

## 农村河道治理主体的权责清单与实现路径

邹卫中, 芮金

**摘要:** 权责清单制度对转变政府职能, 进一步规范政府权力, 厘清各级政府及政府各部门的权力与责任的边界有重要意义。可以有效促进各级政府及相关职能部门履职, 进一步厘清政府与市场和社会关系。政府权责清单制定传统模式以现行法律法规为依据, 以各级政府各部门为主体, 进行部门权责清单的制定。农村河道治理法制现状较为零散且刚性不足, 涉及多重治理主体。要有效实现农村河道的管治问题, 需进一步发展巩固河长制的改革创新成果, 制定专项权责清单, 并构建行之有效的监督管理机制。

**关键词:** 农村河道; 治理主体; 权责清单; 实现路径

**作者简介:** 邹卫中, 法学博士, 常州大学史良法学院副教授、硕士生导师; 芮金, 常州大学史良法学院硕士研究生。

**基金项目:** 国家哲学社会科学基金青年项目“城市边缘失地农民就业质量问题研究”(13CRK026)。

**中图分类号:** D912.1 **文献标识码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2018.04.004

权责清单最早的实践始于2005年的河北省, 自2009年开始在全国范围内进行试点, 2014至2015年广东、安徽、浙江、江苏等19个省(市)都陆续公布了各自省级政府的权力清单, 2016年已基本实现各市县(区)级层面权力清单的全公布。建立权力与责任清单制度是为了划定政府及政府各部门之间权力边界, 约束行政权力, 解决政府权责不对等、权责不公开、权责不明晰等问题的制度化尝试<sup>[1]</sup>。从目前各省(市)公布的权责清单的分析来看, 各省(市)对权责清单的认识和做法还不统一: 有的省份将权力和责任清单合二为一, 认为权力对应责任, 是一体两面; 有的省份则认为两张清单, 应将权力清单与责任清单相分离, 分别对应权力单独列出相应的责任清单并予以公布<sup>[2]</sup>。作者更同意后一观点, 分别制定权力清单与责任清单。权力清单以“法无授权不可为”为中心, 以“限权”为出发点, 明确政府各部门权力, 划清政府权力边界, 更好地激发市场活力; 责任清单以“法定职责必须为”为中心, 以促进政府各部门“履职”为出发点, 明确政府部门职责, 促进政府各部门履行社会公共事务的管理职责。

农村河道<sup>①</sup>一直承担着农村泄洪、引水、灌溉和解决农村居民生活用水的功能, 长期以来在防汛抗旱, 减轻自然灾害等方面发挥着重要作用。随着社会、经济和工业的不断发展, 人类的生产和生活都得到了极大的改善, 但是, “这样一来它就同时破坏了它自己的活动条件。蒸汽机的大工业中差不多一切生产部门都需要比较纯洁的水。但是工厂城市把一切水都变成臭气冲天的污水”<sup>[3]</sup>。

①一般是指分布在广大农村地区, 用于农业生产、农村生活用水的河流或沟塘。

农村河道水体污染的主要污染源是农村生活污水、生活垃圾污染,农村生产经营的面源污染,大气污染及少量的企业排污导致河道水体污染。与城镇河道相比,农村河道有其特殊性,主要体现在功能的多样性、河道结构多样性、污染源多样性三个特征。且农村河道相对规模较小,影响面较窄。现对城市河道治理的技术研发、法律法规的制定实施及资金投入等都已经相当成熟,但是对于农村河道的治理思想上不够重视、农村居民环保意识也较差、政府资金投入及法律法规的规制等都不健全。农村河道缺乏有效的治理和管护,且污染情况已严重影响农村居民的生活环境,亟需开展综合整治。实现农村河道治理主体权责清单的制定,可以有效厘清县(区)、乡(镇)两级政府及相关涉及农村河道治理部门的责任边界和分工,积极推进农村河道的综合治理。

## 一、农村河道治理的法制现状分析

### (一) 法制现状较零散,未系统立法

涉及我国农村河道治理在国家立法层面主要是以《宪法》为根本,以《环境保护法》为指导。已颁布的《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国水土保持法》《水法》《农业法》《水污染防治法》等多部单行法律中均涉及农村河道管护与治理问题。国务院、环保部、农业部等部门制定的与环境保护相关的各项行政法规及规章也均涉及农村河道管理的相关内容。如《中华人民共和国河道管理条例》第7条:“河道防汛和清障工作实行地方人民政府行政首长负责制。”第8条:“各级人民政府河道主管机关以及河道监理人员,必须按照国家法律、法规,加强河道管理,执行供水计划和防洪调度命令,维护水工程和人民生命财产安全。”《畜禽规模养殖污染防治条例》中第20条:“向环境排放经过处理的畜禽养殖废弃物,应当符合国家和地方规定的污染物排放标准和总量控制指标。畜禽养殖废弃物未经处理,不得直接向环境排放。”另如《村庄和集镇规划建设管理条例》《城镇排水与污水处理条例》等相关的行政法规中,也涉及相关农村水污染及农村河道治理的法律条款。如上所述,农村河道治理的相关法律条款涵盖在环境保护及水治理的各法律法规之中,但并未单行立法。

### (二) 多为指导性条款,刚性不足

农村河道的污染来源与城镇河道及其他大型水域的污染源相比有其特殊性,其主要污染源为农村生活污水、固体生活垃圾及农业面源污染。各级政府针对各项污染源的治理,颁布了一系列的行政法规及地方性法规予以规范。但是针对农业面源污染及农村生活污水的污染治理问题,一般只能以行政指导等方式让农村居民转变生产生活方式,减少污染源。如《畜禽规模养殖污染防治条例》第5条规定:“县级以上人民政府农牧主管部门负责畜禽养殖废弃物综合利用的指导和服 务。”《农药管理条例》第29条:“林业、粮食、卫生行政部门应当加强对林业、储粮、卫生用农药的安全、合理使用的指导。”对于畜禽废弃物的处理及农药的使用,法规明确规定,主要是对其处理畜禽废弃物及合理使用农药给予技术指导,无法设定强制手段来管理日常的农业生产。相较于工业废水的排放、大气污染等环境问题的治理,农村河道治理的相关法律法规条款明显刚性不足。农村河道不同于与城市环境和其他水环境的治理,传统的农业生产方式现已证实对农村河道的污染非常严重,但是改变传统农业生产模式的方式,不能过于强硬。只能以转思想、转生产方式的模式来指导转变农业生产方式,更好地保护农业生态环境。因此农村河道的治理还需另辟蹊径无法完全复制。

### (三) 法律位阶较低, 强制性弱

农村河道的治理涉及水行政主管部门、环保、农业、林业、渔政及城管等多个部门。各部门制定了一系列针对河道治理、水环境管理和农村建设等相关的规章, 其中也都涉及农村河道治理的相关规定。如《秸秆禁烧和综合利用管理办法》《畜禽养殖污染防治管理办法》《农产品产地安全管理办法》等。国务院各部门出台的单项规章都是比较有针对性地对河道污染某一类污染源的管理, 可以有效地从源头对河道污染源进行规范防治。

各地人大及政府也根据上行法律法规结合本地的实际情况出台了相关的地方性法规及规章。如《江苏省农村河道管护办法》《江苏省河道管理条例》《辽宁省河道管理条例》《浙江省河道管理条例》等等, 各省都出台了相关的河道管理规定或办法。同时各地级市也针对本市的河道管理出台了相应的管理文件, 直接针对农村河道制定单项管理规定或条例的仅有《江苏省农村河道管护办法》, 但是各地的管理条例中都涵盖了农村河道管理相关指导性要求和管护标准。地方性法规及规范性文件的制定可以因地制宜, 有效解决当地河道管理的实际问题。但是地方立法刚性不足, 江苏省制定的《农村河道管理规定》仅明确了农村河道管护的标准、责任部门等内容, 但对于具体的违法行为的责任追究则无法涉及。

### (四) “河长制”的改革探索

河长制是以我国地方各级党委和政府主要负责人担任“河长”, 辅以相应的激励和惩戒机制, 依法管理和保护本辖区内河湖的制度<sup>[4]</sup>。该制度起源于2007年太湖蓝藻环境危机事件。无锡市首先试点, 在短时间内对流域的治理效果显著, 随后浙江、江西等省市都竞相效仿。2016年12月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》(以下简称《意见》), 紧接着水利部、环境保护部印发贯彻落实《〈关于全面推行河长制的意见〉实施方案的函》, 2017年6月修订的《中华人民共和国水污染防治法》第5条也将河长制<sup>①</sup>直接纳入。

河长制现已经在全国范围内全面开展<sup>②</sup>, 且在水域治理上取得显著成效。基本模式为以政府发布规范性文件的方式建立河长制度, 设立临时机构及多级河长, 将责任直接落实到地方行政主管官员, 并设立严格的责任目标及考核制度予以规制。现全国各地河长制度各有特色, 浙江省2017年以地方性法规形式颁布了《浙江省河长制规定》, 是全国第一个以地方立法方式将河长制纳入法规管理, 现已形成了五级联动的河长制体系, 即省、市、县、乡和村级河长。江苏省2012年也颁布了《关于加强全省河道管理河长制工作意见的通知》, 2017年3月又通过了《关于在全省全面推行河长制的实施意见》, 开始实行升级版的河长制, 同样设置了省、市、县、乡和村级五级河长, 涵盖了全省村级以上的河流10万余条。河长制的实行还存在诸多问题, 目前主要还是依靠地方主官的个人权威来开展河道治理工作, 主要依赖的还是“人治”, 因此要进一步巩固河长制的创新成果, 我们还需要将“人治”转变为“法治”, 方能实现河长制的长期发展和长效性<sup>[5]</sup>。

## 二、农村河道治理责任主体分析

河道治理属于环境生态保护的不可分割的一部分, 根据《中华人民共和国环境保护法》第6

<sup>①</sup>即省、市、县、乡建立河长制, 分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作。

<sup>②</sup>据不完全统计, 截至2017年底全国已有25个省份建立了河长制。

条：“一切单位和个人都有保护环境的义务。企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏，对所造成的损害依法承担责任。”明确了企业法人及相关社会团体的治理责任，农村河道污染主要来源虽然是面源污染，但是也有少量的工业点源污染，根据“谁污染，谁治理”的原则，相关社会团体及企业法人自然也是农村河道治理的责任主体之一。《中华人民共和国环境保护法》第38条“公民应当遵守环境保护法律法规，配合实施环境保护措施，按照规定对生活废弃物进行分类放置，减少日常生活对环境造成的损害”。明确了公民的环境保护责任，且从农村居民的河道治理内部要求及农村居民是农村河道污水排污的主体，根据法律规定的排污主体责任也需要承担治理责任。农村居民、相关社会团体、企业法人及政府都是农村河道治理的责任主体。但政府作为公共事业的管理部门，无疑是农村河道治理的主要责任主体，我们需要根据法律法规，明确政府部门河道治理的各项权责，尤其是县、乡（镇）两级政府的主体责任。

农村河道治理是一个综合性的立体工程，刘柏焯依据“污染在水里，根源在岸上”的逻辑，认为只有对河道进行河底、河道、河岸及周边环境的综合立体化的治理，从污染源头把关方能真正实现长效治理<sup>[6]</sup>。《环境保护法》第6条明确规定各级人民政府要对本行政区域内的环境质量负责；《水污染防治法》第4条规定各级地方人民政府对本行政区域内水环境质量负责。根据法律规定，农村和河道的治理主要责任驻地在县乡两级政府，县乡两级政府为农村河道治理的第一责任主体。

农村河道治理与城市河道及江、湖等水体的治理相比，农村河道大多规模较小，比较容易划分界限，且相对独立。农村河道治理是河床淤积的清淤工作，其污染源主要是农业面源污染、农村居民生活垃圾及污水污染及少量的工业废水排放和大气污染。因此对于农村河道治理需要与城镇河道及大型的江河湖泊治理有所区别。根据我国传统的行政管理方式，各项工作直接由县乡级政府各部门分块管理，各部门“各自为政”<sup>[7]</sup>。

#### （一）农村河道的河床淤积及清淤责任主体

农村河道目前主要问题之一是河床淤积严重。河床淤积主要是由于自然冲刷，长期未进行清淤导致。根据《中华人民共和国河道管理条例》第4条“国务院水利行政主管部门是全国河道的主管机关。各省、自治区、直辖市的水利行政主管部门是该行政区域的河道主管机关”。地方水行政主管部门是河道管理的主管机关。各地方政府根据该原则制定相关的地方性法规明确实施细则。如2017年颁布《江苏省河道管理条例》第22条：“县级以上地方人民政府水行政主管部门应当对河道淤积情况定期监测，并根据监测情况制定清淤疏浚计划，报经本级人民政府批准后实施。”《浙江省河道管理条例》第30条也同样规定了县级以上地方人民政府的水行政部门承担河道淤积的清理工作。从以上法律法规可以明确，农村河道的清淤工作计划制定及实施应为地方水行政主管部门。

#### （二）污染源治理与监管责任主体

农村河道污染源主要可以分为三类。

第一类农业面源污染（rural non-point source pollution）<sup>①</sup>。农业面源污染主要是农业生产污

<sup>①</sup>是指农村生活和农业生产活动中，溶解的或固体的污染物，如农田中的土粒、氮素、磷素、农药重金属、农村禽畜粪便与生活垃圾等有机或无机物质，在非特定的地域，在降水和径流冲刷作用下，通过农田地表径流、农田排水和地下渗漏，使大量污染物进入接纳水体所引起的污染。

染和畜禽养殖污染两方面, 农业面源污染带来的问题是容易造成水体富营养化, 蓝藻爆发就是水体富营养化引发的问题。以《环境保护法》第 33 条规定: “各级人民政府应当加强对农业环境的保护, 促进农业环境保护新技术的使用, 加强对农业污染源的监测预警, 统筹有关部门采取措施, 防治土壤污染和土地沙化、盐渍化、贫瘠化、石漠化、地面沉降以及防治植被破坏、水土流失、水体富营养化、水源枯竭、种源灭绝等生态失调现象, 推广植物病虫害的综合防治” 为基础, 现行已实施的《农药管理条例》《畜禽规模养殖污染防治条例》《秸秆禁烧和综合利用管理办法》《渔业法》《农产品产地安全管理办法》等单行行政法规及规章针对农药、畜禽、秸秆焚烧、渔业养殖等带来的河水污染问题都已明确相关政府部门的权责。

以《畜禽规模养殖污染防治条例》为例, 第 5 条明确规定了各政府部门对畜禽养殖污染的管理职责。环保部门负责畜禽养殖污染的统一监督管理; 农业行政主管部门主要负责推进农业绿色发展, 指导农民合理使用农药及肥料, 规范养殖业发展, 对使用禁用农药等行为进行监管; 乡镇人民政府负责其行政区域的污染防治工作。其罚则也明确界定了由环保部门对违反本条例及相关法律法规造成的污染问题的追责权力。

第二类农村居民生活垃圾污染。农村生活垃圾污染一般分为固体生活垃圾污染和生活污水污染。我国《固体污染防治法》并未对农村生活垃圾的处理进行详细规定, 其第 49 条规定农村生活垃圾污染环境防治的具体办法, 由地方性法规规定。《江苏省固体废物污染环境防治条例》第 23 条规定: “设区的市、县(市、区)人民政府应当建立和完善农村生活垃圾组保洁、村收集、乡(镇)转运、县(市、区)集中处置的机制, 对农村生活垃圾的清扫、收集、运输和处置给予财政补助和支持。乡(镇)人民政府应当加强对农村生活垃圾清扫、收集、转运的组织实施工作。” 该条明确了农村生活垃圾处理由乡(镇)人民政府承担, 明确了垃圾处理的机制及财政补助规定。《环境保护法》第 51 条规定: “各级人民政府应当统筹城乡建设污水处理设施及配套管网, 固体废物的收集、运输和处置等环境卫生设施, 危险废物集中处置设施、场所以及其他环境保护公共设施, 并保障其正常运行。” 各级人民政府应当为农村生活污水处理做好基础设施建设, 确保农村生活污水能有效处理, 避免向各河道直接排放, 导致农村河道的污染。对于农村生活垃圾的污染问题, 各项法律法规主要强调了各级政府部门基础设施的建设问题。

第三类点源污染(point source pollution)<sup>①</sup>。点源污染的主要来源是乡镇企业排污引起的水体污染, 点源污染主要存在于工业集中的集镇或村庄。点源污染问题的权责规制主要依据《环境保护法》《水污染防治法》, 按照法律规定其主体责任部门应为地方环保部门。

### (三) 农村河道治理日常宣传责任主体

根据“谁执法、谁普法”的宣传责任原则, 农村河道治理涉及政府各个部门, 各部门都需要在各自的职责范围内进行相关的法制宣传。以《环境保护法》相关规定为例, 其第 9 条规定: “各级人民政府应当加强环境保护宣传和普及工作, 鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传, 营造保护环境的良好风气。教育行政部门、学校应当将环境保护知识纳入学校教育内容, 培养学生的环境保护意识。新闻媒体应当开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传, 对环境违法行为进行舆论监督。”

从以上农村河道治理主体法律分析, 地方人民政府应负第一责任, 但是具体各项管治工作分

<sup>①</sup>指以点状形式排放而使水体造成污染的发生源。

散在政府各部门。我国传统的行政管理模式是“双重领导，地方为主”的“职责同构”<sup>①</sup>行政管理模式，因此在水污染的治理工作中，一直存在上级和地方职能交叉重叠，且地方政府各部门职责分工不明确，界限模糊<sup>[8]</sup>。这样的管理模式导致纵横职责分工及界限不明，且农村河道治理责任主体复杂，涉及多部门多层级责任主体，无法厘清权责边界，出现治理不力的情况较难追责。

### 三、农村河道治理权责清单制定的实现路径

传统“权责清单”制定的一般模式是以法律法规为出发点，依法编制，并使其成为依法行政的基础<sup>[9]</sup>。农村河道治理问题有一定的特殊性。从法制分析和主体来看，农村河道治理涉及多级政府和多头部门管理，属于各部门边界较难划分的一类事项。如按照传统的以部门为单位进行权责清单的制定，难度较大。因此对于农村河道治理的权责清单的制定我们可以尝试从以下几方面着手。

#### (一) 将权责清单进一步纵向延伸

从农村河道治理具体事项倒推可以得出，我国农村河道治理的主体责任主要是区县和乡镇两级政府及其各部门，且法律界位也较低。现全国各地所制定公布的权责清单仅限省、市、县(区)三级政府相关部门。实现农村河道治理主体权责清单制定需要往纵向进一步延伸，只有从现行区县级权责清单向乡镇级延伸，才能真正将农村河道治理纳入清单管理。除此之外，权责清单制定的依据也不能仅局限于法律、行政法规、部门规章、地方性法规、省政府规章以及规范性文件，应包括市县镇各级的“三定方案”及相关的规范性文件，农村河道治理权责清单制定的依据，更需要进一步扩展到地方政府或相关部门制定的相关规范性文件<sup>[10]</sup>。市县镇各级的“三定方案”是对政府各部门职责的界定，对各部门及内部相关职责进行了有效分工；而各级政府制定的规范性文件则是对上级文件及法律法规的细化，对于基层政府履职更具备具体的指导作用，因此在农村河道权责清单制定过程中，针对其特殊性，更应将“三定方案”及地方性规范性文件纳入管理。如各地积极推行的“河长制”，尚未纳入法律规定，但各地各级政府都通过相应的规范性文件在积极推行，且“河长制”的实施，对各大水域的治理都起到了积极作用，有效明确政府主体责任及相关职责分工。

#### (二) 制定专项权责清单

从我国目前法律设置来看，法律对行政权力的设置异常复杂，纵横交错，上下左右相互勾连，权力边界模糊，甚至出现冲突现象。由于法律本身没有对一些权力事项进行很好的规范，传统的以“部门”为主体的制定方式将必然导致这部分事项在权责清单的制定中容易缺失或部分部门权力放大<sup>[11]</sup>。农村河道治理就是比较典型的多级政府、多部门管理事项，对于该类事项清单的制定，需要采用“专项责任清单”制定方式予以确定，有效明确农村河道治理的权责清单及分工。在各地公布的权责清单中，北京市已经推出“专项责任清单”，北京市除公布了统一的权力清单和责任清单外，针对环保等特殊事项还公布了专项责任清单。

有效实现农村河道权责主体责任权责清单制定还需要做到程序规范、公开透明。一是做到相关权责清单的制定内容和程序规范合法。所有权责清单的制定要以相关法律法规为依据，明确各

<sup>①</sup>不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一，并呈现出“自上而下”“上下对口”“左右对齐”的特点。

级政府及相关部门的主体责任, 明确界定各部门权责范围。现权责清单的制定主要由政府各部门自行制定公布, 无规范的程序。对清理出来的权责清单未经过相应的合法性审查、公众意见征询和专家论证等环节。要做到制定的权责清单合理合法, 需要经过合法性审查, 通过网络、座谈会、专家论证等多种形式广泛征求各方意见, 以合理的程序将权责清单以固定的形式确定下来。二是要实现权责清单的公开。推行权责清单公开是推进政务公开应有之义。在美国, 公开是民主程序不可或缺的一部分, 让阳光照耀所有的重要行政决策过程, 才能激励政府更高效高质量地达成行政目标<sup>[12]</sup>。将各部门的权责清单、构成状况、运行程序等情况通过各种方式向社会公开, 让其在社会各界的监督下运行。以“公开”的形式促进各部门履行职责, 规范执法<sup>[13]</sup>。

### (三) 将“河长制”进一步法律制度化

“法无授权不可为、法定职责必须为”是政府作为与不作为的边界, 前提是要有健全完善的法律法规体系<sup>[14]</sup>。农村河道治理现行立法体现零、散、弱的特征, 并无单行法律予以规制, 基本通过对农村建设、环境保护和水污染防治等相关法律法规予以管理。农村河道治理的法律位阶较低, 地方性法规及政府规章可以有效地实现因地制宜, 但是刚性不足。新修订《水污染防治法》第5条已经提出要建立省、市、县、乡四级河长制, 分级分段组织领导本行政区域内的水资源保护及水污染防治等工作。历年来全国各地“河长制”的改革探索, 在水污染治理上卓有成效。现除浙江省人大常委会2017年以地方性法规的形式颁布了《浙江省河长制规定》, 各地“河长制”仍主要以规范性文件方式予以公布。建议各地可以在“河长制”试点推行的基础上, 以地方性立法方式将“河长制”进一步规范化。从现有的“人治”转化为“法治”, 以便更有效地推进“河长制”, 从而进一步深化改革, 将改革长效化。

### (四) 建立严格的审查与监察机制

建立严格的追责和监察机制首先要设定对清单本身的审查和监察机制。一是要对权力清单是否与法律规定相一致进行严格审查, “法律”与“清单”的关系应属于“源”与“末”的关系, 清单必须完全符合法律规定<sup>[15]</sup>。且因法律规定较为概括, 导致部分部门将原不属于本部门的事项纳入本部门管理或为推卸责任而将原属于本部门管理事项不纳入清单, 避免出现以清单争权或以清单避责的情况。

二是要对权责清单的职责履行严格追责和监察。“如果说‘亮’出清单就是把权力关进制度的笼子, 让公众知道政府的权力边界, 那么监督和问责才能真正打造严格依法行政、规范高效运行的‘有效政府’。”<sup>[16]</sup>十九大报告再次提出要建立最严格的环境保护制度, 环保制度的建立不仅在促进绿色发展更在于要建立严格的追责制度, 有效地促进政府各部门履行各自权责。按照“法无授权不可为, 法定职责必须为”的标准, 以权责清单督促政府履行职能, 还要活化监督评价机制, 构建严格、全面、系统的考核评估机制; 内部监察、审计、纪检结合外部社会力量监督的全方位立体化的监管体系<sup>[10]</sup>。我们可以以《环境保护法》为后盾, 以《农业法》《水污染防治法》等单行法律法规为依托, 建立最广泛和最严格的追责体系。改变以往环境问题追责以环保为首当其冲的局面, 明确各部门各级政府所承担权责, 加强失职渎职责任追究的范围和力度。

农村河道的有效治理是人与自然和谐发展、乡村振兴的重要组成部分。必须坚持以法律为依托, 依法治河; 坚持管治并重, 积极探索农村河道管治的新机制、新方法。明确农村河道治理责任主体, 厘清政府各部门的权责清单及权责边界, 并保障各权责清单落到日常工作的实处。以政府为主导, 促使政府各部门积极履责, 充分发挥社会各界力量, 尤其是农村居民的自治力量及社

会资本力量共同协作治理。

参考文献:

- [1] 唐亚林, 刘伟. 权责清单制度: 建构现代政府的中国方案 [J]. 学术界, 2016 (12): 32-44.
- [2] 严新龙. 论地方政府权力清单制度的行政法治化 [J]. 理论探讨, 2016 (6): 168-172.
- [3] 马克思恩格斯全集: 第20卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1971: 302.
- [4] 王灿发. 地方人民政府对辖区内水环境质量负责的具体形式——“河长制”的法律解读 [J]. 环境保护, 2009 (9): 20-21.
- [5] 戚建刚. 河长制四题——以行政法教义学为视角 [J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2017, 17 (6): 67-81.
- [6] 刘柏煊. “河长制”推进河湖水环境长效治理 [N]. 北京日报, 2016-04-21 (2).
- [7] 李成艾, 孟祥霞. 水环境治理模式创新向长效机制演化的路径研究——基于“河长制”的思考 [J]. 城市环境与城市生态, 2015, 28 (6): 34-36.
- [8] 郝亚光. “河长制”设立背景下地方主官水治理的责任定位 [J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2017, 44 (5): 13-18.
- [9] 沈荣华, 冯英. 权责清单制定中的难题与对策 [J]. 中国行政管理, 2017 (7): 6-9.
- [10] 夏德峰. 关于深化权力清单制度内涵式改革发展的若干思考 [J]. 理论导刊, 2016 (4): 20-23.
- [11] 林孝文. 地方政府权力清单法律效力研究 [J]. 政治与法律, 2015 (7): 64-70.
- [12] 肯尼思·F·沃伦. 政治体制中的行政法 [M]. 3版. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 128-201.
- [13] 刘同君, 李晶晶. 法治政府视野下的权力清单制度分析 [J]. 法学杂志, 2015, 36 (10): 62-68.
- [14] 邱曼丽. 职责法定化是制定权力清单的前提 [J]. 中国党政干部论坛, 2015 (4): 75-77.
- [15] 张茂月. 权力清单制度认识的几个误区与纠正——兼谈制度完善的几点思路 [J]. 云南行政学院学报, 2015 (3): 61-64.
- [16] 刘学彬. 论权力清单制度实施的几个问题 [J]. 中国领导科学, 2015 (11): 17-19.

## The List of Power and Responsibility and Realizing Route of the Governing Subject of Rural Rivers

Zou Weizhong, Rui Jin

**Abstract:** The system of power and responsibility list is of great significance to transform government functions, to further standardize the government's power and to clarify the power and responsibility boundaries of all levels of government and related functional sectors, which can effectively promote their performance and further clarify the relationship among government, market and society. The traditional model of the government's list of power and responsibility is based on the existing laws and regulations, with government sectors at all levels as the subjects to draw up the sector's list of power and responsibility. The present legal system of the rural river regulation is fragmented and soft, involving multiple governing subjects. To effectively realize the governance of rural rivers, it is necessary to further develop the reform and innovation of the river chief system, draw up the list of specialized power and responsibility and construct an effective mechanism of supervision and management.

**Key words:** rural rivers; governing subjects; list of power and responsibility; realizing route

(收稿日期: 2018-03-20; 责任编辑: 晏小敏)