

# 基于流域治理的河长制路径探索

吕志祥,成小江

(兰州理工大学,730050,兰州)

**摘要:**从河长“制”转向河长“治”的深层次原因切入,以其具体内涵和治水理念,对河长“治”之“治理”优势进行了较充分论证。分析得出,要构建“一龙治水”的长效机制,需要创新河长制全方位治水模式,故应加强河长“治”权责一致立法保障、推动建立河长“治”激励机制、建立健全河长绩效考核问责制度以及与流域横向生态保护补偿机制相嵌套,形成人与自然和谐发展的良好水生态新格局,实现河长“治”、河“长治”的美好夙愿。

**关键词:**河长制;治理路径;制度;机制

**Path exploration for river chief system based on river basin governance//Lyu Zhixiang, Cheng Xiaojiang**

**Abstract:** An in-depth analysis has been made on the advantages of river chief system from the root courses such as specific contents, water governance concepts and reasons why the system needs to be transformed into “real governance”. The analysis demonstrates that innovative and all-round management model should be employed for the establishment of a long-term “integrated water governance” mechanism, in order to strengthen law enforcement and accountability of river chiefs, boost incentive mechanism and perfect performance evaluation and accountability system. Mutually complemented by ecological compensation system, it may help to realize a new water-ecology pattern of harmony between people and nature. Finally the beautiful wish of sustainable river basin management shall be accomplished by effective governance of river chiefs.

**Key words:** river chief system; governance solution; system; mechanism

中图分类号:TV85

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2019)02-0012-03

河长治河,源远流长,古已有之。据《史记·卷二·夏本纪第二》记载:“当帝尧之时,鸿水滔天,浩浩怀山襄陵,下民其忧。尧求能治水者,群臣四岳皆曰鲧可。”然鲧九年不治,“功用不成”,“于是舜举鲧子禹,而使续鲧之业”,才有大禹治水之典故千古流传。

现行河长制是中央根据各地方河湖具体水资源、水环境以及水生态现状而制定,重在落实地方各级党政领导涉水主体责任的创新制度。全面推行河长制,除须在全国范围内建立广泛的河长“制”外,更重要的是如何督促河长落实治水责任,实现河长“治”达到河“长治”,即实现由传统“消极管护”向“积极治理”转变的过程。

## 一、河长“制”缘何走向河长“治”

### 1. 破解“九龙治水”深层困境

治水是一项复杂的系统工程,涉及职能部门甚多。在落实绿色发展理念和推进生态文明建设的背景下,除继续督促各涉水部门认真履行管理职责、增加治理资金以及提供技术支撑外,如何理顺各涉水部门的治理职责成为关键内容。在传统体制机制下,各部门根据固有职能分担治水职责,使整个水治理体制呈现分散化特点,形成“九龙治水水难治”的尴尬局面,不仅与“人与自然和谐共生”的绿色发展要义相悖,更与生态文明建设的根本要求相悖,故必须破解“九龙

治水”深层困局,打破体制机制固有限制,突破部门排斥僵化模式,整合现有执法资源,推进水环境综合执法。河长制正是基于统筹各涉水部门开展治水工作的目标而生,要求地方各级党政领导亲自挂帅,协调整合各方力量解决我国复杂水问题,推动“九龙治水”向“首长负责”和“部门联动”良性转变,在治水领域取得实效。

### 2. 健全“一龙治水”长效机制

总体而言,全面推行河长制可以分为3个阶段,即构建河长“制”、促进河长“治”以及实现河“长治”。就河长制的概念而言,注重落实地方各级党政领导涉水主体责任,以促其依法领导、组织开展管水治水工作,即由地方各级党政领导担任河长,层层落

收稿日期:2018-08-31

作者简介:吕志祥,教授,主要从事环境法研究。

基金项目:甘肃省社科规划项目《“一带一路”背景下我国西北地区生态风险的环境法应对研究》(FX024)。

实, 级级监督, 形成“一龙治水”的良好格局, 并积极构建河湖管护机制, 因河施策、因湖施策, 解决河湖突出环境问题。因此, 构建河长“制”并非全面推行河长制的终极目标, 而是维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用(即河“长治”)的基本途径。该终极目标的实现是一个河湖管护治理的长期过程, 需要以健全河长“治”河长效机制为基础, 促使地方各级党政领导真正落实属地责任。这既是构建河长“制”的初级目标也是实现河“长治”的关键步骤。由此观之, 全面建立河长“制”到全面促进河长“治”再到全面实现河“长治”尚存在很大差距。

## 二、河长“治”的治理优势

1. 从“一元”到“多元”之主体创新  
河长“制”的基本核心是落实地方各级党政领导的治水责任, 即抓住了生态建设党政主体的“关键少数”。但随着政府实行简政放权以及加快推进职能转变, 国家治理由传统的国家“一元之治”向现在的国家和社会“多元共治”变革。因此河长“治”也是通过探索建立多元共治的治水模式, 吸收企业、社会组织以及公众共同参与河湖治理, 以促进形成政、企、社水环境共治的良好格局。但是, 多元共治需要进一步厘清各涉水部门的治理职责, 加强区域联防联控、部门间沟通协调和政府间相互合作。河长“制”向河长“治”转变, 即是治水主体“一元”向治水主体“多元”的深层变革。因此河长“治”并非单纯强调地方各级党政领导的治水职责, 更多关注通过向社会赋权增能的方式进行民主化重构, 培养社会主体参与治水的内源动力。河长“治”与新时期国家治理现代化是衍生关系, 可谓是后者催生了前者。河长“治”下, 政府主体仍居于首要地位, 逐渐形成“政府主导—部门联动—社会参与”的科学治水模式, 合力破解河湖水资源浪费、水环境污染和水生态破坏等社会难题。

2. 从“管理”到“治理”之内涵升华  
河长“制”的初级目标是促进河长“治”, 其重点是推进责任“治”, 通过落实河湖治理党政同责, 促进水质改善。河长“制”的本质在于“主官责任”, 而地方治水的核心则是“定责”。从制度理论而言, 河长“制”是民主理论与法治理论有机结合的集中体现, 是党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的深刻反应。故部分地区除地方各级党政领导担任河长以保证生态建设和环境保护权责一体外, 也创设“企业河长”“百姓河长”“河道警长”等形式, 形成政府主导、多元共治的良好格局。但是, 全面构建河长“制”仅仅是实现河“长治”的良好开端, 而促进河长遵循“水无常势亦无常态”的治水规律进行精准施策才是解决水环境问题的关键。倘若单纯地强调在各地区广泛地构建河长“制”, 则旨在督促河长领导、组织履行河湖的“管理”之责, 而非强化地方各级党政领导亲自挂帅改善河湖水质的“治理”之责。从生态文明建设全局而言, 构建河长“制”虽能短期可达, 但促进实现河长“治”绝非一日可成, 与河“长治”目标更是相距甚远。因此, 尚需推动河长“制”付诸于河长“治”, 实现由“管理”到“治理”的内涵升华。

## 3. 从“消极被动”到“积极主动”之理念转变

良好的环境质量和丰富的自然资源是国家经济、社会持续发展的基本支撑。故地方各级党政领导必须全面贯彻绿色新发展理念, 加强社会主义生态文明建设, 从片面追求经济增长的“政绩观”向人与自然和谐共生的“生态观”转变。全面推进河长“制”向河长“治”转变, 是对地方各级党政领导环境责任的突出和强化, 以此充分发挥其担任河长的独特优势和带头作用, 切实将绿色发展理念贯彻于水污染治理实践。山水林田湖草是一个生命共同体, 河湖的生态问题其表象虽存在于水里, 但根源却来自

于岸上。这就要求地方各级党政领导在牵头治理流域环境的过程中, 能够切实确立起科学的治水观和战略的全局观, 对流域复杂生态系统进行整体把握和综合整治。从河长“治”水整体过程而言, 水资源浪费、水环境污染和水生态破坏等问题的产生和发展具有潜在性和复发性, 绝非河长“制”强制义务下地方各级党政领导消极管护、被动监督即可轻易根治。尚需其从思想上实现治水理念由“消极被动”向“主动积极”转变, 探求某种积极预防、主动治理的现代化治水模式, 对环境保护目标进行事前预防、源头治理、统筹治理和系统治理。

## 三、河长“治”下“一龙治水”之路径探视

1. 立法保障河长“治”权责一致  
全面推行河长制, 促进河长“治”, 必须保证河长权责清晰、权力运行流畅以及与社会共治关系明确。新修订的《中华人民共和国水污染防治法》首次正式将河长制作为顶层设计制度写入法律条款, 通过法律形式明确河长以及各治水主体的权责关系规避地方各级党政领导滥用行政权损害利益相关者的合法权利。但新修订的《中华人民共和国水污染防治法》对河长制仅作出原则性规定, 尚缺乏河长权责一致关系以及河长与各涉水部门之间权责关系的相应法律法规。故应尽快完善河长制相关法律法规, 厘清河长与各涉水部门治水权责关系, 促进河长“治”法律顶层设计, 保障河长“治”权责一致。新修订的《中华人民共和国水法》也规定, 水资源实行“流域管理与行政区域管理相结合”的管理模式, 明确了地方各行政区域流域管理的属地责任, 为河长“治”提供了正当化事由。故应加强河长“治”地方立法, 将河长“治”进一步法治化, 使河长权责边界更加具体明确, 督促河长依法治水管水。通过立法规范河长制工作, 保障河长“治”

权责对等,提升和巩固全国治水成果,推动实现河“长治”。

### 2.推动建立河长“治”奖惩机制

河长“治”奖惩机制是激发和鼓励地方各级党政领导积极主动落实河长制工作的外在动力保证,对促进流域上下游、左右岸、干支流水环境治理具有重要意义。应建立河长“治河保证金”机制,由地方各级河长按层级进行个人缴纳,同级财政对其专户管理,禁止挪作他用。年度考核结束后,按考核成绩进行兑付(绩效考评合格可退回)。地方上级河长对下一级河长进行不定期监督检查,对河道治理不达标者,实行不同程度地扣罚“治河保证金”。总体而言,要求河长交纳“治河保证金”,既是经济惩罚,同时也是经济激励,其最终目的仍然是督促地方各级党政领导落实河长制工作,积极履行河湖污染治理职责。政府可尝试建立河长激励基金机制,对治河成绩优秀的河长进行褒奖。激励基金以政府专项财政拨款(纳入财政预算)和社会捐助作为资金来源,同级财政对其专户管理,实行专款专用。此外,将河长治理绩效作为地方各级党委、政府目标政绩考核和党政领导综合考评的参考依据,也纳入党政领导自然资源资产离任审计和生态环境损害责任追究的重要内容。将流域水污染治理与地方政府环境责任相结合,同地方各级党政领导政治升迁相关联,充分调动河长“治”河积极性。

### 3.建立健全河长绩效考核问责制度

河长绩效考核问责制度是促进地方各级党政领导认真履行河湖水污染治理职责的重要保障措施,但其依然存在薄弱环节。目前地方主要推行的是具有领导层级关系的省、市、县、乡四级河长制。倘若河长履行治水职责缺乏严密的绩效考核制度,那么全面推行河长制就会停滞于制度层面。因此,应当健全四级河长层层考核的纵向考核制度和社会主体参与的横

向考核制度。在纵向考核制度下,上级河长仅对下一级河长进行绩效考核,而不宜越级考核,主要防止上级河长将环境责任推向基层河长,整体上不利于河长“制”预期作用的发挥。在横向考核制度下,应当建立社会主体考核河长绩效的参与机制和权利救济机制,吸收当地企业、社会组织以及公民参与考核评价。对河长治水的绩效考核,当地民众享有一票否决权,如此才能体现环境问题多元共治模式的民主化和法治化特征。考核完成后及时将结果抄送组织、人事等部门作为干部任用考察依据。对于考核不合格的河长,将在任职地区进行通报批评,要求限期整改;多次整改仍不合格者,须在具体制度范围内给予相应处分,严格执行“党政同责”“一岗双责”。

### 4.与流域横向生态保护补偿机制相嵌套

横向生态保护补偿是采用公共政策或市场化手段,调节不具行政隶属关系而生态关系密切地区间利益关系的制度安排。我国跨行政区江河众多的基本现实已经成为流域生态环境综合治理难题。故将全面推行河长制与完善流域横向生态保护补偿机制有机结合,实现行政区域内跨界断面水质生态补偿扩展至行政区外的其他流域行政区尤为重要。行政区域内由省级河长牵头协调各涉水部门专业人员组成专家组,集中处理全省生态保护补偿事宜,确保辖区内生态保护补偿全覆盖。省级行政区域内的水权和排污权依法实行配额制,由专家组制定水质、水量的总额标准,然后由省级河长统一配给市级河长再进行下一步配给。跨行政区流域上下游之间由各河段的省级河长组成河长联席会议,签订流域横向生态保护补偿协议,约定明确的完成期限、补偿标准和不利后果(如扣除保证金、支付违约金等)。制定科学的质量评估参照系数,准确划定生态保护补偿等级,最大限度地保障生态保护

区和生态受益区的主体利益,综合平衡流域上下游行政区之间经济利益与生态利益关系,实现全流域生态环境保护联防联控,确保流域生态保护补偿机制健康运行。

## 四、结语

河长“制”以严格落实地方各级党政领导属地责任为核心,使河湖治理从传统的“部门制”转向现在的“首长制”,破解以往“政出多门”“九龙治水”等深层困境。构建河长“制”的初级目标是促进河长“治”,最终目的是实现河“长治”,这是国家治理现代化最理想的善治状态。将河长“制”付诸于河长“治”,实现河湖长期管护治理,关键在于保障河长“制”发挥预期作用,促进河长积极履行治水职责。故须加强河长绩效考核和严格考核问责,保障河长“治”下“一龙治水”的长效运行。此外,尚需依托全面推行河长制的良好契机,将其与流域横向生态保护补偿机制相嵌套。采用市场化、多元化的生态补偿方式,促进由以往“输血式”补偿向“造血式”补偿转变。形成“一江水同饮”“一江水共治”的良好局面,实现人与自然和谐共生的现代化发展目标。 ■

### 参考文献:

- [1] 蔡守秋. 生态文明建设的法律和制度[M].北京:中国法制出版社,2016.
- [2] 李放. 现代国家制度建设:中国国家治理能力现代化的战略选择[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2014(4).
- [3] 吴汉东. 国家治理现代化的三个维度:共治、善治与法治[J].法制与社会发展,2014(5).
- [4] 郝亚光.“河长制”设立背景下地方主官水治理的责任定位[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017(5).
- [5] 王树义. 环境治理是国家治理的重要内容[J].法制与社会发展,2014(5).
- [6] 熊文,等.河长制 河长治[M].武汉:长江出版社,2017.

责任编辑 安天杭