
基于协同视角下的河流水污染治理研究

——以杭州市江干区为例

葛培 宋圆圆¹

(浙江工商大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310018)

【摘要】:近些年来,我国经济发展取得了重大突破,人民的生活方式也在不断变迁,但生态问题日益凸显,特别是河流的污染问题。而河流治理是一个漫长且庞杂的工程,在以政府为主要推动者的“单中心”治理模式中存在着进程缓慢、效果不够显著等问题。本文通过探究单一主体治理的困境,提出政府、市场、社会多种主体协同治理模式,全面推进水污染治理工作。

【关键词】:协同治理 水污染 治理主体

【中图分类号】X52 **【文献标识码】**A

1 问题提出

河流治理在当前国家建设过程中被提到了重要的位置,十九大报告中提出加快生态文明体制改革要着力解决突出的环境问题,加快水污染防治。由谁推动治理工作是水污染防治过程中必须要面对的关键问题,政府作为公共事务管理主体,在水污染治理中自然起着主导作用。但从漫长的政府主导治理的历史来看,并没有取得显著的成绩,水污染问题依然牵制着国家的发展和复兴,所以不得不面对这样一个事实:单一的治理主体已经很难有效解决生态环境中的水污染问题,多元治理已经成为大势所趋。那么,协同视角下水污染治理的主体主要有哪些?治理主体之间是怎样协作的?多种主体之间的协作需要怎样的协同机制?基于杭州江干区和睦港河流水污染治理的实践对以上三个问题进行探讨就是本文想要研究的主要内容。

2 水污染协同治理的动力

彼得斯说“无论是公共部门还是私人部门,没有一个个体可以靠自身所具备的知识完全应对综合、动态、多样化的问题”。在水污染治理的实践中单一治理主体存在困境,迫使政府采取协同治理。

首先,水污染治理是一项庞杂的工程,在整个治理过程中,政府扮演着“保姆”的角色,包揽了所有的治理任务,没有调动企业、公众等其他力量,政府资金以及技术方面的限制导致了水污染治理效率低下。其次,各级政府划分不同的部门实施工作,这种层层分级的方法导致行政分割现象严重,体制缺乏协调性,使水污染治理政策得不到贯彻。在实际的治理过程中,企业生产是水污染的主要来源,但许多超量排污的化工企业依然在运营,因为政府也存在自身的利益,为了完成上级政府的经济指标会一定程度上放任化工产业等以污染环境为代价的企业生产,由此能够获得显著的政绩,使污水治理得不到根源上的遏制。可以看出,单一主体治理污水过程中缺乏监督导致水污染问题迟迟得不到有效解决。最后,政府独自治理模式中注重末端治理,对于水污染的预防、环保意识的培养等方面重视不足。

作者简介:葛培(1993-),女,安徽省安庆市人,浙江工商大学公共管理学院硕士研究生,研究方向:乡村治理。

实践证明,政府单一主体的治理模式并不适用,转变政府角色,将市场、社会纳入治理体系已经势在必行。

3 水污染协作治理的实践

江干区在城郊结合处,生产生活污水排放量大,而配套的基础设施改善的速度较慢,治理的难度较大。面对挑战和压力,江干区采取协同治理模式,全民共同治水。

3.1 政府与企业的互动

企业生产中的污水排放是水污染的一大来源,企业为了追求生产效益的最大化往往会超量排放生产污水,导致“公地悲剧”。但企业拥有技术和产品,江干区政府利用企业的优势将其纳入水污染治理过程,不仅可以达到从源头对水污染进行防控的效果,而且可以获得企业在技术、人力等方面的支持。

江干区的广大民营企业积极响应。企业家联谊会与地方县镇进行对接,重点开展生活污水治理、垃圾处理等方面的工作;集资捐赠,进行“五水共治”等。江干区政府对企业治水建立奖惩机制,授予先进企业等称号。在企业 and 政府的良性互动中,实现了水污染治理资源的有效配置。

3.2 政府与公众的互动

2014年江干区引进并完善由无锡市兴起的“河长制”,以政策手段号召广大公众参与到河流治污中。江干区治水办提出了“5+2”河长制,从区到基层有7级河长,即区、街道、社区、民间、河道、河道观察员、保洁员7级。其中民间河长给公民参与治理提供了合法渠道,极大地激发了公民的治理积极性。

在对河长制不断完善升级的同时,江干区发起成立了“河小二”队伍进行治理水污染行动,协助河长完成日常的治理水污染的工作,重点参与区内控制面相关流域的水污染监测、污染物清理等工作。利用基层民众的力量弥补了水污染治理过程中信息来源有限、不准确、不及时等状况。

3.3 政府在协调过程中起宏观导向作用

江干区政府水污染治理工作一直走在前列,做到了早规划、早实施。2015年和睦港成为第一个写进政府工作报告的河道。除了政策指导之外,政府还投入了大量的资金。2015年江干区共投入20多亿元,仅截污纳管和河道清淤两项工作就投入了3亿多元。由此可见,政府在协作治理水污染的过程中起到了宏观导向作用。

4 水污染治理的协同机制

“九龙治水各管一头”的现象是多主体协同治理下不可忽视的弊端,需要一定的协同机制才能克服。在江干区实践中需要建立怎样的协同机制才能实现对水污染的有效治理呢?

4.1 行动一致的协调机制

一方面,水资源只是整个生态系统中很小的一部分,污水治理不能脱离其他部门的协助,必须步调一致,建立相应的沟通平台。另一方面,在进行水污染治理的区、县、镇、村各层次中,要建立信息共享制度、工作督查制度,协调解决污水治理的重难点问题,定期通报水污染治理工作的进展,使治理主体间工作保持一致,避免出现资源浪费等问题;政府和企业、公众要建立联席会

议制度和信息交流平台,做到群策群力、明晰责权、监督落实,改变“九龙治水”的情况。

4.2 科学合理的问责机制

建立“河长+警长”的污染防控机制,形成“属地管理,分片包干”的全民监督网络模式,建立督察问责机制,抽调骨干力量组成联合督察组,以汇报、查工作记录、看现场等方式对污水治理推进情况进行督察。并且对各主体的权责进行明确,建立相应的分层问责机制,避免“搭便车”,相互推卸责任的现象出现。

4.3 多方参与的监控机制

统一规划科学检测点,实现区、县、镇三级实时监测数据的汇聚。自觉接受专家、工商联、非政府组织、社会民众、志愿者等对水污染治理的监督和评价。建立水污染治理工作信息发布平台,向社会公告河流治理相关部门及企业、民间河长等的名单。具体的做法有:在每个河段或者水源处竖立标牌,上面注明主要负责河段治理工作的部门、企业负责人的电话以及监督电话,随时接受来自不同社会主体的监督。

4.4 奖惩分明的绩效考核机制

由于每条河流的具体污染情况不一样,所以要结合当地的实际情况对领导干部污水治理的绩效进行评价,不能一概而论,打击干部的工作积极性。对企业生产排污进行监督,以及对参与水污染治理的企业给予肯定和相应的奖励;在水污染管理过程中应该对新生的河长工作情况进行严格的考察,采取“自上而下”的梯形考核模式,比如,区级河长考核县级河长,县级河长考核民间河长。考核结果会进行公示并作为相关成员的综合考核及奖惩的依据。

5 结论

通过对江干区关于污水治理的研究,可以看出完全由政府一元治理的模式在治理水污染这种公共性事务中已经不适用。江干区协同治理水污染的做法实质是将政府的职责进行分解,在不违背政府权威的基础上,让企业和公众承担一定的治理任务。企业与公众以数量大以及方便了解基层情况等优势极大地弥补了政府人员不足、精力有限、信息不全面等局限,形成全面治理水污染的新局面,实现了江干区河道零黑臭、污水零直排的目标。当然,江干区污水协作治理模式还只是一种新生事物,并非达到成熟完备,以下问题还有待解决。第一,治污绩效考核的权力还是掌握在政府手中。第二,协同性对信息共享的要求比较高,江干区当前的信息沟通的方式还是采取自下而上的传统路径,更加直接平等的信息交流共享平台还需要挖掘和建立。第三,公民、企业的参与没有形成系统的参与秩序,无法合理配置资源。第四,界定企业、公众参与治污的合法地位的相关法律还有待完善。

参考文献:

- [1]B. 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 中国人民大学出版社, 2013.
- [2]徐雅婕. 黄河流域水资源协同治理研究[D]. 河南师范大学, 2017.