

# 跨界河湖实施联合河湖长制的思考

鞠茂森<sup>1</sup>, 吴宸晖<sup>2</sup>, 顾向一<sup>3</sup>, 胡文杰<sup>4</sup>

(1. 河海大学河长制研究与培训中心, 210098, 南京; 2. 河海大学水文水资源学院, 210098, 南京;  
3. 河海大学法学院, 211100, 南京; 4. 江苏省南京市水务局, 210036, 南京)

**摘要:** 跨界河湖治理和管护是目前河湖长制工作的重点和难点。基于传统的行政区域分段管制与河湖整体性、生态系统性存在矛盾, 跨部门协同、政社协同等存在困难, 提出通过联合河湖长制来协调跨界河湖治理的难题。从联合河湖长、联合河湖长制办公室、联合河湖长制运行机制等方面, 探讨了实施联合河湖长制的主要内容, 提出了健全组织体系、完善联合会商机制、搭建信息共享平台、加强联防联控行动、建立完善流域横向生态补偿机制等相关建议, 并论述了南京都市圈、江浙沪、川渝等地在联合河湖长制创建中取得的实践进展, 以期为其他地区提供经验借鉴。

**关键词:** 联合河湖长制; 跨界河湖; 河湖管理; 协同治理

**Reflections on the implementation of Joint River and Lake Chief System in transboundary rivers and lakes**/Ju Maosen, Wu Chenhui, Gu Xiangyi, Hu Wenjie

**Abstract:** Transboundary rivers and lakes management are currently the key focus and challenge of the River and Lake Chief System. Based on the contradiction between the traditional administrative division approach and the overall and ecosystem nature of rivers and lakes, as well as the difficulties in interdepartmental coordination and the awkwardness of government-society collaboration, the concept of the Joint River and Lake Chief System is proposed to address the challenges of transboundary river and lake governance. This paper explores the main contents of the Joint River and Lake Chief System, including the roles of Joint River and Lake Chiefs, the establishment of the office for the Joint River and Lake Chief System, and the operational mechanisms of the Joint River and Lake Chief System. It provides relevant suggestions from five aspects: improving the organizational structure, enhancing the joint consultation mechanism, establishing an information sharing platform, strengthening joint prevention and control actions, and establishing a comprehensive transboundary ecological compensation mechanism. The effectiveness of the Joint River and Lake Chief System is demonstrated through three typical case studies: Nanjing metropolitan area, Jiangsu-Zhejiang-Shanghai, and the Sichuan-Chongqing region, thereby highlighting the role of the system in regional collaborative governance.

**Keywords:** Joint River and Lake Chief System; transboundary river and lake; river and lake management; collaborative governance

中图分类号: TV213.4 文献标识码: A 文章编号: 1000-1123(2024)06-0046-07

河湖长制破解了部门间“九龙治水”的协同难题, 通过结构性协同实现了治水权威的有效整合与配置, 通过技术性协同为治水权威提供了“智慧”, 在水资源

保护、水域岸线管理和保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复、执法监管等各个方面均取得了显著成效, 河湖面貌持续向好。但在跨界河湖治理和管护问题上,

收稿日期: 2024-01-28

作者简介: 鞠茂森, 教授, 主要从事河湖管理和工程项目管理方面的研究。

基金项目: 国家社会科学基金项目“长江经济带跨界河湖治理法治保障研究”(22BFX131); 江苏省社会科学基金项目“南京都市圈水生态环境协同治理的法治化研究”(22FXB006); 中央高校基本科研业务费专项资金项目“跨界河湖联合河湖长制的理论基础与创新机制研究——基于江苏省实证研究”(B210207046); 中央高校基本科研业务费专项资金项目“河长智库云平台框架设计及研发”(B210201027)。

由于其任务重、要求高、难度大,成为目前河湖长制持续深化的重点和难点。

国家先后出台相关政策,要求各地加强跨界河湖联合治理。国务院建立水利部牵头的全面推行河湖长制工作部际联席会议制度,指出要强化水污染流域协同防治,切实形成流域统筹、区域协同、部门联动、全社会关心参与的河湖管理保护格局。水利部也先后出台了相关政策,要求各地加强跨界河湖联合治理,例如:2021年《河长湖长履职规范(试行)》中指出,明晰河湖上下游、左右岸、干支流地区的管理责任,推动河湖跨界地区建立联合会商、信息共享、协同治理、联合执法等联防联控机制;2021年《河长制办公室工作规则(试行)》中指出,推动建立联合共治机制,统一管理目标任务和治理标准,共享河湖管理和保护信息,联合开展执法监督活动,着力实现流域区域联防联控;《2024年河湖管理工作要点》中指出,指导流域管理机构协同有关省份,召开流域省级河湖长联席会议,研究重大问题,加强议定事项跟踪督办,推进流域上下游、左右岸、干支流联防联控联防,同时强化重点流域区域统筹协调。

推行联合河湖长制是解决跨界河湖难题的创新举措,符合环境协同防治的要求,可有效调动及合理配置流域内各个区域的行政资源,并在协同治理和管护跨区域河湖的同时,还能从统筹安排的角度节约社会总成本,从而可持续地获得流域水资源的共同利益,推动跨界河湖健康发展。

## 一、跨界河湖问题及其成因

目前,省际、市际、县际等各级各类跨界河湖众多,且随着区域一体化不断推进,传统的行政区域分段管制与河湖整体性、生态系统性的矛盾日渐突出,导致上下层级协同不力、跨部门协同不畅、政社协同不顺。总体来说,形成跨界河湖问题原因可归纳为以下几点。

一是组织体系不完善,上下游、左右岸协调困难,难以统筹跨界河湖工作。受经济发展的影响,部分地区以牺牲相邻地区环境为代价,发展本地经济,产生“以邻为壑”的现象;受属地管理驱动,政府趋向于优先解决本行政区域内的水污染治理等问题。二是跨界河湖问题涉及多方利益,但各方沟通不充分,难以达成治水共识。根据《中华人民共和国环境保护法》的相关规定,地方政府只需要对本行政区域内的环境质量状况负责,并不需要过多关注即使是毗邻区域的情况,

因此环境治理局限于行政区域内,不同区域的环境治理工作缺乏沟通。三是流域监测体系不完善,各地缺少跨界河湖水量分配方案。各部门掌握的监测数据及信息不能共享,如季节性的水量增多或减少导致的水体污染问题,从而引发跨界断面的矛盾和纠纷。四是跨界河湖水污染难以控制,“四乱”(乱占、乱采、乱堆、乱建)现象严重。跨界河湖联防联控参与主体单一,缺乏联合治水行动,难以发现因长期排放污染物使得排污总量超过环境容量的情况,或是难以应对突发的各类水生态环境污染事件。五是跨流域生态补偿机制难以落实和见效。跨流域生态补偿范围、标准、对象等不明确、难统一,未能充分调动各方积极性。

## 二、联合河湖长制的提出及其主要内容

习近平生态文明思想强调坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,即各行政区域谋求自身生态环境健康发展时,兼顾流域内其他行政区域的生态环境,协调人与自然关系,把人类活动限制在生态环境能够承受的限度内,对河湖进行一体化保护和系统治理。协同治理和多元共治理论主张打造环境治理中多元主体共同参与的格局,打造河湖水环境治理多元共治模式,打破地域界限和突破组织边界,从属地治理向协同治理转变,寻求公共利益和共同体共识,以有效调动各治理主体的积极性。为解决跨界河湖问题,依据国家河长制湖长制要求,提出在跨界河湖实施联合河湖长制。

### 1. 联合河湖长制的定义

联合河湖长制是指在河湖跨界地区通过设立各级联合河湖长,按照河长制和湖长制的具体要求,负责相应河湖管理保护的一种协作机制。具体做法是,由省市县相应级别的跨界河湖的河湖长同时担任跨界河湖的联合河湖长(乡村级联合河湖长的设立可根据相应河湖问题的大小参照执行),省市县相应级别的河长办分别抽派人员共同组成跨界河湖联合河湖长制办公室(以下简称联合河长办),统筹跨界河湖协调管理和保护目标,明晰河湖上下游、左右岸、干支流地区的管理责任,推动河湖跨界地区建立联合会商、联合巡查、联合监测、联合治理、联合执法等联防联控机制,协同落实管理和保护任务。

推行联合河湖长制顺应了系统化、全流域治水的科学规律,契合相邻区域的治水需求,符合环境协同防治的要求,是在河湖长制基础上发展的创新成果。

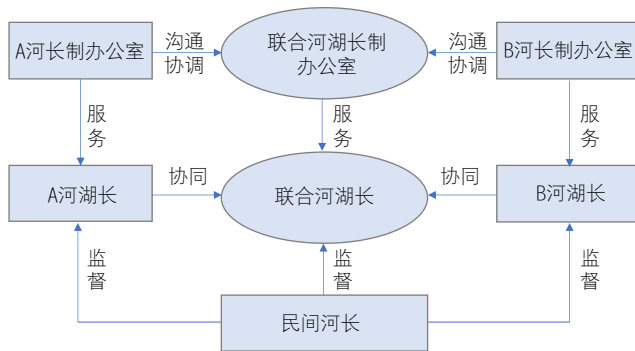


图1 联合河湖长制的运行机制

## 2. 联合河湖长的主要职责及任务

省市县相应级别的河湖的河湖长同时成为跨界河湖的联合河湖长，联合河湖长的主要职责包括：协调统一河湖管理和保护目标任务，组织实施上下游、左右岸联防联控，签订联合共治协议等。

联合河湖长的主要任务包括：①审定并组织实施跨界河湖“一河（湖）一策”方案，组织开展跨界河湖突出问题联合专项整治和联合执法行动；②协调和督促相关主管部门制定、实施跨界河湖管护和治理规划，协调解决规划落实中的重大问题；③推动建立跨界河湖治理区域间、部门间协调联动机制；④开展跨界河湖联合巡查，及时组织问题整改；⑤组织联合会商，研究解决跨界河湖管理和保护中的有关问题；⑥督促协调下一级联合河湖长及本级相关部门处理和解决跨界河湖问题，完成上级联合河湖长交办的任务。

## 3. 联合河长办的主要职责及任务

省市县相应级别的河长办分别抽派人员共同组成跨界河湖的联合河长办，联合河长办的主要职责包括：承担联合河湖长制组织实施的具体工作，充分做好参谋助手和发挥好桥梁纽带作用，常态有效推动联合河湖长制落地落实。

联合河长办的主要任务包括：①组织编制并推动实施跨界河湖“一河（湖）一策”；②建立维护工作交流平台，及时更新调整联合河湖长及联合河长办联络员名单；③设置联合河湖长制公示牌，在公示牌上标明联合河湖长的姓名、单位、职务、联系方式、监督举报电话以及责任河湖名称、长度或者面积等信息，突出标注主要职责；④做好联合河湖长制相关基础保障工作，组织联合河湖长制相关培训，开展联合河湖长制宣传；⑤执行联合河湖长制工作机制，组织联合会商、联合巡查、联合督察、联合发文、联合评估等各项

日常工作。

## 4. 联合河湖长制的运行机制

联合河湖长制的运行机制（图1）应当以联合河湖长为中心组织解决跨界河湖问题，由各级联合河长办和各级河湖长配合沟通协调相关事项，并接受民间河长的监督。以联合河湖长为中心是因为行政命令仍是当前主要的协同策略，由联合河湖长牵头协调组织可提高跨界河湖治理效果和效率。联合河长办的设立则是政府努力建立“合作治理”社会模式的体现，以彰显伦理实质的信任去联结服务精神和合作行为。聘任民间河长对官方河湖长工作进行力量补充和监督，是为了建立拥有平等内涵的治理结构。

## 三、推动实施联合河湖长制的对策建议

推行实施联合河湖长制，顺应了深化河湖长制的要求，满足了跨界河湖治理保护的需求。新形势下，以习近平生态文明思想和党的二十大精神为指导，积极践行“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，深化河湖管理工作，促进幸福河湖建设，需要强化跨界河湖共建、共享、共治举措，全面提升跨界河湖水生态环境，提出相应对策建议如下。

### 1. 设立四级联合河湖长及联合河长办，健全组织体系

组织体系建构是联合河湖长制制度创新的首要任务。建议设立省、市、县、乡四级联合河湖长，由跨界河湖双方相应级别的河长、湖长兼任，形式上可以采取共同聘任的方式。村级联合河湖长的设立可根据相应河湖问题的大小参照执行。在跨界河湖上成立联合河长办，由交界区域的市级河长办联合组成。设联合河长办联络员，由各市级河长办有关负责同志担任。区（县）级及以下联合河长办的设立，可参照

执行。

## 2. 完善联合会商机制, 达成河湖跨界地区治水共识

联合会商机制为交界流域河湖长之间建立了沟通的桥梁, 在联合河长办的组织下, 针对跨区域、跨部门的河湖治理管护重难点问题, 通过共商共议的方式, 探索最优的跨界河湖治理方案, 解决相关难题。

①联席会议会商。原则上每年组织召开一次联合河湖长制联席会议, 审议联合河湖长制工作总结和评估报告, 讨论完善工作规则、工作机制等指导性文件, 签订跨界河湖联合共治协议, 确定跨界河湖管理保护方案, 明确目标任务、工作重点和责任分工。联席会议由联合河长办成员单位共同负责筹备, 拟定议题及会议方案, 各城市轮流主办。

②专题协调会商。需要多方协调会商解决的跨界河湖问题, 问题提出方随时发起会商申请, 由本级联合河长办协调相关属地和部门, 组织双边(或多边)专题协调会商, 共同研究解决方案, 明确责任分工。

③专家咨询会商。成立联合河湖长制专家委员会, 聘请国内河湖长制研究领域专家为委员会成员。专家委员会为联合河湖长制重大决策提供咨询建议, 为协调解决跨界河湖重难点问题提供科学决策支持。

## 3. 搭建信息共享平台, 实现跨界信息互通

信息共享是多元协商共治的基础, 建议搭建跨界河湖信息共享平台, 联合河湖长可通过平台共享跨界水域的基本情况及污染源情况, 联合河长办及其联络员可发布通报、交互信息, 定期交换跨界水域日常水质监测成果等, 通过数据赋能提升协同治理能力。

①跨界河湖信息共享平台。根据需要建立跨界河湖信息交流群, 用于联合河湖长、联合河长办联络员和各相关部门联系交流跨界河湖信息。或依托各地现有的河湖长制信息系统, 根据实际需要进行互联互通, 共享跨界河湖相关信息。

②跨界河湖信息共享方式。跨界河湖信息共享方式应包括定期发布通报和常态直通交互两种。定期发布通报指定期通过共享平台提供跨界河湖水质监测、污染源排查、排口监管等信息, 原则上每季度联合河长办发布一次联合通报, 重要情况通过致电、致函等方式互相通报。常态直通交互指对跨界河湖违法违规行为, 突发水环境污染问题以及群众举报、媒体曝光和上级暗访交办的问题, 通过共享平台, 保持点到点常态化直通交互, 及时响应处置。

## 4. 加强联防联控行动, 实现河湖协同共治

联防联控行动是联合河湖长制的重要保障。联合河湖长之间通过协商, 明确河道管护主体, 划清界限, 明确责任分工, 协同治理, 应加强的主要工作及相关内容如下。

①联合监测。联合河湖长应共同确定水量、水质等跨界河湖监测方案, 统一整合水质监测点, 统一明确监测内容。应明确联合监测频次, 定期召开河湖环境监测协调会, 对污染源进行排查分析, 推进治理工作, 形成常态化联合监测机制, 并逐步在污染排放、风险预警等更多领域开展监测合作, 可依据生态环境部(原环境保护部)印发的《跨界(省界、市界)水体水质联合监测实施方案》。

②联合编制政策方案。以河湖整体为单元, 联合河湖长应共同开展河湖保护规划、幸福河湖评价、“一河(湖)一策”编制等工作, 联合审定相关政策方案, 并经双方联合发文后共同组织实施。

③联合防汛抗旱。联合河湖长应在主汛期前制定联合防汛抗旱计划, 在水旱灾害防御、综合应急抢险等领域建立监测、防御、应急、处置一体化的联合调度体系。

④联合调度水资源。跨界河湖的防汛抗旱保障、水资源保护利用、突发涉水事件应对等工作, 应通过联合河湖长制共享平台及时交互信息以开展联合调度。联合河长办负责跟踪了解掌握情况, 制定联合调度计划和处置预案, 提请联合河湖长牵头组织。

⑤联合应对突发环境事件。针对可能的边界突发水环境污染事件, 由联合河湖长牵头编制应急监测预案, 联合处置突发性水污染事故, 并定期开展边界水环境突发事件应急联动监测和处置演练活动。

⑥其他需持续开展的联防联控行动。定期或不定期开展跨界河湖联合巡查并联合签发问题交办单; 在跨界河湖的保洁养护、排污口整治、清疏修缮、岸坡整治、漂浮物清理等方面联合管护; 针对突出的河湖违法违规问题开展跨界联合专项整治和联合执法打击行动; 以幸福河湖建设为契机, 联合开展跨界幸福示范河湖和水利风景区建设。

## 5. 建立完善流域横向生态补偿机制, 提升生态环境保护内生动力

流域生态保护补偿机制是联合河湖长制发力的引擎, 且补偿机制必须与足够力度的惩罚机制相互配合, 才可能使上下游地区间产生稳定的污染协同治理行为。借鉴欧洲莱茵河流域的管理实践经验, 即由传统的单一水资源为主导的流域管理转变为以生态补偿协

同管理为目标的公共管理,建立完善流域横向生态保护补偿机制,不仅能够提升联合河湖长制的制度生命力,还能够促进流域生态环境保护。

①补偿主体。基于“受益者付费和破坏者付费”原则,上游对跨界河湖治理保护力度较大、投入较多的,下游要补偿上游;因上游工作不到位、给下游造成损失的,上游要赔偿下游。

②补偿方式。鼓励各地探索更多横向生态保护补偿方式,通过设立补偿基金、成立绿色发展基金、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区、购买生态产品和服务等方式,实现受益地区与生态保护地区良性互动。例如可通过“高位主导”型协同路径和“辐射带动”型协同路径实现流域生态补偿横向协同,具体补偿方案可在上级联合河湖长的领导下平等协商确定。

#### 四、实践案例

全国各地积极开展联合河湖长制探索实践,南京都市圈、江浙沪、川渝等地区的尝试取得了显著成效。

##### 1. 南京都市圈联合河湖长制

南京都市圈是以江苏省南京市为中心的经济区域带,涉及33个市辖区、11个县级市和16个县,圈内有长江、滁河、石臼湖、水阳江、句容河等多条重要跨省市边界河湖。在行政区划的刚性切割下,河湖治理碎片化,各地的单一管理难以满足南京都市圈生态环境协同发展的需要,进而影响南京都市圈的整体发展进程。

在南京市河长制办公室的推动下,南京都市圈成员之间积极寻求建立联合治水工作机制。2020年11月,南京市与安徽省马鞍山市、宣城市、滁州市和江苏省扬州市、镇江市商定建立跨界河湖联合河湖长工作机制,印发了《关于建立宁镇扬联合河湖长制的通知》《关于建立联合河湖长制的通知》等。2020年12月,南京都市圈党政联席会议召开,重点推进跨界河湖联防联控,南京、扬州、镇江等十地联合签订《南京都市圈水务(水利)框架协议》。2022年7月,南京市河长办与南京都市圈七市河长办会商建立联合河长制机制,编制完成《南京都市圈联合河湖长制工作规则》,推动建立长江、水阳江、滁河等10条省骨干河湖联合共治机制。2022年12月,南京都市圈两省九市河长办共同审议并联合印发了《南京都市圈联合河湖长制工作规则》和《南京都市圈联合河湖长制2023年度工作要点》,联合河湖长制在南京都市圈取得了显著成效。2023年11月24日,在南京都市圈联合河湖长制第二次联席会议

现场,南京、马鞍山、扬州、芜湖、镇江、常州、淮安、滁州、宣城等南京都市圈九城市围绕主要边界河湖签订了14份“共治”协议。

南京都市圈联合河湖长制取得了初步成效。在跨区域水资源调度方面,牵动苏皖两省的石臼湖控制工程——当涂闸工程前期研究目前正在加紧推动;南京市江宁区和马鞍山市博望区开展水务一体化合作试点,2022年已实现一体化示范区30 km<sup>2</sup>供水体系互联互通。在跨界水体治理方面,苏皖两省三区一县达成了“跨界联防联控、共同治理保护、协调解决争议”共识;滁河(浦口段)2021年入选国家级水利风景区,2022年通过南京市幸福河湖创建。在联合执法方面,南京市与上游的马鞍山市、滁州市及下游的镇江市、扬州市都签订了《市际交界水域水行政执法巡查联合联动协议》;会同马鞍山市全面取缔石臼湖湖面围网养殖,依法划定石臼湖区域禁养区范围,持续对石臼湖湖区5个监测点位和13条入湖河道开展水质监测,并进行数据交换和共享。

##### 2. 江浙沪联合河湖长制

江苏省苏州市吴江区是典型的江南水网地区,与上海、浙江水系交错相通,跨界河湖近50个,其中包括大运河、太浦河、淀山湖等重点水域,但由于行政区划壁垒,跨界河湖管理职责不清、执法尺度不一等问题日益凸显,部分水体交界断面水质波动较大,跨界污染纠纷难以得到有效解决。

2017年,吴江区与浙江省嘉兴市秀洲区联合签署交界区域水环境保洁工作机制协议,并互聘联合河长,在全国首创跨界治水联防联控机制。2018年11月,根据水利部太湖流域管理局《关于推进太湖流域片率先全面建立河长制的指导意见》,吴江与秀洲建立联合河湖长制,提出了跨省协同治水新模式。2019年6月,吴江和嘉兴桐乡市、湖州南浔区三地共同创立了联合河湖长制,聘任80位长三角区域省际交界河湖联合河长,共同开展巡河、治河、护河工作。2019年12月,江苏省与浙江省、上海市共同建立太湖淀山湖湖长协作机制,审议通过《太湖淀山湖湖长协作机制规则》,统筹推进太湖、淀山湖以及入湖河道和周边陆域的综合治理和管理保护。2020年6月,水利部太湖流域管理局联合沪苏浙三地河长办印发《关于进一步深化长三角生态绿色一体化发展示范区河湖长制 加快建设幸福河湖的指导意见》,江苏吴江与上海青浦、浙江嘉善探索建立省际边界联合河长制,并建立联合巡河、联合保

洁、联合监测、联合执法、联合治理“五大机制”。2020年10月,水利部太湖流域管理局与苏浙沪三地在省级层面推动建立联合河湖长制,联合制定《长三角生态绿色一体化发展示范区重点跨界水体联保专项方案》,构建了规范化联合机制。2022年7月,两省三县(浙江省、江苏省,桐乡市、南浔区、吴江区)联合河长制工作室在浙江省桐乡市乌镇揭牌成立,打破了行政区域壁垒。2023年2月,青浦、吴江、嘉善三地河长办联合签发《示范区联合河湖长制2023年工作要点》,进一步深化信息互联互通、污染联防联控、事故共监共管工作。2023年5月9日,吴江区、桐乡市、南浔区、德清县共同签署《2023年桐乡-南浔-德清-吴江四地跨界河湖联合治理协议书》,这是湖州市德清县首次加入跨界河湖联防联控,标志着江浙两省流域水系共治范围再扩大,河湖管护向上游再延伸。2023年5月16日,长三角一体化示范区执委会会同水利部太湖流域管理局,两省一市三级八方水利(水务)部门,联合发布《长三角生态绿色一体化发展示范区联合河湖长制工作规范》,形成了可复制、可推广的制度创新成果。

江浙沪地区自建立联合河湖长制以来,一批存在多年的跨界河湖治理难题得到迅速解决。2018年年初,苏州吴江区和嘉兴秀洲区两地镇级联合河长在联合巡河时发现清溪河淤积严重,向各自上级河长汇报后,两区于6月便签订清溪河联合治理合作协议,双方共同出资1亿元,同步开展清淤疏浚。其中,吴江区负责6.95 km河道59.8万 $m^3$ ,秀洲区负责3.515 km河道40.85万 $m^3$ ,沉积40多年的河道淤泥在短短几个月得以清除,该案例作为江苏省苏州市河长制工作经验成功入选由中组部组织编选的《贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想在改革发展稳定中攻坚克难案例》。此外,三地跨界水体水质实现持续稳定改善,如太浦河跨界断面水质自2020年以来连续3年年均值达到Ⅱ类以上,淀山湖、元荡湖等重点跨界水域已经提前达到2025年水质功能目标,跨界河湖面貌焕然一新,已成为不少居民的出行新选择,群众的获得感、幸福感明显增强。

### 3. 川渝跨省河长制联合推进办公室

川渝地区共处长江上游,地脉相连,水系相通,生态相依,但行政区划的割裂阻碍了跨界河湖治理,行洪、污水偷排、直排、乱排以及乱占、乱采、乱堆、乱建等河湖管理保护问题突出,流域水环境质量不稳定,生态补偿也难以落实。

自河长制推行以来,川渝两省市就跨界河流联防

联控不断沟通交流,加深合作。2018年6月,两省市在省级层面签订了《川渝两省市跨界河流联防联控合作协议》,通过搭建“信息互通、联合监测、数据共享、联防联控”工作平台,建立了区域河长定期联席会商等9项联合机制。2020年4月,两省市发布川渝跨界河流管理保护联合宣言,提出共同筑牢长江上游生态屏障,抢抓成渝地区双城经济圈建设的重大战略机遇,压实河长责任,强化部门联动,统筹上下游、左右岸,共同保护水资源,防治水污染,改善水环境,修复水生态,把川渝每一条河流都打造为造福人民的幸福河。2020年6月,川渝两地设立跨省河长制联合推进办公室,每年互派3名干部挂职交流,专职研究解决川渝地区跨区域、跨流域、跨部门重难点问题,实现了“一盘棋”谋划、“一条心”推进。2022年7月,川渝两省市以河湖长制为抓手,以流域为单元,通过建章立制、全面推进、强化治理,共同打造川渝河长制合作3.0版本。

自川渝设立跨省河长制联合推进办公室以来,双方全面排查跨界河流妨碍行洪突出问题,开展跨界河流联动清漂保洁,进一步加强事故共监共管。双方在川渝跨界河流水系图的基础上,将重庆“智慧河长”平台实时监测、线上预警、污染溯源、河长工作提醒等功能与四川河长制平台基础数据有机融合,探索建立川渝跨界河流河长制信息“模块”,并以琼江为试点建设跨区域的河湖管理信息化平台,进一步加强信息互联互通。双方联合制定跨界河流“一河一策”及其年度任务清单,至2022年7月共签署河长制领域合作协议102个,常态化开展跨界河流联合集中巡河、暗访巡河、交叉巡河130余次,整治突出问题510余个,川渝跨界河流25个国控断面水质达标率实现100%,较联合治水前提高4%,取得了显著的生态效益。

其他地区也开展了有益的尝试。例如安徽省阜阳市颍东区与颍泉区河长制办公室联合印发《关于建立颍东区、颍泉区跨界河流联合河长制的通知》,围绕颍河、茨淮新河、济河、阜蒙河等跨界河流设立联合河长,加强信息共享,强化联防联控;河南省永城市河长办、永城市检察院与安徽省濉溪县建立“两县(市)跨界河流联合河长、联合检察长制”,在联合巡查、保洁、治理、执法、监测以及统筹河流管护目标、协调河流管护措施、设立联合公示牌等方面开展长期合作;湖南省郴州市探索建立跨界河流部门和区域联防联控机制,推出联合巡查、联合执法、协同监管等一系列举措,推进交界地区跨界河流管护与治理。

## 参考文献:

- [1] 颜海娜,刘泽森.从“九龙治水”到“一龙治水”?——水环境跨部门协同治理的审视与反思[J].吉首大学学报(社会科学版),2022,43(1):43-56.
- [2] 徐娟,马佳骏,邵帅,等.“河长制”能实现地方政府跨区域间的协同治理吗——基于“碎片化治理”的视角[J].南方经济,2022(4):50-74.
- [3] 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.
- [4] 鞠茂森.关于河长制工作差距和加强河长履职的思考[J].水利经济,2020,38(3):51-54+61+85.
- [5] Li J, Shi X, Wu H, 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.
- [6] 彭本利,李爱年.流域生态环境协同治理的困境与对策[J].中州学刊,2019(9):93-97.
- [7] 田园宏,丁进锋.大部制背景下长三角地区污水治理策略选择[J].治理研究,2018,34(5):71-79.
- [8] 张康之.合作治理是社会治理变革的归宿[J].社会科学研究,2012(3):35-42.
- [9] 程倩.论新型社会治理模式建构中的信任关系[J].天津社会科学,2004(5):64-67.
- [10] WU C H, JU M S, WANG L F, et al. Public Participation of the River Chief System in China: Current Trends, Problems, and Perspectives[J]. Water, 2020, 12(12):3496.
- [11] LI Y H, TONG J X, WANG L F. Full Implementation of the River Chief System in China: Outcome and Weakness[J]. Sustainability, 2020, 12(9):3754.
- [12] 张康之.对“参与治理”理论的质疑[J].吉林大学社会科学学报,2007(1):83-89.
- [13] 吴宸晖,姜翠玲,鞠茂森.河长制水生态环境修复监控管理平台的探讨[J].中国农村水利水电,2021(6):38-41+48.
- [14] 鞠茂森.关于大数据技术推动河长制信息化建设的思考[J].水利信息化,2020(5):7-10.
- [15] 丰景春,鞠茂森,李锋,等.河长制综合管理信息系统平台框架与建设要点[J].水利信息化,2017(6):1-7.
- [16] 丁春梅,吴宸晖,戚高晟,等.水体监测物联网技术在河长制工作中的应用[J].人民黄河,2018,40(10):57-60.
- [17] 徐志伟,刘欢.河流污染协同治理行为及相关福利分析——基于不同经济空间结构的视角[J].河北经贸大学学报,2015,36(4):108-113.
- [18] 秦立春,谢宜章,傅晓华.湘江水权交接生态补偿协同治理创新研究[J].湖南师范大学社会科学学报,2015,44(3):12-18.
- [19] 朱仁显,李佩姿.跨区流域生态补偿如何实现横向协同?——基于13个流域生态补偿案例的定性比较分析[J].公共行政评论,2021,14(1):170-190+225.

责任编辑 刘磊宁