
河湖长制的实践探索与完善建议

谷树忠¹

【摘要】 作为生态文明体制改革的重要探索之一，河湖长制在提升中国水治理能力与水平等方面发挥了重要作用。该项创新性制度设计，无论是从中国治水史的角度看，还是从满足人民对幸福河湖的目标追求看，都有其必然性。同时，该项创新性制度设计，也有属地治理理论、管家治理理论、系统治理理论等学理基础，有涉水法律需求和供给不断增加的现实依据。面向未来，随着生态文明体制改革的不断深化、现代中国水治理体系的不断健全完善、河湖长制实践的丰富发展，河湖长制需要不断改进和完善，尤其要重点强化河湖长制的法律支撑，由“河段长”转向“河流长”，理顺河湖长办与流域机构的关系，处理好河湖长办与社会治水力量间的关系，努力实现河湖长有名有实、有责有权、有为有效。

【关键词】 河湖长制 水治理 生态文明体制改革

【中图分类号】 TV213.4 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-7543 (2022) 04-0033-09

2014年3月，习近平总书记在中央财经领导小组第五次会议上发表重要讲话，明确提出了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水方针，为中国治水体系和治水能力现代化建设指明了方向。水治理需要包括系统治理等在内的治理理念和手段，需要政府和市场两手发力，并以此推动节约集约用水和水资源空间配置优化。作为水治理主要对象的河流与湖泊，其治理的理念和形态亦需要不断创新和完善，特别是应纳入生态文明体制改革的范畴。作为新时代水治理的重要制度创新，河湖长制是中国特色治水理念和形态创新的重要举措，已经并将发挥其重要而积极的作用，同时亦需要不断改进完善。

一、河湖长制的历史溯源

中国历史也是一部治水史，治水成败关系国家兴衰存亡。在中华民族悠久灿烂的治水史中，涌现了一大批治水圣贤、智者，给当今河湖治理以重要启示。从历史发展演进的视角来看，河湖长制是顺应治水发展趋势、满足现实治水需求的必然选择。

在中国历史上，水治理一直是极其重要的公共事务、国家事务，关乎国家的兴衰存亡。中国治国史也是一部治水史。中国古代治水，最核心的是抵御旱涝、农业灌溉和河渠漕运。一是抵御旱涝。中国地域辽阔、旱涝频仍，经常因干旱导致严重饥荒，或因洪涝导致人畜大量死亡。为此，官民共同治理江河湖泊贯穿整个中华民族历史，相继出现了大禹改堵为疏的治水方略，以及管子的治国必先除水旱之害、贾让的“治河三策”、潘季驯的“束水攻沙”等治水思想，这些即使在当今也仍然不失其重要价值。二是农业灌溉。华夏农耕文明与灌溉密切相关。几千年来，诞生了都江堰、郑国渠、“坎儿井”等灌溉工程，极大缓解了干旱少雨对农业生产的不利影响，促进了疆土开拓、人口繁衍、经济发展、社会进步，繁荣了农耕文明，有些灌溉工程至今仍然发挥着重要作用。三是河渠漕运。长期以来，既通过天然江河发展水运，又通过人工开凿运河发展水运。河渠漕运在国家经济、社会、军事、政治等领域发挥了极为重要的作用，特别是涌现了包括邗沟、鸿沟、灵渠、京杭大运河等人工运河，加之天然河流，形成了广泛的水运体系，有些至今仍然发挥着重要的水上交通运输作用。

作为当今中国水治理重大制度创新的河湖长制，应从赓续中国光辉灿烂治水史的历史视野、历史担当出发，确保河湖长制探索实践的持续推进、不断健全、日趋完善，为进一步丰富中国治水历史性成果作出应有的历史性贡献。同时，亦为整个人类治水

¹**作者简介：**谷树忠，国务院发展研究中心资源与环境政策研究所研究员，中国自然资源学会副理事长，南水北调后续工程专家咨询委员会委员。

提供中国经验、中国方案。

中华民族悠久而灿烂的治水史，给当代治水以重要启示：其一，治国须先治好水。“圣人治世，其枢在水”，从秦汉汉武帝，到唐宗宋祖，再到清朝康熙，历代善治国者均以治水为重。其二，治水须顺势而为。古代水患系自然现象，治水重点是抵御旱涝、农业灌溉和河渠漕运；当代水问题不单是自然现象，还有人为因素，水旱灾害频发等老问题尚未根本解决，水资源短缺、水环境污染、水生态退化等新问题又日益凸显，在此情形下，治水思路急需转变。其三，治水须组织起来。中国历史上有作为的统治者都设立了专门的治水机构和官员治水。如秦汉时期的都水长、西晋的都水台和都水使者、隋朝的水部司、宋代的黄河外监和外都水丞、明代的总河都御史、清代的河道总管等。其四，治水匹夫有责。开凿郑国渠的数万民众、北宋兴修木兰陂的钱四娘、元代水利专家郭守敬、明朝汶上老人白英、清朝“老河工”郭大昌和“开渠大王”王同春，都在治水中各显身手。其五，治水须有章可循。古代治水注重循章管理，如唐代《水部式》、宋代《农田水利法》、金代《河防令》，以及中国历史上的岁修、水利职官、防洪经费管理、汛情和灾情奏报、赈灾备荒等相关制度，均在当时发挥了重要作用。

历史进一步启示、告诫我们，要明确每条江河、每个湖泊的治理责任主体，没有明确的责任主体便不可能有有序、高效的治水。结合当今河湖长制及其实践探索，尤其需要将河湖长的职责甚至地位明确下来，并赋予其应有的权力和影响力，同时对其治水功绩给予必要的精神及物质等奖励。

二、河湖长制的现实需求

“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”江河湖泊是人民美好生活向往的重要载体，江河湖泊治理要情系人民之所急、之所需、之所盼，满足人民对河湖安澜、安居乐业、生态优美、关系和谐的需求，让每一条江河、每一个湖泊都成为造福人民的幸福河湖。所谓幸福河湖，是指灾害风险较小、供水保障有力、生态环境优良、水事关系和谐的安澜河湖、民生河湖、美丽河湖、和谐河湖^[1]。河湖长制的目的或宗旨，就是要最大限度地满足人民对幸福河湖的向往。

从民族情、人民情的视角来看，河湖长制是满足人民日益增长的对幸福河湖需要的必然选择。各级河湖长、特别是各级总河长和总湖长，要将建设幸福河湖为己任，对本地区的幸福河湖建设状况进行动态评估，从中发现问题、弱项、短板，以解决问题、增强弱项、补齐短板为重点，部署安排河湖治理的重点工作。

（一）满足人民对安澜河湖的向往

水是生命之源、生产之要。过去 100 年间，我国共发生五至十年一遇以上的江河洪水 213 次，平均每年超过两次。洪涝多发、频发，给人民生命财产、经济社会发展、国家团结稳定带来较大冲击。

消除以洪涝灾害为主的河湖灾害，是实行河湖长制的主要出发点和落脚点。建设安澜河湖，关键是要加强洪水（以及河流干涸、断流）灾害综合应对能力建设，降低水灾发生频率，减少水灾受灾面积，减轻水灾影响，降低应对水灾所付出的经济社会代价。建设安澜河湖，还要增强包括城镇在内的社会“水韧性”，增强全社会防范、规避、利用洪涝（洪水）的综合能力。

（二）满足人民对民生河湖的向往

水是生存之本、生产之要。江河湖泊是最重要的地表水源，是城乡生活生产的主要供水来源。2020 年，全国供水总量 5812.9 亿立方米，占当年水资源总量的 18.4%。其中，地表水源供水量占供水总量的 82.4%，地下水源供水量占 15.4%，其他水源供水量占 2.2%^[2]。河湖是我国供水的主要来源。

治理江河湖泊的主要任务之一就是要确保人民饮水安全、社会供水安全。为此，要重点加强以河湖为主要对象的供水保障能

力建设。建设民生河湖，要重点关注河湖作为原水供水来源所表现出的数量、质量等性状，亦即河湖取（供）水占当地供水总量的比例，以及作为饮用水源地的水量、水质性状；关键是要保护好、巩固好、建设好作为供水主要来源的河湖等水体，保证河湖的有效供水能力，特别是保护好、建设好作为城乡饮用水源地的河湖等重点水体。在保护河湖水源方面，要充分听取、全面响应社会民众的利益诉求。

（三）满足人民对美丽河湖的向往

水是生态之基、美丽之要。2020年，长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河七大流域及浙闽片河流、西北诸河和西南诸河水质优良（Ⅰ—Ⅲ类）断面比例为87.4%；劣Ⅴ类断面比例为0.2%。112个重要湖泊（水库）中，Ⅰ—Ⅲ类水质湖泊（水库）比例为76.8%，劣Ⅴ类为5.4%^[2]。现阶段，中国湖泊消失和萎缩、江河断流和流量减少、湿地减少和功能下降、水生生物多样性减少及外来物种入侵等问题仍然较为严重。

河湖等地表水体的水质持续好转，但与人民对美丽河湖的要求相比仍有较大差距，特别是河湖岸线及其绿化美化等方面差距尤大，仍需持续努力。为此，需要关注河湖水质等级、水生生物数量、生态流量保障程度、河岸带植被覆盖状况、河岸带人工干扰状况、河流连通阻隔状况、鱼类保有指数、水鸟状况、生物入侵状况等，重点加强河湖环境治理、生态保育。在建设美丽河湖方面，要广泛听取、采纳社会民众的意见、建议，因地制宜、科学有序地推进，切不可搞面子工程、形象工程。

（四）满足人民对和谐河湖的向往

水事无小事。河湖水事关系，既关系社会和谐稳定、发展进步，又关系国际关系和谐稳定、健康发展。随着经济的增长、社会的发展、国际关系的演进和民众需求的变化，以河湖为主要载体的水事关系日益复杂而敏感，因而必须加以高度重视和妥善调处。建设和谐河湖，是河湖长制的目标之一。

为此，要高度关注因水（水量、水质、水电、水运等）而发生的纠纷、矛盾、冲突以及由此而引发的百姓上访、公益诉讼、官方照会等事件的数量、等级、后果等情况，重点加强水事关系风险预警、隐患排查和积极应对，尤其要广泛听取各利益相关者的诉求、意见，吸收利益相关者参与相关决策。同时，还要鼓励、支持发展有益的涉水民间组织，增强社会自我调处涉水矛盾、建设和谐水事关系的能力。

三、河湖长制的学理分析

河湖长制是新时代中国特色水治理的制度创新，有其充分的理论基础支撑，特别是包括属地管理理论、管家理论和系统治理等在内的理论，明晰和强化了河湖长制的学理基础。

（一）属地管理理论

属地管理（horizontal or localized management）与垂直管理（vertical management）是行政管理的两大管理理念、管理架构。所谓属地管理，是指地方政府或其组成部门，立足本地实际情况、着眼本地利益，对属地（行政辖区）内的管理对象或管理事务，进行组织、协调、领导和控制等活动，以期取得令本属地（辖区）居民满意的管理理念或管理架构。与之相对应的是垂直管理，即中央政府或其组成部门，从国家目标需求出发，直接对各地区的管理对象或管理事务进行组织、协调、领导和控制等，以期国家利益最大化的管理理念或管理架构。当然，属地管理也不能走向极端，无视国家需求、国家目标、中央部署。中国的属地管理是国家目标需求、中央统一部署下的属地管理。

属地管理与垂直管理各有其适用性和优劣势。就集水资源、水环境、水生态等事务于一体的水事管理而言，应更多地从各地

实际情况出发，因地制宜地确定管理目标、原则、重点、措施等，从而加强以地区、流域为载体的属地管理。河湖长制进一步明确、强化了各地区、各流域、各条河流、各个湖泊的管理主体地位和责任，更有利于调动各地区保护好、建设好河湖生态环境的积极性和创造性，从而有利于提升水治理能力与水平。

（二）管家理论

管家理论（Stewardship theory）由 Davis, Schoorman 和 Donaldson 于 1997 年首先提出^[3]。起初，该理论讨论的是公司治理及其创新，强调公司管理者（如 CEO）不应只是公司的代理人，更不是只从公司谋取私利的机会主义者，而是处处为公司生存发展着想的管家，尤其是公司资产的管家，要确保公司资产的安全、保值、增值。管家理论一经提出，即受到公司治理界的广泛推崇，并广泛用于公司治理创新实践。

其实，管家理论不仅仅适用于公司治理，也适用或更适用于自然资源资产管理，尤其适用于包括国有自然资源资产在内的自然资源资产治理。在中国自然资源资产治理体系中，各级自然资源（资产）主管机构作为同级政府的代理主体、受托主体，以本地区自然资源资产管家的身份，对本地区包括国有自然资源资产在内的自然资源资产行使管家职权，以确保包括国有自然资源资产在内的自然资源资产的安全、保值、增值，并为本地区的经济社会发展和生态文明建设提供强有力的支撑。

显然，河湖长作为集水资源、水环境、水生态等水事管理于一体的管理主体，是名副其实的“水资产”总管家，担负本地区或本流域的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水生态保育等职责，确保本地区“水资产”数量不减少、质量不下降、功能不减弱，为经济社会发展和生态文明建设提供强有力的水资源、水环境、水生态等重要支撑。河湖长制是管家理论在中国水治理中的具体应用和实践创新。

（三）系统治理理论

系统（理）论由来已久，在工程、经济、社会等领域得到了广泛应用并取得了显著成效，成为管理领域的核心理论之一。其要义就是强调事物之间的关联性、整体性，而且整体大于各部分之和。系统治理就是用系统的理念和视角设定治理的主体、客体、目标、任务、措施等，尤其强调调动各利益相关方的主动性。

河湖治理涉及与水有关的方方面面，是系统工程，需要系统治理。习近平总书记提出的“十六字”治水方略特别强调了系统治理，尤其要放在“山水林田湖草沙冰”生命共同体的内在联系中去治理。系统治理还强调综合施策，运用法律、经济、社会、科技、信息等治理工具。水的系统治理，要因江河而异、因湖泊而异，坚持“一河一策”“一湖一策”。各江河湖泊的治理策略需打破行政界限，按江河、湖泊统一谋划、统一实施、统一考评。各江河湖泊需要统一治理、系统治理的主体，河湖长制应运而生。河湖长制旨在加强河湖系统治理的体制创新，强调充分调动包括各涉水部门在内的多元主体的力量，采取包括法律、经济、科技、信息等在内的治理工具和手段。系统治理是河湖长制的重要理论支撑之一。

四、河湖长制的实践探索

河湖长制是新时代的治水创新。中国于 2018 年 6 月底全面建立起了河长制，2018 年底全面建立起了湖长制^[4]，在制度建设、队伍建设、职责界定等方面取得了重要进展，在水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境整治等方面取得了初步成效。

（一）制度初步建立

中共中央办公厅、国务院办公厅先后于 2016 年 12 月和 2017 年 12 月印发了《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》，标志着河湖长制的正式启动。之后，水利部办公厅于 2019 年 12 月印发了《关于进一步强化河长湖

长履职尽责的指导意见》。

各省（区、市）也相继出台了关于实施河湖长制的指导意见。例如，四川省委、省政府于 2017 年 2 月印发了《贯彻落实〈关于全面推行河长制的意见〉实施方案》，重点明确了由四川省全面落实河长制工作领导小组、总河长和总河长办公室、分级分段设立河长等共同组成的四川省河长制组织领导体系；明确了包括确定河湖分级名录、细化实化主要任务、制定一河一策管理保护方案、制定各级工作方案等在内的重点工作安排。

又如，江苏省委办公厅、省政府办公厅于 2017 年 3 月正式印发了《关于在全省全面推行河长制的实施意见》，重点明确了河长办的组成，即“省级河长制办公室设在省水利厅，承担全省河长制工作日常事务。省级河长制办公室主任由省水利厅主要负责同志担任，副主任由省水利厅、省环境保护厅、省住房城乡建设厅、省太湖办分管负责同志担任，领导小组成员单位各 1 名处级干部作为联络员”。

再如，2020 年 5 月重庆市河长办印发了《关于进一步强化河长履职尽责的实施意见》，旨在推动河长制从“有名”向“有实”转变。重点在明确各级河长、河长制责任部门、河流牵头部门、各级河长办公室职责的基础上，从健全工作机制、增强工作实效、压紧压实责任方面创新方式方法，推动河长制从全面建立向全面见效转变，持续改善河流面貌，让每一条河流都成为造福人民的幸福河。

无论从全国还是从各地看，支撑河湖长制实施的相关制度体系，以实施意见、实施方案等形式，逐步建立健全并不断更新、改进和完善，为河湖长制的有序推进提供了必要且不断增强的制度支撑。

（二）责任基本明确

各级河长湖长负责组织领导相应河湖的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作；牵头组织对侵占河道、围垦湖泊、超标排污、非法采砂、破坏航道、电毒炸鱼等突出问题依法进行清理整治；协调解决河湖管理保护中的重大问题，协调上下游、左右岸，对跨行政区域的河湖明晰管理责任，组织实施联防联控；对河湖管理保护工作相关部门和下一级河长湖长履职情况进行督导；对目标任务完成情况进行考核，强化激励问责。同时明确，各级河长湖长在履行职责时可结合实际有所差异、有所侧重。各省（区、市）结合本地的河情湖情水情，重点瞄准突出问题、关键环节，进一步明确、细化了河湖长的职责。

当然，相对于人民对幸福河湖的日益增长的需求，相对于依然严峻的水资源、水环境、水生态、水灾害、水关系等方面的问题而言，各级河湖长的职责仍需不断细化、具体化，尤其要进一步结合突出问题、关键环节、主要矛盾、明显短板使责任进一步细化、具体化。

（三）队伍基本形成

截至 2021 年底，全国共有省、市、县、乡级河湖长 30 万名，另外还有 90 多万名村级河湖长（含巡河员、护河员），共计 120 余万人，其中，31 个省（区、市）的党委和人民政府主要领导担任省级（双）总河长。

到目前为止，河湖长的队伍基本形成，并已经开始在河湖治理中发挥重要作用。然而，也应该看到，全国 120 余万人的河湖长队伍，人员素质、专业能力、权能设置、专业设备配备等方面参差不齐，距离现代水治理的目标要求，以及建设幸福河湖的目标要求，都还有较大差距。加强河湖长队伍的专业化、现代化、智能化、规范化建设势在必行，任重道远。

（四）加强法律支撑

随着河湖长制的实行，相关法律支撑也在不断加强。例如，2017年6月27日修正、2018年1月1日起施行的《中华人民共和国水污染防治法》（以下简称《水污染防治法》），首次写入“河长制”，其第五条规定：“省、市、县、乡建立河长制，分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作”。鉴于湖长制与河长制的相近性、关联性，新修订施行的《水污染防治法》实际上为河长制和湖长制的实施均提供了坚实的法律保障。

又如，已有省（区、市）在制定或修订《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）实施办法时，将河湖长制以适当的方式纳入，可视为对《水法》未对河湖长制作出明确规定的弥补。例如，2017年11月23日由上海市第十四届人民代表大会常务委员会第四十一次会议通过的《上海市水资源管理若干规定》，专门设置一条（第二十三条），共四款，其中第一款明确了在全市范围内建立由市、区、街道（乡镇）三级河长组成的河长体系，明确了市、区、街道（乡镇）设一名总河长、若干河长，明确了各级河长的主要职责是水污染防治、水环境治理、河湖水面率控制、河湖水域岸线管理保护、水资源保护和水生态修复等。第二款重点明确了三级总河长的职责，即各级总河长负责辖区内推行河长制的组织领导、决策部署、考核监督，解决河长制推行过程中的重大问题；还明确了各级河长主要职责，即组织领导相应河道的管理保护和综合整治工作，督导相关行政管理部门和下一级河长履行职责，并对目标任务完成情况进行考核问责。第三款规定各区人民政府根据需要，可以设立村（居）河长，主要负责河道巡查、违法行为劝阻以及按照规定报告情况等工作。第四款则重点对河长的社会知情问题作出了明确规定，规定河长名单应当通过河长公示牌和相关政府网站向社会公布；河长公示牌应当在河道显著位置竖立，标明河长姓名、职责、河道概况、管理保护目标、监督方式等内容，接受社会监督；河长相关信息发生变化的，应当及时予以更新。

另外，也有地方在修订特定湖泊地方性法规时，开始将河湖长制纳入。例如，2018年3月30日新修正实施的《安徽省湖泊管理保护条例》对河长制作出了规定，该条例第三十八条规定湖泊实行河长制管理，并明确河长负责组织领导相应湖泊的管理和保护工作，建立湖泊管理和保护工作协调机制，协调解决管理和保护中的重大问题，落实湖泊管理和保护的目标、任务和责任。又如，2018年9月27日九江市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过、2018年11月2日江西省第十三届人民代表大会常务委员会第八次会议批准的《九江市城市湖泊保护条例》对湖长制作出了规定，其第六条规定：城市湖泊保护实行湖长制。湖长的具体设立、职责确定和工作机制，按照国家和江西省有关规定执行。这些省市在湖泊地方性法规制定或修订时对湖长制作出必要规定的做法，值得高度肯定和借鉴。

（五）效果日益显现

实施5年多来，河湖长制经历了从建章立制、明确责任的1.0版本，到重拳治乱、清存量遏增量、改善河湖面貌的2.0版本，再到目前的全面强化、标本兼治、打造幸福河湖的3.0版本的演进。作为河湖长制实施的主要部门之一，水利部组织开展了河湖“清四乱”专项行动，全国共清理整治乱占、乱采、乱堆、乱建等河湖“四乱”问题18.5万个；以长江、黄河、大运河等为重点，组织实施岸线利用项目、固体废物、非法矮围、取水口、河道采砂等清理整治专项行动。通过专项整治，历史遗留的河湖问题大规模减少，重大问题基本实现零新增^[4]。

河湖长制实施的实际效果可从近年来的河湖等水体水质的持续好转中看出来。2020年全国地表水监测的1937个水质断面或点位中，Ⅰ—Ⅲ类水质断面或点位占83.4%，较2019年上升8.5个百分点；而劣Ⅴ类占0.6%，较2019年下降2.8个百分点^[2]。

五、河湖长制的完善建议

河湖长制是我国水治理领域的重大制度性创新，已为社会所广泛认知，并取得显著成效。从各地实践和需求出发，河湖长制需要不断改进和完善，特别需要从法律保障、理顺关系等方面进行改进，以提高河湖长制的法律效力、运作效能、实际效果。

（一）将河湖长制纳入涉水法规

目前，河湖长制的法律依据并不充分。其一，最新的《水法》是2016年7月2日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议修正通过的。《水法》的颁布时间早于《关于全面推行河长制的意见》发布时间，因而《水法》未将河长制（以及之后实施的湖长制）纳入，一直延续至今。从这个意义上讲，《水法》未能为河湖长制的实施提供直接法律依据。其二，根据《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》，防洪是河湖长的主要职责之一，理应为其履职提供坚实的法律依据。然而，与《水法》一样，新的《中华人民共和国防洪法》（以下简称《防洪法》）是2016年7月2日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议修正通过的，亦未将之后实施的河湖长制纳入，一直延续至今。经检索，亦未发现防洪法实施办法、省级防洪条例将河湖长制纳入。河湖长的防洪职责，亟需相应的法律法规支撑。其三，水土保持也是河湖长的职责之一。《中华人民共和国水土保持法》（以下简称《水土保持法》）最近一次于2010年12月25日修订，《中华人民共和国水土保持法实施条例》（以下简称《水土保持法实施条例》）则修订于2011年1月8日，均早于河湖长制的实施。无论是《水土保持法》还是《水土保持法实施条例》，均未对河湖长（制）作出应有的规定。河湖长履行其水土保持职责，亦需要相应的法律保障。其四，作为我国第一个大江大河专门立法的《中华人民共和国长江保护法》（以下简称《长江保护法》），于2020年12月26日由第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过，自2021年3月1日起施行。然而，《长江保护法》并未就河湖长（制）作出明确规定。

在依法治国的大背景下，河湖长制的实施必须有坚实可靠的法律保障。为此，应在充分吸收各地实践探索经验的基础上，在涉水法律法规中纳入有关河湖长制的规定：其一，尽快修订《水法》，将河湖长制系统纳入其中。无疑，在现阶段无论从河湖长制的主体内容看，还是从河湖长制的运作主体看，《水法》理应是支撑河湖长制实施的核心法律。为此，应尽快修订《水法》，在其中明确河湖长制的系统安排，明确河湖长制的地位、作用，明确河湖长的主要职责和履职要求，明确河湖长制与其他制度性安排的关系等。其二，在修订《防洪法》时，将河湖长制的相关内容纳入其中，重点对河湖长在防洪工作中的地位、作用、履职要求、渎职处罚等作出明确规定。其三，在修订《水土保持法》时，纳入河湖长制的相关内容，重点明确河湖长的水土保持职责等。其四，在未来推进生态保护修复立法时，应纳入河湖长制相关内容，特别要重点明确河湖长在水生态系统保护修复中的地位作用、履职要求和渎职惩处等。其五，鼓励支持江河、湖泊、流域立法时，系统纳入河湖长制的相关内容，尤其要对河湖长与流域管理机构的关系作出明确规定。

（二）改分段设立河长为整条河流设立河长

目前相当部分的河长还不是真正意义上的整条河流的河长，而是基于行政管辖区而分段设置的河长，更像是河流的“段长”。这样分段设置河长的做法，优点是河段分工明确、责任主体明确，缺点是人为地割裂了整条河流的内在联系，导致很难真正做到上中下游统筹协调、系统治理。

从河流湖泊的整体性、系统性出发，加强整条河流的系统治理、综合治理势在必行。为此，应真正打破行政区划界限，设置整条河流的总河长，总河长之下再根据水文等情况设置各级河长（实际上是河段长）。可以考虑针对我国大江大河，特别是就长江、黄河、海河、淮河、辽河、松花江、珠江等，设置跨地区、跨部门的总河长，由国务院有关领导担任总河长，真正担负起大江大河系统治理、综合治理、协同治理的领导、组织、协调等职责。

同样的道理适用于湖长的设置。对于跨行政区的湖泊，不仅要分行政区设置湖长，而且要打破行政区划界限，改变事实上的按湖面分别设置湖长（事实上的湖片长）的做法，就整个湖泊设置“总湖长”，担负起整个湖泊的保护、修复、治理等职责，真正实现湖泊的统筹统管。在此方面，太湖流域管理机构已有一定的成功实践。从这个意义上看，太湖流域管理机构亦可视为没有湖长的事实上的太湖湖长办。

（三）理顺河湖长（办）与流域管理机构的关系

在我国现行涉水管理体制下，河湖长及其办公室的管理职责，与现有的流域管理机构的职责多有交叉。一方面，现行的流域

管理机构实为水利部或生态环境部的派出机构，是涉水事务的垂直管理制度性安排，主要对派出部门负责，且两类派出机构之间的业务关系尚需进一步厘清、理顺。另一方面，河湖长及其办公室实为涉水事务的属地管理制度性安排，主要对属地党委和政府负责。垂直管理、属地管理均是我国水治理的管理方式，既有所侧重，又相互补充，缺一不可，但两者之间的关系确需厘清、理顺^[5]。

河湖长及其办公室与流域管理机构之间理想的关系应该是：河湖长及其办公室对流域机构提出业务配合需求，流域机构在主管部门领导、指导下向河湖长及其办公室提供必要的业务支持；同时，河湖长及其办公室应吸纳流域机构参与其中，作为河湖长制制度性安排的成员单位。值得特别注意的是，这里的流域机构，不仅仅是流域水利机构，还包括流域水环境监管机构。当然，流域机构本身也需要进行必要改革，尽早成为真正意义上的综合性（监管及服务）机构，以服务于流域系统治理为主责。

截至目前，在长江、黄河、淮河、海河、珠江等七大流域，初步建立起了“流域管理机构+省级河长制办公室”联席会议制度，是理顺河湖长办与流域管理机构间关系的重要尝试，但仍需进一步观察、深化和改进。

（四）广泛吸收社会力量参与河湖长制中

河湖长制设立的主要出发点是满足人民对幸福河湖的期盼和需求。河湖长制既是涉水行政管理体制的重要创新，又是涉水事务系统治理的重要创新；既是对涉水官员行为方式的重构，又是对涉水干群关系的重塑。好的河湖长制应是部门关系顺畅、干群关系和谐的制度性安排。

在不断优化完善河湖长制的进程中，要充分吸收社会各界广泛参与到河湖长制中，听取其利益诉求，解决其实际困难，回应其重要关切，发挥其能动智慧，协力提升河湖治理的能力与水平。应改变现有河湖长办公室成员均为官员的传统安排，吸收包括学者、企业、法律、居民等各界的代表参与其中，发挥其信息传达、诉求表达、民主监督、科学决策等功能。同时，应与各类涉水民间组织、研究机构等建立信息交流、合作研究等机制。

（五）赋予河湖长及其办公室以应有的权能

虽然在短短的时间里就建立起了由 120 多万人组成的五级河湖长队伍，初步建立起了河湖长体系，但也应该看到，各地各级河湖长不同程度上存在的有名无实、有责无权、有权无力的问题，一定程度上影响了河湖长制应有效能的发挥。

为此，应下大决心、下大气力，赋予河湖长及其办公室以应有的权能。例如，赋予其应有的执法权，加大对整条河流、整个湖泊的执法力度；赋予其一定的财政权能，必要时将其作为财政预算单位对待，增强其财政资源配置和利用能力；配备一定的专用设备，特别是配备涉水监测设备，增强其对水资源、水环境、水生态、水灾害等方面的及时精准掌控能力。

参考文献:

[1]谷树忠. 关于建设幸福河湖的若干思考[J]. 中国水利, 2020(6):13-14.

[2]生态环境部. 2020 中国生态环境状况公报[EB/OL]. (2021-05-26) [2022-02-15]. <http://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/202105/P020210526572756184785.pdf>.

[3]DAVIS J H, SCHOORMAN F D, DONALDSON L. Toward a stewardship theory of management[J]. The Academy of Management Review, 1997, 22(1):20-47.

[4]水利部. 国新办举行全面推行河湖长制五周年新闻发布会[EB/OL]. (2021-12-22) [2022-02-15]. <http://www.mwr.gov.cn/hd/zxft/zxzb/fbh20211222/>.

[5]崔晶, 毕馨雨, 杨涵羽. 黄河流域生态环境协作治理中的“条块”相济: 以渭河为例[J]. 改革, 2021(10):145-155.