

基于新制度经济学视角的“河长制”评析

王书明 蔡萌萌

(中国海洋大学法政学院, 山东 青岛 266100)

摘要 我国频发的水危机既是水环境作为居住地、供应站功能而引发的生态破坏问题,也是作为废物库功能而引发的环境污染问题。河长制是地方政府为了重新恢复环境三大功能协调运行而发明的一项有效的实用制度。河长制因其简单易行,很快在全国形成扩散效应。河长制是源于地方政府的制度创新,本文运用新制度经济学分析了河长制的优缺点:优点是职责归属明确,权责清晰;是合理的路径依赖基础上的制度创新;铁腕治污提高治污效率;创新扩散机制值得提倡。河长制本身存在制度缺陷:无法根除委托-代理问题;缺乏透明的监督机制;容易出现利益合谋;忽视了社会力量;行政问责很难落实。河长制综合考虑了地方权力结构与环境现实,充分利用行政长官手中的权力带动地方政府职能转变,推动了具有中国本土特色环境制度变迁的步伐。但河长制具有应急的过渡性,应在发展中扬长避短,不断完善,应通过它形成全社会参与环境管理的机制,建立可持续发展的环境治理制度。

关键词 环境功能;河长制;新制度经济学;委托代理

中图分类号 X2 文献标识码 A 文章编号 1002-2104(2011)09-0008-06 doi:10.3969/j.issn.1002-2104.2011.09.002

流域环境治理向来是一个难题,由于涉及众多的利益主体,所以无论是学界还是政界一般的对策思路都是合作治理,例如张静、易志斌、张阳等都从不同的角度提出了合作治理的思路与具体设计^[1-3]。但学理上很通顺的想法,实践上往往难以落实,这也是一个难题。无锡地方政府在实践困境中发明的河长制近期效果明显(长期效果有待观察),令人深思。如何理解这一新生事物?有人认为,河长制是走向绿色中国的明道^[4],也有人指出河长制实际上是一种水环境责任承包制。这种承包制很难简单地看作是一种制度创新^[5]。河长制作为地方人民政府对辖区内水环境质量负责的一种形式,虽然在实践中取得了良好的效果,也广受赞誉,但如果对其进行理性的反思,就不得不承认它在本质上仍属于人治,而不是法治。它的推行和实际的效果不是依赖于法律的规定,而是依赖于一个地方的党政领导是否对水环境保护给予重视,是否愿意当“河长”^[6]。我们认为无论是什么样的治理制度都是为恢复环境功能服务的,不应就制度设计本身抽象谈论好坏。邓拉普等提出自然环境具有居住地、供应站和废物库三种功能,并且这三者之间具有竞争性^[7]。环境的功能彼此竞争空间,相互碰撞,由此引发很多社会问题。2007年夏天太湖蓝藻的突然爆发正是这三方面功能过度竞争的结果。

河长制正是地方政府为了重新恢复环境三大功能协调运行而进行的一项有效的实用制度。尽管它不是尽善尽美,却引起了松花江、淮河、辽河、巢湖流域等地方政府的纷纷效仿,以河长制为蓝本,建立了相应的水污染防治责任制^[8]。这表明,河长制这项治理制度的创新来源于地方经验,且简单易行,很容易形成扩散效应,“中国特色”鲜明,值得研究。本文从恢复环境功能的基本点出发运用新制度经济学对河长制的优缺点进行了分析。

1 河长制是源于地方政府环境治理制度的创新

由于我国长期形成的金字塔权力结构,制度创新往往来源于中央政府,自上而下推广、扩散。“河长制”来自地方创新,并形成了平行-上向扩散,值得重视。受无锡的启发,江苏全省15条主要入湖河流全面实行“双河长制”。每条河由省、市两级领导共同担任“河长”,“双河长”分工合作,协调解决太湖和河道治理的重任,一些地方还设立了市、县、镇、村的四级“河长”管理体系,层层推进的“河长”实现了对区域内河流的“无缝覆盖”,建立了一级督办一级的工作机制^[8]。“河长制”不仅动员了行政力量,社会力量也被带动起来。沿河、沿湖的企业不得不放弃传统

收稿日期:2011-02-23

作者简介:王书明,博士,教授,主要研究方向为环境政策与管理、环境社会学。

基金项目:国家社会科学基金项目“生态文明的环境社会学研究”(编号:08BSH034)。



落后的生产方式,力求通过清洁生产、循环经济来帮助企业发展。实践表明“河长制”通过深化治理机制的改革,提升和强化了法律法规和各项规章制度的执行力,加快了重点流域环境质量的改善,有效破解了河流治污的困局。

1.1 河长制职责归属明确 权责清晰

在现实世界中,权利的界定是市场交易的前提。产权的界定与再界定对于一个经济体系的运行效率有着极为重要的影响,产权界定清晰是一个社会走向富裕的必备前提。根据科斯第二定律,在交易费用不为零的世界中,产权的初始界定会影响经济效率和产出水平,不同的产权界定会带来不同效率的资源配置。但是水环境治理属于公共物品,确立具有公共性的资源与物品的排他性产权非常困难。即使事后进行水环境治理时,政府可以将其承包给私人企业,但是水污染治理“根在岸上”,控制污染源无法由市场操作,需要政府干预。当经由市场界定与调整产权配置资源代价高昂时,由政府直接分配排他性权利、指引资源实现其最优配置就成为合理的选择。实行“河长制”就是将每片区域的河流治污权划给相应的政府部门负责人,明确其权利和义务,取消多头治理格局,可以有效地提高治理效率。设立“河长制”管理保证金专户,实施“河长制”管理保证金制度,各“河长制”管理河道责任人(河长)按每条河道个人交纳3000元保证金,在年初上缴区“河长制”管理保证金专户,同时,区财政划拨配套资金充实到专户,专户资金用于对“河长制”管理工作的开展、推进及奖惩,绩效考核期末根据考核结果,水质好转且达到治理要求的全额返还并等额奖励,维持现状的不奖不罚,恶化的则扣除,这不仅保证了治理的经济基础,同时对各河长实行奖惩激励机制,保证了治理过程不间断。

1.2 河长制是合理的路径依赖基础上的制度创新

政府解决某一特定问题或事情的过程是一系列公共政策发挥作用的过程。现实生活中,公共政策的变迁与创新是由一系列小幅调整的渐进决策所组成,渐进主义方法使决策者专注于对更熟悉、更精通的经验分析,大大减少了所需探索政策方案的数量,减少了政策方案分析因素的数量和复杂度。而且,按照新制度经济学的观点来看,只有当制度创新或变迁所获取的收益大于需为此而支付的成本时,制度创新或变迁才有可能发生,正如诺斯所说,如果预期收益超过预期成本,一项制度安排才会被创新。

“河长制”本质上是水环境责任承包制。中央政府早在1989年就开始推行“环境保护目标责任制”,将环境治理情况纳入官员的政绩考核,实行“一票否决”等规定,同样于数年前已在一些地方实施,“河长制”是这些制度基础上的一种具体形式的创新。“河长制”是从河流水质改

善领导督办制、环保问责制所衍生出来的水污染治理制度,它有效地落实了地方政府对环境质量负责这一基本制度,为区域和流域水环境治理开辟了一条新路。在水环境治理这一领域,将“环境保护目标责任制”发展为“环境保护目标责任承包制”,实际是将环保责任按照行政交界面具体落实到各级领导干部。细节决定成败,“河长制”不仅仅是形式创新,更主要的作用是传达地方政府重视环保、强化责任的鲜明态度,可以有效调动地方政府履行环境监管职责的执政能力,创新体现在通过把河流水质达标责任具体落实到地方党政领导,促使行政手段强化。河长制的创新还体现在“一河一策”,可以具体分析适合不同河流的治理方案,最终制定水环境综合整治方案,加强流域管理资源的整合。

1.3 河长制铁腕治污提高治污效率

“河长制”提升了环境治理的行政级别,“生态环境”的行政地位与“经济发展”开始平等,成为地方党政负责人的案头工作,而不仅仅是部门职责。把地方党政领导设置为第一责任人,最大限度地整合了各级党委政府的执行力,消除了早先“多头治水”的弊端,有利于形成全社会治水的良好氛围,确保治水网络密而不漏,任何一个环节上都有部门、有专人负责,提高了水环境治理的行政效能。

很多地方在治理水污染方面束手无策。其实,国家并不缺少污染治理方面的法律法规,而是缺少相关法律法规的执行力。而法律法规执行力的不够很大程度上又是由于缺乏有效的执行制度造成的^[4]。河长制有助于提高地方政府履行环境监管职责的行政能力。河流生态环境包罗了生产、生活、管理等众多领域,涉及河道淤积、企业排污、农业面源污染、居民乱倒垃圾等诸多原因和行为主体,需要综合管理,但在行政权力系统内部,河流的治理也通常被看作环境、水利等少数部门的事情,而这几个部门又深受整个权力系统的掣肘,相互之间也常生摩擦,导致监管不力、环境恶化。“河长制”编织的治理管理网络意味着地方权力的金字塔顶端与环境发生了直接联系,权力中枢对于环境问题的复杂性和相应职责有了较全面的认识,环境质量的好坏不再只是抽象的“政府”和环保局的责任。由此形成了整个权力系统共同参与治水、相互协调的机制。

这种制度实质就是领导干部的“分片包干”^[5]。“河长制”以及之前在全国一些领域屡试不爽的主要领导“承包”责任制,其创造性在于把责任制与中国当下的现实结合在一起,从而产生积极的效果。在这种制度下,责任不但非常明确,而且完全对应到人,工作效率更高,执行力度更大,更容易在短期内出成绩,因而屡出“奇效”。因此,针对“河长制”的“人治”和“法治”之争虽然有其理论

意义,但是必须要考虑到当下中国的社会现实,首先解决棘手的环境污染问题之后,在环境治理的过程中逐渐探索制度完善的途径。

1.4 河长制的扩散机制值得提倡

河长制始于地方政府的创新,只有地方政府因地制宜一河一策,才能对症下药解决不同地方的流域污染问题。这种创新执行模式很大程度上可以保证“交易成本”最小化。河长制的扩散机制值得提倡。以往的创新推广机制是首先将地方创新成果上升到中央政府部门,然后实行中央行政命令式制度变迁方式,号召其他地方政府学习效仿,这不仅贻误治污时机,而且这种被动式的制度变迁方式无法产生效益最大化的结果。而河长制的传播扩散机制是由无锡政府创新成功后,其他地方政府直接学习消化,减少中间环节大大提高了效率。表明地方政府的学习和创新能力正在增强,这种趋势必须提倡并加以保护。只有各地政府思想解放走在前面,中国的环境治理制度创新才会出现百花齐放的繁荣景象。

2 河长制本身存在制度缺陷

“河长制”的缺陷在于行政权依赖,它的核心是当某地环境污染沉痾难返,一些人便开始期待地方主要领导批示或亲自过问,以待问题的最终解决,类似于“现场办公”。目前,社会对政府普遍存在着过度依赖心理,认为地方政府是污染企业的天敌,是挽救环境危局的最终倚靠。实际上,政府的功能具有两面性,在某些地方以问题解决者面目出现的“行政权力”往往也是环境麻烦的制造者。

2.1 河长制无法根除委托-代理问题

委托-代理关系存在于任何包含有两人或两人以上的组织和合作努力中。只要一个人依赖另一个人的行动,那么委托-代理关系就存在,在这一关系中,委托代理双方都是效用最大化者,且其效用函数不同,一系列的委托-代理问题便会产生。如果委托-代理双方都追求效用最大化,那么就有充分的理由相信,代理人不会总以委托人的最大利益来行动,也就是说,双方的效用函数是不一致的,代理人并不一定为委托人的利益服务,甚而不惜以牺牲委托人的利益为代价来谋取私利。简单地说,所谓委托-代理问题就是代理人偏离委托人的利益行事的问题^[4]。在环境治理过程中也存在着委托-代理关系,委托人是广义的市民,代理人是政府及其他相关机构。由于政府官员利益目标的存在(薪金、额外津贴等货币目标和政绩、荣誉和在职消费等非货币性目标),因此,在委托人(市民)和代理人(政府)对信息占有不对称的情况下,政府官员可以利用其信息优势采取机会主义行为,从而导致了代理成本的产生。

尽管委托人通过对代理人进行适当的激励,以及通过承担用来约束代理人越轨活动的监督费用等就可以使其利益偏差有限制,但是,要确保代理人始终做出对委托人利益最优的决策和行为选择一般是不可能的^[9]。对于地方政府而言,比治水责任更沉重的责任是“经济发展”,较河流环境这“一票”更具份量的是经济增长这一票。当“增长”涉及权力的合法性,“保八”关系到社会稳定,不难想象“双肩挑”——左肩挑着COD(削减)、右肩挑着GDP(增长)——的地方主政者终究会撂下其中的哪一副挑子^[5]。一些曾经卡壳的高污染、高能耗项目搁浅后又再次上马就是典型例证。因此,要“河长制”效用最大化的进一步设计是引导地方政府维护环境的三项功能间建立平衡。总之,只有真正做到环保优先的“河长制”才是实质性的制度创新。否则,运动式的治理尽管可以短期消除河流的黑臭,却难以换来可持续发展的健康未来。

2.1.1 河长制信息不对称缺乏透明的监督机制

“河长制”的政绩考核是社会对河长们的工作进行检查的途径,也是向社会公布治河信息的途径。但现有的考核都是自上而下的体制内“自考”,并形成了以“表扬和自我表扬”为主的特征,真正的“一票否决”几乎未见。虽然不应否定考核本身的重要性,但确定由谁来考核更为重要。假如公布的考核数据经过修饰,相关的政绩考核也就成了皆大欢喜的权力游戏。权力系统内部联合隐瞒信息,而社会大众又缺乏有效的信息获取渠道,信息不对称必然产生,从而产生道德风险。代理人借事后信息的非对称性、不确定性以及契约的不完全性而采取的不利于委托人的行为因委托人观测监督困难(监管部门精力有限、人手不够、财力拮据)而不被发现,败德行为形成恶性循环。所以信息不对称使部门缺乏足够的动机和利益刺激将整个社会的利益作为出发点,把实现社会利益最大化作为自己的工作目标,从而对政策执行的有效性产生不良影响。

一般认为,对于道德风险问题,关键是设计一个最优的激励契约使代理人选择委托人所希望的行动,使代理人在追求自身利益最大化的同时,实现委托人的效用最大化。对于委托-代理问题,一个容易想到的解决办法是加强对代理人的监督和激励,抑制代理人的机会主义动机。新制度经济学认为,对于存在这一问题的科层组织,效率的高低关键在于能否设计一套有效的监督激励契约以诱导每个代理人的行为,包括真实透露其私人信息、选择更高的努力水平等,从而将代理人的行为限制在符合委托人利益的范围内,达到“激励相容”,使代理人在追求自身效用最大化的同时,实现委托人的效用最大化^[9]。“河长制”的完善仅仅依靠行政问责制尚不到位,除了行政系统内部监督、法律监督外,还需要在政府等治理主体之外引



入第三方监督机制,因此必须要联合广大市民在内的团体建立起强大的监督机制,设定一系列硬性指标,并且全力保证贯彻落实。在此基础上,对治污减排目标完不成的相关负责人采取行政惩罚措施。

2.1.2 河长制容易出现利益合谋

商家通过与竞争者的产品进行特性比较来为消费者廉价地提供其决策所需的信息,河长治理绩效也可以采取横向比较的办法,并以此作为决定个人工资水准与升迁的依据。但是,如果处于竞争关系的河长们意识到他们之间具有强大的共同利益时就很可能联合起来“合谋”对付他们的委托人,这样利用竞争来显示私人信息便难以奏效,代理人有可能会联合起来降低治理河流污染的效率。

在充满风险和不确定性的现实世界里,当人们面临的是统计上相互独立的风险时,通过一种在所有人之间分担风险的适当安排即“风险分享”可以大大降低各自承受风险的成本。要制定一个有效的激励契约理论,必须考虑当事人对待风险的态度以及相应的风险分担。从风险有效分担的角度看,在一个集体中,相对其他成员来说,对风险回避程度越高的成员,在该集体中所分担的风险份额应越小^[9]。据此,可由每个河长自行设定其治理目标(但是必须在有一个基准达标点基础上)相同质量的河流任命处于相同等级的行政官员担任河长,在他们之间开展竞争,使其治理成果和公务系统内部的晋升、工资等挂钩。视河长们期末达到的治理成绩高于其期初制定的治理标准的程度而定,它的存在使得河长努力工作,以期其收入高于败德情况下的所得。

但同时也应注意的是,“河长制”虽按行政交界面划分并落实了各级领导干部的治水责任,但一条河的治理需要上下游共同配合,所设计的激励制度必须既激励各市(县)区展开治水成果竞争,又鼓励各市(县)区上下游联动、协调配合。因此,就需要在采取有效的激励竞争措施的同时采取促进合作的机制,力求达到“共赢”。例如,在奖金等激励上实行片区治理成果联动评价机制,设定一个整体流域治理目标,以此为参照确定奖惩金额。

2.2 河长制忽视了社会力量

在环保领域,政府同样应该充当“守夜人”角色,尽量少地直接干预环保执法工作,应该代表公众的利益对环境污染进行有利于环境保护的政府宏观干预。尊重媒体对企业环境行为的监督,扩大公民对环境的知情权、监督权和环境公益诉讼,提高公民的环境意识和参与能力,鼓励和规范公众参与,以维护公民的环境权,可以通过如明确各部门的职责、合理确定最优污染水平和排污费的收费标准、调整产业结构保护环境、促进企业节能减排走集约化生产之路、恰当定价合理使用自然资源、明晰产权以合理

利用资源等方式。而“河长制”的一个明显缺陷在于完成了对行政权力系统内部的动员,但并未意识到对当地社会的动员,因而也就没有启动这一动员,政府应急社会旁观形成鲜明对比。

2.2.1 没有调动公民参与的积极性

纵观世界其他地区的河流治理经验,河流治理的成功经验都来自充分地调动社会团体的力量。例如,英国通过不断改革与调整,逐步形成的由政府宏观引导,公共管理机构监管,水务公司市场运作,社会利益团体参与的水管理体制。日本近年频发浒苔事件,政府通过启动浒苔治理工程,开展市民参与活动:以市民自治团体为主导,以周边海岸环境问题为中心的地域居民参加型社会,地域性市民浒苔清理运动,市民参加型浒苔问题研讨会,当地小学的海洋环境教育,浒苔活动的社区激励制度,寻求社会各界支持,推动浒苔治理的产业化进程等措施有效治理了浒苔问题。

作为巨大的社会系统工程,“治水”显然不可能仅靠权力系统效能的提高加以解决。每一个社会成员都是实在的污染者,通过耐心宣教和精细管理来塑造具有良好的环境意识和自律行为的公民是当务之急。动员与河流朝夕相处的河边居民成为日常的管理者,调动他们的积极性和责任感,可以收到事半功倍的效果。但在“河长制”框架下这些力量都缺乏发挥作用的空间。不仅如此,虽然政府提倡公众参与已有多年,但在包括实施了“河长制”地区的层面,权力抑制权利、政治警惕社会的现象依然存在,有的地方甚至出现了将执着的污染举报者视为“麻烦制造者”予以打击的现象。总之,“河长制”依然是一个封闭的环境治理系统。

社会与公众的缺位又直接影响到政绩考核与问责的真实效果。就我国政府官员的产生而言,政府官员经过人大授权才拥有公共权力,其责任对象应是人民,官员问责的主体也应是人民群众。“河长制”的问责,无论是被免职,还是引咎辞职,不能只是在行政层面进行,而应该依据专门的问责制法律做出。行政问责制虽然在一定程度上体现了责任政府理念,但由于没有相应的法律制度做支撑,导致在执行过程中存在不确定性。所有相关人员责任、所受处罚及问责程序怎样进行,都应该公之于众。缺乏公民参与的程序公开与公正的“问责”不但难以确保问责的实效,而且也与依法行政的要求背道而驰。

2.2.2 民间环保组织的积极性被忽视

中国为数不多的民间环保组织、民间环保人士都有关注水的强烈意识,因此,民间环保组织可以成为来自公众的“河长”。然而,在这样一个积极的环境下,河长制并没有因势利导,仅仅依靠各地区的行政长官,行政力量虽强

大,但是行政手段的执行有时可能会产生负面效果,没有借助民众和民间环保组织的积极力量,即使实现治理目标,时间成本将会非常巨大。

政府的环境管理主要是通过环境政策的制定和执行来进行,大多数情况下,环境政策体系也是由政府直接操作为主的,这被称为“政府直控型环境政策”,理论上虽然行得通,但是在实践中,政府直控仅在宏观环境事务管理中占优势,而在微观环境管理事务中出现“政府失灵”,这就需要一种能够自发地发挥作用而帮助实现环境利益协调和均衡的机制或制度,即大量政府力量以外的社会力量从事环境监督和制约,以实现社会内部的相互制衡。公众参与环境管理,其直接的目的往往是避免或消除所遭受的环境损害,争取被剥夺的环境权益,但在这一为自身的环境权益展开的斗争过程中,也一定程度上改变和促进了政府和企业的行为,更重要的是作为第三种力量它有利于改变政府与企业所构成的不稳定的“二元”结构,而形成环境管理的“三元结构”,进而使社会中不同环境权益主体的对抗和冲突的格局能够发生改变,并最终使环境管理逐步从“政府直控”向“社会制衡”转变。但我国目前的现实是,尽管目前各种社会力量在环境治理及其各利益主体的环境利益冲突的协调中也发挥了一定的作用,社会力量对环境保护的制衡机制目前在我国还只是停留在起步乃至呼吁阶段,公众的环境利益表达目前还很不充分,机制也亟需完善^[10]。充分发挥个人、社会团体等社会力量化解环境矛盾、解决环境冲突的作用,构建有机的社会制衡力量迫在眉睫。

2.3 行政问责很难落实

如果河流治理效果并没有达到预想的结果,这些党政领导干部们很容易就可以找到一个没治好的客观理由,因此必须事前对其责任进行量化,杜绝行政问责时的扯皮现象。从制度发生学的角度,以“长”带“制”不是没有可能。但是在现实生活中,各地“河长”“湖长”上马作为“先进治理手段”的报道频见报端媒体,却很少有“河长”们被问责甚至下马的报道^[11]。由谁来“问责”是“河长制”的关键问题。就现有“河长制”的实践来看,问责的主体一般为责任主体的下级(多为环保部门)或责任主体的上级。在行政层级面前,下级要为上级公正评核,其中有很多的利益纠葛,根本无法按照“一票否决制”实行问责。而上级对下级的问责,在上级需要承担连带责任的情况时,也难以保证问责结果的公正性。

中国环境保护有法不依、执法不严,公众参与的民主法制机制不足是重要原因,而好的政治理念必须依靠公众来响应,必须依靠公众参与来落实,必须依靠一套完善的监督机制来贯彻。将河湖治理之责纳入法制化轨道,将

“河长制”纳入地方法规,可以保证环保问责不再是空头口号,这可以更有效地调动地方政府履行环境监管职责的执政能力和效能。

3 结 论

河长制使河清水绿的绩效表明它是地方政府环境治理制度创新的成功实践,综合考虑了地方环境现实及各项治理成本,明确界定河湖污染治理责任,既继承了传统环境责任体制的思想,又创新了体制形式,充分利用行政长官手中的权力带动地方政府职能转变,总之,河长制在江苏无锡成功试点,进而推广到全国,推动了适应我国国情的扩散型制度变迁步伐。最初被当作权宜之策的“河长制”虽然有急功近利之嫌,但是在目前各种制度不完善、治理工作短期内难见成效的情景下,这种快刀可以有效的斩断环境污染的乱麻。然而,不可以将河长制视为一项可以长久贯彻的环境管理体制,应该在发展中不断完善。由于信息不对称,产生道德风险,委托-代理问题不可避免,同时,由于河长制过分强调各行政长官的责任,忽视了社会力量,不仅治污动力不足,同时缺乏有效的监督力量,导致行政问责问不起来。因此,只有提高地方政府领导干部落实科学发展观的自觉性,切实将经济主体型的政府转变为服务主体型的政府,深刻反思环境管理的制度设计及执行力问题的同时,建立长效的环境管理模式,形成全社会参与环境管理的工作合力,运用多种手段保护环境,才是使环保工作常态化和长效化的根本途径。

(编辑:刘呈庆)

参考文献(References)

- [1]张静.长三角地区联动开发与旅游资源可持续发展——以太湖流域环境治理为例[J].商业经济与管理,2003,(12):18-21. [Zhang Jing. On Linkage Development of Changjiang Delta Area and Sustainable Development for Tourism Resources: Take the Environmental Governance of Tai Lake Basin for Example [J]. Journal of Business Economics, 2003 (12): 18-21.]
- [2]易志斌.基于相容利益理论的流域水污染府际合作治理探讨[J].环境污染与防治,2010,(9):88-91. [Yi Zhibin. Study on Inter-governmental Cooperative Governance of River Basin Water Pollution Based on Mixed-model of Benefit Theory [J]. Environmental Pollution & Control 2010 (9): 88-91.]
- [3]江苏省哲学社会科学规划办公室.我国流域水污染的合作治理模式及其在太湖流域的应用研究[J].江苏社会科学,2009,(5):237. [Jiangsu Planning Office of Philosophy and Social Sciences. Study on Cooperative Governance Model of River Basin Water Pollution in Our Country and Its Application to Tai Lake Basin [J]. Jiangsu Social Sciences 2009 (5): 237]
- [4]周仕凭.无锡“河长制”:走向绿色中国的明道[J].绿叶,2008,(9):46-57. [Zhou Shiping. “The System of River-leader” of Wu-



- xi: A Bright Road Leads to Green China [J]. *Green Leaf*, 2008, (9): 46 - 57.]
- [5] 张玉林. 承包制能否拯救中国的河流 [J]. *环境保护* 2009, (9): 17 - 19. [Zhang Yulin. Can Contracting System Save China's Rivers [J]. *Environmental Protection*, 2009, (9): 17 - 19.]
- [6] 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. [Wang Canfa. The Concrete Form in which the Local Government Takes Charge of the Water Quality in Its Area: The Legal Interpretation of “the System of River-leader” [J]. *Environmental Protection*, 2009, (9): 20 - 21.]
- [7] 约翰·汉尼根. *环境社会学* [M]. 洪大用译. 北京: 中国人民大学出版社(第二版), 2009: 19 - 20. [John Hannigan. *Environmental Sociology* (2nd Edition) [M]. Chinese Edition Translated by Hong Dayong. Beijing: China Renmin University Press, 2009: 19 - 20.]
- [8] 孙彬. 河长制: 从太湖走向全国 [EB/OL]. (2009 - 09 - 15) [2011 - 03 - 22]. http://www.js.xinhuanet.com/xin_wen_zhong_xin/2009-09/15/content_17700615.htm. [Sun Bin. The System of River-leader: From Tai Lake to the Whole Country [EB/OL]. (2009 - 09 - 15) [2011 - 03 - 22]. http://www.js.xinhuanet.com/xin_wen_zhong_xin/2009-09/15/content_17700615.htm.]
- [9] 程恩富, 胡乐明. *新制度经济学* [M]. 北京: 经济日报出版社, 2005: 118 - 119; 121 - 122. [Cheng Enfu, Hu Leming. *New Institutional Economics* [M]. Beijing: Economic Daily Press, 2005: 118 - 119; 121 - 122.]
- [10] 王芳. 行动者及其环境行为博弈: 城市环境问题形成机制的探讨 [J]. *上海大学学报: 社会科学版*, 2006, (6): 107 - 112. [Wang Fang. The Conflict and Coordination Between Agents and Their Environmental Behaviors: A Probe into the Social System of Urban Environmental Problems [J]. *Journal of Shanghai University: Social Sciences Edition*, 2006, (6): 107 - 112.]
- [11] 毕诗成. 河长制: 应以实际功效为自己“正名” [EB/OL]. (2009 - 04 - 08) [2011 - 03 - 22]. <http://news.163.com/09/0408/11/56CHUA1E000120GU.html>. [Bi Shicheng. The System of River-leader Should Prove Itself by the Actual Efficiency [EB/OL]. (2009 - 04 - 08) [2011 - 03 - 22]. <http://news.163.com/09/0408/11/56CHUA1E000120GU.html>.]

Critique of the System of River-leader Based on the Perspective of New Institutional Economics

WANG Shu-ming CAI Meng-meng

(Law and Political School , Ocean University of China , Qingdao Shandong 266100 , China)

Abstract The frequent water crisis in our country results not only from the environment destruction of water environment as functions of living space and supply depot , but also from the environment pollution of water environment as waste repository. The system of river-leader is an impactful and practical institution put forward by the local government to resume three functions of environment. The diffusion effects of the system of river-leader soon spread throughout the country because it's easy to operate. The system of river-leader originates from local government's institution innovation. In this paper , the advantages and disadvantages of the system of river-leader are analyzed by The new institutional economics theory. The advantages of the system of river-leader are clear power , right and duty attribution; rational-institution innovation based on path dependence efficient; pollution governance by iron hand; and innovative diffusion mechanism deserving to be recommended. There are some disadvantages of the system: unable to eradicate the principal-agent problem , lack of a transparent supervisory mechanism , liable to conspiracy for benefit , ignoring social forces , and difficult to implement administration accountability. The system of river-leader evaluates comprehensively local power structure and the environmental reality , take full advantage of the chief executive's authority to lead in the function transformation of local governments , and propel the change to of environmental institution with Chinese native characteristic. But the system is urgent and transitional now. So it should maximize favorable factors and minimize unfavorable ones in its development , perfecting itself step by step. The system has to be made into an environmental supervisory mechanism with whole social participation and a sustainable institution of environmental governance should be built.

Key words environment function; system of river-leader; new institutional economics; principal agent