
跨界流域协同治理的地区探索

——基于嘉兴市秀洲区水域联防联控的案例

朱雪君

中共嘉兴市秀洲区委党校

摘要：水域联防联控协同机制是政府主动打破区域行政壁垒，引导多元主体协同参与跨界区域水环境治理的创新载体，是全面贯彻实施“八八战略”，践行“绿水青山就是金山银山”理念的重要体现。本文通过对嘉兴市秀洲区与苏州市吴江区两地协同推进区域跨界水污染联防联控创新实践的分析，探究了水域联防联控协同机制对跨界区域水环境综合治理的作用，并总结其经验和不足，以期长三角生态绿色一体化发展提供新的思路。

关键词：水域联防联控机制；跨界流域；协同治理

习近平总书记在浙江工作期间，对浙江发展作出了“八八战略”的重大决策部署，提出了“绿水青山就是金山银山”“腾笼换鸟、凤凰涅槃”等重要思想，强调要用科学发展的理念和方法来研究治水工作。省际边界水资源治理不仅强调政府治水行为的投入强度和力度，更加强调消除不同地域之间的行政壁垒，跨越行政障碍，形成共同治理同一水域的制度保障，这对水环境治理提出了更高的要求 and 具体方向。嘉兴市秀洲区针对当前跨界治水过程中存在的问题和短板，以制度重塑为引领，创新水域联防联控协同机制建设，通过打破各自为政的行政区划壁垒，实施“五位一体”的水域联防联控协同机制，有效解决了江浙两省交界区、镇、村三级层面的跨省治水难题，为长三角区域治水一体化提供了样本。

一、水域联防联控协同机制的诞生过程

浙江秀洲与江苏吴江毗邻交界，两地河网交错、地域相连、人文相通、业态相近、环境相融，其中苏州塘、兰溪塘、麻溪塘等河道连贯两地，与两地生产、生活关系密切。两地界河长达 39 公里，因地理条件、历史遗留问题等客观因素，在边界水环境治理上，两地的“涉水纠纷”时有发生。

从 20 世纪 90 年代初期开始，盛泽印染企业快速发展，大量沿河而建的印染厂将废水排入麻溪港，清澈的河道成了七彩河、黑臭河。上游污水的肆意排放对秀洲区王江泾的水产养殖业造成了致命打击。到 2001 年初，苏州市环保部门的监测数据显示，麻溪港水中溶解氧已接近于零，鱼虾绝迹，水质常年劣 V 类。两地政府也尝试过沟通，但收效甚微。下游政府对上游污染企业，既没有监管权也没有执法权。发现企业排污，只能层层上报，再通过省级层面沟通后一级级落实，未能及时有效解决污染排放问题。日积月累的矛盾最终导致激烈的冲突。2001 年 11 月 21 日，由于上游的污水排放导致下游种养殖业受到严重损失，导致两地爆发了民间“零点行动”，下游一带的村民自筹资金 100 万元，动用 8 台推土机、数万只麻袋，自沉 28 条水泥船，截断麻溪港以阻拦来自上游方向的污水，引起了中央领导的高度重视。这场“零点行动”并没有赢家，两地都为此付出了巨大的代价，更让两地的关系降到了冰点。上游要发展产业，下游要生态环保，这本身都是合理的诉求。但因为上下游缺乏有效的协调机制，导致上游产业发展受阻，下游水环境遭到破坏，养殖业遭受重创。冲突的最终解决主要取决于宏观层面上下游地区的地方政府、水行政主管部门和流域机构的协调。至此，两地“牵手”走上了跨界协同治水的探索。

从省域层面来看，江浙两省都高度重视水资源治理，出台了一系列政策文件，为两省协同治水提供了制度保障。2001年11月26日，江苏省与浙江省就界河水质排放标准达成协议，明确到2002年底，江苏方面保证达到五类水标准。2003年7月，时任浙江省委书记的习近平同志对浙江发展作出了“八八战略”的重大决策部署，提出打造“绿色浙江”的目标。2004年，浙江针对全省8大水系开展“811”环境整治行动。2005年，江苏省环保厅和质量技术监督局联合制定了《江苏纺织染整工业废水污染物排放标准》，把印染行业污染物排放标准由Ⅱ级提升至Ⅰ级。2012年，浙江省出台《关于印发浙江省印染造纸制革化工行业污染整治方案的通知》，对重点污染行业开展集中整治。

从区域层面来看，秀洲与吴江通过一系列的制度探索向水域联防联治协同治理迈进。2012年6月，秀洲区环保局与吴江市环保局共同出台《关于建立秀洲区、吴江市省级边界环境联合执法工作机制的意见》，通过建立两地边界环境联合交叉执法工作机制，实现区域共防共建共保，形成防治合力。2017年2月，两地共同签订《嘉兴市秀洲区、苏州市吴江区交界区域水环境保洁联防联治联席工作机制协议》，双方协商确定建立组织机构、信息互通机制、治水工作计划、定期巡查制度、定期联席会议制度，进一步通过制度建设保障水环境质量的改善。2017年7月，两地专门出台《关于全面推进边界区域联合河长制建设的通知》，通过强化省际边界区域联合河长制建设，加大边界区域水环境联合治理力度，合力查处边界区域环境违法行为，确保边界区域水环境安全。2017年9月，界河上下游的关键两个乡镇，秀洲区王江泾镇、吴江区盛泽镇专门召开上下游治水联防联治协调会议，双方协商一致，建立双方联合采样检测机制，建立上下游治水应急处置机制，加快喷水织机淘汰，生活污水截污纳管，排污口整治等。2018年6月，秀洲区人民政府与吴江区人民政府共同签订《秀洲吴江联合治理清溪河（麻溪港）合作协议书》，通过实施河道清淤、协同治污、长效管护、建立联络员制度等方式，进一步深化联防联治联席工作机制，切实提升清溪河（麻溪港）防洪排涝能力和改善河道水生态和水环境。2018年11月，秀洲吴江两地专门出台《关于共同聘任吕伟峰、杨征帆等58名同志为长三角区域（吴江—秀洲）交界河联合河长的决定》，深入推进河（湖）长制改革，加快构建“共建共治共享”的河流生态治理格局，明确共同开展巡河、治河、护河工作，落实河长制各项任务要求，共同提升吴江—秀洲水生态环境质量。一系列制度的探索为建立水域联防联治协同机制奠定了良好的基础。

二、水域联防联治协同机制的运行机制

水域联防联治协同机制主要包含五大机制，分别为联合河长制、水质联合监测机制、水环境联合治理机制、水环境联合执法机制、水环境联合保洁机制。作为实行源头治理，平衡多方利益，坚持共治原则，加强执法力度，实现多元解纷的工作模式，水域联防联治协同机制通过汇聚区、镇、村三级治水力量，以联合制度为依托，将大量水污染行为化解在源头，消灭在萌芽。

（一）联合河长制

2017年4月，秀洲与吴江两地正式建立两省联合河长制，在省际边界竖立联合河长公示牌进行公示，公示内容包括联合河长的姓名、职务、电话、职责等信息。在此基础上，建立边界区域联合护水作战单元和联合河长联系网络，实现两地治水办、边界乡镇、边界村“三对接”。同步推进“互联网+”科学治水模式，完善河长管理信息化工作，依托“秀洲智慧河道”APP系统，实现两地联合河长“空中巡河”。同时，落实联合巡查等常态化长效机制，联合河长对跨省河道综合环境开展全方位排摸，全面掌握水质、污染源等基础信息，建立“一河一档”跟踪河道情况，落实“管、治、保”河长职责。

（二）水质联合监测机制

秀洲与吴江两地开展水质联合监测，确定苏州塘及主要支流包括的王江泾国控断面、斜路港国控断面、麻溪港口、排泾港口、双林港口、苏州塘平望方向来水等6个联合监测采样点，明确每月1次的监测频次，规定监测指标为高锰酸盐指数、氨氮、总磷、镉等6项指标。两地按照监测规范要求开展水质联合监测工作，形成常态工作机制，实施全过程质量保证与控制措施，确保监测数据科学、准确，推动省际边界水环境改善。

（三）水环境联合治理机制

秀洲与吴江共同实施水岸同治工程，通过岸上污染产业整治和提升，进一步控制水环境污染源。秀洲区通过淘汰喷水织机，减轻北部区域喷水织机污水“达标性”污染问题；全域开展“低散乱”工业企业（作坊）整治工作；投入 11.2 亿元实施省百项千亿水利重点工程的“嘉兴市北部湖荡及河湖连通整治工程（秀洲片）”，综合整治湖荡 36 个，治理连通河道 94 公里。吴江区积极推进“两减、六治、三提升”专项行动，减少煤炭消费总量、落后化工产能，治理太湖及长江流域水环境、生活垃圾、黑臭水体、畜禽养殖污染、挥发性有机物、环境隐患，提升生态保护水平、环境经济政策调控水平、环境执法监管水平，重点整治喷水织机行业和城镇生活污水。

（四）水环境联合执法机制

建立省级边界环境执法工作机制，即秀洲与吴江两地执法人员均可到对方管辖区域参与检查，由属地环保部门进行现场勘察、样品取证、物证保存、现场保护、制作现场勘察笔录等执法活动，根据联合执法行为及取证材料依法查处。针对重点企业守法情况、治污设施运转情况、污染物达标排放情况、河流断面水质改善情况等开展联合执法巡查行动，每季不少于 1 次，有效解决涉及边界河道水环境保洁、河道周边非法排污、违章建筑等多方面问题。开展暗访为主的异地联合督查，互相查找问题。通过开展联合督查，强力打击跨界非法排污的违法行为。

（五）水环境联合保洁机制

秀洲与吴江两地共同建立了现场巡查、碰头会商、联合打捞等一整套规范有效的联防联控机制，有效解决水葫芦泛滥的问题，避免了水葫芦爆发期河道堵塞影响通航的问题，保障了上海、嘉兴市区等下游航道安全及河道洁净。秀洲区把航道保洁列入了水环境治理的重点工作。在江浙两省交界的苏州塘和麻溪港投入 500 余万元安装五套自主研发的“全自动水葫芦打捞机”，采用源头拦截，水冲引流，把水葫芦打捞上岸，水葫芦爆发期间，每天打捞 1000—1500 吨。源头控制，机械打捞的航道保洁模式极大提高了水葫芦打捞效率。秀洲主动与吴江共享自主研发的“全自动水葫芦打捞机”，共同清除航道中的水葫芦。与此同时，上游吴江则投入大量资金保障河道保洁服务，设置多个水葫芦打捞点，组建保洁员队伍分区清理河道，提升源头保洁水平。

三、进一步优化水域联防联控协同机制的若干建议

秀洲区“五位一体”的联合治水模式，以顶层设计先行、水岸同治为依托、监督管理为抓手，多元主体共同赋能协同治水的做法，符合当下打破区域行政壁垒，提升界河流域治理效能，推进生态文明建设的必然要求，为跨界流域协同治理提供了创新模式，但水域联防联控协同机制尚存在些许不足。

（一）水域联防联控协同机制的潜在问题

1. 行政标准不统一。

《中华人民共和国环境保护法》第六条规定：“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。”这就决定了生态环境治理采取的是地方指导下的管理模式。地方拥有绝对的主导权，来对辖区内的生态环境问题负责，但这同时也给跨区域环境治理带来了难题。秀洲与吴江受限于行政体制，在诸多领域有着相对独立的管理体系，跨界水体的功能定位和管控要求存在一定的差异，两地对于清溪河（麻溪港）需求定位不同。当上游的水质标准低于下游的水质标准时，不利于整条流域的协同治理且极易引发上下游之间的矛盾。

2. 执法存在差异化。

由于区域之间的地域性特征，执法的差异化成了跨区域治理一体化过程中的障碍。一是区域间环境标准宽松不一。就目前来看，不同地区的执法监管部门早已形成一套标准的执法监管机制，但大多数区域内跨省域、区域的生态空间规划和发展要求尚未完全统一。比如，秀洲与吴江，两地没有适用于一体化治理的统一立法和执行标准，缺少共同发力的原则和参照准则。二是由于地方发展法律需求差异，不同地方对于同一法律的认识程度和运用落实也会产生不同的结果。

3. 社会诉求多元化。

从区域内来看，政府和不同企业、社会组织、个人之间存在各自的价值目标和利益诉求，一方面追求生态效益，一方面追求自身利益，目标就会产生错位，这就导致不论是区域之间协同治理还是区域间各主体在合作时的出发点和侧重点都会有所不同，从而影响治理的效果。目前，水环境治理主要由两地政府主导和推进，难以实现全社会的共同参与。但事实上，政府不是唯一的中心，企业、社会组织、个人应和政府成为平等互助的伙伴关系，不同区域之间也应形成命运共同体的意识。

（二）进一步推进水域联防联控协同机制的建议

1. 以区域机制协同为导向，推动生态体系建设。

一是加强地方标准体系建设。在国家环境标准的基础上，结合地方实际情况，围绕突出的生态环境问题，开展生态环境标准核心技术攻关和标准修订研究，促进地方标准体系的发展。二是健全地方标准制定协作机制。在国家相关部门的指导下，地方生态环境部门联合市场监管等部门，完善协作机制，加强城市间标准领域合作，促进地方生态环境标准修订进程，着重提高存在跨界邻避效应的标准统一管理。三是提高标准制定的时效性。及时跟进国家政策，贯彻落实《国家标准化发展纲要》，不断完善生态环境质量和生态环境风险管控标准，持续改善生态环境质量。进一步完善污染防治标准，健全污染物排放、监管及防治标准，筑牢污染排放控制底线。

2. 以府际协同机制为支撑，推动治理深度融合。

一是强化部门协同宽度，深化联合执法力度。进一步推进跨省水环境联合执法，将两地水行政执法、渔政执法与环保部门等相关人员纳入联合河长机制，确保发现涉水违法行为的第一时间，属地职能部门能够立即响应予以打击。同时，进一步强化镇、村级联合河长分责任区块履行河长职责。完善信息互通机制，在建立联合河长微信群基础上，进一步畅通第一时间发现问题、互通消息、协商处理机制。二是强化数字协同强度，提高跨省监督效能。着力破除系统“各自为政”的壁垒，在各自河长制信息管理系统的基础上，引入“联合河长”模块，除常规巡查、事件上报、问题交办等功能，添加可互查边界河道巡查信息，问题处置情况进展，共享河道监控等模块，便于两地河长实时掌握跨省河道综合环境状况。科学制定同河段联合河长的巡查频次，指定日期或错开巡河，或联手巡查，以提高河道问题排查效率。三是强化队伍协同深度，推进合作领域广度。进一步深化合作交流，通过组织开展相互考察学习，探讨共同问题解决方案，学习双方有效污染源头管控方法等。共同分享农村生活污水处理、淤泥固化处置经验，“污水零直排”“美丽河湖”创建工作先进经验。在治水工作资金安排、人员配备方式上互相磋商研究，加强两地治水骨干人员相互交流，借助实地学习交流机会，不断提高治水能力和治水效率。

3. 以多元参与机制为保障，确保治理方式多样。

一是深化跨界水体协作机制。进一步完善数据共享和管理平台，形成跨界水环境管理信息的共享共用。建立联防联控工作跟踪机制，加强跟踪调度，确保制度落实到位。二是强化企业污水治理科技支撑。进一步落实校地合作，依托第三方技术单位，加强对工业污水的实时综合监控，开发源头和过程控制新技术，并探索区域水环境治理多行业、多污染物协同共治技术和过程

控制新技术。三是引导公众贡献公益力量。进一步强化政府宣传主体责任，建立上下游生态绿色联合宣传机制，加强交流沟通，共享资源，通过联合开展活动，进一步提高公民参与流域治理的行动自觉。界河流域上下游共同建立公众参与平台，比如通过专线电话、微信公众号等多种方式畅通公民、社会组织等参与流域治理渠道。

参考文献

- [1] 王干. 流域环境管理制度研究[M]. 武汉:华中理工大学出版社, 2008.
- [2] 汪伟全. 地方政府竞争秩序的治理:基于消极竞争行为的研究[M]. 上海人民出版社, 2009.
- [3] 夏宝龙. 全面深化河长制把“五水共治”进行到底[J]. 中国水利, 2017(2):8-9.
- [4] 刘秀芬, 黄祖照, 李颖. 广州市跨界区域水环境综合治理措施初探[J]. 广东化工, 2022(15):118-120.
- [5] 王胜定. 清溪河治理记. 江苏吴江和浙江秀洲共建联合河长制[N]. 人民日报, 2019-01-09(10).
- [6] 王祖强, 刘磊. 水资源环境治理的机理与路径研究——基于浙江省的经验分析[J]. 上海经济研究, 2016(4):54-61.