

河长制下江苏省实施河湖流域化管理的改革建议

黄贤金¹, 钟太洋¹, 陈昌仁²

(1. 南京大学地理与海洋科学学院, 江苏 南京 210023; 2. 江苏省河长制工作办公室, 江苏 南京 210029)

摘要:水治理体系与治理能力现代化是生态文明建设以及国家治理现代化建设的重要内容。江苏在水治理体系与治理能力现代化方面始终走在全国前列,但随着生态文明建设的推进,河湖功能呈现多元化、生态化的发展趋势,现有河湖管理体制机制难以适应新时期的发展要求。在分析江苏省河湖管理存在问题的基础上,结合中央和省级政府的具体要求,从管理体制、河湖资源管理方式、考核督察机制、预警及信息共享机制、联合执法机制5个维度提出江苏河湖流域化管理体制机制完善建议。

关键词:河长制;流域化管理;江苏

中图分类号:TV882

文献标识码:B

文章编号:1007-7839(2019)08-0063-03

Recommendations on the reform of river basin management under the river chief system in Jiangsu Province

HUANG Xianjin¹, ZHONG Taiyang¹, CHEN Changren²

(1. School of Geography and Ocean Science, Nanjing University, Nanjing 210023, Jiangsu;

2. The Work Office of the River Chief System, Nanjing 210029, Jiangsu)

Abstract: The modernization of water management system and governance capacity is an important part of ecological civilization construction and national governance modernization. Jiangsu has always been at the forefront of the country in the modernization of water management systems and governance capabilities. However, with the advancement of ecological civilization construction, the functions of rivers and lakes have shown a diversified and ecological development trend. The existing river and lake management system is difficult to adapt to the development requirements of the new era. Based on the analysis of the problems existing in the management of rivers and lakes in Jiangsu Province, combined with the specific requirements of the central and provincial governments, recommendations for improving the system and mechanism of river basin management were proposed from five dimensions of management system, river and lake resource management methods, assessment and inspection mechanism, early warning and information sharing mechanism, and joint law enforcement mechanism.

Key words: the river chief system; basin management; Jiangsu

水治理体系与治理能力现代化是生态文明建设以及国家治理现代化建设的重要内容。江苏高度重视水治理体系与能力现代化建设,河长制的首

创及实践、水务管理体制的推进、湖泊管理体制机制的改革、河湖生态化管理的制度等,都是江苏在水治理体系与治理能力现代化方面的实践探索。

收稿日期:2019-06-28

基金项目:江苏省水利科技项目(2018041)

作者简介:黄贤金(1968—),男,教授,博士生导师,研究方向为资源环境经济与政策。

在全面推行河长制、湖长制的背景下,江苏需要遵循“山水林田湖草生命共同体”的理念,围绕水生态文明建设的总体要求,创新河湖流域化管理体制机制,实现工程管理向资源管理转变,点线管理向流域管理转变,直接管理向监管管理转变,部门执法向综合执法转变,全面推进全省水治理体系与治理能力现代化发展。

1 江苏省河湖管理存在问题

随着生态文明建设的推进,使得河湖功能呈现多元化、生态化的发展趋势。现有河湖管理体制机制难以适应新时期的发展要求。

(1)水陆分治,临水陆域以及岸线的长期不合理利用导致河湖水域空间管护困难重重。人为侵占河湖水域、挤占河道、蚕食水域以及不合理利用岸线现象时有发生,砂石禁采和退圩还湖任务艰巨^[1],威胁防洪安全、供水安全、生态安全。流域与区域之间、城乡之间水利治理还不够协调,影响了流域防洪、供水整体效益的发挥,尤其是河道水环境治理难度依然较大,目前还未能实现水陆兼治,使得水环境治理很难取得效果^[2]。

(2)管理分割,多部门多区域管理衔接不到位,导致河湖管理合力还没有有效形成。治水涉及到多个部门,需要有“九龙共治”的机制。当前河湖管理呈现“分层级、分部门、分区域”的管理格局,其管理和执法涉及到水利、环境保护、国土资源、交通运输、渔业等多部门。而涉及河湖管理的不同部门,依照相关法律法规理解与判断进行河湖的各自执法、管理,各部门联合执法的协调机制尚未健全^[3],难以实现河长制中有关“协调有序”和“统筹协调”的管理要求。

(3)层级分管,省级监管触角偏弱,自上而下的一体化督察管理还相对缺乏。当前在监督管理方面还存在以下问题:①属地监管与上级监管失衡;②低密度省级监管导致属地监管失灵;③省级监管地理贴进度低导致监管能力的不足。但《关于在全省全面推进河长制的实施意见》明确要求,各级河长牵头组织督促检查、绩效考核和问责追究,对本级相关部门和下级河长履职情况进行督促检查和考核问责,推动各项工作落实。当前河长制办公室的管理还主要依据分层级、分部门、分区域管理相结合原则,注重在本级、本部门管理范围的监督管理,还需要进一步强化河长制办公室承担河长制日常事务的职能,强化河长制办公室尤其是省级河长

制办公室的监督管理职能,还需要制定和完善对下级河长履职情况进行督促检查和考核问责机制^[4]。

(4)河长分设,履行河长办综合协调职责缺乏相对独立的监督和具体推进机构,升级版的河长制以及湖长制实施面临挑战。现行河长制已经形成了省-市-县(市、区)-乡镇(街道)-村(社区)的五级河长体系,为河湖流域化管理构建水系治理体系的同时,也依然面临一些挑战,主要有:①将应对危机的河长制设计扩展为常规河湖管理制度,主体责任已转移到河长制办公室所设单位——水利部门,导致河长制执行力有所下降;②现行河长制具有流域化管理机制特征,但缺乏专业和常设的流域化管理机构配套;③河长责任落实考核体系尚需进一步完善,由于考核机制不健全,对河长考核不到位,大多河长履职没有具体人,河湖存在问题不易传递到河长肩上;④河湖管理能力现代化水平有待提高。支撑河长制的水利规划体系还有待进一步健全,水利综合执法能力还比较薄弱,河湖管理范围还未能实现全面有效监控,基层河湖管理人才匮乏问题仍很突出^[1-2]。

2 河长制实践对创新河湖管理提出新要求

近期,河长制实践对创新河湖管理提出了新的要求。

(1)中央河长制的意见对河湖流域化管理内容提出了明确要求。《关于全面推行河长制的意见》从水资源、水效率、水环境、河湖健康等方面提出了管理要求,尤其是就河长制度实施提出了具体要求,包括健全部门联合执法机制,督促相关部门单位协调联动以及协调上下游、左右岸实行联防联控等,从而进一步明晰了河湖流域化管理的具体内容。

(2)江苏河长制工作的实践进一步突出了河湖流域化管理的具体工作。《关于在全省全面推行河长制的实施意见》具体包括:①明确了河长制办公室的职责;②推进河湖网格化管理;③推动河湖空间动态监管;④推进流域化管理,推进流域性河湖防洪与跨流域调水工程建设;⑤推进流域综合执法和执法协作,推进联合执法;⑥突出各级河长和河长制办公室的督查和考核职责,河长制办公室负责组织对下一级行政区域河长制工作进行检查、考核和评价。

(3)江苏省水系和水情特点决定了实行河湖流

域化管理的基本方向。遵循流域的自然特征及规律是科学开展河湖管理的重要依据。我省4大水系17个水利分区均跨不同行政区域,而且还存在多个跨流域、跨区域大型调水工程。从防洪上看,江苏省因洪致涝问题突出,流域行洪与区域治涝之间,区域内部上下游之间及城乡之间洪涝矛盾突出。从供水上看,我省降水时空分布不均,本地水资源不足,需要跨流域、跨区域调水,调出区与调入区之间水资源矛盾需要协调。从水质看,江苏省属于平原河网地区,大部分河道兼有引排功能,由于人口众多、经济发达、排污总量大,水资源保护与水环境治理需要流域统筹。因此,迫切需要结合我国行政管理体制优势,构建符合河湖流域自然特征的河湖管理体制机制。

3 江苏省河湖流域化管理体制机制完善建议

以完善河长制为契机,以河促面、以面带河,全面构建可持续健康河湖生态系统,依据《生态文明体制改革总体方案》和《关于全面推行河长制的意见》,遵循江苏河湖流域的自然规律,严格部门管理边界,立足水利职能,发挥协同、监管职能,通过工程管水向资源管水转变,点线管水向流域管水转变,直接管水向监管管水转变,部门执法向综合执法转变等4个转变,构建水安全、水资源、水环境、水生态“四水”协同共治机制,不断提升江苏水治理能力现代化建设水平,引领全国河长制制度的创新实践与再升级,努力实现河湖水域不萎缩、功能不衰减、生态不退化,为生态河湖建设注入体制机制新优势。

(1)落实国家对于河长制、湖长制的相关要求,落实《江苏河湖管理条例》相关规定,制订《江苏省河湖流域化管理办法》,湖泊管理联席会议基础上,按照流域水系划分,建立流域联席会议制度,促进河湖流域化管理体制机制的形成,从而为形成管理边界明确、职责统一行使、资源利用高效、生态河湖

健康的河湖流域化管理体制。

(2)落实统一行使全民所有自然资源资产职责要求,针对河湖这一自然资源资产的所有权人到位不够以及所有权人权益落实不够的问题,开展河湖自然资源产权登记制度,建立自然资源产权交易与补偿机制。完善河湖相关自然资源有偿使用制度,包括水权、排污权、采砂权、岸线使用权等。建立排污权交易机制、水权交易机制,建立航运用水等经营性用水成本补偿机制和价格形成机制,充分发挥市场机制在河湖资源生态化管理中的作用。

(3)建立流域河湖考核和督察机制。加强对河湖管理保护职责履行情况的监督,建立河长制下流域河湖管理保护督察制度,设立河长制下省级河湖总督察,向流域派驻河湖督察专员,监督流域范围内各行政区域河湖管理保护行为,建立河长制下流域河湖管理保护考核办法,建立流域河湖保护管理规划实施评估制度。

(4)建立流域河湖监测、预警及信息共享机制。建立流域河湖动态监测机制,健全河湖监测体系,优化河湖监测布局,建立河湖健康动态评估和预警机制,建立流域河湖监测评估信息共享机制。

(5)建立流域河湖保护联合执法机制,完善流域河湖执法监察机制,建立流域河湖联合执法制度。建立由流域管理机构牵头,统筹设区市水利、环境保护、国土资源、交通运输、渔业等部门的行政执法职能,推进流域联合执法。

参考文献:

- [1] 江苏省水利厅. 江苏水利工作手册[Z]. 2016.
- [2] 朱玫. 论河长制的发展实践与推进[J]. 环境保护, 2017, 45(增刊1):58-61.
- [3] 刘劲松, 万俊. 如何推进江苏省河道管理河长制机制升级[J]. 水利发展研究, 2017, 17(6):28-30.
- [4] 赵志凌, 黄贤金, 钟太洋, 等. 我国湖泊管理体制机制研究——以江苏省为例[J]. 经济地理, 2009, 29(1):74-79.