

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2024.08.007

欢迎按以下格式引用:郝郁青,李靖.运动式治理视域下中国河长制的创新类型——基于健全生态环境治理体系的多案例类型学分析[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(5):290-302. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2024.08.007.



Citation Format: HAO Yuqing, LI Jing. New types of river chief system in China from the perspective of campaign-style governance: A multi-faceted typological analysis grounded in improving eco-environmental governance system [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2024(5): 290-302. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2024.08.007.

运动式治理视域下 中国河长制的创新类型 ——基于健全生态环境治理体系的多案例类型学分析

郝郁青,李靖

(吉林大学 行政学院,吉林 长春 130012)

摘要:河流是人类文明的发源地,是区域经济发展的重要载体,而河流天然具有的流动属性必然涉及跨越区域和超越主体的治理方式。在社会转型的关键时期,河流污染所折射出的问题早已超越环境、经济和民生的范畴,但面对各流域发展不平衡、治理主体各自为政、监管标准参差不齐等问题,水治理却陷入“越治理,越污染”的怪圈。为此,党中央多次强调“推动绿色发展”的理念,倡导人与自然和谐共生的中国式现代化发展路径,也提出了环境污染精准治理、统筹管理和协同控制的具体策略。而“河长制”作为水治理的新型行政模式,亦可作为生态环境治理体系以小窥大的重要窗口,完全契合党的二十届三中全会关于“健全生态环境治理体系”,“深化生态文明体制改革”总体部署的发展需要。为更好地探究河长制在实践中的发展,本文采用多案例的类型学分析方法,搜集中国各地“河长制”的创新实践,利用质性分析软件 RQDA 将定量与定性相结合,最终从战略层、决策层、执行层确立法律依据、组织结构和运行机制三大框架,并在此框架之下对各地案例进行分类描述,以期归纳总结运动式治理视域之下“河长制”在各地的创新类型及其展开逻辑。研究发现,法律在战略层面为“河长制”机构的设立及其权力运作提供依据,组织结构在决策层面对“河长制”的权限进行灵活调整,激励机制、考核机制、监督机制和追责机制则在执行层面将“河长制”的施政意图落到实处。可以说,河长制在水污染领域的有益探索,在为政府治理与改革总结宝贵经验的同时也提供了新的思路与方向,具有重要的带动作用和推广价值。

关键词:河长制;生态环境治理体系;人与自然和谐共生;运动式治理;水治理

中图分类号:TV213.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2024)05-0290-13

作者简介:郝郁青,吉林大学行政学院博士研究生,Email:haoyuqing1225@126.com;李靖,吉林大学行政学院教授,博士研究生导师,地方政府创新研究中心主任。

一、问题提出

随着社会经济的发展与进步,政治、经济、文化等要素进入深度融合阶段,但我国区域结构的异质性却依旧明显,导致多元主体之间的利益碰撞与摩擦愈演愈烈。放眼当前我国环境领域,环境污染呈现结构型和复合型的特点,新的环境问题不断涌现,环境危机依然存在。为此,习近平总书记在党的二十大报告中再次强调了环境治理的重要性,“大自然是人类赖以生存发展的基本条件。尊重自然、顺应自然、保护自然,是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”^[1]。在此基础上,党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)再次重申了健全生态环境治理体系的紧迫性,“聚焦建设美丽中国,加快经济社会发展全面绿色转型,健全生态环境治理体系,推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展,促进人与自然和谐共生”^[2]。《决定》在完善治污制度机制、多元化生态保护投入修复机制、水资源费改税、自然资源有偿使用制度、横向生态保护补偿机制等方面提出了一系列可操作性强的具体部署。而流域水污染作为当前环境污染最为严重的领域之一,是最具代表性的研究样本。整体来看,我国当前水质呈现中度污染,具体表现在工农业用水明显增加、废水排污处理不当、河岸周边违法占地、垃圾肆意倾倒等多方面。可以说,河流水治理作为现代水利事业的重要组成部分,其严峻的污染形势已经直接危及水利建设的健康发展,也给国家治理体系和治理能力的现代化带来了严峻考验。为此,各地不断在水治理的道路上做出积极探索、尝试新的发展思路,其中尤以“河长制”成效凸显,取得了很多创造性的新经验。

在传统治理模式中,水资源治理的多项内容由多个部门分工负责,造成职能上的分割,同时,按照行政级别的分层管理也容易引发政出多门的抵牾现象,最终形成制度上条块分割的尴尬局面^[3]。不同的是,“河长制”作为水环境行政治理模式的创新,由各级党政主要负责人出任“河长”,在明确各自水治理责任的前提下,有利于最大限度地整合政府资源与行政力量,强化政府执政能力,改善水质和提升群众满意度。可以说,河长制在现实问题的诱发下不断被强化,又在其强大的资源动员能力下一次次证明着自身的价值。该制度于2007年最早诞生于江苏省无锡市的实践,目前已经在全国范围内铺展开来。

水治理是一项长久而系统的工程,“河长制”在其实践中取得了明显的成绩,但也暴露出一些问题,我国水治理依然任重而道远。对比来看,我国学者对待“河长制”的态度大致分为两类:有学者认为“河长制”是实现绿色中国的重要渠道^[4],因为“河长制”明确了责任人的总体目标和基本措施以及负责的途径和具体方式,具有较强的可操作性和执行性^[5];各级党政负责人亲自上阵进行直接管理和决策,其形式更加灵活^[6],权力和资源也更加集中^[7];特别是针对一些超常规且难度高的治理问题,运动式治理能在常规治理之外提供一种外在动力^[8];在一定程度上实现了跨区域河流治理的纵向治理层次、横向治理层次和公司合作伙伴关系的整合^[9];有利于统筹协调各方力量,整合“条”“块”资源,盘活所有相关的涉水部门及流域管理机构^[10]。然而,部分学者也对“河长制”提出了质疑与诟病,有学者认为“河长制”属于人治化模式,存在决策随意性和后果不确定性的特征^[11];其治理效果过度依赖于“河长”手中所掌握资源的多寡和监督、问责的力度,寄托于行政手段的强力推行,影响了行政执法机制的正常运作^[12];且权力过度集中容易滋生自我决策和自我监督的状况,

引发管理混乱^[13];总之,“河长制”作为应急应景的临时举措,被反对声潮视为运动主义与形式主义的悖论^[14],认为其长期发展必然因治理内卷化导致效率低下^[15]。基于以上讨论,更多学者提出了折中的解决办法,比如为确保河长制考核问责结果的客观性与公正性,要落实责任划分体系、细化考核指标^[16];为避免河长制过度问责引发的“不作为”,还要适当引入激励机制,做到问责有度、奖惩分明^[17];同时可以通过使命至上原则、制度设计优化、数字技术赋能等手段化解河长制在现实中的阻滞因素^[18];此外,结合实际鼓励公众有效参与到河流治理中,也可以实现对河长制治理偏差的有效纠正^[19];甚至有学者提出了跨界联合河长制,以应对整体性治理与碎片化治理之间在权力分割、组织跨域和利益纠纷上的张力难题^[20]。

综合来看,有关“河长制”的研究成果尚比较零散,且多就单一视角展开讨论,缺乏对“河长制”系统全面的了解。此外,“河长制”虽开创于2007年,但相关会议文献的记录却始于2008年,实践历程较短,可供借鉴经验不足。为此,本文借助多案例研究方法,对案例内容展开分类,希望较为全面总结“河长制”作为新型的水治理模式有何不同于常规治理的创新手段,又是通过什么途径实现治理过程,取得了什么样的治理效果等问题,这些研究主题的确认为本文写作开启了新的思想征程。基于此,本文采用类型学的研究方法,利用计算机辅助软件RQDA将多个“河长制”案例的文本信息进行分类编码。这种定性与定量相结合的研究手段,既可以提升研究过程的可信性,又避免了研究人员的主观臆造。本文期待通过文本资料的收集与整理、案例分析与归纳,揭示“河长制”的现实原理及其背后隐藏的运行逻辑,为中国水治理寻找具有普遍意义的解释框架与思路。

二、资料来源与研究方法

(一) 资料来源

环境问题是世界问题,也是中国问题,而世界居民都在看向中国。党的二十届三中全会通过的《决定》高屋建瓴、内涵丰富,其中关于“深化生态文明体制改革”的总体部署和“聚焦建设美丽中国”的总体目标,蕴含着对中国式现代化道路的实践总结和未来期许,也是极具中国特色的绿色发展理论的新内容。而河流水治理是生态环境领域永远绕不开的话题,“河长制”作为水环境运动式治理的缩影,在我国水资源需求多样性的社会矛盾里大放异彩。值得注意的是,“河长制”虽然能弥补传统治理失效的弊端,但仍然处于不断探索与完善的阶段,其适用范围与影响程度不能被无限夸大。因此,继续对其展开理论与实践的探索具有重要的理论与现实价值。

首先,基于中国知网的严肃性、客观性和专业性,本文选择中国知网期刊文献为案例库基本资料的数据来源,并以“河长制”作为关键词进行检索,截至发文前检索到相关学术文献2133篇。其次,通过快速浏览主题与摘要的方式对文献进行初步分类,预留带有案例研究的文献,剔除没有案例研究或案例分析单薄等与研究主题关联度不大的文献,得到有效文献1077篇。最后,考虑期刊文献的限制性,有些内容可能没有进入期刊文献的研究范畴,本文利用报纸、会议等文献以及网易、新浪、腾讯等网站的报道对基本案例库的内容进行补充和完善。

(二) 研究方法

多案例选取要遵循逐项复制或者差别复制的原则,以获取支持或对立的多方证据。本文案例选择遵循逐项复制的原则,以期待产生同向的结果,并利用多案例进行反复多次的试验,用以产生质量更高、信度更加可靠和更具普遍意义的结论。与此同时,类型学通过分组归类的方法在各种现

象之间建立某种联系,并对其相互之间内在的关联进行系统梳理,以构建其内在逻辑和揭示潜在的规律。通过类型学与多案例研究的结合,有助于对案例所含各种现象之间的关联展开论证和探索,形成更具普适性的一般理论和更具说服力的研究成果。

(三) 案例选取标准及分析方法

基于本文多案例类型学的分析,在文献筛选过程,首先预留带有案例分析的文献,而剔除只是对“河长制”进行整体概述的文献;再次筛选文献则按照地域归类的原则,对未指明案例发生地或河流名称的文献不予保留。值得注意的是,部分文献属于多家单位联合发文的单案例研究,部分文献属于独家单位的多案例研究,因此,案例统计在年份、归属地、发文期刊、作者单位上的数据有部分出入。为了数据的充分性和完整性,本文以按年份检索出的 1 077 篇文献为基础,在统计上进行重复记值,并利用官方网站、媒体报道和网络帖文等多种途径进行内容补充。

为保证研究过程的严谨性,本文秉承科学态度借助质性分析软件 RQDA 辅助类型学的分析工作,在遵循分析程序的基础上对文本资料展开反复分析,期待在量化的基础上结合质性分析的方法,能够实现资料解读的共识与升华。其中,大量文本资料用量化的方式展示着“河长制”各类创新类型的分布,而质性分析软件则用系统归类的方式揭示出“河长制”创新类型的分析框架及其内在逻辑关系。这种定性定量相结合的分析方式,既能有效防止作者的主观臆断,又能简化巨大的工作量,是一种保质保量的新型工作方法。

三、研究设计与分析

(一) 年份统计与分析

期刊发文数量作为衡量主题热度的重要指标,能够反映出该研究主题在一定时期内的变化特点和发展趋势。为此,本文对 1 077 篇文献的年度分布进行整理发现(图 1)，“河长制”的实践于 2007 年首创于江苏省无锡市,但见诸文献却在 2008 年,可见其源于实践而非理论;另外,从整个时间段上看,有关“河长制”的研究不断升级,并在近几年的时间里呈现出激增态势。可以说,这种强烈的关切表达了社会对“河长制”认识程度的整体提升。

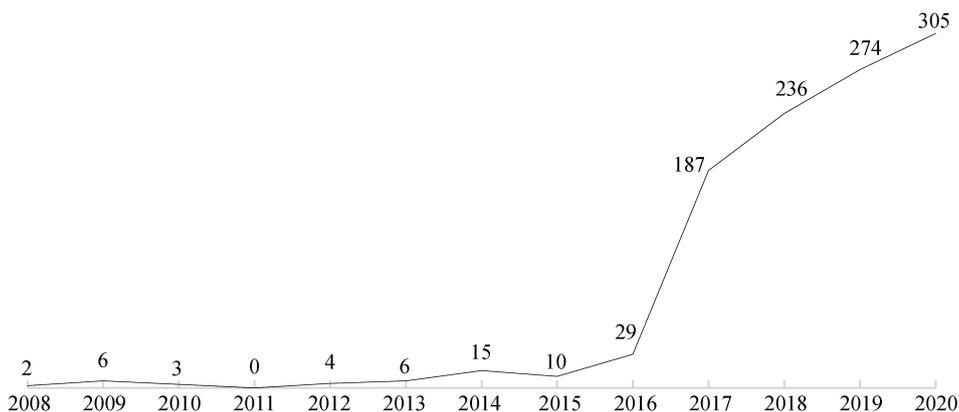


图 1 “河长制”年份分布统计图

“河长制”作为运动式治理在水治理领域的缩影,自然带有颠覆常规治理所不可规避的种种风险,但其对现实问题力挽狂澜式的补救,也吸引了社会各界的青睐。经过十余年的发展,“河长制”无论是现实层面的实践还是理论角度的探讨,都在时间的证明下不断收获新的成果。社会各界应

继续秉承尊重客观事实的精神,在承认“河长制”存在价值的理性态度下为其在长远未来的转型作出新的思考。

(二) 地域分布与分析

按照地域原则的归类,本文共统计出我国 22 个省、5 个自治区和 4 个直辖市(未包括我国港、澳、台地区)的“河长制”研究分布概况(表 1)。由此发现,“河长制”不仅由江苏首创,也在江苏得到最大发展,而且其影响范围不断辐射周边,浙江、山东紧随其后,一跃使华东地区以绝对优势胜出。统计还发现,“河长制”在我国绵延发展的态势并不平衡,这可能源自各地之间水状况与管理需求的差异,更重要的是,河长制这一制度的自身发展和治理效果在很大程度上依赖于负责人手握公共资源的多少,因而很容易出现各地治理力度和治理效果不平衡的局面^[21]。

直观上看,江浙一带统计值高、少数民族自治区统计值低,这可能主要与经济因素相关。但经济发达的北京、天津、上海的统计值却较低,这可能是受限于地域因素,导致其案例资源不够丰富;甘肃的统计值排名反而较高,则可能是源自地方政府足够重视、水资源丰富、水矛盾突出等多种因素。总之,统计值排名在一定程度上能够反映各地“河长制”发展的活跃度差异,但这都不是由单一因素所能决定的,是多种因素综合作用的结果。至于其影响因素始末,不是本文研究重点,本文主要是梳理各地“河长制”的创新举措,以对其进行归类分析。

表 1 实施“河长制”地域分布

| 华东(512) | 华北(131) | 西南(116) | 华南(99) | 西北(82) | 华中(73) | 东北(64) |
|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|
| 江苏(131) | 河北(41) | 云南(32) | 广东(73) | 甘肃(43) | 湖北(30) | 辽宁(30) |
| 浙江(108) | 内蒙古(8) | 重庆(31) | 海南(15) | 陕西(17) | 河南(26) | 吉林(21) |
| 山东(90) | 山西(34) | 贵州(26) | 广西(11) | 宁夏(12) | 湖南(17) | 黑龙江(13) |
| 江西(77) | 北京(36) | 四川(23) | | 新疆(8) | | |
| 福建(38) | 天津(12) | 西藏(4) | | 青海(2) | | |
| 安徽(36) | | | | | | |
| 上海(32) | | | | | | |

(三) 发文单位统计与分析

发文单位是研究某主题聚焦程度的又一标尺,本文按照该标准将资料进行整理后发现(图 2),包括省级水利厅、环保厅、河长办,市级水利局、河道管理局、水文水资源勘查局,及各级职能部门的环境保护宣传教育中心、水利信息管理中心、水土保持处、河道管理处、政策法规处等在内的国家机关成为研究“河长制”的主要力量,这也印证了国家作为河长制推行主体在实践层面享有更多话语权的事实。由图还可以发现,包括学院、党校、研究院、实验室等在内的高等教育机构和包括水电勘测设计院、工程技术监测有限责任公司等在内的企业单位成为继国家机关之后的两股重要力量。此外,民盟、报社等社会力量也在不同程度上助推着“河长制”的发展。

需要注意的是,政府虽然是河湖流域的治理主体,但在经济高发展、环境高污染、社会高关注等多重压力之下,有限的政府治理精力日显疲惫。“河长制”若想取得治理成效,自然离不开企事业单位主体的匡助,更多时候则表现为一种合作,如:浙江省水利厅河长制办公室与杭州定川信息技术有限公司联合发文的《基于五级河长的浙江省河长制信息系统实现》;云南省水利水电科学研究院、江西省乐平市水务局、水利部发展研究中心联合发文的《云南省红河州推行河长制工作探索》等。可以说,政府在实践中提供的资金基础,配合高校在学术层面提供的理论支撑和企业信息层面提供的技术保证,架构起推动“河长制”不断创新发展的的重要合力。

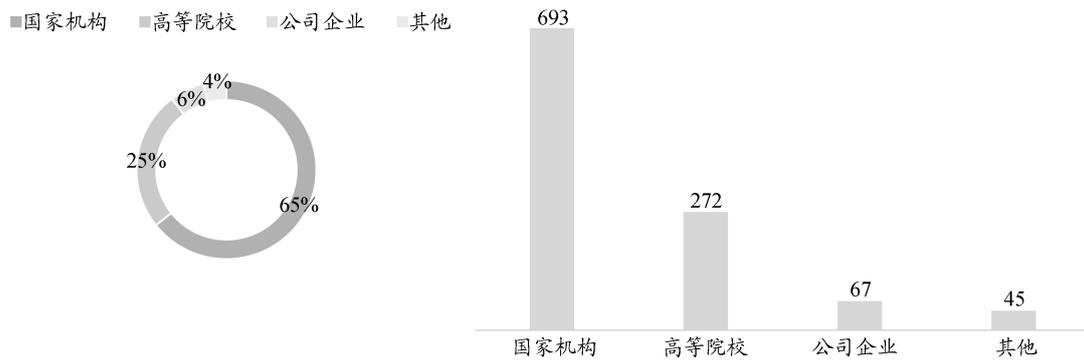


图2 “河长制”研究发文单位统计图

在依照发文时间、案例地点、发文单位等对文献进行多次量化归类后,开始运行 RQDA 对内容资料质的分析。本文认为,“河长制”作为运动式治理在水治理领域的投影,有与之共通的内在属性,也有其独特的外在表征。其本身作为国家权力的一种创新,横贯权力的不同流通过程,遵循着特定规律的实现方式,也存在着不可规避的社会问题。基于此,“河长制”内在属性、外在表征、施力方向、实现逻辑与存在问题,构成了本文“河长制”创新类型的基本分析模块。在此基础上,RQDA 对五大模块的质性分析被归纳为法律依据、组织结构和运行机制的解释框架,其中运行机制又被划分为激励机制、考核机制、监督机制和追责机制四个部分(部分内容见表2)。

表2 “河长制”创新类型分析简表

| | 法律依据 | 组织结构 | 运行机制 | | | |
|------|----------------------------|------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|
| | | | 激励机制 | 考核机制 | 监督机制 | 追责机制 |
| 内在属性 | 法律性 | 政治性 | 管理性 | 管理性 技术性 | 管理性 技术性 | 管理性 |
| 外在表征 | 义务 职责 | 垂直领导 横向交流 无缝覆盖 | 动员 宣传 | 任务具体 责任明确 考核刚性 | 内部制约 外部监督 | 强制惩罚 制度刚性 |
| 施力方向 | 国家意志 | 组织形态 职能部门 | 正向激励 | 竞争选拔 评优录用 | 外在制衡 | 逆向处罚 |
| 实施逻辑 | 法律 法规 条例 章程 规定 | 机构组建 部门联动 人员重组 纵横交错 | 以奖代补 绩效挂钩 物质补偿 精神嘉奖 政治前途 | 目标分解 任务分级 责任到人 验收标准 权责统一 | 上级监管 社会监督 网络监督 巡查制度 | 一票否决 处罚强制 末位淘汰 行政处分 通报批评 |
| 主要问题 | 宽泛 空洞 | 政出多门 权力集中 | 以偏概全 | 责任连带 裁量权小 | 社会乏力 自我监督 | 强制执行 压力体制 |

四、研究发现

(一) 法律法规上的创新

我国《环境保护法》以环境保护基本法的形式规定了地方各级政府的环境保护职责^[22],《水污染防治法》在此基础上进一步确立了地方政府水治理的目标责任制^[23],即“国家实行水环境保护目

标责任制和考核评价制度,将水环境保护目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容”。同时,法律为“河长制”的问责提供了法律依据。其中,《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》详细规定了环境保护问责制的具体内容^[15],《水污染防治法》明确指出对未通过考核且整改不力造成一定社会影响的责任人追究相关责任^[24],而《主要污染物减排考核办法》所规定的问责机制成为“一票否决”最直接的法律依据^[13]。

由于基本法的规定具有概括性、宽泛性和有效性不足的特点,很难在环境保护的基本法律中找到具体责任人履责不到位时所要承担的法律条款,而“责任”一词往往被落在抽象的“政府”肩上,无法约束具体的责任人。面对法律责任落空的窠臼,继国家基本法之后各地陆续出台了一系列的决定和章程,以明确责任的主体、对象、内容和程序等。如:江苏省淮安市发布的《关于全面建立“河长制”加强水环境综合整治和管理的决定》确立了河长责任制为河流创新治理的新制度^[25];云南省昆明市发布的《昆明市河道管理条例》规定了河长在河流治理活动过程中应该予以问责的七种行为类型^[26];江苏省无锡市发布的《关于对市委、市政府重大决策部署执行不力实行“一票否决”的意见》规定了对行动不迅速、措施不扎实、效果不明显的责任人实施“一票否决”^[13];辽宁省盘锦市发布的《河长制工作考核及激励制度》制定的考核细则是开展河长制考核工作的主要依据^[27]。

值得注意的是,公众参与原则和环境信息公开原则属于国际规定的环境治理原则(分别由1992年《环境与发展宣言》和1998年《奥胡斯公约》所规定)。我国《环境保护法》也设立独立章节对“公众参与与信息公开”制度进行了规定。为进一步加强社会参与与监督,《环境影响评价法》更是提出对于可能造成不良社会影响的项目要进行公开听证的强制要求。同时,各地方政府也在社会参与方面做出了不懈努力,如浙江省发布的《关于全面实施“河长制”进一步加强水环境治理工作的意见》进一步强化社会和群众水治理的责任意识与参与意识的要求,努力营造全社会关心、参与和监督治水的良好氛围。

整体而言,“河长制”在我国立法上已经建立了囊括宪法、环境保护基本法以及各地水治理相关法律法规在内的较为完善的法律体系。虽然现阶段国家立法尚有欠缺、各地法规章程又略显刚性,以及社会和公众参与意识和参与程度较低等窘境暂时无法消除,但是我国“河长制”立法朝着更加规范、科学方向前进的努力不容否定。

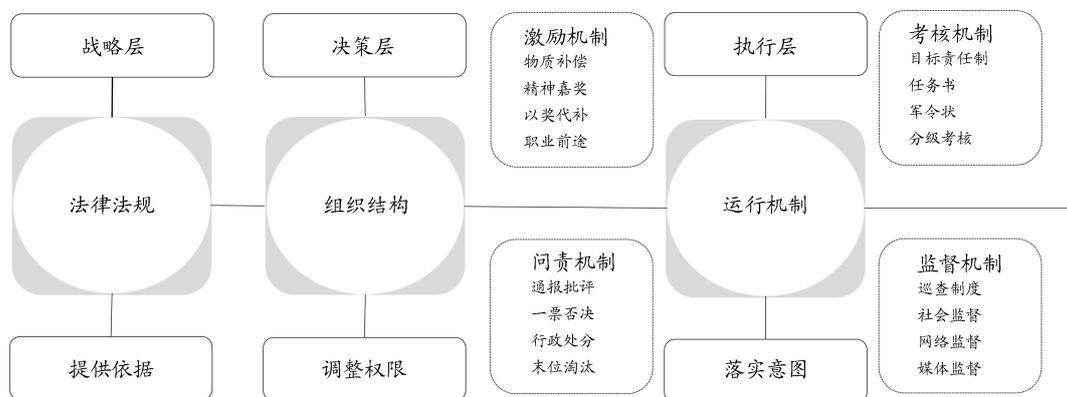


图3 “河长制”创新类型分析

(二) 组织结构上的创新

自1995年我国设立淮河流域水资源保护局为首个河道管理机构,截至目前,我国水资源管理已

经形成由环境保护部门统管,发展改革部门、国土资源部、交通运输部、公安部、规划部、农(林、渔)业部以及工商、卫生和城管等部门分管的局面。但由于涉猎部门众多、部门之间职能交叉与事项重叠,易导致权力分散、政出多门、相互推诿的低效治理状态。

为破解流域治理单打一的问题,我国再次创建“河长制”,即由辖区内手握重要资源的党政一把手担任河长,对河流治理承担无限责任。在组织架构上,主要表现为河长制管理工作领导小组的创建,由河长担任组长,抽调纪委、发改委、组织部、宣传部、财政局和环保局等各相关部门的领导人员为小组成员^[28],并且成立领导小组办公室,办公室下设规划论证组、水质监测组、措施推进组、长效管理组、工作巡查组和管理考核组等多个小组^[25,29]。(1)横向上,小组成员涵盖各级政府职能部门,成员身上既具备原单位的各项权力又被新单位赋予超越性权力,能够用最低的行政成本最大限度地整合各部门的力量,形成一股合力^[30],同时促进各职能部门之间的相互协作与交流。(2)纵向上,自上而下的领导小组等级管理体系,能保证对区域内河流的“无缝覆盖”^[31],同时保证央地之间、上下级之间承担的责任与其人、事、财权相匹配^[32]。领导小组肩负指挥具体的管理工作、协调河流治理过程中出现的各种问题和矛盾、监督和检查任务完成质量、定期向上级汇报工作情况和整合各项资源等任务,成为组织结构中上下联动、左右互通的“中枢”,小组成员在组织架构中的全面渗透,保证了水治理的每一环节都有专人负责。

(三) 运行机制上的创新

1. 激励机制创新

制度从理论淬化为现实离不开激励手段的配合。我国“河长制”在运动式治理的大背景之下,开创了一系列的新型激励机制,推动河长制在实践中渐行渐远。需要说明的是,此处的激励主要指正向激励,逆向激励被划入追责机制。

“河长制”在激励机制方面的创新主要包括:(1)开创了管理保证金制度,河长缴纳一定数额的保证金,按照考核业绩进行奖优罚劣,对未完成指标且排名靠后的河长,全额扣除保证金,并扣发一定比例的年终奖金,甚至进行诫勉谈话,情况严重的直接免除领导职务^[29,33]。(2)创新了补偿资金征缴制度^[34]。为保证资金来源和用途的稳定性,补偿机制规定在限期时间内缴纳补偿金,逾期不缴的将被财政厅扣押预算,同时补偿资金用于专项水污染及生态治理,杜绝资金挪为他用,以保证补偿及专款专用的原则得到落实。(3)制定了河长制专项资金管理制度,以“以奖代补”的形式对各流域水治理进行补助^[35]。(4)成立了养护资金补偿制度,制定养护资金预算标准^[36]。(5)建立了排污总量削减保证金制度和排污权有偿使用制度^[37],将排污总量削减任务与河长经济责任挂钩。

“河长制”的逆向激励机制具有管理制度刚性和行政处罚强制性的特点,使被处罚的河长处于极其被动的地位,容易滋生其逆反心理。因而需要建立配套的正向奖励机制,强化河长治理行为和治理成果,正面削减水污染状况,如贵州清水江流域建立防污治污奖励机制,以奖代罚,化责任人被动环保为主动环保。

2. 考核机制创新

“河长制”作为一种压力型体制,施行分级负责、分级管理和分级考核的工作机制,其中目标责任制是其核心机制,即上级通过目标层层分解、将任务分级传递给下级,最终依据考核机制的评价对河长予以相应的奖惩^[24]。同时,“河长”制建立有严格的考核工作制度,制定考核办法及实施细则,细化督查整改、水质监测、截污治污、水质改善、绿化改建等考核指标。此外,“河长制”还设有高

难度的考核验收机制,采用分级考核的办法,对重点流域和一般流域分别由不同层级政府主考;成立专门考核办,采取定期与不定期的水环境抽查制度;组建验收小组,设定严格的验收标准。

在“目标责任书”“任务书”“军令状”等形式的重压之下,各级河长亲赴辖区河道进行实地调研巡查,对水质状况、地貌环境、周边企业排污和生活用水等问题开展现场排摸,并建立问题卡的基础档案,展开详细记载,及时向上级汇报,对考核不合格的负责人进行通报批评。

“河长制”层层推进、条条落实的责任考核机制将下级自由裁量权的空间无限缩小,具有任务具体、责任明确和考核刚性的特点^[31]。在此考评机制下,河长的政绩与水环境治理质量直接挂钩,对存在水污染治理不力、节能减排任务拖拉、特大行动不够迅速、措施不稳健、效果不明显等情况的河长直接追究责任直至“一票否决”^[13]。而河长作为党政主要负责人手握丰富的权限或资源,对该流域的水治理承担无限责任,为了避免惩罚或是满足自身评优创先和职位晋升的需求,河长往往倾尽手中一切可使用的资源,保证水治理的效率与效果。这种高度集中的权力制度设计为任务高效完成保驾护航,也为府际之间治理资源的快捷流通提供捷径。

3. 监督机制创新

监察是完成一项任务的重要外在保障。“河长制”一般采取多种监督方式配合进行,丰富传统监督内容和创新监督方法。“河长制”建立健全监察制度,如工作例会制度、情况月报制度、工作督查制度、报告工作制度、曝光整改制度、联络员制度和绩效考核制度等^[38],为解决日常管理问题提供适当的平台。建立巡河制度等多种方式的监察手段,如开展定期巡查、不定期巡查和交叉巡查相结合^[39],重点巡查和专项巡查相结合^[30],日间巡查与夜间巡查相结合等多种监察方式,实现监察的全面覆盖^[39]。同时,监督手段要以完成任务目标为导向^[29],以绩效评估为基本路径。组建检查组^[25],跟踪督导工作推进情况,每月至少开展一次明察与暗察,每十天向上级以简报形式汇报检查情况。展开网络监督^[40],巡查员每天准时将河道治理的具体情况以简讯、图片等形式发送至“河长易信群”,使河长及时掌握河道治理情况^[39]。

然而,“河长制”中政府作为执行部门的同时又是监督部门,这种自我监督无法摆脱固有的委托—代理问题,如监督主体单一、行政内部监督不力等。为保证监督主体的多元化和监督制度的透明度,需要动员独立的第三部门、社会组织和群众监督治水过程和效果。具体方法有,建立健全社会监督制度^[41],如聘请社会监督员、向全社会公布监督电话、受理水治理社会监督投诉事项、设立河长公示牌以公示河长职责与工作进度等^[25]。调动各方力量与资源参与治水行动,可以强化对行政人员的监督,增强信息公开力度^[30],形成全社会监督治水的浓厚氛围,保证水治理结果的真实性与可靠性。

4. 追责机制创新

传统治理框架下,水治理属于抽象的政府责任,往往无法真切落实到具体负责人身上,而法律对责任不到位行为的处罚具有模糊性,更是导致传统追责机制刚性不足。因而出现形式主义问责和选择性问责^[42],致使“责任”被无端架空。同时,传统问责路径有两种^[21]:首先,问责主体多是政府职能部门,如监察局和纪委等,被问责主体则是各级党政主要负责人,这种由下问上的问责路径难以实现问责结果的公正性;其次,即便是在由上问下的路径中,由于连带责任的影响,会牵连问责主体,因而无法规避“官官相护”的陋规。

责任的本质是控制,“河长制”的责任制度实质则是领导干部的“分片包干”^[43],其主要的追责

机制是“一票否决”。水治理结果是河长政绩考核的主要内容,通过“一票否决”的刚性考核手段可以将考核结果与河长的问责挂钩,强化河长行为约束和责任认定,使执行行动不积极、治理效果不明显的河长,直接面临物质利益受损和遭遇行政处分的结果。更重要的是,“一票否决”将直接影响未按期完成任务目标、考核结果不合格河长的职业生涯。一经否决,意味着河长职业生涯的闭幕,所有以往政绩将不复存在,同时丧失被举荐的资格,取消晋升机会,不再被提拔录用。在这种追责体制下,责任人往往承担着巨大的心理压力和职业风险,因而总是不遗余力地动员一切可供实现的资源完成任务,这也是“河长制”能够实现高效治理的重要原因之一。

值得注意的是,“河长制”没有加重也并未减轻相关责任人肩负的责任,而是更完美地阐释了权责统一的意义,即在被赋予巨大权力的同时,也承担了与权力相适应的责任。可以说,“河长制”以绩效为基础的责任定位、责任考核和责任追究,在整个水治理过程中实现了有关责任人员的职责对应^[44],有效避免了“河长制”如传统制度一般被规避或架空的情况。

五、结论与探讨

生态文明建设是全球发展的重大议题,而中国是世界范围内应对环境危机最积极的重要大国之一。近年来,中国在生态环境治理上所作出的努力,从国家到国民、从国民到国家,而这种倾举国之力建设人与自然和谐相处的现代化国家是属于中国人民的中国式浪漫。党通过一系列高瞻远瞩、系统谋划的会议将生态环境治理的议题一次次推向高潮:党的二十大报告将人与自然和谐共生确定为中国式现代化的重要特征,指明了中国式现代化的发展方向和战略路径^[45];党的二十届三中全会通过的《决定》则提出了“协同推进降碳、减污、扩绿、增长,积极应对气候变化,加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制”的具体战略部署^[2]。

对处在新发展阶段的中国来说,公共事务日益复杂多变、社会总体需求逐年增加,都给政府有限的治理资源和治理精力带来了强烈冲击,而政府部门之间因职能冲突对资源展开的无限争夺更是加剧了这种失衡的社会问题。在这种紧张的局势之下,常规治理手段面对重大社会疑难问题已经显得疲软不堪。为此,政府集中有限的资源对某项社会顽疾展开了高效的专项整治活动,即运动式治理,并将其不断应用于扶贫开发、文明城市创建、卫生城市评比等多个领域。

“河长制”作为运动式治理在水治理领域的一个缩影,其发展也承载着运动式治理的特有属性。本文通过归纳总结“河长制”在多地的发展,寻找其不同的治理策略与类型,以揭示其在常规治理模式上的运行逻辑:(1)法律在战略层面的不断创新为“河长制”的顺利开展提供了充足的合法性保障,各地河长制的实施都离不开条例、法规、意见、办法等内容的加持;(2)组织在结构上的调整和重塑为“河长制”完成任务与目标提供了必要的权限,各地河长制在组织结构上的创新既盘活了组织内僵化的结构与秩序,又调动了组织成员的积极性;(3)各地制度机制上的创新使“河长制”的治理目标在现实执行层面得到落地,其中,激励机制提供动力,考核机制测评结果,追责机制倒逼治理过程,监督机制实时督促整个环节。正是分析框架及要素之间的相互倚靠和互为支持,实现了“河长制”在水环境治理中的逻辑自洽。

值得探讨的是,本文“河长制”创新类型的解释框架中蕴含着各项资源的流动逻辑,比如人力资源、物质资源和权力资源等资源流动的脉络层次。我们知道,“河长制”的治理效果在很大程度上取决于担任“河长”的责任人手中所掌握资源的多少,而这些资源如何被使用到治理过程中,又是怎样

流动配合的,完全可以在本文的三个解释框架中寻到部分答案,比如:权力资源依靠法律依据在组织框架的弹性空间内进行流通,形成了纵横交错的权力网络;人力资源经过临时组织的置换流动,使人才带着原单位的权力资源、物质资源等资源优势在新的岗位发光发热;各项资源在激励机制的鼓励中、考核机制的怀柔中、追责机制的压力中、监督机制的督促中实现了资源的最优组合和效用最大化。但是,潘多拉魔盒一旦被打开,更多值得被探讨的问题也涌现了出来,而“河长制”的各项议题仍具有继续讨论的广阔空间。此外,在国家治理现代化和风险社会的双重助推之下,“河长制”虽然已经成为政府在健全生态环境治理体系中探赜索隐、钩深致远的理性选择,但如同运动式治理,“河长制”也存在法治与人治的冲突以及过程粗糙和执法暴力等弊端,这也是引发部分学者对其诟病不断的重要原因,其是非还有待时间给出答案。而我们能做的就是继续保持警惕,积极发挥“河长制”在制度上的灵活性,将各项弊端的发展控制在合理的承受范围之内,并遵循差别化的路径对其进行现代化的转型。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(01).
- [2] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报 2024-07-22(01).
- [3] 陈亮,杨攀. 流域立法的法理追问[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版),2023(1):18-30.
- [4] 周仕凭. 无锡“河长制”:走向绿色中国的明道[J]. 绿叶,2008(9):46-57.
- [5] 徐娟,马佳骏,邵帅,等.“河长制”能实现地方政府跨域间的协同治理吗:基于“碎片化治理”的视角[J]. 南方经济,2022(4):50-74.
- [6] 王丰龙,刘云刚. 准行政区划的理论框架与研究展望[J]. 地理科学,2021(7):1149-1157.
- [7] 韩志明,李春生. 治理界面的集中化及其建构逻辑:以河长制、街长制和路长制为中心的分析[J]. 理论探索,2021(2):61-67.
- [8] 徐明强,许汉泽. 运动其外与常规其内:“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式[J]. 公共管理学报,2019(2):28-40,169-170.
- [9] 程志高. 整体性治理视角下跨域治理的制度创新与绩效优化:以河长制为例[J]. 治理现代化研究,2021(4):79-88.
- [10] 王勇,虞伟. 水环境治理河长制实施机制探讨[J]. 环境保护,2024(7):62-65.
- [11] 詹云燕. 河长制的得失、争议与完善[J]. 中国环境管理,2019(4):93-98.
- [12] 胡义清. 政府治水载体长效化研究:基于湖州“河长制”治理视角[J]. 江南论坛,2015(11):10-12.
- [13] 刘超,吴加明. 纠缠于理想与现实之间的“河长制”:制度逻辑与现实困局[J]. 云南大学学报(法学版),2012(4):39-44.
- [14] 宋维志. 运动式治理的常规化:方式、困境与出路:以河长制为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2021(4):136-148.
- [15] 周建国,曹新富. 基于治理整合和制度嵌入的河长制研究[J]. 江苏行政学院学报,2020(3):112-119.
- [16] 华政. 河长制法律机制研究[D]. 兰州:兰州大学,2021.
- [17] 纪海婷,张鸽,陈佳瑜,等. 河湖治理和河长制工作第三方评估[J]. 水利技术监督,2021(8):87-90,102.
- [18] 刘劲婷. 河长制下水环境治理的阻滞因素与发展策略:基于公共价值视域的分析[J]. 人民长江,2024(4):51-57.
- [19] 冯超.“河长治”:政治势能视角下公众参与治水的内在逻辑与优化路径[J]. 江汉大学学报(社会科学版),2021(5):23-30,125-126.
- [20] 姚清,毛春梅,丰智超. 跨界河流联合河长制形成机理与治理逻辑:以长三角生态绿色一体化发展示范区跨界水体联

- 合治理为例[J]. 环境保护, 2024(1):44-49.
- [21] 朱卫彬. “河长制”在水环境治理中的效用探析[J]. 江苏水利, 2013(10):7-8.
- [22] 陈海嵩. 生态环境治理体系的规范构造与法典化表达[J]. 苏州大学学报(法学版), 2021(4):27-41.
- [23] 张敏纯. 党政协同视阈下的河长制体系定位与制度优化[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2022(9):105-113,185.
- [24] 周建国, 曹新富. 基于治理整合和制度嵌入的河长制研究[J]. 江苏行政学院学报, 2020(3):112-119.
- [25] 张嘉涛. 江苏“河长制”的实践与启示[J]. 中国水利, 2010(12):13-15,21.
- [26] 刘超, 吴加明. 纠缠于理想与现实之间的“河长”制: 制度逻辑与现实困局[J]. 云南大学学报(法学版), 2012(4):39-44.
- [27] 刘益龙. 盘州市河长制实施存在问题及对策研究[J]. 水利技术监督, 2024(7):71-72,97.
- [28] 吕志奎, 蒋洋, 石术. 制度激励与积极性治理体制建构: 以河长制为例[J]. 上海行政学院学报, 2020(2):46-54.
- [29] 刘晓星, 陈乐. “河长制”: 破解中国水污染治理困局[J]. 环境保护, 2009(9):14-16.
- [30] 王勇. 水环境治理“河长制”的悖论及其化解[J]. 西部法学评论, 2015(3):1-9.
- [31] 徐军, 邓源萍. 环境问责在全面推行河(湖)长制中的运用: 基于规范层面的分析[J]. 生态经济, 2019(6):170-174.
- [32] 熊焱. 政策创新转移中的条块互动与政策建构: 基于江苏省河长制转移的过程追踪[J]. 中国人口·资源与环境, 2022(8):89-98.
- [33] 叶丽荣. 中国河长制政策扩散动力探究[J]. 甘肃农业, 2021(6):103-108.
- [34] 马欢, 计伟, 冯朝阳, 等. 黔南州重安江流域水环境现状及成因分析[J]. 环境工程技术学报, 2022(2):477-484.
- [35] 王淑兰, 黄斌, 冯明. 江阴市全面深化河长制工作的实践[J]. 水资源开发与管理, 2021(4):64-68.
- [36] 段红东. 全面推行河长制工作中期评估情况与河长制湖长制总结评估框架设计[J]. 中国水利, 2018(12):8-13.
- [37] 吴志广, 汤显强. 河长制下跨省河流管理保护现状及联防联控对策研究: 以赤水河为例[J]. 长江科学院院报, 2020(9):1-7.
- [38] 李文运, 魏素清, 鲁刚, 等. 实行河长制改善河道水生态环境[J]. 中国水利, 2014(15):7-8.
- [39] 刘翰生. 福建省大田县实施“河长制”工作实践与启示[J]. 亚热带水土保持, 2016(1):25-28.
- [40] 杨煜, 陆安顿, 张宗庆. 政府环境信息公开能否促进环境治理: 基于120个城市的实证研究[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2020(1):41-48.
- [41] 陈柳言, 赵鑫, 朱玉春. 公众参与河长制对河流治理效果的影响: 基于江苏、湖北的实证研究[J]. 资源科学, 2021(6):1077-1087.
- [42] 蒋敏娟. 法治视野下的政府跨部门协同机制探析[J]. 中国行政管理, 2015(8):37-41.
- [43] 项颂, 孙丽慧, 余小梅, 庞燕. 生态文明视角下洱海流域水环境管理思路与方案[J]. 环境工程技术学报, 2022(3):647-648.
- [44] 傅思明, 李文鹏. “河长制”需要公众监督[J]. 环境保护, 2009(9):22-23.
- [45] 周宏春, 戴铁军. 人与自然和谐共生: 中国式现代化的内涵特征与时代意义[J]. 生态经济, 2023(1):13-24.

New types of river chief system in China from the perspective of campaign-style governance: A multi-faceted typological analysis grounded in improving eco-environmental governance system

HAO Yuqing, LI Jing

(School of Public Administration, Jilin University, Changchun 130012, P. R. China)

Abstract: Rivers are the birthplace of human civilization and important carrier of regional economic development. The natural flow attributes of rivers inevitably involve governance methods that span regions and

transcend subjects. In the critical period of social transformation, the problems reflected by river pollution have long gone beyond the scope of environment, economy and people's livelihood. However, faced with unbalanced development of various river basins, independent governance subjects, and uneven regulatory standards, water governance has fallen into a vicious circle of "more governance, more pollution". In light of this, the CPC Central Committee has repeatedly emphasized the concept of promoting green development, advocates a Chinese-style modernization development path of harmonious coexistence between humans and nature, and also proposes specific strategies for precise control, coordinated management, and collaborative control of environmental pollution. As a new administrative model for water management, the river chief system can also serve as an important window for the ecological environment governance system to see the big picture from a small perspective, which fully meets the overall arrangement of the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China to improve eco-environmental governance system and deepen the reform of the ecological civilization system. To better explore the development of river chief system in practice, this paper adopts a multi-faceted typological analysis to collect the innovative practices of river chief system across China, combines quantitative and qualitative analysis through qualitative analysis software RQDA, forms three frameworks of legal basis, organizational structure and operation mechanism from strategy, decision-making and execution, hoping to summarize the types of innovation and the logics of the river chief system in the field of campaign-style governance. The study finds that the law provides a basis for the establishment and power operation of the institution of river chief system at the strategic level, the organizational structure flexibly adjusts the permission of the river official system from decision-making level, and also, incentive mechanism, assessment mechanism, supervision mechanism and accountability mechanism implement the administrative intentions of the river chief system from the executive level. It can be said that the beneficial exploration of river chief system in the field of water pollution not only summarizes valuable experience for government governance and reform, but also provides new ideas and directions, which has important driving role and promotion value.

Key words: river chief system; eco-environmental governance system; harmonious development between man and nature; campaign-style governance; water management

(责任编辑 彭建国)