

上海市河道管理存在的问题及对策建议

高玉琴¹, 方国华¹, 金鹏飞²

(1. 河海大学水利水电工程学院, 江苏 南京 210098; 2. 上海市水利管理处, 上海 200002)

摘要 针对上海市河道管理在机构设置、人员素质、法治化建设、资金来源和科学管理等方面存在的问题, 探讨了如何进行河道长效管理, 认为: 应深化改革, 建立责权明确、行为规范、监督有效、保障有力的河道管理体制, 进一步加大宣传力度, 扩大社会参与度, 提高管理人员素质, 建立比较完备的河道管理法规和标准化体系框架, 专业化养护, 市场化运作, 坚持科技创新, 提高科学管理水平。

关键词 河道管理; 上海市; 对策建议

中图分类号: TV85 文献标识码: A 文章编号: 1003-9511(2008)02-0057-03

上海市比较完善的河网水系担负着挡潮、防洪、排涝、引水、供水、灌溉、航运等多种功能, 为当地的社会经济发展作出了巨大贡献。随着社会主义市场经济体制的建立和完善, 以及上海市河道管理体制改革的不断深化, 上海市部分区(县)已在河道长效管理方面进行了积极探索, 取得了较好成绩。但其长效管理机制还不健全, 河道管理专业化、规范化、社会化、科学化程度还不高。这些问题不仅影响了上海市河道工程效益的充分发挥, 也直接关系到上海市各级河道管理单位的生存和发展。

1 上海市河道管理现状

1.1 河道数量、分布、分类及主要特征

上海市地处长江三角洲冲积平原东缘, 滨江临海, 河网密布, 是典型的感潮河网地区。2006年, 全市共有河道 33 127 条, 长 24 915 km, 河网密度为 3.93 km/km², 面积 569.6 km²; 湖泊 26 个, 面积 73.1 km²。全市共有市管河道 31 条, 长 858 km; 区(县)管河道 270 条, 长 2 319 km; 镇(乡)管河道 2 173 条, 长 5 531 km; 村级河道 30 653 条, 长 16 207 km。全市市、区(县)管河道长度占全市河道总长的 12.75%, 镇(乡)管河道占 87.25%。

1.2 河道管理现状

近年来, 上海市相继实施了 2 轮 3 年环保行动计划, 加大河道整治的力度, 实现了中心城区河道基本消除黑臭, 骨干河道实现了“水清、面洁、岸绿、景

美”的目标。同时, 在河道长效管理方面也开展了大量的工作: 建立了河道管理机构, 初步制订了各项管理制度(如管理目标责任制、星级河道评定机制、河道报告制度及公众参与机制), 逐步完成了维修养护规程的制定和人员定额的编制工作, 并招收了 15 000 多名河道保洁员, 建立起覆盖全市中小河道的保洁队伍, 初步形成了多元化的投融资机制, 使得长期失养失管的河道面貌发生了明显变化。

2 上海市河道管理存在的主要问题及原因分析

2.1 管理机构设置不科学, 定性不准, 权属不清

上海市河道实行市、区(县)和乡(镇)3 级管理, 并在乡(镇)级河道中分出村级河道。每一级河道管理单位对辖区河道实施管理, 并接受上一级河道管理单位的指导与监督, 具体机构设置见图 1^[1]。由图 1 可见, 有些区(县)设置了专门的河道管理机构, 有些区(县)则是一套班子几块牌子, 与水闸水管所或排灌管理所合署办公, 部门行政职能交叉。由于河道工程公益性很强, 所以其管理单位自身不具备对外经营创收的条件和能力, 但目前大部分单位却被定为自收自支、差额拨款事业单位。这种河道管理单位定位不准、性质不明的情况, 既影响河道的管理, 又阻碍河道管理单位的发展。

河道的界定也是贯彻《上海市河道管理条例》的一项重要基础工作, 因为它既是河道管理机构依法

作者简介: 高玉琴(1977—), 女, 四川成都人, 博士研究生, 助教, 主要从事水资源优化规划与技术经济、水利水电工程管理研究。

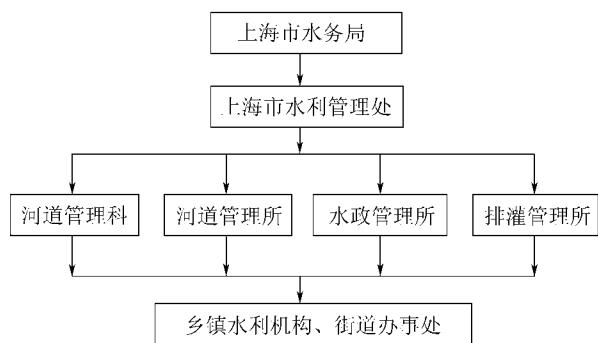


图1 上海市河道分级管理机构设置

行政、执法的依据,也是落实河道管理责任主体的依据。目前,上海市管河道的界定工作已经完成,但区(县)管河道以及乡(镇)管河道的界定工作尚未完成,这不仅影响河道的依法管理工作,同时也势必造成区(县)、乡(镇)河道管理的职责分工不明;此外,还会使各级投资分摊政策不明确,政策的聚焦作用发挥不充分^[2]。

2.2 对河道功能性管理和资源保护工作重视不够,管理人员素质偏低

目前,大部分区(县)相对重视工程性管理,而对河道的功能性管理和资源的高效利用及有效保护重视不够、措施不力,表现在对河道长效管理的必要性、复杂性和艰巨性认识不够充分^[3],各区(县)政府和有关部门对河道长效管理的积极性不一,在河道长效管理进展上存在很大差异。

上海市河道管理缺乏复合型人才,人才结构不尽合理。主要表现在管理人员的学历和综合知识两方面:从学历构成看,具有大学本科、专科以上学历的人员在市、区(县)、乡(镇)呈逐级下降的状况;从其所掌握的综合知识来看,既懂水利专业知识,又掌握管理、经济、法律专业知识的人才缺乏。而实行管理与维修养护分离及河道管理单位职能转变后,对河道管理人员素质提出了更高的要求,这就亟待创立人才的开发、储备和激励机制,形成与上海市河道长效管理相适应的人才体系。

2.3 法治化建设相对滞后,监管和市场调控能力不强

现行的有关河道管理规章、办法,有的过于笼统,缺乏可操作性,影响执法效果,且各法规、规章中存在重复、交叉的地方,亟待进行梳理、调整和完善^[4]。

关于各级政府财政对河道管理与维修养护的投入,缺乏一定的行政法规、管理条例等予以规范,造成政府对河道养护投入不稳定。而对于河道管理和

养护的社会资金投资主体也缺乏明确的制度规定。另外,河道长效管理监管体系尚未形成,社会监督力度不够。

2.4 资金渠道不落实,投入不足,维修养护市场运作条件有待完善

由于上海部分区(县)河道日常维修养护经费未纳入正常的资金渠道,没有建立起相对稳定、具有制度保障的河道管理和维修养护投入机制,造成部分河道失修失管,而且河道的养护职能未能完全从市、区(县)、乡(镇)的河道管理部门中分离而实行市场化运作,造成河道管理与养护企业的发展存在体制、机制性障碍,缺乏深化改革、机制转换的动力,其市场竞争力不强,政企、事企不分的问题仍较突出,企业管理制度亟待创新。另外,维修养护人员资质等级标准尚未建立。这些都是阻碍河道维修养护实行市场化运作的主要原因。

2.5 科学化管理水平不高,社会化管理有待加强

河道长效管理必须依靠科技进步。目前,上海市河道管理中还存在着科研与生产脱节,科技含量不高,基础性、前瞻性研究滞后,管理手段落后,现代化管理水平不高等现象,科技进步机制亟待创新。

河道管理涉及方方面面,仅靠水务部门是难以成功的,还需要环保、城管、绿化、市容环卫等部门的协作与配合,也需要广大市民的参与。目前,上海市河道管理职能部门齐抓共管、市民充分参与的社会化管理局面尚未形成。

3 上海市河道长效管理的对策与建议

河道长效管理是指在整治河道的同时,根据“建管并重,重在管理”的方针,按照“整治一条河道,管理一条河道”的指导思想,以健全的管理体制和运行机制作保证,实现河道管理专业化、规范化、社会化、科学化,确保河道工程设施完好,河道工程长期安全运行,以持续充分发挥其效益^[5]。针对上海市河道管理中存在的问题,为达到长效管理的目的,应从以下6方面着手。

3.1 深化改革,建立责权明确、监督有效、保障有力的河道管理体制

在上海市水务局事业单位改革的基础上,深化“政企、政事、管办”三分开改革,按照“统一管理与分级管理相结合”的原则,进一步划分事权,落实各级河道管理责任主体,分级管理,分级负责^[6],积极推动各区水务体制、河道管理体制改革,建立精简、高

效的管理机构和责权明确、行为规范、监督有效、保障有力的河道管理体制。

3.2 进一步加大宣传力度,扩大社会参与度,提高管理人员素质

河道管理工作与人民群众的生产生活息息相关,其社会性、服务性特征明显。因此,可充分利用“世界水日”、“中国水周”等加强对外宣传力度,把河道管理工作与文明小区、文明村镇的建设相结合,与公民道德建设相结合,推行护河公约,进一步扩大市民参与度,让社会了解河道管理工作,认同河道管理工作的复杂性、艰巨性、长期性。

在河道管理队伍中要引进既懂专业知识又懂管理知识的复合型人才,并加大对管理人员的培训力度,增强他们对河道应急管理的能力。

3.3 建立适合实际、比较完备的河道管理法规和标准化体系框架

上海市河道监管应突出重治本、重机制、重实效的“三重原则”和科学评判、社会评判、市民评判的“三评原则”。根据“三重原则”和“三评原则”,其监管体系应包括法律与行政监督、舆论与社会公众监督以及河道长效管理分级考核等内容。法律与行政监督可以采用直接监管和委托监理单位等市场中介组织进行监管的形式;舆论与社会公众监督可以采取专家监督、听证会监督、舆论监督等形式。监管内容包括市场主体(河道管理单位、维修养护人员、专业人士和中介机构)监管、维修养护程序监管、维修养护项目的质量和安全监管、国有水利资产监管,以及河道维修养护领域是否确立强制性招投标制度的监管^[7]。

与此同时,还必须建立河道长效管理考核制度,并合理确定长效管理考核项目与指标体系的内容和要求。对于委托监理单位等组织机构进行监督的,也应要求其按照河道长效管理考核的办法和标准对河道长效管理进行考核。还应进一步梳理和完善行业管理规划、规范、标准、定额、指标体系,以信息化、数字化促进河道管理规范化、制度化,加强条块联动、流程互动和网络化管理,提高管理效能。

3.4 专业化养护,市场化运作

河道维修养护遵循“经常养护、及时修理、养重于修、修重于抢”的原则,将河道维修养护分为工程性养护(包括河道管理范围内的护岸、挡墙、河床、道路、排水设施养护,以及河道保洁、绿化、景观等附属设施的养护)和非工程性养护(包括通过采取物理、

化学、生物等养护措施开展的水体人工增氧和养殖水生动植物等)两方面。将河道工程管理和养护的机构、人员、经费分离,有计划、有步骤地把河道工程的维修养护任务推向市场,将维修养护单位由事业单位性质转变为企业性质,维修养护任务的分配由指定转变为招标确定,维修养护形式由分散化转变为专业化、社会化^[8]。

3.5 坚持科技创新,提高科学管理水平

首先,根据“信息化带动现代化”的工作要求,建立河道水闸行业的GIS数据库系统、实时监测系统、管理决策系统,打造“数字河道”,为市委、市政府提出的创建“数字上海”的目标服务;其次,转变管理手段,制定管理方案,落实管理措施,在改善河道生态上下功夫,综合运用人工湿地处理技术、水生态修复技术、生物膜除污技术,恢复和建设由河岸生态系统、水生生态系统、湿地及沼泽生态系统组成的河流生态系统,为构建人与自然共同演进、和谐发展、共生共荣的城市生态系统服务;最后,在借鉴国内外先进的河道整治与管理理念的同时,联合国内外大专院校、科研单位加大对河道整治、管理中先进技术、先进工艺、新材料的研究与应用力度,加强对引进技术的消化吸收,采用高新技术和先进适用技术支持河道整治与管理工作^[9]。

参考文献:

- [1]汪洁春,方国华.上海河道长效管理机制研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2004,6(2):62-64.
- [2]余厚未.上海市郊河道长效治理机制探讨[J].水利经济,2003,21(5):12-14.
- [3]张有俊.加强河道管理维护河流健康的思路与对策[J].甘肃水利水电,2007(2):83-85.
- [4]汪洁春,方国华,丰景春.上海河道养护修理市场化运作机制探讨[J].水利经济,2003,21(5):15-18.
- [5]缪义兴,顾祖恩.农村“家河”整治及长效管理的探索[J].江苏水利,2007(4):37-40.
- [6]黄燕,黄民生,徐亚同,等.上海城市河道整治工程简介[J].环境工程,2007(4):85-88.
- [7]杨凯.加大河道执法力度 建立管理长效机制[J].山西水利,2007(3):34-36.
- [8]刘平喜.汾河中游河道管理现状及思考[J].山西水利,2007(2):77-78.
- [9]朱昌福,马安成.关于欧洲河道治理保护的考察报告[J].江苏水利,2007(7):34-37.

(收稿日期 2007-10-30 编辑 彭桃英)