

# 城市中小河流河长制的建设实践与思考

胡兴球, 过昕彤

(河海大学商学院, 江苏 南京 211100)

**摘要:**城市中小河流面广量大,地方有相对独立的统筹治理能力和自主权,近几年虽然开展了大量城市中小河流河长制建设,取得了一定成效,但是整体建设工作仍比较滞后。针对城市中小河流河长制建设的不足,在分析借鉴欧洲莱茵河城市段的法制建设、江苏省无锡市河长制实践、浙江绍兴市政企合作和智慧河长信息技术平台方面成功经验基础上,建议加强社会力量参与、完善法律法规体系、强化压实责任机制、创新数字河湖管理平台、控制过剩高耗水产能等对策建议,不断深化与完善城市中小河流河长制,使之成为可持续的长效机制。

**关键词:**河湖管理;河长制;城市中小河流;水资源管理;智慧水利;数字水利

**中图分类号:**D922      **文献标志码:**A      **文章编号:**1003-9511(2021)02-0073-04

河湖是水资源的载体,中小河流是其中重要的组成部分,承担着所在地区极其重要的资源功能、生态功能和经济功能。城市管辖范围内中小河流的保护直接关系到该地区的社会经济发展,同时也是该地区人民对美好生活环境迫切期盼的体现<sup>[1]</sup>。

我国中小河流数量众多,流经地域广泛,治理难度较大。中小河流一般流域面积为 200~3 000 km<sup>2</sup><sup>[2]</sup>,承担着水运、供水、防洪、排涝、发电和生态调节等重要功能。从管理范围来讲,城市中小河流和乡村中小河流的保护与治理目标相差较大,甚至地级市与县级市的城市中小河流的保护与治理目标方法都不相同。我国长期以来重视大型河流抗洪防汛,对中小河流治理由地方自行实施。近年来,我国全面开展了针对城市中小河流的治理工程,获得了一定的成效,但是整体治理工作仍然比较滞后,建设成效不够显著。

## 1 城市中小河流河长制建设的重要性与紧迫性

城市中小河流治理,需要工程项目支撑,建设经费较大,主要由地方政府承担。不同地方对治水的重视程度、迫切性不一样,经济发展水平差异较大,有的地方政府没有足够财力用于河流治理<sup>[3]</sup>。同时还普遍存在着“多龙治水”、重建轻管、管理责任

落实较差等情况。

### 1.1 城市绿色发展和人民幸福生活的迫切需要

水是生命之源、文明之基。从发展的角度看,人类的发展依赖于水的滋养,无论是从畜牧业的发展到农业的丰收,还是从蒸汽机的发明到现代工业的振兴,都离不开水的支撑。中小河流是城市生态系统的重要组成部分,其不仅仅只作为资源和环境的载体而存在,对城市的形成和经济的发展起到了关键的决定性作用<sup>[4]</sup>。

人们对生态宜居的要求不断越高,由此对身边水环境的关注度也越来越高,山清水秀的生活环境已经成为追求美好生活的重要内容。而曾经由于发展的需要,造成开发与保护失衡的局面亟须解决。在当前社会发展条件下,人们对于身边河流干净与否的感受度,往往要比对于经济发展或者 GDP 增速的感受度来得更加直接、更加迫切。

### 1.2 解决复杂水污染问题的需要

在相当长一段时期,我国的城市化发展和社会经济效益增长是以牺牲生态环境为代价的。城市土地开发利用率高,经济发展伴随着工业、农业污染越来越严重,排污量的增大和不加处理直接恶化了城市河流,加之多年积淤、水土流失,城市中小河流面临萎缩、生物环境濒临崩溃等问题。可以说,在河长制建设引领下,大力推进城市中小河流的综合治理

基金项目:国家自然科学基金(71974053);中央高校基本科研业务费专项(2019B34014)

作者简介:胡兴球(1976—),男,副教授,博士,主要从事战略管理、技术创新以及国际河流开发与治理研究。E-mail: huxq@hhu.edu.cn

已经到了刻不容缓的地步<sup>[5]</sup>。

### 1.3 弥补治水体制短板的需要

治水是一项复杂的系统工程。除了水具有自身的复杂性之外,涉水的利益主体较多,在国家机构方面会涉及水利、农业、环保、住建、国土、交通等多部门共治,这给水治理带来了极大的难度<sup>[6]</sup>。除了多部门参与共治之外,由于城市河流归属不同行政区域,不同行政区域内各方利益主体对治水的思路和看法又存有差异,不同利益关系的驱动使得城市河流治理很难形成统一的治理意见和治理方法。

过去治水重视技术层面,忽视制度安排。九龙治水,遇到关键问题相互推诿。在明确河长后,将考核具体到河长个人,解决了以往制度上存在的困境,为实现城市中小河流的有效治理提供了一种可操作机制<sup>[7]</sup>。

## 2 城市中小河流治理实践

### 2.1 欧洲莱茵河流域的协同治理经验

莱茵河流经西欧的很多城市,是孕育西欧文明的重要源泉,至今仍影响着沿岸各城市的经济社会文化。然而20世纪中叶之后,随着城市化和工业化快速发展,环境保护没有及时跟进,莱茵河出现了严重的水体污染、沿岸生态退化的问题,严重影响城市景观和生态系统。随后,沿岸各城市开始意识到问题的严重性,开始对莱茵河进行协同治理,经过几十年的努力,流域内生态环境终于得到了大幅改善<sup>[8-9]</sup>。

莱茵河的治理经验是成立协同治理机构,建立流域管理体制。莱茵河沿岸各城市深受水体污染影响,虽然经济发展水平不同,治理符合其共同利益,故成立了莱茵河国际保护委员会(ICPR)。经过ICPR的领导、组织、管理与协调,坚持可持续发展、预防为主、源头治理等基本原则,采取不转移污染、污染者付费、发展和应用新技术等措施,莱茵河流域治理获得较好成效。ICPR主要职责为:开展莱茵河系统调查研究,提出目标计划、进行科学决策;推进成员国和城市落实计划,提供年度报告;评估成员国和城市的行动绩效等;向公众公布莱茵河状况和治理成效<sup>[10]</sup>。此外,莱茵河治理不仅是国家和城市政府职能,流域内各种企业、社会组织和民众也发挥了非常重要的作用。

### 2.2 江苏省无锡市河长制的实践

2007年,太湖蓝藻大暴发,造成水污染与供水危机<sup>[11]</sup>。为持续改善水质,完成河道水环境综合治理,当地政府被迫探寻治水新方法,无锡市政府紧急出台《水质控制目标及考核办法(试行)》文件,将河

流水质监测结果纳入市(县)、区负责人政绩考核内容,市党政主要负责人分别担任64条河流的“河长”,强制党政一把手进行污水治理,而这个文件后来被认为是“河长制”起源。无锡市推行河长制的基本做法是,首先由党委、政府作出“决定”,即《中共无锡市委、无锡市人民政府关于全面建立“河(湖、库、荡、汊)长制”全面加强河(湖、库、荡、汊)综合整治和管理的决定》(锡委发[2008]55号),所有河(湖、库、荡、汊)都逐一确定“河长”;然后是建立机构,明确河长全面负责。加强社会监督,各地区均在主要河道岸边建立了“河长”公示牌,标明了河长职责、目标、措施、进度以及河长的联系电话,并制定办法,组织考核<sup>[12]</sup>。

该制度推出后成效显著,成功控制并改善了太湖水环境质量。2012年,江苏省将河长制从以水质管理为主扩展到以河道综合管理为主,将河长制在全省范围内推广,此后全国各地均对此模式进行仿效,成为水环境治理的一种新的治理模式。学术界虽对河长制有不同的看法和意见,但江苏省的实践证明,河长制是一个有效机制,是符合当前我国水污染治理现状的有效之举<sup>[7]</sup>。

### 2.3 浙江省绍兴市的政企合作经验

浙江省绍兴市是较早推行企业河长的地区之一,并取得了良好的治理效果。2018年,绍兴市柯桥区为破解工业区治水难点,全面推广工业园区“企业河长制”,420名企业总经理担任“河长”,签订责任书。“企业河长”积极响应,带头落实企业治水、护水责任。目前,全区各类企业已累计投入资金2亿多元,用于工业污水处理、污水管网改造、生活污水治理等技改治理项目<sup>[13]</sup>。

柯桥区明确了“企业河长”的工作规则,实施巡查处置、激励优先和落后淘汰等机制,建立定期联络、问题及时反馈处置制度,推动“企业河长制”落在实处。专门出台政策文件,对工作成效显著“企业河长”,在企业技改、资源分配、政策奖励等方面给予优先安排,对未完成节能减排任务,履职不到位的“企业河长”予以淘汰。“企业河长”组织员工定期巡查河道,及时发现解决问题,截至2018年共发现、解决各类问题1790多个,提出治水建议127条,劣V类小微水体全部剿灭,水质基本上稳定在IV类以上<sup>[10]</sup>。企业河长制的推行充分发挥社会力量,加强了企业的参与力度。

### 2.4 构建智慧河长信息技术平台

过去,河长治水信息化建设滞后,主要存在问题为:没有统一的信息化系统平台;无法实时了解各级河长工作落实情况;无法及时处理并上报各类问题;

无法系统体现河道档案和治河策略;无法实时查看重点河段区域的视频监控、水污染源等。为了解决上述难题,2016年绍兴市推出了河长制信息管理系统——“河长通”,包含用于手机端的“河长通”APP和电脑PC端的“绍兴河长通管理平台”。该平台可以通过手机拍摄取证,并上报至上级。

河长制信息管理系统,将问题汇总到治水办后再分配解决,极大地提高了办事效率。信息系统采用分级管理模式,厘清了四级河长的责任分工,加快推进上一级河长及时解决下级河长反映的问题,同时监督下级河长履职是否到位。截至2016年,绍兴市、县(区)、镇、村四级5300余名河长全部用上了河长制信息管理系统,实现了市域范围电子化巡河全覆盖<sup>[14]</sup>。通过构建“河长通”等智慧河长信息技术平台,可及时掌握重点河段的视频监控、断面水质状况,了解各级河长工作落实情况,实现了信息公开和社会监督,有利于城市中小河流的信息化管理。

### 3 城市中小河流河长制建设的对策与建议

目前,河长制在城市中小河流治理中取得了良好成绩,但在当前阶段主要是依靠上级干部的权威和层级之间的单向指挥命令为主的模式,更多地倾向于人治而非法制。为更好地推进河长制建设,需进一步深化与完善相关制度,使河长制能够成为可持续的长效机制。

#### 3.1 充分发挥社会力量,加强公众参与

欧洲莱茵河、浙江绍兴的成功经验表明,社会力量参与能够有效推动城市中小河流治理。在城市中小河流的治理中,地方党委、政府应将河长制作为平台,从让普通群众用上清洁干净的水,享有河畅、水清的生产生活环境,转变为让民众参与到河长制建设中。建立河长制公众参与机制,充分发挥群众力量,聘请民间河长,设立群众监督、举报等制度,加强宣传教育,引导公众参与河湖治理,实现全民治水的格局<sup>[15]</sup>。进一步研究污水处理费征收模式及其标准,建立征收标准与截污率同向联动的动态调整机制,甚至建立阶梯水价体制<sup>[16]</sup>。通过市场运作,采用PPP或BOT等模式,引入社会资本,引导更多的社会力量参与治水,参与到河湖治理中来。

#### 3.2 完善法律法规体系,构建长效机制

水环境的管理应该是法治管理。从短期来看,可以通过推进河长制,依靠河长们的个人行政命令和权力,取得治理的成效。从长期来看,要维持河长制治理成果的长效化,要明确作为河长的党政主要负责的人的相关权力、法律地位和责任<sup>[17]</sup>。市级有地方立法权,可因地制宜颁布地方法规,在法律法规

中明确政府及各部门的具体责任,并细化不同级别河长需要履行的工作任务,完善绩效考核和环境问责方面的法规制度,为规范河湖管理提供依据<sup>[15]</sup>。加强治河执法监管,以政府部门为主导,整合相关部门共同参与,依法制止和打击企业偷排、侵占河道等行为;依法划定河湖管理范围,依法清理饮用水水源保护区内违法建筑和排污口;依法建立解决左右岸、上下游的水环境治理成本生态资金横向、纵向补偿机制<sup>[17]</sup>。

此外,应加强流域/区域协同治理。河流本身是流动的,只有兼顾好上下游、左右岸的关系,各司其职,才能将河流水环境系统治理成功。欧洲莱茵河的协同治理组织机构——莱茵河国际保护委员会(ICPR)在河流治理中发挥了重要的作用,通过系列的法律法规和管理办法,实现了流域/区域协同治理。

#### 3.3 健全考核机制,增强激励作用

在具体工作中,应该注重两个方面的责任:一是压实县乡主要领导的责任,经常和地方主要领导沟通治河之策,反馈工作中发现的一些问题,可以邀请一起巡河、会办;二是压实各县级河段长、支流河长的责任。定期召开例会,通报问题,研究对策,不定期召开支流推进会,对履行责任不力的及时进行约谈问责。完善河长制的监督考核机制。将河长制实施情况纳入地方政府年度目标考核。河长制工作考核与水资源管理、水污染防治考核结合,考核结果作为地方党政领导干部综合政绩评价的重要依据<sup>[18]</sup>。

2018年无锡市制定了市县级河长履行河道整治职责考核办法,对全市165名市(县)、区级河长细化考核。对河长职责细化明确,如河长每季度要现场巡河、召开协调会解决难点问题,否则扣5分;环境整治河道,断面水质达标得30分,水质下降得0分;黑臭水体河段,整治后初见成效得15分,达到长治久清得30分。河长年终考核结果作为干部年度考核及任用的重要依据,有效促进河长履职尽责。

#### 3.4 提高先进科技支撑,加强保障措施

随着大数据、云计算、物联网等信息技术的蓬勃发展,创新发展河长制的精细化管理平台体系和运营机制成为提升河长制管理水平和成效的重要举措。绍兴市上线运行的“河长通”系统有利推动了城市河长制建设的实施,是利用先进科技推动河长制建设的重要体现。通过信息技术与河湖长制深度融合,完善采集监控体系,建立信息资源平台,从城市水体的维护、管理、监测与对河长的监督、考核等方面多管齐下,确保实时更新、信息公开、监管透明、

责任到人,提升城市的河长制数字化管理水平<sup>[19]</sup>。

### 3.5 控制过剩高耗水产能,持续推进产业绿色发展

全面推行河长制是生态文明建设、绿色发展的内在要求,也是产业结构调整、经济发展方式转变的助推器。只有淘汰过剩高耗水产能,切实转变发展方式,大力发展高科技产业,才能从根源破解河流治理问题<sup>[20-21]</sup>。曾是欧洲工业引擎的德国的鲁尔工业区,为保护莱茵河,当地的埃森煤矿不得不转型,于2001年成为世界文化遗产。而鲁尔区商业和服务业也日益繁荣<sup>[22]</sup>。在新的时期,应该以推进河长制为契机,制修订行业用水定额标准,对过剩、落后、高耗水产能企业实行累进征收水资源费。关停取缔“散乱污”企业,加快淘汰落后产能,加快推进制造业信息化提升、绿色化改造,以河流管理保护倒逼产业转型升级,为城市留足生态空间、环境空间,推动高质量发展。

## 4 结语

城市中小河流的治理对于人民幸福生活、生态文明建设以及社会经济发展意义重大,河长制则为城市中小河流的有效治理提供了一种行之有效的操作机制。目前城市中小河流河长制仍处于建设与实践阶段,虽然已初步取得成效,但仍需进一步的深化与完善。欧洲莱茵河流域的协同治理、无锡河长制的实践、绍兴的政企合作以及信息化系统平台建设等国内外成功案例为河长制的深化与完善提供了参考依据。需要通过充分发挥社会力量,鼓励公众参与;完善法律法规体系,为规范化管理提供依据;建立健全考核机制,促进河长履职尽责;借助现代科技,提高数字化管理水平;以及控制过剩高耗水产能,促进城市中小河流河长制成为一种可持续的长效机制。

### 参考文献:

[1] 常英祖. 浅谈中小河流治理中生态理念的应用[J]. 居舍, 2019(34):2.

[2] 姜紫箫. 中小河流治理中存在的问题及强化措施分析[J]. 黑龙江科技信息, 2017(2):216.

[3] 吴全阶. 浅谈中小河流治理过程中存在的问题及解决方案[J]. 现代物业(中旬刊), 2019(6):21.

[4] 刘达,肖飞. 对水生态文明建设背景下城市中小河流治理的几点思考[J]. 水利发展研究, 2015, 15(11):22-27.

[5] 高磊,黄华东,谈震,等. 基于GIS网格化的河长制信息资源模型[J]. 水资源保护, 2019, 35(5):66-69.

[6] 吴丹,曹思奇,康雪,等. 我国水治理现状评估与展望[J]. 水利水电科技进展, 2019, 39(1):7-14.

[7] 李嘉琳,黄锦林,胡雁,广东省山区五市中小河流“河长制”治理实践与启示[J]. 广东水利水电, 2016(12):59-62.

[8] 黄燕芬,张志开,杨宜勇. 协同治理视域下黄河流域生态保护和高质量发展:欧洲莱茵河流域治理的经验和启示[J]. 中州学刊, 2020(2):18-25.

[9] 沈桂花. 莱茵河水资源国际合作治理困境与突破[J]. 水资源保护, 2019, 35(6):37-43.

[10] 杨桂山,于秀波. 国外流域综合管理的实践经验[J]. 中国水利, 2005(10):59-61.

[11] 戴晶晶,孙志,赵晓晴. 以“水银行”模式探索创新太湖流域水资源配置手段的思考[J]. 水利经济, 2020, 38(6):66-71.

[12] 张嘉涛. 江苏“河长制”的实践与启示[J]. 中国水利, 2010(12):13-15,21.

[13] 人民网. 柯桥推行“企业河长制”,420名企业老总当“河长”[EB/OL]. (2018-12-23)[2020-05-10]. [https://www.sohu.com/a/284182179\\_772038](https://www.sohu.com/a/284182179_772038).

[14] 人民网. 绍兴用上“河长制”信息管理系统电子化巡河全覆盖[EB/OL]. (2016-08-10)[2020-05-10]. <http://zj.people.com.cn/n2/2016/0810/c186806-28809028.html>.

[15] 顾向一,梁馨文. 河长制在跨区域水资源治理中的运行困境与优化[J]. 水利经济, 2019, 37(5):54-58.

[16] 郭建宏. 中山市河湖管护实施河长制的思考与建议[J]. 人民长江, 2017, 48(14):5-8.

[17] 刘冬,张鑫,张晓. 完善河长制制度体系应用探究[J]. 法制博览, 2020(2):44-45.

[18] 杨翼,陶以军,赵锐,等. 新时代背景下湾长制制度设计与探索实践[J]. 环境保护, 2020, 48(7):18-22.

[19] 鞠茂森. 关于河长制工作差距和加强河长履职的思考[J]. 水利经济, 2020, 38(3):51-54.

[20] 刘小勇,李建章,吴卿凤,等. “东方水城”的嬗变之路:江苏苏州市以河长制湖长制为抓手推动生态美丽河湖建设的实践[J]. 中国水利, 2019(16):1-4.

[21] 沈晓梅,胡凯莉,盛前,等. 技术进步视角下产业结构对工业废水排放的门槛效应研究:基于省层面板数据的实证检验[J]. 水利经济, 2020, 38(1):8-13.

[22] 张军红,侯新. 莱茵河治理模式对中国实施河长制的启示[J]. 水资源开发与管理, 2018(2):7-11.

(收稿日期:2020-05-19 编辑:陈玉国)

