

河长制——河湖管理与保护的 重大制度创新

孙继昌

(中国水利工程协会, 北京 100055)

【摘要】 本文从河长制的实施背景出发,详细介绍了河长制的整体框架、实施进展情况,对河长制作为河湖管理和保护的一项重大制度创新的特点进行了剖析,并针对目前河长制的实施情况提出五点思考,以供同行参考。

【关键词】 河长制;河湖管理与保护;制度;创新

中图分类号: TV213

文献标志码: A

文章编号: 2096-0131(2018)02-001-06

‘River chief system’ ——major system innovation of river and lake management as well as protection

SUN Jichang

(China Water Conservancy Engineering Association, Beijing 100055, China)

Abstract: The paper starts with the implementation background of river chief system. The overall framework and implementation progress of the river chief system are introduced in detail. Nine characteristics of river chief system are analyzed, as an important system innovation for river and lake management and protection. Five thoughts are proposed aiming at current implementation of river chief system as reference for peers.

Key words: river chief system; river and lake management and protection; system; innovation

2016年和2017年,中央深改领导小组先后研究通过了“河长制”与“湖长制”,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发文件,在全国全面推行“河长制”、在湖泊实行“湖长制”,这两个文件的颁布在水利重大改革中具有里程碑式的意义。水利行业的重大改革只有“河长制”和“湖长制”上了中央深改领导小组的会议,并以中共中央办公厅和国务院办公厅文件印发,所以说河湖管理与保护是水利系统重大的改革举措。

1 实施河长制的背景

1.1 河湖的基本情况

我国江河湖泊众多,长江、黄河闻名于世,流域面

积大于等于 50km^2 的河流有45203条,总长度150.85万 km ;常年水面面积大于 1km^2 的天然湖泊有2865个,水面总面积7.8万 km^2 ,湖泊淡水资源量约占全国水资源量的8.5%。

1.2 河湖的功能作用

水是生命之源,生产之要,生态之基。江河湖泊是水资源的载体、洪水的通道,是生态系统和国土空间的重要组成部分,具有重要的资源功能、生态功能和经济功能。江河湖泊在防洪、供水、发电、灌溉、航运、生态、环境等方面发挥着重要的功能和不可替代的作用。不论是被誉为“上有天堂,下有苏杭”的美丽富庶的江南,还是长三角、珠三角等城市群,都得益于河湖,因河

湖而兴。长江、黄河更是文明的摇篮,孕育了中华文明。保护江河湖泊,事关人民的福祉,事关中华民族长远发展。

1.3 河湖管理保护面临的形势

近年来河湖管理和保护得到了重视,出台了最严格水资源管理“三条红线”制度、河湖水系连通、《长江采砂管理条例》、水利部严格涉河建设项目审批,严打围垦湖泊、挤占河道、非法采砂。湖北省成立了湖泊管理局,一些省、市成立了河湖管理机构,环保部门刮起“环保风暴”,实施三河三湖水污染防治“零点行动”等,取得了一定成效。但水资源短缺、水生态损害、水环境污染、河湖功能萎缩的问题依然突出。如一些地方的污水排放量居高不下,超出水功能纳污能力,黑水臭河泛滥。一些北方河流水资源开发过度,超过水环境的承载能力,河道干涸、湖泊萎缩,生态功能明显下降,海河流域水资源开发超过95%,华北地下水严重超采,白洋淀不得不每年补水。有些地方侵占河道、围垦湖泊、非法采砂,严重影响河湖健康生命、防洪和航运安全。近年来很多城市一到汛期,就形成了逢雨必堵、逢雨必淹的城市恶疾,“到某某城市去看海”,成了人们茶余饭后调侃的谈资。

1.4 存在问题的主要原因

a. 利益驱使,知法犯法。土地开发利用,特别是房地产一般围绕黄金水域岸线展开,围垦挤占河湖,开发成本低,增值效益大。还有非法采砂,一夜暴富;偷排污水,降低成本等。

b. 职能交叉,形不成合力。各个部门职能交叉,政出多门,各行其是。“环保不下水,水利不上岸”;水利管水面,渔业管养殖;水利管河道,交通管航道;水利管水体,林业管湿地等。

c. 缺乏统筹,难以协调。有些地方重发展轻保护;重当前轻长远;重GDP,轻生态环境和可持续发展;更有甚者一些地方上下游左右岸以邻为壑。

d. 执法困难,监督不力。违法成本低,执法成本高;缺乏综合执法能力和手段。

1.5 河长制的先期探索

近年来,一些地区为加强河湖管理和保护进行了有益探索、先行先试。2007年太湖暴发蓝藻,引发无锡的水危机,2007年8月,无锡在全国率先实行由地方行政首长负责的河长制,此后江苏、浙江、江西等地陆

续探索实行河长制。

水利部在总结各地河湖管理保护经验和做法的基础上,2014年印发《关于加强河湖管理工作的指导意见》(水建管〔2014〕76号),明确要求各地创新河湖管理模式,推行政府行政首长负责的“河长制”,对河湖健康生命负责。

至2016年8月,北京、天津、江苏、浙江、安徽、福建、江西、海南8个省(市)党委或政府出台了文件,在省(市)范围内推行河长制,16个省(区、市)的部分市县或流域水系实行了“河长制”。但这些河长制还是初步的,缺乏系统的顶层设计和制度建设,缺乏科学的管理体制和有效的运行机制。

1.6 实行河长制的必要性

“河长制”这一新生事物在地方实践的基础上,受到了中央的高度关注,2016年7月中央深改领导小组办公室正式下达起草全面推行河长制意见的任务。水利部在深入调研、总结梳理、认真分析、广泛征求意见、反复修改的基础上,按照要求正式上报中央领导小组。2016年10月11日,习近平总书记主持召开中央深改组第28次会议,审议通过了《关于全面推行河长制的意见》。2016年11月28日,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》(简称《意见》)。实行河长制是落实绿色发展理念、推进生态文明建设的内在要求,是解决我国复杂水问题、维护河湖健康生命的有效举措,是完善水治理体系、保障国家水安全的制度创新。

2 河长制的整体框架

“河长制”是依据现行法律法规,坚持问题导向,落实地方党政领导河湖管理保护主体责任的一项制度创新。以绿色发展理念为指导,以水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等为主要任务,通过构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制,为维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用提供制度保障。要从指导思想、基本原则、组织形式、主要任务等方面准确把握和推行河长制。

2.1 指导思想

《意见》全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神。深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神,特别是关于生态文明建设的重要讲话

精神。紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,牢固树立了新发展理念 and 坚持新时期水利工作方针,以保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态为主要任务。构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖保护管理机制,为维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用提供制度保障。

2.2 基本原则

《意见》明确坚持四个基本原则:坚持生态优先、绿色发展。全面推行河长制的立足点,核心是把尊重自然、顺应自然、保护自然的理念贯穿到河湖管理保护与开发利用全过程,促进河湖休养生息、维护河湖生态功能。坚持党政领导、部门联动。全面推行河长制的着力点,核心是建立健全以党政领导负责制为核心的责任体系,明确各级河长职责,协调各方力量,形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局。坚持问题导向、因地制宜。全面推行河长制的关键点,核心是从不同地区、不同河湖实际出发,统筹上下游、左右岸,实行一河一策、一湖一策,解决好河湖管理保护的突出问题。坚持强化监督、严格考核。全面推行河长制的支撑点,核心是建立健全河湖管理保护的监督考核和责任追究制度,拓展公众参与渠道,让人民群众不断感受到河湖生态环境的改善。

2.3 组织形式

a. 河长体系:①区域河长。省、市、县、乡设立总河长。②河湖分级分段河长。各省(自治区、直辖市)行政区域内主要河湖设立河长,由省级负责同志担任;各河湖所在市、县、乡均分级分段设立河长,由同级负责同志担任。

b. 河长职责:各个省总河长是本行政区域河湖管理保护的第一责任人,对河湖管理保护负总责。其他各级河长是相应的河湖管理保护的直接责任人,对相关河湖管理保护分级分段负责。河长要牵头组织对侵占河道等突出问题进行清理整治;协调解决重大问题;对相关部门和下一级河长履职情况进行督导,对目标任务完成情况进行考核。

c. 办事机构:县级及以上河长设置相应的河长制办公室,河长办承担具体组织实施工作,各有关部门和单位按职责分工,协同推进各项工作。

2.4 主要任务

河长制有六项任务:

a. 水资源保护。实行水资源消耗总量和强度双控行动,落实最严格水资源管理制度,全面提高用水效率,严格水功能区监督管理。

b. 水域岸线管理保护。严格水域岸线等水生态空间管理,落实规划岸线分区管理要求,强化规划约束和监督管理。

c. 水污染防治。全面落实《水污染防治行动计划》,加强源头控制,统筹污染治理,实施入河排污口整治。

d. 水环境治理。强化水环境质量目标管理,切实保障饮用水水源安全,加强河湖水环境综合整治,因地制宜治理城市河湖,综合整治农村水环境。

e. 水生态修复。推进河湖生态修复和保护,加强恢复河湖水系的自然连通,积极推进建立生态保护补偿机制,加强水土流失预防监督和综合整治。

f. 执法监管。建立健全法规制度,完善执法机制和日常巡查监管机制,加大河湖管理保护监管和执法力度。

2.5 时间节点

《意见》要求,在2018年底以前全面建立河长制。

2.6 监督考核

a. 工作督察制度。《意见》明确建立工作督察制度,对河长制实施情况和河长履职情况进行督察。

b. 考核问责。《意见》提出,根据不同河湖存在的主要问题,实行差异化绩效评价考核,将领导干部自然资源资产离任审计结果及整改情况作为考核的重要参考;县级及以上河长负责组织对相应河湖下一级河长进行考核,考核结果作为地方党政领导干部综合考核评价的主要依据;实行生态环境损害责任终身追究制,对造成生态环境损害的,严格按照有关规定追究责任。

c. 社会监督。建立河湖管理保护信息发布平台;通过主要媒体向社会公告河长名单;在河湖岸边显著位置竖立河长公示牌,标明河长职责、河湖概况、管护任务和目标、监督电话等内容,接受社会和群众监督;聘请社会监督员对河湖管理保护效果进行监督和评价;实行生态环境损害责任终身追究制。

3 河长制实施进展情况

河长制实施进展主要表现在河长设立、河长制办

公室设置、工作方案和相关制度建设等方面。至 2017 年底进展情况如下。

3.1 河长制的设立情况

a. 省级总河长:各省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团均明确省级总河长 55 名,由各省的省委书记或省长当总河长。

b. 省级河长:336 名省级领导干部担任本省的行政区域内主要河湖的省级河长。截至 2017 年底全国已明确省、市、县、乡四级河长已经超过 32 万人,村级河长(含河管员)62 万人。

3.2 河长制办公室设置情况

31 个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团明确省级河长办设在水行政主管部门,浙江省明确省河长办与省五水共治办合署办公。市、县河长制办公室大多设在水行政主管部门。其中山西、四川、广西、浙江、湖南、海南、西藏 7 个省(自治区)明确由副省长(副主席)担任省级河长办主任;北京、内蒙古、黑龙江、福建、江西、广西 6 个省(自治区、直辖市)由编办发文明确增设副厅级领导职数担任省级河长办副主任;其余由省级水行政主管部门主要负责同志担任河长办主任。北京、山西、辽宁、上海等 27 个省(自治区、直辖市)由编办发文明确成立专门机构承担河长制日常工作,其余省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团依托现有单位或临时抽调人员承担河长制日常工作。

3.3 河长制工作方案的制定出台情况

省、市、县、乡四级工作方案均已印发实施。

3.4 工作制度建立情况

要求出台 6 项制度:河长会议制度、信息共享制度、信息报送制度、工作督查制度、考核问责和激励制度、验收制度。目前 6 项制度基本上全部出台。

据统计截至 2017 年 12 月底,31 个省(自治区、直辖市)省委、省政府主要负责同志巡河 123 人次,336 名省级河长开展巡河 652 人次。

4 河长制——重大制度创新

河长制实施一年来,已有 25 个省实现了河长制,其余省市也在加快推进,河长制可望在全国提前实现。不少河湖实现了从“没人管”到“有人管”,从“多头管”到“统一管”,从“管不住”到“管得好”的转变,呈现出河畅、水清、岸绿、景美。河长制作为河湖管理和保护

的一项重大制度创新,表现出特有的生机和活力。主要有以下特点。

4.1 符合新的发展理念

党的十八届五中全会提出,必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。河长制体现了这五个新的发展理念。

习总书记在十九大报告中提出:必须树立和践行绿水青山就是金山银山,坚持节约资源和保护环境的基本国策,像对待生命一样对待生态环境,统筹山水林田湖草系统治理,实行最严格的生态和环境保护制度,形成绿色发展方式和生活方式,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设美丽中国,为人民创造良好的生产生活环境,为全球生态安全做出贡献。新时代中国特色社会主义思想,必须坚持以人民为中心的发展思想。永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。

全面推行河长制就是落实绿色发展理念、推进生态文明建设、维护河湖健康生命、保障国家水安全的重要举措。

4.2 体现我国特色社会主义制度优势

十九大报告中指出,党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。我们国家的制度,最主要的特征党是领导一切的。党总揽全局、协调各方、统一意志、令行禁止。党具有强大的组织、领导、号召、动员能力。中央的重大决策和部署,自上而下得到各地党和政府不折不扣、雷厉风行的贯彻执行。

中央把人民的意愿、先进的理念、社会发展进步高度集中和融合,形成全国上下统一的意志和行动,这是其他国家和政党难以做到的,是我们特有的制度优势。

4.3 属地负责,守土有责

a. 河长制不同于其他工作的行政首长负责制,河长制是党政主要领导负责制为核心的责任制,是落实地方党政领导河湖管理保护主体责任的一项制度创新。

b. 河长制明确要落实属地责任。地方是责任主体,应守土有责,守土尽责。

c. 落实责任,纲举目张。河长制把责任自上而下逐一落实到各级、各地和具体的人员。各级河长负责组织领导相应河湖的管理和保护工作,包括对水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等;牵头

组织对侵占河道、围垦湖泊、超标排污、非法采砂等突出问题进行清理整治;对相关部门和下一级河长进行督导、考核、激励问责。

4.4 领导挂帅,高位推动

各地 55 名党政主要领导担任总河长,元帅升帐,挂帅出征,号令三军,一呼百应。在我们的管理当中,凸显党政主要领导的权威效应——“老大难老大难,老大一抓就不难”,他可以集合、整合各种行政资源,集中发力、强力推动,同时还有一把手的垂范效应,亲自抓,亲自干,亲自巡河调研,亲自督办落实,一些困难和问题就迎刃而解了。

4.5 建立机制,注重协调

自上而下建立健全了组织机构。全国省级河长办和市县河长办已普遍设立,实现了省市县的全覆盖,形成了高效的运行和协调机制。设立河长办公室,搭建工作平台,实行集中办公,有专门的机构和人员承担河长制的日常工作,并建立了相应的会议制度和工作机制,沟通上下,协调各方,强化检查,抓好督办,使河长制的工作真正落到实处。

4.6 齐抓共管,形成合力

实行河长制以后,强化部门间的协同配合,统筹上下游、左右岸联防联控,打破行业和地区边界,整合力量,形成合力,齐抓共管,联合作战。经国务院同意,建立了由水利部牵头的全面推行河长制工作部际联席会议制度。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》(简称《实施方案》)。2016 年 12 月 13 日,水利部、环境保护部、发展改革委等十部委联合召开视频会议,对贯彻落实《意见》、全面推行河长制工作进行了动员部署。

一些地方成立了多部门联合的河长制作战指挥部,以作战方式治水,如浙江丽水、陕西西安、贵州遵义、吉林四平;一些地方建立了联防联控机制,如陕西省岚皋县全面建立了河长、警长、督察长协作联动的“三长治河”机制;浙江建立了河段警长、跨区河长;四川重庆签订跨界河流联合共治协议;一些地方通过实施河长制推动产业转型、种植结构调整,引导群众改变向河道乱扔垃圾、乱排生活污水的不良习惯;北京市开展“三查三清三治三管”行动(即严查污水直排入河、严查垃圾乱堆乱倒、严查涉河违法建设,清河岸、清水面、清河底。加强水污染治理、加强水环境治理、加强

水生态治理。严格水资源管理、严格河湖岸线管理、严格执法监督管理);浙江省消灭垃圾河 6500 公里、黑臭河 5100 公里、劣 V 类小微水体 16455 个,基本清除“黑、臭、脏”现象;江苏省启动生态河湖行动计划,实施水安全保障、水资源保护、水环境治理、水生态修复等行动;上海市坚持水岸同治、标本兼治,全面推进保洁、保绿、防侵占、防排污工作;贵州等地开展“十大清河行动”“百千万”清河行动,集中整治和解决了一批老大难问题。

4.7 综合执法、强力监管

利用河长制这个平台整合行政资源和执法力量,完善行政执法与刑事司法衔接机制,开展联合执法,集中整治,强力打击,取得明显成效。

黑龙江实行各级河长+警长制,省公安厅专门制定《全省河道警长配置方案》;福建省大田县成立生态综合执法局,统一履行生态环境领域的水资源保护、水污染防治、水环境治理等六个方面的行政处罚权;重庆市荣昌区水利部门会同市政、园林、环保、林业等部门实行河道巡查、水行政执法、普法宣传教育三位一体;青海玉树州设立三江源生态法庭,完善了行政执法与刑事司法衔接机制。

4.8 督导考核、追究责任

建立严格的督导检查 and 考核制度,河长守土有责,守土尽责,将领导干部资源资产情况纳入离任审计,实行生态环境损害责任终身追究,河长逐级考核问责,形成激励和追责机制。

水利部印发《全面推行河长制工作督导检查制度》,建立由部领导牵头、司局包省、流域机构包片的督导检查工作机制。分别于 2017 年 3 月和 9 月组织开展了全面督导检查,逐月召开调度推进会,督促地方加快推进河长制工作。各地也开展了 2~3 次督导。各位部领导分别对自己负责的省份进行了督导检查。

浙江省成立 30 个督查组,开展对河长制工作的日常督察。福建省建立了“河水有问题,直接找河长”责任落实机制,将河长制考核评价纳入 9 市 1 区效能考核和领导干部自然资源资产离任审计。

水利部联合财政部对河长制工作推进力度大、成绩突出的省份予以奖补,有的地方设立奖补资金进行奖励考核。经中央批准,江西省设立了“河长制”工作先进集体、优秀河长评比表彰项目,这是全国首个省级

“河长制”工作的表彰项目。

4.9 社会监督,全民参与

通过公示河长名单,树立河长公示牌,公布监督电话,聘请民间河长,建立微信公众号、河长 APP 等方式,主动接受社会监督,鼓励公众参与,使河长制的推行成为全社会的共同行动。如:湖南省招募了 500 名“河长助手湘江卫士”;天津市针对中心城区 24 条(段)河道招聘 37 名义务监督员;西藏自治区拉萨市实行“河长+警长+公众河长”模式;有的地方设立“企业河长”“乡贤河长”“巾帼河长”“民间河长”“牧民河长”“僧侣河长”。

5 河长制的思考

河长制推行一年来,表现出强大的生命力和令人瞩目的成效,但距离全面建立河长制,实现河湖功能的永续利用,维护河湖健康生命仍需不断努力真正把河长制全面落到实处。

5.1 坚持问题导向,实行一河一策

以问题为导向,因地制宜,实行一河一策、一湖一策,突出重点,集中整治,系统治理。

“一河(湖)一策”要制定好问题清单、目标清单、任务清单、措施清单和责任清单,明确时间表、循图施策,久久为功。

突出重点,开展专项治理。要根据各条河流、各个湖泊的自然条件、功能属性和存在的突出问题,有目的、有重点,分轻重缓急,集中开展专项治理,以期收到实效。如:河湖排污口排查、污染源头治理、黑臭水体整治、河湖库塘清淤、河湖水系连通、水域岸线生态空间管控、管理和保护范围划定、生态水位流量保障,打击非法采砂、违法养殖、围垦湖泊、侵占水域等。

坚持人与自然的和谐共生,要统筹山水林田湖草系统治理。

5.2 加强制度建设,建立长效机制

新修订的《水污染防治法》新增一条关于河长制的规定。《浙江省河长制规定》《福建省水资源条例》《贵州省水资源管理条例》也对河长制提出了明确规定。建议适时对《水法》和《河道管理条例》进行修订。各地也要进行河长制的立法和相关制度的建设。

通过河长制的实行,要建立管理体制和运行机制。

建立健全河湖管理保护机构,保障必要的编制、人员和必要的管理经费,形成良性的运行机制。

5.3 主动沟通协调,用好河长平台

用好河长制这个机制,关键是用好河长办这个平台,加强沟通、协调、服务,做好参谋、组织、推动工作,将水利部一家管不了、办不好、困难多、矛盾大的相关工作纳入河长制,如水流产权确定、水污染防治、水域岸线空间用途管制、河湖保护范围和水利工程管理保护范围划定、河流湖泊休养生息,打击非法采砂、河道设障、非法围垦等,纳入河长制工作机制,创造性地开展工作。

5.4 运用现代技术,当好智慧河长

水利部正开展智慧水利调研和总体建设方案顶层设计。浙江开展了河湖标准化管理,已建立健全了监督服务平台和运行管理平台,初步实现了巡查、考核的全过程在线监管。希望有条件的地方将大数据、云计算、互联网等现代技术运用到河长制,增强感知、融合、分析、处置、决策、管理、回馈能力和水平,实现河长动态监督,当好智慧河长。

5.5 健全指标体系,强化考核问责

将河湖管理和保护的 task 具体化,量化考核指标、规范考核方式,注重社会监督和社会公众感受度,使考核问责形成长效机制。

6 结 语

河湖健康事关人民的福祉,事关经济可持续发展与和谐社会建设,保护山川河湖,维护河湖健康生命,是全社会的共同责任。我们必须牢固树立绿色发展理念,实现人与自然和谐共生,把保护河湖作为我们的重要使命。全面推进河长制不仅需要党委政府牵头引领,部门协同联动,还需要全社会的广泛参与。在建立河长制的同时,不少地方坚持以问题为引领,因地制宜开展了保洁护绿、清障护岸、排污河整治、打击非法采砂,集中力量解决老百姓关注的河湖水环境、水生态的突出问题,有的河湖面貌已有明显的变化,有的河湖环境状况初步改善,老百姓的获得感和幸福感不断增强。由于河湖保护管理历史欠账多,河湖水环境和水生态问题突出,治理修复和保护河湖自然生态将是一项长期而艰巨的任务,需要做出巨大而恒久的努力。◆