



福建省龙岩市小池镇小池河段长郭朝龙站在小池镇镇长制公示牌前介绍公示内容。
新华社记者 曹克明摄

5月31日，安徽省合肥市华山路小学“小河长”在学习采集水样、河水污染指标监测等方面的知识。
张洪金摄（人民视觉）

浙江的巡河手机APP。
新华社记者 黄宗治摄

底图为浙江省绍兴市环山河。
本报记者 潘旭涛摄

“每条河流要有‘河长’了” 制度创新，破解生态难题

本报记者 潘旭涛

“河长制”的设立目的主要有两个：

一是结合中国的国情，让环境保护法律法规规定的职责和要求运转起来。地方党政一把手担任河长或者总河长，有利于调动行政资源，对不认真履职的人追究责任，有利于让急需解决的环境问题在最短的时间内得到有效解决。

二是解决目前的立法难以解决的问题，如一些水污染是由岸上的生活垃圾和农田的秸秆腐烂造成的，或者由农村面源生活污水流入造成的，涉及上下游、左右岸、不同行政区域和行业，很复杂，而这些，水利部门和环保部门难以依据现行的《环境保护法》《水污染防治法》《水法》予以解决。设立河长制，可以突破现有的法律制度和监管体制局限，让地方党政主要领导对环境保护工作兜底，对河湖管理保护这项复杂的系统工程负总责，牵头解决现有部门难以牵头解决的问题。

河长如果认真履职，可以促进流域和湖泊的水污染治理。河长如果不认真履职，河长制的设立就会形同虚设，为此，需要设立监督制约机制，如考核、督察、督查以及相应的奖惩机制。中央在部署生态文明体制改革时，针对地方主要的党政领导设计了自然资源资产负债表、领导干部离任审计制度和领导干部生态环境损害责任终身追究制度。

河长制，突破现有体制局限

常纪文

6月6日，在浙江省绍兴市环山河边，一位社区干部正在向40多位政府官员做着讲解。这位干部身旁的公示牌上写着她的身份——社区河长傅剑萍，还附上了手机号码。

当天，太湖流域片第二次河长制工作现场交流会在绍兴市召开。作为绍兴市越城区越都社区书记兼主任，傅剑萍向来自江苏、浙江、上海、福建和安徽5省(市)的代表介绍了社区落实河长制的情况。

河长制正是起源于太湖流域。2007年，太湖蓝藻大面积暴发后，江苏省无锡市率先推行河长制。10年后的今天，河长制这项制度创新已经在全国推开。2016年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于全面推行河长制的意见》(简称《意见》)。在2017年新年贺词中，习近平总书记说，“每条河流要有‘河长’了”。

高位推动 “老大”出马，解决老大难

现了这一症结。

随后，潘立峰召集了由两个乡镇以及水利、交通、农林、环保等部门领导参加的隐潭溪河长制工作会议。会上确定了各部门的责任清单：环保部门负责对沿河企业做好污染监测和业务指导；农林部门负责水土流失保护和矿山生态恢复治理；水利部门拆除水源保护区内畜禽养殖场……

翻岸护堤、关停企业、垃圾整治、护水宣传，经过一系列治理，如今，隐潭溪流域已是一片小桥流水、绿色生态的景观。

责任传导 从官员到民众，护水意识增强

茵说。

在有的地方，民众的责任固化成了一种机制。每天早上7点，上海市青浦区赵巷镇中步村12组村民组长王炳林都要出门，沿着家门口的千步泾河巡视一番。去年7月起，中步村以“村民自治”方式，建立起一支专门管理河道的队伍，在优秀党员和村民组长中，挑选具有丰富河道管理经验的人担任“村民河长”，58岁的王炳林被推选上任。如今，王炳林每天早晚两次巡河，发现问题后通过网格化机制向相应部门

拓展升级 设“河道警长”等，配合河长工作

态的长效机制。

另外一种升级版是为河长制建立配套体系。“污水偷偷排入河道是违法行为，情节严重的将被追究刑事责任。”近日，在下乡走访时，福建省晋江市安海派出所民警庄永彬向可慕村村民及相关企业进行宣传。

作为驻点可慕村的民警，庄永彬最近又多了一个职务——可慕溪村级“河道警长”。他的任务就是配合当地村级河长共同

坚持领导挂帅、高位推动，是实行河长制的一条宝贵经验。两办《意见》要求，到2018年年底全面建立省、市、县、乡四级河长体系。来自水利部的数据显示，目前，各省级工作方案已全部编制完成，其中30个省级工作方案已印发实施或经党委、政府审议通过，25个省份已明确省级总河长和主要河湖的省级河长。值得一提的是，江西省由省委书记、省长亲自担任全省的总河长、副总河长，7位省级领导分别担任7条主要河流的河长。

江西省水利厅厅长孙晓山认为，河长制是符合中国国情、切实可行的体制。“河长制用行政手段，将水利、环保等涉水职能部门整合在一起，是比较好的抓手。”孙晓山说。

通报。

水利部部长陈雷认为，全面推行河长制核心是实行党政领导特别是主要领导负责制，是党政领导担当精神和责任意识直接体现。

落实责任离不开配套管理措施。傅剑萍每天巡河之时，都会打开一款名为“河长通”的手机App。“它会记录下河长的巡河轨迹，遇到解决不了的问题，我会拍照上传到后台，提交上一级河长解决。”傅剑萍说。

傅剑萍说的后台就是浙江省河长制管理平台。在这个平台上，记者见到了傅剑萍6月6日的巡河轨迹。平台负责人介绍，河长提交的问题会用红色显示，解决后变为绿色，这样问题有没有解决就一目了然了。

治水。“河道警长”要对河道定期巡查，重点围绕皮革、电镀等行业，及时发现沿湖、沿河非法排污企业。

据了解，为配合河长制落实，云南将建立省、州(市)、县三级督察体系，由党委副书记任总督察，纪委、人大、政协主要负责同志担任副总督察，加强河长制的督察推进和专项纪律检查。

陈雷表示，全面推行河长制是一项重大制度创新。地方各级党委、政府和有关部门把全面推行河长制作为重大任务，主要负责同志亲自协调、推动落实。下一步要督促指导地方相关部门结合当地实际，按照“一河一策”要求，将有关任务细化落实到位。同时，尊重基层首创，鼓励地方在落实《意见》精神的基础上，因地制宜探索创新河湖管理保护模式。

链接： 中国古代的“河长”

现代河长制一般认为是从2007年开始的。2007年5月、6月，太湖蓝藻大面积暴发。为应对这次饮水危机，无锡市明确将河流断面水质的监测结果，纳入党政主要负责人政绩考核，首创了现代河长制。

其实，“河长”由来已久，最早可以追溯到上古传说人物鲧。据《史记·夏本纪》记载：“当帝尧之时，鸿水滔天，浩浩怀山襄陵，下民其忧。尧求能治水者，群臣四岳皆曰鲧可。”鲧是治水能人，他竭尽全力，勤劳敬业，连续在艰难困苦中度过了9年的治水岁月。鲧是上古时期部落领袖尧选拔任命的第一个治水河长，虽治水失败，但是其治水精神一直为后世所追念。中华第二位河长是鲧的继任者禹，“舜举鲧子禹，而使续鲧

之业”。禹从鲧治水的失败中汲取教训，改“堵”为“疏”。禹为了治理洪水，置个人利益于不顾，“三过家门而不入”，历经13年，终于完成了治水大业。

春秋战国时期，各诸侯国多设“司空”管理水利。晋、宋、齐、后魏、北齐则有“水部郎中”一职。到了隋代，工部诞生，主管水利工程。

元代时，每年二三百万石粮食从南方途经通惠河运到大都，元世祖忽必烈为保证粮食安全，在沿线布置了大量岗哨作为河道巡视员，还派了丞相完泽担任运粮项目的“总河长”。清代时，黑河流域实行了河长制。1723年，定西将军年羹

尧率军赴今天的甘肃、内蒙古和青海平叛。为了保黑河(又称弱水)下游阿拉善王的领地额济纳旗居民和大军的用水，年羹尧对黑河流域实行了“下管一级”的政策。所谓“下管一级”，即上中游的张掖县令为七品，中游的酒泉县令为六品，下游的额济纳旗县令为五品。下游的县令品级最高，有权向上游督察河道情况，该县令实际就是河长，从而保证水量很小的黑河水可以到达下游额济纳旗。

除了官方设立的河长外，在民间还有神话传说中的河伯，即水神。《抱朴子·释鬼篇》中说，河伯奉天帝之命管理河川，因此，在民间，河伯也被视为“河长”。

(潘旭涛整理)

所以，河长制的设计和其他制度的设计是相互匹配的，如果出现了水环境污染问题，联网的环境监测数据会说真话，公众的举报投诉会说实话，中央和地方环境保护督察制度也会发现问题。

有了河长制，不是说现有的职责部门就轻松了，就可把全部的监管责任都推给河长了。相反，水利、环保等部门仍需依法履职，严格执法，向河长负责，接受河长协调，受河长监督。因为河长基本上都是本区域的行政负责人，因此这个体制与《环境保护法》第六条第二款规定的“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”是一致的。为了让河长制更好地在法律方面发挥作用，下一次修改《水法》和《水污染防治法》时，可以考虑把现行的监管体制和河长制有机地衔接起来。

此外，要治理好水环境，使河流清澈，必须配套性地加强水利设施建设，加强农村垃圾分类收集，推进农村生活污水治理，从源头系统性地解决问题。这些工作的加强，需要一个比较长的过程。因此，公众想要通过河长制使水质得到明显的提升，也需要有一定的耐心。

(作者为国务院发展研究中心资源与环境研究所副所长、研究员，潘旭涛摘编)

