河长制下水环境治理的制度困境及其优化路径

毛寿龙 栗伊萱

[摘 要] 河长制对水环境治理虽然短期成效显著，但因其在制度构设上存在新制度供给、可信承诺、相互监督三个方面的缺陷，导致在实践中容易陷入短期治理与长效治理机制的转换困境、跨域合作与制度安排的约束困境、边界模糊与信息不对称的叠加困境。需夯实河长制的制度基础、以有为的可信承诺增强河长制的制度约束、以有力的相互监督强化河长制的制度效力，构建起更具战略性和包容性的制度体系，形成与未来经济社会发展形态相适应的长效治理机制。

[关键词] 河长制；环境治理；集体行动；公共池塘资源
[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1674-7453（2023）03-0025-08

全球环境变化对于人类社会是一个亟待解决的时代课题，事关人类社会的持续发展和代际福祉。[1] 党的二十大报告指出：中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，但生态环境保护任务依然艰巨。“河长制”因其独特的制度设计和显著的治理成效，成为中国水环境治理的典型制度创新。不论是学术界还是实务界，都认为河长制抓住了水环境治理的“牛鼻子”，是应对环境危机行之有效的治道变革。[2] 但也有学者认为，河长制存在短期效应等问题，并未扭转跨界污染会伴生搭便车问题的本质，[3] 依然容易陷入环境治理的集体行动困境。因此，如何实现“河长制”到“河长治”，成为中国生态文明转型需要解决的重大议题。

环境治理是一个典型的公地问题，具有整体的难以排他性和环境容量的可分割性，可以视为公共池塘资源。[4] 诺贝尔经济学奖得主埃莉诺·奥斯特罗姆教授认为要破解公共池塘资

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目“推进乡镇政府减负增效的体制机制研究”(20AZZ008)；中国人民大学科学研究基金项目“城乡区域发展协调与新型城镇化战略研究”(2112021198)。

[作者简介] 毛寿龙，中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师，中国人民大学公共政策研究院执行院长；栗伊萱，中国人民大学公共管理学院博士研究生，中国人民大学公共政策研究院研究助理。

源治理的集体行动困境，需要解决三个核心问题：新制度供给问题、可信性承诺问题和相互监督问题。[5]这一理论框架逐渐超越了公共池塘资源自主治理范畴，成为探讨人类集体行动困境的一般性理论视角，并被广泛用于全球环境治理研究之中。[6][7][8]基于此，本文借助集体行动理论框架，结合笔者在华北S市和西南K市的实地调研，以此来分析河长制下水环境治理的制度困境和优化路径。

一、河长制的实施情况

河长制，即由各级党政主要领导人担任“河长”，负责综合管理、统筹实施辖区内所属的河湖保护与治理工作，并纳入其年度绩效考核的水环境治理制度。笔者分别对河北S市、云南K市两地河长制的运行情况进行了实地调研。两市都是最先实施“河长制”的地区，对于河长制研究有着重要的思考价值。

（一）河长制的制度建设情况

2016年10月，中央全面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》，标志着河长制从地方探索转向全国推广。从各地的政策方案看，“党政首长负责制”是河长制制度设计的核心，以此为基础构建起河长制的制度架构体系。

1. 建立了全覆盖的河长制制度体系。2018年2月，全国31个省（自治区、直辖市）陆续出台了河长制实施办法，逐步建立省、市、县、乡四级河湖长制度体系，实现河湖管护责任全覆盖。截至2021年12月，全国共有省、市、县、乡四级河湖长30万名，村级河湖长（含巡河员、护河员）超90万名，四级河湖长年均巡查河湖700万人次，形成了河湖管理的强大合力。①

2. 建立了层级式的河长制架构体系。在各个地区，基本建立了省—市—县—乡—村五级（或省—市—县—乡四级）河长体系，一般由本地的党政主要领导担任总河长，同级党政分管领导分别担任相应河段的河长（部分地区也将同级人大、政协领导纳入河长制制度体系，例如笔者调研的云南省）。河长是河湖治理和保护的第一责任人，各级河长按照省级管总、市县乡分级负责的原则，负责组织领导相应河湖的管理保护工作。通过这样层级制的制度设计，构建起以河长为中心的治水制度体系。

3. 建立了适应性的河长制运行机制。各地围绕河长制的实施，都建立了富有地方特色的运行机制。例如S市的“流域生态补偿制度”、K市的“河长+检察长”“河长+警长”等区域内机制，以及河长专题协调会、河长办联席会议等跨区域的联防联控机制。从具体的河长制运行过程总结来看，河长制运行主要包括问题发现机制、问题反馈机制、问题解决机制、检查考核机制等，建立全闭环的制度链条，强化治水责任落实。其中“党政首长负责制”是河长制运行机制的核心，具有三个维度的制度意涵：一是党政同责，确立制度权威；二是首长总领，统筹解决治水问题；三是首长负责制，治水成效与政绩考核挂钩。

（二）河长制的制度运行情况

河长制建立以后，在水环境治理中取得了初步成效。有学者对2004—2016年497个国控监测点和150个自动监测点所在地级市推行河长制进行了政策评估，发现河长制达到了初步的水污染治理效果。[9]也有学者基于长江经济带河长制政策的准自然实验，实证检验了河长制的环境与经济双重红利效应。[10]总体来看，在各地推行河长制后，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

①数据来源：李国英，强化河湖长制 建设幸福河湖，人民日报，2021-12-08。

善，取得了生态效益、经济效益、社会效益三方面进展。

以笔者调研的S市为例，2008年为解决河流域严重水污染，S市迅速推行河（湖）长制，采取“一河一策”的方法，对不能完成治理任务的负责领导实行“一票否决制”。在河长制的强力推动下，S市境内河流COD浓度[①]年均值总体呈下降趋势。截止到2015年，当地河流域的COD年均值相较于2008年同比下降了48.36%，逐步恢复了该河段水域面积和生态原貌，极大降低了当地企业和民众生产生活用水成本。而滇池所在的K市，虽然在1980年代末便通过了《滇池保护条例》，但多年来滇池治污仍未有较大改观。自2008年K市全面推行河长制后，滇池污染程度逐渐减轻，水体修复改善成果显著，有力助推了当地旅游产业的发展。

但笔者在调研中也发现，河长制在地方实践中仍面临一系列问题，导致其长效治理效果不彰。例如S市和K市虽然作为最早一批推行河长制的城市，建立起了较为完备的河长制制度体系，但由于河长制考核制度不够完备、各级河长分工制度不够清晰、跨地域跨部门协调机制运作不畅等原因，两市河湖治理成效经常出现反复。最为典型的是，两市分别在2018年和2021年因水环境治理问题受到了中央环保督察部门的点名批评，引发了公众对其河长制实施效力的质疑。因此，必须认真剖析这些问题背后反映的制度困境，才能找到针对性的解决之道。

二、河长制下水环境治理制度困境分析

借助奥斯特罗姆教授的集体行动理论，本文所指的河长制下水环境治理的制度困境，具体表现为新制度供给、可信承诺、相互监督三个关键问题未能有效解决，从而导致河长制运行中出现结构性难题。

（一）新制度供给之困：短期治理与长效治理机制的转换困境

新制度供给是解决集体行动面临的第一个难题，它为合作博弈中的行动者提供了一套正式和非正式的规范，能够保证合作博弈中互利结局的实现。因此，在解决环境治理问题中，新制度的供给发挥着基础性作用。尤其是在一个日益复杂、相互联系和快速变化的世界中，实现制度供给与变革是一系列环境治理问题的核心。如果不能就复杂性制度安排建立共识，那就难以组织集体行动实现长期效益。河长制由于制度安排仍存在缺陷，“短期效应”和“路径依赖”问题阻碍了“河长制”目标的实现。

一方面，法治化制度供给不足导致河长制短期效应放大。河长制并非正式的成文法律，而是根据我国水环境治理形势和中央环保目标建立起来的政策方案。虽然河长制短期治水成效显著，但法律效力不足影响了河长制运行的长期性、连续性和稳定性。河长办作为临时性办公机构，在协调部门和区域间合作治理方面仍然力有不逮。例如，自2008年全市推行河长制后，当地水资源污染治理成效显著。但是在2011年底该地政策重心的调整后，污染问题又逐渐加重。在中央环保部门举行的2013年和2014年“重点流域水污染防治专项”考核中，该地均未能通过。

另一方面，制度供给路径依赖导致“某长制”泛化效应扩散。河长制显著的治理成效和政绩挂钩的制度设计，促使“治污先治人，治

①COD（Chemical Oxygen Demand）浓度即化学需氧量，是在一定的条件下，采用一定的强氧化剂处理水样时，所消耗的氧化剂量，它反映了水中受还原性物质污染的程度。

人先治官”的治理理念成为地方政府的一项重要经验。此后，湖长制、林长制、田长制等各种各样的“某长制”纷纷出现，由此形成了深度的路径依赖。这样的“制度创新”逐渐向经济发展、社会治理等各个领域扩散，以此作为地方政府追求发展和治理政绩的重要抓手。其导致的结果是让基层干部“身兼数长”，时常因各种任务“打架”而不堪重负。由于环境治理是一个专业性很强的领域，需要有一定的知识、信息和能力，“某长制”虽然短期成效明显，但长期来看却压缩了其他行之有效的制度创新的发展空间，不利于治理体系的充实和完善。

（二）可信承诺之困：跨域合作与制度安排的约束困境

一组行动者要组织起来实现长期效益时，要解决的第二个问题便是可信承诺，这是制度有效运行的必要条件。可信承诺是指行动者同意遵守所达成的制度安排，需要满足两个基本条件：一是大多数处境相同的行动者做出同样的承诺，二是采取这一策略的长期净收益大于短期策略的净收益。在面临环境治理这种“公地”问题，由于环境问题的自身特征和地方政府的“理性驱动”，即使行动者在初期选择遵守大多数行动者所提出的制度安排，但是当可信承诺不能满足主要行动者诉求时，规则就会被打破。

首先，水资源具有明显的公共性和外部性，较长的河长制链条加剧了协同困境。在生态文明转型的背景下，过去依赖资源高投入催生发展高速度的方式已不可持续，但水资源保护的生态效益不能得到及时且合理折现的情况下，部分主体有时就难以约束自己的有限理性行为。而河长制以河湖的边界划分治水责任，分属上下游的地区对于治水目标和时限要求不尽相同，上下游经济形态的差异造成上游对下游水质影响程度难以具体量化。即使在河长制的压力下，同一河流沿岸城市就治水问题暂时达成一致，但在有些情况下上游城市为了工农业发展需要和治水任务达标，有破坏原有的合作承诺的动机，从而损害了整条流域的治理绩效改善。特别是上下游城市间实力地位不对等时，下游地区得到补偿的难度更大。例如，S市既是省会城市又处于某河水系上游，选择将某河水系S市区段以截留方式进行重点综合治理，下游常常面临无水可治的局面。

其次，河长制将治水责任与考核绩效挂钩的制度设计，增加了跨域治理行动主体间的合作难度。由于不同的河流甚至同一河流的不同河段由不同的河长担任，有时个别河长为了自己的绩效考核，会先考虑自己负责区域内的治理情况，“以邻为壑”的现象随之发生。近年来，总体风险社会下不确定性逐渐增加，管理者规避风险的意识逐渐增强，[11]进一步降低了区域间的环境治理合作动机。同时，环境治理需要消耗大量的财政行政资源，很多时候在没有明显改善环境质量的情况下，已经出现影响经济增长的效应，降低了地方政府官员的经济绩效评价。[12][13]尽管有跨域间的合作治理机制，但其约束效力未能有效发挥。

（三）相互监督之困：边界模糊与信息不对称的叠加困境

奥斯特罗姆的集体行动理论认为，没有监督，不可能有可信承诺；没有可信承诺，就没有提出新制度规则的理由。[14]从这个意义上来说，监督是可信承诺得以实现的必要条件。成功的治理规则，既会增强组织成员相互监督的积极性，又能够降低监督成本。[15]在具体实践中，监督有着一系列必备的要素和条件，包括清晰界定公共物品及其使用边界，有效输送和传递信息等。

首先，河流的边界模糊容易导致监督失准。在各地的河长制实践中，普遍将河流流入和流

出污染程度的差异作为考核标准，以此衡量河长制的治污绩效。这一机制看似合理有效，但实践中存在诸多困难。环境治理目标的考核不似经济指标，有着清楚的参数与边界，河流的不规整性导致边界界定较为困难。此外，由于河流具有较强的流动性，同一河流在不同时间点或不同地域检测的污染物浓度也会存在差异，河流上下游不同的经济形态也会影响水体污染的程度。河流模糊的边界导致责任难以清楚划定，既制约了河长制刚性监督的效力，也削弱了公众监督的信息基础。例如，K市的水流经区域众多，边界较难划定清楚，而其又处于磷矿区，地表降水会携带大量磷元素进入河道，加剧水体的富营养化，增加了监督考核的难度。

其次，信息不对称导致河长制监督机制在一定程度流于形式。河长制监督机制的核心在于解决“怎么监督、谁来监督、如何追究责任”三个关键性问题，基础在于准确的考核信息。面对大尺度空间时间的环境治理监督，上级政府时常面临信息短缺和信息失真的问题，导致政府体系内的监督成本较高。上级考核部门由于信息不对称难以实现有效的监督，而个别下级政府有时会利用信息优势采取有道德风险的行为[16]，相对于“保环境”，“保经济”也有很大吸引力。此外，“自我监督”缺乏公开透明的程序[17]，媒体和公众也无法形成有效的外部监督制约。信息不对称引发的监督失效，在欠发达地区和郊县河湖表现得更为突出。例如S市一些企业私自排污和超标排放，但由于其GDP的贡献值，地方政府也往往“睁一只眼闭一只眼”。

综上所述，从河长制运作实践来看，短期内取得了显著成效，但长效机制仍未有效确立，新制度供给未完成完整的制度变迁；水环境的自然属性和跨域合作治理的脆弱性，无法实现有效的协同治理；河长制边界模糊和信息不对称的问题叠加，导致相互监督难题凸显。这些问题需要针对性破解，才能找到河长制制度困境的优化路径。

三、河长制下水环境治理路径的优化

在环境治理中，相较于小范围的公共池塘资源治理，跨域环境治理意味着要处理更多元的组织逻辑、更繁重的政治压力、更广泛的参与者，以及更多更不可预测的情况和结果。[18][19] 换言之，将环境问题与一般的其他集体行动问题区分开来的一个关键因素是，环境问题不可避免地与跨越边界的生态系统的复杂结构和过程联系在一起。因此，有效和持久的环境问题解决方案，需要明确考虑这些生态系统特征，要更具战略性和包容性，需要在经验中寻找有效的治理之道。从这个意义上来看，河长制的改革与完善既要着眼于水环境治理的实际，又要面向人与自然和谐共生的中国式现代化的大局，为实现“河长制”到“河长治”提供更为坚实的制度支撑。

（一）夯实河长制的制度基础

解决公共池塘资源集体行动困境，前提是实现有效的制度供给。河长制诞生于中国水环境治理转型时期，在完成特定的历史使命后必然向着常规治理转化。其一，明确河长制的法律地位。要从根本上解决河长制的制度困境，就必须注重基础性制度建设，从法律层面明确河长制的制度地位、权责关系等，明确地方政府在河长制政策支持、资金保障、人员配备等方面的责任，消除制度实施中的不确定性和模糊性，增强地方政府长期效应的预期，真正使河长治理有法可依、因法长治。

其二，完善河长制实施的配套制度体系。在环境保护法、水污染防治法等环保法律的基

础上，积极吸收中央和地方流域生态补偿制度、环保督察制度、排污许可证等制度设计，形成法律、行政、经济等多种治理工具箱，不断完善水环境治理的配套制度体系，减少“某长制”的路径依赖，推动水环境治理从“结果导向”向“全过程控制”延伸，实现源头、过程、末端全过程闭环治理和管控。此外，由于地方总河长注意力和精力的有限性，必须更加重视河长大会、河长工作联席会、河长办联席会等协作机制建设，明确上下游、左右岸、干支流的管理责任，从治理碎片化转向全流域治理。

其三，健全政府主导下的多元主体协同治理机制。要注重设计市场与社会参与的制度体系，广泛吸纳民间力量参与，形成自上而下与自下而上相互促进的治水格局。例如笔者在浙江调研时发现，浙江在五级联动的“河长制”体系基础上，还创新了“骑行河长”“百米微河长”“十米河长”等民间河长体系，极大激发了全民治水的热情，成为政府河长制的有益补充。

（二）以有为的可信承诺增强河长制的制度约束

可信承诺是集体行动的核心，只有行动理念的深刻变革，才能形成环境治理的稳定秩序。在环境治理中，可信承诺的达成既需要外在的强制力约束，增强达成集体行动的动力；又需要行动主体内在责任意识的觉醒，才能自主约束自身的“不道德行为”。一方面，加强对环境污染等违法违规行为的惩处与曝光，让河长制真正产生威慑力和约束力。可通过自上而下的严格问责、终身追责、离任环境审计、典型案例通报等方式提高河长制奖惩机制的针对性和威慑力，增强环境治理主体的可信承诺，降低其追求短期效益而忽视环保的行为动机。

另一方面，加强水环境保护的教育、宣传、科普，引导全社会树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念。试点水环境治理的政府与社会资本合作、股权合作等公私信任合作模式，增强彼此间交流融通。通过典型案例示范引导来增强公众的互动参与，鼓励公众尝试建立小范围的公共池塘资源治理的集体行动，完善配套的激励反馈等保障机制。引导和支持企业加强生态产品开发与孵化，实现流域内经济效益和社会效益的正向反馈。

（三）以有力的相互监督强化河长制的制度效力

相互监督，是破解集体行动困境的重要保障。要从监督的标准科学性、信息准确性、方式多样化三个维度形成强大合力，强化河长制的制度效力。其一，就监督标准科学性而言，建立权责相匹配的监督体系，明确不同层级河长的工作职责和长期与短期治理目标。综合考虑流域沿岸的经济、社会情况，建立更为公平合理的考核指标体系，打造更为智能化即时化的监控平台，实现从“结果监督”到“全过程监督”。同时尝试将河湖上下游水质考评相连接，将一定范围内下游地区的水质纳入上游地区河长制的考评体系，以此在一定程度上规避“搭便车”现象。

其二，就监督信息准确性而言，既要发挥属地管理为主的“块块”的作用，也要增强行业监管的“条条”作用，遏制地方保护主义对环境监管的干预。此外，充分发挥中央和地方环保督察的作用，完善例行检查、专项督察、“回头看”等监督机制，加大对瞒报、漏报、错报等环境违法违规行为的惩处；实行流域片区治理联动评价机制，增强不同层级间的信息共享，降低地方“共谋”行为的动机。

其三，就监督方式多样化而言，在上级政府常规监督和专项监督之外，要注重强化全民参与的监督体系建设，积极引入第三方监督，

解决自我监督独立性不足的问题。建立河湖管理保护信息发布平台、设立河长公示牌、聘请社会监督员等方式，让公众对河湖管理保护效果进行监督。特别是针对郊县河长制力量薄弱的河湖流域，要充分利用大数据、物联网、视联网等新兴信息技术，整合现有水务、环保、林业、国土等部门的信息资源，加强监测监督，信息及时发布反馈，提升公众监督力度 。

总而言之，中国正处于现代化转型的关键时期，经济社会发展与体制机制改革问题交织叠加，导致中国的环境治理呈现出特殊性和艰巨性。本文所分析的河长制下水环境治理困境，仅仅是这种复杂性的一个切面。虽然本文基于实地调研给出了解决这一困境的建议，但需指出的是，任何一种视角都有其适用条件和范围，也不可能避免带有一定的局限性。尽管如此，奥斯特罗姆的集体行动理论仍为解决人类的公共事物治理问题提供了一条探索路径。中国水环境治理需要在充分吸收地方成功经验的基础上，有效解决新制度供给、可信承诺、相互监督问题，不断探索和完善河长制的治道变革，形成与未来经济社会发展形态相适应的长效机制。

[参考文献]

[1]Tiffany-H Morrison, Adger W-Neil, Brown Katrina, et al. The black box of power in polycentric environmental governance[J]. Global Environmental Change, 2019, 57101934.

[2]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(04).

[3]李灵芝，羊洋，周力. 河长的边界：对流域污染治理行政力量的反思[J]. 中国人口•资源与环境, 2022(06).

[4]王亚华，唐啸. 中国环境治理的经验:集体行动理论视角的审视[J]. 复旦公共行政评论, 2019(02).

[5]埃莉诺•奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道：集体行动制度的演进. 上海: 上海译文出版社, 2012:49.

[6]O-Rjan Bodin. Collaborative environmental governance: achieving collective action in social-ecological systems[J]. Science, 2017(6352).

[7]Hongtao Yi, Suo Liming, Shen Ruowen, et al. Regional governance and institutional collective action for environmental sustainability[J]. Public Administration Review, 2018,(4).

[8]Raoul Beunen, Patterson James-J. Analysing institutional change in environmental governance: Exploring the concept of ‘institutional work’[J]. Journal of Environmental Planning and Management, 2019(1).

[9]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(05).

[10]王力，孙中义. 河长制的环境与经济双重红利效应研究——基于长江经济带河长制政策实施的准自然实验[J]. 软科学, 2020(11).

[11]倪星，王锐. 从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J]. 政治学研究, 2017(02).

[12]杨宏伟，宛悦，增井利彦. 中国环境政策及其健康效应对国民经济的影响:综合环境评价对环境决策的意义[J]. 环境保护, 2007(06).

[13]张卫东，汪海. 我国环境政策对经济增长与环境污染关系的影响研究[J]. 中国软科学, 2007(12).

[14]埃莉诺•奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道——集体行动制度的演进. 上海: 上海译文出版社, 2000: 49.

[15]张克中. 公共治理之道:埃莉诺•奥斯特罗姆理论述评[J]. 政治学研究, 2009(06).

[16]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(09).
[17]郭兆晖，钱雄峻，张弓. 河长制在河流治污实践中存在的难题分析[J]. 行政管理改革, 2020(08).
[18]Jessica De Koning. Unpredictable outcomes in forestry—Governance institutions in practice[J]. Society \& Natural Resources, 2014(4).
[19]James Mahoney, Thelen Kathleen. Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power[M]. Cambridge University Press, 2009, pp.1-37.

责任编辑：陈 偲

Predicament and Optimization Path of China's Water Environment Governance under the River Chief System

Mao Shoulong & Li Yixuan

[**Abstract**] Although the River Chief System is effective in the short term, there are three shortcomings in its institutional framework: new institutional supply, credible commitment and mutual supervision, which make it easy to fall into the dilemma of switching between short-term and long-term governance mechanisms, the dilemma of cross-border cooperation and rule compliance, and the dilemma of blurred boundaries and information asymmetry in practice. The system should be strengthened by effective new institutional supply, credible commitment and mutual supervision, so as to build a more strategic and inclusive institutional system and form a long-term governance mechanism that is compatible with the future economic and social development pattern.

[**Key Words**] River Chief System; Environment Governance; Collective Action; Common-Pool Resources