政府治水载体长效化研究

——基于湖州“河长制”治理视角

胡义清

河长制，即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的制度。河长制避开了公共水道的产权问题，但明确了管理主体，给予河道管理者相应的责任、权限和奖惩措施。河长制为解决公共水域的污染和生态破坏提供了新路径。2013年8月30日，湖州全市7373条、9380公里河道设立各级河长4629名，其中市级河长9名，县级河长326名，乡镇（街道）和村级河长4294名，实现了全市河道河长制全覆盖。河长制运行一年半来对减少向河道排污，保持河面清洁，合理地开发和保护河道资源起到积极作用，阶段性成果较为显著。河道环境的改善，水质的提高，生态的修复是一个长期持续的过程，河长制作为一个新生事物还有待完善的地方。如何实现河长制的长效化，本文以湖州的河长制实践为例，探讨在立法、组织体系、治理机制、监管能力等方面促进河长制的长效化。

一、河长制的提出及社会反响

河长制是地方政府应对水危机的产物：太湖地处江浙交界处，是中国著名的五大淡水湖之一。太湖流域的工业化和城市化水平较高，给太湖带来较大的环境生态压力。2007年8月无锡市在应对太湖蓝藻危机时对辖区内64条河道试行河长制管理体制，规定河长作为第一责任人，对所负责河道的水生态、水环境持续改善和断面水质达标负领导责任，并组织该河道综合整治方案的制定、论证和实施，强化横向协调、落实长效管理。无锡市还推进“一票否决”、“三包”制（领导包推进、地区包总量、部门包责任）和保证金制度，全面推行水功能区达标。2008年9月起江苏省在全省15条主要入太湖的河流实行省市双河长制。2012年江苏全省和天津推行河长制，2013年7月浙江召开全省城乡环境整治提升推进会，提出全面实行河长制。随着河长制由一种应对水污染的危机处置机制，逐渐变成防汛防旱的责任体系，变成从源头上治理水污染、改善水环境，科学保护和合理利用河湖资源，组织全社会力量共同保护河湖，实现河湖资源长效管理、长期发挥效益、全面管理水环境的主要抓手，人们开始不仅在实践上检验它，而且在理论上审视它。

我国学者对河长制的态度大致可分为两类。大部分学者肯定河长制的积极作用，同时指出其存在的问题。有学者从制度经济学分析了河长制的优长与不足，指出了河长制的过渡性，提出要形成全社会参与环境管理的机制，建立可持续发展的环境治理制度。实证研究了河流渔业资源管理中共识、共利、共营、共议和共管结合的机制，认为在开放性河流治理中关键是资源相关方合理处置对该共有资源产权的争议，建立起彼此熟悉、相互监督和共利合营的资源共同体。少部分学者对河长制的长效性提出质疑。认为河长制是一个有效而非长效的制度设置，因为它重人治、轻法制，用多了会破坏环境行政执法机制。河长制力推的问责制和“一票否决制”的科学性和可行性也不无疑问；长远实施河长制会影响到水污染防治制度的正规化和常态化建设。学者们质疑河长制是在常规制度之外的临时举措，靠行政强力推行，它不是治水的常态。因此河长制只有与已有的治水制度衔接，从非制度的变为制度性的，跨越运动式治水，走向长效化才能回应这一质疑，从而长期造福于民。

二、湖州河长制的实施及成效

（一）湖州水环境整体较好

2013年湖州市县控以上78个地表水监测断面中，III类以上的比例为83.3%，市控以上53个地表水监测断面中，III类以上的比例为90.6%。在这一基础上继续保持和提高水质对湖州是个挑战，河长制是提升湖州水环境质量的抓手。2013年10月湖州市委、市政府出台了《湖州市建立“河长制”实施方案》，在全市全面建立起“河长制”，建立责任明确、制度健全、运转高效的河道管理体系。

1. 明确河长责任一包河治水。将“河长”作为包干河道污染治理的第一责任人，实行一

包到底、包干负责，建立了“一对一”的工作模式，做到一条责任河道明确一名领导牵头，建立一套工作班子，配有至少一个保洁员，绘制一张水系图、竖立一块公示牌、备有一本记录簿，制定一个实施方案明确作战图、任务书和时间表，全面推进河道环境综合整治。湖州市治水办每月对水质情况进行一次通报，召开一次“河长制”办公室主任会议，及时通报“河长制”工作进展情况和存在问题，公开接受群众监督，举报各类破坏水环境的违法行为。同时，将治水工作列为县区、乡镇年度目标责任制考核重点，强化“河长制”管理推动力和约束力，使治水工作落到实处。

2. 摸清问题，一河一策。各级“河长制”通过乘船或沿河调查等方式，对责任河道进行调研巡查，各职能部门和各县区也组织人员开展现场排摸，对市级“河长制”河道的基本情况、水质状况、环境面貌和河道两岸两公里范围内的矿山开采、农业养殖、企业排污、生活污水、农村建设等各方面的基本情况进行了细致的排摸，对排摸出的问题进行认真梳理。建立河道“问题卡”，从现状、治理进度、治理前后对比、水质改善情况等方面对每条河道信息逐项进行汇总登记，形成河道“一河一照、一河一策”的基础档案，为找准河道问题症结所在提供支撑。每位“河长”做好登记造册，形成全面的河道治理基础档案、日常登记台账，推进精细化管理。摸清问题后，对症下药。针对不同河流的实际情况，实施个性化针对性治理，制定“一河一策”综合治理方案，坚持“控新治旧、水岸同步、标本兼治、监建并举”，围绕“治矿、治淤、治船、治脏、治污”，通过“清、改、截、关、迁、建”等措施，点线结合、以点带面、由河及岸，推动河道水环境综合治理，通过不懈的努力，着力将东西曹溪打造成湖州的生态屏障，将湖州的市级“河长制”河道打造成全市水环境综合治理示范，实现“河洁、流畅、岸绿、景美”。

3. 加大投入。建立健全政府引导、企业为主、社会参与的水环境治理投入机制。加强对各类专项资金的整合，加大对水环境治理的财政支持力度。设立水环境综合治理保证金制度，各县区每年年初集中上交保证金 200 万元，市财政每年配套 200 万元，年底根据县区水环境综合治理工程建设完成情况、水环境质量改善情况进行考核和奖惩。同时设立水环境治理专项资金，专门用于治水项目的奖励和补助。

4. 促进公众参与。充分发挥新闻舆论的导向和监督作用，广播、电视、报刊、网络等主流新闻媒体，要广泛持久地开展多层次、多形式的生态文明建设宣传教育活动，加强对先进典型的总结和推广，形成推进共建共享生态文明建设的良好氛围。引导企业履行社会责任，自觉控制污染、推行清洁生产。充分发挥民间环保组织和环保志愿者的作用。进一步提高人民群众投身水环境治理的责任意识和参与意识，形成全社会关心、支持、参与和监督水环境治理的强大合力和良好氛围。

（二）湖州市实施河长制的成效

对湖州市环保局提供的 9 条市级河长制河道的水质检测数据作了考察。湖州市环保局在 9 条河共设监测断面 52 个。自 2013 年 9 月起，每月开展一次以上的水质监测，对高锰酸盐指数、氨氮、总磷和悬浮物等指标进行分析。从检测数据来看，九条河的水质总体上呈良性发展，但是每条河道因检测时段不同有波动，但波动幅度不大。我们以河长制开始实施的 2013 年 9 月份的水质检测数据和 2014 年 12 月检测的数据作一比较。水质变化受多种因素的影响比如检测的季节和地段等，仅凭两个月的数据不足以完全反映水质状况，但是这些数据能反映部分问题。

通过比较我们发现湖州市市级河长制的 3 条河道（东苕溪、南横塘和湖嘉申线）水质和满足功能要求的比例基本没有变化，占河道总数的 33.3%。9 条河道中水质上升的 5 条占 55.6%。水质下降的 1 条（城市内河）占 11.1%，该河道劣 V 类水的比例由原来的 25% 上升到 43.8%。满足功能要求的占比下降的有 2 条（长湖申线和城市内河）占 22%。这些数据表明，河长制取得了阶段性的成效。河长制之所以成效明显是因为它适应我国水环境和行政管理的现状。河流水环境作为居住地、供应站、废物库包罗了生产、生活、管理等众多领域，涉及河道淤积、企业排污、农业面源污染、居民乱倒垃圾等诸多原因和行为主体，需要综合管理，但在行政系统内部，由于管理职能过于分散、政出多门、效率低下、难以协调，导致监管不力、环境恶化。在水环境复杂、管理资源匮乏、政策工具的选择空间有限、政府部门间合作缺乏的情况下，河长制有其现实合理性。湖州三县两区面积较小，工业不很发达，如果上下努力，长期坚持，这一目标并非不可能实现。九条河道中问题突出的是城市内河。相比城区外的河流，城市内河由于人口密集，城建和生活污水集中，市区内的水是静水，因此提升水质的难度大，但是水质下降却是不应该的。这也告诉我们靠短期内强攻，难以解决所有水的问题，需要长效化的机制。

三、对河长制长效化的思考

1. 运用法治促进河长制的长效化。一是把河长制的一些成熟做法上升为法规。我国治水方面有《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国环境保护法》等法律和条例规章。在不违反上述法律法规的前提下，可以把河长制中的一些好的做法比如资金筹集、河长制基本的人员组成、河长的职责权限和主要工作、治水的年度计划、河道保洁、交接面河水质量监测、水利工程建设等通过法定程序变成地方性法规或者政府规章。这样就不会因地方党政主要领导人的变更或者注意力的改变而改变，确保治水的连续性和稳定性，让治水护水成为一项地方政府的日常事务。二是正确运用法律手段保洁。切实加大涉嫌违法犯罪行为的打击力度，实行“行政、民事、刑事”三责并举，从根本上解决守法成本高、违法成本低的问题，遏制违法行为，巩固水环境综合治理成效。

2. 调动职能部门和当地民众治水的积极性。由地方党政一把手担任河长是河长制成功的重要原因。在现有的行政体制中一把手具有较大的权力和权威。但是河道治理要靠持之以恒的着力。民众、企业和社会组织把外在的强制和监督内化为保洁意识和良好的行为习惯是治水最终成功的关键。另外党政主要领导精力有限而目标众多，很难长期把工作重心放在治水上面。按照我国有关法律法规日常的管理还是由水利局和环保局等职能部门负责。因此在各种水利工程竣工后，在治水工作步入正轨后，可以把河长转交给相关部门，由法律法规赋予其权力和职责。河道的洁净与否附近的居民最有发言权，他们与河道有利害关系。调动沿河居民参与治水是治水的治本之策。一些能够界定产权的河流当地政府应协调各方尽量清晰产权，明确权责主体。把治水与河道的科学开发结合起来。在河道自净能力之内可以进行适度规模的自然养殖和旅游开发等，让治水的各方能够在治理保护河道的过程中获得一定的收益，培育长期治水的动力。只有广大民众积极参与才能形成了人人头上有责任、上下合力治污染的局面。

3. 合理确定政府在治水中的角色，引入市场机制治水。理想的公共管理应是政府主要负责水环境治理的决策、管理和执法，而具体的作业、生产和宣传通过“公私合作”、“第三方治理”等方式，让私人部门、非营利组织参与进来。运用市场的方式吸纳专业的企业、公司进入治水领域。通过公开公平的招投标方式，政府民众与企业或者公司签署治水的协议，规定双方的权利义务。公司治水能够把河道的污染治理、废物利用、生态建设和环保产业统一起来从而拓宽治水的筹资渠道，提高治水的效率，减轻治水的成本，适度开发河道资源。当前，在全球范围内，引入市场机制、支持民间环保和志愿行动，已经成为环境治理的重要手段。还可充分利用市场价格来调节来保护水资源。加大污水处理费征收力度，合理提高征收标准并施行阶梯式加价制度，依法规范征收水资源费，水资源费专项用于水资源节约、保护和管理，以及水资源合理开发。

4. 让独立部门和社会组织监督治水的效果。河长制自身存在无法根除委托—代理问题，政府集执与行监督于一身，缺乏透明的监督机制。治水全过程都是在体制内运行容易出现利益合谋。这一问题可以通过委托审计部门、企业或者社会组织绩效评估来解决。审计部门虽然也是政府的组成部分，但是相对环保部门其独立性更强，职能更单一，在社会中享有较高的信誉。可以以审计机关审计人员为主，另外邀请具有丰富河道治理与管理经验的专家和专业治水的企业或社会组织一起定期对治水工程和治水成效进行评估，并把结果通过新闻发布会或者大众媒体向全社会公开。具体步骤一是通过对相关的治水职能部门走访、现场实地考察以及水质取样检测，选择绩效评价指标进行绩效评价；二是根据绩效的评价结果形成评估报告呈送政府，采用咨询式审计方式跟踪评估报告答复与落实情况并及时形成审计信息上报；三是根据跟踪评估反映出的情况以及现状调研分析，从治理技术与管理体制上提出解决对策并形成总的评估报告。

（作者单位：中共湖州市委党校）

【责任编辑：江双】