

# 河(湖)长制助推生态文明建设的思考

鞠茂森<sup>1</sup>, 吴宸晖<sup>2</sup>

(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)

**摘要:**以生态文明思想及生态文明建设总体要求为基础,着重探讨了生态文明建设与水资源及河(湖)长制的关系,梳理了典型的河(湖)长制工作创新实践,分析了河(湖)长制目前存在的问题,就如何深化河(湖)长制助推生态文明建设提出了相关建议。

**关键词:**生态文明建设;河(湖)长制;创新实践;思考建议

**中图分类号:**TV213.4      **文献标识码:**A      **文章编号:**1007-7839(2021)S1-0054-06

## Thoughts on promotion of ecological civilization construction by River (Lake) Chief System

JU Maosen<sup>1</sup>, WU Chenhui<sup>2</sup>

(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)*

**Abstract:** Based on the idea of ecological civilization and the overall requirements of ecological civilization construction, the relationship between ecological civilization construction and water resources and River (Lake) Chief System were emphatically discussed, typical innovation practice of River (Lake) Chief System was combed, existing problems of River (Lake) Chief System were analyzed, and relevant suggestions on how to deepen the River (Lake) Chief System and promote the construction of ecological civilization were put forward.

**Key words:** ecological civilization construction; River (Lake) Chief System; innovative practice; thoughts and suggestions

党中央、国务院高度重视生态文明建设,先后出台了一系列重大决策部署,将生态文明建设上升为国家战略,这是国家面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻趋势制定的顶层设计与战略部署,也是遵循社会发展和自然规律、主动破解经济发展与生态环境保护之间的矛盾,是实现人与自然和谐相处的重大成果<sup>[1]</sup>。生态文明则社会和谐<sup>[2]</sup>。水是生态系统的基本要素,是生态文明建设的宝贵资源,优质的水资源是实现经济社会高质量发展的必要条件。河湖水系作为水资源的重要载体,对支撑区域发展、保护生态环境具有十分

重要的作用。随着经济社会的快速发展,现阶段水生态危机日益凸显,特别要求树立和落实山水林田湖草是一个生命共同体的理念<sup>[3]</sup>,把生态文明建设作为长效发展战略贯穿于社会发展的全过程<sup>[4]</sup>。

2016年11月中央提出全面推行河长制,是落实绿色发展理念、推进生态文明建设的内在要求,也是有效解决我国复杂水问题的重要举措。生态文明建设是实现经济社会可持续发展和中华民族永续发展的必经之路,河(湖)长制的全面推行则为生态文明建设提供了有力抓手和制度创新。

收稿日期:2021-02-24

基金项目:国家社科基金重大项目(19ZDA084)

作者简介:鞠茂森(1967—),男,教授,博士,主要从事河(湖)长制研究。E-mail: maosenju@hhu.edu.cn

## 1 生态文明思想及总体要求

2005年,时任浙江省委书记的习近平首次提出“绿水青山就是金山银山”的绿色发展观。党的十七大第一次明确把“建设生态文明”作为全面建设小康社会奋斗目标的新要求提了出来,强调要使“生态文明观念在全社会牢固树立”。党的十八大明确提出了树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,并融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,是努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展,大力推进生态文明建设的总体要求。党的十八大之后,习近平总书记多次在不同场合以“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰”的深邃历史观来论述生态文明建设的重要性,强调生态文明建设“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要内容,提出“良好生态环境是最普惠的民生福祉”的基本民生观、“实行最严格生态环境保护制度”的严密法治观、“山水林田湖草是生命共同体”的整体系统观等一系列新思想、新论断。党的十九大提出,坚持人与自然和谐共生,必须树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,统筹山水林田湖草系统治理,实行最严格的生态环境保护制度,努力走向社会主义生态文明新时代。

2018年5月,全国生态环境保护大会正式确立了习近平生态文明思想,为深入推动生态文明建设提供了思想指引和行动指南。2019年9月,习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会中提出“幸福河”概念,这是从系统全局的角度出发,对新时期江河治理和水生态文明建设提出的更高要求。2020年11月,习近平总书记亲临江苏视察,又特别强调生态环境投入不是无谓投入、无效投入,指出必须把保护城市生态环境摆在更加突出的位置,要加强生态文明建设,要继续推动南水北调东线工程建设,要加强生态环境系统保护修复。

## 2 河(湖)长制推进生态文明建设的创新举措

全面推行河(湖)长制,是完善国家治理体系和治理能力现代化的重要实践,是我国治理体制和生态环境制度的重要创新,也是推进生态文明建设的内在要求。通过发挥河(湖)长制度所具有的体制

优势,驱动河湖治理等相关工作,以实现生态文明建设战略性和系统性要求。

### 2.1 理论指导,制度保障

生态文明建设是一个长期过程,具有战略性<sup>[5]</sup>和系统性<sup>[6]</sup>,既需要以先进科学的理念为指引,又需要以健全完善的制度作保障,两者相辅相成。水是生态文明建设的宝贵资源,水生态文明是生态文明建设的重要组成和基础保障,水安全更是生态环境保护和经济高质量发展的必要条件。为加强水资源综合治理和生态环境保护,2012年,水利部出台了《关于实行最严格水资源管理制度的意见》,划定三条红线以实行最严格水资源管理;2013年,水利部先后印发了《水利部关于加快推进水生态文明建设工作的意见》《水利部关于加快开展水生态文明城市建设试点工作的通知》,2013—2014年开展试点城市建设105个;2014年,水利部出台《水利部关于加强河湖管理工作的指导意见》,提出实行河长制;2015年,国务院发布《水污染防治行动计划》,将水污染防治提升到国家水生态环境安全、生态文明和实现“中国梦”的高度;2016、2017年,中共中央办公厅、国务院办公厅先后印发了《关于全面推行河长制的意见》和《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》,把河(湖)长制作为推进建设生态文明的强力抓手,河(湖)长制也由原来的被动应急机制转变为常态实施制度,成为国家行动。

没有好的理念,制度的成效很难保证,习近平生态文明思想为河(湖)长制提供了理论指导。同时,没有好的制度,理念就会驰于空想,河(湖)长制全面推行是习近平生态文明思想的制度保障。制度建设是全面深化改革的根本,也是中国特色社会主义生态文明建设的重中之重。全面推行河(湖)长制就是将尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念落实到河湖管理保护中,可以有效解决各地区水资源保护、水污染防治、水环境治理等问题,促进水资源的可持续发展,是生态文明建设的具体体现。

### 2.2 多元共治,党政同责

河(湖)长制创造性地将环境目标责任制与党政首长负责制在河湖治理领域有机结合,打破了以往“九龙治水、多头管理”的格局,在协调中央与地方的权力分配上展现了明显的优势<sup>[7]</sup>,从“国家统治”到“国家治理”,表明了水资源管理从过去的“多元之治”向“多元共治”转变,真正形成了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的现代治

理新格局<sup>[8]</sup>。此外,通过搭建技术先进、及时高效和完善的可靠的信息管理平台<sup>[9]</sup>,组织落实各级河(湖)长培训等方式,全方位提高了河(湖)长的履职水平。

河(湖)长制不同于其他的行政首长负责制,是以党政同责、党政主要领导负责制为核心的责任制,自上而下建立了组织体系和工作机制,有专门的机构和人员承担河(湖)长制的具体工作,领导的配备和重视程度达到了空前的高度,其产生的挂帅效应、权威效应、垂范效应得到了充分的展现。习近平强调:对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人,必须追究其责任,而且应该终身追究。每一条(个)河流(湖泊)都有一个河(湖)长,河(湖)长即是该河流(湖泊)的负责人。截至目前,各省均建立了以党政主要领导负责制为核心的省、市、县、乡、村 5 级河(湖)长组织体系,实现了对行政区域和河湖的全覆盖。31 个省(自治区、直辖市)全部设立党政双总河长,书记、省长任总河长,409 名省级领导担任本行政区域内主要河湖的省级河(湖)长,14 名省级主要负责同志同时兼任主要河湖的河(湖)长,市、县、乡级河(湖)长超 32 万名,村级河长(含巡河员、护河员)超 94 万名;省、市、县、乡级湖长约 2.4 万名,85 名省级领导担任 82 个湖泊(含湿地)、26 个水库最高级湖长,29 个省份(福建、重庆除外)将湖长体系延伸到村级,设立村级湖长 3.3 万名。

### 2.3 问题导向,创新实践

河(湖)长制是生态文明的治水模式,解决了本位与全局的矛盾。河(湖)长制实施以来,各地扎实推进河(湖)长制工作落实,在制度、机制、管理、技术等各个方面都有丰富的创新实践,取得显著成效。除建立了 6 项制度外,大部分省份还建立了相应配套制度,积极推进河长制立法工作,如《浙江省河长制规定》《海南省河长制湖长制规定》《福建省河长制湖长制规定》《江西省实施河长制湖长制条例》《吉林省河湖长制条例》等。贵州省将全面推行河长制写入《贵州省水资源保护条例》,为全国首家在地方法规中明确推行河长制的省份,2019 年 1 月 17 日,贵州省第十三届人民代表大会常务委员会第八次会议通过的《贵州省河道条例》,设河(湖)长制专章,从法制层面为全面推行河长制提供有力支撑和保障。全国部分地区开展的典型的河(湖)长制创新实践如表 1 所示。

## 3 河(湖)长制推行存在的问题与建议

### 3.1 现存问题

河(湖)长制的推行实现了河湖面貌的巨大变化,河(湖)长制建设助推了生态文明建设。但是生态文明建设仍然处于压力叠加、负重前行的关键期,在河(湖)长制深化的过程中仍然存在以下问题:

一是顶层设计不足,管理联动不够。虽然国家已逐渐重视从大尺度流域考虑整体生态修复<sup>[10]</sup>,但部分区域保护与发展矛盾突出,河湖管理与生态环境政策得不到有效执行,加之督查和追责制度不严格,违法成本较低。国家层面的河长制管理机构建设能力不足。

二是生态环境治理不力,技术水平落后。现阶段产业结构和能源结构不合理,与经济发展利益冲突<sup>[11]</sup>,河湖岸线管理保护<sup>[12]</sup>、生态修复<sup>[13-14]</sup>等河(湖)长制主要任务的落实均还存在一定的问题。

三是监督与考核体系落后,工作机制不完善。我国环境立法数目可观但法律位阶都非常低<sup>[15]</sup>,一些地方政府存在绩效观念错误,且由于缺乏社会监督,难以形成自下而上的监督机制,对省级河长的考核机制没有形成。

四是社会力量参与不足,主体意识不强。全社会还缺乏生态文明教育,且由于信息公开制度、举报制度不健全,民众的环境知情权、参与权及监督权得不到有效保障,大大降低了公众的参与程度。

### 3.2 相关建议

河(湖)长制要以生态文明建设为方向,贯彻落实习近平总书记提出的“重在保护,要在治理”方向性战略要求,实现河(湖)长制从“有名”向“有实”转变,逐步将河(湖)长制成果覆盖到经济和社会发展的方方面面,最终实现生态、经济和社会的全面协同,有效推动生态文明建设。

#### 3.2.1 完善河(湖)长制制度体系建设,系统推进内外协调联动治理

河(湖)长制是一项涉及多主体、多要素、复杂而庞大的系统工程,要统筹考虑水环境、水生态、水资源、水安全、水文化和岸线等多方面的有机联系,分阶段、多主体、精细化、有侧重地逐步开展工作。

一是要不断完善河(湖)长制方面的立法。要冲破职非法定的困境<sup>[16]</sup>,如即将施行的《长江保护法》,补齐河湖及生态环境管理立法欠账,尤其是地方立法,必须加强与各地区现状的适应性。

表 1 典型的河(湖)长制创新实践

分类	创新实践	问题	主要措施	实施效果
管理 联动	河海大学河长制研究与培训中心成立	河(湖)长履职能力不足	开展研究、培训、评估,为国家推行河(湖)长制提供全方位多渠道的服务	全面提高了各级河(湖)长和相关人员的履职能力
	江苏浙江建立联合河长制	行政区划的壁垒和体制机制的障碍造成治水困难	探索联防联控协同机制	信息互通更顺畅,治水成效显著提升,有效实现了“合力管”
河湖 治理	湖北黄冈周末大清河(湖、库)行动	河湖、沟渠等清扫整治难	每月第一个星期五统一集中四级河湖库长、党员干部、群众等开展集体巡河	河湖库面貌改善,社会共治深入广泛落实
	四川成都“互联网+大数据”	信息公开、通报、共享不及时,河(湖)长工作效率低	上线成都市河长制管理信息系统,开展 5G 智能无人船巡河	2019 年问题解决率达 96.2%,实现河流常年监控,精准筛查各小流域突出问题
监督 考核	湖南省印发河(湖)长制工作考核细则	考核制度不完善,督促有关部门履职缺乏刚性手段	《2019 年度湖南省河长制湖长制工作考核细则》明确考核项清单和目标要求	完善了考核制度体系,优化了工作机制,加强了河长责任落实,提高了工作成效
	浙江省启动河(湖)长制提档升级工作	现阶段工作体系、公共参与体系和数字化等仍不完善	印发《关于全面推进河(湖)长制提档升级工作的通知》,完善各项工作体系	已在线考核 300 余名市级河(湖)长,多个县(市、区)已建立公众护水体系
社会 参与	河南郑州创建“八长一员”机制体系	河湖治理过程中相关部门互相推诿,社会力量参与不足	除河长、湖长、库长外,探索推出河湖警长、河湖检察长、民间河长、媒体河长、网络河长和河湖(库)巡察员	促进了全市河湖库的日常巡察、管理和养护问题的及时发现和解决,明显改观了全市的河湖面貌
	江苏南京鼓楼区聘请专家河长	河湖治理措施不规范、不科学,部分河湖问题难以下手	2019 年 11 月 14 日,鼓楼区政府聘请河海大学 24 位教授、副教授担任专家河长	为鼓楼区河长制工作提供了科技支撑和智力支持,“一河一策”方案制定更加科学

二是要构建明确的目标体系。例如分三期实施的南水北调东线工程是优化水资源配置、保障群众饮水安全、复苏河湖生态环境、畅通南北经济循环的生命线,河(湖)长制制度体系建设中也需要构建一套包含多阶段目标、有效兼容现行管理要求的目标体系。

三是强化顶层设计指导具体工作。要完善水资源管理、环境保护、生态补偿、环境损害赔偿等制度,发挥约束引领作用,做到一级部署、多级应用,由粗放式管理向精细化管理转变。

四是建立以行政主导、多方社会力量共同参与的内外协调联动机制。要建立国家层面的河湖长办公室,建立跨部门协调机制和跨区域协调联动机

制,加强信息沟通和应急响应,注重生态水利、环境保护、风景园林等多学科背景的交叉融合,形成治理合力,提高河湖及生态环境治理能力和效率。

3.2.2 加强技术创新和科研转化,扎实推进理论与实践结合

鼓励和引导河湖及生态环境治理理念和技术创新,重点落实河(湖)长制推行过程中已经产生的新兴技术在生态文明建设方面的广泛应用,推动产业结构升级。

一是要强化系统意识。从生态系统整体性和流域系统性出发,因地制宜、遵循科学规律,坚持山水林田湖草综合治理、上下游全流域一体治理,强化效果导向,由单一河道治理向流域系统治理转

变,由治标向标本兼治转变。

二是要强化创新意识。开展河(湖)长制专项课题研究,加强与高校、企业及科研院所之间的交流与合作,整合产学研资源联合创新治理技术,如在推进江豚保护、长江禁渔、太湖治理、南水北调东线工程建设等重点工作中融入近自然修复理念和生态修复工法<sup>[17-18]</sup>,助力河湖及生态环境治理向纵深推进。

三是要加强技术引进与再创新。鼓励开展河湖及生态环境治理技术的国际学术交流会议和论坛,资助优秀专业人才出国深造,进一步吸收国外先进治理技术和管理经验。

四是要注重成果转化和技术推广。扎实推进理论与实践结合,尽快形成一批可复制推广的治理技术,推进技术成果产业化,并依托杂志期刊建立全国河(湖)长制工作及生态文明建设管理与技术的交流展示平台,抓好典型示范区,便于各地区选择符合当地状况的技术,提高河湖治理和生态文明建设效率。

### 3.2.3 强化监管与考核体系,全面构建常态长效高效工作机制

行政权力的运行不仅需要内部的考核和督查,也需要外部的监督和制约,两者共同保障了法规和制度推行的效率和效果,充分体现了服务社会公众、追求经济、社会、生态“大协同”的使命。

一是加强执法监督机制。提高执法人员的责任感和使命感,严格执行环境问责制度,强化负面清单管理,加强系统培训以提高执法水平并规范执法手段,密切关注流域资源开发利用与生态环境保护之间权利的矛盾以及相关部门权利的大小和虚实。

二是建立健全环境信息公开制度。建立环境监督制度、环境举报制度等,引导市场、企业、公众等共同参与河(湖)长制工作,强化跨界河湖的监督与考核,吸引社会资本投入,如在乡、村跨界处安装监控设备,也可互换河长以交叉监督。

三是建立科学正确的政绩考核标准。转变政府传统的绩效观念,建立倒逼机制,把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系,增加生态文明的政绩考核评分权重,促进环境保护和经济发展的综合决策、科学决策。

四是将河(湖)长工作作为地方党政领导干部综合考评的重要依据。完善生态环境损害责任终身追究制,对不顾生态环境盲目决策、造成严重损

害的领导干部,视情况予以通报、约谈和问责,同时要建立激励表彰制度,对成绩突出的地区、河(湖)长和相关单位进行奖励。

五是加快建立天空地一体化生态观测体系和综合监管平台,对治水及环境治理效果进行评估<sup>[19]</sup>,科学引入第三方评估机制,进一步促进河(湖)长履职尽责。

### 3.2.4 树立生态文明观念,最大限度营造全民积极参与氛围

针对水管理的长期性和复杂性,发动群众积极参与河(湖)长制工作是保障河(湖)长制推进生态文明建设的必然要求<sup>[20]</sup>,是落实习近平总书记提出的“打造共建共治共享的社会治理格局”的重要环节。从“多元主体”的角度看,河(湖)长制克服了政府单边控制和市场机制失灵所带来的危害,有效地解决了不同利益群体在角色上的冲突和矛盾。

一是要充分运用媒体资源创新宣传途径和形式。习近平总书记曾指出:建设生态省,打造绿色浙江,必须建立在广大群众普遍认同和自觉自为的基础之上。如依托水利枢纽设施积极开展国情和水情教育,弘扬长江文化、黄河文化,坚决贯彻新发展理念,提升全民爱水护水的生态文明意识,特别要引导青少年增强节约水资源、保护水生态的思想和行动自觉,让保护修复生态环境获得合理回报。

二是要完善河湖及生态环境信息公开制度。公众具有环境知情权,应增加公众参与渠道,政府决策时应采用听证会、座谈会、民意调查等制度,吸纳公众意见,避免“一河一策”方案编制的雷同,强化环境影响评价中的公众参与环节,保证决策的科学性和民主性,结合当地实际也更便于决策的落实和操作。

三是要建立鼓励公众参与机制。加强与高校和培训单位的交流与合作,落实推广和实施,如南京市鼓楼区聘任河海大学的相关教授为专家河长,依靠河海大学河长制研究与培训中心提高全社会的参与意识和践行能力,培养合格的河湖及生态环境保护队伍,为生态文明建设提供人才基础。习近平总书记常强调要努力把建设美丽中国化为人民自觉行动,这就需要建立公众参与的激励机制,如浙江德清县首创的“生态绿币”机制,让公众成为河湖保护的监督者、参与者和受益者。

## 4 结 语

生态文明建设是实现经济社会永续发展的必

经之路,是顺应人民群众期待的迫切需要。河(湖)长制构建了多元化决策机制和权力制衡机制,促进了河湖治理新格局的实现。推进河(湖)长制是全面提升生态文明建设治理水平的重要举措,是我国水管理制度的重大创新。要全面践行习近平生态文明思想及新时代治水方针,全面深化推进河(湖)长制,解决现存顶层设计不足、生态环境治理不力等问题,通过完善河(湖)长制制度体系建设、加强技术创新和科研转化、强化监管与考核体系、树立生态文明观念,将河(湖)长制六大任务落实落细,层层推进,扎实守护水资源安全,促进生态环境持续稳定改善,共创幸福河湖,积极推进生态文明建设取得更大实效。

#### 参考文献:

- [1] 莫欣岳,李欢,潘峰,等. 生态文明建设背景下的政府环保责任[J]. 生态经济, 2017, 33(4):186-190.
- [2] 刘燕,薛蓉. 生态文明内涵的解读及其制度保障[J]. 财经问题研究, 2019, 426(5):19-25.
- [3] 刘湘溶,周萍. 关于我国生态文明建设的六个观点[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2016, 45(4):16-22.
- [4] 左其亭,罗增良,赵钟楠. 水生态文明建设的发展思路研究框架[J]. 人民黄河, 2014, 36(9):4-7.
- [5] 王金南,蒋洪强,何军,等. 新时代中国特色社会主义生态文明建设的方略与任务[J]. 中国环境管理, 2017, 9(6):9-12.
- [6] 谷树忠,胡咏君,周洪. 生态文明建设的科学内涵与基本路径[J]. 资源科学, 2013, 35(1):2-13.
- [7] 陈雷. 落实绿色发展理念 全面推行河长制河湖管理模式[J]. 水利发展研究, 2016, 16(12):3-5.
- [8] 朱玫. 论河长制的发展实践与推进[J]. 环境保护, 2017, 45(Sup1):58-61.
- [9] 于恒飞,宋立松,程海洋. 基于河长制的河道保护管理系统设计与实施[J]. 排灌机械工程学报, 2016, 34(7):608-614.
- [10] LAKE P S, BOND N, REICH P. Linking ecological theory with stream restoration [J]. Freshwater Biology, 2007, 52(4):597-615.
- [11] 陈锋,黄道明,赵先富,等. 新时代长江鱼类多样性保护的思考[J]. 人民长江, 2019, 50(2):13-18.
- [12] 段学军,王晓龙,徐昔保,等. 长江岸线生态保护的重大问题及对策建议[J]. 长江流域资源与环境, 2019, 28(11):2641-2648.
- [13] ALEXANDER G G, ALLAN J D. Ecological Success in Stream Restoration: Case Studies from the Midwestern United States [J]. Environmental Management, 2007, 40(2):245-255.
- [14] 张云昌. 长江大保护中的五个水生态热点问题剖析[J]. 环境保护, 2019, 47(21):44-47.
- [15] 王湘云. 论我国生态文明建设中存在的问题及对策研究[J]. 生态经济, 2014, 30(6):35-40.
- [16] 刘超. 环境法视角下河长制的法律机制建构思考[J]. 环境保护, 2017, 45(9):24-29.
- [17] 侯俊,王超,王沛芳,等. 卵砾石生态河床对河流水质净化和生态修复的效果[J]. 水利水电科技进展, 2012, 32(6):46-49.
- [18] 黄显峰,郑延科,方国华,等. 平原河网地区河流生态修复技术研究与实践[J]. 水资源保护, 2017, 33(5):170-176.
- [19] WAN Z, CHEN J, SPERLING D. Institutional barriers to the development of a comprehensive ballast - water management scheme in China Perspective from a multi - stream policy model[J]. Marine Policy, 2018, 91:142-149.
- [20] 傅思明,李文鹏. “河长制”需要公众监督[J]. 环境保护, 2009, 419(9):22-23.