

# 幸福河湖建设的政策工具偏好与治理模式研究

赵焱鑫<sup>1</sup>, 邓明磊<sup>2</sup>, 徐自强<sup>3\*</sup>

1. 复旦大学国际关系与公共事务学院, 上海 200433
2. 苏州大学政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215123
3. 山东政法学院公共管理学院, 山东 济南 250014

**摘要:** 精准选择和应用有效的政策工具是实现幸福河湖建设目标的重要抓手。本文基于“治理阶段—政策工具”二维分析框架, 运用内容分析法对“2024年幸福河湖优秀案例”进行考察, 探究幸福河湖建设的实践规律。结果表明: ①不同阶段的政策工具运用存在差异, 在治理污水阶段, 命令工具使用频次(33次)最高, 占据主导地位。在生态修复阶段, 学习与能力建设工具应用最为频繁(33次), 命令工具(24次)和系统变革工具(15次)仍发挥重要作用。在文化亲水阶段, 符号与规劝工具(31次)和激励工具(17次)成为主要手段。②在一级政策工具中, 命令工具(63次)和符号与规劝工具(44次)使用频率最高, 激励工具(25次)应用相对不足。在二级政策工具中, 开展项目工程(53次)、示范引领(24次)和运作机制变革(22次)应用较多, 而文化传承能力建设(1次)、精神激励(2次)等措施应用明显薄弱。③幸福河湖建设存在3种典型模式, 即权威推进模式(由命令工具主导)、系统赋能模式(以学习与能力建设工具为核心)、产业融合模式(依赖于符号与规劝工具和激励工具的协同), 3种模式特点鲜明且均具备可推广性。研究显示, 幸福河湖建设的政策工具应用呈现显著的阶段性偏好和结构性不均衡, 全面推进幸福河湖建设需要因地制宜、因时制宜, 依据河湖特色和治理阶段属性综合应用各类政策工具。

**关键词:** 幸福河湖; 政策工具; 治理模式; 优秀案例

中图分类号: X37

文章编号: 1001-6929(2026)05-1093-08

文献标志码: A

DOI: 10.13198/j.issn.1001-6929.2026.03.12

## A Study on Policy Tool Preferences and Governance Models in the Construction of Happy Rivers and Lakes

ZHAO Yanxin<sup>1</sup>, DENG Minglei<sup>2</sup>, XU Ziqiang<sup>3\*</sup>

1. School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China
2. School of Politics and Public Administration, Soochow University, Suzhou 215123, China
3. School of Public Administration, Shandong University of Political Science and Law, Jinan 250014, China

**Abstract:** The effective deployment of policy tools is critical to achieving the objectives of Happy Rivers and Lakes construction. Guided by a two-dimensional analytical framework of 'governance stage-policy tool', this study examines the 2024 Outstanding Cases of Happy Rivers and Lakes through content analysis to investigate empirical patterns in their construction. The main findings are as follows: (1) Policy tool application shows clear stage-specific variation. Command tools dominate wastewater treatment (33 times); learning and capacity-building tools prevail during ecological restoration (33 times), alongside frequent use of command (24 times) and systemic change tools (15 times); and symbolic/persuasive (31 times) and incentive tools (17 times) are most prominent in the cultural affinity stage. (2) Structurally, command (63 times) and symbolic/persuasive tools (44 times) are the most frequently used primary tools, whereas incentive tools are applied less often (25 times). Among secondary policy tools, project implementation (53 times), demonstration leadership (24 times), and operational mechanism reform (22 times) are most prevalent, while measures such as cultural heritage capacity building (1 times) and spiritual motivation (2 times) were significantly underutilized. (3) Three replicable governance models emerge: the Authority-Driven Model, which primarily employs command tools, the System-Empowerment Model, centered on learning and capacity-building tools; and the Industry-Integration Model, which relies on the synergy between symbolic/persuasive and incentive tools. Each

收稿日期: 2025-07-27 修订日期: 2025-11-26

作者简介: 赵焱鑫(1998-), 女, 山东郓城人, yanxinzhao23@m.fudan.edu.cn

\* 责任作者: 徐自强(1985-), 男, 山东荣成人, 副教授, 博士, 主要从事环境治理研究, paxuzq@163.com

基金项目: 山东省社会科学规划研究项目(No.22CJYJ18)

Supported by Shandong Provincial Social Science Planning Research Project, China (No.22CJYJ18)

model exhibits clear operational characteristics and holds significant potential for broader application. The application of policy tools in Happy Rivers and Lakes construction shows clear stage preferences and structural imbalances. These findings underscore the need for a differentiated and context-sensitive tool mix that is closely aligned with specific governance stages and local conditions.

**Keywords:** happy rivers and lakes; policy tools; governance model; excellent cases

河湖作为关键的水资源载体,其健康状况直接影响着防洪、供水及生态安全<sup>[1]</sup>。2016年全面推行河湖长制以来,困扰河湖环境治理的难题得以有效破解,河湖生态环境显著改善。然而,当前我国河湖治理仍面临中小河流与农村河湖水质波动、局部区域治理与产业发展协调不足等挑战。因此,统筹推进河湖治理已成为深化生态文明建设的重要命题。党和国家历来高度重视河湖治理,2019年,“让黄河成为造福人民的幸福河”的重要论断,标志着河湖建设迈入“幸福河湖”新阶段。2024年底,水利部、财政部、自然资源部、交通运输部、农业农村部、国家林业和草原局联合印发《关于全面推进幸福河湖建设的意见》,系统部署了幸福河湖建设的重点任务与实施路径,旨在全域推进幸福河湖建设。

幸福河湖是指在保障防洪安全的基础上,实现水清岸绿,通过亲水设施与文化科普提升公众获得感,最终带动区域发展、体现人水和谐的湖泊<sup>[2-3]</sup>。通过“目标层—准则层—指标层”分级加权<sup>[4]</sup>、“单指标量化—多指标综合—多准则集成”的系统评价<sup>[5]</sup>等方法可以对幸福河湖进行测度。作为一项涵盖水体、岸线、河道及水生态的综合治理工程<sup>[6]</sup>,幸福河湖建设需要统筹水灾害、水资源、水生态、水文化等多项复杂任务,处理好短期工程治理与长效管护机制的关系<sup>[7]</sup>。当前河湖治理思路可归纳为3种类型:一是制度逻辑,依托河长制、湖长制等制度创新<sup>[8]</sup>,通过高位推动与层层压责,解决河湖资源管理的分散、重叠和矛盾等问题,推动河湖资源保护和管理的规范化与高效化<sup>[9-10]</sup>。二是技术逻辑,借助水利工程<sup>[11]</sup>、遥感监测<sup>[12]</sup>、生物净化<sup>[13]</sup>等技术手段,提升河湖治理的精准性与科学性。三是市场逻辑,通过水权交易<sup>[14]</sup>、生态产品价值实现<sup>[15]</sup>等市场化机制,将河湖的生态价值转化为经济收益,激发市场主体参与河湖治理的积极性。综合运用制度、技术与市场3种逻辑是优化河湖治理工具选择、提升河湖治理效能的关键路径。当前,河湖治理工具呈现出从单一命令控制向市场激励、公众参与等多元化发展的趋势<sup>[16]</sup>,并形成了高位推动、经济驱动、一体化治理等多种治理模式<sup>[17-18]</sup>,为幸福河湖建设提供了系统性知识。

综上,尽管已有研究对幸福河湖的概念内涵、评

价体系及治理工具均有所探讨,然而,在这一新型治理领域中,关于政策工具的应用偏好及其所蕴含的治理模式,仍缺乏系统性的实证研究。鉴于此,该研究以2024年水利部办公厅遴选的幸福河湖建设优秀案例为对象,从政策工具的视角切入,运用内容分析方法系统识别政策工具的选择偏好,提炼典型治理模式,进而总结可推广的经验启示。研究贡献主要体现在两方面:一是揭示了政策工具在幸福河湖建设中的阶段性应用特征和结构性差异;二是提炼出“权威推进”“系统赋能”与“产业融合”三类典型治理模式,为全国范围内推进幸福河湖建设提供了可复制、可推广的实践参考。

## 1 研究设计

### 1.1 内容分析法

内容分析法是一种融合定性研究元素的量化分析手段,它以文本资料中的关键词和概念为分析焦点,通过将研究文本转换为易于量化分析的数据,实现研究结果的可重复性和有效性<sup>[19]</sup>。这种方法具备结构化、非介入性和过程客观性等优势,已被广泛应用于公共政策、新闻传播等社会科学各领域中<sup>[20-21]</sup>。研究运用内容分析法对幸福河湖典型实践进行分析,以期从文本资料中萃取知识。

### 1.2 数据来源

基于数据可得性和案例典型性,该研究选择以水利部公布的2024年幸福河湖优秀案例为分析单元。2025年1月,水利部办公厅发布2024年幸福河湖优秀案例的通知,公布了24个优秀案例,案例围绕“河安湖晏、水清鱼跃、岸绿景美、宜居宜业、人水和谐”的目标,通过系统治理、智能化监管、生态产品价值实现等路径,显著提升了河湖治理效能。24个案例文本结构统一、格式规范,不仅为系统化挖掘幸福河湖建设的政策工具偏好与治理模式提供了可靠的依据,同时其严谨的叙事框架也能够有效揭示政策实践的内在规律。该研究以24个案例为有效的分析文本,累计分析文本字数近3万字(见表1)。

### 1.3 分析框架构建

为了更加客观地分析幸福河湖实践的进展,有必要构建一个科学且合理的政策文本分析框架。参考王子伟等<sup>[22]</sup>的研究,该研究建构了“治理阶段—政策

表1 24个优秀案例汇总

Table 1 Profiles of 24 outstanding cases

| 序号 | 案例名称              | 资料类型 | 字数    |
|----|-------------------|------|-------|
| 1  | 河北省永定河(怀来县段)      | 文本   | 1 068 |
| 2  | 河北省沁河             | 文本   | 1 110 |
| 3  | 辽宁省小汤河            | 文本   | 1 218 |
| 4  | 黑龙江省呼兰河(铁力市段)     | 文本   | 1 104 |
| 5  | 江苏省永安河            | 文本   | 1 204 |
| 6  | 浙江省浙东运河           | 文本   | 1 173 |
| 7  | 浙江省灵山海            | 文本   | 1 240 |
| 8  | 安徽省但家庙河(霍山县段)     | 文本   | 1 334 |
| 9  | 福建省九十九湾溪          | 文本   | 1 272 |
| 10 | 福建省木兰溪            | 文本   | 1 175 |
| 11 | 江西省北潦河            | 文本   | 1 180 |
| 12 | 江西省宜水             | 文本   | 1 156 |
| 13 | 山东省黄河(济南市历城区段)    | 文本   | 1 094 |
| 14 | 河南省黄河(洛阳市孟津区段)    | 文本   | 1 171 |
| 15 | 湖北省淦河             | 文本   | 1 178 |
| 16 | 湖南省浏阳河            | 文本   | 1 136 |
| 17 | 广东省南岗河            | 文本   | 1 490 |
| 18 | 广西壮族自治区邕江(郁江南宁市段) | 文本   | 1 241 |
| 19 | 重庆市淮远河            | 文本   | 1 427 |
| 20 | 重庆市临江河            | 文本   | 1 408 |
| 21 | 四川省花溪河            | 文本   | 1 229 |
| 22 | 四川省沱江(四川省资阳市雁江区段) | 文本   | 1 237 |
| 23 | 陕西省汉江(汉中市段)       | 文本   | 1 183 |
| 24 | 宁夏回族自治区渝河(隆德县段)   | 文本   | 1 381 |

工具”二维框架。

### 1.3.1 X 维度: 治理阶段

选择幸福河湖的治理阶段作为 X 维度。《关于全面推进幸福河湖建设的意见》从提升河湖安全保障水平、维护河湖健康生命、实现河湖清洁美丽、推动河湖生态产品价值转化、保护传承弘扬江河文化 5 个方面部署任务,体现出河湖治理从“筑牢安全”到“修复生态”再到“塑造文化”的治理重心递进的特征。基于此,将幸福河湖建设分为 3 个阶段:一是治理污水阶段,目标在于从源头处理污水,提升河湖水质,实现河湖面貌的初步改善。主要内容包括污染源治理、防洪防汛、水质监测与预警<sup>[23]</sup>。二是生态修复阶段,通过恢复受损生态系统来改进其功能,以实现人与自然和谐共生<sup>[24]</sup>。主要内容包括建设生态岸线、修复湿地、生态管护。三是文化亲水阶段,以打造宜居宜业、人水和谐的滨水空间为目标。主要内容包括打造亲水空间、促进文旅融合、鼓励公众参与<sup>[25]</sup>。

### 1.3.2 Y 维度: 政策工具

选择幸福河湖的政策工具作为 Y 维度。政策工

具是政府将政策付诸实践的重要媒介,政策工具选择是否得当影响着政策目标的达成<sup>[26]</sup>。政策工具的分类包含功能论、资源论、策略论 3 个角度<sup>[27]</sup>。其中功能论认为政策工具是实现政策目标的关键手段,如 Mcdonnell 等<sup>[28]</sup>基于政策目标向政策实践的转变,将政策工具划分为命令工具、激励工具、能力建设工具和系统变革工具 4 种; Schneider 等<sup>[29]</sup>聚焦政策工具的应用,将其划分为命令工具、激励工具、能力建设工具、符号与规劝工具和学习工具 5 种。资源论将政府具有的行动资源看作政策工具,如 Hood<sup>[30]</sup>将政策工具划分为信息型、权威型、财政型、组织型 4 类。策略论将政策工具看作政府的行动策略,如 Hughes<sup>[31]</sup>从政府干预经济的手段出发,将政策工具划分为管制、直接生产、补贴、合同外包、直接提供、清单制 6 类。

该研究旨在分析在幸福河湖建设过程中,地方政府如何借助政策工具实现治理目标,为此选取并归纳功能论中 Mcdonnell 等<sup>[28]</sup>、Schneider 等<sup>[29]</sup>的框架,将幸福河湖建设政策工具划分为命令工具、激励工具、系统变革工具、符号与规劝工具、学习与能力建设工具五类一级工具,从整体上反映出政府治理方式。为提升政策工具的精细度,研究结合政策文本和研究现状,在一级工具下进一步细分出二级工具(见表 2),从而系统呈现政策工具运用的深度与广度。其中,命令工具强调通过法律或行政命令强制执行特定行为,如出台方案意见、开展项目工程。激励工具强调通过各类激励措施鼓励特定行为,如经济激励、精神激励、发展激励。系统变革工具强调通过结构改革和制度创新推动系统的整体变革,如管理理念变革、运作机制变革。符号与规劝工具强调通过舆论宣传或价值观引导,促使目标群体自发认同政策目标<sup>[29]</sup>,如宣传动员、示范引领、文化引导。学习与能力建设工具强调通过资源投入提升个体或组织的建设能力<sup>[28-29]</sup>,如强化知识储备、健全工作机制、河湖管护能力建设、文化传承能力建设。

### 1.4 编码分析

该研究运用内容分析法,以幸福河湖建设的优秀案例作为分析单元,根据分析框架中的类目,以“治理污水”“生态修复”“文化亲水”“命令工具”“激励工具”“系统变革工具”“符号与规劝工具”等核心概念为编码主题词,按照“同句不同义,重复计数;同句同义,不重复计数”的原则对各分析单元的政策工具类型进行逐行编码,并进行词频统计,形成编码表(见表 3)。

表2 政策工具内容(Y维度)  
Table 2 Taxonomy of policy tools (Y dimension)

| 一级工具      | 二级工具     | 指标内涵                                    |
|-----------|----------|---|
| 命令工具      | 出台方案意见   | 通过制定详细的规划方案,明确建设的目标、任务和步骤,为行动的开展提供指导    |
|           | 开展项目工程   | 根据规划方案,开展具体的建设项目,如生态修复、水质改善、景观提升等       |
| 激励工具      | 经济激励     | 确保财政经费投入,通过多渠道筹措资金、开展补贴,保障项目的顺利实施       |
|           | 精神激励     | 通过评选先进示范单位,提升其荣誉感和社会影响力,激发更多地区和单位的积极性   |
|           | 发展激励     | 利用幸福河湖的自然和文化资源,开发旅游项目,推进文旅融合,提升经济效益     |
| 系统变革工具    | 管理理念变革   | 以新发展理念为指引,创新幸福河湖建设思路,构建河湖管理的新格局         |
|           | 运作机制变革   | 创新工作模式,探索幸福河湖建设的新路径                     |
| 符号与规劝工具   | 宣传动员     | 通过动员志愿者参与和广泛传播幸福河湖建设的重要性,提高公众的参与感和责任感   |
|           | 示范引领     | 宣传和推广好的经验做法,建立亲水公园、绿色长廊等景观,引导更多人参与到建设中来 |
|           | 文化引导     | 通过推广各类文化活动,引领和带动公众参与幸福河湖建设,形成稳定的行为习惯    |
| 学习与能力建设工具 | 强化知识储备   | 学习先进的幸福河湖建设经验,开展河湖保护相关的基础和应用研究          |
|           | 健全工作机制   | 建立和完善监督管理机制,确保幸福河湖建设的持续推进和成效巩固          |
|           | 河湖管护能力建设 | 利用市场化机制引入专业管护服务,应用现代科技手段,增强河湖管理的科技含量    |
|           | 文化传承能力建设 | 成立专门的研究机构,增强文化传承能力,提高公众对河湖文化的认知和保护意识    |

表3 政策工具内容分析编码表(节选)  
Table 3 Coding scheme for policy tools (excerpt)

| 编号 | 内容分析单元                               | 编码    | 治理阶段 | 政策工具类型 |
|----|--------------------------------------|-------|------|--------|
| 1  | 持续开展“清河行动”、河湖库“清四乱”等专项行动             | A-1-1 | 治理污水 | 开展项目工程 |
| 2  | 出台《霍山县河湖管护工作方案》,印发《霍山县河湖及小型水库养护实施细则》 | H-1-1 | 生态修复 | 出台方案意见 |
| 3  | 紧抓京津冀协同发展战略机遇,将生态资源优势转化为产业发展动能       | A-2-1 | 生态修复 | 发展激励   |

### 1.5 信效度检验

在信度方面,首先由两位编码员对随机抽取的5个案例进行独立编码,随后,利用Cohen's Kappa系数来评估编码员间的信度,结果显示平均Kappa值为0.90,表明编码结果具有较好的一致性。在内容效度上,该研究的政策工具分类体系结合了中国河湖治理的政策语境,并通过了两位公共政策研究学者的评审,确保了类目的合理性和完整性。

## 2 结果与讨论

在对资料文本编码和归纳处理基础上,对治理阶段和政策工具进行统计,形成幸福河湖建设3个阶段的政策工具内容(见表4),发现政策工具共使用205次,且政策工具应用存在阶段性差异和结构性差异。

### 2.1 政策工具应用的阶段性特征

不同治理阶段,政府政策工具的应用偏好存在差异。在治理污水阶段,最常使用的工具依次是命令工具(33次)、系统变革工具(10次)、激励工具(3次)、学习与能力建设工具(3次)、符号与规劝工具(1次)。这表明在该阶段,政府主要依赖行政命令和制度变革来推动项目的实施,这可能是因为前期治理任务重、压力大,需要采用强制性工具实现治理目标。在生态修复阶段,最常使用的工具依次是学习与能力建设工

具(33次)、命令工具(24次)、系统变革工具(15次)、符号与规劝工具(12次)、激励工具(5次)。这表明在该阶段,政府高度重视通过学习与能力建设来提升治理水平,并借助命令工具提高生态修复工作的执行力。在文化亲水阶段,最常使用的工具依次是符号与规劝工具(31次)、激励工具(17次)、系统变革工具(11次)、命令工具(6次)、学习与能力建设工具(1次)。这表明在该阶段,政府主要运用符号与规劝工具提升公众环保意识、激发内生动力,其核心在于通过文化引导功能塑造河湖治理文化,进而实现长效治理<sup>[32]</sup>。

总体来看,政策工具的选择偏好随治理阶段动态演进,其背后是治理问题属性、目标群体特征、政府策略调适共同作用的结果。在治理初期,主要面临的是河湖水源污染这类直观性问题,目标群体主要是排污企业、养殖户等行为易于监控的对象,此时,政府倾向于运用命令与控制工具,以快速动员有限资源实现刚性目标。随着治理深化,问题转向修复生态系统、促进人水和谐等复杂性高的任务,目标群体也扩展为多元、分散的社会公众与市场主体。此时,命令型工具不仅执行成本高、社会认同低,也难以应对多样化的行为引导需求。政府在实践中需要改变策略,逐步将资源与注意力转向能力建设、符号与规劝、激励等

表4 幸福河湖建设3个阶段的政策工具内容

Table 4 Policy tool application by governance stage in happy rivers and lakes construction

| 类型        | 工具名称     | 使用频次 |      |      |    | 总使用频次 | 使用频次占比/% |
|-----------|----------|------|------|------|----|-------|----------|
|           |          | 治理污水 | 生态修复 | 文化亲水 | 小计 |       |          |
| 命令工具      | 出台方案意见   | 4    | 5    | 1    | 10 | 63    | 30.73    |
|           | 开展项目工程   | 29   | 19   | 5    | 53 |       |          |
| 激励工具      | 经济激励     | 3    | 3    | 2    | 8  | 25    | 12.20    |
|           | 精神激励     | 0    | 1    | 1    | 2  |       |          |
|           | 发展激励     | 0    | 1    | 14   | 15 |       |          |
| 系统变革工具    | 管理理念变革   | 2    | 6    | 6    | 14 | 36    | 17.56    |
|           | 运作机制变革   | 8    | 9    | 5    | 22 |       |          |
| 符号与规劝工具   | 宣传动员     | 1    | 5    | 1    | 7  | 44    | 21.46    |
|           | 示范引领     | 0    | 7    | 17   | 24 |       |          |
|           | 文化引导     | 0    | 0    | 13   | 13 |       |          |
| 学习与能力建设工具 | 强化知识储备   | 1    | 1    | 0    | 2  | 37    | 18.05    |
|           | 健全工作机制   | 1    | 18   | 0    | 19 |       |          |
|           | 河湖管护能力建设 | 1    | 14   | 0    | 15 |       |          |
|           | 文化传承能力建设 | 0    | 0    | 1    | 1  |       |          |

柔性工具,从而提升治理的可持续性与包容性。这种阶段性特征表明,政策工具的选择并非一成不变,而是基于不同阶段的治理需求进行动态优化配置<sup>[33]</sup>,以提升河湖治理的整体效能。

## 2.2 政策工具应用的结构特征

政策工具的使用频率存在差异,该研究一方面分析一级政策工具的整体使用偏好,另一方面深入考察二级政策工具的分布情况,从而更好地揭示政策工具的配置结构。

在一级政策工具中,使用频次较高的工具依次为命令工具(使用63次,占30.73%)、符号与规劝工具(使用44次,占21.46%)、学习与能力建设工具(使用37次,占18.05%)、系统变革工具(使用36次,占17.56%)、激励工具(使用25次,占12.20%)。一级政策工具分布格局是现行体制机制、发展现状与转型需求共同塑造的结果。命令工具的主导地位根植于以“压力型体制”和“河长制”为核心的治理体系。幸福河湖作为一项政治任务,凭借其自上而下的行政命令与考核机制,推动地方政府运用命令型工具实现快速动员与目标达成。与此同时,幸福河湖建设正从传统的“治污”“保安”向“宜居”“惠民”转型升级,亟须借助符号与规劝工具凝聚社会共识、营造良好氛围。此外,面对水生态修复、智慧化监管等新任务,各地普遍存在知识储备与技术能力不足的问题,因而学习与能力建设工具的应用有助于提升整体治理能力。相比之下,系统变革工具与激励工具的应用相对薄弱,反映出当前治理体系在跨部门协同与市场化机制建设方面仍面临障碍,一方面,部门间的“孤岛效

应”与权责分割限制了系统变革工具的应用;另一方面,当前河湖治理仍以政府为主导,依靠市场信号与经济杠杆的激励工具难以充分发挥作用。

二级政策工具使用存在差异。在命令工具中,开展项目工程使用频次(53次)最多,出台方案意见使用频次(10次)相对较少。这表明政府更倾向于通过具体的项目工程开展工作,项目工程凭借其资源优势和时限限制,有助于将资源优势转化为治理优势<sup>[34]</sup>,更好地改善河湖环境。如河北省永定河建设过程中持续开展“清河行动”、河湖库“清四乱”等专项行动,通过集中整治改善水体面貌。在符号与规劝工具中,示范引领使用频次(24次)最多,文化引导和宣传动员使用频次(分别为13、7次)相对较少。这表明政府高度重视示范引领的作用,希望通过树立幸福河湖建设标杆,明确治理方向<sup>[35]</sup>,如浙江省灵山港推进灵山港生态治理,建成了近百千米的绿色长廊,以可见的治理成效调动公众参与积极性。在学习与能力建设工具中,健全工作机制和河湖管护能力建设使用频次(分别为19、15次)较多,强化知识储备和文化传承能力建设使用频次(分别为2、1次)相对较少。这表明政府更侧重于通过完善工作机制和提升管护能力来落实幸福河湖建设任务,如辽宁省小汤河建设过程中建立了涉河经营主体共管共护机制,以推动协同治理。在系统变革工具中,运作机制变革使用频次(22次)最多,管理理念变革使用频次(14次)相对较少。这表明政府侧重于采用机制变革来开展工作,如江苏省永安河在治理过程中同时将自然景观与人文景观融合,打造亲水公园和文化景点,超越了单一的

工程治理,塑造了宜居宜游的滨水空间。在激励工具中,发展激励使用频次(15次)最多,经济激励和精神激励使用频次(分别为8、2次)相对较少。这表明政府倾向于提供发展机遇和政策支持来激发各方主体参与幸福河湖建设的积极性,如河北省永定河建设过程中紧抓京津冀协同发展战略机遇,将生态资源优势转化为产业发展动能。

### 2.3 幸福河湖建设的3种典型模式

政府政策工具应用的阶段性偏好驱动其形成了特定的治理模式。基于3个治理阶段,通过对幸福河湖建设中政策工具的使用偏好进行分析,总结出幸福河湖建设的3种治理模式:权威推进模式、系统赋能模式、产业融合模式。

权威推进模式以命令工具为主导,强调政府通过权威推动和政策支持,明确各级领导的权责,以确保河湖治理的高效实施。该模式适用于治理污水阶段,政府通过命令工具快速建立秩序,解决突出问题。一方面,政府凭借其行政权威将河湖治理责任层层下达给各级地方党政领导,建立规章制度对河湖治理工作开展定期巡查和考核问责。另一方面,权威推进模式能够快速整合资源,形成强大的治理合力,适合在短期内解决突出的河湖问题<sup>[36]</sup>。例如,重庆市创新“河长制+网格化管理”机制,实施“河长+检察长”“河长+警长”“河长+监督员”工作机制,创新建立临江河流域“党建+河长制”工作机制,引领带动全社会参与保护临江河。

系统赋能模式以学习与能力建设工具为主导,命令工具与系统变革工具为辅助,侧重于从生态系统的内在规律出发,通过综合施策赋能河湖环境改善<sup>[37]</sup>。该模式适用于生态修复阶段,通过机制重构解决系统性问题,并依靠能力建设确保制度有效运行。例如,广西南宁市编制《邕江综合整治和开发利用控制规划》,实施流域系统治理,统筹推进水下、滩涂、岸坡三大领域的生态保护与修复,同时综合施策,系统施治,结合大坝堤防与现代化设施,将南宁市区段防洪标准提升至200年一遇,强化了海陆统筹与江海联动。

产业融合模式以符号与规劝工具为主导,激励工具为辅助,旨在推动河湖治理与区域经济深度融合,引导资本与产业向生态旅游、绿色农业等领域集聚,形成生态与经济互促共赢的良性循环<sup>[38]</sup>。该模式适用于文化亲水阶段,通过符号工具塑造生态价值认知,借助激励工具引导市场力量参与,实现可持续发展。利用产业融合发展可以激发治理活力,打通生态价值实现的堵点<sup>[39]</sup>,促进经济效益提升。例如,辽宁省以

打造小汤河旅游精品风景线为统领,深度挖掘滨河历史文化、治理成果、生态优势,一体推进沿河风光廊道建设,带动社会投资亿元以上绿色产业项目8家、小型服务产业项目20余家。

### 3 经验启示

为全面推进幸福河湖建设,应围绕阶段性目标统筹运用多种政策工具,构建协同治理体系。在治理污水阶段,应重点强化命令工具的应用,依托权威推进模式有效开展工作:一是强化顶层设计,由地方党政主要领导牵头,将幸福河湖建设纳入重要议事日程,依托河长制压实责任;二是制定配套政策,建立跨部门协同机制,整合财政、技术、人力等资源,集中解决突出问题;三是开展资源普查,明确不同河湖功能定位,制定“一河一策”方案,结合水域特点发展“河湖+”模式,实现精细化治理。

在生态修复阶段,应以学习与能力建设工具和系统变革工具为核心,借助系统赋能模式推进河湖治理:一是统筹工程建设与长效管护,推动数字化手段赋能,建设水质监测平台,提升管护效率;二是设立专项管护资金,培训专业队伍,建立“建设—验收—管护”全流程标准,并引入第三方评估与公众监督;三是加强能力建设,通过公开讲座、媒体报道普及河湖知识,提升公众参与幸福河湖建设的积极性。

在文化亲水阶段,应重点发挥符号与规劝工具以及激励工具的作用,引入产业融合模式实现长效治理。一方面,创新激励机制,促进多元主体参与,如设立“河湖保护奖励基金”,开展“最美河湖守护者”等评选活动,增强公众参与感与荣誉感,提升河湖保护意识;另一方面,融入文化内涵,挖掘河湖历史、民俗等文化资源,打造绿色长廊、生态博物馆等载体,通过文创产品、数字展陈等方式激活文化价值,并联合文旅部门设计文化体验项目,共同打造具有地域特色的河湖文化品牌。

### 4 结论

a) 在幸福河湖建设的24份案例文本中,政策工具共使用205次,且政策工具应用呈现出阶段性差异。在治理污水阶段,命令工具使用频次(33次)最多,符号与规劝工具使用频次(1次)最少。在生态修复阶段,学习与能力建设工具、命令工具和系统变革工具使用频次(分别为33、24、15次)较多,激励工具使用频次(5次)最少。在文化亲水阶段,符号与规劝工具和激励工具使用频次(分别为31、17次)较多,学习与能力建设工具使用频次(1次)最少。

b) 幸福河湖建设中一级政策工具和二级政策工

具使用频率存在差异。一级政策工具中,命令工具和符号与规劝工具使用频次(分别为63、44次)较高,激励工具使用频次(25次)相对较少;二级政策工具中,开展项目工程、示范引领和运作机制变革使用频次(分别为53、24、22次)较多,文化传承能力建设、精神激励和强化知识储备使用频次(分别为1、2、2次)较低。

c) 基于政策工具应用偏好,幸福河湖建设的治理实践可凝练为3种典型模式:权威推进模式以命令工具为主导;系统赋能模式以学习与能力建设工具为主导;产业融合模式以符号与规劝工具和激励工具协同。

#### 参考文献 (References):

- [1] 周湛淇,郭云艳,邓富文,等.从来源到环境风险:抗生素与抗性基因在河湖水环境中的研究进展[J].环境科学研究,2025,38(12):2823-2838.  
ZHOU Z Q, GUO Y Y, DENG F W, et al. From sources to environmental risks: a review of antibiotics and antibiotic resistance genes in river and lake water environments[J]. Research of Environmental Sciences, 2025, 38(12): 2823-2838.
- [2] 靳卫齐,杨萌,王利军.美丽河湖与幸福河湖关系探究[J].环境与发展,2025,37(1):92-95.  
JIN W Q, YANG M, WANG L J. Research on the relationship between beautiful rivers and lakes and happy rivers and lakes[J]. Inner Mongolia Environmental Sciences, 2025, 37(1): 92-95.
- [3] 庄岩,高金华,戴林军.全域幸福河湖规划编制思路探索:以德清县为例[J].城市建设,2025,22(12):157-160.  
ZHUANG Y, GAO J H, DAI L J. Exploration on the ideas for preparing the planning for the global happy rivers and lakes: a case of Deqing County[J]. Urbanism and Architecture, 2025, 22(12): 157-160.
- [4] 陈敏芬,马骏,钱学诚.杭州幸福河湖评价指标体系构建[J].中国水利,2022(2):40-42.  
CHEN M F, MA J, QIAN X C. Formation of evaluation index system for happy rivers and lakes in Hangzhou[J]. China Water Resources, 2022(2): 40-42.
- [5] 左其亭,郝明辉,姜龙,等.幸福河评价体系及其应用[J].水科学进展,2021,32(1):45-58.  
ZUO Q T, HAO M H, JIANG L, et al. Happy River evaluation system and its application[J]. Advances in Water Science, 2021, 32(1): 45-58.
- [6] 徐浩,杜倩,马如国.水文化视角下丰富幸福河湖文化内涵的路径探讨:以宁夏典农河工程为例[J].水文化,2024(12):59-62.  
XU H, DU Q, MA R G. Exploring the paths to enrich the cultural content of happy rivers and lakes from the perspective of water culture: a case study of the Jianong River project in Ningxia[J]. Water Culture, 2024(12): 59-62.
- [7] 李云玲,袁勇,徐震.关于在推进江河保护治理中强化幸福河湖建设的思考[J].中国水利,2025(14):23-27.  
LI Y L, YUAN Y, XU Z. Reflections on strengthening the construction of happy rivers and lakes in advancing river protection and governance[J]. China Water Resources, 2025(14): 23-27.
- [8] 余璇,胡求光,陈琦,等.“湾长制”对近海污染治理的影响[J].中国人口·资源与环境,2024,34(8):59-69.  
YU X, HU Q, CHEN Q, et al. Impact of the bay chief system on offshore pollution control[J]. China Population, Resources and Environment, 2024, 34(8): 59-69.
- [9] 胡艳.河湖长制在资源与生态环境保护中的重要价值探析[J].环境保护,2023,51(17):75-76.  
HU Y. Analysis of the important value of river and lake governance system in the protection of resources and ecological environment[J]. Environmental Protection, 2023, 51(17): 75-76.
- [10] 谷树忠.河湖长制的实践探索与完善建议[J].改革,2022(4):33-41.  
GU S Z. Practical exploration and improvement suggestions of the river and lake chief system in China[J]. Reform, 2022(4): 33-41.
- [11] YAN H L, LIN Y Q, CHEN Q W, et al. A review of the eco-environmental impacts of the south-to-north water diversion: implications for interbasin water transfers[J]. Engineering, 2023, 30: 161-169.
- [12] 姚玉梅,邹海天,国铭.遥感技术在河湖生态复苏评估中的应用[J].海河水利,2025(7):116-119.  
YAO Y M, ZOU H T, GUO M. Application of remote sensing technology in the assessment of river and lake ecological revival[J]. Haihe Water Resources, 2025(7): 116-119.
- [13] 李云霄,滕苗苗,周凌峰,等.生物活性物质改善水环境中重金属对生物的不利影响及其机制[J].环境科学研究,2023,36(4):823-835.  
LI Y X, TENG M M, ZHOU L F, et al. Bioactive substances ameliorate adverse effects of heavy metals on organisms in aquatic environments and its mechanism[J]. Research of Environmental Sciences, 2023, 36(4): 823-835.
- [14] 逯浩,李海涛,温铁军.生态产品价值实现的中国经验:基于国家部委典型案例的实践解构与理论阐释[J].开放时代,2025(2):14-23.  
LU H, LI H T, WEN T J. Chinese experiences in realization of value of ecological products: practical deconstruction and theoretical interpretation based on typical cases issued by state ministries[J]. Open Times, 2025(2): 14-23.
- [15] 谢贤胜,陈绍志,赵荣.生态产品价值实现的实践逻辑:基于自然资源领域87个典型案例的扎根理论研究[J].自然资源学报,2023,38(10):2504-2522.  
XIE X S, CHEN S Z, ZHAO R. The practical logic of ecological product value realization: a study of grounded theory based on 87 typical cases in the field of natural resources[J]. Journal of Natural Resources, 2023, 38(10): 2504-2522.
- [16] 魏有兴,邬明君.我国河湖长制政策演进与多维耦合特征研究:基于2008年以来政策文本的计量分析[J].水利经济,2025(1):69-77.  
WEI Y X, WU M J. Policy evolution and multi-dimensional coupling characteristics in Chinese River and Lake Chief System: based on an econometric analysis of policy texts since 2008[J]. Journal of Economics of Water Resources, 2025(1): 69-77.
- [17] 蒋欣怡,于涛.府际博弈视角下长三角跨省域湖泊生态空间协同治理研究[J].规划师,2022,38(10):67-73.  
JIANG X Y, YU T. Collaborative governance of cross-province lake

- space in the Yangtze River Delta Region from the angle of intergovernmental gaming[J]. *Planners*,2022,38(10):67-73.
- [18] 李舒梦,陈焯,黄梓棉,等. “三网一单元”的平原水网地区一体化治理模式探索:以湖北省天门市为例 [J]. *城市发展研究*,2025,32(6):132-140.
- LI S M, CHEN Y, HUANG Z M, et al. Exploration of integrated governance mode in Plains water network region with three networks and one unit: case from Tianmen City in Hubei Province [J]. *Urban Development Studies*,2025,32(6):132-140.
- [19] HARWOOD T G, GARRY T. An overview of content analysis [J]. *The Marketing Review*,2003,3(4):479-498.
- [20] YAN T, WU M, ZHAN Y, et al. Changes in air pollution control policy instruments: based on a textual analysis for Southwest China 2010-2021 [J]. *Atmosphere*,2023,14(2):414.
- [21] 张维冲,谭琪,孟浩,等. 变革视域下碳达峰碳中和发展图景:基于媒体报道的量化分析 [J]. *情报杂志*,2022,41(10):138-146.
- ZHANG W C, TAN Q, MENG H, et al. 'Emission peak and carbon neutralization' development prospect under the perspective of transform: based on the quantitative analysis of media reports [J]. *Journal of Intelligence*,2022,41(10):138-146.
- [22] 王子伟,赵英,孙怡璐. 我国医联体建设政策文本量化研究:基于政策工具—目标—阶段—三维框架 [J]. *社会建设*,2024,11(3):101-124.
- WANG Z W, ZHAO Y, SUN Y L. Quantitative research on Chinese medical consortium construction policy text: based on the three-dimensional framework of tool-goal-stage [J]. *Social Construction*,2024,11(3):101-124.
- [23] 经雪,李傲,冯慧娟,等. 黄河流域农村生活污水资源化利用制约因素与系统路径 [J]. *环境科学研究*,2025,38(11):2462-2470.
- JING X, LI A, FENG H J, et al. Restrictive factors and systematic approaches to resource utilization of rural domestic wastewater in the Yellow River Basin [J]. *Research of Environmental Sciences*,2025,38(11):2462-2470.
- [24] 刘亦文,李植泉,陈娟. 近二十年长江中游城市群生态修复效果及社会经济效益评估 [J]. *环境科学研究*,2025,38(7):1450-1461.
- LIU Y W, LI Z X, CHEN J. Evaluation of ecological restoration effect and its socioeconomic benefits in the middle reaches of the Yangtze River from 2004 to 2023 [J]. *Research of Environmental Sciences*,2025,38(7):1450-1461.
- [25] 刘文慧,段禾祥,张凤春,等. 以全政府和全社会方法推动生物多样性治理目标实现路径分析 [J]. *环境科学研究*,2025,38(1):9-17.
- LIU W H, DUAN H X, ZHANG F C, et al. The analysis of the implementation pathways for achieving biodiversity governance goals through a whole-of-government and whole-of-society approach [J]. *Research of Environmental Sciences*,2025,38(1):9-17.
- [26] 谢小芹,姜敏. 政策工具视角下市域社会治理现代化政策试点的扎根分析:基于全国60个试点城市的研究 [J]. *中国行政管理*,2021,37(6):98-104.
- XIE X Q, JIANG M A. A grounded analysis of urban social governance modernization policy pilot from the perspective of policy tools: research on 60 pilot cities in China [J]. *Chinese Public Administration*,2021,37(6):98-104.
- [27] 孙志建. 政府治理的工具基础:西方政策工具理论的知识学诠释 [J]. *公共行政评论*,2011,4(3):67-103.
- SUN Z J. The instrument foundation of the governing: knowledge-based interpretation of the western policy instrument theories [J]. *Journal of Public Administration*,2011,4(3):67-103.
- [28] MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the job done: alternative policy instruments [J]. *Educational Evaluation and Policy Analysis*,1987,9(2):133-152.
- [29] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioral assumptions of policy tools [J]. *The Journal of Politics*,1990,52(2):510-529.
- [30] HOOD C. *The tools of Government* [M]. Chatham: Chatham House Publishers,1986:5.
- [31] HUGHES O E. *Public management and administration* [M]. London: Bloomsbury Publishing,2017:45-60.
- [32] CHEN L, DENG L J. Instrumental strategies and symbolic legitimacy: analyzing government information disclosure security policies in China [J]. *PLoS One*,2025,20(7):e0327848.
- [33] BRADFORD N. Canadian regional development policy: flexible governance and adaptive implementation [R]. Paris: OECD Regional Development Papers,2017.
- [34] JACOBSEN R. Public sector projectification—a systematic review of the literature [J]. *Scandinavian Journal of Public Administration*,2022,26(4):91-112.
- [35] 向玉琼,赵焱鑫. 嵌入—激发: 农村人居环境治理中社会动员促成合作行动的逻辑 [J]. *农业经济问题*,2024(6):118-131.
- XIANG Y Q, ZHAO Y X. Embedding-inspiring: the logic of social mobilization leads to cooperative action in rural living environment governance [J]. *Issues in Agricultural Economy*,2024(6):118-131.
- [36] POLLARD S, RIDDELL E, du TOIT D, et al. Toward adaptive water governance: the role of systemic feedbacks for learning and adaptation in the eastern transboundary rivers of South Africa [J]. *Ecology and Society*,2023,28:art47.
- [37] 盛昭瀚,陶莎,曾恩钰,等. 尊重黄河生命性提升黄河生命力: 基于复杂系统管理思维 [J]. *环境科学研究*,2024,37(1):24-31.
- SHENG Z H, TAO S, ZENG E Y, et al. Respect the living nature and enhance vitality of the Yellow River: the thinking of complex system management [J]. *Research of Environmental Sciences*,2024,37(1):24-31.
- [38] 谢薇薇,胡宝清,张礼黎. 人地共生视角下生态系统服务与民生福祉耦合关系及模拟预测研究:以桂西南喀斯特—北部湾为例 [J]. *环境工程技术学报*,2024,14(2):583-591.
- XIE W W, HU B Q, ZHANG L L. Coupling relation between ecosystem services and people's well-being from the perspective of human-land symbiosis and simulation prediction: a case study of southwestern Guangxi Karst-Beibu Gulf [J]. *Journal of Environmental Engineering Technology*,2024,14(2):583-591.
- [39] HELGESON J F, AL KAJBAF A, FUNG J F. Co-benefits of resilience planning: a review of analysis tools and methods [J]. *Frontiers in Climate*,2025,7:1539858.

(责任编辑:张蕊)