

# 河长制在跨行政区流域治理中的实施难点与对策

赵建芳<sup>1</sup> 汪凯<sup>2</sup> 崔艳军<sup>3</sup>

1 沔洪县水利局, 江苏省宿迁市, 223700;

2 宿迁金龙水利建设工程有限公司, 江苏省宿迁市, 223900;

3 沔洪县洪泽湖管理处, 江苏省宿迁市, 223900;

**摘要:** 河长制作为流域治理的重要制度创新, 在跨行政区河流管理中发挥了积极作用, 但在实际运行中仍面临协调机制不完善、责任落实难度大、信息共享不足以及执法监管乏力等问题。跨行政区的利益冲突、行政边界制约和生态补偿机制缺失, 使得治理效率降低。为提升河长制的治理效能, 应从健全跨区域协调机制、强化制度联动、完善法律保障与考核机制以及推动公众参与等方面入手, 形成政府、市场与社会多元协同的治理格局, 从而实现跨行政区流域治理的长效化与可持续发展。

**关键词:** 河长制; 跨行政区流域治理; 协调机制; 责任落实; 治理对策

**DOI:** 10.64216/3080-1508.26.02.083

## 引言

河流作为自然地理单元往往横跨多个行政区域, 其治理涉及不同地区之间的利益协调与资源配置。长期以来, 跨行政区流域治理存在管理分散、权责不清、协调不足等顽疾, 导致河流生态环境修复与保护的成效不尽理想。河长制的推行在一定程度上改变了以往“九龙治水”的格局, 通过明确责任主体和考核机制, 为跨区域治理提供了新的制度支撑。然而, 在跨行政区的实践过程中, 制度执行仍存在诸多瓶颈, 如何破解这些难点成为学界与实践领域普遍关注的问题。本文将围绕河长制在跨行政区流域治理中的实施难点与对策展开探讨, 以期为实现流域生态保护与区域协调发展提供有益借鉴。

## 1 跨行政区流域治理中河长制的制度价值与现实意义

在跨行政区流域治理中, 河长制的制度价值首先体现在打破传统行政边界的局限, 推动流域整体性治理的理念落地。长期以来, 我国河流治理以地方行政为主, 容易出现上游治理与下游利益脱节的问题, 甚至形成“各管一段”的局面。河长制通过明确行政首长担任“河长”, 强化责任主体, 建立纵向到底、横向到边的管理网络, 从制度层面推动了跨区域的联动。这一机制不仅提高了治理的权威性与执行力, 还有效促进了地方政府之间的协调沟通, 使得跨行政区河流治理不再是各自为政, 而是逐步向统筹兼顾的方向发展。其核心价值在于通过制度制定确保流域生态系统整体性保护与治理的

目标得以实现。

河长制的现实意义还体现在生态文明建设的战略高度上。跨行政区流域往往承载着重要的水资源供给、生态屏障和经济发展功能, 其治理效果直接关系到区域可持续发展与民生安全。通过建立河长制, 不仅实现了从单一部门治理向综合治理的转变, 还将水资源保护、水环境整治与水生态修复有机结合, 为构建绿色发展格局提供了坚实支撑。在此过程中, 河长制通过考核问责制度强化了地方政府的责任感, 推动各级河长从被动治理向主动治理转变, 从而在跨行政区流域治理中形成了强大的制度约束与激励机制。这种制度创新与实践探索, 为我国实现长江、黄河等大江大河的整体性保护提供了宝贵经验。

河长制在跨行政区流域治理中的另一大意义是促进社会共治格局的形成。河流治理不仅仅是政府的职责, 还需要企业、社会组织和公众的广泛参与。河长制通过建立信息公开、群众监督和志愿者参与等制度安排, 使跨行政区治理具备更广泛的社会基础。在一些流域的治理实践中, 河长制推动了“河湖长制+公众监督员”的模式, 鼓励社会组织参与河流巡查与保护, 形成了政府引导、社会协同的格局。这种制度价值不仅提升了治理的透明度和社会信任度, 还通过公众参与形成了强大的舆论监督力量, 使得跨行政区流域治理能够在制度与实践层面得到更有效的落实。

## 2 跨行政区流域治理中河长制实施面临的主要

## 难点

在跨行政区流域治理实践中，河长制的运行面临多方面的难点。跨行政区的行政边界带来协调机制的复杂性。不同地区在经济发展水平、治理能力、环境保护诉求等方面存在差异，导致河长制下的合作推进难以形成统一步调。上游地区往往承担更多的生态保护压力，但下游地区却享受较多的水资源和经济效益，这种不对称的利益关系使得跨行政区治理容易出现“保护积极性不足”的困境。虽然河长制提出了统筹协调的制度要求，但在实际操作中，由于各级河长在行政权力和责任边界上的模糊，跨区域联动效果并未完全显现。

信息共享不足已成为制约河长制深入实施的突出瓶颈。跨行政区流域治理对水质监测、生态修复、污染源治理和水生态系统演变等多维度数据高度依赖，而在实际运行中，不同地区在监测指标体系、技术标准和数据口径上存在明显差异，缺乏统一的规范，导致数据难以互认与整合。更为严重的是，部分地区在信息公开方面存在滞后甚至封闭现象，基层河长往往无法及时获取上游或邻近区域的实时数据，直接影响到污染追踪和联合执法的精准性。由于信息壁垒的存在，河长制在跨区域层面形成科学决策和动态治理的能力大打折扣。一些地方的治理实践仍停留在“挂牌上墙、定期巡查”的形式主义阶段，缺乏依托信息化平台开展全面监控与预警的实际举措。这种状况削弱了跨行政区河长制在流域整体性治理中的制度优势，也限制了流域治理由粗放管理向精细化、智能化转型的步伐。

法律法规体系的不完善也是河长制实施中的突出难点。当前，河长制更多依靠行政命令和地方性文件来推动，缺乏系统性的法律保障。在跨行政区流域治理中，若遇到责任追究、跨区域执法等问题，现行法律法规往往存在适用性不足的情况。这不仅导致治理的刚性约束力有限，还可能使部分地方在执行中出现推诿现象。生态补偿机制尚不健全，上下游之间的利益平衡难以实现，进一步增加了跨行政区流域治理的难度。河长制虽在制度上有较强的创新性，但如何突破法律、信息和利益分配上的障碍，仍是亟需解决的核心问题。

## 3 提升跨行政区河长制治理效能的路径探索

提升河长制在跨行政区流域治理中的效能，需要在制度、机制与技术层面进行多维度探索。制度层面应当通过顶层设计的完善，推动跨区域协调机制的常态化运

行。建立跨行政区的联席会议制度与联合治理机构，可以有效协调不同区域的利益冲突，明确责任分工与治理目标。应当通过健全考核与奖惩机制，将跨区域的生态保护任务纳入各级政府的绩效评价，形成压力传导效应，避免出现治理责任的悬空。通过制度供给的强化，能够为跨行政区河长制的高效运转提供坚实保障。

在机制层面，推动信息化与数字化治理平台的建设不仅是技术手段的升级，更是跨行政区流域治理模式的深层变革。面对庞大而复杂的水文监测、污染治理与生态修复需求，仅依赖传统的人工巡查与行政协调已经无法满足现代治理要求。通过引入大数据、物联网、区块链及遥感技术，可以实现流域水质、流量与生态状况的实时采集、分析与预警，确保治理信息的全面性与及时性。统一数据平台的搭建，使不同地区能够突破行政壁垒实现高效共享，为河长提供科学而精准的决策支持。数字化治理不仅提升了跨区域管理的精细化与智能化水平，还在突发水污染事件或极端气候条件下显著增强了应急反应能力，从而有效破解传统治理模式的固有限制。

在技术与社会参与层面，提升治理效能还需依赖公众的广泛参与和生态补偿机制的健全。通过推动生态补偿制度的落实，能够在上下游之间建立合理的利益分配机制，激发上游地区保护生态的积极性。河长制的实施应注重引导公众参与，构建政府、社会组织与企业多方协作的共治格局。借助媒体宣传与公众监督，不仅能够增强治理的透明度，还能提升政策执行的公信力。通过技术支撑与社会动员的结合，跨行政区河长制的治理效能才能真正实现全面提升，推动流域生态环境治理向高质量发展迈进。

## 4 跨行政区流域治理中河长制的协同机制优化

在跨行政区流域治理的实践中，河长制要想长期有效运行，协同机制的优化是关键。跨区域治理涉及多个行政主体与职能部门，若缺乏高效的协同，治理效果往往会出现折扣。优化协同机制需要强化跨区域的制度衔接，建立流域一体化的治理架构。可以通过设立跨区域的流域管理委员会，统一规划、统一标准、统一考核，从而避免因行政边界而导致的政策碎片化。这种跨越行政区的协同治理机制，有助于实现流域生态系统的整体保护与修复。

协同机制的优化还应注重多元主体的深度参与，才

能真正提升河长制在跨行政区流域治理中的整体效能。河长制的运行若仅依赖政府主导，往往会陷入行政驱动的局限性，而通过政府、市场与社会组织的协同，可以在更广范围内凝聚治理合力。在跨行政区治理过程中，企业不仅需要在污染防治、清洁生产和绿色产业链构建中承担责任，还应通过技术创新推动节能减排和产业转型。社会组织在舆论监督、环保宣传与群众动员方面具有独特优势，能够形成社会层面的广泛支持与监督力量。应充分发挥科研院所和专家学者的专业作用，利用其在生态修复、流域治理和制度制定方面的研究成果，提升跨行政区治理的科学性和前瞻性，使河长制在专业化与制度化的支撑下不断完善。

协同机制的优化离不开法治化的保障与生态补偿的制度支撑。跨行政区河流治理往往涉及复杂的法律问题与利益关系，仅靠行政协调难以长期维持。通过完善流域治理的法律法规体系，明确各级河长的权责边界，可以增强制度的刚性约束力。应当建立健全跨区域的生态补偿机制，推动上游保护与下游受益之间的合理平衡，从而消除跨行政区治理中的矛盾与摩擦。在法治与补偿机制的双重保障下，河长制的协同机制才能实现优化，为跨行政区流域治理的可持续发展提供长效支撑。

## 5 结语

本文围绕河长制在跨行政区流域治理中的实施难点与对策进行了深入探讨，分析了制度价值、现实意义及实践中存在的瓶颈，并提出了提升治理效能与优化协同机制的路径。跨行政区河流治理若要实现长效发展，必须突破行政边界束缚，强化信息共享和法治保障，同时引入数字化治理平台和多元主体参与。唯有通过制度创新与机制完善的双重驱动，才能推动河长制在更广范围内落地见效，促进流域生态系统的整体保护与可持续发展。

## 参考文献

- [1] 周伟;陈娜. 河长制在跨区域水环境治理中的实践困境与优化路径[J]. 中国人口·资源与环境,2023,33(5):112-120.
- [2] 何建国;孙丽. 跨行政区流域治理中的河长制运行机制研究[J]. 生态经济,2022,38(12):89-96.
- [3] 刘洋;高静. 河长制视角下的流域综合治理与协同机制分析[J]. 水利经济,2024,42(2):45-52.
- [4] 张蕾;郭成. 河长制在流域生态治理中的法律保障研究[J]. 环境保护,2023,51(14):101-107.