

# 广东省河长制的实践经验与法制思考<sup>\*</sup>

## Thinking on the Practical Experience and Legislation of the River Governor System in Guangdong Province

**摘要** 广东省推行河长制以来积累了一定的经验,在河长制实施方案制定、配套制度建设中有一些创新设想。推进人大常委会监督河长制实施的地方立法、鼓励和保障村级河长和民间河长参与河长制的实施、规划河长制实施的考核督查机制、确立河湖统一的整体性生态保护理念在河长制实施中的指导地位,是广东省落实河长制的主要特色,具有创新法律制度、助力法律实施的现实意义。

**关键词** 河长制;水环境污染;监督机制;生态理念;广东经验

■文/刘长兴

广东的河长制从城市河流的污染治理发端,先是在淡水河等河流的污染治理中试行,2015年推广到广州等十个市;之后延伸到山区中小河流治理,2016年印发《广东省山区五市中小河流试行“河长制”的指导意见》,鼓励韶关等山区五市探索创新、试行河长制。

2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》(以下简称《意见》)之后,广东省政府、人大和各市都积极行动,制定相应的实施方案或者配套的文件、法规,结合当地实际采取措施落实《意见》。截至目前,广州市已经印发了《广州市全面推行河长制实施方案》,在全省率先构建起市、区、镇、村四级河长体系;“广东全面推行河长制工作方案”已经基本确定,即将印发实施,方案将明确广东全面推进河长制的指导思想、基本原则、总体目标、组织体系、主要任务、保障措施。工作方案本着党政主导、高位推动、部门联动的原则,构建五级河长组织体系,以实现“河畅、水清、堤固、岸绿、景美”为总目标,力争2017年年底在全省境内江河湖库全面建立河长制,全力打造具有岭南特色的平安绿色生态水网<sup>[1]</sup>。广东省人大常委会于2016年组织草拟了《省市县人大加强河长制实施情况监督办法(讨论稿)》<sup>[2]</sup>,致力于创新河长制的有关体

制机制,解决跨界河流污染整治中长期存在的多头治水等方面的问题。另外,河长制的考核督查等配套制度也在抓紧制定,计划在2017年底之前出台。

综观广东省河长制的实践情况,从《意见》出台之前的地方试点性工作,到《意见》出台之后的政策落实,整体上表现出两个方面的特征。一是注重河长制实施中的监督机制。河长制的核心是行政领导挂帅的综合性行政管理机制,以统一决策、共同执法保护水生态环境,但其目标的实现离不开适当的监督机制。广东省在近年的河长制实践以及接下来的《意见》落实中,非常注重相应监督机制的完善,并且从人大监督、社会参与和考核督查三个方面做了规划,当可实现全方位的监督制约,保障河长制的真正落实。二是注重生态保护目标在河长制实施中的地位。河流污染是当下亟需解决的问题,而水生态维护、水环境质量的整体提升具有更根本和更长远意义。虽然水污染治理仍是当前的重要目标,但是广东省在落实河长制的方案中已经明确了水生态保护的基本理念,为河长制确定了更高的目标定位。

虽然广东省落实《意见》的工作方案还未正式出台,但是之前的实践和现在的规划都有其独特之处,相信可以为河长制的落实提供借鉴。在

<sup>\*</sup>基金项目:广东省法学会法治研究基地项目“法治评价研究”(201502);2014年广州市哲学社会科学规划课题“环境损害的政府补偿责任研究”;广东省哲学社会科学“十二五”规划2014年度一般项目“环境损害的政府补偿责任研究”(GD14CFX01)

河长制以新的形式  
明确政府负责人的  
职责权限。

此, 仅从法律角度分析广东省实施河长制过程中提出的人大监督、村级和民间河长、河长制考核督查以及河湖生态保障措施, 以发现其法治导向价值和法律实践意义。

### 河长制人大监督的法制创新

河长制跨部门协同可以较好地解决协同机制中责任机制的“权威缺漏”问题, 但是以权威为依托的等级制纵向协同仍会面临“责任困境”等挑战<sup>[3]</sup>, 这就意味着河长制的实施还需要来自外部的监督, 才能真正落实责任、实现水环境治理的目标。广东省在河长制的实践过程中已经意识到这一点, 省人大常委会也积极作为, 不仅在河流治理个案中加强人大监督, 而且组织起草了对河长制实施情况进行人大监督的地方法规, 拟对监督制度进行规范化以保障河长制的落实。

尽管各级人大常委会对政府履职状况的监督已有法律规范和保障, 但是现实中具体监督范围仍存在争议、监督事项的落实仍存在障碍, 总体上人大常委会的监督力度需要进一步提高。广东省人大常委会抓住水环境保护这一社会公众关注的焦点问题, 以省人大常委会决议推进重点跨市河流的污染治理, 并在治理中全面实施河长制, 由流域内政府主要负责人担任河长并制定河长制考核奖惩办法, 在流域污染治理中加强人大常委会的监督。2016年, 广东省人大常委会在总结经验的基础上, 推进地方各级人大常委会对水环境

保护工作的监督, 并推动以地方立法规范相关工作, 组织草拟了“省市县人大加强河长制实施情况监督办法(讨论稿)”, 计划以多种形式规范推进人大常委会对于政府实施河长制、保护水环境工作的监督, 目前该项立法工作还在推进中。

以人大常委会监督来推进和保障河长制实施是广东省推进河长制改革的重要特色, 尽管相应立法还没有正式出台, 但其工作指向和制度设计的创新意义值得总结和推广。首先, 人大常委会监督可以为政府实施河长制提供外部动力和考核压力, 在我国现行宪法规定的人大与政府关系框架下为河长制的落实提供有力保障。特别是人大常委会对河长制的考核完善了河长制的责任机制, 是避免河长制流于形式的重要举措。其次, 人大常委会监督可以为河长制的实施预留必要的空间, 减轻政府面对社会公众环境诉求的直接压力, 避免政府工作从注重经济发展的极端走向只顾环境保护的极端。在推动政府加强环境保护的同时, 也不能将政府目标单一化, 在社会舆论普遍对环境状况不满的背景下尤其需要将民意纳入人大机制进行表达和疏解, 以人大及其常委会的监督形式表现出来。再次, 对河长制实施的监督为人大常委会监督的落实提供了一个立足点, 对于贯彻执行人大常委会监督法具有示范意义。

### 村级和民间河长的社会参与

公众参与是环境保护的重要原则, 也是符合环境管理特点的富有成效的制度<sup>[4]</sup>, 法律制度也从不同方面逐步扩大了公众参与环境保护的渠道, 但在总体上仍存在环境保护的公众参与不足、参与效果不彰的困难。河长制的核心是由政府主要负责人担任河长以保证流域污染治理和水生态保护有充分的权威依托, 这看似是与公众参与完全不同的思路, 但如果离开了广泛的社会公众参与, 其实施过程和实施效果都可能遭遇质疑。

广东省在推进河长制的过程中始终重视鼓励社会公众的参与, 借基层自治组织、居民的广泛参与取得公众支持以保障河长制的顺利实施, 并以公众监督来改进政府工作、提升河长制的实施效果。一方面, 已经出台的广州市河长制实施

► 广东省将全力打造具有岭南特色的平安绿色生态水网





广州市在全省率先构建起市、区、镇、村四级河长体系

方案和即将出台的广东省河长制实施方案都增加了村级河长制，将建立区域和流域相结合的省、市、县、镇、村五级河长体系。作为村民自治组织的村委会负责人担任河长，其意义与其说是加强行政管理不如说是扩展公众参与。另一方面，深圳市在贯彻落实《意见》的过程中为更好地配合和支持“官方河长”开展水环境治理工作，面向社会公开招募“民间河长”<sup>[5]</sup>，推动形成全面的水环境保护公众参与机制。

村级河长和民间河长在河长制实施中显然处于从属地位，但是其对于完善河长制的体系、夯实河长制的社会基础、提升河长制的实施效果具有特殊价值。其法律意义至少体现在以下两个方面。一是村级河长和民间河长为公众参与水环境保护提供了重要的制度渠道，具有完善环境保护公众参与制度的价值。公众参与原则在环境法制度中虽有具体规则，但是在实践中仍面临重重困难，村级河长和民间河长是落实河长制的具体制度，规范明确、操作性强，是具有直接实践意义的公众参与制度。二是村级河长和民间河长可以建立政府与公众沟通的重要渠道，将政府在水环境保护方面的工作成绩、困难和计划更有效地传达给社会公众，从而取得公众对于政府相关工

作的支持，也使政府的工作成效更直接地获得公众的认可，从而为政府环境保护工作特别是河长制的实施奠定更坚实的社会基础，提高其实质正当性。

### 河长制考核督查的制度保障

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。在政治性活动之外，更多的政府活动都属于行政性活动，需要遵循管理科学的规律，不能过分依赖政治性工具而应当以管理科学的方法来解决问责问题<sup>[6]</sup>。因此，虽然人大监督和社会参与对于河长制的实施都有重要价值，但政府系统内的考核督查仍不失为落实河长制的重要保障，也是检验河长制实施效果的重要形式。

广东省在制定河长制实施方案的同时，已经在制定河长制考核督查等配套制度，并计划在2017年年底之前出台<sup>[7]</sup>。关于考核督查制度的具体内容还未公布，但与河长制实施方案几乎同时推进的工作计划表明政府对于考核督查的重视，也可以反过来促进实施方案的科学化。从行政考核督查的一般规律来看，拟议中的河长制考核督

公众参与是环境保护的重要原则，也是符合环境管理特点的富有成效的制度。

查的内容应包括两个方面。一是河长制实施的形式落实。河长制的实施需要明确担任河长的具体人员、河长的职责权限、工作目标和管理机制,具备这些形式方面是实施河长制的首要条件。二是河长制实施的实质效果。河长制实施后在水污染治理和水生态保护方面取得的实效应当是考核督查的核心方面,河长制实施最重要的目标是取得水环境保护成效。

河长制实施的考核督查制度至少在以下方面具有法律意义。首先,河长制考核督查是贯彻落实地方政府环境质量责任制的具体体现。2014年修订《环境保护法》新增的地方政府环境质量责任制一直存在难以落实的问题,原因之一在于环境质量目标难以确定。河长制在水环境保护领域确定具体的环境目标,再以考核督查来确保目标实现、追究相应责任,为地方政府环境质量责任制的落实提供了现实路径。其次,河长制的考核督查是贯彻落实河长制的直接保障,可以提高河长制实施的科学性、避免河长制改革的目标落空。再次,河长制考核督查是环保督查制度的重要方面,可以为环保督查制度的完善提供实践经验,促进环境法律体系的完善。

### 河湖全覆盖的生态保护理念

当前,我国的水环境面临的主要问题是污染,河长制的工作目标最初也多被定位于水污染治理。但长期来看,水生态才是水环境保护的关键,治理污染只是改善水生态的第一步。而且地表水系统中河流和湖泊的地位同样重要,建立整体性的水生态保护理念是环境保护的内在要求,也是实现河长制实施目标的需要。

广东省在河长制试点过程中经历了从水污染治理目标到水生态保护目标的转变,最初着力以河长制推动跨界河流的污染治理问题,2016年开始在山区中小河流推广河长制,重在水生态的保护进而为社会发展提供生态屏障,将生态保护理念贯彻到河长制推行过程中。正在拟议的广东省河长制实施方案更是体现了覆盖河流和湖泊、区域和流域相结合、污染治理和生态保护并重的河长制推进思路,明确了“打造具有岭南特色的平安绿色生态水网”的目标,体现了将水生态保护

作为最终目标的河长制实施理念。

河长制不属于典型的法律制度或者典型的道德制度<sup>[8]</sup>,其法律制度属性和道德制度属性相互影响。在河长制实施中超越水污染治理的短期目标、树立水生态保护的基本理念不仅具有伦理价值,也具有法律制度价值。首先,基本理念对于制度设计具有决定性影响,在河长制实施中确立水生态保护理念将有助于克服具体制度设计的局限性,将生态保护的整体性、系统性反映到具体的制度实践中,从而将水污染治理的短期目标与水生态保护的长期目标统一起来。其次,基本理念也将影响法律制度的实施过程,确立河湖统一、流域与区域配合的整体保护理念有助于克服实践中条块分割带来的工作成效相互减损或者得部分而失整体的弊端,引导水环境管理和执法步入良性发展的轨道。<sup>HB</sup>

### 参考文献

- [1] 广州举办河长制专题宣传活动[EB/OL]. 2017-04-28. [http://www.mwr.gov.cn/ztpd/2016ztbd/qmtxhzzhghkxj/dfxd/201703/t20170329\\_906728.html](http://www.mwr.gov.cn/ztpd/2016ztbd/qmtxhzzhghkxj/dfxd/201703/t20170329_906728.html).
- [2] 加强人大对河长制实施情况监督[EB/OL]. 2017-04-30. [http://epaper.oeeee.com/epaper/A/html/2016-10/28/content\\_88708.htm](http://epaper.oeeee.com/epaper/A/html/2016-10/28/content_88708.htm).
- [3] 任敏. “河长制”: 一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究[J]. 北京行政学院学报, 2015(3): 25-31.
- [4] 吕忠梅. 环境法新视野[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2007: 258.
- [5] 205位市民“竞选”深圳民间河长[EB/OL]. 2017-04-30. [http://news.ycwb.com/2017-04/18/content\\_24662220.htm](http://news.ycwb.com/2017-04/18/content_24662220.htm).
- [6] 尚虎平, 张怡梦, 钱夫中. 我国政府绩效问责的成就、不足与改进之路——面向20个改革案例的矩阵分析[J]. 中国行政管理, 2016(2): 33-39.
- [7] 广东年底前出台河长制考核督查制度[N]. 南方都市报, 2017-04-21(AA06).
- [8] 黄爱宝. “河长制”: 制度形态与创新趋向[J]. 学海, 2015(4): 141-147.

(作者系华南理工大学法学院副教授)