

基于“江苏经验”的长三角一体化示范区 河湖长制工作研究

罗煜宁

(河海大学 水文水资源学院, 江苏 南京 210098)

摘要:2019 年 10 月国务院作出了《国务院关于长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案的批复》。河长制工作如何从有名有实向高质量发展转变,以更好地为生态绿色一体化发展示范区提供有力支撑和良好服务,是迫切需要研究解决的问题。为此,分析目前存在主要问题,以“问题—需求—措施”为研究路径,从保障发展进程的政策构建、河湖长制工作体制机制创新、河湖长制工作重点等方面提出了研究意见,为示范区河湖长制工作高质量开展提供参考。

关键词:河湖长制; 制度创新; 长三角生态绿色一体化发展示范区

中图分类号:TV882

文献标识码:B

文章编号:1007-7839(2020)S1-0038-04

Study on the river and lakes leader system in the Yangtze River delta integration demonstration area based on "Jiangsu Experience"

LUO Yuning

(School of Hydrology and Water Resources, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract:In October 2019, the State Council issued the "Approval of the State Council on the overall plan of the Yangtze River delta Eco-green integrated development demonstration zone". It is an urgent problem to be studied and solved how to transform the river leader system from common work to high-quality development, so as to provide strong support and good service for the Eco-green integrated development demonstration zone. For this reason, the main problems existing at present were analyzed, "problems-demands-measures" was taken as the research path, and the research opinions were put forward from the aspects of the policy construction to guarantee the development process, the innovation of the working system and mechanism and the key points of the river and lake leader system, so as to provide reference for the high-quality development of the river and lake leader system in the demonstration area.

Key words:river and lake leader system; institutional innovation; Yangtze River delta ecological green integration development demonstration zone

长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称示范区)包括上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县,面积约 2 300 km²(含水域面积约 350 km²),并选择青浦区金泽镇、朱家角镇,吴江区黎里镇,嘉善县西塘镇、姚庄镇作为一体化示

范区(图 1)的先行启动区,面积约 660 km²。示范区是实施长三角一体化发展战略的先手棋和突破口。

我国河湖长制的推行,为加快生态文明建设进程、为长三角绿色发展提供了制度保证。如何寻求河湖长制在示范区建设发挥先导作用、支撑作用,

收稿日期:2020-05-31

作者简介:罗煜宁(1999—),女,主要从事水资源管理学习与研究工作。

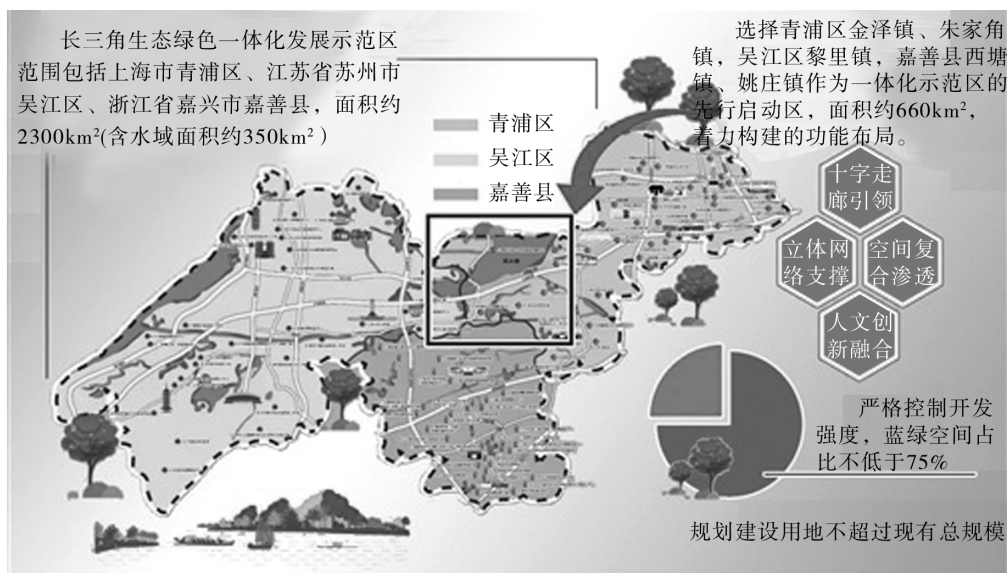


图1 示范区示意图

也是示范区建设发展的重要课题。目前,各地推行河长制“各显神通”“各有招数”,但适用范围都是在本行政区域内。在《国务院关于长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案的批复》中,明确提出“加大改革创新力度,集中落实、系统集成重大改革举措,进一步提升服务水平和核心竞争力,实现绿色经济、高品质生活、可持续发展有机统一,走出一条跨行政区域共建共享、生态文明与经济社会发展相得益彰的新路径”“完善工作机制,制定配套政策,落实工作责任”等要求,需要建立一体化发展的新机制,进行制度创新和政策突破。由于示范区涉及一市两省跨行政区域的一体化,其战略定位应该包括生态优势转化新标杆、绿色发展新高地和一体化制度创新试验田。因此示范区河湖长制应该在一些制度创新层面先行先试,然后复制推广,这就要求在示范区建设实施方案制订过程中,各级河长制办公室要尽早介入,同步跟进甚至超前制订河湖长制工作方案,为示范区建设提供支撑和良好服务,显得尤为重要和迫切。

1 河湖长制实践的治理保护内核

现代管理的分工越来越细化和专业化,管理效率明显提高,但也会出现管理的多元化和碎片化,现代化的公共治理要求跨部门跨区域之间的协作。河湖长制是具有鲜明中国特色的新时期河湖保护与治理、全面推行绿色发展理念、推进生态文明建设、维护河湖健康生命的“中国方案”。河湖长制2007年发端于江苏,为应对太湖蓝藻,15条入湖河流和太湖蓝藻同时治理,实行省市两级河长,为河

湖治理提供了政府行政首长负责制为核心的新制度。2016年我国全面推行以来,河湖长履职力度、河流治理力度和河流管理水平有了明显提升,碧水保卫战、河湖保护战中取得显著成效。河湖长制的推行,其内核是治水管水各项制度顶层设计合理科学、每条河流都有党委政府负责人任河长的河长负责制、“一河一策”的编制,以及各部门分工明确合力共治、社会共治平台和长效管理的内在运作模式。

2 江苏省河湖长制的实践与发展经验

江苏省河湖长制大致可分为3个阶段。第一阶段是2007—2016年,为创新探索阶段;第二阶段是2016—2019年,为完善发展阶段;第三阶段是2020年始,为推进河湖长制高质量发展阶段。2007年夏季太湖蓝藻暴发,严重污染湖水水质,一度引发饮用水安全危机。时年,无锡市委、市政府为境内太湖流域64条河流设立市级河长,由市领导和有关部门主要领导担任河长,颁布《无锡市河(湖、库、荡、汊)断面水质控制目标及考核办法(试行)》,对79个河流断面水质监测,严格控制污水入湖。2008年,江苏省政府办公厅发出《关于在太湖主要入湖河流实行“双河长制”的通知》,对15条入湖河流实行“双河长制”,河长由省和市、县(市、区)主要负责同志担任,规定河长的主要职责是组织编制并领导实施所负责河流的水环境综合整治规划,协调解决工作中的矛盾和问题,抓好督促检查,确保规划、项目、资金和责任“四落实”。2012年,江苏省政府印发《关于加强全省河道管理河长制工作意见的通知》,河长制在全省全面推行。2016年12月,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》，提出了六大任务，标志着河长制在全国全面推行^[1]。2017 年，江苏省委、省政府印发通知，明确提出了河长制工作八大任务和五大措施，在原有河长制基础上进一步强化和提升，从刚开始的河长巡河指导的“有名”，到巡河、督办的“有实”，再到问题清单式交办、监督考核、取得实效的“有效”，河长制工作经历了一个显著的递进提升的过程，河流治理也从“脏乱差”到“水环境综合治理”再到“生态河湖”“美丽河湖”“幸福河湖”建设，河湖治理与保护经历了一个又一个的跨越与发展。2019 年底，江苏省河长制工作领导小组印发了《全省河湖长制工作高质量发展指导意见》，为新时期江苏河湖长制工作实现新发展提出了方向、目标和任务。2017 年 9 月，江苏省人大常委会发布第 62 号公告，《江苏省河道管理条例》自 2018 年 1 月 1 日起施行，《条例》中最引人注目的是将河长制写入，这是我国将“河长制”法规化的第一部地方性法规，从法治维度解决了从“人治”到“法治”的缺陷，是“河长制”法治制度的创新^[2]。

3 示范区建设中河湖长制工作面临的新问题检视

实践检视与问题导向是完善河湖长制工作高质量发展的推进器，体现在因时因势对制度设计改进与完善、工作重点转变以及工作效能的提升等方面。对于示范区河湖长制工作，要分析检视面临的问题。

3.1 环境质量和生态保护有待加强

根据国家发展改革委印发的《绿色发展指标体系》，绿色发展的指标体系（图 2）包括资源利用指

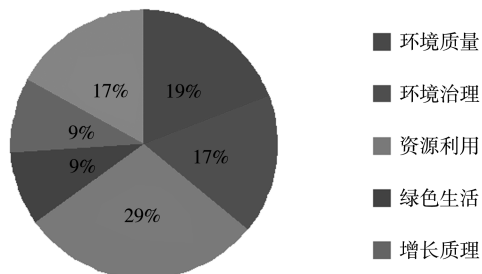


图 2 绿色发展指标体系及权重

数、环境治理指数、环境质量指数、生态保护指数、增长质量指数和绿色生活指数。2017 年 12 月 26 日国家统计局、发展改革委、环境保护部和中央组织部联合发布的《2016 年度生态文明建设年度评价结果公报》中，沪苏浙在全国 31 个省市中的绿色发

展排名见表 1。

表 1 沪苏浙绿色发展排名一览

省市	资源利用	环境治理	环境质量	生态保护	增长质量	绿色生活
上海	9	3	24	28	2	2
江苏	2	8	21	31	4	3
浙江	5	4	12	16	3	5

上表反映出一市两省资源利用程度高、环境治理力度大，但总体环境质量和生态保护排名靠后，环境、生态中也包括了水环境和水生态。这与该地区经济社会高速发展、人口密集等因素密切相关，说明经济社会发展和生态环境保护压力不对等，发展与保护的矛盾仍然突出。示范区建设启动以后，需要的是绿色发展、高质量发展，这就需要不断强化环境治理力度和生态保护力度。

3.2 示范区区域一体性河长制工作机制有待建立

从现状来看，目前青浦、吴江、嘉善（两区一县）河长制工作仍然是以行政区为界限，各自的工作范围局限在各自的行政区域内，对于“一体化”的示范区而言，是“碎片化”的，客观上迫切要求建立一体化的河湖长制工作机制，实行高度统一的河长制工作机制和工作制度，打破行政区域界限，赋予一体化河湖长制机构的特殊权力，在建立之前，可由流域机构或者示范区执委会牵头，建立两区一县河湖长制工作联席会议制度，对示范区内所有河湖的治理目标任务、水利建设、功能调整等一系列涉水事务进行统一规划，统一编制，联合报批，共同实施，并制定河湖保护与开发利用的协同立法，出台一系列规范性政策文件，有效引导、规范、约束示范区内河湖保护与开发行为，在更高的效力阶位上对不同利益诉求加以考量、平衡、协调和确定，真正提高绿色发展效能的逻辑起点。

3.3 示范区区域一体性河长制工作规划有待于及早制定

两区一县涉及示范区内的河湖的“一河一策”“一湖一策”中确定的治理原则、治理目标、治理标准、治理年限等因子不尽相同，可在各自“一策”的基础上，对同一条河流、同一个湖泊，需要尽早制定整体性的、协调统一的综合治理与管理保护目标，实现有效对接，达到两区一县上下游、左右岸的统一治理与保护，从而避免行政区域之间为争夺河湖利益而导致同一条河流整体性治理保护不到位的现象发生。

4 示范区河湖长制工作的思考

示范区建设定位为“生态绿色”,就是要将生态优势转化为经济社会发展优势,探索生态友好型发展模式,“一体化”则需要探索区域协同,打破行政隶属和行政边界,实现共商、共建、共管、共享、共赢。

4.1 创新河湖长制的体制机制

示范区内河网发达,湖荡密布,水系相连。在河湖长制工作中,应以新时代“十六字”治水方针为指引,以“补短板、强监管、提质效”为总基调,积极探索,大胆实践,并在实践中不断完善。在体制上,示范区内所有河湖全面推行河湖长制,推行示范区执委会到村的多层级河湖长制,由执委会或流域机构负责人担任河湖长,实现统一决策、三地联合、业界共治、精简高效;在工作机制上,应职责明确、责任清晰、措施有力、监管到位,充分发挥河湖长制的制度优势和河湖长核心作用,河湖长制工作应该为示范区建设提供有力支撑和优良服务,并全力推进河湖长制高质量发展走在全国前列。

4.2 确立河湖长制工作目标

以涉水事务有效管理、水环境质量持续改善、水生态持续修复和创建绿色生态河湖为目标,坚持生态优先、系统治理、标本兼治、推动河湖水质全面达标、河湖空间明显改观、河湖生态有效修复,实现河清、水活、岸绿、景美。要求主要水体水功能区水质达到 95% 以上,太浦河水质稳定达到 III,淀山湖水质除总氮外所有指标达到 IV 类(总氮 V 类)。

4.3 “一河一策”全面对接

在两区一县“一河一策”的基础上,通过共商机制,整编融合新的“一河一策”,统一每一条河流或每一个湖泊的治理标准、任务、措施,划定可开发利用区、控制区、保留区和生态区等不同功能河段,明确各层级河湖长职责,落实资金、责任人、完成时间等具体要素。同时,对左右岸支流也要同步制订“一河一策”,与干流有机衔接。

4.4 突出河湖长履职尽责

河湖长应做到“守土有责、守土尽责”,对于重点难点问题、治理资金落实、整治行动集中统一和有关治理与保护政策制定等方面,充分发挥作用,及时交办督办工作任务,协调解决重大事宜,了解

掌握工作进展动态。在建设高标准节水型社会、碧水保卫战、河湖保卫战等工作中聚力聚神,统筹推进。全面压紧压实河湖长治理保护和长效管理河湖的政治责任,分级细化实化河湖长工作任务,明确河湖长履职的具体内容、要求和标准,做到重点难点工作亲自抓、重大方案亲自把关、关键环节亲自协调、落实成效亲自督察。

4.5 突出河湖长制的工作任务

要促进河湖长制工作高质量发展,可以从以下 10 个方面入手:①突出抓好节约用水,高标准推进节水型社会建设;②突出抓好控源截污,高强度推进水污染防治;③突出抓好废污减排,高效率推进水资源保护;④突出抓好整违治乱,高水平推进水空间管控;⑤突出抓好黑臭整治,高速度推进水环境治理;⑥突出抓好休养生息,高质量推进水生态修复;⑦突出抓好依法监管,高水平抓好幸福河湖创建;⑧突出抓好监督考核,高质量抓好河长制实效;⑨突出抓好智慧水利,促进河长制大数据管理;⑩突出抓好水安全战略研究,高起点推进水治理体系与治理能力现代化。

5 结 语

涉及一市两省的长三角生态绿色一体化发展示范区河湖长制,没有先例可循,而“生态”“绿色”“一体化”发展是示范区建设的行动指针和根本遵循,具有高度的理论性和实践性。因此,需要水利工作者从理论深化和实践反思等多维度入手,准确把握“生态绿色一体化”发展的内核要义,深刻理解领会和大力践行这个指针,厘清河湖长制工作面临的新形势新任务新问题新要求,以问题为导向,创新性地制定出河湖长制的有关政策法规、河湖长工作体制机制和适度超前的目标任务,才能为示范区的建设与发展,为今后长三角一体化发展战略的实施积累经验,提供有力的水利支撑。

参考文献:

- [1] 贾绍凤. 河长制要真正实现“首长负责制”[J]. 中国水利, 2017(2):11-12.
- [2] 黄爱宝. “河长制”:制度形态与创新趋向[J]. 学海, 2015(4):141-147.