

黄河流域生态环境协作治理中的 “条块”相济：以渭河为例

崔晶 毕馨雨 杨涵羽

摘要：面对日益迫切的流域生态治理需求，依托“科层制”的纵向流域治理体系已经难以满足流域发展的需要，横向府际和部门间协作逐渐成为黄河流域生态环境治理中的重要议题。然而，流域协作治理中依然面临着地方政府间和政府各部门之间利益分配难以达成共识、流域协调机构难以履行协调职能等治理困境。以黄河最大的支流渭河为例，探讨流域内“条块”关系的调适对流域协作治理机制的影响，分析如何对流域横向协调机构进行权力与资源的合理匹配。应从赋予流域协调机构更多的权力和职能、完善“条块”协作的法律体系、保障协作制度的自我更新能力三方面来调和“条块”关系，推动流域协作治理的发展。

关键词：协作治理；流域治理；条块关系；黄河流域高质量发展

中图分类号：X321 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-7543(2021)10-0145-11

党的十八大以来，中央先后提出了长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大国家战略，流域治理问题已经成为国家发展中的重要命题。在经济发展进入新常态的大背景下，我国很多流域尤其是黄河流域的环境承载能力已达到或接近上限，粗放的资源消耗型发展模式难以维持，黄河流域高质量发展亟须流域生态环境的协作治理^[1]。2019年9月，习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上发表重要讲话，再次强调了黄河生态区对于我国生态安全的重要意义，并提出了“共同抓好大保护，协同推进大治理”的要求。

黄河流域不仅是我国重要的生态廊道，而且是重要的经济带。在经济社会飞速发展的今天，黄河流域治理中经济建设与生态保护之间的

矛盾更加突出。目前，流域协同治理机制已经在黄河流域治理工作中得到广泛尝试。然而，在实践中，黄河流域内各地方政府依然面临着协作治理机制流于形式、部门合作难以深度推进等困境。渭河作为黄河最大的支流，其生态环境问题及协作治理困境与黄河有诸多相似之处，因而是研究黄河流域“条块”关系的典型样本。探讨渭河流域治理中的“条块”关系、构建流域协作治理机制，成为推动黄河流域高质量发展的重要内容，也是我国区域协调发展和生态文明建设中的重大问题。

一、相关文献综述

针对流域生态环境治理问题，不少学者认为纵向的“科层制”协调机制并不能有效地整合流

基金项目：国家社会科学基金项目“生态环境协作治理中的府际关系及政府与民众关系研究”(17BGL164)。

作者简介：崔晶，中央财经大学政府管理学院教授、博士生导师，中央财经大学“龙马学者”青年学者；毕馨雨，中央财经大学政府管理学院博士研究生；杨涵羽，中央财经大学青年科研创新团队“生态环境治理中的跨区域协同治理模式研究”研究人员。

域内各要素,因而需要通过流域治理主体之间的横向协作推动流域全面发展。治理主体应该从监察、信息、执法、产业建设、生态补偿等方面构建协作机制,整合流域内部资源,从宏观视角协调流域整体利益^[2-4]。有学者从府际关系网络的视角,提出构建起连接协作行为与制度安排的桥梁,实现多元主体之间互利互惠的合作^[5-6]。还有学者认为,针对流域生态治理过程中出现的“碎片化”问题,应基于“整体政府”理念,通过集中治理的方式破解“分工—协作”模式导致的“碎片化”弊端,从而提供系统化的解决方案^[7]。

在流域治理过程中,中央政府与地方政府之间、政府部门之间的权力让渡与责任划分是治理主体之间高效协作的关键。有学者指出,通过将区域事务的部分决策权移交至地方政府,区域公共治理可以在不影响原有行政体系的情况下有效地节省中央政府宏观调控的成本,很大程度上破除政策执行上“代理违背”的博弈困境^[8-9]。对于跨界公共问题治理和区域公共物品供给,地方政府间也需要相互让渡一部分行政管辖权,从而有效地扩展每个地方政府的行政管理权力边界,填补跨界公共问题和公共物品供给的权力真空^[10]。权力让渡使得流域协作治理具有可行性,利益的博弈与权衡则从根本上影响着权力让渡的进程。利益关系作为政府间关系中最根本、最实质的关系,是决定地方政府间合作的关键性因素^[11]。也有学者认为,在“为增长而竞争”的背景下,流域内政府部门基于有限理性,始终将自身利益最大化置于首位。即使存在互利合作的可能,利益主体之间和利益主体内部也常常由于信息不对称等因素造成个体理性与集体理性的矛盾^[12-13]。还有学者指出,能够促进规模经济的协调行为将会激励参与者之间的协作^[14]。与此同时,区域生态问题的治理效果不仅取决于当地政府的治理行动,而且与当地民众态度、非营利组织等第三部门有着密切的关系^[15]。除政府之间的协作外,地方政府还应努力发展社区组织、企

业以及非营利组织之间的权力共享关系,建立适当的跨域治理机制。

就黄河流域而言,流域经济增长、产业发展与生态环境各系统的综合水平总体上呈现平稳态势,但耦合协同严重失调,黄河流域整体尚未达到三者协同发展的状态^[16]。在此过程中,地方政府对区域利益及部门利益的过度重视,治理主体之间权力分配矛盾等问题,都对黄河流域生态环境治理造成了影响。如何协调流域“条块”关系矛盾,进而推动黄河流域内横纵向协作治理机制的发展,已经成为黄河流域内经济建设与生态保护互利共赢的决定性因素。

综上所述,已有研究大多关注到流域治理中协作机制的重要性,却忽视了流域生态环境治理中“条”与“块”关系的调适对流域协调机构的影响。与流域建设项目绑定的横向协调机构由于缺乏稳定的治理资源而难以有效地协调各方利益,难以与常态治理机制相匹配。本研究将详细探讨流域内纵横向协作治理机制的“条块”相济问题,并提出相应的对策建议。

二、流域生态环境协作治理的分析框架

河流作为公共资源,具有明显的外部性与非排他性。共同的资源利益与环境治理困境亟须各级政府及政府内各部门之间的密切配合,以保障流域治理活动的有效实施。在流域生态环境协作治理中,作为中间管理方的地方政府比中央政府具有更为明显的信息优势。考虑到时间和人工成本,作为委托方的中央政府可能会策略性地将一些实质权威下放给管理方,即在契约明确的规定之外,拥有实质权威的一方有着对资产或各类活动事实上的控制权^[17]。中央政府作为委托方仅仅保留文件规定中的正式权威,通过检查验收权对地方政府进行监督;地方政府则依据政策执行和激励分配等剩余控制权成为流域内相关事项的实际裁决者。通常情况下,地方政府的水利部门承接中央政府让渡的剩余控制权,负责本地区

内流域的保护及开发。然而,城市发展需求的多元化使得水利部门需要与生态环保、土地资源管理等部门进行协作。

(一)流域生态环境治理中横向协调机构的角色

为了对协作各方掌握的资源进行更合理的统筹配置,地方政府往往在组织内部设置专管部门来协调各方的信息沟通与利益博弈。根据尤金·巴达赫的“巧匠理论”,跨部门合作能够在一定程度上克服和弥补单一部门治理的劣势,从而最大程度上增加、创造和实现社会公共价值^[18]。然而,“巧匠理论”关注的焦点并非组织结构的整合,而是协作行为和过程中的权力运作、资源获取等问题。

在流域生态环境协作治理中,横向协调机构由于实际权力有限而难以在各个部门产生分歧时进行强势协调。在名义上,横向协调机构承担着水资源开发、环境保护等方面的复合型职能,作为流域综合管理机构接受国家流域治理机构的垂直领导与监督;然而,在实际治理中,大多数协调机构都属于地方水利厅的直属单位,接受水利厅的领导,与水利厅的利益相一致。因此,在协调职能不断趋于弱势、无力调解上级部门决策分歧的情况下,横向协调机构应该逐渐在政府内部承担起“巧匠”的角色,即通过跨部门协作发挥不同职能部门在生态治理中的多重职能,协调使用公共资源,平衡流域内资源开发、环境保护等多方面需求,推动流域的良性开发建设。

(二)流域生态环境治理中“条块”关系的调适

面对有限的资源与权力,组织中的“条条”与“块块”往往会产生决策分歧,从而造成“条块”关系矛盾^[19]。“条块”关系的不协调源于“条”与“块”不同的治理逻辑。“条”与“块”治理逻辑的差异直接体现在治理目标、治理资源以及治理方式上。作为国家职能专业化分工的产物,“条”主要关注某一特定领域内的问题,同时接受上级的业务指

导、资源支持以及控制,通过长期稳定的日常工作履行职能。“块”作为治理层级,更加强调治理的系统性、整体性和创造性,关注流域内多方面的需求,掌握的资源随着行政层级的下降而递减,通常以短时间内中心动员的方式开展工作。“条”与“块”在治理逻辑上的不协调分散了治理资源,影响了整个流域治理效能的提升^[20]。此外,常规治理机制与运动治理机制交织并存、彼此依存,共同作用于“条块”关系的协调之中。在常规治理机制中,上下级政府及政府各部门之间通过谈判进行利益的博弈,最终达成共识。对于常规治理机制中没有明确的条块权责关系,运动治理机制通过将日常工作转变为政治任务的方式,强制“块”引导“条”投入政策执行^[21]。

在流域生态环境协作治理中,地方政府通常通过“外部机构强势协调”和“治理部门自行协商”两种方式对“条块”关系矛盾进行调适。地方政府依托横向协调机构建立正式的协调制度,从而集中各部门的治理资源,依靠协调机构对各个职能部门的强势指导来提高治理主体之间的协调程度。同时,地方政府各部门也常常通过部门领导之间的交流沟通达成合作。地方政府间的协调包含了通过正式规章制度进行规范化的运作,以及通过非正式的情感联系进行沟通和协调。社会关系网络在一定程度上有效缓解了流域治理中“条块”关系的矛盾^[22]。长期以来,真正在黄河流域生态环境治理中发挥作用的是行政区划原则,而不是以黄河流域生态环境承载能力作为约束条件而进行治理的流域规则^[23]。如今,尽管推进流域协作治理已经成为黄河流域各地方政府的共识,但协作治理机制还处于探索阶段,流域生态治理依然呈现“块块分割、横向分散”的显著特征。如何推动流域治理中“条”上的汲取能力与“块”上的整合能力之间的转换和协调,是解决“条块”关系问题的关键。

(三)流域生态环境协作治理分析框架的构建

基于以上讨论,本文构建了流域生态环境协

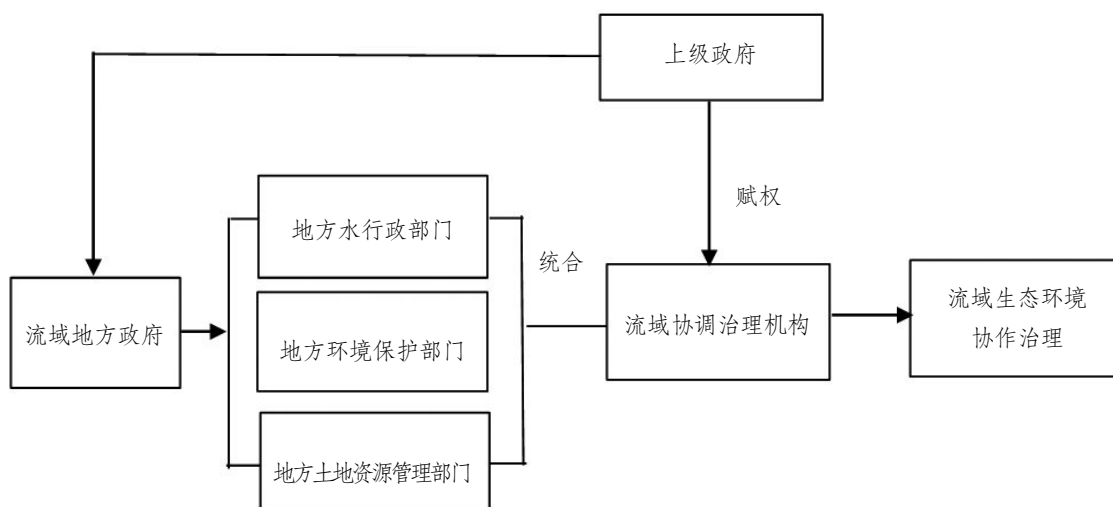


图1 流域生态环境协作治理的分析框架

作治理的分析框架(见图1)。在流域治理中,流域的上级政府(如中央政府或省级政府)首先通过纵向行政链条对流域内各地方政府的流域协作治理行为进行督察;其次,流域内成立横向的流域协调治理机构,上级政府赋予这一机构一定的协作权力和资源,这一协调机构统合流域内各地方水行政部门、环境保护部门和土地资源管理部门的部分职能,平衡流域内资源开发和环境保护。即通过纵向“条”上的赋权,统合“块”上的流域治理职能,让流域协调治理机构真正发挥协调流域内各地方政府、平衡流域整体水资源治理的职能。

三、黄河流域生态环境协作治理——以渭河为例

渭河是黄河最大的支流,其生态问题和协作治理困境与黄河有很多相似之处。渭河流域内集中了陕西省65%的生产总值,贯穿陕西省经济发展的核心区域。然而,由于发展早期环保意识薄弱,渭河流域水污染问题不断恶化,河道生态流量严重不足,流域内人均水资源占有量仅为全国平均水平的1/7。河流生态问题已经成为制约渭河流域可持续发展的重要因素。在渭河流域协作治理中,传统的行政区划分割治理方式

已经难以有效解决现有的流域生态问题,而在协作治理过程中,流域内地方政府又面临着协作治理主体缺位、“条块”矛盾等困境。本文以渭河为例,探讨流域生态环境协作治理中的纵横向协作治理机制及协作治理中的“条块”关系。

(一)渭河流域协作治理的困境

作为跨区域性的公共事务和公共议题,流域治理需要充分考虑到不同治理主体间管理权限的冲突和行政区划边界的不同。在治理过程中,河流上下游地区的治理成本和效益相互转移影响,简单的“一刀切”势必导致流域治理的割裂。为有效推进渭河流域整体性治理,陕西省各级政府相继成立渭河生态区保护中心等流域治理协调机构(见图2,下页),但在实际治理中,协调机构发挥的作用甚微。

1.协调机构难以履行协调职能

作为协调机构,渭河生态区保护中心承担着水利建设规划和生态修复的复合型职能。在实际运行中,生态区保护中心的工作人员大多从环保局、国土资源局抽调而来,人员流动频繁,执行能力不足,难以保障流域治理重要方案的实施。此外,尽管陕西省人民政府在设置流域治理协调部门之初就已经为部门设计多种筹资方案,但在实际运行中,流域治理协调部门仍然面临着资金

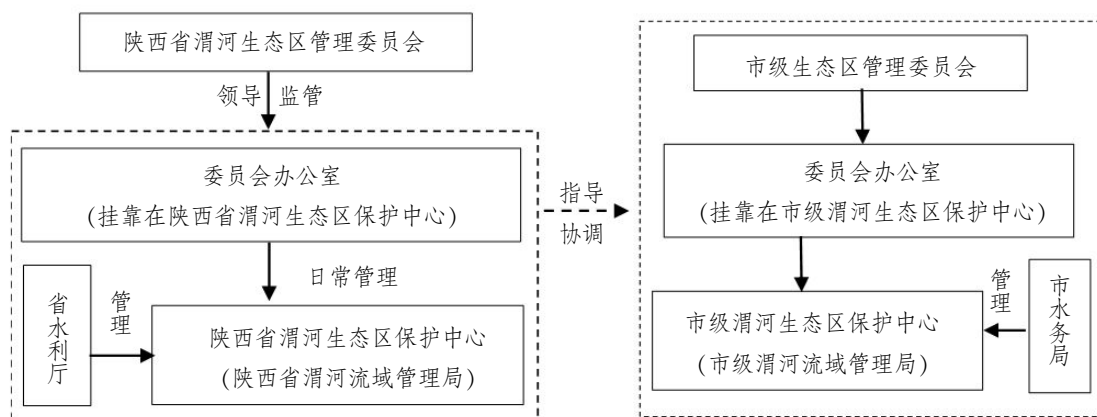


图2 渭河流域治理的协调机制

不足的困境。专项资金仅有部分按计划用于生态区的建设,省市级的生态区管护经费难以落实,市级和区县的工程建设配套资金更是无法按期到达^①。资金的缺乏直接影响了协调部门的日常运转,且在一定程度上抑制了管理者的工作积极性。因此,尽管流域治理协调机构已经建立,但该机构的部门规章设置及日常运行模式仍有待改进。

2.固有的权力分配格局难以改变

长期以来,渭河流域内各个管理部门按照治理需求对流域进行多部门分割管理,由业务密切相关的部门牵头主导,其他部门配合参与。渭河流域的治理工作一直由陕西省人民政府统筹安排,各市之间并未达成有效合作。“流域内各市级主管部门之间缺乏相应的常态化部门沟通协调和数据交互机制,一般情况下都需要经过省级部门进行信息联系。”^②在名义上,协调机构需要开展渭河流域湿地保护、野生动物保护、渔业捕捞等方面的服务工作,约束流域内的违法开发行为,但在实际治理中,砂石盗采等违法行为的监督检查依旧由陕西省生态环境厅的执法大队来执行。一方面,流域治理需要打破固有的职能和权力分配格局,实现部门之间部分权力的让渡,形成协作治理;另一方面,各个部门仍旧按照固有职能和权力分配来对流域实施治理。这一张力的存在使流域协作治理变得愈发困难。

3.部门间利益分配难以达成共识

出于对自身利益的考虑,各级地方政府构建生态环境协作治理机制的态度并不积极。尽管渭河流域最为严峻的洪水问题及水污染问题已经得到有效缓解,但彻底解决流域内生态失调问题,还需要地方政府间达成协作治理常态。渭河流域地处西北,流域内城市经济发展水平较低,且周边缺乏特色性的自然景观,难以通过商业开发获得规模性收益,其治理资金需依靠地方政府源源不断地“输血”和中央财政的支持^[24]。治理资金的不足降低了地方政府协作治理的热情。当生态问题严重影响到民众的生产生活时,地方政府不得不采取积极措施,遏制生态环境恶化;但在矛盾尚未激化、民众舆论压力相对较小的一些生态问题上,地方政府为缓解财政压力,也会尽可能地将资金用于经济建设而忽视环境治理。

4.部门之间治理标准有待统一

2016年,经陕西省人民政府批准,陕西省发展和改革委员会、陕西省水利厅印发《陕西省渭河生态区建设总体规划》(以下简称《规划》),以指导渭河流域内各城市的生态区建设工作。《规划》中明确指出:在城市核心区渭河干流河堤外

①访谈记录:NO.01-20200403,2020年4月3日,采访陕西省渭南市渭河生态区保护中心L官员。

②访谈记录:NO.02-20200601,2020年6月1日,采访陕西省渭南市水务局Y官员。

100 米区域内,原则上禁止开发建设。而在 2018 年陕西省人民政府批复的《宝鸡市城市总体规划(2010—2020)》中,渭河两岸绿带生态区域宽度则被要求限制在城市建成区两侧各不少于 30 米内,实际上放宽了《规划》中的生态空间预留要求。两份规定中生态空间预留标准的差异使得宝鸡市水利局等河流治理相关部门与宝鸡市住房和城乡建设局等部门在渭河沿岸开发建设方面产生分歧,增大了政府部门之间的协作治理难度。

(二)当前渭河流域的协作治理机制

渭河流域的治理主要集中在河流中下游的陕西省境内,流域内治理主体间协作治理多以省级部门统筹决策的纵向协调治理机制为主,河流沿岸各县市结合本地区情况具体执行,政府之间及政府内部部门之间的横向协作机制仅作为补充。

1. 许可证制度与“河长制”的推行

纵向协调机制主要依赖于清晰的行政层级设置和上级政府对下级政府强有力的控制。上级政府将治理目标及工作任务沿着行政链条进行分解与传递,尽可能地平衡流域内部需求,合理调配相关资源。然而,决策与执行之间的漫长链条使得信息在传递的过程中容易出现扭曲变形,上级政府难以在短时间内大量获取突发环境事

件的相关信息,这就降低了治理主体对突发环境事件的处理效率。渭河流域内的纵向协调治理主要通过两项政策实现。

第一,推行取水许可证制度。2006 年 7 月,国务院颁布《黄河水量调度条例》,并于同年 11 月正式启动黄河重要支流水量统一调度工作,将渭河及其主要支流正式交由黄河相关管理机构统一调度,明确了取水许可总量控制指标。为响应国家政策,陕西省分别于 2008 年和 2012 年发布《陕西省渭河水量调度办法》《陕西省渭河流域管理条例》,充分结合当地具体情况,进一步完善渭河流域水量统一调度和取水许可证制度。渭河流域取水许可实行分级管理,通过纵向上明确的层级设置从源头控制取水数量,以取水许可证的形式传递水资源使用权(见图 3)。取水许可证制度在限制用水总量的前提下,充分赋予地方政府自由调配水资源的权力,保证了流域水资源的合理取用。

但是,随着取水许可证制度的逐渐落实,各种问题相继显现。其一,渭河流域总计划取水许可量较实际用水量有较大缺口。渭河两岸分布着大量的农田,水资源需求巨大,但陕西省渭河流域内部只有渭南市办理了农业用水取水许可登记,其他地市均未将农业用水纳入许可证审批范围,这导致实际用水量远超预期水平。2015

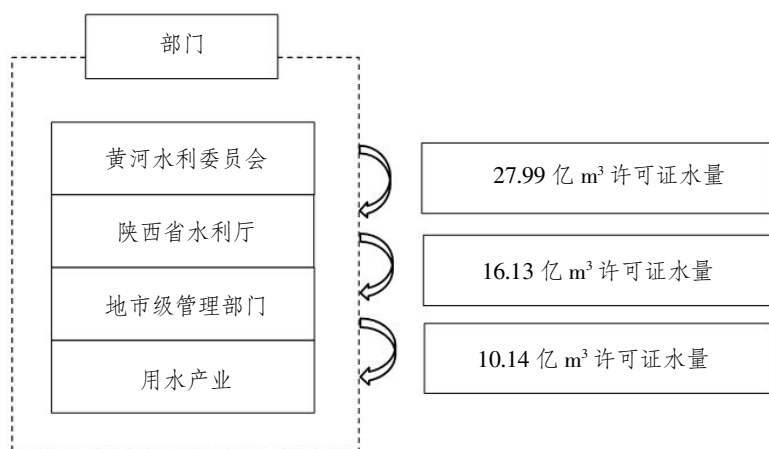


图 3 陕西省取水许可机制

年,总取水许可量(包含水力发电用水量)计划为36.79亿 m^3 ,实际总用水量为52.74亿 m^3 ,30%左右的用水量为私自取用。其二,工业取水指标有较大剩余量。为保障经济社会的发展,指标分配过高地估计了工业用水的总量,出现了部分工业产业超额用水、水力发电产业退水较少甚至为零的情况^[25]。此外,陕西省自2006年正式推行取水许可证制度后,一直没有进行指标的重新分配和审核,也没有建立完善的后续追踪处理方案,使得取水许可资格的判断不符合现实情况,不利于水资源的有效利用。

第二,全面推行“河长制”,落实责任归属。2017年2月,陕西省发布《陕西省关于全面推行河长制的实施方案》,正式在全省范围内推行“河长制”。省委书记任渭河“河长”,市、县、乡级政府均设立了“河长”,与省级部门形成联动,将河流治理任务层层分解落实到各级行政管理部门。各级“河长”在管辖区段内协调各职能部门互相配合,全权负责管辖区段内的流域治理,形成专项治理体系,确保政府专项预算的落实。针对环境问题的隐蔽性、长期性特征,西安市人民政府对损害生态环境的直接责任人实行终身追究制,有效破解了岗位调动、负责人离退休造成的追责难问题^[26]。“河长制”将流域生态治理责任与各级政府领导联结,串联成“首长责任链”,充分利用政府行政权力,对现有生态治理体制形成良好补充^[27]。

2. 渭河生态区及生态区管理中心的建立

横向协调机制强调治理主体之间的资源信息交流以及工作中的相互配合,治理主体可以通过较低的信息获取成本了解流域治理情况,调和治理资源有限与治理需求复杂、经济建设和生态保护之间的矛盾。在渭河流域内,生态治理的横向协作主要体现为渭河生态区及其管理中心的建立。

2012年,陕西省出台《陕西省渭河流域管理条例》,条例中多次强调渭河流域的治理应该是

流域水行政主管部门、环境保护行政主管部门以及省流域综合治理机构彼此协作的结果。2016年9月,陕西省发布《陕西省渭河生态区建设总体规划》,正式启动渭河生态区建设。渭河生态区具有生态修复、经济开发等多方面功能,打破了原有的行政治理边界。为保障生态区内资源的高效合理配置,陕西省人民政府还采取了流域整体治理和区域分割治理相结合的治理方法。一方面,成立了陕西省渭河生态区管理委员会,负责领导生态区发展;另一方面,陕西省自上而下均成立渭河生态区管理中心,承担渭河流域综合规划和渭河生态区治理保护规划编制、生态区年度建设任务安排等多方面管护工作。各市级渭河生态区管理中心负责各自行政辖区内的渭河区段治理工作,执行具体的治理任务。逐级设置的生态区管理中心串联起新的行政链条,从而保障治理目标的贯彻落实。然而,横向协调机制也会对传统的纵向协调机制和既定的部门利益分配格局造成冲击,难以获得职能部门的支持,常常存在政策执行或落实难的问题。

四、渭河流域协作治理中的“条块”关系调适

渭河流域治理具有公共事务的强外部性和信息的复杂性,长期以来,中央政府在渭河流域相关事务中赋予了陕西省人民政府高度的自主权,并通过转移支付等手段给予陕西省人民政府大力的财政支持。自1960年三门峡水库建成以来,渭河流域水患频发。为加强河道管理,陕西省人民政府先后成立了流域专管机构——陕西省三门峡库区管理局、黄委会陕西河务局。依据《陕西省河道管理条例》,以上机构对渭河河道进行区域性管理,承担流域内防洪防汛、发展规划制定等工作。然而,上级政府权力的让渡并未促成地方政府之间的有效协作。基于自身利益,地方政府及政府内各部门之间都更加倾向于维持分割治理的状况,而非打破壁垒进行协作。对地方政府来说,剩余控制权的扩张可以进一步巩固

政府当地的实质性权威。地方政府“进”能层层加码将压力汇聚至底层执行部门以保障任务完成,“退”能与下级政府共谋应对上级政府的检查。此外,渭河流域内四个主要利益相关城市的城镇化进程、产业分布各不相同,尽管居民对于流域生态付费大多持正支付意愿,但是受其居住环境、收入水平及收入稳定性等因素的影响,不同城市居民的预期生态付费额度仍有一定差距^[28]。合作收益的差异阻碍了流域内各城市之间的横向协作。同时,为保证当地经济社会的持续利好发展,GDP增长率仍然是考核地方治理绩效的主要指标。因此,每届政府在有限任期内,为保证地区利益及自身利益的最大化,不得不暂缓对流域生态问题的深度治理,转而大力发展经济。因此,推进流域协作治理中的“条块”关系的调适就显得极为迫切。

(一)流域协调机构的职能匹配

在流域治理过程中,协调机构的执行与服务职能被一再加强,协调职能却不断弱化,逐渐成为水行政部门的执行机构。流域协调机构之所以不能发挥其应有的作用,主要是因为机构能力与机构职责不相匹配。流域协调机构是环保部门横向扩权的结果,在运动式环境治理的专项行动中产生,与流域建设项目绑定,旨在更好地整合治理资源,推动流域治理中的横向府际间协作。然而,脱胎于运动式治理的协调机构仅具有暂时性的权力与治理资源,难以适应常态化的流域治理需求。

渭河流域横向协调机制的大规模发展始于2010年左右的渭河综合整治工程。为了在短期内快速达到治理目标,流域内各级政府都成立了工程建设指挥部等横向协调机构,集中规划调用辖区内的资源,保障各职能部门之间的协调合作。这样的“运动式治理”在运行方式上表现出鲜明的非制度化和非专业化特征。随着综合整治工程的结束,横向协调机构的强势协调职能也一同消失,协调机构逐渐成为水行政部门的执行机

构。流域内的常态治理决策工作依然由陕西省水利厅、陕西省生态环境厅等职能部门承担。2016年,中共陕西省委、陕西省人民政府启动了渭河生态区的建设项目,曾经的横向协调机构承担起生态区的规划保护、建设管理和综合利用工作,再次被赋予协调不同部门资源与决策的职能。但在常规治理机制下,横向协调机制难以从各司其职、稳定重复的组织结构中开拓新的资源获取渠道。机构成员大多从其他职能部门暂时抽调,部门权责不对等、资源支撑不足,缺乏有效的保障机制。

流域内的各级横向协调机构始终与短期内的流域治理项目紧紧绑定,随着项目的开展而发挥重要作用。当项目趋近尾声,协调机构的资源供应就开始下降。如今,渭河流域的治理日渐趋向常态化,而脱胎于“运动式治理”的横向协调机构仍未转型,难以承担协调部门关系的职能。因此,未来流域协调机构的职责权限仍需进一步加强和完善,以适应常态化的流域环境治理的需求。流域协调机构应当在组织中承担起“巧匠”功能,通过履行多样化的治理职能(如防洪防涝、环境保护等)来协调和平衡流域内各个地方政府在环境保护和资源开发方面的诉求,满足当地民众对生态保护与经济发展的需求,从而推动当地综合发展水平的提升。

(二)流域水资源管理中的“条块”相济

长期以来,中央政府通过自上而下的“条”对地方政府进行监督与调控。地方政府的水行政部门及环保行政部门作为流域行政管理链条中的一环,承接上级部门下放的水资源管理权,长期负责水资源的开发保护工作。然而,随着生态环境的不断恶化,流域生态问题呈现复合化的发展趋势,难以借助界限清晰的“条”加以解决。“条”的功能受限推动了“块”的职能扩张。流域内地方政府大多选择横向管理机构负责区域内资源的整合与需求的平衡。水资源横向管理机构作为“块”的重要组成部分,对流域整体的问题分布和

资源配置有着更加全面的认知,可以快速针对流域突发环境问题作出反应。然而,相较于成立已久的传统职能部门,“块”中的水资源横向管理机构并不能有效推进协作问题,部门人员配合也有待加强,在资金、人力等治理资源上的汲取能力明显不足。2012年,陕西省颁布了《陕西省渭河流域管理条例》,规定成立陕西省渭河流域生态区保护中心,作为横向协作机制的执行主体推动流域内府际协作的发展。保护中心虽然承担着流域内资源开发、生态环境修复等多方面的职能,但始终没有获得相应的权力支撑其顺利开展工作,“条块”部门之间权力与资源的转化难以落实。

为保障流域治理工作的顺利推进,各级政府需要主动寻求“条块”权力配置的平衡点^[29]。在未来的流域治理中,上级政府相关部门应该更多地精准放权给地方的流域协调治理机构,在“条”上让渡相应权力,将分散在不同职能部门之间的权力和资源集中到地方流域协调机构,流域协调机构需要整合权力和资源开展流域生态环境协作治理。同时,上级主管部门和地方政府应该统一流域治理标准,推进流域治理的制度化 and 规范化。

五、结论与政策建议

黄河流域的协作治理问题是当前我国生态治理领域的重要议题。在治理实践中,渭河流域的生态环境协作治理面临着协调机构难以履行协调职能、固有的权力分配格局难以改变、部门间利益分配难以达成共识、部门之间治理标准有待统一等多重困境。尤其是,原本属于“运动式”治理产物的横向协调机构,由于其自身的权力和资源与协调职能不匹配而难以适应常态化的协调工作。因此,破解流域生态环境协作治理困境的关键因素就是流域内“条”上的汲取能力和“块”上的整合能力之间的转化。一方面,“条”以项目配置资源的方式与“块”的资源使用方式之间存在矛盾。横向协调机构面对复杂的流域内

需求,需要更加灵活的资源使用方式,常常需要从“条”中争取更多治理资源。因此,在缺乏职能部门的主动协助和必要的外部支持的情况下,横向协调机构处处掣肘,难以承担常态化的协调职能。另一方面,“条”的部门主义倾向缺乏政策约束,“条块”间权力的让渡存在障碍。在缺乏外部监督机制的情况下,“条”在让渡部门权力、成立专门协调部门方面的意愿较低。渭河生态区管理中心成立之后,陕西省水利厅、陕西生态环境厅依然保留着许多应转移的职能及相应权力,对“条块”关系的转化造成了不利影响。

“条块”关系的和谐发展需要“条块”在协调机构的权力分配、协作法律体系的完善、协作制度的自我更新等方面达成共识。具体而言,应从以下方面促进流域协作治理的发展:

第一,赋予流域协调机构更多的权力和职能。流域的全方位发展目标要求横向协调机构必须肩负起“块”的核心组织责任。这需要“条”让渡相应权力,将分散在不同职能部门之间的资源集中至横向协调机构统筹调配。在未来的流域治理中,地方政府应抓住生态区建设等流域发展契机,进一步明确横向流域管理机构及各职能部门的权力清单,划定权力红线,协调“条块”关系矛盾。上级政府也需要尽快完善流域内的生态补偿方案,协调各区域政府及政府内各部门之间的利益关系,提高各个治理主体协作的积极性,推动流域协作治理中“条块”关系的调适。

第二,完善“条块”协作的法律体系。健全的法律制度体系是维持“条块”关系和谐发展的必要条件。目前,“条”的职能大多通过部门规章来界定,“块”的职责大多由地方性法规来定义,“条块”之间的关系协调则缺乏制度化的法律规定。为促进流域协作治理的发展,地方政府应尽快推动“条块”关系的法制化建设。根据治理经验与自身实际,地方政府应当针对不同类型的流域生态问题制定相应的法律规定,明确各职能部门间的权责分配,从而打破部门本位、有效规制各部门

行为。

第三,保障协作制度的自我更新能力。“条”作为制度的制定者,应定期收集相关修订意见,根据流域实际情况及时更新制度内容,保障流域内生态协作治理有章可循。针对自然资源与社会发展中需要面对的众多不确定性,“块”作为制度的执行者则可以定期召开联席会议,由流域内不同行政区域轮流承办,共同总结交流治理经验与教训,以过去可控的结果为基础制定出适应实际环境的最佳策略,最终达成“条块”协作的动态平衡^[30]。 **Reform**

参考文献

- [1]郭晗,任保平.黄河流域高质量发展的空间治理:机理诠释与现实策略[J].改革,2020(4):74-85.
- [2]史恒通,睢党臣,吴海霞,等.公众对黑河流域生态系统服务消费偏好及支付意愿研究——基于选择实验法的实证分析[J].地理科学,2019(2):342-350.
- [3]石晋昕,杨宏山.府际合作机制的可持续性探究:以京津冀区域大气污染防治为例[J].改革,2019(9):149-159.
- [4]鄢益奋.网络治理:公共管理的新框架[J].公共管理学报,2007(1):89-96.
- [5]温雪梅.制度安排与关系网络:理解区域环境府际协作治理的一个分析框架[J].公共管理与政策评论,2020(4):40-51.
- [6]竺乾威.从新公共管理到整体性治理[J].中国行政管理,2008(10):52-58.
- [7]韩志明,李春生.治理界面的集中化及其建构逻辑——以河长制、街长制和路长制为中心的分析[J].理论探索,2021(2):61-67.
- [8]金太军.从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析[J].中国社会科学,2007(6):53-65.
- [9]TERMAN J N, FEIOCK R C, YOU M J. When collaboration is risky business: the influence of collaboration risks on formal and informal collaboration[J]. The American Review of Public Administration, 2019, 50(1): 33-44.
- [10]杨龙,彭彦强.理解中国地方政府合作——行政管辖权让渡的视角[J].政治学研究,2009(4):61-66.
- [11]谢庆奎.中国政府的府际关系研究[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2000(1):26-34.
- [12]傅永超,徐晓林.府际管理理论与长株潭城市群政府合作机制[J].公共管理学报,2007(2):24-29.
- [13]宋妍.为发展而竞争:地方政府多维度竞争的激励机制分析[J].中国人口·资源与环境,2020(9):39-45.
- [14]FEIOCK R C. Metropolitan governance and institutional collective action[J]. Urban Affairs Review, 2009, 44(3): 356-377.
- [15]崔晶,宋红美.城镇化进程中地方政府治理策略转换的逻辑[J].政治学研究,2015(2):55-68.
- [16]任保平,杜宇翔.黄河流域经济增长—产业发展—生态环境的耦合协同关系[J].中国人口·资源与环境,2021(2):119-129.
- [17]周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015(2):82-102.
- [18]尤金·巴达赫.跨部门合作——管理“巧匠”的理论与实践[M].周志忍,张弦,译.北京:北京大学出版社,2011.
- [19]周雪光.中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究[J].读书,2017(2):61.
- [20]杨雪冬.条块关系问题的产生及其协调[J].探索与争鸣,2020(11):40-42.
- [21]刘骥,熊彩.解释政策变通:运动式治理中的条块关系[J].公共行政评论,2015(6):88-112.

- [22] 叶敏.城市基层治理的条块协调:正式政治与非正式政治——来自上海的城市管理经验[J].公共管理学报,2016(2):128-140.
- [23] 周伟.黄河流域生态保护地方政府协同治理的内涵意蕴、应然逻辑及实现机制[J].宁夏社会科学,2021(1):128-136.
- [24] 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.
- [25] 张萍.陕西省渭河流域取水许可现状分析[J].陕西水利,2019(4):6-7.
- [26] 张新宝,庄超.扩张与强化:环境侵权责任的综合适用[J].中国社会科学,2014(3):125-141.
- [27] 黄爱宝.政府生态责任终身追究制的释读与构建[J].江苏行政学院学报,2016(1):108-113.
- [28] 王奕淇,李国平.流域中下游居民的支付意愿及其影响因素研究——以渭河流域为例[J].干旱区资源与环境,2018(9):58-62.
- [29] 王猛.府际关系、纵向分权与环境管理向度[J].改革,2015(8):103-112.
- [30] 许单云,何友均,赵晓迪,等.自然资源适应性治理探索——以钱江源国家公园体制试点为例[J].世界农业,2019(12):36-43.

The Integration of Functional Lines and Territorial Jurisdictions in Yellow River Basin Collaborative Governance: A Case Study of Weihe River

CUI Jing BI Xin-yu YANG Han-yu

Abstract: In the face of the increasingly urgent demand for river basin management, the vertical management system relying on "bureaucracy" has been unable to meet the needs of watershed development, and the horizontal intergovernmental and inter-departmental collaboration has gradually become an important issue in Yellow watershed ecological environment management. However, there are still some difficulties in the collaborative governance of river basins, such as the difficulty of reaching a consensus on the distribution of interests among local governments and government departments, and the difficulty of the coordination agencies in performing the coordination functions. The article will take Weihe River, the largest tributary of the Yellow River Basin, as an example, to discuss the influence of the adjustment of the relationship of functional lines and territorial jurisdictions on the collaborative governance mechanism of the basin, and analyze how to reasonably match the power and resources of the horizontal coordination organization of the basin. We should promote the development of river basin collaborative governance from three aspects: giving more powers and functions to the river basin coordination agencies, improving the legal system of "Tiao Kuai" cooperation, and ensuring the self-renewal ability of the collaboration system.

Key words: collaborative governance; watershed governance; the relationship of functional lines and territorial jurisdictions; the high-quality development of Yellow River Basin

(责任编辑:罗重谱)