

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2017.05.009

跨县域公共服务合作治理的四重挑战与行动逻辑

——以浙江“五水共治”为例

张 鹏, 郭金云
(四川大学 公共管理学院, 四川 成都 610065)

摘 要: 跨县域公共服务合作治理是促进区域公共服务均等化,推进地方治理能力现代化的必然选择。浙江“五水共治”可视为其的一个缩影,以浙江治水为研究样本,阐述了跨县域整体联动治水的实践经验;归纳出跨县域公共服务合作治理面临可持续性不足、政府间利益博弈、政企民协同乏力、法制根基薄弱等四重挑战;依循整体性治理理论的分析框架,探讨了跨县域公共服务合作治理的行动逻辑,通过加强治理主体间的协调与整合、构建复合型治理模式、推动法制化进程、完善绩效考核体系、借助信息技术等举措,提升跨县域公共服务合作治理的实效。

关 键 词: 跨县域治理; 公共服务; 合作治理; 整体性治理

中图分类号: D 035 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-3758(2017)05-0497-07

Four Challenges and Action Logic of Cooperative Governance in Trans-county Public Service

—— A Case Study of “Five Water Shared Governance” in Zhejiang

ZHANG Peng, GUO Jin-yun
(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610065, China)

Abstract: Cooperative governance of trans-county public service is an inevitable choice to promote the equalization of regional public service and the modernization of local governance capacity. Regarded as a microcosm of the cooperative governance of trans-county public service, “Five water shared governance” in Zhejiang Province is taken for the research sample, whose experience of overall linkage flood control is elaborated. It is concluded that the cooperative governance of trans-county public service is faced with four challenges, i. e., the weakness in sustainability, the game of interests between the governments, the lack of cooperation between the governments, enterprises and citizens, and the weak foundation of the legal system. Following the analytical framework of holistic governance theory, the action logic of the cooperative governance of trans-county public service is explored—by strengthening coordination and integration between governance subjects, constructing compound governance modes, promoting the legalization process, improving the performance appraisal system, and using information technology, the quality of cooperative governance of trans-county public service may be enhanced.

Key words: trans-county governance; public service; cooperative governance; holistic governance

跨区域治理与跨区域公共问题相伴而生,跨区域公共问题由于涉及两个及两个以上地域的利益,因而其治理情境更为复杂。随着大气污染、流域污染等环境问题的凸显,跨区域公共问题的合作治理被提上政治议程,十八届三中全会就提出“建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制”。近年来,跨区域治理也成为我国学术界持续关注的重要学术领地,学者们主要围绕跨区域治理研究领域的界定^[1]、治理主体间的博弈^[2]、西方国家跨界治理模式的介绍^[3]等方面展开探讨,然而,已有研究更多地聚焦于理论层面的宏观叙事,缺乏对基层实践的微观注解。在当前省直管县体制改革和民生改善的双重驱动下,跨县域公共服务的合作治理更具操作性和紧迫性,它是促进区域公共服务均等化,推进地方治理能力现代化的必然选择。由于水环境治理是最为典型的跨区域公共服务问题,同时浙江省又是全国省直管县体制改革的标杆,因此本文以浙江“五水共治”为研究案例,通过总结跨县域治水的实践经验,以期为跨区域公共服务合作治理提供可复制的基层样本。

一、浙江“五水共治”:跨县域公共服务合作治理的实践探索

2013 年 11 月,浙江省委作出“五水共治”的战略决策,希望通过治水倒逼产业转型升级,转变经济发展方式,促进绿色发展和共享发展,提高群众的获得感和幸福感。浙江省的“五水共治”行动主要分三步走:2014—2016 年三年间解决突出问题,明显见效;2014—2018 年五年间基本解决问题,全面改观;2014—2020 年七年间基本不出问题,实现质变。“五水共治”包括治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水等内容,这五方面构成完整的逻辑体系,需协调好整体推进和重点突破的关系,其中治污水是“五水共治”的最大突破口,只有抓住这个突破口,才能整体联动促进治理成效,形成治水合力。浙江河网密集,一水分隔两县的情况较为常见,一旦两县政府之间协调不畅,治水工作将止步不前。为了克服跨县域治水存在的负外部性特征,浙江省在加强治水主体间的协调整合、组建县域间联动执法机构、建立“河长制”、强化考核问责、创新治水技术等方面进行了有益探索。

1. 加强治水主体间的协调整合

浙江为解决跨行政区治水面临的协调不畅与责任推诿等难题,在治理机制上进行了积极探索。其一,加强省级政府层面的组织领导。浙江省成立了由省委书记、省长任“五水共治”工作领导小组组长,六位副省级领导任副组长,31 家省级部门为成员单位的组织领导机构,形成了多部门联合治理机制。各县级政府也分别组建工作领导小组,加强治水工作的领导。其二,注重县域政府间的协商合作。浙江省积极探索跨县域治水的合作机制,如宁海县桑洲镇与天台县泳溪乡、三门县沙柳街道三地政府就共同制定《村民护水公约》,化解交界河道的污染处理难题,保障跨县域联合治水取得成效。其三,发挥多元治理主体的治理优势。浙江省在治水过程中积极推广排污权交易制度,发行“五水共治”项目的相关债券,广泛整合市场、社会力量共同参与治水。如宁波率先采取政府购买水质养护服务模式,借助第三方力量,提升河流水质。诸暨创新投融资机制,采用公私合作的 PPP 模式,有效解决治水的资金来源问题。此外,浙江省还成立了流域内上下游地区的环境执法机构,实施跨县域水环境联防联控行动,开展流域突发事件的应急联动演练,旨在加强治水主体间的协调与整合。

2. 完善跨县域治水的制度化保障

浙江在水环境治理中致力于推动跨域治水的制度化进程。首先,全面落实“河长制”。浙江建立了全省域、广覆盖的分级“河长制”,同时辅之以“河道警长制”,实现“河长”与“河道警长”双配套,政府河长与民间河长双向互动,构建了纵横交叉的责任体系,完善了治水的制度保障。当前,浙江省从省市到县乡都建立了“河长制”,确保每一条河流,每一个河段都有河长,省级领导直接担任具体河流的河长。据官方统计,浙江省共有 6 名省级河长、199 名市级河长、2 688 名县级河长、16 417 名乡镇级河长^[4]。河长制将各级党政主要领导作为每条河流的具体负责人,明晰了问责对象,落实了治理责任,有助于跨域联动治水的开展。其次,建立县级政府间联席会议制度。各县级政府成立由分管领导作为区域合作召集人的组织机构,每季定期召开治水联席会议,以便及时有效地解决联合治水过程中遇到的沟通、协调等难题。最后,形成跨域治水的制度规范。浙江省人民政府专门出台《浙江省综合治水工作规定》、浙

江省治水办出台《关于加强跨行政区域联合治水的指导意见》，旨在配合“五水共治”的全面推进，确保治水工作的有章可循，为合理解决跨县域水环境治理中信息共享困难、整治联动不畅等问题提供了制度保障。

3. 实施科学的绩效考核

为了提高跨县域治水的实效，浙江加大了治水工作的考核力度。一方面，将治水绩效纳入年度考核。浙江将“五水共治”工作作为各县、各部门重要的考核内容，并纳入各级领导干部年终述职及年度考核的重要内容，以此作为任用和奖惩干部的主要依据。为了充分调动欠发达县治水的积极性，浙江在2015年给26个欠发达县“摘帽”，取消对这些县的GDP总量排名，代之以经济发展质量、环境保护等指标进行综合考核，更加注重县域的绿色发展。另一方面，科学开展“大禹鼎”奖项的评选。浙江每年会向“五水共治”工作年度考核优秀的县（市、区）颁发治水最高奖“大禹鼎”，“大禹鼎”的评选遵循一套科学设计的考核标准，考虑到治水存在阶段性、动态性等特征，考核分值由年终考核、日常考核及领导小组评价等组成，并按照一定的比例权重计算出最终得分。同时，考核评选中还特别强调人民群众的获得感，通过电话随机调查的方式了解当地群众对“五水共治”的满意度。此外，为了明晰跨流域政府间的治理责任，浙江将“出境水好于入境水”作为考核跨流域治水成效的核心标准之一，通过开展出入境水质的对比，增强县级政府跨域治水的动力。

4. 注重治水技术的综合运用

浙江在推进“五水共治”过程中，积极运用现代信息技术，开发信息管理系统，创新治水方式，取得了良好成效。其一，为切实解决河道污染治理及河长监控的碎片化问题，浙江开发了河长制管理信息系统，建立健全河道电子档案，实时记录河道治理信息，开启了智慧治水时代。借助信息系统，省、市、县、乡镇四级河长可通过移动端实施有效管理，人民群众可通过手机APP、微信、电话投诉等方式共同参与治水，极大发挥了信息化治水的便利。其二，浙江省专门成立了“五水共治”专家技术服务团，积极组织专家赴全省各地开展“点对点”服务，为基层治水提供专家智慧和技术支撑。其三，浙江将无人机、GPS卫星遥感、视频监控等技术运用于治水当中，形成360度无缝隙的治水服务网络。各县市区纷纷采纳新技术，创

新治水方式，如嵊州市采用了“高负荷地下渗滤污水处理复合技术”、泰顺县大力推进“欠发达地区水源涵养地内存水环境保护”技术等。

通过三年的综合治理，浙江“五水共治”成绩斐然，“消灭垃圾河6500 km，消灭黑臭河5100 km，清除了‘黑、臭、脏’的感官污染，2016年1月—11月，浙江221个省控断面Ⅲ类水以上占76.9%，比2013年提高13.1个百分点，劣Ⅴ类水断面占2.7%，比2013年减少9.5个百分点”^[5]。浙江治水改善了生态环境，促进了产业转型，赢得了民众点赞，完成了第一阶段的既定目标，形成了一系列具有浙江特色的治理经验。然而，水环境治理是一场持久战，由于水具有流动性，人具有主观性，企业存在投机性，政府存在自利性，这些因素都加剧了治水的不确定性，因此，跨县域合作治水仍然面临诸多困境与挑战。

二、跨县域公共服务合作治理的四重挑战

跨县域治水是最具典型性的跨县域公共服务合作治理问题，纵观浙江“五水共治”的实践探索，虽成效显著，但始终面临协调多元行动主体间复杂关系等方面的挑战。

1. 可持续性不足：运动式治理的内生缺陷

跨县域公共服务合作治理主要由高层级政府主导推动，自上而下逐级开展，合作治理的政治逻辑凸显，开展方式上以集中整治、专项治理等行政命令为主，因此运动式治理色彩较为浓厚。“运动式治理依靠强有力的政治动员、组织化调控和目标责任制等手段，可在短期内积聚力量重点处理一些形势危急的社会问题。”^[6]运动式治理依循“强政府—弱社会”的行动逻辑，虽然在治理初期会有计划、有目的地动员群众的广泛参与，但此种参与属于下压式的被动参与，而非自发式的主动参与，群众参与的可持续性明显不足。其一，运动式治理具有动员能力显著、治理成果见效快等先天优势，但也存在制度化规范不足、投机心理萌生、整体效益降低等内在缺陷，易导致治理政策的短命。如果跨县域合作治理出于应付上级政府政治任务的考量，县级政府官员以投机治理换取晋升空间，从而采取一些治标不治本的迎合举措以搏得上级政府的认可和赞许，那么合作治理的成效将大打折扣。其二，运动式治理的持续推进需

要依托主政者的强力支持,易受主政者决策意志的变化而变化,一旦主政者职位发生调动,则很有可能出现人走政息、昙花一现的政治景象。其三,运动式治理需要政府财政的大规模投入。浙江“五水共治”是省级政府推动下的铁腕治理,治水投资主要由政府承担,各县级政府财政压力较大。长此以往,易造成企业和公民过度依赖政府,形成“搭便车”思维,不利于企业的转型升级。

2. 利益博弈:县级政府间的竞合关系调适

县级政府间的利益角逐是影响跨县域公共服务合作治理成效的关键性问题。由于“跨地区的地方政府官员间的合谋在中国当前的晋升体制下不是一个现实的威胁,地方官员之间的高度竞争才是常态”^[7],因此县级政府间的利益竞争关系普遍多于利益合作关系。根据公共选择理论,政府存在“经济人”动机的倾向,会作出有利于自身偏好和本地利益的决策判断。县级政府之间考虑到利益博弈和考核压力等因素,在处理跨域性公共事务时,很多时候会出于官员政治前途及县域经济发展水平等地方保护主义的考量,优先选择属于本县域管辖范围内的公共服务事项进行治理,而对于治理边界不清的跨县域公共服务治理问题则会持等待观望的态度。在跨县域公共服务治理的过程中,利益收获较少、机会成本较高的县级政府必然会选择“搭便车”式的消极态度,依其他县级政府的决策和执行风向而动。面对跨县域公共服务治理问题的广泛涌现,倘若县级政府之间的利益协调出现问题,那么合作治理的进程将会搁置,最终可能导致一幕幕“公用地悲剧”的重演,其后果不堪设想。如在浙江治水的前期,为了治理菇溪河(跨界河流)的污染问题,位于下游的永嘉县曾投入4.38亿元巨资整治河道,却对污染源转移到上游青田县一筹莫展^[8]。正是由于县级政府之间存在利益博弈,上下游政府对接不力,缺乏有效的组织协调载体,才会纵容排污企业从下游县域转移至上游县域,使得治水陷入僵局。如何协调无边界的流域污染与有边界的行政管辖之间的矛盾,是跨县域合作治理面临的现实挑战。

3. 协同乏力:多元治理主体的行动困境

跨县域公共服务合作治理至少涉及两个以上的县域,除了要协调县级政府之间的利益关系外,还需要关注政府与企业、社会组织、公民等多元治理主体的互动协商。为此,跨县域公共服务合作治理的网络关系更加复杂,治理主体过多更易混

淆治理的责任边界,正如奥尔森所言“集团越大,就越不可能去增进它的共同利益”^[9],反而会弱化多元治理主体采取集体行动的动力,因而跨县域公共服务合作治理的协调整合难度远大于本县域范围内公共服务的合作治理。浙江在治水过程中,县级政府主要依循省级政府的政治逻辑而动,企业和公民则依循市场逻辑而动,多元治理主体的行动逻辑各不相同,有时政治逻辑与市场逻辑还会发生冲突,加之法治逻辑的缺位,易导致治理主体协同乏力,治理过程呈现碎片化。受省级政策的强力驱动,县级政府治水迫于政治压力,可能会为了完成任务而草率地采取行政处罚或者强制关停涉污企业等强制性管理手段,从而引致利益相关企业和民众的抵触。如浙江省浦江县在治水的早期阶段,对重污染水晶企业进行严厉整顿时就曾遭到部分民众的阻挠。如果只有政府在唱“独角戏”,缺失企业、社会组织、公民等治理主体的行动配合,那么合作治理逐渐只会沦为政府的一个口号,极有可能发生治理目标与社会需求的偏离,难以奏响政企民合作共治的三重奏。

4. 法制欠缺:跨县域合作治理的根基薄弱

法律是治国之利器,良法是善治之前提。然而,我国涉及跨域治理方面的法律法规十分不健全,尚未形成上下衔接的法律体系,仅有2015年修订通过的《大气污染防治法》等少数法律法规中有涉及到跨域治理方面的相关规定。至今,尚缺乏一部统领性的关于跨域治理方面的专项法律,对于跨域公共服务治理的组织模式、合作范围、合作机制、合作方式、经费预算、职责配置等均没有作出具体规定,致使跨县域公共服务治理较多地表现为暂时性的合作,缺乏长期性的制度化保障。以水环境治理为例,现行的《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》仅规定县级以上地方人民政府应对本行政区域内的水资源监管和水环境质量负责。这实际上是河段式的分工治水模式,没有体现流域性的合作治水思维。虽然浙江在治水过程中不断重视制度化建设,并出台了《关于加强跨行政区域联合治水的指导意见》等行政规范性文件,但并未上升到地方性法规的高度,离跨县域治水的法制化进程还有较长的距离。由于跨县域公共服务合作治理尚缺乏相关法律法规的指导和约束,在治理职能划分、治理责任追究、治理方式选择等方面均存在着不确定性,因此,面对跨县域公共服务治理问题,各县级政府会

出于维护本地利益及自身治理偏好的考量,容易出现推诿扯皮现象,陷入“囚徒困境”。

三、跨县域公共服务合作治理的行动逻辑

跨县域公共服务合作治理既要协调好政府间的内部关系,又要处理好政府、市场、社会、公民间的外部关系,治理场域更为复杂,会面临政府间利益协调不畅,职责归属不明,治理主体间合作互动不够,治理碎片化等问题,亟须培育整体性治理思维来实现精诚合作之目的。整体性治理由佩里·希克斯和帕却克·登力维等学者于20世纪90年代末提出,旨在化解新公共管理运动导致的碎片化问题。新公共管理理论片面注重跨域公共服务供给主体之间的竞争,忽视了跨域政府组织之间的合作,导致跨域公共服务治理的碎片化。整体

性治理在反思和批判新公共管理理论的基础上,提出通过协调利益关系、整合政府机构、重视制度化建设、重塑责任意识、借助信息技术等方式来破解碎片化难题。柯克·艾默森(Kirk Emerson)等甚至认为整体性治理实际上就是一种跨域治理,这种治理超越了政府内部各层级、各部门的界限乃至公私部门的界限,多元治理主体为实现共同愿景而共同努力^[10]。因此,笔者认为跨县域公共服务合作治理有必要汲取整体性治理的思想内核,优化合作治理的行动逻辑,即通过发挥高层级政府的政治逻辑优势,加强各县级政府间的协调,激发市场逻辑的治理活力,辅之以法治逻辑的规范引导,共同推动政府、市场、社会等多元治理主体采取合作行动(见图1)。浙江“五水共治”能够取得成效,离不开治水的精细化设计和整体性安排,浙江水环境治理的实践可以为跨县域公共服务合作治理提供经验启示。

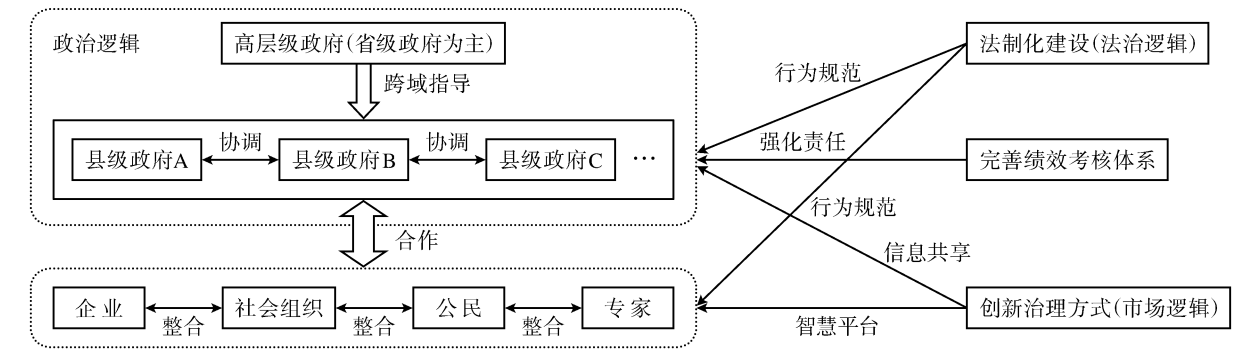


图1 跨县域公共服务合作治理的行动逻辑框架

1. 加强县级政府间的协调,凝聚合作治理共识

协调是整体性治理的两大要义之一,整体性治理所倡导的协调包括了治理主体间利益的协调、价值观的协调等。在跨县域公共服务的诸多治理主体当中,政府间关系的协调至关重要,直接决定着跨县域公共服务合作治理的成败。因此,第一,高层级政府要注重县级政府间的关系调适,加强跨县域工作的指导,发挥政治逻辑的优势效应破解县级政府跨域治理的“懒政”现象。“跨界(域)合作治理需要构建政府与各治理主体间的良性关系,构建市场、社会及公民的合作治理道路”^[11],其中政府间关系是构成跨县域公共服务合作治理的关键变量。跨县域公共服务的治理情境复杂多样,既要加强高层级政府的纵向指导,又需重视县级政府之间的横向协调,才能形成良性的府际关系,引导其他治理主体采取集体行动。

第二,要发挥行政协议的作用,凝聚各县级政府的合作治理共识。行政协议是地方政府合作最常用的方式^[12],行政协议的签署旨在克服县级政府间的推诿扯皮,明晰各自的责任归属,提高协调合作意愿。行政边界相邻的县级政府之间可以就跨县域公共服务的治理签署行政协议,明确规定治理的分担比例,共担治理成本,共享治理收益,防止资源浪费和重复建设,促进区域公共服务均等化。行政协议不同于法律法规,它既有利于提高县级政府间协调的灵活性,又有利于塑造跨县域公共服务合作治理的契约精神,从而避免县级政府消极观望的“搭便车”心理,促使县级政府在处理跨域公共服务问题时由消极治理转变为积极治理,由零和博弈转变为正和博弈。

2. 注重多元治理主体的整合,构建复合型治理模式

整合是整体性治理的另一核心要义。整体性

治理是一种既注重“内合”，又注重“外联”的治理模式。对内，整体性治理强调上下级政府间、同级政府间、政府内各部门间的整合联动；对外，整体性治理注重政府部门与私人部门、第三部门间的合作共治。面对多元治理主体并存的后工业化时代，需要建构一种合作治理模式^[13]。在希克斯看来，整合指的是通过确立共同的组织结构和合并

在一起的专业实践来贯彻这些想法^[14]。跨县域公共服务合作治理存在边界的模糊性、职责的交叉性、利益的冲突性等特性，因而很有必要搭建长效的组织合作载体，对治理主体及治理方式进行有效整合，构建复合型治理模式，提升跨县域公共服务合作治理的实效。复合型治理模式具体表现为对以下三种治理模式的组合运用(见表 1)。

表 1 跨县域公共服务复合型治理模式的具体内容

治 理 模 式	组 织 载 体	治 理 主 体	治 理 特 色
平级政府间的府际治理模式	县级政府间成立跨域治理委员会	县级政府及其部门	县级政府间自主协商、对话合作
自上而下的专项治理模式	上级政府专门设立跨县域治理机构	专门机构或派出机构	上级政府主导跨域治理，行政控制色彩较重
上下互动的多元治理模式	多元治理主体成立跨县域治理综合机构	县级政府、社会组织、企业、专家、公民	多元主体共治，注重社会力量参与

其一，平级政府间的府际治理模式。县级政府间、县级政府部门间在涉及跨域公共服务问题时，可以成立跨县域公共服务治理委员会，加强县级政府间的协调沟通，开展对话合作。其二，自上而下的专项治理模式。上级政府通过设立专门的组织机构来治理跨县域公共服务问题，该模式行政控制色彩较为浓厚，便于整合有限的资源，凝聚治理合力。其三，上下互动的多元治理模式。县级政府、社会组织、企业、专家、公民等可以就某类跨域公共服务问题成立跨域治理综合处理机构。该模式注重整合政府、市场和社会等多元力量来共同解决跨县域公共服务治理问题，形成多元治理主体合作共治的局面。针对不同的治理情境，需要整合运用各类治理模式，即构建复合型治理模式，才能凝聚优势，提升合作治理实效。今后，浙江治水除了要发挥自上而下的专项治理优势外，更加要重视县级政府间的协同和多元治理主体的互动，形成复合型的治理模式。

3. 推进跨域治理的制度化进程,健全法律法规体系

跨县域公共服务合作治理的制度化水平是治理成效的有力保障。希克斯特别强调整体性治理需要不断被制度化，唯有制度化的治理才能发挥力量^[15]。协调和整合必须纳入法制化轨道才具有生命力，才能有助于形塑合作治理的法治逻辑。一方面，要不断完善县级政府间的定期联席会议制度。建立县长、秘书长、县级政府各部门等多层级的联席会议制度，共商跨县域治理问题，通过互

动协商、对话谈判等方式，健全跨县域公共服务治理的长效沟通机制。同时，要组建跨县域公共服务合作治理的执法机构，加强跨县域公共问题的联合执法行动，及时规避集体行动中的“搭便车”现象。另一方面，要建立健全跨域治理的法律法规体系，运用法治逻辑规范跨域治理主体的行为选择，促使运动式治理转变为常态化治理。首先，全国人大可以考虑制定《跨域治理法》，为地方政府的跨域治理提供法律向导。该法应对跨区域治理的主体、原则、情形、职责配置、纠纷协调等作出原则性规定。其次，国务院可进一步制定《跨区域公共服务合作治理条例》。条例要对地方各级政府跨域公共服务治理作出具体性规定，如可对跨域公共服务治理的组织载体、运作模式、预算安排等作出规定。最后，省级人大可以根据当时当地的治理情境，制定具有地方特色的跨县域公共服务方面的地方性法规，为本辖区内的跨县域公共服务合作治理作出更加详实合理的规定。总之，多层次、全方位的法律保障体系，可以为跨县域公共服务合作行动的实施赋予更多的法治逻辑。

4. 完善绩效考核体系,强化治理责任

加强各治理主体的责任意识是整体性治理的内在诉求。希克斯甚至认为整体性治理最重要的就是责任感^[16]，责任感的落实需要依托一套严格的绩效考核体系。关于公共池塘治理的责任问题，埃莉诺·奥斯特罗姆曾作出过精辟的论断：“当人们面对公共池塘资源问题时，通常都会有很强的规避责任、‘搭便车’和以机会主义方式行事

的诱惑。在这样的条件下,我们决不能保证这些问题可以得到解决。”^[17]因此,在跨县域公共服务问题越发凸显的今天,为了加强治理主体的责任,有必要健全绩效考核体系,以考核促治理。第一,高层级政府可以发挥政治逻辑的下压效应,将跨县域公共服务治理列入县级政府及其官员的年度政绩考核。政绩考核具有风向标的作用,通过上级政府的考核必然倒逼县级政府及官员更加重视跨域公共服务的合作治理。浙江省全面实施河长制,由各级党政主要领导干部担任具体河流的河长,明确了考核对象,加强了责任落实,治理成效显著。2016年底,中央层面出台《关于全面推行河长制的意见》,标志着河长制在全国范围内的推广普及,并对强化领导干部的考核问责作出了具体规定。第二,建立独立的第三方绩效考评制度。吸引具备考核资质的社会组织、科研院所等第三方机构参与考核评价,保证跨县域公共服务治理绩效考核的客观性和专业性。第三,优化公民参与绩效考核的渠道。在考核中增加相关县域公民的评价意见,鼓励公民参与的积极性,提升跨县域公共服务治理绩效考核的科学性和民主性。

5. 借助信息技术,创新治理方式

整体性治理是在信息化时代下催生的治理模式,登力维认为数字时代治理的关键在于服务信息的重新整合,整体决策的方式及电子政务的广泛化^[18]。跨县域公共服务合作治理有必要借助信息技术,创新治理方式,响应智慧化治理的时代诉求。一方面,跨县域公共服务合作治理需要运用大数据等信息技术整合跨县域的信息资源,搭建信息共享平台,打破信息疆域,实现信息资源的共建共享。如浙江开发的河长制管理信息系统,有效整合了上下游河道的治理信息,通过信息技术的运用突破了地方保护的限制。另一方面,要创新治理方式,灵活运用政府机制、市场机制和社会机制。跨县域公共服务合作治理方式要由政府倒逼的单一方式转向市场激励与法治保障并举,充分发挥政治逻辑、市场逻辑和法治逻辑的互补优势,优化合作治理的行动逻辑。由于跨域水环境治理具有明显的外部性,因此有必要不断完善排污权交易机制和生态补偿机制,发挥市场逻辑的治理活力,弥补政治逻辑的治理缺陷。目前,浙江省已经在全省推行排污权有偿使用制度,积极

践行“谁污染,谁付费”的原则。总之,面对跨县域公共服务问题的日益凸显,传统协调整合方式越发难以奏效的治理情境下,必须审时度势,巧用信息技术,创新治理方式,积极打造智慧化治理方案,提升跨县域公共服务合作治理的实效。

参考文献:

- [1] 陈瑞莲,杨爱平. 从区域公共管理到区域治理研究:历史的转型[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2012(2):48-57.
- [2] 金太军. 从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析[J]. 中国社会科学, 2007(6):53-65.
- [3] 娄成武,于东山. 西方国家跨界治理的内在动力、典型模式与实现路径[J]. 行政论坛, 2011(1):88-91.
- [4] 顾春. 五水共治,浙江绘就美丽画卷[N]. 人民日报, 2015-10-09(2).
- [5] 夏宝龙. 全面深化河长制把“五水共治”进行到底[J]. 中国水利, 2017(2):8-9.
- [6] 王连伟,刘太刚. 中国运动式治理缘何发生? 何以持续?[J]. 上海行政学院学报, 2015,16(3):106-110.
- [7] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7):36-50.
- [8] 江帆. 治水如何“一盘棋”? [N]. 浙江日报, 2016-03-26(1).
- [9] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁,译. 上海:格致出版社, 2014:26.
- [10] Emerson K, Nabatchi T, Balogh S. An Integrative Framework for Collaborative Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22(1):1-29.
- [11] 王颖,杨利花. 跨界治理与雾霾治理转型研究——以京津冀区域为例[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2016,18(4):388-393.
- [12] 苏苗罕. 地方政府跨区域合作治理的路径选择[J]. 国家行政学院学报, 2015(5):57-61.
- [13] 张康之. 合作治理是社会治理变革的归宿[J]. 社会科学研究, 2012(3):35-42.
- [14] Leat D, Seltzer K. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda [M]. London: Palgrave Press, 2002:34.
- [15] 竺乾威. 公共行政理论[M]. 上海:复旦大学出版社, 2012:469-470.
- [16] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008(10):52-58.
- [17] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 余逊达,陈旭东,译. 上海:上海三联书店, 2000:310.
- [18] Dunleavy P. Digital Era Governance:IT Corporations, the State,and E-government[M]. Oxford:Oxford University Press, 2006:233.

(责任编辑:付示威)