

跨区域水环境流域政府协同治理： 理论框架与实现机制^{*}

王俊敏 沈菊琴

内容提要 由于流域水资源具有跨域性、外部性特征,传统的属地原则治理方式难以解决整个流域的污染问题,实行协同治理是扩大水环境治理的正外部性、阻滞跨区域水环境负外部性扩散的必然选择。在中国,地方政府是跨区域水环境治理的关键力量,因此,水环境治理中跨域政府间的有效协同系统是跨区域水环境协同治理系统中最重要的组成部分。基于协同论视角构建跨区域水环境的流域政府协同治理分析框架,对于跨区域水环境治理具有十分重要的理论和实践意义。借鉴该理论框架,建构旨在激活跨区域水环境流域政府协同治理系统自组织性的协同机制,是中国政府有效应对跨区域水污染负外部性扩散的根本之策。

关键词 跨区域水环境 外部性 流域政府 协同治理

2016年夏,洪水肆虐江苏、安徽、江西、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、云南、陕西11省市,致使中国长江中下游遭受巨大损失。据报道,截至2016年7月4日9时,强降雨导致的洪涝灾害已造成上述地区1646万人受灾,93人死亡,19人失踪,2.2万间房屋倒塌,直接经济损失204.3亿元。痛定思痛,洪水致重灾的原因更值得人们深思。有学者认为,水灾频发不仅与恶劣天气有关,还与水土环境的破坏直接相关,如,早在1998年发生特大洪灾后,中国工程院卢耀如院士就指出,洪水造成重灾与地质、水土环境的恶化直接相关。^①因此,如何实现水环境的良性治理,是理论界和实践界亟需破解的重大命题。传统的属地原则治理方式难以破解水环境治理的外部性、低效率等问题,实行协同治理是扩大水环境治理的正外部性、阻滞跨区域水环境负外部性扩散的必然选择。

协同治理不仅包括政府、企业、第三部门等多元主体的协同,还包括各个主体内部的协同。在中国,地方政府是跨区域水环境治理的关键力量,因此,水环境治理中跨域

政府间的有效协同系统是跨区域水环境协同治理系统中最重要的组成部分。囿于篇幅,本文只讨论水环境治理中跨域政府间的有效协同问题。如何通过流域政府协同治理来破解跨区域水环境治理难题,近年来,学界已经作出了积极的回应,如朱德米提出了跨区域水污染防治中的跨部门协同问题^②,杨宏山提出了政府主导型综合性治理模式^③。当前研究不约而同地聚焦于从治理理论视角来阐释流域政府协同治理问题,而较少从协同学视角进行考察,特别是对治理系统本身的自组织性重视不够。本文拟从物理学中的协同概念出发,探讨跨区域水环境的流域政府协同治理分析框架,并就激活流域政府协同治理系统本身的自组织性以促成协同效应提出建议,以期为跨区域水环境治理提供另一考察视角。

从属地治理到协同治理：

跨区域水环境政府治理模式转换的应然逻辑

《环境保护法》第16条规定“地方各级人民政府,应

* 本文系江苏省社科基金青年项目“生态文明视域下苏北农村水环境保护机制研究”(项目号:15GLC007)、江苏省社科基金项目“农村公共产品与公共服务协同供给机制创新研究”(项目号:13ZZB003)的阶段性成果。

当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境质量。”可见,中国水环境治理体系奉行的是属地原则。这种属地治理有利于有效激发地方政府治理水环境的积极性,强化地方政府对本地水环境治理的主体责任,但是,这种治理模式不能有效解决跨区域水环境的治理问题,因为,跨区域水资源具有典型的跨域性和公共性特征,而属地治理难以解决跨区域水环境的责任承担难题,容易产生地方保护主义和环境负外部性恶化等问题。破解跨区域水环境的治理难题,必须从属地治理向协同治理转变。

其一,从属地治理到协同治理是突破跨区域水环境治理行政分割困境的客观要求。传统的水环境治理实行属地原则,而这种治理模式不可避免造成跨区域水环境治理的“行政分割”困境:一是地方区域行政分割困境。按照新《水法》规定,各行政区只需对辖区内的水污染治理负责。基于地方保护主义逻辑,各地政府常常不愿意投入巨大成本去治理本地方的水环境而给流域整体利益带来损害,从而可能导致上下游、地区间的用水冲突及流域水环境整体恶化。2003年山东薛新河污染导致江苏徐州市停水半个月,2005年松花江重大跨界水污染事故、2013年广西贺江污染广东用水的纠纷等,都说明行政分割的流域管理体制难以解决跨界水环境治理问题。二是部门分割困境。在水环境治理中,水行政主管部门负责水资源统一监管、防洪和水土保持工作,环保部门负责水污染防治和环境保护,同时工业、农业、林业、渔业、卫生、建设、国土、海洋、交通等部门也承担部分环境治理和保护职能。在部门利益驱动下,部门分割不可避免地造成权力和职能冲突,使得各职能部门陷入“每个人都有责任,但是每个人都不负责任”的现实困境。显然,属地治理无法完成跨区域水环境良性治理的使命。由此,突破跨区域水环境治理的“行政分割”困境,就必须打破流域水污染治理的属地原则,从流域的共同利益出发,构建流域水污染协同治理模式。正如朱德米所强调的那样,“如何构建高效、统一的跨部门合作机制是太湖流域水污染防治在机制层面需要解决的一个关键问题”^④。

其二,从属地治理到协同治理是应对跨区域水污染负外部性的必然选择。负外部性是指一个主体的活动对其他主体产生受损的影响。水环境污染具有典型的负外部性特征,一旦某地区水资源受到污染,污染将随着河流扩散到流域下游各个地区,以至破坏整个流域生态系统,给周边地区带来负外部性,如近年发生的漳河苯胺污染事件等。水环境治理的属地原则将引发政府失灵现象:跨区域水环境的产权界定不清造成流域政府不愿投入资金进行水环境的有效治理,从而导致各地区对环境资源的竞相过度使用而引发“公共用地悲剧”;在水环境治理上

的“搭便车”心理使得流域政府在合作解决水污染问题的博弈中选择不合作。可见,基于行政区划的属地治理方式不仅不能有效治理跨区域水环境污染负外部性问题,而且还是跨区域水环境负外部性生成的重要内因。根据科斯定理,只要产权关系明确界定,无论产权属于何方,交易各方之间的谈判都会导致那些使财富最大化的安排,从而达到帕累托最优状态。按此思路,我们可建立一个整体性的协同治理系统对跨区域水环境进行协同治理,通过治理成本收益内在化的办法来解决跨区域水环境的负外部性难题。在协同治理系统中,每一个治理主体不仅能够充分享有水环境治理带来的收益,而且也将由自己承担由于水环境治理不善引发的损失,因此,尽可能减少跨区域水环境的负外部性就成为协同治理系统中每个治理主体的理性选择。

其三,从属地治理到协同治理是破解跨区域水环境治理低效率问题的根本路径。在属地治理模式下,跨区域水环境治理将不可避免产生低效率问题:一是行政体制的分割使得各地方政府在跨区域水环境治理方面形成“画地为牢”和“各自为政”的局面,进一步导致信息共享不足、资源无法进行有效利用和整合,从而降低治理的效率。二是不同地域之间在水污染治理标准、质量检测与监控、信息共享、环境治理的人才和技术以及处罚体系等方面都各行其是,必然造成治理的低效率。三是各地方政府只对本行政区域内的水污染具有管辖权,而对其他地区却无能为力,而且,即使某一地方政府投入大量的资源治理本辖区的水污染问题,周围地区的污染输送也会抵消其治理的效果。由此一来,在追求政治晋升和扩充地方财政动机的影响下,作为理性经济人的地方政府不仅不会投入大量资源进行跨区域水污染治理,反而会发展可能产生跨区域水污染的产业,势必导致治理的低效率。“地方政府为了最大化自身利益,在流域生态环境保护方面选择搭便车的行为,同时对各自的污染行为缺乏节制,最终酿成‘公地悲剧’——流域生态环境的退化。”^⑤破解跨区域水污染治理的低效率问题,就需要打破跨区域水环境属地治理的体制,建构跨区域水环境协同治理的体制和机制,实现协同增效,即“系统各要素协同运作,将产生集体功效大于各部分总和的效用”^⑥。为破解“上游污染、下游遭罪”的怪圈,浙江省建立了流域治理的“异地补偿性开发”机制,如为了建立国家级生态示范区,金华市在磐安县专门设立了“金磐扶贫经济开发区”,作为该市水源地区磐安县生产用地,在这里产生的所有经济收益和税收都归磐安县所有。因为有了这块“利益补偿基地”,磐安县拒绝了一百五十多家有污染的工业企业入驻,关闭了当地37家效益良好但污染严重的企业,有效减轻了钱塘江、曹

娥江和甌江上游的污染,金华市从而实现了保护和发展“双赢”。

跨区域水环境的流域政府协同治理框架: 基于协同学的阐释

(一) 协同治理的理论源流

“协同治理”的学术探讨兴起于西方,目前已经成为公共行政领域最热门的词汇之一。学者们从不同的角度对其进行了定义。有的从公私伙伴关系视角将协同治理定义为“共同决定目标,基于协同和共识的决策过程,组织架构和过程是水平式而非垂直式的,基于信任的正式或非正式关系,合作方之间协作互动,对产出和结果共同负责”^⑦。有的从协作性公共管理视角指出,协同治理就是“两个或多个组织间以比较正式的适当方式进行互动和决策,以解决单个组织不能解决或者不易解决的问题的过程”^⑧,而且“政府在这些协同过程中处于核心地位”^⑨。有的从治理理论视角出发进行阐释,如,多元协同治理是指政府、企业、社会组织以及公民在公共事务问题处理中的协同合作行为。^⑩综合国内外学者的代表性观点来看,协同治理主要具有治理目标的一致性、治理主体的多元性、治理系统的协作性和协同过程的有序性等特征。这些阐释对于我们全面理解协同治理的内涵具有深刻的启发意义。然而,当前学界对协同治理的理解主要基于公共治理的视角,而不是严格意义上的协同概念。看来,传统的协同治理分析框架并没有跳出西方多元治理的思维,从严格意义上说,它只是治理的分析框架,而不是协同的分析框架。传统的协同治理框架固然充分强调多元主体合作的重要性,但是其强调的是外部动力问题,而不是内生动力问题。在这种情境下,共识的达成、协同绩效的产生均受到政府的协同意愿、社会组织的能力和制度环境等因素的限制,从而大大降低了其治理效果。破解跨区域水环境的治理难题,需要我们重构流域政府的协同治理框架。

从本源意义上说,协同概念并不是来源于治理理论,而是来源于物理学,它与公共治理视域中的协同概念有本质的不同:一是公共治理视角下的“协同”强调政府在协同中的主导作用,而协同学视角下的“协同”更强调多元主体的平等性;二是公共治理视角下的“协同”关注系统内各子系统的线性相互作用关系,而协同学视角下的“协同”除关注各子系统间的线性关系外,也关注非线性关系;三是公共治理视角下的“协同”强调外部驱动力对协同过程的推进作用,而协同学视角下的“协同”更强调协同系统本身的自组织性以及协同系统本身从无序到有序结构转变的机理和规律。从协同学的视角来分析实践

中的协同问题,可能有助于我们更全面地理解协同治理的运作逻辑。协同学认为,协同是指在一定条件下,系统内部各子系统能自发地形成有序结构,实现从无序向有序的转变,实现系统的自组织过程。在这个过程中,两个机制发挥关键作用:一是自组织机制,即自组织系统在序参量的作用和支配下能自发形成一定的自组织结构和功能,从而实现从无序到有序的转变;二是伺服机制,即当系统接近临界点时,系统的发展方向通常由少数几个关键变量即序参量所决定,而系统其他变量由这些序参量所支配。协同理论把系统的有序称为“自组织”,影响系统有序发展的关键变量称为“序参量”,外在影响变量称为“控制参量”。

(二) 跨区域水环境流域政府协同治理的理论框架

协同论对于分析跨区域水环境的流域政府协同治理具有很强的恰切性。其一,协同学把治理主体看成由功能或性质不同的子系统构成的系统,而跨区域水环境的治理本就是一个由各流域政府、企业、社会组织、公民组成的复杂系统。

其二,协同学认为,系统本身应该是开放的,这对于营造跨区域水环境治理系统运行的外部生态环境具有很强的启示意义。跨区域水环境治理的复杂性和高成本,要求治理系统与外界以及各子系统(各流域政府之间)进行持续的信息、物质和能量交换,从而决定跨区域水环境的协同治理需要建构一个开放的系统。为保障治理系统的开放性,两个机制很重要:一是水环境监测信息公开机制,即通过政府网站把水环境的污染情况向社会公众披露,有效促进社会公众对跨区域水环境治理的参与;二是水环境污染及治理的状况信息互通机制,即各个流域政府都要把本辖区内水环境污染及治理的状况向相邻流域政府定时通报,强化流域政府间的相互监督和相互学习。

其三,协同学的“序参量与役使”原理认为,在影响系统运行的众多因素中,存在着影响系统有序运行的关键因素——“序参量”,它与其他变量之间是奴役与伺服关系,是决定整个系统宏观结构的关键变量。跨区域水环境协同治理涉及诸多影响因素,它们之间很难有主次之分,这就需要我们找到促进跨区域水环境治理系统有序运行的关键变量——“序参量”,剔除影响跨区域水环境治理系统的次要因素,从而更简单直观地把握系统的运行状态。诚如迈因策尔所言:“在复杂系统中,不必(也不可能)计算原子的所有宏观状态,找到几个序参量,你就了解了复杂系统动力学。”^⑪就跨区域水环境治理而言,能够表征流域政府协同治理系统的关键变量(序参量)主要有利益、权责体系、文化、政策等要素。第一,组织结构与权责要素。跨区域水环境流域政府协同治理系统的权责体系是描

述流域政府间相互关系有序度的序参量,支配和决定着流域政府协同治理系统的组织结构和运行程序的有序化水平。流域政府权责清晰、分工明确,它们往往能相互配合,较好地履行属于自己的职责,流域政府协同治理系统运行呈现较高的协同性。第二,利益要素。在水环境治理中,各流域政府除了代表公共利益外也具有自己的特殊利益,地方利益与区域整体利益的冲突则会成为流域政府协同的根本障碍。换言之,共享共荣的利益关系是流域政府进行协同的根本动因,也是跨区域水环境协同治理系统自组织的内在驱动力。第三,政策要素。由于跨区域水环境治理的复杂性和涉及利益主体的多元性,政策制定与执行政策常常出现不统一和“各自为政”的状况,导致政策失效,而政策协同就是强调各流域政府通过公开充分的对话与协商,达成各方认同的治理方案,实现各子系统之间政策执行的良好协同。第四,文化要素。由共同理念、相互信任和互惠规范等构成的文化要素,为流域政府间的良好协同行为提供文化支撑,从而成为跨区域水环境流域政府协同治理的非正式制度安排。

其四,协同的“控制参量”原理认为,控制系统发展的外参量(即控制参量)对序参量的协同竞争具有导向作用,能够促使系统不断接近涨落临界状态。同时,控制参量概念表明,系统由无序到有序的演化趋势并非完全不可控,我们可以通过行政安排塑造系统内部各子系统的协同作用,促进系统协同临界点涨落,实现协同效应。这种行政安排主要有:一是设计一个好的绩效管理制度。一个好的绩效管理制度应明确流域政府在协同中的角色与责任和具有操作性的目标评估标准,并据此奖励协同行为,限制非协同行为,提高水环境治理中流域政府的协同度;二是设计一个联合监测与执法制度。一个有效的联合监测与执法制度能够扩大系统的开放程度,促进各流域政府不断反思自己的水环境治理措施的科学性,不断调整自身行为,进而促进协同效应。(见图1)

(三) 跨区域水环境流域政府协同治理框架的比较优势

相对于传统的治理分析框架,协同学视域下的水环境协同治理框架具有比较优势:一是强调流域政府协同治理的序参量和自组织系统的生成对跨区域水环境治理的基础性作用,有助于我们总结和把握水环境治理系统运作的基本规律,并遵循事物发展的客观规律来思考跨区域水环境的治理问题;二是将物理、化学、生物学的协同概念引入经济学、公共管理学等领域,是将这一理论在社会科学领域的应用扩展研究,这本身就是一种自然科学和社会科学有机融合的有益尝试,有利于促进跨区域水环境治理问题的多学科研究;三是强调流域政府协同治理系统的内生动力,有利于维系协同系统的稳定性;四是从协

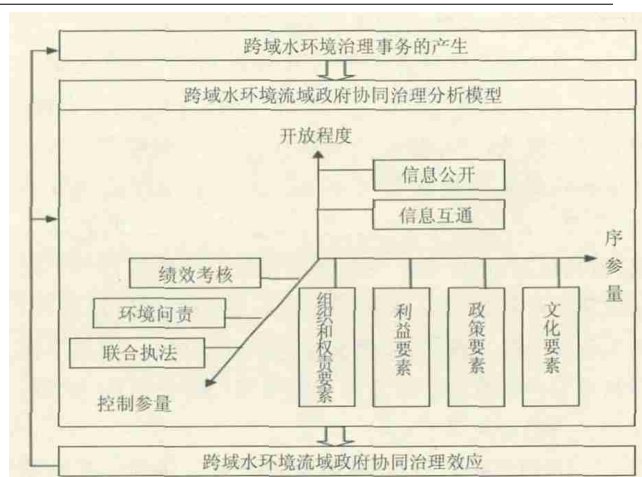


图1 跨区域水环境流域政府协同治理框架

同学理论的视角重新审视中国当前跨区域水环境的治理问题,有助于我们反思和重构当前中国的跨区域水环境治理模式,促进跨区域水环境治理的理论研究和实践创新。显然,不管从理论上还是实践上,建构跨区域水环境流域政府协同治理机制都具有重要价值。太湖水环境治理的成功就是一个典型例证。为了破解长期存在的太湖流域水污染危机,2008年,政府改变了原来“单打独斗”的治理方式,采取了协同治理的方式,即由国家发改委牵头水利、环保、科技、住建等11个部委与江苏、浙江和上海组织太湖流域水环境综合治理省部际联席会议,建立流域水环境综合治理工作协调机制,协调苏浙沪两省一市的治理工作。这种协同治理方式提升了太湖水环境治理的绩效,“太湖流域水环境综合治理第六次省部际联席会议(2015年3月19日)认为,太湖治理工作取得了阶段性成果,连续八年实现了‘确保饮用水安全、确保不发生大面积湖泛’,太湖及流域水质均明显改善,湖泊富营养化趋势得到有效遏制,太湖流域正在实现跨区域环境治理从‘1+1<2’向‘1+1>2’的飞跃”^⑫。

跨区域水环境流域政府协同治理机制的建构路径

(一) 夯实协同的基础: 营造流域政府协同治理系统的开放性

跨区域水环境治理体系作为一个系统,只有坚持全面开放,才能促成各子系统之间以及系统与外界环境之间的有效互动,从而有效地平衡系统内的负熵和正熵,促进系统运行的有序性。一方面,要建立健全水环境治理的信息公开与收纳机制。建立水环境信息强制披露制度,定期向公众发布所辖区域水污染状况及相关治理措施,并设置专门的渠道受理民众的举报,或者在报纸杂志、相关网站、电视台开设专门栏目,采集公民的意见和建议;还可以通过问卷调查的方式听取公众对水环境治理的建

议,争取公众对水环境治理方案的支持。同时,跨区域水环境治理系统及各个子系统对采集到的意见、建议无论是否采纳,都要在一定的时间内做出回应与反馈。另一方面,建立健全流域政府间的水环境治理信息互通机制。对于所辖区域的水环境状况特别是重大水环境污染突发事件,设置专职机构和工作人员,通过召开多边的联席会议、编制简报、实行重污染企业检测数据流域联网等手段做到及时互相通报。不管是治理系统的主动信息公开,还是政府间的互通信息,都必须落实在法律上,即以法律强制规定各级政府水环境治理的信息公开义务和水环境现状的信息互通义务。

(二) 构筑协同的动力: 激活流域政府协同治理系统的自组织性

所谓系统的自组织性,就是指系统在没有任何外力干预的情况下自发形成由无序转向有序的功能或过程。换言之,就是系统有其自身发展的内在规律性。那么,什么因素在系统的自组织过程中发挥着关键作用呢? 协同学认为,系统的序参量(即关键变量)在系统的自我发展中扮演主导角色,决定系统的发展走向。显然,激活跨区域水环境协同治理系统的自组织性,就需要找到并把控系统的序参量,为跨区域水环境协同治理系统发挥自组织功能铺平道路,促进系统的良性运行。如前所述,影响跨区域水环境协同治理系统运行的关键变量(序参量)主要有利益、权责体系、文化、政策等要素。因此,构筑水环境治理的流域政府协同的动力机制就是要赋予序参量(利益、权责体系、文化、政策)以能量,营造水环境流域政府协同治理系统发挥自组织功能的良好内部环境。

第一,建立组织优化机制,完善跨区域水环境流域政府协同治理系统的组织结构和权责体系。跨区域水环境治理系统能否实现流域政府间的有效协同,科学、明晰的组织结构和权责体系是关键。我国现行的水环境治理模式是一种按照“分级负责、属地管理、分割治理”原则施行的区域行政分割治理模式,这种碎片化治理模式大大增加了治理成本,制约甚至阻碍了水环境治理目标(效率、效益和公平)的实现。因此,优化组织结构和权责体系尤为必要。一方面,要建立权威的水环境治理流域协调委员会。流域协调委员会的管理权责和人员组成由各流域政府通过协商讨论确定,并以法律的形式确定下来,主要应赋予流域协调委员会对流域联席会议的组织权,对流域政府间利益争端的裁判权,对流域水环境中各个主体的监督权和制裁权,充分发挥流域协调委员会在跨区域水环境治理中的信息沟通、协调裁判和监督管理功能。另一方面,要明确流域政府间的权责划分:一是根据责权一致原则,明确流域政府在跨区域水环境协同治理中的角色定位和责

任边界;二是根据成本与受益对等原则,明确流域政府的协同责任,促使各流域政府各司其职、各尽其责;三是建立绩效评价与激励机制,促使各流域政府自觉地履行协同责任;四是签订包含权责划分、争端处理机制、各方常态与应急合作机制等主要内容的水环境治理流域合作协议。

第二,建立利益共荣机制,形成跨区域水环境协同治理系统的利益纽带。一是完善我国流域水污染的利益补偿机制,实现流域水污染成本的内部化。具体程序可为:在流域交界处分别设立入境和出境水质自动监测站负责水质监测,由流域协调委员会对出入境水质进行考核,如果出境水质优于入境水质,下游区域应对上游水环境保护的努力(正外部性)给予经济补偿;如果出境水质劣于入境水质,上游区域应对下游区域因上游的水污染所带来的损害(负外部性)给予经济补偿,并且实行补偿累进制度。二是建立跨区域水环境负外部性的赔偿机制。以法律规定,当上游在经济发展过程中对下游造成污染时,由上游地区政府依据水污染负外部性的影响程度承担相应的经济赔偿责任。

第三,健全政策协同机制,筑牢跨区域水环境协同治理系统健康运行的政策网络。从状态维度上,跨区域水环境治理主要需解决政策的不统一和利益博弈所导致的“各自为政”的碎片化治理问题。这就需要解决政策协同的问题。一方面,可以共享决策权来促进政策认同,即通过召开水环境治理流域联席会议,各方在地位平等的基础上就问题识别、议程排序、解决方案等进行公开充分的协商与论辩,并使最终解决方案能够兼顾各方利益,从而增强各主体对政策的认同。另一方面,要强化上级对流域政府政策制定与执行的审查与监控。一是要健全上级政府和流域协调委员会对地方水环境治理的政策法规的审查制度,防止流域政府把与上级政策相抵触的行为合法化;二是要加强流域协调委员会对地方政府的政策执行行为的督查,及时纠正水环境治理政策执行偏差的问题;三是要培育第三方监督机制,鼓励辖区内民众自觉监督辖区政府水环境治理的履职状况。

第四,建立文化共识机制,培育跨区域水环境协同治理系统的协同文化。一是要引导各级流域政府牢固树立水环境保护优先的意识,培育各主体以公共利益为基础的公共精神,增强流域政府水资源保护的责任感。二是要建设开放协同型的行政文化。地方保护主义是水环境治理流域政府协同的重要障碍,其表面上是行政行为,但根源于封闭性、狭隘性的执政理念,促进水环境治理的流域政府协同需要摒弃这种错误的地方保护主义观念,建设以“战略思维、系统思维、整体观念”为特征的开放协同型的行政文化。三是培育与构建普遍的政府信任机制。信

任与协同是相互促进的关系,信任能增进协同,协同能深化互信。可以通过建立流域政府相互承诺制度和流域政府的水环境通报信息记录、共享、奖惩制度以及信用评级制度,倒逼流域政府致力于水环境治理的自觉性,构筑流域政府间牢固的信任关系,使文化要素真正成为促进跨域水环境流域政府协同治理的内生驱动力。

(三)塑造协同的推力:形构流域政府协同治理系统控制参量的导引功能

控制参量对系统涨落和其他序参量具有促进或改变作用。在水环境流域政府协同治理中,行政安排是最重要的控制参量。在促进协同过程中,行政安排能够促进序参量的能量累积,使系统不断接近协同的临界状态,并催化系统临界点涨落,促进协同效应的实现。在水环境的流域政府协同治理中,行政安排关键在于三个方面:一是建立科学的流域政府绩效评估制度。当GDP和财政收入成为上级政府考核下级政府政绩的核心指标时,流域政府不可避免存在片面重视经济增长而忽视环境保护的内在冲动,进而形成水环境治理的搭便车思维。因此,要从根本上减少流域政府水环境治理的惰性,就需要建立合理的任期目标责任考核制度。比如,要把其对周围行政区的贡献和损失纳入官员任职考核的范围;不仅要把经济发展列入考核范围,更要把资源、环境保护指标列入考核体系;不仅要注重上级考核,也要考虑跨域上下游地区政府的评价。二是完善水环境问责与跟踪制度。对区域性、流域性水环境问题可实行异体问责,即,如某区域发生水污染事件,即由上级和跨域地区行政监察部门共同启动问责程序,强化跨域水环境治理政府间的相互监督。实行环境责任跟踪制度,对于发生重特大水环境污染突发事件、任期内水环境质量明显恶化、盲目决策造成严重水环境污染等行为,实施水环境损害责任终身追责。三是构建跨域水环境联合监测与跨界水质纠纷协调机制。建立由各方环保部门组成的交界水质自动监测和执法检查站,负责交界水质监测,定期在媒体上向社会公告,并就交界水域的企业排污行为进行联合执法,消除交界水

域的执法盲区。通过这些行政安排,有效促进水环境流域政府的协同治理系统的临界点涨落,实现协同效应。

- ①卢耀如《国土地质—生态环境综合治理与可持续发展——黄河与长江流域防灾兴利途径讨论》,《中国地质灾害与防治学报》1998年第9期。
- ②④朱德米《构建流域水污染防治的跨部门合作机制——以太湖流域为例》,《中国行政管理》2009年第4期。
- ③杨宏山《构建政府主导型水环境综合治理机制——以云南滇池治理为例》,《中国行政管理》2012年第3期。
- ⑤李健等《多元小集体共同治理:流域生态治理的经济逻辑》,《中国人口·资源与环境》2012年第12期。
- ⑥[德]赫尔曼·哈肯《协同学:大自然成功的奥秘》,凌复华译,上海译文出版社2005年版,第12页。
- ⑦Jennifer M. Brinkerhoff, Devick W. Brinker - Huff, "Public, Rivate Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance", *Public Administration and Development*, 2011, 31(1), pp. 2 ~ 4.
- ⑧[美]罗伯特·阿格拉诺夫、迈克尔·麦圭尔《协作性公共管理:流域政府新战略》,北京大学出版社2007年版,第4页。
- ⑨Michael McCuire, "Collaborative Public Man agement: Assessing What We Know and How We Know It", *Public Administration Review*, 2006, 12, pp. 33 ~ 43.
- ⑩黄静、张雪《多元协同治理框架下的生态文明建设》,《宏观经济管理》2014年第11期。
- ⑪克劳斯·迈因策尔《哈肯、协同学与复杂性》,《中华读书报》2000年9月27日。
- ⑫曹铮、尤珍、张怡《从“单打独斗”走向“协同治理”——联合治太合作机制观察》,《中国水利报》2016年1月22日。

作者简介:王俊敏,1982年生,河海大学商学院博士研究生,江苏省社会科学院助理研究员;沈菊琴,1962年生,河海大学商学院教授、博士生导师。

(责任编辑:李芸)

from the China Banking Regulatory Commission to the Financial Office of local government , establishing two - humped supervision goals and different of loose supervision system , altering the establishment system from registration system to examination and approval system , establishing the system of entering of the qualified investors , examining the adequacy of information disclosure to balance trade safety and industry protection , and ultimately establishing system of usury mechanism so as to solve the problem of market failure.

(6) Formation and Intermediary Mechanism of Masses: Mass Society Theses Revisited

Cheng Boqing • 88 •

Theories of mass society , have appeared in modern times in different faces. Though having a long history and a flourishing period , the discourses of the masses go around in a limited circle which is characterized by the following elements: the division of labor , the lonely mass consumption , the enhancement of awareness of equality and rights , imitation or contagion , and the mass media. From a structural perspective , the formation and manifestation of the masses are determined by the institutional environment and the internal communication channels. The mass society theses , in terms of the intermediary mechanisms of formation of the masses , are essentially issues related to live in an increasingly equal and strange world. The internet , by means of mediated disintermediation , brings new possibilities for the evolution of mass society.

(7) Researches on Nansha Islands Administered by National Government

Chu Jingtao • 141 •

The Nansha (Spratly) Islands is an inseparable part of the China ' s territory. The U. K. and France successively invaded it during the 19th and early 20th centuries. Japanese forces occupied the Nansha Islands in 1939 , which was named Shinan Gunto under the control of the governor—general of Taiwan. On December 12 , 1946 , Chinese armed forces finally arrived at the Taiping Island , erected markers and reclaimed the sovereignty of the Nansha Islands. The Ministry of the Interior of the National Government approved a cross—reference table for the new and old names of the South China Sea islands , as well as a location map. The names of the islands were published in the Central Daily on December 1 , 1947. According to San Francisco Peace Treaty , which was signed on September 8 , 1951 , Japan gave up all the rights , titles and claims to the Nansha Islands and the Xisha Islands. This term confirms the fact that China enjoys all rights over the Nansha and the Xisha Islands.

(8) Zhang Jian ' s Experience in Imperial Examinations: in Perspective of Institutional History

Li Gongzhong • 159 •

There have been some dramatic tales about Zhang Jian ' s experience of preparing for and taking part in the Imperial Examinations for more than twenty years , some of which proved to be true , and some others proved to be incredible. Behind these tales lies the substantial information about the institutional history of the Imperial Examinations in the late 19th century. Zhang Jian ' s experience provides a right case to observe the "living" facets of this system , and how it actually operated and what was its actual meanings to those people who engaged in it.

(9) Collaborative Governance of Water Environment across River Basin: Theoretical Framework and Implementation Mechanism

Wang Junmin Shen Juqin • 214 •

The water resources in the basin have the characteristics of cross domain and externality , and it ' s difficult to solve the entire watershed in the traditional territorial principle. It is the inevitable choice in the implementation of cooperative governance to expand the positive externality and block the negative externality of diffusion of the cross domain water environment. In China , the local government is the key power in the governance of cross regional water environment. Therefore , the effective collaboration among governments in the water environment governance is the most important part of the cross regional water environment collaborative governance system. It has a very important theoretical and practical significance for the cross regional water environment governance , to construct the framework of collaborative governance of river basin water environment based on the synergy theory. It is the basic strategy of the Chinese government to deal with the negative external diffusion of water pollution across the region effectively.

(10) On Criteria of Legitimacy of Associated Transactions in Company Law and Its Reconstitution: Based on Different Considerations Between Entity Law and Enterprise Law

Zhong Kai • 227 •

It is of great significance for the company governance to clarify the criteria of the legitimacy of associated transactions. The legislation and researches give two different approaches of the definition which reflects the distinction of the legislation value between entity law and enterprise law representing the corporate personality independence and enterprise ' s overall interests respectively. Under different legislation values , there are also differences in the criterion of the legitimacy of associated transactions. The definition of associated transactions in the company law of China draws some lessons from enterprise law , however , it generally stands a position of entity law. These current articles make no systematical arrangement on the legitimacy of associated transactions uniformly , neither do the consideration of enterprise law. A further improvement of legitimacy standards of entity law should be made in the company law and its judicial practice , based on which we should establish a framework for judging legitimacy of associated transactions by enterprise law as soon as possible.