基金西部项目“流域公共治理的政府间协调研究——以珠江流域为例”（08XZZ007）的研究成果。

总序



黄其松

今日之中国，已处于从站起来、富起来到强起来的新时代。今日之中国，人民热爱生活，对美好生活充满向往，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境。如何建设富强中国、美丽中国、健康中国、平安中国？古人云：治大国若烹小鲜。然而，今日中国规模之巨、转型之艰、困难之大，恐怕难以以“烹小鲜”的理念与技艺来应对。因此，如何在顶层设计与底层实践、高层智慧与基层创新之间走出中国治理的道路、提炼出中国治理的模式、发展出中国治理的理论，成为当下中国的官员与学人共同的责任与使命。

我们这群生活在偏远之隅——贵州的读书人、教书匠，大抵可以称得上兹纳涅茨基在《知识人的社会角色》里所说的“学者”。所谓学者，不仅承担知识与文明的传承与创新，也负有不可推卸的社会责任。我们虽处江湖之远却心有庙堂，希望能用记录我们所学、所思的文字参与这个伟大的新时代，为国家治理现代化做出微薄的贡献。为此，贵州大学公共管理学院联合贵州省欠发达地区政府治理体系和治理能力现代化协同创新中心，共同资助出版“格致”系列学术丛书。“格致”源于贵州大学公共管理学院“格物，以明事理；致行，以济天下”的院训。因此，本丛书关注实践，即地方政府治理生动实践的经验反思与学理分析，也关注理论，即政治学与公共管理理论的发展与创新。学术乃天下之公器，希望学界同仁对本丛书不吝赐教，以期共同推动知识创造与学术发展。

序



21 世纪以来，世界进入了新的发展时代。伴随着经济全球化、区域一体化、社会信息化和市场无界化，一些传统的公共管理问题和公共事务，体现出越来越多的“外溢性”，传统的“行政区行政”的模式越来越难以适应新的发展形势。区域公共管理研究就是基于对政府传统的空间治理模式，即“行政区行政”模式的批判和反思而提出的。所谓行政区行政，是以行政区域为纽带的，其以刚性的行政区域空间作为政府管理社会公共事务的界标和分水岭，只关注行政区域内部的公共问题。然而，行政区域只是空间区域的一种类型，实际上，任何一个行政区域（无论是一个国家还是国家内部的一个地方行政区域）都不是独立存在的，它总是隶属于某一个范围更大的空间区域，如自然区域、经济区域、社会区域；或者，自然区域、经济区域和社会区域总是由众多彼此关联的行政区域组成的。因此，从自然区域、经济区域和社会区域的角度看，当社会公共问题跨越了特定的行政区域，演变为某一自然区域、经济区域或社会区域的“区域性公共问题”时，就会对传统的行政区行政治理模式提出严峻的挑战。这是因为，行政区行政是以法定的行政区划来管理行政区域内部公共事务，而区域性公共问题已经跨越了单个行政区域的法定界限，它要求在自然的、经济的或社会的区域内来重新设计治理的机制和方式。在这种情况下，一种新的空间治理机制和模式——区域公共管理便应运而生了。从当代的全球化 and 区域经济一体化的大趋势来看，由于区域性公共问题的不断叠加，进行区域公

共管理的社会诉求愈发强烈。因此，区域公共管理就是以“区域性公共问题”为治理对象的一种新型的政府空间治理模式。根据区域规模的不同，我们以往的研究中把区域公共管理的研究划分为宏观的国家间区域公共管理、中观的次区域公共管理、微观的国内区域管理三种类型。其中国内区域公共管理重点研究地方政府间跨行政区域的管理共同体，如“大珠三角”的区域公共管理、“大长三角”的区域公共管理、国内大江大河的流域公共治理等。

流域公共治理是区域公共管理领域的重要研究方向。流域是一种典型的自然地理区域，即基于自然资源、地理条件的同质性而自然生成的地域连续体，“区域公共问题”引发的区域公共物品和区域外部性问题在流域治理领域表现得尤为突出。由于水资源管理和水环境管理存在的条块分割问题，流域与区域管理、地区与地区之间未能很好地协调，流域治理如何更好地解决跨部门、跨地区的矛盾和涉及多方利益主体的多种涉水冲突是非常值得研究的问题。基于此，任敏在中山大学攻读博士学位期间，就将博士论文选题聚焦于流域公共治理的政府间协调这一领域，当时的研究主要集中在科层协调方面。博士毕业以后，她一直坚持在该领域继续深入研究，并获得了国家社科基金的立项。该书正是她多年研究成果的综合性体现，该书梳理了流域治理中各种政府间协调机制的地方实验，并认为这些实践主要基于协作性治理、整体性治理、市场型治理三种指导思想及协调思路。该书分析了以上的协调机制如何进行碎片化的整合，论述了影响协调的因素以及协调的效果，指出了各种协调机制的局限性和解决的对策，最后提出了应整合以上不同的路径，形成复合型流域公共治理的新观点。

在流域治理领域以及相关环境保护的领域，为实现流域的整体目标，各种各样的地方实验层出不穷。目前已有的研究中，多是从生态科学和环境工程的角度展开，以公共管理的理论工具来对这些实践进行梳理和分类，但进行描述和解释的研究相对较少。该书以协作性治理、整体性治理、市场型治理三种理论工具搭建了这些地方实验的分析框架，除了传统的协作平台、机构改革之外，还把流域生态补偿和“河长制”等创新纳入了公共管理的分析视野，研究角度新颖，理论工具较为前沿。全书的逻

辑起点是流域治理的碎片化问题，即基于传统条块分割的科层制的“失败”而产生的协调失灵。各种地方实验也旨在解决科层治理在流域治理上的失灵问题，即回答“如何让各组织可以更好地一起工作”这一经典的公共管理问题。该书提出了基于协作性治理的科层协调的实质是建立组织间的关系网络，而基于整体性治理的科层协调的创新则是对现有的科层制的内部结构和机制进行改革和创新的新论点，并认为传统官僚制在解决协调失灵的问题时存在局限性。但是，当今社会，越来越多的社会公共问题将具有跨界限、跨领域的特征，前瞻型的政府必须考虑“后工业社会”和信息时代带来的影响，越来越多的复杂性公共事务将难以有效结构化，为解决流域治理的碎片化问题的地方实验必须进行突破式的创新。因此，市场型协调等新型实验应运而生，即通过市场力量的引入发挥其对资源配置的决定性作用，从而减少或消除辖区内流域水资源使用的负外部性。在这个问题上，科斯定理的解释是不够的，该书提出了将市场机制和科层机制结合起来的大胆观点，认为生态补偿这种市场性治理的协调机制也可以通过科层机制来实现，而且，它确实因为市场手段的交易性和公平性，又突破了科层制的局限，使得解决碎片化问题取得了一些实质的突破。这些观点在流域公共治理的领域具有很强的独创性，相信本书的出版对于丰富和发展地方治理和区域公共管理的研究会有所贡献。当然，由于本书涉及的领域众多，一些地方实验还在实践和发展中，其中有些观点还需要更多的后续研究支持。

十九大报告提出，要把建设生态文明作为中华民族永续发展的千年大计，坚持人与自然和谐共生，像对待生命一样对待生态环境，实行最严格的生态环境保护制度，形成绿色发展方式和生活方式，建设美丽中国，为全球生态安全做出贡献。十九大报告还提出要坚持推动构建人类命运共同体，树立共同、综合、合作、可持续的新安全观，构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系。这为相关区域公共管理理论和实践的发展带来了新的发展机遇。怎样守住发展和生态的两条底线，实现发展和生态环境保护协同推进，形成一批可复制、可推广的生态文明重大制度成果，特别是形成产权清晰、多元参与、激励与约束并重的系统完整的自然资源管理的制度体系，这些实践层面的疑问客观上呼吁着中国地方治理与区域公共管理研究的不

断推进与深化。该书涉及的流域生态保护补偿机制、河长制以及跨区域生态保护与环境治理联动机制、环境治理的多元参与机制等领域还有很大的发展空间，值得研究者追踪、跟进和完善。

陈瑞莲

2017年11月20日于中山大学康乐园

摘要 / 1

第一章 导论 / 7

- 一 研究背景 / 7
- 二 核心概念界定 / 15
- 三 相关文献综述 / 19
- 四 研究思路 / 39

第二章 流域公共治理的现状成因分析：碎片化治理的视角 / 41

- 一 本章的理论工具：“碎片化威权”理论 / 41
- 二 我国流域公共治理的涉水机构和管理模式 / 47
- 三 流域公共治理的碎片化表现 / 53
- 四 流域治理的碎片化现状的主要原因 / 80
- 五 碎片化成因的其他理论解释 / 89

第三章 基于协作性治理的科层式政府间协调的探索 / 95

- 一 本章的理论工具：协作性治理 / 96
- 二 流域公共治理科层式政府间协调的动机分析 / 98
- 三 流域公共治理科层式政府间协调的模式 / 123

- 四 流域公共治理的传统科层式政府间协调的影响因素及效果分析 / 155
- 五 协作治理视角下流域治理政府间协调的问题与反思 / 171
- 六 改进流域公共治理科层政府间协调的建议 / 176

第四章 基于整体性治理的流域治理科层式政府间协调机制的创新实践 / 186

- 一 本章的理论分析基础：整体性治理 / 186
- 二 贵阳市生态文明建设委员会：整体性治理政府间协调的组织创新 / 189
- 三 “河长制”：整体性治理视角下流域治理整合责任机制的探索 / 210

第五章 基于市场型治理的流域治理政府间协调机制的新探索 / 246

- 一 本章的理论工具：市场型协调 / 247
- 二 清水江流域生态补偿的实践探索 / 264

第六章 走向复合型流域公共治理：流域治理政府间协调的发展方向 / 294

- 一 从碎片化治理到复合型公共治理 / 294
- 二 流域复合型公共治理：碎片化流域治理的全面整合 / 298
- 三 复合型公共治理视域下的完善流域治理政府间协调的思路 / 303

结 语 / 319

参考文献 / 322

后 记 / 347

摘要



改革开放以来，中国经历了经济的快速发展和社会的迅速变革，突出的水问题已经成为社会进一步发展的重大制约因素。由于水资源管理和水环境管理存在条块分割，流域管理与区域管理、地区与地区之间未能很好地协调，我国的流域治理未能很好地解决跨部门、跨地区的矛盾，流域治理涉及多方利益主体和多种涉水冲突，治理体系存在内在的碎片化。本书关注政府间协调、行动以及治理（governance）的问题，采用实证研究方法，研究当前我国流域治理碎片化现状及解决碎片化问题的政府间协调机制。全书梳理了珠江流域中各种政府间协调机制的地方实践，发现这些实践可以归为协作性治理、整体性治理、市场型治理三种理论解释。其中传统的科层协调主要是基于协作性治理理论，而贵阳市生态文明建设委员会和“河长制”的创新则属于基于整体性治理的创新型科层协调。另外，本书还以东江和清水江为例，梳理了流域治理中新型的基于市场型治理的政府间协调创新。本书在对以上各类协调机制对整合这种碎片化的机理和作用、影响协调的因素以及协调的效果等问题进行分析的基础上，指出了各种协调类型的局限性和解决的对策。本书认为，目前我国流域的治理应该整合以上不同的路径，形成复合型流域公共治理。

流域治理的碎片化问题，虽然并不全部由官僚制（科层制）所引发，但是，它至少说明了基于官僚制的科层治理模式在解决流域管理这一复杂问题时出现了“失灵”，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

权力的分配的碎裂以及政策的制定和执行的碎裂三个方面。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难度加大。

可以说，本书所研究的流域治理的政府间协调的逻辑起点，正是因传统条块分割的科层制的“失败”而产生的。人们发现，要想避免科层治理在流域治理上的失败，必须解决一个重要的问题，那就是：如何让各组织可以更好地一起工作。正是为了回答这一问题，在珠江流域治理政府间协调的实践中，首先发展出了基于协作的公共管理的科层协调机制和平台，力图解决跨域跨部门等跨边界的问题，即传统科层制所面临的治理失灵的问题，通过在科层组织中构建横向和纵向协调的机制，在组织之间建立起相互信任、相互依赖、具有共同的价值理念并共同行动的平台。

但是，出于环境、互动成本、组织领域的一致性程度、官员的话语权和地区的经济实力等原因，在现有的制度框架下，区域和区域之间的利益冲突试图通过区域之间的横向协调来解决是非常困难的。研究发现，各种协调机制中纵向协调是效果比较稳定的一种协调方式，高效快捷、交易成本很低，且通过一些制度创新可以在相当的程度上解决碎片化问题。这样的结论说明：碎片化的问题依然存在，虽然促使组织间更好协作的各种机制和平台在一定的程度上减轻了它的症状，但是它依然是流域治理的一个顽疾，没有得到根治。而非常具有讽刺性的是，官僚制如果是这个顽疾的病因的话，恰恰是纵向协调——这一基于官僚制权威的最典型的特征的药方相对最有效果。这样的结论恰恰说明，横向协调机制是效果不佳的。

研究进一步发现，在流域治理的领域，针对碎片化问题的地方实验从来就没有停止过脚步。另一种基于碎片化问题而进行的“整体性治理”很有启发性。如果说，基于协作性治理的科层协调的尝试是在试图建立组织间的关系网络，是一种系统内的润滑和濡化的话，那么，基于整体性治理的科层协调的创新则是对现有的科层制的内部结构和机制进行改革了。

整体性治理的理论议题恰好是针对部门主义、各自为政等现实沉痾而提出的，其重新整合的思路是逆部门化和碎片化。在实践方面，整体性治

理主张大部门制和重新政府化，从而建构起“以问题解决”作为一切活动的出发点并具备良好的协调、整合和信任机制的整体性政府。三岔河流域的“河长制”和基于大部门制思路的贵阳市生态文明建设委员会的案例均是这一思路下的尝试。对全国独家组织机构创新的“贵阳市生态文明建设委员会”的观察表明，“生态委”建立的初衷就是克服环境管理相关部门之间的协同失灵的弊端，通过结构的整合和机制的设计来建构环境治理的“整体性政府”。研究表明，生态委整合和协作的成效明显。其通过价值协调、诱导与协作以及联动与沟通，大大提高了整体效率。但是，部门机构改革带来的整合和专业性的矛盾、作为“先行者”的改革成本、高层领导的负荷和协调问题以及机构内部的部门主义问题成为制约其发展的因素。“河长制”的总体制度设计与治理目标是与整体性治理的内核相互契合的。它通过一定责任机制的安排促使政府部门之间、行政区域之间打破壁垒，以流域水环境问题的解决为制度安排的出发点并配以有力的协调机制，但是确实存在“以官僚制的手段来解决官僚制的问题”的不足。

研究同时发现，无论是“生态委”的创新还是“河长制”的突破，基于整体性治理的政府协调模式依然是立足于科层制的。前者的相对成功来自科层制的组织权威，而后者的效果则来自科层制的职务权威。这种基于科层的协同模式尽管有了创新，但是，以权威为依托的等级制纵向协调手段的基本特征依然保留了下来，即依然保持了高度的权威依赖，信息依然体现在层级节制过程中的纵向流动，因此，在官僚制典型的强制性协调特征上没有根本突破。这样，它也无法克服以权威为依托的等级制纵向协同存在的逻辑悖反，即周志忍教授所言之：用官僚制的看家武器突破官僚制，用过时机制解决今天面临的问题。简单地说，就是这种协同机制生存的大环境依然是强调分工和专业化的传统官僚制，当跨域管理的矛盾尚未达到临界点，当官僚制层级节制和横向分工尚能适应当前的管理需求时，“强制性协调格局”能够达到良好的效果。但是，当今社会，越来越多的社会公共问题具有跨界限、跨领域的特征，前瞻型的政府必须考虑“后工业社会”和信息时代带来的影响，越来越多的复杂性公共事务将难以有效结构化，这种目前暂时有效的混合型权威依托的等级制模式也很有可能越来越力不从心，难以应对严峻的考验和挑战。

令人欣慰的是，我们发现为解决流域治理的碎片化问题的地方实验出现了突破式的创新，那就是：它在如何突破“科层”的边界这一核心问题上有了实质性的举措。虽然科层制协调有其自身的明显优势，威权体系在规范流域地方政府的权力产权边界、减少相互之间的协调交易成本以及提高协调的时效性方面有一些优势，但是它无法突破官僚制，无法根除官僚制基于体制的弊端。它会导致“汉夫悖论”，即官僚制的问题需要进行协调，而协调中又避免不了官僚制的手段，如此产生更多协调的诉求。

市场型协调机制则采取完全不同的思路，它是通过市场力量的引入发挥其对资源配置的决定性作用，从而减少或消除辖区内流域水资源使用的负外部性。协调问题和治理模式是密不可分的。在制度经济学中，市场是对科层协调的最普遍的替代方法。在流域碎片化治理遭遇科层制边界的阻碍时，市场型协调的思路不失为一种有益的尝试。对清水江流域生态补偿的案例研究说明，我国实施市场型治理的政府间协调同样也是受限的。我国正处于转型期，市场机制的不完备和不稳定决定了我国不具备西方国家那样成熟的市场体制，进行生态服务交易的市场环境不够成熟。由于市场化程度不高、产权未能很好地界定和法制不健全等诸多因素，在流域生态补偿上，我们不能单纯地依赖市场进行调节。流域生态补偿机制不具备完全市场交易的条件，只能以政府为主导，由政府运用行政手段、法律手段、财政手段承担起补偿的责任。因此，政府主导就不仅表现为政府与市场之间的政府主导，还表现为政府和政府之间的上级政府主导。另外，无论运用何种补偿机制，都离不开政府的主导，无论是市场交易机制的框架，还是作为交易主体的不同地方政府。因此，在现有的制度框架内，政府是流域生态补偿的主导，而上级政府又是解决具体流域生态补偿问题的主导力量。这种主导作用，一方面是为流域生态补偿的实施提供政策导向、法规基础和资金支持，另一方面上级政府必须采取积极的措施来协调不同地方政府之间的利益关系。在这里，我们看到了一种市场和科层的结合，生态补偿这种市场型治理的协调机制依然还是通过科层机制来实现，但是，它确实凭借市场手段的交易性和公平性，又突破了科层制的掣肘，使得解决碎片化问题取得了一些实质性的突破。

我们发现，基于上述任何一种治理类型的政府间协调都各有优势，也

各有不足。流域和环境问题仅仅依靠任何一种手段来解决都不可能达到理想的效果。因此，我们提出：流域治理的发展一定是，也只能是复合型公共治理。

复合型流域公共治理这个概念可以界定为：在可持续发展的前提下，以政府为主体，通过一些复合型的机制、关系和制度安排，将企业、社会组织 and 公民个人均纳入治理的主体范围并形成良性的互动，运用行政、经济和法律等复合型的手段，通过科层、市场和网络的协调机制，以达到水资源、水环境、水生态的优化配置和良性发展，实现全流域福祉最大化。复合型流域公共治理有以下特点。

第一，复合型公共治理体系的目标是解决水资源、水环境和水生态等流域公共问题，实现全流域公共福祉的最大化。

第二，复合型公共治理的主体包括政府、企业、社会组织和公民个体，并形成彼此良性互动的主体间关系。

第三，复合型公共治理的命令和协调机制包括科层、市场和网络。

第四，复合型公共治理吸收了协作性治理、整体性治理和市场型治理三种类型的优势，并将之整合为“一加一大于二”的综合优势。

第五，复合型公共治理体系是现代国家治理体系的组成部分，不是后现代国家的治理体系，因此，政府在整个治理体系中依然保持核心的地位。

如何在复合型流域公共治理的视域下来完善治理和协调的机制？

本书首先建议要完善流域治理政府间科层协调，包括以下几点。一是要树立经济发展与流域环境保护的共生观，用绿色 GDP 进行党政领导干部生态环境考核和问责；二是要变革和完善流域治理政府组织体系；三是进行涉水机构的结构调整；四是要强化信息公开和环境监测机制以保障复合型公共治理体系的活力和开放性。

其次，还应引入更多市场型治理和协调手段弥补科层方法的不足。一是要长远和根本地解决上下游的关系、发展和保护的关系问题，必须从社会公平和区域协调发展的角度综合考虑，完善生态环境补偿机制。二是在流域治理中进一步探索水权交易和排污权交易等新型市场型政策工具，除了生态补偿外，一些市场型特质更突出的政策工具也应开始试点。三是在流域治理中探索实施 PPP 模式，在利益和风险的分配和承担机制、政府监