

# 我国河湖长制政策演进与多维耦合特征研究

## ——基于2008年以来政策文本的计量分析

魏有兴<sup>1,2</sup>, 邬明君<sup>1</sup>

(1. 河海大学马克思主义学院, 江苏 南京 211100; 2. 江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心  
河海大学基地, 江苏 南京 211100)

**摘要:** 河湖长制是由基层河湖治理探索逐渐演变为国家治理行为的制度创新, 其政策演进离不开各级政府的引导。构建了“政策阶段-政策工具-政策目标”三维分析框架, 对我国2008年以来中央、国家部委和省级河湖长制131份政策文本进行了计量分析。结果表明: 我国河湖长制的政策阶段经历了区域实践、全面推广、完善深化3个阶段, 政策目标由侧重河湖水域空间监管转变为生态优先下的河湖综合治理, 政策工具由命令控制型逐渐向市场激励型和自愿参与型倾斜, 但仍以命令控制型为主导。政府在未来应推动河湖长制朝着“有能有效”演进, 要优化完善政策工具达到多方协同参与, 政策目标要从“治河流”到“治流域”, 加快推进“河湖长制”转变为“河湖长治”。

**关键词:** 河湖长制; 政策演进; 耦合特征; 文本计量分析

中图分类号: TV213

文献标志码: A

文章编号: 1003-9511(2025)01-0069-09

**Policy evolution and multi-dimensional coupling characteristics in Chinese River and Lake Chief System—based on an econometric analysis of policy texts since 2008//WEI Youxing<sup>1,2</sup>, WU Mingjun<sup>1</sup> (1. School of Marxism, Hohai University, Nanjing Jiangsu 211100, China; 2. Base of Hohai University, Research Center of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, Nanjing Jiangsu 211100, China)**

**Abstract:** The River and Lake Chief System has gradually evolved from the exploration of grassroots river and lake governance to the institutional innovation of national governance behavior, and its policy evolution is inseparable from the policy guidance of governments at all levels. The paper built the three-dimensional analysis framework of “policy stage-policy tool-policy objective”, combed and summarized 131 policy texts of the central government, national ministries and commissions and provincial River and Lake Chief System in China since 2008. The results show River and Lake Chief System has gone through three stages: regional practice, comprehensive promotion, and improvement and deepening. The policy objective has shifted from focusing on the spatial supervision of rivers and lakes to comprehensive river and lake management with an emphasis on ecological priorities. The policy tools are gradually shifting from command-and-control to market incentives and voluntary participation, but remain predominantly command-and-control. In the future, the government should promote the transformation of the River and Lake Chief System to have an effective evolution, optimize and improve policy tools to achieve multi-party coordinated participation, and the policy goal should be changed from river governance to watershed governance, and accelerate the transformation of the “River and Lake Chief System” into “River and Lake Permanent Governance”.

**Key words:** River and Lake Chief System; policy evolution; coupling feature; text-to-metric analysis

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务和中国式现代化的本质要求。水利行业作为关系国计民生的基础性行业, 其高质量发展是实现我国高质量发展的基础性支撑和重要带动力量<sup>[1]</sup>。然而, 我国水灾害频发、水资源短缺、水生态损害、水环境污染等水安全问题对水利高质量发展提出了严峻挑战。河长制则是解决水环境问题、改

善水生态环境质量、维护河湖健康生命的创新性制度, 为水利高质量发展提供了制度支持。

2003年, 浙江省湖州市长兴县针对河流污染问题, 颁布了全国第一个河长制任命文件。2007年太湖蓝藻污染事件爆发后, 江苏省无锡市将河湖水质纳入政绩考核, 有效治理了河湖污染。2008年江苏推行“双河长制”, 河长制上升至省级层面。2014年

基金项目: 江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心后期项目(23ZXHQ27)

作者简介: 魏有兴(1975—), 男, 研究员, 博士, 主要从事水文化研究。E-mail: yxwei@hhu.edu.cn

河长制得到中华人民共和国水利部(以下简称水利部)的大力宣传,随后在多地试行推广。2016—2017年中共中央办公厅、国务院办公厅分别出台《关于全面推行河长制的意见》(以下简称“意见”)和《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》,要求全面推行河湖长制<sup>①</sup>。到2018年底,全国共有31个省、自治区、直辖市全面建立起河长制和湖长制,河湖长制上升为国家治理的重要组成部分。回顾河湖长制发展演进的20余年,可知中央与地方政府出台了一系列文件,形成了以党政领导负责制为核心的河湖管理体系,顶层设计与政策引导在其中起到了关键作用。

为此,通过研究我国河湖长制政策扩散背景下中央、国家部委和省级河湖长制131份政策文本,深入探究河湖长制各个政策阶段中政策目标和政策工具的相互关联,呈现河湖长制政策演进的动态图景,并提出针对性的建议与意见,力求加快推进“河湖长制”转变为“河湖长治”,助力水利高质量发展。

## 1 文献回顾

《意见》出台以来,河湖长制政策研究便迅速成为河湖治理研究的焦点。当前,国内学界对河湖长制的政策研究主要聚焦在政策演进、政策效果、政策扩散三方面。

**a. 政策演进。**基于治水即治国的理念<sup>[2]</sup>,中国古代便存在河长和湖长,且承担着防洪、取水、水运与水污染治理等治水职责,这种独具特色的河流管理制度为河湖长制的出现提供了指导和借鉴<sup>[3]</sup>。现代河湖长制源于地方政府应对“九龙治水,水不治”的治理危局<sup>[4]</sup>,有学者指出早在2003年10月浙江长兴县就率先建立河长制,此时河长制是政府业务部门领导负责制,而非行政首长负责制<sup>[5-6]</sup>。2007年,江苏省无锡市为应对太湖蓝藻污染事件推行河长制作为流域治理的尝试<sup>[7]</sup>,河长制实现了行政首长负责。2018年后,河湖长制普遍建立并在治理客体和治理主体上进一步衍化。一方面,街长制、所长制、网格长制等“×长制”不断涌现,河湖概念的客体意涵扩散,不再局限于河湖管理;另一方面,河湖长制主体更加多元,各种民间河长出现,形成了多元主体共同参与的生态共治格局<sup>[8]</sup>,河湖长制在最大程度上实现有效治理。

**b. 政策效果。**对河湖长制政策有效性的讨论一直是学界热议的话题。从权力结构来看,有学者认为河湖长制在统筹流域管理上“条块分割”整合职能履行上“各自为政”<sup>[9]</sup>,打破了割裂治理的困局;从考核压力来看,河湖长制是具有强烈的压力型体制色彩的制度<sup>[10]</sup>,各级河湖长所承担的河湖管理与保护责任都来源于上级政府所施加的政治压力<sup>[11]</sup>;从治理需求来看,公众日益增长的环境治理需求与治理实践间已然出现治理缝隙,政府必须回应公意,承担起生态治理职责<sup>[2]</sup>。然而,有学者对河湖长制的长期有效性提出疑问,认为河湖长制的治理结果过度依赖河长湖长个人意愿,有强烈的人治色彩,治理过程中不确定性因素显著,短期有效而长期无效,且河湖长制本身法治色彩单薄加剧了这一现象<sup>[12-14]</sup>。作为具有压力性体制色彩的河湖长制,其考核制度本身也存在考核问责合理性和考核标准的模糊性以及考核结果公正性难以保障等问题,导致河湖长难以长期保持治理动机<sup>[15-16]</sup>。对此,部分学者提出积极推进河湖长制法制化<sup>[17]</sup>、构建完备河湖长制内外监督机制<sup>[18]</sup>、有效完善河湖长制考核机制<sup>[19]</sup>等针对性措施来保障“河湖长治”。

**c. 政策扩散。**目前学界认为河湖长制政策扩散路径大致有三类:一是自下而上的层级式垂直吸纳型<sup>[20]</sup>。河湖长制本身所具备“价值可接受性”与“技术可行性”,最大程度上适配新时期国家水治理需求,推动地方政策创新上升为国家行动<sup>[21]</sup>;二是自上而下的强制性高位推动型。河湖长制自身的弱激励属性由于中央目标约束、多重制度压力<sup>[22]</sup>、社会舆论等因素转为了强激励属性<sup>[23]</sup>,河湖长制得到了迅速推广;三是跨治理场景的理念外溢型。河湖长制在全国推行后,催生出了湾长制、林长制及多长合一等“×长制”样态,其产生路径是遵循“目标建构-工具选择-场景创设”<sup>[24]</sup>,扩展了治理场域。

综上所述,学界在河湖长制的政策演进、政策效果以及政策扩散方面都有不同程度的论述,并取得了相应的研究成果,但大都局限于河湖长制政策某一方面的研究,缺乏对河湖长制在不同阶段下政策工具和政策的比较分析。因此,本文聚焦于中央、国家部委和省级有关河湖长制的政策文本,对其政策目标和政策工具进行编码,构建政策阶段、政策工具和政策的三维分析框架,得出河湖长制的

<sup>①</sup> 2024年3月22日《人民日报》第15版刊载水利部党组书记、部长李国英“为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力的水安全保障”的署名文章,该文章对河长制与湖长制的表述中分别使用了“河长制湖长制”“河湖长制”。为了表述的一致性,本文统一使用“河湖长制”。此外,在2018年7月河长制在全国实施,2018年底湖长制也在全国全面实施。因此在2018年后的本文所出现的河长制和湖长制,也统称为河湖长制。

政策工具倾向、工具与目标的适配度以及不同政策工具在各个阶段的比重变化。

## 2 研究设计

本文选取中央、国家部委和省级有关河湖长制的政策文本作为样本对象,通过对政策文本的编码、分析、比较,依靠三维分析架构,识别河湖长制政策核心影响因素及各因素间的结构关系。

### 2.1 研究框架

目前学界对环境政策文本量化研究的分析框架已有许多成果,如有学者对碳减排政策构建了“政策目标-政策工具”二维研究架构<sup>[25]</sup>,也有学者在分析中国水安全政策时提出了“政策力度-政策目标-政策工具”三维框架<sup>[26]</sup>。此外,由于环境政策实施主体具有多元性,还有学者在对太湖流域水环境量化分析中,提出了“政策目标-政策工具-政策执行者”三维度流域水环境政策比较框架<sup>[27]</sup>。本文基于相关环境政策文本研究,将政策工具和政策目标纳入到分析架构中,同时考虑到河湖长制政策由地方到中央再到全国的政策演进独特性,将政策阶段也纳入其中,建构三维分析框架(图1),探究河湖长制发展演进特征和内在关联。

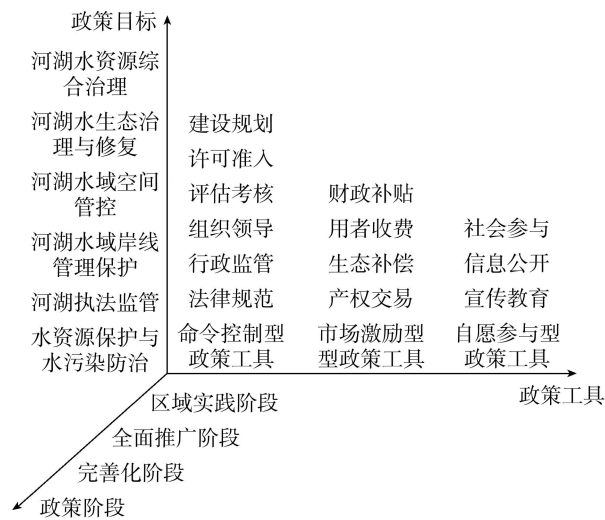


图1 河湖长制政策文本三维分析框架

#### 2.1.1 政策阶段维度

目前学界大多以无锡太湖蓝藻水污染事件作为河湖长制的缘起事件,并将河湖长制政策演进划分为初创、试点和推广三个阶段。本文综合学界对河湖长制政策演进的现有研究成果以及国家和省级层面在不同年份颁布的政策文件和具体实践,将河湖长制政策演进划分为区域实践阶段、全面推广阶段、完善深化阶段。

#### 2.1.2 政策工具维度

政策工具是为实现既定政策目标而运用各种治

理手段和机制的总称<sup>[28]</sup>。在公共政策领域,最有代表性的政策工具划分是由 Rothwell 等<sup>[29]</sup>提出的供给型、环境型和需求型三类政策工具。而环境治理具有高风险、高投入的特征,政策工具的选用也具有特殊性。基于现有学术成果将环境政策工具划分为命令控制型、市场激励型和自愿参与型三种基本政策工具<sup>[30-31]</sup>。其中,命令控制型政策工具依靠政府部门通过制定有关河湖长制的法律法规、环境质量标准以及定期考核等强制手段,保障河湖治理的顺利开展。市场激励型政策工具依靠政府部门通过市场机制,运用经济杠杆、产权交易、生态补偿等手段影响社会主体行为从而改善河湖生态状况;自愿参与型政策工具依靠政府环境信息公开、组织宣传教育等方式,引导公众和社会组织自愿参与到河湖环境保护工作。

#### 2.1.3 政策目标维度

政策目标既是政策执行的条件,也是政策执行的前提。《意见》中提到的河长制的六大主要任务,涵盖了河湖管理工作的各个方面。此外,出于湖泊生态环境的特殊性,中央在2018年又出台了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》,提出全面落实湖长制的六大任务,使湖长制的任务更加具有针对性。对上述两份文件中内容进行相应的归纳总结,得出河湖长制的六大基本政策目标:河湖水域空间管控、河湖水域岸线管理保护、水资源保护与水污染防治、河湖水资源综合治理、河湖水生态治理与修复、河湖执法监管,以此作为分析政策目标维度的基本框架。

### 2.2 数据来源

数据来自具有权威性和代表性的中央及省级政府部门有关河湖长制的政策文本,通过北大法宝检索的制度文件以及水利部、生态环境部(原环境保护部)、各省级人民政府官网所公开的文件(检索截止日期为2024年7月31日),共收集中央及国家部委文件16份,除港澳台地区之外的省级文件115份。根据三维分析框架,建立起政策阶段编码、政策工具编码、政策目标编码的三种编码树节点,将政策文本有关的词句内容编码归类到各自对应节点中,最终得到编码参考点共2597条。

## 3 我国河湖长制政策演进特征

### 3.1 政策阶段:“地方探索—全面推广—完善深化”的演进

总体来看,河湖长制的政策文件发布数量呈先上升后减少趋势(图2),符合政策阶段研究的一般规律。根据政策文本的数量和主题可划分为区域实践阶段(2008—2015年)、全面推广阶段(2016—



2018年)、完善深化阶段(2019—2024年)。

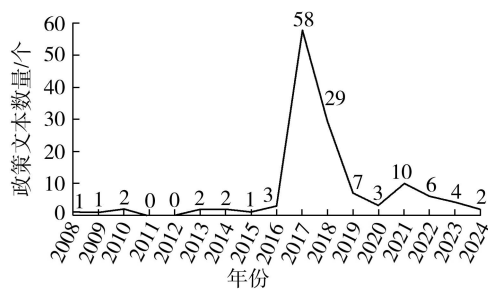


图2 2008年以来河湖长制政策文本数量年际变化

**a. 区域实践阶段(2008—2015年)。**为应对无锡太湖蓝藻水污染事件,江苏省政府办公厅在2008年出台《关于在太湖主要入湖河流实行“双河长制”的通知》。自此,由省、市两级领导共同担任河长的“双河长制”正式施行。随后,江苏省不断完善河长制并于2012年在全省推行。江苏省实行河长制所取得河湖管理工作的治理成效,被贵州、江西、湖南省学习借鉴,为各地基层实践积累了丰富的区域河湖治理经验。

**b. 全面推广阶段(2016—2018年)。**这一阶段,中央、国家部委和省级的政策文件数量激增,建立和完善了河长制和湖长制的考核、督察、奖惩、管理等一系列制度。2016年中央出台《意见》要求各地区部门结合本地实际情况认真贯彻落实,两年之内在全国实施河长制。2018年中央又继续出台《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》要求各地认识到湖泊实施湖长制的重大意义和特殊性,建立健全湖长体系。到2018年6月底,全国除港澳台地区外所有省、自治区、直辖市全面建立河长制,且河长制的组织体系、责任体系和制度体系架构在各地基本形成,实现河长“有名”。2018年底,继河长制建立之后,湖长制全面建立,意味着河湖治理进入了新的阶段。

**c. 完善深化阶段(2019—2024年)。**在河湖长制全面建立后,河湖长制开始进入到从有名到有实的阶段,中央、国家部委和省级的河湖长制政策文本也是围绕如何确保河长湖长履职尽责,推动河湖长制尽快从“有名”向“有实”转变而展开的。2019年12月水利部办公厅印发《关于进一步强化河长湖长履职尽责的指导意见的通知》,明确了河长湖长“干什么”“怎么干”以及属地各部门“谁来干”的问题。各地有关河湖长制的政策文本也集中于河湖长制工作的实施方案、激励方式、督察办法以及规范条例。2021年底,时任水利部副部长魏山忠在介绍全面推行河湖长制五周年有关情况的新闻发布会上表示当前河湖长制已进入到“全面强化、标本兼治、打造幸福河湖”的3.0版本。河湖长制政策则需更进一

步深化完善发展,推动河湖长制从“有名有实”到“有能有效”的转变。

### 3.2 政策工具:命令控制型逐渐向市场激励型和自愿参与型倾斜

依据分析软件对河湖长制政策文本进行编码所形成的2597条参考点,绘制出不同政策阶段下河湖长制政策工具比例分布图(图3)。

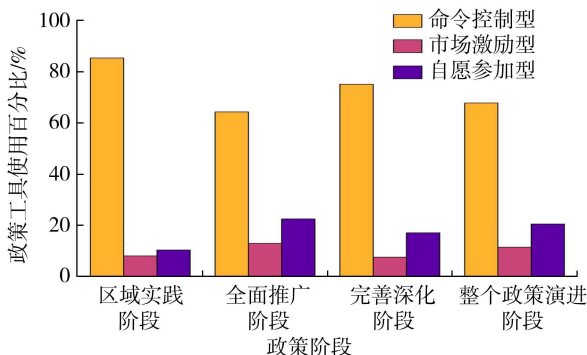


图3 不同阶段的政策工具类型比例

由图3可知,在整个河湖长制政策演进中,使用最多的政策工具是命令控制型,占比为67.92%,其次是自愿参与型,占比为20.57%,而市场激励型仅为11.51%,表明命令控制型政策工具使用较多,而市场机制推进河湖长制的市场激励型政策工具和引导公众参与河湖治理工作的自愿参与型政策工具的使用还有待提高。不同阶段的政策工具使用情况也有所不同。在区域实践阶段,命令控制型政策工具占比为81.50%,为整个阶段中最高。河湖长制作应对突发性生态危机事件的环境治理政策,核心是由地方党委或政府负责人担任河湖长,因而在早期的政策试点中,必然是政府通过直接行动和管制的方式推行河湖长制以实现河湖有效治理。此外,各地区在引用河湖长制时也会陷入特定的路径依赖,大多依靠命令控制型政策工具推广政策,缺乏制度创新的内在动力,使市场激励型和自愿参与型两种政策工具占比较低。在全面推广阶段,市场激励型和自愿参与型的政策工具占比明显增加,分别为13.02%和22.56%。各省、自治区、直辖市政府有关全面推行河长制或湖长制的实施工作方案的政策文本中也多次提及加强社会监督和宣传引导,不断增强公众河湖保护责任意识,建立水资源资产产权制度、完善建设项目占用水域,岸线补偿制度,健全生态保护补偿机制等。这都反映此阶段的政府部门不再单一采用命令控制型政策工具,政策工具使用明显向市场激励型和自愿参与型政策工具倾斜,已然形成较为完善的命令控制型、市场激励型和自愿参与型协同使用的政策工具体系,但该阶段仍以命令控制型工具为主,占64.42%。在完善深化阶段,命



令控制型政策工具的占比相比于前一阶段又有明显的上升,背后的原因在于河湖长制已经在全国确立,但多数地方政府还没有将河湖长制以法律条文的形式确立下来。因而,各地所发布的政策文本多为河湖长制的法律文本,为河湖长制政策的深入实施提供法律支撑,减少人治的色彩。同时,针对全面推广阶段出现的问题,在本阶段也采用命令型政策工具强化问题导向,及时解决。这导致市场激励型和自愿参与型政策工具占比相对有所下降。

政策效力是衡量一项政策的力度和效度的指标,不同政策发文主体对应的政策效力不同,对河湖长制政策采取什么类型政策工具也有相应的影响。本文将所收集到的 131 份政策文本根据发文主体和政策类型的不同进行政策效力的划分(表 1),呈现出不同政策效力文本对河湖长制政策工具倾向性影响,并绘制不同效力政策文本的发文主体对不同政策工具的使用占比图(图 4)。

表 1 河湖长制政策效力排序

政策效力排序	政策发文主体	政策文本数量/份	政策文本类型
1	中共中央办公厅、国务院办公厅	2	意见
2	国家各部委(水利部、生态环境部)	14	意见、通知、函
3	省、自治区、直辖市人大常委会	10	地方性法规
4	省、自治区、直辖市党委和人民政府办公厅	68	通知、规章
5	省、自治区、直辖市各部门和河湖长办公室	37	通知、方案、规章

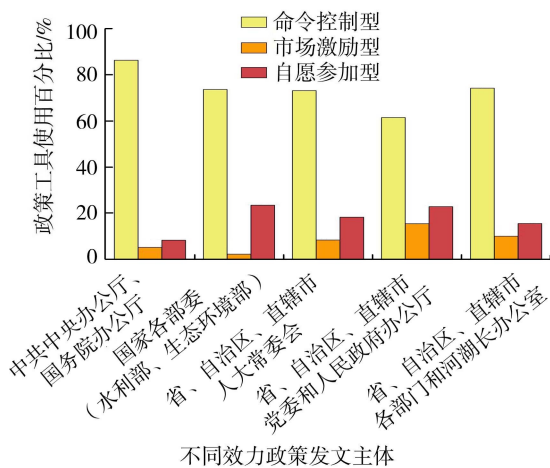


图 4 不同政策效力主体政策工具使用占比

从图 4 可以看出,政策效力最低的地方政府部门和河湖长办公室作为河湖长制执行部门,承担着河湖执法监管、开展常态化、规范化河湖治理行动等职责,在政策文本中倾向采用命令型政策工具推行河湖长制,使用占比约为 74.36%。而政策效力最高的中共中央办公厅、国务院办公厅由于对河湖长制起到总揽全局和顶层设计的作用,需明确河湖长制的总体要求、主要任务和保障措施,命令控制型政

策工具占比达到了 86.46%。国家各部委尤其是水利部也根据中央和国务院的政策文件,提供推行河湖长制的具体实施意见,指导各地建立河湖长制,命令控制型政策工具使用占比相对有所下降。各地地方政府办公厅和人大常委会则结合本地实际,参照上级部门印发的政策文本,制定和颁布更加微观的河湖长制政策,所涵盖的治理主体更加多样,市场激励型和自愿参与型的政策工具相对占比会有所提升,命令控制型使用占比则进一步下降。这说明除了具体河湖治理的执行部门外,命令控制型政策工具使用占比是随着政策效力的提升而提升的。不过河湖长制政策推行和实施虽以政府为主导,但也需要根据现实情况和实践境遇,吸引社会资本和公众参与其中,以应对命令控制型政策工具的暂时失灵,从而降低其使用成本。

### 3.3 政策目标:河湖水域空间监管向水生态与水资源综合治理转变

将 131 份中央、国家部委、省级政策文本中有关政策目标的编码依据不同的阶段进行整理分析,绘制出各个政策阶段下政策目标占比情况(图 5)。由图 5 可知,河湖执法监管在任何政策阶段都是最突出强调的目标,也反映出通过法律手段强化河湖监管的一面。

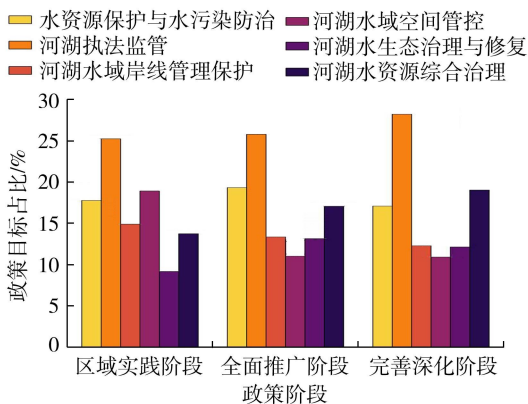


图 5 不同阶段的政策目标占比数据统计

在区域实践阶段,河湖水域空间管控和河湖水域岸线管理保护是重点,其主要内容是划分河湖及岸线的管理范围,强化河湖空间及岸线的集中利用与保护。这也符合各地区在试点河湖长制时,先划定政策的实施边界,确定实施政策流域内的河湖名录,再采取相应政策措施的政策实施逻辑。例如,贵州省先后在乌江、赤水河、三岔河流域实施河湖长制,并划作为河湖的管理范围。在全面推广阶段,由于在 2016 年中央出台的《意见》中,明确把坚持生态优先、绿色发展,作为实施河湖长制的首要基本原则。各地也都把河湖地区生态修复与保护纳入到河湖长制的实施任务、考核评估、社会监督、巡视督察

的范围内,各地的政策文本对河湖生态的关注明显增多,河湖生态治理与修复占比提升显著。另外,河湖水资源综合治理的目标包括了河湖治理的网格化和信息化建设。由于河湖长制是由省、市、县、乡、村级党政主要领导人担任河长湖长,负责所属辖区内河湖治理的管理与保护,本身蕴含着网络化的治理内核。这表明可通过河湖长制确立和进一步完善,来实现河湖治理的网格化。在信息化建设上,水利部分别于2017年和2018年出台了《关于建立河湖长制工作进展情况信息报送制度的通知》和《河湖长制湖长制管理信息系统建设指导意见》。在政策文件的指导下,各地都制定了有关河湖长制的信息报送、信息公开及信息系统建设等政策制度。因而,河湖水资源综合治理的占比也有所增加。在完善深化阶段,河湖执法监管的占比又进一步提高为28.27%,为整个政策阶段最高,反映出各地政府在不断建立健全有关河湖长制法规制度、严厉打击涉河湖违法行为、定期开展河湖治理专项活动。2018年后河湖长制已在全国确立,为了进一步使河湖长制规范化和制度化,使河长湖长在履职时有法可依。全国各省、自治区、直辖市大都制定了本地区的河湖长制法律法规。为了使河湖治理工作深入推进,各地区也开展不同程度的专项治理行动,如海南省农村河湖整治专项行动、山东省“深化清违整治、构建无违河湖”专项行动等,这些工作不断推进了河湖长制向“有名”到“有实”的转变。

## 4 我国河湖长制政策的多维耦合特征

### 4.1 政策目标与政策工具匹配不均衡

河湖长制的政策阶段、政策工具、政策目标三维

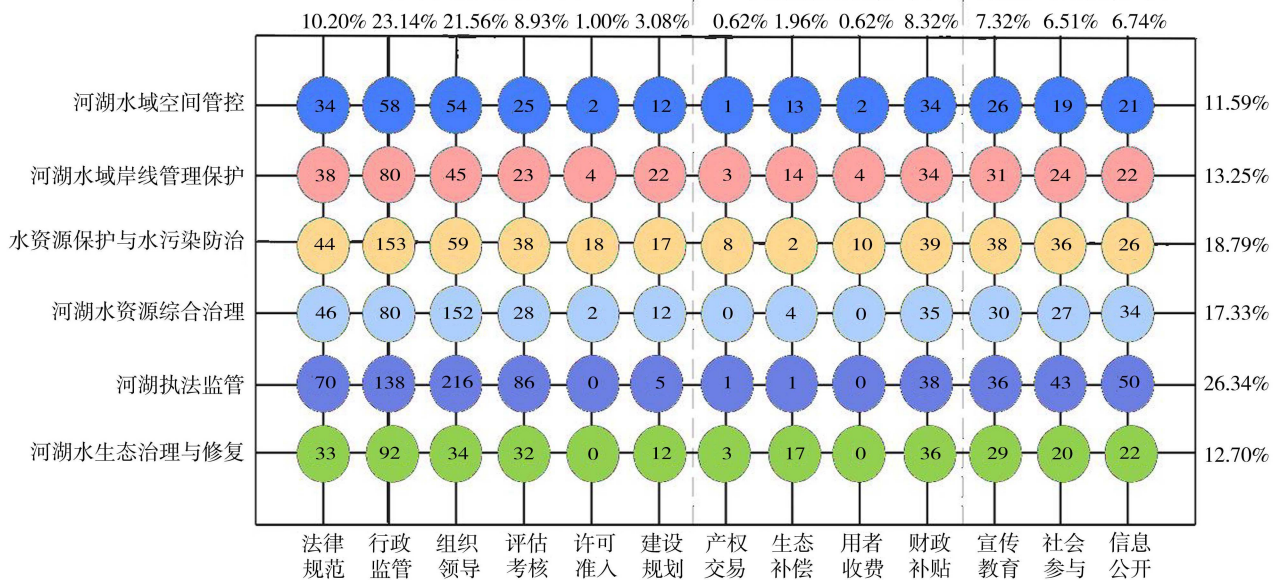


图6 政策工具与政策目标二维矩阵分布

要素会在政策演进的过程中相互作用、相互影响,显现出多维耦合特征。政策目标与政策工具二维耦合体现为两者间的配适度有待提高,政策阶段、政策工具、政策目标三维耦合则表现为在不同政策阶段下政策工具与政策目标由单一偏向到复合均衡演进趋势。这有助于了解河湖长制政策在不同政策演进阶段中政策目标与政策工具耦合变化情况,为河湖长制未来演进发展提出针对性措施,推进河湖长制做到“有能有效”。本文以2597个参考点为数据信息,利用分析软件将政策目标和政策工具中的具体内容进行耦合构建,绘制目标与工具的二维矩阵分布图(图6)。

从图6可知,在六大河湖长制的政策目标中,命令性控制政策工具与政策目标的匹配度最高,尤其行政监管(23.14%)和组织领导(21.56%)是政府在推行与实施河湖长制政策中最为常用的政策子工具,其背后原因在于长期以来河湖管理都存在着流域划分的混乱、部门职能的分割、城乡地域的差异等突出问题,致使行政监管效率低下,水问题无法有效解决。而组织领导与行政管理则是各地政府破解难题的首选工具,在各个政策目标中都有不同程度的使用。此外,许可准入(1.00%)则是政府在命令控制型政策工具中最不常用的政策子工具,这是由于许可准入主要是针对水污染排放的许可,与其他河湖长制的政策目标关联度不高。自愿参与型政策工具也与政策目标的匹配度较高且宣传教育(7.32%)、社会参与(6.51%)、信息公开(6.74%)这三种政策子工具在政府部门中使用相对均衡,不存在过度依靠某单一的政策子工具,说明各地政府都重视扩展社会参与渠道,以“多元主体协同治理”



理念来推行河湖长制政策。市场激励型政策工具与政策目标匹配度最低,几乎只依靠政府财政补贴与经费来推动河湖长制政策目标的实现,其中产权交易(0.62%)、用者收费(0.62%)、生态补偿(1.96%)这三种政策子工具频率较低,反映出目前河湖长制政策目标的实施成本较难由市场主体承担一部分,实现治理成本外部化。

总体来看,中央和各省、自治区、直辖市政府在实现河湖长制政策目标中倾向于通过行政监管与组织领导来实现政策目标,说明中央及地方有关河湖长制的政策文本中规制性和指导性较强。而市场激励型政策工具与政策目标的低匹配度,也表明各地区各类政策工具使用不均衡,需优化河湖长制的政策工具结构。

#### 4.2 政策工具和政策目标从单一向复合演进

将政策阶段、政策目标和政策工具进行三维耦合分析可得出我国在不同政策阶段下为实现河湖长制的政策目标所采用的各类政策工具的占比(图7)。

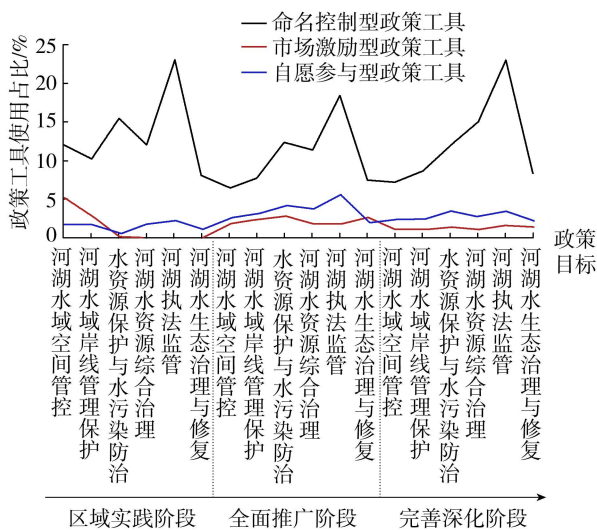


图7 政策阶段-工具-目标三维耦合分析

从图7可知,在区域实践阶段,各地进行河湖长制政策的试点主要运用命令控制型政策工具且侧重实现河湖执法监管目标,市场激励型政策工具在河湖水资源综合治理、河湖执法监管、河湖生态治理与修复上还没有明显运用,表明这一时期各地区环境治理政策工具体系尚未完全形成。在全面推广阶段,河湖长制各个政策目标下的命令控制型政策工具的使用占比下降,市场激励型和自愿参与型政策工具使用频率大部分有明显提升,河湖长制的生态环境治理政策工具已不再单一,开始呈现复合多样趋势。在完善深化阶段,各地区为使河湖长制从“有名”向“有实”转变,出台许多关于河湖长制激励、评估、法

规等政策文本,开展一系列河湖治理专项活动。因而,命令控制型政策工具与河湖执法监管政策目标占比有所提高,但其它政策工具依旧保持一定的使用频率,表明各地政府部门采用多样环境治理政策工具落实河湖长制政策,且河湖水资源综合治理与河湖生态治理与修复的政策目标占比有所上升。整体来看,河湖长制的政策工具与目标呈现出从单一偏向到复合均衡的演进趋势。

## 5 结论与建议

### 5.1 结论

从政策阶段维度来看,河长制最早作为应对无锡太湖蓝藻水污染危机事件的应急性政策,经历近10年的基层探索实践,在2016年中央出台《意见》后,用了两年时间在全国全面建立起河长制和湖长制,此后,河湖长制的相关法律法规不断完善。目前,河湖长制已经进入到“从实到能”的转变阶段,河湖长制政策需有针对性的调整与变化。从政策工具来看,我国在推行和实施河湖长制以命令控制型政策工具为主且政策效力越高的政策文本,命令控制型政策工具占比越高。这说明河湖长制作为环境治理型政策具有财政消耗多、时间成本高、隐形风险大等特征,需要自上而下推广实施且离不开政府主导参与。但过于依赖单一的政策工具对政策目标的效果发挥弊大于利,市场激励型和自愿参与型政策工具应用占比不高,没有充分发挥出相应的辅助作用。从政策目标来看,河湖执法监管一直是河湖长制政策的关注重要方面,始终确保河湖有效治理。但河湖管理作为生态文明建设的核心内容,河湖长制政策目标的落脚点最终是在河湖流域生态环境修复与保护上,在河湖长制的政策文本中有关河湖生态治理与修复中占比逐渐增加,也折射出政策目标的转向。

### 5.2 建议

#### 5.2.1 全面加强河湖长制,从有名到有效

从2016年全面推行河湖长制以来,河湖长制已实现从“职责明确,组织到位,机制创设”有名到“专项部署,法规构建,生态优先”有实的转变,河湖面貌有明显改善。但我国水生态和水安全基础依旧薄弱,水生态环境的结构性、根源性和趋势性压力尚未完全缓解,而水生态空间占用与水环境污染实质上是流域治理问题在河湖空间上的集中反映。要树立起整体性思维,把握江河湖泊的流域性特性,注重河流的整体性和流域的系统性,将流域作为基本单元,打破行政区域划分和地域限制,实现流域统筹、区域协同、部门联动的治理格局。另外,河湖长制作为党



政领导负责的环境治理政策,统筹了各方资源,协调了部门间协作,高度契合这一治理格局,需要发挥出河湖长制在流域治理中引擎作用,依托原有河湖长制架构,建立各级流域河湖长制联席会议机制,强化省市县乡村级河湖长职责,将分段治理变全流域治理,破解河湖治理的片面性、区域性、局部性的问题;构建起目标统一、任务协同、措施衔接、行动同步的流域层级的河湖长制工作机制,做到点线面全流域协同,流域生态持续提升,从而建设好美丽幸福河湖、安全河湖、生命河湖。总之,未来河湖长制应以流域治理为出发点,以全面强化河湖长制为着力点,以建设美丽幸福河湖为落脚点,做到政策工具与政策目标相互适配,切实推动“有名有实”向“有能有效”的转变。

### 5.2.2 优化政策工具结构,从政府主导到多方协同

河湖长制作为一项环境治理性政策,政府的主导作用是必要的,但市场和公众的辅助作用也是不可或缺的,因而三类政策工具都应发挥出各自效能,达到政府引领、市场运作、公众参与的多元主体治理格局。

**a. 调整命令控制型政策工具内部结构。**推动建立跨界河湖长联席会议机制,定期召开联席会议,打破行政区化和地域化限制,整合区域内各主体利益,做到目标行动的一致性;完善河湖长制责任体系,既要建立重大河湖治理问题的倒查机制,对履职不力的河湖长进行追责问责,也要推进河湖长动态调整和责任递补机制,确保河湖治理的连贯性和科学性;纵深开展指向明确的专项治理行动,整治范围要全覆盖,从跨省重点流域到中小河湖流域再延伸到农村河湖流域,实现点线面全流域治理。

**b. 强化市场激励型政策工具应有效用。**拓宽河湖长制的经费渠道,吸引社会资本参与,采取自主投资模式、资本与政策合作模式和公益参与模式,缓解政府河湖治理的成本压力;构建河湖流域生态资源价值核算机制,形成河湖流域自然资源市场配置机制,推动自然资源市场化交易,做到生态与经济效益的相统一;健全河湖横向生态保护补偿机制,通过地区间横向补偿机制,做到流域间权责对等,推动区域间河湖生态环境共建共享共惠,同时扩展治理合作、产业扶持、人才交流、公共服务共享等多样化补偿方式,打破单纯的经济补偿方式,更好实现上下游水生态产品的价值。

**c. 落实自愿参与型政策工具实施成效。**切实保障公众治水红利,促使河湖治理目标与公众利益诉求的一致性,并采取物质激励、精神激励、榜样激励等针对性激励方式,激发公众参与的主动性和积

极性;扩展公众参与途径,公开河湖信息、举行民主议事、开展民众考核、创设民间河长等方式使各方主体成为河湖治理的监督者、考核者、决策者和实施者,全过程参与河湖治理;加强公众参与组织化,引导公众参与与自发性社会组织,这既能加强公众参与治理的责任感也能减少个体对河湖治理认知偏差,要大力培育和发展河湖治理的社会组织,减低社会组织门槛,引领社会组织发挥出黏合剂作用,使公众参与向组织参与转变。

### 5.2.3 调整政策目标倾向,从“治河湖”到“治流域”

**a. 推进河湖长制与流域治理深度融合。**目前河湖长制体系已全面建立,河湖面貌已有了根本性的变化,但河湖长效治理还有所欠缺,根源在于流域问题还没有彻底解决。流域作为江河湖泊为纽带的独立单元,对江河湖泊有着根本性的影响。河湖治理要从整体性和系统性出发,依托河湖长制协作机制,推动流域统一规划、统一治理、统一调度、统一管理,这对河湖长制政策目标也提出更高的要求。河湖执法监管要做到跨区域、跨部门,联防联控联治;河湖空间和岸线保护应做到系统治理,将点(排污口)、线(河道)、带(河湖沿岸区域)统筹协调,达到标本兼治的河湖生态恢复和长效保护;水环境、水资源、水生态要做到统筹推进,协同治理,对重点流域进行水生态环境整治,持续保护和修复水生态环境。此外,建设美丽幸福河湖是当前河湖治理的重点工作,也是建设美丽中国在水生态环境领域的集中体现和重要载体,河湖长制应着力改善全流域水生态环境,加强河湖流量监管,推进流域水污染防治,推动水生态保护,将美丽幸福河湖建设不断推向深入。

**b. 推动河湖长制政策工具与政策目标的相匹配。**当前政策工具存在使用不均衡,与目标耦合度低等问题,要完善政策工具的结构层次和效能层次。结构上,要加大市场激励型和自愿参与型的政策工具使用比例,以降低河湖长制运营成本和保持河湖长制的持续效能。效能上,许可准入、产权交易、用户收费等政策子工具与一些政策目标存在缺位的情况,要推进生态建设和经营许可,完善河湖自然资源许可使用制度;深化各类资源产权交易,规范用水权、采砂权、土地使用权等交易,创新交易形式、扩大交易规模;构建梯级收费制度,针对不同群体进行差异化收费。在河湖长制从有实到有效的转变阶段,需综合使用各类政策工具并不断优化调整,提高政策工具与政策目标的适配度,推进两者的均衡发展。

### 参考文献:

[1] 韩宇平,苏潇雅,曹润祥,等.基于熵-云模型的我国水

- 利高质量发展评价[J]. 水资源保护, 2022, 38(1): 26-33.
- [2] 郝亚光. 公共责任制: 河长制产生与发展的历史逻辑[J]. 云南社会科学, 2019(4): 60-66.
- [3] 李轶. 河长制的历史沿革、功能变迁与发展保障[J]. 环境保护, 2017, 45(16): 7-10.
- [4] 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.
- [5] 踪家峰. 新时代河湖保护治理的方法路径[J]. 人民论坛, 2024(14): 69-72.
- [6] 陈涛. 不变体制变机制: 河长制的起源及其发轫机制研究[J]. 河北学刊, 2021, 41(6): 169-177.
- [7] 周琼, 黄国贤, 马伊双, 等. 河长制对企业环境治理策略的影响[J]. 改革, 2024(6): 127-146.
- [8] 任彬彬, 周建国. 地方政府河长制政策工具模型: 选择偏好与优化路径: 基于扎根理论的政策文本实证研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2021, 27(6): 145-157.
- [9] 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, 42(9): 105-113.
- [10] 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.
- [11] 李波, 于水. 达标压力型体制: 地方水环境河长制治理的运作逻辑研究[J]. 宁夏社会科学, 2018(2): 41-47.
- [12] 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, 36(4): 136-148.
- [13] 杜海娇, 邓群钊. 河长制治理: 政策工具、水利工程与系统治理效果[J]. 中国人口·资源与环境, 2024, 34(2): 201-212.
- [14] 李永健. 河长制: 水治理体制的中国特色与经验[J]. 重庆社会科学, 2019(5): 51-62.
- [15] 张治国. 河长制考核制度的双重异化困境及其法律规制[J]. 海洋湖沼通报, 2023, 45(6): 208-214.
- [16] 鞠茂森, 吴宸晖, 李贵宾, 等. 中国河湖长制管理规范化与标准化进展[J]. 水利水电科技进展, 2023, 43(1): 1-8.
- [17] 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.
- [18] 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.
- [19] 詹云燕. 河长制的得失、争议与完善[J]. 中国环境管理, 2019, 11(4): 93-98.
- [20] 孟俊彦, 王婷, 张杰. 政策扩散视角下河湖长制政策再创新研究[J]. 人民黄河, 2020, 42(10): 60-63.
- [21] 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.
- [22] 庞锐. 采纳与内化: 多重制度压力如何影响河长制创新扩散: 基于省级政府的定向配对事件史分析[J]. 公共管理学报, 2023, 20(2): 25-37.
- [23] 曾莉, 吴瑞. 从弱激励到强激励: 河长制政策创新扩散研究: 基于省级数据的事件史分析[J]. 软科学, 2023, 37(2): 20-26.
- [24] 杨志, 曹现强. 地方政策再创新的策略类型及生成机理: 基于从“河长制”到“X长制”演化过程的追踪分析[J]. 中国行政管理, 2023, 39(7): 100-109.
- [25] 俞立平, 周朦朦, 张运梅. 基于政策工具和目标的碳减排政策文本量化研究[J]. 软科学, 2023, 37(10): 61-69.
- [26] 周海炜, 张蔚怡, 王腾, 等. 政策工具视角下我国水安全政策文本分析三维框架[J]. 情报杂志, 2022, 41(9): 62-70.
- [27] 杨明一, 乔海娟, 王银堂, 等. 太湖流域分省市水环境政策量化分析与比较[J]. 资源科学, 2021, 43(10): 2042-2054.
- [28] 洪闯, 李中明, 徐金藤. 我国老年人健康信息服务政策量化研究与启示: 基于“工具-目标-主体”三维分析框架[J]. 现代情报, 2024, 44(8): 99-109.
- [29] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology [M]. London: Longman Group Limited, 1985.
- [30] 李胜兰, 黎天元. 复合型环境政策工具体系的完善与改革方向: 一个理论分析框架[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2021, 61(2): 155-165.
- [31] 甘黎黎. 我国环境治理的政策工具及其优化[J]. 江西社会科学, 2014, 34(6): 199-204.

(收稿日期: 2024-08-19 编辑: 余迪)

