

河长制中跨行政区域水污染府际协作治理的困境与对策

——以浙江省为样本

林 洁

宁波大学法学院, 浙江 宁波
Email: 1290782319@qq.com

收稿日期: 2020年12月2日; 录用日期: 2020年12月26日; 发布日期: 2021年1月18日

摘 要

传统行政区下的环境治理模式无法有效解决具有强外部效应的区域公共环境问题, 而河长制作为水污染治理的创新模式制度, 试图打破单一的垂直政府治理模式。因此, 跨行政区域的府际合作是水污染治理的必然选择。本文以浙江省为样本, 通过分析浙江的水污染治理概况, 总结归纳出该省河长制中的跨区府际合作缺乏有效机制与系统制度保障且协作低效, 并提出相关的建设性对策, 以供参考。

关键词

河长制, 跨行政区域, 府际合作

Intergovernmental Cooperative Management Dilemma and Countermeasures for Water Pollution across Administrative Regions of River Chief System

—Taking Zhejiang Province as a Sample

Jie Lin

Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 1290782319@qq.com

Abstract

Traditional administrative district environmental governance models cannot effectively solve local public environmental problems with strong external influences. River Chief is an innovative model system for water pollution control that seeks to break a single vertical government governance model. Therefore, intergovernmental cooperation between administrative regions is an inevitable choice for the prevention of water pollution. In this paper, we analyze the water pollution prevention situation in Zhejiang Province as an example, conclude that interregional cooperation in the river length system of Zhejiang Province is inefficient because there is no effective mechanism or institutional guarantee, and attach and propose constructive measures for reference.

Keywords

River Chief System, Cross-Administrative Region, Intergovernmental Cooperation

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

浙江的河长制从2008年起从长兴开始陆续多地推行。自推行以来，省委、省政府陆续出台了一系列政策。2013年11月，出台了《关于全面实施“河长制”，进一步加强水环境治理工作的意见》，要求截至2013年底，全省实现省-市-县-镇(乡)四级河道河长制全覆盖。2015年5月，浙江省委办公厅下发《关于进一步落实“河长制”完善“清三河”长效机制的若干意见》，进一步明确了“河长制”的组织架构、河长牌的设置、河长巡查制度等内容。2017年7月，《浙江省全面深化河长制工作方案(2017~2020年)》正式发布，提出了省-市-县-乡-村五级联动的河长制创新模式。2017年10月1日，《浙江省河长制规定》正式实施，对河长制的工作机构职责和河长的职责做了明确的规定，规范了河长的考核内容和问责制度。浙江是江南水乡，境内河流众多，水系发达，全省有钱塘江、苕溪、运河、甬江、椒江、瓯江、飞云江、鳌江等八大水系，共有河流13万余公里，河湖水域面积占全省陆域面积的5.66% [1]。

2020年，1月16日，水利部对河长制湖长制激励措施及实施办法进行了调整完善，修订形成了《对河长制湖长制工作真抓实干成效明显地方进一步加大激励支持力度的实施办法》。

由于浙江水系丰富，多条河流跨不同行政区域，结合水资源的流动特性，河流上游的污染物随水体扩散到下游，或者在河流的两岸之间相互扩散，从而造成另一个地区的污染。例如萧绍运河流检测得“劣V类水”，绍兴三江村搬迁事件，均体现浙江省跨区域水体污染情况严重。

2. 河长制中跨行政区域水污染府际协作治理的相关概念及理论

(一) 相关概念

1) 跨行政区域治理

从政治学上讲，“治理”的主要对象是公共资源和政治权威，后者对前者实施管制；从行政学上讲，

“治理”多属合作式，存在于非意识形态，强调民主与多元特征。实施治理的根本目的是在各类制度体系中达到行政引导，将民众行为掌控在合理范围内的同时，不断推进公共利益最大化的实现。跨行政区治理，是一种注重多元主体共同参与的协作治理模式，主要包括三种类型：垂直型协作治理、水平型协作治理、跨部门协作治理[2]。由于本文建立于“河长制”的讨论基础上，就本文而言治理即由政府为主导力，联合社会不同主体，不断实现最终公共利益与价值目标的过程。

首先垂直型协作治理主要包括中央和地方之间、上下级地方政府之间的合作共治，改变过去以行政命令为主的等级指挥模式，转而追求各方在平等基础上的联合共治；其次是水平型协作治理，是不具有隶属关系的不同地方政府之间的合作，合作的有效开展取决于地方政府摒弃地方保护主义，强化合作意识，开展平行政府间的伙伴协作治理；最后是跨部门协作治理，强调地方政府同市场力量、非政府组织以及公民社会等主体构建战略合作伙伴关系，推进生态环境治理体系和治理能力现代化。本文主要选择垂直型府际协作治理模式，进一步分析浙江省在河长制实施中的跨行政区域水污染治理出现的问题及对策。

2) 府际关系

府际关系是现代政府体系的重要组成部分，府际关系也被称为政府间关系，指不同层级政府之间的关系网络，府际关系既包括中央与地方之间、上下级地方政府间的纵向关系，也包括不相隶属的地方政府之间、政府内部各部门间的横向关系。综上，府际关系可分为横向关系、纵向关系、斜向关系和网络型府际关系。府际协作是指一个国家内各层级政府之间以相互需要为基础而展开的各种形式的协作，包括中央政府与地方政府的协作、地方政府之间的协作，以及政府部门之间协作[3]。府际协作是政府之间通过协商、谈判等方式，以解决问题为导向，为协调府际关系、实现公共政策目标、实现政府间的互惠共赢而形成的新型协作关系，其中，府际协作是府际关系中最重要形式。在本文中主要强调的是以纵向关系协作为基础共同参与治理的新型府际合作关系，浙江省跨域水污染的治理贵在沿线省市的通力合作，只有府际协作有序开展，才能有效解决省内水污染问题。

(二) 理论基础

1) 公地悲剧理论

公地作为一项资源或财产有许多拥有者，他们中的每一个都有使用权，但无权阻止其他人使用，从而造成资源过度使用和枯竭。公共资源的产权界定不清晰造成被大多数人过度使用、滥用或是被侵占，引发公地悲剧，其恶劣后果不堪设想。浙江省水系属于公共资源，所跨各行政区为了地方利益毫无限制的攫取河流资源，随意排放污染物，试图让自身利益最大化，由此产生的成本和代价又试图转嫁给其他区域，进而影响到沿线居民正常的生产和生活。针对公地悲剧理论，加强流域内府际协作，实现上下游府际间的协商对话、利益共享，在互动过程中共同治理水污染问题，避免公地悲剧事态的继续恶化。

2) 博弈论

博弈论又称“对策论”，是研究个人或组织在面对一定的环境条件和规则约束下，依靠所掌握的信息，如何进行决策及决策的均衡，并从各自的决策中取得相应结果或收益的过程的理论和方法[4]。由博弈论可以知道，一方主体在进行决策时要依据对方主体所采取的行动，从而做出相应的对自己最为有利的举措。这种策略短期可以带来利益，但从长远来看成本高昂，最终会使双方走向正负相抵消的“零和游戏”，这必然造成各个政府最终都无利可图，既不利于自身长期发展，也不利于国家整体利益的实现。在跨区域水污染治理中也是如此，为了避免个体的理性而导致集体的非理性，作为地区利益主体，地方政府应该加强沟通交流，形成合作共识，只有这样才能使各个地方政府打破单打独斗的局面，促进整个区域的经济的发展，实现共赢发展。

3) 协同治理

协同治理的提出离不开协同学的发展。协同学一词是德国物理学家哈肯教授从希腊语中引入的,意思是“合作的科学”,是指系统内部各子系统间通过非线性相互作用和协调,在一定条件下,将时间、空间和功能三方内容实现统计结构和整理,以此达到最终的有序目的[5]。该理论的明显特质之一即自组织的协调性。采取协同治理时,必须是由所有组织一同进行协定,在公共事务整治中达成共同目标,借助本身优势,不断推动社会公益进行。在实际操作中,其中地方政府、政府职能部门中的矛盾最为显著,因为存在职能交叉现象致使行事效率不断下降。以协同治理理论为前提,浙江省跨行政区域水污染治理中,府际关系具有必要性。政府在体制中通过角色定位及职能分工,相互协商、合作,推动河长制在浙江省高效长久运行。

3. 浙江省河长制中跨行政区域水污染府际协作治理之现状

(一) 以地方性法规作为浙江省跨区域府际协作的法律依据

浙江省作为全国河长制的推行样板城市之一,早在2008年湖州市便率先出台相关文件带头试点,该阶段属于河长制推行创设阶段。2013年浙江省政府出台《关于全面实施“河长制”,进一步加强水环境治理工作的意见》,作为浙江省实行河长制的起点文件。2015年中共浙江省委办公厅浙江省人民政府办公厅引发《关于关于进一步落实“河长制”完善“清三河”长效机制的若干意见》,进一步明确河长制的职责分工、考核机制等内容。2017年7月,国内首个关于河长制的地方性法规《浙江省河长制规定》经浙江省人大常委会审议通过,自2017年10月1日起正式施行。这是国内首个关于河长制的地方性法规,“作为一部创制性立法,《规定》在遵循现有法律法规构建的治水责任体系的前提下,针对河长制实践中急需法律保障的薄弱环节,对河长制体制机制予以明确,创设了具有浙江特色、符合浙江实际的河长制规范。

《浙江省河长制规定》首次明确河长的职责之一是协调处理跨行政区域水域相关工作,省级河长主要负责协调和督促解决责任水域治理和保护的重大问题,按照流域统一管理和区域分级管理相结合的管理体制,协调明确跨设区的市水域的管理责任,推动建立区域间协调联动机制,推动本省行政区域内主要江河实行流域化管理。市、县级河长主要负责协调和督促相关主管部门制定责任水域治理和保护方案,协调和督促解决方案落实中的重大问题,督促本级人民政府制定本级治水工作部门责任清单等。乡级河长主要负责协调和督促责任水域治理和保护具体任务的落实。上述规定为浙江省跨区域流域治理中的府际协作提供合法性、正当性依据与来源。

(二) 以分级管理明确浙江省跨区域府际协作的责任主体

《浙江省河长制规定》明确规定,跨设区的市重点水域应当设立省级河长,各水域所在设区的市、县(市、区)、乡镇(街道)、村(居)分级分段设立市级、县级、乡级、村级河长。由河长制具体负责组织领导相应流域的保护管理工作。省级河长、市级河长、县级河长和乡级河长,遵循传统的官僚制权力等级,形成纵向垂直管理机构,促进河湖治理的地方管理范围与权限的相互连接,实现河湖治理统一科学的规划管理。浙江省各级河长作为水域治理与上下级协调合作的责任主体,负责领导同层级的河湖管理保护工作,清理整治突出环境问题,协调跨区域河湖的联合治理责任,督导下一级河长与相关部门的目标任务完成情况。

等级分化是行政固有体制中的制度内容,协同合作是跨区域水环境治理下的运行模式,符合混合型权威依托的等级制协同模式[6],浙江省乃至其他省份各级河长带有行政首长制的集权特性,以“一票否决制”的压力,使得主要领导人不得不重视水污染治理[7],各级河长负责治理实施的同时被动进行级别间的协同治理,这一现实运行模式在一定程度上与府际协作的目标耦合。但如果仔细思考,不难发现这

在本质上是一种“人治”。由地方党政负责人兼任“河长”容易造成权力自我决策、自我执行、自我监督的状况[8]。上述人治特质实际是集权的另一层面解读,过于主观的行政决策与水域跨区域治理趋向利益一致性相冲突,对府际协作治理水污染形成内生性的困境。浙江省会杭州的“民间河长”有意调和行政集权固有弊端,“民间河长”来自各行各业,有记者、社区人员、退休人员、会计师、律师、企业老板等。设总河长1名,各区设小组长,由总河长负责召集全体民间河长参加市、区河道管理部门组织的相关活动[9],通过不同行业弥补集权决策的专业性与科学性,紧密的工作联系加强上下级信息代际传递,确保自下而上治理信息的准确性。但该政策创新的重点在于以增加民众参与度淡化河长制的人治集权弊端,府际协作运行的实践尝试集中在信息沟通与基层考核,对于整个浙江省流域治理府际协作有一定的借鉴意义,只是尚无法突破流域治理依托行政管理体制下的内生困境。

(三) 以属地管理明确浙江省跨区域府际协作的责任范围

生态系统内部各个要素相互融合、不可分离,河长制区域治理中也要遵守生态系统整体性、统一性的特点。“河长制”作为政府为构建责任明确、协调有序、监管严格和保护有力的河流管理机制,既是维护河流健康、实现河流功能永续利用而实施的一项重要的水环境管理制度的创新[10]。江河湖泊流域范围跨越多个行政区划以及水资源连续统一的自然属性,涉及不同行政管理机构,决定了江河湖泊的水体污染问题不是单一部门能够处理的[11]。因此,浙江水系的跨区域性与河流条块管理的弊端侧面推动各级按照河流区域性进行属地划分管理。浙江各地以“一河一策”治理原则,制定“一点一策”方案,这种横向部门统一监管在尊重水系自然属性的同时结合政府分级治理,可以说实际划分了浙江省河长制府际协作的责任范围。如果说分级管理是借助权力制约与行政决策执行强制上下级府际协作,那么属地管理则是运用政策性导向将流域利益与各区域行政部门利益进行捆绑,部门利益矛盾在流域整体性利益层面趋向一致,使得不同流域的负责部门与政府主动互利合作,合力互补。

(四) 以政绩考评作为浙江省跨区域府际协作的监督方式

府际协作的基础在于各级政府自觉执行与合作协调并行。自2015年以来,浙江省成立30多个治理调查监督组,由各级人大、党委、政府督查负责人组成,采取实地考察、书面核实等方式把握制度落实方向,按照属地划分和逐级考核机制,作为河长政绩的考评依据。为避免府际间信息沟通不及时,合作断层等导致河水污染源扩散至下游,加剧河水生态破坏的严重后果,对治理成效不佳、行政执法不力的部门负责人以约谈、通报批评、依规处分等形式进行行政问责。

河长制内部形成上下级之间自我调查、核对、评价的“封闭环”,最终结果作为水环境治理成效和部门业绩。从河长制的性质入手,该制度从河流水质改善领导督办制和环保问责制所衍生而出[12],其中并未明确政府间府际协作的考核标准。府际协作的大致成效能在领导督察和环保问责实质目的中得以体现。水污染治理的核心在于设计一个合理的激励机制,将地方政府官员的政治诉求与水污染治理目标相统一,从而有效推动地方政府环保履职。河长制的考核

4. 河长制中跨行政区域水污染府际协作治理之困境

(一) 河长制的集权特质导致跨区府际协作缺乏统一治理

河长制以“河长”这一枢纽角色使各级政府作为属地河道长效管理的第一责任单位的法律制度得以真正落实。在该制度下,地方各级党政一把手亲自抓、负总责,纵向从省委书记、省长开始,到市委书记、市长,区委书记、区长,镇党委书记、镇长,以至村支部书记、村委主任。该制度使集中的治水权循规蹈矩地服务于治水事业,治水资源全部用到治水工程,难以克服长官意志、盲目决策的隐患[13],因此,河长制本质上仍然是以威权为依托的科层制运行模式。其权力运行具有明显的“纵向集中-横向协同”特征。河长制的实施成效不但取决于各党政领导的重视程度,以及他们对政治资源的可掌握程度、

考核评价及问责的强弱程度。还取决于决策的科学性、稳定性和连贯性。而流域水污染治理决策往往存在着因负责人变更或者政绩目标变更而出现不确定性之弊病,从而衍生出府际协作治理成效参差不齐的弊端,这与法治要求的稳定性相悖,往往会被质疑“人治”成分浓厚。有学者认为,“河长制”作为“一把手体制”与现代科层制倡导的理性和法治精神相去甚远^[14]。现代环境治理的目标路径,流行以传统的“命令-控制”模式向多元合作共治模式的转型。各级政府作为水环境的治理主体,在协作上尚受“科层”模式的桎梏,可见多元共治模式的转型需要更多社会考验与经验积累。因此,河长制“集权”程度需党政领导者合理调控与把握,若无法适度集权,将权力与责任集中在河长一人之身,则易出现上下级间信息传递、信息反馈不及时,不同下级治理成效不一的问题。

浙江省于2016年出台《基层河长巡查工作细则》,明确乡(镇、街道)河长和村(社区)级河长为责任河道巡查的第一责任人,对河道及时巡回检查,及时发现问题并予以解决或提交有关责任部门处理或向当地河长办公室、上级河长报告,要求协调解决。此外,浙江还增设了“民间河长、企业河长、渠长、河段长”等多种“河长”,力求河长责任落实更加精细,显然浙江省注意到了权力居于高位难以实际落实的问题。但浙江首次建立的五级体系仍旧摆脱不了“命令-控制”这一传统的科层制模式。河长权力并未下放,考核问责机制未提供有效监督,不同政府间协作的成效缺乏统一性,与跨区河流作为生态资源的公共性、综合性、整合性背道而驰。

(二) 河长制的立法空缺导致跨区府际协作缺乏制度保障

“河长制”通过党政主导下的跨部门协同治理,在很大程度上解决省级行政区域内不同监管部门之间因权力分割而出现的协作配合不足的问题。从治理实践看,也确实达到了积极的效果。但是,由于河湖水资源的流动性,对于流域上下游水环境的综合治理,还需要依赖跨省界行政区域的联合防治协调机制,以及流域生态保护补偿机制等配套制度的实施。我国《环境保护法》第20条对流域联防机制做了规定,国家正在从政策层面推进流域生态保护补偿,但“河长制”尚未作出更为细化的制度安排。

除此之外,河长制中关于府际协作的立法条文数量较少且笼统,《关于全面推行河长制的意见》规定“对跨行政区域的河湖明晰管理责任,协调上下游、左右岸实行联防联控”。《贯彻落实〈关于全面推行河长制的意见〉实施方案》规定“统筹流域协调,各地河湖管理保护工作要与流域规划相协调,强化规划约束。对跨行政区域的河湖要明晰管理责任,统筹上下游、左右岸,加强系统治理,实行联防联控。流域管理机构、区域环境保护督查机构要充分发挥协调、指导、监督、监测等作用”。《浙江省河长制规定》规定“协调处理跨行政区域水域相关河长的工作,省级河长主要负责协调和督促解决责任水域治理和保护的重大问题,按照流域统一管理和区域分级管理相结合的管理体制,协调明确跨设区的市水域的管理责任,推动建立区域间协调联动机制,推动本省行政区域内主要江河实行流域化管理”。即便是《环境保护法》,也仅规定了“跨行政区的环境污染和环境破坏的防治工作,由有关地方人民政府协商解决,或者由上级人民政府协调解决”。由于缺乏实质性的立法规范,府际协商的方式、期限、政府间的权利和义务分等问题未能及时在法律法规中得以体现,河长制中的府际协作关系缺乏有效的制度保障,帮助其真正落实与实行。

(三) 河长制的绩效考核导致府际协作缺乏有效监督

在“河长制”的考核问责制度设计中,原则上由县级及以上河长负责对相应河湖下一级河长进行考核问责,《浙江省河长制规定》出台了相应的考核办法,第十四条“县级以上人民政府对本级人民政府相关主管部门及其负责人进行考核时,应当就相关主管部门履行治水日常监督检查职责以及接到河长报告后的处理情况等内容征求河长的意见。县级以上人民政府应当对河长履行职责情况进行考核,并将考核结果作为对其考核评价的重要依据。对乡、村级河长的考核,其巡查工作情况作为主要考核内容,对

市、县级河长的考核,其督促相关主管部门处理、解决责任水域存在问题和查处相关违法行为情况作为主要考核内容。河长履行职责成绩突出、成效明显的,给予表彰。县级以上人民政府可以聘请社会监督员对下级人民政府、本级人民政府相关主管部门以及河长的履行职责情况进行监督和评价。”第十五条规定了约谈制度,第十六条、十七条分别规定了负责人违反规定的情形以及给予批评与相应处分。虽然浙江省在问责制度中有创新规定,但该制度中的考核内容和考核标准,实际属于行政体制内部的“自考”,所谓的社会监督员聘任的条件、程序、人员名单未明确,仍却乏有效的外部监督机制,难以保证考核结果的公正性。浙江省于2016年“河长制”工作考核结果中,对位列前3名的设区市和位列前10名的县(市、区)、位列后3名的社区市和位列后10名的县(市、区)都进行了通报,但没有不合格的名单。将水资源管理制度纳入考核内容,与地方党委、政府的目标绩效考核、党政负责人的政绩挂钩,如果没有达到治理目标,就要承担相应的责任甚至面临“一票否决”,这种权责配置是一种压力传导型的责任倒逼机制[15]。在以绩效成果为前提的府际协作治理过程中,“自考”式的考核问责就难以保证公正严明。严格的河长制考核机制是府际协作的重要保障,目前的考核问责机制从形式上貌似严厉,但其本质是一种自我监督、自我考核、自我问责的机制,着重于权力内部的监督,缺少合理的外部监督制约。

(四) 各区域的利益冲突导致跨区府际协作缺乏高效执行力

建立河长制的目的,是运用党委、政府负责人的政治和行政资源优势,对流域水环境管理中相关职能部门的环境权力进行整合,通过对现有体制中环境公共权力某种程度的“集中”,实现统一协调管理,消解各部门之间的利益之争和推诿“扯皮”导致的管理低效,提高管理效率,并以相应的责任机制保障实现流域水环境治理的目标。但实际上,由于各区域的利益冲突,产生地方保护主义,使得“协作配合”在实践中往往被碎片化管理、推诿,出现事实上的“协作失灵”。另外,跨流域水污染事件具有外溢性、开放性特征,加剧了传统单一的行政区域管制模式的矛盾,简单的政府之间的协商确定在建立跨区域水污染事件防治机制上则显得力度不够[16]。跨域污染治理过程中环境破坏者、受益者与受害者相互混杂,不同行政主体、经济主体、社会群体的利益诉求存在着交叉。为满足各自经济发展和当地民众利益诉求,政府间的利益博弈过程非常复杂。

浙江全省八大水系除苕溪流入太湖外,其余均独流入海,生态环境表现出相似的特点和问题:上游以山溪型河流为主,水力资源和生物资源丰富,但存在区域性时段性脱水和生态流量得不到保障等问题;中下游受人类活动干扰较大,自上而下沿河人口愈加集聚、城镇化程度愈高,经济愈加发达,入河污染量逐渐增加,水质水生态受人类活动干扰也愈加明显;河口区易淤积,受台风风暴潮影响较大[17]。因此上中下游不同行政区域的主管部门利益明显不同,想要有效协调各地政府在跨行政区水污染治理以及更好地推动府间合作,必然遭遇诸多复杂的利益诉求。各级政府部门会按照自身利益需求提出截然不同的防治标准,投入与付出不对等的行动,从而导致府际协作缺乏高效执行力。

5. 河长制跨行政区域水污染府际协作治理的必要性

(一) 水污染治理与当地经济发展相脱节

以浙江省绍兴市为例,该市是省内水污染治理的重点区域,境内主要有汇入钱塘江的曹娥江、浦阳江、鉴湖水系,当地纺织工业发达,带动绍兴经济快速发展。而由于印染厂的数量剧增,导致河水污染日益严重,绍兴市三江村曾因水体污染致癌事件全村搬迁。绍兴市作为浙江省最早探索“河长制”的惯例城市之一,河流污染治理确有成效,但大多以市内为治理区域。例被检测出“劣V类水”的萧绍运河流,经杭州萧山,通过上虞县抵曹娥江。流域内各地方政府片面追求GDP的快速增长,以及增加地方政府的财政收入,运河沿途不同行政区域的政府部门并未以地方法规或红头文件规定府际协作的方式与责任机制。因此,省内各区政府优先发展经济,应对环境污染的短暂“自闭”的应对方式无法从根本上解

决跨行政区域的水污染事件。

(二) 河长制的实质即流域协调治理之模式

中国当下的环境管理体制，在本质上仍然是一种“科层制”的制度运行模式，即权力只能和职位进行分工和分层，以规则为管理主体的组织体系和管理方式。从法学角度解读，科层制可以被看成一种环境公共权力的分配与协调运行机制。该运行机制以纵向与横向的方式将环境权力进行条块分割，但在面对水资源系统的综合性、整体性以及水污染问题的广泛性与复杂性时，便出现“制度困局”。为应对科层制带来的负面问题，河长制将河湖流域水污染治理的责任赋予各党政负责人。河长制的实质是为解决跨域污染问题产生的制度困境，将原有的各个环境主管部门的权责转交给党政领导主体，以统筹性、协调性以及更高效力层次的公共权力介入的协调治理模式。从综合生态理念出发，环境法应当实行综合调整机制^[18]这一观点以成为理论界的共识，综合协调机制的出发点即多元合作共治，流域协调治理，府际协作是其中的表现方式。

(三) 跨区府际协作弥补河长制的集权弊端

河长制初始的权力设计逻辑就是通过集权来总揽、协调各方。这种集权体制与现代社会要求建立的弹性管理、充分授权等要求背道而驰，不利于当地政府因地制宜防治河流污染。周雪光教授认为，威权体制的政策“一统性越强，它与基层实际情况的差异越大，基层政府在执行过程中注入的灵活性就会越大。因此，基层政府间共谋行为的空间便越大”^[19]。集权特质容易导致下级政府操作自由过大，从而侵犯上级政府利益，府际协作在一定程度上调和、规制了上下级政府间的权力分配，保障上下级府际间信息的流通，防止上级过强的命令导向与下级滥用权力、不作为的政府行为，从而推进浙江河长制的长效运行。

(四) 跨区府际协作保障河长制的长效运行

如前所述，河长制创新与守旧的内在矛盾导致府际协作面临诸多困境。运用唯物辩证思想可得知，后者作为结果与前者的原因相互作用，结果反作用于原因。府际协作的有效落实，说明河长制的部分弊病得以改善，有助于河长制摘下“应急”的标签，真正做到长效运行。浙江省开创了河长制五级联动的创新智力模式，2017年10月1日，《浙江省河长制规定》正式实施，对河长制的工作机构职责和河长的职责做了明确的规定，规范了河长的考核内容和问责制度。截至2016年底，浙江建立了覆盖全省的五级河长体系，共配备了各级河长6.1万多名，并将河长制向小微水体延伸，推出了渠长、塘长^[20]。但省内存在多条跨行政区域的受污染水系，例萧绍运河、杭嘉湖河网等，河流途径城市杭州市与绍兴市，湖州市与嘉兴市，在省级“河长”的调控指挥下，相对上级政府更了解本地区的信息和偏好，在本地区的水环境治理中更能够做出科学的决策。府际协作是统筹流域的重要方式之一，各区水污染治理与流域规划相协调，在明晰管理责任的基础上，统筹上下游、左右岸，增强河长制的系统治理，可以保障河长制的长效运行。

6. 河长制跨行政区域水污染府际协作治理的对策建议

(一) 完善跨区府际协作运行机制

1) 监管机制

通过完善河长制监督管理机制，保障府际协作的良好长效运行。首先，要加强对“河长”的监督，自觉接受全社会的监督，要对全社会公开相关信息，接收公众、媒体的监督；其次，要接受上级主管部门的监督，上级环保、水利等主管部门应对“河长”的工作进行全面监督和评价，将“河长”在水环境治理上的成果与奖惩结合起来，建立健全考评机制，进行及时监督和有效评价，并将考核结果进行备案，健全责任追究制度，对于那些盲目追究政绩，不顾生态环境并造成严重后果的领导干部，必须依法追究

责任。

2) 府际利益补偿机制

水资源的流动性,加上流域的跨区域性,必然会出现上下游之间的水纠纷事件。上游与下游由于区域利益的不一致性,上游往往会对下游造成水污染,比如通过排污方式、利用地理位置拦截上游水资源导致下游水资源用水紧张等,为此,建立、健全流域生态补偿机制势在必行[21]。首先,生态补偿必然涉及到流域内水资源生态价值的评估,建立流域生态价值评估机制是前提条件流域的生态补偿应根据市场经济发展,通过实物评估和生态价值评估两方面进行,将其作为省内经济核算指标之一。其次,基于公平原则,根据上下游流域不同功能区的特点按“谁污染、谁付费、谁治理、谁受益”的原则,由下游地区对上游地区因保护水资源的财政支出进行横向的财政转移补偿机制,同时,如果上游地区排污,下游地区则有权利主张水污染赔偿金[22]。最后,建立浙江省不同流域环保基金,规范环保基金的筹集方式、支付方式、使用方式等。根据流域内不分区的特点,对发展绿色经济、循环经济、环保经济等绿色产业进行基金支持,在上下游地区之间形成合力开发流域资源、产业合理布局和规划。基金支出确定的标准,可根据当地人口数量、地区GDP总值、财政收入规模等因素,合理确定拨付与留存的比例,并保证基金不低于一定比例以及得到及时补充。

3) 行政问责机制

河长制主要规定了考核问责制度,但水污染事故中的领导干部问责机制不明确,为缓冲府际协作间的利益冲突,确保河长制跨区治理有效落实,必须建立和完善行政问责机制。对于片面追求经济利益而因工作失职、违法、不当行政行为引发的水污染事件的行政官员,应该追究其行政责任,对上游地区违法排污导致的水污染问题,下游地区可要求上游进行补偿其所遭受到的如渔业养殖出现大面积死亡、农作物绝收、饮用水危机等损失,由上游地区的违法排污、超标排污企业和政府承担损害赔偿。因此,浙江省在府际协作运行中应避免“自考”模式的问责机制,明确规定社会监督人员的聘用机制,细化考核内容以及处分内容。

(二) 建立跨区府际协作配套制度

浙江省跨行政区域协作由于缺乏相应的配套制度,难有统一标准。完善的协作制度可以避免不必要的政权冲突和避免引起管理的不连贯,因此,制定完善的法律制度是跨区域协作的标杆,是省内各地区协作的支撑点。浙江省拥有地方立法权,可将跨区域水污染治理纳入立法议程,对省内流域的治理责任、责任人、断面设置与监测机制、污染纠纷处理措施等做明确规定,制定出适合浙江省府际协作的配套制度。

(三) 强化跨区府际协作在河长制中的法治基础

“河长制”的产生和发展,经历了一个从政策试点到法律保障的过程。在政策运行的基础上,修订后的《水污染防治法》对“河长制”进行了顶层设计式的规定,但对河长法定职责的配置、河长职责与主管部门职责的划分,以及“河长制”的运行机制、问责程序设计等在法律层面均没有作出具体规定。按照行政法原理,环境公共权力的配置必须有明确的法定依据,职责职权应当有明确的分工,权力的行使应当有明确的边界。若不将权力的行使与配置纳入法治轨道,容易造成权力自我决策、自我执行、自我监督的状况,从而体现出较多的“权治”特征。法治是环境治理体系现代化的关键[11],职责法定是依法行政的基础。有学者指出:“行政法构建河长制的基础是职权(责)法定。”[12]另外,“河长制”把原来的“部门负责”模式升级换代为“首长负责”制,这就涉及到环境监管职权的整合与重新配置。“河长”与监管部门的职责配置不对等,界线划分不明,缺乏与“河长制”原则性规定相对应的法律实施细则,政策主导有余而法律供给不足。这些问题,恰好都需要通过弥补法条空白,深化法治基础加以解决。

为避免府际协作中出现权责不明、职责交叉等新的问题,应当从立法层面对河长职责与监管部门的

职责作出明确界分, 并实现二者的有效衔接。在坚持“统一监督管理与分级、分部门监督管理相结合”“流域管理与区域管理相结合”监管体制的前提下, 将“河长制”尽快纳入法律体系, 将规范的相关内容纳入《水污染防治法》《水法》等法律法规, 使之真正成为一项稳定、规范、长效的法律制度。通过完善的法律体系来规避人为因素导致的随意性和不确定性。《浙江省河长制》仅一条说明府际协作, 导致省内跨行政区域协作法治基础薄弱。在立法机关完善立法的基础上, 浙江省也应尽快出台地方河长制实施法规, 按照权责对等原则, 明确各河长、社会监督人员的职责和任务, 明确“河长制”的协调运行机制、监督机制和考核问责机制, 依法规范和保障当地“河长制”的运行。

7. 结语

浙江省跨行政区域水污染治理仍旧是落实河长制的重要环节之一, 但由于河长制本身的局限性, 以及浙江省独特的经济发展状况, 跨区府际协作存在缺乏稳固的立法基础、有效的运行机制、系统的制度保障等问题。在今后的水环境治理过程中, 上下级政府之间应坚持优势互补、良性互动、协作治理, 统筹流域协调。在立法空缺填补的基础上各政府形成合作共识, 树立共同体意识, 创新府际协作的体制、机制, 为府际协作的有效开展提供体制、机制保障。

参考文献

- [1] 曾文慧. 跨界水污染规制——对中国跨行政区流域污染的考察[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2007.
- [2] 杨宏山. 府际关系论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005.
- [3] 任维德. “一带一路”战略下府际合作创新研究[J]. 蒙古社会科学, 2016(1): 1-6.
- [4] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 1996: 15-19.
- [5] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.
- [6] 任敏. “河长制”: 一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究[J]. 北京行政学院学报, 2015(3): 25-31.
- [7] 钱誉. “河长制”法律问题探讨[J]. 法制博览, 2015(2): 277+276.
- [8] 刘超, 吴加明. 纠缠于理想与现实之间的“河长制”: 制度逻辑与现实困局[J]. 云南大学学报法学版, 2012(4): 43.
- [9] 马良金. 杭州: 让“民间河长”成为治水的生力军[J]. 政策瞭望, 2016(9): 40-41.
- [10] 王书明, 蔡萌萌. 基于新制度经济学视角的“河长制”评析[J]. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(9): 8-13.
- [11] 丁雪丽, 张玲玲. 整体性治理视角下的河长制评析[J]. 水利经济, 2018, 36(3): 57-62+80.
- [12] 刘晓星, 陈乐. “河长制”: 破解中国水污染治理困局[J]. 环境保护, 2009(9): 14-16.
- [13] 王勇. 水环境治理“河长制”的悖论及其化解[J]. 西部法学评论, 2015(3): 1.
- [14] 何增科. 政府治理现代化与政府治理改革[J]. 行政科学论坛, 2014(2): 1-13.
- [15] 史玉成. 流域水环境治理“河长制”模式的规范建构——基于法律和政治系统的双重视角[J]. 现代法学, 2018(40): 95-99.
- [16] 马存利. 流域跨界水污染视野下区域合作行政的法制保障——以长三角为例[J]. 山西农业大学学报, 2016(3): 1.
- [17] 浙江省水利厅. 浙江省水生态环境整治规划编制技术研究报告[R]. 杭州: 浙江省水利厅, 2014.
- [18] 蔡守秋. 从综合生态系统到综合调整机制——构建生态文明法治基础理论的一条路径[J]. 甘肃政法学院学报, 2017(1): 129.
- [19] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6): 1-21+243.
- [20] 陈龙. 浙江水利工程标准化管理的探索实践 [J]. 中国水利, 2017(6): 15-17.
- [21] 张媛. 治水不力问责行政首长[N]. 法制日报, 2015-05-2(3).
- [22] 卢洪友, 等. 外国环境公共治理: 理论、制度与模式[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2014.