

中国河湖长制管理规范化与标准化进展

鞠茂森¹, 吴宸晖², 李贵宝³, 刘佳玥², 曹新富⁴

(1. 河海大学河长制研究与培训中心, 江苏 南京 210098; 2. 河海大学水文水资源学院, 江苏 南京 210098;
3. 中国水利学会, 北京 100053; 4. 南京大学政府管理学院, 江苏 南京 210023)

摘要:总结了河湖长制出台以来取得的成效,从国家和地方的政策颁布、法规制定、标准实施、专业支持等多方面分析了中国河湖长制取得成功的原因,并以浙江省绍兴市、福建省和江苏省3个典型示范建设地区的标准化管理案例佐证取得的实效,指出了河湖长制标准化管理在政策创新、法规标准执行力、公众参与等方面的不足,并从加强顶层设计、完善考核评价、提升治水能力等3方面提出了可实施的相关建议。

关键词:河长制;湖长制;河湖管理;标准化

中图分类号:D035

文献标志码:A

文章编号:1006-7647(2023)01-0001-08

Progress of management normalization and standardization of river and lake chief system in China//JU Maosen¹, WU Chenhui², LI Guibao³, LIU Jiayue⁴, CAO Xinfu⁴ (1. *Research and Training Center for River Chief System, Hohai University, Nanjing 210098, China*; 2. *College of Hydrology and Water Resources, Hohai University, Nanjing 210098, China*; 3. *Chinese Hydraulic Engineering Society, Beijing 100053, China*; 4. *School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China*)

Abstract: The achievements made since the introduction of the river and lake chief system were summarized. The reasons for the success of China's river and lake chief system were analyzed from the aspects of national and local policy promulgation, regulation formulation, standard implementation, and professional support. The effectiveness of standardized management was proved by the cases of three typical demonstration construction areas in Shaoxing City, Fujian Province, and Jiangsu Province. The deficiencies of standardized management of river and lake chief system in policy innovation, enforcement of laws and regulations, and public participation were further explored, and relevant implementable suggestions were put forward from the three aspects of strengthening top-level design, improving assessment and evaluation, and improving water control ability.

Key words: river chief system; lake chief system; river and lake management; standardization

自1988年颁布第一部《中华人民共和国水法》以来,中国开始推行综合水资源管理方法,但随着经济社会的发展,其应用能力被证明是不足的^[1]。2007年太湖蓝藻暴发所导致的无锡市饮用水危机使得河长制应运而生,并在水环境治理上取得了立竿见影的成效,迅速在周边乃至全国各地复制并推广开来。河长制,即由地方各级党政主要负责人担任河长,负责组织领导相应河湖的管理和保护工作。中共中央办公厅、国务院办公厅于2016年底印发的《关于全面推行河长制的意见》(厅字〔2016〕42号),标志着河长制由地方实践上升为国家意志。中共中央办公厅、国务院办公厅又于2017年底印发了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》(厅字

〔2017〕51号),进一步加强了湖泊的管理保护,河湖长制逐渐成为维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用的制度保障。河长制解决了“多龙治水”的困局,压实了地方政府的治水责任,最大限度地凝聚了治水合力,努力达成各个利益相关者的互动、共生,确保治理成果的共享^[2]。河长制的发展积累了丰富的实践案例和经验,已从被动应急机制转变为常态实施制度,成为水环境政策库中的常设组成部分,并作为中国河湖可持续管理的合适解决方案,为世界各国设计河流管理系统提供了新的见解和手段^[3]。

河湖长制能取得成功,必然契合了当下的国情和水情^[4],其中制度建设和管理的标准化是使河长制从“有名”走向“有实”“有能”的根本。对标“有

基金项目:国家社科基金重点项目(18AZD002);中央高校基本科研业务费专项(2013/B210201027)

作者简介:鞠茂森(1967—),男,研究员,博士,主要从事工程项目管理、河湖管理和河湖长制研究。E-mail:maosenju@hhu.edu.cn

实”,强化河湖长制需要持续推进河湖治理常态化规范化;对标“有能”,需要进一步夯实基础,推进河湖长制规范化、标准化、法制化^[5]。这包括了入河排污口溯源整治和规范化管理^[6]、堤防工程标准化管理^[7]、河湖规范化命名^[8]、信息规范化公开和制度标准化实施^[9]、河长职责分配及规范化培训^[10]等多方面的河湖长制工作内容。因此,标准化在规范化管理运行中的作用和地位日益凸显,有必要总结河湖长制管理规范化与标准化进展,检视河湖长制现阶段落实情况,挖掘制度潜力并排除隐忧。

1 河湖长制背景及成效

2007 年夏季,为解决太湖大面积暴发蓝藻引发的问题,无锡市发文率先在全国推行由地方行政首长负责的河长制。随后,河长制逐渐拓展至江苏全省,后至江西、浙江、河北等地。2014 年,水利部印发《关于加强河湖管理工作的指导意见》(水建管[2014]76 号),明确要求全国各地推行由政府行政首长负责的河长制。2016 年底和 2017 年底,中共中央办公厅、国务院办公厅先后出台河长制、湖长制文件,明确了加强水资源保护、加强水域岸线管理和保护、加强水污染防治、加强水环境治理、加强水生态修复、加强执法监管等 6 大工作任务,湖长制还增加了严格湖泊水域空间管控这项任务,以严格控制开发利用行为。自全面推行河湖长制五年多以来,河湖长制全面取得成效。

a. 河湖长制责任体系全面建立^[11]。31 个省(自治区、直辖市)党委、人民政府主要领导担任省级总河长,省、市、县、乡 4 级河湖长共 30 万名,年均巡查河湖达 700 万人次,村级河湖长(含巡、护河员)90 万名,省、市、县层面均成立河长制办公室。

b. 工作机制不断完善。国家层面成立由国务院分管领导同志担任召集人的全面推行河湖长制工作部际联席会议,建立完善河湖长履职、监督检查、考核问责、正向激励等制度。全国 7 个流域建立省级河湖长联席会议机制,7 大流域管理机构分别与流域内各省、区、市河长办建立协作机制,联防联控联治机制已形成。

c. 河湖面貌持续向好。120 万 km 河流、1955 个湖泊首次明确管控边界,共清理整治河湖突出问题 18.5 万个,华北部分地区地下水水位止跌回升,部分多年断流河道全线贯通。2020 年全国地表水环境质量显著提升,水质显著改善^[12],Ⅰ到Ⅲ类水水质断面比例达 83.4%,较 2016 年上升 15.6%。从各地来看,广西、南京、苏州、杭州、南浔、淄博、莆田等多个地区制订了幸福河湖标准。

d. 全社会关爱河湖局面基本形成。“河长+”体系不断拓展,民间河湖长、巡(护)河志愿服务组织参与河湖管理保护工作逐渐规范化、制度化。

2 河湖长制标准化管理的实践

在河湖长制全面建立和深化发展的过程中,政策引领、法规颁布、标准化管理发挥了至关重要的作用。国家和地方颁布了各类政策、法规、标准等,民间各类高校和机构在培训、宣传、研讨等各方面也给予了专业支持。

2.1 政策颁布

2.1.1 国家层面

利用政治势能有助于将制度优势转为治理效能^[13]。国家层面加强河湖长制顶层设计,使河湖长制在全国范围内的推行更具系统性、整体性和协同性。2014 年《关于加强河湖管理工作的指导意见》中提出鼓励各地推行政府行政首长负责的河长制,2016 年《关于全面推行河长制的意见》提出建立健全以党政领导负责制为核心的责任体系,可以看出国家对河长制组织架构进行了调整,并在之后提出了全面推行河长制的 6 项工作制度,强化保障了河长制各项工作任务推进。为进一步加强湖泊管理保护工作,2017 年发布了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》,对《关于全面推行河长制的意见》中湖泊管理保护要求进行了详细解释和补充。近年来国家颁布的河湖长制政策见表 1。

在履职规范化上,水利部于 2019 年具体提出了各级河长湖长的工作职责,简要提及了河长制办公室的职责和任务,后于 2021 年细化了河长制办公室工作规则,进一步明确了各级河长办的主要职责、主要任务和履职方式,规范了河长办的履职行为并强化了履职效能。此外,为了充分调动和激发各地全面强化河湖长制工作的积极性、主动性和创造性,自 2019 年起,水利部加大了对成效明显地区的激励支持力度,并根据每年的实际情况,对激励措施及实施办法进行调整完善。

在河湖管理工作要点中,2019 年开展典型示范河湖创建活动,2020 年开展“逐梦幸福河湖”活动,2021 年积极推进健康美丽幸福河湖建设,2022 年打造人民群众满意的幸福河湖。2021 年 12 月 16 日,由全面推行河湖长制工作部际联席会议办公室指导、中国水利学会主办的“强化河湖长制,建设幸福河湖”——河湖长制与河湖保护高峰论坛在湖南长沙举办,时任水利部副部长魏山忠强调,要持续推动河湖长制从“有名有责”到“有能有效”,打造河湖长制“十四五”升级版,努力建设造福人民的幸福河

表 1 国家颁布的河湖长制政策			
政策名称	发布时间	发布部门	
关于加强河湖管理工作的指导意见(水建管〔2014〕76号)	2014年3月	水利部	
关于全面推行河长制的意见(厅字〔2016〕42号)	2016年11月	中办、国办	
关于印发贯彻落实《关于全面推行河长制的意见》实施方案的函(水建管函〔2016〕449号)	2016年12月	水利部、原环境保护部	
关于印发全面推行河长制工作督导检查制度的函(办建管函〔2017〕102号)	2017年2月	水利部	
发文同意建立全面推行河长制工作部际联席会议制度	2017年3月	国办	
关于加强全面推行河长制工作制度建设的通知(办建管函〔2017〕544号)	2017年5月	水利部	
关于印发“一河(湖)一策”方案编制指南(试行)的通知	2017年9月	水利部	
关于在湖泊实施湖长制的指导意见(厅字〔2017〕51号)	2017年12月	中办、国办	
关于印发《河长制湖长制管理信息系统建设指导意见》《河长制湖长制管理信息系统建设技术指南》的通知	2018年1月	水利部	
关于印发《“一河(湖)一档”建立指南(试行)》的通知(办建管函〔2018〕360号)	2018年4月	水利部	
关于开展全国河湖“清四乱”专项行动的通知(办建管〔2018〕130号)	2018年7月	水利部	
关于推动河长制从“有名”到“有实”的实施意见的通知(水河湖〔2018〕243号)	2018年10月	水利部	
关于印发全面推行河长制湖长制总结评估工作方案的通知	2018年11月	水利部、生态环境部	
关于印发对河长制湖长制工作真抓实干成效明显地方进一步加大激励支持力度的实施办法的通知(水河湖〔2019〕63号)	2019年2月	水利部	
关于进一步强化河长湖长履职尽责的指导意见(办河湖〔2019〕267号)	2019年12月	水利部	
关于印发河湖管理监督检查办法(试行)的通知(水河湖〔2019〕421号)	2019年12月	水利部	
关于深入推进河湖“清四乱”常态化规范化的通知(办河湖〔2020〕35号)	2020年3月	水利部	
关于印发河长湖长履职规范(试行)的通知(水河湖函〔2021〕72号)	2021年5月	水利部	
河长制办公室工作规则(试行)(第85号)	2021年7月	水利部	
关于印发2022年水利乡村振兴工作要点的通知(办振兴〔2022〕64号)	2022年3月	水利部	

注：中办、国办分别是指中共中央办公厅、国务院办公厅。

湖。可以明显看到,随着河湖长制相关政策每年发布后产生的成效不同,河湖管理的目标也在不断发生着变化。从示范河湖建设中获取经验到明确河湖建设目标,国家政策的颁布是根据河湖长制实际运行情况循序渐进的。

2.1.2 地方层面

2019年水利部印发的《关于进一步强化河长湖长履职尽责的指导意见》中就各级河长湖长职责属地责任和部门责任、履职方式和工作方法、考核和责任追究提出了相应的意见和建议,但具体落实还需要地方上因地制宜地开展创新实践工作。只有地方政府相关政策不断跟进,才能使河湖长制在当地的深入落实更具科学性、有效性和持续性。

横向府际学习是初期推动河湖长制持续创新的

主要学习形式,后随着政策知识和地方实践经验的积累,纵向府际学习成为河湖长制推向全国后的主要学习形式^[14]。因此,河湖长制的扩散过程,既包括政府层级间自下而上的政策吸纳,又包括行政指令自上而下的高位推动^[15],且政策实施效果具有明显的区域不平衡性,东部地区优于中西部地区,南方地区优于北方地区^[16]。从近些年部分省(自治区、直辖市)颁布的河湖长制政策(表2)也可以看到,自《关于全面推行河长制的意见》发布后,上海市于1月后便在全国率先发布全面推行河长制的实施方案,后依次为湖北、陕西、辽宁、福建、河北、江苏、安徽、浙江;自《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》发布后,浙江省于半年后发布了《浙江省关于深化湖长制的实施意见》;自《关于加强全面推行河长制

表 2 部分省(自治区、直辖市)颁布的河湖长制政策			
政策名称	发布时间	发布地区	发布部门
关于本市全面推行河长制的实施方案(沪委办发〔2017〕2号)	2017年1月	上海市	中共上海市委办公厅、上海市人民政府办公厅
福建省全面推行河长制实施方案(闽委办发〔2017〕8号)	2017年2月	福建省	中共福建省委办公厅、福建省人民政府办公厅
关于在全省全面推行河长制的实施意见(苏办发〔2017〕18号)	2017年3月	江苏省	中共江苏省委办公厅、江苏省人民政府办公厅
浙江省关于深化湖长制的实施意见(浙委办发〔2018〕43号)	2018年7月	浙江省	中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅
关于印发莆田市河长会议制度(修订)等规章制度的通知(莆河办〔2019〕11号)	2019年5月	福建省莆田市	莆田市河长制办公室
关于进一步强化地(市)河长制湖长制工作的通知(藏河办〔2020〕29号)	2020年10月	西藏自治区	西藏自治区总河长办公室
关于印发对河长制湖长制工作真抓实干成效明显地方进一步加大激励支持力度实施办法的通知(桂水河湖〔2021〕11号)	2021年11月	广西壮族自治区	广西壮族自治区水利厅、广西壮族自治区财政厅

工作制度建设的通知》发布后,福建省水利厅于3月后发布了福建省河长制会议制度、河长制信息通报及共享制度、河长制工作督导检查制度、河长制工作考核制度、河长制巡查工作制度,莆田市河长办于2019年5月印发了河长会议制度(修订)等规章制度。可以看到,经济较为发达的东部沿海地区紧跟国家政策步伐,而北方和中西部部分省份在河湖长制推进速度上也较快,但配套制度跟进得晚。例如西藏自治区总河长办于2020年10月发布《关于进一步强化地(市)河长制湖长制工作的通知》,重点提出了加强对河长制湖长制工作的领导以及加强水域岸线管理保护的实施意见,其对当地河湖治理现状认识清晰,政策落地性强、易出成效,也正在将河湖长制从全面建立到全面见效稳步推进。

2.2 法规及标准制定

2.2.1 法规制定

河湖长制管理的规范化与标准化离不开相关法律法规的有效支撑,立法可以充分体现国家的政治决心,以专项立法为先导,通过法律法规明确河湖管理的各项工作内容,使得河湖长制实施、管理等各个环节有法可依。国家现已颁布的涉水法律法规包括《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国河道管理条例》《水库大坝安全管理条例》等等,涉及水资源、水域岸线、水污染、水环境、水生态、监督管理等河湖长制工作涵盖的相关内容。2017年6月,新修订的《中华人民共和国水污染防治法》首次将河长制写入法律,河长制作为中国水环境治理体系和保障国家水安全的制度创新,正式取得了法律地位。自此,各地根据省情、水情因地制宜颁布了河湖长制规定或条例,见表3。自全面推行河湖长制五年多以来,有9个省份发布了河湖长制规定或条例^[17],其中浙江省于2017年7月在全国首位出台河长制规定,推动河长制实施进入法治化阶段。从法规级别来看,浙江省、海南省、江西省等出台了省级河湖长制规定或条例,安徽省、西藏自治区、江苏省出台了市级河湖长制法规,青海省、福建省在省市均出台了河湖长制规定或条例,四川省雅安市还出台了村级河(湖)长制条例。此外,立法还能发挥引领作用。浙江省地方标准《河(湖)长制工作规范》正是在《浙江省河长制规定》指导下制定的,推动了全省河(湖)长制工作从“有章可循”到“有法可依”再到“依标办事”。

2.2.2 标准化进展

河湖长制管理标准化离不开各类标准规范的制

表3 各地颁布的河湖长制法规

级别	法规名称	实施时间	发布地区
省级	浙江省河长制规定	2017年10月1日	浙江省
	海南省河长制湖长制规定	2018年11月1日	海南省
	江西省实施河长制湖长制条例	2019年1月1日	江西省
	吉林省河湖长制条例	2019年3月28日	吉林省
	辽宁省河长制湖长制条例	2019年10月1日	辽宁省
	福建省河长制规定(仅福建省是政府令发布)	2019年11月1日	福建省
	重庆市河长制条例	2021年1月1日	重庆市
	青海省实施河长制湖长制条例	2021年11月1日	青海省
	四川省河湖长制条例	2022年3月1日	四川省
	黄山市河湖长制规定	2018年7月18日	安徽省黄山市
市级	蚌埠市河湖长制规定	2019年2月1日	安徽省蚌埠市
	山南市实施河长制湖长制条例	2019年9月1日	西藏自治区山南市
	西宁市河长制湖长制规定	2020年2月1日	青海省西宁市
	龙岩市实施河长制条例	2020年5月1日	福建省龙岩市
	芜湖市河湖长制规定	2021年3月1日	安徽省芜湖市
村级	泰州市河长制工作条例	2022年1月1日	江苏省泰州市
	雅安市村级河(湖)长制条例	2020年1月1日	四川省雅安市

约。水利部于2020年6月发布了SL/T 793—2020《河湖健康评估技术导则》,并于2020年9月起实施。各地根据河湖、河湖长和河湖长制的特定需求,相继出台了河湖长制地方标准,见表4。自全面推行河长制6年来,6个省(自治区、直辖市)发布了共计8个河湖长制标准规范,2个地级市发布了共计3个河湖长制标准规范,多个省市发布了涉及河湖长制的标准规范^[18]。此外,还有多个省市区出台了幸福河湖建设评价标准,如DB330503/T 15—2020《平原区幸福河湖建设规范》(浙江省湖州市南浔区)、DB3301/T 0340—2021《幸福河湖评价规范》(浙江省杭州市)等;出台了幸福河湖评定办法和指标体系,如《广西美丽幸福河湖建设评价标准(试行)》《淄博市“幸福河湖”评定管理办法(试行)》《泰州市“五星”幸福河评定办法(试行)》等;出台了幸福河湖规划建设方案,如《海南省绿水行动之幸福河湖建设行动方案(2021—2023)》《南京市幸福河湖建设三年行动计划(2021—2023年)》《涟水河湘潭段幸福河湖建设总体规划方案》等,全力推动幸福河湖建设,让群众共享生态福利。

从不同层级制订的标准及其内容展开分析。以浙江省为例,绍兴市DB3306/T 015—2018《河长制工作规范》和DB3306/T 016—2018《湖长制工作规范》为全国范围内首个河湖长制地方标准,为地方层面设立河湖长制标准化制定提供了参考,浙江省DB33/T 2361—2021《河(湖)长制工作规范》较绍兴市晚3年实施。浙江省规范起草单位包括河长制办

表 4 各地颁布的河湖长制和涉及河湖长制标准

级别	标准名称	实施时间	发布地区
省级	DB36/T 1219—2019 河长制湖长制工作规范	2020 年 6 月	江西省
	DB34/T 3735.1—2020 河长制决策支持系统 第 1 部分:数据库设计规范	2020 年 12 月	安徽省
	DB34/T 3735.2—2020 河长制决策支持系统 第 2 部分:数据资源共享规范	2020 年 12 月	安徽省
	DB32/T 3984—2021 河长公示牌规范	2021 年 3 月	江苏省
	DB35/T 1957—2021 河湖长制工作管理规范	2021 年 5 月	福建省
	DB33/T 2361—2021 河(湖)长制工作规范	2021 年 10 月	浙江省
	DB34/T 3735.3—2021 河长制决策支持系统 第 3 部分:数据采集加工存储规范	2021 年 10 月	安徽省
	DB12/T 1113—2021 河湖长制工作规范	2022 年 2 月	天津市
	DB45/T 1513—2017 城市水系生态环境修复技术指南	2017 年 5 月	广西壮族自治区
	DB32/T 3674—2019 生态河湖状况评价规范	2019 年 12 月	江苏省
	DB11/T 1722—2020 水生态健康评价技术规范	2020 年 7 月	北京市
	DB37/T 4347—2021 “一河一策”方案编制规程	2021 年 4 月	山东省
	DB12/T 1058—2021 河湖健康评估技术导则	2021 年 8 月	天津市
	DB36/T 1404—2021 河湖(水库)健康评价导则	2022 年 1 月	江西省
	DB42/T 1771—2021 河湖健康评估导则	2022 年 2 月	湖北省
市级	DB3306/T 015—2018 河长制工作规范	2018 年 9 月	浙江省绍兴市
	DB3306/T 016—2018 湖长制工作规范	2018 年 9 月	浙江省绍兴市
	DB3405/T 0001—2020 河长制湖长制建设指南	2021 年 1 月	安徽省马鞍山市
	DB3205/T 1016—2021 河湖健康评价规范	2021 年 2 月	江苏省苏州市

公室及标准化研究院,规定了河(湖)长制工作的基本要求、工作内容和实施要求等内容,针对的是适合全省河湖长制基础性工作的共性要求。绍兴市规范还包括了水利局、环境保护局、住房和城乡建设局、农业局等涉及河湖长制方面的相关部门,规定了河长制和湖长制的术语和定义、管理要求、工作职责和内容、工作任务、巡查要求、公开要求、考核与问责等内容,较浙江省规范制定得更为细致,另外增加了在当地常态化执行的“两路两侧”市级河长、河道警长等的工作职责和内容。但浙江省规范较绍兴市规范吸纳了近些年全省创新开展的成功实践,例如“绿水币”制度,并对各级河湖长的巡查内容作了补充完善,概括性地提出宜建立民间河湖长、志愿者、网格员等队伍,是对近些年创立的各类民间人员和组织的总结。

从各省份发布的河湖长制工作规范来看,各省份河湖长制工作的内容和重点存在一定的差异。浙江省规范更偏重于巡查和对问题的处理,未对各类问题整改情况的结果进行应用,江西省、福建省和天津市规范中对各类结果的应用进行了规定,其中福建省还提出了评价及改进措施。在制度建设方面,浙江省规范仅列出了相关制度的名称,福建省规范对各类工作制度的内容进行了说明,江西省和天津市规范对各类制度的内容包括流程、方式、结果运用等进行了更为详细的阐释。

此外,各省份规范的附录也有不同的内容。浙江省规范在附录中明确指出了各级河湖长的工作内容,是在《河长湖长履职规范(试行)》基础上结合实际的详细说明,还将河湖巡查问题细致分为轻微、一

般和重大 3 类,举例说明了典型问题类型;江西省规范在附录中列出了事件受理及处理台账表、巡查记录表、督办单、河湖保洁记录表等样表,并以图文形式详细展示了各级河湖长制公示牌的样式。天津市规范在附录中列出了河湖长制组织体系框架图、河湖长巡查工作要求、暗查暗访工作流程图及相关表格、河湖长公示牌设立要求及示例图、社会监督举报办理流程及记录单、督办工作流程图及通知单、河湖长制协调联动工作流程图,内容最为丰富和清晰。福建省规范未设置附录,仅以文字形式阐述。

2.3 专业支持

河湖长制工作涉及水利、环境、法律、管理等多学科的交叉。

截至 2021 年底,有 10 多个省份的高校或相关企业事业单位成立了河湖长制方面的学院、研究院或中心,共计约 30 家^[19]。例如,河海大学河长制研究与培训中心于 2017 年 4 月在全国率先成立,内部组建了涉及河湖长制政策机制、水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理、水生态修复、执法监管、信息化、河湖健康与幸福河湖指数、卫星遥感应用等 10 个研究团队,在外成立了 3 个河湖长培训中心和 1 个研修实训基地,并建立了河长云智库专业服务网站。又如,福建省九市一区河长办均成立了河湖长制方面的学院或研究院,省级成立了福建省河湖健康研究中心,并发布了全国首部《河流健康蓝皮书》。

此外,全国 5 年来正式出版涉及河湖长制方面的书籍共计约 62 部^[20]。例如,河海大学河长制研究与培训中心组织编写《河长制政策及组织实施》

《水资源保护与管理》《水污染防治》等河(湖)长制系列培训教材共计10部,编撰《全国河长制湖长制适用技术指南》《全国河长制湖长制适用技术细则》2部,浙江水利水电学院组织编写《河(湖)长能力提升系列丛书》7部,这都为河湖长们提供了有力的决策参考。

2.4 案例分析

2.4.1 浙江省绍兴市

绍兴市在全国率先开展河长制管理,于2012年10月发布《绍兴市区主要河道实施“河长制”管理工作的意见》,2013年12月发布《绍兴市“河长制”管理实施方案》,2016年6月发布《关于进一步强化“河长制”管理的意见》,2017年5月发布《绍兴市全面深化河长制工作方案(2017—2020年)》、2017年7月发布《关于全面推行“湖长制”管理工作的意见》,至此全面建立了河湖长工作体系。2018年8月,绍兴市发布DB3306/T015—2018《河长制工作规范》和DB3306/T016—2018《湖长制工作规范》,以地方标准形式明确规定了各河湖长的管理要求、工作职责与内容、巡查要求等,对推进绍兴市河湖长制及河湖管理工作具有重要的指导作用。

在标准的指导下,绍兴市河湖长制工作逐步规范化,促进了河湖面貌的变化。截至2021年底,绍兴市在全市范围内基本建成“污水零直排区”,县控及以上断面Ⅰ~Ⅲ类水比例和功能区分区达标率均达到100%。在水资源保护方面,该标准要求落实最严格水资源管理制度,实行水资源消耗总量和强度双控措施,至2021年底,绍兴市在浙江省内率先实现全县范围内覆盖“节水型社会”和“节水型城市”。在水环境治理方面,绍兴市发布了美丽河湖电子地图,以“健康码”形式管理河湖,截至2021年底,共建成省级美丽河湖38条,在全省居于首位。在公众参与方面,目前全市已形成庞大的民间河长队伍,企业河长、洋河长、红领巾河长、河嫂、河小二、河小青等不断涌现,共计538支民间志愿护水队伍参与日常护水行动,形成了全民治水、爱水、惜水、护水的良好局面。这两套标准也为全国各级河长湖长履职提供了行为规范和操作标准的参考,同时推动了全国民间河长的发展。

2.4.2 福建省

福建省于2014年8月发布《福建省“河长制”实施方案》,2015年11月通过《福建省河道保护管理条例》,2017年2月发布《福建省全面推行河长制实施方案》,2019年11月施行《福建省河长制规定》,2021年7月印发《2021年度福建省河湖长制工作考核评分细则》,2021年5月实施DB35/T

1957—2021《河湖长制工作管理规范》,切实推动全省河湖长制从“有名”向“有实”转变。

福建省自2017年3月全面推行河湖长制以来,河湖长制工作始终保持全国前列,是全国唯一连续4年获得国家正向激励的省份,“河湖长制责任落实”“河湖长制+司法协作”等39项机制作为国家生态文明试验区改革经验全国推广。《福建省河长制规定》明确了河长制工作任务、管理体制、工作机制、考核与问责等内容,法规的颁布使得福建省河湖长制工作步入法治化管理轨道。DB35/T 1957—2021《河湖长制工作管理规范》进一步规定了河湖长制组织体系及工作职责、基础性工作及制度规则、资源保障及宣传教育等内容,标准的实施实现了河湖长制管理的科学化、程序化和规范化,提高了工作质量和管理水平。2022年2月,福建省幸福河湖促进会在全国率先成立,标志着福建省河湖治理保护工作迈入新征程。在法规和标准的指导下,各地积极开展探索和实践,因地制宜形成了河湖长制管理行之有效的运作模式,取得了较好的成效,莆田木兰溪于2017年获评第一届全国“最美家乡河”,九龙江西溪于2022年入选第二届“最美家乡河”名单。河湖长制的创新实践也不断涌现。厦门市于2021年7月发布《小微水体治理工作指南》,目前已将910个小微水体全面登记造册,形成“一塘(池)一档”,已完成302个小微水体治理;宁德市于2021年率先投用数字河湖平台,构建数字孪生网络,搭建“河湖管理专业工具”以服务一线基层河长;龙岩市于2020年5月实施《龙岩市实施河长制条例》;永春县将河湖长制作为党校培训必修课。在福建省河长办对九市一区2021年度河湖长制工作考核中,各地优秀率已达80%。

2.4.3 江苏省

为深入贯彻落实习近平总书记关于建设“造福人民的幸福河”的伟大号召,江苏省总河长于2021年6月签发《关于全力建设幸福河湖的动员令》(2021年第1号省总河长令),部署在全省组织开展幸福河湖建设。江苏省河长制工作领导小组于2021年8月印发《关于推进全省幸福河湖建设的指导意见》,提出新发展阶段江苏省河湖治理保护的新任务、新要求。根据上述两个文件的要求,江苏省河长制工作办公室于2021年11月印发《江苏省幸福河湖评价办法(试行)》,内附针对河道、湖泊与水库的幸福河湖评分标准和赋分细则,以规范全省幸福河湖评价工作。

在省级幸福河湖建设规范化的推动下,各地紧跟步伐。南京市于2021年11月发布了《南京市幸

福河湖评价规范(试行)》和《南京河湖建设技术指南(试行)》,从河湖水安全、河湖水资源、河湖水环境、河湖生态、河湖水文化、河湖管理、公众满意度等方面提出了幸福河湖建设主要内容和技术要求,河湖整治与管护工作得到进一步重视,河湖面貌持续改善,2021 年地表水 42 个国省考断面水质优良比例 100%,28 条入江支流水质全部达标,水环境质量继续保持全省首位,并计划于 2022 年完成 174 条幸福河湖建设,构筑起连线成网的幸福河湖水系。泰州市于 2021 年 8 月出台《“星级”幸福河湖评定办法(试行)》,针对城区河道和乡村河道的差异设定了不同的评定标准,为泰州市幸福河湖建设提供了精准指导,截至 2021 年底已投资 4.7 亿元建成 264 条幸福河湖,并从中评选出“十佳”幸福河湖 10 条,“五星”幸福河湖 20 条,形成了“幸福河湖样板图”。徐州市于 2021 年 8 月发布《徐州市河湖管理条例》,提出建设生态美丽幸福河湖,在法规的指导下,云龙区大龙湖于 2022 年 2 月通过幸福河湖建设验收,成为江苏省首个建成的淮河流域幸福河湖及江苏省级幸福河湖,为幸福河湖建设提供了“可复制、可借鉴、可推广”的样板。

3 存在的问题与相关建议

尽管大部分省市开展了大量的实践并取得了一定进展,但多数地区对标准化管理工作任务要求、形式、内容等都缺乏必要的认知,导致河湖长制规范化与标准化工作还流于形式,没有发挥其有效作用。因此,河湖长制管理规范化与标准化总体上仍处于起步探索阶段,规范化与标准化工作亟待加强,尤其在政策创新和落实、法规标准执行、公众参与等多个方面具有较大的空间。

3.1 存在的问题

- a. 政策创新不足,难以解决实际问题。政策是否成功主要取决于其是否适合当地情境^[21],但从目前来看,河湖长制政策的创新性和可落地性不足,属于照搬式政策制定,最终导致了象征式政策执行,例如在“一河(湖)一策(档)”的制定上表现出大同小异,很多地方是多河一策,没有发力解决河湖实际问题。
- b. 法规标准执行力低,难以考核评价。已制定的法规和标准较少,河湖长制工作需求仍然是供给不足,例如:已出台的涉及河湖长制标准大都为河湖健康评估,仍停留在健康水生态层次,未包含先进水文化和人民幸福感两方面指标;民间河长已成为公众参与河湖管护的主要力量,但民间河长的工作职责和内容以及如何统一组织管理等方面,均尚未出台相关标准进行明确。此外,现行标准均为推荐性

国家标准,非强制执行,除在当地有较好的实施效果外,对其他省市的影响较小,仍不能满足河湖管理和保护的需求。同时,对法规和标准的实施缺乏配套措施,贯彻执行力不足,也缺乏对河湖长制标准化管理实施效果的跟踪审计^[22]。

c. 公众参与不到位,难以推广。河湖长通过集权充分调动政府和社会资源,在最短时间内实施决策,大大提高了河湖管理效率,但集权本身又会由于各方利益容易背离公众意愿^[23],若在政策、法规和标准的制定上缺乏对公众意见的吸纳,必将导致行为后果脱离民之所向,标准化管理也难以落实。此外,治水只是当地政府承担的众多责任中的一项,部分地区受限于当地经济发展,尚未在经济发展和环境治理之间找到平衡^[24],难以促进标准化管理得到推广,这就要求公众力量的补充,长期治理必然需要保障公众参与的长效机制。

3.2 相关建议

- a. 加强顶层设计,创新政策内容。政策制定过程中应加强规划引领,做好顶层设计,组织有关专家学者开展严格会审或函审,审查政策与国家方针政策、法律法规、强制性标准是否一致,重点审查政策是否因地制宜进行创新,能否满足实际工作需求。政策内容上,应总结归纳当地已开展的创新实践,加强国家层面上河湖长制政策设计,例如河湖长履职机制、工作激励机制、评估机制等,进一步明确各级河湖长在职责划分上的差异性,加强对跨界河湖的协同管理,建立常态化管护制度和机制,避免基层河湖长知政策、难执行的困境,切实提高政策内容的可行性与政策出台的合理性。
- b. 加强法规标准建设,完善考核评价机制。要加大法规和强制性标准的制定力度,完善相关立法,落实法规标准,为河湖长制的顺利实施提供坚实的基础。河湖长制的实施牵涉水利、环保、财政、国土等多个部门以及多方面群体,因此仅制定水利行业标准是不合适的,但可由水利部提出并归口,其他行政主管部门以及高校和科研院所共同参与起草,集思广益、汇聚各方力量,并定期或不定期地分析和评价其实施后的有效性以及河湖长的执行力,对潜在问题及时寻求解决办法。可通过行业协会制定团体标准,如中国水利学会团体标准。在河湖长制方面,可加快建立河湖长制工作标准、评估标准、幸福河湖建设标准等^[25]。此外,完善科学有效的考核机制对于落实法规标准至关重要,考核机制不合理会削弱其在改善河流水质方面的长期有效性。因此,考核指标需因地制宜科学设计,根据不同区域的水情和治理水平实施差异化考核标准。同时,要减少重复

考核带来的资源浪费,减轻基层河湖长疲于考核的压力,并加强考核结果反馈,将考核结果与奖惩机制紧密相关,提高开展河湖管理工作的积极性。

c. 完善公众参与机制,提升全民治水能力。在政策、法规、标准等落实和发展过程中加强公众监督和参与力度,听取社会声音,且有必要制定民间河长、志愿组织参与护水巡河的相关规范章程。随着公众参与程度的提高,将更易接纳各方利益矛盾最终形成利益共识^[26],有利于深入推进河湖长制可持续规范化与标准化管理。

参考文献:

[1] LI Yinghong, TONG Jiaxin, WANG Longfei. Full implementation of the River Chief System in China: outcome and weakness[J]. Sustainability, 2020, 12(8): 3754.

[2] 常轶军,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 embeddedness and governance modernization of local government[J]. Chinese Public Administration, 2018(9): 74-78. (in Chinese))

[3] WANG Longfei, TONG Jiaxin, LI Yi. River Chief System (RCS): an experiment on cross-sectoral coordination of watershed governance[J]. Frontiers of Environmental Science & Engineering, 2019, 13(4): 64.

[4] WANG Longfei, LI Y. Chinese scheme to resolve the current complicated water issues: river chief system (RCS) [J]. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 2018, 191(1): 012019.

[5] 王冠军,郎勋贤,刘卓. 强化河湖长制 推进河湖治理保护[J]. 水利发展研究, 2021, 21(1): 23-25. (WANG Guanjun, LANG Maixian, LIU Zhuo. Strengthen the river and lake chief system to promote the management and protection of rivers and lakes [J]. Water Resources Development Research, 2021, 21(1): 23-25. (in Chinese))

[6] 李伟斯,曹方晶,齐鑫,等. 山东省借助河长制工作平台推动水生态环境改善经验做法探讨[J]. 水利发展研究, 2021, 21(9): 72-75. (LI Weisi, CAO Fangjing, QI Xin, et al. Discussion on the experience and practice of promoting the improvement of water ecological environment in Shandong Province with the help of the working platform of the River Chief System [J]. Water Resources Development Research, 2021, 21(9): 72-75. (in Chinese))

[7] 唐慧慈. 德州市三干流堤防标准化管理现状研究[J]. 海河水利, 2021(2): 62-64. (TANG Huici. Research on present situation of standardization management of levees in three mainstreams in Dezhou City [J]. Haihe Water Resources, 2021(2): 62-64. (in Chinese))

[8] 卢智灵,谢翠松,陈嘉胤. 上海市河湖名称现状分析及命名规范化方法[J]. 人民长江, 2021, 52(增刊2): 33-

36. (LU Zhiling, XIE Cuisong, CHEN Jiayin. Current situation analysis of river and lake names and standardization method of naming in Shanghai [J]. Yangtze River, 2021, 52(Sup2): 33-36. (in Chinese))

[9] 朱景雅,朱培武. 标准化视角下“河长制”在水环境治理中效用及对策研究[J]. 质量探索, 2018, 15(4): 43-47. (ZHU Jingya, ZHU Peiwu. Study on the utility and countermeasures of river chief system in water environment management from the perspective of standardization [J]. Quality Exploration, 2018, 15(4): 43-47. (in Chinese))

[10] 单仕钰,茅海军,葛洋,等. 标准化视角下河长制规范化的探究[J]. 中国标准化, 2019(9): 57-59. (SHAN Shiyu, MAO Haijun, GE Yang, et al. Exploration on the standardization of the river chief system [J]. China Standardization, 2019(9): 57-59. (in Chinese))

[11] 李国英. 强化河湖长制 建设幸福河湖[N]. 人民日报, 2021-12-08(14).

[12] 吴宸晖,鞠茂森. 河流生态修复的国际经验及对长江大保护的启示[J]. 水资源保护, 2021, 37(3): 136-144. (WU Chenhui, JU Maosen. International experience of river ecological restoration and its enlightenment to the Yangtze River Protection [J]. Water Resources Protection, 2021, 37(3): 136-144. (in Chinese))

[13] 贺东航,贾秀飞. 制度优势转为治理效能: 中国生态治理中的政治势能研究: 以“河长制”政策为案例[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2020(3): 14-21. (HE Donghang, JIA Xiufei. Turning institutional advantage into governance effectiveness: a study of political potential energy in China's ecological governance [J]. Journal of Fujian Provincial Committee Party School of CPC (Fujian Academy of Governance), 2020(3): 14-21. (in Chinese))

[14] 冷涛. 府际学习: “河长制”政策创新的核心动力[J]. 人民论坛, 2019(18): 42-43. (LENG Tao. Intergovernmental learning: the core power of policy innovation of “River Chief System” [J]. People's Tribune, 2019(18): 42-43. (in Chinese))

[15] 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. Temporal and spatial evolution mechanism and policy diffusion path of China's public policy: a study of the implementation and changes of river-chief system [J]. Chinese Public Administration, 2018(5): 63-69. (in Chinese))

[16] 许莹莹,唐培钧. “河长制”政策效应及地区异质性研究[J]. 生态经济, 2020, 36(12): 181-186. (XU Yingying, TANG Peijun. Study on policy effect and regional heterogeneity of the river chief system [J]. Ecological Economy, 2020, 36(12): 181-186. (in Chinese))

[17] 李贵宝. 河长制实施五年总结: (1) 发布的地方性法规 [EB/OL]. (2022-02-08). https://mp.weixin.qq.com/s/eYHpugZen6OnorX95N_4Mg.

(下转第28页)

- [13] 蒲灵,李克锋,庄春义,等.天然河流水温变化规律的原型观测研究[J]. 四川大学学报(自然科学版),2006,52(3):614-617. (PU Ling, LI Kefeng, ZHUANG Chunyi, et al. Field measurement of distribution of water temperature's change along a river[J]. Journal of Sichuan University(Natural Science Edition), 2006, 52(3):614-617. (in Chinese))
- [14] 刘昭伟,吕平毓,于阳,等.50年来金沙江干流水温变化特征分析[J]. 淡水渔业,2014,44(6):49-54. (LIU Zhaowei, LYU Pingyu, YU Yang, et al. Variation in water temperature of the mainstream of the Jinsha River over last 50 years[J]. Freshwater Fisheries, 2014, 44(6):49-54. (in Chinese))
- [15] 雷丽萍.大型梯级水库蓄水运行后对下游河道水温的影响[J]. 西北水电,2020(5):21-23. (LEI Liping. Impact of large-scale cascade reservoirs on the water temperature of downstream rivers after impounding and operation[J]. Northwest Hydropower, 2020(5):21-23. (in Chinese))
- [16] 王煜,李金峰,翟振男.优化中华鲟产卵场水动力环境的梯级水库联合调度研究[J]. 水利水电科技进展,2020,40(1):56-63. (WANG Yu, LI Jinfeng, ZHAI Zhennan. Research on joint operation of cascade reservoirs to optimize hydrodynamic environment for Chinese sturgeon spawning ground[J]. Advances in Science and Technology of Water Resources, 2020, 40(1):56-63. (in Chinese))
- [17] 任玉峰,赵良水,曹辉,等.金沙江下游梯级水库生态调度影响研究[J]. 三峡生态环境监测,2020,5(1):8-13. (REN Yufeng, ZHAO Liangshui, CAO Hui, et al. Influence of ecological regulation of cascade reservoirs in the lower Jinsha River[J]. Ecology and Environmental Monitoring of Three Gorges, 2020, 5(1):8-13. (in Chinese))
- [18] 程帅,左新宇,黄蕙,等.溪洛渡、向家坝库区及坝下水温分布特性及成因分析[J]. 水利水电快报,2019,40(8):35-39. (CHENG Shuai, ZUO Xinyu, HUANG Hui, et al. Characterization and causes of water temperature distribution in Xiluodu and Xiangjiaba reservoirs and below the dam[J]. Express Water Resources and Hydropower Information, 2019, 40(8):35-39. (in Chinese))
- [19] 蒋博,王福山,沈忱,等.澜沧江支流补远江对干流水温影响研究[J]. 水力发电学报,2019,38(2):82-88. (JIANG Bo, WANG Fushan, SHEN Chen, et al. Water temperature of Lancang River influenced by its tributary Buyuan River[J]. Journal of Hydroelectric Engineering, 2019, 38(2):82-88. (in Chinese))
- [20] 郭生练,熊立华,熊丰,等.梯级水库运行期设计洪水理论和方法[J]. 水科学进展,2020,31(5):734-745. (GUO Shenglian, XIONG Lihua, XIONG Feng, et al. Theory and method of design flood in cascade reservoir operation period[J]. Advances in Water Science, 2020, 31(5):734-745. (in Chinese))
- [21] 周根富,王佰伟,陈小田.大宁河流域降雨径流模拟研究[J]. 水资源开发与管理,2021(10):54-57. (ZHOU Genfu, WANG Baiwei, CHEN Xiaotian. Simulation of rainfall and runoff in Daning River basin[J]. Water Resources Development and Management, 2021(10):54-57. (in Chinese))

(收稿日期:2022-03-14 编辑:骆超)

(上接第8页)

- [18] 李贵宝.河长制实施五年总结之发布的地方标准规范篇[EB/OL]. (2022-02-10). <https://mp.weixin.qq.com/s/iBxlw2NRYkdhFrDM2ognaA>.
- [19] 李贵宝,张亮,鞠茂森.河长制实施五年总结:(4)河长学院(河湖长制研究院或中心)知多少?[EB/OL]. (2022-02-16). <https://mp.weixin.qq.com/s/eO8s3b4xpeXYvKuORuKETg>.
- [20] 李贵宝,鞠茂森.河长制实施五年总结:(5)出版的书籍[EB/OL]. (2022-02-20). <https://mp.weixin.qq.com/s/eqQvke7HT7aOffgT9tgASQ>.
- [21] 王亚华,陈相凝.探寻更好的政策过程理论:基于中国水政策的比较研究[J]. 公共管理与政策评论,2020,9(6):3-14. (WANG Yahua, CHEN Xiangning. Explore better theory of policy process: insights from comparative study of China's water policies[J]. Public Administration and Policy Review, 2020, 9(6):3-14. (in Chinese))
- [22] 胡耘通,樊雪.协同治理视角下河长制政策跟踪审计研究[J]. 会计之友,2022(1):132-137. (HU Yuntong, FAN Xue. Research on policy tracking audit of river chief system from the perspective of collaborative governance[J]. Friends of Accounting, 2022(1):132-137. (in Chinese))
- [23] WU Chenhui, JU Maosen, WANG Longfei, et al. Public participation of the river chief system in China: current trends, problems, and perspectives[J]. Water, 2020, 12(12):3496.
- [24] LI Jing, SHI Xing, WU Huaqing, et al. Trade-off between economic development and environmental governance in China: an analysis based on the effect of river chief system[J]. China Economic Review, 2020, 60:101403.
- [25] 贡力,田洁,靳春玲,等.基于ERG需求模型的幸福河综合评价[J]. 水资源保护,2022,38(3):25-33. (GONG Li, TIAN Jie, JIN Chunling, et al. Comprehensive evaluation of Happy River based on ERG demand model[J]. Water Resources Protection, 2022, 38(3):25-33. (in Chinese))
- [26] 刘芳,朱玉春.农户参与度对河长制政策获得感的影响[J]. 中国农村水利水电,2022(4):85-91. (LIU Fang, ZHU Yuchun. The influence of farmers' participation on the sense of gain of the river chief system policy[J]. China Rural Water and Hydropower, 2022(4):85-91. (in Chinese))

(收稿日期:2022-05-27 编辑:俞云利)