

# 河长制建设中的公众参与激励机制 ——以德清“生态绿币”为例

许佳君,李萍

(河海大学公共管理学院,江苏南京 211100)

**摘要:**河长制是破解我国复杂水问题、保障国家水安全的一项制度创新,引导和鼓励公众参与是河长制走向长效化的关键,但在实践过程中,公众参与失灵现象普遍存在。如何避免公众参与落入形式主义的陷阱,确保公众实现持续有效参与,激励机制的构建至关重要。基于马斯洛需求理论和成本收益理论,构建公众参与激励机制的运行模式,以德清“生态绿币”的激励实践为案例,从河长办和公众两个维度分析运行过程,提出创新激励方式、针对性激励、完善公众护水平台、加强公众组织化参与等建议,以期为其他地区构建公众参与激励机制、推进河长制向河长治转变提供借鉴。

**关键词:**河长制;公众参与;参与失灵;激励机制

**中图分类号:**C916 **文献标志码:**A **文章编号:**1003-9511(2021)02-0068-05

随着工业化、城镇化进程加速,我国水污染防治形势日益严峻,承受着巨大的河湖压力。河长制是破解我国复杂水问题、保障国家水安全的一项制度创新,在水污染防治、水环境保护等方面成效显著,已成为一种常态化的水环境治理模式<sup>[1-2]</sup>。党的十九大报告提出,要构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系,这表明公众作为重要的社会力量,应逐步打破原有河湖治理中“政府主动,企业被动,公众不动”的格局<sup>[3]</sup>。河长制建设中的公众参与得到了更加广泛的关注,正确把握公众参与在推进河长制向河长治建设中的理论基础与实践模式,成为研究河长制重要的学术命题。

## 1 问题的提出:如何避免河长制建设中的公众参与走向形式化

作为一种地方创新的河流治理模式,河长制与我国政治、经济和社会发展息息相关,河长制建设的持续性和有效性离不开公众参与:首先,仅仅依靠政府,难以彻底长效。政府主导的河湖治理成本高,在自身财力和人力有限的情况下独自解决河湖治理这一复杂问题是不现实的,成效难以持续。其次,利益矛盾转变,公众诉求提高。目前,公众对身边的环境

质量越来越关注,对环境保护具有一定的参与意愿和积极性,公众有权利和义务参与河长制建设,河长是否履职尽责、河长制实施有何问题、如何评价河长制的成效,公众最有发言权。最后,决策科学合理,效果显著有效。公众参与并向有关部门提供有用信息,能让决策者全面、真实了解情况,从而做出科学决策,也便于公众理解河长制建设的相关决策,使河长制建设获得更广泛支持,有利于该制度的持续推行。

### 1.1 公众参与失灵

目前,相关河湖管理部门已经意识到公众参与在河长制建设中的重要作用,积极引导和鼓励公众参与河湖建设,但在实践过程中,公众参与在内容、方式及效果方面的发展往往不尽如人意,具有短暂性、被动性、高成本等弊端,不可避免地出现为公众所诟病的形式主义问题。主要表现在:一是参与主体形式化,河长制相关文件缺乏对参与主体范围的规定,参与河长制建设的专家学者、社会组织和公众代表往往由相关决策者决定,这些代表是否具有代表性、是否具有话语权,都存在疑问。二是参与方式形式化,公众参与河湖治理的方式单一,仅仅满足公众知情权的要求,开展的宣传引导活动更多的是作

基金项目:江苏省高校哲学社会科学研究重大项目(2019SJZDA065)

作者简介:许佳君(1966—),男,教授,博士,主要从事移民政治学研究。E-mail: xujiajun2004@126.com

为一项任务完成,其实际效果究竟如何也没有后期跟进。三是参与内容形式化,公众参与的内容局限于信息获取和监督举报,内容过于简单,既不深入也不全面,光凭公众个人对河湖的观察也无法做到实时监督和举报。因此,河长制建设过程中存在符号式参与、操纵式参与和应付式参与等问题,未能真正将公众参与落到实处,未能使公众参与从有名向有实转变,参与失灵现象普遍存在。

### 1.2 参与失灵的原因:激励失灵

造成公众参与失灵的原因固然很多,但是,激励机制失灵、不能调动公众参与河湖治理的积极性仍旧是制约公众参与最主要的因素。激励是地方推动公众参与河湖治理的常用手段,如果没有利益驱动,公众是很难主动自愿参与河湖治理的。但是在实践过程中,激励形式单一,缺乏符合公众需求的激励项目,难以调动公众参与的积极性;激励缺乏公平性和竞争性,难以保证公众参与的持续性;激励缺乏资金和制度支撑,难以保障公众参与的有效性。因此,激励机制失灵必然导致主动参与者的消沉,衍生出虚假结果,从而造成公众参与的形式化与失灵。

基于以上分析,对公众参与河长制建设如何才能避免落入形式主义的陷阱,确保公众实现持续有效参与,激励机制的构建至关重要。一项政策如何落实取决于地方政府的实施态度与创新能力<sup>[4]</sup>,对于河长制建设中公众参与激励机制的研究,还需要结合地方的创新实践。此次研究试图通过对公众参与激励机制相关理论和运行模式的分析,基于德清首创的“生态绿币”激励模式的运行及效果,探索构建出公众参与的有效激励机制,推动河长制建设中公众参与落到实地,为其他地区推进河长制向河长治转变提供借鉴。

## 2 公众参与激励机制的相关理论和运行模式

### 2.1 公众参与激励机制的相关理论

构建完善的公众参与激励机制是公众有效参与河长制建设的重要保障,这需要了解激励机制的相关理论及其运行模式。

#### 2.1.1 激励的起点:需求理论

激励的起点是满足公众的需求,河湖环境是人们赖以生存的基础,随着物质文化水平的日益提高,人们对河湖环境的需求也逐步提高。马斯洛需求理论认为,需求是原始的驱动力,需求产生动机,而动机又引发行<sup>[5]</sup>,一个人如果没有需求,也就没有了参与的动力和活力。因此,公众对良好河湖环境的需求会驱使他们主动参与河湖治理与保护。基于马斯洛对需求层次的划分,将公众对河湖环境的需

求由低到高分5个层次(表1)。其中,河湖资源需求和安全需求属于低层次需求,河湖质量、和谐河湖和美丽河湖则是高层次的需求。一方面,在低层次的需求未得到满足之前,公众必然会忽略高层次的需求,需求不足,则参与的动力也会不足;另一方面,由于年龄、性别、教育程度、经济收入和社会地位的不同,公众对河湖环境的需求也是不同的。同时,公众对河湖环境的需求也受差序格局的影响,社会经济地位越高、关系网规模越大、参与能力越强的公众对河湖环境的需求也越高。此外,当低层次需求得到满足后,公众会逐渐注重高层次需求,因此,公众对河湖环境的需求不仅因人而异,也因时而异。

表1 公众对河湖环境需求的层次划分

马斯洛需求层次	河湖环境的需求层次	需求动因
自我实现需求	美丽河湖需求	幸福感
尊重需求	和谐河湖需求	成就感
社会需求	河湖质量需求	归属感
安全需求	河湖安全需求	人们身体健康的保障
基本生理需求	河湖资源需求	人们赖以生存的基础

#### 2.1.2 激励的重点:成本收益理论

激励能否奏效很大程度上取决于公众对其参与成本和收益的分析。公众本质上是“理性的经济人”,他们不会长期参与与自身利益不相关的活动,因此,公众在参与河长制建设的过程中也少不了对利益的关注。一方面,从参与收益角度来看,河湖改善的公共收益以及参与行为所带来的个体收益促使公众在制度框架下实现积极有序参与。河湖改善促使公众健康受益,生活质量提高。同时,个体参与的行为既会给他们带来一定的物质奖励,也会使他们获得归属感、成就感和幸福感。另一方面,从参与成本角度来看,公众参与肯定是有成本的,既包括参与河湖治理过程中产生的举报费、交通费,也包括参与所花费的时间和精力。公众是否积极参与河长制建设与其参与的成本收益直接相关,如果参与者所投入的成本与其所预期会得到的收益不相称,必然导致主动参与者的消沉<sup>[6]</sup>。

### 2.2 公众参与激励机制的运行

通过以上对公众参与激励机制的需求理论和成本收益理论分析,可以得出公众参与激励机制的运行过程(图1)。激励主体为了实现既定的目标,根据激励客体的需求,选择合适的激励方式,促使激励客体产生一种内在动力,推动客体迸发出积极性、主动性和创造性<sup>[7]</sup>。根据激励主体提供的激励方式,激励客体进行成本收益分析,产生内在动力,选择合适的参与行为,产生一定的参与效果。公众参与激励机制运行的起点是需求,关键是利益驱动。首先,需求加强互动。河长办在激励公众参与之前需要了

解公众的河湖需求,了解的过程也是与公众互动的过程,通过向公众阐明河湖治理的目标、要求、好处等,加强公众对河长制建设的理解和支持,提高治理效率。其次,利益驱动参与。利益是参与的动因,参与者得到回报,才能有效地激发公众参与积极性。通过给公众正面的利益刺激,让河湖参与者既能获得一定的经济利益,也能享受河湖环境优化后带来的生态福利,促使其保护河湖、治理河湖。最后,系统提供保障。河湖治理是一个涉及诸多领域、生产消费各环节的系统工程,全过程的激励模式需要在系统中通过反馈不断比较完善,为构建长效的激励机制提供保障。

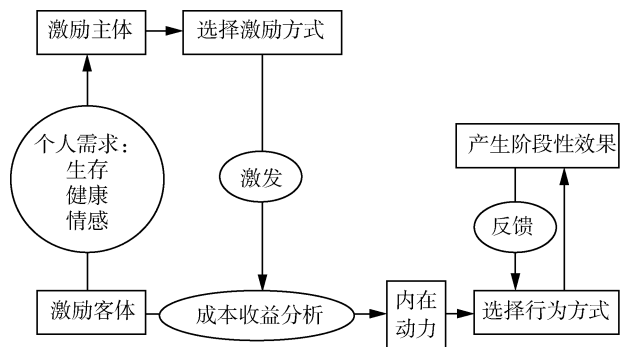


图1 公众参与激励机制的运行模式

### 3 德清公众参与河长制建设的激励机制创新实践:“生态绿币”

德清市是河长制建设的首批市和经验市,走出了一条以体制激励和技术创新为特色的河湖保护之路,是公众参与河湖治理的样板市。德清秉承让更多群众参与治水的理念,更新升级公众护水平台,创新“生态绿币”激励模式,有效增加护水力量。

#### 3.1 “生态绿币”的产生及运行

2016年,德清县下渚湖街道在治水过程中发现经常有群众随意将垃圾倒入河湖,他们意识到如果不改变群众的思想意识,河湖治理很难真正奏效<sup>[8]</sup>。“当时有人提出,可以给河湖治理过程中表现突出的村民,适当发一些补助。考虑到社会公平和导向问题,就用虚拟币作为奖品激发村民的热情。”德清县河长办副主任陈国松介绍道,这就是德清“生态绿币”的由来。“生态绿币”的提出只是开始,设计运行才是关键。德清县河长办主要从河长办和公众两个维度完成“生态绿币”的设计。

##### 3.1.1 合作运行:河长办维度

“我们构建这种机制不是想公众代替我们治水巡河,而是要培养他们的参与意识和参与习惯,满足他们对河湖环境的需求”,陈主任说道。因此,为满

足不同公众对河湖环境不同层次的需求,保证“生态绿币”规范化、长效化,德清县河长办更新升级公众护水平台,与银行签订长期合作协议,建立公众护水基金。

a. “生态绿币”+公众护水平台。2018年德清启用了全省首个基于“生态绿币”的小程序“德清公众护水平台”,运用地理信息、新媒体等技术,创新巡河众包模式,标志德清治水真正打破河长身份观念、降低参与门槛,建立了“互联网+”治水模式。“生态绿币”就是依托“公众护水平台”运行起来的,河长办在平台上定期发布巡河任务,同时设置任务开始及持续时间,公众可登录平台主页查看自己所在位置附近是否有巡河任务。此外,公众护水平台的后台也安排专人审核公众上传的巡河报告和照片,及时发放“绿币”。

b. “生态绿币”+公众信用贷款。德清河长办与农商银行签订协议,推出生态信贷,根据绿币数量衡量村民信誉度,以一定绿币数额兑换贷款额度、贷款利率、担保方式等方面的优惠,为村民提供免担保低利率贷款,这是一种绿色金融的创新方式。

c. “生态绿币”+公众护水基金。德清河长办优化“绿币”商城,给予具有一定生态文明信誉度的企业或团体河道冠名权,接受企业或者团体的捐赠,设立“生态绿币”基金,让更多力量参与公益事业,构建“生态绿币”闭环。比如,漂莱特(中国)有限公司捐赠100万绿币冠名乾元镇县桥河,企业可在其冠名河道旁设置公益宣传广告、组织志愿护水活动等,也可将捐赠的绿币用于奖励为护水作出突出贡献的个人和单位。

#### 3.1.2 利益运行:公众维度

公众通过护水平台注册成为河长,平台上每天都会发布任务,在距离任务点300m时可以点击执行。执行任务里有3个问题:水好不好?有没有富营养?岸边有无明显污染物?公众在回答完这些问题后提交一张照片,参与方式简单易操作。任务完成后,系统会判定发放相应“生态绿币”,公众可以根据实际需求,通过以下两种方式来兑换这些绿币,获得实际收益:

a. “生态绿币”兑换绿色农产品。当地河长办与农产品商开展长期战略合作,公众参与治水所得的“生态绿币”以10:1兑换人民币,可以去指定兑换点兑换农业作物、农药、盆栽等产品,也可以在兑换点先进行登记,等年终统一结算。

b. 免担保低利率“生态绿币”贷。这种信贷方式不需要任何抵押或是担保,公众在治水方面做出的贡献以绿色积分的形式进行量化,根据“生态绿



币”的多少衡量降息率,让群众得到真正实惠<sup>[9]</sup>。村民王某凭借在护水巡河过程中积累的2600个“绿币”,在当地农商银行获得了30万元的信用贷款,解决了资金上的燃眉之急。

### 3.2 生态绿币机制的成效

经过了近两年的努力,“生态绿币”已经成为德清人民日常生活的一部分。一枚小小的“生态绿币”,不仅使德清河长制建设成效显著,也撬动了公众的生态自觉意识。

#### 3.2.1 治理效果:水更清

随着“生态绿币”的实施,人们渐渐意识到对周边河湖的保护必须从自己做起,从身边做起。全县水质长期达到Ⅲ类标准及以上,饮用水质百分百达标,黑臭水体全面清除。各村镇聘请第三方保洁机构,与公众相互协作,共建美丽河湖、幸福河湖。德清县连续3年获得省河湖工作优秀县“大禹鼎”奖,河湖治理成效显著<sup>[10]</sup>。

#### 3.2.2 参与规模:人更多

公众护水平台打破了河长身份的局限,“生态绿币”吸引更多公众参与。政府、企业、社会组织和公众构成多元参与主体,公众护水平台操作简单,经过一年多的摸索,总结经验,各镇(街)立足实际,逐步推广。截至目前,全县护水平台注册人数已超过5万人,使用率达到52%。

#### 3.2.3 社会氛围:情更高

“生态绿币”结合滴滴打车的就近派单原则和抢红包模式<sup>[8]</sup>,激发公众参与护水行动的热情,形成你追我赶争第一的护水氛围,促进护水平台的推广,使公众的护水热情更强。截至2019年12月底,已累计发放“生态绿币”820万余枚,兑换“生态绿币”453万余枚。

## 4 思考与建议

基层政府在设置公众参与机制之前,首先需要考虑机制实施的环境,考察机制建立的情和理<sup>[11]</sup>,而这个过程恰恰是理论与实践相匹配的过程,容易延伸出影响制度落实的激励机制。德清的“生态绿币”激励模式为河长制建设公众参与开辟了新路,将公众参与河湖治理落到实处。“生态绿币”的独特之处并不在于“绿币”变金银,而是将公众参与激励机制的理论与实践相结合,这为其他地区构建公众参与激励机制,推进河长制向河长治转变<sup>[12]</sup>提供借鉴。基于公众参与激励机制的相关理论和运行模式,结合德清“生态绿币”的具体实践,为构建公众参与激励机制提出以下几点建议,以期将公众参与河湖治理落到实处。

### 4.1 创新激励方式,针对性激励

#### 4.1.1 创新激励方式,满足公众参与需求

公众既是“经济人”也是“社会人”,其参与河湖治理的行为并非完全是由物质需求所驱动的,还有社会、心理等高层次的需求,如尊重、荣誉、自我价值的实现等。随着社会主要矛盾的转变,这种高层次的需求变得越来越重要,因此,调动公众参与的积极性应当采取多样化的激励方式,包括物质激励、情感激励、榜样激励和反馈激励。通过物质激励,满足公众对河湖环境低层次的需求,培养公众参与河湖治理的习惯;通过情感激励,举办大型的亲水活动来影响公众、发动公众,激发公众亲水护水的热情,营造河湖的归属感;通过榜样激励,开展“先进”“模范”“标兵”评选活动,颁发荣誉称号,使公众获得尊重和成就感,更加积极主动参与河湖治理管护;通过反馈激励,让公众知道其参与行为产生的实际效果,满足公众自我实现的需求。通过这些多样化的激励方式,充分调动公众参与河湖治理的积极性和创造性。

#### 4.1.2 针对性激励,合理组合激励方式

公众参与河湖治理的意愿和动机因人而异,也因时而异,因此,激励公众参与河湖治理要有针对性。根据公众参与的意愿、动机和能力,提供不同的激励组合方式,让这些组合能够实现激励效果的最大化。对无能力又无意愿参与的公众,河长办可以加强物质激励,开展有奖举报、有奖征集活动,鼓励榜样帮扶,使其跟随榜样形成一定的参与习惯;对无能力但却愿意参与的公众,河长办可以进行适当指导,开展有奖培训,给予培训成绩优秀的工种一定物质和荣誉奖励;对有能力、有知识但却不愿参与的公众,河长办应发掘其参与的内在需求,可以通过物质激励、情感激励、社会激励(获取声望、尊重、友谊等)进行诱导;对有能力又有意愿的公众,应充分给予授权,发挥其榜样力量,开辟体制内的渠道,持续激发其积极性与主动性。

### 4.2 完善公众参与平台,加强公众组织化参与

#### 4.2.1 完善公众参与护水平台,拓宽资金来源渠道

公众参与的渠道不畅通、缺乏资金支持会导致参与成本上升,收益不确定,难以保证公众参与的持续性。德清“生态绿币”模式的成功实践离不开健全的公众参与平台和多渠道的资金来源。因此,要想提高公众参与的积极性,需要完善公众参与护水平台,拓宽资金来源渠道:一方面,升级更新护水平台,为公众参与河长制建设提供技术化的参与环境。通过建立微信公众号,构建政府与公众的沟通渠道,使得参与渠道具备公众投诉举报、新闻公告推送、事件上报、信息获取、互动参与、公众监督等功

能,并确保平台定期推送河湖治理最新信息,发布河湖任务,尤其要注意处理反馈的实效性。另一方面,拓宽资金来源渠道,吸引民间资本流入河湖治理。通过与银行合作、购买第三方服务、河道承包、给予企业河道冠名权、接受企业捐赠等方式,缓解河长办的资金压力,为构建公众参与激励机制提供资金保障。

#### 4.2.2 发挥社会组织的重要作用,加强公众组织化参与

公众个人的力量比较薄弱,参与成本较高且参与效果不明显,因此,公众参与需要从个体参与向组织化参与转变,形成参与合力。组织化的参与主体无论是在参与机会还是在参与有效性方面都有优势,这样的优势反过来又成为促使公众持续参与的驱动力。一方面,公众参与组织化能够有效避免个体判断错误带来的偏见,使公众参与所预期的成本收益更加准确,从而选择合适的参与行为;另一方面,公众参与组织化能够提高社会责任感,强化公众参与感,放大话语权,增强公众参与动力。因此,要加强公众组织化参与,降低参与成本,发挥社会组织的“黏合剂”作用,提高组织的公众影响力,既要加强组织宣传,培育志愿者精神,也要加强社会组织的人才增量建设;既要加强内外联系,根据实际情况开展具有地方特色的品牌活动,也要提高组织管理水平和组织竞争力,告别形式主义。

#### 参考文献:

[1] 秦格,刘晓艳. 河长制绩效评价体系理论及框架构建

[J]. 水利经济,2020,38(4):28-32.

[2] 顾向一,梁馨文. 河长制在跨区域水资源治理中的运行困境与优化[J]. 水利经济,2019,37(5):54-58.

[3] 涂正革,邓辉,甘天琦. 公众参与中国环境治理的逻辑:理论、实践和模式[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2018,57(3):49-61.

[4] 王园妮,曹海林.“河长制”推行中的公众参与:何以可能与何以可为:以湘潭市“河长助手”为例[J]. 社会科学,2019(5):129-136.

[5] 亚伯拉罕·马斯洛. 动机与人格[M]. 3版. 许金声,等,译. 北京:中国人民大学出版社,2012:15-26.

[6] 彭分文,陈栋. 建立环境友好型社会的公众参与激励机制探析[J]. 广东社会科学,2009(6):94-98.

[7] 许曦. 激励约束机制对推进公众参与环保的作用和意义[J]. 佛山科学技术学院学报(自然科学版),2011,29(5):11-14.

[8] 吴限.“生态绿币”能换“真金白银”[J]. 中国信用,2018(9):37.

[9] 邓佳,朱智翔. 德清以绿为底绘就生态文明新画卷[J]. 环境经济,2019(10):58-61.

[10] 陈国松. 河长制在浙江省德清县的实践及下一步设想[J]. 水利发展研究,2017,17(11):72-75.

[11] 赖慧苏. 多重激励机制下的基层政府行为研究:以GC县河长制实施为例[J]. 四川环境,2019,38(1):170-174.

[12] 鞠茂森. 关于河长制工作差距和加强河长履职的思考[J]. 水利经济,2020,38(3):51-54.

(收稿日期:2020-08-14 编辑:高虹)

#### · 简讯 ·

### 国家重点研发计划“蓝色粮仓科技创新”重点专项“黄渤海滩涂生态农牧化与三产融合模式示范”项目启动暨实施方案论证会在河海大学召开

2021年3月13日,由河海大学牵头承担的“黄渤海滩涂生态农牧化与三产融合模式示范”项目启动暨实施方案论证会在河海大学召开,该项目为国家重点研发计划“蓝色粮仓科技创新”的重点专项之一。中国科学院水生生物研究所桂建芳院士、中国科学院南海海洋研究所张偲院士等专家和中国农村技术开发中心卢兵友处长以及江苏省科技厅、江苏省农业农村厅、江苏省自然资源厅等行业部门相关领导出席启动会。河海大学常务副校长李俊杰致欢迎辞,副校长郑金海主持会议。

项目启动会上,卢兵友处长介绍了“蓝色粮仓科技创新”重点专项总体进展,江苏省科技厅、江苏省农业农村厅、江苏省自然资源厅等行业部门领导先后做了发言,均表示将为项目实施和示范推广做好支撑和服务工作。

实施方案论证会上,项目负责人徐辉教授从项目目标及考核指标、研究内容及指标分解、技术路线、年度计划及时间节点、预期成果及应用前景、组织实施机制、经费预算与筹措来源、风险分析八个方面汇报项目实施方案。专家组就项目研究目标、技术路线、研究内容、任务分配和进度安排等进行了充分质询,针对项目基础数据的共享、成果的集成和应用示范、内部技术交流、成果共享、经费使用和协同机制等提出了意见和建议。

“黄渤海滩涂生态农牧化与三产融合模式示范”项目以“生态优先、陆海统筹、三产融合”为发展理念,针对黄渤海滩涂生态农牧化发展面临的空间布局不合理、滩涂生物资源开发利用水平低等突出问题,集成滩涂空间功能优化配置、生境改良以及工程化生态种养殖、机械化采收设施与装备、特色生物资源产品和生物制品开发等技术,构建滩涂贝藻机械化增养殖与采收、滩涂生态农牧场、生态增养殖-精深加工-生态旅游等新模式,并在黄渤海区域开展应用示范,实现黄渤海滩涂种养殖合理布局和三产融合发展。

(本刊编辑部供稿)