

河长制政策模板于农村经济发展关系可行性研究

——以海宁为例

贾嘉宁¹

(浙江财经大学 东方学院, 浙江 海宁 314408)

【摘要】: 随着我国对于水源保护意识的加强,各地区陆续开始实行并深入开展河长制政策。河长制的出现与应用在很大程度上是对原有的治理体系的一种突破,此种落实到个人的管理方式在这些年的实践中得到验证且颇有成效。本文主要对该项制度加以分析,以海宁市为例,探究该制度对于农村发展的影响,以及对于农村经济发展的重点问题能否起到一定的解决作用。

【关键词】: 河长制政策 农村经济 小企业 融资 新苗人才计划

【中图分类号】 F323.6 **【文献标识码】** A

1 海宁河长制推行的发展

河长制一词,最先提出于2003年,浙江省长兴县在全国范围内率先推行河长制。2012年,海宁市成为全省第一个河长制试点。海宁市的领导担起了河长的责任,每人包干一条市级河道,以身作则到河道水域巡查污染源,研究治理对策。垂范之下,该市镇、街道领导班子成员和村(社区)班子成员也担任起了不同级别“河长”,承包了海宁全市境内的2469条河道,实现“包河治水”,构建起了“干部当河长、群众来监督”的工作机制。2013年,浙江决定全面推行河长制,建立起省、市、县、镇(乡)四级河长体系。经过数年的发展,河长制一词越来越频繁地出现在我们的生活中。2017年10月1日《浙江省河长制规定》正式开始实施,从此以后河长履职有法可依,有章可循。

2 关于河长制推行的地方性法规

河长制推行后,成效显著,浙江水环境发生了巨大的变化,实现了堪称历史性的好转,相关数据显示浙江省消灭6500公里的垃圾河,和5100公里的黑臭河。在环保部2016年度《水污染防治行动计划》的考核中,浙江省已经列全国首位。2017年全省已消灭劣V类水质断面。

2.1 河长制政策及其优势

《浙江省河长制规定》将河长制定义为“由河长对水域的治理、保护予以监督和协调,督促或者建议政府及相关主管部门履行法定职责、解决责任水域存在问题的体制和机制”。河长的任务并不是替代主管部门的工作,主管部门仍然需要完成相关的日常监督检查的任务,河长的主要任务是补充和辅助,推动和帮助部门更好地履行职责。

¹作者简介:贾嘉宁(1998-),女,浙江杭州人,研究方向:金融学。

基金项目:2018年浙江省大学生科技创新活动计划暨新苗人才计划资助(编号:2018R414031)。

2.2 河长制政策模板的特点

2.2.1 对症下药、差别治理

制度目标非常明确,把提升河道水质、改善生态环境放在首要地位,致力于关乎民生的环保领域,在制度不断完善的过程中,农村的许多基础设施能够得到重视并且加强建设,一举多得。政府整体规划,将区域内主要河道细化分解到明确的河长,设置河长制推行的具体目标,确保每条河道都能有人负责、这一特点对于河道治理非常重要,河道整治工作有其共性,也有个性,各地河长接到政府的工作任务,在充分结合政府的整体规划和主要方向的基础上,对于自己所负责的河道有主动权,能够充分发挥主观能动性。走访期间对于通过与河长的访谈,了解到不同河道污染的起因差别非常大,其主要的原因有如下,雨污分流管道错接与混接、上流影响下游、污水排放、淤泥过多。不同的原因需要不同的方法,通过因地制宜,因河施策的方式,河长可以通过一些尝试,尽可能地了解自己所管河道的特殊性,通过日常的走访,获取信息,根据自己负责的河流环境状况细化制定“一河一策”治理方案,不断总结并制定更针对性的方案,提高工作效率,这样才能够达到统一治理难以达到的效果。

2.2.2 明确责任链条,管理模式属地化

浙江省河长制政策层级明确,将河长分为五级省、市、县、乡、村,将全省主要的 6 条水系,细化到每一个村,将任务分配到每一个河长。五级联动,大河长管理小河长,上级河长负责制定相关工作推进方案,将职责进行分工,对于进度进行统筹的安排。普遍认同的科学合理的河道管理是从全流域范围考虑,要求能够超越不同区域的物理阻隔和利益分化,只有这样才能实现河道功能的综合效益充分发挥。通过不同级别的河长,将分散化的治理重新整合,一层一层,重新回到一个整体。

结合实际的需要设立河长制工作领导小组。上级可以起到监督下级的作用,提高政策的执行力,形成了政府主导牵头、部门协同参与、层层压力传递、人人职责明确的治水责任链条。采用“大河长带小河长”的工作机制,在大河长的监督和帮助下,全面落实问题联找、方案联订、会议联开、治理联手、成效联享和责任联担 6 项工作内容。同时让大河的整治带动小河的整治,从河道整治到河岸建设,形成联动治理机制。

2.2.3 严格监督考核,开展联合整治行动

明确河长职责,落实责任到位,将沿河排污和污染源的治理等重点工作,纳入考核指标中,保证各项制度措施得到落实。形成河长巡查机制,确保河道的日常管理工作有序进行,便于及时发现问题,制定对策。

当一个河长被管理和监督时,他的工作效率会通过。通过属地化管理与职责落实到个人的方式使某一个河长能够明确自身的责任范围和主要的工作内容。政绩考核与评价机制则是为河长制的运作提供动力源泉。上级政府可以以政绩考核为指挥棒,在多个下级政府之间举行“锦标赛”,鼓励和促进下级政府为上级政府所重视的目标而努力。

2.2.4 关乎民生、大众参与

水污染治理是一项公共服务,政府发挥主导作用责无旁贷,过去水环境恶化的主要根源往往来自于在政府把 GDP 增长放在了第一位的政策,不惜以环境为代价,最终导致了严重的环境污染。如今经济发展起来了,人们的环保意识也不断提升了,在政府带头发起环境治理的行動的同时,群众的力量不可小觑。在手机相对普及的当下,村民们可以通过多样化的方式,如通过微信公众平台、微信群、相关 APP 等将发现的问题及时上传与河长取得联系,通过这些途径,河长第一时间就可以获取到相关信息,做出及时反馈,很大程度上可以提高工作效率。有的社区内成立了志愿服务队,一些居民自愿加入清理河道的队伍。群众的参与能起到对河道的监管作用,还能增强他们对社区的归属感。

3 政策模板推广应用

河长制政策的推行对海宁带来了巨大的变化,2018 年底完成年度“污水零直排区”建设任务,水源保护区优化调整方案获省政府批准,全市主要河道Ⅳ类水及以上水质占比达 89.1%,其中Ⅲ类水占比为 45%,饮用水水源地原水水质达标率 100%。“绿水青山就是金山银山”的理念深入人心,河长制度的推行不单单能改善沿河百姓生产生活环境,同时能够带动地方经济的转型与发展。河道附近地区传统的家庭养殖畜牧业逐渐被取缔,居民的生产生活方式不断在转变,带动了一些企业的出现,其中不乏一些涉及环保产品的小企业。

海宁市统计局于 2018 年公布的数据显示,根据初步测算,全年实现地区生产总值 866.07 亿元,按可比价格计算,比上年增长 8.0%,按户籍人口计算的全市人均生产总值为 126251 元,增长 7.0%。农村企业的发展状况对于当地的建设起决定性的作用,范围包括经济环境、文化水平和环境建设等,能够解决剩余劳动力问题,小企业的前途关乎着海宁的未来发展。

3.1 小企业发展问题

对于小企业,如果能够通过融资渠道获取资金,对于企业进一步发展非常有帮助,资金的供应链的稳定与企业的存亡息息相关。通常,企业的融资主要包括两种渠道,即内融资渠道和外融资渠道。小企业融资主要可以通过外融资渠道,由于自身条件的限制往往无法通过直接融资获取货币资金,只能采取间接融资的方式,向商业银行进行贷款融资,相比上市,这种方式更加适合海宁民营的小企业。

但是从全国的间接融资构成比例上分析,融资主要流向大中型企业。截至 2017 年底,我国全国小微企业法人大概为 2800 万户,个体工商户 6200 万户,两者之和占全部市场主体的 90%,提供全国 80%以上就业岗位,贡献 60%以上 GDP 产值,但是融到的资金数量与小企业对经济增长贡献度是不相匹配的。这一情况同样适用于海宁地区,海宁企业中绝大多数属于中小企业范畴,但是这些中小企业所获得的金融资源极其有限。

3.2 小企业融资困难原因

(1)企业经营规模小,抗风险能力弱。由于一般都处于起步阶段,县域环境下的小企业生产技术水平普遍比较落后,产品结构相对单一且技术要求较低,对于原材料或产品价格的波动敏感度极高,存在较大的经营风险。加上小企业信誉相对不高,信用观念淡漠,信息披露意识不强等问题,极易导致信息的客观性和透明性下降,难以得到贷款。

(2)小企业的财务部门因为自身规模的约束难以健全,往往会出现内控制度不够完善,会计报表真实程度难以衡量等问题,引起银行与企业之间的信息不对称。银行因为难以确定企业的真实资信状况,往往选择规避风险,对于贷款的发放非常谨慎,必然导致小企业贷款的难度加大,一定程度上增加小企业融资的成本。

(3)小企业自身规模有限,房产总量较小、机器设备存在品种多、数量少、价值低等现象,抵押物的数量很大程度上限制了其取得贷款的能力。有的小企业对于设备的凭证保存存在一定的问题,加大了设备审计评估的难度,这些问题都将导致小企业难以用机器设备抵押取得贷款或者只能贷到少量款项。

3.3 政策模板推广建议

3.3.1 明确责任,专人负责

首先对于部分行业的小企业全面进行评估,将相对有较好发展前景的小企业集中进行试点整改,组建帮助小组,将企业分配

到专人协助管理。效仿河长制中河长需要根据自己负责的河流环境状况细化制定“一河一策”治理方案的模式,帮助小组健全监督管理制度,通过“人才”的帮助发现小企业自身存在的问题,对症下药,帮助小企业调整完善自身产业结构,增强企业竞争力。

3.3.2 把握源头,强化落实

河长制的理念中治水先治污,治污要彻底。通过健全上下游全域化治理、标本兼治的机制,全面实施治水工程,切实保障用水安全。要求河长树立“自己不污染自己,带头不污染别人,争取不被别人污染”的理念,始终将生态保护与水环境治理有机结合起来,只有整个流域内生态环境质量上去了水环境才能得到持续净化。所以改善小企业融资环境首先要从源头做起,发动农村小型企业要从自身做起,定期开展对于小企业的教育,而且要充分发挥一些小企业在创新领域的优势,利用高新技术提高企业产品的科技含量,使贷款银行、担保中心对企业的前景充满信心。负责人要与所负责的企业密切联系,及时收集企业相关信息,努力发现问题,做到真正的及时处理,从试点行业开始,帮助企业树立良好的形象,从源头上做到真正落实。

3.3.3 开拓道路,加强监管

而借助互联网技术的互联网金融则具有很强的普惠性和平权特质,小型企业特殊化的融资需求服务能够从中得到满足。在我国互联网金融高速发展的时代背景下,金融体系发生了一定的变革,新型技术的利用能为小型企业开拓全新的融资渠道,能否恰当使用好这一工具,对于小企业既是一种机遇也是一种挑战。在专业人人员指导下,小企业能够及时了解相关工具的利弊,作出选择。但是互联网金融时常处于“野蛮生长”的状态,存在许多的监管问题,“人才”给予他们提供帮助的同时,对于他们是一种切实的监管。“人才”利用自己的专业知识,帮助其所负责的企业对鱼龙混杂的平台进行选择,避免一些问题和隐患的产生。又可以在各个环节对于小企业进行监督,确保资金的使用意图,避免如非法集资、卷款跑路等恶性事件的发生,进而达到金融秩序和促进社会稳定发展的效果。对于小企业的融资和发展既要加强引导也要落实监管,既要鼓励创新,也要保证融资等金融活动的规范性、法制性,实现良性循环。

3.3.4 结合群众力量,发动民间金融

河道的环境,与居民生活息息相关,治理河道,河长的力量非常重要,但是一个人的努力是不够的,需要居民积极响应,和密切的配合,如果能够居民的力量充分发挥起来,河道的治理将事半功倍。农村的小企业如果能够得到有效的发展,必然带动地区经济的发展,如果能够建立起小微型企业与民间金融之间的规范、有序对接,对于小企业的发展将十分有利。

建立于大工业经济基础上的现代金融体系更多地与大企业的融资需求相契合,与小微型企业分散化、多样化的融资需求则存在矛盾,而游离于正规金融体系之外的民间金融作为对正规金融约束和缺失的补充和替代,却能克服小微型企业诸多的弱质条件,并以其方便灵活、简便快捷、成本低廉、信息对称等优点,与小微型企业的融资需求有较强的适应性。

因此,就像河长制中河长要密切联系居民,充分发挥好居民的力量一样,小企业要努力提高自己,并且相关负责人要努力帮助小企业建立起与民间金融之间规范、有序的连接,充分利用好巨大的民间金融力量。

民间金融的力量不可小觑,但是目前仍存在有许多的问题,政府方面必须要加大监管力度,实现相关市场的规范化,保证其安全性,积极推动民间金融走向阳光化和合法化。只有切实做到了保护投资者的利益,才能吸引更多的投资者加入。政府可以出台相关办法,对于民间借贷进行约束,对于民间借贷机构的申请与审批程序实行统一管理,对于机构的准入门槛进行限制,需要建立相对完善的民间借贷经营者市场退出机制,明确民间借贷在利率、合同、营业税等方面的通行原则,同时积极推动民间借贷市场的信息公开化、定价合理化、交易集中化和风险分散。为小微型企业能够得到民间金融的帮助打下坚实的基础,早日缓解农村小企业融资难、融资贵的问题,促进农村经济快速发展。

参考文献:

- [1]郑盈盈. 河长履职实现有法可依——《浙江省河长制规定》解读[N]. 中国水利报, 2017-10-19
- [2]李启家, 姚似锦. 流域管理体制的建构与运行[J]. 环境保护, 2002 (10).
- [3]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007 (07).
- [4]胡丽华. 小微企业融资创新路径探索[J]. 产业与科技论坛, 2016 (22).