

流域生态保护中河长制的建构研究

凌宇伟

深圳市广汇源环境水务有限公司 广东深圳 518000

摘要: 在新时期,我国社会经济持续快速发展的背景下,如何协调好其与周边环境之间的关系是十分必要的,如加强对流域水体的污染预防、生态保护等。要想提升实践中的工作成效,需要将我国在河长制的基础上所实施的水环境保护措施落实到位,发展出流域生态保护的新思路,进而提升环境治理的有效性和水平。

关键词: 流域生态保护; 河长制; 策略

Study on the construction of river length system in basin ecological protection

Yuwei Ling

Shenzhen Guanghui Yuan Environmental Water Co., LTD, Shenzhen, Guangdong, 518000

Abstract: In the new era, against the backdrop of China's sustained and rapid socio-economic development, it is essential to effectively balance its relationship with the surrounding environment. This involves strengthening measures for pollution prevention and ecological conservation, particularly in river basins. To enhance the practical effectiveness of these efforts, it is crucial to fully implement water environmental protection measures, building upon the existing river chief system, and develop innovative approaches to basin ecological conservation. This will ultimately elevate the effectiveness and quality of environmental governance.

Keywords: Basin Ecological Protection; River Chief System; Tactics

引言:

2018年10月,水利部办公厅印发《关于推动河长制从“有名”到“有实”的实施意见》,2019年9月,明确提出黄河流域生态保护是推动黄河干流整体化、引领未来发展的重大国家战略,但目前对此尚缺乏深入研究。积极探讨在不同区域,利用“一河一策”进行整合,努力完善与本区域的实际情况相适应的河流管理体制。虽然各个区域的指导思想和具体实施措施大同小异,但是因为经济水平和水环境状况的不同,在具体制度的实施方面也会有一定的差别。

一、河长制的概述

要想让河长制治理思想在流域生态保护过程中起到应有的作用,就必须在施行之前,对河长制实施的含义和主要任务有一个清晰的认识,这样才能为后续的管理工作的有序进行奠定基础。我国于2016年发布了关于实行河长制的公告,标志着我国将实行河长制作为一项国家政策。在2020年,全国各地又一次加快了对水资源的利用,我国流域生态保护取得了初步的成果。在全国推

广河长制,可以成为贯彻中央决策和规定的一个重要基础,同时也可以为展现我国绿色发展理念的现代化发展模式作出贡献,从而积极推动生态文明建设。

要想在各区域全面推行河长制,对流域生态保护的要求和标准有清晰的认识,必须在具体工作中对环境与绿色经济发展的影响因素进行协调,实行责任制,这样才能使河长制在实际工作中真正发挥出其独特价值和功能。在具体实施过程中,要推动有关规划和政策的有效执行,对组织管理和责任的落实进行全面的评价,并且要做好后期监督管理。根据不同的流域特征,制定有针对性的、个性化的治理方案,能够极大地提高治理的实效。

二、流域生态保护中河长制与流域治理的价值

河长制的实施,在我国流域生态保护中具有十分重要的意义。在没有河长制的情况下,流域水环境治理还存在着一些错综复杂的问题,比如:各地区、各部门之间缺乏联动,法律法规职责不明确,具体的执行难度较大。河长制的实施,可以促使当地政府对水环境保护

工作的重视,并对河流治理和保护负起相应的责任。要结合当地的实际,保证有关的法规体系的执行,确保每条流域的水环境责任由河长承担,解决了过去“多龙治水”的错位局面。

1. 确定流域治理的目标

由于流域水环境治理中存在着多个层面的问题,使得流域水环境治理难以完全依靠一个部门的力量进行。我国《水污染防治法》明确规定了对水体污染监督与治理应由环保部门负责,对船舶污染水体的监督与治理应由交通部负责。由于对同一流域多起涉水事件的监控与管理,造成了“多部门分头行事”,彼此之间很难协调,造成流域水环境治理成效不佳。在此背景下,如何实现各部门间的联动,突破各部门间的权力配置僵局,河长制应运而生。实行“一人一管”制,保证流域内各县市、县、镇三级联动。河长制的确立,有利于对流域内水环境的管理、指导和监督,打破了传统的流域管理体制,即单一的流域管理体制,将流域划分为不同的类别与区域,由本地区主要领导负责实施流域治理,进一步确定了流域治理的目标。实现流域水环境治理的“集权”化,确保流域水环境治理工作统一协调,以降低各部门间的“利益矛盾”与“纠纷”,进而提升流域水环境治理的效能。

2. 实施流域管治责任制

《中华人民共和国水法》和《水污染防治法》为适应流域生态保护的广泛性、整合性和跨部门性,确立了“首长负责制”,强化了各部门的主体责任,健全各部门之间的协调机制,从而有效地解决流域水污染治理中权责不明的问题。同时,通过制定适当的奖赏和刑事责任制度,改善各种奖励,有计划地激发当地采取行动的动机。通过构建信息交换平台,将河长职责、流域管理情况以及相关部门的联系方式等方式,在政府网站等平台上公开,以促进社会对流域管理的全方位监督与反馈,增强公众对流域管理的责任感和参与性。

3. “一河一策”治理的常态化

每个流域的水环境从南到北,从西到东都有很大的差异,造成水资源问题的成因也各不相同。因此,这就需要以问题为导向,因河施策,对症下药。河长制的治水方案可根据流域具体情况,结合当地具体情况,结合河流政策,进行系统性的治理。坚持流域与行政区划相结合的原则,全面建立乡镇一级河长制;加强对河湖的监管,全面杜绝河道、水库“四乱”现象的发生和发展。建立新型的河湖管理与保护机制;通过对河湖的治理,实现河湖的生态功能的有效恢复与修复;加快实现“水系完整、河流畅通、水质良好、生物多样性和海岸线优美”的目标,为生态保护提供坚实支撑。

三、流域生态保护中河长制的现存困境及原因

1. 河长制责任主体单一

河长制的实施,大大加强了水环境治理的力度,取得了明显的成效。但是,对于不断发生的问题,行政管理的效果如何,却取决于其上级的“行令权”。但是,由于基层河长的职责不够明确,其职权范围有限,当遇到具体流域问题时,仍然要依赖于县一级领导的统筹安排。在基层,有关领导一方面要统筹地区经济发展,另一方面还要对所负责流域进行管理和保护,这就不可避免地会产生一些矛盾。而且想要彻底根除,还需要大量的资金。只有重视当地河流的管理和保护,才能从源头上解决当地河流污染问题。如果当地经济条件不佳,不愿牺牲本区域的经济利益维持水生态,河长制就无法起到作用。这种治理模式阻碍了上下管理部门之间的工作协调,并对水环境治理的完整性和稳定性构成威胁。

2. 不健全的河长制考核

首先,考核效果没有太大作用。在河长制具体推行中,在考核各地方年度工作情况时,各单位的考核评定结果相差不大,效果不明显,不能体现出各地河长制的具体实施情况。评价结果不能反映出河长制在实际执行中的具体效果,也不能有效地影响到各部门在政治上的表现,不能有效地发挥其作用。仅靠上级对先进地问责制很难取得理想的成效。在行政管理中,上下之间难免存在着利益关系,如果下级没有履行好职责,那么上级就必须负起相应的连带责任。在实际工作中,一些上级领导存在着不履行职责、放任自流的现象。

其次,立法上没有明确的规定。尽管已经构建起了五级河长制度,各个部门之间可以相互配合,但是与此同时,在追究有关人员的法律责任时,关注的重点更多是同级河长的职责。届时上级河长对监管责任倒究的时候,同级主管单位和其他合作部门应该怎样利用法律推进工作,这是一个值得思考的问题。由于职责不明、权限不明确所引起的蝴蝶效应,导致相互推诿、扯皮,对河长制的实施起到负面影响。

3. 公众参与度不高

在维护公共利益时,大部分人都抱着一种“置身事外”的心态。而公众参与程度较低,除了政府信息公开渠道受限之外,还有一个很大的原因就是民众对公共利益的维护意识较低。市民对河长制工作的状况抱着“隔岸观火”的态度,远不如关心自身利益多。另一方面,河长制“领导负责制”与现代多元化治理理念之间存在着冲突,现代环境治理的最终目标是由“命令控制”模式转变为“多元协作共治”。然而,河长制的治理模式,有可能会影响到公众参与流域治理的积极性,与此同时,在流域水环境治理方面,社会公众需要更多的信息,而

有关部门又往往采取避而不谈的态度,这就造成有关信息的不真实,甚至会造成“三人成虎”的情况,从而引发负面舆论,引发社会危机。

四、完善流域生态保护与河长制联动的对策建议

1. 设立第三方责任主体

为了使各个部门相互配合,突破各自独立的困局,可以设立统一的、负责的第三方部门。最理想的水利管理机制是能够以整体流域为单位,对流域水利管理中的各个因素进行统一管理,同时不受当地因素的影响,从而保证自然水体的物理、化学和生物完整性。最好是让第三方代理企业作为责任主体。建立黄委会派驻组织,黄委会内部专家对黄河委员会所辖的各河段进行专项治理,并对其进行集中治理。黄委会派驻机关全面承担该地区的生态保护责任,每个地区可以设立总河长,协助黄委会派驻机关管理本地区的水生态。在黄委会派驻机构中,要在其内部进行经常性的流动,以达到部门之间的横向互动,从而真正做到流域一体化,进行生态环境的管理,防止各个地区各自为政,为求经济而牺牲环境的现象出现。

2. 改进河长制考核评估制度

考核不应当只关注制度的运行情况,也应当关注在各地改善考核和评估制度。首先,在考核内容上实现多元化,将举报事项的执行、污染整改的督察等多个层面纳入考核中,以此来体现河长制的执行状况,保证当地河长制在日常工作中的效果,从而真正地反映当地的工作水准。其次,引进第三方评价体系,杜绝自我检讨。比如,在每年评价中,专家评价团队会使用抽样调查对某一地区的水资源进行评价,并将其作为参照标准,为加强问责制提供清晰的法律依据,从而使过程更加开放、透明,保证问责制的效力。

3. 丰富公众参与渠道

随着我国水资源保护工作的不断深入,以及对公共管理理念的深入认识,各国都对此给予了高度的关注。如美国,法国,荷兰等国家纷纷出台了激励社会公众及相关利益方参与水资源保护的举措;在水资源理事会系统和法国的水资源管理系统中都建立了三级协商机制;荷兰设立水委员会制度,并在智利设立了水资源使用者协会;墨西哥和西班牙,都成立了水资源保护机构,目的是让公众更好地参与到保护水资源的工作中来。实践证明,通过扩大公众参与,可以进一步强化水资源管理的公开程度,增强水资源管理的透明度,强化政府的职责与使命感。公众的环保意识与环保责任在水环境治理中起着举足轻重的作用,呼吁社会团体、第三方机构、媒体等多方面加强对流域水环境问题的研究,并在此基础上,进一步加强对流域水环境问题的研究。

4. 完善涉水责任相关法律法规

没有相应的法律规范,河长制也无法顺利进行。因此,必须制定相应的法律法规,以强化对河长制保护。对于河长制相关法律法规建设,可以借鉴环保、农业等方面的有关法律。可以通过增设限制性条款或静态条款,如加大对破坏水资源的罚金,加大对情节较重的行政罚金等措施解决上述过重的问题,从而提高违法者的违法成本。除此之外,还需要相关部门的介入,对执法措施进行完善:对于不听劝阻或不接受行政处罚的违法行为,主管部门可以实施强制性惩罚措施,比如合法拘留、查封排污点、冻结相应资产等。对于河长制管理,也需要依法办事,需要制定相应的评价体系,尤其是对流域生态保护治理,需要制定相应的评价体系,以保证更多的专业规范可供流域治理借鉴。

五、结束语

综上所述,通过在流域生态保护中实施河长制,可以为其他地区的水环境治理提供可资借鉴的经验。所以,实行河长制对于维护流域水资源的安全非常重要。但由于流域环境保护的职能分工较多,在具体执行中存在着职能交叉等问题,从而造成流域环境保护工作的低效。但是,从实践上看,河长制是适合我国国情,具有一定的可操作性和高效性。水生态环境保护是一项长期而浩大的系统工程,只有逐渐见效才能见效。从实际情况来看,我国河长制存在着一些问题,为此,通过对河长制进行改进来推动水环境生态治理,通过第三方责任主体、满足基础设施需求、完善考核评价体系以及拓宽公众参与渠道来提高整个流域以及地区间的联系,从而增强流域管理部门与当地政府的合作,从而推动流域生态保护。

参考文献:

- [1]张楠,朱立琴.河长制背景下我国河流治理价值取向研究[J].四川环境,2021,40(02):208-213.
- [2]胡兴球,过昕彤.城市中小河流河长制的建设实践与思考[J].水利经济,2021,39(02):73-76+97-98.
- [3]李慧敏,陈星,许钦,许钊,李炳锋,王新奎.基于河长制的河流健康与可持续利用评价[J].中国农村水利水电,2020,(09):157-162.
- [4]郭兆晖,钱雄峻,张弓.河长制在河流治污实践中存在的难题分析[J].行政管理改革,2020,(08):50-55.
- [5]尹文静,朱媛媛,陈文昊.河长制实施后河流治理成效与问题——以江苏省为例[J].农村科学实验,2020,(01):66-67.
- [6]李庆林,袁宇.全面推行河长制的困境与未来出路探索[J].黑龙江水利科技,2019,47(10):235-237.
- [7]塔依尔江·阿西木.关于河流“河长制”长效管理模式的浅述[J].建材与装饰,2019,(30):289-290.