

# 以推行“河长制”为牵引 探索完善河湖治理机制

叶长结

安徽省长江河道管理局 安徽芜湖 241002

**【摘要】**通过“河长制”试点阶段的成效到推行阶段各地创新做法的梳理,分析“河长制”对河湖治理机制的促进动力,进一步探索河湖治理路径,提出推动河湖治理措施建议。

**【关键词】**河长制;河湖治理;治理机制;水安全;水生态

## 1 概述

“河长制”是由河湖所在地的各级党政主要负责人担任“河长”,负责组织领导河湖的保护和管理工作。2016年12月中国政府印发了《关于全面推行河长制的意见》,是国家治理现代化体系的一个重大探索和进步,是河湖管理工作的一项制度创新。“河长制”的核心是行政首长负责制,要求做到依法依规落实地方主体责任,能够有力协调整合各方力量,促进水资源保护、水域岸线管理、水污染防治以及水环境治理工作的开展。

## 2 “河长制”创新与成效

### 2.1 尝试

太湖蓝藻爆发催生了“河长制”试行。2007年中国第三大淡水湖泊太湖蓝藻爆发,导致江苏省无锡市近700万人口发生饮水危机。2007年8月无锡市提出河长制并在部分地区进行试点,明确11条考核办法,将79条河流断面水质的监测结果纳入各市(县)、区党政主要负责人(即河长)政绩考核。“河长制”实施一年后大力提升了治水、管水的区域协调能力,检测指标显示无锡市辖区内的79条河流考核断面达标率从53.2%提至71.1%。通过成功实践,江苏省政府2008年6月印发《关于在太湖主要入湖河流实行双河长制的通知》,决定在太湖流域全面推广无锡市首创的“河长制”,由省、市两级领导共同担任15条入湖河流河长。

与江苏毗邻的浙江省,2008年在长兴县等地率先试行“河长制”,随后在所辖的嘉兴、绍兴等多地陆续推行。在总结试行经验的基础上,2013年11月,浙江省委、省政府出台了《关于全面实施“河长制”》,进一步加强水环境治理工作的意见,将“河长制”推广到省、市、县、镇(乡)四级河道实现全覆盖,并通过立法将“河长制”有关经验、做法、政策、制度加以固化。2015年5月,浙江省委办公厅下发《关于进一步落实“河长制”完善“清三河”长效机制的若干意见》,从细化职责分工、完善工作措施和优化工作机制等

方面对“河长制”的组织架构、河长牌的设置、河长巡查制度等进行进一步明确。至今,浙江省已经形成了强大的五级联动的“河长制”体系,城乡水环境明显改善。并且建立了河长标准化制度体系,在进一步加强河长培训力度的基础上,加强科技支撑,全面、专业推进河长制工作。

### 2.2 推行阶段

江苏、浙江卓有成效的河长制试行以后,为总结推广河湖治理经验,《关于全面推行河长制的意见》适时发布,随后全国各地陆续出台河长制办法,编制“一河一策”实施方案。在全面推行河长制的基础上,进一步强化河长履职尽责,完善河长制组织体系,推动河长从“有名”向“有实”转变,做到促进河湖治理体系和治理能力现代化。

### 2.3 创新做法

“河长制”到“河长治”本身就是制度创新。具体到“一河(湖)一策”层面上,各地创新频仍,在扩散河长制机制的基础上,融入本地实际,创造性丰富河长制治理内容。

2017年7月安徽省人大常委会通过《安徽省湖泊保护条例》明确河湖管理实行“河长制”,在全国率先把“湖泊实行河长制管理”写入地方法规。此前,安徽建立“五大清单”即“一河一策”的问题清单、目标清单、任务清单、责任清单和措施清单,强力推动河长制落实落地。2017年7月浙江省人大常委会通过《浙江省河长制规定》,成为全国首个专项立法的河长制法规,为河长制施行提供法律保障。北京在河长制治理中要求治水要从治村抓起、保水要从保绿抓起、节水要从种植抓起和管水要从沿岸抓起,从抓深抓细推进河长制实施。重庆、四川联手推动渔箭河跨省际整治,河长联手,川渝共治,成果共享等等。

## 3 “河长制”对完善河湖治理机制促进的动力分析

河长制作为水污染问题衍生的制度创新,历经

十年的尝试、推行、扩散,对河湖治理从理论基础到实施成效都值得总结。在河湖治理机制的促进方面至少表现为:

### 3.1 国家意志

2016年10月中央深改组讨论通过,由中央办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》属于国家意志。2017年6月修改的《环保法》,已经明确将“河长制”写入法条,上升到法律层面。国家意志的坚强推动,对河湖治理机制促进无以复加。全面推行河长制,是中央作出的重大改革举措,是推进生态文明建设的必然要求,是维护河湖健康生命的治本之策,是保障国家水安全的制度创新。<sup>[1]</sup>

### 3.2 民生情怀

河长制解决的水资源、水生态、水污染等一系列问题,与民生息息相关。保护江河湖泊,事关大众福祉。公众亲水、用水,与水和谐共生,期待河湖保持河清水洁、岸绿鱼游的良好生态环境,公众赖以生存的水资源和水环境需要河长制支撑和保证;另外,通过河湖管理措施,控制减少水污染排放,促使沿河、沿湖的企业放弃传统落后的生产方式,减少单位GDP用水量,关停超标排污企业,促进循环经济得到发展,也是河长制促进产业结构调整的方向。

### 3.3 制度创新

河长制结合中国国情和实践,有着足够的创新意识和创新举措。在于综合治水创举,部门联动效率高;在于改变多头管理、水难治局面,破解长期的“九龙治水”困局;在于发挥行政区域内党政力量,整合优势,聚力治水;在于问题发端规格高、破题的民意基础好。

### 3.4 推行有力

河长制的制度生成来源于地方,在地方平行扩散,取得了易于扩散的效果;河长制的形式类似于责任制,符合我国落实工作责任的国情实际;河长制党政担责,与之前的“党政同责、一岗双责”相呼应,落实了行政首长负责制。在此基础上,国家层面号召推广,很快形成了“每一条河流都有了河长”。

## 4 河湖治理机制的路径探索

江河湖泊在提供水源、调控洪水、水运交通、水产养殖以及调节生态多方面有着不可替代的作用,具有重要的生态功能、资源功能和经济功能。河湖治理是一项涉及面广的综合性管理措施,同时又是地方经济发展和生态保护等矛盾的一个方面。在河长制下,河湖治理机制如何健全完善、如何有效、有力推行,需要在实践中加以探索。

### 4.1 把握政策,从保障水安全高度开展全面治河

治理河湖是治水重要内容之一。治理河湖多门兴政,把握治河政策就是要以河长制为牵引,兼收并蓄各门之策,从战略高度重视水安全、保障水安全。

(1)水资源安全红线。2012年国务院发布《关于实行最严格水资源管理制度的意见》,明确“三条红线”作为水资源管理底线,即以水资源开发利用总量控制、用水效率控制和水功能区限制纳污,在水源集中的河湖管理尤其要遵照执行。河湖水资源在确保饮用水量的基础上,统筹生产、生活用水,对于农业灌溉用水和工业用水,在控制用水效率同时,应以量定产,管理上遵循“节水优先,空间均衡,系统治理,两手发力”。

(2)水污染控标排放。河湖自然水体质量下降原因复杂多样,但河湖沿岸企业超标排污、流域内农业面源污染是其中的主要原因。入河污染控制是保障水安全的治理源头。码头、堆场、沿岸居民生活以及冠以“生态旅游”的各类设施,也是潜在的水污染排放成为污染点源,因此,控标排放,做到限制纳污,需要控制企业排污标准、农药减量使用和岸线控制利用。

(3)水工程安全防御。大部分河湖因筑堤而蓄水或滞水,河湖堤防的防洪安全事关保护区生命财产安全,而河势控导既涉及河岸稳定又影响水设施(闸、坝、拦河设施)安全。水工程安全防御需要在洪水重现周期的基础上,对工程建设标准、工程维护以及高洪水位防守实施调度、运用。

(4)水生态空间管控。地球生态系统包括海洋、森林、湿地三大系统,其中湖泊生态系统是较为重要的一种,其生态因子应包括生态限制水位控制、河湖清淤、种植生态林、稀有水生物保护等。因此,水生态空间管控需要对河湖水域岸线依法划定管理范围、生态限制低水位,对河湖周边开展山水林田湖系统治理。

水安全就是要做到水够用、水可用、水好用。

### 4.2 把握机遇,从保护水生态出发开展公众治水

河湖是绿色财富,是生存发展珍贵资源。河湖健康、绿色发展事关大众福祉,在新时期已经被公众所接受。保护水生态要认识到水污染的根子在岸上,其症结在于人,人人都可能是排污者。

河湖水生态保护首先要保护河湖水环境,保障饮用水源安全,保障人类赖以生存的基本生活和生产必需品安全。其次是要开展河湖水生态治理,对“水脏”等黑臭水体加大治理力度,有效排查入河、入湖污染源,统筹河湖、岸边的污染治理,取缔或优化污染入口布局,使污水排放得到有效控制,从源头管控河湖污染。三是加强水生态保护工程建设和非工程措施管控,努力做到河湖环境整洁优美、水清岸绿。

### 4.3 把握职能,从维护水功能分工开展合力治水

国务院同意对全国重要江河湖泊水功能区划,

是江河湖泊水资源保护管理、水污染防治和水环境综合治理的重要依据。充分利用江河湖泊的资源功能、生态功能和经济功能,与水利、环保、交通、水产、农业等职能部门相关。因此要从规划做起维护水功能,并且在河湖保护相关的部门之间建立工作联动沟通机制,各司其职,合力治水。

#### 4.4 把握目标,从保持水环境效果开展持久治水

维护生态环境,实现“河畅、水清、岸绿、景美”的河湖治理的目标,完善河湖管理的长效机制,切实保护和改善水生态环境,做到水资源更加充分利用和水安全保障更加有力。要实现这样的治水目标,需要持续不断落实河长制工作要求,持续不断保障河湖治理有效开展。

### 5 推动河湖治理措施建议

#### 5.1 河湖治理基础性工作

河湖治理非一朝一日建功。河长制治下的河湖治理,必须建立常态长效治水机制,完善治理措施,做到保护优先,常态监测,有序利用,科学治理。

河湖治理需要全面掌握调查河湖基本情况,全面开展河湖大数据搜集建档。要根据河湖所处的自然区域,以及河湖的水功能定位,合理开展河湖治理规划。要建立目标,以河长制为牵引,明确责任、制订方案,推进目标实现。

#### 5.2 河长制推动河湖治理建议

当前的河长制推行,从试行、扩散、国家推动到法治保障,全面贯彻《关于全面推行河长制的意见》是基础,做到实施“一河一策”,深化河长制,解决共性问题,建议:

(1)建立专门机构。“河长办”是河长的信息来源和工作推手,是河长体系的纽带。试行时期的河长办以政府机构设置,对蓝藻应急处置领导和部门串联作用明显。当前,各地河长制推行中,大多将河长办设置在水利部门并且兼职运行,可以完成收集信息、制订方案、会议联席等工作,但具体到跨行业工作调度尤其是常态化运行中事无巨细解决问题,弊端显而易见。长效工作方面,机构人员是关键所在。建议由政府组建河长办,抽调环保、水利、交通、住建、农业等部门人员集中办公,明确职责,促进各类管理工作有效衔接。

(2)开展科技治水。河湖治理涉及面广,信息来

源多部门、多渠道,需要进行信息耦合。充分发挥大数据时代“互联网+”优势,按照收集→耦合→筛选→利用→发布作为信息终端,既便于技术利用,也方便信息公开。信息耦合,是克服“九龙治水”,走向河长治的技术路径。

充分利用“互联网+”建立河长制信息系统,开发河长制信息平台 and 河长制专用 APP,与微信平台等覆盖、链接,在功能上兼容河流基础信息查询、河长巡河记录、非法违章信访举报、河长相关的政务公开以及公众参与等融合一体的智慧治水平台。市、县、乡镇河长还可以建立河长微信群或 QQ 联络群,加强工作联络,沟通工作信息,展示工作成果等。<sup>[2]</sup>

(3)推动多元治理。生态文明建设需要多元思维,河湖治理是生态文明建设的重要内容,应在多元治理上组合发力。首先是倡导公众参与。“河长制”只是单纯依靠政府及负责人治理水环境,更多的透露出对政府和行政手段过度依赖。<sup>[3]</sup>推动政府、市场(企业)、个人主体责任落实,使得治理手段多样和治理责任压实。需要全社会参与监督河湖管护,营造良好氛围。创建水文化,开展生态文明和健康河湖教育,树立典型、曝光违法,增强保护河湖生态环境的忧患意识、责任意识;其次是建立制度,引导公众参与河湖治理。制度保障是一个重要条件。河湖治理制度在公众参与方面处于空白状态。致使许多社会组织、用水大户和公民等群体游离于河湖治理的决策和实施过程之外。公众参与不足或不能有效参与,既造成公众权益难以得到保障,也会影响公众参与流域管理政策执行的积极性和主动性<sup>[4]</sup>。

(4)健全水流域管理法律。河湖治理步入河长制时代,起初是严重水污染事件倒逼的成果,是地方政策的有益探索。水流域的环境治理,需要树立法治理念,用法律规范当事者的行为。尽管新环保法已经把河长制纳入法条,但河长制缺乏统领性的水流域管理法律规范,长江等涉及跨区域、多功能大江大河和重要湖泊缺少单独立法,阻碍实现环境管理正义和树立长远生态文明观,河长依法治水、管水,需要法律体系支撑,

### 6 结语

河长制的实施,从试行、扩散到推广,需要因河施策,创新跟进。完善河湖治理机制,保持河湖治理常态长效,才能促进河湖治理目标实现。

### 【参考文献】

- [1]陈雷 坚持生态优先绿色发展 以河长制促进河长治——写在二 一七年世界水日和中国水周之际《人民日报》[Z]2017年03月22日10版
- [2]熊建平 全面落实河长制 推进治水常态长效 中国水利 [J]2016.2
- [3]白冰 何婷英 “河长制”的法律困境及建构研究 法制博览 [J]2015.09(下)
- [4]陈宜瑜,王毅,李利锋等 中国流域综合管理战略研究[M] 北京:科学出版社,2007