

数据何以赋能水环境跨部门协同治理

颜海娜¹, 张雪帆², 王露寒¹

(1.华南师范大学 政治与公共管理学院,广州 510006;2.中山大学 政务与公共事务管理学院,广州 510275)

【摘要】条块分割难以跨部门协同是长期困扰公共行政的难题。解决此问题的既有思路多着眼于行政体制改革和流程再造。近年来,随着数据资源、数据技术与行政实务的深度融合,在不改变部门职能分工与权责边界的情况下,通过数据赋能提升跨部门协同治理能力成为值得关注的实务现象,从理论上深入挖掘和凝练数据赋能跨部门协同的运行机制显得尤为必要。在“互联网+河长制”的实践中,数据赋能形成了有别于传统界面治理类型的“工具—对象”界面框架。其中,数据公开增强了基层对问题的判断与处置权力,压实了属地责任;数据集成提高了协调部门的话语权,以信息为基础,精准落实了责任主体;数据留痕借领导之权落实弱势部门之权,压实了条线部门责任。具备“赋权”和“确责”治理功能的数据通过降低权力位阶差距和形成“分流治理”格局,促进了上下统一与横向整合,进而推进了水环境跨部门协同治理。

【关键词】 数据赋能 跨部门协同 水环境治理 界面治理

【中图分类号】 C931.2 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-5455(2021)04-0115-11

一、研究背景与问题提出

“互联网+河长制”是近年来水环境治理的重要实践。对于这样的新生事物,该如何适用理论予以分析理解,又如何推动既有理论的发展,是值得公共管理学界研究关注的议题。在既有研究中,河长制和水环境数据治理往往分属两大研究脉络。一方面,现行科层制治理模式下,行政工作专业分工结构与流域天然的整体性特征产生冲突,是水环境治理碎片化格局的重要形成原因^[1-2]。随着各部门割裂管理愈难满足流域水资源治理一体性、功能多重性和效用外溢性的要求,“九龙治水”难以扭转流域水资源治理的严峻形势,部门间治理的协调性亟待提升。为解决水环境跨部门协同问题,中国出台了河长制政策以强化政府水环境治理责任。然而,学界对河长制能否突破碎片化治水困境持“积极论”和“消极论”两种观点。前者认为河长制解决了跨域河流治理中的“权威缺失”问题^[3],后者认为河长制仍然构建在传统科层制之上,存在难以突破的协同困境^[4-5]。

另一方面,数据在突破政府治理的“能力困境”、赋能协同治水方面的应用也是近年来学界和治水实务界关注的议题。如运用互联网、大数据、云计算、WebGIS技术和水质预测模型等现代高新技术,设计河流域水环境预测预警平台,为职能部门协作提供技术

收稿日期: 2021-04-06

基金项目: 研究阐释党的十九届四中全会精神国家社会科学基金重点项目“基于数据赋能的基层社会治理现代化研究”(20AZD088)

通讯作者: 张雪帆, Email: zhangxf55@mail.sysu.edu.cn.

性支撑^[6];使用无缝拼接技术能够解决网络信息共享及数据冗余问题,实现多部门水环境信息联动共享^[7];通过为各地政府相关水务监管、执行人员提供多功能一站式平台体验的河长制智慧水务信息服务平台,实现“横向到边,纵向到底”的全方位监管^[8]。

值得注意的是,虽然观点有所差异,传统对于增强跨部门协同的探讨多聚焦于组织架构和行政流程,而对于数据赋能的探讨则多聚焦于数据技术如何为水治理人员提供工作便利。换言之,行政界面和人机界面分属于两个不同的讨论范畴。然而,数据技术的应用不仅能提供器具性便利,即使没有责权调整,数据赋能也同时影响行政组织流程。将行政组织和数据技术结合起来理解数据赋能对跨部门协同治理的意义,需要对技术嵌入引发的治理结构变化进行更为微观和详细的分析。因此,本研究以S市为研究对象^①,通过访谈^②、参与式观察和田野调查等方法搜集的数据与资料,对以河长制为核心的水环境跨部门协同治理的运行机制及效果进行实证分析。

二、“工具—对象”界面治理：数据赋能水环境跨部门协同治理的分析工具

数据赋能政府协同治理并非仅仅是技术问题,还涉及组织结构与协作制度的变迁,其治理的逻辑应该适用于人工科学而非简单的自然科学。在这一点上,著名管理学家赫伯特·西蒙的人工科学思想为我们提供了很好的思路。他认为,人工系统可以被想象成一个处于内部环境和外部环境之间的汇合点或者一个界面,内部环境表达了该人工系统的实质和组织模式,外部环境则反映了该人工系统依赖或运行的环境^[9]。按照组织理论的观点,所谓“界面”是组织或系统间的节点纽带,其核心作用是促进内外系统各要素之间的彼此调适和相互协作,人工系统的参与者可以利用界面交换资源并进行功能输出,对原有的资源结构进行再造,进而形成新的核心治理体系和治理能力。

近年来,公共管理学界对界面治理的研究方兴未艾。张桐和孔繁斌对治理界面进行了类型划分^[10]。在此基础上,本文根据数据赋能跨部门协同横跨人机界面和“政府—公众”界面的特点,针对适用条件提出了“工具—对象”界面(如表1所示)。

表1 不同界面的比较与联系

界面类型	不同点	联系
人机界面、“政府—公众”界面	1.特殊场域下的界面,体现特殊性 2.以区分对象命名,难以反映内外关系 3.内外事物具有同等作用	人机界面与“政府—公众”界面的价值隐喻都是以人为本——以机器为工具服务于用户,以政府为工具服务于公众。其本质关系是工具与对象。
“工具—对象”界面	1.提炼界面属性,具有普遍性 2.以内外关系命名,赋予界面以本质功能 3.内外事物具有地位之别和功能之差	

① 本文以S市作为个案研究的对象,主要基于以下考虑。第一,S市利用数据平台赋能水环境治理的时间较长,实践经验较为丰富。自2017年建立系统以来,系统上报问题总数已累计达到13万个,案例多且类型全面,能够外推出数据赋能跨部门协同治理这一“同质化类型”的特征与属性。第二,本研究与S市河涌监测中心进行双向合作,赢得“真实场域进入”的有利条件,为本研究提供了大量真实可靠的一手、二手数据资料。

② 2020年8—11月,研究者对S市水务局、S市河长办、S市河涌管理中心、各区河长办(ZC区、BY区、HZ区)和30名基层河长分别进行深度访谈,整理访谈稿共计70万字。

区分工具与对象的意义在于,界面不再像是桌面,仅仅是桌子和空气的区分物,而更具地位之别和功能之差,成为内外资源互换、有机联接的协作纽带,使得内外双方产生交互作用。此外,在“工具—对象”界面中,提炼出作用方与被作用方的价值意义,强调以对象为导向,通过界面实现特定目标。该理论框架适用于内外部环境共生变革和基于你我之分的多元异质性主体利益博弈等场景。有鉴于这些研究结果,结合水环境治理的跨界性、跨部门性,我们必须从一个多要素的、功能型的角度来思考技术赋能跨部门协同机制问题,而“工具—对象”界面分析工具可以对数据赋能协同治理行为形成如下几方面的解释。

一是以界面理解数据本身的赋能作用。水环境治理中,政府任务目标与治理能力不相匹配,需要由界面在外部环境和政府结构之间、内部政府组织之间进行过渡与赋能。S市治水情景复杂,剿灭黑臭水体、攻坚劣V类水体任务重,时间紧,治理对象和治理内容专业性不断扩展。然而,在技术手段运用之前,S市部门协同治水能力弱且分散,例如兼任河长素质有限难以承接上级任务、部门利益分割难以实现统筹、河长办挂靠水务局导致权威不足等。任务目标与治理能力不相匹配导致政府治水功能失灵,政府难以直接面对复杂多变的外界环境,因而对界面的需求便提上日程。

二是通过界面功能来解释数据赋能的具体体现与设计逻辑。“工具—对象”界面强调以对象为导向,引导我们关注政府本身的协同需求也即权力责任如何分配的问题。在水环境治理中,界面的意义不仅止于工具应用层面,它还聚合了改变政府权责结构、调整管理方式方法、创设治理新机制等多重功能,通过“赋权”和“确责”两项基本功能来明确政府部门行动的治水目标和原则,调整“规则驱动”的科层系统,破解政府组织中存在的结构性困境。

三是以界面治理理论理解机制的作用。相比于社会治理,政府治理更注重对治理对象自身的研究,界面治理则更关注对关系的研究,即探索内外部环境如何影响与演变,因此适用于治理机制的分析。

三、数据赋能水环境跨部门协同治理的实践探索

2016年12月,中共中央印发了《关于全面推行河长制的意见》,全面推行河长制。S市历来高度重视治水工作,在河长制体系建立三个月后,依托手机APP、桌面PC、微信公众号、电话及门户网站五种终端形式,搭建了“五位一体”的“河长管理信息系统”,为全市19660个标准基础网格配齐网格长、网格员,并将所有涉水职能部门都纳入其中,涉水部门大联动、大协同体系基本形成,数据在赋能纵向“平等化”和横向“协调化”上发挥着越来越关键的作用。本研究采取整体性多案例研究法^①,运用逐项复制的原则,选取系统上流转次数超过10次(问题平均流转次数为5次),且最终解决问题的8个案例,这些案例集中体现了数据有效赋能水环境跨部门协同治理(见表2)。

案例一 数据系统推送超期案件,催动市级督办。在一个流转时长超过一年的“河道建筑垃圾清理”案例中,由于现场施工情况复杂,多个建筑单位同时施工,导致河道建

^① 整体性多案例研究,指在案例研究中仅考察某一组织或项目的整体性质,具体详见罗伯特·K.殷:《案例研究:设计与方法》(第五版),周海涛、史少杰译,重庆大学出版社,2017,第67-79页。

建筑垃圾来源难以查清,市净水公司、区城管局、区水务局和属地街道办对该建筑垃圾的权属问题反复争执。市河长办通过“河长管理信息系统”平台发现因推诿而超期的案件后,及时介入并将此问题列为督办件,区领导高度重视并上会讨论。由于建筑河道垃圾一年无人处理,难以确定权属,因此区领导将此定为属地责任。镇河长办进而动用大型机器,将垃圾快速清理完毕(具体流程如图1所示)。

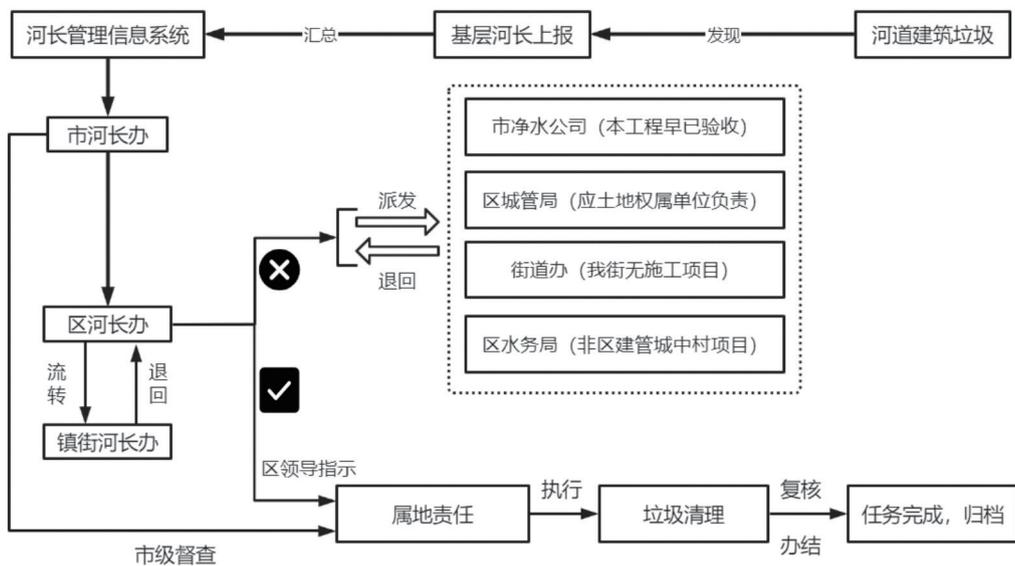


图1 某河道建筑垃圾处理流程图

案例二 问题导向的前提下,上级弱化对基层的程序要求。2019年5月,公众通过微信投诉“涉嫌非法排污”现象,WC街道环保办收到交办件后,现场检查核实该处是因白色石灰流入水渠最终汇聚在下游所致,并非非法排污。街道环保办查明后为了加快处理效率,其意见未经过街道河长办,直接经过系统流转 to 区河长办。基于基层职能部门已查清问题真相,因此区河长办并未纠结基层“越级办结”。

案例三 基层未解决问题,通过河长办系统及时制止推诿。2021年1月5日,BY区环保局发现某餐饮店并未接入市政管网,督促JG镇核查处理。于是问题经JG镇河长办流转 to JG镇环安办手中,环安办坚持认为该餐饮店已接入市政管网,并未经过镇河长办直接将回复意见转给BY区河长办,引得区河长办不满:“你镇核查结果与区环保局意见相左,请重新办理!另请要求你镇下设的管理员不得越级提交办理情况信息。”于是问题又重新回到系统中,按照科层等级次第流转。

案例四 争取资源下沉,“小马拉得动大车”。2018年3月27日,S市河长办接到投诉,某涉案建设单位造成河涌水质碱性超标及雨水管道堵塞。XC镇级河长立即协调环安办派人处理,却由于缺乏执法权而协调无果,于是请求上级部门对该涉水案件整治给予执法等支持。案件上达后,却被ZC区水务局退回给基层查处,毫无处置权的XC镇河长办质疑道:“区一级都处理不了的案件,让没有执法权的镇街一级如何处理?”ZC区水务局对XC镇河长办的质疑立刻进行回应,随即对涉案当事人发出《责令限期改正通知书》。

案例五 在需要特事特办的案例中,通过加强沟通交流促进上下级的“共享理解”,避免“一刀切”式的政策执行。2019年5月,一位村居河长在巡河时发现责任河道六米

内存在违法建设的电房。ZT镇河长办接到投诉后,对河涌管理范围内违建进行拆除,但是考虑到周围村民用电问题,镇河长办请求上级暂时保留剩余电房建筑。然而市河长和TH区水务局明确指出,根据《S市全面剿灭黑臭水体作战方案》规定,河涌两岸6米内构筑物(建)筑物必须拆除。面对上级的指示,ZT镇河长办始终保留意见,委婉表示:“一来城管执法队已对临河违建全部清拆干净;二来此电房为一自然村庄村民使用中,强制拆除电房会影响到周边村民用电问题,建议暂定保留。”TH区水务局经过调研论证对此也表示理解,并同意该问题顺利办结。

案例六 部门信息互动增强,精准落实责任主体。2020年3月,一上报人举报MH涌水体黑臭,BYH街河长办经实地核查发现,上报人上报地点错误,拍摄河段并非MH涌,区河长办于是指示街河长办可以直接结束问题流转。然而根据《S市河长制考核办法》规定,部门“发现问题后未及时处置或上报”的有问责风险,部门需要确认问题是否确实不属于自己权属。于是,BYH街河长办继续跟踪,致电上报人咨询确认了该河涌为HK涌,并转至隔壁街河长办处理。

表2 多案例比较分析

案例	数据特性	“工具—对象”界面功能	对部门协同的影响
案例一:数据系统推送超期案件,催动市级督办	数据留痕:部门协同行动数字化,将部门协同行为数据以可视化方式实现量化	确责:市级通过系统留痕数据甄别推诿案例,及时介入并列为督办件,引起区级高度重视	促进责任主体履职
案例二:问题导向的前提下,上级弱化对基层的程序要求	数据留痕:治水效果数字化,基层的问题处理情况以图片、数据等呈现方式被上级部门场景化感知	赋权:数据留痕使得基层治理情况得以量化,上级更容易观察现实问题的解决情况,从而将“特事特办”和“推诿扯皮”在更短时间进行区分,保障了必要的灵活性,也防止滥用特办程序推诿	降低权力位阶差距 促进责任主体履职
案例三:基层未解决问题,上级制止推诿,明确业务归属	数据公开:数据系统全程公开部门的行动轨迹和意见话语	赋权:数据清晰呈现基层治理现状,增强基层对问题的判断与处置权力	促进责任主体履职
案例四:争取资源下沉,“小马拉得动大车”	数据集成:数据突破了横向职能部门之间的“物理阻隔”,实现了治水政务信息的相互连接,增强了部门协同初期的信息互动	确责:区河长办直接要求终结问题,基层观察到责任并未流转至其他部门,而是仍在自己手上,主动查清问题避免后续可能问责	促进责任主体履职
案例五:在需要特事特办的案例中,通过加强沟通交流促进上下级的“共享理解”,避免“一刀切”式的政策执行			
案例六:部门信息互动增强,精准落实责任主体			
案例七:技术赋予河长办整合能力,增强部门互信	数据集成:统一信息系统作为部门互动的交流媒介,河长办在其中发挥统筹协调作用	确责:数据集成为河长办解决跨部门协同问题提供信息基础,综合基层部门的案例退回原因和专业部门的反馈意见,研判责任权属	促进责任主体履职
案例八:河长办调动同级职能部门的力量,落实常态跟踪	数据集成:多方数据集约为水环境治理问题的准确溯源提供条件	赋权:信息即权力,河长办掌握更多信息以精准认定责任主体	降低权力位阶差距

案例七 技术赋予河长办整合能力,增强部门互信。在一个“污水直接流入BY湖”的案例中,BY区BYH街和SM街都反映问题不属于自己街道的管辖范围,来回进行五轮流转。BY区河长办在系统上发现属地的争执不休,于是将问题抽出,流转给BY区水务局。专业部门经核实发现该处生活污水直排属于高速工程施工单位,应转由属地负责。问题确定权属后,SM街道迅速解决。

案例八 河长办调动同级职能部门的力量,落实常态跟踪。在一个“建筑渣土堆填鱼塘”的案例中,上报人举报有村民往村委承包的鱼塘中堆填建筑渣土。JG镇城管执法队接到案件,督促村民垫高鱼塘,以防河水倒灌。办结后,BY区河长办将审核任务交由之前并未参与案件的区域管局,调动平级专业力量进行复核。BY区域管局经过现场核查发现,现场仍有新增建筑垃圾,不予部门办结。于是JG镇城管执法队继续跟进问题,督促塘主进行围蔽,防止他人偷倒建筑垃圾及余泥。最终BY区域管局现场核实后同意结案。

四、数据赋能水环境跨部门协同治理的机制分析

从数据在赋能S市水环境跨部门协同治理中的作用来看,“工具—对象”界面在复杂涉水环境中与政府组织之间、内部政府组织之间进行过渡与赋能,不仅具备区分外部环境和内部结构的形式化功能,更具有“赋能”的内核功能,具体表现为通过改变组织基础和信息基础的结构化条件,促进“赋权”与“确责”治理功能的调适,优化政府统合协同结构。

(一)“界面入口”:数据本身特性

数据技术内含了先后顺序的安排和对流程重要性的认定,以及不同节点之间的相互关系结构,这也意味着界面在嵌入结构的过程中对组织办事流程和行为规则进行重塑,强化组织行为规则的落实以使组织更规范地应对外部环境,为公共部门的治理变革提供基础条件。

1. 数据公开,避免源头信息过滤

数据公开让源头信息不易在层级链条中遭遇过滤。一方面,S市依托8项总河长令把30个相关涉水职能单位纳入河长管理信息系统中,每个成员单位均有专人负责相关问题接收和反馈,数据系统全程公开部门的行动轨迹和意见话语,下级部门直接感知上级部门的指示;另一方面,依托“河长吹哨,部门报到”工作机制,基层河长通过系统将问题交办至水务、环保、城管、工信、农业、住建等职能部门进行协同处置,系统对巡河轨迹、问题报送、问题流转、污染源处置销号、督办等全过程公开。

2. 数据留痕,减少部门间数据信息不对称

数据留痕意味着将治水资源(投入)、治水行动(过程)和治水效果(结果)都加以数字化呈现。第一,治水资源数字化,投入的可计算和可量化为协同成本的控制与预算提供基础。第二,治水协同行动数字化,将部门协同行为数据以可视化方式呈现。随着下级涉水职能部门对上级信息的掌握程度增加,其对于问题处置更具有自主性。而上级能全过程、全链条获取下级部门的问题处理情况,对下级任务执行情况的感知空前提升。第三,治水效果数字化,比如全市在2020年要实现排水单元60%达标。治水效果的数字

化是治水工程收获成效的表现方式,所以它的数字化内容最为丰富。

现代技术让结果量化成为可能,治水资源投入、行动过程和治理效果都得以量化,挑战了“官僚只注重程序/过程,而非效果”^[11-12]的传统行政管理观点。这一观点建立在“过程可见,结果不可见”假设基础之上,而随着上下级之间的信息不对称减少,上级对结果的考核更加精准,而且可以倒逼层级协同思维从“程序导向”向“问题导向”转变。

3. 数据集成,降低信息共享的制度性成本

传统台账数据上报信息流转链条长,数据质量不高,造成下级难以获取数据实现治水信息价值在地化、上级难以掌握下级治水政策执行的情况。而数据的嵌入成为原子化个体/组织之间的交流媒介,加快了传统数据流转的速度。例如 S 市河长管理信息系统的建设减少数据流转的成本和时差,对下级而言,其信息需求通过提请表单、审核、汇总、上报、下发即可获得治水数据,因地制宜进行数据开发利用。对上级而言,上级获取了下级的实时动态,掌握监督下级政策执行情况的抓手。

此外,数据集成对信息质量进行筛选。信息数据作为数字政府的核心^[13],最大的挑战不在于“增量”不足,而在于“存量”不准确、质量不高^[14-15]。涉水数据往往具有多源性和动态性,一旦数据不能进行实时同步和更新,会造成信息不对称、数据缺口和数据滞后等问题,严重影响大数据质量。传统涉水部门间的调度数据流程较为复杂,部门间数据更新速度迟缓,数据质量较低。部门间共享数据的“静态性”,与社会发展的“动态性”之间存在张力。而界面的嵌入将各部门的分散数据统一集成,剔除错误数据并对数据实时更新。“部门间不能私下互传数据,要通过我(水务一体化平台)这里才可以,确保‘一数一源’。”(S 市河涌监测中心 D 工程师)这将有效缓解部门间数据信息不一致、权属混乱的问题,实现部门治水数据的实时更新,提高数据的潜在利用价值。

(二)“界面功能”:数据工具作用下的治理功能调适

1. 数据公开,增强基层对问题的判断与处置权力,压实属地责任

在传统水环境治理中,信息流转主要借助纸质公文、单一部门数据系统等为载体,信息过滤与信息模糊问题严重。这导致基层特殊治水情景无法场景化上达,上级往往以红头文件指令取代复杂多变的实际治水情况,迫使基层“一刀切”式执法,难以从根源上处理问题。

而数据系统具有公开可溯的特性,增强了上报问题情境性和真实性。下级信息得以全景呈现且不易被过滤,上级可精准明晰问题情况,高效确权流转与督办落实。例如在案例四和五中,基层面临执法权限不足、人地关系矛盾等复杂现实,在上级职能部门的指令导向下,置身于中层政府和社会之间的夹心层。数据公开让远离层级决策链条的基层清晰表达治水需求,弱势部门话语不易在流转过程中被过滤,增强基层对问题的判断与处置权力。随着问题处理权力的下放,属地责任相应得到压实。

2. 数据集成,强化协调部门的话语权,明确相关部门的主体责任

数据嵌入改善信息流转的阻滞局面,克服组织在地理距离上的鸿沟,为不同组织聚合成一个高度整合、互动密切的系统提供条件。在传统的水环境治理中,由于高企的信息交易成本和部门利益的阻碍,治水数据被分散在 S 市不同部门手中,相互间缺乏互动基础,形成一个个治水孤岛。为了扭转部门信息交互困难和部门利益割据的局面,S 市建

立了统一信息系统作为部门互动的交流媒介,以河长办为统筹协调机构,以政府内部的信息系统和数据库为基础,传统的割裂、分工、分时与分步的工作状态正在转变为交互、协作、同时与同步的工作模式。

随着数据的集成集约,河长办得以对多维度信息进行匹配与叠加,认定问题性质、归属地和责任人,明确涉水问题责任归属。在案例六、七和八中,随着信息传递与共享等沟通技术的加强,河长办具有解决跨部门协同问题的重要抓手,综合基层部门的退回情况和专业部门的反馈意见,研判责任权属,提升异质主体资源整合的话语权和复杂治理问题的回应能力。

3. 数据留痕,借领导之权落实弱势部门之权,压实条线部门责任

数据留痕下部门流转意见与行动轨迹全流程跟踪建档,借助领导的问责权威,固化制度赋予弱势部门的权力。在传统治水体系下,尽管河长制赋予协调部门河长办和基层部门一定的统筹调配权力,但受限于自上而下的科层运转逻辑,制度权力的落实效果有限。就河长办而言,虽然《S市2020年河长制湖长制工作要点》提出,要“进一步理顺河长办与相关职能部门的工作界面,提升河长办的统筹督导力和服务保障力”,但在实际运行中,河长办的协同能力受限,对外难以彰显权威性与专业性,对内得不到各部门的真正认同,陷入信任危机。就基层部门而言,虽然《S市全面推行河长制工作方案》提出要“形成‘上下共管’的工作格局”,但在现实中下级对上级的信息反馈和资源诉求往往受到梗阻,不少基层河长面临超出能力范围的任务时难以解决而又无处诉求。

但数据对无形的制度进行了有形的强制执行,河长吹哨,协调部门指令若无部门响应,行动痕迹会记录在系统上,“我这个系统上安排了给你,你难道不做?超期了我们就通报,甚至给问责,但即使这样也有一些反复推诿的难题,我们就上会讨论,由领导拍板”(ZC区河长办,2020)。借助领导权威,数据系统对监管部门进行“赋权”,自下而上的交流更加通畅。

在案例一中,市级通过系统留痕数据甄别推诿案例,及时介入并列为督办件,引起区级高度重视。部门行动留痕便于S市河长办把握各区的治水情况,强化对各区的考核管理。在对案例二和三进行对比后发现,若基层解决好问题,上级就默许越级办理,简化科层流程;反之,若基层并未解决好问题,上级便会强调科层秩序。可以看出,数据留痕使得基层治理场景化以及可量化,上级更容易观察现实问题的解决情况,从而对解决情况灵活设置程序要求,赋予弱势部门越级上报的权力,驱使科层组织运转的动力来源由内部规程转向外部的问题解决。

(三)“界面出口”:优化政府统合协同结构

界面治理功能的介入,使得政府治理结构有所调整,朝着更加统合的结构演进。“统”是指上下统一,“合”是指横向整合。河长制的实施正是为了整合水环境治理中相关职能部门的权威资源,促进“纵向—横向”的统合协同实践。但经过现实考察发现,河长制下的协同关系根本还是一种科层治水的政令传达与执行——治水责任逐级下压,而权力层层上收。这种“权责倒挂”的态势产生了两种治理结构:纵向上存在“命令—执行”式的权力位阶差距;横向上存在“属地为主,部门为辅”的责任分层治理格局。

第一,既有理论认为部门间权力差距越小,关系越平等,就越有利于交换意见、达成

共识^[16-17]。然而,在水环境治理场域中权力位阶差距的存在制约了跨部门协同治理效果,这体现在以下两个方面。一方面,“一把手”注意力分配瓶颈下对基层的回应力受限。流域公共事务的“外溢性”导致很多问题没有办法由专门的部门和专门化的方式去进行解决^[4]，“河长治河”在本质上就是为了建立新型流域水环境资源整合方式,通过领导责任包干的强行政模式解决行动激励和资源整合问题。然而,长官意志和领导威信缺乏合法稳定的权威资源及长效机制的保障,“动不动让区领导去做,实际上不符合实际”(HD区河长办)。党政一把手的注意力分配有限,对下级的治水回应力受到限制。另一方面,治水信息纵向流动,基层话语权不足导致基层的声音难以有效上达。基层部门难以参加高级别治水会议,与市级条线部门的直接联系稀薄。市条线比区条线具有更多决策权,尽管基层部门也有诸多复杂治水问题需要市级统筹解决,但受到科层制层级的制约,基层部门与市条线之间缺乏直接高效的沟通机制。根据《S市全面推行河长制市级河长会议制度(试行)》规定,市级河长与基层河长的沟通交流会议仅半年召开一次,线下信息交流不畅,而线上渠道尚未打通,基层部门诸多治水疑难点难以上达视听。

第二,分层治理强调的是通过动用块的力量进行模糊化、灵活化的处理^[18],它既有灵活性的一面,也存在相互推诿和基层执行偏差的风险。一方面,在S市水环境治理中,各职能部门本应协助河长办推进水环境治理工作;但在实际履职过程中,由于条块权属不清晰、部门本位主义等因素,部门习惯于充当“二传手”,将任务不加区分地下移给基层,使得水污染问题虽然进入上报流程,但是无专业部门接管处理,最后还是由属地“兜底”。另一方面,属地发现上报的问题越复杂,待问题流转回自身就越难以解决,被问责的概率就越大。为了避免被问责,基层河长在上报问题时往往避重就轻,在执行时采取突击运动式整治的象征性执行方式,以牺牲质量换取按期达成任务的目的。

“工业技术取代的是胳膊、手和肌肉,而信息技术替换的是传播、思考和计算。”^{[19]18}信息技术不仅具有工具属性。具备“赋权”和“确责”治理功能的数据通过降低权力位阶差距和形成“分流治理”格局,促进上下统一与横向整合,将科层组织由自上而下的“规则驱动”系统转化为“问题驱动”的弹性组织,由此对传统科层治水结构产生变革效应。在此基础上,信息技术改变的不仅是政府部门的协同流程与模式,更是政府部门的协同基础。

首先,数据“赋权”催生新的权力来源,降低权力位阶差距,促进上下一统。“整合化的信息处理不仅大大加速了跨机构信息和服务的流动,而且还通过大幅度降低交易成本而改变了一些权限规则,管辖权的概念可能会发生变化。”^{[19]24}数据改变着部门与部门连接的场景与方式,改变着社会资源的分配规则及权力分布,使基层掌握表达需求的话语权。河长APP的设计本身就是一个“活流程”,事务转办上不要求严格按照一套固定的转办流程来处理,赋予基层河长更多的上报问题自由选择权。对于村居河长而言,他(她)既可以把问题上报给镇街级河长办,也可以越级上报给区级河长办或区级职能部门,甚至还可以直接上报给市级河长办或市级部门。“活流程”的设计让基层有渠道将复杂和权属不清的涉水问题上报,而非留置在辖区内推诿与消耗,一定程度上打破了科层之间的壁垒,依靠现代技术平台充分实现了行动动员。

其次,数据痕迹管理靶向明确,形成“分流治理”格局,促进横向整合。“分流治理”

强调部门权责原则为主,属地原则为辅,通过权责边界的明晰,进行精准化的处理^[18]。而数据的痕迹管理特性有利于量化信息,便于绩效考核,也有助于形成一整套基于规则的权责制度,从而减少部门协同过程中的工作扯皮和相互推诿问题。具体而言,S市河长信息系统会把问题流转、问题处理、复核办结、问题归档等部门工作的每一个环节都简化为可视化的痕迹,基于全流程留痕管理的跨部门整合消解了上级监督部门和下级横向操作部门之间的信息不对称,使得常态化、广覆盖、全方位的治水效能问责成为可能。在问题“确责”上,区、镇街河长办根据河长上报问题的性质将问题派发到相关部门,由相关责任部门进行二次核查。若问题明确属于部门规定的权责范围则直接解决,若不属于则再流转给同级河长办或上级河长办予以更精确化的判定,从而让承担专业性任务的职能部门主动作为。

在问题处理上,充分利用数据系统垂直管理优势调动相关部门参与:若镇街河长办发现问题超出自身处置能力,需要借助区级甚至市级职能部门力量,则可以通过信息系统先把问题流转给市/区河长办,市/区河长办再把问题分配到同级职能部门,市/区职能部门会以垂直管理方式调动下级职能部门参与问题的解决。

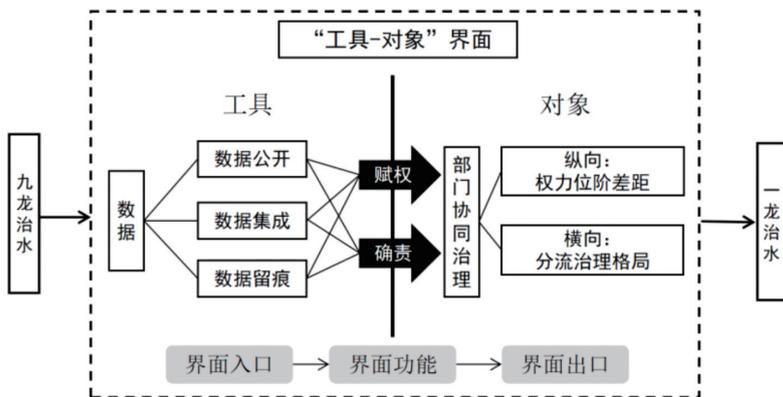


图2 界面理论视角下数据赋能跨部门协同治理机制图

综上,无论是问题“确责”还是问题处理方面,都试图促使拥有执法权和专业能力的条线部门发生角色上的转变,即由向属地下派任务、监督检查、评估问责的上峰角色转变成参与基层水环境治理、有效处理问题的有生力量,有效化解“条条专权、块块有责”的结构缺陷。

五、结论与讨论

技术革命对政府的治理变革作用受到广泛关注和肯定,但是数据具体如何赋能政府变革创新却是有待打开的“黑箱”。本文在水环境治理场域中经过实证调查发现,数据充当着外界环境和政府组织之间的功能性界面,通过“赋权”和“确责”的治理功能来降低权力位阶差距、形成“分流治理”格局,对传统协同治水结构产生变革效应;同时,技术界面自身也会受到政府结构塑造和制度环境规范。

本文的研究意义在于以下两方面。第一,丰富了界面治理的理论内核,赋予界面以赋能的功能性意义。现有界面治理研究大多从静态的角度研究界面治理的理论要素,缺

乏对界面治理内部要素的有机联系的讨论。例如在西蒙的研究中,界面一词只是作为区分内部结构和外部环境的“汇合点”,没有关注到界面与其他要素之间的互动关系;部分学者关注到各理论要素在现实中的内涵和变化,却缺乏将要素结合起来的总体分析。此外,已有对于界面治理的研究大多将界面作为形式化要素,作为区分外部环境和内部结构的“界线”,缺乏对其理论内核的探讨。第二,本文将数据赋能逻辑带入水环境协同治理,以往水环境协同治理的研究大多基于结构或制度安排的角度,较少关注体制外的因素。本研究从数据赋能的角度出发,实证考察数据赋能水环境跨部门协同治理的内在机理及运行逻辑,发现数据对公共部门协同治理创新的作用不仅只有工具论意义,还具备本体论意义。

纵观公共事务管理方式的发展演变,界面介入公共部门治理是历史和现实中不可缺少的一环。如果说,由“政治”到“行政”是一般国家治理转型和发展模式的基本路径,那么随着20世纪后期以来,政府外部环境日趋复杂、传统的行政管理体制自身管理能力不足、管理绩效不高等问题的暴露,“行政”到“治理”发展模式的转变成为社会发展的必然。“治理”发展模式强调纳入多元主体调和共同利益,达到治理效应的提升。而界面的应用可以成为其实现手段,把复杂多变的外部环境压力转化为政府行政策略,推动政府行政创新达到政治高度以符合外界期望,在不改变外界基本政治制度的前提下优化政府部门运行的互动基础,推进政治权力结构的非正式化变革和部门确责程序的完善。

当然,学界也不能片面夸大数据的作用。部分涉及上位法不健全、协同激励制度缺失、流域管理机制与属地管理双重体制冲突等影响协同治理的制度性、体制性诱因是技术难以解决的,甚至技术本身也会成为问题的来源。例如,数据在工具理性逻辑和化约主义逻辑下,容易造成“数据监管”和“数据简化”困境。首先,数据强监管会带来作用主体的强抵触,造成“数据监管困境”。全流程留痕管理使职能部门为了避免市河长办根据系统留痕进行问责,易产生相互推诿、逃避责任的消极心理,规避复杂问题责任。技术与官僚制通过强化高压问责来维持原有运作机制,难以实现突变式的发展,逐渐丧失再生的活力。其次,技术简单性与场景复杂性之间存在固有矛盾,会产生“技术简化困境”。科学技术遵循着简单性原则,倾向于把复杂的事物简单化。然而问题在于,一些治理问题具有跨地区、跨部门的复杂性,技术因缺乏场景性反而使问题更模糊。对于数据背后的“缚能”问题的探索和回应,还有待学界开展更多的后续研究。

参考文献:

- [1] 任敏.我国流域公共治理的碎片化现象及成因分析[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2008(4):580-584.
- [2] 徐艳晴,周志忍.水环境治理中的跨部门协同机制探析——分析框架与未来研究方向[J].江苏行政学院学报,2014(6):110-115.
- [3] 熊焯.跨区域环境治理:一个“纵向—横向”机制的分析框架——以“河长制”为分析样本[J].北京社会科学,2017(5):108-116.
- [4] 任敏.“河长制”:一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究[J].北京行政学院学报,2015(3):25-31.

- [5] 颜海娜,曾栋.河长制水环境治理创新的困境与反思——基于协同治理的视角[J].北京行政学院学报,2019(2):7-17.
- [6] 白云飞,谢超颖,余璐,等.清溪河流域水环境预测预警平台的设计与构建[J].中州大学学报,2017,34(4):125-128.
- [7] 谢超颖,张丹丹,田智慧,等.流域水环境多目标多部门综合管理数据库关键技术研究[J].水利水电技术,2018,49(1):128-135.
- [8] 吴月.技术嵌入下的超大城市群水环境协同治理:实践、困境与展望[J].理论月刊,2020(6):50-58.
- [9] SIMON H A. The sciences of the artificial[M]. Cambridge, Massachusetts: MIT press, 1996:5.
- [10] 张桐,孔繁斌.“界面”及其隐喻:理解公众—政府交互的一种新视角[J].江苏行政学院学报,2021(3):106-112.
- [11] 詹姆斯·Q.威尔逊.美国官僚政治:政府机构的行为及其动因[M].张海涛,魏红伟,陈家林等译.北京:中国社会科学出版社,1995:194-208.
- [12] 拉尔夫·P.赫梅尔.官僚经验:后现代主义的批判[M].韩红,译.北京:中国人民大学出版社,2013:21-22.
- [13] GIL-GARCÍA J R, PARDO T A. E-government success factors: mapping practical tools to theoretical foundations[J]. Government information quarterly, 2005, 22(2):187-216.
- [14] REDMAN T C. The impact of poor data quality on the typical enterprise[J]. Communications of the ACM, 1998, 41(2):79-82.
- [15] KAPLAN D, KRISHNAN R, PADMAN R, et al. Assessing data quality in accounting information systems[J]. Communications of the ACM, 1998, 41(2):72-77.
- [16] HUXHAM C. Theorising collaboration practice[J]. Public management review, 2003, 5(3):401-423.
- [17] PROKOPY L S, MULLENDRE N, BRASIER K, et al. A typology of catalyst events for collaborative watershed management in the United States[J]. Society & natural resources, 2014, 27(11):1177-1191.
- [18] 张现洪.技术治理与治理技术的悖论与迷思[J].浙江学刊,2019(1):160-165.
- [19] 简·芳汀.构建虚拟政府:信息技术与制度创新[M].邵国松,译.北京:中国人民大学出版社,2010.

【责任编辑:于尚艳;责任校对:赵小华】