

以“河长制”为核心的 浙江省治水考核评价体系研究

Research on the examination and evaluation system for water management in Zhejiang Province with the "River Chief System" as the core

■文 / 毛惠萍 何月峰 王浙明 许明珠



流域水环境治理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,而“河长制”的推行是落实属地责任、统筹水环境治理的有效途径和手段。建立科学有效的考核评价体系是保障“河长制”有效落实、实现水环境治理常态化和法治化的重要保障。浙江省是全国率先开展“五水共治”并建立“河长制”体系的省份,研究以“河长制”为核心的浙江省治水考核评价体系,对于解决复杂水问题、维护河湖健康生命具有重要意义。

一、浙江省治水考核评价体系现状

围绕党中央、国务院和浙江省委、省政府安排部署及相关政策要求,浙江已经初步建立了一套系统完备的“五水共治”和“河长制”考核评价体系,确保治水任务层层落实。2014年,浙江省委、省政府制定《浙江省“五水共治”工作考核办法(试行)》,明确治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水和综合工作六部分考核内容,分级考核的考核方式和奖惩措施。考核结果纳入生态建设工作年度考核,作为对领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。结合治水总体目标、上年度任务完成情况和本年度工作重点,每年度印发《浙江省“五水共治”工作考核评价指标体系及评分细则》和《“大禹鼎”申报基本条件》,对各市

“五水共治”工作进行考核评价,对表现优异的市、县授予“大禹鼎”。

浙江省以“河长制”作为推进“五水共治”的主要抓手,将“河长制”落实情况纳入“五水共治”考核的重要内容,2014年起在印发的“五水共治”考评指标体系和评分细则中专门设置了“河长制”这一子类。2015年,浙江省各地“河长制”工作落实情况进行全面检查,包括“河长制”工作机制、制度建立执行情况、各地“河长制”基础工作和各地“河长制”工作督查考核机制等内容。2017年,出台《浙江省2017年度河长制长效机制考评细则》,从组织体系建设、河长工作制度建设和落实、考核奖惩机制和保障措施落实四个方面明确了具体考核内容。

二、现行治水考核评价体系存在的问题

(一) 考核主体和考核方式仍然相对单一

目前治水考核主体主要是治水办(河长办)以及生态环境、水利等相关部门,现行考核形式仍属行政内部考核,河长的绩效考核内容、过程和问责基本上仍是行政系统中自上而下进行的。考核主体和考核方式单一,影响考核结果的客观性和公平性。虽然各政策文件将公众参与设定为治水过程中很重要的一部分,鼓励社会监督员对河湖管理保护效果进行监督和评价,

多元主体参与到治水考核体系评价当中去,但大部分地区在考核制度制定与实践过程中,人大、政协、社会组织、公民等社会与公众监督相对欠缺,绩效考核与问责效果并未达到最佳。

(二) 考核注重显性绩效多而潜在绩效少

在治水考核指标设置上,主要局限于表面的常规性工作,防范性、预见性的考核指标较少。文件出台、组织体系建设及其他常规性工作落实等显著指标易于考核,检验时间短且能引起公认,而对水生态恢复、水质提升、河岸植被及鱼群生物等水治理深层次问题关注较少,这些标准的检验周期长,不易量化考核而且考核成本较高。同时,大部分河长在开展水治理工作时,会选择完成便于考核、见效时间短的政绩,但这种短视倾向不利于河湖治理工作开展。无论是从考核指标的设置方面,还是河湖长选择性完成考核任务方面,都不利于解决水治理工作存在的长期性、根本性问题。

(三) 考核指标尚未充分体现河长履职差异性

不同层级面临的水环境和现实条件存在差异性,因此不同层级的河长的工作职责也存在区别,有些问题虽然出现在基层,但是解决路径在上层。比如雨污混排,这个问题在一些乡镇地区很突出,但是问题的解决却是乡镇无能为力的,需要所在区甚至整个市进行统一规划。浙江省于2017年发布的《浙江省河长制规定》中对不同层级河长工作职责的重点做出了明确规定,河长层级越高越侧重于协调和督促解决责任水域治理与保护的重大问题,河长层级越基层越侧重于落实责任河湖治理和保护的具体任务。其中也对不同层级的河长提出了差异化考核要求。然而,当前面对不同层级的河长考核指标设置往往会沿用上一级考核指标,没有将相应的职责范围考虑进去,将超出某层级职责范围的任务作为指标,满足不了实际考核需要,也势必会影响考核的公平性。

(四) 考核指标尚未充分体现分区分类差异性

由于河流所处地理位置不同,复杂性和差异性很大,各区域面临的河湖治理问题有很大的区别。例如,上游以山溪型河流为主,水力资源和生物资源丰富,但存在区域性时段性脱水和生态流量得不到保障等问题;中下游受人类活动干扰较大,自上而下沿河人口愈加集聚,城镇化程度愈高,经济愈加发达,入河污染量逐渐增加,水质水生态受人类活动干扰也愈加明

显;河口区易淤积,受台风暴潮影响较大。因此,不同地区的河流资源禀赋、污染情况、经济发展条件等存在不同程度的差异,比如山区水质相对容易控制,而平原地区由于土壤颗粒很细且水体不易流动很难保证水质,设计同样的考核标准无疑缺乏合理性,很难把治水工作的实际业绩体现出来。如巡河App打卡制度没有兼顾到不同区域实际情况,对于巡河时间、路线及成果展示等指标采用统一标准,使得基层在实际执行中出现应付现象。

三、完善以“河长制”为核心的治水考核评价体系的思路和对策建议

(一) 总体思路

1. 区域性。不同区域社会经济发展水平、水生态环境状况、污染原因、污染程度不尽相同,要统筹考虑不同区域的本底条件以及河流湖泊治理规律,突出河流湖泊治理重点,构建体现地区差异性的治水考核评价体系,确保河湖管理与保护的整体性、系统性。

2. 动态性。河湖的许多问题具有长期性、累积性和顽疾性,水环境治理的管理是一个长期的、动态的过程,不同阶段具有不同的管理要求,因而考核评价体系也需要具有动态性,既能满足现在水环境治理的需求,同时也尽可能地反映出水环境治理的发展趋势和目标要求。

3. 层次性。省、市、县、乡、村五级河长制体系已基本构建成型。《浙江省河长制规定》明确规定了各级河长工作职责定位的逻辑关系,构建治水考核评价体系必须体现不同层级治水考核的特点及关联性。

(二) 对策建议

1. 推进考核主体的多元化、考核方式的多样化,加强考核评价的合理性。在行政体系内部建议采取上级部门考核下级地方、上级河长考核下级河长,同级人大、政协监督“河长”水环境责任执行情况的考评方式。在此基础上可适度扩大治水考核主体,引入具有公信力、客观、公正的第三方机构或相关领域专家开展第三方评估,增强评估考核的科学性、客观性和权威性。对于一些关于公众获得感的指标,可以组织利益相关方听取河长工作汇报,现场无记名打分,使考核过程更加透明、考核结果更为客观。同时,可设立跨

区域交互监察制度,不同地区的河长办对其他区域的“河长制”实行情况进行考察,并把对该区域考核得分计入该地方河长的考核评分中,以提高各地区河长对其所辖河道负责的态度。水生态环境治理是一项长期复杂的系统工程,应建立健全定期与“双随机”抽查机制,建立河长名录库与检查人员名录库,采用定期与随机方式,建立月度、季度、半年度、年度和届中、届末的常态化和规范化“河长制”考核机制,通过抽签、摇号等方式,做到“双随机”抽查,确保考核工作公平公正公开。充分运用大数据技术完善信息获取、管理、分析、应用机制,强化考核评价的力度、广度和深度。

2.兼顾治水工作和治水绩效,建立以“河长制”为核心的治水考核评价体系。“河长制”是一种目标责任制,既要做好河湖管理工作,又要完成污染防治和生态保护目标,因而需要将水环境保护工作成效作为考核的主要内容,构建兼顾工作考核和绩效考核的科学考核评价体系,以期全面客观地反映不同地区“河长制”工作的成效,为持续推进治水管理和决策的科学化提供依据。根据推进“河长制”工作总

体要求,全面推行“河长制”主要包括巩固“河长制”长效机制和落实“河长制”主要任务。“河长制”主要任务有保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态、加强河湖水域岸线管理、加强执法监管六个方面。因而,以“河长制”为核心的治水考核评价体系应以河湖健康为主要目标,按照细化实化“河长制”六大任务,从长效机制建立情况、主要任务落实情况和河湖健康状况三个方面构建,重点把“河长制”组织领导、制度建设和工作机制等具体化、指标化,确保指标包含“河长制”实施运行的重要环节。为增强治水工作的直观性和可操作性,应加大对河湖健康状况的考核评价,将其作为衡量治水工作成效的重要依据。为推进相关部门治水职责由水域向岸上延伸,实现水陆统筹管理,河湖健康状况指标应包括水体质量和岸线质量,其中水体质量应包括水质状况、水生态状况和水资源状况,重点关注水质达标、水生态系统恢复、生态流量水量等,以及岸线“四乱”“偷排、直排”情况、岸线划界等。

3.以不同层级河长职责定位为基础,实施差异化履职考核。在纵向层面,针对不同层级

表1 不同层级河长的职责定位和考核重点

| 河长层级 | 职责定位 | 考核重点 |
|--------------|---|------------------------------------|
| 省级河长 | 协调和督促解决责任水域治理与保护的重大问题,协调明确跨设区的市水域的管理责任,推动建立区域间协调联动机制,推动浙江省主要江河实行流域化管理 | 统筹部署、协调、督促全省河湖治理与保护工作情况 |
| 市级河长 县级河长 | 协调、督促同级相关部门和下级河湖长制定、实施责任河湖管理保护和治理规划、方案,督促相关部门处理和解决责任水域出现的问题 | 研究部署“河长制”工作,推进“一河一策”实施、督促协调解决重大问题 |
| 镇乡级河长 | 落实责任河湖治理和保护的具体任务,对责任水域进行日常巡查,对巡查发现的问题要及时进行处理或及时报告 | 巡河、发现问题、组织解决轻微及一般问题,并及时上报超出职责范围的问题 |
| 村级河长 | 开展水域保护的宣传教育,对责任水域进行日常巡查,督促落实责任水域日常保洁、护堤等措施,劝阻相关违法行为,对督促处理无效的问题,对巡查发现的问题要及时进行处理或及时报告 | |



河长的职责定位,考核重点应有所不同,以适应不同管理层级“河长制”工作的不同特点,实现“河长制”工作差异化管理。在浙江省“五级联动”河长制体系中,省级河长考核应侧重于统筹部署、协调、督促全省河湖治理与保护工作情况;市、县级河长考核应侧重于研究部署“河长制”工作,推进“一河一策”实施、督促协调解决重大问题;乡、村级河长考核应侧重于巡河、发现问题、组织解决轻微及一般问题,并及时上报超出职责范围的问题(详见表1)。从具体指标来看,河长巡河情况应当作为基层河长(乡、村级河长)履职考核的主要内容,可适当提高考核的具体要求或者增加指标的考核权重。针对县级及以上河长来说,其主要职责是协调解决重大问题,但也要求掌握管辖区域河湖基础情况,了解河湖的动态变化情况,因而可适当降低河长巡河的频次要求,以水质考核为主。

4.考虑不同地区经济社会和水环境状况,加大横向层面差异化考核。在横向层面,鉴于不同区域经济社会发展情况、河流特性和水环境状况以及治水工作的重点和难点差异较

大,应针对不同区域设计差异化的考核评价指标,分类开展考核,增强考核的公平性和合理性。从考核内容来看,小微水体污染比较严重的地区,可把考核内容延伸至沟、渠、塘等小微水体;有的河流是由于河段内的排污企业较多,未执行严格的排放标准,导致河流污染,则应将污染企业关闭整改情况列入考核;有的河流由于河段附近土壤重金属污染情况严重导致河流指标超标,则应考虑土壤治理的难度和恢复时间,将土壤污染指标列入考核。从考核标准来看,对源头地区、水环境质量达标的区域,要实现水环境质量的持续改善压力较大,可适当放宽其目标要求,降低对落实治水主要任务方面的考核,以水生态环境维持为主;对受上流区域污染影响、水环境质量相对较差的区域,应加大对落实治水主要任务方面的考核,以水生态环境改善为主。同时,应引入公众评价指标,将民众对治水工作及成效的满意度测评作为考核评价的指标之一。☑

作者单位:浙江省生态环境科学设计研究院