

河长制——河湖管理与保护的重大制度创新分析

阮惠琴

(福建省龙岩市新罗区河务管理中心,福建 龙岩 364000)

摘要:本文以河湖管理与保护的重大制度创新为题,首先对河长制进行介绍,主要包括整体框架和实施进展。然后深入分析河长制制度的创新特点,以望借鉴。

关键词:河长制;河湖管理;制度创新

中图分类号:TV213.4

文献标识码:A

文章编号:1004-7344(2021)08-0081-02

0 引言

2007年太湖大面积爆发蓝藻,引发了江苏无锡水危机。当地政府认识到,水危机问题表现在水里,根子是在岸上。解决这些问题,需要统筹水上岸上、上下游、左右岸,更需要党政主导、部门联动、社会参与。2007年8月,无锡市在全国率先实行由地方行政首长负责的河长制,落实主体责任,加强污染源头治理,水污染防治效果明显,太湖水质显著改善。无锡的做法受到广泛关注,江苏、浙江、江西等地结合各地实际,陆续探索实行河长制,并不断丰富完善了河长制的内涵。2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推行河长制的意见》,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。这项制度的推行,是促进水利工程改革的重要途径,属于河湖管理与保护制度的创新举措。因此,对此项课题进行研究,具有十分重要的意义。

1 河长制介绍

1.1 整体框架

河长制作为一种制度,其依据为现行法律法规,这项制度的实施能使地方党政领导河湖管理保护主体责任有效落实,属于河湖管理与保护的重要制度。河长制目标主要以水资源保护、水污染防治、水环境治理和水生态修复为主,其指导理念为绿色发展理念。通过构建全面且有利的保护机制,为河湖管理和保护提供制度上的支持和保障。其框架组成部分包括指导思想、基本原则、组织形式、主要任务、时间节点和监督考核^[1]。

1.2 河长制实施进展情况

设立河长、设置河长制办公室和建立健全相关制度,是河长制实施的主要表现。目前,河长制在我国的实施进展情况良好,各省区直辖市均设立总河长与河长,其中总河长由省委书记或省长担任,河长由其他省级领导干部担任。

2 河长制——重大制度创新分析

自2017年全面推行河长制工作以来,全国范围内的河湖,都

由专人管理,管理方式也由多头管理变为统一管理,管理效果愈发显著,呈现良好的发展态势。河长制作为河湖管理和保护制度的创新,具有旺盛的生命力,其创新点主要表现在以下方面:

2.1 与绿色可持续发展理念相符

以习总书记为核心的党和中央领导人十九大报告中指出:社会经济发展必须贯彻落实绿色发展理念,走可持续发展道路。河长制对新发展理念进行了体现。正所谓绿水青山就是金山银山,只有做好环境保护和资源节约,我国才能更好地实现可持续性发展。新时代中国特色社会主义思想,需要以人民为中心为主导思想,坚持生态文明建设发展道路,为美丽新中国和良好生活环境的建设,奠定坚实的基础。河长制的全面推行,就是党和国家践行绿色可持续发展理念的重要举措,具体表现为河长制的推行,可以有效改善传统河湖治理和保护制度存在的问题,属于解决河湖管理和保护问题的一剂良方,能够起到药到病除的作用。

2.2 中国特色社会主义制度优势的体现

始终坚持党的领导,在党的领导下集中力量办大事、办实事是我国制度的重要特征。党的组织、领导、号召和动员能力十分强大。中央所做出的决策和部署,能够被下级党和政府贯彻执行,彰显中国特色社会主义制度的优势。相比资本主义制度,中国特色社会主义制度具有无与伦比的优越性,这种优越性在河长制推行过程中体现得淋漓尽致,在这项制度推行后,省市镇村等各级积极响应,纷纷设置组织和办公机构,明确负责人,全力推动这项制度的落实,最终形成全国上下统一的意志和行动,保证河长制的推行效果^[2]。

2.3 属地负责

(1)河长制与其他工作相比,其责任制度并非行政首长负责制,而是以党政主要领导为核心的责任制,这种责任制度的落实,有助于党政领导河湖管理保护主体责任的有效落实,属于制度创新的重要表现。

(2) 河长制需要对属地责任进行明确, 简言之, 就是地方河湖, 由地方负责管理, 并承担保护责任。

(3) 落实责任。河长制将河湖管理和保护责任层层落实, 最终由具体人员承担责任, 各级河长需要负责所属地区的河湖管理和保护, 主要工作内容为水污染防治、水环境改善、水资源节约保护等。与此同时, 还要带头整治污染水资源、河湖“四乱”等问题。并且, 上级河长还要对下级河长进行工作督导和激励问责, 通过这种责任制度的执行, 发挥河长制的优势。

2.4 领导挂帅

通过上文分析可知, 省级总河长由各省市地区的省级领导担任, 总河长就相当于元帅, 需要领导其他级别的河长共同管理和保护河湖。在中国特色社会主义制度下, 只要领导高度重视, 任何问题都可以迎刃而解, 究其原因, 主要是领导可以对各项行政资源进行整合, 集中全部力量推动河长制的落实, 同时领导还能起到垂范效应, 领导亲自参与工作、亲自负责制度的落实, 有利于消除河长制执行过程中的阻碍^[3-4]。

2.5 机制构建, 协调为主

河长制目前已经建立了完整的组织机构, 主要以省、市、县、镇级组织机构为主, 基本覆盖了全国, 有效的协调机制也在此基础上形成。除组织机构外, 还设立河长制办公室和搭建工作平台, 为集中办公创造有利的条件。此外, 在组织机构内, 由专业人员负责日常工作, 尤其是会议制度和工作机制的建立, 有利于上下级的沟通和各方关系的协调, 河长制的落实效果也因此而增强。

2.6 齐抓共管, 形成合力

在河长制全面推行后, 各部门之间的协同配合制度不断提升, 河湖管理和保护也打破了地区、行业之间的限制, 形成齐抓共管, 联合作战的良好局面。各地通过成立多部门联合河长制作战指挥部的方式, 将河湖管理保护视为一项作战行动, 调集各项资源用于河湖管理。

2.7 督导考核, 责任追究

河长制在河湖管理和保护制度中的创新, 还体现在督导检查考核制度的建立上, 印发《全面推行河长制工作督导检查制度》, 河长需要承担所属区域河湖管理和保护的责任, 并且在领导离任审计时, 还要核查领导干部的资源资产情况, 如果发现河长在职期间, 存在不作为或损害生态环境的行为, 需要依法追究其责任, 河长考核问责形式为逐级考核, 通过这种考核方式, 激发河长参与河湖管理和保护积极性。

2.8 社会监督, 群众参与

社会监督和群众参与主要表现在以下方面: ①河长名单公示; ②河长公示牌树立; ③监督电话公布; ④聘请民间河长; ⑤建立微信公众号; ⑥研发并推广河长 APP。通过这些措施的落实, 使河长在阳光下行使权利, 开展河湖管理和保护工作, 同时, 还能让社会公众成为推动河长制落实的重要力量。

2.9 联合执法, 加强监管

河长制不仅是一个制度, 同时也能成为整合行政资源和执法力量的平台, 相关执法部门建立行政执法和刑事司法衔接机制, 加强执法合力, 通过联合执法的方式, 对违法现象进行治理。

3 河长制未来发展建议

河长制自推行以来, 发挥了无可替代的作用, 但就当前实际情况而言, 河长制尚未全面建立, 在制度实施过程中, 依然面临着诸多阻碍, 需要有关部门和人民群众共同努力, 克服困难, 使这项制度真正落到实处。

(1) 立足于实际, 实施因地制宜的治理政策。具体表现为制定各类清单, 合理划分工作责任和时间节点, 循序渐进, 保质保量的完成河湖治理工作。与此同时, 还要明确重点, 将各条河流和湖泊的自然条件、功能属性及现存问题作为依据, 制定专项治理方案, 以获取最佳成效。以某地区为例, 在工业排污的影响下, 该地区河流和湖泊受到严重的污染, 为此, 有关部门要求河长积极排查排污口, 从源头上治理污染, 要求企业按照国家标准排放废水, 对于排放超标废水的企业, 给予其严厉的惩处。

(2) 充分发挥河长平台的效用, 促进各部门之间的沟通协调。河湖治理并不是一个人或一个部门的职责, 需要多个部门共同参与。比如, 水流产权确定、水污染防治、河湖保护范围确定等工作仅依靠水利部门很难完成。建议将此类工作纳入河长制工作机制, 借助河长平台, 提高工作效率和质量^[5-7]。

(3) 积极运用信息技术。在信息化时代下, 将信息技术引入河长制中十分关键。以某省区为例, 该省区基于信息技术创建了监督服务平台和管理平台, 实现了对巡查、考核全过程的有效监管, 监管效率和质量也因此而提高。

4 结论

综上所述, 河长制制度创新主要体现在以下方面: 与绿色可持续发展理念相符; 体现中国特色社会主义制度优势; 属地负责、领导挂帅; 机制构建, 协调为主; 齐抓共管, 形成合力; 督导考核, 责任追究; 社会监督, 群众参与以及联合执法, 加强监管。

参考文献

- [1] 王凯. 深化整治“四乱”管控河湖空间全面提高治理能力和管理水平[J]. 河北水利, 2020(1): 19.
- [2] 郑恺原. “河长制”在太湖流域苏南地区治理成效探讨[J]. 地下水, 2020, 42(1): 166-167.
- [3] 孙继昌. 河长制——河湖管理与保护的制度创新[J]. 水资源开发与管理, 2018(2): 1-6.
- [4] 段淑艳, 王兴健, 殷学忠. 莒南县河长制工作经验总结[J]. 山东水利, 2020(10): 76-77.
- [5] 孙继昌. 全面落实河长制湖长制打造美丽幸福河湖[J]. 中国水利, 2020(8): 1-3, 6.
- [6] 王忠槐. 落实绿色发展理念全面推行河长制河道管理模式[J]. 农业科技与信息, 2020(7): 45, 48.
- [7] 刘琳. 全面推行河长制湖长制有关问题思考及建议[J]. 海河水利, 2020(1): 15-17, 36.

收稿日期: 2021-01-19

作者简介: 阮惠琴(1978—), 女, 汉族, 福建龙岩人, 工程师, 本科, 研究方向为河湖长制。