

## Research on the Public Participation Mode of Village-level River Chief System—Introduction of “Civilian River Chief”

Chen Yilei<sup>1,a,\*</sup>, Liu Yixi<sup>2,b</sup>, Long Yang<sup>3,c</sup>

<sup>1</sup>Sichuan Agricultural University, Yaan, Sichuan, China

<sup>2</sup>Sichuan Agricultural University, Yaan, Sichuan, China

<sup>3</sup>Sichuan Agricultural University, Yaan, Sichuan, China

<sup>a</sup>email: 2322464775@qq.com <sup>b</sup>email: 2955624249@qq.com <sup>c</sup>email: 1154757806@qq.com

\*Corresponding author

**Key words:** Village-level river chief system; public participation mode; civilian river chief

**Abstract:** River chief system is a new innovative system in the field of environmental administration in China. In the process of the practice, the innovation was implemented to set the village-level system under the provincial, municipal, county and town levels in many areas. The village-level river chief system played an active role in the watershed water environment management, but it was still in face of the situation of information asymmetry, lack of assessment, public participation at the end of the dilemma and so on. Thus, this paper puts forward the idea of introducing “civilian river chief” to assist in promoting watershed governance, and from the perspective of public participation mode in the watershed governance, explains the rationality and superiority of “civilian river chief” as well as the division of powers and responsibilities, and operating mode when implemented.

## 村级河长制中的公众参与模式研究——“民间河长”的引入

陈一蕾<sup>1,a,\*</sup>, 刘亦汐<sup>2,b</sup>, 龙洋<sup>3,c</sup>

<sup>1</sup>四川农业大学法学系, 雅安, 四川, 中国

<sup>2</sup>四川农业大学法学系, 雅安, 四川, 中国

<sup>3</sup>四川农业大学法学系, 雅安, 四川, 中国

<sup>a</sup>email: 2322464775@qq.com <sup>b</sup>email: 2955624249@qq.com <sup>c</sup>email: 1154757806@qq.com

\*通讯作者

**关键词:** 村级河长制 公众参与模式 民间河长

**摘要:** 河长制是我国环境行政领域的一项制度创新, 在实践过程中, 不少地区进行创新在省, 市, 县, 镇四级之下设立了村级河长制。村级河长制在流域水环境治理中发挥了一些积极作用, 但仍面临信息不对称<sup>[1]</sup>, 考核缺位, 公众参与处于末端等困境。本文对此提出了引入“民间河长”协助推进流域治理, 从流域治理中公众参与模式的角度, 阐述了“民间河长”的合理性, 优越性与具体实施时两者并行的权责分工, 运行模式。

### 1. 引言

自无锡市率先设立河长后, 村级河长制也在不少地区推行, 但在具体实践中, 村级河长

治并未发挥出预想的作用。就现状来看，政府依然在其中起主导地位，公众未能充分参与进河流的治理或者参与极少，未能发挥出这一群体独特且不可替代的功能。就此现状，笔者提出了将民间河长引入“村级河长制”的设想。从这一设想实现的合理性与必要性出发，阐述了“民间河长”与“村级河长”的区别和联系，具体勾勒了这一“双赢模式”的基本体系，将其中两者具体管理、合作、竞争的模式制度化，建构了一个较为完善的运行结构和方式。以期能够对完善“村级河长制”有所裨益。

## 2. 公众参与视角下：村级河长制发展面临的问题

虽然包括村级河长在内的五级河长制相较于四级河长制已经有了一定程度上的进步，但是河长制所有的弊端村级河长制仍然不能避免，只是由于其亲民的特性导致这些弊端并不显著表现，或者说一定程度上弥补了弊端。但是在固有观念中公众仍然认为政府是行政的唯一主体<sup>[2]</sup>；政府对于河长权力的完全控制地位仍然没有改变；公众的诉讼途径仍然繁琐而不清晰；问责仍然是直接指向行政长官；村级河长整个运行流程和信息对于公众仍然不够透明。以上种种原因使得公众参与的积极性不高，村级河长也不过是增加公众参与程度的权宜之计。

## 3. 村级河长制中引入“民间河长”的合理性

Yamamoto 根据两个流域管理的案例研究得出，意识到水资源管理的公益性或社会性，能更好的解决干旱和水资源分配问题；政府管理则能考虑多方利益，实现利益最大化<sup>[3]</sup>。克里斯·安塞尔认为，协同治理是规划、监管、决策和公共管理中用以协调、裁决、整合利益相关方目标和利益的一种策略<sup>[4]</sup>。所以，在大型的水环境治理中，仅仅靠政府的力量是不行的，必须依靠公众进行协同治理。但是目前河长制存在严重的公众参与缺位，主要体现在决策、绩效考核与责任追究方面的公众参与缺位。所以，为提高公众积极性，各省市地区积极开展民间河长制以解决公众末端参与问题。

但是，通过对比村级河长制的产生机制，我们会发现两者在设置目的、法律属性、职责范围等多方面具有相似性，但在主体范围、问责机制等方面又有区别。所以，我们自然而然的会思考两者之间到底是什么关系？到底有没有设置民间河长的必要？我们应该怎样使民间河长的作用最大化等一系列问题。

### 3.1 “民间河长”与“村级河长”的相互关系

#### 1. “民间河长”与“村级河长”的区别

民间河长与村级河长的区别主要在主体、监督管理、问责体制的不同，而究其根本，则为两者主体的不同，导致他们之间有一定的区别。

目前，在具体的实践中以村居两委干部担任村级河长为主流。因为村两委干部无论是在监督管理还是责任落实方面，较于公众都有无可比拟的优越性。通过绩效考核、上级监管、薪酬制度等多种方式可以有效追踪村级河长的工作落实情况。而民间河长因为是面对全体公众，所以基于主体的广泛性，民间河长大多是义务性、短期性的，导致对他进行监督管理和责任追究也较为不现实。

#### 2. “民间河长”与“村级河长”的联系

村级河长目前的法律地位一直是模糊的，因为大多为村居两委干部担任村级河长，其依据主要是在行政管理中的级别对应的习惯，即市级干部担任市级河长，县级干部担任县级河长，以此类推则村级干部则理所当然担任村级河长。但是，村级干部和乡以上的党政领导有着本质区别，并且在职能方面，村级河长更多的是做好宣传、巡查、保洁、劝阻、报告等工作，本身没有行政管理权。而这些与同样没有相应法律地位的民间河长则具有一致性。因为民间河长一般是生于斯长于斯的村（居）民或环保热心人士，他们没有固定的工作制度和监管办法，大多将河长的巡河任务作为生活中的一部分，所以两者在法律地位和职责范围等方

面就拥有了一致性。

### 3.2“民间河长”存在的必要性

既然，在一定层面上，两者是相似的，那么在具体实践中为什么会有两种制度同时存在呢？其本质还是在于政府和公众之间有一条永远无法跨越的线。在中国的传统观念、固式思维中认为无论“官”大还是“官”小，他始终是“官”。而村级河长在一定程度上仍被认为是官方的代表，所以在无法直接将公众过渡到村级河长中时，政府便开创了民间河长制度。

而民间河长制相较于村级河长制的人员固定，结构单一，他主体的广泛性和工作安排的自由性，也使得他更能保障公众参与度。民间河长的主体广泛性体现在他主体的设定不仅仅是公众个人，还可以是企业和公益组织。企业河长的加入，使得能规避河道污染源问题。而公益组织的加入，则使得河道治理更加专业化、常态化、规模化。所以，民间河长的存在有一定的必要性和合理性。

### 3.3 两者之间相互作用的制度合理性

通过对两种河长制的分析比较，我们认为不应该把两者完全独立开来实施，而应该将两者结合实施，把民间河长制度引入村级河长制中。

#### 1.制度的相似性减少合作的冲突性

村级河长与民间河长的区别主要在于主体范围的不同，而其他方面都有一定的相似性。所以，如果将民间河长融入村级河长制中，至少在职责范围一块，原本的职责范围都会囊括在内，并且还可以更有效的实施。同时，因为两者在法律上都属于一个地位模糊的状态，所以不存在领导与被领导，指挥与被指挥的关系，两者可以各司其职，平等合作。而不会出现村级河长把责任丢给民间河长的现象。

#### 2.建立政府与公众沟通的桥梁

目前河长制的设置和运行还是有着浓浓的唯政府性，人治属性明显<sup>[5]</sup>。而村级河长制作为最接近公众的一级，通过与民间河长的合作，不仅可以更了解公众的思想，也可以透过民间河长让公众更了解河长制。两者就像政府与公众的传话筒一样，架构起政府与公众沟通的桥梁。

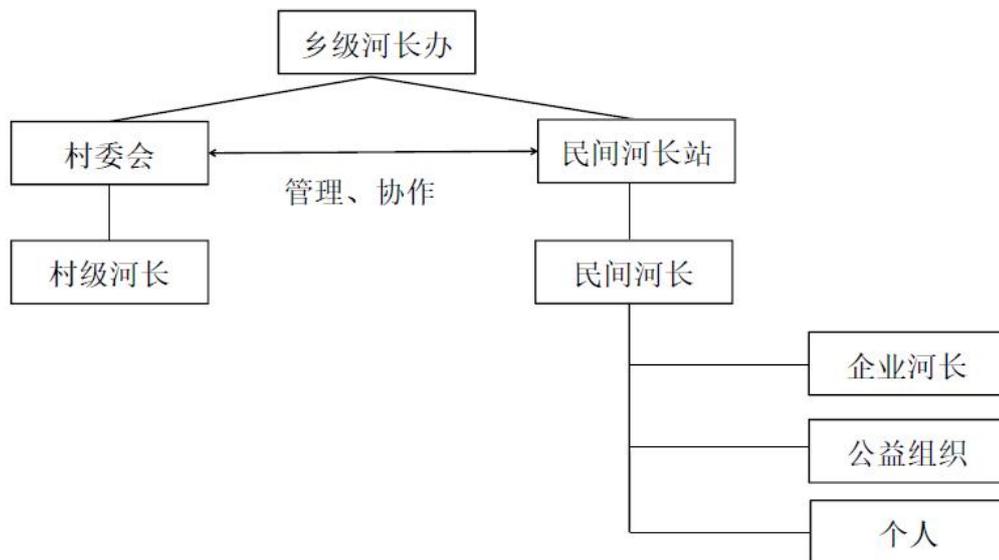
#### 3.双考核制度下的有效监管

无论是在原本的村级河长制，还是民间河长制中，都有一个很大的制度缺陷，即缺乏监督。原本的村级河长制中，对村级河长工作的监督多为乡级河长制办公室对本辖区内的村级河长实行绩效考核制度，同时参考村（居）委会、村（居）民的意见。而在我们基于雅安、都江堰等三市的调研中发现，公众在监督环节常常是缺位的，对民间河长的监督就更不用说了。所以，在原本上级监督模式不变的情况下，通过在两者之间建立一个相互监督的机制，可以同时保障对两者的长期、有效监督。

### 4.双赢模式：将“民间河长”引入村级河长制

将民间河长引入村级河长制中不仅仅只是纸上谈兵，接下来是对具体模式的言说。

#### 4.1 双赢模式的基本体系情况



首先，对这个模式做一个简单的介绍。之前的民间河长没有较体系化的管理模式，对于他到底属于哪一级，拥有什么样的效力也没有统一的标准。在这里，秉着民间河长的主体身份的特殊性<sup>[6]</sup>，我们认为他应该和村级河长同属于一级。而就于民间河长不能无组织管理，所以建议民间河长之上应该设立民间河长站进行统一化的管理。

#### 4.2 上级河长办与“双河长”制度的关系

##### 1. 监督汇报制

双河长每月都需要定期向乡级河长办进行工作汇报，同时应当实行重大事项报告制度。而乡级河长也应该对双河长实行不定期的监督抽查管理制度。为避免形式主义的出现，乡级河长办每一季度至少应该临时抽查 2-3 次双河长负责的工作。如果双河长对对方的工作有所异议，且在与对方交涉无果的情况下，可以请乡级河长办出面进行协调。双河长也可以直接向乡级河长办进行对对方工作的举报、投诉。

##### 2. 问责机制的设立

对双河长的问责实行个人——组织双责任制，即双河长除了个人承担一定的惩罚外，监管他的组织也要承担一定的监管失职责任。例如，企业河长如果个人没有做到源头减污、依法排污，那么除了他个人要承担相应的责任外，监管他的民间河长站也要受到相应的惩罚。对民间河长站的惩罚多为减少每年相应的奖金和各种补贴政策。

##### 3. 激励政策

除了问责，当然也有相应的奖励制度。双河长之间的关系除了协作与监督外，还有竞争。每年的季度考核，会对两者从多方面进行考核评分，然后对各负责组织进行相应的奖励。每一年也会评选优秀河长，并给予相应的奖励。对企业河长的奖励就在于以奖代补、减免税收等优惠政策，对公益组织的奖励在于一定的财政拨款，对个人则进行表彰和奖金鼓励。

#### 4.3 村级河长与民间河长的权责分工

##### 1. 主体选拔

两者的选拔模式大不相同，对于村级河长来说是直接任命村（居）两委干部担任（主要）、从优秀的民间河长（个人）中进行选拔，或者是其他村（居）民的自荐与村（居）两委的推荐。而对于民间河长，只要满足基本的要求，即为本村（社区）的个人或者组织就可以参与选拔<sup>[7]</sup>。

## 2. 责任范围的划分

双河长的职责有一定的重合性，但是也有一定的区别。例如民间河长中的企业河长和公益组织就有他自己的身份特点。对于企业河长和公益组织的职责我不再过多赘述，这里主要说一下村级河长与民间个人河长的职责范围。村级河长的职责主要在于协助乡级以上河长和其他相关行政主管部门开展工作，对责任水域进行日常的巡查和记录；而民间河长多为宣传教育，监督行政主体是否履职合格，当然也有一定的日常巡河任务。同时，民间河长的代表即民间河长站的负责人要同村级河长办负责人一起参加有关政策的讨论与实施。民间河长要充分的做到代表民意，说出民声。

## 3. 协作、监督模式的构建

两者之间有相互的监督机制，并每月进行互评考核。同时，双方对对方任何失职的地方都可以进行举报投诉。除了监督，两者应该建立长效的协作模式。例如，责任水体的职责划分，全面治水思想的宣传推广，以及一些培训课程都可以协作完成。

## 5. 结语

村级河长制的提出缓解了中国水污染的燃眉之急。但仅仅靠人治是解决不了根本的问题的。建立完善的制度才是真正根治水环境污染的正确途径。为真正达到民主和法治，必须在河长制保证公众参与。本文正是基于村级河长制推行的背景，探究提高公众参与程度的有效途径，并研究了“村级河长+民间河长”的双河长模式的具体制度和其可行性，并且给出了一定程度上的立法建议，希望能为改善村级河长制问题提供方案。

## 致谢

本文为四川农业大学科研兴趣培养项目《村级河长制中的公众参与模式研究》（项目编号：2019624）的阶段性成果之一。

## References

- [1] Zhao Xing, Overall governance: The Effective Path of Dismantling Fragmentation of Transboundary Water Pollution Governance, [J], Acta Agriculture Jiangxi, 2017 (08)
- [2] Yu Xiao et al, Analysis on the Thoughts of Rural Water Environment Network Governance, [J], Ecological Economy, 2015, 150-154.
- [3] Akiko Yamamoto. The Governance of Water., an Institutional Approach to Water Resource [D]. MANCERMENT: The Johns Hopkins University, 2002.
- [4] Chris Ansell. Collaborative Governance [M] // David Levi-Fanr. The Oxford Handbook of Governance. New York Oxford University Press, 2012: 652-668.
- [5] Qi Jiangang, Four Questions of River Chief System—From the Perspective of the Doctrine of Administrative Law, [D] Social Sciences Edition Journal of China University of Geosciences, 2017 (06)
- [6] Wang Wei; Li Wei, River Chief System: Sample Study on Watershed Overall Governance, [J], Leadership Science, 2018 (17)
- [7] Shen Manhong, Analysis of the Institutional Economics of the River Chief System, [J], China Population Resources and Environment, 2018 (01)