

# 河长制健全河湖管理长效机制

◆本报记者赵娜

河湖年年治,污染问题屡禁不止。河湖管理保护是一项复杂的系统工程,涉及上下游、左右岸、不同行政区域和行业。河湖污染问题不仅是在河里,也跟人类生产生活所产生的污染有关。

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推行河长制的意见》(以下简称《意见》),要求全国各省(区、市)在2018年年底前全面建立河长制,形成省、市、县、乡四级河长体系。

这将对河湖管理保护带来哪些有利影响?在全面推行河长制过程中,我们应该注意哪些问题?记者采访了有关专家。

## 首次以国家文件形式推行

我国现有的河流治理和保护工作中,最大的问题是什么?

环境保护部环境与经济政策研究中心博士郭红燕认为,最大的问题就是涉及的部门很多,河湖管理保护涉及环保、水利、发改、财政、国土、交通、住建、农业、卫生、林业等多个部门,缺乏对河流保护管理的统筹规划和协调管理,不利于河流长期可持续发展。而实行河长制,能够很好地化解这类问题,河长制是对现有水环境管理和保护体系非常有益的补充。这将使我国的河湖管理保护体系由多头管水的“多部门负责”模式,向“首长负责、部门协作、社会参与”模式迈进。

“《意见》的出台,意义非常重大。第一次以国家文件形式推行河长制,这跟以前试点相比,推行力度更大了。”北京师范大学水科学研究院副院长、水生态与环境研究所所长丁爱中强调。

河长制这一制度并不是新鲜事物。早就有一些地区先行先试,在推行河长制方面进行了有益探索,形成了许多可复制、可推广的成功经验。目前,北京、天津、江苏、浙江、安徽、福建、江西、海南8个省(市)已全境推行河长制,16个省(区、市)在部分区域或流域水系实行了河长制。

实践证明,要保护和管理好我国的河湖,河长制能够发挥很好的作用。比如,浙江省“五水共治”的成功就离不开河长制的实施。

## 充分发挥制度优势

通过推行河长制,把党委、政府的主体责任落到实处,而且把党委、政府领导成员的责任也具体落到了实处。这就把国家政治制度的优势在治水方面充分体现了出来,有利于攻坚克难。

在水污染防治过程中,遇到的一个很大的拦路虎,就是一些地方的产业结构偏重,产业布局不够合理。如何合理统筹和平衡环境保护与经济发展、社会稳定之间的关系,地方党委政府在这方面具有很好的管理和协调能力。

郭红燕说:“党政领导担任河长,不但

## “河长制”的前世今生

“河长制”最早成型于江苏省无锡市。2007年太湖蓝藻暴发后,为解决水污染问题,无锡市委、市政府采取举措,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。河长制是从河流水质改善领导督办制、环保问责制所衍生出来的水污染治理制度。通过河长制,让本来无人愿管、被肆意污染的河流,变成悬在各级党政主要负责人头上的达摩克利斯之剑。河长制实施一年后,无锡市辖区内的79条河流水质考核断面水质达标率从53.2%提至71.1%。

2008年6月,江苏省决定在太湖流域全面推广“河长制”,对15条入湖河流实行“双河长制”管理,取得显著成效。河长制是推动地方党政领导落实河流治理责任的制度设计和创新,这一制度近年来被各地借鉴和推广,已有8个省(市)全面推行河长制,16个省(市、区)在部分区域或流域实行河长制,而江苏已经进一步上升至断面长制。

可以从根本上解决长期历史遗留的多个涉水部门无法联防联控的问题,而且能够将河流的管理保护与整个地区或城市的总体长远发展规划相结合。此外,党政领导担任河长,也可以在一定程度上解决与河湖管理保护、执法监管等有关的人员、设备、经费等问题。”

## 需保持治理政策连贯性

实施河长制的出发点和最终目标就是水环境质量改善。

丁爱中指出,原来有很多地方都在试点河长制,但是没有统一的要求。虽然很多地方取得了不少成绩,但推动起来并没有想象的那么容易。“尤其是跨行政区的河流,会涉及两个甚至多个河长,他们之间如何协调,如何更好地细化河长制,这是今后需要考虑的问题。”

此外,河长的确定是否应该考虑到河道治理难度?因为每条河治理难度不一样,有一些河流属于问题河、难题河。郭红燕建议,河道治理难度要与河长的资源协调能力相匹配。问题河、难题河的河长建议由重要领导担当,其资源协调能力强,可以更有效解决问题。

河长的任期是短暂的,但河流治理和保护是长期工作。一届河长任期期满后,如何与后任河长保持河流治理政策的连贯性,也尤为重要。“若不同的河长对环境重视程度、治理思路不一样,治理之策可能会丧失连贯性,会影响整条河流的治理效果。”郭红燕说。

河长权力比较大,决策是否科学合理也很重要,否则会加大河湖治理成本,同时影响河湖治理效果。郭红燕认为,尽量用制度机制保证河长的决策科学合理。加强河湖治理方案的科学论证,对河湖治理方案的制定、治理项目与工程的立项与实施等进行成本收益分析,采

用最合理的方案和计划。

## 因地制宜进行考核

河湖水污染问题不尽相同,有的地方重点着眼于“治”,有些地方重点在于“护”。《意见》要求,坚持问题导向、因地制宜。立足不同地区不同河湖实际,统筹上下游、左右岸,实行一河一策、一湖一策,解决好河湖管理保护的突出问题。

丁爱中表示,要想建立起好的河长制机制,首先要编制出具体的工作方案,把《意见》提出的工作目标进一步细化、实化。

各地实践表明,河长制能不能取得实效,关键一点就是考核严格不严格。

《意见》规定县级以上河长负责组织对相应河湖下一级河长进行考核。由于各地河湖面临的主要问题各不相同,有的地方是侵占河湖比较厉害,有的是排污量比较多、污染比较严重,所以需要各地根据实际情况制定具体的考核办法。

郭红燕指出,应不断优化考核评估体系。现在的考核评估是上级考核下级,着重于行政考核,适当的时候可以考虑开展“公众满意度”调查,并将调查结果纳入考核评估体系,促进考核体系多元化。

考核完毕,就可以高枕无忧了吗?当然不是。《意见》提出要把河长制的考核结果作为地方党政领导干部综合考核评价的重要依据。如果造成生态环境损害的,要严格按照有关规定追究相关责任人的责任,也就是河长的责任。

郭红燕认为,河长制只有与信息公开和社会监督紧密结合,才能最大程度地发挥作用。加大信息公开力度,不仅包括河长信息和河湖概况信息,还应该包括河道整治信息,如整治方案、整治进度以及整治效果等,接受社会公众的监督。同时,适当的时候补充实施“民间河段长”机制,发挥公众参与的作用。

## 案例

# 河长制 河长治

浙江五级联动 6.1 万名河长领衔全民治水,基本消除垃圾河、黑臭河



保洁人员在义乌江上作业。

义乌环保局供图

纷纷出台,浙江省开展了整治钱塘江等一系列行动。截至去年底,钱塘江流域47个地表水省控断面中的劣V类和V类水体被全部消灭。

2016年1月4日,新年日历刚翻开,金华市委、市政府就召开市级河长履职情况汇报会。在认真听取15位市级河长的履职报告后,金华市委书记也汇报了个人担任钱塘江最主要支流浦阳江(浦江段)市级河长的履职情况。

像这样的“河长”述职履职汇报会,如今在浙江各地已成为常态。

近期,位于钱塘江源头地区的衢州市5个县(市、区)主要领导集中到任,他们上任后的第一件事情就是:认河、巡河,签订河长履职承诺书,立下军令状,挑起河长的担子。

“常山是钱江源的第二道关,我们上游的干部群众应该有保证‘一江清水送杭城’的政治自觉和生态自觉。”初到常山履新的县委书记叶叶美峰,到任一周内就二次现场巡河,并为包括自己在内的常山河长们提出了新的治水要求在:今后,要把治水从“大动脉”延伸到“毛细血管”,花更多精力在库塘沟渠等小水

系的整治保洁和水质提升上。

## ■ 明责,更要追责

随着各地河长制探索的深入,浙江在实践中不断总结经验,进一步完善长效机制,规范河长履职。

近年来,省委、省政府先后出台了“进一步落实河长制长效机制”、“基层河长巡河”、“河长牌规范设置”、“入河排污口标识”等一系列长效管理机制,创新了河长公示、河长巡河、举报投诉受理、重点项目协调推进、例会报告等日常工作制度。全省每条河道都在醒目位置设立河长公示牌,明确各级河长巡河频次,全省所有河道每天有人巡有人管,巡后有记录。发现问题及时处置,特别是入河排污口要求必查、拍照建档,做到日查日清,事事有回应。严格落实网格化监管。

职责明确了,对履职尽责的问责也更为严厉了。

“在工作中,横峰街道李某某对‘五水共治’重要性认识不够,履行河长职责不到位,造成了不良影响,经研究决定,给予李某某行政警告处分。”去年

10月,台州温岭市纪委发出一份违纪通报。这是温岭首例领导干部因“五水共治”履职不力而被查处的案件。而近3年来,全省共有近千名干部先后被追责。

在浙江,各地都把河长制落实情况纳入为“五水共治”工作考核的重要内容,并逐级对每位河长履职情况进行严格考核问责,作为党政领导干部考核评价的重要依据。

此外,30个省委“五水共治”督查组明察暗访,把河长制落实情况作为督查的重要内容。各级人大、政协通过执法检查、专题审议协商、委员视察等形式,对河长制落实情况进行监督。在主要媒体开设舆论监督栏目,公开曝光问题河道、问题河长,警示督促各级河长履职尽责。

## ■ 借力,全民治水

建德市李家镇居民至今能回忆起,生产灰钙的小作坊白天不敢开工,在夜深人静时开动机器,粉尘在夜空中漫天飞扬,附近山体河流被染成一片白色。

如今,这一幕再也见不着了。全市60多条主要河道,33家重点管控企业、7家露天矿山、18家制砂厂已经实现了在线监管全覆盖。

“一旦接到群众举报或是监控到异常,河长马上就会到现场。”邵卫明是石马溪河长,通过智慧河道管理系统,河长第一时间联合当地环保等部门沿溪巡查,打击违法排污者。

治水没有旁观者,人人都是行动者。“平台微信二维码标注在河长牌上,公众可以随时查询,可以举报投诉、发随手拍信息。”通过智慧河道管理系统,河长不仅依靠自己的一双眼睛,而且发动起群众力量共同来守护一江清水。

3年时间,浙江全省6.1万名河长带领社会各界,写就了一本现代版“大禹治水”壮歌:全省共消灭6500公里垃圾河,整治“黑臭河”超过5100公里,城乡水环境明显改善。

截至11月底,全省221个省控断面中,Ⅲ类以上水质断面占76.9%;劣V类水质断面占2.7%。垃圾河、黑臭河基本消除。



## 苏州创新投融资模式优化监督管理手段 打造农村生活污水治理样板

### ◆本报见习记者李苑

江苏省苏州市近年来规划先行,以试点示范带动管理创新、技术创新,打造出了农村生活污水治理的“苏州样板”。

### ■ 创新投融资模式 □ 拓宽农村治污路

以分散式为特点的农村生活污水治理,投入大,运行效率低,难以持久,投融资模式创新乏力,是农村生活污水治理长期以来的痛点。为此,苏州市引入了PPP模式,由项目公司发挥自身技术、资金等优势,负责污水处理设施的建设、融资和运行管理等事务性工作,政府职能部门专注于行政管理和履约监督管理,有效降低了建设和运营成本。

2015年,苏州常熟市在全国首推农村分散式污水处理PPP模式。项目涉及330个村庄12268户,总规模6亿元,由国资公司出资35%、中车股份出资65%组建项目公司,以特许经营25年的方式全过程、一体化负责融资、设计建设和运营维护。

在常熟古里镇苏家村村,几个污水处理净化槽格外引人注目。“生物滤池可让污水中的污染物与滤料上的微生物充分接触,降解为二氧化碳和氮气,得以净化,日处理能力达到20吨。”村党委书记薛鹤说。

目前,已有6000多户村民用上了这类污水处理设施。中车水务还投资10亿元,引进具有国际先进水平“一体式生物接触氧化”技术,在常熟建立了具有国际领先水平农村分散式污水处理设施生产及研发基地。

### ■ 统一建设运营 □ 强化治污实效

农村污水治理从规划、施工到监管涉及多部门,“九龙管水”造成区域各自为政、重复编制方案等诸多问题。苏州市对症下药,形成了“统一规划、统一建设、统一管理、统一运行”的治理模式。

2015年初,苏州启动实施农村污水治理三年行动计划,成立全市农村生活污水治理领导小组,由市长任组长,协调水利、农办、住建、规划、环

保、水利、农委7个部门。

统一建设方面,遵循“能集中则集中、宜分散则分散”原则。根据规划,区位条件允许的村庄采用纳入城镇污水管网处理方式;不能接管进厂处理的村庄,则根据村庄形态和规模,分类选用相对集中、村组处理和分户处理3种分散处理模式。

苏州全市各地组建水务公司作为项目建设主体,统一推进城乡生活污水治理工程建设。同时委托第三方公司负责监管,根据抽检和考核结果向运营单位支付服务费,确保每一分钱都花在刀刃上。

先后出台的《苏州市农村生活污水治理工作考核办法》《农村生活污水治理技术指南》等配套文件,进一步将苏州农村生活污水治理纳入制度化、规范化、法制化轨道。

### ■ 实时监控系統 □ 提升管理水平

农村生活污水治理三分建七分管。苏州市以信息化建设补足管理的短板,通过建立实时监控系統,将农村生活污水治理从现场管理直接推进到了远程移动管理阶段。

在苏州市相城区澄阳污水处理有限公司污水治理自动化监测大屏幕上,污水管网的运行情况线路、走向、管网终端,各项污水处理指标等数据一目了然,一旦有指标数据超出标准,相应的字体颜色就会变为红色,发出异常提示。

“一旦有异常提示,工作人员就会立即前往现场进行查看和维修,真正做到了实时监控、精准定位。”公司总经理施青春介绍说。

通过实时核算污水处理装置“是否运转”、“实际污水处理量为多少”、“进出水质是否达标”等,不仅提高了污水处理设施整体运行效率,也进一步降低了运营成本。随着监管点位的增加,这一系统正发展成为监控苏州农村生活污水治理成效的“千里眼”。

苏州市水务局局长王国荣介绍说:“根据三年行动计划,2017年全市农村生态污水率将达到80%以上,沿太湖、环阳澄湖等生态环境敏感地区的村庄实现全覆盖。”

## FMBR 兼氧膜生物反应器技术研发成功 农村污水处理有新进展

本报记者邢飞龙报道 国家水专项管理办公室(以下简称“水专项”)在江西召开水体污染控制与治理科技重大专项农村污水治理技术成果推广现场会。会上,一项名为“FMBR兼氧膜生物反应器”的新技术(以下简称FMBR技术)引起了与会代表及地方管理部门的浓厚兴趣。

当前,我国农村污水处理仍面临着诸多问题,排泥、出水难以稳定达标等问题都制约了农村污水处理行业的发展。面对困境,水专项设立“流域面源污染处理设备研发及产业化基地建设”课题,研发了FMBR技术,突破了“有机污泥近零排放、污水气液除磷和污水中C、N、P在单一控制环节同步去除”三大技术难题,实现污水的高效处理;开发了“远程监控+流动4S站”管理模式,利用互联网技术,实现污水处理设施的远程监控和故障自动报警,在无人值守条件下,实现污水处理设施的高效、精确管理;与国际惯用技术相比,控制环节从6个简化为1个,占地减少50%以上,外排污泥量减少95%以上,且

出水水质稳定达一级A标。

FMBR技术在江西省会昌城区生活污水治理二期项目中得到应用,处理规模为1万吨/天。与原有采用传统工艺的一期工程(处理规模为1万吨/天)形成鲜明对比:一是建设周期大大缩短,FMBR新模式建设周期由原来的18个月减少为6个月,建设周期缩短2/3;二是占地面积大大降低,建设用地由原来的35亩降低为5亩,占地仅为传统工艺的1/7;三是污泥减排,传统工艺排泥量为10吨/天,现在实现污泥减排95%以上;四是人力大大节省,传统工艺运行维护需28人,现在仅需两人,实现节省人力90%以上。

目前,这一污水处理厂运行了半年多来有机污泥近零排放,且处理出水稳定达到《城镇污水处理厂污染物排放标准》一级A标,实施效果良好。这一技术已推广到全国29个省(市),特别在洱海湖泊面源治理、大连城市黑臭水体治理、江西百强县镇污水治理等重点项目中得到应用。



作为“南水北调”核心水源地汉江的源发地,陕西省汉中市启动汉江流域污染防治三年行动以来,大力推进汉江综合整治和滨江湿地建设,水环境质量明显改善,汉江出境断面水质优于地表水Ⅱ类标准。 杨浩摄