

“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

王园妮 曹海林

〔摘要〕 “河长制”要从一项政府应急管理制度设计转向为长效化制度实践，必然需要社会主体的有效参与。基于对湘潭市推行“河长助手”治理实践的研究发现，以民间组织为中介的公众参与，需要建立在地方政府的信任与需求、民间环保组织的社会资本积累、精准的身份定位以及利益表达的集中与理性化的基础上。同时，公众参与在一定程度上能弥补“河长制”实施过程中的社会动员不足、短暂化与形式化、治理成本高、合法性与有效性不足等“运动式治理”弊端。

〔关键词〕 河长制；公众参与；运动式治理

〔中图分类号〕 C916.1 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2019) 05-0129-08

“河长制”是2007年无锡市政府为解决太湖流域严重水污染，责成地方各级党委和政府责任人担任“河长”，以依法管理和保护本辖区内河流的一种水环境治理方式。2016年12月，中央出台了《关于全面推行河长制的意见》，预示着作为地方性应急管理制度设计，“河长制”将逐渐转向长效化、常规化的制度发展。^①然而，“河长制”的实质是一种责任承包制，其在实施过程中虽然能解决因“放任自流”而导致的“公水悲剧”^②，但由于“河长”为“因事设岗”，其在实践过程中不仅面临着“能力困境”“组织逻辑

困境”“责任困境”等挑战^③，且存在着人治与法治、集权与民主、统一与多元等悖论。^④因而，在水环境治理愈发迫切，而“河长制”制度尚不成熟的情境下，学界和政界纷纷提出公众参与的路径，以期通过公众参与来完善和推动这种带有“运动式治理”特征的水环境治理实现长效化。然而，当前对于公众参与“河长制”以推动水环境治理的常规化与长效化治理的研究，更多的只是停留在理论层面的探讨，而对“河长制”中公众参与具体实践层面还有待进一步深化和探讨。

〔基金项目〕 江苏高校哲学社会科学研究重点项目“现代农村社区共同体精神的构筑机制研究”（2016ZDIXM009）；江苏省研究生科研与实践创新计划项目、中央高校基本科研业务费项目“民间环保组织参与环境治理的可能与可为——以绿色潇湘为例”（KYCX18_0501）

〔作者简介〕 王园妮，河海大学公共管理学院博士研究生；
曹海林，河海大学公共管理学院教授、博士生导师，江苏 南京 211100。

一、问题的提出：如何避免“河长制”落入“运动式治理”窠臼

作为当前水环境治理的主要机制“河长制”，从形式上看虽属于一项“新”制度，但从具体的实践过程却发现这项制度带有着深厚的“运动式治理”特点。首先，“河长制”的提出背景为我国面临严重水危机而常规治理失效，其目的之一是弥补常规性治理的不足，以实现国家对水的治理。其次，在实践路径上，其所依靠的不是常规性的治理方式，而是使用带有运动式治理特点的专项治理行动。如“饮用水源地环境保护执法专项整治”“黑臭水体整治”及“清四乱”专项行动等。再次，在动员主体上，“河长制”更多的是通过体制内的动员方式展开。“运动式治理”是指党和国家通过官僚组织进行意识形态宣传发动群众，进而整合社会资源完成国家各项治理任务，以及实现国家各种治理目的的途径。^⑤但伴随着对“运动式治理”的实践，当前对“运动式治理”的理解不再只是将其当作总体性社会下国家通过强大专治权力，组织社会资源进行秩序建构^⑥，而更多地被认为是一种行政治理手段，一种基于国家治理资源匮乏的理性选择。^⑦作为权威体制与有效治理矛盾应对机制的治理方式，“运动式治理”可以通过（暂时）打断、叫停官僚体制中各就各位、按部就班的常规运作过程，代之以自上而下、政治动员的方式调动资源以完成某一特定任务，弥补常规治理机制中的不足。^⑧但作为政治官僚体制下的产物，该治理制度的内在逻辑为政治绩效激励不足以及治理稀缺资源与基础权力的滞后^⑨，最终的转向是“内卷化”、形式化，而非制度化的“常规治理”。^⑩因此，对于“河长制”如何才能避免落入“运动式治理”的窠臼，实现持续有效的运转，必然需要从我国的制度特点与治理逻辑出发。

从20世纪70年代起，我国的环境治理就处于中央政府主导的“权威治理体制”^⑪之下，并形成了以中央权威为核心，地方政府逐级任务分包和灵活变通为运行机制的制度模式。^⑫在这种模式下，我国的环境问题虽取得了相应成绩，但却未能遏止日趋恶化的环境形势。究其原因，一方面，因为在现行的行政体制下，环境的常规治理常常面临着科层体制内部的多重运行困境^⑬；另一方面，针对常规型治理机制困境而进行补充的“运动型治理”机制虽能弥补常规性治理的不足，但其在实践过程中具有短暂性、针对性和高成本等弊端，而导致环境治理陷入治理反弹或治标不

治本的困境。从形式上看，对于环境问题持续恶化的原因好似是行政性治理的乏力，但实质上是多元政治力量博弈过程中社会主体的缺位。^⑭据此，研究者对于如何开展环境治理的探讨开始转向以西方治理理论为基础的多元共治、协同治理、多中心治理等理论，拟通过增加多元主体的力量，推动环境治理的制度变迁。但是，由于这些理论缺乏在具体个案中对社会公众参与环境治理何以可能与可为进行系统的分析，而使得看似丰满的理论在具体的实践中却苍白无力。

“河长制”作为水环境治理的创新实践，当前虽尚不成熟，但在实施过程中体现出一种从环境“管理”向“治理”的制度变迁。不管是领导者在政策话语层面的倡导还是相关制度法规方面，都体现出一种逐渐将社会力量纳入环境治理系统之中，以试图打破以往封闭的环境治理系统^⑮而转向多元主体的环境治理方式。但是，对于公众参与而言，话语倡导与制度法规所赋予的政治合法性只是基础，这并不能确保公众在具体实践过程中的有效参与。众所周知，在我国中央是政策的制定者，而地方政府是政策最后落实的执行者，一项政策如何落实取决于地方政府的实施态度与能力。因而，对于“河长制”中的公众参与何以可能与可为，还需要从制度运行的社会基础出发，进而才能探索和分析在我国能否借社会公众的力量推动以“河长制”为代表的水环境治理从“运动式治理”走向持续有效化。

鉴于此，本文试图通过以社会公众参与“河长制”环境治理实践——湘潭市“河长助手·湘江卫士”为个案，从制度运行视角，以分析和探讨当前“河长制”推行中的社会公众参与的可能与可为。具体而言，本文试图通过个案分析，探讨社会公众是否能成为社会主体参与其中，以及其在参与过程中能否通过发挥社会力量，从而避免“河长制”落入“运动式治理”的窠臼，转变成水环境治理的长效机制。湘潭市“河长制”的治理实践源于该市2017年3月发布实施的《关于全面推行河长制的实施意见》。为更好地实现“河长制”中的任务目标，当地政府在2017年5月以服务购买的方式，与湘潭环保协会启动了“河长助手·湘江卫士”项目（以下简称河长助手），以动员更多公众参与其中。截至2017年12月该项目在动员过程中，已有500余位湘潭市民、19家单位团体成为“湘江助手”，并发布巡查日志3366条，举报水环境95例，有效处置回应76例。同时，根据市辖区的划分范围，形成了8个

固定的“个人河长助手”支队与6个团体单位的“企业河长助手”。通过近一年的实践探索，湘潭市所推行的“河长制”，形成了以政府部门为主导、民间环保组织为载体、社会公众为参与主体、“河长助手·湘江卫士”为参与平台的网络化管理格局，或曰某种程度上的“全民治水”格局。本文所使用的资料来源于2017年11月，2018年1月、7月及9月笔者与同伴通过参与观察、访谈以及内部资料而来。

二、公众参与“河长制”的可能空间

作为水环境治理的一项“新”制度，“河长制”的实质是将环境管理从“管理”行动转变到“治理”实践的探索。传统环境管理主要聚焦于解决集体行动困境问题的政府和私有化模型，而环境治理则强调除政府和产权安排外的多元社会主体的作用，是多个社会主体合作的多元协作或协同治理模型。^⑥然而，一个治理体制或模式的转换不会一蹴而就，其需要处于治理场域中不同结构的行动者相互形塑。^⑦因而，社会公众能否获取“河长制”这一水环境治理的参与空间，不仅取决于国家治理体制下的环境管理转型，还取决于公众自身的努力与不同结构主体之间的不断协调。

1. 体制吸纳：地方政府的信任与需求

公众参与环境治理的核心是建立起政府与公众的互动关系，而政府与公众之间的持续互动则以双方的相互信任与互惠为前提。在以往探讨公众参与环境治理过程的研究中，研究者指出由于政府自身还未从管理转变到治理的状态，其一方面担心公众参与会脱离自身的掌控而导致局面失控影响社会稳定；另一方面政府会因害怕公众的监督与问责所带来的冲击，而常常通过直接或间接的方式将公众排除在环境治理之外^⑧，使得公众难以获取参与环境治理的机会。因而，社会公众要持续有效地参与到“河长制”的实施过程中来，必然需要获取政府的信任与支持。

信任是地方政府吸纳社会公众参与的前提，然而要推动政府让渡空间给予社会，还需存在相应的互惠基础。为推动“河长制”的实施，国家虽出台了相关文件和配备了专项资金，但由于人员配备上依然为原有体制内的调配，在实施过程中往往会出现能力与规模的不匹配。

像湘潭市内的一条河可以长达九十多公里，你要政府官员天天去看去巡这是不可能的，他们既没有那么多精力也没有那么多时间。（访谈记录：20171102）

因而，受地方政府在环境保护的财政支出与

人员配备上的不足，以及受环境问题的普遍性与复杂性的影响，仅凭其一己之力难以应付上层政府所下达的层层指标。同时，伴随着公众参与渠道的拓宽，地方政府常常因为公众利益表达的冲击，而陷入地方环境治理的被动状态。

对于环境治理我们需要公众的参与与配合，但是我们希望公众的参与是理性的，有序的，是能配合政府开展。（调查日记：20171104）

因此，当地方政府吸纳社会力量进行环境治理，可以解决环境问题创造政绩，又能作为基层治理创新的政绩时，必然会推动其吸纳社会公众参与“河长制”的实施过程，从而为公众参与提供参与空间。

2. 社会内生：民间环保组织社会资本的积累

以民间组织为中介的公众参与能否成功践行，取决于公众是否愿意参与。在研究社会民众与民间环保组织之间的互动时，研究者指出由于民间组织的活动效果与透明度上存在一定问题，或民间组织与政府之间的暧昧关系而致使其出现“信任困境”与“信任危机”^⑨，影响社会公众对其的信任与互动。同时，受我国政治体制和文化的影响，社会公众对于环境治理往往依赖于政府的处理，缺乏自主参与的意识，而出现社会动员的失败。

从实践调查的过程中，我们发现湘潭环保协会之所以能够以1公里为单位，在湘江湘潭段招募“湘江卫士”，并成立湘江卫士大队（下设8个中队），形成以四级河长制为主体，市民参与为辅助的网络化管理格局，取决于该协会通过近十年所积累的社会资本。

由我们发动成立的8个中队中，6个中队是在原有志愿者基础上建立，湘潭县中队长G原来是湘潭县环保协会的；岳塘中队长W是在我们环保协会负责某一工作的；雨湖中队长T是一个长期志愿者，同时也是我们的一个预备党员；昭山中队长D、高新中队长Z，他们不仅是已经参与环境监督好几年的湘江守望者，而且也是当地的环保精英，在当地已经形成了一定的号召力和影响力，亦有一帮人聚集在他们周围。（访谈记录：20180102）

可以说，民间组织的社会资本积累，是保证动员公众参与“河长制”成功的基础。

3. 核心枢纽：利益表达的集中与理性化

公众作为一个利益集合体，其内部不仅存在利益的竞争，且由于自身利益诉求的差异，在利

益表达时难以达成一致，因而削弱了社会公众追求共同利益的能力。同时，由于公众主体自身能力的差异以及对环境问题关注的角度与程度的差异，常常会陷入集体行动困境，而难以在共同利益的基础上与利益相关方建立起有效的沟通机制。因此，社会公众要成为有效的参与主体，必然需要将分散的利益集中化、组织化，将公众的利益诉求放在理性、可控的范围内。^③这也是当地社会公众能够参与到“河长制”水环境治理过程中的重要原因。

在调查过程中我们发现，社会公众之所以能够有效参与，得益于以湘潭环保协会为载体的利益表达的理性化与集中化。一方面，其通过将分散的个体以中队的方式进行组织划分，并推选中队长以收集公众意见，以有组织的方式进行利益表达。另一方面，在表达方式上，通过对“河长助手”的培训，构建利益表达模版，进而确保公众在利益表达内容上的客观化和方式上的理性化。

我们其实以前并不知道如何表达，现在我们受培训之后都是客观地对问题进行表达，并和当地政府形成内部的沟通机制。（访谈记录：20180102）

4. 关键策略：公众参与身份的精准定位

近年来，国家环境话语不断转型，从可持续发展到科学发展观再到生态文明，环境教育及宣传的大力发展，不仅提高了社会公众的环境意识^④，且促生了社会公众参与环境治理的需求。然而，社会公众虽具有参与环境治理的权利与意识，但受我国国家治理体系的影响，其依然在环境治理体系中处于边缘状态。在谈及权利时，科尔曼曾指出权利的实施须以权力为保证，即权利持有者需凭借权力保护其要求，行动者依靠权力要求参与权利的分配。^②或者像我国研究者在研究行业协会的政策参与时所指出的，只有当协会与政府之间的利益达成一致且形成一定的“利益契合”时，才能在一定程度上获取政府支持。^③因而，当前国家虽不断在倡导公众参与，但是在公众如何参与以及参与方式上却有着无形的界限。因此，当前社会公众要参与到当地环境治理，还需要找到与地方政府相应的切合点，以获取权力的支持。

在以往社会组织为获取政治合法性与支持时，往往会将自己的定位契合于政府的利益需求。不无意外，在湘潭所开展的“河长助手”中的公众参与与定位时，湘潭环保协会一方面按照地方政府的需求，另一方面根据社会公众的参与能力与权利，将自身定位成地方政府的“助手”。“助手”

是指“帮忙而不添乱，切实而不表面”，以协助政府落实“河长制”中的六项任务，以分解地方政府压力的一个定位。

我们没有定位于“民间河长”这个名字而是‘河长助手’，因为我们的定位是要与政府挂钩对接，利用政府的赋权协助政府而开展行动的一个定位。（访谈记录：20180102）

总而言之，以寻找政府的“利益契合”方式将自身定位“助手”，为其参与“河长制”找到了生存空间。

三、公众参与“河长制”的可为进路

要推动“河长制”的持续发展，必然需要避免其在运行过程中的“运动式治理”弊端。在对湘潭市公众参与“河长制”的调研中，我们发现为落实和推动“河长制”的长效发展，该地区的公众参与主要从横向和纵向两方面展开。横向方面主要通过对具有平等地位和权利的社会公众进行动员与主体性培育，增强社会资本构建公共空间，从而推动“河长制”在实施过程中的常规性治理机制的建立。纵向方面则将公众参与纳入“河长制”的实施过程中，建立政府与社会之间的平等互动关系，形成“协同共治”模式并重构“河长”的考核体制，提升“河长制”实施过程中的有效性与合法性，打破地方政府的惟上负责制，从而避免“河长制”消解于科层制的窠臼。

其一，以“河长助手”为依托，突破体制内动员难以真正激活公众参与热情的局限

权力的集中是“河长制”在当前水环境治理过程中取得成功的重要因素。但环境治理的主要问题不是如何强化管制，而是如何保护公众利益、满足公众需求。^④同时，在明确划分对等权力与责任之后，政府（官员）能否真正解决具有外部性与公共性特点的环境问题，不仅需要体制内资源的运作，也需要来自企业、非政府组织和公众等各种力量的支持与合作。^⑤此外，科层动员有余而社会动员的不足，亦会伴随着社会权力的分散和治理主体的多样化而致使威权治理的基础受到挑战，而使“运动”本身成为环境治理的障碍，甚至失去存在的根基。^⑥因此，“河长制”能否最终取得成功，还依赖于能否有效动员社会公众的参与，培养公众的主体性进而构建公共性。

湘潭市在动员公众参与“河长制”的过程中，主要以“河长助手”为依托在全市展开。在农村方面，其主要通过驻扎农村宣传和发放相关水环境保护资料，以及讲解“河长制”为主要内容的参与方式，以提高村民参与的可能。

我们都是喝这条河里的水的，但是脏了就只能看着脏了，村长不管，政府不管，我们也没有能力管，我们什么都不懂。（访谈记录：20180112）

在市区方面的动员，则主要依托“河长助手”进社区与企业的宣讲与行动动员。如每月定期征集公众开展“净滩行动”让其了解河流垃圾的主要来源，而提高自身在生活中的环保意识。

以前的时候对于河流是无感的，没有去接触过，但是因为单位会组织嘛，就会感受到原来我们喝的水是来自这里，而这里的环境又那么差，就产生一种愧疚感，在生活中就会去注意了，有时候觉得挺有意义的，就会带朋友一起来参加。（调查日记：20170112）

其二，以公众“日常巡查”为基础，确保“河长制”实践常态化治理的持续推进

在以往的环境管理活动中，地方政府往往将其定位为中央政府对于环境管理的代理方。在环境管理的过程中，其大多“依葫芦画瓢”地在形式上完成行动方案，而很少根据地区具体实际情境展开，从而使得看起来轰轰烈烈的“环境运动”只是一时之景，难以常态化。政府在落实“河长制”的过程中，尽管为每一条河或者河流的某一段都落实到了具体的“河长”，但“河长”的任职只是环境责任的承包者，是为更好推动下级政府更加积极开展水环境保护的手段，而并非真正的环境执行者。因此，在落实“河长制”的工作时，其往往习惯或照搬以往的行动路径，运用“专项治理行动”等方式展开。

然而，以专项治理展开的环境保护行动，是从行政管理的角度展开，其不仅行动成本高，且在开展过程中往往限于体制内的人员参与，而难以持续推进。因而，要实现“河长制”在地方的持续推进，还需要将环境保护融入当地公众的日常生活中。这也是在湘潭开展“河长制”的一个特点，其通过招募当地“河长助手”负责当地河段的同时，也以巡河激励的方式培育公众的“日常巡查”机制。

我们差不多每周都会来这里进行巡河，一方面是因为有奖励，另一方面是因为做这些事情的时候，政府也有反应，所以做着也有兴趣，像我们在举报电打鱼的时候，执法部门都很快就到了。（访谈记录：20171102）

当社会公众的环境责任意识被唤醒，其在落实“河长制”的具体内容时，将不只是被动式形式化地开展，而是作为环境保护主体推动地方政

府的行动。

像上次政府那个百天行动的治采砂专项行动结束之后，我们又发现挖山砂的出现，因为山砂的利益诱惑实在太大了，他们等政府一收工就在暗地里开工，政府根本就没有那么多人力和精力去管。但是，这个问题不解决的话，我们的生态环境就得不到解决，所以我们除了平常的时候进行监督，还在公众号上倡导政府要把“采砂”问题做个常态化的事情去处理而不是仅仅停留在那100天。（访谈记录：20180911）

因而，相对于由政府自上而下的被动参与，社会公众自下而上的主动参与将更有利于政府根据地方实际情况进行常态化的治理。

其三，以“协同共治”为核心，吸纳公众参与以提升“河长制”实施的有效性与合法性

为打破常规治理的窠臼，政府常常会通过运动式治理来维护自身的权威，但运动式治理不仅使环境治理成为政府的“独角戏”，且在治理过程中呈现出治理成本高、治理有效性与合法性等不足的弊端。在当前的环境治理过程中，政府虽一直强调多元主体，但在“河长制”实施过程中并未走出这一弊端，其能在众多水环境治理的制度中脱颖而出，依旧是因为“权威性依赖模式”^②确保了治理过程中体制内纵向信息的流动，实现了体制内自上而下的有效性。但是，治理的有效性不仅包含自上而下的有效性，且包含着自下而上的社会层面对治理绩效的认可度、满意度以及合法性认同。^③因此，作为水环境治理的“河长制”若要打破治理过程中的高行政成本，提高治理的有效性与合法性，必然需要将作为直接利益相关者的公众纳入其中。

公众作为当地环境利益的直接相关者，其不仅对当地环境问题具有较强敏感性，且在日常的生活实践中对环境问题形成了一定的经验常识。因而，政府在开展环境治理时若不能秉承着开放、参与和合作的多元治理模式，让那些离“环境”最近的人参与到环境治理中来，那么环境治理的效果将远远达不到帕累托最优。在湘潭开展“河长制”的过程中，为更好实现水环境治理的目标，政府部门一方面常常主动或被动地采取“座谈会”的方式，对公众的需求、建议进行收纳的同时，对自身所开展行动的进展与难处同公众进行交流，以期获取公众的支持与认可。另一方面则通过微信群与私人电话与公众建立联系，以做到尽可能快的方式反应公众的举报。如针对政府

难以具体落实和解决的“电打鱼”“黑臭水体”“非法采砂”等问题，在“河长助手”们的屡次举报与曝光下，推动畜牧局、水产局、住建部、环保局与水务局等政府部门，就当地的实际问题与公众展开座谈，听取公众的需求与意见。

其四，以“环境道德”培育为导向，消除“运动式治理”治标不治本的潜在隐患

水环境的治理不是针对某一河流，某一问题，增加资金的投入、确立更多项目和数字化指标就能解决的，而应是一种综合性的社会整治。关于环境问题解决的研究，研究者早已提出治污是标、治人是本的观点，即要解决好环境问题首先要解决人的行为和观念。^⑨但是，在地方政府的实践过程中，不难发现其更加偏爱于技术化、工程化这种立竿见影的事后环境管理，而忽略对于污染制造者的“人”进行治理。因而，当政府部门在不同地区或全国掀起一轮又一轮的环境治理风暴，却依然不能最终改善当地的环境问题。“河长制”所制定的六大任务，不管是加强水资源保护还是加强水域岸线管理保护都与公众的生产生活息息相关。因此，如若要避免以往“运动式治理”治标不治本的弊端，在实施过程中必然需要从“人”的人文关怀与价值培育入手。

奥尔多·利奥波德在《沙乡年鉴》中曾提出过，只有我们能够看到、感受到、喜爱或信任某一事物时，我们才会产生伦理感，才会考虑到土地自身的价值^⑩，才会去自觉地保护它。在湘潭，为培育公众的环境道德，其一方面针对孩子和家庭推出“上游一公里”，即带孩子去查看水源地以及查看排污口，以从小培育孩子对河流的感情，让其明白水环境的价值，教育其在日常生活中如何保护河流的同时，以孩子为切入点推动以家庭为单位的公众减少在日常生活中的环境污染。

我们家的小孩自从参与过一些这样的环保活动之后，就会开始监督我们在家的一些生活用水、用纸之类的问题了。（调查日记：20170722）

另一方面针对企业，则主要通过对企业负责人灌输和培育企业负责人对环境保护的重视，将日常水环境保护的意识纳入企业体制内，推动企业履行社会责任，从而实现企业在源头上减少污染。

其五，以“自下而上”的问责考核为突破，切实扭转“运动式治理”绩效考核的行政倾向

在环境治理方面，我国所实施的是上级政府向下级政府下达指标，分解任务、量化考核的环

境保护目标责任制。^⑪然而，根据以往环境治理的经验，环境保护之所以难以达到预期的重要原因是地方政府执法不力，环保措施落实不到位，以及监管者与被监管者之间的“信息不对称”和资源约束。^⑫当前“河长”虽面临着“一票否决”的问责，但由于当前的考核方式为行政系统内部考核，而使其在落实“河长制”的过程中具有较大讨价还价的空间。同时，在“政治锦标赛”的诱导以及委托—代理所提供的空间下，下级政府在面对上级政府的层层加码时，往往会通过各种应对策略来敷衍或弱化政策的实施^⑬，而消解“河长制”在实施过程中的优势，落入科层制的窠臼。因而，要实现“河长制”中关于河湖水岸线管理保护、水污染防治和水环境治理等六个方面的目标，以及确保“河长制”在实践层面的持续性、有效性，不仅取决于持续的大量的资金支持，还取决于是否具有完善的监督系统以及公开透明的程序以真正实现“河长制”运行的持续高效。

“自下而上”的考核机制，是指在“河长制”实施过程中“河长助手”对“河长”的日常工作进行打分评价，并纳入“河长”的日常绩效考核体系中，实现公众对“河长”的监督，从而打破地方政府的惟上负责制。

像我们河长助手有一个很大的特点就是直接给各级河长打分，作为政府考核基层官员的一个依据。对于我们举报的内容，当地河长如果处理得不好，那我们不仅在分数上不会好看，还会每个月直接和市里反映，所以每次地方河长对于我们的举报都比较重视。（访谈记录：20171102）

另一方面，为避免社会公众的监督陷入官僚庇护主义，公众又通过借助传统媒体与新媒体平台对自身的监督行动进行赋权，使得“河长”的公务作为在阳光下运行，从而避免“河长制”落入“数字游戏”。

当政府在面对我们的举报无作为时，媒体就是我们很重要的工具，我们可以将环境污染问题通过新媒体向社会公众发布，并结合传统媒体给政府部门带来压力，以给予其警醒。（访谈记录：20171102）

因此，当“河长”的行动能受到体制外的有效监督时，“河长制”的运行将不只是停留在河长办公室之内，而是在水环境治理的一线之上。

四、结论与讨论

“河长制”作为当前我国水环境治理的主要治理制度，当前其虽能凭借“运动式治理”的优

势,在水环境治理方面发挥出较大作用,但环境治理作为一项长期的生态治理需要长期保障。因而,在“河长制”完善过程中我们必然需要确保“运动式治理”有效性的同时,确保其优势的长效化,即将非常规的常态治理转变为“新型常态治理模式”。^①当前对于这种尝试的探讨,研究者们一方面将希望寄托于制度与法律的完善,另一方面则寄托于公众参与,让公众参与推进“河长制”的完善。然而,受我国环境治理文化的影响,当前公众在参与“河长制”开展的过程中,虽呈现出“民间河长”“百姓河长”等创新模式,但这些模式大多是建立在政府购买社会组织的服务基础之上。因而,当前公众能否有效参与“河长制”,还在一定程度上受当地社会组织自身发展和能力的影响。

通过对湘潭市“河长制”实践中的公众参与进行分析发现,基于地方政府对社会公众的信任与需求、当地民间环保组织的社会资本积累、参与过程中公众的精准身份定位以及利益表达的组织化与理性化的前提,社会公众参与“河长制”成为可能。但是,这种参与建立在互惠关系的基础之上,一方面地方政府需要借助社会主体,维护地方政府权威、整合民众对政权体制的支持和社会控制的过程,同时完成上级层层加码的指标,以获取环境政绩;另一方面因为政府掌握着权力这种稀缺资源,社会主体要实现环境保护的目标,以及获得某些心理、精神与物质上的激励,必然需要地方政府的支持。因此,任何一方的失衡与利益转变都将打破由其所构建的参与空间,而失去建立在互惠关系基础上的政社互动。

同时,政府对“运动式治理”的偏好,实质是由于政府社会动员的能力不足,而之所以出现这种不足取决于国家治理的逻辑。在我国,国家

与社会的关系是模糊重叠的,即社会寓于国家之中,国家统合着社会,社会并不是独立的领域。^②因而,环境治理的任务主要依赖于政府的治理,而难以建构出以公众为主体的公共空间,弥补政府和市场的失灵。然而,如果民众的意识、素质以及参与能力得不到提升,那么国家和政府的治理亦将失去相应的效应。^③在湘潭市的公众参与过程中,社会公众主要从横向与纵向两个方向展开,以试图让“河长制”在当地更好地落地扎根,进而弥补“河长制”实施过程中的社会动员不足、短暂化与形式化、治理成本高、合法性与有效性不足等“运动式治理”的弊端。但是,当前我国以民间组织为中介的公众参与所能发挥的作用还是薄弱的,一方面受国家治理逻辑,公众所能发挥的作用局限于协助与监督地方政府,进而朝向公众所期望的发展,但是类似于政府服务购买的公众参与容易从公对公的“事本主义”转向培养与政府官员之间私对私的“人本主义”性质的个人关系^④,而使得推进公众参与以实现共同利益的意义打折扣;另一方面,受民间组织自身发展的困境与不足,当政府资金或需求降低时,那么其将难以持续地动员和联合公众参与到“河长制”的过程中来,而最终难以在根本上推动“河长制”持续推进。

总的来说,要推动“河长制”的长效化,需要激活民间治理机制培育社会资本。但受权力与权利之间的不对等关系的影响,公众的参与有效性依然建立在政府的承认之上。因而,要推动“河长制”的持续和长效化,不仅需要找到不同利益主体的共同利益,以推动环境治理朝向一个更好的面向发展,而且需要在制度上进行完善,以回应公众的共同需求,从而真正实现环境治理的可持续。

① 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》,《江苏社会科学》2017年第4期,第38-47页。

② 陈阿江:《水污染的社会文化逻辑》,《学海》2010年第2期,第63-65页。

③ 刘超、吴加明:《纠缠于理想与现实之间的“河长”制:制度逻辑与现实困局》,《云南大学学报》(法学版)2012年第4期,第39-44页;任敏:《“河长制”:一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究》,《北京行政学院学报》2015年第3期,第25-31页。

④ 王勇:《水环境治理“河长制”的悖论及其化解》,《西部法学评论》2015年第3期,第1-9页。

⑤ 唐皇凤:《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究》,《开放时代》2007年第3期,第115-129页。

⑥ Andreas J. “The Structure of Charismatic Mobilization: A Case Study of Rebellion during the Chinese Cultural Revolution,” *American Sociological Review*, vol. 72, no. 3, 2007, pp. 434-458.

⑦ 唐贤兴:《中国治理困境下政策工具的选择——对“运动式执法”的一种解释》,《探索与争鸣》2009年第2期,第

- 31—35 页;狄金华:《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,《社会》2010 年第 3 期,第 83—106 页。
- ⑧ 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012 年第 9 期,第 104—125 页。
- ⑨ 王刘飞、王毅杰:《转型社会中运动式治理的价值探讨——以元镇环境治理为例》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2017 年第 5 期,第 48—58 页。
- ⑩ 倪星、原超:《地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的?——基于 S 市市监局“清无”专项行动的分析》,《公共行政评论》2014 年第 2 期,第 70—96 页。
- ⑪ 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011 年第 1 期,第 1—40 页。
- ⑫ 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011 年第 10 期,第 66—85 页。
- ⑬ ②⑥ 贺璇、王冰:《“运动式”治污:中国的环境威权主义及其效果检视》,《人文杂志》2016 年第 10 期,第 121—128 页。
- ⑭ 张紧跟、庄文嘉:《从行政性治理到多元共治:当代中国环境治理的转型思考》,《中共宁波市委党校学报》2008 年第 6 期,第 93—99 页。
- ⑮ ②⑤ 王书明、蔡萌萌:《基于新制度经济学视角的“河长制”评析》,《中国人口·资源与环境》2011 年第 9 期,第 8—13 页。
- ⑯ 杨立华、张云:《环境管理的范式变迁:管理、参与式管理到治理》,《理论述评》2013 年第 6 期,第 130—157 页。
- ⑰ 王辉:《运动式治理转向长效治理的制度变迁机制研究——以川东 T 区“活禽禁宰”运动为个案》,《公共管理学报》2018 年第 1 期,第 71—83 页。
- ⑱ 秦鹏、唐道恒、田亦晓:《环境治理公众参与的主体困境与制度回应》,《重庆大学学报》(社会科学版)2016 年第 4 期,第 126—132 页。
- ⑲ 朱健刚:《草根 NGO 与中国公民社会的成长》,《开放时代》2004 年第 6 期,第 36—47 页;文军:《社会组织发展的角色困境及其出路》,《江苏行政学院学报》2012 年第 1 期,第 57—61 页。
- ⑳ 胡已、赵惊涛:《“互联网+”视域下环境保护公众参与平台建构问题研究》,《青年法苑》2017 年第 4 期,第 125—131 页。
- ㉑ 董海军、郭岩升:《中国社会变迁背景下的环境治理流变》,《学习与探索》2017 年第 7 期,第 27—33 页。
- ㉒ 詹姆斯·S. 科尔曼:《社会理论的基础》,邓方译,北京:社会科学文献出版社,1999 年,第 77 页。
- ㉓ 江华、张建民、周莹:《利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例》,《社会学研究》2011 年第 3 期,第 136—152 页。
- ㉔ 陈振明、薛澜:《中国公共管理理论研究的重点领域和主题》,《中国社会科学》2007 年第 3 期,第 140—152 页。
- ㉕ 熊烨:《跨域环境治理:一个“纵向—横向”机制的分析框架——以“河长制”为分析样本》,《北京社会科学》2017 年第 5 期,第 108—116 页。
- ㉖ 蔡禾:《国家治理的有效性合法性——对周雪光、冯仕政二文的再思考》,《开放时代》2012 年第 2 期,第 135—143 页。
- ㉗ 陈阿江:《从外源污染到内生污染——太湖流域水环境恶化的社会文化逻辑》,《学海》2007 年第 1 期,第 36—41 页。
- ㉘ 奥尔多·利奥波德:《沙乡年鉴》,侯文蕙译,长春:吉林人民出版社,1997 年,第 216 页。
- ㉙ 王树义、蔡文灿:《论我国环境治理的权力结构》,《法制与社会发展》2016 年第 3 期,第 155—166 页。
- ㉚ 张萍、农麟、韩静宇:《迈向复合型环境治理——我国环境政策的演变、发展与转型分析》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2017 年第 6 期,第 105—116 页。
- ㉛ 周雪光、程宇:《通往集体债务之路:政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给》,《公共行政评论》2012 年第 1 期,第 46—77 页。
- ㉜ 杨志:《运动式治理悖论:常态治理的非常规化——基于网络“扫黄打非”运动分析》,《公共行政评论》2015 年第 2 期,第 47—72 页。
- ㉝ 吕文增、季乃礼:《治理模式的多样性与发展序列》,《甘肃行政学院学报》2018 年第 4 期,第 32—45 页。
- ㉞ 阿列克斯·英格尔斯:《人的现代化》,殷陆君译,成都:四川人民出版社,1985 年,第 3 页。
- ㉟ 吴毅:《小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:生活·读书·新知三联书店,2007 年,第 31—32 页。

(责任编辑:何 频)