

地方环境治理创新如何进入国家政策议程 ——“二阶耦合”框架下对河长制的案例分析

杨毓康¹, 栗伊萱^{2,3}

(1. 中国人民大学国际关系学院, 北京 100872; 2. 中国人民大学公共管理学院, 北京 100872;
3. 中国人民大学公共政策研究院, 北京 100872)

摘要:推进中国式现代化的进程中,理解中国环境政策议程是推进社会主义生态文明建设的重要议题。基于修正多源流理论后所构建的“二阶耦合”分析框架,梳理河长制这一具有鲜明中国特色的环境政策从地方探索上升为国家行动的过程,有助于揭示中国环境政策议程设置的运行逻辑。研究发现:第一阶段,以无锡河长制为代表的政策创新暂时缓解了地方层面的水环境治理难题,但就全国而言,河长制所涉及的问题流、政策流、政治流只是达成了多元的局部耦合,因此其依旧停留在地方扩散和探索阶段。虽然如此,河长制的一阶局部耦合也赢得了中央政府部门的通知,驱动了国家议程设置。第二阶段,全国不同情境下的水治理问题依然突出,居于主导地位的政治流则发生了明显变化,持续的地方探索和央地互动促使政策流实现根本性重构,加之中央政策倡导者的积极行动,从而促使三流完全耦合,河长制上升为国家政策,并开始面向全国推广。由于中国国家治理具有高度复杂性和多元情境性的特征,河长制案例所示的“二阶耦合”体现了“松散耦合”的理论价值,为理解中国政策过程中的弹性和适应性提供了新的理论视角,也为完善我国环境治理体系和推进生态文明建设提供了有益的理论参考。

关键词:生态文明;环境治理;政策;政策议程;河长制;多源流理论

中图分类号:D63;TV213.4;X321 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2024)02-0134-13

一、问题的提出

从人类发展演进的视角看,环境治理是一个兼具全球性公共叙事和鲜明本土化特征的重要议题^[1]。一般来说,环境问题只有进入政策议程才能推动政策方案的讨论和制定^[2],才能形成有效应对环境挑战的政策行动。政府在应对各种挑战时,财政、人力、信息、时间以及注意力等资源都极其有限,政策议程设置主要是对各种议题依重要性进行排序^[3],从国家治理视角来看,只有当政策备选方案进入国家政策议

程,才能发挥更大的政策效用与治理效能^[4]。因此,剖析中国环境政策议程设置的运行逻辑,为更多环境政策备选方案进入国家政策议程提供理论参考,对于加快推进人与自然和谐共生的现代化具有重要的理论和现实意义。

改革开放以来,中国的政策议程从主要由政府单向内创,逐渐走向政府体系与外部主体“内外互动”的政策议程设置情形,形成了关门模式、内参模式、上书模式、动员模式、借力模式和外压模式等六种政策议程设置模式^[3]。近年来,随着国家治理现代化转型,中国政策议程

引用本文:杨毓康,栗伊萱.地方环境治理创新如何进入国家政策议程——“二阶耦合”框架下对河长制的案例分析[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(2):134-146.

基金项目:国家社会科学基金重点项目(20AZZ008)

作者简介:杨毓康(1995—),男,博士研究生,主要从事中国政府治理等研究。E-mail:2020000008@ruc.edu.cn

设置逐渐开始走向“回应式议程设置模式”与“协商式政策议程设置模式”^[5],特别是生态文明被纳入“五位一体”总体布局,中国环境政策议程在国家治理中的地位更加突出。但现有对环境政策议程的研究更多从地方政府行动^[6]、社会群体压力^[7]、专家参与^[8]等视角展开,分析不同行动者的行为策略对政策议程的影响,较少关注国家层面的议程设置,也缺乏央地政府互动对国家政策议程设置影响的讨论。基于此,本研究试图通过河长制这一水治理中国方案的典型案例进行考察,揭示中国环境政策议程设置的运行逻辑,为理解中国环境治理增加知识积累。

作为水治理的中国方案,河长制诞生于地方政府应对“九龙治水水不治”的治理危局,因其显著的治理成效逐渐向其他地区扩散,经过较长历程进入国家政策议程。2007年5月,太湖蓝藻暴发引起严重水危机,江苏省无锡市于同年8月印发《无锡市河(湖、库、荡、汊)断面水质控制目标及考核办法(试行)》,标志着以党政首长负责制为核心的河长制的诞生;2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》,标志着河长制最终进入国家政策议程开始向全国推广。总体来看,在全国推行河长制后,全覆盖的河长制制度体系、层级式的河长制架构体系、适应性的河长制运行机制不断建立和完善,全国的河湖保护与治理工作取得显著成效,生态环境较以往有明显改善,取得了生态效益、经济效益、社会效益三方面进展^[9],河长制也成为中国环境治理创新的一个典范。诺贝尔经济学奖得主埃莉诺·奥斯特罗姆在对制度的研究中提出:“理解制度,一个人需要知道它们是什么?如何运行?为什么被创立和维持?以及在多样性的情境中产生了什么样的结果?”^[10]那么,在全球生态文明转型大背景下,中国如何进行环境政策的国家议程设置?其运行过程及其逻辑是什么?这一运行逻辑体现了怎样的国家治理特征?回顾中国环境治理的制度设计,河长制为回答上述问题提供了一个极为典型的案例范本。基于此,以河长制这一极具中国特色的政策创新为案例,结合政策过程理论构建了一个“二阶耦

合”分析框架,从动态演进视角刻画河长制国家议程设置的具体过程、关键要素与实现路径,以此尝试揭示中国特色环境政策国家议程设置的运行逻辑,为新时代推进中国生态文明建设提供理论参考。

二、“二阶耦合”理论分析框架的构建

1. 文献综述

中国国家治理有效性既是制度优势的产物,也与中国独特的政策过程密切相关^[11]。从既有研究来看,河长制为何能成为中国水治理的重要政策方案,学界的讨论主要集中于以下方面:

一是政策设计的有效性视角。改革开放以来,虽然中国建立了比较完备的环境制度体系,但地方政府具有非完全执行中央环境政策的激励,释放了环境问题未实现有效治理的信号^[12]。加之长期以来河流管理中存在的条块分割的管理模式,导致工作开展往往会出现权责模糊、职能交叉等问题^[13],这种碎片化的治理格局加剧了水危机。河长制的产生回应了水治理体制机制危机^[14],通过将治污责任落实到地方党政一把手的制度设计,实现跨部门协同,能够避免过去“九龙治水”的弊端^[15]。同时,河长制通过政府主导的开放型制度体系,不断吸纳相关利益主体参与,实现传统体制优势与绿色发展理念汇融^[16],体现了水环境治理的治道变革^[17]。

二是政策方案成熟度的视角。自无锡首创河长制之后,该制度逐渐向其他省份扩散,各地对其进行不断改进和创新:江苏在太湖流域探索实施“双河长制”取得显著成效,由党政主要负责人担任河长由此成为河长制政策方案的核心特征^[18];云南昆明首次将其纳入地方法规,为“河长”治污的刚性制约提供法律保障^[19];河北在无锡河长制的基础上,创新引入生态补偿机制,增强政府治污的动机,双管齐下治理效力卓著^[20];浙江省创新了“五水共治”的治理模式,强调构建多中心治理的重要性^[21],培育了社会公众的参与能力,从而促进了公共性的再生产^[22]。概言之,各地以河长制为制度化平台,形成了党政主导、水利牵头、部门协同、社会

共治的河湖保护政策体系^[23]。

三是政策成效显著性的视角。河长制自诞生后虽然引发了一些质疑,但不管是实务界还是学术界,就河长制的正面效应远远大于其负面影响基本达成一致,认为其依然是解决中国水环境治理危机的重要政策创新^[14]。通过研究洞庭湖治理,卿漪等认为河长制是水环境治理的“牛鼻子”,是破解当前水污染治理的一剂“良药”^[24];基于河长制演进数据,沈坤荣等论证了水环境的改善与河长制的实施存在正向相关关系^[25];通过对河长制环境问题一票否决制度的考察,刘登伟等认为这一设计促使地方政府领导人有强烈改善水污染的动机,提升了河湖的治理绩效^[26]。

上述研究从不同视角讨论了河长制的政策优势,为分析其国家议程设置提供了有益参考,但总体而言,现有研究多集中于河长制本身的相关分析,且相对集中于地方政府层面的探讨。此外,尽管有学者关注中国环境政策议程问题,所涉研究主要聚焦地方政府层面且多使用定性比较分析方法(QCA),即通过大样本的政策个案数据来识别影响政策议程设置的多种因素^[27],缺少详尽的案例研究来展现环境政策议程的详细过程,因此未能有效揭示影响环境政策国家议程设置的深层次因素。为了丰富以上研究,借助修正经典的政策议程理论——多源流理论,本研究尝试通过构建一个“二阶耦合”的理论分析框架,以此对河长制国家议程设置进行阐述。

2. “二阶耦合”分析框架:对多源流理论的修正

多源流理论为分析政策议程设置提供了可选择的理论视角,该理论自提出以来,被广泛应用于22个不同政策领域^[28]。这些研究都有相对统一的核心概念:问题流、政策流、政治流、政策企业家和政策窗口;“问题流”的核心是哪些问题会引起政策制定者及相关者的注意,一般因素包括指标、焦点事件和反馈等;“政策流”的核心是提供可行的政策备选方案,政策备选方案的进展是缓慢的、渐进的成熟过程,主要满足价值可接受性和技术可行性的标准;“政治流”的核心是把握影响政策议程设置的总体政

治环境,包括意识形态、政府换届、国民情绪等^[29];政策企业家是指那些愿意花时间、精力、声誉等来改变政策的人,发挥着政策倡导和助推政策之窗开启的重要作用。按照金登最初的多源流理论,当三条源流耦合时,政策之窗便会打开,从而完成政策议程设置(图1)。

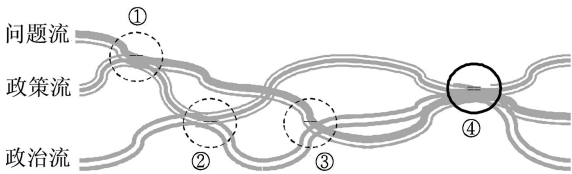


图1 三种局部耦合与一种完全耦合模型

随着公共政策研究的推进,多源流理论也招致一些批评,特别是对于不同国家的适用性问题。众多研究表明,“多源流理论强调三条源流的独立性”这一假设并非完全适用于非西方情境,由于不同国家政治制度的差异,不同源流在政策议程设置中有不同的权重^[30]。此外,问题流并非总是占据重要位置,且三条源流的强度往往存在差异^[31],三者完全耦合进而打开政策之窗也并非一帆风顺^[32],对于生态环境治理等问题更是如此^[33]。因此,从相关研究来看,多源流理论正处于发展中的经验与理论转折点^[34],越来越多的研究通过加强多源流理论与其他理论的交流与对话,以保持该理论框架自身的开放性和包容性^[35]。其中一个趋势便是近年来国内外学术界对于多源流理论的使用在重视适用情境讨论的基础上,开始结合政策阶段理论提升这一理论的解释力。

基于此,为更契合中国政策过程情境,本研究结合政策阶段理论试图对多源流政策议程理论进行修正,构建一个“二阶耦合”的分析框架:一方面,政策科学通常以渐进式的方式向前发展,特别是自拉斯韦尔之后,“阶段”已经深刻嵌入政策分析的话语和研究^[36],在 Teisman 的研究中可以看到将政策阶段和多源流结合过来的可能性^[37-38]。由于现实世界的复杂性,三流耦合导致开启政策之窗也并非一蹴而就,金登所示意的三流完全耦合也只能在有限范围内实现^[36]。从这个意义上看,金登提出的局部耦合的理论概念可能更符合现实世界的情况,但是迄今为止并未引起学界足够的重视^[33]。这

一概念表明,三条源流并不总是同时耦合,而是其中两条不同源流的局部耦合,也可能成为触发政策议程的契机。如图 1 所示,该图呈现了源流之间的三种局部耦合形态(标记为①、②和③)和一种完全耦合形态(标记为④),表明三条独立的源流沿着各自的方向发展,在关键节点上相互作用产生局部耦合。随着时间的推移,这些源流在独立发展的同时又在整个过程中的不同节点相互作用,直到出现一个完全耦合,促成政策议程设置的开启。

另一方面,除了重视多源流理论本身,后来的研究者也强调适用情境的讨论使其更适合非西方环境^[39]。就现有环境治理研究来看,学界将中国制度情境总结为 3 方面主要因素:一是现代化和后现代化“两化叠加”的制度背景^①,“经济社会发展转型”构成了中国制度情境的基本特征^[40],这一时期的政策选择会更倾向于能快速有效应对“两化叠加”难题的政策方案;二是中央集权的政治权威形态使得地方政策创新要通过多层级政府进入国家议程,这一过程必须得到中央政治权威的认可,政策之窗的开启更多取决于政治流的主导作用;三是条块结合的制度结构,跨区域环境治理问题必须建立有效的条块统筹协调机制,以此有效解决条块分割带来的治理碎片化等问题。

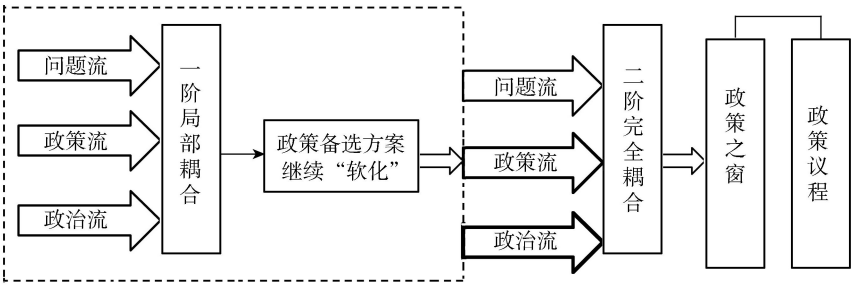
综上所述,“二阶耦合”分析框架(图 2)包含两重含义:第一阶段,在政策议程设置中,原

本三条相对分离的源流在第一阶段只是达成局部耦合(图 1),因此,政策备选方案仍然漂浮在“政策原汤”,随着时间的推移继续“软化”^②。结合中国的制度情境与环境问题的复杂性,这一阶段的特点往往是问题流较为突出,围绕这一问题的政策方针开始涌现,其中某一政策流开始具备局部范围的可行性与价值可接受性,政治流虽然存在但尚未完全成熟。第二阶段,问题流仍然较为突出,作为政策备选方案的政策流在应对复杂难题和适配制度结构等方面更加具有价值可接受性和技术可行性,居于主导地位的政治流又发生明显变化,促使三条源流从局部耦合走向完全耦合开启政策之窗,从而实现国家议程设置的目标。

河长制的政策议程经历了地方政府探索和中央政府采纳两个明显的阶段,其中包含不同层级相关的问题流、政策流和政治流在两个阶段的复杂交织和聚合,下文将根据修正多源流理论后建构的“二阶耦合”框架,结合案例实际予以详细阐述。

三、案例分析：河长制从地方政策创新进入国家政策议程的运行过程阐释

就河长制从地方创新到进入国家议程的过程而言,以党的十八大召开为界限可以划分为两个阶段:2003—2011 年的地方初步探索与逐渐扩散,2012—2018 年的快速扩散并进入国家



注:三条源流所在的方框实线表示在这一阶段出现;方框的线条粗细代表源流的强度,细方框代表弱、粗箭头代表强。

图 2 一个“二阶耦合”分析框架

①“两化叠加”是指现代化与后现代化要在近乎一个历史时期内完成,既要面对现代化的问题,又要面对后现代化的问题呈现叠加态势。“现代化”阶段的主要任务是强化管理,“后现代”阶段的主要任务是扩大服务,两个阶段的焦点不同,两化叠加的转型给中国治理带来诸多难题。

②金登将政策源流称之为政策原汤,他认为备选方案和政策建议的产生过程类似于一种生物的自然选择过程。正如生命诞生之前分子在生物学家所谓的“原汤”中四处漂浮一样,思想也在政策共同体中四处漂浮。“软化”则是政策倡导和政策方案不断成熟、完善被接纳的过程。

政策议程成为国家行动。结合前往中央 S 部委与华北 S 市、西南 K 市和华东 N 市的调研资料,以及相关政策文件和新闻报道等材料,借助前文构建的“二阶耦合”框架进行分析阐释,笔者试图较为完整地展示河长制得以进入国家议程的全过程。

1. 第一阶段:局部耦合的达成

(1)第一阶段的问题流:复杂水治理问题的严峻形势

第一,自然条件和历史背景下水文状况的复杂形势使得中国水治理任务自古繁重,据第一次全国水利普查公报显示,全国共有流域面积 50 km² 及以上河流 45 203 条,常年水面积 1 km² 及以上湖泊 2 865 个^①。在幅员辽阔、季风气候显著、三级阶梯地势特征明显等诸多独特自然地理条件影响下,加之文明绵长、世代开发的历史背景,“河流湖泊种类复杂多样在整体上呈现‘水多水少水脏水浑’的特点^②,从大禹治水开始,水治理便成了历朝历代的难题”。(访谈资料 SHL20230427,S 部委)

第二,除了上述老问题,改革开放以来“水资源短缺、水生态破坏、水环境污染”的新问题愈演愈烈。其一,水资源时空分布不均,且部分地区缺水问题愈加严峻。全国有些地方甚至在 20 世纪 80 年代初便出现主要河流断流的现象,例如华北 S 市。但是,40 多年来,S 市人口增加了 600 多万人,一度每年超采 10 亿~12 亿 m³ 地下水以维持用水,地下水占供水总量近八成。(访谈资料 SSW20211111,S 市)其二,水生态破坏造成系统性生态危机,生物多样性降低趋势加剧。例如,习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上指出:“长江生物完整性指数到了最差的‘无鱼’等级。”实际上,“总书记说的不是长江真的没有鱼,而是强调水生态破坏问题特别严重。”(访谈资料 SHL20230427,S 部委)其三,水污染成为各类环境突发事件中的首要问题。《中国统计年鉴》数据显示,1995—2010 年,在各类环境突发事件中,水污染(包括海洋污染)与大气污染的合计占总量的份额远高于其他各类。而在这两者中,除个别年份外,水污染又远高于大气污染,严重的水污染问题甚至引发多起舆情事件。

第三,科层条块体制分割和水治理系统难题的矛盾形成治理困境。按照职责权属设置,河湖管理的第一责任主体单位自然是水利部门,其在条块结构的四级政府中设置了系统完备的条条部门进行日常管理,并且单独设置长江、黄河、淮河、海河、珠江、松辽等水利委员会和太湖流域管理局进行针对性管理。但在河湖管理中出现乱占、乱采、乱堆、乱建、乱污、乱倒等具体问题时,就会出现“牛栏关不住猫”的难题。此外,河湖管理的责任单位其实又不止于水利部门,即使在中央部委之间也存在权责利害的分割问题,科层条块体制分割和水治理系统难题的种种矛盾一旦落实到基层实务处理时,就会暴露出来具体问题:一方面,基层政府在处理较小问题时,往往会发现在最低层级的乡镇街道没有对应机构或专职人员负责相应的“条条”工作。访谈中 N 市基层工作人员介绍道:“一次我们对河道排污事件进行处理,后来涉事企业就告了我们乡镇,还真就让他告赢了,原因就是处罚人员并非专职,那就没有执法权。”(访谈 NKH20220912,N 市)另一方面,更高级别政府部门处理较大问题时,往往会发现此问题要涉及环保、国土资源、住房城乡建设、交通运输、农业、卫健、财政以及国家发改委等诸多部门,甚至还需要借助纪检监察、综合执法以及公安部门等力量。

上述因素使得水环境问题在中国环境治理中“一马当先”,持续的治理资源投入却成效不彰,为新政策的创设提供了条件。

(2)第一阶段的政策流:河长制创设与地方性探索

从政策流来看,各地政府开始自主探索环境政策,以应对全国“全面开花”的水治理问题。学界将河长制的开端归于无锡市太湖蓝藻危机的治理创新,但早在 2003 年,浙江省长兴县就先行先试由部门负责人担任河长的制度,建立县、乡、村三级河长制,由水利局局长和乡

①数据来源:第一次全国水利普查公报。

②“水多水少”是指中国洪涝和干旱气候季节性、地域性交替出现。“水脏水浑”是指中国复杂自然条件和历史背景下形成的水质问题,也因此“海晏河清”甚至长期成为古代盛世国家治理优良的标志。(访谈资料 SHL20230427,S 部委)

村领导担任河长,集中治理黑臭水体的问题。同年,为有效保护洱海水质,云南大理州开始推行环境保护目标责任制,次年,《洱海管理条例》同步创立河长制和环境管理风险抵押金制度,只不过所谓的河长是专门负责常年管护及日常保洁的滩地协管员、河道管理员和垃圾收集员。但是,无论河长制还是环境管理风险抵押金制度,都是将环境质量目标责任制落实到人的有益政策探索。

虽然无锡在时间上落后上述两个地区,但其以党政首长负责制为核心的河流保护制度设计,才是最终能够向其他地区扩散并进入国家议程的河长制政策方案。2007年,太湖蓝藻暴发而引起严重的水危机,时任国务院总理温家宝作出重要批示:“太湖水污染治理工作开展多年,但未能从根本上解决问题,太湖水污染事件给我们敲响了警钟,必须引起高度重视,要认真调查分析水污染的原因,在已有工作的基础上,加大综合治理的力度,研究出具体的治理方案和措施”^[41]。同年,无锡市印发《无锡市河(湖、库、荡、汊)断面水质控制目标及考核办法(试行)》,将河湖治理结果和党政首长政绩考核直接挂钩,无锡市党政主要负责人分别担任了64条河流的“河长”,在短时间内便实现水质明显改善。

上述地区及地方政府的河长制实践,既探索了诸多细化的政策实施方案,也促使河长制逐渐向全国更多地区扩散。从技术可行性来看,河长制将治水责任分配到特定的地方党政领导,将治理绩效与官员考核相挂钩,通过严格的问责约束保证河长制的实施效果。同时,通过党政领导负责制下的各类条块联动、部门横向协同机制的建立,可以缓解“条块结构”带来的信息、权力、责任等方面的不对称问题^[41],能够较好地克服原有条块分割治理体系的缺陷。但这一阶段的河长制并非国家层面的强力推动,河长制的治理成效较为依赖地方行政首长的重视,且由于官员任期限制容易导致政策连续性较差。同时,环境治理的复杂性、长期性和跨域性等特征使得绩效考核难以连贯,也会造成同一流域不同地区河长们的权力地位之争,以此保证自己辖区内的治理绩效达标。例如,S

市在主要河流取得短期治理成效以后,为了保证考核达标和市区生态改善,将河流市区段部分截流并作为重点综合治理河段,但这造成了下游郊县河道的时常断流和水生态破坏,区域内生产生活用水面临困难。

此外,从价值可接受性来看,河长制契合了中国政府主导的治理传统,而且其明显的治理成效得到了政府和公众的认可。但笔者调研发现,尽管环境治理一直是地方政府的重要工作内容,由于官员晋升锦标赛的存在,地方政府具有非完全执行中央环境政策的激励^[12]。特别是在中西部地区,地方政府面临着较大的经济发展与民生改善的压力,如尽管S市作为省会城市,但笔者在2018年的调研发现,其仍有4个国家级贫困县,河长制严格的考核约束与经济发展之间的张力,导致其价值接受性方面并未获得一致认可。

(3) 第一阶段的政治流:公众的环保呼声与中央部委的推动

第一阶段的政治流主要包含国民情绪与执政党意识形态两个方面:一方面,进入21世纪,日益严重的环境问题直接影响公众的生产生活,这一点特别体现在众多环境污染中“一马当先”的水环境问题上,由此不断引发公共事件。另一方面,党的十七大报告提出,要“建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”,生态文明作为全面建成小康社会奋斗目标的新要求。在充分认识到“河长制”的生态和经济效益后,2009年,环保部(现为生态环境部)原部长表示将要在全国江河湖海治理中推广这一经验,包括时任总理温家宝在内的一些高层领导为河长制的政策设计作出了重要指示^[42]。

(4) 河长制局部耦合状态的分析

虽然河长制经过地方探索逐渐赢得了中央政府部门的注意,但其并未如预想一般迅速地进入国家议程,而是继续停留在地方探索和扩散阶段。从本研究和分析框架来看,此时的河长制只是达成了局部耦合,并未实现完全耦合,不具备进入国家议程的条件。具体而言,可以分为以下3种耦合状态:

一是问题流与政策流的局部耦合(如图1

示例①),但并不具备接受这一政策备选方案进入国家议程的政治氛围。第一阶段,由于多源流理论所关注的对政策议程产生影响的国家层面政治流要素在当时并不充分,诸如意识形态、政府换届等因素^[29]尚未完全成熟,缺乏打开政策之窗的主导力量,因此也就不具备打开政策之窗的条件。

二是政策流与政治流的局部耦合(如图1示例②),但此时问题流不被认为是政策的核心议题。如上所述,笔者调研的S市和K市两地虽均为省会城市,但是经济并不发达,仍面临较大的发展压力,特别是经济增长仍是地方政府乃至中央政府的核心目标,环境治理并非政策议程的核心议题,即问题流虽然显著但并未引起足够的重视。

三是问题流与政治流的局部耦合(如图1示例③),这意味着问题严重且政治流认为应该采取行动,但是没有一个是可行的备选方案。例如笔者调研发现,事关中国近半数省市社会经济发展的“三河三湖”治理行动成效不彰,淮河、辽河、滇池、巢湖等水污染问题一直出现反复,相关部门也一直在寻找可行的政策方案。虽然河长制的出现提供了一个备选方案,但其制度目标、内容、工具还不够完备明晰。

综上所述,河长制在第一阶段达成了局部耦合,并未上升为国家行动。尽管如此,河长制的局部耦合驱动了国家议程设置,为之后的完全耦合奠定了基础。

2. 第二阶段:完全耦合的达成

河长制诞生并扩散后,各地进行了适应性的创新探索,水利部等相关部门也在持续与地方政府互动。党的十八大提出“把生态文明建设放在突出地位”,河长制经历了政治周期的转换以及政策方案的持续优化,在三条源流完全耦合后上升为国家行动,完成国家层面的政策议程设置。

(1)第二阶段的问题流:水环境治理问题的延续

第二阶段的问题流基本延续了第一阶段的特征,并被吸收到新的过程。从水污染问题来看,截至全国开始推广河长制的2016年,全国地表水富营养化问题依旧突出,其中黄河、淮

河、海河、辽河、松花江等流域水质污染较重,全国5118个地下水监测点中水质较差和极差的更是超过60%^①。

(2)第二阶段的政策流:持续央地互动下河长制的渐趋完善

在历经多地探索和持续央地互动后,河长制的政策方案完成了系统性重构,渐趋完善。从技术可行性视角来看,地方政府对河长制的探索充当了国家的政策实验室,丰富了中央政府的环境政策工具箱,不断完善了河长制的政策方案,并探索出行之有效的实践路径(表1)。诸如“双河长制”、河长办联席会议、五水共治、流域生态补偿制度、民间河长制、河长制入法等各种治理机制,有效应对了不同情境的水治理问题,形成了“一揽子”河长制综合政策方案。

表1 河长制先行地区的实践探索

省份	推行年份	推行范围	政策重点
江苏	2012年	全省推行	重点向保障河道防洪安全、供水安全、生态安全等方面延伸,并逐步覆盖全省各级各类河道甚至是村庄河塘
天津	2013年	全市推行	实施清水河道行动,河道所在区、街镇、村三级行政领导担任“河长”,形成一河一策,每河有人管,有人治的常态化管理
安徽	2013年	试点推行	合肥、铜陵等地先行试点探索,把“河长制”作为“一把手”工程,成立领导小组,设立“河长办”
浙江	2014年	全省推行	全面部署“五水共治”与河长制,率先在全国建立省、市、县、乡、村五级河长体系
福建	2014年	全省推行	在省、市、县、乡、村分别设置河长,河段长和专管员,协调处理流域保护管理、水环境综合整治等问题
江西	2015年	全省推行	设立最高级别河长制,省委书记亲自挂帅省级“总河长”,省长任省级“副总河长”,7位省领导分别担任“五河一湖一江”的河长
北京	2015年	试点推行	在海淀区开展试点,成立主管区长任组长的区“河长制”工作领导小组,2016年全市推广河长制
海南	2015年	全省推行	全面推行河长制,各市县都成立“河长制”工作领导小组,引入社会资本参与治理,并积极推动地方立法巩固治理成果

同时,中央部委也在鼓励和支持地方持续探索适应不同水情的河长制。2014年,水利部印发《关于公布第一批河湖管护体制机制创新试点名单的通知》,确定北京市海淀区等46个

县、市为第一批河湖管护体制机制创新试点县(市),要求自2015年起,有关试点县(市)用3年左右时间开展试点,推进建立符合中国国情水情、制度健全、主体明确、责任落实、经费到位、监管有力、手段先进的河湖管护长效体制机制。调研过程中,S部委有关负责人谈道:“水治理涉及方方面面、条条块块,我们一个单位不好牵头要求地方探索河长制,2014年就以‘小文件’的形式鼓励地方探索,所以在党中央下决心全面推行河长制之前,已经万事俱备。”(访谈资料SHL20230506,S部委)此外,通过近10年的探索,河长制的制度规范、操作方案、技术支撑基本完善,降低了其在全国推广的政策成本。

从政策方案的价值可接受性来看,通过各地的广泛实践,河长制显示出显著的治理成效,得到了实务界和学术界的热烈讨论和普遍认可。河长制是在现有河湖管理体制内进行的机制创新,能够有效降低体制内的交易成本。换言之,河长制既不是冲破现有的环境治理框架另起炉灶,也不是局限于原来纵向业务部门管理体制的小修小补,而是根据中国行政管理体制特征进行的职能整合与权力重配^[4]。河长制既满足了最高领导层对于环境治理的需求,又没有超越现有的法律框架和制度体系,降低了进入国家议程的阻碍。

(3)第二阶段的政治流:中央政府换届与新政治进程开启

一方面,公众环保诉求与执政党执政理念转变实现有机耦合。此起彼伏的水环境污染事件不仅引发公众的广泛关注和担忧,甚至会造成诸多舆情与社会冲突事件^②。党的十八大报告首次单篇论述生态文明,首次把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标,首次把生态文明建设摆在五位一体的高度来论述。党的十八届五中全会又把生态文明列入十大目标,“美丽中国”首次被写入“十三五”规划建议。在这一背景下,环境质量改善逐渐成为环境保护的核心目标和主线任务,环境制度体系改革进入加速期^[43]。

另一方面,新一届中央领导集体更加重视生态文明建设和水治理。在环保制度改革的争论中,最高领导层做出了“绿水青山就是金山

银山”的判断,此后严格的环保措施才能出台和有效实施。在水治理领域,最高领导层将水治理上升到水安全的高度,要求从全面建成小康社会、实现中华民族永续发展的战略高度,重视解决好水安全问题。

此外,为更好统筹推进全面深化改革,新一届中央政府建立了更高层次、更具权威的改革协调机制和工作机构——中央全面深化改革领导小组(现为“中央全面深化改革委员会”)。习近平总书记亲自担任组长,37次中央深改组会议审议通过生态领域改革的文件多达39份。任何一个领域的改革都会牵动其他领域,同时也需要其他领域改革密切配合。河长制看似是管河湖,但是涉及千头万绪的利益纠葛,必须有权威性、综合性的部门来统筹推动。(访谈资料SHL20230427,S部委)

金登指出:从根本上看,一扇政策之窗之所以敞开,其原因在于政治流的变化^[29]。上述政治流的显著变化为河长制国家政策议程设置的政策之窗开启奠定了坚实基础。

(4)国家层面议程设置的政策之窗:三流耦合的实现

河长制源于应对中国水治理危机的临时创制,其问题流随着环境问题的严峻形势日益引发政府与公众重视,政策流随着各地探索逐渐成熟完备,政治流随着新一届中央领导集体履新而发生明显变化,三条源流从局部耦合走向完全耦合,打开了河长制进入国家议程的政策之窗(表2)。

具体而言,地方政府的实践探索与中央部门积极行动,不断完善河长制的政策方案。中央部门扮演了政策企业家的角色,通过适时推动河长制的地方探索与经验总结,促使其最终顺利进入国家政策议程。2016年7月,中央全面深化改革领导小组办公室最终给S部委下达内部任务,要求对探索将近10年的河长制经验进行归纳总结,并在8月底上报。(访谈资料SHL20230506,S部委)同年10月,中央全面

①数据来源:2015年中国环境状况公报。

②例如:2016年5月,江苏宜兴市环保局局长在当地一家化工企业检查时,被数十名群众围住并发生冲突。事后调查发现,这家企业的排污存在问题。

表 2 河长制二阶耦合对比

对比要件	核心要素	第一阶段 (2003—2011 年)	第二阶段 (2012—2018 年)
问题源流	指标	1995—2010 年,水污染长期在全国各类环境突发事件比重中居榜首	与第一阶段问题基本一致,又发生了多起全国性环境焦点事件。例如:2012 年广西龙江河严重镉污染引发举国关注的“柳州保卫战”事件、2014 年云南曲靖铬渣污染事件、2015 年上海松江饮水水源被污染事件、2016 年湖南宁乡特大环境污染事件、2016 年江西新余镉污染事件等
	焦点事件	水污染焦点事件频发,部分地方开始探索类似河长制的制度;2007 年太湖蓝藻水危机事件便是典型代表,成为促使地方政府采用河长制的“导火索”	
	反馈	其他水污染治理举措成效不彰,特别是国家层面的“三河三湖”治理行动,也未彻底改善水污染问题	
政策源流	技术可行性	河长制的政策方案在部分地方实践中初步证明可行;能缓解“条块结构”中的信息不对称、权力不对称、责任不对称问题	从地方来看,8 省市自发自主地对河长制进行了本土化改造探索;从中央来看,有关部委下发文件鼓励地方试点,探索应对不同水治理情境的方案,河长制政策工具箱不断完备
	价值可接受性	河长制治理成效获得一些地方政府的认可,并且得到试点推广;存在合法性、长效性等争议,以及部分地方经济发展的任务艰巨,决策部门对之态度尚未形成共识	河长制满足了最高领导层对于环境治理的需求,又不超越现有的法律框架,降低了进入国家议程的阻碍;与原有制度体系有一定相容性,政策推行成本低,得到中央部门和地方政府的认可
政治源流	意识形态	人与自然和谐,建设资源节约型、环境友好型社会	把“美丽中国”纳入社会主义现代化强国目标,把“生态文明建设”纳入“五位一体”总体布局,把“污染防治”纳入三大攻坚战
	政府换届	未换届	2013 年 3 月,新一届中央领导层履新;2013 年 12 月,中央成立全面深化改革领导小组,负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实
	公众情绪	对良好生态环境具有较高要求	2010 年后,移动互联网迅速普及,公众发声渠道增多,环境问题日益成为热点议题。例如:2016 年 7 月天津海河死鱼事件,网民通过各类社交媒体平台发表评论和转发消息,形成了强大的舆情声势,促使政府采取措施解决问题
三流耦合程度		局部耦合	完全耦合
政策议程设置		未打开国家政策议程	开启国家政策议程,中央全面深化改革领导小组第 28 次会议审议通过《关于全面推行河长制的意见》
政策方案形成程度		时任总理温家宝在内的一些高层领导为河长制的制度设计作出了重要指示;环保部原部长表示将要在全国江河湖海治理中推广这一经验	2016 年 12 月,中办和国办联合印发《关于全面推行河长制的意见》,明确提出 2018 年底全面建立河长制;2016 年 12 月,水利部、环境保护部等十部委在北京召开视频会议,部署全面推行河长制工作;2017 年 3 月,“全面推行河长制”写入政府工作报告;2017 年 5 月,在国务院层面建立由 18 部委参加的全面推行河湖长制工作部际联席会议;截至 2018 年 6 月底,全国 31 个省(自治区、直辖市)已全面建立河长制

资料资源:根据访谈资料和新闻报告收集整理而成。

深化改革领导小组第 28 次会议审议通过了《关于全面推行河长制的意见》;11 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》,对全面推行河长制进行总体部署;12 月,水利部等十部委联合召开视频会议,动员部署全面推行河长制工作。

为进一步加强河湖长制工作的组织领导,强化协调配合,全面推行河湖长制工作部际联席会议成立,并在 2017 年 5 月 2 日召开第一次全体会议。联席会议由水利部、环境保护部等 18 个中央部门组成,水利部为牵头单位,国务院分管领导同志担任联席会议召集人。这意

味着,河长制真正在国家议程中成为国家行动(图 3),由此,全国范围内逐渐建立起“责任明确、协调有序、监督严格、保护有力”的新型河湖管理体制,重新理顺水治理系统关系,有效弥补了原有的科层条块分割体系,中国水环境治理进入新的历史阶段。

四、结论与讨论

河长制因其特有的制度优势与显著的治理成效成为学术界讨论中国政策过程的一个案例范本,但这些研究多集中于地方政策创新与响应中央政府指令层面。基于多源流理论与政策

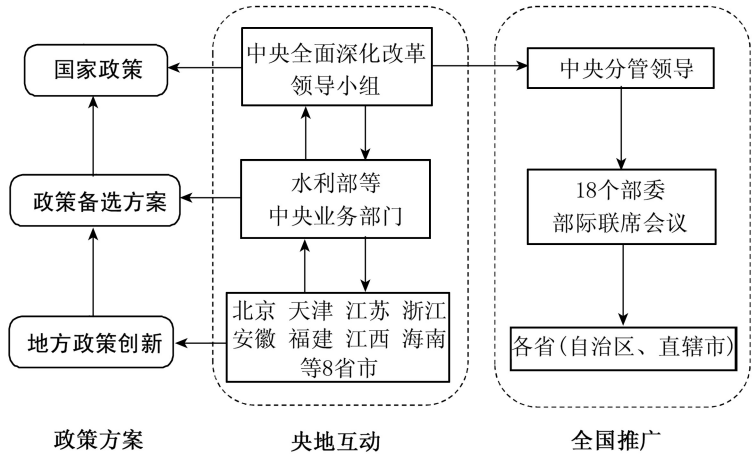


图3 河长制上升为国家行动的运行机制

阶段理论,本研究构建“二阶耦合”的分析框架,较为完整地展现了河长制进入国家议程设置的逻辑。研究表明:作为一项中国水治理的政策创新,河长制从地方创新进入国家议程并非一蹴而就,而是经历了从问题流、政策流、政治流的多元局部耦合到完全耦合的二阶历程。这一二阶耦合是一个前后相继、环环相扣、不断深入的政策议程设置过程,把握三条源流在中国单一制国家结构和多层级条块治理体制以及现代化和后现代化同时进行的复杂治理情境中的多元变化和耦合状态及其驱动因素,才能准确识别影响中国环境政策议程设置的核心变量。

中国是一个多政府层级、多条块部门、多治理情境的单一制国家,这决定了地方政策创新要进入国家议程必然是一个渐进式、阶段式的过程,特别是环境保护所面临的诸多跨地区、跨领域、跨部门治理问题,意味着要处理更多不同的制度逻辑、更繁重的政治压力、更庞大的治理范围、更广泛的参与者以及更多不可预测的治理结果。河长制所示的从多元局部耦合到三流完全耦合的政策议程设置过程,不仅可以检验政策备选方案的有效性使其不断完善,还可在一定程度上纾解不同治理逻辑之间的张力,取得更大范围的政策共识。因此,此次研究结果有助于解释金登修正多源流理论后的“松散耦合”概念,并且表明三条源流并非完全独立。正如金登所言,“在多源流最终耦合与开启政策之窗外,这些源流之间也会产生一些联系,会经常性地尝试耦合,而并非静待最后的耦合时机。”^[44]正是“松散耦合”赋予了中国政策过程

一定的弹性和适应性,通过局部耦合来适应不同治理情境,不断提升政策方案的完备程度,以最终实现完全耦合,推动更高层次的政策变迁。

从河长制的政策议程来看,地方层面的政策议程设置主要发端于经济社会快速发展时期,严重的水环境问题打开“问题之窗”,此时议程设置的核心在于如何通过回应问题以缓解社会压力。而河长制作为一种可行的政策方案,最为适配地方政府的迫切治理需求,这就促使这一政策不断向其他地区扩散,形成了局部耦合的实践样态。国家层面的议程设置逻辑主要源于执政理念、发展目标的转变和高层领导的注意力配置,政治环境的变化打开了“政治之窗”,此时议程设置的核心在于构建政策共识以推动政策变迁,最终推动河长制实现完全耦合上升为国家行动。河长制从局部耦合走向完全耦合,也再度表明修正传统三流耦合分析方法的必要性,并在一定程度上说明“问题之窗”与“政治之窗”对于中国政策议程设置的作用,相应的研究要重视这些方面背后的中国治理逻辑。

从国家政策议程设置的角度来看,地方政策创新和多元局部耦合扮演着政策实验的功能,针对实务问题筛选具有一定技术可行性和价值可接受性的备选方案。而要进入国家议程达成完全耦合,还需要在中央政府层面达成政治共识,这又需要满足不同的治理逻辑,包括该政策是否符合国家整体发展目标、是否适配不同地区治理情境、领导层的注意力分配以及相应的改革成本效益等问题。在国家大力推进生

态文明建设的大背景下,笔者对未来的环境政策议程设置提供如下对策建议:其一,要有效识别和提炼不同环境治理情境下的问题源流,包括该问题是地区性还是跨地区(流域)的、是属于单一领域(部门)还是具有全局性普遍性的特点等,这是制定针对性政策或政策组件的基础,也是能否推动开启新的国家政策议程的基础;其二,要重视持续的地方扩散与央地互动实现多元局部耦合,总结政策实施效果,在价值可接受性和技术可行性等方面不断提升政策的再建构能力,扩大和充实政策备选方案,在适应不同治理层级甚至需要协调不同治理部门的情形下丰富中国生态文明治理体系的政策工具;其三,要逐步凝聚不同社会群体和治理主体的政策共识,既要积极回应民意和正确疏导舆论,又要运用政策扩散和局部耦合扩大政策议程设置的多方参与,还要考虑全国性的政治发展和政策成本,适时推进国家环境政策议程的开启。

当然,需要说明的是,此次研究仅仅是一个单案例研究,而且采用化约的“二阶耦合”分析框架,可能会遗漏原有多源流理论中问题源流、政策源流和政治源流之外的其他方面,不可避免地会遗漏一些影响国家环境政策议程设置的其他变量。因此,未来研究可通过多案例多视角比较分析,重视不同耦合样态的渐进性与动态性,提升多源流理论框架的解释力和延展性,从而不断拓展中国环境政策议程设置的研究内容和边界。

参考文献:

[1] 陈贵梧,黄嘉庆. 环境治理的公共价值建构:基于两个最相似案例的比较[J]. 中国人口·资源与环境, 2022,32(12): 106-116.

[2] 杨立华,李志刚,朱利平. 环境抗争引发政策议程设置:组合路径、模式归纳与耦合机制——基于36起案例的模糊集定性比较分析[J]. 南京社会科学, 2021(6): 86-96.

[3] 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式[J]. 中国社会科学, 2006(5): 86-99.

[4] 毛寿龙,栗伊萱,杨毓康. 地方政策创新如何上升为国家行动:一个政策属性的分析视角——基于河长制的案例观察[J]. 北京行政学院学报, 2023(4): 66-76.

[5] 赵静,薛澜. 回应式议程设置模式——基于中国公共政策转型一类案例的分析[J]. 政治学研究, 2017(3): 42-51.

[6] 周立,罗建章. “上下来去”:县域生态治理政策的议程设置——基于山西大宁购买式造林的多源流分析[J]. 中国行政管理, 2021(11): 58-66.

[7] 靳永翥,赵远跃. 公众参与背景下多源流理论如何更好解释中国的政策议程设置?——基于多案例的定性比较分析[J]. 行政论坛, 2022,29(6): 67-77.

[8] 杨宏山,李娉. 中国政策议程设置的改革发展[J]. 河南社会科学, 2019,27(4): 10-15.

[9] 毛寿龙,栗伊萱. 河长制下水环境治理的制度困境及其优化路径[J]. 行政管理改革, 2023(3): 25-32.

[10] OSTROM E. Understanding institutional diversity [M]. Princeton: Princeton University Press, 2005.

[11] 熊烨. 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, 2022,32(8): 89-98.

[12] 张华. 地区间环境规制的策略互动研究——对环境规制非完全执行普遍性的解释[J]. 中国工业经济, 2016(7): 74-90.

[13] 胡春艳,周付军,周新章. 河长制何以成功——基于C县的个案观察[J]. 甘肃行政学院学报, 2020(3): 19-28.

[14] 沈满洪. 河长制的制度经济学分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2018,28(1): 134-139.

[15] 熊烨. 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.

[16] 曹新富,周建国. 河长制何以形成:功能、深层结构与机制条件[J]. 中国人口·资源与环境, 2020,30(11): 179-184.

[17] 周建国,熊烨. “河长制”:持续创新何以可能——基于政策文本和改革实践的双维度分析[J]. 江苏社会科学, 2017(4): 38-47.

[18] 王亚华,陈相凝. 探寻更好的政策过程理论:基于中国水政策的比较研究[J]. 公共管理与政策评论, 2020,9(6): 3-14.

[19] 冷涛. 府际学习:“河长制”政策创新的核心动力[J]. 人民论坛, 2019(18): 42-43.

[20] 王军锋,侯超波,闫勇. 政府主导型流域生态补偿机制研究——对子牙河流域生态补偿机制的思考[J]. 中国人口·资源与环境, 2011,21(7):

- 101-106.
- [21] 许光建, 卢允子. 论“五水共治”的治理经验与未来——基于协同治理理论的视角[J]. 行政管理改革, 2019(2): 33-40.
- [22] 陈绍军, 李睿, 周双磊. “立体河长制”: 基层河道治理的实践经验[J]. 水利经济, 2022, 40(1): 34-39.
- [23] 吕志奎, 钟小霞. 制度执行的统筹治理逻辑: 基于河长制案例的研究[J]. 学术研究, 2022(6): 72-77.
- [24] 卿漪, 龙方. 基于河长制的东洞庭湖水环境治理[J]. 吉首大学学报(自然科学版), 2018, 39(4): 64-68.
- [25] 沈坤荣, 金刚. 中国地方政府环境治理的政策效应——基于“河长制”演进的研究[J]. 中国社会科学, 2018(5): 92-115.
- [26] LIU D, RICHARDS K. The He-Zhang (River Chief/Keeper) System: an innovation in China's water governance and management[J]. International Journal of River Basin Management, 2018(2): 263-270.
- [27] 刘跃志, 孙莉莉, 唐书清. 多因素耦合: 新时代政策议程设置的深层次逻辑——基于定性比较分析(QCA)方法[J]. 智库理论与实践, 2021, 6(5): 24-32.
- [28] PETER J. Is There life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? [J]. Policy Studies Journal, 2003, 31(4): 481-498.
- [29] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 209.
- [30] RAWAT P, MORRIS J C. Kingdon's "Streams" Model at thirty: still relevant in the 21st century? [J]. Politics & Policy, 2016, 44(4): 608-638.
- [31] 陈贵梧, 林晓虹. 网络舆论是如何形塑公共政策的? 一个“两阶段多源流”理论框架——以顺风车安全管理政策为例[J]. 公共管理学报, 2021, 18(2): 58-69.
- [32] 刘义强, 范静惠. 公共议程设置的适应性转换何以实现? [J]. 东南学术, 2023(4): 92-104.
- [33] DOLAN D A. Multiple partial couplings in the multiple streams framework: the case of extreme weather and climate change adaptation[J]. Policy Studies Journal, 2019, 49(1): 164-189.
- [34] 刘思宇. 政策论证与共识建构的多源流嵌套——以“PM2.5事件”和空气治理为例[J]. 甘肃行政学院学报, 2018(2): 26-40.
- [35] 李文钊. 多源流框架: 探究模糊性对政策过程的影响[J]. 行政论坛, 2018, 25(2): 88-99.
- [36] HOWLETT M, MCCONNELL A, PERL A. Streams and stages: reconciling kingdon and policy process theory[J]. European Journal of Political Research, 2015, 54(3): 419-434.
- [37] TEISMAN G R. Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds[J]. Public Administration, 2000, 78(4): 937-956.
- [38] ZAHARIADIS N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects[M] // SABATIER P A, WEIBLE C M. Theories of the policy process. New York: Routledge, 2019: 65-92.
- [39] LIU C, JAYAKAR K. The evolution of telecommunications policy-making: comparative analysis of China and India [J]. Telecommunications Policy, 2012, 36(1): 13-28.
- [40] 国土资源部规划司. 中国城镇化进程中的土地制度和政策研究[M]. 北京: 地质出版社, 2002.
- [41] 中央政府门户网站. 温家宝对太湖水污染防治作批示 曾培炎提出要求[EB/OL]. (2007-06-11) [2023-07-05]. https://www.gov.cn/ldhd/2007-06/11/content_644348.htm.
- [42] 张继亮, 张敏. 横-纵向扩散何以可能: 制度化视角下河长制的创新扩散过程研究——基于理论建构型过程追踪方法的分析[J]. 公共管理学报, 2023, 20(1): 57-68.
- [43] 陈吉宁. 以改善环境质量为核心 全力打好补齐环保短板攻坚战[J]. 环境保护, 2016, 44(2): 10-24.
- [44] KINGDON J W. Agendas, alternatives, and public policies[M]. New York: Haper Collins College Publisher, 1995.

(编辑: 高虹)

How Local Environmental Governance Innovation Enters the National Policy Agenda : A Case Study of the River Chief System in the Framework of “Second-Order Coupling”/YANG Yukang¹, LI Yixuan^{2,3}(1. School of International Studies, Renmin University of China, Beijing 100872, China; 2. School of Public Administration, Renmin University of China, Beijing 100872, China; 3. Academy of Public Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Understanding China’s environmental policy agenda is an important issue for advancing socialist ecological civilization in the process of promoting Chinese modernization. Based on the “second-order coupling” analysis framework constructed after the modification of the multi-source flow theory, this paper reviews the process of upgrading the river chief system, an environmental policy with distinctive Chinese characteristics, from local exploration to national action, which is helpful to reveal the operating logic of China’s environmental policy agenda. In the initial phase, although policy innovations represented by the river chief system in Wuxi temporarily alleviated local water environmental governance issues, at the national level, the problem stream, policy stream, and political stream of the river chief system only achieved multiple partial coupling. Consequently, it remained in the stage of local diffusion and exploration. Nonetheless, the first-order local coupling of the river chief system has also won the attention of central government departments and driven the national agenda. At the second phase, the problem of water governance in different contexts across the country is still prominent and the dominant political flow has undergone significant changes. Continued local explorations and interactions between central and local authorities facilitated a fundamental reconstruction of the policy stream. Coupled with proactive actions from central policy advocates, this led to the complete coupling of the three streams, enabling the river chief system to finalize a national policy and commence nationwide promotion. The results show that due to the high complexity and multiple contextuality of China’s national governance, the ‘second-order coupling’ shown in the case of the river chief system reflects the theoretical value of ‘loose coupling’, which provides a new theoretical perspective for understanding the resilience and adaptability in China’s policy process, and also provides useful theoretical references for improving China’s environmental governance system and promoting the construction of ecological civilization.

Key words: ecological civilization ; environmental governance; policy; policy agenda; the river chief system; multi-source flow theory