

地方政府河长制政策工具模型：选择偏好与优化路径 ——基于扎根理论的政策文本实证研究

任彬彬, 周建国

(南京大学政府管理学院, 江苏南京, 210023)

摘要: 通过对全国省级河长制政策文本的扎根分析, 构建了地方政府河长制政策工具选择模型, 进而描绘河长制的政策工具谱系。研究发现: 目标导向的实质性政策工具通过对地方政府的政策注意力进行分配, 成为第一序列使用偏好; 过程导向的执行性政策工具实现了对河长制政策过程的清晰化运作, 构成第二序列使用偏好; 能力导向的赋能性与引领导向的引导性政策工具推动河流治理的可持续发展, 组成第三序列使用偏好。因此, 地方政府要进一步动态调整实质性政策工具, 完善执行性政策工具体系建设, 丰富赋能性政策工具的内容形式, 重视引导性政策工具的规范引领, 从而推动河长制的长效运行。

关键词: 河长制; 政策工具; 地方政府; 河流治理

中图分类号: D630

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号: 1672-3104(2021)06-0145-13



一、引言

如何有效进行水资源治理一直是中国国家治理的核心政治议题之一^[1]。近代社会, 随着人类活动的加剧与工业化的快速推进, 河湖水系受到极大破坏, 水生态受损严重, 与水资源污染相关的社会问题日益突出。自党的十八大以来, 党和国家高度重视生态环境问题, 提出“生态文明建设”的战略决策, 要求坚决打好污染防治攻坚战, 以推动我国生态文明建设迈上新台阶。水资源治理作为生态文明战略的重要内容, 对于推动我国国家治理体系与治理能力现代化建设具有重要的现实意义。

一直以来, 中国水资源治理实践中“各自为政”与“政出多门”的现象比较严重, 导致政策

难以落实。为了破解复杂的水资源治理困局, 一些具有务实精神的地方政府主动进行政策创新, 不断探索行之有效的治水实践策略。2007年, 无锡市政府面对太湖爆发的蓝藻危机, 大胆试行河长制, 治理成效显著。2008年, 江苏省在太湖流域全面推行河长制, 福建、云南、贵州和江西等省继而纷纷效仿推广。2016年, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推行河长制的意见》, 开始在全国范围推广河长制。这不仅标志着河长制从地方水污染治理的实践创新上升成为国家治水的顶层设计, 更表明河长制从水资源危机的应急治理转向常规化发展。作为扎根于中国本土的水资源治理实践, 河长制的核心要义在于通过地方党政领导直接担任河长, 对其辖区内水资源进行分级负责与分层控制, 实现水资源治理权责的制度化配置, 从而成为具有中国特色的流域治理制度, 体现了中国之治。

收稿日期: 2021-05-24; 修回日期: 2021-10-08

基金项目: 国家社科基金重点项目“河长制的长效机制研究”(18AZD002)

作者简介: 任彬彬, 河北廊坊人, 南京大学政府管理学院博士研究生, 主要研究方向: 基层治理, 联系邮箱: renbinbinmail@163.com; 周建国, 江苏如皋人, 南京大学政府管理学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 公共政策与地方治理

河长制发展至今已十年有余,在取得较好成效,彰显出制度优势的同时,也暴露出一些问题,突出表现在地方实践中的局限性。有学者指出,河长制对权威的高度依赖使其短期效应显著而长期发展则面临组织逻辑与责任困境^[2];地方政府对河长的因事设岗行为也存在制度逻辑混乱的现象^[3]。还有学者观察到,地方政府在河长制政策执行过程中也存在“阳奉阴违”式的政策冷漠,致使其在全国范围内的长效运行备受质疑^[4]。由此可见,在经历了河长制的制度解构与实践审视之后,如何推动其长效运行已成为学术界亟待探讨的问题。

为此,本文以推动地方政府河长制长效运行为切入点,借助全国省级层面的河长制政策文本,通过扎根理论研究方法,描绘我国各地方政府河长制政策实践的现实图景,试图回答河长制在地方实践中有哪些可供选择的政策工具及其使用偏好。其理论意义在于从政策工具角度,为地方政府的河长制长效运行提供一个政策理论分析框架,充实河长制地方实践的工具谱系;其政策意蕴则在于推动地方政府河长制政策工具箱的调整,优化水资源治理的中国方案,实现中国河湖治理的可持续发展。

二、文献回顾与分析视角

(一) 河长制研究:从制度逻辑到政策实践

近年来,伴随着生态文明体制改革与美丽中国建设,河长制作为水资源治理的重大制度创新,吸引了学术界的广泛关注与探讨。整体而言,这一研究主要经历了由制度逻辑的理论诠释向政策实践的现实审视的转变。

研究初期,学者们主要从不同的理论视角,对河长制何以形成与何以运行进行理论诠释,试图从理论层面打开河长制制度逻辑的黑箱。首先,部分学者从国家运行体制的视角出发,对河长制形成与运行的逻辑进行剖析。从横向部门间关系来看,河长制的本质是领导干部“包干制”,以此从制度层面解决水资源治理的激励问题,实现跨部门协作^[5];从纵向府际关系来看,河长制主要通过“资格锦标赛”与“合力式治

理”,进行水资源的府际合作治理,体现达标压力型体制的运作逻辑^[6]。另外,控制权理论视角下的河长制则被视为典型的“行政发包”治理模式^[4]。其次,部分学者从多元视角审视河长制的制度逻辑,如基于空间嵌入视角,认为河长制将传统公共事务治理中的部门首长负责制转变为地方首长负责制^[7];基于公共行政责任视角,认为河长制是将个人问责嵌入既有的科层结构中,对其进行激励与管理,进而实现自上而下的权力调整^[8]。除此之外,部分学者在分析河长制制度逻辑的同时,也发现了河长制所固有的局限性,如委托代理问题无法根除、权威的可持续性、发包下的责任困境等^[9]。但不可否认的是,河长制的正面运作效应远远大于其负面影响,它依然是解决我国水资源治理危机的重要制度创新^[10]。

伴随河长制在全国范围的推行,越来越多的学者开始从公共政策研究的视角出发,对河长制政策实践进行现实审视,主要聚焦于政策扩散、政策评估与政策执行三个方面。在政策扩散与转移方面,随着河长制政策在全国各地的推广,学者们对河长制政策的扩散特点与诱发因素进行了探索。研究发现,河长制政策扩散在时间上呈现S型,在空间上表现出较强的邻近效应与层级效应,在路径上主要受到纵向间吸纳辐射与横向间学习竞争的影响^[11]。同时,也有学者指出,河长制政策扩散具有明显的再生产性,主要受到资源禀赋、行政压力、政策需求、外部力量四类因素的多种组合的影响^[12]。在政策效果评估方面,政策实验较多地用来评估河长制水资源治理的现实成效。一些政策实验结果表明,河长制政策实施达到了初步水污染治理的效果,但对于降低水资源中深度污染物的治理效果并不理想,而与地方官员的晋升激励密切相关^[13]。在河长制政策执行方面,学者们开始通过局部的个案观察,剖析地方政府推动河长制政策执行过程中的行为策略,揭示河长制政策实践的运行机制与现实问题,如该政策在行为策略方面,借助互联网工具的技术嵌入协同治理^[14];在运行机制方面,通过高层党政部门立治、具体职能部门施治、社会力量参与的制度化激励,实现积极性水资源治理的体制建构^[15];在现实问题方面,长期以来的“权

虚责实”现状使河长制的基层政策执行陷入“小马拉大车”的困境,治水“最后一公里”的问题依然存在^[16]。

综上所述,学术界围绕着河长制的政策内涵与地方实践进行了充分的理论探讨和现实关注,深化了河长制政策的研究理路,但依然存在以下可推进的空间:第一,在研究内容上,河长制的长效运行与可持续发展已成为学术界亟待探讨的问题。河长制政策作为地方政府应对水资源治理危机的重要制度创新,能否在全国范围内取得既定效果,需要学者们对其地方政策实践展开更为细致的探讨,从而推动其在全国范围内的长效运行。第二,在研究视角上,尽管学者们对河长制地方政策实践进行了诸多探讨,但由于偏好个案研究,导致其不可避免地落入局部观察的窠臼,相对忽视了全国范围内在河长制政策实践中对政策工具选择的普遍性。因此,本文通过对全国各地河长制政策工具谱系的整体性描绘,揭示其选择偏好,从而进一步提出政策工具的优化路径,以期提高河长制水资源治理的效能。

(二) 政策工具: 理解地方政府河长制政策实践的一个视角

任何一项制度创新都离不开一系列相关政策的跟进,而政策的实施往往是以政策工具的形式呈现,其实施效果更有赖于对政策工具的选择。一般而言,政策工具能够将政府的政策目标转化为具体路径,是政府实现制度创新目标的行为总和^[17]。因此,政策工具为理解当前地方政府的河长制政策实践提供了一个研究视角。

政府手中掌握着一套由各种行为组合而成的政策工具箱,能够有效保障制度创新目标的实现。政策工具并非是孤立、单一的行为举措,而是由不同类型工具所构成的有机行为体系。不同类型的政策工具组合会产生不同的政策实践效果,继而对社会活动产生不同的政策影响。学者们基于工具使用标准的差异,对政策工具的类型划分进行探讨,进而为政策工具的选择与适配提供可借鉴经验。科臣最早尝试对政策工具进行梳理,将其划分为64类,但由于缺乏系统性,致使该政策工具类型化的理论意义与实践指导性不强^[18]。此后,罗维从政策目标角度,基于政策

工具使用意图的直接性与间接性,将其划分为控制个体与影响环境^[19]。英格拉姆注意到政府如何引导目标群体的行为方式,认为政策工具主要包括权威性、诱因性、能力性、劝说性与学习性等特征^[20]。伴随着公共管理实践的发展,学者逐渐注意到政策工具中行动要素的重要性。豪利特依据政策工具中政府行动主导程度,将政策工具划分为强制性、混合性、自愿性三大类^[21]。萨瓦斯则基于消费者、生产者与安排者三个概念,将政策工具归纳为十类,并按照政府行动干预程度,构建了从政府服务到自我服务的连续光谱^[22]。

在我国公共管理实践中,“强制—混合—志愿”的三分法被学术界普遍认可,并广泛应用于政策分析的多个领域,对指导我国公共政策实践具有重要借鉴意义^[23]。然而,当前的政策工具研究依然存在以下局限性:其一,在研究方法上,既有研究主要采用政策文本量化法,其方法取向一般遵循演绎思路^[24],仅通过政策文本中高频词来诠释政策工具类型,容易忽视文本中的丰富情景要素与原始表达逻辑,可能存在过度解读的风险。其二,在研究内容上,既有研究普遍以既定的“强制—混合—志愿”分析框架为标准,对政策文本中的相关内容进行理论嵌套,往往将复杂的政策文本内容简单化,忽视政策要素的多样性。虽然部分学者开始基于中国情景,对政策工具的类型进行本土化改造,但其研究依然会陷入“先入为主”的窠臼,难以刻画政策工具的全貌。因此,本文借助扎根理论的研究方法,通过自下而上的自然呈现方式,实现从“演绎”向“归纳”的转变,回归到政策原始语境中对河长制政策文本进行分析,既可以消弭由共词分析所需带来的过度解读的风险,又可以打破原有政策工具分析框架的束缚,从而更好地描绘河长制地方实践的政策工具全貌及其使用偏好。

三、研究方法及资料来源

(一) 扎根理论

扎根理论是质性研究的一种路径,而非实体理论,最早是由社会学家安塞尔姆·施特劳斯

(Anselm Strauss)与巴尼·格拉泽(Barney Glaser)在1967年出版的合著《扎根理论的发现》(*The Discovery of Grounded Theory*)中首次提出。20世纪60年代中后期,美国社会学界的宏大理论嵌套、民族志“印象式描述”以及理论生成程序缺乏的三种理论倾向批判,促使施特劳斯与格拉泽开始探索新的研究方法,努力填补理论与经验资料之间的鸿沟。为此,施特劳斯与格拉泽以早期质性研究的分析策略、程序要求为基础,糅合了哥伦比亚大学的实证主义和芝加哥学派的实用主义的思想精髓,创造性地提出以质性研究过程中的数据收集、整理、分析为基础,通过概念提取,实现理论建构的扎根理论研究方法。

扎根理论的核心内涵在于,通过对一切可利用的经验资料进行收集、归纳与比较,并将其进行提炼以生成理论。因此,扎根理论并不要求研究者提出明确的研究假设,而是要求研究者要始终保持理论的敏感性,通过不断比较分析,进行概念化与类属整合,最终以“自然呈现”的方式直接从经验资料中发现理论^[25]。本文并非借助先验的政策工具理论框架,进行简单的理论嵌套,而是以地方政府河长制政策执行过程中治理工具使用的现实图景为研究议题,借助河长制政策文本进行政策工具的扎根分析,从而抽象出一套能够解释当前河长制地方实践的政策工具理论模型。这并不违背扎根理论在不带有理论预设情况下对某一研究问题开展探索性研究的扎根精神。另外,扎根理论也不排除以政策文本作为经验资料,其归纳的研究逻辑与诠释主义的研究思路能够很好地弥补传统政策文本分析方法的不足,使其成为文本内容分析法的重要补充。在国内,已有学者借助扎根理论进行政策文本分析的探索性尝试^[26]。

(二) 资料来源

自中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》后,全国各省级政府也随之颁布了全面推行河长制工作(实施)方案。本文借助互联网,以河长制工作方案为检索词,在中央政府与各省级地方政府(省、自治区、直辖市)的官方网站进行系统搜索,共收集33份河长制工作(实施)方案的政策文本。之所以选择国家与

省级层面的政策文本,其考量如下:第一,权威性。政策文本作为政治系统决定的输出,其最显著特点便是权威性。国家全面推行河长制的意见与各省市全面推行河长制的工作(实施)方案分别由中共中央、国务院和各省市党委、人民政府联合制定出台,是集体权威的体现。第二,代表性。政策文本作为政府处理公共事务的行为依据,能够有效体现其行为逻辑。一般而言,地级市层面的政策文本主要是以国家与省级层面政策文本为主要依据,结合本地区实际情况贯彻执行。因此,国家全面推行的河长制意见与各省全面推行的河长制工作(实施)方案具有重要的提纲挈领作用,其文本内容的可信度与精准度相对较高。加之所收集的政策文本跨越了中国的东部、中部、西部三个区域,能够清晰地刻画出我国不同区域河长制政策实践的行为轨迹,为各地河长制政策的借鉴提供依据。

四、研究过程与模型构建

(一) 开放式编码及其范畴化

开放式编码要求在没有核心预设概念的情况下,以开放的态度,将收集到的所有资料的字、词、句先行揉碎,分割成具有意义的众多新词组、语句以及段落,实现概念化与范畴化的目的。本文首先从收集到的33份河长制工作(实施)方案政策文本中,随机取出30份政策文本,导入nvivo11软件,转换为基本数据源,以进行开放性编码,如“建立健全以党政领导负责制为核心的责任体系”(JS-1),提炼出概念“党政领导负责制”。其次,通过对政策文本中涉及河长制行为的原始资料进行不断地整理与比较,提炼出初始概念164个。为了保证研究的科学性,提高编码结果的可靠性,本研究只保留2个及以上参考点的概念,进而抽象出140个概念(见表1)。最后,通过对初始概念进行聚类分析以实现概念的范畴化,共形成18个范畴(见表2)。

(二) 主轴编码与主范畴形成

主轴编码是基于开放式编码的范畴化,将各个独立的范畴按照类属、主题进行分解、分析与

表 1 河长制政策文本开放性编码的概念化

序号	概念	序号	概念	序号	概念	序号	概念	序号	概念
1	编制工作方案	29	跨流域联防联控	57	江河源头保护	85	节水技术推广	113	工作验收制
2	工作进度安排	30	跨区域联合管理	58	空间用途管制	86	节水示范活动	114	名单公示制
3	设置工作目标	31	跨区域联合调度	59	生态补偿机制	87	取水许可审批	115	信息报送制
4	一河(湖)一策	32	跨区域信息共享	60	生态补水	88	设立三条红线	116	信息共享制
5	一河(湖)一档	33	跨区域补偿	61	水量调度管理	89	树立节水标杆	117	自然资源资产产权制度
6	采砂审批	34	管理界桩设置	62	水生物多样性	90	双控行动	118	自然资源资产离任审计制
7	堤防管理养护	35	河湖分级目录	63	水土流失治理	91	水价改革	119	党委领导
8	河道整治	36	建立权责清单	64	水网体系建设	92	水权制度改革	120	民间河长
9	河湖用途规划	37	强化属地责任	65	设立水源保护区	93	水资源论证	121	企业河长
10	河湖淤泥处理	38	地方立法	66	退耕还湿	94	淘汰高耗水产业	122	人大监督
11	河湖检测网络	39	多规合一	67	增加河湖面积	95	污染项目审批	123	政协监督
12	河湖划界确权	40	城市空间规划	68	承载能力检测	96	限制地下水开采	124	社会举报
13	专项整治	41	风险评估与响应	69	城镇生活污染治理	97	限制高耗水项目	125	社会监督员
14	部门协同配合	42	海绵体城市	70	船舶污染治理	98	雨水采集	126	市场主体
15	差异化考核	43	基础设施建设	71	工矿业污染治理	99	公益活动	127	第三方机构
16	挂牌督办	44	农村清洁工程	72	工业园区治污	100	科普教育	128	招募志愿者
17	行政与刑事司法衔接	45	生态景观建设	73	农业污染治理	101	学生教育活动	129	政府购买服务
18	行为激励	46	水利工程建设	74	养殖业污染治理	102	政策宣传	130	财政投入
19	晋升考核	47	水功能分区	75	排污权交易	103	部门责任分工	131	专项经费
20	个人问责	48	水质检测中心	76	排污总量控制	104	工作领导小组职责	132	社会融资
21	联合执法	49	水质量目标管理	77	企业安全隐患	105	河道专管员职责	133	技能培训
22	河长管理平台	50	挖掘河湖文化	78	生态农业	106	河长办公室职责	134	人才队伍建设
23	监管信息平台	51	蓄滞洪区管理	79	水质恶化倒查	107	河长职责	135	设备支撑
24	信息发布平台	52	饮用水安全保障	80	水资源标准化管理	108	树立先锋模范	136	河道专管员
25	互联网技术	53	预警预报系统	81	优化排污口布局	109	党政领导负责制	137	设立各级河长
26	遥感技术	54	网络化管理	82	整治黑臭水体	110	定期巡查制	138	设立工作领导小组
27	台账系统	55	保护林木	83	产业转型	111	工作督察制	139	设立河长办公室
28	跨界断面监测	56	健康河湖评估	84	健全指标体系	112	工作会议制	140	双河长制

联结,进一步充分挖掘开放式编码中各个范畴之间的关联性,提取更高层次、具有统揽作用的范畴。一般而言,主轴编码之间范畴关系可按照功能、结构、时间、因果等条件,对其进行反复思考与比较,陈述副范畴与主范畴之间的联系。因此,主轴编码的本质是从经验描述到概念分析的过渡,旨在通过开放性比较,不断增加新的范畴与分析维度,将原始资料所转换的数据资料串联

成一个整体。本文主轴编码以不同范畴所呈现的功能性关系为依据,对其进行重新组合与概念抽象,进而形成实质性工具—目标导向、执行性工具—过程导向、赋能性工具—能力导向、引导性工具—引领导向的4个主范畴和18个副范畴(见表3)。同时,nvivo11软件所自动统计导出的材料源、参考点,能够对河长制政策文本中包含该范畴的资料数量与该范畴在河长制政策文本中出现的频数进行表示。

(三) 选择性编码与模型构建

选择性编码是以理论建构为目的,强调对主范畴之间的关系做进一步的提炼与整合,进而以“故事线”的方式描述社会现象与脉络框架,挖掘出更具概括能力、关联能力的核心范畴。核心范畴在所有范畴中处于核心位置,能够在最大程度上统领其他范畴,体现出研究问题的理论框架维

形。本文通过对140个初始概念和18个副范畴以及4个主范畴的不断比较与梳理,将实质性工具、执行性工具、赋能性工具、引导性工具归为一个核心范畴,即“地方政府河长制政策工具选择模型”(见图1)。

(四) 理论饱和度检验

理论饱和度检验是判断扎根理论概念编码是否终止的重要标志。一般而言,当对不断增加新的文本材料进行比较之后,未发现新概念、新范畴形成,无法使已经形成的概念密度得到增加时,便视为理论饱和。为了进行理论饱和度检验,本文对剩余的3份河长制工作(实施)方案政策文本材料再次进行编码与概念化,并没有发现新的概念形成,且已有的范畴之间也未出现新的关联。这表明,依据河长制工作(实施)方案政策文本材料所建构的地方政府河长制政策工具选择

表2 河长制政策文本开放性编码的范畴化

序号	范畴	概念	序号	范畴	概念
1	工作规划	1、2、3、4、5	10	水污染防治	68、69、70、71、72、63、74、75、76、77、78、79、80、81、82
2	河湖水域治理	6、7、8、9、10、11、12、13	11	水资源保护	83、84、85、86、87、88、89、90、91、92、93、94、95、96、97、98
3	机制建设	14、15、16、17、18、19、20、21	12	思想引领	99、100、101、102
4	技术支撑	22、23、24、25、26、27	13	职能定位	103、104、105、106、107
5	跨域水治理	28、29、30、31、32、33	14	行为规范	108
6	权责划分	34、35、36、37	15	制度完善	109、110、111、112、113、114、115、116、117、118
7	水资源法规	38、39	16	多元主体	119、120、121、122、123、124、125、126、127、128、129
8	水环境管理	40、41、42、43、44、45、46、47、48、49、50、51、52、53、54	17	资源保障	130、131、132、133、134、135
9	水生态修复	55、56、57、58、59、60、61、62、63、64、65、66、67、	18	组织基础	136、137、138、139、140

表3 河长制政策文本主轴编码的主范畴形成

主范畴	副范畴	材料源	参考点
实质性工具—目标导向	水资源保护、水污染防治、水生态修复、水环境管理、跨域水治理、河湖水域治理、水资源法规	30	1031
执行性工具—过程导向	工作规划、组织基础、职能定位、权责划分、机制建设、制度完善	30	757
赋能性工具—能力导向	技术支撑、多元主体、资源保障	30	270
引导性工具—引领导向	思想引领、行为规范	30	50

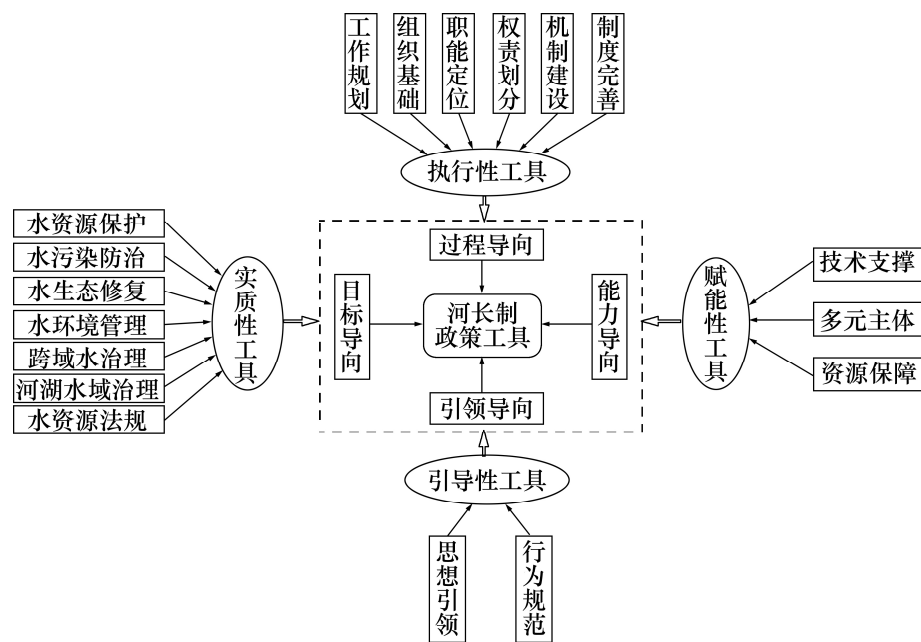


图 1 地方政府河长制政策工具选择模型

模型具有良好的理论饱和度。

五、地方政府河长制政策工具的使用偏好

(一) 第一序列使用偏好：实质性政策工具

实质性政策工具以河湖治理的目标设定为导向，是当前地方政府河长制政策执行的第一序列政策工具使用偏好。一直以来，在锦标赛体制下，地方政府由于受到同级竞争的影响，往往以GDP增长与地方财政收入增加为治理目标，将大量的工作精力投入到地区经济发展中，对环境治理重视不足。当遇到河流环境恶化问题时，地方政府主动开展流域治理的主观意愿并不高，尤其是当经济发展目标与河湖治理目标相冲突时，常常会主动淡化环境治理责任目标，以确保地区经济发展目标的完成^[27]。然而，河长制将党政领导权威融入地方政府流域治理中，通过实质性政策工具，设置河流治理的约束性政策目标，强化了河流的环境问责，进而将河湖保护的内容融入地方政府的日常工作中，以实现地方党政领导与行政人员的政策注意力转移。例如，合肥市政府不仅明晰了河道水生态、水环境持续改善以及跨界断面水质等各项治理内容，更设定了基本的治理

目标，并依据河流污水、企业废水以及居民生活用水等指标的达标情况，实行干部选拔任免的“一票否决”制，从而促使党政领导干部将更多的政策注意力投放到河湖治理中。

河长制的实质性政策工具主要包括水资源保护、水污染防治、水生态修复、水环境管理、河湖水域治理、跨域水治理、水资源法规等七个副范畴。在河长制政策的执行过程中，中共中央、国务院作为河长制政策的制定者，拥有河长制的目标设定权，其政策目标设定具有统领作用。地方政府作为河长制政策的具体实施者，会基于中央政策目标设定，结合本地区河湖治理的具体情况，制定相应的具体方案。具体而言，水资源保护主要强调水资源的合理开发，提高水资源的利用率，避免水资源浪费；水污染防治主要依据《中华人民共和国水污染防治法》，优先保障居民饮用水，严格控制工业、农业、城镇生活等方面的水污染，进一步遏制水生态环境的恶化；水生态修复主要集中于生态评估、水质改善、河流地貌修复以及生物群落多样性恢复四个方面；水环境管理则主要以社会水环境的水安全与水景观为主；河湖水域治理主要强调河湖空间维护与河道保护；跨水域治理则关注河流的跨流域协同共治。虽然中央政策文本并未设定跨域河湖的政策

目标,但河湖的空间流动性,促使地方政府愈发重视河湖治理的跨域协调,进而成为地方政府河长制实践的实质性政策工具之一;水资源法规主要是指地方河湖治理的规章制度建设,强调河湖治理的法制化建设。

(二) 第二序列使用偏好: 执行性政策工具

执行性政策工具以规范河湖治理的政策执行过程为导向,成为地方政府河长制政策工具使用偏好的第二序列。公共事务的流动性、复杂性与综合性促使其通过跨域治理寻求解决治理路径,即跨区域、跨层级以及跨部门。加之,河流治理的负外部性与区域之间的刚性行政边界致使其治理实践过程呈现出显著的模糊性特征,导致行政职能部门间相互推诿扯皮,或者出现“九龙治水,水不治”的窘况。就河流治理实践来看,流域水资源治理虽然表面呈现为资源与环境危机,但究其本质则是一场跨域公共事务的治理危机^[28]。对此,河长制在实现地方政府河流治理注意力分配的基础上,通过执行性政策工具,旨在不断完善河长制政策执行的组织基础,将河流治理问题的识别、转化、操作等公共行政责任落实到具体的职能部门与行政官员身上,以规范河长制政策的执行过程。换言之,基于实质性政策工具的目标设定,河长制的执行性政策工具以政策过程为主线,重视河长制责任落实的程序性规范,进而摆脱公共行政责任模糊性的困境,实现河长制的清晰化运作。例如,南京市等地方政府在明晰河长制治理的目标任务后,通过制定河长工作体系、明确履职任务、落实工作机制以及评估评价流程等程序,以确保河长制各项治理目标责任得以落实。

河长制执行性政策工具主要通过工作规划、组织基础、职能定位、权责划分、机制建设以及制度完善等六个副范畴,将河流治理的公共行政责任精细化,成为推动河长制政策执行过程清晰化运作的有效探索。工作规划是地方政府河长制政策执行的宏观战略,主要涉及河长制工作任务的设定、分配与建立“一河(湖)一策(档)”的基本原则。组织基础主要包括各级河长、河长办公室、河长工作领导小组以及河道专管员的设置,是划分河长制公共行政责任的基本单位。职能定位对

各级河长、河长制办公室、河长制工作领导小组等进行职能界定,避免河长制公共行政责任的模糊。权责划分通过设置界桩、河湖分级目录、清单制、强化属地责任等举措,进一步细化河湖治理的公共行政责任标准与边界,清晰地呈现河长制的责任结构。机制建设是河长制公共行政责任在运作过程中的强化,主要体现在以个人为核心的激励问责、以组织为核心的部门协作与重点任务推进三个方面。制度完善标志着河长制清晰化运作的实现,其路径以河长制政策执行阶段为划分标志,主要包括党政领导负责制、名单公示制、工作会议制、信息报送制、信息共享制、工作督查制、定期巡查制、自然资源资产离任审计制等。

(三) 第三序列使用偏好: 赋能性与引导性政策工具

赋能性与引导性政策工具分别以能力建设和社会引领为导向,是河长制的第三序列政策工具使用偏好。作为解决河流环境问题的制度创新,河长制政策通过实质性工具与执行性工具有效解决了河流治理的注意力分配与治理责任模糊的困境。但是,河长制依然是传统政府一元主导型的河流治理模式,其惯性传递与路径依赖将限制其对体制外力量的吸收,从而进一步固化了“小政府、大社会”的河流治理格局。正如有的学者所指出的那样,河长制过度地依赖权威与封闭性地排斥社会力量将会直接影响河流治理的长期成效^[2]。为了推动河长制的长效运行,地方政府在河长制政策的实践中,通过赋能性政策工具,能为河长制政策的执行提供技术保障与资源支撑,化解因过度依赖权威而产生的危机;能借助引导性政策工具,调动民众积极性,为河长制的政策执行营造良好的社会环境。因此,河长制赋能性与引导性政策工具的核心,都在于实现河流治理的可持续发展。

伴随着河长制政策实践的深入,越来越多的地方政府意识到,赋能性政策工具与引导性政策工具对河长制可持续发展的重要意义,逐渐将其纳入政策工具箱。在河长制的能力建设方面,赋能性政策工具主要涉及技术支撑、资源保障与多元主体三个副范畴。技术支撑强调发挥以互联网、地理信息系统为代表的现代科技的治理优

势,通过河长管理、监管、信息发布等平台建设,优化河长制的运行效率,提高其治理成效,实现河流治理的信息化与精细化。资源保障是要求地方政府重视河长制日常运行的资金投入、人才队伍建设以及设备更新。多元主体旨在通过培育市场主体、委托第三方机构、购买公共服务、设立民间(企业)河长、招募志愿者等举措,打破河长制的封闭式运行模式,解构政府单主体的河流治理模式,从而构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的多元主体共同参与的生态共治格局。在河长制的社会引领方面,引导性政策工具主要包括思想引领与行为规范两个副范畴。思想引领要求地方政府通过举办社会公益活动,开展科普教育,加大河长制的政策宣传与舆论引导,提高社会公众的政策认可度。行为规范要求地方政府树立河流保护先锋模范,发挥社会组织的积极作用,鼓励社会公众积极参与河流治理。

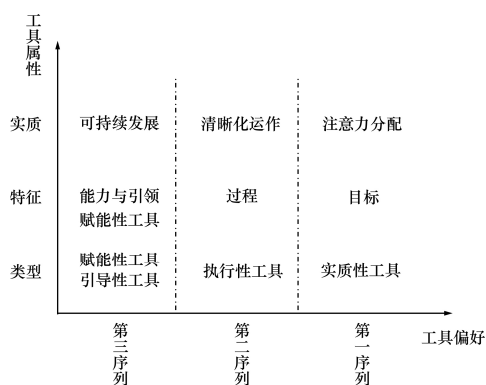


图2 地方政府河长制政策工具使用偏好

六、地方政府河长制政策工具的优化路径

(一) 加强客观指标与民众需求相结合,实现实质性工具的动态调整

在我国政策实践中,上级政府为了推动公共政策的执行,往往通过分解政策目标,细化目标考核体系,将重点工作进行“任务打包”,下发给各级政府与职能部门。受到政治锦标赛与压力型体制的影响,各级官员都格外重视那些与自身职位晋升与工作绩效考核相关的政策目标,并将大量精力投入该政策的执行中^[29]。河长制实质性政策工具是通过设置约束性政策目标,将各级政

府官员的注意力从经济建设领域逐渐转移到水资源治理方面。但是,河湖治理是一项长期的复杂性工程,河长制政策的长效运行需要依靠实质性政策工具因地制宜与因时制宜地动态调整,不断进行“再创新”,进而保证各地方政府对河湖治理持续性地投入政策注意力。

首先,推动河长制的任务指标须考虑与民众主观需求相结合。在河长制实质性政策工具目标设定的过程中,地方政府要发挥其主观能动性,既要强调河流治理指标的实现,又要始终坚持以民众为中心,切实关注社会公众对环境需求的变化,逐步建立起行政任务指标与民众满意指标紧密结合的政策目标体系。

其次,依据地区内河流治理实践,结合《关于全面推行河长制的意见》,设置河流治理的阶段性目标,对河长制行政任务要求的客观指标进行不断细化与适应性调整。例如,地方政府要坚持实事求是的原则,切勿盲目地照搬照抄,依据河长制的近期(2017—2020年)、中期(2021—2025年)、远期(2026—2030年)目标,对水资源、水污染、水生态、水环境、跨域水治理、河湖水域等相关法规内容进行适时调整,使其能够适应河流治理的现实需求。

最后,建立河长制政策目标设定的反馈渠道,通过公众对河流治理评价的信息反馈,将民众的满意度作为下一阶段河长制政策目标设定的重要依据,对河长制的实质性政策工具内容进行及时调整。河流环境治理是关乎人民健康安全重点,河长制要始终以民众的满意度为出发点,关注社会民众需求的变化,增强河长制实质性政策工具的科学性。

(二) 促进官员正向激励与机构跨域协作,加强执行性工具的程序化建设

模糊性作为公共政策一般属性,已经成为影响政策执行是否成功的关键变量^[30]。一般而言,模糊性主要涉及目标模糊与过程模糊两种类型,而政策执行过程的模糊性往往会诱发政策执行者的有限理性行为,使其基于局部利益与自身偏好,发展出相应的应对机制,通过象征性的政策执行,影响政策目标的实现^[31]。在我国长期的治水实践过程,政策执行程序的模糊性是导致其陷

入“九龙治水”的困局,难以形成部门协同治理合力的重要原因。在明晰治水目标的基础上,河长制政策通过执行性政策工具,将模糊化的河流治理职责落实到具体的职能机构和责任人身上,从而走出了河流治理过程中公共行政责任模糊的困境。然而,在河长制政策的执行过程中,如果长期对个体官员实施强问责制会导致其疲于应付,积极性受挫;如果对职能机构的跨域河流治理问题没有足够重视,跨域协作的相关机制就会缺失。为了保障河长制的长效运行,地方政府要加强对行政官员的正向激励和促进职能机构的跨域协作,加强执行性政策工具各个环节的程序化建设,从而进一步保障河长制政策过程的清晰化运作。

在行政官员激励方面,地方政府要逐步健全河长制政策激励体系,发挥其正向激励的积极作用,激发基层河长主观能动性的发挥,避免因不合理问责与无效激励而“不作为”。一方面,地方政府要建立河流治理激励机制,赋予基层河长一定的治理裁量权,鼓励其因地制宜地创新河流治理模式,提高河长制的治理效能。另一方面,地方政府还要审视和反思问责考核机制,避免基层河长花费精力应付检查,影响工作效率。

在机构跨域协作方面,地方政府要借助河长制的高位推动,建立以“利益协调”为核心的跨域河流协作机制,弥补执行性政策工具对河流跨域协作程序性建设的不足。为此,地方政府要充分发挥河长的指导、协调作用,通过纵向行政协调与横向谈判协商等措施,实现跨域河流的生态补偿与协同共治机制建设。

(三) 探索多元主体合作模式,丰富赋能性工具的内容形式

多元主体的集体行动是有效化解公共池塘资源困境的治理路径。一直以来,各级政府都是通过科层结构的强制性行政指令开展治水行动,其结果是企业、社会公众、专家智库等社会主体参与共治的空间被压缩,参与程度低,最终导致集体行动难以形成,水资源治理陷入政府“单兵作战”的困境^[32]。当前,各个地方政府正逐渐将赋能性政策工具作为河长制政策工具之一,强调整合河流治理的多元主体,加大技术支撑与资源

保障,以实现河长制长效运行的能力建设。但实践中,地方政府由于受科层治理惯性思维的影响,对赋能性政策工具的重视程度明显不足,致使多元治理主体参与治理的机制与合作模式呈现单一化,成为限制河长能力建设的瓶颈。对此,地方政府要改变传统政府一元主导的科层制治理思维,重视赋能性政策工具作用的发挥,通过探索多元主体参与的河流治理模式,不断丰富赋能性工具的内容形式。

第一,拓展河长制参与渠道。扩展多元治理主体的活动空间,有效吸纳社会治理力量,加强政社共治。虽然各级地方政府已经建立起了多元化的社会监督渠道,但是忽视了对体制外的社会治理力量的整合与吸纳。地方政府要借鉴环保社会组织与相关智库的专业性知识,对河流问题进行精确诊断;要通过采取聘用或合作的方式,吸引拥有治水专业背景与工作经验的社会人员加入,建立一支专业化的治水人才队伍,为河长制的可持续发展提供人才支持。

第二,积极引导企业参与,加强政企合作,发挥市场机制的调节作用。地方政府要不断探索“河长制+PPP”的治理模式,激活社会资本,缓解地方政府流域治理的财政负担;要积极将绿色信贷、融资、租赁等新型投融资渠道运用到流域治理领域,引导企业参与河流治理,提高流域治理资金的运作效率,构建多元化流域治理投融资体系,为河长制政策的可持续发展提供资金保障。

第三,充分发挥技术治理优势,利用现代信息技术,创新多元治理主体参与模式。地方政府要利用互联网,发挥微信公众号、官方微博、APP等现代信息技术的优势,建立多元化的参与渠道与互动模式,形成多元共治的生态治理格局。

(四) 弘扬河流生态文化,重视引导性工具的规范引领

自新中国成立以来,政府环境治理的价值理念经历了从环境管理、环境治理再到生态文明建设的逻辑演变,对环境政策执行发挥着重要作用。进入社会主义建设新时代,以生态价值观为准则的生态文化体系不仅是生态文明建设的重要组成部分,更是促进人与自然和谐相处的精神

动力。同时,伴随着经济的发展,人民物质生活得以改善,社会公众对于环境治理的需求日益增长。党的十九大报告指出,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发展之间的矛盾。社会公众对环境问题日益重视,推动公众环保治理的需求日益提高,而河长制仅仅依靠单向度的行政命令来治理河流,其效果显然难以满足公众的环境治理需求。因此,地方政府要充分发挥引导性政策工具的作用,提高其使用频率,通过传承并弘扬水文化,打造特色美丽河湖,用科学的生态价值观加强河流治理的社会规范与思想引领,从而营造良好的河流生态文化环境,推动河流治理的可持续发展。

其一,各级党政机关、事业单位、社区、乡村要积极开展以水文化为核心的生态文明建设活动,通过思想宣传、政治动员使社会公众树立正确的生态价值观,践行绿色环保的生活理念,以获得公众的支持与认可。

其二,利用学校教育平台,开展以生态文明为主题的演讲与社会实践活动,加强对青少年的环保科普教育,培养其生态文明意识。各中小学要积极开展环保教育课堂,鼓励学生参与垃圾分类、植树造林、“河小青”等社会公益志愿服务,为家乡河流的保护贡献力量。

其三,讲好河流治理历史文化故事,树立河流治理的先锋典范,为河流治理注入人文情怀,传播河流文化。地方政府要借助报刊、官网、微博、微信等媒体工具,加大对河流文化的宣传;要设立河长制宣传阵地,通过河湖文化展示馆、文化走廊,展现古今治水模范的人物与相关事迹,在潜移默化中向社会公众传递爱河、护河、惜水的生态保护意识。

参考文献:

- [1] 崔晶. 从传统到现代:地方水资源治理中政府与民众关系研究[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版, 2017, 56(2): 1-7.
- CUI Jing. From tradition to modernity: study on the relationship between local governments and the public in the proces of local water resource governance[J]. Journal of Central China Normal University: Humanities and Social Sciences, 2017, 56(2): 1-7.
- [2] 熊烨. 跨区域环境治理:一个“纵向—横向”机制的分析框架——以“河长制”为分析样本[J]. 北京社会科学, 2017(5): 108-116.
- XIONG Ye. On cross-domain environmental governance —Take “River-chief System” as a sample[J]. Beijing Social Sciences, 2017(5): 108-116.
- [3] 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.
- LIU Chao, WU Jiaming. The River Chief System entangled between ideal and reality: Institutional logic and reality dilemma[J]. Journal of Yunnan University: Law Edition, 2012, 25(4): 39-44.
- [4] 李汉卿. 行政发包制下河长制的解构及组织困境:以上海市为例[J]. 中国行政管理, 2018(11): 114-120.
- LI Hanqing. Deconstruction and organization dilemma of river chief system based on administrative subcontract: An analysis of Shanghai[J]. Chinese Public Administration, 2018(11): 114-120.
- [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.
- REN Min. River chief system: A sample study on inter-departmental coordination of Watershed management in China[J]. The Journal of Beijing Administration Institute, 2015(3): 25-31.
- [6] 李波, 于水. 达标压力型体制:地方水环境河长制治理的运作逻辑研究[J]. 宁夏社会科学, 2018(2): 41-47.
- LI Bo, YU Shui. Bottom-line pressure type system: The operation logic of local water environmental governance by river chief[J]. Social Sciences in Ningxia, 2018(2): 41-47.
- [7] 常铁军, 元帅. “空间嵌入”与地方政府治理现代化[J]. 中国行政管理, 2018(9): 74-78.
- CHANG Yijun, YUAN Shuai. "Spatial embedment" and modernization of local government governance[J]. Chinese Public Administration, 2018(9): 74-78.
- [8] 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(1): 127-136.
- LI Liwen. The clear operation of fuzzy public administrative responsibility——Based on the analysis of river chief system, lake chief system, street chief system and dean system[J]. Journal of Huazhong University of Science and Technology: Social Science Edition, 2019, 33(1): 127-136.
- [9] 周建国, 熊烨. “河长制”:持续创新何以可能——基

- 于政策文本和改革实践的双维度分析[J]. 江苏社会科学, 2017(4): 38-47.
- ZHOU Jianguo, XIONG Ye. "The River Chief System": How is continuous innovation possible? — A two-dimension analysis on the basis of both policy text and reform practice[J]. Jiangsu Social Sciences, 2017(4): 38-47.
- [10] 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.
- SHEN Manhong. Analysis on the River Chief System from the view of institutional economics[J]. China Population, Resources and Environment, 2018, 28(1): 134-139.
- [11] 王洛忠, 庞锐. 中国公共政策时空演进机理及扩散路径: 以河长制的落地与变迁为例[J]. 中国行政管理, 2018(5): 63-69.
- WANG Luozhong, PANG Rui. The spatial-temporal evolution mechanism and diffusion path of Public policy in China: A case study of the implementation and change of river chief system[J]. Chinese Public Administration, 2018(5): 63-69.
- [12] 熊烨, 周建国. 政策转移中的政策再生产: 影响因素与模式概化——基于江苏省“河长制”的 QCA 分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2017(1): 37-47, 126-127.
- XIONG Ye, ZHOU Jianguo. Policy reproduction in "River-chief System" transfer: Influencing factors and model generalization—Based on the qualitative comparison and analysis (QCA) of multiple cases in jiangsu province[J]. Journal of Gansu Administrative College, 2017(1): 37-47, 126-127.
- [13] 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, 206.
- SHEN Kunrong, JING Gang. Policy effects of Local government environmental governance in China—Based on the evolution of "River chief System"[J]. Social Sciences in China, 2018(5): 92-115, 206.
- [14] 颜海娜. 技术嵌入协同治理的执行边界——以 S 市“互联网+治水”为例[J]. 探索, 2019(4): 144-155.
- YAN Haina. The implementation border of technology embedded collaborative governance—A case study of city S[J]. Explore, 2019(4): 144-155.
- [15] 吕志奎, 蒋洋, 石术. 制度激励与积极性治理体制建构——以河长制为例[J]. 上海行政学院学报, 2020, 21(2): 46-54.
- LV Zhikui, JIANG Yang, SHI Shu. Institutional incentives and system building of active governance—Case study of river chief system[J]. The Journal of Shanghai Administration Institute, 2020, 21(2): 46-54.
- [16] 颜海娜, 曾栋. 治水“最后一公里”何以难通[J]. 华南师范大学学报: 社会科学版, 2020(5): 83-97, 190.
- YAN Haina, ZENG Dong. Why is it difficult to get through the "Last Mile" of the water environment governance[J]. Journal of South China Normal University: Social Science Edition, 2020(5): 83-97, 190.
- [17] 张成福, 党秀云. 公共管理导论: 第四版[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
- ZHANG Chengfu, DANG Xiuyun. Introduction to public administration: The fourth edition[M]. Beijing: China People's Press, 2015.
- [18] KRISCHEN E S. Economic policy in our time[M]. Amsterdam: Holland Pub, 1964: 174.
- [19] LOWI T J, BAUER R A. American business, public policy, case-studies, and political theory[J]. World Politics, 1964(4): 499-715.
- [20] INGRAM S H. Social construction of target populations: Implications for politics and policy[J]. The American Political Science Review, 1993(2): 334-347.
- [21] HOWLETT M, RAMESH M. Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems[J]. American Political Science Association, 1993(2): 548-580.
- [22] 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- SAVAS. Privatization and public-private partnership[M]. Beijing: China Renmin University Press, 2002.
- [23] 陈振明, 和经纬. 政府工具研究的新进展[J]. 东南学术, 2006(6): 22-29.
- CHEN Zhenming, HE Jingwei. Research progress of government tools[J]. Southeast Academic, 2006(6): 22-29.
- [24] 万筠, 王佃利. 中国城市生活垃圾管理政策变迁中的政策表达和演进逻辑——基于 1986—2018 年 169 份政策文本的实证分析[J]. 行政论坛, 2020, 27(2): 75-84.
- WAN Yun, WANG Dianli. Research on policy expression and evolution logic in the change of municipal solid waste management policy in China: An empirical analysis —Based on 169 policy texts from 1986 to 2018[J]. Administrative Tribune, 2020, 27(2): 75-84.
- [25] 费小冬. 扎根理论研究方法论: 要素、研究程序和评判标准[J]. 公共行政评论, 2008, 1(3): 23-43, 197.
- FEI Xiaodong. Grounded theory research methodology: Elements, Research procedures and evaluation criteria [J]. Journal of Public Administration, 2008, 1(3): 23-43, 197.

- [26] 陶鹏, 李欣欣. 突发事件风险管理的政策工具及使用偏好——以文本大数据为基础的扎根理论分析[J]. 北京行政学院学报, 2019, 119(1): 18-27.
- TAO Peng, LI Xinxin. Policy instrument for risk management in government emergency and using preference—Grounded theory analysis based on text big data[J]. The Journal of Beijing Administration Institute, 2019, 119(1): 18-27.
- [27] 唐啸, 陈维维. 动机、激励与信息——中国环境政策执行的理论框架与类型学分析[J]. 国家行政学院学报, 2017(1): 77-82, 128-129.
- TANG Xiao, CHEN Weiwei. Motivation, incentive and information — Theoretical framework and typological analysis of environmental policy implementation in China[J]. Journal of National Academy of Governance, 2017(1): 77-82, 128-129.
- [28] 曹新富, 周建国. 河长制促进流域良治: 何以可能与何以可为[J]. 江海学刊, 2019(6): 139-148.
- CAO Xinfu, ZHOU Jianguo. River chief system promotes good governance of river basin: Why[J]. Journal of Jianghai Journal, 2019(6): 139-148.
- [29] 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.
- ZHOU Lian. Research on promotion tournament mode of Local officials in China[J]. Economic Research Journal, 2007(7): 36-50.
- [30] DAVIS R S, STAZYK E C. Developing and testing a new goal taxonomy: Accounting for the complexity of ambiguity and political support[J]. Journal of Public Administration Research & Theory, 2015, 25(3): 751-775.
- [31] MATLAND R E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation[J]. Journal of Public Administration and Research: J-RART, 1995, 5(2): 145-174.
- [32] 赵新峰, 蔡天健. 政策工具有效改善了“九龙治水”困境吗? ——基于1984—2018年中国水污染治理的政策文本研究[J]. 公共行政评论, 2020, 13(4): 108-129, 208-209.
- ZHAO Xinfeng, CAI Tianjian. Have policy tools effectively ameliorated the "Kowloon Water Control" dilemma?—Research on policy text of Water pollution control in China from 1984 to 2018 [J]. Journal of Public Administration, 2020, 13(4): 108-129, 208-209.

Policy tool model of river-leader in the local government: Choice preference and optimization path —Empirical study on policy text based on Grounded Theory

REN Binbin, ZHOU Jianguo

(School of Government Management, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: Based on the root analysis of the national provincial river chief system policy text, this paper constructs the local government river chief system policy tool selection model, and then describes the river chief system policy tool pedigree. The study finds that goal-oriented substantive policy tools distribute the local government's policy attention, hence becoming the first preference, that the process-oriented executive policy tool realizes the clear operation of the policy process of river chief system, hence constituting the second sequence of preference, and that capability-oriented empowerment and guiding-oriented policy tools promote sustainable development of river governance, thus becoming the third sequence of use preference. Therefore, the local government should further dynamically adjust the substantive tools, perfect the procedural construction of executive tools, enrich the content and form of enabling tools, and attach importance to the normative guidance of guiding tools, so as to realize the long-term operation of river chief system.

Key Words: system of river-leader; policy tools; local governments; rivers governance

[编辑: 游玉佩]