

# 全国哲学社会科学规划办公室

## National Planning Office of Philosophy and Social Science

坚持正确导向 突出国家水准 注重科学管理 服务专家学者

首页

信息 工作要闻 通知公告 社科动态 机构设置 建议 工作 管理规章 课题指南 问题解答 立项信息 项目进展 经费管理 成果管理  
成果 成果选介 成果数据库 社科基金专刊 成果要报 交流 学术研讨 国际交流 各地规划管理 资料 专家数据库 常用社科查询

中国共产党新闻 >> 全国哲学社会科学规划办公室 >> 社科动态

## 胡若隐：探索参与共治的流域水污染治理新模式

2011年12月22日08:16 来源：人民网-《人民日报》

近年来，我国环保工程技术加强，资金投入增长，政策约束更为严格，但水资源治理低效，流域水污染严重，尤其是体制机制不健全，成为加剧我国水资源紧张的主要原因之一。因此，探索我国流域水污染治理困境的制度性出路，可能在于超越地方行政分割体制，探索并完善参与共治的治理新模式。

### 一、现行流域水污染治理制度存在块块分割和分散管理等弊端，不利于不同利益主体集体行动

流域水污染治理是典型的准公共物品，地方行政分割体制强化了地方利益，与准公共物品的属性相悖，这是我国流域水污染治理低效的体制性原因。主要表现在以下三个方面：

一、地方政府客观存在自利化倾向，流域水污染属地化治理原则使它们更多地考虑地方利益的得失；二、地方政府对水资源的分散化管理造成部门职能的冲突。例如，区域和行业在水资源开发、利用等方面的决策分散，地下水、地表水和云水资源的管理部门分散，农业、工业、居民生活用水管理分散，水管理决策执行权分散在政府领导、技术人员和专职管理人员之间，部门分割还在相当程度上造成“环保不下河、水利不上岸”的管理窘境；三、流域水资源管理权分散在不同的行政部门，流域管理机构则被限定在分散性的特定区域（如重要河段、边界河段和交叉河段）和特定标准（如取水许可限额）之内承担水管理职能，难以通过宏观径流调节来应对流域水质的波动。

在地方行政分割体制条件下，流域内不同利益主体难以通过集体行动以实现共同利益，这是因为流域承载的规模经济总量足够大时，以流域为载体的各个主体如政府、市场、公民以及团体等就会因为各自利益的理性考虑而陷入集体行动的困境。进一步说，行政分割体制条件下流域水污染治理还存在着边际成本上升的趋势，越往下游治理成本越呈现边际递增。地方行政分割程度越高，流域水污染治理失效的后果越严重，其治理成本越大。

流域水污染治理的准公共物品属性，在本质上要求政府、市场和公民个体都能够发挥治理的主体作用，而不能依靠任何单一的运作方式。不改变各自为政的地方分治思路，仅通过强化的属地管理、严格的排污收费、污染配额的削减，以及改进治理技术、增加资金投入等措施，难以摆脱流域水污染治理低效的结局。

### 重要新闻

>>>>

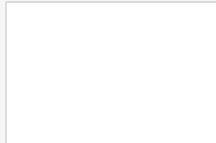
- 2012年度国家社科基金项目申报公告
- 刘云山：切实做好新形势下的群众工作
- 王伟光：切实尊重人民的主体地位和首创...

### 图片新闻

>>>>



入世10周年高层论坛



第六届孔子学院大会

### 学术研讨

>>>>

- 上海史研究突破城市史范围
- 法律语言应向社会其他领域扩展
- 哲学自觉与创新：中国哲人的共同关切

### 成果简介

>>>>



**《军队政治工作学》**  
马克思主义理论研究和建设工程重点教材、国家社会科学...【详细】

- 罗志军：奋力开启基本实现现代化新征程
- 创新型国家建设中的自主创新能力提升研究
- 主体功能区划与区域生态补偿问题研究

## 资料下载区

申报资料下载 >>>>

管理资料下载 >>>>

结项资料下载 >>>>

### 常用社科查询库

- 教育部人文社会科学重点研究基地
- 省部共建人文社会科学重点研究基地
- 国家人类学重点学科名单
- 哲学社会科学类学会
- 人文社科类博士后流动站

## 二、参与共治是超越地方行政分割的流域水污染治理体制创新，可促进不同利益主体集体行动

笔者通过田野调查，获得三则相对成功案例，它们各自孕育着我国流域水污染治理变革和制度创新的因素。

江苏赣榆县和山东莒南县在联合治理龙王河流域水污染过程中，两县政府间形成经常性的联席会议制度，两地环境监察人员建立了联合督察机制。江苏和浙江两省在协商治理澜溪塘流域水污染过程中，双方地方政府建立了市县镇三级互动，发挥了政府间合作的优势和主导作用，社会公众和团体对经济项目的环境评价实现了至关重要的参与权、知情权和话语权。江苏、浙江和上海在共同治理太湖流域水污染过程中，建立了多级政府之间的信息披露制度、行政监察制度和联席会议制度，政府、市场和社会公众都能参与共治，水利、环保、财政、农业等部门都能联动合作。

龙王河、澜溪塘、太湖3个流域水污染治理案例，初步显示了制度探索和创新带来的活力，是一种参与共治机制。一是克服了各个地方政府自利化的倾向，强调流域经济发展和生态环境的良性互动；二是摒弃了一个地方政府的单边行政模式，强调多个地方政府之间的协同和合作；三是脱离了经济权重决定话语权大小的传统游戏，强调地方政府依靠行政力权威构建平等的对话平台，在信息对称基础上通过谈判、协商达成共识和合作；四是突破了在单一政府模式框架内谋划顶层设计的思路，强调政府、市场和自治组织等都是共同参与流域水污染治理的主体力量。

## 三、探索流域水污染的参与共治制度，可以坚持循序渐进、因地制宜、均衡激励的原则

实行参与共治，应该更多地表现为强制性、人为设计、渐进式的制度变迁模式。严重的流域水污染治理形势紧迫，制度变迁需要更多地由政府权威和强制力来推动，而不是一般诱致性引导所能达到目的；制度创新的激励不够充分，制度变迁需要更多的人为设计来规范，而不能任由其自发演进和贻误时机；现存地方行政分割体制已经造成治理制度固化和利益关系的复杂化，流域治理中的不同利益主体经常出现零和博弈的困局，参与共治在现有模式基础上不可施以激进化的简单手段。

参与共治的案例多发生在我国经济相对发达的小流域地区，而大流域治理的参与共治机制形成困难但意义重大。在经济相对发达地区，流域系统相对较小，水资源非常紧缺，治理投入较有保障，公民法治精神浓厚，共同利益容易形成，基层政府往往具有政策创新的动力。相反，大流域内的不同利益主体的共同利益不易形成，它们在集体行动中容易陷入困境。只有在对流域内地方政府的制度激励中，考核地方政府政绩时切实做到环境质量“一票否决”，坚决扭转违法成本过低的窘迫，并在相邻地区实施环境效益财政转移支付制度，大的流域水污染治理才有可能形成参与共治的集体行动。

参与共治的活力来自于对各个参与主体实施均衡激励，要进一步构建善治的政府、有效率的市场及公民自主参与的机制。首先，国家要加强对地方政府绿色经济指标的考核，从宏观上更多地考虑促进地区经济增长和流域生态环境协调发展。其次，任何企业都必须对自身的环境外部性负责，科技型企业可利用国家节能减排政策机遇，生产适合本流域水污染治理的环境装备。第三，充分利用听政于群众、问计于专家等协商民主形式，争取公众对参与共治方案的支持。

参与共治在强调地方政府责任的同时引入了市场、社会公众和社会组织等多主体力量，是我国流域治理制度性重构。参与共治落实到普遍操作层面上，可考虑在跨行政区的流域水污染严重地区真正建立常设性协商治理委员会。

#### 四、从制度变迁的意义上看，参与共治对改善我国水量分配和水能开发困局同样具有借鉴作用

参与共治对改善我国水量分配和水能开发困局同样具有制度借鉴作用。在我国流经多个省市的大型流域，长期存在着地区 and 行业之间的水量分配不合理，按比例分配水量的传统思路表面上符合优先占用定制，实际上造成了水资源的低效率利用，还容易加剧下游地区用水紧张和流域水污染程度。在小水电开发热中，突击上马、密集布局、径流引水等乱象迭出，全然不顾河流上下游、左右岸和干支流等相关地区的利益诉求，给社会治理和生态环境系统造成了巨大冲击。参与共治机制强调在地方政府权威强制力基础上多主体协商治理，其适用对象不仅局限于流域水污染治理，可以考虑根据不同情况加以调整修正，使之成为我国水资源治理的普遍机制。

质量、数量和能量构成流域水资源三位一体，流域水污染防治、水量分配和水能资源开发构成了我国水资源治理的主要内容。中国水资源治理关乎生态安全、经济增长、粮食安全、公共卫生、社会稳定和外交战略等诸多方面，在国家发展总体布局中应该上升为国家战略。考虑到水资源本身的特征和规律，很有必要加强其治理的安全应急体系和能力的建设。与此同时，若能在政府机构改革中设置国家水资源治理委员会，作为水资源保护、开发、利用和水污染治理的权威协调机构，将强化政府部门之间的集体行动。

总的来说，中国流域水污染治理的理性选择是从地方分治走向参与共治。参与共治着眼于流域社会利益主体之间、人与人之间的关系互动，其理论和实践探索或可促进人与自然的和谐，促进现代社会治理理念的深化和进步。

（作者为北京大学“科学发展观与政府管理改革”课题组成员）

（责任编辑：秦华）

您是第 3555555555555555 位访问者

© 1999-2011 全国哲学社会科学规划办公室 版权所有

地址：北京市西长安街5号5号楼5层 邮政编码：100806 电话：010-66032841

Email: qgskghb@vip.163.com