

联席会议制度的理论基础及实践研究

乔伟¹, 杨建东², 李亚龙¹, 罗文兵¹, 袁念念¹

(1. 长江科学院, 湖北 武汉 430011; 2. 长江航道规划设计研究院, 湖北 武汉 430011)

摘要:联席会议制度在处理诸如流域水资源管理等跨区域、跨部门、跨领域的社会公共事务时,能够弥补传统的科层式治理方式和市场治理方式治理效果不明显的缺点。但目前联席会议制度的研究多集中于应用层面,仍存在概念不清、理论基础不明的缺点。针对上述问题,采用分析归纳的方法,提出了联席会议制度的概念,并对其管理学上的理论基础进行了汇总,同时以长江口水资源问题进行实例研究,所取得的成果可为今后不同区域、部门和领域构建联席会议制度提供理论依据和参考。

关键词:联席会议制度;理论基础;概念分析;长江口

中图分类号: [TV-9];TV7;TV213.4;TV213.2

文献标识码: B

文章编号: 1001-2184(2017)增2-0105-04

1 概述

改革开放以来,在行政分权的行政管理体制改革影响下,我国地方政府的积极性得以充分调动,经济建设取得了巨大成就。与此同时,公共事务和公共问题的日渐增多也对行政管理提出了更大的挑战;尤其是在面对全球变暖、环境污染、金融危机、流域水资源管理^[1-3]等跨区域、跨部门、跨领域的社会公共事务时,仅仅依靠单一的行政区域或职能部门为主体而实施的治理措施其效果往往并不明显,从而导致传统的科层式治理方式和市场治理方式的不足和弊端逐渐显现^[4],在实践层面感到棘手难办。

联席会议制度是最近几年蓬勃发展起来的、用于解决跨区域、跨部门、跨领域等社会公共事务的一种非常有效的途径^[5-7]。联席会议制度的前身可以追溯到公元5世纪英国国王亚瑟在与他的骑士们共商国事时所采用的圆桌会议形式。由于联席会议制度是充分建立在民主、自由的基础上,将各种不同行业工作中所出现的新情况、新问题所涉及到的部门集中起来,以会议的形式加强联系与沟通,相互学习借鉴经验,研究探索解决问题的新方法,因此,联席会议制度在处理跨区域、跨部门、跨领域等社会公共事务时可以在一定程度上减少和避免“政府失灵”和“市场失灵”的现象,具有较强的可操作性。

基金项目: 长江科学院中央级公益性科研院所基本科研业务费项目(编号CKSF2016039/NS、CKSF2015023/NS);国家自然科学基金项目(编号51409007、51509010)。

收稿日期: 2017-02-10

通过总结联席会议制度的研究成果可以发现:这些成果多集中于联席会议制度如何构建的实际应用层面,而对其理论基础层面的研究十分不足,可能导致联席会议制度在应用时产生思路不清、逻辑不明等问题;同时,对于如何理解、界定联席会议制度,即联席会议制度的概念问题也鲜有文献可以参考。因此,笔者在分析联席会议制度主要内容的基础上,对其概念进行了分析和总结,并进一步从管理学的角度揭示其理论基础,同时,以长江口水资源问题为实例进行研究,所取得的成果可为不同区域、部门和领域构建联席会议制度提供理论依据和参考。

2 联席会议制度的主要内容

笔者从应用层面对联席会议制度的主要内容进行了总结,将其概述为以下几个方面,即:联席会议制度的主体、客体、主要手段、运行机制等。

主体是实践活动和认知活动的承担者。联席会议制度的主体主要包括政府部门、企业单位、非营利性组织、社会公众等。各主体之间须以平等为基础,构建相互之间信任合作的伙伴关系,共同应对客体的挑战。从一定意义上讲,联席会议制度的核心内容就是信任合作,否则联席会议制度就难以取得效果,所面临的问题也难以得到有效解决。

客体是主体实践活动和认识活动指向的对象。联席会议制度的客体是指单一部门难以解决的、涉及多部门、多领域的公共事务和公共问题。

同时,联席会议制度的客体对主体的构成具有决定性的作用,即不同的客体要求联席会议制度主体的组成不同。

针对客体而言,联席会议制度主体所采用的主要手段包括相关的法律、法规、政策、规章、规范、协商等。不同的主体组成在手段的选取上往往有所不同。通过采用上述手段,联席会议制度需要达到提高工作效率、有效处理跨区域、跨部门、跨领域的公共事务和公共问题的目的。

联席会议制度的运行机制是指在解决问题的过程中,各主体之间相互联系、作用及制约的关系,是联席会议制度可以协调、有序、高效运行的基础。主要包括联席会议制度的组织机构设定、会议安排、议题选取、决议执行等。

3 联席会议制度的概念及理论基础

虽然联席会议制度已经在大量跨区域、跨部门、跨领域等社会公共事务中进行应用,但对其概念目前仍缺乏统一的认识,容易造成对联席会议制度的误解、误用等问题。笔者采用分析归纳的方法对联席会议制度的概念进行了总结。

3.1 会议及联席会议

会议是指人们怀着各自相同或不同的目的,围绕一个共同的主题进行信息交流或聚会、商讨的活动。一般情况下,会议的主体主要有主办者、承办者和与会者(许多时候还有演讲人),其主要内容是参会者之间进行思想或信息的交流^[8]。

在我国,会议已成为党和国家机关、企事业单位实行集体领导的基本方法之一,已经成为各级党政机关、企事业单位进行民主决策和处理日常工作的一种重要方式,它体现着党的民主集中制原则、集体领导原则和群众路线原则,主要功能包括决策、执行、沟通、协调和监督等方面^[9]。

联席会议是会议的一种形式,主要是指出席会议的个体分别代表不同的利益主体,具有各自的利益诉求,但为了解决单一利益主体非常棘手的跨区域、跨部门、跨领域等社会公共事务进行相互协商、协调和协作的过程。

联席会议的作用主要体现在以下几个方面:首先,联席会议有利于解决所出现的社会公共事务问题并具有指导性强、解决问题快捷迅速的特点;其次,联席会议所做出的决定是在参加会议的各利益主体充分讨论、酝酿的基础上所达成的共

识,有利于各方自觉遵守,缓解各方的矛盾冲突;在联席会议决议的执行过程中,联席会议则可以起到监督、规范各方行为的作用。

3.2 制度及制度化

制度是要求大家共同遵守的办事规程或行动准则,是实现某种功能和特定目标的一系列规范体系。它包括正式制度、非正式制度和制度的执行机制^[10]。

一种制度从无到有的过程称为制度化,是指群体和组织的社会生活从特殊的、不固定的方式向被普遍认可的固定化模式的转化过程。制度化是群体与组织发展、成熟和完备的过程,也是整个社会生活规范化、有序化的变迁过程^[11]。

制度化的具体过程可以概括为三个方面:

(1)确立共同的价值观念。

通过宣传教育,促使群体与组织的成员认清其利益,树立一致的价值取向,建立规范体系,加强个人对组织的认同,并将其人格融合于组织之中,以增强群体的凝聚力。

(2)制定规则。

共同的价值观需要有规则来支持。根据共同的价值需要而制定的规则能够把组织成员的行为纳入相同的固定模式之中。

(3)建立机构。

规则的实施要由组织机构保证,制度化的过程也是组织机构建立和健全的过程。

3.3 联席会议制度的概念

联席会议制度从某种程度上讲,就是联席会议的制度化,其概念可以表述为:隶属于不同利益主体的单位或部门,为了解决单一利益主体非常棘手的跨区域、跨部门、跨领域的新情况或新问题,由一方或多方主体牵头,采用会议的形式,在相互协商、协调和协作的过程中,确立共同的价值观念,再以会议决议的方式,构建主体间的行为规则、组织机构以及指导意见,用以指导工作、解决问题并组织实施的持续过程。简言之,联席会议制度就是与会各方以齐心协力、互助合作的方式而形成的跨组织、跨区域和跨部门的解决问题的新模式。

与联席会议制度相近的概念^[12]还有英国的“区域治理(region governance)”、“策略社区(strategic community)”,美国的“都会区治理(metro-

politan governance)”,日本的“广域行政”以及台湾地区的“跨域治理”或“跨界治理”。这些管理方法均强调在处理社会公共问题时不同部门、领域间的协作关系。

3.4 联席会议制度的理论基础

理论是对事物本质、规律的反映,主要发挥指导实践的基础性作用。联席会议制度的理论基础主要包括以下四个方面:一是政策网络理论;二是协力治理理论;三是府际治理理论;四是多层次治理理论。随着联席会议制度主体的变化,其理论基础的侧重点也有所区别。

政策网络^[13]作为一种治理工具,从政府的角度出发,其主要功能是希望增加治理主体,提高治理参与度,使治理过程更加具有弹性,使治理效果得到提高。

府际关系概念的提出最早缘于美国20世纪70年代联邦政府与州政府、地方政府的互动运作关系的实践。府际治理^[14]是指不同层级政府以及同一层级不同地区的政府之间的网络治理。在解决跨域公共事务和公共问题的过程中,府际治理具有重要的功能和作用。

跨域公共事务和公共问题往往需要通过跨区域、跨部门、跨领域的“协力”关系来解决。协力治理^[15]是解决重大或复杂的公共事务和公共问题的一种行之有效的方式,其参与者也包括政府部门、企业、非营利组织和社会公民。与政策网络不同的是,协力治理尤其强调参与者之间伙伴关系的地位和作用。这里的“伙伴”关系是一种运作模式、行动方式,也可以是具体操作的方法。

多层次治理^[16]系指在不同制度层次上各个治理系统之间协商式的交易行为,其本质是一种不同层级政府之间、公私部门之间的协力伙伴关系。多层次治理关注多核心和多层次的治理结构,以及彼此重叠、相互竞争的管辖权限。面对纷繁复杂的公共问题时,需要通过多层次治理、寻找最适当的治理方案,以达到预期的治理目的。

4 长江口水资源联席会议制度的构建

4.1 长江口水资源现状

长江下游从安徽大通水文站以下至入海口门段称为长江河口地区,全长约640 km,涉及安徽、江苏、浙江和上海三省一市,流域面积约为10.8

万 km^2 。长江河口地区城市化程度高、人口密集、经济发达,但随着气候变化和人类社会经济活动对长江口地区影响的日益加剧,长江口地区承受着巨大的资源环境压力,正面临着一系列水供给短缺、水环境恶化、水生态退化等水资源问题。为了应对长江口水资源出现的问题,有必要构建长江口水资源联席会议制度。

4.2 长江口水资源联席会议制度

联席会议制度的理论基础随解决问题的主体不同而有所侧重。长江口水资源联席会议制度重点解决长江口存在的水资源问题,更需要各相关部门进行通力合作,因此,其理论基础更多的是倾向于协力治理理论。基于该理论,长江口水资源联席会议制度构建如下。

(1) 联席会议制度的客体和主体。

长江口水资源联席会议制度的客体为水供给短缺、水环境恶化、水生态退化等水资源问题。依据联席会议制度的客体,可以确定其主体为长江水利委员会,长江口所在的安徽、江苏、浙江和上海三省一市的各水资源主管部门以及其它的利益相关方,例如区域用水、排污大户、调水工程管理局等。

(2) 联席会议制度采用的主要手段。

针对长江口存在的水资源问题,联席会议制度主体可以采用的主要手段包括:制定长江口水资源用水总量管理条例,召集各主体通过协商、协议等契约手段达成解决相关问题的共识并监督其实施,制定区域性的规章、政策等,从而提高工作效率,行之有效的处理跨区域、跨部门的水资源问题。

(3) 联席会议制度的运行机制。

设立长江口水资源管理办公室,由联席会议制度主体推选或轮值办公室主任,主要负责联席会议的举办、筹备、各主体之间的相互联系、议题选取、决议执行、监督各主体的实施效果等,是保障联席会议制度可协调、有序、高效运行的基础。

4.3 实施效果评价

长江口水资源联席会议制度的开展,能够在充分反映各利益相关方诉求的基础上加强水资源的综合管理,有利于解决长江口的水资源问题,促进长江口水资源的可持续利用和区域经济的可持

续发展,同时,还可以保障长江口河道内的生态环境用水,维持水生态环境的良性循环,具有较好的社会、经济和生态环境效益。

5 结语

传统的科层式治理方式和市场治理方式在面临环境污染、水资源管理等跨区域、跨部门、跨领域的社会公共事务时,常常会出现“政府失灵”和“市场失灵”的现象。而联席会议制度的出现,能够在一定程度上减少和避免上述现象的发生,并具有较强的可操作性。

笔者主要针对目前联席会议制度在理论基础和概念研究方面的不足,在总结大量研究成果的基础上,首先对联席会议制度的主要内容进行了阐述,而后对其概念进行了分析、总结,提出了联席会议制度的主要内涵,并对其管理学上的理论基础进行了汇总,以长江口存在的水资源问题为例,阐述了联席会议制度的构建过程,可为今后不同区域、部门和领域构建联席会议制度提供参考。

参考文献:

- [1] 郑寰. 跨域治理中的政策执行困境——以我国流域水资源保护为例[J]. 甘肃行政学院学报, 2012, 6(3): 17-25.
- [2] 黄康森. 我国流域水污染治理机制: 缺陷与创新[J]. 发展研究, 2006, 22(9): 46-48.
- [3] 蒋辉. 政府间松散型横向一体化战略联盟: 跨域治理的新模式[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2012, 32(1): 122-125.
- [4] 王桢桢. 科层制治理与合同制治理: 模式比较与策略选择[J]. 学术研究, 2010, 32(7): 41-48.
- [5] 王国栋, 许秀贞, 翟红娟. 南水北调中线水源保护联席会议制度探索与实践[J]. 人民长江, 2012, 43(7): 94-98.
- [6] 张钢. 我国金融监管联席会议制度研究[J]. 海南金融, 2005, 17(6): 25-28.

- [7] 顾爱华, 刘志超. 论党政联席会议制度的管理创新[J]. 社会科学辑刊, 2011, 32(6): 42-46.
- [8] 百度百科. 会议[EB/OL]. <http://baike.baidu.com/view/531590.htm>.
- [9] 廖雄军. 浅谈会议的分类[J]. 秘书之友, 51988(12): 22-24.
- [10] 百度百科. 制度[EB/OL]. <http://baike.baidu.com/view/78391.htm>.
- [11] 百度百科. 制度化[EB/OL]. <http://baike.baidu.com/view/132824.htm>.
- [12] 叶汉雄. 基于跨域治理的梁子湖水污染防治研究[D]. 武汉: 武汉大学, 2011.
- [13] Katzenstein P J. Between power and plenty: foreign economic policies of advanced industrial states[M]. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1977.
- [14] Leach R, Smith J P. Local Governance in Britain[M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan Limited, 2001.
- [15] Bailey D, Koney K M. Strategic Alliances Among Health and Human Services Organizations: From Affiliations to Consolidations[M]. Los Angeles: SAGE Publications, 2000.
- [16] Marks G, Nielsen F, Salk J, et al. Competencies, Cracks, and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union[J]. Comparative Political Studies. 1996, 29(2): 167-192.

作者简介:

- 乔伟(1985-),女,河南开封人,工程师,硕士,研究方向:水环境治理;
- 杨建东(1984-),男,湖北武汉人,工程师,硕士,研究方向:水文与水资源;
- 李亚龙(1976-),男,湖北武汉人,高级工程师,博士,研究方向:节水灌溉;
- 罗文兵(1986-),男,湖北荆门人,高级工程师,博士,研究方向:水环境治理;
- 袁念念(1985-),女,湖北天门人,高级工程师,博士,研究方向:农业节水灌溉。

(责任编辑:李燕辉)

向家坝电厂获全国大型水电(站)“节能环保” 专项劳动竞赛先进单位

2017年5月25日,全国大型水电(站)2017年度劳动竞赛暨经验交流会在四川国电大渡河公司龚嘴水力发电总厂召开。来自全国能源化学工会和全国52家大型水电(站)的100多名代表参加了本次会议,会上表彰了2016年全国大型水电(站)度劳动竞赛先进单位和节能环保专项劳动竞赛先进单位,向家坝水力发电厂等15家单位喜获2016年度全国大型水电(站)“节能环保”专项劳动竞赛先进单位荣誉称号。2016年,向家坝电厂将全国大型水电(站)劳动竞赛基本要求与电厂中心工作相结合,紧紧围绕三峡集团、长江电力的战略布局,不断推进创建国际一流水电厂进程,不断深化本质安全和精益生产理念,全年发电量达332.25亿千瓦时,创历史新高。发电设备可靠性指标继续保持行业领先水平,成功实现了“十三五”开门红。2017年,面对电能供需环境多变、两级公司深化改革等大形势,向家坝电厂全体员工将紧紧围绕两级公司的改革发展战略,牢牢把握“安全生产多发电,带好队伍创一流”主旋律,坚定信心、落实责任,确保优质高效地完成年度各项工作任务,为开创向家坝电站运行管理新局面,为创建国际一流水电厂而不懈努力,为两级公司“十三五”改革发展做出新贡献。