

洁员，成立河湖志愿者服务队，实现河湖社会化管理和保护。截至2020年10月，27条市级河长河流59个考核断面和27个出口断面水质达标率分别为89.7%、96.3%，比2017年分别提升26.4%和14.8%，^[3]河湖水质得以明显改善，水环境治理效果显著。

（二）南充市河长制实施问题分析

南充市河长制实施以来，虽然取得了一定成效，但是在实践过程中也显现出了一些亟待解决的问题。

1、治水“条块分割”化严重，职权边界模糊

一直以来，传统的水环境管理体制遵循的是“统一管理与分级、分部门管理”相结合，^[4]“条块分割”是其最显著的特征，各涉水部门，如水利、环保、国土、农业、交通、气象等部门都仅对自己职责范围内的事情负责，既容易导致“九龙治水、各自为政”的弊端，又会因各涉水部门由于分工不明而出现相互推诿、扯皮的现象发生。当然，南充市的水环境治理体制亦是如此，未能从根源上破除这种顽疾，导致水环境治理成效受到影响。

同时，由于水资源具有整体性、跨流域性以及外部性等特征，上游河湖治理的好坏直接影响到中下游河湖治理情况。河长制的实施，河长只负责该行政区域内的某条河湖段，容易导致河长权力与责任的失调。南充市的水资源特征同样如此，在27条市级河流中，大部分河湖都是跨县跨乡，甚至是跨市，在水环境治理中容易导致职权边界模糊不清、污染责任难以界定等现象，严重影响水环境治理的总体成效。

2、河长制运行机制不健全

目前，南充市对于河长的考核主要由河长制办公室担任，属于下对上的考核，在考核过程中存在考核主体不合理、考核标准不科学的现象。下级对上级的考核极易导致利益合谋问题，呈现出“表扬与自我表扬”的特征，这种社会力量参与严重缺位的考核方式是否真实、公平、公正，有待商榷。在考核标准上，简单地将考核指标定为河湖水质是否改善，并未考虑到人文属性指标，以及水环境治理效果的反弹性，考核指标科学评价体系并未形成。

在监管方式上，河长制治理工作的重点是执法监督，虽然南充市已经建立了河长制监督制度，但仅仅停留在上级对下级的督查和验收上，未能做到日常化、常态化监督。同时，这种监管机制是一种事后监督，存在滞后性、被动性，治标不治本。

3、社会公众参与意识淡薄

南充市虽然已经建立了覆盖市、县、乡、村的“四级河长”体系，引入社会力量，形成政党与公众“多管齐下”的“政党河长、河道警长、民间河长、记者河长、检察长河长”五类河长体系，但无论是来自体制内的“政党河长”“河道警长”或“检察长河长”，还是来自体制外的“民间河长”“记者河长”或“志愿者河长”，他们毕

竟是社会中的一小部分力量，即便做到认真履职，倘若没有社会大众的积极参与和配合，治水效果也终将不尽人意。笔者对南充市部分河流的沿线居民进行了问卷调查，发放问卷411份，收回有效问卷410份。从调查结果来看，占比达52.2%的居民从未听说或了解过河长制，听说过或者了解其大概意思的占比42.6%，而只有5.1%的居民阅读过关于“河长制”的政策文件，足以看出社会公众对河长制的了解程度偏低，参与程度更是匮乏。

社会公众参与意识淡薄还可以从信息浏览量来看，南充市河长制信息公开化程度虽高，但公众了解意识、参与意识薄弱，浏览程度低。从浏览情况来看，以南充市水务局公布的信息为例，2021年6月2日市水务局发布“彭清华主持召开2021年省总河长全体会议强调，抓实抓细河湖长制各项工作，促进全省河湖水质和生态持续改善”的信息，截止2022年1月28日，浏览次数仅为262次；2021年12月27日发布的“关于嘉陵江等10条河流（水库）河湖（库）健康评价结果的公示”，两个月内浏览次数仅为374次。因此，可以看出，对于政府信息公开，公众并不敏感，也更无从谈参与水环境治理、保护和监督的自觉性与主动性。

促进南充市河长制可持续发展的建议对策

（一）加强河长制法制化建设

河长制作为一项临时的救急政策，已经上升为国家意志，但法制化建设较为滞后，虽然2021年11月四川省十三届人大常委会第三十一次会议表决通过了《四川省河湖长制条例》，并于2022年3月1日起实施，为规范四川省河湖长制工作提供了法律保障。但是，南充市在河长制法制化建设方面明显存在疲软性。所以，加强南充市地方性河长制法律法规建设势在必行，要总结国内外成功经验，对照《长江保护法》的相关要求，结合《四川省河湖长制条例》等法律制度，制定南充市河长制地方性法规。同时，把法律法规明确规定生态空间分区、河湖岸线保护、总磷污染控制等新要求纳入《南充市“十四五”生态环境保护规划》，严格落实规划与管控、资源保护、水污染防治、生态环境修复、绿色发展等有关规定，加强南充河湖水环境质量的管控，亮剑执法、利剑斩污，以法制手段筑牢河湖生态屏障。与此同时，还要加快水务行政管理体制改革，建立水务一体化机构，建立跨区域、跨部门协调机制及机构，统一指导、统筹协调南充市河湖治理保护工作，认真做好相关保护重大决策、重大规划审议，变“九龙治水”为“一龙治水”，提高水环境治理的行政效率。

（二）完善河长制考核问责机制

为解决南充市河长制考核监督流于形式的问题，建议引入体制外的评价机制，如引入第三方考核评价机制，由其对相关河湖开展定期与随机相结合的监督和考核，强化河长的责任意识；又如引入群众评价机制，由河湖沿线居