

长三角一体化示范区跨界水体共保联治 实践与探索

邓武, 徐芳

(上海市水利管理事务中心, 上海市 200002)

摘要: 为解决省际边界水体治理中存在的管护标准不一、规划不协调等突出问题, 推动长三角生态绿色一体化发展, 苏浙沪两省一市创新协同治理机制, 建立以联合巡河、联合管护、联合治理、联合监测、联合执法为核心的联合河湖长制, 系统推进跨界水体共保联治实践, 探索制度创新驱动下的协同治理路径。实践结果显示, 示范区水环境质量显著改善, 重点跨界水体优Ⅲ类断面比例从75%提升至98.1%, 公众获得感与幸福感明显增强。实践表明, 共保联治机制有效破解了行政区划分割导致的治理难题, 为其他地区跨界水体治理提供了有益借鉴, 有力促进了制度优势向治理效能的转化。

关键词: 跨界水体; 联合河湖长制; 共保联治; 长三角生态绿色一体化发展

中图分类号: TV8

文献标志码: B

文章编号: 1009-7716(2026)03-0001-04

Practice and Exploration of Joint Protection and Governance of Trans-boundary Water Bodies in Yangtze River Delta Integration Demonstration Zone

DENG Wu, XU Fang

(Shanghai Water Management Affairs Center, Shanghai 200002, China)

Abstract: To address the prominent issues in the governance of interprovincial boundary water bodies, such as inconsistent management standards and uncoordinated planning, and to promote the ecologically green and integrated development of the Yangtze River Delta, the two provinces and one city of Jiangsu, Zhejiang and Shanghai have innovated a collaborative governance mechanism. A joint river and lake chief mechanism centered on joint inspections, joint management, joint governance, joint monitoring and joint law enforcement is established to systematically advance the practice of joint protection and governance of trans-boundary water bodies, and explore the pathways for collaborative governance driven by institutional innovation. The practice result shows that water environmental quality in the demonstration zone has significantly improved, and the proportion of sections of key trans-boundary water bodies classified as Grade III or better has increased from 75% to 98.1%, significantly enhancing the public's sense of gain and happiness. The practice shows that the joint protection and governance mechanism effectively resolves the governance challenges caused by administrative divisions, providing the valuable insights for trans-boundary water body governance in other regions and strongly facilitating the transformation of institutional advantages into governance efficacy.

Keywords: trans-boundary water bodies; joint river and lake chief mechanism; joint protection and governance; ecologically green and integrated development of the Yangtze River Delta

0 引言

在区域经济空间重构进程中, 城市群作为承载发展要素的核心载体, 其协同治理效能直接关乎国家竞争力提升。长三角地区作为中国第一大城市群, 国土面积占全国的4%, 产出的GDP近全国的

24%。2019年设立的长三角生态绿色一体化发展示范区(简称示范区), 作为实施长三角一体化发展国家战略的先手棋与突破口, 通过建立两省一市2413 km²协同治理平台, 着力破解行政壁垒导致的要素流动梗阻。该区域水体密集分布, 随着经济的发展, 传统的分区域治理模式在应对跨界水体的污染防治和生态保护问题时, 弊端尽显, 局限性突出。为贯彻落实习近平总书记关于推动长三角一体化发展的重要指示, 破解跨界水体治理保护难题, 水

收稿日期: 2025-09-29

作者简介: 邓武(1975—), 男, 学士, 高级工程师, 从事河湖管理、河湖长制、水利水电等工作。

利部太湖局、示范区执委会协同江苏、浙江、上海水利(水务)相关部门积极探索,创新建立以“联合巡河、联合管护、联合治理、联合监测、联合执法”为核心的联合河湖长制,推动示范区跨界水体共保联治。示范区跨界水体水环境不断向好,人民幸福感、获得感明显提升。

1 示范区水体基本情况

1.1 示范区水体分布情况

示范区覆盖两区一县,分别为江苏省苏州吴江区、浙江嘉善县、上海青浦区,总占地面积约2 413 km²,其地理位置得天独厚,是连接上海、江苏、浙江的重要节点区域,在长三角一体化进程中具有不可替代的战略地位。区域内呈现出典型的水乡地理特征,水系密布,相互交织,形成了复杂而有序的水网结构。区域内河湖面积约为496 km²,水面率为20.6%。其中:青浦区共有河道(湖泊)2 201条/个,河湖面积为125.7 km²,水面率为18.8%^[1];吴江区共有河道(湖泊)2 993条/个,河湖面积302 km²,水面率24.4%;嘉善县共有河道(湖泊)1 991条/个,河湖面积为68.5 km²,水面率13.5%^[2]。

1.2 示范区跨界水体面临的问题

示范区内以“一河三湖”(太浦河、淀山湖、元荡、汾湖)为代表的重点跨界水体有47个^[4],其中青浦与嘉善界河21条,青浦与吴江界河11条,嘉善与吴江界河14条,青浦、昆山交界湖泊1个。传统跨界水体治理采取属地化管理模式,由各地根据情况自行治理管护,受行政区划分割和区域经济发展差异影响,跨界水体水环境质量呈现显著空间分异特征。自河湖长制全面实施以来,青浦、吴江、嘉善三地水体质量持续提升,但伴随而来的是三地跨界水体与其他河湖的环境质量差距持续扩大。究其根源,各地治理规划标准不统一、管理事权不对等、利益协调机制缺位、信息不对称、治理不同步等问题,与生态绿色一体化发展示范区的战略定位形成明显落差。

1.3 示范区跨界水体共保联治探索与实践历程

跨界水体的治理研究,一直以来都是学术界和实践领域的研究热点。20世纪初,国内外学者聚焦跨界水体治理,从多个维度进行了深入的研究,取得了丰硕的成果。为加强示范区跨界水体的治理管护,发挥好示范区创新示范田的作用,提升跨界水体水环境,两省一市系统梳理国内外研究成果,整理分析已有的实践案例,因地制宜,开展相关探索实践^[5]。

(1)探索阶段(2018—2019年)

在2018年首届中国国际进口博览会举办之际,针对太浦河、淀山湖等跨界水域水葫芦爆发问题,太湖局联合两省一市水利(水务)部门通过组建流域-区域联动的水葫芦联防联控工作组,实施“监测预警-拦截打捞-资源化处置”全链条治理模式,成功实现苏沪、浙沪边界水葫芦等水生植物联防联控。在此基础上,两省一市创新构建太湖淀山湖协作机制,为沿湖地区提升治理湖体及周边河湖水体提供了同向发力的平台,出台了《重点跨界水体联保专项方案》^[8],确立了联合河湖长制机制,形成跨行政边界的协同治理基础框架。通过设置联合河湖长,各地联合开展巡河管护、治理、监测、执法等工作,打破了传统分割治理的行政壁垒,为后续制度创新奠定基础。

(2)制度体系构建阶段(2020—2022年)

随着跨界水体共保联治工作持续开展,基于原有框架,示范区创新构建以“联合巡河、联合管护、联合治理、联合监测、联合执法”为核心的联合河湖长制,先后出台了《示范区跨界河湖联合河长湖长巡河工作制度》《示范区水行政执法联动协作工作方案(试行)》《示范区河湖长制工作联席会议制度》《示范区联合河湖长制考核制度》等文件,将5个联合机制固化为政策制度,推动区域水环境治理从碎片化协作向制度化共保联治转型。

(3)效能提升阶段(2023年至今)

印发了《示范区联合河湖长制工作规范》,将5个联合机制等工作规范化;加强规划引领,制定印发了《示范区水利规划(2021—2035年)》《示范区供排水专项规划(2021—2035年)》;出台了《示范区淀山湖、元荡、太浦河(含汾湖)等重点跨界水体联保专项治理及生态建设实施方案》,进一步深化完善共保联治机制,以项目化、清单化形式统筹推进跨界河湖生态治理;成立了“长三角水务热线河湖工单处置联盟”,建立了“一个平台,一张清单、一张联络网、一张协办单”“四个一”工作机制,充分发挥水行政执法体制机制优势;印发了《长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区水上示范区专项规划(2021—2035年)》,通过重塑水体资源和水域空间的功能价值,激发区域整体发展活力。

2 示范区跨界水体共保联治内涵

示范区跨界水体共保联治是落实长三角生态绿

色一体化发展国家战略的创新实践,其核心是联合河湖长制,由太湖局、示范区执委会牵头协调,两省一市共同谋划、共同布局,两区一县共同组织实施。主要包括以下几个方面^[3,6-7]:

(1)联合巡河

联合巡河实行轮值制,由各地河长办轮流牵头组织。采用各地河长办共同巡河、联合河长湖长日常巡河、民间河长志愿者巡河等方式巡查示范区跨界河湖,并形成联合巡河记录。对于共同巡查发现的存量问题,列入“一河(湖)一清单”,分类制定解决方案;对于日常巡查发现的增量问题,通过联合工单流转,属地河长办负责限期完成。

(2)联合管护

在水生植物联防联控方面,各地联合落实上游源头控制,提升打捞能力,共同建设拦截设施,构建水生植物防控网;在日常保洁方面,各地共同界定好跨界水体的保洁范围,以协议置换保洁的模式,联合开展养护保洁,提升养护保洁效率;在应急处置方面,各地联合制定水生植物应急处置预案,明确响应机制、预警等级和响应措施。

(3)联合监测

按照统一监测频率、监测指标、评价方法和评价标准的“四统一”原则,建立跨界河湖联合监测体系,共同优化跨界河湖监测断面设置,开展跨界水体常态化水质监测^[9],共享跨界河湖数据信息,定期编制发布示范区水资源水生态报告。

(4)联合治理

联合制定跨界河湖“一河(湖)一策”,根据“一河(湖)一策”编制联合治理实施方案,统一目标、衔接标准、协调措施,同步推进,打造上下游衔接、左右岸协调的跨界河湖风貌。对于重要跨界河湖治理,以高质量共建幸福河湖为目标,打造跨界幸福河湖样板。

(5)联合执法

成立“青嘉吴三地水行政执法工作协调联络组”,建立三地交流和培训机制,建立建管互通、线索互通、案件互通等信息互通机制^[10]。统一执法标准,建立执法联动机制,定期开展涉水行政执法检查;共享执法资源,在联合执法时统一执法人员和装备的调配,通过信息对接、联合调查、共同执法,强化跨界河湖监管。

3 联合治水案例——元荡幸福河湖建设

元荡地处沪苏两省交界区域,位于示范区“水乡

客厅”北部,是示范区区域“一河三湖”生态体系的核心水体。作为典型的跨省界湖泊,其总面积为12.99 km²,总岸线长度为23.9 km。其中:江苏省境内水域面积达9.93 km²,占比76.5%,对应岸线长17.7 km;上海市境内水域面积3.06 km²,占比23.5%,对应岸线长6.2 km。

长期以来,由于元荡是省界湖泊,在交界处两地设置了网簰等隔断物,影响水体的流动,加上两地的治理管护标准不一,围网养殖、驳岸年久失修等现象一直存在,元荡湿地也出现显著萎缩,生物栖息地退化,生物多样性降低。

为改善元荡环境面貌,上海与江苏携手合作,在元荡共同设置联合湖长,共同落实联合巡湖工作,建立巡河问题清单。开展联合管理养护,对水葫芦、蓝藻等水生植物开展联合打捞,进行联防联控^[11];开展联合监测,按照“四统一、一共享”工作要求,每月联合编制水资源水生态报告;开展联合执法,对涉水问题定期开展联合执法检查;开展联合治理,深入研究并制定了“一湖一策”的治理方案,双方共同启动实施了元荡一、二、三期联合整治项目。

在工程建设方面,两地按照统一规划、统一设计、统一施工“三统一”的要求,共同推进工程实施;在生态修复方面,实施退渔还湖、还湿工程,拆除围网、塘梗,通过生态化改造,种植沉水、挺水植物,投放鱼类和底栖动物,打造清澈见底、Ⅱ类水质的生态涵养湿地;在景观建设方面,结合本地实际融入江南水乡的文化元素,打造彰显地域特色的滨水景观,如将十二钗的人物故事通过景观再现,形成海棠石醉、梅廊暮雪、平湖风河等“一廊十二景”,构建一条江南水乡文化长廊^[12]。

经过两地联合治理管护,如今元荡已建设成为示范区首个幸福河湖,岸线实现了整体贯通,湖泊面貌焕然一新,成为一处热门网红打卡地,吸引两地居民前来户外休闲,周边居民满意度、感受度和获得感不断提升。

4 共保联治工作成效

两省一市遵循“政府推动、统筹协调、优势互补、合作共赢”的基本原则,协同创新推进示范区跨界水体的共保联治工作,取得了显著成效^[13]。示范区共保联治工作推进以来,共任命(聘请)了310余名跨界联合河长,实现跨界河湖联合河湖长的全面覆盖。各级联合河湖长累计联合巡河200余次。设立8个

村级“联合河长工作站”、1个“三长”联动工作站,形成多层次协同网络。建立涵盖联合巡河、联合管护、联合治理、联合监测、联合执法、河湖长制工作联席会议、考核、履职规范等一系列具有推广与复制价值的共保联治制度。示范区以重点跨界河湖为基础,全面统筹上下游、左右岸的治理需求,分阶段稳步推动联合治理项目落地实施。截至目前,已签订二期共计34个跨界河湖联合治理项目,投资金额高达44.85亿元。经过共保联治,太浦河、元荡等多个跨界河湖实现了从污染严重到水清岸绿的蜕变,示范区整体河湖水环境得到了显著改善,水质持续稳定向好。地表水优Ⅲ类断面比例从初始的75%稳步提升至98.1%,水环境面貌焕然一新。区域生态环境的改善为示范区的经济发展注入了新动能,2019—2024年间,两区一县的GDP年均增长率达到5.94%。

与此同时,示范区在跨界水体共保联治过程中的经验做法已初步形成示范效应,相关经验在长三角等多地得到广泛的复制与推广。例如:上海金山与浙江嘉兴、平湖联合开展环杭州湾地区石化化工挥发性有机物的共保联治工作;江苏、浙江联合出台《京杭运河(澜溪塘、清溪)联保专项治理方案》^[14];上海嘉定与江苏太仓、上海崇明与江苏海门相继建立联合河湖长制,共同推进跨界河湖共保联治^[15]。

5 结 语

跨界水体,尤其是跨省河湖,以往因行政区划不同,在治理过程中存在规划不同、管理等级不同、利益诉求不同、信息不通、治理不同步等问题,导致治理管护提升存在很大的困难。示范区在太湖局、示范区执委会的牵头协调下,各方通力协作、密切配合,构建了以上下游、左右岸贯通一体的河湖保护治理体系。实践结果表明,该机制能有效破解传统属地化管理难以解决的跨界河湖治理管护问题,示范区河湖水环境明显改善。随着长三角生态绿色一体

化发展示范区建设的深入推进,跨界河湖共保联治机制已展现出显著的制度创新价值和示范引领效应。未来,随着新质生产力的发展,跨界河湖共保联治将在科技赋能、制度保障等方面进一步突破创新,为全国跨界水体治理提供可复制、可推广的“长三角方案”,不断提高人民群众的幸福感和满意度。

参考文献:

- [1] 上海市水务局.2024上海市河道(湖泊)报告[Z].上海:上海市水务局,2024.
- [2] 崔昊杰,孙建忠.长三角生态绿色一体化发展示范区水系综合治理——以吴江区为例[J].江苏水利,2021(6):69-72.
- [3] 万陆林,殷健,赵怡晨.长三角生态绿色一体化发展示范区锐意改革谋发展“一体”治水谱新篇[J].中国水利,2021(23):14-17.
- [4] 疏正宏,胡险峰,吴兆丹,等.长三角示范区跨界河湖治理长效机制探索与实践[J].水利发展研究,2021,21(12):48-54.
- [5] 赵烁.基于SFIC模型的长三角跨界河湖协同治理研究[D].上海:华东师范大学,2023.
- [6] 郎勋贤,李禾澍.流域统筹区域协同河湖管理机制构建——以长三角和川渝地区跨界河流联防联控为例[J].中国水利,2022(20):55-57.
- [7] 唐见,许永江,靖争,等.河湖长制下跨界河湖联防联控机制建设研究[J].中国水利,2021(8):11-14.
- [8] 王元元,蔡梅,江宸宇,等.跨区域水系协同治理规划与思考[J].水利经济,2025,43(2):23-28.
- [9] 朱永清,邵一平,王彪,等.跨界水源保护区协同优化调整研究——以横跨三省的太浦河水源地为例[J].环境污染与防治,2025,47(8):28-36.
- [10] 中华人民共和国水利部.2024中国水利发展报告[M].北京:中国水利水电出版社,2024.
- [11] 鞠茂森,吴宸晖,顾向一,等.跨界河湖实施联合河湖长制的思考[J].中国水利,2024(6):46-52.
- [12] 章杰.跨区域水污染协同治理困境与优化策略研究[D].上海:华东师范大学,2023.
- [13] 朱威.太湖流域片“十五五”水安全保障规划总体思路及主要对策思考[J].中国水利,2025(13):1-7.
- [14] 刘伟,吴加伟,陈雯.太湖流域水生态环境跨界协同治理路径研究——以苏嘉联合河长制为例[J].湖泊科学,2025,37(5):1671-1682.
- [15] 孙燕丰.长三角一体化示范区背景下吴江区幸福河湖建设探索与创新[J].水利发展研究,2025,25(8):131-135.