

# 地方政府河流治理中的协同治理研究

## ——以成都市“河长制”为案例

蒋怡婷

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2022年9月26日; 录用日期: 2022年10月31日; 发布日期: 2022年11月8日

### 摘要

河长制是近年来为解决水资源污染、萎缩、生态退化等问题而产生并得到广泛实践的创新举措。全面推行河长制, 是对“绿水青山就是金山银山”理念的践行。学者发现, 在河长制的实施过程中, 出现了河长制法律制度不健全、多元参与机制欠缺、治理效果不长久等问题, 阻碍了河长制的健全。本文选取成都市河长制协同治理为主要研究对象, 基于协同治理理论, 探讨河长制中有三层内涵的协同治理的工作机制。本文分析了成都市“河长制”的实施现状, 总结了成都市河长制中协同治理存在的不足之处, 并分别提出改进方法, 以便更好地推动河长制的协同治理, 实现治理目标。最后, 希望能为其他欠发达地区的河流治理提供有效经验, 从而实现河长制在我国的深入实行。

### 关键词

河流治理, 协同治理, 河长制

# Study on Collaborative Management of Local Government in River Management

## —The Case of Chengdu “River Chief System”

Yiting Jiang

School of Public Policy and Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Sep. 26<sup>th</sup>, 2022; accepted: Oct. 31<sup>st</sup>, 2022; published: Nov. 8<sup>th</sup>, 2022

### Abstract

The river chief system is an innovative measure that has been widely practiced in recent years to solve the problems of water resource pollution, shrinkage, and ecological degradation. The com-

prehensive implementation of the river chief system is the implementation of the concept of “clear waters and green mountains are as good as mountains of gold and silver”. Scholars have found that in the process of implementing the river chief system, there are some problems, such as the imperfect legal system, the lack of multiple participation mechanisms, and the lack of long-term governance effect, which hinder the improvement of the river chief system. This paper takes Chengdu river chief system cooperative governance as the main research object and based on the cooperative governance theory, discusses the working mechanism of cooperative governance with three layers of connotation in the river chief system. This paper analyzes the current situation of the implementation of the “river chief system” in Chengdu, summarizes the shortcomings of the cooperative governance of the river chief system in Chengdu, and puts forward improvement methods respectively, so as to better promote the cooperative governance of the river chief system and achieve the goal of governance. Finally, this paper hopes to provide effective experience for river management in other undeveloped areas, thus realizing the thorough implementation of the river chief system in our country.

## Keywords

River Treatment, Collaborative Governance, River Chief System

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2006年,联合国发布《世界水资源报告》,报告显示世界500多条主要河流,其中部分遭到了掠夺式开发,受到了严重的污染,有的甚至面临枯竭的危机。江河湖泊既承载着丰富的水资源,又是国土和生态的一部分,同时支撑社会经济发展,具有极为重要的地位[1]。发展过程中我国面临着人口增长和经济增长的压力,注重生产效率而轻视环境保护,环境和水资源面临的问题也日益严峻。党的十八大报告中提出,首次将“生态文明建设”写入“五位一体”总布局中。

2012年至2018年中国水利部公布的中国水资源公报中显示,劣V类水质河流分别占15.7%、14.9%、11.7%、11.7%、9.8%、8.3%、5.5%,劣V类水质的湖泊数量分别占22.3%、26.1%、20.7%、23.3%、17.8%、19.5%、16.1%。河流水质呈逐渐上升趋势,湖泊水质呈波浪式上升趋势,这样的治理结果部分得益于党和国家对于建设生态文明的号召,以及“河长制”、“湖长制”近些年来的实践。

“河长制”是一项衍生于水污染防治首长负责制、生态问责制的水生态环境治理与管理的新模式[2],由各级党政主要负责人担任“河长”。最初是江苏省在为了应对太湖大面积蓝藻爆发引起的无锡水危机,设立的流域治理机制。长期以来,这一治理方式被各省市纷纷效仿,成为地方政府治理水域、建设生态文明的新方式。积极治理和管理江河湖泊,也体现了习近平主席倡导的“绿水青山就是金山银山”理念,故研究“河长制”这一项有助于推动生态文明建设的科学性的制度,具有推动可持续发展的重要现实意义。

由于各地河流污染情况不同,难以将其他地方的研究成果应用于当地的河流治理工作中,所以本文以特定的城市为研究对象,通过对成都市“河长制”协同治理的现状进行分析,以当地实际情况为例发掘“河长制”在特定背景下实行的成效、出现的问题以及解决方案,研究具体地方政府在协同进行政策执行方面的成效与不足,从而为其在未来的河流治理工作中提供具体指导,为“河长制”运行的精细化

做出理论贡献。

“河长制”在学术界也受到强烈关注。截止 2021 年底，中国知网中以“河长制”为关键词的文献有 5700 多篇，其中从宏观角度研究“河长制”在全国范围内的整体政策执行情况较多，具体到成都市的“河长制”的研究较少。本文想要探讨的基本问题是：“河长制”的发展脉络是什么？“河长制”为什么需要多元主体协同治理？在协同治理的过程中是否只有一片叫好？有哪些成效和弊端？相关主体怎样对症下药，用何种具体措施解决具体问题？为此，笔者选择了成都市作为案例对以上问题进行研究。

## 2. 理论基础、文献综述与研究方法

### 2.1. 协同治理理论

协同是指，在一定条件下，系统内部各子系统自发形成有序的结构，从无序向有序转变，实现系统的自组织的过程[3]。治理强调政府与其他社会主体相互协调，利用多种方式管理公共事务。协同治理理论吸收了协同学与治理理论的部分观点，协同治理的包括政府与其他社会主体协同，也指政府间的协同，还包括社会主体间的协同和政府内部各部门之间的协同[4]。协同治理的本质是政府、市场和社会主体在解决复杂公共事务的过程中实现共同行动、耦合结构和资源共享，并实现公共利益最大化[5]。任敏将跨部门协同简单界定为“多元行动主体超越组织边界的制度化的合作行为”[6]。水域具有明显的跨界特征，涉及行动主体的多元性，因此在“河长制”运行过程中，关注多元主体协同治理是十分有必要的。

### 2.2. 文献综述

政府在流域管理中具有特殊地位，部分学者因此研究了政府在河流治理工作中发挥的作用。2002 年美国联邦环保局(EPA)发布了一份报告，系统地介绍了美国一部分自治州在各州领导人和政府部门的管理下，对其辖区内河流的管理措施和成效。西方经济学家 Arthur Cecil Pigou 提出财政可以通过收取排污费来治理河流，减少污染的情况[7]。

在河流治理的过程中，暴露出许多只靠政府的力量无法解决的难题，学者开始将研究方向转为政府、市场、公民及其他主体协同治理的视角。T.E.达文波特提出观点：在美国，建立合作组织和推动公众参与是促进有效的流域管理的重要手段，可以从多角度提出并解决问题[8]。2015 年，经济与合作发展组织(OECD)发布了水治理的十二条原则，提出要促进水治理中利益相关方的参与，强调各级政府间的协调以及公众的监督作用。Chikozho 研究发现希腊水环境治理面临着法治框架不坚固、治理路径不统一等困境，倡导建立协同治理机制，以实现跨界水域治理[9]。Mirumachi 认为必须为流域治理建立统一的框架才能解决协同治理中的不确定性对管理的阻碍[10]。

国内学者开展了关于“河长制”协同治理的研究。针对长三角地区一体化发展下，各省市之间拒绝深度合作甚至恶性竞争的情形，刘禹彤提出要通过政府跨部门协同来维护居民权益，夯实长三角区域生态一体化发展的基础[11]。“河长制”的配套机制如建立跨省河长协作制度、跨部门协作机制建设、引入市场机制等也需要逐步落实[12]。治水之路中遇到的困境，如上下级协同、跨部门协同和政社协同的低效，提醒着在治理过程中需要特别强化协同治理的理念，从“河长制”走向和长治[13]。田家华等提出了三种政社合作模式：1) 地方环保部门购买河流环境治理服务；2) 以“双河长制”为代表的授权合作，探索“民间河长制”；3) 引导公众参与公益合作[14]。

### 2.3. 研究方法

本文基于协同治理理论，探讨成都市在执行“河长制”过程中多元主体协同治理的举措、成效以及不足，并对症下药，为成都市政府“河长制”的改善提供因地制宜的方案。本文采用了文献研究法和案

例分析法。笔者通过查阅相关学术文献、著作、国家政策及统计年鉴等方式，收集大量相关资料，进行筛选和整理，得到与“河长制”的概念、发展历程、“河长制”中的协同治理、“河长制”的立法问题等相关信息。其次，本文选取成都市作为“河长制”现状和问题的案例，详细介绍成都市“河长制”协同治理实践的现状、深入分析运行过程中存在的问题以及通过归纳经典案例的成功经验，提出成都市“河长制”协同治理的改进策略。

### 3. 成都市“河长制”协同治理案例分析

#### 3.1. 成都市“河长制”中的协同治理现状

##### 3.1.1. 成都市“河长制”政策推进状况

成都市属长江上游流域，流经成都市境的河流可分为岷江水系和沱江水系。通过查阅成都市生态环境局官网发布的相关文件，笔者总结出2016年~2020年成都市地表水环境质量状况及其变化：2016年轻度污染、2017年轻度污染、2018年良好、2019年优、2020年优。此外，从2016~2020年省控及以上河流水质评价结果来看，沱江、岷江在成都市域内的总体污染程度一直有所下降，河流水质得到了改善，从部分支流来看，虽然污染程度一直如同所定的目标一样有所下降，但接近半数的河流在近5年内的治理中，依然存有少量污染物，治理效果并不理想。

2017年以来，成都在全国各省市争先建立“河长制”的背景下，先后印发了关于全面实行河长制管理工作的实施意见》、《成都市全面实行“河长制”管理工作方案》、成都市第1号总河长令《成都市2021年河长制工作要点》和第二号总河长令《成都市河湖生态质量持续改善攻坚行动方案》，响应了中央号召，为成都市内河湖治理工作制定了路线。

##### 3.1.2. 成都市“河长制”跨部门协同的成效

“水安城兴、水活河畅、水净物丰、水美人怡”是成都市关于城市水生态治理的总体目标。2021年7月，成都市第1号总河长令和二号总河长令同时发布，对成都市内河湖治理工作提出了细化的要求，也促进着“河长制”的不断改善和健全。本文借鉴周志忍和蒋敏娟(2013)对跨部门协同的划分，将“河长制”协同治理的表现形式也分为三个方面：横向协同、纵向协同和内外协同[15]。如图1：

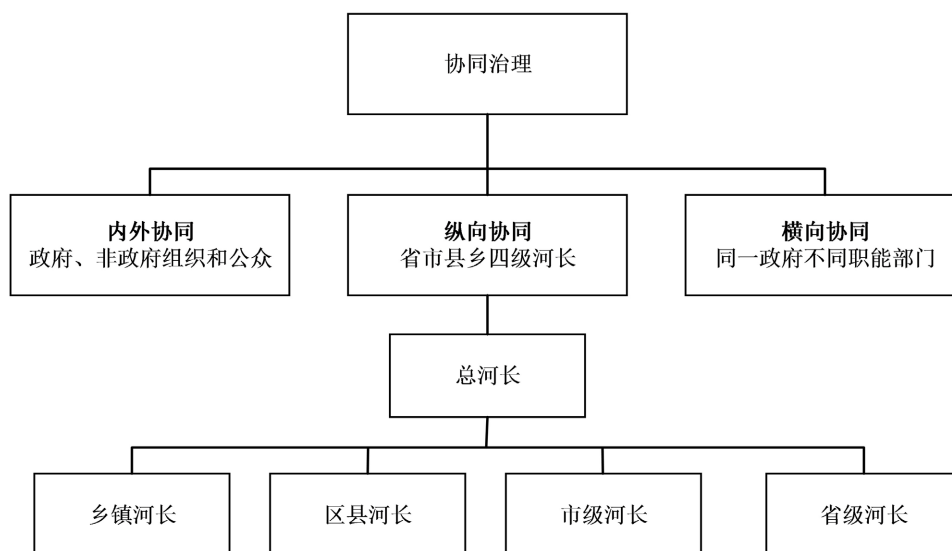


Figure 1. Chengdu “river chief system” collaborative governance model

图1. 成都市“河长制”协同治理模式

### 1) 横向协同

成都市在推行“河长制”的过程中，协调了政府间各部门之间的关系，体现了横向协同治理。“河长制”工作在市级河长制办公室的领导下展开，调动其他部门的资源，建立法院、检察院、公安、环保、水务、城管等多部门参与的联合执法机制共同完成河流管理和整治工作。成都市崇州市率先在河长办公室引入法官工作站，并完善了“三长一官”制度。河长、警长、检察长和法官协同，为河流治理提供司法辅助，如法律专业能力和证据收集。同时，河长制办公室作为各部门的联络台，促进部门间信息共享。此外，成都市都江堰市河长办、税务局与市人民检察院联合成立了生态旅游检察联络室，推动水务依法行政，加强涉水领域“两法衔接”。

### 2) 纵向协同

成都市结合自身实际，设立总河长领导下的“三级党政领导、四级河长管理”的四级河长制管理体系。成都市委、市政府分管水务、环保、农业的有关领导担任市域内金马河、锦江、沱江三大流域的市级河长。每一级河长都要在上级河长的管理和指导下完成总河长和上一级河长交办的任务，并考核和督促对下一级河长的工作。成都市河长制办公室与周边五个市(州)的河长制办公室建立了岷江沱江“河长制”工作协调机制：开展流域水环境质量同步监测，实现上下游数据共享；建立协同应急处置机制；建立联系会商机制，通报“河长制”工作开展情况，共同争取政策、资金、资源和技术支持，组织开展流域共建共治和联合执法等。

### 3) 内外协同

成都市要建成“政府统领、企业施治、市场驱动、公众参与”的水污染防治新机制。青白江区城厢镇十八湾村建立了网格化巡河及党员每周轮流坐班制度，扩大了巡河的范围和检查的内容，不放过可能的污染源。为了将“河长制”推广到每家每户，十八湾村专门采用了人民群众通俗易懂的方式，如编制顺口溜、设计挂历等。此外，还专门针对院落和河道设立了若干污染监督员，精准到了每一个污染风险点。在群众方面，成立了民间的河长队伍；在企业参与共治方面，在党建指导员的联系和监督下，驻村企业成立企业商会，定期共同研究污水治理和河流管理等问题。高新区坚持智慧治水，强化区域联动。该区引入专业公司，建立了一个智慧化新型平台，对河流管护工作进行考核，精确到对河道、污水厂、湿地等的管护工作进行汇总考评，核实各级河长的工作成效。武侯区在江安河段为市民设立了电子公示牌，包括河湖概况、河长信息、景观服务、环境质量、群众互动等，将信息传达给社会公众，接受公众的监督和建议。此外，武侯区采用政府购买公共服务(PPP)模式，引入社会资本负责“宜居水岸”建设和后期河道管护、水污染防治。龙泉驿区开启了全民治水模式，拓宽社会公众参政议政的渠道。如任命小学生担任“小小河长”，培养群众共治共享的意识；开展“巾帼护水”主题活动，志愿者在村级河片长的带领下积极投身于巡查、劝导等活动中；公开聘任由群众担任的“民间河长”；与九三学社龙泉支社实地调研湿地公园、污水处理厂，召开座谈会讨论水域治理情况。

## 3.2. 成都市河道治理中跨部门协同存在的问题

### 3.2.1. 政府主导治理，内外协同程度不高

“河长制”实施下的内外协同程度并不是很高，依靠党政领导层层下达任务，权力大多集中在“一把手”中。事实上，企业、社会组织和公众在河流治理工作中的参与度较低。

当前，成都市较少运用融资的方式与企业合作，共同治理河流。

社会组织多为自愿建成，具有一定的分散性，发展较为不规范，且缺乏政策和管理保障，管理体制不健全，导致其很难在河流治理工作中真正承担责任、发挥作用。其次，目前成都市管理河流相关的社会组织很少，更有少数承接政府委托的项目，如成都环保志愿服务联合会和成都市环境保护产业协会



等，且组织内部人员的专业性较低。

其次，民众参与河道整治工作中的积极主动性低。一方面，从理性的经济人假设来看，人是自私的，人们的行为动机是利己的，对自身之外的事物的利益较为冷漠，河流作为公共资源，很难受到民众的重视。一些沿河居住的居民，随意堆放生活垃圾，甚至将垃圾扔进河道，乱倒生活污水。长此以往，对河流支流造成大量且持续的人为污染，治理速度远不及污染速度。未能从源头减少污染，导致了河道治理难度大，且容易反复污染。另一方面，民众难以获取关于“河长制”治理的相关信息，即使有意愿参与，也没有丰富的渠道。传统的电话监督方式使得很多民众的监督积极性下降，尤其是在举报后得不到反馈的情形下，这种单方面沟通也导致了民众在参与水环境保护工作中的身影罕见。

### 3.2.2. 政府部门间权责划分不清，横向协同浮于表面

河流治理工作涉及不同层级的机构和部门，各级领导人员众多，工作内容和权利职责边界划分不清，很容易造成“九龙治水”的混乱局面。目前，成都市生态环境局、市水务局、市农业农村局等的下设机构间以及与成都市河长制办公室之间的工作职责存在重叠，行政主体模糊，很难真正落实工作，解决河流问题。不同涉水职能部门在协同治理时，存在多个领导，多种决策结果和解决办法，使得效率低下，也容易产生责任推诿等现象。政府部门间职责交叉，造成“河长制”在实施过程中屡次碰壁，河流管理有效性不足。

### 3.2.3. 跨区域河流协调管理机制不完善

我市内有多条河流是跨区域的，当河流的上下游、左右岸分属于不同行政区域时，各区域的河长和管理河道的过程中将会形成冲突。各区域对河流管理指定的规则 and 标准可能会不一样，将会造成管理不便，此时就需要上下游、左右岸的责任部门之间进行联动管理。虽然部分行政区已经在打造联动管理机制，但管理标准和要求的制定难度大。上游河段对下游河段的影响因素不易量化，造成出现问题责任认定不易的情况。

## 4. 完善成都市“河长制”的对策建议

### 4.1. 建立内外协同治理体系

从企业、社会组织和公众等主体出发，发展形成多元主体内外协同治理网络。

开展多渠道融资，促进企业参与河流污染治理。完善政府与社会资金合作的水务建设管理机制，采取 PPP、TOT、BOT、BT、TBT 等融资方式，鼓励和引导社会资本协同参与水污染防治、流域生态项目建设和运营。

支持社会组织参与河流治理。社会组织在政府和公众之中，起到积极的联结和辅助工作，减轻治理负担。政府可以为河流保护类社会组织提供指导和支持，如制定相关鼓励政策、提供技术和资金等支持，促使相关社会组织与其他主体共同监督涵盖范围广、任务繁多的河流治理工作。

提高民众参与治理、共同监督的意识。首先，开展全民护水的教育活动，增强群众对河流的保护意识。丰富宣传教育形式，提升公众参与体验感和认同感，加大与环保机构、环保公益组织的合作，利用环保公益人以及志愿者的行动来影响居民的行为，争取做到民众不污染。其次，建设好公众参与式治理平台，引导人民群众参与到“河长制”中，激励民间力量参与河流治理中来，共同当好河流管理的主角，把公众从旁观者变成环境污染治理的参与者和监督者。充分利用区内新闻媒体，将信息公开，让更多民众知道政府的工作以及治理措施，围绕“河长制”工作开展动态以及特色亮点等工作，全方位对成都市推行“河长制”工作部署、工作落实等情况进行持续动态报道，方便公众了解治理进度、参与监督。

## 4.2. 划分各部门职责，完善纵向协同机制建设

成都市“河长制”跨部门的纵向协同陷入了“责任困境”，出现部门相互推诿的情况。目前的河长办仅仅是依附于地方政府和部门的一个类似于“科室”的组织，在职责划分上尚存在着不可避免的重叠。可以通过搭建有实权的沟通协同平台，对不可避免的职责重叠进行协调，增强协同主体间的沟通，提高各部门的协同意识，最终改善“责任困境”的问题。

## 4.3. 完善跨区域协同治理制度

河湖管理工作涉及河流上下游、左右岸不同区域，面临着协调跨界、跨流域河湖水量调度、水污染纠纷、水环境治理等重大问题。因此，有必要进一步加强区域间的沟通合作，明确联动协调机制、监督考核标准等。在每条河的管理中要增强联合管理机制，按照“一河一策”标准，出台上下游、左右岸相统一的河湖治理保护工作方案，使河道管理整体化。针对河道分段分行政区域的特点，发挥信息共享的纽带作用，有效推动上下游、左右岸的沟通和协调，通过系统业务数据流转，短时间内实现河长联动，推动原因互查、整改同步与成效共享。

## 参考文献

- [1] 陈雷. 全面落实河长制各项任务努力开创河湖管理保护工作新局面——在贯彻落实《关于全面推行河长制的意见》视频会议上的讲话[J]. 中国水利, 2016(23): 8-11.
- [2] 熊文, 彭贤则. 河长制[M]. 武汉: 长江出版社, 2017.
- [3] 王俊敏, 沈菊琴. 跨区域水环境流域政府协同治理: 理论框架与实现机制[J]. 江海学刊, 2016(5): 214-219+239.
- [4] 田文威. 协同治理视角下我国跨界水污染治理研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 武汉科技大学, 2012.
- [5] 胡颖廉. 推进协同治理的挑战[N]. 学习时报, 2016-01-25(005).
- [6] 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.
- [7] Cornes, R. and Sandler, T. (1985). Externalities, Expectations, and Pigouvian Taxes. *Journal of Environmental Economics and Management*, 12, 1-13. [https://doi.org/10.1016/0095-0696\(85\)90012-9](https://doi.org/10.1016/0095-0696(85)90012-9)
- [8] T.E.达文波特. 合作组织在美国流域管理中的作用[J]. 水利水电快报, 2005(23): 6-8+12.
- [9] Chikozho, C. (2014) Pathways for Building Capacity and Ensuring Effective Transboundary Water Resources Management in Africa: Revisiting the Key Issues, Opportunities and Challenges. *Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C*, 76, 72-82. <https://doi.org/10.1016/j.pce.2014.11.004>
- [10] Mirumachi (2015) *Transboundary Water Politics in the Developing World*. Routledge, London, 56-78. <https://doi.org/10.4324/9780203068380>
- [11] 刘禹彤. 长三角生态环境保护跨部门协同管理问题探究[J]. 黑河学院学报, 2021, 12(2): 75-78.
- [12] 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.
- [13] 颜海娜, 曾栋. 河长制水环境治理创新的困境与反思——基于协同治理的视角[J]. 北京行政学院学报, 2019(2): 7-17.
- [14] 田家华, 吴钦达, 曾伟. 河流环境治理中地方政府与社会组织合作模式探析[J]. 中国行政管理, 2018(11): 62-67.
- [15] 周志忍, 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J]. 公共行政评论, 2013, 6(1): 91-117+170.