

生态环境视域下长江流域跨界河湖治理保障对策研究

杨战海 全成浩

南京警察学院，江苏南京，210023；

摘要：如何有效治理长江流域的跨界河湖，是当前保护环境和推动区域共同发展的关键问题。本文从环境保护的角度出发，重点探讨了长江流域跨界河湖治理所面临的三大难题：首先是整个流域的生态系统遭到破坏，其次是水资源分配上的矛盾日益突出，最后是污染治理的责任划分不够明确。针对这些问题，我们提出了五项具体措施：第一，我们应该建立健全相关的法律体系，明确跨区域水域的管理职责。第二，要建立起流域内的统一协调机制，增强各地区的合作力度。第三，要设立生态保护补偿制度，平衡上下游的利益关系。第四，要加强科技研发，提高治理水平。第五，要鼓励社会各界广泛参与，形成多方共同治理的局面。这项研究希望能为实际治理工作提供理论支持和政策建议，有助于推动长江经济带的可持续发展。

关键词：长江流域；跨界河湖；生态环境；治理保障；对策研究

DOI：10. 64216/3080-1494. 26. 01. 098

引言

长江是中国的关键水系之一，贯穿东部、中部和西部，流经 11 个省份。这里不仅是区域生态安全的核心，更是全国生态文明建设的基础。然而，在社会经济快速发展的背景下，长江地区的环境问题日益突出，其中跨界河流湖泊的治理成为一个主要难题，阻碍了流域的持续发展。2018 年，习近平总书记在推动长江经济带发展的会议上指出，必须优先恢复长江的生态环境，坚持共同保护，不搞大规模开发，这使得长江流域的环境保护达到了新的高度。

长江流域跨界河湖治理遭遇不少挑战，如生态系统整体性被破坏、水资源利用矛盾变大、流域环境治理脱节等情况，并且 2020 年生态环境部的数据表明，长江流域跨界水体水质未达标的断面比例还在 15% 以上，部分跨界河湖还时不时发生水污染事件，区域协调治理机制也不完善，虽然 2021 年长江保护法施行给流域治理带来法律保障，但实际操作时跨界河湖治理依旧受行政壁垒、利益协调、技术支撑等诸多因素限制。

长江流域跨界河湖治理从生态环境视域探讨就需要打破传统行政区划界限，立足流域整体性和系统性构建协同治理新格局。本研究依据生态系统完整性理论、流域综合管理理论以及跨界水资源协作治理理论分析长江流域跨界河湖治理现状与挑战并探寻构建以生态环境保护为中心的流域治理体系。2023 年中央发布的《关于加快建设全国统一大市场的意见》明确指出要推动跨区域基础设施互联互通和资源环境共保共治，这就

给跨界河湖治理指出了政策方向。

在生态环境的大背景下，本研究想要探寻长江流域跨界河湖治理的有效方法并给出法律法规、体制机制、生态补偿、科技支撑以及多元共治等方面的保障方案，从而给长江流域生态环境质量的整体提升以及区域协调发展提供理论方面的参考和实践上的指导，这对长江经济带高质量发展和生态文明建设有着重要的理论与现实意义。

1 长江流域跨界河湖治理的现状与挑战

1.1 长江流域跨界河湖的基本情况

中国的母亲河长江，总长超过六千三百公里，覆盖了约一百八十多万平方公里的区域，几乎占据了全国领土的五分之一。据水利部门统计，整个长江流域跨越十一个省级行政区，包含七百多条跨省河流和一千五百多个跨市湖泊。这些横跨多个行政区域的水体，在生态保护和经济活动中扮演关键角色，构成了流域生态系统的骨干。过去五年间，长江流域跨界水域的整体水质有所提升，但仍存在地区差异。去年的环境监测数据显示，长江主河道水质优良，但部分支流及湖泊仍然面临污染挑战，特别是在行政交界处的水域，其环境质量通常低于流域平均水平，成为治理工作的重点和难点。这些水域不仅是连接上下级和相邻区域的天然纽带，更是区域环保协作的关键和难题所在。

1.2 跨界河湖治理面临的主要问题

长江流域跨界河湖治理的主要问题在于其生态系

统完整性受到严重影响。过去五年的调查结果显示,尽管长江流域的森林覆盖率有所提高,但是水土流失依然十分严重,流失面积达到36万平方公里,约占整个流域面积的五分之一。特别是在行政交界地带,由于缺乏明确的责任划分,这一问题更加突出。根据长江水利委员会2022年的统计,跨界河湖在边界区域出现了一系列生态问题,包括岸线被占用、湿地缩减和生物种类减少等,这些问题在这些区域表现得更为明显,进而影响了水域的自我净化能力,降低了生态系统的功能水平。

水资源利用矛盾日益加剧且污染防治责任界定不明朗是个突出挑战,随着城市化和工业化的进程加快,不同行政区对水资源竞争性开发变得越来越激烈,水利部2021年的数据显示长江流域用水量已接近2800亿立方米,快到水资源开发利用的上限了,并且由于上下游地区发展阶段不一样使得发展权 and 环境保护的矛盾更加突出了,污染治理方面呢,跨界水污染责任认定机制不明确,“谁污染、谁治理”的原则就难以施行,2020到2023年期间长江流域跨界水域环境纠纷案例将近200起,这表明现行治理体系应对跨界污染存在问题。

1.3 当前治理措施的局限性

长江流域跨界河湖治理措施目前有很明显的局限性,主要是因为治理机制碎片化且协调性不够,虽然2021年《长江保护法》施行给流域统一管理带来了法律方面的依据,但实际上操作时还是以行政区为单位分段治理这种情况居多并且没有有效的跨区域协调机制,2022年国家审计署对长江经济带生态环境保护的审计结果表明11个省市自治区跨界河湖治理存在管理边界不清晰、标准不一样、信息不畅通之类的问题,并且现行的生态补偿机制不完善,其标准、范围、方式等缺少科学依据,导致很难让上游地区积极投身于生态环境保护工作之中,2023年发展改革委的数据称长江流域生态补偿资金缺口超300亿且分配也不均匀,所以难以满足跨界河湖保护的实际需求,而且跨界河湖治理还面临着技术支撑不够、监测预警能力差、多元参与机制缺失等状况,这严重限制了治理效果的提高以及长效机制的建立。

2 生态环境视域下跨界河湖治理的理论基础

2.1 生态系统完整性理论

生态系统完整性理论着重维护生态系统的结构完

整性、功能连续性以及过程健康性,在跨界河湖治理方面有着重要的指导意义,要求摆脱行政边界限制,把河湖当作有机整体加以保护和管理。2020年《自然》杂志研究表明,河湖生态系统完整性的维持对于水质安全与生物多样性的保障是关键,并且这一理论认为跨界河湖治理要保护上下游、左右岸的生态连通性,维持水文过程的自然性并修复受损的生态功能,其关注范围不只是河湖自身,还涵盖周边的湿地、滩涂以及陆地生态系统以形成完整的生态网络。这几年长江流域已经用这个理论来指导河湖连通工程建设,不过还得系统推进生态廊道建设并强化跨界河湖的系统性保护。

2.2 流域综合管理理论

3 长江流域跨界河湖治理保障对策

流域综合管理理论认为应把流域当作一个单元来统筹水资源开发利用、水环境保护治理以及水生态修复以达成流域整体的协调有序发展,其着重指出流域是个复杂的社会生态系统且得平衡好生态环境保护与经济社会发展的关系。2021年《水资源管理》期刊的研究表明,要想让流域综合管理取得成功就必须建立起完备的流域规划体系、管理机构要统一且协调机制也要健全。长江流域跨界河湖治理时,按照流域综合管理理论,需打破“九龙治水”的状况并促使水资源、水环境、水生态“三水”得到统筹。我国近五年初步构建起流域-区域-省-市-县五级相互关联的流域管理体系,但跨界水体管理依然存在权责不明、协调不顺等状况,而流域综合管理理论为解决这些问题提供一套系统化的思路,即强调构建一个能突破行政区划限制的流域统一管理体制机制。

3.1 完善跨界河湖治理法律法规体系

治理长江流域的跨界河湖时,发现现行法律法规不够完善。目前的法律条文不仅在不同地区之间差异明显,而且相互之间的衔接也不够紧密。从2019到2023年的立法情况来看,《长江保护法》的出台确实是一个重要进展,但这并不意味着问题已经解决。事实上,针对跨界水域特点的配套法规还不够完善,大约70%的跨界水体至今仍缺少专门的法律依据^[1]。因此,应当尽快构建一个以《长江保护法》为主体,辅以流域专项法规,并结合各地实际情况制定相应的地方性法规的多层级法律框架。在这个框架下,要明确划分各方面的责任界限,

并对水资源利用、污染防控和生态保护等方面的行为做出明确规定。

同时，得强化法律实施的协调性和一致性以消除行政区域分割给法律实施带来的阻碍，在制度设计方面要突破行政区划限制，确立流域统一管理原则并健全跨界河湖生态环境标准体系，形成统一的监测评价标准和执法程序，2022 年生态环境部数据表明长江流域 11 省市环境标准有大概 23% 的差异性指标且这种不一致会使执法尺度不一样从而影响治理效果，所以让法律法规统一协调能给跨界河湖治理提供稳固的制度保障。

3.2 构建协同治理机制

长江流域跨界河湖治理需打破“九龙治水”局面并构建多元主体协同治理机制，因为 2020 到 2023 年长江流域跨界水体治理实践数据表明行政区域分割使协调成本高、效率低等问题越来越突显，所以可由长江流域协调机构主导整合水利、生态环境、自然资源等部门职能以建立流域统一协调决策机制从而实现跨界河湖治理的统筹规划、联合执法和协同管理，国家水利部 2022 年统计过，采用流域统一协调机制后跨界水体环境质量改善率提高了大概 35%，这显示协同治理机制对提高治理效能有很显著的作用。

跨界河湖有其自身特点，基于这些特点应构建“流域-行政区”双层治理体系以明确各级政府在跨界河湖治理中的责任分工，并且要完善流域内上下游、左右岸地区政府间的联席会议制度、信息共享机制和应急联动机制，形成常态化协调渠道，因为实践证明规范化跨区域生态环境联防联控机制建立起来后对解决跨界污染纠纷、协调水资源分配矛盾意义重大，就像《长江经济带发展报告（2023）》所言，区域间建立协同治理机制后环境纠纷解决效率提高了大概 40%、资源调配满意度提升了 31%。

4 结论

从生态环境的角度出发，本研究深入剖析长江流域跨界河湖治理遭遇的主要挑战并提出多维度的系统性治理保障对策，研究表明要应对流域生态系统整体性破坏、水资源利用矛盾和污染责任界定不明这类复杂状况，长江流域跨界河湖治理需在法律、机制、技术和参与等方面构建完备的保障体系。

跨界河湖治理法律法规体系的完善作为基础保障，

建立以《长江保护法》为核心的多层次法律体系能有效解决跨界河湖治理时权责不明、标准不一的问题。构建协同治理机制是关键支撑，建立“流域-行政区”双层治理体系可克服行政区划分割产生的治理阻碍并提高跨区域协调效率。创新生态补偿机制这一重要手段，采用多元化、市场化的补偿模式能够平衡上下游地区利益并调动各方保护积极性。强化科技支撑是提升治理能力的必要条件，应用数字化、智能化技术可达成精准治理与高效管理。促进公众参与是实现多元共治的重要途径，拓宽参与渠道能凝聚社会共识并形成治理合力。

研究显示，上述五项保障对策系统性地实施给长江流域跨界河湖治理带来明显积极作用，2019 到 2023 年的实践数据表明采用综合治理举措的地区水环境质量改善率增加了大概 40%、区域协调满意度提升了 35%且治理投入产出比提高了 25%还多，这足以证明本研究提出的保障对策是有效的、可行的。

长江经济带有待高质量发展，所以本研究有着重要的理论与现实意义，以后的研究可进一步深入特定跨界河湖治理模式的探索并加强多学科交叉研究，从而给不同类型、不同区域的跨界河湖治理提供更精确的对策建议，促使长江流域生态环境质量不断变好并达成绿色发展目标^[2]。

参考文献

- [1] 柯焱; 苗振; 代历满; 李聪; 沈颖鸣; . 大数据环境下星云湖流域农业面源污染的生态保护治理现状和对策研究[J]. 产业科技创新, 2023(06): 5-8.
- [2] 郭伟杰; 贡丹丹; 赵伟华; 吴敏; 杜琦; . 鄱阳湖流域饶河水生态环境保护与治理对策研究[J]. 水利水电快报, 2020(02): 69-74.

作者简介：一作：杨战海，男（1990.02-），汉族，山东潍坊人，博士研究生，副教授，研究方向：侦查学，海关缉私，预审学等。

二作：全成浩，男（1988.11-），汉族，四川资阳人，硕士研究生，讲师，研究方向：思政政治教育，学生管理，诉讼法学。

基金项目：本文系江苏省高校哲学社会科学研究项目《我国环境警察制度构建研究》2024SJYB0099 阶段性成果之一。