

# 公众共用物视野下的河湖长制反思与完善

王勇

(中国计量大学法学院, 浙江 杭州 310018)

**摘要:**河湖资源属于公众共用物,河湖被污染、被侵占等问题实质上是公众共用物悲剧,包括质量下降和数量减少两类。以公众共用物理论为基础对河湖长制进行反思,从把握河湖资源的公众共用物属性和保障其公众共用物使用权入手,使其能够真正成为公民可主张、可实现、可保护的实然性权利,能够纠正、引导河湖治理公共行政供给和社会公共服务的方向。河湖长制实施过程中政府调控存在偏差,市场调节作用发挥不足,公众参与效果不佳。应强化河湖治理政府责任,合理设定河湖治理目标;促进水市场机制的完善,实现河湖资源效用最大化;以河湖共建共治共享为基础,推动河湖治理的公众参与范围和方式的拓展及实效的提升。

**关键词:**公众共用物;公众共用物使用权;公众共用物悲剧;河湖长制;合作共治

**中图分类号:**TV213.4

**文献标志码:**A

**文章编号:**1003-9511(2025)01-0078-07

**Reflect on and perfection of river and lake chief system from the perspective of public commons//WANG Yong**  
(Law School, China Jiliang University, Hangzhou 310018, China)

**Abstract:** The pollution and encroachment of rivers and lakes are essentially the tragedy of public commons, including the decline in quality and the reduction of quantity. Based on the theory of commons, this paper reflects on the River and Lake Chief System, starting from grasping the attributes of commons of river and lake resources and ensuring the public's right to use commons so that right of use commons can truly become a tangible right that citizens can claim, realize, and protect. Furthermore, it corrects and guides the direction of public administration supply and social public services in river and lake governance. There is a deviation in the government's regulation in the implementation of the long-term system of rivers and lakes, the role of market players is insufficient, and the effect of public participation is not good. The government responsibility for river and lake governance should be strengthened, and the river and lake governance goals should be reasonably set. We should promote the improvement of the water market mechanism and strive to maximize the utility of river and lake resources; On the basis of co-construction, co-governance and sharing of rivers and lakes, we should promote the expansion of the scope and methods of public participation in river and lake governance and the improvement of effectiveness.

**Key words:** public commons; right to use public commons; tragedy of public commons; river and lake chief system; cooperative co-governance

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》(以下简称《意见》),在全国范围内全面推行河长制,是为了解决我国水问题、维护河湖健康生命,完善水治理体系、保障国家水安全。2018年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》,着重分析了湖泊的重要意义及特殊性,指出在湖泊实施湖长制具有特殊性。至此,完整意义上的河湖长制宣告建立。河湖长制在发挥巨大作用的同时,不可避免地存在一些问题。应回顾河湖长制实施过程中的成功经验,并对实践中的失误教训进行

反思。公众共用物理论为深入认识河湖长制提供了新的视角,也为完善河湖长制提供了新的思路。

## 1 河湖资源的公众共用物属性

### 1.1 河湖资源属于公众共用物

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第九条规定,水流等自然资源属于国家所有,即全民所有。《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)明确使用了“水资源”的概念。与森林、草原等固定位置的自然资源不同,水资源具有一定的流动性<sup>[1]</sup>,其载体主要包括江河、湖泊等,因水流与其承载物整

体上融为一体,本文将水资源概称为河湖资源。

河湖资源具有以下特点:整体性、特定性与非排他性。一是整体性。以生态整体主义视角观之,河湖资源属于一个地区、一个国家,甚至全球生态环境的组成部分,这个意义上的河湖资源不能成为任何权利的客体。二是特定性。河湖资源是人类生存和发展、生产和生活须臾不可或缺的宝贵财富,公众基于自身生产、生活等需要,依法合理地从河湖取水、用水、排水的权利应受到法律的保护,此时,特定的河湖资源转化为具体的权利的客体。三是非排他性。公众在使用特别是为基本生活需要等少量使用河湖资源(产品、取出物,下同)时,并不排斥其他公众的使用,增加一个使用者不会减少任何一个人对河湖资源的使用数量和质量,其他使用者使用河湖资源产品的额外成本为零,使用者彼此之间不构成竞争关系,此即为一般使用。有学者将一般使用称为本能性环境利用<sup>[2]</sup>。因此,河湖资源整体上属于公众共用物,即不特定多数人非排他性使用的共用物<sup>[3]</sup>,其不仅是国家所有权的客体,也是不特定公众共同使用的使用权的客体。这种使用权即为公众共用物使用权,是不特定多数人非排他性使用公众共用物的资格、自由和力量<sup>[4]</sup>。

## 1.2 河湖资源的公众共用物悲剧

对公众共用物使用权的侵犯总体上可以概括为公众共用物悲剧,分为公众共用物质量下降悲剧和数量减少悲剧<sup>[5]</sup>。前者是指因为不特定主体在共同使用共用物的过程中超过共用物的负荷,或者未能依据共用物目的使用,而造成共用物品质减损的情形;后者是指非排他性使用的共用物因破坏而消失或转化为具有排他性的私有物,破坏的原因主要包括过度私有化或不当国有化,以及对共用物的损坏<sup>[6]</sup>。

前已论及,河湖资源属于公众共用物,那么公众共用物的两种悲剧也同样适用于河湖资源。河湖资源质量下降的悲剧来源于其作为公众共用物的非排他性,即使用者在使用河湖资源时,不能排除或者禁止他人对该资源的使用,不能独占这种利益,不能排除其他不特定多数人同时直接感受、享受这种利益<sup>[7]</sup>。从经济学的角度看,河湖资源的非排他性阻碍了私主体从中获得与其投入水平具线性关系之经济利益,基于自身利益的考虑,私主体往往不愿意投身于河湖资源节约与保护,但却又不会自觉地减少对河湖资源的消费。而人类对河湖资源的消费一旦超越了自然界的承载能力,仅仅依靠自然因素作用于河湖生态的再生和恢复,非但不能满足人类发展的需要,甚至会对人类生存构成现实而紧迫的威胁<sup>[8]</sup>。有学者将其概括为“自由获取的悲剧”,认为

资源损耗和污染问题都源于自由获取的体制(无财产权)所创造的激励机制,在这种体制下,没有人可以排除其他人使用给定的资源<sup>[9]</sup>。这样来看,虽然法律规定河湖资源为国家所有,由政府及其相关部门受托行使所有权,但是《宪法》中的“国家所有”不能置于《宪法》第十三条“私人财产权”的框架下理解,而须从《宪法》第十二条“公共财产”的角度理解<sup>[10]</sup>,其与传统民法上的所有权存在重大差别,已脱离传统物权和所有权的理论构成和立法结构<sup>[11]</sup>。这意味着,试图通过明确河湖资源产权来限制自由获取,以避免河湖资源质量下降的前提条件不复存在。受制于生态空间的有限性,河流、湖泊等供水水体(水域)必然成为私主体过度行使退水(废污水)排放权的场域,并最终导致排放的水污染物超过环境容量,造成生态破坏和环境质量下降。

公众对河湖资源质量下降的悲剧已有清醒的认识和改变的意愿。但是河湖资源数量减少的悲剧显得更为“隐蔽”,未引起足够的重视。随着《水污染防治行动计划》发布实施,我国河湖资源质量下降的悲剧得以遏止,主要河流和湖泊的水质均逐年提升。然而,城市化和工业化(现代化)的步伐并未停止,这必然要求将很多过去作为生态保护、水源涵养等用途的河湖及其岸线等转变用途,从而使得可供公众自由、平等、无偿享用的河湖资源在总体上继续减少,即不特定多数人非排他性使用的河湖资源越来越少。

## 2 河湖资源的公众共用物属性对河湖长制的应然影响与必然要求

河湖资源在我国自然资源法理论与实务中均被作为公共财产(全民所有),其公众共用物属性被严重忽视。造成的结果是:一方面,全民所有的所有者(全民)权利虚化,代表者(政府)责任落空,河湖管理、维护不力;另一方面,部分地方政府受制于有限理性,忽视了公众共用物自由、平等、无偿使用的原则,非出于公共利益限制公众使用,或者为追求地方利益,将本应开放给公众无偿使用的河湖资源特许给一小部分私人使用。理论上,作为公众共用物的河湖资源在不影响其生态环境保护等本来用途,不妨碍公众自由、平等、无偿使用的前提下,并不排斥国有财产权、集体财产权、私有财产权等其他类型的权利。因而,河湖资源之上存在复杂的权利结构,要求更为多元的治理,即政府调控、市场调节和社会治理等并行。《水法》规定,水资源属于国家所有,其所有权由国务院代表国家行使,但存在于水资源之上的权利形态多样,仅由国务院代表国家行使所有

权难以适应现实情况的需要,并可能引发所有者缺位、国家所有泛化、国家所有与国民习惯冲突等问题。因此,应当运用公众共用物理论,对河湖资源国家所有进行具体的类型划分,对不同类型的河湖资源适用不同的治理规则,以期更好地使河湖资源国家所有权落到实处。

河湖治理面临的问题实质上是公众共用物悲剧,包括因河湖资源质量下降和数量减少引起的悲剧。河湖长制是破解河湖治理难题的制度创新,其本质是各级政府对辖区内河湖水环境数量和质量负责的具体形式,核心机制是目标责任制,基本思路是由各级党政主要负责人分级担任各自辖区内河湖的河湖长,通过目标分解、分级传递进行河湖治理,并通过严格的评价考核机制予以奖惩<sup>[12]</sup>。从法学角度看,河湖长制生成和发展的法律基础在于河湖治理属地负责制和目标责任制,河湖长制实施的核心机制也正是属地负责制和目标责任制;除核心机制外,目前河长制实施的主要配套机制有统筹协调机制、考核激励机制、公众参与机制和司法协作机制<sup>[13]</sup>。总体而言,上述实施机制大多仍是通过加强政府在河湖治理中的调控作用实现治理绩效的提升,即通过目标分解和责任传导,借助科层制官僚系统自上而下的压力型体制迫使地方政府及其负责人为完成河湖治理任务调动和投入公共资源,对市场机制(产权界定)和社会自主治理作用开发有限,总体上仍是奥斯特罗姆所批评的单一政府解决途径<sup>[14]</sup>。

河湖资源不仅是国家所有权的客体,也是不特定公众共同使用的使用权的客体。环境污染、资源破坏、生态失衡等“公地悲剧”实际上是公众共用物悲剧。要防止公众共用物悲剧,应当综合运用政府、市场和社会三种调整机制<sup>[15]</sup>。就河湖长制而言,须从把握河湖资源的公众共用物属性和保障其公众共用物使用权入手,使其能够真正成为公民可主张、可实现、可保护的实然性权利,进而纠正、引导河湖治理公共行政供给和社会公共服务的方向,以满足公众日益提高的河湖品质需求为导向,综合运用政府调控这只看得见的手、市场调节这只看不见的手、社会治理这只非政府非市场的另一只看不见的手,共同对付“经济人”那只“乱踩的脚”。

## 2.1 强化河湖资源的政府供给数量保证与质量保障责任

无论是防治质量下降还是数量减少的公众共用物悲剧,就河湖长制的实施而言,均需依托其核心机制——属地负责制和目标考核责任制。进一步优化的方向是实现属地责任和目标责任的法治化与内在化。首先,应将水环境治理属地负责制和目标责任

制完全纳入法治的轨道上,做到于法有据,有法可依,尽力淡化河湖长制的人治色彩。其次,在河湖治理目标的设定上,应当兼顾河湖水质提升和改善与防治河湖资源数量减少和退化,且在前者已经全面纳入河湖治理计划的状况下,加强对后者的查缺补漏。最后,将河长制办公室等临时性的组织机构和“一河(湖)一策”等个案化、加强版的实施机制内化于现有的政府行政组织体系之中,增强制度的稳定性和长效性。

## 2.2 充分发挥市场调节机制在河湖治理中的积极作用

河湖资源作为公众共用物,其产权往往难以界定,在这样的前提下,市场主体通过投资河湖资源获取利润难度较大,即便能够营利,也往往建立在内部成本外部化的前提之下,很可能产生负外部效应,加剧河湖水域污染,或者侵占、破坏河湖资源,助长公众共用物悲剧。从公众共用物治理的角度而言,一是要治理市场失灵,即市场主体行为造成的悲剧。治理市场失灵除了政府调控和社会治理等机制外,仍离不开市场调节机制自身的作用,包括清晰的产权界定和市场交易(如排污权交易)等。二是要治理政府失灵,包括政府自身行为直接造成的河湖水质下降和数量较少,以及政府对市场主体行为规制不力间接引发的河湖资源受损。公私合作(public-private partnerships, PPP)和购买公共服务等市场化的方式是重要的破局之路。总之,充分发挥市场机制在河湖治理中的积极作用,是符合公众共用物理论要求的。鉴于当前河湖长制实施过程中政府调控的作用已发挥到极致,而市场机制的作用相对弱化,应当更加重视发挥市场机制的作用。

## 2.3 以公众共用物使用权引导公众参与河湖治理

公众共用物包括河流、湖泊等在内的人类生产与生活的公共空间。公众共用物使用权是公众享有的直接、自由、非排他享用公众共用物的资格、自由和力量,其本身就具有作为一项独立的基本权利的特征。作为公众共用物使用权主体的公众是河湖资源这一公众共用物使用权的享有者,能够自下而上地实施自主治理。公众不必借助其他权利,也无需政府自上而下地吸纳便具备参与涉公众利益的河湖治理决策及执行、监督的资格。因此,公众共用物理论天然地倡导河湖治理的公众参与,并以此补强河湖长制在引导公众参与方面力度不够、效果不佳的弱项。

## 3 公众共用物视野下现行河湖长制反思

### 3.1 河湖长制的政府调控存在偏差

河湖长制在属地负责制和目标责任制两种机制

加持之下,逐步形成了党政领导、河湖长负责、部门联动,各级河湖长一级抓一级、层层抓落实的工作格局。但是,从公众共用物的视角观察,河湖治理目标的设定与河湖长履职内容的选择存在偏差。

### 3.1.1 目标设定重质量提升轻数量增长

《意见》对各级河长职责的规定中,虽然囊括了水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等多个方面,但是实际运行中河湖生态修复及水质提升的工作量远远多于防治河湖资源破坏和水域水量减少的工作量。原因在于,以党政领导负责制为核心的责任体系必须借助考核、督察等配套机制实施,而考核、督察等介入机制通常更容易、也更倾向于对表层、显在的问题的查明,考核指标的设置多以防治河湖污染、提升水质为中心,较少关注河湖资源被侵占、被破坏及功能退化等方面。现行的河湖长制体系基本是围绕河湖质量提升展开的,没有形成对河湖质量和数量统一保护、统一监管的制度体系,在保持公众需要的河湖资源数量(面积、体积)方面,还没有建立起有效的机制<sup>[15]</sup>。

### 3.1.2 河湖长履职内容选择失之偏颇

对于公众共用物的供给,政府是最主要的责任承担者。河湖长制通过任务分解、考核问责,并借助问题清单、目标清单、任务清单、措施清单和责任清单进一步细化,已形成一套较为严密、高效的政府调控的河湖治理制度体系。但是,无论是河湖常规督察考核,还是中央生态环境保护专项督察,督察的重点均局限在河湖资源的质量下降方面,督察内容主要包括环境污染、生态破坏以及其他生态环境问题的具体情形、损害程度及其处理处置、整改落实情况,强调的是对新闻媒体反复曝光或群众反映强烈的直观的生态环境问题的立行立改。对党政领导干部生态环境损害责任的追究也局限于河湖质量下降领域,从责任追究的方式来看,均是对“人”的党纪、政务和行政处分,而不涉及对“事”的直接处理。违法失职的领导干部个人被追究责任,对于后继者的警示效果是明显的、有力的,但是,后继者肯定会按照督察追责重点,将主要精力和资源投入河湖污染防治等水环境质量提升方面,对于河湖资源的数量维持和增长则容易出现履职不到位的情况。

### 3.2 河湖长制市场调节功能开发不足

我国水环境治理多年存在“九龙治水”的碎片化管理问题,需要强化政府的河湖治理统筹责任,河湖长制的一大优势便是加强了政府在河流治理中的地位和作用,强化了河湖治理政府规制<sup>[16]</sup>,将命令与控制型的环境治理工具的功能开发到极致,能够在较短的时间内遏制我国水环境急剧恶化的状况。

相较之下,市场调节机制作用发挥远不及政府调控那么充分,配套机制不成熟,市场主体发挥作用的空间不足,水资源的有偿使用及水权交易,水污染防治、水资源节约利用等绿色产业,水污染物总量控制下的排污权交易等被忽视。政府与市场双轮驱动变成不平衡的跛脚前行。

在河湖长制实施过程中,政府对企业等私主体惯用的工具和手段多为规制激励,即通过行政执法等命令—控制型手段施以惩戒,倒逼行为人作出政府期待的行为;较少采用基于市场的激励手段。如水利部、生态环境部印发的《贯彻落实〈关于全面推行河长制的意见〉实施方案》,明确要求各地积极落实河湖管理保护经费,引导社会资本参与,建立长效、稳定的河湖管理保护投入机制,但实践中,各地主要采用的模式还是政府购买公共服务,即政府财政出资,将河道、湖泊日常管护工作外包给企业等经营主体,而且这类企业还多为市政公司等国有企业,或者由国有企业改制而来的混合所有制企业,从资金来源看,仍是政府单一或者主要投资;从市场化程度来看,竞争不充分,效率仍有待提升。大型治水工程更是如此,政府部门依然是最主要的单一投资主体,有限的财政资源严重制约了河湖治理进度,财政资金使用效益低下也影响了河湖治理效果<sup>[17]</sup>。从金融支持来看,河湖治理多为非经营性项目,盈利机制尚未明确,存在贷款偿付风险;治理主体多为机关事业单位,不适宜作为项目承贷主体,大多数省份和城市缺乏专门从事河湖治理的公司,特别是跨流域、以生态修复为主的公司,因而,很多项目难以开展<sup>[18]</sup>。虽然已有浙江丽水市在全国率先推进“河权到户”改革实现水生态价值转化的成功案例<sup>[19]</sup>,但总体来看,全国范围内的水生态价值实现仍处于初步探索阶段,配套政策不完备,产业化水平不高,产业链不完整,品牌效应不够。

### 3.3 河湖长制公众参与水平有待提高

从公众共用物的视角分析,河湖长制实施过程中的公众参与同其应然状态相比仍然存在较大的差距。河湖资源作为公众共用物,应当提供给公众自由、平等、无偿地使用,以作为其生存、生产及生活的物质保障;公众应能够自下而上地实施自主治理,参与河湖治理决策、执行及监督。但是,有学者从法理角度分析认为,河湖长制“权力依赖明显,共治精神不足”<sup>[20]</sup>。河湖治理因收效慢、财政贡献为负而长期得不到应有的重视与投入。当河湖污染和被侵占等问题全面爆发,水环境改善成为制约经济社会发展的瓶颈后,政府不得不投入更多的资源用于河湖治理。资源倾斜性投入的前提是资源的相对集中,

先集中后分配是这一选择的应然逻辑。资源集中必然要求权力集中,集权在两个方面对公众参与产生负面影响:一是集权与代表制民主直接冲突。未经民意代表机关认可,通过法定程序转换,凭空设计出的“河湖长”,其权力集中的合法性遭受质疑,正当性基础薄弱,监督制约机制空缺,挤压公众参与空间的风险增大。二是集权与参与式民主存在矛盾。“河湖长”多由各地党政或者部门负责人充任,他们大多并不具备河湖治理的专业知识,专业素养不足,对公众意见和建议的鉴别、采纳能力不够,且长期浸淫在自上而下的压力型体制之下,对上负责有余对下负责不足,往往将公众参与看成行政决策和执行的掣肘,缺乏主动征求、收集,认真鉴别、采纳公众意见的动力。这必然导致公众参与的实际效果不佳。对此,有学者分析认为,河长制的一个明显缺陷在于完成了对行政权力系统内部的动员,但并未意识到对当地社会的动员,因而也就没有启动这一动员<sup>[21]</sup>。客观地看,这位学者描述的现象在河湖长制实施的早期是普遍存在的,虽随着河湖长制的不断完善而逐渐补强,但还远远达不到理想状态。

## 4 公众共用物视野下河湖长制的完善

### 4.1 强化河湖治理的政府供给责任

#### 4.1.1 目标设定稳质补量

无论是防治质量下降的公众共用物悲剧还是数量减少的公众共用物悲剧,就河湖长制的实施而言,均需依托其核心机制——属地负责制和目标考核责任制。这两大核心机制有效实施的前提是设定科学合理的河湖治理目标。从公众共用物的视角观之,便是兼顾河湖水质提升与改善和防治河湖资源数量减少与退化,在河湖水质保证目标已纳入现有目标责任制体系的情况下,重点便是设定好河湖数量保障目标。第一,要落实以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的方针,坚持休养生息、还水于河的原则,从过度干预、过度利用向自然恢复、休养生息转变,把水资源作为最大的刚性约束,合理控制河湖资源开发利用强度,优化用水结构,有效保障生态流量。第二,应当衔接国土空间规划分区和用途管制要求,将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的硬约束落实到环境管控单元,建立差别化的生态环境准入清单,加强“三线一单”成果在政策制定、环境准入、园区管理、执法监管等方面的应用,严格规划环评审查、节水评价和项目环评准入,严控严管新增高污染、高耗能、高排放、高耗水企业,依法依规淘汰落后产能和化解过剩产能,禁止在河流岸线一定范围内新建、扩建化工园区和化工项目,严禁

“挖湖造景”等不合理用水需求。第三,健全地下水环境监测网,加强地下水国控考核点位风险管控,持续推进地下水污染源水环境状况调查评估,并将地下水的保护作为刚性指标,纳入河湖保护目标责任制考核之中,防止地下水过度开采。第四,实施水生生物多样性保护行动,将水生生物多样性作为评价河湖水质及水量的重要评价标准,一并纳入河湖保护目标责任制考核,防止水生生物多样性减少乃至丧失。

在此基础上,实现目标责任制的法治化与内在化,将其组织机构和实施机制内化于现有的政府行政组织体系之中。首先,纵向上中央与地方、上级政府与下级政府之间的事权、财权、组织人事权与其承担的河湖保护职责相匹配。其次,横向上合理分配不同职能部门相应的河湖保护职权和职责,做到责权一致。最后,加强不同职能部门之间的信息交流与合作,建立规范高效的行政协助制度,明确行政协助的主体、条件、程序、争议的有效处理、法律责任的承担及费用的负担,使各部门面对河湖保护方面的职能交叉、重叠事项能够互相协作,形成合力<sup>[12]</sup>。

#### 4.1.2 河湖长履职全面到位

河湖长制嵌套在整个行政组织体系之中,河湖长附着于党政领导之上。因此,要明确河湖长的职权和职责,必须深入行政组织体系内部。在我国当前的“条块结构”下,各级政府之间职能、职责和机构设置上高度统一,具体表现为在机构设置和职权分配上上下下对口,左右对齐<sup>[22]</sup>。这种结构作用在河湖治理上的表现,就是以目标分解和考核为主要手段,自上而下,层层施压。河湖长的设置只是使其进一步精细化和刚性化。其在保证了制度统一、刚性的同时,也存在欠缺灵活性和主动性的弊端。对此,一方面,应发挥该结构标准统一、执行刚性强的优势,将提升与改善河湖水质和防治河湖资源数量减少与退化两方面的目标任务借助层级制的政府组织体系层层分解,逐级延伸,责任到人,落到实处。另一方面,各级政府对自身利益的追求如果毫无节制,恶性膨胀,必然导致地方保护主义,损害国家和社会整体利益;反之,忽视这种客观存在的自利性,地方政府的正当利益得不到应有的尊重和保障,必然通过制度外途径进行弥补。为促进河湖长全面履职,应承认和尊重各地方的特殊性和特殊利益,发挥担任地方政府及其职能部门负责人的河湖长的主观能动性,赋予其因地制宜因势利导的权力。

### 4.2 以河湖资源效用最大化为目标促进水市场机制的完善

在河湖资源的稀缺性日益增强而产权界定成本逐渐下降的情况下,通过界定河湖资源产权,鼓励排

污权等河湖资源产品及存在其上的权利的市场交易,可以激励企业等市场主体通过改进生产工艺、提高污染治理技术等方式减少水污染物排放,使其负外部效应最大限度地内部化,也即通过企业等市场主体的自我规制达成规制目标。在这个意义上,市场在自然资源配置中起决定性作用<sup>[23]</sup>。因此,政府应通过河湖长制实施基于市场的激励性规制措施:第一,加强财政补贴和政策支持。如从环保、发改、经信等有关部门设置的节能减排专项资金中拿出一部分,设立企业配合实施河湖长制的奖励基金;允许地方财政通过专项预算扶持企业开展节水及水污染治理项目。第二,加快税收政策创新。最根本的是创设新的碳税,并对参与配合河湖长制实施表现良好的企业给予减免相关税收的优惠,当前可以针对参与企业的不同情况,采取加速折旧、投资抵免、减计收入、加计扣除等多种间接税收优惠形式。第三,推行绿色信贷。加大银行信贷对节水治水项目及其参与企业的支持力度,对于污水排放不达标或者存在其他水环境问题的企业一律不予信用贷款;对于主动追求更高的水环境治理目标的企业则优先给予贷款,以此激励企业自觉加强环保,创建环境友好型企业。第四,改进河湖资源价格激励机制。对于水污染治理到位、环境效益好的行业和企业优先供应,优惠供应;对于高耗能、高污染行业限制供应、高价供应;对于国家明令淘汰的落后产能,则不予供应,使水资源的价格水平与其稀缺程度和企业节能状况挂钩,使节约水资源的企业获得经济收益。

从更为直接也更为根本的意义来看,应当加强水生态价值转化顶层设计,形成系统化的水生态产品价值实现推进机制,并鼓励潜在的水生态产品生产者、销售者和消费者广泛参与水生态产品生产、销售和消费活动之中。对此,可从以下几个方面展开:一是摸清家底。水利部门会同自规部门将所有涉水工程、可开发利用的水资源按功能分类,开展确权登记。二是搭建运营平台。组建各地“水生态银行”,统一开展水资源资产产权流转、市场化运营和开发。三是加强产业规划和开发运营。引入产业投资方和运营商,实现“卖资源”“卖产品”“卖环境”“建品牌”<sup>[24]</sup>。

#### 4.3 以河湖共建共治共享为基础推动公众参与

政府与企业等市场主体和公众作为河湖治理的重要主体,面对河湖长制实施中政府调控方式的不足与企业治理自觉性的缺乏,应当重新对自身进行定位,发挥各自的专长,探索实现共治的路径,使经济利益与社会利益趋于均衡,形成社会共同的凝聚力,产生更大的社会整体利益<sup>[25]</sup>,塑造“政府、社会、

市场”三强结构<sup>[26]</sup>。河湖资源的公众共用物属性和公众对河湖资源的公众共用物使用权,决定了美丽河湖应由公众以主体身份与政府及企业等市场主体共建、共治、共享。这为公众参与河湖治理提供了根本性的激励。循此思路,顺势而为,可彻底调动公众参与河湖治理的积极性,并提升其实际效果。第一,重塑参与性质,转变参与理念。必须明确公众参与水环境治理是其行使河湖资源公众共用物使用权的一种具体形式,而非政府及其相关部门的施舍,参与治水决策、执行及监督是公众积极主动行使其权利的表现,而非应政府的要求、号召、动员作出的被动反应。第二,开放公众参与领域,拓展公众参与方式。在全面公开河湖治理信息的基础上,全面开放公众参与领域,从氛围营造、投诉举报、意见建议直至治水决策和治水监督;与之相应地拓展公众参与的方式,包括但不限于决策型、管护型、改善型及监督型等各类型<sup>[27]</sup>。第三,以公众共享促公众共治。凡是能够开放给公众使用的公共水域景点和资源原则上应无偿开放,公众基于生活基本需要少量取水、用水的自由,在不破坏水域整体环境和质量的前提下,不受限制和禁止,以此激发公众作为河湖资源主体的主人翁意识,唤起公众内在的节水、护水意识,使之成为绿色水消费者,进而用脚投票选择绿色商品,自觉抵制工艺落后、污染严重的企业和项目,间接推动身处社会之中的企业自觉选择绿色环保的可持续发展道路。第四,提升公众参与治水的能力和水平。公众作为整体的力量是强大的,但是分散的、原子化的个体“代表环境利益时的组织能力不足”“表达环境价值时存在漏洞”<sup>[28]</sup>,很难在与利益集团的博弈中取得优势。对此,除了依靠政府的民主化进程和公民社会逐步成长、成熟之外,短期内行之有效的办法是借助环保类非政府组织的作用,发挥其作为政府与公众之间沟通桥梁的作用,利用其组织化程度较高,专业性、执行力较强的优势,弥补公民个体参与的不足<sup>[12]</sup>。为此,应借助协商民主理论和机制促进环境非政府组织更为广泛和深入地参与河湖治理事务,从协商主体、协商过程、协商结果等方面初步建立环境非政府组织参与水环境治理的协商民主机制,实现环境非政府组织与政府之间合作的河湖治理<sup>[29]</sup>。

## 5 结论

河湖资源作为公众共用物,存在多重复杂的权益,其治理需要综合运用政府的、市场的和和社会的治理模式。政府是公众共用物供给责任的最主要承担者。河湖资源所内含的整体自然资源取出物的私权

属性,决定了河湖治理能够而且必须借助市场机制。公众享有直接、自由、非排他享用公众共用物的资格、自由和力量,决定了作为公众共用物使用权主体的公众不必借助其他权利便具备参与涉公众利益的河湖治理决策的制定及执行和监督的资格,无需政府自上而下的授予。

针对河湖长制存在的政府调控偏差、市场主体作用弱化及公众参与水平有待提高等问题,应当以确认河湖资源的公众共用物属性为前提,以公众共用物治理理论作为河湖治理的理论基础,推动河湖长制制度优化、完善:一是强化河湖治理政府责任,科学合理地设定河湖治理目标,并通过目标责任制的法治化和内在化以及河湖长的全面履职达成目标。二是以河湖资源效用最大化为目标促进水市场机制的完善,实施基于市场的激励性规制措施,形成系统化的水生态产品价值实现推进机制。三是以河湖共建共治共享为基础,从根本上激发公众参与河湖治理的积极性,推动河湖治理的公众参与范围和方式的拓展及实效的提升。最终,促进河湖治理达成多元主体合作共治的良好局面。

#### 参考文献:

[1] 张梓太. 自然资源法学[M]. 北京:北京大学出版社, 2007:114.

[2] 王社坤. 环境利用权研究[M]. 北京:中国环境出版社, 2013:148-150.

[3] 蔡守秋. 论公众共用物的法律保护[J]. 河北法学, 2012,30(4):9-24.

[4] 蔡守秋. 基于生态文明的法理学[M]. 北京:中国法制出版社,2014:246.

[5] 蔡守秋. 论公众共用物的可持续供给[J]. 江汉论坛, 2014(12):60-67.

[6] 张毅. 公地悲剧视野下公众共用物使用权的保护[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2023,25(5):108-119.

[7] 蔡守秋. 环境权实践与理论的新发展[J]. 学术月刊, 2018,50(11):89-103.

[8] 李程. 环境管制:从管理到治理的转变[J]. 经济与管理,2011,25(3):5-11.

[9] 刘超. 国家所有权客体范围之依据的证成与考辨[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2013,35(2):49-53.

[10] 李忠夏. 宪法上的“国家所有权”:一场美丽的误会[J]. 清华法学,2015,9(5):63-84.

[11] 马俊驹,王彦. 公有制下国家所有权制度的变革和完善[J]. 社会科学研究,2015(4):87-94.

[12] 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.

[13] 王勇,虞伟. 水环境治理河长制实施机制探讨[J]. 环境保护,2024,52(7):62-65.

[14] 奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M]. 余逊达,陈旭东,译. 上海:上海译文出版社, 2012:19-34.

[15] 蔡守秋. 从综合生态系统到综合调整机制:构建生态文明法治基础理论的一条路径[J]. 甘肃政法学院学报, 2017(1):1-29.

[16] 鞠茂森,吴宸晖,李贵宝,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] 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.

[18] 陈新忠,杨君伟,陈如仪等. 绿色金融支持幸福河湖建设初探[J]. 水利经济,2020,38(6):15-19.

[19] 李璞,王晓强,欧阳志云. 生态资产产权交易机制研究:以丽水市“河权到户”改革为例[J]. 中国国土资源经济,2023,36(8):10-17.

[20] 史玉成. 流域水环境治理“河长制”模式的规范建构:基于法律和政治系统的双重视角[J]. 现代法学,2018,40(6):95-109.

[21] 王书明,蔡萌萌. 基于新制度经济学视角的“河长制”评析[J]. 中国人口·资源与环境,2011,21(9):8-13.

[22] 朱光磊,张志红. “职责同构”批判[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2005,42(1):101-112.

[23] 施志源. 自然资源的市场配置及其制度完善:基于生态文明制度建设视角[J]. 中国特色社会主义研究,2015(2):90-95.

[24] 顾希俊,金倩楠,刘立军. 浙江水利先发优势和走前列路径研究[J]. 浙江水利科技,2023,51(1):72-76.

[25] 梁甜甜. 多元环境治理体系中政府和企业的主体定位及其功能:以利益均衡为视角[J]. 当代法学,2018,32(5):89-98.

[26] 杜辉. 面向共治格局的法治形态及其展开[J]. 法学研究,2019,41(4):21-39.

[27] 马鹏超,朱玉春. 河长制推行中农村水环境治理的公众参与模式研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(4):29-36.

[28] 王拓涵. 环境保护中的政府与公民社会:“从主导到合作”一个研究述评[J]. 天津行政学院学报,2012,14(6):64-69.

[29] 王勇,王希博. 论环境非政府组织参与环境治理的实施机制:基于协商民主的视角[J]. 江西理工大学学报, 2018,39(4):33-41.

(收稿日期:2024-05-17 编辑:余迪)