

# 河长制的法制基础和实践问题

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长 常纪文

## 河长制出台的现实的法制基础

关于水污染防治和水环境保护,我国的《环境保护法》和《水污染防治法》《水法》《水污染防治行动计划》等法律和规划性文件设立了很多制度,譬如环境影响评价、排污许可证、取水许可证、排污交易试点、污染物排放总量控制、污水集中处理制度等;不仅规定了地方人民政府对本地区的环境质量负责,还规定了水利、环保、住建等部门的水污染防治和水环境保护职责。表面看来,这些制度和发达国家相比,都不缺;这些机构的监管职责也相互衔接,但是目前我国的很多流域水污染仍然很严重,有的还加重了,这说明在现有体制下,上述立法和规划在现实中没有得到有效的运行,作用没有得到有效的发挥。也就是说,严峻的水环境问题是倒逼水环境监管体制改革的现实基础。“河长制”的设立目的主要有两个。

一是结合中国的国情,让水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,对不认真履责的人追究责任,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。在目前的国情之下,通过党内文件和国家立法相衔接,以问题为导向,规定地方党政主要领导担任“河长”,可抓住关键少数,形成一股强大的力量,解决突出的水环境污染问题。

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水环境保护工作兜底,对河湖管理保护这项复杂的系统工程负起责,牵头解决现有部门难以牵头解决的问题。

由于环境保护党政同责理论已经由理论走向现实,被《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》和《生态文明建设目标评价考核办法》采纳,为此,2016年12月中共中央办公厅、国务院办公厅结合浙江、江西等地的试点情况,以党政机关联合发文的方式印发了《关于全面推行河长制的意见》,再次强调流域水环境保护的党政同责制度。可以说,环境保护的党政同责制度和《环境保护法》规定的地方政府对本地区环境质量负责是河长制的法制基础。

## 河长制在实践中正步步深入推进

中央出台《关于全面推行河长制的意见》后,一些省级党委政府甚至市县级党委政府联合出台了实施方案,如上海市出台了《关于本市全面推行河长制的实施方案》。2017年2月6日,上海市政府举行新闻发布会,披露上海将全面推行河长制,开展631公里中小河道综合整治。按照分级管理、属地负责的原则建立市一区一街镇三级河长体系。在谁担任河长的问题上,规定市政府主要领导担任全市总河长,市政府分管领导担任全市副总河长;区、街镇主要领导分别担任辖

区内区、街镇的总河长。目前,上海首批河长名单已经公布,年底前将公布其他镇村管河道的河长,实现全市河湖河长制全覆盖。

上海市之所以这么安排,是因为2016年《关于全面推行河长制的意见》明确规定,全面建立省、市、县、乡四级河长体系;各省级行政区域设立总河长,由党委或政府主要负责同志担任;各省级行政区域主要河湖设立河长,由省级负责同志担任;各河湖所在市、县、乡均分级分段设立河长,由同级负责同志担任;县级及以上河长设置相应的河长制办公室,具体组成由各地根据实际情况确定。水利部、环境保护部制定的《贯彻落实〈关于全面推行河长制的意见〉实施方案》对河长制的推进措施也予以了细化。

不仅上海如此,其他省级行政区域也出台或者正在出台相关的实施意见,而且实施意见的制定和落实有的已到了区县一级,如北京市通州区出台了《通州区“河长制”实施意见》、湖北省秭归县人民政府出台了《关于建立“河长制”的实施意见》。这说明,河长制目前已一竿子捅到底,由省级层面步步深入到了最基层,开了一个好头。

总的来看,截至目前,地方行政一把手担任总河长的多一些,地方党委一把手担任总河长的少一些,因此,下一步应当鼓励给更多的地方党委主要负责人担任总河长或者河长。

### 如何让河长制发挥预期的作用

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,河长制的设立会形同虚设,和现有立法规定的监管体制没有两样,水污染问题仍然难以得到解决。为此,需要设立监督制约机制,如考核、督察、督查等,以及相应的奖惩机制。中央在生态文明体制改革设计时,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。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。

关于考核,中共中央办公厅、国务院办公厅出台了《生态文明建设目标评价考核办法》,每年评价一次,每五年考核一次。无论是评价、考核发现的水质变差问题,还是现实中发现的水污染事件,都要按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》的规定来追究地方党政领导的责任。正因为如此,由各级党政主要负责人担任“河长制”,一级一级地担起统帅的责,效果比目前纯粹依靠法律和规划应当好一些。

有了河长制,不是说现有的职责部门责任就轻松了,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。为了让河长制更好地在党内法规方面发挥作用,下一次中共中央、国务院或者中共中央办公厅、国务院办公厅联合制定或者修改涉及水污染防治和水环境保护方面的文件时,可以考虑把河长制明确纳入考核和监督体系。

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,推进农村生活污水处理,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,也需要一定的耐心。◆

来源:中国经济时报 2017年2月13日  
[http://jjsb.cet.com.cn/show\\_481992.html](http://jjsb.cet.com.cn/show_481992.html)