

河长制的得失、争议与完善

詹云燕

(福建社会科学院法学所, 福建福州 350001)

【摘要】 河长制从地方性实验到获得全国推广并正式写入法律, 不过短短十年时间。河长制的成功之处在于解决了河湖管理保护“多龙治水”的困局, 并调动了地方政府治水的积极性。但河长制也面临着高度依赖河长个人与考核制度的隐忧, 其发展过程始终伴随着人治与法治之争、应急机制与长效机制之辩, 以及重奖励轻惩罚、强化权力集中弱化公众参与的评价。提升与完善河长制可以从制度内与制度外两个方面着手: 制度内的提升是指河长制内部机制的改良, 包括考核制度的完善、公众参与水平的提高; 制度外的提升是指与河长制配套的制度环境建设, 包括环保行政队伍与行政执法力度的加强, 以及与水环境治理相关的市场工具、政策工具与法律工具的综合运用。

【关键词】 河长制; 人治; 法治; 考核制度; 公众参与

【中图分类号】 D035.5; D922.68

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252(2019)04-0093-06

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2019.04.093

1 问题的提出

“河长制”起源于江苏省无锡市。2007年, 太湖蓝藻爆发, 导致了空前的饮用水危机。在应急处置该水污染事件的过程中, 无锡市委、市政府首创了河长制, 即由各级党政主要负责人担任辖区内重要河流的河长, 负责重点水域的水污染防治和环境综合治理, 并将河流断面水质的检测结果纳入各级党政主要负责人政绩考核内容。河长制一经推出, 就获得了立竿见影的治污效果, 并迅速在全国各地复制并推广开来。截至2018年6月, 全国31个省(自治区、直辖市)已全面建立了河长制, 全国共设立省、市、县、乡四级河长30多万名, 有些省份还将河长体系延伸到村, 设立村级河长(含巡河员、护河员)76万多名^[1]。

2017年6月27日, 河长制被正式写入法律, 修改后的《中华人民共和国水污染防治法》第5条规定: “省、市、县、乡建立河长制, 分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作。”河长制从地方性实验到获得全国推广并正式确立为一项法定制度, 不过短短十年时间, 在此期间始终伴随着两种截然相反的评价, 一面是媒体与各地政府的热情叫好, 一面是学术界的冷静批评。叫好的认为, 河长制打破了九龙治水、群龙无首、各部门互相掣肘推诿的治水乱局, 由党政一把手亲自督办, 有利于整合分散的行政资源, 最大限度地凝聚了治水合力, “这种合力就像一张渔网, 党政领导是渔网上的总绳, 属地、部门就是一个个网眼, 总绳提起来了, 一个个网眼也就打开了”^[2]。与之相对应的是, 学术界对河长制的批评从未间断, 认为河长制本质上是人治, 而不是法治, 是一项处置水危机的应急机制, 而

非长效机制, 它的出现并不能完全实现水污染标本兼治的功能, 反而有可能阻碍和消解当下我们正在进行的水污染防治的正规制度化努力^[3-5]。但河长制在学术界的批评声浪中却不屈不挠地成长起来, 不仅被各地方政府复制、学习, 并进一步深化、细化, 最终在十年后作为一种成功的治水模式向全国的推广, 取得了正式的法律地位。河长制能够在众多地方的治水经验中获得成功, 其制度运作必然契合了当下的国情、体制与水污染的治理逻辑。因此, 我们有必要总结河长制的成功经验, 检视其制度隐忧, 理性看待有关河长制的批评意见, 并挖掘河长制的制度潜力与进步空间。

2 河长制的成功之道

2.1 河长制解决了“多龙治水”的困局

根据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》等相关法律法规的规定, 涉水机构以生态环境部门(负责环境保护和水污染治理)和水利部门(负责水资源管理和监督)为主, 但住建、农业农村、林业、发改、交通、海洋、渔业等部门也在相应领域承担着与水有关的行业分类管理职能, 因此有关河湖管理保护的各项职能分散在各个部门。此外, 水环境治理还涉及上下游、左右岸不同的行政区域, 这就形成了河湖管理体制流域上条块分割、职能上部门分割、制度上政出多门的局面, 相关地方政府与职能部门有利则争、有责推诿的现象时有发生。要打破这种权力高度分散的治水局面, 必须协调各地区、各部门齐抓共管, 否则难以形成有效的治污合力。而在协调

机制上,传统的联席会议制度所能动员的行政资源显然非常有限。跨地区、跨部门的横向协作与官僚制的本性相冲突,“合作精神注重平等、适应性、自由裁量和最终结果;官僚制敬奉等级、稳定、服从和秩序”^[6]。在科层式政府架构下,往往联席会议主席的行政级别与个人能力决定了各联席会议成员单位的资源投入程度。归根究底,“对上负责”的官僚体制特点决定了要形成众流域多部门合力治水,必须要有一个足够权威的长官来统筹各方力量,而这样一个权威只有各级党委和政府的主要负责人才能够胜任,于是由各级党政主要领导包河治水的河长制也就呼之欲出了。个别党政领导担任河长只能整合其下属部门的治水力量,要实现全流域的覆盖与跨流域的协调,还必须把由下至上各个级别的党政主官都纳入这个体制,于是就形成了现在的省、市、县、乡四级河长体系,有的地区延伸到村级,从总河长、河长到河段长、巡河员,将江河湖泊层层分包给具体的党政领导个人,使其承担起不可推卸的治水责任。

2.2 河长制调动了地方政府的治水积极性

从利益动机的角度来考察,地方政府自身缺少治理水污染的动力。首先,从水污染治理中最重要的两个主体“企业”与“政府”的关系来看,企业排污行为的负外部性需要通过政府干预来解决,但长期以来,在以GDP为核心的考核制与区域经济增长竞赛等因素的作用下,地方政府往往牺牲环境利益以谋求经济发展,对企业的排污行为睁一只眼闭一只眼。由于企业的经营业绩关系到地方的GDP增长、就业、居民收入、财政收入,政府与企业之间就形成了利益纽带,双方在某种程度上心照不宣,政府对污染严重的企业不愿给予严厉的惩罚,甚至在监管过程中通过瞒报、捏造监测数据等手段对企业予以包庇。其次,从地方政府之间的关系来看,由于治污行为的正外部性,各个地方政府都存在“搭便车”的动机。每个地方政府从自身利益最大化角度出发,都希望获得其他地方治理污染外溢的效益,自己则选择不治理,这样才能在区域竞赛中获得更低的发展成本^[7]。因此,要消除地方政府对水污染治理的消极动机,让地方政府对水污染治理真抓实干,就不能唯GDP论,要将地方政府考核目标多元化,将水环境保护评价也纳入地方政府领导班子和领导个人的考核体系中去,并且,水环境保护考核的结果必须让政府的领导们有感,与他们个人的升迁、福利、评优、问责相挂钩。而河长制能够成功运行的关键也正是在于设计了这一套与水环境保护相关的考核制度。由上级河长负责对下一级河长进行考核,一方面有利于由上至下层层分解治水目标,根据不同区域的水环境设定相应的考核标准,避免地方政府在水污染治理方面的搭便车行为;另一方面也有利于调动下级河长治水的积极性,在上级的考核压力与个人的晋升动机下,各级河长必须拿出看家本领来治水护水,而不能只做一个“挂名河长”。

3 河长制的制度之忧

3.1 河长制高度依赖于河长个人

河长制通过考核机制,将河长的治水成绩与仕途前景相捆绑,激发各级党政主要领导治水护水的积极性,利用党政主要领导对下级的绝对权威打破水资源管理“多龙治水”的困局,本质上是利用官僚等级体制纵向的权威解决横向的分裂,“即用官僚制的看家武器突破官僚制”^[8]。这既是河长制高效与成功的原因,也是河长制的软肋,整个制度高度依赖于担任河长的各级党政领导对水环境保护的重视程度以及其可掌握的行政资源与个人工作能力。

首先,在主观重视程度上,各级党政领导需要在水环境保护和其他行政目标之间进行权衡与判断。水环境保护固然有考核压力,经济增长与社会稳定也有考核压力,哪一个方面在当下更重要,一把手与二把手们就更愿意在这一方面投入资源。特别是在经济发展较落后的地区,往往保增长、促就业是更优先的目标,那么对环境保护作出一定的牺牲就会是当地党政领导们的理性选择。即使环境保护被列为党政领导们的优先目标,在水环境保护与其他环境保护目标(如大气污染治理、固体废物污染治理等)之间也仍然存在着比较与权衡,而哪个目标更为重要往往取决于中央与上级政府在当下的任务部署与政策意图。其次,不同领导可调度行政资源的大小也有很大的差异,市委书记、市长与副市长可动员的人力、物力、可协调的职能部门必然有差距,这势必影响到河流污染治理的实际效果。第三,河长们个人的能力方面也有差距,这种能力差距包括组织能力、协调能力与水污染治理的知识与经验等。因此,能不能碰到一个主观上重视水环境保护、客观上又有治理能力的河长决定了不同河湖、河段的治理成效,从这个意义上讲,正如很多学者所指出的那样,河长制的确是一种人治。

3.2 河长制高度依赖于考核制度

河长制既然是一种人治,那么如何通过河长考核制度来引导河长的治河工作就是制度成败的关键。河长们治河的积极性不是自发的,而是来源于上级考核的压力与随之而来的奖惩机制。考核的方式、内容、标准与考核结果的运用直接关系到河长们治水工作的指导思想、资源分配与工作部署,如果考核制度本身有问题,就难以保证治水工作的科学性、合理性,以及治水目标与其他行政目标之间的平衡。就目前各地推出的考核制度来看,以下这三个方面是比较普遍的问题:

3.2.1 考核标准“一刀切”

河长制实质上就是各级领导对不同水域的承包制,每一片水域对应一个具体的领导,但每一片水域所在地区的差异性决定了不可能有统一的考核标准。水源保护区、风景名胜区、农牧渔区、城市地区对水环境的保护要求有差异,同一座城市中工业区与生活区也有差异;每一条河流、

河段的基础治理水平不同,每个地区居民的生活习惯与文明程度也不同,都会影响到水质的优劣;再考虑到不同河长因党政职务上的差别所导致的可调度资源的差距,适用统一的考核标准也不公平。从目前各地出台的考核标准来看,一刀切的情况还是比较普遍,一刀切的好处是方便考核的操作以及不同河长之间进行比较,但缺点也显而易见。在不合理的考核标准下,排名靠前未必是河长治水的政绩,也许只是运气好摊上一个基础较好的河段,排名靠后的河长也未必是不努力,运气不好的话也许辛苦一整年最后还得挨批评。许多地方实行对考核排名末位的河长或对所谓的“十差河长”的问责制度,比如说通报批评、末位约谈、在干部评优和提拔使用中予以一票否决等^[9,10],在这样的高压下,负责治理难度较高水域的河长就必须牺牲对其他行政目标的人力物力投入,来优先保证治水目标的实现。这种比较极端和偏执的目标责任制,在连续性的行政过程中是难以长期维系的,因为行政机关在面临更多紧迫任务的场合,自上而下的多重压力机制会把下级行政机关彻底压垮^[11]。

3.2.2 考核指标书面化

随着河长制从运动式治理向常态化机制的转化,对河长的考核也从硬指标约束转向软环境建设。以国内第一部专门规范河长制的地方性法规《浙江省河长制规定》为例,其第14条第2款规定,“对乡、村级河长的考核,其巡查工作情况作为主要考核内容,对市、县级河长的考核,其督促相关主管部门处理、解决责任水域存在问题和查处相关违法行为情况作为主要考核内容”。这样的考核内容显然更指向日常的程序性工作,而非最终的实体性绩效,乡、村级河长只要提交巡河日志,市、县级河长提交督办文件或会议纪要,就可以轻松应对考核了。从更加细化的考核指标评分标准来看,也能看出这种注重“规定动作”是否到位的取向,许多地方的考核指标都包含了制定辖区内水环境治理方案、记录河长日志、建立信息平台、开展环保教育等。考核评分标准中关于建章立制走程序的权重过大,而与水环境保护相关的硬指标约束权重较小,这很容易造成考核的书面化,即根据被考核对象提交的书面文件进行考核,只要下面不闹出重大水环境污染事故,文件过关,则考核过关。

3.2.3 考核体系重复化

仅就水环境治理考核体系而言,各地方政府及其主要领导除了要应对河长制的考核以外,还要面临国家、省级、市级的多重考核。相关的涉水部门利用不同的改革方案将自身职能嵌入考核指标,借此获得更多的改革配套资源,以提升自身在河湖管理中的话语权^[12]。但过多过频的督查考核,必然重留痕轻实绩,且加重基层的工作负担。以太湖流域水环境保护责任考核机制为例,考核体系就包括城市环境综合整治定量考核、总量减排考核、江苏省太湖治理工作督查考核、水资源保护与水污染治理考核、江苏省

基本实现现代化指标体系考核、江苏省生态文明建设工程考核、最严格水资源管理制度考核等。河长制的考核无异于在已经极其复杂的多重考核体系内再增添一个新的考核项目,难免有叠床架屋之嫌。这么多的考核名目各有一套指标和具体考核办法,大量的指标交叉重复,同一个指标要求的数据标准或计算方法却又常常不一致,一方面使得基层政府面对重重考核不堪重负,另一方面造成数出多门、数据来源不一致、不同体系的指标没有可比性问题^[13]。

4 河长制的争议之辨

学术界对河长制的批评主要集中在四个方面:①河长制是人治而非法治;②河长制是应急机制,不是长效机制;③河长制考核结果的运用重奖励轻惩罚;④河长制强化权力集中弱化公众参与。

4.1 河长制是人治还是法治?

对于河长制的人治与法治之争,不可否认,正如上面所分析的那样,河长制具有强烈的人治属性。在流行的法学话语中,人治受到批判,甚至被等同于专制,我们已习惯赋予法治以褒义,人治以贬义^[14]。事实上,法治与人治都是中性词,二者是并列的两种治国方法。大致来说,法治论者认为治理社会和国家主要依靠法律规则,而人治论者认为主要依靠优秀的、有智慧的治理者^[14]。但没有任何政权是单独依靠其中一种方法来治理国家的,它们总是根据自身的社会条件与历史传统选择二者混合型的统治,区别只是所占的比重不同而已。即使是法治比重大的国家,法律最终也要依靠人来推行,终究也离不开人治。

大体而言,法治循规蹈矩,适合平常时期的常规治理;人治灵活多变,适合非常时期的破旧立新。在水环境保护领域,政府部门掌握了治水的绝对主导权,但在“多龙治水”的传统格局下,官僚体系内部推诿扯皮,也唯有以上级主官的绝对权威才能统合下级政府与部门,形成有效的治水合力。所谓“乱世用重典”,在水污染比较严重的时期,人治更能发挥其“快、准、狠”的整治力量;而在水污染情况基本好转以后,法治就要适时跟进,有利于制度的长久与稳定。

事实上,河长制的人治程度并不完全取决于河长的个人意愿,而更多地受制于当地的经济社会发展条件。有研究表明:在经济发展初期,人均收入水平较低,公众更关注经济增长,社会对环境的需求水平较低,此时政府的财政收入有限,治污的投入也不足,环境污染会随着经济增长恶化;当经济发展到一定阶段,产业结构升级调整,服务业比重提高,污染排放就会逐步降低,公民对环境的要求也会提高,此时政府也有财力加大对治理污染的投入,环境污染会得到有效控制^[15]。因此,各级党政领导在水环境保护方面除了短期突击治理带有明显的人治特征,长期的治理必然回归到各项经济、社会、财政约束条件下的制度运作。

4.2 河长制是应急机制还是长效机制?

由于河长制的人治基因,不少学者担心河长制只能是一种短期应急举措,长期难以维系。因为河长制的成败系于河长一人,而在长期的河流污染治理期间河长会不断更迭,不同的河长对水环境重视程度不一样,治理之策会随着河长的变化而变化,缺乏连贯性,影响治理效果^[16];再者,基层河长与行政机关在层层压力传导下需要应对多重行政任务,不可能长期处于运动式的治水模式中^[11];更有学者认为,河长制是特定历史阶段(水危机特别严峻时期)的产物,将随着现代水治理体系和水治理机制的完善而退出历史舞台^[17]。

学者们的分析有一定的道理。河长制的诞生确实是处理太湖水污染危机而设的应急举措,只是这样的危机处置方法被证明十分有效而传播开来。但在河长制发展、推广的十来年中,各项规章制度与河长办公室等常设机构陆续建立了起来,不少地方的河长考核办法也将建章立制纳入评分标准。2017年6月27日,新修订的《中华人民共和国水污染防治法》明确将河长制确定为一项水环境保护法定制度;2017年7月28日,浙江省人大常委会通过了全国第一部关于河长制的地方性法规《浙江省河长制规定》,其余省市也陆续出台了相关的地方性法规或政府规范性文件。可见,当下的河长制正在朝着法治化方向努力,各项长效机制的建立将使河长治河模式有章可循、有法可依。

随着各项长效机制的建立,河长制将来确实有可能逐步退出历史舞台。毕竟河长制并没有取代现存的水环境保护行政管理体制,而只是利用党政领导的权威加强了该体制的执行力。在水环境得到较大改善的情形下,水环境保护将不再成为各级政府的工作重点,而转化为相关政府部门常态化的工作任务,届时,河长制的历史使命也就告一段落了。

4.3 河长制重奖励轻惩罚?

河长制的有效运作有赖于考核机制的完善与行政问责的落实,但有不少学者指出,各地的河长考核结果以“表扬和自我表扬”为主^[16],问责制的实践至今也是报喜不报忧的情形居多,真正的“一票否决”几乎未见^[18]。事实上,受中国传统的人情文化影响,行政机关的人事管理也讲究给面子留余地,“重奖轻罚”在各类行政问责的实践中普遍存在。是否对治水不力的河长在考核与问责上动真格,主要还是取决于从中央到地方各级党政领导对水环境治理的重视程度。在那些考核严格、问责较真的地区,水环境的改善与水质达标情况也确实比较好。

自党的十八大以来,无论是顶层设计还是基层实践都加强了各级党政机关及其领导成员的环境保护责任及相应的评价考核。2015年8月,中央出台了《党政领导干部生

态环境损害责任追究办法(试行)》,对党政干部生态损害责任实行终身追究的原则,规定受到追责的党政干部取消评优资格,不得提拔使用或转任重要职务;2016年12月,中央出台了规范省级党委和政府的《生态文明建设目标评价考核办法》,实行生态文明建设考评“党政同责”“一岗双责”,并授权省级党委和政府制定针对下一级党委和政府的生态文明建设目标评价考核办法。在环保督察实践方面,自2015年12月起,中央环保督察组分四批进驻全国31个省份,两年间共约谈党政领导干部18448人,问责18199人,其中处级以上干部875人,科级6386人,其他人员10938人^[19]。在环保督查机制逐步完善、环保督查压力持续增高的新形势下,河长制作为一项生态文明建设的重要举措,“重奖轻罚”的现象也将得到一定程度的抑制。

4.4 河长制强化权力集中弱化公众参与?

还有一种比较普遍的批评是,河长制使权力更加集中于党政主要领导,公众的参与度不足,权力抑制权利、政治警惕社会的现象依然存在,河长制依然是一个封闭的环境治理系统^[20]。不可否认,当下我国的环保公众参与水平并不高,参与范围仅限于环保宣传教育、政策推行配合、掌握基层一线实际情况的咨询探查等浅层次的参与^[3]。这种状况的产生既有政府基于管控思想,害怕民众深度参与会导致建设项目搁浅、施政目标受阻乃至引发社会稳定问题的担忧,也有民众自身参与热情不足的原因。有研究显示,大多数民众认为保护环境是政府与企业的责任,高达八成的被调查者认同“政府应通过立法要求公众或企业保护环境,即使可能会干涉公民自主决策的权力”的观点,这种依赖政府“等、靠、要”的消极思想是民众欠缺环保参与意识和环保奉献意识的重要原因^[21]。

但近年以来,政府与民间在环保民主方面的努力和进步有目共睹。2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》增设了“信息公开和公众参与”一章,随后原环保部于2015年公布了《环境保护公众参与办法》,具体细化了公民、法人和其他组织获取环境信息、参与和监督环境保护的方式和程序;民间环保组织近年来也获得了长足发展,很多地方试行的“双河长制”都聘请了民间环保组织成员来担任“民间河长”,这说明民间环保组织在环保事业中的影响力在增强。虽然“民间河长”的权力配置并没有超出上述的环保宣传教育、政策推行配合、掌握基层一线实际情况的咨询探查等浅层次范围^①,但过分强调提高公众的环保参与层次,鼓吹民众分享环保决策权甚至完全支配决策权,这种直接民主的主张过于理想化,不仅不具现实可操作性,而且在法理上也值得商榷。因为在公众环保参与度的设定上需要考量的价值是多元的,除了民主的价值,还应当考量权力分工、权责一致、行政效能等法理价值^[22]。

① 以深圳民间河长为例,其职责包括:负责河流巡查、监督治水工程;收集河流治水相关信息;宣传治河政策,带动居民护河爱水;收集及反映市民意见;协调群众与“官方河长”良性互动沟通——参见:李晶川.“深圳民间河长”招募,你来吗? [N]. 深圳晚报,2017-3-23(07)。

与其不切实际地提高公众的环保参与度,不如用好、用足现有法律提供的公众参与方式与程序,避免各类环保民间参与活动搞形式、走过场。具体到水环境保护,以河长制为契机落实信息公开制度与公众参与办法,在现有法律框架下提高民众的环保参与意识和参与水平,对我国环保民主的进步更具有实际意义。

5 河长制的提升之阶

虽然河长制在全国很多地方取得了成功,但这项制度并非完美无瑕,依然存在进步的空间。提升与完善河长制可以从制度内与制度外两个方面着手:制度内的提升是指河长制内部机制的改良,包括考核制度的完善、公众参与水平的提高;制度外的提升是指与河长制配套的制度环境建设,包括环保行政队伍与行政执法力度的加强,以及与水环境治理相关的市场工具、政策工具与法律工具的综合运用。

5.1 完善河长制的考核机制

完善河长制的考核机制对于挖掘河长制的制度潜能、提升水环境治理的有效性都具有积极的意义。首先,从国家到省、市各级由不同部门牵头的环保考核项目应当精诚整合,河长制考核应纳入到对地方政府及其负责人落实环保目标责任制的整体考评制度中去,从而减少重复考核带来的资源浪费,也减轻基层疲于应付考核的工作压力;其次,考核指标应当根据科学标准进行设计,不同考核项目可以共享的考核指标应统一计算方法与考核标准;第三,不同水域的考核标准不宜一刀切,应根据不同经济社会发展定位、河湖面临的主要问题与基础治理水平实行差异化的考核标准;第四,考核不能过于书面化,要有硬指标约束,对基层的乡、村级河长可以注重其日常程序性工作的考核,对县级以上河长则要侧重考核其硬指标的完成情况;第五,水环境治理是个长期的过程,年年都进行全面的指标性考核只会引导各级河长搞运动式突击治理,不仅基层疲于奔命,而且难以保证长期效果。可以将考核指标划分为长期指标与短期指标,短期指标一年一考,长期指标根据科学的治水计划可以两年甚至更长时间进行一次考核;第六,考核一定要与问责相挂钩,当奖则奖,当罚则罚,只有动真格才能确保河长制的激励与压力机制起作用。

5.2 提高河长制的公众参与水平

环境保护是公共事务,不管主观意愿如何,人人都参与其中,既是环境的塑造者,也是环境的受益者或受害者。因此,水环境治理不应由政府一方唱独角戏,民众共同参与治理才能达到更理想的效果。而在公众参与环境共治的问题上,很多地方政府热衷于变着花样搞活动,表面上热闹,其实只是一场环保宣传秀,意义不大。事实上,从人的自利性出发,真正抱有热情投入环保实践活动的无非两种人:一种是发自内心的热爱环保事业与公益事业的人,这种人是极少数,多见于民间环保组织成员;另一种是因为

自身利益受到或可能受到环境影响的企业经营者与个人。因此,真正意义上的公众参与环境共治,就是让这两种人参与到环境治理中来,为他们提供施展的平台与监督的武器。

具体到河长制的制度建设,首先,在平台建设方面,通过设立“民间河长”“企业河长”吸纳民间环保组织成员和其他环保志愿者,发挥他们的专业特长与公益热情,共享环境信息,共谋治水之道。除了“民间河长”与“企业河长”的平台以外,政府吸纳民间环保智慧、动员民间环保力量的方式还有很多,包括直接向民间环保组织购买专业服务、聘请民间环保人士为专业顾问、邀请环保志愿者参与治水方案的制定等;其次,在环保监督方面,目前全国绝大多数地方都已向社会公布了各级河长名单,并在河湖岸边设立河长公示牌,标明了管护目标与监督电话,有些地方还在网站和微信上设立了举报热线。但仅仅提供监督渠道还远远不够,更重要的是建立反馈机制,确保每一件投诉都能获得有权处理机关的有效回应,针对举报问题给予查实处理,查无实据或不能立即处理的给予解释说明,并将水环境投诉案件的处理率、满意率纳入河长制的考核评价中。

5.3 加强环保行政队伍与行政执法力度

河长制只是“首长负责制”的一种形式,并没有改变河湖管理保护方面既有的行政架构,河长们必须通过协调整合相关行政部门的力量来达成治水目标。因此,要提升河长制的制度效能,就不能仅仅依靠河长制内部的制度建设,还必须改善相关行政部门,特别是水环境治理的直接责任部门——生态环境部门的制度建设。相关的实证研究也表明:加强环保行政队伍与行政执法力度是提高环境治理有效性的关键因素^[23, 24]。

从环保执法现状来看,虽然2015年1月1日开始施行的新《中华人民共和国环境保护法》号称“史上最严厉”,但环保执法队伍薄弱、环保处罚力度偏小、各自为政多头执法与地方政府干预环保执法等老问题依然存在^[25]。河长制以党政主要领导出任河长并全面负责的制度设计在很大程度上解决了上述环保执法问题。首先,河长作为党政首长有权力调用其他行政部门的资源协助力量不足的环保部门;其次,有了党政首长的支持,环保执法部门无须畏首畏尾,敢于实施强制措施,敢于增大处罚力度;再次,党政首长身兼河长,有利于建立环保综合执法与公、检、法、工商、卫生等部门的联动执法机制,提升环保执法效能;最后,党政首长身为河长,在河长考核压力下必然对干预环保执法有所顾忌。

事实也证明,河长制的实施确实使水环境执法效能得到很大的提高。但这种依赖党政首长权威打“强心针”的执法具有运动式特征,难以保证长期效果。虽然河长们可以借调其他部门的人员支援环保部门,但终究不能长期留用;如果当地的经济下行压力较大,河长们也会对环保执法采取较为克制的态度。因此,要建立长久稳定的环保执

法能力,还是要从根本上改善环保执法的基础性条件,包括对环保新人才的培养与老员工的培训,配套必要的执法用车与环境检测设备;其次,要从观念上更新环保执法理念,加强环保执法多部门联动,加大环保处罚的绝对力度,通过大幅度提高违法成本抑制排污行为,从而达到水环境治理的目标。

5.4 重视多元化水环境治理工具的综合运用

除了行政方面的制度建设之外,综合运用与水环境治理相关的市场工具、政策工具与法律工具对提升河长制的制度效能也有积极的作用。首先,要充分运用市场激励型的环境规制工具。正向的激励工具如排污权交易制度,通过市场交易排污量提高企业节能减排的积极性,负向的激励工具如环境保护税收制度(即原排污收费制度),通过惩罚性税收提高企业排污成本,从而使水污染防治从政府的强制行为变成企业的自觉行为。其次,要探索建立生态保护补偿制度。对具有重要饮用水源或重要生态功能的河湖实行生态保护补偿,通过财政转移支付、社会筹集资金及其他合作方式在受益地区与生态保护地区、流域下游与上游之间建立起补偿关系,形成“谁受益谁补偿、谁保护谁受偿”的良性运行机制。再次,要推广运用政府和社会资本合作(PPP)模式。改变环保公共产品由政府单一供给的格局,利用社会资本在资金、技术与企业化运作经验方面的优势,共同参与水污染防治项目的建设和运营。最后,要继续完善环境司法制度。鼓励公民个人和社会组织通过环境侵权诉讼、行政诉讼、公益诉讼来维护自身的环境权益,促进环境保护法律的实施。激活民间力量以司法手段维权护法,不仅能节约政府的水环境治理成本,也能遏制各类主体的水环境违法行为。

参考文献

- [1] 鄂竟平.推动河长制从全面建立到全面见效[N].人民日报,2018-07-17(010).
- [2] 陈相利.探索近十年 河长制如何带来治水新局[N/OL].北京青年报,2016-12-25 [2019-02-28]. http://www.xinhuanet.com/politics/2016-12/25/c_1120182135.htm.
- [3] 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.
- [4] 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[J].云南大学学报法学版,2012,25(4):39-44.
- [5] 王灿发.地方人民政府对辖区内水环境质量负责的具体形式——“河长制”的法律解读[J].环境保护,2009(9):20-21.
- [6] 尤金·巴达赫.跨部门合作:管理“工匠”的理论与实践[M].周志忍,张弦,译.北京:北京大学出版社,2011:178-178.
- [7] 朱德米.地方政府与企业环境治理合作关系的形成——以太湖流域水污染防治为例[J].上海行政学院学报,2010,11(1):56-66.
- [8] 周志忍,蒋敏娟.中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J].公共行政评论,2013,6(1):91-117,170-170.
- [9] 张静雯.从“河长制”到“河长治”的福建经验[N].福建日报,2017-02-27(001).
- [10] 烟台市水利局.关于福建龙岩、江西靖安两地河长制实施工作情况的考察报告(烟水字[2017]55号)[R].2017.
- [11] 夏雨.多元行政任务下的目标考核制——以当前环境治理为反思样本[J].当代法学,2011(5):58-64.
- [12] 张丛林,张爽,杨威杉,等.福建生态文明试验区全面推行河长制评估研究[J].中国环境管理,2018,10(3):59-64.
- [13] 谭东炬,周元春,李慧鹏,等.太湖流域水环境保护目标责任考核机制研究[J].中国环境管理,2016,8(4):87-91,75-75.
- [14] 苏力.认真对待人治[J].华东政法学院学报,1998(1):8-13.
- [15] 毛晖,汪莉.工业污染的环境库兹涅茨曲线检验——基于中国1998—2010年省际面板数据的实证研究[J].宏观经济研究,2013(3):89-97.
- [16] 李成文,孟祥霞.水环境治理模式创新向长效机制演化的路径研究——基于“河长制”的思考[J].城市环境与城市生态,2015,28(6):34-38.
- [17] 沈满洪.河长制的制度经济学分析[J].中国人口·资源与环境,2018,28(1):134-139.
- [18] 黄爱宝.“河长制”:制度形态与创新趋向[J].学海,2015(4):141-147.
- [19] 孟航.首轮中央环保督查工作收官,31省份掀起“环保风暴”成效凸显[N].中国城市报,2018-01-08(019).
- [20] 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.
- [21] 曹洪军,王小洁,刘鹏程.居民应对环保知行不一的认知策略及其原因——基于CGSS2010微观数据的分析[J].城市问题,2017(1):85-94.
- [22] 唐明良.公众参与的方式及其效力光谱——以环境影响评价的公众参与为例[J].法治研究,2012(11):92-105.
- [23] 王红梅.中国环境规制政策工具的比较与选择——基于贝叶斯模型平均(BMA)方法的实证研究[J].中国人口·资源与环境,2016,26(9):132-138.
- [24] 包群,邵敏,杨大利.环境管制抑制了污染排放吗?[J].经济研究,2013(12):42-54.
- [25] 曹和平.环境保护行政执法的困境与反思[J].学术探索,2016(11):76-80.

River Chief System: Advantage and Disadvantage, Argument and Improvement

ZHAN Yunyan

(Institute of Law, Fujian Academy of Social Sciences, Fuzhou 350001, China)

Abstract: In just a decade, River Chief System (RCS) has grown from a local experiment to national promotions, and finally, is signed into law. The success of RCS lies in solving the predicament of multi-governance on the protection of water environment and arousing the enthusiasm of local governments. But RCS highly depends on the individual River Chief's performance and the assessment system, which has made its development a subject of controversy. The arguments focus on four issues: Is RCS the rule of man or rule of law? Is it an emergency mechanism or a long-term mechanism? Do the assessment results of RCS end up with more reward than punishment? Does it strengthen centralization and weaken democracy? Still, RCS can make further progress inside and outside the system. Inside, RCS can advance the assessment system and raise the level of public participation. Outside, qualified environmental executive staff, strong enforcement of environmental law, as well as comprehensive application of market tools, policy tools and legal tools will contribute to RCS' effectiveness.

Keywords: River Chief System; rule of man; rule of law; assessment system; public participation