

---

# 河长制实践的现实困境与路径续造：基于重庆市 G 区的研究<sup>1</sup>

黄鑫<sup>1</sup> 谢开智<sup>2</sup>

(1. 重庆工商大学马克思主义学院, 重庆 400067;

2. 重庆社会科学院, 重庆 400020)

**【摘要】**：河长制是生态文明体制改革中水环境治理方式的创新。从各地实践探索到 2016 年全面推行，取得了积极、显著的治理成效。通过规范性文件和国家法律明确了河长制在水环境治理中的主体责任，丰富了“党政同责，一岗双责”的治水内涵，扭转了“九龙治水”和“条块关系”执行矛盾。重庆市作为全国较早开展河长制专项立法的地方，对重庆市河长制立法文本及 G 区法制实践进行分析，可以从点到面映射出河长制的运行中存在的主体职责不明确、管理制度和监督机制不健全等现实困境。未来探索如何将河长制的制度优势转化为治理效能，需通过明确河长制属地责任的根本属性、固牢水环境县域治理的基本逻辑及提升四级河长监管体制机制三个层次进一步完善河长制度体系，实现河长由“制”向“治”的转化。

**【关键词】**：河长制；实施；职责；法治化；治理效能

**【中图分类号】**：D920.1   **【文章编号】**：1673-0186(2023)003-0101-017

**【文献标识码】**：A       **【DOI 编码】**：10.19631/j.cnki.css.2023.003.008

改革开放以后，在以经济建设为中心的基本路线指引下，我国经济取得了腾飞，人民生活水平发生了翻天覆地的改变，但与此同时，我国环境污染却面临日益恶化，尤其是水环境污染已经达到触目惊心的程度。为了有效治理水污染，党和国家对水环境治理的制度进行了有效的探索，水环境治理持续好转。据《2021 中国生态环境状况公报》显示：“长江流域、西北诸河、西南诸河、浙闽片河流和珠江流域水质为优，黄河流域、辽河流域和淮河流域水质良好，海河流域和松花江流域轻度污染。”<sup>[1]</sup>然而，从国家制度上来看，《中华人民共和国水污染防治法》（以下简称“《水污染防治法》”）第九条规定：“县级以上人民政府环境保护主管部门对水污染防治实施统一监督管理。”从制度上形成了以科层制为依托的碎片化治水模式。在水污染环境治理迫切现实需要与现有制度保护不匹配的背景下，作为应急之策的河长制应运而生。河长制的诞生“实际上是地方人民政府对辖区内水环境质量负责的一种具体形式”<sup>[2]</sup>，核心机制是“目标考核制，或称目标责任制”<sup>[3]</sup>，基本思路是“由地方党政主要领导人作为河长担任水环境管理的统管部门，再由河长进行目标分解与统筹协调”<sup>[4]</sup>。从实施情况看，河长制是一种特殊的环保问责制，是对既有环保问责的细化和再造，兼具任务明确化、责任具体化和考核刚性化等特点。在破解水环境治理困境中，将政治强力、注意力嵌入政府科层制内，提升运转的高效性，短期内河长制在水环境治理中发挥着明显的治理优势，然而作为

---

<sup>1</sup> **【基金项目】**：重庆市重大决策咨询研究课题重点项目“推动落实《重庆市河长制条例》的重点措施研究”（2021ZJ06）。

**【作者简介】**：黄鑫，重庆工商大学马克思主义学院讲师，重庆中国特色社会主义理论研究中心重庆工商大学分中心兼职研究员，法学博士，研究方向：党内法规学、生态环境治理；谢开智，重庆社会科学院科研处处长，法学博士，研究方向：基层治理理论与实践。

一种通过运动治理打破常规治理并以实践探索为积淀的新生制度，由于存在理论储备以及运动治理稳定性和规范性等不足的先天气问题，不可避免引发内生性困境，为避免河长制从运动治理向常规治理演变中重新走向“内卷”，法治化是河长制面向中国式现代化治理的基本方式。通过对我国河长制的历史沿革、法律涵义及制度逻辑的再识，进一步理清河长制在现代化治理中的制度优势与实践能效定位。借助重庆市G区河长制的实施现状为分析背景，剖析重庆河长制实施中突出问题，尝试提出完善河长制法治构建的可行性建议，为提升中央对河长制顶层设计的制度定位以及制度优势向治理效能转化实效提供参考建议。

## 一、基于河长制实践演变的再识

全面推行河长制既是落实绿色发展理念、推进生态文明建设的内在要求，也是解决我国复杂水环境问题、维护河湖健康生命的有效举措，更是完善水治理体系和治理能力、保障国家水安全的制度创新。对河长制历史沿革和目标导向的重新梳理是深刻认识这一中国式治水模式的基础，为实现中国式现代化注入澎湃的水动力。

### （一）发展沿革

考察河长制的发展历史，分为两个阶段：第一个阶段为地方“零星”试点，积累探索；第二个阶段为中央顶层设计，全面推行。2003年，浙江省长兴县在全国率先试行河长制<sup>[5]</sup>，由河长统管河道内的大小事务。2007年，太湖大规模蓝藻污染事件暴发，为寻求河湖治理之道，无锡市制定了《无锡市河（湖、库、荡、汊）断面水质控制目标及考核办法（试行）》，以行政规范性文件的形式，明确将河流断面水质的检测结果纳入各市（县）、区党政主要负责人政绩考核内容，该文件成为无锡市推行“河长制”的发端，为全国各地水污染治理提供了新的方案<sup>[6]</sup>。2010年5月1日，《昆明市河道管理条例》施行，将“河长制”、各级河长和相关职能部门的职责纳入地方法规，使河长制的推进有法可依，形成长效机制<sup>[7]</sup>。2012年江苏省人民政府印发了《关于加强全省河道管理“河长制”工作意见》，以领导干部责任制的形式确定河流治理目标、责任。2016年10月，中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于全面推行河长制的意见》（以下简称“《意见》”）。同年12月，由中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发，以党的规范性文件的形式正式确立河长制并在全国范围内推行，提出“到2018年年底全面建立河长制”的目标。2017年6月，全国人大常务委员会修订《水污染防治法》，将“河长制”写入其中并作为一种正式的法律制度予以确立。由此，对“‘河长制’的规范建构应当从法律系统和政治系统的双重视角加以考量”<sup>[8]</sup>。随后，各地方相继推动“河长制”入法，“截至2018年6月底，全国31个省级行政区（自治区、直辖市）已全面建立河长制，共明确省、市、县、乡四级河长30多万名，另有29个省份设立村级河长76万多名，打通了河长制‘最后一公里’”<sup>[9]</sup>。可见，“河长”是河长制的关键和特色，其结构和体系均围绕“河长”这一主体加以建构，通过赋予“河长”权力和权威，“河长”既是治理主体，也是直接责任主体，形成“权”与“责”明确、一致的治理体系。

自《意见》全面推行河长制和河长制被正式写入《水污染防治法》以来，各地方相继探索河长制立法，早期立法主要分为专项立法和在其他立法中将河长制入法两种模式<sup>[10][29]</sup>。截至2023年2月底，除黑龙江、湖南、云南、新疆、台湾以及香港和澳门特别行政区外，34个省级行政区中的27个省份完成了河长制地方立法，占比79.41%<sup>①</sup>。未开展地方立法的省份主要以规范性文件（如实施方案、实施细则）等落实《意见》与《水污染防治法》的规定。从现有河长制立法类型看，分为附带立法、专项立法、专项立法+附带立法、党内法规四种类型。一是附带立法。即在现有法律条文中增加河长制条款。附带立法是目前河长制立法的普遍方式。如北京、山东、江苏、河北、四川等18个省级行政区在地方环境保护、水污染防治、河道（湖）管理等地方性法规修订时，加入“河长制”相关规定，均为原则性规定。二是专项立法。即制定一部河长制地方性法规，在同级的地方性法规中不再增加“河长制”的相关规定。如2017年浙江率先在全国范围内制定《浙江省河长制规定》；吉林、青海分别于2019年、2021年制定《吉林省河湖长制条例》《青海省实施河长制湖长制条例》。三是专项立法+附带立法。即采用专项立法与附带立法结合的方式，一般先在环境保护、水污染防治、水资源等地方性法规修订时附带立法，然后再专项立法，如辽宁、福建、江西、海南、重庆。四是党内法规。即采用党政联合发文的形式落实“河湖长”党政同责，如湖北省委、省政府联合印发《湖北省河湖长制工作规定》（表1）。

目前，省级层面河长制法治化的步伐正在逐步加快，中央与省级行政区两级法制体系已经初步建立，两级立法为“河长制”向“河长治”发展奠定了法制基础。从表 1 可以看出，在河长制法制化推进过程中，各地立法大部分围绕着现行法律体系所确立的“属地政府环境行政责任”加以嵌入，这既体现出河长制入法是对现行水污染防治法律体系的补充和完善，也充分表明河长制的设立是内嵌在我国水治理管理体制之内的，需要法律制度作出重新调适。

## （二）目标导向

习近平总书记指出：“我国水安全已全面亮起红灯，高分贝的警讯已经发出，部分区域已出现水危机。河川之危、水源之危是生存环境之危、民族存续之危。水已经成为我国严重短缺的产品，成了制约环境质量的主要因素，成了经济社会发展面临的严重安全问题……全党要大力增强水忧患意识、水危机意识，从全面建成小康社会、实现中华民族永续发展的战略高度，重视解决好水安全问题。”<sup>[11]</sup>一方面，以《中华人民共和国环境保护法》（以下简称“《环境保护法》”）《水污染防治法》《中华人民共和国水法》《水污染防治行动计划》等法律和规划文件从不同层面设立了相关治水制度，如环境影响评价、排污许可、取水许可、排污交易试点等制度。不同制度设计一定程度上推动了水资源保护和污染治理体系的逐步完善，为治水制度构建奠定了基础；另一方面，虽然“近年来各地积极采取措施加强河湖治理、管理和保护，取得了显著的综合效益，但河湖管理保护仍然面临严重挑战”<sup>[12]</sup>。随着人力、物力、财力等持续投入，治理成本增加与治水实效存在较大反差。所谓非常之事行非常之治，两方面鲜明对比迫切需要对现行水污染防治体制机制加以改革，严峻的水环境问题倒逼水环境监管体制改革，“河长制”正是在此背景下应运而生。主要体现在三个方面。

表 1 我国省级行政区河长制立法类型

类型	省份	种类	名称
附带立法	北京、天津、河北、山西、 河南、山东、上海、安徽、 广西、贵州、陕西、内蒙古	地方性法规	《XX 水污染防治条例》
	江苏、广东、宁夏		《XX 河湖(道)管理条例》
	四川、西藏、甘肃		《XX 环境保护条例》
专项立法	浙江、吉林、青海		《浙江省河长制规定》《吉林省河湖长制条例》《青海省实施河长制湖长制条例》

附带立法+专项立法	辽宁、福建、江西、海南、 重庆		《辽宁省水污染防治条例》《辽宁省河长湖长制条例》《福建省水资源条例》《福建省河长制规定》《江西省水资源条例》《江西省实施河长制湖长制条例》《海南省环境保护条例》《海南省水污染防治条例》《海南省河长制湖长制规定》《重庆市水污染防治条例》《重庆市河长制条例》
党政联合立法	湖北	党内法规	《湖北省河湖长制工作规定》

一是落实地方政府环保责任，增强行政主管部门治理实效。河长制的设立是落实《环境保护法》第六条和《水污染防治法》第四条中地方政府环保责任的应策之法。为了明确河长制的法律依据，新修订的《水污染防治法》中增加了各省市建立四级河长制的规定与《水污染防治法》第九条规定形成新的治理结构。《水污染防治法》中对河长制的职责和监管部门分工规定属于抽象规范。可以从两个方面理解：一方面，明确规定由地方党委政府主要负责人担任河长，赋予水环境管理职责；另一方面，环保主管部门仍然具有本区域内水环境统一监管职责，是具体的环保职责履行者。虽然，省级以下环保机构监测监察执法垂直改革后，生态环境部门的权威性、独立性得到了增强，但在落实统一监督管理职责中尚未形成健全的体制机制，相关职能部门水环境治理的制度合力形成不理想，进而造成了新的内生性困境。实践中，河长制建立要解决的关键环节是环境保护主管部门统一监督管理职责履行不力的问题，转而通过地方党政负责人的领导、推动、监督相关职能部门履行法律职责。

二是确立党政首长负责制，减少治水权力碎片化张力。结合现实国情，让法律法规确立的职责运转起来是建立河长制的内在驱动力。建立河长制的目的是整合治水中的各项权力，地方党政一把手担任河长或总河长，通过河长协调、整合、统筹相关职能部门的资源，打破跨部门信息壁垒、缓解部门冲突，实现集中管理和跨部门协同。如一些水污染是由岸上的生活垃圾和农田秸秆腐烂造成的，或者由农村面源生活污水流入造成的，涉及上下游、左右岸、不同行政区域和行业，水利部门和环保部门难以依据现行的《环境保护法》《水污染防治法》《水法》等予以解决。设立河长制可以突破现有法律制度和监管体制局限和掣肘。河长牵头解决现有部门难以牵头解决的问题，可以有效整合各涉水职能部门的职责，实现综合整治。

三是落实党政同责制度，填补治水权责不一致真空。“抓住当前生态环境治理结构失衡问题的主要矛盾、突出问题，通过‘党政同责’‘一岗双责’的制度设计，将党员、党组织纳入中国特色社会主义治理体系之中，形成党政复合体制的规范构造”<sup>[13]</sup>。由地方党政主要领导担任河长，抓住关键少数，通过党的文件和国家立法衔接协调，从科层制的纵横交错两个维度、党政互融两大系统传递治水目标责任，解决突出的水环境治理问题。环境保护党政同责已经由理论走向现实，《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》和《生态文明建设目标评价考核办法》等规范性文件是“党政同责”的依据。2016年《意见》再次强调流域水环境保护的党政同责制度。可以说，环境保护的党政同责制度以及《环境保护法》规定的地方政府对本地区环境质量负责是河长制的法制基础，河长制是对党政同责制度在水环境治理领域的进一步创新和细化。通过对履责不力者予以监督和从严惩治，让人民群众亟待解决的“急难愁盼”环境问题在最短的时间内得到有效解决。如“2019年，各地问责河长湖长和有关部门负责人3961人次”<sup>[14]</sup>，实现党政同责的刚性约束，守住生态保护红线是维护生态安全不可逾越的底线。

## 二、理论支撑：河长制创立的“中国之治”密钥

根据《意见》之规定，所谓河长制是指由各级党委、行政主要负责人分级担任本辖区内主要河湖流域的河长（具有党政序列职能的各级党委和政府负责人），组织领导、统一协调各相关职能部门的职责，通过目标分解、分级传递，进行相应河湖环境保护和管理，并通过严格的评价考核机制加以保障的制度。河长制的动力源于担任河长的党政负责人权威，通常各级党委政府既是环境治理的决策者，又是实施者，赋予河长党政职权有利于调配更权威和更高效的公共权力及社会资源传导环境治理责任，因此，这一制度是针对政府科层制下行政主体无法有效解决各项权力运行中协作配合问题的矫正和改良，通过党政“行政包干”方式重塑科层制，即具体水域的水环境责任承包制，督促各级河长统筹协调相关职能部门精准落实水污染防治责任，以达到改善水环境治理、提高水环境质量目标。

### （一）治理模式再造

河长制推行五年以来，在水环境治理中取得了显著的成效，但学术界对河长制自身合法性却提出诸多的探讨，主要有三种不同观点。一是反对河长制法制化。河长制“这种寄希望于贤明一人的集权方式，与法治的规则至上精神实为相悖”<sup>[15]</sup>，“更何况，现代环境管理是法制管理，依赖制度建设及其实施，把管理的希望放在党政一把手身上，是典型的重人治，是靠不住的”<sup>[16]</sup>，亦会干扰、破坏正常的环境行政执法机制。二是河长制适度法制化。“适度追求‘河长制’的法律制度构建”<sup>[17]</sup>，增强“河长制”的道德制度建设，过度法制化会导致其权力制度特征所带来的灵活性和高效性优势大打折扣甚至完全丧失，因此“并非与河长制相关的内容皆可借由立法进行规定，河长制当中不少制度设计其实不宜规定在法律当中的。”<sup>[10]36</sup>三是河长制全面法制（治）化。缘于大多数地市未对河长制进行专项立法，主要通过政策机制和行政手段实施，人治因素会成为河长制中功能持续发挥的掣肘，“而是主张通过治理现代化的实践不断推动‘河长制’的法治化”<sup>[18]</sup>，借助立法方式尽快建立新的法制体系，减少人治因素。把成熟的政策上升为法律制度，形成长效性、稳定性的规制体系。另外，大多数河长制立法条款仅作出原则性规定，还存在制度逻辑欠缺和法律依据不足等问题<sup>[19]</sup>。因此加快河长制地方立法，实现由“人治”向“法治”转变势在必行。

总体来讲，河长制创立符合中国治理特点，需要理论和实践不断拓展，将制度优势转化为治理效能。一是不过度陷入河长制是“人治”还是“法治”的争论<sup>②</sup>，虽然该理论争论具有重要的意义，但河长制作为一种责任承包制与我国当下治水现实情况相符，“实践表明‘河长制’通过深化治理机制的改革创新，提升和强化了法律法规和各项规章制度的执行力，加快了重点流域环境质量的改善，有效破解了河流治污的困局”<sup>[20]</sup>，过度的争论会消耗制度运行成本。河长制实质是一种先实践后逐步加以完善的制度，需要进一步探索治水党政同责的制度优势，完善党政同责的制度和理论构建；二是集中关注宏观层面河长制立法，缺乏从中观到微观层面的实证考察。如有学者通过河长制实践中的实证数据分析发现，河长制虽然达到了初步的治理效果，但该制度并未显著降低水中深度污染物，可能存在地方政府治标不治本的粉饰性治污行为<sup>[21]</sup>。因此，弥合中微观与顶层制度设计之间的张力，将顶层设计的制度优势真切地转化为治理效能，构建中国版治水新制度、新模式、新方案，证成河长制的合理性和合法性，是河长制治理模式定位新拓展方向。三是推动落实河长制的法律法规没有提出具有操作性的意见建议，还停留于省级层面，如有学者通过研究广西河长制实施情况发现，河长制治理方式碎片化，政治权威模式引发政策的不平衡；公私合作碎片化，公众对流域生态保护参与度不高；权责均衡碎片化，基层部门任务重且存在资金保障不足等等问题<sup>[22]</sup>。相关研究仍然围绕河长制嵌入政府科层制后产生新的科层制展开，其依然属于传统科层制的衍生问题范畴。所以，对河长制治理模式再造需要契合新时代依规从严治党、全面依法治国两个维度加以贯彻，形成党政同责下的治理模式和制度定位。

### （二）双重法制依据

根据马克思经典作家“政党—国家—社会”的解释框架，将“政党—国家—社会”三重关系划分为“政党—国家”与“国家—社会”两个层次。“马克思主义政党首先是一个‘使命型政党’和‘动员型政党’，是把握历史规律，将实现自身民族、国家解放与发展作为自觉使命的全新政党类型，是动员各种力量形塑国家、实现现代化的政治力量，区别于以单纯获得或维持执政地位为目的的‘现实型政党’或‘选举型政党’。在这一意义上，马克思主义政党是引领其所在民族、国家发展的核心政治力量，在‘政党—国家’中具有逻辑优先性。”<sup>[23]</sup>马克思经典作家对“政党—国家”关系的指引与要求，在当代社会中表现为社会主义政党政治及其实践过程。政治系统对法律的影响，是所有社会系统中最为本质和深远的。法律对政治具有事实上和

逻辑上的依赖性，“法律的存在与运作始终体现着政治逻辑主线，即政治作为法律的存在根基、现实目的、实践背景和发展动因”<sup>[24]</sup>。同时，“国家—社会”关系同样也是马克思主义理论中的重要组成部分。在当代中国，传统意义上二元对立型的“强国家—弱社会”与“弱国家—强社会”都无法应对河长制发展中的诸多挑战与风险，需要建立在双向互动基础上的“强国家—强社会”结构，从单一的“强/弱”转向国家与社会相互构成、相互改变、相互促进的动态过程，使国家能力与社会治理能力得到同步发展，在制度结构上实现马克思主义所要求的“国家向社会的回归”。

河长制的合法性来源于马克思主义经典作家“政党—国家—社会”三重理论下的政治系统、法律系统和社会系统，对河长制的法律阐释须放置于政治系统和法律系统的双重维度下加以分解。从上述治理逻辑来看，《意见》为“河长制”的建立提供了规范依据。《水污染防治法》将“河长制”纳入法律是在政策规范指引下“先行先试”的基础之上的法律确认，也是对政府环境责任所依据的法规范的进一步落实，这也体现“‘政党—国家’治理双重逻辑在实现生态文明体制中表现为政治系统与法律系统的交互影响和双重构造”<sup>[25]</sup>关系，即社会系统需要政治和法律加以关照，最终指向人民对美好生活环境向往的实现。因此，河长制的法律涵义须放置于中国特色社会主义法治体系的整体框架下加以理解和阐释。河长制的规范阐释是通过规范性文件和环境法律共同规定各级党委政府及负责人的生态文明建设责任，两种规范都发挥着不可替代的作用和功能。即“环境政策与环境法律是中国环境保护最为重要的两种制度工具，二者相互交织、共生共济，型构了中国环境法治的实践图景”<sup>[26]</sup>。政策文件和环境法律“共同立法”的模式及其适用范围和路径，共同构成党治国理政、管党治党的重器，进而为以后河长制立法完善、实施总结“先试”经验，通过关照社会参与环境治理的诉求，营造良好的法治氛围。

### （三）制度优势定位

我国生态环境领域存在的突出问题大都与体制不健全、制度不严格、法治不严密、执行不到位、惩处不得力有关。河长制的创设契合了“地方各级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人，对本行政区域的生态环境质量负总责”<sup>[27]</sup>的“党政同责”治理逻辑。习近平总书记提出的“第一责任人”制度实质上就是一种行政首长负责制，“行政首长负责制具有事权集中、权责明确、指挥灵敏、行动迅速的优点”<sup>[28]</sup>，该制度对于克服行政机关中责任不明、人浮于事、互相扯皮和效率低下等问题具有积极作用。因此，由地方党委政府主要负责人担任河长，集中治理资源扭转“九龙治水”所造成的各自为政、治理效能不足等问题，其制度设计的精妙之处在于充分依托现行组织体系和人员力量，不增加机构人员编制，适当增加财政投入，有效地完成水污染治理任务，这种改革思路符合政府职能转变的新时代要求。

此外，《意见》规定：各省（自治区、直辖市）行政区域内主要河湖设立河长，由省级负责同志担任；各河湖所在市、县、乡均分级分段设立河长，由同级负责同志担任。主要体现为以下三方面。一是抓住治理中的少数关键。引入行政首长负责制，将管理河湖的具体职责明确到具体的地方党政领导主要负责人，抽象的水污染防治地方主体责任实现向地方领导的个人职责转化，便于督查、考核、问责。即“欲使责任有效，还必须是个人的责任”<sup>[29]</sup>。二是抓住治理中的主要矛盾和矛盾的主要方面。在各省（自治区、直辖市）行政区域内主要河湖设立河长，以集中最有力的资源攻坚水资源管理保护重点目标任务。三是抓住治理中的精准施治。各级党委政府所掌握的治理资源是有限的，而各条河流的污染程度、治理难度、管理效度等存在差异，通过“分级分段”的原则，精准选派河长、配置责任部门，发挥不同层级党委政府职能优势，防止“大水漫灌”“手榴弹炸跳蚤”浪费治理资源等问题，构建起“职责同构”<sup>[30]</sup>的治水模式。

## 三、河长制实施中的现实困境：以重庆市G区为样本

2020年7月30日，重庆市人大常委会通过了《重庆市水污染防治条例》，其第五条规定：“本市实行河长制，各级河长分级分段组织领导、统筹协调本行政区域内相应江河湖库的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作，依法监督相关单位履行职责。”<sup>③</sup>这是重庆市首次将“河长制”纳入地方立法。2020年12月3日，重庆市人大常委会通过了《重庆市河长制条例》（以下简称“《条例》”<sup>④</sup>），为全面推行河长制，重庆市陆续颁布了相应的配套性文件，构建起了“1（地方性法规+2（党内规范性文件）+N（配套制度）”的制度体系。然而《条例》及相关配套制度施行以来，施行河长制前的“老问题”与现阶段的“新问题”交织，并转移到具体实施《条例》条款及配套制度的具体实施中，影响《条例》实施的成效。

## （一）河长制主体职责不明确

### 1. 河长的法定职责界定不清

《条例》第十一条规定，市、区县（自治县）发展改革、教育、经济信息、公安、财政、生态环境、水利等职能部门作为本行政区域的河长制责任单位，并根据工作需要相应河流确定河长制牵头单位。笔者通过调研重庆G区2019年区级河长及牵头部门设置情况（表2）发现，该区级河长主要以区党委政府的领导为主，其中，有4条区级河长由人大常委会主任、区政协主席、区法院院长、区检察院检察长担任，这与《水污染防治法》第四条规定的“地方各级人民政府对本行政区域的水环境质量负责”和《意见》中“各级河长由党委或政府主要负责同志担任”的规范概念和改革设计并不一致。人大常委会作为地方权力机关，主要领导担任河长，分担本属于区委、区政府的职责，由监督者转变为被监督者，职能职责存在错位、相悖。同样，区政协主席担任河长也存在相同矛盾。

表2 重庆市G区区级河长设置情况

序号	名称	区级河长	牵头部门
1	A河	区委书记	区生态环境局
2	B河	区委副书记、区长	区水利局
3	C河	区人大常委会主任	区住房城乡建委
4	D河	区政协主席	区城管局
5	E河	区委副书记	区公安局
6	F河	区委常委	区农业农村委
7	G河	区委常委、政法委书记	XXX管委会
8	H河	区委常委、宣传部部长	区发展改革委
9	I河	区委常委、纪委书记、监委主任	区教委
10	J河	区委常委、组织部部长	区经济信息委

11	K 河	区委常委、统战部部长	区规划自然资源局
12	L 河	区委常委、常务副区长	区财政局
13	M 河	区委常委、人武部政委	区卫生健康委
14	N 河	副区长	区文化旅游委
15	O 河	副区长	区交通局
16	P 河	副区长	区应急局
17	Q 河	副区长	区林业局
18	R 河	副区长	区商务委
19	S 河	区法院院长	区统计局
20	T 河	区检察院检察长	团区委

资料来源：重庆市某区区级河长及牵头部门调研材料，表格中用字母代替河流名称，用职务代表河长姓名

## 2. 管理部门职责机制不清晰

按照《环境保护法》《水污染防治法》等规定，环境保护部门负责水污染防治的统一监督管理，其他部门按照职能承担相应职责。《条例》第十一条采用了“牵头”<sup>®</sup>这一概念，《条例》规定牵头部门的主要职责为协助区级河长实施河长制、河道现状调查、制定与实施方案、协调重难点问题、督促检查等，包含三个层次的职责，一是牵头部门必须履行法律明确赋予的水污染防治职责；二是牵头部门要成为区级河长的办事机构，协助区级河长落实河长制；三是牵头部门要在一定程度上统一履行现行法律体系明确的环境保护、水行政、国土资源等部门水污染防治职责。

从表 2 可见，按照牵头部门遵循职能排序和职能对应的规则。如由区党委、区政府主要负责人担任河长的 A 河、B 河分别由区生态环境局、区水利局担任牵头部门；由区人大、区政协担任的 C 河、D 河分别由住房城乡建委、区城管局担任牵头部门；由区检察院担任的 T 河由团区委担任牵头部门，等等。显然，该区试图通过牵头部门的职能属性来实现对不同河流的重点治理。但该区 A~T 河的污染治理并非单一的，而是复杂的，治理手段和方式也是多样的，牵头部门的职能与河流整体治理的需求存在较大差距。实践上，某一河流和牵头部门匹配后，牵头部门等同于履行统一监督管理职责，相当于建立了由牵头部门在一定限度内全权负责的环境质量行政包干制，而环境保护部门统一监督管理、具体职能部门各负其责的治理体制就可能边缘化，弱化了法律规则的效力。虽然“河长制以新的形式明确政府负责人的职责权限，重新明确甚至配置了行政权力，但行政权力的运行不仅需要外部的监督和制约，也需要内部的考核和督查”<sup>[31]</sup>。同时，《条例》对“牵头部门”规定可能会代为履行法定职能

部门的职责，由于相关单位存在专业性缺乏的不足将引发新的治理风险。如该区团区委牵头的T河显然与T河的整体治理存在巨大的专业差距。

### 3. 乡镇河长职权职责不对等

根据《中华人民共和国宪法》第九十五条规定，地方各级人民政府是指省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇人民政府，乡镇人民政府是一级独立政府，应当承担水污染防治主体责任。《水污染防治法》第五条规定“省、市、县、乡建立河长制”，“乡”应当指乡镇政府。从法律规定上现行法律体系没有将环境保护统一监督管理的职权赋予乡镇政府，而是赋予县级以上政府的生态环境部门。《条例》第九条规定，各河流域流域分级分段设立市、区县（自治县）、乡镇（街道）、村（社区）级河长；第十四条、第十五条分别明确了县（自治县）、乡镇（街道）两级河长的主要职责。但调研发现，少数区县河长在处理同乡镇河长的职责关系时依然存在较大的随意性，未能普遍建立合理的职责分工和有效的履责机制，部分区县河长统筹协调环保、水利、农业农村等职能部门精细化履责的制度设计未能有效发挥，区县河长责任常常通过“属地责任”向乡镇河长转移。

相关考核办法规定，区级河长和牵头部门的职责通过“属地责任”向乡镇河长转移，对镇街考核包括加重扣分项、水质目标、督促检查、河长履职、“一河（库）一策”完善编制及实施、工作情况报告等，对牵头部门考核包括督促检查、河长履职（区级河长）、“一河（库）一策”完善编制及实施、工作情况报告等。诚然，考核指标是衡量河长履行职责的重要参考。然而，对牵头部门的考核权重明显低于乡镇（街道），同时，没有对区级河长履职设计具体考核指标，而是直接与对牵头部门的考核合并。可以看出，上述考核方式及其权重的分配没有完全遵循河长制分级负责的制度设计，而是“属地责任”的考核方式，不利于发挥河长制的制度优势和基层河长的积极性。当履行职责机制与考核机制不协调时，履行职责方向就会偏离制度设计初衷，履行职责动力就会受到减损。

### 4. 村（社）河长合法性存疑

《水污染防治法》第五条明确在省、市、县、乡建立河长制。《条例》第九条规定，各河流域流域分级分段设立市、区县（自治县）、乡镇（街道）、村（社区）级河长。2017年出台的《重庆市全面推行河长制工作方案》“三、组织体系”中明确规定“建立市、区县、乡镇、村四级河长体系”，并规定了村（社区）河长主要职责，即“负责行政村（社区）内河库管理保护、日常巡查等具体工作，及时上报信息，配合对侵占河库、超标排污、非法采矿、破坏航道等突出问题依法进行清理整治，协调解决行政村（社区）内河长制实施具体问题”<sup>[32]</sup>。随后，2020年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》，该意见对“市、区县、乡镇（街道）、村（社区）四级河长工作重点以及河长制责任部门、河流牵头部门、河长办公室职能职责作了明确规定”<sup>[33]</sup>。可见，重庆市不仅设置了村级河长，而且给村级河长明确了具有实质性内容的工作职责。其合法性存疑主要为以下三个方面：一是缺乏法定依据。《环境保护法》第九条规定，鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传。《村民委员会组织法》第八条规定：“村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，引导村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。”<sup>[34]</sup>从法律文本看，“鼓励”“引导”属于宣示性规范，并非法定职责规范。二是缺乏现实必要。若建立村级河长，基层群众自治性组织负责人为河长，在未赋予“长”的法定职权情形下，难以统筹其他职能部门的职权，客观上可能造成履职不能。三是缺乏必要保障。在“自上而下压力型”的治理模式之下，村级河长会承受来自上级河长的工作转移，额外增加基层群众性自治组织的负担，这与当前中央为基层减负的总体方针并不一致，与基层群众性自治组织参与水环境治理的目标并不符合。

## （二）河长制管理制度不完整

### 1. 分级设立河长的机制不匹配

分级分段是河长制运行的一般性原则。《水污染防治法》第五条规定各级河长分级分段组织领导本行政区域内河流治理工

作。《条例》也规定各河流域分级分段原则。在区级河流划分中，分级负责主要按照治理难度、考核权重等要素将横跨区县、乡镇（街道）行政区域的河流确定为区级河流，没有纳入区级河流范围即为乡镇（街道）级河流。分段负责主要按照行政管理区域划分，一般来说，区级河流分段分布在乡镇（街道）行政区域内，乡镇（街道）党委政府主要负责人担任该段河长，区党委政府主要负责人担任该区河长，这样一条区级河流就实现了分级分段的责任分配。调研发现，G区分级分段设置中存在以下三个方面问题：一是分级分段的标准不明确。G区分级分段划分存在一定的随意性，也缺乏对河流的污染程度、治理难度等隐性因素的整体考虑。一些治理难度大但长度“不达标”或重要性“不足”的河流，未被确定为区级河流，导致这些河流清理效果不理想，而被长期“挂牌”整治。二是动态调整机制未建立。实践中，为保持治理的稳定性，各级河长、牵头部门确定后一般不再调整。然而，河流在不同阶段的污染治理会有新的变化，长期固定的某一单位与从整体上解决河流治理不匹配。一些河流牵头部门由于自身职责的限定，以及缺乏专业性职能和知识，导致治理实效并不理想。

## 2. 综合执法机制尚未有效建立

行政执法是落实河流管理的关键性手段。《条例》第二十九条规定，市、区县（自治县）河长制责任单位应当建立健全联动协作、综合执法机制。河长制执法工作具有特殊性，不单属于某个部门，而属于环保、水利、农业等多个职能部门。有学者指出，由于河长制执法的综合性及其仍未摆脱权威型治理模式，依然存在碎片化困境，主要表现为主体信任碎片化、权责对等碎片化和合作协调碎片化三个方面<sup>[32]</sup>，客观上形成了部门间相互推诿的现象，对权威治理的路径依赖。当单独对河流污染问题开展执法时，执法权限缺失，部门间缺乏及时有效的信息共享机制，并不能有效解决河流污染问题，执法片面化、形式化，甚至选择性执法等现象较为突出。在乡镇层面，现行乡镇政府机构设置中，设有综合行政执法办公室，该机构的职责为集中行使依法授权或委托的行政执法权，协调配合上级部门开展综合执法。调研发现，目前G区河长与各部门联动协作、综合执法机制还不健全。G区大部分乡镇政府的综合行政执法办公室在环境保护领域并没有得到授权或委托，同时该机构的工作人员，以兼职为主。从人员配备和专业素质来看，该执法机构在协调配合上级部门开展综合执法方面存在不足。此外，乡镇政府具有水污染治理职责的机构还有规划建设管理环保办公室（环境保护）、农业服务中心（水资源管理）、环保服务中心（环境保护）等，由于缺乏必要的污染治理专业素质，无法及时应对处置轻微的违法行为，难以为乡镇河长履职提供必要的支持。

### （三）河长制监督机制不健全

#### 1. 检察机关的法律监督不规范

《条例》第二十九条规定，检察机关应当加强对河流管理保护工作的法律监督，依法提出检察建议、开展公益诉讼。按照《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称“《行政诉讼法》”）第二十五条的规定：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护……致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”<sup>[36]</sup>提起行政公益诉讼是检察机关在国家司法体制改革中职权的重重大调整，对于督促行政机关依法履职发挥了重要作用。在宪法上，检察机关履行职权具有一般司法机关谦抑性，不能直接代替上级行政机关监督下级行政机关依法履职。检察机关启动行政公益诉讼是有前置条件的，一是限于在“履行职责中”发现行政机关违法作为或不作为，二是限于生态环境和资源保护领域。只有这两个条件同时符合，检察机关才能启动行政公益诉讼前程序。因此，检察机关启动行政公益诉讼是受到严格限定的，监督对象和功能受到严格限制。

此外，少数检察机关开展环境保护公益诉讼存在不当拓展案件线索的情况，具体案件线索来源并不是在履行职责中发现的，而是根据地方政府环境保护集中整治行动的文件，或是直接受到当地党委、政府工作安排，通过大范围发出检察建议督促行政机关履职。这种做法不仅违背了司法谦抑性，也违反了《行政诉讼法》对于案件线索来源范围之规范。同时，还存在识别监督对象不精准，判定行政机关违法或者不作为存在一定随意性，检察建议、行政公益诉讼后续监督不够等问题，对诉讼后续监督也没有形成相对具体的完成整改标准。

## 2. 考核制度的科学性存在欠缺

考核是内部监督的一种重要手段，考核体系的科学性能够提升工作实效。《条例》第三十一条规定，市、区县（自治县）应当建立和完善河长制考核制度，对河长履职情况、河长制实施情况进行考核。2017年3月，《重庆市全面推行河长制工作方案》“六、保障措施”中明确规定“将河长制工作纳入区县党政经济社会发展实绩考核和市级党政机关目标管理绩效考核”<sup>[32]</sup>，法律以及规范性文件中关于河长制考核的规定是相对宏观的，真正的科学性应当体现在具体执行层面。调研发现，河长制考核主要存在以下问题：一是将区县（自治县）、乡镇（街道）河长履职考核纳入领导干部个人综合考核评价重要依据未充分落实，表现出一定随意性，对强化各级河长履职重视程度的导向还不够明显；二是区县（自治县）河长制责任单位一般同时担任了某条河流的牵头单位，由于工作协调机制还不健全，考核导向不够明确，在履职过程中容易顾此失彼，存在重牵头单位责任、轻行业监督管理职责的现象，引导相关职能部门协作配合形成工作合力还有差距；三是考核指标设置未能有效体现河长制责任单位、牵头单位和属地乡镇（街道）职责特点，考核指标区分度不高，考核权重有向属地乡镇（街道）转移的趋向。

## 四、路径续造：河长由“制”向“治”的整体性提升

现阶段河长制治理体系制度化和规范化是水流域基层治理体系和治理能力现代化的重要标志，增强河长制执行力引领和高效治理能力，既要在“制”上强化保障，又要在“长”上明确权责，形成全流域系统治理、融贯治理的长效机制，实现从河长“制”向“治”的系统提升，全面把制度优势转化为治理效能。

### （一）拓展河长制治理的制度优势

坚持河长制的属地责任的根本属性。《意见》应是对河长制属地责任的细化、强化，而非对属地责任的替代或否定。河长制“法治”与“人治”争论的焦点也涉及是属地责任，还是领导干部个人责任。从中央定位来看，应属于前者。因此，河长制法治化进程中应当强化现行法律体系确立的各级地方政府对本行政区域的环境质量负责的基本定位。一方面，《条例》于2020年初开始施行，《条例》的具体条款对河长制推行以来的制度、文件等进行了优化整合。现行河长制规范性文件所确立的体制机制与《条例》的具体规定并不完全一致，因此，应当尽快完成对河长制规范性文件等制度清理，及时对与《条例》不一致的地方加以修改完善，实现不同层级的规范性文件与《条例》衔接一致。另一方面，法律兼具稳定性与滞后性。针对河长制发展的新形势，要制定完善党内法规以及规范性文件，形成党内法规及规范性文件与《条例》的衔接协调，健全河长制纵横两个方向的制度体系。以党内法规和规范性文件发挥“先行先试”的作用，及时将成熟的规范上升至《条例》中，为使《条例》更具有操作性供给实践探索，确保《条例》保持与形势变化协调。

### （二）固定河长制的基层治理逻辑

县级人民政府在国家治理中发挥着承上启下的链接作用，是贯彻党中央和国务院方针政策关键性中枢。按照《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》要求，将《条例》的规范内容纳入县级党政主要负责人履行法治建设职责之内，将《条例》实施情况纳入政治巡视、环保督查重点内容，倒逼县级河长在制度建设、工作保障、重点问题解决等方面履职，固牢《条例》在基层治理中县域逻辑。另外，目前，浙江、福建、辽宁、江西、海南、吉林、重庆7个省市制定了河长制专项立法。如可以借鉴《浙江省河长制规定》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。又如明确职责“赋权”河长，厘清了河长与政府及相关主管部门之间法定职责的关系，在规范河长设置和职责、河长制工作机构职责、河长履职与部门执法的联动机制、河长履职与公众参与的联动机制、考核和问责等方面展开制度设计。

### （三）完善河长制治理的体制机制

#### 1. 明确河长的主体职责

第一，建立健全河长制“牵头单位”责任和行业管理部门责任双重履职机制。市、区县（自治县）总河长加强对政府职能部门的指导，推动职能部门建立协调落实牵头单位责任和行业监管责任工作机制，既实现对牵头负责河流的重点关注，又实现行业监督管理责任的全面落实。第二，强化河长办公室统筹协调职能，建立信息共享联动机制，督促牵头单位及时向河长办公室上报河流治理新形势、新情况。河长办公室加强综合分析研判，及时向行业监管部门推送法定职责范围内的污染治理需求，指导行业监管部门依法履职。第三，强化乡级河长履职保障。市、区县（自治县）将乡镇（街道）河长制工作经费纳入本级财政预算，根据乡镇（街道）年度工作任务，建立差异化的河长制工作财政转移支付机制。妥善解决村（社区）级河长权责不统一问题。借鉴浙江省做法，由乡镇（街道）与村（社区）级河长签订协议书，明确村（社区）级河长的主要职责、必要经费保障以及不正确履行职责应当承担的责任等具体事项，解决设立村（社区）级河长的争论。

## 2. 健全河长的管理制度

第一，健全分级设立河长工作机制。一是科学制定“分级设立河长”标准。由各级河长办公室对河长制实施以来本行政区域内河流管理保护情况开展综合调查，增加污染程度、治理难度等隐性因素考量，科学制定“分级设立河长”标准，细化责任。二是建立河流分级动态调整机制。根据河流管理保护实际和工作需要，对河流责任等级以及河长、河长制牵头单位适时调整。可在每届地方党委、政府任期内进行一次集中轮换调整，提高“分级设立河长”的科学性。第二，建立综合执法工作制度。在市、区县（自治县）河长办公室设立综合执法工作组，由规划自然资源、生态环境、住房城乡建设、水利、农业农村等主要执法责任部门组成，负责编制工作计划、开展执法培训、统筹执法行动等。加强各级河长、责任部门和牵头部门执法培训，提高违法行为发现识别能力。建立日常巡查与执法衔接、案件线索相互移送工作机制，健全投诉举报违法行为渠道，拓展执法线索来源。由市、区县（自治县）河长办公室牵头，推进主要执法责任部门根据基层河流管理保护工作特点，探索建立河长制工作委托执法制度，制定委托乡镇（街道）执法清单，提高对轻微违法行为应对处置能力。

## 3. 规范河长的监督机制

第一，健全检察机关内部办案信息共享机制，拓展河长制工作中公益诉讼案件线索来源渠道。对行政机关违法行使职权或不作为的法律规定，细化认定标准，提高发现识别监督对象的精准性。加强检察建议、公益诉讼后续监督，如组织人大代表、政协委员、群众代表、新闻媒体等开展现场监督，探索制定行政机关完成整改落实任务的认定标准，督促行政机关依法履职。专题发布河长制工作公益诉讼典型案例，发挥个案法律监督的示范带动作用。第二，针对区县（自治县）和乡镇（街道）河长、河长制责任单位，结合主要职能职责，建立负面考核清单制度。对发生责任河流年度综合水质下降、未正确履职被问责处理等负面清单考核情形，河长个人和河长制责任单位年度考核不得评为优秀等次。针对河长制牵头单位、乡镇（街道），按照责任共担的原则，科学设置考核指标。一方面制定共性考核指标，将编制“一河一策”、重大污染源处理、水质综合检测等等纳入对河长制牵头单位、乡镇（街道）的考核范围。另一方面根据各自职责特点和河流管理保护阶段性特征，制定个性考核指标。

## 参考文献

- [1] 生态环境部. 2021年中国生态环境状况公报（摘录）[J]. 环境保护, 2022(12):61-74.
- [2] 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.
- [3] 夏雨. 多元行政任务下的目标考核制——以当前环境治理为反思样本[J]. 当代法学, 2011(5):58-64.
- [4] 何琴. “河长制”的环境法思考[J]. 行政与法, 2011(8):78-82.
- [5] 张政, 沈耀峰, 严红枫, 等. 浙江探索实行河长制调查[N]. 光明日报, 2018-02-02(007).

- 
- [6] 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(9):24-29.
- [7] 朱玫. 论河长制的发展实践与推进[J]. 环境保护, 2017(21):58-61.
- [8] 史玉成. 流域水环境治理“河长制”模式的规范建构——基于法律和政治系统的双重视角[J]. 现代法学, 2018(6):95-109.
- [9] 中华人民共和国中央人民政府. 我国全面建立河长制[EB/OL]. [2018-07-18]. [http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/18/content\\_5307246.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/18/content_5307246.htm).
- [10] 张治国. 河长制立法: 必要性、模式及难点[J]. 河北法学, 2019(3):29-41.
- [11] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017:53.
- [12] 陈雷. 落实绿色发展理念全面推行河长制河湖管理模式[N]. 人民日报, 2016-12-12(015).
- [13] 黄鑫. 习近平法治思想中依法依规论述的法理意蕴与实践指向——以生态文明法治建设为分析背景[J]. 广西社会科学, 2021(12):31-38.
- [14] 王浩. 全国清理整治河湖“四乱”问题 13.4 万个[N]. 人民日报, 2019-12-27(002).
- [15] 颜海娜, 曾栋. 河长制水环境治理创新的困境与反思——基于协同治理的视角[J]. 北京行政学院学报, 2019(2):7-17.
- [16] 肖显静. “河长制”: 一个有效而非长效的制度设置[J]. 环境教育, 2009(5):24-25.
- [17] 黄爱宝. “河长制”: 制度形态与创新趋向[J]. 学海, 2015(4):141-147.
- [18] 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(6):120-123.
- [19] 李永健. 河长制: 水治理体制的中国特色与经验[J]. 重庆社会科学, 2019(5):51-62.
- [20] 王书明, 蔡萌萌. 基于新制度经济学视角的“河长制”评析[J]. 中国人口·资源与环境, 2011(9):8-13.
- [21] 沈坤荣, 金刚. 中国地方政府环境治理的政策效应——基于“河长制”演进的研究[J]. 中国社会科学, 2018(5):92-115+206.
- [22] 徐莺. 整体性治理视域下广西河长制的经验、问题与优化路径[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2020(4):87-94.
- [23] 陈海嵩. 中国环境法治中的政党、国家与社会[J]. 法学研究, 2018(3):3-20.
- [24] 姚建宗. 法律的政治逻辑阐释[J]. 政治学研究, 2010(2):32-40.

- 
- [25] 黄鑫. 我国生态环境治理的逻辑溯源与规范路径——基于政党法治与国家法治的双重纬度[J]. 广西社会科学, 2020(10):16-23.
- [26] 郭武, 刘聪聪. 在环境政策与环境法律之间——反思中国环境保护的制度工具[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2016(2):134-140.
- [27] 习近平. 论坚持党对一切工作的领导[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019:248.
- [28] 黄贤宏. 论完善行政首长负责制[J]. 中国法学, 1999(3):98-103.
- [29] 哈耶克. 自由秩序原理: 上卷[M]. 邓正来, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1997:99.
- [30] 朱光磊. 中国政府治理模式如何与众不同——《当代中国政府“条块关系”研究》评介[J]. 政治学研究, 2009(3):127-128.
- [31] 刘长兴. 广东省河长制的实践经验与法制思考[J]. 环境保护, 2017(9):34-37.
- [32] 重庆市水利局. 《重庆市全面推进河长制工作方案》解读[EB/OL]. [2017-04-14]. [http://slj.cq.gov.cn/ztl\\_250/hzzjsst/tzgg\\_24017/201704/t20170414\\_6080230.html](http://slj.cq.gov.cn/ztl_250/hzzjsst/tzgg_24017/201704/t20170414_6080230.html).
- [33] 中华人民共和国中央人民政府. 重庆进一步强化河长履职尽责[EB/OL]. [2020-05-07]. [http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/07/content\\_5509380.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/07/content_5509380.htm).
- [34] 中国人大网. 中华人民共和国村民委员会组织法[EB/OL]. [2019-01-07]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/188c0c39fd8745b1a3f21d102a57587a.shtml>.
- [35] 詹国辉. 跨域水环境、河长制与整体性治理[J]. 学习与实践, 2018(3):66-74.
- [36] 中国人大网. 中华人民共和国行政诉讼法[EB/OL]. [2017-06-29]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201706/2579219236d64f59967f077e3a8cf739.shtml>.

## 注释

①数据来源: 笔者根据各省人大、政府相关立法(规)统计而得。

②“人治”与法治“之争的背后是运动治理与常规治理之争, 当常规治理放缓或者停滞, 运动治理便登场。运动治理与常规治理之间或共生关系, 或补充关系, 或协同关系甚至是相悖关系。运动治理可能是权威体制应对地方政府“执行灵活性”机制, 其目的是缓解权威体制与有效治理之间的矛盾, 可能作为常规治理的替代方案, 解决问题后即退场; 也可能是同步共存, 形成相互配合的“协同效应”。但是运动治理最终还是回归常态化治理。参见宋纬志. 运动式治理的常规化: 方式、困境与出路——以河长制为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2021(4):136-148.

③《重庆市水污染防治条例》是依据《环境保护法》《水污染防治法》等法律和行政法规制定的地方性法规, 主要是为保护和改善环境, 防治水污染, 保护生态等, 推进生态文明建设, 促进经济社会可持续发展。参见重庆市农业农村委员会. 重庆市

---

水 污 染 防 治 条 例  
[EB/OL]. [2022-07-27]. [http://nyncw.cq.gov.cn/xxgk\\_161/zfxxgkzl/fdzdgknr/zcwj/dfxfg/202207/t20220727\\_10956942\\_wap.html](http://nyncw.cq.gov.cn/xxgk_161/zfxxgkzl/fdzdgknr/zcwj/dfxfg/202207/t20220727_10956942_wap.html).

④为了保障河长制实施，重庆市较早进行河长制地方立法。参见重庆市水利局.《重庆市河长制条例》全文来啦 [EB/OL]. [2020-12-09]. [http://slj.cq.gov.cn/sy\\_250/slyw/202012/t20201209\\_8589922.html](http://slj.cq.gov.cn/sy_250/slyw/202012/t20201209_8589922.html).

⑤这里的“牵头”并非规范的法律概念，而是一种行政工作术语。通常“牵头”表示在多方合作关系中由一方负责联系和组织各方协同。