# 流域治理体系现代化的关键议题与路径选择

【摘要】绿水青山就是金山银山。善治国者必治水。水流域生态资源的有效治理问题是新时代全面建设社会主义现代化国家必须要解决与回应的重要问题。为顺应人民群众对绿水青山的美好期盼，“十四五”时期我国要加快推进流域治理体系和治理能力现代化，树立流域空间关系法治化思维，按照层级科学配置流域治理事权与机构职能，依托流域空间设计法律制度体系，推进流域治理权责配置与机构职能法治化、府际协同制度法治化和治理效能督察问责法治化。

【关键词】“十四五”时期 高质量发展 流域治理现代化

【中图分类号】X52 【文献标识码】A

流域治理现代化是全面建设社会主义现代化国家的重大课题

当前，我国正经历着复杂的经济社会转型，纵横交织的张力关系使得推进流域治理体系现代化的命题具有重大的历史意义。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“十四五”时期经济社会发展主要目标包括“生态文明建设实现新进步”，到二〇三五年“生态环境根本好转，美丽中国建设目标基本实现”。山川秀美，关键在水。水生态环境是生态环境的基础和重要保障，水生态文明是生态文明的核心内容。

流域是兼具自然地理空间、社会空间、政治行政空间的复合空间系统，由此衍生出流域水资源利用、保护、治理多目标、多冲突的利益诉求，迫切需要通过系统完备、科学规范、运行有效的制度安排实现利益关系的协调与平衡。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把流域性区域作为新时代构建新发展格局、推进国家治理体系现代化的重要单元，从流域性区域层面推进国家治理体系空间的一体化、系统化和制度化整合，破解流域性区域的发展困局；先后提出“京津冀协同发展”“长江经济带发展”“粤港澳大湾区建设”“长三角一体化发展”以及“黄河流域生态保护和高质量发展”等重大国家战略，并加强区域协调发展新机制的顶层设计，推动行政区经济向区域经济、行政功能区向政策协调发展区转变。

在“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”的背景下，流域作为生产生活生态和国家治理的重要场域，其治理体系和治理能力现代化面临着机遇与挑战。当前，我国流域治理体制机制同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不能完全相适应。在依然有许多生态问题没有解决的今天，“共饮一江水”成为打赢污染防治攻坚战、推进生态文明建设和国家治理现代化的题中之义。中国的流域治理危机问题不仅是地域空间和资源禀赋的问题，而且是流域治理权责不清、体制有效性不足、机制运行不畅和功能系统性不强等制度结构层面的问题。

为此，一方面，要厘清国家治理体系现代化与流域治理现代化的关系，揭示流域治理中的央地权责关系、职能配置以及机构设置与府际协同、效能建设等存在的问题，为流域治理体系现代化提供战略思路和对策。另一方面，要推进流域治理体系法治化。法治化是中国流域治理体系现代化的重要维度和关键抓手，既蕴含着对更高治理秩序的要求，又蕴含着值得进一步拓展的流域治理实践创新、理论创新和制度创新的空间。

“十四五”时期我国流域治理现代化亟需破解的关键问题

理解我国国家治理现代化过程中存在的诸多现象与问题，要对中央与地方关系变动的内在逻辑有正确把握。如何在国家治理体系中对各级政府职责作出科学合理划分、理顺条块关系，以促进分工协作和提高治理效能，是新时代国家治理体系现代化的一个“困点”。在中央与地方“委托—代理”模式下，地方政府成为政府职能的责任主体和实际履行者。与此同时，该模式下的流域治理也面临一些难题和痛点，如“九龙治水”、地方选择性执行等。

在以中央与地方关系为主轴的国家治理结构视角下，流域治理体系现代化需要破解的关键问题有：职责分工问题、关系协调问题、冲突解决问题。治理主体的事权和职责应如何科学划分才能够避免多头管理？不同的机构应怎样相互配合才能够避免相互掣肘？如何健全权威高效的制度执行机制，加强对制度执行的监督，提高制度的执行力？

第一，流域治理事权纵向划分的同质化与碎片化加大了治理难度。我国的流域治理体系是一个极具代表性、典型性的国家纵向治理体系，是一个特殊的科层治理结构。流域治理的科层结构实质上是一个行政分配与调控系统。我国流域的条块管理关系复杂，横向涉及多省市、上下游；纵向涉及水利、环保、水务、交通等多个部门。

流域管理职能在国家层面分散于多个部门，难免存在责权边界不够清晰的问题。行政区域的分割、涉水机构的内在复杂性加大了全流域系统治理的难度。在处理全流域立体空间关系问题时，一些地区呈现出制度供给不足、法治供给不足的“双滞后”局面，部分现行法律对于流域治理事权的纵向划分、界定较为模糊。为此，要推进流域治理领域事权纵向配置体制机制改革，优化政府间流域治理事权和责任划分，实现流域治理领域中央与地方权责关系从反复博弈的不确定性向制度化、规范化、法治化的确定性转变。

第二，全流域协同治理面临上、中、下游衔接不畅的问题。流域是一个典型的自然生态系统，具有整体流动、跨越不同行政管辖区的自然属性。因此，流域治理兼具整体性和跨界性双重特性，是纵向、横向政府间关系的交汇点，也是营造部门合作、纵横协同、系统治理格局的重要场域。但是，当前流域治理跨界协同体制依然不够健全，一是中央、流域、地方各层级之间的指导和协调关系较为复杂，流域管理机构与地方政府间的协作机制不健全，不仅上下游、左右岸很难协调一致，即使是同一地区的同一段河流的水环境管理也政出多门，缺乏统一协调、统一规划、综合治理，面临着“公地治理”难题；二是除七大流域外，大量中小河流并无专门的流域管理机构及成熟的水利工程综合治理和防洪规划，在应对汛情时存在上下游、干支流和左右岸衔接不畅等矛盾；三是地区间执法标准差异和部门间法律法规冲突制约流域水环境保护执法的协同性和有效性。流域涉水职能部门过多，各部门之间职责不清、权限不明，模糊了流域水环境保护执法主体权责。流域执法体制过度分散化和碎片化，切割了流域水环境保护的整体性和系统性。

流域治理是一个跨界集体行动，在分部门、分层级的管理体制下，涉水管理部门既要明确职责分工又要协作配合。唯有如此，才能实现有效治理的目标。如果涉水管理部门之间缺乏畅通的信息交流渠道和信息共享机制，不仅会导致治理成本高昂和管理效率低下，而且会导致相互封闭和重复建设，造成极大浪费。

第三，河长制从“有名”转向“有实”“有效”亟待强化以河长制为平台的权责实、法治严、效能高的多部门协同治理制度体系。河长制是中国流域治理的一项重大制度创新，其中包括两大体系：一是以党政领导负责制为核心的责任体系，二是以河长制办公室（简称“河长办”）为中心的协调体系。目前，河长办存在法律地位低、权责配置低、编制配置低、财力保障低等“四低”问题，从而影响了河长制的高效能治理。在实践过程中，目前制度架构下的河长办在协调各部门涉水事务时，依然存在调动各方主体力量的行政权威不够和协调能力不足的问题，未能形成一种制度化、常态化、定型化的整体性治理合力，从“有名”转向“有实”亟待法治体系保障。在流域立体空间相关利益主体处于“依存、冲突、秩序”的格局下，河长制面临的最大问题是，如何平衡流域空间整体性治理与主体差异化诉求、水资源部门专业化治理之间的张力与矛盾。

第四，督察问效亟待进一步加强。监督和督察是国家治理的内在要素，是把制度优势转化为治理效能的重要工具。目前，我国流域治理纠纷解决和效能督察的法治体系乏力，不同行政区域的流域水事纠纷解决和督察问责的法治机制不够健全，导致一些人无视规则，寻求机会主义，甚至逾越法律界限。

法律法规要想真正落地见效、发挥作用，需要有力的执行和有效的监督。如何把对流域治理法律法规实施的督察问责摆在突出位置，把督察问责的制度优势更好地转化为治理效能，是推进流域治理现代化和法治化亟待解决的重要议题。在现存的治理结构下，督察制度强调中央对地方政府的纠偏，即引导地方政府行为，重塑地方治理。目前的环保督察仍有需要改进之处，如督察的法治化、权威性和约束力有待于进一步加强。

总之，流域治理体系现代化是一项涉及政治、经济、法律、社会、文化等方面的复杂系统工程。全面加强流域治理体系和治理能力建设，既是坚持和完善生态文明制度体系、推进国家治理体系和治理能力现代化的迫切要求，也是学术界面临的重大理论挑战。

“十四五”时期我国流域治理体系现代化的路径选择

“十四五”时期推进流域治理体系现代化，要坚持“绿水青山就是金山银山”的理念，以促进人水和谐共生为核心目标，抓住当前流域治理事权划分同质化、部门职能碎片化以及府际协同治理非制度化等关键问题，推进流域治理权责配置与机构职能法治化、府际协同制度法治化和治理效能督察问责法治化，让水流域治理现代化成为“十四五”时期推动高质量发展的新动能。

第一，中国流域治理体系现代化的总体问题是，以流域立体空间关系法治化思维构建流域治理体系“优化协同高效”的法治框架。流域治理体系和治理能力现代化，意味着流域治理的价值理念、制度结构、职责关系、组织机构、协调机制和技术工具符合现代潮流；内部各要素功能协调能够有效地应对流域领域面临的挑战，能够最大限度地降低流域治理成本。流域治理法治化与国家治理体系和治理能力现代化的实践相互促进，密不可分。要关注流域治理体系现代化，就必须关注其法治化，将推进其法治化作为推进其现代化的主要抓手。为此，应树立流域立体空间关系法治化思维，围绕实现流域治理体系优化、协同、高效三个着力点，按照纵向治理主体层级确立流域治理事权配置维度，以流域空间法治化视角设计制度框架，围绕制度框架构建流域治理效能的督察问责法治体系。

推进流域治理体系法治化，就是按照“全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的总要求，构建一个相互协调、内在平衡的流域治理法治规范、法治程序、法治实施和法治监督体系，形成一个以法治为基础保障、“优化协同高效”的流域治理现代化体系，提高运用法治体系有效治理流域的能力和水平，使流域治理效能得到新提升。推进流域治理法治化，涉及对流域空间的社会秩序、立法秩序、行政执法秩序、司法秩序、守法秩序的建立和维护。具体而言，法治化对于推进流域治理体系现代化的功能表现为三个方面：一是通过立法，对流域治理体制改革的目标和措施加以引领和固化，给予流域生态系统以必要的法治关怀；二是通过执法和司法，对流域治理体制改革的措施加以落实和纠偏，真正做到从全流域生态系统出发进行系统治理；三是通过法律的遵守，强化国家意志和全民行动，深化流域治理体制机制系统性改革。

第二，中国流域治理体系现代化的关键问题是，推进流域治理事权纵向优化配置的法治化。党的十八大以来，进一步理顺中央与地方的权责关系，优化政府间纵向事权财权的划分，成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重大问题。运用法治思维和法治方式深化流域治理体制改革，不仅需要解决区域横向治理体系层面的优化、协同、高效问题，还需要解决好纵向治理体系层面不同层级政府的事权和职能配置问题，以构建更加有效的纵向治理一体化机制，形成中央与地方的协同治理格局。

为此，推进流域治理体系现代化，首先，要从流域空间“纵切面”和“横切面”解决不同部门、不同层级对涉水职责分工和事权划分的关系问题，破除“九龙治水”和治理法治缺位问题。要以政府职责体系为切入点，推进流域治理纵向职责配置与机构职能、府际协同合作和治理效能督察问责的制度化和法治化，从而跳出简单的“集权与分权”的二元逻辑。其次，要确立流域空间关系法治化思维，构建以政府间“确权”为基本原则的流域治理法治框架，按照层级科学配置流域治理事权，依托流域空间设计法律制度体系。面向国家纵向治理体系现代化的流域治理法治化，其关键就是构建法律制度体系，用良法保障按行政层级优化配置权责、设置机构和配置职能、府际协同治理和治理效能督察。正式共同的法治规则，把流域空间里的相关主体组织成了一个有秩序的政治空间。要坚持和完善中央统筹、省负总责、市县落实的法治化机制。中央层面主要负责制定全流域重大规划政策，协调解决跨区域重大问题，相关部门要给予大力支持；省级层面要履行好主体责任，加强组织动员和推进实施；市县层面要按照部署逐项落实到位。要完善流域管理体系，完善跨区域管理协调机制，完善河长制、湖长制的法律制度体系，加强流域生态环境保护修复的联合防治、联合执法。

第三，中国流域治理体系现代化的核心问题是，流域治理体系自身的组织结构与职责功能的法治化。流域治理涵盖大气、水、土壤、矿产、林业、渔业、野生动物、自然保护区等环境要素和自然资源的有机协调与系统整合。流域治理需要破解流域作为一个有机整体而存在的协调秩序问题。由于条块相互分割，一些部门或行业在流域内、上下游、左右岸、干支流等方面的权责利益关系上相互影响和制约，容易引发纠纷。因此，必须推进流域治理机构设置、职能、权限、责任法定化，依法管理各类流域治理机构。如果不能从各级事权规范化、法律化角度理顺和作出制度安排，不能确立与其相适应的事权划分和机构设置的法治化安排，流域治理体系现代化就会缺乏法治保障。

优化、协同、高效是国家治理体系善治的三个着力点。流域治理法治化，就是“以良法保障善治”，从纵向权责关系、事权划分、机构设置与职能配置、协作配合和治理效能督察等方面，明晰流域治理法治化的基本意蕴和关键维度，构建优化、协同、高效的流域治理制度体系。一是厘清涉水部门权责明确与依法行政的逻辑关系，实现流域治理从“事理”向“法理”提升；二是厘清属地管理与跨域治理的逻辑关系，实现河流治理从“九龙治水”向“系统治水”提升；三是厘清制度制定与制度执行的逻辑关系，实现从“制度优势”向“治理效能”提升；四是厘清流域治理事权多样性与整体性的逻辑关系，实现政府间关系从“行政化协调”到“法治化协调”提升；五是河流治理不只单纯依赖技术带来的短期治理效能提升，从长远来看还需要依赖河长制全要素、全过程、全系统整体依法治理能力的持续提升。

（作者为厦门大学公共事务学院副院长，厦门河长制研究院副院长、教授）

人民论坛2021-2-20