

引用本文: 陈涛. 治理机制泛化——河长制制度再生产的一个分析维度[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版) 2019, 21(1): 97-103.

DOI: 10.3876/j.issn.1671-4970.2019.01.012

治理机制泛化

——河长制制度再生产的一个分析维度

陈涛^{1 2}

(1. 河海大学环境与社会研究中心, 江苏南京 211100;

2. 中国人民大学博士后科研流动站, 北京 100872)

摘要: 河长制是一项由地方创新实践上升为国家意志的治水方略, 在水污染治理中彰显了治理绩效。当前, 河长制制度再生产中出现了治理机制泛化现象。不少地方将“长制”模式视为解决突出矛盾和体制机制障碍的通用良方, 沿着河长制轨迹出台了很多类似“长制”。河长制本身的示范功能与治理绩效辐射、常规治理机制失灵、政府主导型治理模式的路径依赖以及地方政府的政绩增长诉求是这种现象产生的主要因素。治理机制泛化现象需要加以审视, 它可能导致基层政府疲于应付、公众力量被忽视、治理绩效“内卷化”以及“南橘北枳”效应等风险。现代社会治理必须激活社会力量, 发挥公众的主体作用。就政府系统本身而言, 需要强化科层部门的“守土有责”“守土负责”“守土尽责”意识, 并通过体制机制创新增强其治理能力。

关键词: 治理机制泛化; 河长制; 制度再生产; 治理绩效

中图分类号: TV213.4; X52 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-4970(2019)01-0097-07

一、问题的提出

水污染治理是一项“老大难”问题。国家启动了一系列治污行动, 但治理成效不尽如人意——中国水污染治理框架呈现出“九龙治水”格局, 既存在

“政出多门”现象, 也存在“各自为政”问题, 各种部门藩篱和利益藩篱, 最终导致“九龙治水水不治”^①的困局。由江南水乡探索的以“首长负责、部门共治”为特征的河长制, 成为破解这一困局的有力抓手。

收稿日期: 2018-12-02

基金项目: 河海大学中央高校基本科研业务费项目(2018B30714; 2017B31614; 2018B32414)

作者简介: 陈涛(1983—), 男, 安徽霍邱人, 副教授, 博士后, 从事环境社会学研究。

^①新组建的生态环境部将分散在水利、农业、海洋、林业和国土等多个部门的污染监管职责进行了归拢和整合。这种监管体制改革对于破解“九龙治水”困境具有重要作用。

目前,普遍认为河长制起源于江苏省无锡市,是其在2007年的太湖蓝藻事件后出台的。但若就官方正式文件而言,浙江省长兴县2003年就明确提出并实施了河长制。彼时,县城4条河道(共18条河段)的河长由县水利局局长和环卫处主任两人担任。其中,县水利局局长担任2条河道(共8个河段)的河长,县环卫处主任担任2条河道(共10条河段)的河长^①。相比无锡版河长制而言,长兴版河长制具有两个特点:一是诞生初衷主要是为加强“城区市容环境卫生管理”,创建全国卫生城。这类类似于城市管理中门店或单位的门前卫生责任制或“门前三包”制,也是责任包干制度。二是它突出的是政府部门领导负责制,而非行政首长负责制。2005年,该县水口乡人民政府借鉴城区河道管理经验,任命该乡乡长为河道的河长。这是基于水质保护需要而由基层政府行政首长担任“河长”。但是,当时的河长制社会影响不大,没有引起较大的社会关注。而无锡2007年实施的河长制则由属地行政首长担任河(湖、库、荡、汊)长,产生了广泛的社会反响。

河长制是地方政府对国家和当地实施的多种治理机制加以整合创新而形成的水污染治理机制,并非凭空而生,其形成也经历了较长的过程。就概念表述而言,河长制与日本某些地方实施的“道路认亲制”^[1]颇为相似。但事实上,二者存在本质区别。其中,前者凸显的是政府主导特质,后者强调的则是民间参与。河长制的目标导向明确,其出台初衷主要包括两个方面:一是推动地方政府平衡经济发展与环境保护的关系。受GDP挂帅的政治锦标赛^[2]和“政绩跑步机”^[3]等机制驱动,地方政府难以平衡经济发展与环境保护这个天平,环保法律法规常处于“文本规范”与“实践规范”相分离^[4]状态,导致水污染久治不愈。而河长制强化了地方党政主要领导的水污染治理职责与任务,有助于解决这一沉疴痼疾。二是解决“管理的碎片化和机构之间的协同失灵”难题^[5]。在太湖流域,存在着河湖溪流众多、河网密布、水系纵横交错以及入湖河网普遍跨不同行政区域等客观情况,河长制的建立与实施,有利于整合环保、水利、工业、农业、国土等多个政府部门,实

现整合性治理。

在实践层面,河长制确实发挥了破除体制机制障碍以及整合性治理功能,也推动了“公水悲剧”^[6]的治理。在彰显治理绩效优越性的背景下,河长制出现了创新扩散效应,受到周边邻省以及江西、云南、湖北、河北等地区的青睐。这些地方结合本地实际推动河长治水,让河长制得以落地生根。在某种程度上,相比较河长制的发源地而言,有些地方对河长制的重视程度更高,推动力度更大。历经多年的地方实践后,国家层面开始进行全面推广。2016年12月11日,中共中央办公厅和国务院办公厅印发的《关于全面推行河长制的意见》,将河长制视为“保障国家水安全的制度创新”。河长制至此由地方实践上升为国家意志。国家主席习近平在2017年新年贺词中专门提到了河长制——中国“每条河流要有‘河长’了”。这是河长制首次进入国家最高领导人的话语体系中。河长制旋即成为热词,进入热搜。鉴于河长制实施绩效以及湖泊的特殊性,国家在近一年后启动“湖长制”方案。湖长制的运行机制并非另起炉灶,而是采用了与河长制相似的体制机制。同时,河长办与湖长办合署办公,大多为河(湖)长制办公室。也有一些地方没有将湖长办列出或显示出来,而是在河长办这个统一的框架内实施河长制和湖长制工作。

与政府推动和媒体宣传相呼应的是,关于河长制的学术研究呈现出勃发和快速推进的态势。早期的研究成果发表阵地集中于水利和水资源类期刊,而后扩大到环境科学类、法学类、政治学类以及综合性学术刊物。早期研究对河长制的创新价值和实践意义论述颇多,也有少数研究在分析治理绩效基础上探讨了其内在困境^[7-9]。纵观既有文献,2016年是河长制研究的重要分水岭——此前的学术成果数量相对稳定且不多,此后的学术文献则呈现出井喷式增长。

经过10来年的地方实践与政策优化,中央政府将之作为水环境治理的“利器”进行推广。在全面

^①资料来源于《中共长兴县委办公室长兴县人民政府办公室关于调整城区环境卫生责任区和路长地段、建立里弄长制和河长制并进一步明确工作职责的通知》(县委办[2003]34号)文件。

推广河长制的背景下,各地纷纷建章立制,并结合实际构建河长制治水体系。与此同时,河长制出现了制度再生产效应,受其启发,不同版本的“N长制”纷纷出台,诸如农田、山、林、海湾、滩涂以及粮食安全管理等领域纷纷实施“长制”模式,还有不少“长制”在酝酿之中,呼之欲出。这些“长制”结合了所在区域或领域实际,在名称方面进行了适当变更,但命名逻辑基本一致。与此同时,它们的运行机制也与河长制高度相似。一是明确职责,并设立总长/副总长以及具体的长;二是设置公示牌,明确任务目标和联系方式;三是实施“巡视”制度(按照河长“巡河”逻辑,开展相应的“巡视”工作);四是设置相应的“长制办公室”(也有一些地方虽然实施了“长制”,但并没有设置办公室),负责“长制”工作的协调和有关任务落实等问题。

地方媒体对各种新鲜出炉的“长制”冠之以“重要的制度创新”等美誉,学界尚未就此展开研究。笔者认为,我们需要对河长制的治理机制泛化现象进行审视。所谓泛化,《中华现代汉语词典》的解释是“变得宽泛,指由个别到一般或由具体到抽象”。河长制的治理机制泛化,指的是沿着河长制逻辑设置更多其他类型的“长制”,试图使之成为解决突出矛盾、关键问题以及体制机制障碍的通用良方。需要指出的是,本研究探讨的河长制治理机制泛化,指的是河长制上升为国家意志后地方政府仿效其治理范式和运行机制而出台和实施的“长制”,并不包括在河长制出台前就已经出现的“长制”。河长制治理机制泛化主要表现为两个方面:一是对象泛化。地方政府将最初针对水污染治理的机制泛化到其他领域。二是功能泛化。“长制”似乎可以包医百病,被赋予了过高的期待。那么,如何理解这种社会现象?这种现象产生的逻辑机制及其风险是什么?本文就此展开分析。

二、治理机制泛化的基本逻辑

1. 河长制的示范功能及其治理绩效

河长制是基于地方实践而产生的治水机制和制度范式,最初是一项应急方案。在成为国家意志之前,它就彰显了治理绩效,推动了水污染治理中不少

“老大难”问题的解决,因而出现了创新扩散现象。在国家全面推广河长制的背景下,不少地方积极借鉴河长制的经验,以期推动本地区“疑难杂症”的解决。

任何一项制度,一旦彰显其绩效优越性,特别是受到高层重视与推介后,往往都会引起制度再生产效应。河长制成为国家意志后,自上而下的行政权力和层层考核成为主要推动力量。在此背景下,不但河长制本身得以快速推广,而且快速拓展到其他社会治理领域。正处于社会转型加速期的中国,面临着很多社会矛盾和社会问题,很多问题的解决都面临着多重困境。在河长制彰显治理绩效的背景下,“长制偏爱症”容易具有市场。地方政府看到了河长制在协调“上下游”和“左右岸”等方面的功能与绩效,期望借助“长制”模式,破除本区域或本部门在社会治理方面的体制机制障碍。与此同时,因为历史积累或体制机制等原因,地方政府面临的很多问题都是“老大难”问题,地方政府期望通过党政主要领导介入,达成“老大抓了就不难”这一目标。

2. 常规治理机制失灵或治理绩效不佳

很多社会问题与社会矛盾的产生机制具有相似性。当前,很多领域都存在多头管理和交叉管理,同时面临着治理资源不足、常规治理绩效不佳甚至失灵这一共性问题。而这又会成为各种“专项治理”以及运动式治理频仍的主要诱因。

周雪光指出,运动型治理机制是因“常规型官僚体制的组织失败而存在和启动”,是“校正其积习惰性和偏离轨道的机制”^[10]。既有治理绩效失灵的现实困境,促使地方政府寻求非常规治理机制,从而产生了“以非常规方式开展常态化的治理行动”^[11]现象。当前,很多问题都存在“社会需求”与“治理能力”两张皮现象,即公众对问题的解决有很高的期待,但现有治理机制和部门的治理能力难以满足社会期待,面临着治理资源不足和治理能力不够困境。比如,有些政府职能部门“职责大而职权小”,常常感叹“千难万难,一把手负责则不难”,故而乐于呼唤高位协调。这种机制的长期疗效虽有待观察,但对于短期内解决特定问题则确有效能。在中国当前的治理框架下,如果能通过成立临时机构等方式使特定问题成为“中心议题”,进入“优先议

程”就能够推动资源整合,也有助于在短期内提升治理绩效。笔者在参加长江流域“非法采砂”主题调研时发现,很多地区的相关部门都反映所在部门人手不足、资源不足。为此设置的各种联合执法机构和联席会议制度,虽然发挥了一定作用,但常常依然面临着协调不力、管理制度流于形式甚至形同虚设问题。而位于长江中游的某省通过实施政府行政首长负责制,有效协调了政府职能部门资源,解决了一批突出问题。而“长制”模式以“高位推动”为显著特征,往往是在党政一把手直接推动下开展工作,能够在短时间内集中特定区域内的最核心、最主要和最全面的资源,对于“疑难杂症”的解决具有疗效。正因为如此,有的地方借鉴河长制治理机制实施的“长制”治理模式,受到了主流媒体的肯定与认可。在此意义上,河长制治理机制泛化,是地方政府期望借助“长制模式”,回应社会诉求和民生诉求以及通过专项治理解决特定问题的现实需求使然。所以,针对这类现象,我们需要采取审慎分析立场,坚持具体问题具体分析,防止简单批判的理解倾向和价值预判。

3. 政府主导型治理模式的惯性传递和路径依赖

政府主导型治理机制,在中国社会发展和社会治理的方方面面,都有着深刻体现。虽然国家在塑造“小政府、大社会”格局,但事实上,受制于结构性因素,政府“大包大揽”的问题并未得到有效解决。故而,河长制的治理机制泛化现象存在深刻的体制性根源。

就环境治理而言,虽然国家高度强调社会组织和公众参与的重要性,但后者所拥有的资源、能够发挥的作用以及所拥有的活动空间都还比较有限。因此,当下的环境治理范式依然是政府主导型。这是河长制得以产生,并且能在批评声中不断完善以及实现“由点到面”扩散的关键因素。从某种程度上说,这种治理惯性和路径依赖,是结构化的。也许正因为契合这一点,“长制”呈现出了密集出台和量化生产的态势。所以,各种“长制”不断问世,看似偶然,实则具有一定的历史逻辑和文化基因。

4. 地方政府的政绩增长诉求

在“晋升锦标赛模式”^[12]下,地方政府需要积极

创造政绩绩点。在某种程度上,“为增长而竞争”^[13]已经演变为“为创新而竞争”。何艳玲等指出,地方政府的竞争格局发生了变化,传统的“增长”竞争空间日益缩小,为获取相对竞争优势,地方政府开始为创新而竞争^[14]。虽然政府创新尚未成为政绩考核的主要指标,但其重要性早已凸现出来。政府创新具有重要的激励效应,既反映在为官一任的声誉层面,也会反映到仕途晋升层面。

当下,各种“长制”属于“改造型创新”^[15],即在贯彻落实中央关于全面推广河长制精神基础上,将河长制衍生到相关领域。就政府创新而言,显示度最高的是原创型创新,在实践层面,地方政府往往也将对既有创新题材的“改造版”视为创新范畴。对河长制加以改造所形成的各种“长制”就属这一范例。地方政府热衷于出台新的“长制”,是寻求政绩增长点的重要抓手。每当一种“长制”出台,它所在的地方政府和媒体都积极宣传其“率先”“探索”“先行先试”价值以及示范意义,将之称为社会治理的新制度以及推动人与自然和谐共生的新机制,等等。同时,地方政府试图将其打造成为“典型”,进行“试点”和推广。何艳玲等指出,“试点”在中国具有重要指向意义,一旦成为上级授权的实验场,就会获得相应的资源与支持^[14]。这种“试点”既可以获取政策资源和资金支持,还能产生基于“试点”的政策经验和示范效应,形成发展经验和治理模式。

需要指出的是,虽然很多“长制”都被媒体冠以制度创新等美誉,但事实上,有些在其他地方早就开始试验或运行,称之为“首创”并不确切。路长制是这方面的典型案例。近年来,很多地方都在推动实施路长制,其基本思路和运行机制与河长制基本一致。山东聊城、江苏南京、浙江宁波等多个地方在推广路长制时,明确提到借鉴了河长制的成功经验。但是,必须澄清的是,路长制的历史比河长制要早。有案可稽的是,南京市玄武区早在1996年就已经实施了路长制^①,比河长制正式出台的时间还早了很多年。不仅如此,路长制的实施对河长制的出台提

^① 参见:夏桂萍.1996年玄武区工作概述[R]//南京市玄武区玄武年鉴编辑组.玄武年鉴,1996:20.

供了直接的经验借鉴。无论是在江苏无锡还是浙江长兴,路长制都为河长制的产生提供了基础。然而,路长制出台后没有产生广泛的社会影响。可能正因为如此,当河长制成为国家意志后,媒体报道中常常认为路长制是受河长制启发而形成的。

三、治理机制泛化的风险分析

1. 基层政府疲于应付

河长制能发挥治理绩效的深层机制值得总结提炼,这一机制中的可资比较的治理经验需要传承创新,但这并不意味着有必要或者可以沿着河长制轨迹无限地生产“长制”。政府部门本来就要担负“守夜人”角色,不能一出现矛盾和问题,就要出台各种“长制”。如果按照这种治理逻辑,鉴于当前中国社会面临的问题与挑战,现行的各种“长制”实在太少,还需持续扩展。但问题是,这么多的“长”是否可以根治问题?特别是在属地管理原则和层层签订责任状的运作机制下,主要责任和压力事实上转移到了基层。在此背景下,基层需要面临着围绕各种“长制”的自上而下型的绩效考核,必然出现疲于应付以及由此引发的相关问题。

就运行机制而言,各种“长制”都沿着河长制框架,实行挂牌和“巡视”等制度,表现为设置“长制”会议制度,实施信息报送制度、工作督察制度、“巡视”(“巡河”“巡田”等)制度以及相应的考核机制等。所谓“上面千条线、下面一根针”,在属地管理原则下,基层政府担任的“长”将名目繁多。在此背景下,他们是否有足够的时间开展各类“巡视”都需要打上大大的问号。事实上,我国经济社会发展进程中需要解决的问题很多,当前的环保、扶贫等任务艰巨,不可能事无巨细都要出台“长制”解决问题,社会也承担不起过高的运动式治理成本。更为重要的是,实施一种制度,不可避免地都要有相应的考核、检查,基层也就需要开展相应的“迎考”和“迎检”。如果一地实施过多的“长制”,那么,林林总总的“长制”以及层层加码的运作逻辑,很可能导致基层政府不堪重负。而层层考核、各种报表和建立台账以及“工作留痕”等机制又有可能诱发形式主义,最终可能事与愿违。

2. 公众力量容易被忽视

社会治理不能仅仅依靠权力系统,更不能忽视或轻视社会力量。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,政府需要从“大包大揽”向“多元主体良性共治”转型,积极推动协商民主,增强社会活力。

正如有学者指出的那样,在“强政府、弱社会”的系统结构中,社会的“塌陷”已经成为国家现代化之路的最薄弱环节^[16]。如果这种治理机制持续泛化,可能导致“长制依赖症”,导致公众的主体责任被忽视或轻视。事实上,河长制并非“万能钥匙”,运行中还存在很多问题。比如,沈坤荣等的研究指出,“河长制并未显著降低水中深度污染物”,认为这“可能揭示了地方政府治标不治本的粉饰性治污行为”^[17]。现代社会治理必须激活公众的主体责任意识,否则,不但治理成本巨大,而且难以取得预期绩效。即使是河长制本身,也正在为夯实其社会之基础而持续优化和完善。近年来,各地为提升治水绩效,在“政府河长”以外,大力推动民间河长上岗(比如,志愿者河长、社工河长以及企业河长等),即河长制实施中已经在夯筑“社会”这一重要力量。简而言之,社会治理需要增强“社会性”,弥补“社会”这块短板,为激活公众主体责任创造空间与制度环境。

3. 治理绩效“内卷化”

科学的政绩创新是推动社会发展与进步的重要力量,但是,沦为“政绩工程”的政绩创新则存在很多问题。如果河长制的治理机制持续泛化,就容易导致边际效益递减的“内卷化”困境,这也是创新扩散悖论的重要表征。

有学者指出,官员基于政绩竞争驱动型的政府创新,往往存在简单重复的“内卷化”问题^[15,18]。在此背景下,地方政府“进行创新扩散就失去了政绩意义”^[19]。过于强烈的政绩增长诉求,往往导致急于“出模式”和“出经验”心态,但由于科学化和规范化程度不够,最终导致很多模式与经验只是“应景之作”,难以持久,更难以制度化。与河长制的运行

逻辑类似,衍生版的各种“长制”运行的关键并非“有名”,而是“有实”和“有效”,唯此,“长制”工作才能真正运转起来。否则,如果各类长“只挂帅不出征”,那么,无疑只是增加了形式主义而已。尤为重要是,如果密集出台“长制”,可能导致诸种“长制”设置的目标初衷与实际效果相背离,引发治理绩效的“内卷化”效应,即实施的“长制”越多,治理绩效越差,最终也不利于河长制的推广和施行。

4. “南橘北枳”效应

产生绩效的治理机制需要总结梳理和借鉴,但是不能盲目跟风。如果不加限定地移植具有特定时空背景的治理机制,很有可能诱发“南橘北枳”效应,即特定治理机制具有其产生的特定时空条件和社会环境,在特定的领域中具有显著绩效,但移植到另一个领域则可能没有绩效。

制度借鉴和移植过程中,有很多成功案例,也有不少失败教训,甚至还有不少制度模式在“试点”地区产生了积极绩效,但在向其他地方移植过程中遭遇了失败^[20]。经验借鉴和推广的历史实践表明,产生显著绩效的制度范式往往具有特殊性,存在一定的适用边界。比如,家庭联产承包责任制取得了显著绩效,解决了困扰中国多年的温饱问题。作为一种制度创新,它受到了国内外的广泛关注。为提高绩效,国企积极推广企业承包制,但以失败而告终^①。研究表明,工业部门的特殊性导致农业生产中十分有效的激励机制并没有产生相应的效果——工业生产要求高度的分工与协作,难以分解为以个人或家庭为单位的生产单元^[21]。类似教训不一而足,其基本教训就是制度移植需要综合考量多种因素而不能盲目移植,治理经验和机制也不能简单地模仿与复制。河长制在促进跨界治理和协同治理方面具有特定的优势,存在适用性。学习借鉴河长制的智慧与治理经验,需要考虑到这一点。

四、结论与讨论

大量的基层创新实践及其创新扩散对于推动经济社会发展发挥了重要作用,这是中国改革开放以来取得重大发展成就的重要密钥。作为一项治水方略,河长制就是一项由地方创新实践上升为国家意志的治理机制。

• 102 •

河长制是鉴于既有的常规治理机制绩效不佳甚至失灵这一困境,另辟蹊径,探索出的新型治理机制。河长制的本质是首长负责制和党政主要负责干部的责任承包制,是通过“一把手工程”和高位推动,实施责任分担和责任落实的治理机制。通过“领导挂帅、部门联动”,它改变了职能部门之间的相互推诿。同时,它也在一定程度上破解了“公水悲剧”难题。在很大程度上,它是针对特定问题,以“非常之举行非常之事”,因而产生了治理绩效。正因为如此,河长制在政策创新和地方试验不久,就实现了创新扩散。在地方实践多年后,它成为国家意志,开始在全国范围内推广。在水污染形势异常严峻和治理体系碎片化阶段,河长制有其特殊优势,对于治理“老大难”问题也具有特殊绩效。

产生绩效的治理机制容易引发制度再生产效应。近年来,河长制制度再生产中出现了治理机制泛化现象,似乎“河长是个筐,什么都可往里装”,沿着河长制的治理逻辑出现了很多新的“长制”。同时,这种治理机制泛化现象似乎出现了强化的趋势。在某种程度上,河长制产生了“放大效应”,即功能被放大、预期目标被放大。而河长制本身并不是万能的,河长制运行中还有不少问题需要解决。此外,在完成特定阶段的使命后,它亦将向常规治理转型。所以,如果将“长制”看作包治百病的良方,既与事实相悖,也滥用了“长制”这一机制。

当前,我国面临着很多社会矛盾与社会问题。同时,社会主要矛盾已经发生了深刻变化。党的十九大报告指出,“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。解决这些社会矛盾和社会问题,必须强化科层部门的“守土有责”“守土负责”和“守土尽责”意识,并通过体制机制创新增强其治理能力,而不是一味地催生“长制”。简而言之,社会治理最

^① 在城市国企改革举步不前之际,人们认为可以引入业已取得成功的家庭联产承包制。1983年初,中共中央书记处要求在城市工商业中全面推行企业承包制。随后,国有企业普遍实行了承包制。但是,它很快导致了经济秩序的混乱和物价上涨,中央不得不停止推行承包制。参见:吴敬琏,黄少卿.对国有企业的放权让利[DB/OL].
<http://theory.people.com.cn/GB/49154/49155/8419321.html>.

终需要沿着科层制轨道,通过各司其职与各司其责解决社会问题。

本文是关于河长制治理机制泛化的一个分析维度,探讨了需要审视的问题,阐释了治理机制泛化的产生逻辑及其风险。必须说明的是,本研究审视的是治理机制泛化现象,并非反对积极借鉴河长制的有益经验。而且,如前文所述,笔者已经指出,我们需要采取审慎的分析立场研究相关现象,坚持具体问题具体分析,避免简单批判的价值预判。此外,各种衍生版的“长制”产生时间不长,运行时间短,有的还处于“建章立制”阶段。因此,它们的实施绩效如何,特别是某一地区同时实施多种“长制”后的绩效如何,究竟会引发什么问题,还需开展更为深入的实证分析。

参考文献:

- [1] 鸟越皓之.环境社会学:站在生活者的角度思考[M].宋金文译.北京:中国环境科学出版社,2009:4.
- [2] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理:第二版[M].上海:格致出版社,2017:364.
- [3] 任克强.政绩跑步机:关于环境问题的一个解释框架[J].南京社会科学,2017(6):84-90.
- [4] 陈阿江.文本规范与实践规范的分离——太湖流域工业污染的一个解释框架[J].学海,2008(4):52-59.
- [5] 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[J].北京行政学院学报,2015(3):25-31.
- [6] HARDIN G. The tragedy of the commons [J]. Science, 1968, 162(3859): 1243-1248.
- [7] 张玉林.承包制能否拯救中国的河流[J].环境保护,2009(5):17-19.
- [8] 肖显静.“河长制”:一个有效而非长效的制度设置[J].环境教育,2009(5):24-25.
- [9] 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(9):8-13.
- [10] 周雪光.运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J].开放时代,2012(9):105-125.
- [11] 杨志军.运动式治理悖论:常态治理的非常规化[J].公共行政评论,2015(2):47-72.
- [12] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [13] 张军.为增长而竞争:中国之谜的一个解读[J].东岳论丛,2005(4):15-19.
- [14] 何艳玲,李妮.为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2017(1):87-95.
- [15] 陈家喜,汪永成.政绩驱动:地方政府创新的动力分析[J].政治学研究,2013(4):50-56.
- [16] 王华杰,薛忠义.社会治理现代化:内涵、问题与出路[J].中州学刊,2015(4):67-72.
- [17] 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(5):92-115.
- [18] 张紧跟.治理体系现代化:地方政府创新的趋向[J].天津行政学院学报,2016(3):67-72.
- [19] 管兵.发明还是扩散:地方政府创新动力机制[J].河北学刊,2008(1):168-174.
- [20] 程士强.制度移植何以失败?——以陆村小额信贷组织移植“格莱珉”模式为例[J].社会学研究,2018(4):84-108.
- [21] 齐晔.中国环境监管体制研究[M].上海:上海三联书店,2008:121.

(责任编辑:吴玲)



capacity for demanders of social pension service. Under this governance mode , government should take rational strategies as follows: converting governance concept for clearly determining responsibilities of main bodies , constructing incentive and legal restraint mechanism , expanding multi-main-body governance linkage sharing mechanism and strengthening coordination and supervision mechanism construction.

Key words: sharing economy; population aging; pension service; cooperative governance

An Analysis of Influential Residential Factors on Migrants ' Settlement Intention: Residential Segregation or Neighborhood Social Capital/LIU Lin(School of Politics and Adiministration ,Tianjin Normal University , Tianjin 300387 , China)

Abstract: In recent years , the trends of long-term residence and family migration have become more and more prominent. Then , it is of great significance to research into the problem of migrants ' settlement intention. Based on an 8-city survey data , the paper analyzes the influential residential factors on migrants ' settlement intention. The results show that residential segregation and neighborhood social capital are important factors which have impact on the migrants ' settlement intention besides housing property , house quality and neighborhood type. Neighborhood social capital has a significant mediation effect between residential segregation and migrants ' settlement intention. In other words , residential segregation between migrants and locals has impact on migrants ' social interactions with locals in the neighborhood and further influences their settlement intention.

Key words: settlement intention; migrant population; residential segregation; neighborhood social capital;

residential space

Generalization of Governance Mechanism: An Analytical Dimension of the Reproduction of River Chief System/CHEN Tao (Research Center for Environment and Society , Hohai University , Nanjing , 211100 , China)

Abstract: River chief system is a water governance strategy from local innovative practice to national will , which demonstrates the performance of water pollution governance. At present , the governance mechanism of river chief system shows generalization trend. Many local governments regard such kind of governance model as a general way to solve sharp contradictions and obstacles to institutional mechanisms and introduce many similar systems along the track of river chief system. Such phenomenon results from the demonstration function of river chief system itself , the failure of the conventional governance mechanism , the path dependence of government-led governance model and the demands for performance growth of local governments. The generalization of governance mechanism needs to be examined. It may lead to the risks of increasing burden on grass-roots level , the neglect of public power , the involution of governance performance and the effect of the “orange change with their environment ”. Therefore , in modern social governance , it is necessary to activate social forces and make the public play the main role in it. As far as the government system itself is concerned , it is compulsory to strengthen the due diligence consciousness of the bureaucratic departments and enhance their governance ability through institutional mechanism innovation.

Key words: generalization of governance mechanism; river chief system; system reproduction; governance performance