

# 在“规定动作”与“自选动作”之间： 中国地方环境治理创新的行动机制\*

## ——以河长制的跨场景扩散为例

杨 旭 王光臣

**摘要：**地方环境治理创新是实现环境治理体系和治理能力现代化的必然要求，但其趋同性与异质性表现尚未得以有效揭示。通过对河长制从局部试点到全面推广、从空间扩散到场景拓展的系统考察，可以发现我国地方环境治理创新并非单纯自下而上的经验累积，而是“规定动作”与“自选动作”上下互动的结果。只有遵循“包容性创新”理念，维持“规定动作”与“自选动作”的动态平衡，即寓“自选动作”于“规定动作”之中，才能更好地保持创新活动的适当性与连贯性，最终提升地方环境治理行动的稳定性和柔韧性。

**关键词：**包容性创新 创新边界 规定动作 自选动作 河长制

中图分类号：D630;TV85

文献标识码：A

文章编号：1004-0730(2025)09-0045-12

DOI:10.19624/j.cnki.cn42-1005/c.2025.09.007

### 一、引言

创新即“生产要素或生产条件的重新组合”<sup>[1]</sup>。党的十八大以来，在建设“美丽中国”的时代语境下，全国各地涌现出“环保垂改”“生态补偿”等为代表的多种地方环境治理创新行动，创新由此成为推动人与自然和谐共生的中国式现代化的动力引擎以及地方政府间的竞争标的物。尤其是随着《关于构建现代环境治理体系的指导意见》(2020)、《关于全面推进美丽中国建设的意见》(2023)等相关政策文件的密集出台，地方政府围绕国土空间开发保护和空间规划体系、生态文明绩效评价考核和责任追究、碳达峰碳中和等诸多建设领域开展了广泛的创新治理行动。在平衡

“硬规则”与“软治理”的意义上，地方环境治理创新体现出既遵从“规定动作”、又发展“自选动作”的显著特点。然而，受错综复杂的常规风险和后工业化非传统风险交织叠加的持续影响，地方环境治理创新的“规定动作”与“自选动作”在条块结构情境中愈发呈现出难以兼容甚至相互抵牾的实践样态，引致环境治理体系的“制度-效能”转化受到掣肘，“局部有效而整体失效”“有组织的不负责任”等样态故态复萌<sup>[2]</sup>。

如何超越传统环境治理合法性与有效性二元论争的认知困境，在相对稳定的秩序框架下最大限度地提升地方环境治理创新的活力能级，消弭“规定动作”与“自选动作”之间的张力，并将创新活力嵌入到既有的法定秩序之中，已成为当前环境政治研究新的学术增长点。有鉴于此，本文

以“河长制”这一中国式环境治理制度的创制实践为例,尝试探寻“规定动作”与“自选动作”的边界关系与秩序重构过程。首先,梳理河长制从“由点及面”到“跨区域互联”的嬗变历程;其次,在援引“规定动作”概念的基础之上呈现河长制作为破解治水难题的独特优势;复次,在借鉴“自选动作”概念的基础上就河长制的政策再生产展开延伸;最后,依循河长制“规定动作-自选动作”的基本脉络,进一步阐释我国地方环境治理行动机制的优化逻辑,藉此增强顶层设计与地方情境的适配性,以期为构建兼具合法性和有效性的“双高型”环境治理体系提供有益参照。

## 二、从“由点及面”到“跨区域互联”:河长制的进阶式演化

水污染防治作为我国环境治理的重要内容,因其负外部性特征而成为公共治理中的普遍难题。在水污染治理过程中,“搭便车”和拥挤消费现象极易出现,甚至可能派生“公地悲剧”<sup>[3]</sup>。这种现象不仅加剧了治理难度,也凸显了传统治理模式的局限性。由此,“一体化”河道治理逐渐成为流域综合治理的发展趋势,河长制正是在这一背景下应运而生。作为纾解水环境治理难题的中国方案,河长制建构了领导与职位相结合的“混合型权威”<sup>[4]</sup>,以“责任包干”为核心,形塑起“横向到边、纵向到底”的水污染治理体系,进而消除了“九龙治水”“各自为政”“条块分割”的执行梗阻。与此同时,其在创新扩散中实现了政策再生产,孕育出诸如“路长制”“田长制”“林长制”等专项治理制度。可见,地方政府并非单纯被动地移植政策原型,而是将其作为知识源点与自身目标需求相结合,进行选择性的吸收与再造。通过将河长制“源创新”的核心理念作为有效治理工具,地方治理主体使“科层权威的科学调度”在多维治理情景中持

续外溢并达成其特定治理目标。

在政策科学研究中,“注意力政治”概念为分析议程设置过程中的注意力分配提供了重要理论工具<sup>[5]</sup>。该理论强调,政府注意力的配置不仅反映了权威分配关系,也在很大程度上决定着政策的发展演化。通过剖析政府注意力分配与河长制演化之间的关系,可以更好地呈现河长制政策扩散的动力机制及其影响因素,从而为中层理论的阐释提供有效的分析视角。

### (一)注意力旁顾:自发式创新的零星初显期(2007-2016)

河长制发轫于江苏无锡,起初是为应对2007年太湖蓝藻危机而创设。2007年8月,针对太湖蓝藻事件后严峻的水环境形势,无锡市委市政府联合出台《河(湖、库、荡、汊)断面水质控制目标及考核办法(试行)》,将重点河湖断面水质达标率纳入市(县)区领导班子年度综合考评体系,标志着我国首个覆盖全流域的河长制管理模式初步形成<sup>[6]</sup>。随后,江苏省政府正式吸纳这一创新举措,将河长制向太湖全流域推广。2008年6月,江苏省政府办公厅印发《关于在太湖主要入湖河流实行双河长制的通知》。通过“铁腕治污”,无锡河长制抓住了水环境治理的“牛鼻子”,带来了立竿见影的治理效果,流域水质不断改善。

这一时期,在我国环境保护“自上而下”的推进模式下,地方政府对环境治理的注意力长期相对匮乏,其行为因此呈现出以自主创新为主的初步探索特质。究其根源,财政分权体制、绩效考核机制与晋升竞争体制等因素的综合作用,使得地方政府对社会可持续发展议题缺乏充分的积极性与主动性,往往对污染防治处于被动接受的认知状态,最终形成“上热下冷”、环保效果不彰的“环保悖论”。更为重要的是,由于横向协调机制欠缺且纵向干预机制有限,财政收益最大化往往在实际上成为地方政府行为的首要驱动因素,

进而引发选择性履职局面<sup>[7]</sup>。在此背景下,尽管地方政府普遍承接环境保护任务,却未将实质性注意力聚焦于此。

(二)注意力聚焦:指令式创新的蓬勃发展期(2016-2018)

2016年12月中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发《关于全面推行河长制的意见》,文件中关于“到2018年年底全面建立河长制的表述”,构成了河长制由“零星初显期”走向“蓬勃发展期”的政治基础,标志着河长制从地方局部实践正式上升为国家意志。在此政策推动下,无锡市河长制的成功经验得以在全国范围内推广,全国31个省级行政区陆续建立河长制。随着制度的深化,2019年,新修订的《中华人民共和国水污染防治法》进一步将河长制纳入国家法律框架,推动了该制度逐步转向长效化、常规化和常态化。

可以看到,在政策创新实践中,地方政府的自发式创新主要依托“党政同责、领导挂帅、高位协调”机制,有效化解了治水矛盾与冲突。河长制显著的积淀效应吸引了中央的注意力,使其进入国家决策视野,实现了从局部探索到指令式创新广泛推广的转变。所谓指令式创新,是指由上级政府发起并授权,要求下级政府在遵循指令的同时,灵活推进的创新模式<sup>[8]</sup>。具体到河长制,其表现为在国家治理现代化的目标引导下,中央政府通过指令要求全面推行河长制,而地方政府则在落实过程中保持实施灵活性。这一制度安排无疑对河长制的弱激励属性产生了显著“挤压效应”,倒逼地方政府增加河湖治理资源投入,并通过简单模仿或组织学习等多种形式广泛参与河长制实践。在中央号召的指令式创新引领下,河长制的实施成为重塑流域生态环境管理体制、优化治理机制以及协调复杂利益关系的破局之举,对调适流域生态环境法律体系,提升协同治理效能具有不可替代的实践价值。

(三)注意力转换:跟进式创新的拓展深化期(2018年至今)

在新发展阶段,中央领导对河长制的高度重视,通过“典型示范”形成了强大的外部压力,催生了全国范围内的跟进行为。然而,从纵向府际学习的视角看,仅靠这种“自上而下”的外部压力,容易导致政策执行流于形式。因此,河长制能否持续深入,根本上取决于地方政府的内生动力。具体表现为地方党政一把手及决策团队对河长制本质内涵的认知程度、价值认同以及实践行为,三者共同构成了制度发展的内源性动力。在此基础上,部分地区的制度化创新实践进一步推动河长制实现了从空间扩散向治理场景拓展的质变。具体而言,河长制的应用场景已不再局限于水环境治理,而是创新性地延伸至更广泛的自然环境乃至非自然治理场域,“林长制”“田长制”等衍生制度即为其典型体现。与此同时,各地逐步确立起以党政同责、属地负责、部门协同、源头治理和全域覆盖为核心的长效机制,构建起自上而下、系统完整的职责体系。这一转变不仅标志着河长制的发展模式逐渐由“领导驱动”转换为“制度驱动”的注意力分配机制,也在更深层次上揭示了其制度演进的内在逻辑与可持续路径。

这一注意力转换的实质是地方政府开展的政策再创新,是一种融合理性思考的调试性创新行为。在国家治理体系与治理能力现代化以及高质量发展等战略目标的持续引领下,地方主政者对河长制的认知逐步由原生的治理工具层面,深化至“如何以其为知识源点进行模式化提炼”这一新议题,进而将上级注意力分配所产生的治理效应,转化为以“目标替代”为方向的跟进式创新。这一创新可视为河长制演进过程中的一次关键转型,既体现了地方治理主体因应实际情境的策略性调适,也反映了对河长制作为政策“源创新”在形式与实质两方面的系统性学习。换言之

之,河长制为决策者处理同类治理问题提供了一个开放式的工具知识库,其本身具备极强的外溢潜力与效能优势。通过匹配拼接,它能够实现场景目标与治理工具的快速联结,从而有效促进了地方治理主体“比学赶超”创新潜能的释放<sup>[9]</sup>。

一言以蔽之,基于“有效性建构与合法性累积相结合”的改革抓手,河长制从“由点成线”(从局部试点到全面推广)发展到“以线带面”(从空间扩散到场景拓展),其创新实践沿循“自发式创新→指令式创新→跟进式创新”的发展脉络,逐渐形塑出一个以地方活力为载体、稳态化、可调适的治理场域(见图1)。其主要具有以下三大特征:一是地方活力具备价值传导功能。目标责任制的建立有效纾解了水环境协同治理中责任机制的“权威缺漏”问题;“责任迷雾”的相对清除有助于扭转部门间职责不清、推诿“甩锅”的局面,从而摆脱以往各自为政的碎片化治理困境。二是地方政府行为具有自主性<sup>[10]</sup>。即地方可依据实际情况选择差异化的政策解读方式,在同侪竞争中遵循“政策在执行中建构,也在建构中执行”的行为逻辑<sup>[11]</sup>,进而构建起“元政策-基本政策-具体政策”的层级化政策

体系。三是地方政府的行动路线具有契约精神。地方政府在严格遵循中央大政方针的前提下,积极争取上级组织的认可或默许,并依循“目标拓展”的策略导向,大力推动地方创新行为的合法化,从而增强其适应能力。综上,这一兼具价值传导、地方自主性和契约精神特征的调适性治理机制,不仅激发了地方环境治理的创新活力,提升了治理效能,也对未来其他领域的治理创新具有重要的引领与示范意义。

### 三、“规定动作”:河长制迭代拓展的条件约束

“中国之治”的一个重要逻辑,体现在当代中国成功统筹了速度与规模、成本与收益、公平与效率等多重关系,创造了经济快速发展与社会长期稳定“两大奇迹”。这两大奇迹的形成,既得益于地方试验主义策略所激发的差异化探索,也依赖于中央政府通过政治背书所确立的秩序框架。在此宏观治理逻辑下,河长制之所以能够锁定政府注意力并实现持续而快速的迭代更新,为我国环境治理现代化提供新叙事,关键在于“规定动

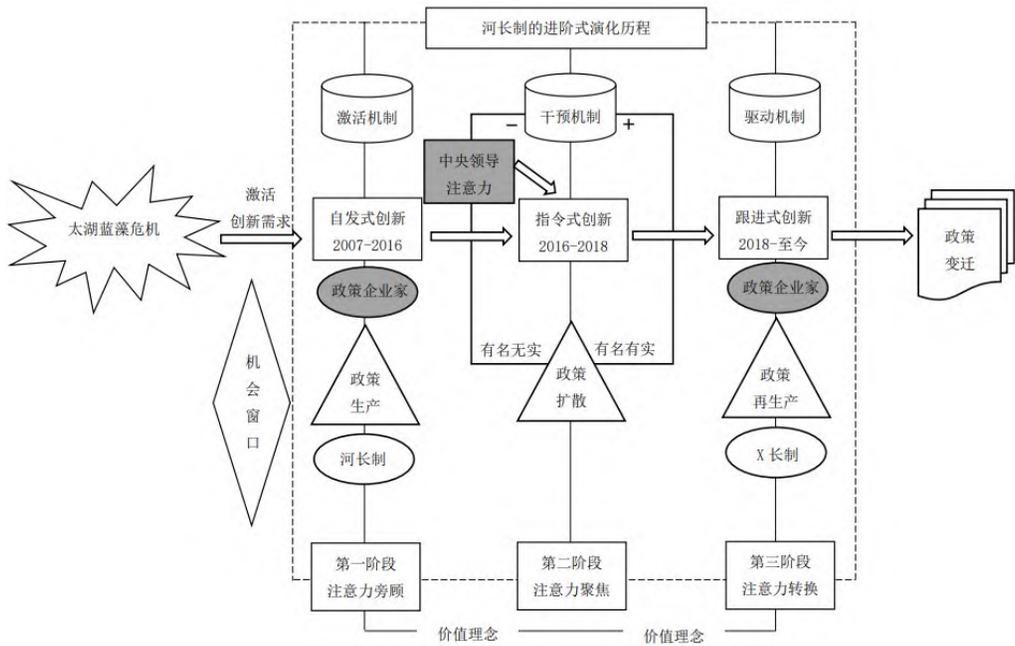


图1 河长制的进阶式演化历程

作”所提供的“条件约束”。它既是国家生态治理意志落地的核心载体,为河长制划定了“不可突破的底线”;也为地方自主创新(即“自选动作”)提供了“有序探索的框架”,避免迭代陷入“碎片化”或“目标漂移”。其内在意涵、价值导向与运作方式,共同构成了河长制得以迭代拓展的“基础坐标系”。

(一)“规定动作”的内在意涵:作为合法性保障的约束机制

合法性(legitimacy)是政治学研究的核心议题之一,它与社会权威<sup>[12]</sup>、统治体制<sup>[13]</sup>及政治制度<sup>[14]</sup>之间存在不可分割的内在关联。合法性意味着社会成员普遍相信统治权力与服从义务均建立在合法原则所构筑的框架之内<sup>[15]</sup>;政治权威的合法性并非自发形成,而须通过遵循社会规范与正式法律予以实现<sup>[16]</sup>。实质上,本研究提出的“规定动作”是一种具有“条件约束”特征的政治机制<sup>[17]</sup>,也可以称之为“合法性压力”(内在合法性+外在合法性)<sup>[18]</sup>。任何需要完成“规定动作”的地方政府,都必须接受党中央的政治领导、意识规范与行为框定,体现了“自上而下”的治理逻辑。在中央的政治话语体系中,“不走样”“不变形”构成基本要求,在更为严格的治理层面则体现为政治“红线”的约束性警示,旨在调节地方政府行为,避免其出现本位主义和短视倾向。在特定制度框架下,中央政府往往会以特定方式纠正“负面偏差”并吸纳“正面偏离”,环境治理的制度创新正是在这一过程中逐步成型<sup>[19]</sup>。以河长制从空间扩散至场景拓展的发展历程可以看出,所有地方自主探索都须在中央的制度与组织框架内开展,其基本行动规范均处于“规定动作”的约束范围之内。一般而言,地方自主性、原创性与异质性越高,对于规范制度的依赖性也越强。因此,“规定动作”在一定意义上可被视为组织建构与体系运行的重要权威保障。

(二)“规定动作”的价值导向:共建共享与稳定可控的双重逻辑

作为破解治水难题的一种联结性机制,河长制的复制与推广离不开“规定动作”。此外,出于行政成本与效率的考量,地方政府也更倾向于以河长制为蓝本遵循“规定动作”,寻求基层治理集体行动中的最大共识与“帕累托最优”。一方面,“规定动作”的核心指向是推进社会治理共同体建设。《关于全面推行河长制的意见》明确提出,“进一步做好宣传舆论引导,提高全社会对河湖保护工作的责任意识和参与意识”<sup>[20]</sup>。由此可见,河长制不仅遵循自上而下的治理逻辑,更注重发挥“社会在场”的“润滑剂”作用,从而充分彰显了社会治理共建共享的价值理念。另一方面,“规定动作”通过对跨场景拓展施加行为约束与风险防控,发挥着重要作用。在国家治理语境中,“规定动作”强调稳定与可预测性,蕴含着监督导向、程序合规以及组织行为控制等内在要求,其核心要义在于将资源配置引导至长期发展方向,以最大限度减少不确定性因素对国家权力意志的干扰。随着河湖治理不断深化,河长制作为政府治理工具的重要创新,已深刻嵌入当代基层治理结构之中,成为体现高度理性与显著秩序性的“规定动作”。从某种意义上说,河长制不仅支撑了地方治理模式的多元发展,也助力超大规模国家的发展任务实现了有效分解。

(三)“规定动作”的运作方式:央地互动下的创新行为激励与约束

基于治理成本与政治风险的理性选择,河长制实践始终秉持“摸着石头过河”的探路属性,并通过层级多轮互动,客观上形成了一个交互性的学习平台(见图2)。这一互动过程通常始于地方领导的注意力分配,其对河湖治理政策的调控具有支配性作用。地方领导的注意力机制在识别河长制作为政策创新的机会方面尤为关键,推动

了地方政府将其纳入政策议程。在具体试点中,下级政府通过系统总结河长制经验,并主动向上级反馈该机制带来的非预期收益,以引起更高层面的关注;上级政府则借助学习与借鉴这一创新机制,积极探索解决河湖治理难题的有效途径。当上级政府的注意力稳定聚焦于河长制时,便会出台政策文件提供制度支持,并将其作为典型案例逐级上报,从而进一步巩固该制度的合法性。同时,上级政府的注意力会通过行政压力层层传导至基层政府,促使基层重新调配资源与精力,持续推动河长制的落实与推广。

从一定意义上讲,河长制只有进入国家政策议程,才能发挥更为深远的政策效用。在此过程中,地方政府展现出较强的分散创新能力,并在“谋事”与“维稳”之间谨慎寻求行动自主性,从而为河湖治理奠定良好基础。中央政府则主要通过例行检查、专项整治和结果考核等方式,开展河长制试点工作的验收与认定,实际上承担了从“分散创新”到“创新整合”的主导性角色。与此同时,中央政府也适时以外部强制权力介入,推动地方创新的系统集成,藉此实现“软集权”(Soft Centralization),以应对超大国家规模所带来的层级治理难题。由此可见,河长制从空间扩散到场景拓展,是一个央地关系不断调适的过程。其动态权变特性决定了中央与地方之间并非简单的

管辖与被管辖、监督与被监督、领导与被领导的线性关系,而是一个多轮博弈、相互适应、共同学习的复杂过程。这一过程集中体现了举国体制所具备的“兼容能力”与“整合能力”。

#### 四、“自选动作”:河长制迭代拓展的弹性机制

如上所述,河长制组织体系通过职能制与层级制的深度融合,构建起从中央到地方各级政府的“同构化”管理模式,从而确保“规定动作”落实到位。实际上,职能制与层级制的条块组合在为河长制提供结构性支撑的同时,也为地方开展“体制性调适”释放出一定的机会空间。中央虽划定了生态治理的核心底线与框架,但并未对具体治理场景、要素协同、落地形式等进行“一刀切”限制。这种“刚性框架+弹性空间”的制度设计,恰好催生了地方政府的“自选动作”,即基于本地生态基底、治理痛点衍生的“X长制”<sup>[21]</sup>。这些“自选动作”并非对“规定动作”的偏离,而是通过地方化创新、场景化拓展与制度化再生产,成为河长制持续迭代、适配多元治理需求的关键实现路径。

##### (一)“自选动作”的政策创新:锚定地方痛点的“靶向突破”

在理想情境下,科层治污依赖于对信息的全面控制。然而,传统行政体制受限于漫长的“委

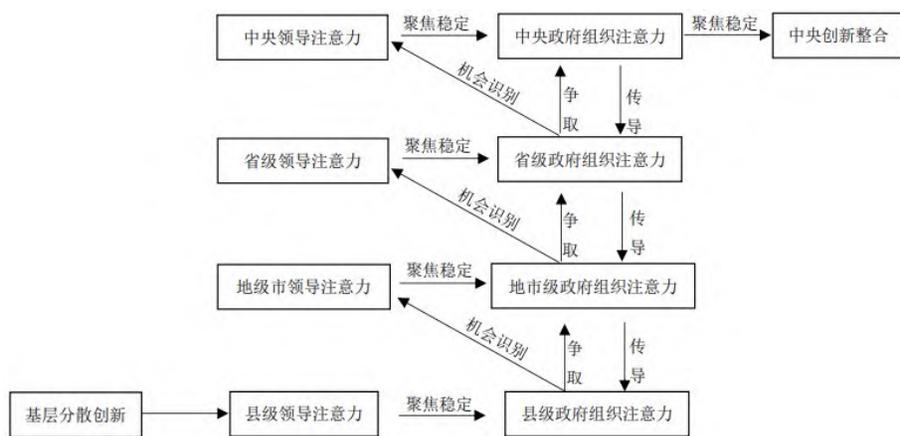


图2 河长制层级多轮互动下的交互性学习

托-代理”链条与低效的信息传递机制,难以有效应对跨区域环境治理中的“集体行动困境”“公地悲剧”及“搭便车行为”,导致治污成效脆弱。面对这一现实,太湖蓝藻危机所引发的公众生态恐慌,构成了重构科层治理结构的外生冲击。陡然升级的公众环境诉求突破了时空约束,使河湖治理从常规任务上升为中心任务,促使无锡市政府高度聚焦,并引发“问题倒逼创新”效应,即通过末端事件的强刺激推动上端系统改善现状。在此过程中,自下而上的社会压力确保环境问题被及时识别与处理,推动诉求信息在政府、市场、社会与不同层级部门间有效传导。相较以往基层政府疲于应对条线任务、缺乏环保改革动力的局面,河长制实践将社会诉求与中央意志相结合,促使无锡市政府对既有制度与管理模式进行调整,最终通过承包责任制为基层条块关系的重构提供了内在激励。

作为一种具有原创性特征的地方治理实践,河长制通过将治水责任逐级分摊至各级党政官员,依托“水质不好,乌纱不保”构建起一个庞大的行政治水网络。其制度设计综合考量了地方权力结构与环境治理现实,旨在构建“一荣俱荣、一损俱损”的治水“生态链”,以此实现对区域河流的“无缝覆盖”。从地方政府视角看,河长制丰富了“党政同责、一岗双责”的治水内涵,有效缓解了治水部门不作为、慢作为和乱作为的问题;从中央政府视角看,该制度不仅精准应对了地方环境污染存量与突出问题,还持续扩大了知识生产规模、拓展了知识生产群体、增强了知识生产能力,为更多领域或场景的地方治理实践提供了重要经验启示。

(二)“自选动作”的政策拓展:从“善制”到“善治”的场景延伸

20世纪80年代,有政策研究者借鉴模糊性假设并修正“垃圾桶模型”<sup>[22]</sup>,在此基础上提出了多

源流理论。该理论试图打开政策制定的“黑箱”,致力于回应“政策制定者的注意力如何分配”这一核心问题。其认为,政策议程的设置或变迁是由问题源流、政策源流与政治源流三者汇合并推动“政策之窗”开启所致<sup>[23]</sup>。在政策源流中,多种思想与政策建议持续“漂浮”于“政策原汤”之中,经碰撞与竞争后,仅部分因具备技术可操作性与价值可接受性等要件而得以存续<sup>[24]</sup>。这意味着,只有当政策方案同时具备“价值可接受性”与“技术可操作性”,相应议题才可能自下而上被“吸纳”入政策议程。

河长制的形成与发展同样符合这一逻辑,其“价值可接受性”主要包含三重意蕴:其一,“政府主导”的传统延续。在环境污染问题突出、环保任务日趋从紧的背景下,尽管多元协同已成为环境治理现代化的必然要求,但受国家“全能主义”历史惯习的影响,政府仍占据道义与体制上的支配地位。河长制不仅依托科层制结构,也延续了政府主导的治理思维,体现为“领导挂帅、高位协调”的政治传统,有助于激发治水潜能与发挥集中力量办大事的制度优势。其二,“实事求是”的客观成效。通过科层分级运作,河长制在水环境治理中成效显著,既回应了公众对于快速改善环境状况的期待,也有效缓解了政府面临的舆论压力。正因如此,“实事求是”的客观成效成为河长制得以持续扩散的重要政治资源,使其具备了获得组织权威容纳的政绩基础。其三,“行政借道社会”的意义建构。相较于协作网络中常见的弱关系状态,河长制是一个开放性的制度体系,有助于推动基层政府积极动员社会公众参与水环境治理,倡导建立并不断深化“民间河长”机制;这能够增强治水力量的社会性,避免河长制落入“运动式治理”的窠臼<sup>[25]</sup>。

审视当前河长制的变革路径与治理效能,其“技术可操作性”主要体现为制度设计创新与政

策方案完备两个面向。一方面,体现为“不变体制变机制”。河长制的创新并未冲击既有环境治理框架和行政权力格局,而是以问题为中心动态构建“行动者网络”,实现对治理机制的微观调整与渐进创新。其运作逻辑侧重于明确“党政平行的双轨结构”,强调理性务实的治理模式。它在根本上契合中国主动式、递进式与渐进式的改革规律,有助于控制改革风险,也体现出地方政府在环境治理中所展现的韧性<sup>[26]</sup>。另一方面,表现为模糊性公共行政责任的清晰化运作。跨区域公共行政事务常处于空间交界与时间衔接的节点,具有责任归属的可争辩性、可诠释性与可变量通性,易导致责任追究陷入“制度空转”的困境。在水环境治理场域,与科层制下碎片化的归责机制相比,河长制通过精准识别治理对象的属性特征,系统细化职责范围、执行主体与执行标准,推动了模糊的公共行政责任向清晰化运作的转变。其内核可概括为“治湖先治河、治河先治人、治人先治官”,即依托具有强监督属性的“治官”技术,将责任追究机制有效嵌入科层体系。其外在表现是通过合理问责与精准追责推动决策体制走向科学化与民主化,本质则是行政权力对组织注意力的“再配置”<sup>[27]</sup>。

(三)“自选动作”的政策再生产:从“地方经验”到“制度增量”的有序转化

从全面深化改革的整体布局来看,地方政府创新环境治理的动态演进正面临一个核心矛盾,即如何平衡顶层设计所要求的“系统化”与基层探索所呈现的“个性化”之间的张力。化解这一张力的重要路径,在于推动“创新深化”。所谓创新深化,其实质在于实现“自上而下”与“自下而上”两种治理路径的有机融合。其并非创新数量的简单叠加,而是一个基于累积效应、不断向纵深发展的过程;其目标是通过保持核心要素稳定并持续迭代升级,将创新能力内化为组织的固有

基因,从而实现创新能力的代际传承,为更高水平发展奠定坚实基础<sup>[28]</sup>。因此,创新深化是持续将创新动力转化为政府驱动力的关键,也是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要抓手。

在“统一领导、分级管理”的制度背景下,地方政府在中央价值导向的指引下,结合本地实际运用自由裁量权与剩余控制权,通过拓宽管理层次和管理对象,不断深化河长制的政策内容,最终实现了政策的有效转化与落地。对河长制的创新深化,不仅体现在“自上而下”与“自下而上”治理路径的耦合推进,也表现为“统一行动”与“先行带动”治理行为之间的协同互促。通过持续盘活存量,该制度实现了“正向累进”与“负向改进”的双重递增,推动了河长制的阶梯式进阶。由此可见,在以高品质生态环境支撑高质量发展、稳步推进中国式现代化的时代背景下,河长制的创新深化聚焦于中央政策在属地转化中的有效性与可行性,并有意识地推进从“增量创新”向“集约创新”的路径转变。这一基本图景正在中国大地上持续展现。

### 五、“包容性创新”:寓“自选动作”于“规定动作”之中

在地方环境治理中,中央的“规定动作”与地方的“自选动作”并非彼此排斥的对立关系,而是共同构成了中国环境治理创新多元而复杂的实践图景。尽管二者之间存在明确的权责边界,且常通过动态博弈探索创新可能,但其本质并非“中央强化则地方弱化”的零和博弈。实际上,中央“规定动作”通过刚性约束为地方“自选动作”的有序探索提供了制度保障与安全边界;而地方“自选动作”则凭借弹性创新,为“规定动作”的迭代完善提供了实践经验与样本支持。从我国当前环境治理现状来看,顶层设计所设定的“可持

续发展”“高质量发展”及“人与自然和谐共生”等愿景,决定了环境治理路径仍具有较强的自上而下创新特征。然而,地方环境治理是一项高度复杂的系统性工程,其现代化目标难以单纯依靠自上而下的命令控制手段实现,因而仍需借助自下而上的行动策略,充分发挥地方作为“民主实验室”的试错与创新效用<sup>[29]</sup>,方能构建起应对复杂问题的复合型治理体系。与现实相悖的是,一方面,当前治理逻辑往往更多基于中央的宏观视角,可能忽视地方政府在国家治理体系中的独特价值和核心作用。尤其是当“技术理性”与“工具理性”在环境治理中占据主导地位,并逐渐成为衡量治理成效的主要标准时,生态文明建设所强调的“在地化”价值反而受到挤压。典型如部分地方将“X长制”简单视为万能解决方案,甚至衍生出“桌长制”等脱离实际需求的扭曲创新,实则是对“自选动作”本质的误读。另一方面,随着环境风险加剧,高度集中的纵向约束体制难以有效平衡制度秩序与基层活力之间的张力,要么因约束过严导致地方“不敢创新”,要么因边界模糊导致创新“偏离正轨”,最终陷入“一放就乱、一管就死”的困境。

破解这一困境,需要超越中国政治“铁板一块”的刻板认知,在强调中央权力引领性的同时,更要正视国家能力的限度。换言之,中央无法穷尽所有地方治理场景,地方也不能脱离中央框架盲目探索。因此,地方环境治理创新在“规定动作”与“自选动作”之间的选择,不应停留在简单迎合上级或推诿责任的被动层面,而需立足我国生态文明建设的现实阶段,以“以人为本”为核心,进一步厘清央地权责关系与行为边界,让创新既不突破生态底线,又能回应地方需求。为此需要,其一,厘清央地角色定位,打造环境治理创新的“机会空间”。中央政府须扮演“掌舵而非划桨”的角色,赋予地方政府充分的制度弹性与创

新空间,使其能够进行审慎研判与个性化执行,通过充分的内化过程,避免出现“南橘北枳”式的“制度克隆”或创新模式机械移植导致的“水土不服”。譬如,沿海地区可围绕“湾长制”探索海洋生态治理创新,农村地区可聚焦“塘长制”优化小微水体管护,只要不偏离“生态优先、民生为本”的核心,便应给予试错空间。其二,培育高质量央地互动机制,激发地方自觉创新意识。有效的创新不能依赖单向指令,而需建立双向反馈的沟通渠道。一方面,搭建中央对地方创新的“容错-激励”机制,即对探索中出现的非原则性问题给予包容,对经实践检验有效的创新经验(如“河长制+生态补偿”“智慧河长平台”)及时总结推广,转化为新的“规定动作”;另一方面,健全地方对中央政策的“反馈-建议”程序,允许地方就“规定动作”在落地中遇到的适配性问题(如山区与平原的巡河频次差异)提出调整建议,确保政策设计更贴合实际。唯有通过这种“双向互动”,才能切实规避基层创新“真空化”(不敢创新)与“悬浮化”(盲目创新)的风险,让“规定动作”与“自选动作”真正实现协同共生。其三,从理论层面突破创新瓶颈,跳出“约束即压制”“创新即无序”的既有概念框架。简言之,缺乏秩序的创新必然引发混乱与无序,而缺少活力的创新则难免走向僵化与衰败。二者的辩证关系决定了“规定动作”不仅是地方环境治理创新的重要基础,也是释放地方活力的必要条件,其作用远不止于表面的约束性,更是推动地方治理创新的关键支撑。在现代背景下,组织必须遵循理性规范与科学原则,并严格遵从法律或具备法律效力的制度框架,方能获得合法性认同<sup>[30]</sup>。这表明,“规定动作”与“自选动作”应当是相互型构、彼此依存的两个面向,而非绝对对立的两极。基于此,未来环境治理创新的关键,应在全面把握二者互动关系的基础上,构建以“包容性创新”(inclusive inno-

vation)为核心的分析框架与实践路径。作为一种“调适的智慧”,“包容性创新”的核心意涵,是在“上下相维”的政府治理结构中,打造能够弥合“规定动作”与“自选动作”缝隙的制度载体,即“创新共同体”。该共同体以制度调适为核心功能,致力于消解一统化决策体制与差异化地区治理间的结构性张力,缓释环境治理过程中“合法性”与“有效性”的内在矛盾,最终形成兼顾“创新数量”与“创新质量”的包容性治理情境。在中央与地方行动者基于包容性特质的互动实践进程中,一种兼具阶段性、相对稳定性与动态生成性的局部秩序将渐次生成并固化。值得注意的是,此种局部秩序并非静态的结果形态,而是具备双重属性:一方面,它是行动者既往互动实践的阶段性结晶,承载着特定时期内行动者的策略偏好、互动逻辑与利益协调结果;另一方面,它又构成行动者后续策略性行动开展的核心前置条件与情境基底,为行动者的决策制定与行为选择提供了既有约束性又有赋能性的互动框架。这一动态演化的局部秩序,最终为区域环境治理创新的启动、深化与迭代演进提供了基础性支撑。

## 六、结论与讨论:环境治理稳定性与柔韧性的动态平衡

进入中国特色社会主义新时代,生态文明建设步入快车道,绿色发展全面提速。在此背景下,地方环境治理创新面临的核心议题是关于“治理创新边界”问题的探讨,即“治理创新边界”何在?在边界之内,政策再创新的作用机制又是什么?为回应上述问题,本文以河长制从空间扩散到场景拓展的进程作为切入口,引入“规定动作”与“自选动作”的分析视角,尝试解码地方环境治理创新的“黑箱”。研究发现,在河长制推广与拓展的过程中,若缺乏“自选动作”,中央政府

就难以启动政策试验;而没有“规定动作”,政策创新将难以实现合法化。事实上,中央所擘画的“规定动作”与地方所厘定的“自选动作”之间,既存在逻辑上的张力,也伴随实践中的纠葛。二者不仅可相互转化,甚至常常成为同一治理行为的不同标签,始终处于复杂而灵活的动态调适之中。“规定动作”更多体现自上而下的“上位统合”,而“自选动作”则多源于自下而上的“下位协调”。这意味着,地方政府的创新边界在具有流变性的治理情境中往往呈现出既抽象模糊又清晰明确的双重属性,可称之为一种流动的“创新边界”。该边界催生出“因地制宜”的灵活创新与“如出一辙”的标准化复制并存的行动图景。这种看似矛盾的行动逻辑实则具备一定的现实合理性,并作为一种心照不宣的治理方式在基层政府的日常运作中广为实践。

基于此,本文提出地方环境治理的“包容性创新”这一分析概念,以系统阐释该现象。“包容性创新”强调通过构建一个可调适的行动机制,在把握中央政府认可范围界限的前提下缓解权威体制与有效治理之间的现实矛盾,超越“规定动作”与“自选动作”间的内在张力,进而推动政策再生产,最终实现环境治理模式转型的“软着陆”。进一步而言,这一概念不仅有助于理解河长制生成与扩散背后的制度逻辑,更对中国国家治理现代化进程中的放权激励与控权约束难题具有一般性解释力。河长制从地方试验上升为国家制度,并进一步在各地实现差异化拓展的过程,充分体现了中国治理体制通过“政策试点”实现知识积累与制度演进的核心机制。它既反映了权威体制下治理知识自上而下的传导与控制,也呈现出地方知识自下而上的反哺与创新。在这一过程中,国家治理体系通过构建“弹性边界”,实现了对不确定性风险的吸纳与转化,从而在维护治理统一性的同时激发地方治理活力。

注释:

[1]熊彼特·约瑟夫. 经济发展理论[M]. 王永胜,译. 北京:商务印书馆,1991:43.

[2]余敏江,杨旭. 制度韧性:不确定性风险下市域环境治理的逻辑转向——基于H市黑臭水体治理的“过程-事件”分析[J]. 学术研究,2023(07):69-76.

[3]余敏江. 长三角水环境协同治理中的国家自主性及其提升路径——基于“制度-行动者网络”的分析框架[J]. 甘肃行政学院学报,2021(06):28-35+123.

[4]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(03):25-31.

[5]Jones Bryan D, Frank R Baumgartner. The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems. [M]. Chicago: University of Chicago Press,2005:219.

[6]人民日报海外版. 处处精心 步步落实[EB/OL]. (2016-09-27)[2024-06-26],[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/27/c\\_129300446.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/27/c_129300446.htm).

[7]郁建兴,高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学,2012(05):95-112+206-207.

[8]冯猛. 上下级政府互动模式中的“指令式创新”——以K市精神文明创建试点活动为例[J]. 经济社会体制比较,2021(03):119-128.

[9]杨志,曹现强. 地方政策再创新的策略类型及生成机理——基于从“河长制”到“X长制”演化过程的追踪分析[J]. 中国行政管理,2023(07):100-109.

[10]O'brien K J, Li L. Selective policy implementation in rural China//Critical readings on the communist party of China (4 Vols. Set) [J]. Brill, 2017: 437-460.

[11]Anderson J E. Public policy-making[M]. New York:Praeger,1975:7.

[12][16]马克斯·韦伯. 学术与政治[M]. 冯克利,译. 上

海:生活·读书·新知三联书店,1998:56-57,56-57.

[13]塔尔科特·帕森斯. 现代社会的结构与过程[M]. 北京:光明日报出版社,1988:139-140.

[14]加布里埃尔·阿尔蒙德. 比较政治学:体系、过程和政策[M]. 曹沛霖,译,上海:上海译文出版社,1987:35-36.

[15]戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬,译,北京:华夏出版社,1999:347.

[17]尤尔根·哈贝马斯. 在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论[M]. 童世骏,译,上海:生活·读书·新知三联书店,2003:358.

[18]Meyer J W, Rowan B. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony[J]. American journal of sociology, 1977,83(02):340-363.

[19]赵志远.“偏离”假设视角下中国政府的体制机制创新——兼论政府职责体系的优化[J]. 南开学报(哲学社会科学版),2024(02):106-117.

[20]新华社. 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》[EB/OL].(2016-12-12)[2024-10-16].[https://www.gov.cn/zhengce/2016-12/11/content\\_5146628.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2016-12/11/content_5146628.htm).

[21]林雪霏. 条块结构中的地方政府“持续创新”行为——基于P区政务数据共享改革的案例分析[J]. 学海,2021(03):101-110.

[22]Cohen M D, March J G, Olsen J P. A garbage can model of organizational choice, [J]. Administrative science quarterly, 1972, 17(1): 1-25.

[23]Kingdon J W, Stano E. Agendas, alternatives, and public policies[M]. Boston: Little, Brown, 1984:3-45.

[24]约翰·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌,方兴,译,北京:中国人民大学出版社,2017:124.

[25]王国妮,曹海林.“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[J]. 社会科学研究,2019(05):129-136.

[26]陈涛. 不变体制变机制——河长制的起源及其发

韧机制研究[J].河北学刊,2021,41(06):169-177.  
[27]李利文.模糊性公共行政责任的清晰化运作——基于河长制、湖长制、街长制和院长制的分析[J].华中科技大学学报(社会科学版),2019,33(01):127-136.  
[28]郎政,史晓姣.创新持续到创新深化:地方政府治理创新能力构建的关键要素[J].公共行政评论,2020,13(01):158-176+200.  
[29]Mossberger K. State-federal diffusion and policy learning: From enterprise zones to empowerment zones[J]. The Journal of Federalism, 1999, 29, (03): 31-50.  
[30]W·理查德·斯科特.制度与组织——思想观念

与物质利益[M].姚伟,王黎芳,译.北京:中国人民大学出版社,2010:159-160.

\*基金项目:“研究阐释党的二十大精神”国家社会科学基金重大项目“基于‘制度-效能’转化的现代环境治理体系健全研究”(项目编号:23ZDA108)、国家社会科学基金青年项目“数字化赋能区域环境协同治理的机制与优化路径研究”(项目编号:24CZZ058)。

作者简介:杨旭,湘潭大学公共管理学院讲师,湖南湘潭,411105;王光臣(通讯作者),安庆师范大学法学院讲师,安徽安庆,246133。

---

## Between "Required Actions" and "Optional Actions": The Action Space for Innovation in Local Environmental Governance in China ——A Case Study of the Cross-Scenario Diffusion of the River Chief System

YANG Xu, WANG Guangchen

**Abstract:** Local environmental governance innovation is an inevitable requirement for modernizing environmental governance systems and capacity, but its convergences and heterogeneities have yet to be effectively revealed. A systematic examination of the River Chief System from local pilot programs to full-scale implementation, and from spatial diffusion to scenario expansion, reveals that local environmental governance innovation in China is not simply a bottom-up accumulation of experience, but rather the result of a top-down interaction between "required actions" and "optional actions". Only by adhering to the concept of inclusive innovation and maintaining a dynamic balance between "required actions" and "optional actions," incorporating "optional actions" into "required actions," can we better maintain the appropriateness and consistency of innovation activities and ultimately enhance the stability and resilience of local environmental governance actions.

**Keywords:** Inclusive innovation; Innovation boundaries; Prescribed actions; Optional actions; River chief system

(责任编辑:杨思奇)