

# 全面推行河长制的战略环境分析与对策

沈晓梅<sup>1</sup>,姜明栋<sup>2</sup>,钟冠宇<sup>2</sup>

(1.盐城工学院人事处,江苏盐城 224051;2.河海大学企业管理学院,江苏常州 213022)

**摘要:**通过系统研究推行河长制的战略环境,分析河长制具有的优势、劣势,以及现阶段我国全面推行河长制存在的机遇和潜在的威胁,并结合我国当前实际情况以及现有的研究成果,提出完善法律法规、健全协同推进机制,开展有效宣传、引入民间资本、发挥公众力量,坚持一河一策、依靠大数据平台实现智慧治理等具体建议,以保障河长制长期高效顺利推行,促进水生态文明建设。

**关键词:**河长制;战略环境;对策研究;水生态文明建设

**中图分类号:**F205

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-9511(2018)03-0035-04

发源于江苏省无锡市的河长制是水生态文明建设的重要推手<sup>[1]</sup>。全面推行河长制有利于落实绿色发展理念,推进生态文明建设,并解决我国复杂的水问题,维护河湖健康,完善水治理体系,保障国家水安全<sup>[2]</sup>。目前针对河长制的研究主要包括制度介绍、机制研究、实例探究等。李云生等<sup>[3-5]</sup>最早对河长制的推行、具体内涵及其所解决的问题展开分析和讨论。在此基础上,王书明等<sup>[6-8]</sup>从制度层面分析了河长制的运行机制,认为要转变被动应急机制为常态实施制度,完善相关配套政策制度及法律法规作为支撑,并鼓励公众参与河长制。熊焯等<sup>[9]</sup>、刘长兴<sup>[10]</sup>、刘晓涛<sup>[11]</sup>分别以江苏、上海和广东为例,探讨了各地在河长制推行过程中的经验、出现的问题以及相关针对性措施。从已有文献来看,尚无针对我国全面推行河长制战略环境的研究。明确战略环境,有利于确定正确的发展方向以及合适的发展路径,进而提高河长制推行效率,促进水生态文明社会建设。基于此,本文采用SWOT模型,从河长制具有的优势、劣势以及当前阶段我国全面推行河长制存在的机遇和潜在威胁入手,分析全面推行河长制的战略环境,并在此基础上结合我国现状以及现有研究成果针对性地提出相关建议,以保障河长制高效顺利推行。

## 1 河长制推行的战略环境

SWOT分析法是基于区域内外部拥有的条件因

素进行综合分析和概括的方法,用于确定推行河长制所具备的优势、劣势、机遇和威胁,其中优势、劣势主要指河长制本身所具备的内在条件和不足;机遇和威胁的分析则侧重于探讨当前阶段全面推行河长制过程中的机遇和潜在问题。

### 1.1 河长制的优势因素

**a. 强化行政部门协同管理。**近年来,虽然我国在河流环境治理方面实施了很多政策,但是与预期仍有较大差距,用水总量和废水排放总量都呈现上涨趋势(见图1)。其中最主要的原因在于水环境治理涉及环境保护、水利、住建、发展、城市管理等诸多部门,部门间存在职责交叉、相互推诿的情况,“环保不下河,水务不上岸”的“踢皮球”现象时有发生。同时,由于流域内水体的联通性和整体性,河流的综合整治需要考虑整个流域的状况,这样也就出现了跨行政区综合治理的问题,各行政区往往考虑自身利益的最大化而不顾下游河段的状况。河长制则正是由上层领导担任河长,通过河长的行政职权来统筹并约束涉及所辖河流湖泊流域治理的各地区、各部门,从而实现河流的协同治理。这是河长制解决的最突出问题之一,也是河长制的最大优势所在。

**b. 明确河湖整治责任体系。**各地河长在拥有整合、协调河流治理相关职能部门的同时,更被赋予了保障河流生态环境稳定的责任。在河长制的施行过程中,由各地四套班子领导担任河长,强调地方官

基金项目:国家社会科学青年基金(16CZX001);中国科学院创新实践训练计划(201706100031)

作者简介:沈晓梅(1972—),女,教授,硕士,主要从事管理科学与工程、区域可持续发展研究。E-mail:sxm@ycit.cn

员在水环境保护与治理领域的责任,全覆盖落实各级河长的职责。在具体操作中:①将河流保护与治理工作目标细化,并作为河长的综合考核指标。②采取日常督查与年终考核相结合的方式,对考核情况予以公布,并将其作为兑现奖金和官员调动的重要依据。③将河长公示牌竖立在其对应的河流岸边显著位置以接受社会监督。④每位官员任期内的水生态治理情况被纳入终身追责制度,进一步强化了地方官员对水生态环境承担的无限责任。这样一方面可以制约地方党政负责人,使其无法推卸相关的责任;另一方面又激励各级河长自我鞭策,积极履行职责。

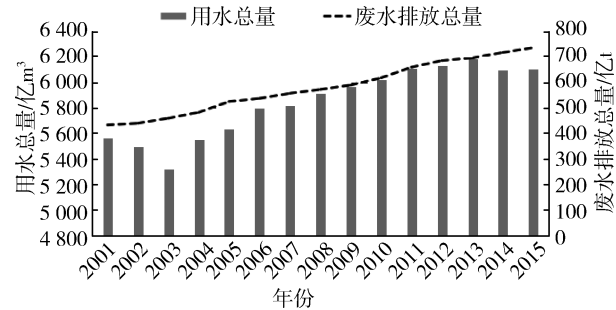


图1 2001—2015年我国全社会用水总量以及废水排放总量情况

**c. 促进全方位建设水生态文明社会。**中共中央办公厅、国务院办公厅对河长制推行的目标做出了明确规定,包括加强水污染防治、加强水资源保护、加强河湖水域岸线管理保护、加强水环境治理、加强水生态修复、加强执法监督等六个方面,囊括水污染减排、水生态保护、水环境整治、水资源节约、水安全保障、水功能提升等涉及水生态文明建设的各个领域。在以往的水生态文明建设过程中,由于缺乏明确的目标和落实机构,很多地区顾此失彼,尤其对于提高水资源利用效率方面少有建树。随着河长制的推行,各地的资源、政策得以整合,在施行水资源“三条红线”时可以统筹兼顾用水总量控制、用水效率控制和水功能区限制纳污3个方面,全面贯彻最严格水资源管理制度,促进全方位建设水生态文明社会。

## 1.2 河长制的劣势因素

**a. 过于强调河长的权制。**河长制是由各地四套班子负责干部担任河长,并通过职权来制约和统筹涉及流域治理的各地区和各部门以实现流域协调治理的一种模式。根据人类社会治理模式的演进历程,从权制到法制再到德制是历史发展的必然趋势。虽说在河长制的体系中存在法制和德制的要素,但是权制仍然是当前河长制最明显的标志,这也客观

体现出当前我国在水环境保护和治理过程中法律法规以及社会公德起到的作用很小。在当前我国经济社会发展的特殊阶段,以权制为主要特色的河长制可以起到缓解燃眉之急的作用,但终究不是长远之计。

**b. 未能利用好公众力量。**从本质上来说,河长制是一种“自上而下”的河流治理模式,就是通过上层政府的力量来解决水系统的问题,这也导致在河长制实施过程中容易忽视河流治理中“自下而上”的社会力量。据实证统计,即便在河长制发源地的江苏省,了解河长制的居民尚不在多数;能够理解河长制内涵并且有通过河长热线反映河流健康问题意识、积极配合河长制进行区域水生态文明建设的居民更是少之又少。一方面,政府针对水生态文明建设及河长制推行的宣传力度和方式有待加强,不能局限于传统平面媒体和电视媒体的宣传;另一方面,在河流治理过程中还需多融入社会、企业和公众的力量。

**c. 河长缺乏专业知识指导。**在传统的河流治理体系中,主要由环境保护部门以及水务部门负责相关事宜,水环境问题追责的往往是地方环境保护部门和水利部门的行政长官。这些官员长期在环境保护或水务系统工作,对于区域内的河流湖泊以及水系分布具有比较系统、全面的了解,对于水环境治理的相关业务也比较熟悉。但是在河长制框架下,河流湖泊环境问题的主要负责人上升为地方党政领导。虽然由地方领导担任河长能够实现部门和区域间的统筹协调,但是相比于具体部门的行政长官,由地方领导担任的河长大多不能对辖区内的水系有较为全面的掌握,对河流水环境保护、水生态修复、水资源利用中的业务知识也有待系统提高,因而不利于河流治理的有效推进。

## 1.3 全面推行河长制的机遇因素

**a. 符合现阶段我国国情。**一方面,城乡居民对水生态文明建设的要求越来越高:随着社会经济的发展,居民对改善生活环境和质量的现实需求不断提高。水环境与人们的日常生产生活息息相关,脏黑臭水体的存在不但严重危害居民的饮水安全,而且严重破坏了居民的生活环境。改善区域水环境,全面推行河长制,加强水生态文明建设符合我国城乡居民生产、生活和生态的需要。另一方面,我国正处于从农业社会向工业社会转型和超越工业社会向后工业社会转型的特殊历史阶段,而通过完善法律体系、提升公民素质完成水环境整治,实现水生态文明建设难以在短期内实现。融入了权力要素的河长制是现阶段符合我国国情的、能够在短期实现水环

境高效治理的有效方式。

**b.** 各级政府积极推进河长制实施。河长制的推行主要解决水环境保护、水资源利用问题,在这些公共事业的发展中,政府政策具有重要的促进作用。水生态文明建设的规划、实施、推广以及考核都是在政府部门的监督、管理和调控下进行的,因此政府政策倾斜和制度创新是当前我国水生态文明建设,尤其是河长制推行最重要的推动力。河长制在无锡太湖流域实施后,周边部分城市和地区开始效仿,在辖区内施行河长制以推进河流水环境治理。2016年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅正式颁布《全面推行河长制的意见》,文件明确了河长制推行的总体要求、基本原则、主要任务以及保障措施,通过各级行政力量推动河流健康。同年12月,水利部、环境保护部贯彻落实《全面推行河长制的意见》的实施方案,把全面推行河长制纳入水污染防治行动计划考核以及最严格水资源管理制度考核体系,进一步加强了河长制的推行力度。2017年6月,全国人民代表大会常务委员会表决通过了关于修改水污染防治法的决议,河长制首次出现在正式的法律条文中。截至2017年7月,全国31个省市自治区以及新疆生产建设兵团全部印发省级河长制工作方案,全国共产生省级河长306名,市、县、乡三级河长约20万名,河长制组织架构初步形成。中央和地方各级政府的高度重视为河长制的深入推行提供了良好的外部条件。

**c.** 太湖流域的实践提供具体经验。太湖流域的无锡是河长制的发源地,2007年无锡太湖蓝藻事件爆发,无锡400万居民饮用水告急。随后当地政府推出相关政策,率先实行河长制,加强对污染物源头治理,由河长负责督办所辖河道水质的改善工作。2008年6月,江苏省在太湖流域全面推广河长制。河长制实施后,江苏省太湖流域水质明显改善:太湖湖体水质由五类改善为四类,太湖富营养化水平由中度改善为轻度。到2016年,江苏省境内的79个河长制管理断面水质稳定,水质的综合判定达标率上升至71.1%。而太湖南岸的浙江省则将河长制与“五水共治”相结合,到2015年即基本完成了脏黑臭河流水体的治理,钱塘江、新安江、浦阳江等重点河流水质得到明显改善。2016年,浙江地表水中接近80%的省控断面达到三类水标准。江浙地区在水生态文明建设方面取得的成果为河长制在全国的推广提供了丰富的实践经验。

#### 1.4 全面推行河长制的威胁因素

**a.** 我国河流体系复杂、区域差异大。我国幅员广阔,兼具季风性气候和大陆性气候,湿润区、

半湿润区、半干旱区和干旱区均存在大面积的分布,水资源时空分布差异极大,进一步加深了我国水资源的供需矛盾和水环境的人地矛盾(图2)。华北地区人口密集,城镇和工业密布,由于在农业需要大量耗水的春季降水供应不足,出现了明显的人为缺水现象,同时地下水的过度开采以及工业废水的大量排放进一步恶化了华北地区的水环境;东北地区作为老工业基地,产能过剩、技术落后,重化工企业高耗水、高排放,严重加大了人地矛盾;长江中下游地区常年受到酸雨等灾害的困扰,很多化工企业沿江、沿河、沿湖分布,威胁水环境的健康;云贵高原和东南丘陵由于本身的地形和地质因素,一旦遇到暴雨,常常会发生水土流失,甚至出现山体滑坡和泥石流现象;西北地区由于地处内陆,季风难以到达,水资源严重匮乏,塔里木河、和田河、弱水河等常常出现断流现象,严重威胁流域内居民正常的生产生活。针对不同的问题,不同地区需要采取不同的方法,试点的经验很难得到广泛推行。

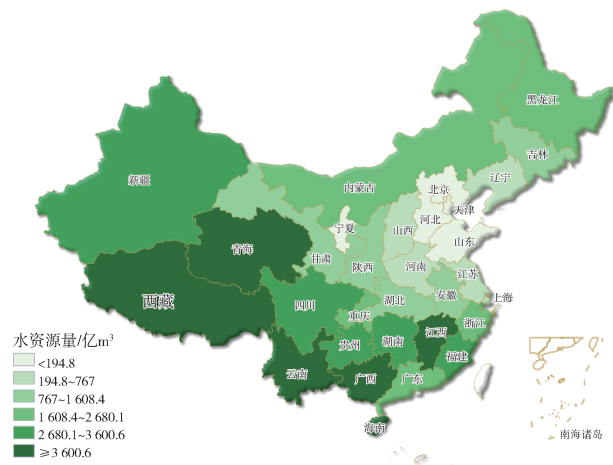


图2 我国各省年份人均水资源总量分布情况

**b.** 难以构建一个全面合理的评价与奖惩体系。以江苏省为例,自2007年河长制诞生起,各设区市纷纷出台落实河长制的相关文件,但是从各市河长制政策颁布的牵头部门、发文单位差异可以看出,河长制在实施中缺乏统一标准,未能做到统一管理(表1)。一方面,一些地区由于对中央文件精神学习不到位,截至2017年7月,很多地区针对河长制推行的评价还停留在水环境治理上,未能将河岸治理、生态恢复、水安全保障、水资源利用效率以及河流综合功能等纳入考核体系。另一方面,对于河长的考评一些地方还停留在对河长的打分,未能切实落实奖惩措施。这主要是因为一些地方河长制管理单位的行政级别低于同级河长的级别,奖惩措施难以落实。

表 1 江苏省设区市河长制政策颁布情况

地区	牵头部门	发文单位	发文时间
无锡	水利局	市委办公室	2007年8月
宿迁	水利局	市委办公室、政府办公室	2008年5月
盐城	环境保护局	市政府	2009年5月
淮安	水利局、环境保护局	市委、市政府	2009年6月
泰州	水利局	水利局	2011年3月
常州	水行政主管部门	政府办公室	2013年3月
连云港	水行政主管部门	政府办公室	2013年4月
镇江	水利局	政府办公室	2013年4月
南京	水利局	政府办公室	2013年5月
徐州	水务局	市委办公室	2013年6月
扬州	水利局	政府办公室	2013年10月
苏州	水利局	政府办公室	2014年1月
南通	水利局	政府办公室	2014年1月

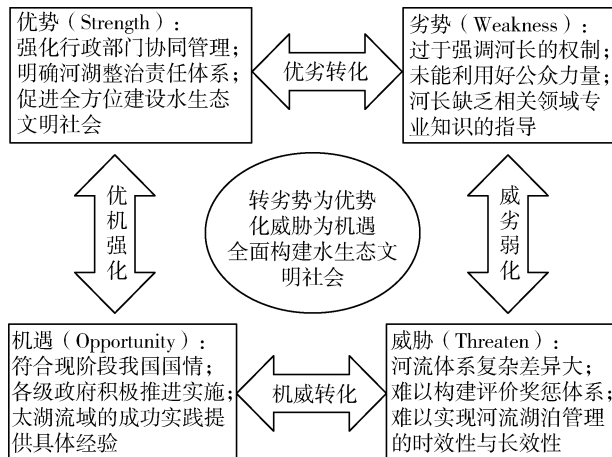


图 3 全面推行河长制的 SWOT 分析

c. 难以实现河流湖泊管理的时效性与长效性。

首先是时效性问题。各地各级河长并不是专职的河长,而是由各地各级党政机关负责人兼任的河长,即便巡河频率再高也不可能做到对所辖河流的实时监督管理。同时,河流的水环境、水安全问题也不仅局限于河流的某一段、某一岸,流域内其他地方发生的雨洪灾害、干旱问题、水污染排放超标都会影响河流的生态环境以及沿岸居民的用水问题。因此,能否对流域整体建立一套及时、快速、高效的响应机制是河流综合管理的重要影响因素。其次是长效性问题。河长制是一个庞大的河流综合整治体系,需要大量的人力、物力和财力维系,尤其需要大量的治水经费保障河长制下的水环境整治、水生态修复得以完成。近年来我国经济增长速度放缓,税收体制改革使得地方财政收支面临较大压力,2016年以来,很多地区的财政收入甚至出现负增长。同时,一些地方官员面对中央的政策,仅仅在新政下达伊始能够全面贯彻,随着时间的推移往往逐渐忽视或轻视了政策的落实。河长制的推行范围广、周期长,既要做好宏观调控又要保障微观落实,只有兼顾好时效性和长效性才能真正发挥河长制的作用。

## 2 全面推行河长制的对策

虽然河长制在太湖流域等地区已经有了较长时间的探索,但是大多数地区河长制的全面推行尚处于起步阶段,理论依据尚不够完善。图 3 表明,在 SWOT 分析的基础上,要采取一系列措施,通过优劣转化、机威转化、优机强化、威劣弱化等手段,全面推行河长制,努力创建水生态文明社会。

### 2.1 完善法律,健全相关机制

一方面在推行和完善河长制的过程中,要不断完善法律法规、提高执法效率,推进流域综合治理和水生态文明建设向法制化迈进。另一方面,各地还

要建立完善河长制运行机制,进一步加强水利部门与公安、环境保护、农业办公室等部门的协同配合,加大执法巡查力度。要对河道管护滞后的地区和部门加强督查,严明责任,限期整改。应由上级河长制办公室监管下级河长,避免出现下级管上级的矛盾。要组织各级河长进行专门培训,使其了解河流治理的业务知识以及所辖河流的具体状况,增强责任意识,掌握治水方法,提升管理能力。要建立流域生态补偿机制,实现流域内生态环境与经济发展互补、共赢。

### 2.2 加大宣传,引入公众力量

在新媒体、自媒体时代,加强宣传不仅要强化宣传力度,更要选择合适的宣传渠道和方法。各地应在传统平面媒体宣传、电视媒体宣传的基础上加大网络宣传以及自媒体宣传力度,让民众更加深入地了解河长制、参与河长制。要建立河长制日常工作的群众参与机制,创建平台,让民众参与到河流治理策略的制定、河长的考察等方面,实现河长与公众的互动。要吸引社会资本流入水资源管理和水环境治理领域,在河长制推行中引入 PPP 模式融资,还可以通过林权租赁、土地置换等手段引入社会资本的投入,通过公众参与逐步实现“以河养河”。

### 2.3 因地制宜,坚持一河一策

由于我国幅员辽阔,在水环境状况、水资源分布以及河道的水文特征上具有很大的空间差异,加之经济、社会和历史差异,各地的污染来源、污染程度以及环境承载力各不相同,即便是同一条河流,不同河段也面临不同的状况。因此各地要在遵照流域内河长制工作总体部署的前提下,严格遵守“一河一策”的原则,结合当地自然条件、经济社会条件以及水生态文明建设现状,因河因地制宜制定不同的政策,增强河流治理的针对性和有效性;针对不同时期、不同河道、不同河段科学合理地制定 (下转第 44 页)

线泵站工程的岗位定员优化模型。以南水北调金湖站为例,开展实证研究,对泵站各岗位人员职责进行了明确调整,有效缩减了金湖站员工数量,提高了泵站运行管理人员的利用率,证明了该方法有较好的实践效果。

该泵站岗位定员优化模型更适用于工作内容重复性较高、工作量较为稳定的岗位,在实际应用中,需结合企业的实际情况以及岗位的工作特性,调整、优化岗位定员模型,使其具备更高的适应性。

### 参考文献:

[1] 张平,郑垂勇. 南水北调东线受水区水资源优化配置研究[J]. 水利经济,2006,24(4):61-64.  
[2] 《水利工程管理单位定岗标准》编制组.《水利工程管理单位定岗标准(试点)》解读[J]. 中国水利,2005(4):10-12.  
[3] 耿进强,杨元月. 资源闲置量弱化的可更新型资源均衡

优化[J]. 水利经济,2015,33(3):6-9.  
[4] 程锴. 浅析企业定员方法:效率\设备\岗位\比例定员法\职责定员法[J]. 现代商业,2009(12):205.  
[5] 李静静. 基于劳动定额定员方法的岗位人员优化研究[J]. 中国集体经济,2016(7):103-105.  
[6] 屈淑维,郭志宏. 浅谈秒表时间法在制定标准时间中的实际应用[J]. 机械管理开发,2007(6):38-39.  
[7] 张西林. 配送中心劳动定员方法研究[D]. 长春:吉林大学,2009.  
[8] 彭琼强. 定制型机械制造企业工时定额管理研究[D]. 北京:北京交通大学,2013.  
[9] 杨俊明. 试论如何做好泵站的巡视检查工作[J]. 中国新技术新产品,2014(24):109.  
[10] 许兴武,沃玉报,陈伟. 水利工程管养分离模式实践及分析[J]. 人民长江,2008(20):82-84.  
[11] 王英,丁雪峰. 南水北调中线工程巡视人员定额分析[J]. 商业经济,2015(1):105-106.  
(收稿日期:2017-11-29 编辑:胡新宇)

(上接第38页)

不同的评价标准,并依此作为各地各级河长的考核标准。

### 2.4 深入研究,实现智慧治理

要加大对河长制智慧化推行的研究,建立包含河流水文、水质以及河长等信息的河流实时信息库,以便实时掌握河流的健康状况,实现河流监控治理的时效性;在此基础上实现对河流状况连续性、长期性分析,根据每条河流的特点制定长期可行的治理办法。同时可利用移动互联网终端设立居民反馈机制,即每一条河流周边的居民都可以实时为河流健康状况打分并通过手机 APP 以及微信、QQ 等公众平台及时反应河流存在的问题,也可提出适合该条河流的治理方案,让社会各界了解河长制、参与河长制、监督河长制,进而实现河长制的长效运行。

### 3 结束语

河长制的推行优势与劣势并存,机遇与威胁并存,总体而言,在现阶段全面推行河长制优势大于劣势,机遇多于威胁。结合推行河长制的战略环境以及有关学者现有的研究成果,设计出了具体路径。各级各地在全面推行河长制的过程中要注意完善相关法律体系,健全河长制推行机制;加大宣传力度、优化宣传方式,将民间资本和公众力量引入河流治理;因地制宜、因地制宜,针对不同地区的地理、气候、经济社会等条件,实现一河一策;善于使用大数据方法,实现河流管理的时效性和长效性,实现智慧治理。只有切实贯彻落实河长制理念,实现河流的

全面高效治理,才能又好又快地建成水生态文明社会。

### 参考文献:

[1] 邓淑珍,郑爽,马颖卓,等. 无锡 河长制“升级版”扬帆起航[J]. 中国水利,2017(7):6-11.  
[2] 陈雷. 落实绿色发展理念 全面推行河长制河湖管理模式[N]. 人民日报,2016-12-12(15).  
[3] 李云生. 从流域水污染防治看“河长制”[J]. 环境保护,2009,37(9):24-25.  
[4] 刘晓星,陈乐. “河长制”:破解中国水污染治理困局[J]. 环境保护,2009,37(9):14-16.  
[5] 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,2009,37(9):20-21.  
[6] 王书明,蔡萌萌. 基于新制度经济学视角的“河长制”评析[J]. 中国人口·资源与环境,2011,21(9):8-13.  
[7] 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.  
[8] 唐克旺. 河长制不是简单的责任状[J]. 水资源保护,2017,33(3):8.  
[9] 熊焯,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.  
[10] 刘长兴. 广东省河长制的实践经验与法制思考[J]. 环境保护,2017,45(9):34-37.  
[11] 刘晓涛. 上海推行河长制工作的实践与探索[J]. 中国水利,2017(8):3-4.  
(收稿日期:2017-09-10 编辑:胡新宇)