

永定河生态建设后期管理体制研究

黄 勇 胡玉海 张欣欣 张邢超 顾斌杰

(北京市永定河管理处 100165)

摘 要 永定河绿色生态发展带建设首批启动“四湖一线”工程完成后,目前运行管理机构多是工程建设管理的延续,缺乏系统性。存在运行管理配套政策法规不健全、管理主体不明晰及管理资金来源不明确等问题。如何确保工程的可持续发展就提上日程,在分析永定河现行管理体制的基础上,通过比选,提出了永定河生态建设后期应以流域委员会模式作为运行管理模式,成立由市主管领导任主任,相关委办局、区和部门主管领导为委员的永定河生态管理委员会,负责对永定河运行管理问题进行协调和决策。

关键词 永定河 生态建设 后期 管理 研究

中图分类号 X171.4

文献标志码 A

文章编号 1673-4637(2013)03-0032-04

永定河是北京的母亲河,孕育了北京深厚的文化底蕴和独特的人文资源,是首都重要的防洪安全屏障、生态廊道和水源保护区,对北京的安全和可持续发展具有重要作用。但从20世纪70年代末起,由于天然降水减少、流域用水量增加、水资源过度开发利用,造成河道断流,沿岸地区地下水位不断下降,永定河生态系统严重退化,河道现状与北京城市发展定位极不协调,也严重制约了沿河五区经济社会发展。为加快永定河生态治理与生态修复,北京市政府于2009年通过了《永定河绿色生态走廊建设规划》,提出“建设永定河生态走廊与发展水岸经济”的目标,并于2010年启动永定河绿色生态发展带工程,力争用5年时间把永定河北京段建设成为生态文明、山清水秀、设施完善、经济繁荣及社会稳定的宜居、宜业、宜游之区,努力推动经济社会可持续发展。目前工程进展顺利,首批启动“四湖一线”工程已于2011年国庆前免费对市民开放。为保证永定河生态修复工程建设及运行的可持续发展,开展永定河生态建设后期管理体制研究,构建生态修复工程运行管理制度是十分必要的。

1 工程建设现状

目前,首批启动的“四湖一线”工程(门城湖、莲石湖、晓月湖、宛平湖和循环管线)的建设基本完成,已治理河道14.2 km、河滨带216 hm²、堤防生态修复23.9 km、铺设循环管线21 km,修建泵站3座,工程蓄水564万m³,形成水面面积271 hm²,种植了乔木2.4万株、灌木42.1万株和水生植物201万m²。“一湖、一湿地”(园博湖和园博园水源净化工程)工程已于2011年10月开工建设,已于2013年5月完工,其中园博湖于2012年3月中旬开始蓄水,蓄水179万m³,形成水面90 hm²。“一湖、一湿地”建设完成后,从三家店至燕化管架桥18.4 km的河道将得到全面整治,形成有水有绿、湖溪相连、林水相依的永定河绿色生态美景。

2 河道运行管理现状

根据工程建设规划对运行维护的相关规定,永定河管理处与沿河各区管理部门已在以下方面达成共识:由永定河管理处负责水量分配管理、循环管线的运行维护、防洪工程设施的运行维护及河流水

收稿日期:2013-01-14

作者简介:黄勇(1979—),男,工程师。

质监测;各区负责卫生、水质保护以及游人安全工作等。

为保障生态修复设施及景观能够正常运行,促进水岸经济发展,永定河管理处及“四湖一线”工程所涉及的门头沟区、石景山区及丰台区提出相应的管理构想,并初步组建了运行管理机构。其中:门头沟区提出成立专职的养护中心,由区政府直接领导;石景山区由工程建设部门区市政管委(区水务局)进行后续管理;丰台区提出由丰台区永定河管理所、旅游区办事处和丰台区旅游局进行统一管理,其中丰台区水务局负责区域内整体运行管理,旅游区办事处及旅游局负责服务设施的维护管理及景观资源的开发。

目前,各区对运行管理中的管理主体、管理资金来源等问题尚未形成统一认识。主要表现在以下几个方面。

(1) 运行管理配套政策法规不健全。依法管理是综合管理的发展趋势。政策法规与制度是管理的重要保障,但也需随时空变化而变化,现有的政策法规与制度长期不随实际情况做出调整,势必影响工程运行维护管理的效果。就永定河而言,尽管工程管理和流域管理中越来越重视法制建设,但仍缺乏专门性的法律。具体来说存在以下不足:①无专项法律,执法依据不足;②目前相关法规及其补充规定缺乏针对性,较少考虑综合管理流域水问题。

(2) 运行管理主体尚需明晰。明确工程运行管理主体,合理划分工程参与方责任义务是解决工程管理问题的根本,各参与方的责任义务不明确,管理问题的解决就无从谈起。对于永定河绿色生态发展带建成后的运行管理主体,目前并没有形成统一认识。永定河管理处提出以永定河管理处为河道管理行政主管单位,由永定河管理处负责循环管线运行、生态用水调度、河道防洪调度、堤防维护、工程固定资产管理以及涉河工程审批与监督管理;各区负责各湖绿化维护养护、水面保洁、环境保洁、水质保护、旅游规划及管理等。各区提出永定河管理处作为综合管理协调部门,负责循环管线运行、生态用水调度、河道防洪调度及堤防维护管理;各区水务部门负责沿岸工程审批与监督、固定资产管理、湖区绿化维护养护、水面保洁、环境保洁、水质保护、旅游规划及管理等。

(3) 运行管理资金配置没有明确。永定河生态修复工程为市属公益型项目,由市财政投资建设,因此在运行维护上应由市财政统一负责大部分经费。永定河管理处作为流域管理的代表机构,根据沿河各区运行维护管理情况,制定相应考核标准,下拨运行维护资金。而对沿河各区来说,生态修复工程建设对各区

经济发展促进作用较大,因此湖区运行维护经费应由各区财政负担;但由于运行维护所需资金较大,因此考虑由市财政负担绿化及原水(取自天然水体或蓄水水体,如河流、湖泊、池塘或地下蓄水层等用作供水水源的水)水费,其余由各区财政承担。

(4) 管理体制不能适应新的工作要求。在生态修复工程运行之后,永定河管理处负责大量水质监测、生态用水调度以及固定资产监管工作,需要引进大量环境工程、机电维护等相关技术人员扩充专业队伍。而各区负责湖区水面安全、保洁等相关工作,需要加强对湖区水量、水质的监测,应成立小型实验室进行水质水量关键指标的日常监测,以便及时采取管理措施,防止水华等危害安全的事件发生。

在生态用水调度上,为加强水源统一管理,永定河管理处应建立原水买卖平台,负责统一买水。各区提交买水计划至管理处,由管理处对各区水量加权并依此收取原水水费。各区向市水务局提出用水计划,由永定河管理处对各区供水;各区根据永定河管理处出具的用水报告,将原水水费交由市水务局相关单位。

目前,无论是永定河管理处还是各区相关管理部门,都没有增设相应的监测管理部门及原水买卖平台的管理机构;永定河管理处及各区相关管理部门将与之承担的职责也不匹配。

3 永定河生态修复工程运行管理机制研究

3.1 工程运行管理模式比选

本研究结合永定河生态修复工程运行管理实践、管理目标,对永定河“四湖一线”现有运行管理模式(谁建谁管)与国内外流域管理、河流景观管理中广泛采用的流域管理局、管理委员会模式进行了分析比较,提出适宜的管理模式。

3.1.1 流域管理局模式

调整永定河管理处职能,成立永定河管理局,作为副局级单位,主要承担永定河工程建设范围的统一管理。永定河管理局的职能主要包括如下几个方面。

监督执法:永定河管理局负责管理范围内《水法》《水土保持法》《防洪法》《河道管理条例》等法规的组织实施和监督检查,拟订流域内相关的水务规章和规范性文件。

规划计划:永定河管理局负责组织沿河各区水行政主管部门制定流域水务发展规划、水资源中长期供求规划,会同市规划委、市发改委及市园林局等部门和各区地方政府编制、修订流域水土保持生态建设、污染物减排治理规划等,经批准后负责监督实施。流域内各区水

行政主管部门应按照永定河管理局安排,做好流域发展规划、防洪抗旱、水质监管及水量需求预案等相关工作。

防汛及水资源调配:永定河管理局负责流域内防洪抗旱相关的清障、编制预算及审查监督等相关工作,负责区域内原水的统一管理与调配,负责区域内水质监管与水政执法。

资金管理:永定河管理局管理资金由市财政以专项资金方式下拨至管理局,管理局根据沿河各区水行政主管部门日常管理和维护养护情况,分批下拨日常维护养护专项经费给沿河各区水行政主管部门。

市水务局作为永定河管理局的主管部门,负责对永定河管理局完成各项职能情况进行监督与考核。永定河管理局需按照市水务局水务发展相关政策要求对永定河流域进行管理。

3.1.2 流域委员会模式

成立专门的生态管理委员会,由市主管领导任主任,将永定河生态修复运行管理中涉及的市财政局、市水务局、市环保局、市国土局、市园林局及各区水行政主管部门和永定河管理处作为委员会成员,生态管理委员会是综合管理永定河生态修复工程建设及运行的最高决策部门,负责所在区域的发展方向研究与决策、产业发展与布局决策和建设布局决策;负责管辖区内水资源配置;负责跨部门、跨区域协调工作。生态管理委员会下设办公室,在永定河管理处原有基础上组建,由永定河管理处负责委员会具体事务。

永定河管理处作为生态管理委员会的办事机构,除完成流域管理局模式中永定河管理局负责的工作外,还

应会同各区水行政主管部门管理区域内防洪抗旱、水质监管及水环境保护等相关工作。并通过协商的方式与各区行政主管部门、市水务局、市环保局、市财政局和市国土局等相关部门就永定河综合管理问题进行协商,会同各方做好管理工作。具体管理职权仍在各区行政主管部门及市水务局、市环保局、市财政局和市国土局等部门。

3.1.3 建管结合、谁建谁管模式

永定河生态修复工程建设主体为沿河各区。工程竣工后,河道管理行政主管机构仍然是永定河管理处,新建工程按照建管结合、谁建谁管模式进行管理。

各湖绿化养护、水面保洁、环境保洁、水质保护、旅游规划及管理由各区负责;循环管线运行、生态用水调度、河道防洪调度及堤防维护由永定河管理处负责。

涉河工程审批由永定河管理处负责,而涉河工程监督、管理由永定河管理处与相关区共同负责。

各区在河道管理范围内进行水域和土地的开发利用应当符合永定河行洪、输水的要求,并经永定河管理处批准后才能实施。

管理经费由各管理主体向各自上级单位申报,即区管项目由区管理主体向区财政申报,市管项目则由永定河管理处向市财政申报,市区财政核定后以专项经费的形式下拨,专款专用。各管理主体根据自身负责项目安排日常管理和维护养护。

3.1.4 各管理模式比选

对流域管理局、流域管理委员会和建管结合、谁建谁管3个方案进行优缺点、经济性及适用性的比选,如表1、表2所示。

表1 永定河运行管理模式优缺点比较

比选方案	优 点	缺 点
流域管理局	管理人员有保证,并能将大量专业人员投入到管理工作中,增加管理力量,保证管理质量	当面临各区利益与各项水法、防洪法和河道管理条例等水行政法规冲突时,将缺少各区的行政支持,打击涉水违法事件的力度将被削弱
流域管理委员会	减少了衔接环节,能够实现规划标准统一,市里下达的政策能够较好得到贯彻落实,同时能够充分利用各相关区的行政力量协助管理,回避由于利益关系造成的矛盾	各区段管理结合的不够紧密,由于人事管理权限在各区,难以充分调动永定河管理部门干部职工积极性
建管结合、谁建谁管	各项维护费由管理主体自行向上级单位申报,能够充分调动各区的积极性,同时各区还可以根据自身实际情况加大管理维护力度,增加投入,能够更好的实行精细化管理	实行分段管理后,防汛、水利工程及涉河工程管理力度将被削弱,同时各种涉水违章事件的处理只能通过各方协调来解决,必将造成处理延时等现象的发生

表2 永定河运行管理模式可行性比较

比选方案	管理机构	机构权限	执行力	协作度	参与性	可行性	推荐程度
流域管理局	综合管理局	对流域统一规划与管理,偏重管理	强	强	较弱	较弱	较推荐
流域管理委员会	生态管理委员会	对流域开发利用进行规划与协调	较弱	强	强	强	推荐
建管结合、谁建谁管	永定河管理处、沿河各区	对流域分块管理	强	较弱	较弱	强	不推荐

由表 1、表 2 可知永定河运行管理较适宜采用流域委员会的模式,成立永定河生态管理委员会并将永定河管理处作为具体管理执行部门,对管辖区进行综合管理。

3.2 工程运行管理组织结构

为避免管理上的滞后造成洪涝、水华及外来物种入侵等生态危机事件,景观建设与商业开发缺乏整体协调性对流域生态系统造成损害等问题,并充分发挥生态修复工程的效益,建议以永定河流域委员会作为综合运行管理部门,由永定河管理处负责综合管理具体事宜。

参考永定河绿色发展带建设领导小组模式,组建永定河生态管理委员会。由市主管领导任委员会主任,市国土局、市环保局、市水务局、市园林局及各区行政主管领导和永定河管理处主管领导为委员,负责对永定河运行管理的协调和决策。

永定河管理处负责与永定河相关事务的综合管理。永定河管理处作为管理主体,对循环管线运行、生态用水调度、河道防洪调度及堤防维护进行统筹管理;管辖范围是生态修复工程建设范围。永定河管理处主要职责包括以下几方面。

(1) 负责对永定河河道管理范围内附属物建设及土地开发利用项目审批出具防洪规划意见;监督管理影响河道防洪安全的工程和配套设施。

(2) 负责监测系统及预警系统的维护,并组织专业技术人员对水量、水质及生态环境等指标进行监测;对水质安全及生态修复状况进行考核管理。

(3) 负责对管辖区内洪涝灾害、突发性水污染事件的统一协调和应急处理。

(4) 负责循环管线运行和生态用水调度;协调各区永定河运行管理部门与生态用水供水企业间的关系,借助供水交易平台,促进供水协议的达成。

(5) 根据市财政专项资金下拨情况和沿河各区水行政主管部门日常管理、维护养护情况,分批下拨日常维护养护专项经费。

沿河各区水行政主管部门主要职能,包括以下几方面。

(1) 负责对区域内湖区绿化维护养护、水面保洁、环境保洁、水质保护及旅游规划管理等。

(2) 负责对区域内工程大型设施及公共设施的维护管理。

(3) 负责对沿河区域的商业开发及景观建设的监督与管理。

(4) 配合永定河管理处对生态修复工程的运行管理工作。

4 结论

通过永定河生态修复工程运行管理制度研究,得出如下结论。

(1) 以流域委员会模式作为运行管理模式,成立永定河生态管理委员会进行综合管理。

(2) 永定河生态管理委员会组织结构在参考永定河绿色发展带建设领导小组基础上组建。由市主管领导任主任,市财政局、市水务局、市环保局、市国土局、市园林局及各区行政主管领导和永定河管理处主管领导为委员,负责对永定河运行管理问题进行协调和决策。

(3) 生态修复运行管理范围为工程建设管理范围。

(4) 永定河管理处作为管理主体,对循环管线运行、生态用水调度、河道防洪调度及堤防维护进行统筹管理,负责管辖区土地利用开发建设审批、监测及预警系统维护等职能。

(5) 沿河各区负责绿化维护养护、水面保洁、环境保洁、水质保护、旅游规划、大型设施及公共设施的维护管理等职能。

参考文献

- [1] 陈兴茹. 城市河流生态修复浅议[J]. 中国水利水电科学研究院学报, 2006, 4(3): 226-231.
- [2] 北京市水务局. 永定河绿色生态走廊建设规划[R]. 2009.
- [3] 刘立志. 落实中央 1 号文件精神 推动水务科学协调发展[N]. 北京水务报, 2011.9.21.
- [4] 李锋端, 刘七军. 我国流域水资源管理模式理论创新初探[J]. 中国人口资源与环境, 2009, 19(6): 55-59.
- [5] 陈永清, 王谦, 李红兵, 等. 荷兰与德国的水综合管理[J]. 环境保护, 2010, (4): 70-72.
- [6] 王卓妮, 张慧林. 从西湖流域制度创新看中国流域管理[J]. 环境保护, 2009, (17): 41-43.
- [7] 冯长松, 文剑平, 蒋飞跃, 等. 奥运龙形水系人工生态系统建设与管理[J]. 湿地科学与管理, 2008, 4(2): 33-36.

(责任编辑: 林跃朝)

· 信息窗 ·

更正:《北京水务》期刊 2013 年第 2 期第 58 页“作者简介:张世俊(1981-)男,工程师。”更正为“作者简介:张世俊(1934-)男,高级工程师。”