



河长制：环境治理体系改革的破冰举措



□ 朱 玫

党的十九大胜利召开，展示了中国美好的未来，也掀开了生态文明建设的美丽愿景。今年恰逢河长制诞生十周年以及《关于全面推行河长制的意见》出台一周年，也是新一轮河长制实施的元年，站在这一历史节点，回顾来路，总结经验，展望征程，尤具现实意义。

已取得的突破

“脱虚向实”，落实了党政领导负责制。很多地区在如何落实河长制上作出了许多新的探索。首先，老大难问题“老大”解决。对于治理任务最艰巨、问题最突出的河道均由党政领导一把手负责；对区域性、综合性难点和普遍性问题，通过联席会议协调解决；对居民身边的“毛细血管”和“卡脖子”等项目，通过成立工作小组，挂图作战、限期办结。其次，法治撑腰。2009年在全国率先出台的《无锡市河道管理条例》，让河长履职有了法定授权。再次，夯实考核问责机制。以无锡为例，该地2007年就出台了有关追责文件，十年来至少有17名治污不力的河长遭约谈。近年来还率先开展了河长制管理后评估机制，对河长工作评价更加务实科学。

“并肩作战”，建立了协作共商机制。各地河长制工作领导小组由众多部门组成，协商共治，一定程度上破除了各自为政的陋习。有的地方在河长制基础上还衍生出片长制，片长由党委、人大、政府、政协等主要领导担任，负责部署、协调、监督、考核片区内的河长工作，河长对片长负责。改变了过去各河长各自为战、各管一段的弊端，更好地协调好上下游、左右岸的关系。

（上接1版）这一过程表明，我们党对强军目标的认识越来越清晰，内容越来越完善，表述越来越精准。从“新形势下”到“新时代”，不是简单的名词变化，而是更加鲜明地揭示出强军的目标方向，更加鲜明地凝练出强军的标准要求，更加鲜明地展现出强军的思想内涵，既贯穿了我们党对建设强大军队的不懈追求，又体现了理论创新逻辑和强军实践逻辑的有机统一。

五是开拓了新时代强军道路。方位决定道路，道路决定命运。改革开放以来，我们党取得重大成就之一，就是开辟了中国特色社会主义道路。党的十九大报告第十部分专门以“坚持走中国特色强军之路，全面推进国防和军队现代化”为题，对国防和军队建设作出战略部署。中国特色强军之路，是中国特色社会主义道路的重要内容，是中国特色社会主义道路在军事领域的具体体现。这条道路具有丰富深刻的内涵，从领导力量上看，强调必须坚持党的绝对领导；从目标任务看，强调政治、打仗、作风“全面的强”；从发展要求上看，强调机械化半机械化向信息化、智能化的全面转型；从世界军队站位上看，强调由跟跑追赶的顺应潮流到创新发展的比肩超越。它的本质特征，是全面现代化，与国家现代化进程相一致，强

游、左右岸的关系。

“与时俱进”，丰富了河长制的内涵。部分省市河长制已历经两个阶段，进入河长制3.0时代。河长制1.0阶段还是以水环境改善为主，河长制2.0已经注重水的多功能管理保护，到了河长制3.0阶段，从统筹水资源管理、水污染防治、水环境治理、水生态修复、河湖资源保护、河湖执法监督、河湖长效管护、河湖综合功能等八个领域整体布局，内涵和外延不断延伸。

“上下同欲”，搭建了社会共治的平台。一是民间参与度大大提高。有环保协会近几年向社会招募“民间河长”，经其培训上岗的民间河长已达数百人。二是社会组织解决问题的能力明显增强。有的环保组织通过聘请专家等方式对黑臭河道开展周密的实地调研，作出了比较详实的调研报告，而且全程参与监督河道治理。三是企业由被动治污转向主动治污。有的地方探索发挥企业本身的作用，选出企业负责人担任河道的企业河长，出钱、出力、出策、出彩，实现了“制污者”向“治污者”的根本转变。

以上这四个方面的探索反映了一个清晰的脉络：河长制推动了地方党政领导环境责任的落实，进而要求地方各级部门要承担起责任。部门协作也使得河长制的内涵和外延进一步拓宽，即仅靠部门解决不了那么多问题，必须发动社会多主体广泛参与，而这又会倒逼政府不断提升转型。这个过程就是环境治理体系渐近完善的历程，所以说，河长制对我国环境治理体系的建设起到了巨大的促进作用。

如何进一步破冰

十年河长制实践取得了巨大成效，但个别地方仍然在一定程度上存在着政府管理失效、市场缺位及协同机制失灵等现象，有待进一步从体制机制上破冰。党的十九大报告提出要构建“政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”，改革生态环境监管体制。因此，在接下来的工作中，河长制不能简单地停留在责任承包制，而要更多立足于进一步处理好环境治理领域政府、市场和社会的三大关系，加快中国环境治理体系的转型。

一是继续创新环境经济政策。提高水费和污水处理费，取消政府补贴，进一步研究开征环境保护税、水资源税与河长制工作如何有机结合，加快水权和排污权的全面确权 and 交易，建立健全跨区域河流的上下游生态补偿机制，让环境资源价值得到充分体现，用市场机制倒逼全社会节约资源和保护生态环境。二是充分挖掘已有政策的潜力，将河长制与其他各项环境管理制度有效衔接，协调运行，形成长效管理机制。三是充分发挥企业的主体作用。借鉴“企业河长”经验，让企业家以主人翁身份加入身边的河湖治理工作。同时，应大力发展第三方治理市场，依靠市场机制，使相应主体独立自主地履行好环境管理的各项要求。

进一步加强社会组织和公众参与，建立河湖治理的社会共建格局，破解协同机制失灵难题。社会组织是联系政府和百姓的桥梁和纽带，应充分调动公众对河道治理监督的积极性，使之成为生态环境治理中的一股重要力量。此外，还应大力培育NGO组织，简化注册登记手续，加大资金扶持力度，放宽参政议政门槛。在这方面，应充分依托互联网的力量，搭建有公信力的平台。关键是要有一个让百姓感觉有公信力的平台，活动要简单可行，能实时监督跟踪资金走向。

综上，新一轮河长制的开展应不断创新体制、立足法治，更加关注市场机制，借助互联网平台、大数据、云计算等新技术，让更多的社会组织和公众参与其中，努力构建起政府、企业、公众三足鼎立又相互制衡的治理格局。

计。河长制虽然写入了新修订的《中华人民共和国水污染防治法》，但是河长具有哪些法定职权、如何保障职权落实仍没有相应条款。虽然实际工作中也建立了考核问责制度，但主要靠行政手段或严厉的惩罚，并不能真正激发管理者的内生动力。管理学中有一个责权利对等的“等边三角形”原则，即如果要让个体或组织承担一定的责任，就应该赋予其完成责任必需的权力，并给予其与所承担责任对等的利益。因此，河长制责权利三者的对等关系还需要在今后的水污染防治法实施细则或地方法规中予以进一步细化。

进一步创新体制，依法治理，破解治理失效难题。一是试点组建直属国务院的流域综合管理局。河长制现有的管理体制并不能根治“九龙治水”的顽疾。按照党的十九大报告中改革生态环境监管体制里的“两个统一行使”的要求，遵循流域山水林田湖草生态系统整体性、系统性保护发展的原则，按照管生产管发展也要管环保的思路，选择一个流域先行试点，成立国家、省两级流域综合管理机构，统一履行河湖的水资源利用保护、水污染防治、水生态保护、水安全保障等流域生态文明建设和绿色发展职责，使开发建设、生产发展和生态保护能真正统筹协调。二是市县区成立生态文明建设综合管理部门。如苏南某地围绕环保垂管后市县（区）级地方政府如何更好履职做了新的尝试，今年上半年成立了隶属区政府的实体机构——生态文明建设办公室，整合部门职能，统筹协调全区生态文明建设工作，改变了过去一个部门或多个部门分散管理管不住管不好的顽疾。借鉴这一模式，今后市县区两级政府可以成立生态办，河长办合并其中，能更好地履行好职责。三是继续做好法治顶层设计

局，提出一系列新论断新举措。在政治建军方面，强调加强军队党的建设，开展“传承红色基因、担当强军重任”主题教育，推进军人荣誉体系建设，培养“四有”新时代革命军人；在改革强军方面，强调深化军官职业化制度、文职人员制度等重大政策制度改革，推进军事管理革命，完善和发展中国特色社会主义军事制度；在科技兴军方面，首次提出“建设创新型人民军队”，强调树立科技是核心战斗力的思想，推进重大技术创新、自主创新，加强军事人才培养体系建设；在依法治军方面，强调全面从严治军，推动治军方式根本性转变，提高国防和军队建设法治化水平。政治建军铸军魂之魂，改革强军塑造军队未来，科技兴军打造创新型军队引擎，依法治军锻造强大法治军队，这四个方面内在关联、相互支撑，立起了强军的骨干框架。

二是规划了新时代强军步骤。宏阔的目标愿景，美好的蓝图规划，离不开科学合理的施工图展开图。与国家现代化进程相一致，党的十九大报告把国防和军队现代化安排的战略安排分为三个目标、两个阶段。三个目标是，到2020年基本实现机械化，信息化建设取得重大进展，战略能力有大的提升，力争到2035年基本实现国防和军队现代化，到本世纪中叶把人民

国家治理

“互联网+公共服务”已经成为当前我国公共服务创新的一个重要趋势。科技以人为本，更好推进“互联网+公共服务”，建设人民满意的服务型政府，应当关注公众体验，把公众体验作为相关制度与技术设计的出发点和落脚点。

关注公共需求表达体验。公共需求是公共管理的逻辑起点。政府部门只有及时了解公共需求的具体状况，准确感知公共需求的表达体验，才能实现公共服务供给的精准化、个性化。应关注公共需求表达的通畅体验，比如政务热线是否容易接通，政府网站及其他互动平台是否容易进入，相关技术操作是否简单便捷等。同时，也要关注公共需求表达的回应体验，即相关需求是否得到了及时回应，这些回应是否真正解开了公众的相关困惑。

关注政务信息获取体验。公众向政府部门表达诉求，同时也期待从后者那里获取公共服务的相关信息。这种信息获取体验主要包括：信息的时效体验，如信息获取是否便利可及，政府信息公开是否及时全面等；信息的真实（信息与事实的符合程度）体验，政府需要在制度和技术层面确保信息来源、处理、传递的可靠性，使公众产生积极的信息真实体验，避免不解甚至质疑等消极体验；信息的整体体验，即在信息公开时应做到以“整体政府”面对公众，通过统一的信息发布渠道，如“一张网”“一个平台”等进行信息公开，保持信息的内在一致性，避免信息碎片化和信息之间相互抵牾。

关注服务流程参与体验。当前，公众直接参与公共服务生产或供给的要求与愿望与日俱增，互联网技术快速发展也使得公共事务的公民参与成为可能。越来越多的公众希望亲自参与到公共服务的具体流程中去，比如参与某些公共产品的设计，在家里上网打印审批服务的各种证明等。“公民众包”是“大众生产”理论在公共服务领域的应用，其实质是公民参与公共服务的过程并为其创新与改善提供智慧和信息支持，也从更大范围拓展了公共服务的参与体验。从最常见的民意收集，到公共服务的“随手拍”，再到志愿者地理信息，以主体意识和参与精神为核心理念的众包组织模式正在公共服务的许多领域悄然兴起。

关注服务绩效评价体验。绩效评价是公共服务完整流程的最后一道关口，关注公民对公共服务的绩效评价体验，有助于公共服务的改进与完善。公众在评价公共服务绩效时，会对公共服务的主观质量如及时性、可接近性、公平性、愉悦性等产生体验，因此，政府应根据公共服务的不同事项和内容设计评价指标体系，确保公众的基本服务体验都可通过具体评价指标表现出来。绩效评价的操作体验，主要是评价流程是否科学规范、操作方式是否简单易行等。绩效评价的反馈体验，政府部门对公众评价应于以及时反馈，既要回应公众的满意评价，更要回应不满意评价，对于不满意评价，应实事求是地做好答复和解释工作。



『互联网+公共服务』应关注公众体验

□ 刘 召

军队全面建成世界一流军队。两个阶段是指，从2020年到本世纪中叶分为“两个15年”进行总体安排。这样就使近期、中期、远期目标相互衔接。十九大提出到2035年基本实现国防和军队现代化，将上世紀末形成的“三步走”发展战略中基本实现现代化的时间提前了15年，这是根据新时代我军使命任务和发展实际情况作出的重大调整。同时，报告首次把国防和军队现代化的内涵概括为“军事理论现代化、军队组织形态现代化、军事人员现代化、武器装备现代化”。这四个“现代化”，明确了国防和军队建设现代化的基本内容和发力重点，标志着我们党对国防和军队建设规律认识达到了一个新的境界。

十是指明了新时代强军途径。坚持富国和强军相统一，是习近平主席擘画民族复兴、国家强盛和强军事业大计时始终强调的准则。军民融合发展，是实现强军兴军的基本途径。党的十九大报告将军民融合发展战略列入决胜全面建成小康社会坚定实施的“七大战略”，强调强化一体领导、顶层设计、改革创新和重大项目落实，深化国防科技工业改革，形成军民融合深度发展格局，构建一体化的国家战略体系和能力；强调加强全民国防教育，巩固军政军民团结；提出“组建退役

军人管理保障机构，维护军人军属合法权益，让军人成为全社会尊崇的职业”。这些重大决定，是从国家发展和安全全局出发作出的战略安排，表明军民融合发展既是强军之策，也是兴国之举。植根于国家经济社会改革快速发展的深厚土壤，借助于国家经济和科技的强大实力，汇聚起全社会的磅礴力量，国防和军队现代化必将如虎添翼、突飞猛进。

习近平强军思想，深刻回答新时代建设什么样的人民军队、怎样建设强大人民军队的重大时代课题，开辟了马克思主义军事理论和当代中国军事实践发展新境界。习近平强军思想，蕴含着强国强军、戮力复兴的战略运筹，蕴含着转型重塑、迈向一流的价值追求，蕴含着把握机理、统兵谋胜的实战品格，蕴含着积极主动、深远经略的进取精神，蕴含着干在实处、走在前列的思想风范，蕴含着直面问题、勇毅前行的历史担当，体现了科学真理性、理论创新性、实践指导性的有机统一，把我们党对新时代国防和军队建设规律、军事斗争准备规律、战争指导规律的认识提升到新高度。我们必须从坚定维护核心、坚决听从指挥的政治高度，深入学习贯彻习近平强军思想，牢固树立强军兴军的根本指导。