

我国流域公共治理的碎片化现象及成因分析

陈照

(中节能国祯环保科技股份有限公司,安徽 合肥 230000)

摘要:随着国家的建设发展,有关我国流域公共治理的问题也逐渐受到政府部门的关注,有关流域水的问题能够很清晰地反应出流域公共治理的现象,流域水问题和水危机也恰恰映射出了流域公共治理潜在的危机。在表面上,看似完善而又系统化的管理体系却在深入解析中看待了潜在的碎片化现象,这样的碎片化现象包含对价值整合方面的破碎、资源全力分配以及公共治理下的碎片化状态,涉水机构环境复杂,相互之间存在的领域斗争造成我国流域公共治理的碎片化危机,加之我国流域公共治理规则不具备正式管控的力量,以至于重塑系统紊乱,促使流域公共治理的管理和统一难度加深。对此,本文就将针对我国流域公共治理的碎片化现象进行深入分析,并对相关成因加以细致阐述。

关键词:流域公共治理;成因;现象;碎片化

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1004-7344(2021)08-0311-02

0 引言

流域的公共治理所指的就是以政府作为核心主体,以一些相对复杂的机制、环节、关系与制度方面,对流域涉水的相关公共事务睁开综合性的控制管理,最终的目的就是实现流域福利的最大化效益。目前,在所突出的水问题上,已经成为一种严重的影响,对当今社会的进一步发展来说是重大的限制因素,各种问题的滋生,所影响的范围已经从局部转变为了部分河段下的扩展流域性、区域性,乃至于是国际性的影响范围。水危机在表面上是一种资源环境的危机,也就是水资源与水环境的管理模块出现的了分裂,流域管理与区域间的行政管理,包括地区之间都缺少政策协调,无法有效地对跨部门和跨地区问题进行解决,也因此影响了多个利益且复杂的涉水问题。

1 关于碎片化的分析

碎片化又称碎片化权威,早在20世纪70年代末期的发展改革,就促使很多西方学者开始认识到,也抓住了很多机会进行研究我国的官僚体制与政策的整个过程,很多学者充分认识到,中国的政治体系在高层结构下所呈现的就是碎片化的状态,也可以说是相分离的。这样的碎片化更追求于一种体系的破碎现象,也是在改革后不断发展延伸的。

在观察中国社会对资源配置的整个过程上,实际就是政府部门之间互相进行交涉和谈判的一种循环工序,每一个所属的部门都进行延伸和发展自身独特个性或者是一种形态意识。从水利工程上深入分析潜在的讨价还价,能够发现,在领域决策的环节上能够很清晰地显露出我国政治潜在的讨价还价情势。就像是针对流域问题时,各方进行谈判,所出现的矛盾点都很尖锐,就以丹江口水库与三峡工程为例,为了发电量的最大化,水位需

要保持较高的水平,而为了防洪,水位却应该低一点,而为了灌溉农田,水位却要高一点。这些条例目标在组织上通过固定的部委或者是机构进行实现,就像是农业有关就会考虑农业,涉及森林与动物管理也要寻求相关的部门,发电就会考虑电力部门等,所有部门都会觉得这些目标都是理所当然,也会按照自身的利益进行考虑,而我国的流域公共治理就在这样的格局下呈现碎片化现象,如图1所示。

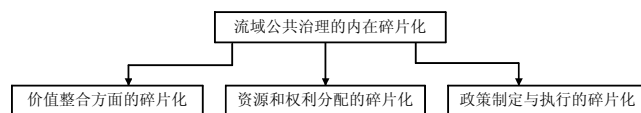


图1 流域公共治理碎片化格局

2 我国流域公共治理的碎片化现象

2.1 价值整合层面的碎片化现象

在相同的治理结构内,当人们对某一个问题的认知会达成一个共识的思想时,在以这种共识为基础下展开行为,就会以同意识向一个目标一致的方向去发展。反观流域问题,流域将水作为中间的纽带,把上、中、下游组合成一个包含着因果关系相互围绕的生态结构,将流域进行单元化,采取一系列的综合管理,这样的方式也是一种世界范围内被公认的资源开发与环境保护协作的最佳方式。不过,在我国的流域公共治理施行过程中,这样的理论意识虽然在每个地区的部门实践工作中都有渗透,可却没有达成一种理想化的共识效果,在实际问题上却出现很大的分歧与差异。

在我国现存的关于水资源保护法律中,以《环境保护法》《水法》《水土保持法》《水污染防治法》《防洪法》的施行而形成最具水资源管理体系的基本保障。另外,在相关的规定中对专项法律进行

规整,但是这些法律却不完善,矛盾与冲突一直存在,这也导致治水制度层面不规范,促使流域公共治理存在的价值十分艰难。

2.2 资源与权力分配的碎片化现象

面对资源和权力的分配碎片化的问题上最突出的表现形式就是流域内所涉及水机构部门之间的冲突与矛盾不断激增。我国法律规定,环保部门是水污染防治的主要行政主管部门,在流域治理的实践中,基本的共识就是对水利部门抓水量与环保部门的保水质。不过,回归现实,水量与水质的管理却难以分开,无法避免的就是环保与水利会在工作中有很多共同管理的环节,一旦两者无法协调,就会产生冲突。每个部门在协同工作管理中对资源与权力的分配会呈现一种碎片化现象,流域范围内不同的行政之间引发的冲突不断,主要就表现于不同行政区域产生的水污染现象,从而矛盾和不协调频发,这也极力反映出流域管理体制的不协调现象。

另外,流域管理机构面向管理存在局限性,在我国流域机构的主要定位中,主要是水利部派出的机构,这难以根据流域与生态系统的整体性展开综合性管理,也无法做到跨部门承担、跨区域的流域性问题的综合协调,管理任务更难以实现,有限的监控权利与执行权,控制着水资源的分配实际权利也存在局限,难以介入不同地区的水资源开发利用保护问题上,以至于产生利益问题时,流域机构很多问题都无法实现,职责范围局限,促使资源与权力分配呈现碎片化的状态。

2.3 政策制定与执行能力的碎片化现象

政策制定与执行能力的碎片化主要是呈现在统一协调流域内的不同行政间的开发与利用功能难以走向实际。而各个地区都将利益作为重点,这也在不同程度上分割了流域水资源之间的相互协调关联性,破坏了原有流域管理完善的统一性。而且,在流域治理部门之间,不同的行政区域之间不存在实现真实信息的共享能力,缺少畅通的信息交流方式,以至于管理成本提升,但是管理效率却不断下降,最终导致管控决策之间的数据信息平台被破坏。

3 我国流域公共治理的碎片化成因分析

3.1 流域规则与区域规则不融合

在我国,水资源的利用包括对水环境的保护以及水污染的防治问题,这都是以行政管理为主要基础展开的,这样的行政范围内所包含的质量形式就意味着各个地方的行政区域存在一种强行换了的趋势。地方的一些政府面向公共流域治理的环节承担着很重要的位置,注重地方的利益,忽视了流域的生态环境包含问题。在真实的流域公共问题的治理环节上,所发挥的主要作用应该就是对区域性的设计,并非是全流域水资源与水环境承担作用的治理和约束来实现治理流域的主要规则。更重要就是地方的一些政府在经济推动下,水资源的开发利用与水环境保护工作冲突频繁,形成一种区域化的分割地区管理,这促使流域性的规则产生损害,没有关联性,以至于流域上中下游的水土保护,协同管理不融合。

3.2 涉水机构内在环境复杂,领域斗争严重

当前的水资源管理体系架构对流域公共治理的主体实行是

以一种多部门与分割管理的体制方式呈现的,作为一个多用途的珍贵水资源来说,在开发应用上包含水利、林业、电力、环保等多个部门之间的分别管理,形成一种只管水量而不管排水,管水源却不管供水,管供水却又不排水,管排水却又不治理污染的僵局。在这样的体制中涉水机构内在环境的复杂性,导致各个领域部门政府之间斗争十分严重。在流域公共治理中,每个涉水机构实际上存在的很多职能边界都十分模糊,或者说,很多行为很可能会成为其他机构之间的内部领域侵入者,面对这样的局势,各个涉水机构就产生了拒绝入侵者的权利,并且会尽量向外围扩张自己的主观动因,这也导致各个涉水机构部门之间的碎片化倾向。

3.3 流域公共治理规则不具备正式管控力量

我国的改革并不仅仅是因为官僚体系下的分权化,更多的是改革措施在客观层面上推动着经济部门之间的决策力呈现分散化的状态,这样一来就会让很多地方区域对财政资源有了极大的控制权力。与此同时,意识的形态控制分散的同时,也在强化碎片化的发展趋势,滋生了新的讨价还价关系与动态化的决策体系。官僚体系呈现的碎片化现象在部委之间与各个省区之间的矛盾突出,促使流域公共治理体现出典型的问题,流域公共治理规则虽然流通,但是不具备正式管控的力量和权利,各个部门之间的矛盾频繁激增,一般是产生于中央的部分部委之中,而最终促使同一流域的省区在治理的协调问题上更加难以控制和协调,面对这样的管控薄弱现象,流域机构根本难以实现治理的重任。

4 结束语

综上所述,对于人类来说水资源用途广泛,不仅稀缺珍贵,而且在流域经过不同行政边界的上中下游时,所产生的利益影响也十分重大。因此,要不断规范行政区域内的公共流域治理碎片化的现象,协调好公共部门之间的关系,维持同等效率下流域公共治理发展的稳定性和规范性。

参考文献

- [1] 吴亚慧,杨爱平.流域治理中的公民参与研究综述[J].福建行政学院学报,2015(6):10-15.
- [2] 史越.跨域治理视角下的中国式流域治理模式分析[D].济南:山东大学,2014.
- [3] 于水,周延飞.公共治理语境下的流域管理[J].江西农业大学学报:社会科学版,2009,8(2):97-102.
- [4] 陈晓莉.从区域公共管理角度解析泛珠三角流域污染的有效治理[D].北京:对外经济贸易大学,2007.
- [5] 柯高峰.湖泊公共治理分析[A].湖北省行政管理学会.湖北行政管理论坛(2012):行政体制改革与政府能力建设研究,2011:6.
- [6] 王资峰,宋国君.流域水环境管理的政治学分析[J].中国地质大学学报:社会科学版,2010,10(1):65-69.

收稿日期:2021-01-20

作者简介:陈照(1988—),男,汉族,安徽池州人,工程师,本科,主要从事环境工程类污水处理及水资源综合利用当面工作。