

Research on the Main Problems and Countermeasures in the Process of Implementing the System of River and Lake Leaders

Zhi Geng¹ Hao Wei²

1.China South to North Water Transfer Group Co., Ltd., Beijing, 100000, China

2.Yellow River Water Resources Protection Research Institute, Zhengzhou, Henan, 450000, China

Abstract

This paper expounds the background, significance and effect of the implementation of the system of river and lake leaders, analyzes in detail the necessity and feasibility of the establishment of the system of river and lake leaders, lists several main problems existing in the implementation of the system of river and lake leaders through practical experience, studies the causes of the problems, and puts forward corresponding countermeasures and suggestions.

Keywords

the system of river and lake leaders; implementation effectiveness; main problems; countermeasures

河湖长制推行过程中主要问题及对策研究

耿直¹ 韦昊²

1. 中国南水北调集团有限公司, 中国·北京 100000

2. 黄河水资源保护科学研究院, 中国·河南 郑州 450000

摘要

论文通过对河湖长制制度推行的背景、意义及成效阐述, 详细分析了河湖长制制度的建立必要性和可行性, 并通过实践经验, 列举了河湖长制在施行过程中存在的几个主要问题, 研究了问题的成因, 提出了相应的对策和措施建议。

关键词

河湖长制; 施行成效; 主要问题; 对策措施

1 河湖长制推行的背景、必要性及成效

1.1 推行背景

1.1.1 高层重视

党中央、国务院高度重视水安全和河湖管理保护工作。习近平总书记强调, 河川之危、水源之危是生存环境之危、民族存续之危; 要大力增强水忧患意识、水危机意识, 从全面建成小康社会、实现中华民族永续发展的战略高度, 重视解决好水安全问题。

1.1.2 制度背景

中国共产党的十九届四中全会进一步提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标和时间表。在国家治理现代化的总体部署下, 需要从战略上谋划和推进中国水治理体系和治理能力的现代化。长久以来, 中国河湖管理实行

流域管理与行政区域管理相结合、统一管理与分级管理相结合的管理体制, 导致水治理体制破碎化, 职责交叉过多且权责不统一, 制度衔接不够, 尤其缺乏高效协商机制, 统筹不够, 没有形成合力, 造成了各类难以调控和解决的水问题。

1.1.3 现实背景

随着中国经济社会的快速发展, 全国河湖管理保护中出现了很多新问题, 如水污染、河道干涸、湖泊萎缩, 水环境状况恶化, 河湖功能退化等, 对保障水安全构成严峻挑战。这些涉水的突出问题, 极大影响了中国经济社会的发展, 成为亟须解决的现实问题。河湖长制的出现和推行, 是迫切的现实需要, 是经济社会发展以后改善生产、生活环境的必然要求。在经过部分地区的试行实践之后, 成效明显, 结果符合期望, 使得全面推行河湖长制成为可能。

1.2 重要意义

全面推行河长制是落实绿色发展理念、推进生态文明建设的内在要求, 是解决中国复杂水问题、维护河湖健康生命的有效举措, 是完善水治理体系、保障国家水安全的制度

【作者简介】耿直(1983-), 男, 中国安徽太和人, 硕士, 高级工程师, 从事水资源管理与保护研究。

创新。河湖管理保护是一项十分复杂的系统工程，现阶段全面推行“河长制”具有重大现实意义。

1.3 施行成效

1.3.1 体系建设稳步推进

一是组织体系方面，自《关于全面推行河长制的意见》（以下简称《意见》）印发以来，31个省（自治区、直辖市）党委和政府主要领导担任省级总河长，省、市、县、乡四级河长共30万名，村级河长（含巡河员、护河员）超90万名，实现了河湖管护责任全覆盖。二是制度体系方面。各地结合实际，印发了包括河道巡查、河长会议、督查督办、部门联动、责任追究等制度，形成了较为完善的河湖长制制度体系。三是技术体系方面。各地通过编制“一河（湖）一策”、河湖健康评价、河湖现状调查、河湖名录编制等工作，建立了详实可靠的河湖长制技术体系。四是监管体系方面。河湖长制施行以来，已形成了从水利部、省、市、县四级监管体系，基本实现了全覆盖，确保了涉河湖问题的早发现、早上报、早处置。

1.3.2 湖情况基本摸清

通过编制省市县乡四级河湖的“一河（湖）一策”方案及各级河湖保护名录，绘制了重要河湖的河湖长制工作图表，查清了涉河湖“五乱”问题；基本摸清了存在的主要生境问题；基本明确了主要河湖管理中的重点、难点、热点问题，并均建立了分类台账。

1.3.3 整治力度切实加强

通过发挥河长的协调和督促作用，对河湖的综合整治力度得到了进一步加大。自2018年以来，水利部组织开展河湖“清四乱”专项行动，全国共清理整治乱占、乱采、乱堆、乱建等河湖“四乱”问题18.5万个。历史遗留河湖问题大规模减少，重大问题基本实现零新增。

1.3.4 工作合力逐步形成

自2017年开始，连续三年由水利部牵头，召开了河长制部际联席会议。2021年3月1日，国务院同意了水利部调整完善全面推行河湖长制工作部际联席会议制度的请示，形成了包括《全面推行河湖长制工作部际联席会议工作规则》《全面推行河湖长制工作部际联席会议办公室工作规则》《河长湖长履职规范（试行）》等制度机制，对全国河湖长制各项工作开展高位推动。各地也随即建立了全面推行河湖长制工作联席会议制度，协调解决了部分界河上下游、左右岸河湖水环境突出难点问题。

1.3.5 河湖环境全面改善

推行河湖长制以来，各地全面加大了河道整治与管理的力度，通过年度专项清理整治行动，拆除、清理、治理了一大批涉河违建、污染源、非法采砂取土等问题。2020年全国COD排放量2564.76万吨，较2017年下降19.6%；集中式饮用水水源地水质达标率94.5%，较2017年提升4个百分点；全国地级及以上城市2914个黑臭水体消除率达到

98.2%。全国地表水优良水质断面比例不断提升。2020年，I~III类水质断面占比为83.4%，较2017年提升了15.5%；劣V类占0.6%，较2017年下降7.7%。

1.3.6 社会共识普遍提升

各地在推行河湖长制的过程中，充分重视宣传教育问题，让河湖长制深入人心，不断在全社会创造爱河、护河的良好氛围。广东省汕尾河长办通过报刊、广播电视、官方网站和新媒体平台，将“党建+河长制”作为一种常态进行推广；河北省在全省范围内开展了“六进”工作，让河湖长制“进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位”。

1.3.7 长效机制初步建立

各地通过各项制度约束，确保了河湖长制长期推进的良好态势，形成了较好的社会监督机制，不仅发挥了行政监督的必要作用，也在全社会广泛形成了社会监督力量，畅通了日常群众举报问题线索渠道，确保了长效机制进一步落实见效。

2 存在主要问题及对策建议

2.1 河湖长制顶层及基层办公机构建设不完善

2.1.1 问题表述

《意见》明确要求：县级及以上河长设置相应的河长制办公室。各地自省市县乡均印发了相应实施意见或方案，成立了省市县三级河长制办公室。但在国家层面上，并未成立相应河湖长制的工作机构，主要工作职责落实在水利部河湖管理司河湖长制工作处，客观上减缓了河湖长制推行速度。另一方面，在最基层的乡级，《意见》并未要求设立河湖长制工作机构，最大数量的乡村级河长，却缺少最直接的办事机构，面对强度很高、问题成因复杂的基层河湖管理工作，没有最基本的管理机构支撑。县一级河湖长制办公室也因为编制、经费、人员素质等原因，很多工作落实到位。

2.1.2 对策建议

一是国家层面在部际联席会议的基础上，设立部或部以上级别的河湖长制办公室，统筹各有关部委，统一领导全国河湖长制的施行；二是改变河湖长办公室设置大水利部门的现状，将各级河湖长制办公室作为同级政府的内设组成机构；三是基层层面应该立足工作实际，在乡级设立乡级河湖长制办公室，打通河湖长制机构建设“最后一公里”；四是重视河湖长制机构工作人员的培训力度，不断提升工作人员的能力和水平；五是避免水利部门“跳独舞”，通过组织部门发动成员单位抽调精干力量到河长办集中办公，不断提升各级河湖长办的协调、组织能力，真正起到“中枢”作用。

2.2 县、乡级部分河长湖长履职能力偏弱

2.2.1 问题描述

实际工作中，县、乡级河长湖长是推进工作的中坚力量，对于各项工作落实见效起着关键作用。在县、乡级河长湖长设置上，部分河流或河段数量较多的县区，为实现河湖管理

的全覆盖,将人大、政协、检察等部门的领导设置为河湖长。这些河湖长在解决较重大问题时力不从心,调动有关部门、下级河长存在较大难度。随着河湖长制工作的逐步深入,该问题逐渐凸显。

2.2.2 对策建议

一是对管理难度大、问题较多、流程较长、功能重要的河湖,尽量由党政领导负责,提升履职能力;二是在本级财政预算上设置河湖长年度工作资金,加大省、市级层面的政策激励及资金支持,激发县、乡级河湖长的责任意识和工作积极性。

2.3 成员部门工作合力不足

2.3.1 问题描述

河湖长制施行以来,各地通过定期举办河湖长制部门联席会议等方式,加强工作沟通与信息交流,形成了一定的工作合力,但仍然存在分工不明,工作合力不足,履职尽责不够的情况。在很多实际工作中,河湖长制工作推动往往成了水利部门一家的工作,单打独斗成为常态,其他部门参与有限,甚至基本没有参与。

2.3.2 对策建议

一是在设置年度考核事项过程中,强化各组成部门的考核激励问责;二是适时开展河湖长制成员单位河湖包联工作,由成员部门直接向河湖长负责,可以有效提升部门的工作责任意识与工作力度;三是各级河湖长办要借助定期联席会议、信息共享等方式,将各部门工作职责与年度重点工作有机结合起来,确保部门主动工作,积极履职到位,积小成大,形成强大工作合力。

2.4 河湖长制考核及河湖监管体系有待完善

2.4.1 问题描述

目前考核指标中日常工作内容较多,很难体现河湖长制及河湖管理成效为目标和导向的工作要求,存在内容针对性不够的情况。各级考核过程中,还存在无法将河湖长真正的责任落到实处,考核结果的运用无法不能深入。监管方面,在山区河湖以及河湖周边树木茂盛区域,科技监管依然存在大量的盲点,尤其是夏季主汛期,需进行人工巡查,

效率低,难度大。

2.4.2 对策措施

一是要在顶层设置省级河湖长的考核目标和指标,充分发挥省级河湖长的领导带头作用;二是河湖长制考核目标要进一步提高针对性,设置不同的考核指标,并将考核目标落实到各层级河湖长;三是要避免河湖长制推行过程中的短视效应;四是采取通报提醒、暗访督查、群众监督等方式,增强日常考核力度;五是河湖监管手段要根据实际进行调整或优化,实现河湖监管的全覆盖,尽量减少河湖沿线监管的盲点、漏点。进一步依托GIS地理信息、物联网、云计算等技术手段,探索建立“大数据+河长制”的河湖智慧管理新模式。

3 结论

河湖长制的实施,是中国水治理体系顺应时代变迁,快速从传统模式转向现代模式的内在需求,体现了中国从根本上建立现代化河湖治理体系的坚定决心和政治智慧,很好地适应了当前和今后一个时期河湖管理和保护需求,具有良好的适应性和可行性。但在施行过程中,也出现了诸如顶层设计不足、河湖长法律地位不清、职责不明,机构建设不完善以及基层河湖长权责不对等、履职尽责难等问题,需要在河湖长制逐步深化过程中进一步的探索和研究。未来我们要继续坚定制度自信,根据国情、水情继续推进水治理体系和治理能力现代化建设,继续深化河湖长制,使之更科学,适应性更强,效能更高,走出一条中国特色的治水之路,以水治理的现代化有力支撑社会主义现代化强国建设。

参考文献

- [1] 刘芳,苗旺.水生态文明建设系统要素的体系模型构建研究[J].中国人口·资源与环境,2016,26(5):117-122.
- [2] 李轶.河长制的历史沿革、功能变迁与发展保障[J].环境保护,2017,45(16):7-10.
- [3] 陈涛.治理机制泛化——河长制制度再生产的一个分析维度[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2019,21(1):97-103.
- [4] 张丛林,张爽,杨威杉,等.福建生态文明试验区全面推行河长制评估研究[J].中国环境管理,2018,10(3):59-64.