

江西省河长制实施进展及建议

刘聚涛¹, 朱 冰²

(1. 江西省鄱阳湖水资源与环境重点实验室/江西省水利科学研究院, 江西 南昌 330029;
2. 水利部水利信息中心(水利部水文水资源监测预报中心), 北京 100053)

摘要:分析了江西省实施河长制的必要性和进展, 结合其他区域河长制工作开展情况, 从构建流域综合管理模式、完善政策法规、科学规划、完善河湖蓝线管理、研发河长制信息平台、完善生态补偿办法、推进社会监督和加强宣传等方面提出建议, 为江西省推进水生态文明建设、打造河长制省级版提供支撑。

关键词:河长制; 流域综合管理模式; 实施进展; 江西省

中图分类号:TV213.4

文献标志码:A

文章编号:1004-6933(2017)S1-0053-04

河长制是我国严峻的水污染情势下水环境行政治理模式的创新, 由各级党政主要负责人担任河长, 负责辖区内河流的污染治理, 是从河流水质加上领导督办制和环保问责制所衍生出来的水污染治理制度。河长制的实施, 有效地落实地方政府对环境质量负责这一基本法律制度, 为区域和流域水环境治理开辟了一条新路。有研究者指出, 河长制是一种水环境责任承包制, 是地方政府为了重新恢复环境功能协调运行的一项有效的实用制度, 来源于地方经验, 简单易行, 容易形成扩散效应。河长制由江苏省无锡市首创, 随后在云南、河南、湖北、辽宁和浙江等地得到广泛应用。

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》的通知, 要求在全国江河湖泊全面推行河长制, 构建河湖管理保护机制, 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。在此基础上, 2016 年 12 月 10 日水利部和环保部联合印发贯彻落实《关于全面推行河长制的意见》实施方案和《关于建立河长制工作情况信息报送制度的通知》, 确保河长制实施各项任务得到落实, 切实在全国范围内推进河长制的实施。目前 31 个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团工作方案已经全部编制完成, 20 多个省份明确 2017 年年底全面建立河长制。

江河湖泊具有重要的资源和生态功能, 是水资

源和水生态环境的重要组成部分, 对于区域经济社会发展具有重要的支撑作用。江西省位于长江中下游南岸, 境内水资源丰富, 水系发达, 河湖众多, 全省面积 16.69 万 km², 其中 94% 属于鄱阳湖流域。水资源相对丰富, 多年平均降水量 1 638 mm, 年均径流量为 1 565 亿 m³, 约占长江流域年均径流量的 16.3%。江西境内水系发达, 河流纵横, 湖泊水库星罗棋布。河流水系主要有赣江、抚河、信江、饶河、修河五大河流, 分别占江西省面积的 47.72%、9.46%、8.70%、7.21% 和 8.71%。湖泊面积大于 8 hm² 以上的有 310 个, 流域面积 10 km² 以上的河流有 3 771 条, 其中“五河”流域内约 3 373 条, 约占河流总数的 91.2%。随着社会经济的快速发展, 人类的生活水平逐渐提高, 河湖水环境日趋恶化, 违法围垦湖泊、挤占河道、滥采河砂等问题突出, 区域和流域防洪安全、供水安全和生态安全受到威胁, 加强河湖水系的管理与保护成为现代发展的重要任务。

河长制的实施对河道水质水环境的改善、政府执政能力的提升和群众满意度的提高有显著成效。改革开放以来, 江西高度重视生态环境建设和水资源保护。20 世纪 80 年代初期, 江西实施“山江湖”工程, 提出“治湖必须治江、治江必须治山、治山必须治穷”的系统思路。21 世纪初, 提出“生态立省”的发展战略, 强调“既要金山银山, 更要绿水青山”。近年来, 提出“绿色崛起”的发展理念, 坚持在保护

中发展、在发展中保护,坚定不移地走绿色发展之路。江西省区域行政边界和流域边界高度吻合,对于实施河长制有着重要优势,依托河长制,加强江西省河湖管理,开展水污染综合防治,对于建设江西省水生态文明、生态文明先行示范区具有重要意义,为实现区域和流域实现生态文明提供支撑。

1 江西省实施河长制的必要性

1.1 生态文明建设的需求

2013年党的十八大将生态文明建设放在突出地位,与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设放在同等重要的地位。党的十八届三中全会通过“中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定”,该决定指出建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。为完善生态文明制度体系,2015年国家发改委会同有关部门制定实施《关于加快推进生态文明建设的意见》,该意见要求加快推进生态文明建设,并对水生态保护与修复、水环境污染防治、生态红线和生态补偿等内容都提出了明确要求。河湖水系是生态文明的重要载体,实施河长制对于保护水资源水生态环境、落实河湖管理和防治水污染具有重要的作用,进而对推进区域或流域生态文明建设提供支撑。

1.2 水生态文明建设的需求

2013年1月水利部印发《关于加快推进水生态文明建设工作的意见》,对加强水生态文明建设作出了明确部署。2013年3月水利部下发《水利部关于加快开展全国水生态文明城市建设试点工作的通知》(水资源函[2013]233号),要求加快全国水生态文明试点创建。2014年水利部以水规计[2014]48号文下发了《水利部关于深化水利改革的指导意见》,要求加快开展城乡水生态文明创建工作,并因地制宜地探索水生态文明建设模式。

2014年4月,江西省印发《江西省水利厅推进水生态文明建设工作方案》《江西省水生态文明试点建设和自主创建管理暂行办法》和《江西省水生态文明建设评价暂行办法》等文件,落实并推进江西省水生态文明建设,并确定第一批和第二批江西省水生态文明试点,依托试点积极构建市、县、乡(镇)、村4级联动水生态文明建设格局。2015年8月,省水利厅出台了《江西省水利厅关于印发加快推进水生态文明建设指导意见的通知》(赣水发[2015]2号),以该通知为水生态文明建设纲领,2016年1月,江西省水利厅出台《江西省水利厅关于印发江西省水生态文明建设五年(2016—2020年)行动计划的通知》(赣水发[2016]1号),针对水

生态文明指导意见确定分期实施工程与目标,加快推进水生态文明建设。

开展水生态文明建设,要求加强水资源节约保护、实施水生态综合治理等水资源水生态环境保护与管理等相关内容。河长制的实施对于水资源水生态环境保护与管理具有重要的促进作用,有利于加快推进江西省水生态文明建设,提升水生态文明水平。

1.3 江西省生态文明先行示范区建设的需求

2013年12月2日,国家发改委等6部门印发《国家生态文明先行示范区建设方案(试行)的通知》(发改环资[2013]2420号),要求按照十八大、十八届三中全会关于加快推进生态文明制度建设的精神,组织开展生态文明先行示范区建设活动。2014年11月4日,国家发改委等6部门印发《江西省生态文明先行示范区建设实施方案的通知》(发改环资[2014]2508号),批复《江西省生态文明先行示范区建设实施方案》,并要求江西加快推进生态文明先行示范区建设。2014年12月31日,江西省委省政府印发《关于建设生态文明先行示范区的实施意见》(赣发[2014]26号),构建52项江西省生态文明先行示范区建设目标体系,其中对水资源和水生态环境方面的指标如用水总量、水资源开发利用、自然岸线保有率、河湖水域面积保有率、重要水质功能区水质达标率、城镇污水集中处理率、主要污染物排放总量等指标提出了阶段性和总体目标。河长制的实施能够有效地调动各级行政资源,落实河湖整治、河道管理和河湖水生态环境保护等措施,保障江西省生态文明先行示范区中河湖相关指标的落实,符合生态文明先行示范区建设的要求。

1.4 国家生态文明先行试验区江西建设的需要

2016年8月,江西省被确定为第一批国家生态文明试验区,2017年6月,《国家生态文明试验区(江西)实施方案》获得批复。该方案提出创新流域综合管理模式,全面推行“河长制”,进一步细化责任、强化考核,落实水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等职责,探索建立鄱阳湖流域的综合管理机制。实施河长制要求加强水资源保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复和河湖管理等内容,对于探索山水林田湖综合开发、保护与治理制度体系具有重要的作用,符合国家生态文明先行试验区江西建设的需要。

1.5 保障鄱阳湖一湖清水下泄的需要

水利部印发《关于深化水利改革的指导意见》(水规计[2014]48号)及《关于加强河湖管理工作的指导意见》和江西省委省政府印发关于深化水利改革的意见,在健全河湖管理法规、建立河湖规划约

束机制、创新河湖管护机制、依法严禁涉河违法建设活动、强化河湖管理日常巡查、严厉打击违规违法行为、实行河湖蓝线管理制度和全面推行河道管理河长制等方面提出了目标和要求。2015年8月20日,江西省水利厅印发《加快推进水生态文明建设指导意见的通知》(赣水发[2015]2号),结合该指导意见,江西省水利厅印发《江西省水生态文明建设五年(2016—2020年)行动计划的通知》,提出未来五年江西省水生态文明建设的行动纲领,并在强化河湖管理中指出,规范涉河建设项目管理,强化河道堤防管理,开展河湖水域岸线保护和利用规划编制工作,探索建设项目占用水域补偿制度,严厉打击涉河违法违规行为,加强河湖管理动态监控。

2015年4月2日,国务院印发《水污染防治行动计划》(国发[2015]17号),要求按照生态文明和水生态文明要求,系统推进水污染防治、水生态环境保护和水资源管理。水污染综合防治是现阶段生态文明和水生态文明建设的重要组成部分。

河湖管理、河湖水资源保护和水污染防治涉及的部门众多,并且各部门之间责任有所重复。河长制的实施强化了组织领导,落实了各级责任,并有效调动各种力量和资源参与河湖管理和水污染综合防治,对于落实河湖管理指导意见和鄱阳湖流域水污染防治计划提供了制度保障。

2 江西省实施河长制实践

河长制的实施对于加强河湖管理,推进水生态文明建设和生态文明建设具有重要意义。江西省河湖水系众多,水资源丰富,在江西省实施生态文明先行示范区建设的背景下,2015年11月1日,省委办公厅、省政府办公厅印发《江西省实施“河长制”工作方案的通知》,该通知按照江西省生态文明先行示范区建设实施方案和关于建设生态文明先行示范区的实施意见的要求,建立、健全河湖保护管理体制机制,并在全省范围内实施河长制。

2.1 河长制实施工作进展

根据江西河长制实施方案,成立省河长制办公室,由省、市、县(市、区)党委和政府主要领导分别担任行政区域“总河长”、“副总河长”,省、市、县(市、区)党政四套班子相关领导担任河流“河长”,要求构建省、市、县(市、区)、乡(镇、街道)、村五级河长组织,并明确河湖水域面积保有率、自然岸线保有率、重要水功能区水质达标率、地表水达标率和集中式饮用水源地水质达标率等考核指标。

在制定河长制实施方案的基础上,江西省河长制办公室出台了《2016年“河长制”工作要点及考核

方案的通知》(赣河办字[2016]15号),提出2016年河长制工作要点和具体工作考核方案;为保障河长制的顺利实施,又出台《江西省“河长制”省级会议制度(试行)》《江西省“河长制”信息通报制度(试行)》《江西省“河长制”工作督办制度(试行)》《江西省“河长制”工作考核办法(试行)》,推动各级党委、政府以及村级组织履行河湖保护管理责任。

为贯彻落实《全面推行河长制的意见》,根据2016年江西省实施河长制工作总结情况,江西省印发《关于以推进流域综合治理为抓手打造河长制升级版的指导意见》(赣办法[2017]7号),提出以推进流域综合治理为抓手,分别在河长制实施思路、制度、能力、行动和宣传上提出升级版意见,大力推进河长制的实施。同时,江西省印发《江西省全面推行河长制工作方案(修订)》的通知和《2017年河长制工作要点及考核方案》,加强河长制工作的推进和考核,保障河长制升级版的全面实施。

2.2 河长制实施内容

a. 构建区域与行政结合的河长制组织管理体系。由省、市、县党委和政府主要领导分别担任行政区域总河长、副总河长,省、市、县党政四套班子相关领导担任河流“河长”,推动各级党委、政府以及村级组织全面履行河湖保护管理责任,建立水陆共治、部门联治、全民群治的河湖保护管理长效机制。目前,按照党政同责的要求,已基本建立省、市、县、乡、村五级的河长制组织体系,形成区域和流域相结合的河长制组织体系。

b. 开展多部门联合专项整治与执法行动。江西把河长制工作重点放在保护好河湖优良水质和解决存在的突出问题上,对水质不达标河湖开展调查摸底工作,并根据污染现状制定了治理方案,明确治理措施、治理期限、工作计划及资金筹集等。由省政府统一部署在全省范围集中开展以“清洁河流水质、清除河道违建、清理违法行为”为重点,涉及环保、农业、交通、水利、农工、住建等6个责任部门牵头负责的10个专项行动的“清河行动”。开展水污染综合整治行动,对乱占乱建、乱围乱堵、乱采乱挖、乱倒乱排进行专项整治,开展渔业资源保护专项整治。建立水生态污染综合执法平台,形成水行政主管部门牵头,环保、农业、林业、住建、国土资源、交通运输、公安等相关部门共同负责的河湖保护管理综合执法机制。

c. 加强流域综合管理,搭建流域综合管理平台。省级层面完成覆盖到县的交界断面水质监测网络建设,实现每月一测,为考核市县提供了量化依据。在全国率先实施全省流域生态补偿机制,全省

共筹集生态补偿资金 20.91 亿元。与广东省签订横向生态补偿协议,共同保护粤港水源地东江源头。启动全省河湖管理地理信息系统平台建设和流域综合治理方案的编制。

d. 形成规范有序的河长制制度体系。为更好地形成区域和流域治水合力,规范有序推进河长制,江西把制度建设摆在重要位置。目前,已出台河长制省级会议制度、信息通报制度、工作督办制度、工作考核制度、责任追究制度等,其中河长制责任追究制度纳入《江西省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则(试行)》执行。

e. 加强宣传教育,构建河长制监督反馈机制。强化培训、宣传和教育,组织编制中小學生河湖保护教育读本,面向全社会有奖征集河长制主题标志和宣传标语,积极营造社会各界和人民群众共同关心、支持、参与和监督河湖保护管理的良好氛围。省、市、县三级分别在政府网站公布有关区域和流域的河湖(库)“河长”名单,并设立反映河湖问题的投诉举报平台,公布举报电话,设置河长制公示牌和宣传牌。县级基本建立河长制即时通信平台,将日常巡查、举报投诉、问题督办、情况通报、责任落实、问题办理等纳入信息化、一体化管理。

3 江西省实施河长制建议

江西省实施河长制以来,已经初步构建了河长制组织管理体系,并且取得了初步成效。借鉴其他省、市和地方实施河长制的经验,有必要从构建流域综合管理模式,完善政策法规、科学规划,完善河湖蓝线管理,研发河长制信息平台,完善生态补偿办法,推进社会监督和加强宣传等方面加强落实河长制的实施,打造河长制升级版,提升河长制实施效果。

a. 探索流域综合管理模式,构建流域综合管理机制体制。建立流域管理机构,构建流域管理与行政区域协调相结合的管理体制,明确流域管理机构以及行政区域的职责,颁布流域综合管理相关制度和办法,建立区域间的协调机制,落实流域机构与地方行政区域的职责,通过颁布流域管理法律法规约束流域内相关活动,有效地协调水利、环保、农业和林业等不同部门之间,流域上下游、左右岸之间,各行政区域之间,工业、农业、生态、生态用水量之间的矛盾,有效解决多龙治水的矛盾,有效推进河长制的实施。

b. 完善政策法规,全面推进河长制实施。以河湖、水库为对象,完善河长制实施、河湖管理、湖泊保护等法规政策,为规范化河湖管理提供依据。

c. 科学规划,加强流域综合管理。江西省五河

一湖属于鄱阳湖流域,在行政界线上有利于流域综合管理。依托流域界线与行政界线高度吻合的特征,制定流域综合规划,加强生态文明理念在河湖规划中的应用,并根据不同河道的功能定位,编制重点河道的保护规划,按照规划各部门联动实施。

d. 完善河湖蓝线管理,合理划分河湖岸线水生态空间,确保自然岸线和水域面积保有率。按照生态文明先行示范区要求,根据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《江西省水资源条例》《江西省水利工程条例》《江西省河道管理条例》等法律法规,开展河湖岸线登记,依法划定河湖管理范围和水利工程管理保护范围。合理进行河湖岸线水生态空间分区,科学评估河湖生态功能。科学编制岸线利用规划,落实规划岸线分区管理要求。通过严格河湖蓝线管理,确保江西省生态文明先行示范区中自然岸线和水域面积保有率指标。

e. 研发全流域河长制信息平台,采用高新技术与人工巡查相结合,多手段、多方式推动河湖岸线巡查。依托河长制,构建河长制基础信息、管理机构、管理人员、治理措施、监督考核综合信息系统,为河长制的决策提供支撑;依托遥感影像开展水域岸线动态监测,有效监测乱占乱建、乱围乱堵、乱采乱挖、乱倒乱排现象;以政府为主导,依托责任部门,联合其他部门共同参与,联合执法,依法制止和打击侵占河道水域、岸线资源、非法采砂等行为。

f. 完善生态补偿办法,加快推进重点功能区生态补偿。目前,江西省政府印发《江西省流域生态补偿办法(试行)的通知》,在全省 100 个县(市、区)范围内实施流域生态补偿。以国务院办公厅印发《关于健全生态补偿机制的意见》(国办发[2016]31号)为契机,加快实现水流包括江河源头区、集中式饮用水水源地、重要河流敏感河段和水生态修复治理区、水产种质资源保护区、水土流失重点预防区和重点治理区、大江大河重要蓄滞洪区以及具有重要饮用水源或重要生态功能的湖泊等区域的生态保护补偿,并适当提高补偿标准,通过生态补偿办法的实施加强全省各级河长重视流域水环境治理和生态保护程度,并积极主动参与到河长制工作中来。

g. 发布河长制实施效果评估报告,推进社会公众舆论监督。以河长制实施为基础,编制河长制信息月报;以重点河湖水库等水体为对象,编制江西省河湖管理年报、健康状况报告和健康评估报告,为河长制的落实、成效及宣传提供支撑;同时,提高社会公众对河长制实施的成效的理解和认同,进而积极参与并监督河长制实施与落实。

(下转第 59 页)

e. 注重公众参与。凉水河运维公司创建了公众参与机制,设立 24 小时服务监督电话,与附近街道社区建立联系,以定期走访和设立固定联络员的形式加强联络,保证可以第一时间收到群众的意见和建议,以改进服务工作。在“世界水日”“中国水周”期间开展河道科普宣传活动,引导社会各界参与河道建设、养护和管理的全过程。

f. 努力创新投资回报及盈利模式。凉水河运维公司不断探索以多种经营的方式平衡工程运营养护资金,不足部分再通过政府资金解决。盈利点包括:社会认建认养共建河道绿地;利用河道空间经营户外广告;利用河道用地建设停车场;挖掘滞洪区管理设施的商业价值;开发河道沿线地下空间,建设商业服务设施、地下综合管廊;沿河污水处理及再生水利用运营。

3 对河道运营养护管理的建议

3.1 持续推进河道水环境治理改革

一般情况下,河道治理项目的建设资金由政府固定资产投资安排解决,后期养护资金由财政纳入预算统筹安排。政府既是公共服务的提供者,又是监管考核者,权责不清,行政效率难免低下。此外,公共服务一般专业性较强,而政府部门人员、资源都有限,往往无法及时提供优质的公共服务^[3]。PPP 模式下的河道水环境综合治理项目,不但能平衡政府财政支出,而且有利于政府职能转变。社会投资企业为减少后期风险,强调项目全生命周期管理理念,运营管理团队前期介入,参与设计施工图的成果审定,对工艺或设施提出合理化建议。此外,设计、建设人员可部分转入运营团队,参与项目初期运营,实现工程设计、施工、运管前期后期无缝对接。

3.2 进一步明确河道养护管理标准和要求

加快河道运行养护、生态治理和闸站养护等技术的研究,进一步完善城市河道养护管理的评价指标体系,规范河道运行养护岗位工种、人员数量、机具配备、职业素质等内容。建立城市河道运行养护市场准入和淘汰机制,根据运营养护企业的以往业绩、人员队伍、信用等级等因素,对运营企业进行分类,区分标杆企业、骨干企业和其他一般企业。引导河道养护市场的健康发展和有序互动,实现养护市场主体的公平竞争。

3.3 完善河道运行养护投入长效机制

把现有财政资金政策用好、用足、用到位,优化河道长效管理资金、设施改善资金、城区防汛专项资金以及绿化管养资金的配比。鼓励社会资本参与河道运行养护,探索多种形式的管养投资回报机制,提高企业积极性。细化养护标准,按照河面保洁巡视、

河道水质提升、河道护坡养护、河岸设施保洁、河岸设施巡视、慢行系统养护、河岸附属设施养护、绿化养护、水生植物养护、泵闸门维修养护、自动化监控系统养护进行分类,同时考虑生态治理工程、防汛防台风应急工程等新增项目的组成费用。综合考虑物价上涨等因素,建立完善灵活的城市河道运行维护定额调整机制,调动河道养护管理单位的积极性。

参考文献:

[1] 卓末龙.我国城市河道综合治理的发展新趋势[J]. 经济师,2017(4):67-68.
[2] 叶阳帆.城市河道养护管理现状、问题及改进路径研究:以杭州市河道养护管理工作为例[D]. 南昌:南昌大学 2015.
[3] 雷思聪,李君超.关于新形势下河道治理的几点思考[J]. 北京水务,2016(2):46-49.
[4] 安信环保公用邵琳琳团队.水环境综合治理深度研究报告[R]. 深圳:安信环保公用邵琳琳团队,2017.

(收稿日期:2017-11-25 编辑:彭桃英)

(上接第 56 页)

h. 加强宣传,以政府为主导,引导社会公众积极参与并监督。在落实政府主体责任的同时,充分发挥社会公众的智慧与力量,采用聘用和购买服务等方式,引导社会公众和民间组织积极参与到河长制工作中,以政府以外的社会力量从事河长制实施的监督与制约,建立电话、QQ、微信等联系制度,结合河长制信息平台巡查、发布违法行为及信息。

参考文献:

[1] 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.
[2] 刘晓星,陈乐.河长制:破解中国水污染治理困局[J]. 环境保护,2009(5A):14-16.
[3] 张玉林.承包制能否拯救中国的河流[J]. 环境保护,2009(9):17-19.
[4] 王书明,蔡萌萌.基于新制度经济学视角的“河长制”评析[J]. 中国人口·资源与环境,2011,21(9):8-13.
[5] 张嘉涛.江苏“河长制”的实践与启示[J]. 中国水利,2010(12):13-16.
[6] 郝善丞,石忠伟.烟台市实行“河长制”管理的主要做法[J]. 山东水利,2014(7):11-12.
[7] 李文运,魏素清,鲁刚,等.实行河长制 改善河道水生态环境[J]. 中国水利,2014(15):7-8.
[8] 刘聚涛,钟家有,付敏,等.鄱阳湖流域农村生活区面源污染特征及其影响研究[J]. 长江流域资源与环境,2014,23(7):970-976.

(收稿日期:2017-12-15 编辑:徐 娟)