

---

# 浙江河长制的运作模式与制度逻辑

杨华国

(嘉兴学院文法学院, 浙江嘉兴 314001)

**【摘要】**浙江是全国率先推行河长制的典型地区之一,形成了较为系统完善的河长制制度架构和运作模式。制度架构方面,具有制度建设规范化、制度目标明确化、制度机构统一化等特点;运作模式方面,具有管理模式属地化、职责配置包干化、运作机制科学化和监督考核严格化等特点。浙江河长制的运作模式体现了我国地方政府行政治理架构的典型特征,包括属地化管理、行政逐级发包和政绩考核三大机制。其发展完善应立足于制度机理与约束条件的具体分析。

**【关键词】**河长制; 制度架构; 运作模式; 制度逻辑

**【中图分类号】**X143      **【文献标志码】**A      **【文章编号】**1671-3079(2018)01-0044-05

浙江地处江南,水乡星罗、河网密布,得天独厚,其优在水;但伴随经济腾飞,浙江频现水资源短缺、水生态失衡、水污染恶化的严峻态势,忧亦在水。2014年,浙江省以“重整山河”的雄心壮志,打响了“五水共治”的大战役。河长制是浙江省“五水共治”基础性、支撑性的制度创新。作为全国河长制先行先试的领跑者,浙江省自河长制启动以来,首创并大力推行了一系列有效举措和特色做法,迅速扭转了水污染恶化态势,水环境质量持续优化,河清岸绿初现,水乡之忧稍解。“河长上岗、水质变样”,成为浙江省河长制的真实写照。

2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于全面推进河长制的意见》,明确于2018年年底在全国江河湖泊全面建立河长制。为贯彻落实该意见,水利部、环保部等国家部委联合召开会议,在会议上,浙江省河长制的实践经验被作为典型样本向全国作专题介绍。全面、系统总结浙江河长制的经验,对河长制在全国的进一步推行,意义重大。

## 一、浙江河长制的制度框架

一是制度建设规范化、法治化。“不以规矩、不成方圆”,浙江省在推行河长制过程中,其首要举措即是出台河长制的相关制度文件,建立健全河长制的制度框架和措施规范。早在2008年,湖州市长兴县就出台了文件,为率先试行河长制建章立制。随后,嘉兴、温州、金华等地市的河长制文件纷纷推出。以此为基础,2013年11月,浙江省委、省政府出台《关于全面实施“河长制”,进一步加强水环境治理工作的意见》,决定在全省实施河长制,并对浙江省实施河长制的总体目标、河长设置、河长职责、工作机制、保障措施等进行全面规定。2015年5月,中共浙江省委办公厅浙江省人民政府办公厅又印发了《关于进一步落实“河长制”完善“清三河”长效机制的若干意见》,对河长制的组织架构、职责分工、工作机制等进一步予以明确。浙江

---

**收稿日期:**2017-10-24

**基金项目:**浙江省哲学社会科学重点研究基地课题(14JDST02YB)

**作者简介:**杨华国(1979-),男,湖北石首人,嘉兴学院文法学院教师,研究方向为环境保护法。

**网络出版时间:**2018-01-03 17:29 **网络出版地址:**<http://kns.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20180103.1708.004.html>

省为全面深化实施河长制，还将河长制纳入法治化轨道，强化其正式性、强制性和稳定性。2017年7月，《浙江省河长制规定》经浙江省人大常委会审议通过，自2017年10月1日起正式施行。这是国内首个关于河长制的地方性法规，“作为一部创制性立法，《规定》在遵循现有法律法规构建的治水责任体系的前提下，针对河长制实践中急需法律保障的薄弱环节，对河长制体制机制予以明确，创设了具有浙江特色、符合浙江实际的河长制规范。”<sup>[1]</sup>

二是制度目标明确化、阶段化。设置河长制推行的具体目标，是促进河长制各项制度措施落地、落实的约束性指标，是检验河长制实施成效的主要依据。为此，浙江省将全省层面的河长制总体目标予以明确：到2015年，全省各级主要河道基本解决河道垃圾和黑臭问题，全省八大流域全面实现水污染防治“十二五”规划目标；到2017年，在浙江省全面消除劣V类水质断面，城市建成区全面消除黑臭水体；到2020年，浙江省地表水省控断面达到或优于III类水水质的比例应达80%以上。浙江各地市河长制的目标设定也以总体目标为标杆，根据本地区实际情况予以细化。上述目标的设定具有两大典型特征：一是阶段化，不仅是浙江省河长制的总体目标达成划分为几大阶段，而且浙江各地市河长制目标的设定，也都划分为几大阶段，这既强化了河长制工作的紧迫性，也彰显了河长制运行的长期性；二是明确化，对河长制实施中需要达成的目标确定清晰的时间节点和具体的效果表征，从而为河长制实施的任务细化和考核评价等提供了刚性约束。<sup>[2]</sup>

三是制度机构统一化、整合化。河长制工作的推进是一项系统性、复杂性工程，涉及省以下各个地方政府层级及其诸多职能部门，只有构建统一性、整合性的组织机构，才能做到纲举目张、有条不紊。<sup>[3]</sup>为此，成立了浙江省生态省建设工作领导小组，统一组织协调河长制工作的实施与推进。同时，为加强河长制工作的具体整合与协调，成立省河长制办公室，将水环境治理相关职能部门，包括省农办、发改、公安、财政、水利等16个部门统一吸纳为成员单位。浙江省各地市也建立相应的工作协调机制，成立河长制办公室，负责组织推进本行政区域内的河长制实施、拟订管理制度和考核办法、监督各项任务的落实、组织实施考核等工作。

## 二、 浙江河长制的运作模式

浙江河长制的运作模式有4个特征：管理模式层级化、属地化，职责配置包干化、协同化，运行机制科学化、信息化，监督考核多元化、刚性化。

### （一）管理模式层级化、属地化

河道作为生态系统，具有整体性、流动性和复合性等特征；河道作为管理对象，却分属不同的政府层级和行政辖区。河道治理须立基于自然规律和社会规律的统一。浙江省根据河道的性质与行政层级，分别确定省级、市级、县级、乡级、村级五级河长。省内跨区市的水系由省领导担任省级河长，流域所经过的市、县、乡、村领导分别担任市级河长、县级河长、乡镇级河长和村级河长，跨区县、跨乡镇、跨村河道的河长也依此模式确定，从而实现河道治理上生态系统性与管理层级性和属地性的协调、统一。浙江还将五级联动的河长体系继续向下延伸到沟、渠、塘等小微水体，通过设立渠长、村社网格长，形成纵向到底、横向到边的立体河长体系，做到各级别、各类型水体的河长制全覆盖。

### （二）职责配置包干化、协同化

水资源管理利用所涉部门众多，部门之间责任不清、相互推诿，是水环境恶化的重要肇因。河道治理要达到既定目标，破解“九龙治水”困局是关键。<sup>[4]</sup>为此，浙江省明确各级河长是包干河道的第一责任人，对所包干河道的污染治理与生态改善负总责，从而实现河道治理的主体明确、责任清晰。同时，浙江省通过建立联席会议制度、成立联动执法机构、打造信息共享平台等办法，加强环保、城管、林业、水利、国土、公安、司法等部门的合作，各方执法力量各司其职、联动联治，切实发挥协同治理的功效。比较典型的是浙江省公安部门2014年推行与各级“河长”配套的“河道警长”，严厉打击水环境犯罪行为，服务保障治水工作的顺利开展。另外，浙江省还创新协调机制，为保持河长制运行的顺畅与协调，为省、市、县、镇四级河长同

时指定专门性的联系部门，联系部门的主要角色定位是辅助性落实河长的指导、协调和监督职能。在河长的直接领导与指示下，充分发挥专门性、日常性、联络性及协调性功能，包括河长公示电话的接转、问题发现的上报、治理任务的传达与所涉部门的沟通等，在河长职责范围内根据河长指示综合统筹各有关部门有效开展水环境治理工作。

### （三）运行机制科学化、信息化

河道治理和保护关乎经济社会发展的长远利益和民众生活的根本利益，河长制的实施必须建立长期性、合理性、科学性的运行机制。<sup>[5]</sup>浙江省以问题为导向，以目标为鹄的，各地河长在河道治理中探索出一条“现状调查，建立一河一档——分析问题，制定一河一策——创新机制，保证长效运作”的科学治水流程，建立了河长巡查制度、投诉举报制度、重点项目协调推进制度、督查指导制度、例会和报告制度等常态化的工作机制。与此同时，浙江省还积极探索“互联网+河长制”管理模式，推进河长制管理信息系统建设，强化实时监控、动态管理、信息共享和公众参与，实现水质查询、污染源分布、巡查日志、举报处理、应急指挥、统计报表等功能集聚。目前，全省已初步实现了河长制信息平台、各类 APP 与微信平台等各平台的全覆盖，为各级河长搭建起了信息化智慧治水大平台。

### （四）监督考核多元化、刚性化

为避免河长制的各项工作推进流于形式主义和表面文章，必须建立健全内部与外部结合、激励和约束并重的监督与考核机制。监督机制方面，浙江省建立了多元化的监督渠道：一是省级层面成立督查组，每季度赴各地开展明察暗访，对履职不力、治水成效不佳的河长进行约谈；二是河长名单通过当地主要新闻媒体向社会公布，在河岸显著位置设立河长公示牌，标明河长负责的范围、职责、整治目标和监督电话等，接受社会监督；三是设立专门性、专题性的媒体栏目和新闻报道，对河长履职进行宣传和曝光，并大力推行义务治水监督员、志愿者队伍，对各级河长履职作全方位全时段跟踪反馈。考核机制方面，为了保障河长制落到实处，浙江省各地市相继出台了河长制管理考核办法，考核实行月点评、季通报、年度考核以及不定期抽查相结合的方式，考核内容包括管理机制、整治工作及整治效果等方面。浙江省还创新考核途径，以河长制管理信息系统为平台，对各河长履职情况进行网上巡查、电子化考核。对河长制的考核结果，浙江各地主要是实行经济和政绩双重奖惩机制。经济上的奖惩机制是推行河长保证金制度，根据所担任河长的河道水质考核结果，实施奖惩；政绩上的奖惩机制是将河道水质考核结果纳入地方政府党政主要负责人政绩考核内容，作为干部任免与行政问责的重要依据，甚至实行“一票否决制”<sup>[6]</sup>。全面的监督和严格的考核，为浙江省各级河长勤勉履职提供了有效约束和强大激励。

## 三、浙江河长制的制度逻辑

浙江河长制的运作模式体现了我国地方政府行政治理架构的典型特征。这个行政治理架构主要包括属地化管理、行政逐级发包和政绩考核三大机制。

### （一）河长制与属地化管理

所谓属地化管理，是指根据地域范围划分行政区界，地方政府的管辖范围对应相应的地域区界。在此区界内的行政管理事务，都归属至相应层级的地方政府。属地化管理的功能是为明确责任主体和责任范围，充分体现“谁主管、谁负责”的管理基本规律。属地化管理是我国地方政府行政管理中长期存在的典型治理模式。在浙江省河长制实践中，属地化管理主要体现为各级河长的确定，由河道所辖区域的政府党政领导干部担任相应河道的河长，同时规定河长对所包干河道的污染治理与生态改善负总责。河长制成为地方政府为本辖区内水环境质量负责的典型表现和具体形式。<sup>[7]</sup>在河长制下，纵向一体的河道往往为横向的辖区所分割，这体现了水污染治理属地化管理的特点。

由于河道生态的整体性、载体的流动性、要素的相互依存性、功能的多元统一性，河道污染治理和生态保护具有典型的流

域影响性和区域外部性。因此，普遍认同的科学合理的河道管理是从全流域范围考虑，超越不同区域的物理阻隔和利益分化，才能保证和实现河道功能综合效益的发挥和河道污染治理中外部损益的内部化。<sup>[8]</sup>实际上，2002年修订通过的《水法》就明确规定，国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。以此为依据，2003年以来，我国各大江河管理系统纷纷构建流域管理相关协调机制。<sup>[9]</sup>但迄今为止，流域管理的成效并未展现。比较典型的是海河治理，早在2003年，海河流域的8个省、自治区、直辖市共同签署《海河流域水协作宣言》，探索建立海河流域管理的新机制，但新机制的出台并未扭转海河污染日益严峻的态势。

流域管理思路的提出，是建立在传统地域管理缺陷的基础上的。但恰恰是与科学的流域管理理念大相径庭并作为属地管理典型形式的河长制，其实践效果却异常显著，成为河道治理中令人费解的悖论。欲解此悖论，必须深入理解作为我国地方政府行政管理架构的重要特征之一的属地化管理机制。属地化管理最核心的功能在于与行政逐级发包配合，明确了行政事务承包人的责任辖区和边界。如前所述，行政事务承包人往往是一级政府的党政主要领导，其同时也是所在行政辖区内经济发展的总承包人。河长制的运作，将河道污染治理、生态保护与河道所在辖区经济发展的责任都落实于同一主体，有利于统筹协调各种资源，克服唯GDP马首是瞻的经济发展观弊端，从经济社会发展的全局出发达到河流治理的目标。流域管理模式虽然符合河流生态本身的特性，却与我国地方政府属地化管理架构相背离，无法有效整合流域内各地方政府的行政资源，因而难以实现其治理目标。

## （二） 河长制与行政逐级发包

所谓行政逐级发包，是指在我国特有的压力型体制下，行政管理事务和公共服务职责是从上级政府逐级向下级政府发包，而不是西方体制下按公共服务的受益范围界定每级政府的行政职能。为便于发包，上级政府与下级政府具有高度的“职责同构”特征，每一级政府的职能部门都与上级政府一一对应，从而使上级政府发包的任务在本级政府不同职能部门内分解落实。<sup>[10]</sup>

在浙江省河长制实践中，行政逐级发包主要体现为河长制的目标设置与河长的职责界定。浙江省在具体实施所确定的河长制阶段性目标中，都以浙江省各地市、区县河长制实施方案的形式逐级进行分解，并具体落实到各级河长的指标化水环境治理任务中。

明确河道治理的责任主体和责任内容，对河道污染治理和生态保护意义重大。我国水环境管理体制长期以来存在主体多元、职责交叉的问题，“多龙治水”是其形象表达。在水环境管理实践中，往往是统管部门无法统管，分管部门相互推诿。这是我国水环境形势不断恶化的主要制度诱因。<sup>[11]</sup>河长制的运作，将水环境保护的责任具体落实到每一级党政第一负责人身上，并按照行政交界面分配了具体的责任内容，彻底解决了这种管制失灵问题，这是河长制推行取得如此显著成效的重要基础。

## （三） 河长制与政绩考核评价

所谓政绩考核评价，是指上级政府在一定期限内对下级政府的职责履行进行指标化考核，并将考核反馈情况作为官员任免和行政问责的参照标准。这样，上级政府就可以政绩考核为指挥棒，在多个下级政府之间举行“锦标赛”，鼓励和促进下级政府为上级政府所重视的目标而努力。<sup>[12]</sup>如果说属地化管理与行政逐级发包是为河长制确定责任主体、责任范围和责任内容，那么政绩考核与评价机制则是为河长制的运作提供动力源泉。

水污染治理是一项公共服务，政府发挥主导作用责无旁贷，但水环境恶化的主要推手和制度根源往往也在政府，正是因为地方政府官员把GDP增长放在了第一位，才会相对忽略环境政策的落实。<sup>[13]</sup>因此，水污染治理的核心在于设计一个合理的激励机制，将地方政府官员的政治诉求与水污染治理目标相统一，从而有效推动地方政府环保履职。河长制的考核评价机制，其功能即在于此。我国地方政府同一行政级别的官员，包括省、市、县和乡镇各层级，都处于一种政治晋升的博弈格局之中，政绩考核机制是决定该博弈竞赛胜负的主要标准，由此推动了下属同级辖区之间激烈的晋升竞争，形成所谓的“政治锦标赛”。<sup>[12]</sup>

---

河长制将治水考核结果纳入地方政府党政主要负责人的政绩考核内容，作为干部任免与行政问责的重要依据，甚至实行“一票否决制”，这些举措必然会推动地方政府党政主要负责人治水的积极性和主动性，产生强大的激励效果，成为“河长上岗，水质变样”的原动力。

#### 四、浙江河长制的发展与完善

浙江河长制的属地化管理界定了河长制的责任主体和责任辖区，行政逐级发包明确了河长制的责任内容，政绩考核提供了河长制责任履行的原动力。但三者并非彼此隔离、各行其是，而是相互影响、相互支撑、有机配合。属地化管理为行政逐级发包和政绩考核界定了主体和范围，行政逐级发包为属地化管理和政绩考核提供目标和任务，而政绩考核为行政逐级发包和属地化管理提供压力和动力，三者是互补性、耦合性的三位一体机制。这种整合性机制责任明确、任务清晰、激励显著，河长制的强大生命力即源于此。

事实上，这种三位一体的整合性机制不仅仅局限于河长制，近些年来，我国推行的其他成效显著的环境治理政策和措施，如“节能减排”“行政限批”“党政同责”等，都是其自然扩展。这是国家推进治理体系和治理能力现代化在环境治理领域的集中体现，表明我国在环境治理上已经跨越了简单的制度移植和措施借鉴的初级阶段，逐步发展和完善了富有本土特色的可行模式，凸显了我国在环境治理路径和理念上的重大革新。

当然，作为一项本土性制度创新，河长制的运作实践中也不可避免地存在不足，如职责非法定、公众参与比较欠缺等。这些问题在各地河长制的实践中广泛存在，并引发学界对河长制长效性、科学性和合法性的普遍质疑。<sup>[14]</sup>但是，如上所述，河长制的创建与迅速推开，并非如一些学者所言是“应急式措施”，而是深植于我国特定的行政治理架构之中。河长制的发展与完善，可能不是简单地将其“纳入环境法治”或“强化公众参与”<sup>[15]</sup>所能背负的。对于一种实效显著的治理模式，应客观剖析其产生与发展的机理，严谨细致地考量其所面对的制度环境和约束条件，分清其制度结构中的损益利弊，进而提出可行的改革建议。这都还有待于对河长制做进一步扎实而深入的理论与实证研究。

#### 参考文献：

- [1] 郑盈盈. 河长履职实现有法可依——《浙江省河长制规定》解读 [N]. 中国水利报, 2017-10-19(1).
- [2] 何晴. 杭州实施河长制的探索 [J]. 中国水运, 2014(11): 98-99.
- [3] 陶长生. “河长制”：河湖长效管理的抓手 [J]. 中国水运, 2014(6): 20-21.
- [4] 王勇. 水环境治理“河长制”的悖论及其化解 [J]. 西南法学评论, 2015(3): 1-9.
- [5] 钱誉. “河长制”法律问题探讨 [J]. 法律杂谈, 2015(1): 276-277.
- [6] 贾绍凤. 河长制要真正实现“首长负责制” [J]. 中国水利, 2017(2): 11-12.
- [7] 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(9): 20-21.
- [8] 李启家, 姚似锦. 流域管理体制的建构与运行 [J]. 环境保护, 2002(10): 8-11.

- 
- [9] 张菊梅. 中国江河流域管理体制的改革模式及其比较 [J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2014(1): 19-20.
- [10] 周黎安. 行政发包制 [J]. 社会, 2014(6): 1-38.
- [11] 王灿发. 论我国环境保护管理体制立法存在的问题及其完善途径 [J]. 中国政法大学学报, 2003(4): 50-58.
- [12] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [13] 黄宗智. 改革中的国家体制: 经济奇迹和社会危机的同一根源 [J]. 开放时代, 2009(4): 75-82.
- [14] 刘芳雄, 何婷英, 周玉珠. 治理现代化语境下“河长制”法治化问题探析 [J]. 浙江学刊, 2016(5): 120-123.
- [15] 朱玫. 论河长制的发展实践与推进 [J]. 环境保护, 2017(2): 58-61.