

DOI:10.3880/j.issn.1004-6933.2016.05.008

桐乡市河湖管护体制机制的创新

胡可可

(浙江省水利河口研究院,浙江 杭州 310020)

摘要:梳理桐乡市河湖管护现状,以问题与需求为导向,探索与破解河湖管护难题,提出了交界区域联动机制、“四位一体”长效保洁机制、“河长制”细化升级、水利管理应用平台建设等一系列创新思想,以期提升桐乡市河湖管护水平,同时也为全国平原河网地区河湖管理提供一定的参考借鉴。
关键词:河湖管护;体制机制;水利改革;河长制;长效保洁机制;平原河网;桐乡市
中图分类号:TV122 **文献标志码:**A **文章编号:**1004-6933(2016)05-0038-04

System and mechanism innovation for management and protection of rivers and lakes in Tongxiang City

HU Keke

(Zhejiang Institute of Hydraulics and Estuary, Hangzhou 310020, China)

Abstract: In this paper, we present the current status of management and protection of the rivers and lakes in Tongxiang City and investigate related issues with consideration of the existing problems and demands. We also propose several innovative concepts, including the linkage mechanism in boundary areas, the quaternity clean-keeping mechanism, detailing and upgrading of river leadership, and a water conservancy management application platform, in order to improve the level of management and protection of the rivers and lakes in Tongxiang City, as well as to provide references for river and lake management in plain river network regions all over the country.
Key words: management and protection of rivers and lakes; system and mechanism; water conservancy reform; river leadership; long-acting clean-keeping mechanism; plain river network; Tongxiang City

河流、湖泊是水资源的载体,是生态系统的重要组成部分,人类的生存和经济发展与河流、湖泊的关系极为密切^[1]。近 10 年来,桐乡市河湖治理与管护工作成效显著,一直走在浙江省前列。作为全国首批河湖管护体制机制创新试点县(市)之一,桐乡市需要全面梳理河湖管护现状,总结经验并分析问题,积极探索与破解河湖管护难题,创新河湖管护体制机制,实现由传统管理向现代管理、粗放管理向精细化管理转变,全面提升河湖管理的法制化、规范化和专业化水平^[2],建立符合桐乡市市情、水情的河湖管护长效体制机制,并在平原河网地区发挥示范带头作用,推进全省、全国河湖管护工作。

1 桐乡市河网水系概况

桐乡市地处杭嘉湖平原水网地区,属长江流域

太湖水系杭嘉湖区。桐乡市境内河流南接海宁长安上塘河水系,北经澜溪塘与江苏省接壤,京杭运河斜贯全境,境内河道以运河为轴线,向两侧逐级分支,纵横交织,组成树状分布的河网水系。全市共有河道 2622 条,总长 2 264.6 km,水面率约为 7.01%,另有池塘、水漾 305 个,属典型的江南平原水网。由于境内河网密布,纵横交错,平原河网水体流动性小,自净能力较差,而桐乡又是杭嘉湖平原的“排水廊道”,河网水环境很大程度受到入境污染物的影响,因此总体水质不容乐观^[3]。

2 桐乡市河湖管护现状

2.1 分级管理与属地管理相结合的体制

桐乡市根据河道不同等级、功能,建立河道分级

基金项目:浙江省水利科技计划项目(RB1405)
作者简介:胡可可(1983—),女,工程师,硕士,主要从事水资源保护及水污染控制方面的研究。E-mail:80868613@qq.com

管理和属地管理相结合的体制。跨地市级河道,由嘉兴市杭嘉湖南排工程管理局或嘉兴市水利局统一管理;具有航运功能的县级河道,由市港航管理处和市水利局共同管理;其他县级及以下河道,均由市水利局统领,负责技术指导、监督管理及考核,河道(段)所在镇(街道)、村进行具体的管护工作。

2.2 “河长制”管护模式

桐乡市按照“分级管理、分片包干、一河一长、一河一策”的工作原则,根据河流的性质分别确定市级、镇(街道)级和村(社区)级“河长”,实现了河道“河长制”管理全覆盖。建立“一河一档”,骨干河道“一河一策”工作方案,制定了河长、段长、公里长“三长管河”工作机制。

2.3 管理范围划界确权

河湖管理保护范围的划定是河湖管理工作的基础。桐乡市对河湖的管理和保护范围都有相关规定,但由于土地所有权、使用权和管理权的三权分离,即所有权归所在行政村集体,使用权为当地农户,而管理权归属市水利局,因而水利部门对河道的管理软弱无力^[4]。在不断的探索中,桐乡市通过与镇村协调签订协议等方式,永久支付农户租金,将河道管理范围内土地的使用权从农户手中置换出来归村集体使用,从而实现了“退耕还堤”。

2.4 河湖日常健康维护

桐乡市河湖保洁已实现全覆盖,按照属地管理原则,以行政区域划分保洁责任区,选择合适的保洁模式开展保洁工作。河道维修养护总体上实行市、镇(街道)、村“共同监管、分级负责”的管理模式。另外,为了促进水环境综合治理,改善河网水环境,桐乡市于2014年开展镇级跨行政区域河流交接断面水质采样监测及水质保护管理考核工作。

2.5 涉河活动审批与水行政执法

依法开展涉河项目、占用水域等项目的审批工作,在桐乡市行政服务中心设立水利窗口,统一办理各类水行政许可,并及时在“浙江省政务服务网”进行信息更新。水行政执法工作中,由桐乡市水利局水政监察大队落实水政巡查制度,且结合“三改一拆”和“无违建县(市、区)”创建工作,落实各乡镇(街道)、相关责任人对辖区内包括河道、公路、城镇建成区等范围内所有的违法建筑进行排查和拆除。

3 问题与需求分析

3.1 “交界河道”管护存在困难

桐乡地处两省三地交界,部分河道处于两县、两市,甚至两省交界。上游境外河道因治理或管护不到位而带来的污水直接影响桐乡境内河网水质,仅

靠自身管护境内河道,不能从根本上解决问题,需要建立有效的管护机制,解决上下游(境内外)河道在功能、治理与管护上的差异或矛盾。

3.2 “保洁模式”有待进一步探索

传统村组建保洁队伍模式缺乏竞争,政府投入大。为了节约政府开支,提高工作效率,桐乡市在少部分村引入市场机制,初步尝试河道保洁购买公共服务模式^[5],然而,并未达到预期效果,河湖保洁模式有待进一步探索。

3.3 “河长制”工作机制有待完善

三级河长主要由市、镇(街道)和村领导班子成员担任,因他们身兼数职,管理任务繁重,实际工作中,落实不到位的现象仍存在,“河长制”工作显得有些被动,特别是某些村级河长因责任意识缺乏,巡查劝导力度不够。如何实现从“被动处置问题”向“主动发现问题”、从“突击式运动”向“常态化监管”转变,有待进一步探索。

3.4 管护手段有待改进

河湖保洁、堤防维修养护、水行政执法等日常管护工作,均以传统的人员到位、手写记录等方式开展,管护手段跟不上时代发展步伐。桐乡市河湖管理信息化薄弱,特别是基于遥感、GIS技术的动态监控系统缺乏,水利信息化建设仍处于起步阶段,河湖管护手段有待改进。

4 河湖管护体制机制创新研究

4.1 建立交界区域联动机制

“水是流动的,要水岸同治,更要上下游联治”。按照桐乡河流水系承上启下的特点,建议与周边交界区域的县市区建立水环境联治工作机制^[6],形成“联动一体化、联防责任化、联治高效化、联商常态化”的跨区域治水模式,构建“上游下游一盘棋”的水环境整治大格局。

a. 联动一体化。围绕跨行政区域水环境治理共同目标任务,打破界限,主动与嘉兴市秀洲区、湖州市南浔区、杭州市余杭区等地区对接,积极搭建联防联防平台,签订市域交界区域水环境联治联席工作机制协议,成立由“五水共治”办公室、相关乡镇领导组成的交界区域水环境联治联席工作领导小组,使市域交界治水“单打独斗”的格局得到根本性改变。

b. 联防责任化。为及时处理交界河道的水环境问题,两地需细化交界河道的划分,明确各自水环境综合治理责任区,消灭治水盲区盲点,建立“一河一档”制度。根据各自调查摸底情况,分别制定交界区域水环境整治计划,明确治理目标、治理重点和治理时限,做到宣传同心、治理同行、监督同步、成果同享。

c. 联治高效化。明确重点河道和重点区域,以河道保洁、污染源整治等为重点问题,突破辖区限制,探索推进共管机制,由两地“五水共治”办公室牵头,建立专项或综合定期联合执法巡查制度。在重点督查、专项督查和日常督查三大机制基础上,开展跨界交叉督查^[6],把督查范围扩大到河道两侧一定范围内,推动各类污染源连片治理。

d. 联商常态化。建立联治联席会商制度^[7],每年定期或不定期由两地“五水共治”办公室共同主持召集联席会议,根据工作需要可临时召开全体成员或部分成员会议,交流、通报两地“五水共治”开展情况以及存在的主要问题,分享两地治水经验。针对工作中出现的新情况、新问题,围绕“找难题、解难题、破难题”的要求,梳理一批交界区域水环境治理过程中的难点问题、共性问题,共同研究探讨,制定相应的整治对策、方案和措施。

4.2 探索“四位一体”长效保洁机制

探索建立“一个部门统筹、一条线管理、以块为主、属地负责”的涵盖“镇区、公路、河道、村庄”四大区域的“四位一体”城乡环境保洁新机制^[8]。

a. 市级一个部门统筹。建议市政府成立城乡环境卫生管理领导小组,由分管副市长任组长,市创建办、财政局、交通运输局、建设局、农经局(农办)、水利局、行政执法局、环保局、卫生局、市场监管局、“三改一拆”办、“五水共治”办的分管领导为组员。领导小组下设办公室,市城乡环境卫生管理办公室统筹“四位一体”长效保洁工作,其他部门积极做好配合工作。

b. 属地一个平台管理。各镇(街道)、经济开发区、振东新区明确一位领导负责“四位一体”长效保洁工作,按责任主体区域面积和常住人口配备一定数量的专职管理人员。

c. 实行一个专账核算。将原来由交通运输、建设、农经、水利等部门管理的保洁补助资金集中到市财政统一管理,设立“四位一体”环境卫生专项资金。各镇(街道)对“四位一体”长效保洁资金进行专账核算,做到预算一个盘子、收入一个笼子、支出一个口子,专款专用。

d. 集中一个体系监管。由市城乡环境卫生管理办公室负责制定考核办法。市级考核由市城乡环境卫生管理办公室统一组织实施,交通运输、建设、农经、水利等部门积极配合,考核结果与市级补助资金挂钩,并与奖惩机制挂钩。强化市级考核机制,并建立镇级督查机制、村级巡查机制,健全社会监督机制。

e. 建设一支专业队伍。将原有的镇区、公路、

河道、村庄保洁和垃圾收运队伍进行整合,根据工作任务量配足保洁员。按照“定人员、定时间、定区域、定标准、定奖罚、全覆盖”的要求,实行一员多岗,建立保洁员上下班考勤制度,推进保洁队伍向专业化、职业化方向发展。

4.3 开展“河长制”细化升级试点工作

a. “百米河长”试点工作^[9-10]。选择河长制工作领先的乡镇,将镇、村级河道分成100 m小段,动员基层党员、村民组长以及志愿者共同认领附近100 m河段,担任“百米河长”^[9-10];明确“百米河长”职责,以守护100 m清河为己任,承担起预警、巡查、管理3项管理职责,形成“共管、共享”的良好氛围。

b. “A、B岗制”试点工作^[9-10]。选择某一市县级河道作为试点河段,在“三长管河”基础上,进一步将“河长制”细化和升级,实行“A、B岗制”。通过公平公正的原则,在中层干部中,选出“副公里长”,明确正副公里长职责分工,上岗后与“公里长”分“A、B岗”共同做好辖区试点河段的巡查工作,提高河道巡查频率,提升巡查力度,使得河道巡查走向常态化。

4.4 推进水利管理应用平台建设

以服务水利业务管理为目标,以空间位置为核心要素,以业务操作为关注对象,逐步建设桐乡市“五水共治”水利管理应用平台,为日常水利管理工作提供有力的技术支撑,切实提高工作效率、提升工作能力^[11]。

a. 一个数据中心。所有水利业务管理所需的数据均由一个数据中心进行存储管理,实现多数据来源的集中化管理。数据进行合理分类,包括实时采集类数据、人工填报类数据、共建共享类数据以及业务操作过程中产生的数据等。

b. 一张电子地图。以水利普查数据为基础,基于图层的方式进行空间数据的管理。业务数据分图层组织,在一张电子地图上分规模、按视野展示,主要包括河流、建设项目、水闸、泵站、灌区、河道、圩区等数据。

c. 一个工作平台。以数据组织为基础,在展现数据的基础上,为业务人员提供操作功能,各岗位的管理人员、工作人员通过权限配置,进入平台后,可获取与自身权限相关的数据与功能,并根据权限配置进行相应的数据(地图、表格)更新操作。

5 结 语

河湖管护体制机制创新任务的顺利实施,需要有相应的组织、技术、资金、宣传等相关保障措施作为后盾。建议成立桐乡市河湖管护体制机制创新试点工作领导小组,负责组织协调和综合管理;加强人

员教育培训,提高队伍素质,提升管理水平;积极申请中央、省财政资金补助,并提高市级财政性资金对河湖管护的投入力度,按照“谁投资、谁受益”的原则,加大社会资金参与的比例;通过完善村民德治、法治、自治“三治合一”机制,制定乡规民约,规范村民的行为,使爱河、护河成为广大群众的自觉行动。

参考文献:

[1] 王洪霞,刘璐,单卫国. 我国河湖管理存在的问题及解决途径[J]. 安徽农业科学,2012,40(3):1684-1686. (WANG Hongxia, LIU Lu, SHAN Weiguo. Problems of river and lakes management in China and their solutions [J]. Journal of Anhui Agricultural Sciences, 2012, 40(3):1684-1686. (in Chinese))

[2] 孙继昌. 着力构建水利建设与管理良性机制[J]. 中国水利,2011(22):22-26. (SUN Jichang. Focus on building benign mechanism of water conservancy construction and management[J]. China Water Resources, 2011(22):22-26. (in Chinese))

[3] 叶新莹. 平原河网区农村河道清淤及淤泥资源化利用探讨[J]. 中国水运,2015,15(2):140-141. (SUN Xinying. Study on dredging countryside rivers and sludge using in plain river network[J]. China Water Transport, 2015,15(2):140-141. (in Chinese))

[4] 李恒昌. 广西河道管理和保护范围确权划界探讨[J]. 广西水利水电,2007(3):63-65. (LI Hengchang. Probe into river course administration and protection scope division in Guangxi [J]. Guangxi Water Resources & Hydropower Engineering,2007(3):63-65. (in Chinese))

[5] 李一宁,金世斌,吴国玖. 推进政府购买公共服务的路径选择[J]. 中国行政管理,2015(2):94-97. (LI Yining, JIN Shibin, WU Guojiu. Policy choices about government purchasing public services in China [J]. Chinese Public Administration, 2015(2):94-97. (in Chinese))

[6] 帅云华. 多措并举打造和谐平安边界:修水县森林公安局边界联防联治工作的几点做法[J]. 森林公安,2010(1):15-18. (SHUAI Yunhua. More measures and create a harmonious peace border: work points on forest public security border defense league on Xiushui county [J]. Forestry Public Security,2010(1):15-18. (in Chinese))

[7] 杨冬梅. 论完善政府与工会联席会议制度[J]. 学术探索,2014(11):66-70. (YANG Dongmei. On the perfection of the legislation system of joint conference of government and trade union [J]. Academic Exploration, 2014(11):66-70. (in Chinese))

[8] 黄元宰. 南通市通州区实施“四位一体”管理机制 实现农村环境长效管理科学化的实践[J]. 改革与开放,2013(17):89-90. (HUANG Yuanzai. Implementation of the “four one” management mechanism in Nantong City to achieve long-term practice of the scientific management of the rural environment[J]. Reform & Opening,2013(17):89-90. (in Chinese))

[9] 王勇. 水环境治理“河长制”的悖论及其化解[J]. 西部法学评论,2015(3):1-9. (WANG Yong. Water environment governance “river leader” paradox and its resolving[J]. Western Law Review, 2015(3):1-9. (in Chinese))

[10] 李成艾,孟祥霞. 水环境治理模式创新向长效机制演化的路径研究:基于“河长制”的思考[J]. 城市环境与城市生态,2015,28(6):34-38. (LI Cheng’ ai, MENG Xiangxia. Path of innovation of water environment governance model to long-term mechanism:based on the “river governor system”[J]. Urban Environment & Urban Ecology,2015,28(6):34-38. (in Chinese))

[11] 赵岩,缪琴. 河道管理信息系统开发研究[J]. 水电能源科学,2009,27(3):130-133. (ZHAO Yan, MIAO Qin. Development study on river management information system[J]. Water Resources and Power, 2009, 27(3):130-133. (in Chinese))

(收稿日期:2016-05-04 编辑:彭桃英)

(上接第 37 页)

[11] 黄俊铭,解建仓,张建龙. 基于博弈论的水资源保护补偿机制研究[J]. 西北农林科技大学学报(自然科学版),2013,41(5):196-200. (HUANG Junming, XIE Jiancang, ZHANG Jianlong. Game theory based protection and compensation mechanism for water resources [J]. Journal of Northwest A & F University (Natural Science Edition), 2013,41(5):196-200. (in Chinese))

[12] 赵雪雁,董霞. 最小数据方法在生态补偿中的应用:以甘南黄河水源补给区为例[J]. 地理科学,2010,30(5):748-754. (ZHAO Xueyan, DONG Xia. Application of minimum-data approach in ecological compensation: a case of Huanghe River water supply area of Gannan [J]. Scientia Geographica Sinica, 2010, 30(5):748-754. (in Chinese))

[13] 王蕾,苏杨,崔国发. 自然保护区生态补偿定量方案研究:基于“虚拟地”计算方法[J]. 自然资源学报,2011,26(1):34-47. (WANG Lei, SU Yang, CUI Guofa. Quantitative study on the ecological compensation for nature reserves based on the “virtual land” method[J]. Journal of Natural Resources, 2011, 26(1):34-47. (in Chinese))

[14] 杜立钊,骆进仁,钱晓东. 引洮供水工程水源区生态补偿问题研究[J]. 中国农村水利水电,2011(9):38-41. (DU Lizhao, LUO Jinren, QIAN Xiaodong. Research on eco-compensation in water source areas of the Tao River Water Diversion Project [J]. China Rural Water and Hydropower,2011(9):38-41. (in Chinese))

(收稿日期:2015-10-21 编辑:王芳)