

上海推行河长制工作的实践与探索

刘晓涛

(上海市水务局, 200050, 上海)

关键词: 河长制; 实践; 探索; 上海
中图分类号: TV213+X171.4

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2017)08-0003-02

全面推行河长制是深入贯彻落实中央决策部署的一项制度性建设,是落实绿色发展理念、推进生态文明建设的内在要求。上海市高度重视河湖保护管理工作,2016年11月15日市委全面深化改革领导小组第十五次会议审议通过了《关于本市全面推行河长制的实施方案》,河长制工作正式启动。上海市针对水环境建设和管理领域存在的突出问题,明确要求建立更加严格、清晰的河湖管理保护分级责任体系,从制度上把促进绿色发展、保护河湖生态环境责任落到实处。

一、构建三个体系

1. 建立工作目标体系

按照全面推行河长制工作方案,上海市各级河长结合辖区实际,全面细化、实化河长制各项任务,制定工作目标和任务措施。对工作实行清单化、项目化管理,梳理“问题清单”、“责任清单”和“项目清单”,对每一项任务明确目标要求、工作措施、时间节点、责任单位,构建工作目标逐级分解落实体系。将河长制工作任务纳入政府目标管理,设立年度、季度、月度目标,实行全过程目标管理。例如,《关于全面推行河长制的意见》中提出“要加强水环境治理”,上海市以此为目标,提出“以2017年年底全市中小河道基本消除黑臭为目标,完成471条段城乡中小河道综合整治”任务,并制定了具体工作方案,明确

黑臭河道判定标准、验收标准以及需要采取的措施(共5个方面17项措施),并将上述措施纳入市政府目标管理子系统。各区依托上述措施目标,制定了辖区内河道整治、违法建筑拆除、工业企业治理等年度计划,组织实施各项工作。实现上下级河长工作任务与工作目标相衔接,纳入各级政府目标管理进行跟踪督办。

2. 落实河长责任体系

各级河长是河湖管理和保护的第一责任人,对其所负责河道履行管、治、保“三位一体”职责。管:就是要承担日常管理,重点是监管河道的污染,防治反弹;治:就是要协调推进河道系统治理、综合治理,特别是污染源的整治,确保任务落实;保:就是要协调监督河道的清淤疏浚、保洁、维修养护等日常工作,确保各项长效措施落到实处。各级河长在管、治、保三方面的履职各有侧重,结合辖区实际和河长在具体河湖管理中的角色,制定河长责任制度,明确各级河长的职责和职权,理清上下级河长(市总河长和区总河长、一级河长和二级河长)、同级河长(区与区间界河的河长)以及河长办与相关职能部门间的权责关系(领导责任、直接责任、间接责任和其他责任),使其职责与治理目标任务相匹配。同时,加强河长制制度化建设,制定巡查办法、督查办法、水污染事件应急处置办法等,明晰涉河事项各相关方职责,各项工作任务、措施做到定人、定岗、定责。

3. 完善考核问责体系

建立“市考区、区考街镇”的河长制分级考核体系。一抓考核测评精细化。制定考核办法,考核指标设计结合辖区实际,与河长制工作要点相衔接,与最严格水资源管理、水污染防治行动计划考核相结合。二抓激励问责全程化。对成绩突出、成效明显的给予奖励;对工作不力、考核不合格的给予行政约谈或通报批评。制定河长责任制度和责任追究办法,将各级河长、机关及其相关人员、村居两委及其有关负责人的履职情况与个人年度考核、单位目标管理责任制考核、工资福利待遇、职务任免等挂钩;对河长履职不力造成河道水环境破坏,垃圾、黑臭河现象反弹,重大决策部署落实不到位,重要工作任务落实不力的,根据考核办法进行严肃追责。通过精细化考核和全程性追责,引导激励各级河长勤勉工作,确保河长制各项任务落实。

二、推行“八个一”

1. 建立“一河一档”

“档”,是指河湖健康档案。全面掌握河湖名称、管理等级、起讫点位置、河道长度、河湖水质现状、河湖岸线现状和河湖设施量等情况,建立河湖数据库,查清河湖两岸违章搭建、工业点源、农业面源、畜禽养殖和生活污染源构成及分布等基本数据情况,根据实际情况进行动态调整。建立河长制工作台账,明确每项任务的办理时限、质

收稿日期:2017-04-05

作者简介:刘晓涛,副局长。

量要求、考核指标、巡查结果等,确保各项工作有序推进、按时保质完成。河湖档案管理实行信息化和标准化。

2.落实“一河一长”

“长”,是指河湖河长设置。按照分级管理、属地负责的原则建立市—区—街镇三级河长体系,设立三级河长制办公室。从辖区管理角度设立总河长、副总河长,主要负责辖区内河长制的组织领导、决策部署、考核监督,解决河长制推行过程中的重大问题;从具体河道管理的角度,设立一级河长、二级河长,探索设立居委河长、企业河长、居民河长、督查河长等民间河长,确保每条河湖有人管。各级河长做到重要情况亲自调研、重点工作亲自部署、重大方案亲自把关、关键环节亲自协调、落实情况亲自督导,做到守河有责、担责、尽责。

3.制定“一河一策”

“策”,是指河湖治理保护对策。坚持问题导向,因地制宜,因河施策,系统治理,统筹保护与发展、上游与下游、水上与岸边,做好河湖管理保护补短、补缺、补弱的各项工作。对黑臭河道,按照“水岸联动、截污治污,沟通水系、调活水体,改善水质、修复生态”的治水思路,加强环境治理与生态修复,尽快恢复河道生态;对城区河湖,突出预防和保护措施,强化水功能区管理,划定河湖管理范围,维护河湖生态功能,实现水清岸绿、环境优美;对郊区河湖,结合美丽乡村、村庄改造等工作,推进河道环境整治、河道疏浚、生活污水和生活垃圾处理,着力打造美丽乡村。

4.打造“一河一景”

“景”,是指河湖岸边景观。围绕“河畅、水清、岸绿、景美”目标,因河制宜,一河一策,进一步挖掘上海“因水而兴、通江贯海”的水文化,把河道打造成城市重要景观亮点。在河道整治中,坚持工程改造与生物净化技术相结合,治污与造景、防洪相结合,通过水生态处理,清淤、截污纳管等多

种生态治理措施,适当增加人文景观和亲水平台,为广大居民打造近水亲绿、游憩休闲的场所。在河道日常管理中,坚持集中治理与长效管理相结合,按照“一河一景”“一河一特色”的要求,结合沿河街道和绿化景观的打造,结合沿岸本土文化,通过景观造型、植物配置、雕塑小品、生活场景展现等措施,深入推进星级河道创建工作,不断塑造宜居的河道生态环境。

5.竖立“一河一牌”

“牌”,是指河长公示牌。在主要河道(湖泊)显著位置、主要公路边、桥边、人口居住密集或人流相对集中区的河岸边设置相应的河长公示牌,标明河道基本情况、河长姓名(职务)、监督电话、公示牌编号、河长职责、工作目标、微信公众号和公示单位等内容,并实现动态更新。河长公示牌在具备基本要素的基础上结合当地文化进行形象设计,体现人文特色。通过新闻发布会、上海发布及上海水务海洋微信公众号、政务微博、门户网站等多种形式向社会公布各级河长名单和河长制办公室监督电话,主动接受社会和公众监督。此外,建立投诉举报制度,运用各类APP、微信公众号等现代化科技手段,聘请新闻媒体、社会监督员、河道志愿者对河湖管理保护进行监督和评价。

6.推动“一河一查”

“查”,是指河湖巡查。建立“市管河长一月一查、区管河长一旬一查、镇村管河长一周一查”的河长巡查制度,把河长巡查工作与环境整治、违章拆除、入河排污口监管等工作结合起来,通过巡查及时发现并处置问题。加强日常巡查工作,完善巡查制度,落实巡查责任,开展河湖常规巡查、定期巡查和特别巡查,设施养护要单位每天查,并积极利用遥感、GPS等技术手段,对重点河湖、水域岸线进行动态监控。统筹水利、环保、国土资源、交通运输等部门的行政执法职能,推进行政执法

与刑事司法有效衔接,加大重点区域、敏感水域执法监管力度,加大对重大水事违法案件实行挂牌督办,严厉打击涉河涉湖违法犯罪活动。

7.实施“一河一测”

“测”,是指河道水质监测。按照河湖水质监测常态化的要求,加强河湖水体的水质监测工作。对治理类的点位以水质为核心,保护类的点位以水质保证不恶化为标准,水务、环保部门进一步整合力量,统一标准,定期对河湖进行水质监测和底泥监测。在全市范围内建设一批水质监测站,水质监测数据纳入信息化管理平台,实现监测结果数据共享。同时,科学设定预警值,发现水质持续变差情况及时提出预警。

8.开展“一河一评”

“评”,是指对河长测评。建立绩效考核体系,建立各级总河长牵头、河长制办公室具体组织、相关部门共同参与、第三方监测评估的考核体系,逐步形成以制度为保障、以考核为促动的监督管理模式。健全考核指标体系,在考核机构设置、制度建设、信息沟通、群众意见办理等基础上,将消除黑臭河道、水质指标提升、星级河道创建、媒体曝光等硬性指标纳入考核体系,科学、全面地评价工作成效。优化考核评价体系,采取市场或专业机构评估河道水环境改善情况、社会公众评议水环境社会满意度等方式对河长进行考评,确保评判结果的客观、公正和有效。科学运用考核结果,将考核结果直接运用到奖惩机制上,与最严格水资源管理制度考核有机结合起来,与领导干部自然资源资产离任审计有机结合起来,把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,倒逼责任落实。

三、确保“四到位”

1.工作方案落实到位

市、区、街镇三级政府编制出台河长制实施方案,(下转第42页)

槽钢连接、加固后再压上预制楼板。

④新建挡水坝工程。在水泵出水口上游处需建挡水土坝,阻止水的回流,并对坡面用复合土工膜进行防护。

⑤泵船安装。

一是泵体安装及固定。泵船有两种泵型,流量 1.6 m³/s 和流量 1.0 m³/s。这两种泵都是采用钢制并筒式安装。将两个流量 1.0 m³/s 的泵安在一个浮体上为组合一,将一个流量 1.6 m³/s 的泵安装在一个浮体上为组合二。为提高安装速度,先在平地上对泵体和浮体进行组装。将组装好的泵体运输、吊装到进水池中一侧,吊放配重。将组装好的泵船分成两排,用麻绳把每个浮筒拖至固定位置暂时固定。根据现场和出水管需求,浮体离开坝坡 1.0 m,并用宽 14 mm、厚 8 mm 的钢板条连接成能活动的整体。对浮体的固定采用在岸上埋地锚、用钢绞线拉紧的方法将组合一浮体和组合二浮体用油丝绳连接牢固。

二是采用新型材料——波腹板,解决浮体的浮力不足。所有前排机组的出水管全部连接 3 根胶管和 4 m 长钢管,所有后排机组全部连接 3 根胶管和 6 m 长钢管。由于本次安装条件和原设计不同,造成浮体的浮力不足。因此,通过计算和现场模拟,最后决定用波腹板来支撑部分出水管的重量。波腹板一端放在浮体上,一端固定在计算好的坝坡位置,下面加垫枕木,尽量减少浮体承担的重力。为解决浮体

因水位变化而起伏的问题,波腹板搭在浮体的一端加工成圆形,且固定在 54 mm×45 mm 的铁板滑槽内,另一端固定使其既能随浮筒上下活动。另外,浮体组合二经计算浮力稍差,在每个浮体一侧加焊 2 个长 2.1 m 的 60 mm 浮漂,从而解决浮力不足问题。

三是电缆连接及安全措施。24 台水泵每个水泵有 19 个接头,共计 456 个接头,每个接头要分清位置,确保接线正确。泵船安装完成后,在泵船两头和值班室外安装了 3 个金属卤化物照明灯;在泵船内侧,安装了保护栏杆和保护链条,并配备救生圈;所有电焊的地方、破损的地方涂漆;给所有泵体编号并喷漆。

⑥电源工程。按照组合一 12 台(1.0 m³/s、扬程 5 m)和组合二 12 台(1.6 m³/s、扬程 3 m)共同运行的运行方式。综合比较多种方案后确定,对渠首站 35 kV 变电站增容改造,拆除原临变站 800 kVA 变压器,安装 4 000 kVA 变压器并对相应的保护、测量设备进行改造。泵船处安装 630 kVA 箱式变压器 4 台,每台六路出线,备用两路出线。

⑦临时工程。根据现场情况,需考虑新建临时道路、清理施工场地等临时工程。

四、效益综述

该工程 2014 年 8 月 8 日开工建设,2014 年 10 月 10 日竣工并一次性

试车成功,泵船正式投入运行。2016 年又承担起向烟台、威海市应急调水的任务。据统计,自 2014 年 10 月 10 日至 2016 年 10 月 10 日,引黄济青工程利用移动泵船抽引黄河水 659 天(因引黄济青改扩建工程施工停运 67 天,其他原因停止引水 6 天),引水总量 14.12 亿 m³(其中博兴县农业灌溉用水 0.61 亿 m³),将 13.51 亿 m³ 黄河水源源不断送往胶东地区,有效地保障了当地城市用水和部分农业灌溉用水。

在不使用泵船引水的情况下,根据 2014—2016 年度黄河来水情况及引水经验分析可知,绝大部分时间引水流量在 7~12 m³/s 之间,按平均流量 10 m³/s 计算,659 天引水 5.69 亿 m³。由此可见,使用泵船比不使用泵船两年多引水 8.43 亿 m³。

五、结语

引黄济青工程浮体移动泵船在技术上可行,具有较大的灵活性和适应性,没有构造复杂的水下建筑结构,具有施工周期短、收效快、投资少、效益显著的特点,是解决目前引黄济青工程应急引水的最佳方案。由于其本质是船,决定了其供水的可靠性不高,维护检修要求高,尚无法代替固定式泵站,但可作为固定式泵站的一种补充和应急引水措施,值得应用与推广。

责任编辑 董明锐

(上接第 4 页) 主要内容包括本级推行河长制的主要任务、组织形式、监督考核、保障措施等内容,明确总河长由谁担任,主要河流的河长由谁担任,同时明确各项任务的时间表、路线图和阶段性目标。

2.组织体系和责任落实到位

建立市—区—街镇三级河长体系,明确各级河长的职责任务,并成立相应的河长制办公室。形成河长名单,包括总河长和辖区内河道的河长,

通过媒体向社会公布,接受社会监督。建立一套完善的工作机制,明确牵头部门和相关成员单位,明晰部门分工,落实工作责任,强化协调配合。

3.相关制度和政策措施到位

建立一套完整的制度体系,包括河长会议制度、信息共享制度、督查制度、验收制度和考核问责与激励制度等。围绕河长制任务出台一系列针对性、可操作性强的政策措施,确保河长制取得实效。

4.监督检查和考核评估到位

建立监督检查制度,实行常态化的督促、指导、检查机制。制定具体考核办法,考核包含两个方面:一是上级河长负责组织对下一级河长进行考核,二是党委、政府对同级河长制组成部门履职情况进行考核。考核结果将作为地方党政领导干部综合考核评价的重要依据。

责任编辑 张金慧