

关于南充市河长制可持续发展的思考与建议

◎ 王一惠

河长制作为一种地方政府首创的新生治水制度，因其成效显著，得以推广至全国。本文选择区域内河流众多的四川省南充市进行实证研究，探究其在河长制实施过程中所取得的成效、存在的问题，并提出相应的改进对策和建议，以期对四川省乃至全国河长制的实践探索提供参考。

“绿水青山，就是金山银山”，党的十八大以来，党中央、国务院高度重视水环境治理。2016年，由无锡市政府首创的新生治水制度——河长制被推广至全国。时过五年，实践证明，河长制无疑是一项伟大的、正确的创举，它在一定程度上改变了传统的治水模式，变“九龙治水”为“河长治水”，是水环境治理的一剂良药。从国家环保部发布的《中国环境状况公报》可以看出，2016年在全国地表水监测的1940个水质断面中，Ⅰ类、Ⅱ类、Ⅲ类、Ⅳ类、Ⅴ类和劣Ⅴ类水质断面分别占2.4%、37.5%、27.9%、16.8%、6.9%和8.6%，^[1]到2020年Ⅰ类、Ⅱ类、Ⅲ类、Ⅳ类、Ⅴ类和劣Ⅴ类水质断面分别变为7.3%、47%、29.2%、13.6%、2.4%和0.6%，^[2]不难看出，自全国河长制推行以来，Ⅰ—Ⅲ类水质断面已总体上升15.7个百分点，劣Ⅴ类水质断面下降8个百分点，河道水质和水环境持续改善，水环境治理成效显著。

河长制实施以来，虽然结果向好，但是，在具体的实施过程中也存在一些突出问题，亟需解决。本文选择区域内河流众多的南充市进行实证研究，探究其在河长制实施过程中所取得的成效、存在的问题，并为其可持续发展提出改进对策和建议，以期对四川省乃至全国河长制的实践探索提供些许借鉴和参考。

南充市河长制实施情况

南充市位于四川东北部以及嘉陵江中游，境内河流众多，市级主要河流达27条，全市流域超过100平方公里的河流55条。南充市委、市政府高度重视水环境治理，2017年率先在四川实行河长制，在全国首创“记者河长”，先后颁布了《南充市贯彻落实〈关于全面推行河长制的意见〉实施方案》《南充市全面落实河长制工作方案》《全面落实河长制工作领导小组运行规则》等文件，出台河长制会议制度、联络员单位工作制度、信息共享制度、工作督察制度等九项制度，创新开展水环境治理“二十项专项行动”，建立“六个一”工作机制等，不断夯实河长制的制度建设和基石。截至目前，南充市已分别落实市、县、

乡、村河长29名、172名、667名、4003名，落实“民间河长”290名、“河道警长”389名、“记者河长”11名、“检察长河长”22名、“小河长”（由小学生担任）22名，市、县、乡三级河长已开展巡河检查达134205次，发现问题31179个，整改完成31171个，问题整改率达99.9%。

南充市河长制实施成效及问题分析

（一）南充市河长制实施成效

南充市实施河长制以来，取得了一定的成效，全面落实清河、护岸、净水、护水“四项行动”，统筹开展“20项专项行动”，全方位、全域化加大水环境治理保护力度与专项整治力度，以“一江两河一湖”，（嘉陵江、流江河、西充河、升钟湖）为重点，拆除和取缔547家非法码头，112处砂石码头，推进813艘渔船退捕上岸，修复江河岸线40公里，排查整治入河排污口1051个，主城区凤垭河、圣子河、荆溪河等三条黑臭水体整治全面完成，全市建成县级及以上污水处理设施13座，污水处理能力达到每日55.6万吨，10个工业园区建成工业污水处理设施10座，污水处理能力达到每日12.7万吨。

同时，南充市的各级河湖逐渐配备河道巡视员和保



河长制的实施给南充带来了水清岸绿

洁员，成立河湖志愿者服务队，实现河湖社会化管理和保护。截至2020年10月，27条市级河长河流59个考核断面和27个出口断面水质达标率分别为89.7%、96.3%，比2017年分别提升26.4%和14.8%，^[3]河湖水质得以明显改善，水环境治理效果显著。

（二）南充市河长制实施问题分析

南充市河长制实施以来，虽然取得了一定成效，但是在实践过程中也显现出了一些亟待解决的问题。

1、治水“条块分割”化严重，职权边界模糊

一直以来，传统的水环境管理体制遵循的是“统一管理与分级、分部门管理”相结合，^[4]“条块分割”是其最显著的特征，各涉水部门，如水利、环保、国土、农业、交通、气象等部门都仅对自己职责范围内的事情负责，既容易导致“九龙治水、各自为政”的弊端，又会因各涉水部门由于分工不明而出现相互推诿、扯皮的现象发生。当然，南充市的水环境治理体制亦是如此，未能从根源上破除这种顽疾，导致水环境治理成效受到影响。

同时，由于水资源具有整体性、跨流域性以及外部性等特征，上游河湖治理的好坏直接影响到中下游河湖治理情况。河长制的实施，河长只负责该行政区域内的某条河湖段，容易导致河长权力与责任的失调。南充市的水资源特征同样如此，在27条市级河流中，大部分河湖都是跨县跨乡，甚至是跨市，在水环境治理中容易导致职权边界模糊不清、污染责任难以界定等现象，严重影响水环境治理的总体成效。

2、河长制运行机制不健全

目前，南充市对于河长的考核主要由河长制办公室担任，属于下对上的考核，在考核过程中存在考核主体不合理、考核标准不科学的现象。下级对上级的考核极易导致利益合谋问题，呈现出“表扬与自我表扬”的特征，这种社会力量参与严重缺位的考核方式是否真实、公平、公正，有待商榷。在考核标准上，简单地将考核指标定为河湖水质是否改善，并未考虑到人文属性指标，以及水环境治理效果的反弹性，考核指标科学评价体系并未形成。

在监管方式上，河长制治理工作的重点是执法监督，虽然南充市已经建立了河长制监督制度，但仅仅停留在上级对下级的督查和验收上，未能做到日常化、常态化监督。同时，这种监管机制是一种事后监督，存在滞后性、被动性，治标不治本。

3、社会公众参与意识淡薄

南充市虽然已经建立了覆盖市、县、乡、村的“四级河长”体系，引入社会力量，形成政党与公众“多管齐下”的“政党河长、河道警长、民间河长、记者河长、检察长河长”五类河长体系，但无论是来自体制内的“政党河长”“河道警长”或“检察长河长”，还是来自体制外的“民间河长”“记者河长”或“志愿者河长”，他们毕

竟是社会中的一小部分力量，即便做到认真履职，倘若没有社会大众的积极参与和配合，治水效果也终将不尽人意。笔者对南充市部分河流的沿线居民进行了问卷调查，发放问卷411份，收回有效问卷410份。从调查结果来看，占比达52.2%的居民从未听说或了解过河长制，听说过或者了解其大概意思的占比42.6%，而只有5.1%的居民阅读过关于“河长制”的政策文件，足以看出社会公众对河长制的了解程度偏低，参与程度更是匮乏。

社会公众参与意识淡薄还可以从信息浏览量来看，南充市河长制信息公开化程度虽高，但公众了解意识、参与意识薄弱，浏览程度低。从浏览情况来看，以南充市水务局公布的信息为例，2021年6月2日市水务局发布“彭清华主持召开2021年省总河长全体会议强调，抓实抓细河湖长制各项工作，促进全省河湖水质和生态持续改善”的信息，截止2022年1月28日，浏览次数仅为262次；2021年12月27日发布的“关于嘉陵江等10条河流（水库）河湖（库）健康评价结果的公示”，两个月内浏览次数仅为374次。因此，可以看出，对于政府信息公开，公众并不敏感，也更无从谈参与水环境治理、保护和监督的自觉性与主动性。

促进南充市河长制可持续发展的建议对策

（一）加强河长制法制化建设

河长制作为一项临时的救急政策，已经上升为国家意志，但法制化建设较为滞后，虽然2021年11月四川省十三届人大常委会第三十一次会议表决通过了《四川省河湖长制条例》，并于2022年3月1日起实施，为规范四川省河湖长制工作提供了法律保障。但是，南充市在河长制法制化建设方面明显存在疲软性。所以，加强南充市地方性河长制法律法规建设势在必行，要总结国内外成功经验，对照《长江保护法》的相关要求，结合《四川省河湖长制条例》等法律制度，制定南充市河长制地方性法规。同时，把法律法规明确规定生态空间分区、河湖岸线保护、总磷污染控制等新要求纳入《南充市“十四五”生态环境保护规划》，严格落实规划与管控、资源保护、水污染防治、生态环境修复、绿色发展等有关规定，加强南充河湖水环境质量的管控，亮剑执法、利剑斩污，以法制手段筑牢河湖生态屏障。与此同时，还要加快水务行政管理体制改革，建立水务一体化机构，建立跨区域、跨部门协调机制及机构，统一指导、统筹协调南充市河湖治理保护工作，认真做好相关保护重大决策、重大规划审议，变“九龙治水”为“一龙治水”，提高水环境治理的行政效率。

（二）完善河长制考核问责机制

为解决南充市河长制考核监督流于形式的问题，建议引入体制外的评价机制，如引入第三方考核评价机制，由其对相关河湖开展定期与随机相结合的监督和考核，强化河长的责任意识；又如引入群众评价机制，由河湖沿线居

民对其河长治理该河段的情况进行监督考核。同时，要细化河长考核标准，明确考核目标，严格问责机制，倒逼责任落实，建立完善会商约谈机制，督促检查保护重点工作的落实情况，推动有关部门和地方认真履职，层层压实责任，逐级传导压力，切实把保护南充河湖各级任务落到实处。

（三）强化公众参与意识，健全公众参与途径

目前，南充市在河长制实施过程中存在公众对河长制了解程度匮乏、参与意识淡薄、参与形式表面化等现象。为改善此局面，需从以下两个方面着手：

首先，加大宣传力度，提高公众参与意识。河长制的最终目的是在社会上形成积极参与的良好风气，形成全员参与的局面。要充分利用民间环保组织，如嘉陵江环保基金会、嘉陵江环保志愿者协会、南充市仁爱公益、南充市红十字会志愿者协会等，各种媒体渠道，如电视、网络、报刊等，以及大中小学教育资源。通过走村入户的形式，促进河长制全面普及，开展水环境保护的宣传教育活动，加强河长制相关政策法规的宣传释义、分析解读工作，增强公众法律认知，形成全社会主体保护共识。

其次，健全河长制公众参与途径。“公众参与是一个包括信息交流、咨询、参与讨论、与政府协作、政府与民众共同协商决策的完整链条。”^[5]但此前，南充市在具体的河长制实践中，公众参与仅停留于公开相关水环境信息、举办相关宣传活动等，导致公众知情权流于形式化、表面化，公众参与权、监督权缺乏，所以，拓宽公众参与渠道、加强公众全过程参与是重点。要在河长制立法阶段、方案细

化阶段、河长制实施阶段等嵌入公众参与，做到与公众共同协商决策，同时还要在各个阶段充分保障公众的实质性监督权，将公众表面化参与向公众权力性参与转变。^[6]

参考文献

- [1]环境保护部发布《2016中国环境状况公报》[EB/OL].中华人民共和国生态环境部网.http://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/201706/P020170605833655914077.pdf, 2017-06-05.
- [2]环境保护部发布《2020中国生态环境状况公报》[EB/OL].中华人民共和国生态环境部网.https://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/202105/P020210526572756184785.pdf, 2021-05-26.
- [3]封面新闻.河（湖）长制工作卓有成效四川南充两人受到国家水利部表彰[EB/OL].快资讯网.https://www.360kuai.com/pc/99969667549101b3b?cota=3&kuai_so=1&sign=360_57c3bbd1&refer_scene=so_1 2022-09-12.
- [4]从行政分割到协同治理：我国流域水污染治理机制创新[J].学术探索，2014（09）：57-61.
- [5]蔡定剑.从公众参与走向政府善治[J].中国改革，2010（11）：57-59.

作者简介

王一惠 南充文化旅游职业学院讲师，研究方向为工商管理、行政管理、市场营销

（上接第128页）

平，还是企业文化建设特色化和个性化的助推剂。同时，良好的企业文化建设既能够促进企业思想政治工作开展向广度和深度不断革新，又可以增强思想政治工作的实效性。可见，两者互相促进，相辅相成。然而，从当前国有企业思想政治工作和企业文化建设的现状来看，还存在形式主义、工作脱离实际、融合效果不佳的情况，为了改变这一现状，就要坚持以人为本、创新思想政治工作、加强培训促进专业化队伍建设、提高宣传力度，实现企业思想政治工作与企业文化建设的有效融合，提升企业的现代化管理水平，提高企业的核心竞争力，推动企业的长远稳定发展。^[2]

参考文献

- [1]张靖媛.企业文化建设与思想政治工作融合路径探究[J].农业发展与金融，2021（04）：78-79.
- [2]冯高洋，李松津.国有企业思想政治工作与企业文化建设的融合[J].平顶山学院学报，2021（04）：24-27.

- [3]邱惠芳.浅析国有企业思想政治工作和企业文化建设的融合[J].河北企业，2022（07）：143-145.
- [4]马常海.以“三个聚焦”提升国有企业思想政治工作水平[J].中国党政干部论坛，2022（07）：61-64.
- [5]张伟.探讨国有煤炭企业思想政治工作的现状及发展策略[J].东方企业文化，2021（S1）：56-57.
- [6]于佳.企业文化和加强企业党支部建设的重要性分析[J].活力，2021（24）：118-120.
- [7]李胜杰.思想政治工作优势在企业文化建设中的作用[J].就业与保障，2021（11）：29-30.
- [8]李兴.对新时代国有企业思想政治工作若干问题思考[J].安徽冶金科技职业学院学报，2022（02）：86-88.

作者简介

冯跃 陕西延长石油房地产开发有限公司主管，工程师，研究方向：企业思想政治建设