

The Legal Basis and Practical Problems of the River Chief System

Shubin He

Water Conservancy Bureau of Linyi City, Shandong Province, Linyi, Shandong, 276000, China

Abstract

With the rapid development of China's economy, the state pays more and more attention to the management and protection of rivers and lakes. The river system has very significant characteristics in protecting water resources, improving water environment, repairing water ecology and preventing and controlling water pollution. The long-term governance of the lake is also an important product of China's current theory of governing the country according to law. Therefore, this paper mainly analyzes the legal basis and practical issues of the river system in the new stage and puts forward reasonable suggestions.

Keywords

river chief system; legal basis; practical issues

河长制的法制基础和实践问题

何书斌

山东省临沂市水利局, 中国·山东 临沂 276000

摘要

随着中国经济的快速发展, 国家越来越重视河湖的管理和保护, 河长制在保护水资源、改善水环境、修复水生态和防治水污染中具有十分显著性的特点, 是实现河湖长久治理的重要方式, 也是中国目前依法治国理论的重要产物。因此, 论文主要针对新阶段的河长制的法制基础和实践问题进行简要分析并提出合理化建议。

关键词

河长制; 法制基础; 实践问题

1 引言

随着中国社会的不断变化, 中国也开始提出了各种先进的理论和实践措施。其中河长制是中国建设社会主义国家的一项理论政策, 其主要是由各级党政负责人担任本地区的河流湖泊的管辖责任人, 通过对水资源的保护以及其他水域岸线的管理, 逐步地对水污染以及水环境治理进行执法监管。它是中国保护河流治理河流的一大创新举措, 因此必须要对其进行完善, 提供配套的体系。

2 基本理论的背景

河长制主要是由各级中国共产党党政负责人深入贯彻落实十九大会议所提出来的加快水污染治理工作, 实施流域环境与近海环境的综合治理理念所提出来的意见方针政策。这项方针政策首先是由中国江苏省无锡市的某位领导提出的, 主要是由于2007年的太湖爆发的蓝藻污染事件, 这个事件的爆发严重的影响了当地的水资源环境。对此, 无锡市采取了

紧急的应对措施, 在环境司法等方面进行了制度的改革和创新, 从各地借鉴相关的环境治理经验以及河流湖泊的净化经验开始为河长制的建设奠定了基础。由于无锡市开始起了模范带头作用, 后续的中国昆明市, 沈阳以及大连等城市也陆续地实行这项方针政策。2016年中国习近平主席主持的深化改革领导小组会议中审批通过了全面推行河长制改革的意见, 标志着全国范围内开展河长制的工作以及这项方针政策的确定。习近平主席在十九大报告中明确提出要坚持人与自然和谐相处, 坚持绿水青山就是金山银山的概念, 将生态文明建设放在首要地位, 全面地推行河长制的改革。这项制度目前已经在16个省内取得了明显的改良效果^[1]。

3 河长制的作用

3.1 促进水资源的有效管理

水循环和水量平衡都是水的一种衡量性的理论指标, 其主要表明特定区域内的水资源的局限性, 提倡人们用水上的

节约。因此在水资的治理过程中,必须要制定相应的水资源保护政策,全面对水污染以及水环境治理等方面的法律法规进行完善,坚持依法治水,使水资源能够以能量转变的方式实现可再生循环,保证人类社会的稳定,使得水资源的合理利用处于一个平衡状态^[2]。通过了解相关知识,会发现资源中对河湖水系等自然规律,必须要自然的基础上对其进行科学化管理,保证湖泊之间的水资源利用效率以及河流中的生命的繁殖合理配置,这样才能够科学的协调各部门之间的用水矛盾,促进水资源的高效利用,实现利用的最优化。在此期间,进行水污染防治主要是从生态法治等各方面采用不同的手段,使得所有的污染物成为其治理对象,从不同的角度改善水质,恢复受污染环境中的湖泊生态,保证社会与经济协调发展,从根本上解决污染问题。这样可以使得原有的水资源纠纷得到缓解,减轻自然灾害所造成的社会经济损失^[3]。

3.2 加强政府等的理论支撑

在进行水资源的有效管理中,必须要打破旧的水资源管理制度,建立起一个新的湖泊管理方案,保证湖泊资源环境的法制化建设,根据现实需求,为后续的河流湖泊以及海洋法制化处理提供有效的方案。在利用河长制处理相关的事务时,必须要有相应的水务管理法律作为支撑,否则其矛盾很难得到解决。除此之外,还需要政府,社会和个人共同为河流的贡献力量,逐步的确立相应的技术标准作为支撑和长期稳步发展的技术手段以及标准规范,加强行政管理体制的构建,改善河长制的行政审批制度,使得水域的监督管理机制和行政考核机制等能够在水环境下进行有机整合。从长期来看,河长制的推行实践是有很大的成效的^[4]。

3.4 扩大河长制的应用范围

在社会的不断发展中,河长制已经起到了很大的成效。自2008年起,江苏无锡市的太湖事件爆发之后,太湖领域就围绕规划目标等要点先后三轮对该地区的河流实施了综合的治理方案,并在2015年的水质检查中获取了较大的成就。在这几年的管理中,太湖流域的富营养化程度由中度变为轻度,其中的断层水质达标率高达62%,其水质的整体清洁能力得到改善。对此,必须要实行河长制处理之后,进行国家的针对性的治理意见和治理方案的执行,认真贯彻落实习近平总书记所说的节水优先,空间均衡,系统治理的治水方针政策。

与此同时,浙江省更是在2015年对浙江省的河流进行了河长制的方案执行,使该地区的水质更加的标准化,生态环境变得更加的好,消除了河流的黑臭现象,使河流的治理取得了很大的成果,为落实十九大报告,加大生态文明建设,提供了很好的实践基础^[5]。

4 河长制存在的问题

4.1 制度的运行存在缺陷

在社会的不断发展中,考核问责机制是核查制制度运行中的重要组成部分,为了进一步的提升这项制度的科学性和实操性,必须要保证核查制度的有效运行,其中这项制度不能够太过于严格,否则会使党政机关负责人的积极性和创新性大幅度下降,不能够为后续的河流保护提供对应的方案。由于《意见》仅仅只是在总体要求中规定该地区的人员要建立健全河流湖泊的管理考核机制以及责任追究机制,赋予了河流管理工作人员相应的权利,但是由于其发展历史较短期制度的运行还存在着较大的缺陷,其制度的发挥还达不到预期的效果。在考核机制中,很多出台的规范性文件仅仅只是进行目标责任书的签订,而没有在法律的形式上提出对应的要求,因此很多工作人员在执行这项决定时,很可能会抓法律的漏洞,仅仅只是做一些形式主义的表面工作,没有使社会的环境得到有效的治理,从而会造成资源的浪费以及考核期限的困难,如果考核期限过短,人为制定的制度就会不符合治理水污染或者保护水资源所产生的内在科学规律,一旦这种过高的实质要求没有达到,那么很多的领导人员就会为了考核期限以及考核业绩降低对水质的要求,容易导致当地陷入一种治理困境。

4.2 信息的收集存在缺陷

在进行意见的实施管理时,必须要根据现有的实际情况,将河流的治理划分为多种情况,准备好多种的应急措施,一旦这种河流治理取得了很好的成果,那么这种水流的水质也会得到比较明显的改善。但是由于河道内部的分支较多,其相应的信息获取也会更加的繁琐和杂乱,如果采用传统的方式管理,那么其有关的河道信息就会在较短的时间内进行交叉,信息的沟通交流十分困难,还有可能会造成信息传递的制裁,在一定程度上影响河流的风险管控。建立河长制的信息管理平台,必须要根据当地的实际情况进行前期的工作调研评估以及方案制定,多方面的进行比对后,聘请专业性的

专家以及公民对其中的方案进行筛选,逐步的选择更加合适的方案,这样才能够减少信息收集的缺陷性,也不会使信息在传输过程中以及获取中出现比较混杂的情况。

5 河长制的实施措施

5.1 完善公众的监督问责

在进行信息管理时,必须要根据其实际情况将《意见》中的所有内容提供相应的法律法规依据,逐步的落实习近平总书记在十九大报告中提出的法律依据,深化依法治国的社会实践,积极的推进科学立法,依法立法的推进和长治建设。在此期间,还必须要重视环境保护法中的环境质量管理体系,使其逐步成为各级党组织负责人,该项职责属于法定化的法律依据,可以使法律层面中的党政负责人能够为后续的河长制的建立以及选择提供一定的保障。但是由于前者与后期社会实践经常出现不对等的情况,其实践和理论脱节严重,在某种程度上必须要利用第三方的力量来对河长制的内容进行监督管理,保证其实施情况与政策进行紧密结合,将河流作为公共资源。在推行核查治理的治理过程中,必须要设立起一个单独的监督管理小组,使这项监督管理小组积极的落实各省各地区的河长制的实际情况,这样可以充分地利用信息技术实现全面的监察和保护提升公众的参与能力以及参与度,这样可以为其后续的体系化的建设奠定基础。

5.2 落实负责人的职责

在进行河长制的实施过程中,必须要落实党政负责人的责任,发挥党政负责人作为河长的职责,明确各项监督管理体系,实行差异化的绩效考核机制,从不同的角度对其进行明确分析,确立起相应的管理机制。由于这项制度是一种新的目标管理机制,必须要根据相应的部门要求确定好本部门人员所要履行的各项职责,在履行职责时必须要根据职责所承担的内容对其进行合理的管控,通过目标方式实现职责的区域化划分,这样可以为其中期评估以及中期评估核查奠定基础。在此期间,还必须要根据实际情况对其进行合理的管控,积极的落实人员的监督管理职责,这样才能在后续的体系化建设中提出自我的成果经验,为后续的政策执行奠定基础,也能够改善职责问询制度,改变体系化建设改革力度。

5.3 促进河长制专项立法

就当下现有关河湖水的法律法规主要有是《水法》《中

华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国河道管理条例》以及部分地方性政策法规等,与河长制相配套的很少。因此,必须加强河长制立法,做到制度实施中的立法先行。从国家层面来看。应尽快将河长制纳入法制化进程中,对现有河长制相关立法中的河长制相关条款进行梳理、整合,分析其可以作为河长制实施依据的内容以及现行规定存在的法律条款缺失问题,并且结合河长制相关具体实践探究关于河、湖水资源保护和水污染治理的法律问题,为提出对策性建议打下基础。其次,国家层面河长制的专门立法,应当偏重宏观,主要是对河长制的适用范围、河长职责、河长制与原有法定职能部门权限配置、河长的法律责任设定、党政职责及党政同责等作出明确规定,为下位法的进一步制定提供法律依据。明确“河长”以及相关部门的职责分配与监督体系,从根本上解决“人治”与“法治”的冲突问题,职责行使与问责监督体系相协同配合,明确有权必有责,权责相一致的原则。从地方层面来看。河长制制度设计和宏观指导在国家层面,而具体实施和落实关键在地方、在基层,这一点在河长制地方实践中也足以体现。同理,在河长制的立法保障上也要注重地方河长制法规的重要性,积极开展地方立法活动。

6 结语

综上所述,现阶段国家越来越重视河长制的治理工作。对此必须要根据不同地区的实际情况进行方针政策的落实,完善原有的体系制度的建立方式。在此期间,必须要各地地区积极地建立起先进的河长制申诉机构,确保公众投诉有方,提高公众对于河长制的监督管理积极性,在实践过程中实现河流湖泊的长期治理,保障制度的有效执行。

参考文献

- [1] 常纪文. 河长制的法制基础和实践问题 [J]. 水利建设与管理 (3).
- [2] 吴勇, 熊晨. 湖南省河长制的实践探索与法制化构建 [J]. 环境保护 (9).
- [3] 陈美璇, 傅晓华, 孙名浩. 论河长制的理论基础与实践创新 [J]. 中南林业科技大学学报 (社会科学版), v.12;No.67(2):12-17.
- [4] 左其亭, 韩春华, 韩春辉, et al. 河长制理论基础及支撑体系研究 [J]. 人民黄河 (6).
- [5] 郭井权. 河长制在流域水污染防治及生态治理中的实践探索 [J]. 中国高新区 (10):227.