

“标准化+”优化民间河长发展的研究

陈冰慧 金波 虞爱娜 徐纯

(温州市标准化科学研究院)

摘要:良好的生态环境是最普惠的民生福祉,生态环境保护从“护水治水”做起,有效保护水资源是生态环境建设的基本前提和基础。民间河长制随着行政河长诞生且快速发展,成为生态环境建设的重要组成力量。近年来全国各地创新实践民间河长制度成效显著,通过对民间河长发展现状、标准现状、存在问题等方面进行分析,以“标准化+”的思维方式对民间河长的管理、执行、保障等发展中的必要程序进行研究并提出一些建议。

关键词:标准化 民间河长 生态环境

1 引言

“绿水青山就是金山银山”,习近平总书记强调生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题。2016年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》,明确要求“拓展公众参与渠道,营造全社会共同关心和保护河湖的良好氛围”。2018年10月,为推动河长制从全面建立到全面见效,《关于推动河长制从“有名”到“有实”的实施意见》发布,提出健全公众参与机制,加强对民间河长的引导,发挥民间河长在宣传治河政策、收集反映民意、监督河长履职、搭建沟通桥梁等方面的积极作用。

生态环境保护从“护水治水”做起,有效保护水资源是生态环境建设的基本前提和基础。民间河长在行政河长制的大背景下诞生,民间河长是生态环境建设的新

生力量,是河长制建设工作中重要的一部分,由于公众基数大,对河湖周边的生态环境变化了解更及时、反应更敏锐,由公众担任民间河长共同护河治河,宣传护河治河理念,更有利于形成“大家治河为大家”的全社会参与的良好氛围。据水利部新闻发布会公布数据,截止2021年12月,全国各地民间河长和河湖保护志愿者人数达700多万人。引入“标准化+”规范民间河长运行,有利于民间河长的持续发展,促进生态环境的持续提升,打造“绿水青山”的高品质生活。

2 民间河长的现状

2.1 民间河长实践遍地开花

浙江省杭州市是较早推行“民间河长”的城市之一,杭州市政府为了彻底改善城区水环境面貌,重现江南水乡的清澈河流,于2014年起探索借助“民间河长”的力量,协助“行政河长”开展河道管理、保

护宣传等治水工作成效显著。浙江省温州市作为民间河长实践的后起之秀，2019年在基层护河队伍运行经验的基础上，鼓励和引导社会公众争当民间河长，自愿参与护河治河活动，形成全民治水格局。江苏省结合自身水域特点创新“共治共享”江湖治理模式，推行“企业河长”“巾帼河长”“外籍河长”等“民间河长”约40多万名，实现了“全民治水”和“共治共享”。还有，湖南省永州市推出了“民间河长”与“官方河长”协同合作的双河长治理模式；2022年深圳市发布了《深圳市民间河长管理办法》推动形成全面的水环境保护公众参与机制；江西省靖安县对境内村级长度2千米以上的支流鼓励群众自愿认领当河长；浙江省丽水市在全面推行河长制工作中探索个人承包负责的河权承包制等^[1]。纵观全国各地为了补充行政河长资源紧张，充分发挥社会力量，各地区之间互学互鉴，先后探索出各种民间河长运行机制。

2.2 民间河长人数急速爆增

根据《志愿服务蓝皮书：中国志愿服务发展报告（2021—2023）》，截止2021年10底，全国志愿者总人数达2.17亿，平均每万人中就有1544人注册成为志愿者。以温州市为例，从2019年开始全面推进民间河长制，通过全市民间河长的积

极行动，带动社会力量参与护河治河活动，切实提升群众对生态环境保护与建设的认知度和参与度。截至2021年2月，温州市共有2.5万人在信息平台注册民间河长，以“民间河长”身份参与护河治河行动，开展巡河活动8112次。截至2021年底，注册民间河长的人数增至32.4万人，开展巡河活动12.69万次。在短短一年不到的时间里，民间河长增长了约12倍，巡河次数增长了约14.6倍，见表1。

2.3 民间河长标准暂时缺失

调研行政职能部门、生态环保志愿组织、访谈民间河长，搜索相关文献数据库、标准信息数据库，国内暂无与民间河长相关的国家标准、行业标准，而浙江省于2021年9月发布了DB33/T 2361—2021《河（湖）长制工作规范》省级地方标准，但该标准主要是针对省、市、县、乡、村的行政河（湖）长，而非以志愿者形式为主体的民间河长，该标准简单地提到“宜建立民间河（湖）长、志愿者、网格员等队伍，采用‘绿水币’的形式，鼓励与引导公众参与爱水护水工作。”随着民间河长逐步发展，运行中不规范不统一问题伴随着发生，民间河长引入“标准化+”的需求也越来越迫切。

3 民间河长的“标准化+”提升空间

表1 民间河长相关数据增长表

名称	2021年2月（累计）	2021年12月（累计）	增长率
民间河长人数（人）	25000	324000	约12倍
巡河护河次数（次）	8112	126900	约14.6倍

以志愿者为主的民间河长是生态环境保护与建设的重要社会力量，人员数量越来越庞大，导致在运行过程中产生不同的问题，有待引入“标准化+”规范优化。

3.1 民间河长管理可规范优化

民间河长缺乏规范的管理要求，民间河长具有职业范围广、年龄跨度大等差异性，部分民间河长在履职时，对民间河长的职权范围有意无意地扩大与缩小。一种是民间河长认为本身非行政执法人员，职权过小，对于一些界限不清，模棱两可的问题放之任之。另一种是民间河长遇到护水问题时，恰恰相反，任意扩大自身权限越权行使职权，影响正常社会运转。更有甚者，借民间河长之名，行非法之实，造成民间河长组织声誉受损或其他重大损失等。民间河长的规范管理：进入、退出、评价、惩罚等均可规范优化。

3.2 民间河长执行可规范优化

护河治河是一项复杂的系统工程，涉及上下游、两岸、不同行政区域及行业等。民间河长护河治河都做些什么，民间河长因文化水平和专业水平参差不齐，导致履职义务时产生了行为不统一的问题，如护河巡查的“看、闻、听、查”等基本技能掌握不全，数字化巡河平台运用不规范，巡河发现的问题报告和请求协调解决不及时，对普通民众的污染行为劝阻不力、言语不文明等等。随着民间河长的数量不断激增，久而久之，执行不规范问题越发突显。

3.3 民间河长保障可规范优化

民间河长有着强烈的护河治河，提升生态环境质量的意愿，参与活动不以回报为主要目的，具有很强的公益性，但受组

织保障、物资保障、激励保障、经费保障等因素不到位影响，部分民间河长在参与护河治河等活动的积极性大打折扣。如涉水工作的穿戴防护装备不到位，河道环境错综复杂情况下作业保险保障不到位，开展志愿巡河活动奖励、表彰不到位等，致使民间河长无法或不愿意长期参与后续护河治河活动，也使得部分民间河长虽登记在册但无实质性履职的现象屡有发生。

3.4 “标准化+”优化民间河长的研究

2020年颁布的《地方标准管理办法》明确，为满足地方自然条件、风俗习惯等特殊技术要求，可以在农业、工业、服务业以及社会事业等领域制定地方标准。民间河长的巡河、护河、宣传等工作内容和程序，受各地地理环境、人文风情等因素的影响，存在一定的差异，因此可借助地方标准这一抓手，探索以“标准化+”的方式规范民间河长运行，力求在一定程度上解决文化素质、专业水平、年龄跨度等因素引起的理解不一致、做法不统一、效果不理想等问题。

4 “标准化+”规范管理的研究

标准化方式，规范民间河长的职权范围，利用信息化优势强化民间河长的进入、退出、评价等管理程序。一是规范民间河长的进入，规范民间河长注册的条件要求，对其基本信息、服务技能、服务时间等进行规范，以规范性协议的形式，就其权利、义务、安全责任进行规范、约束、告知。二是规范民间河长的退出，可自主退出，即民间河长自身因素主动申请退出，不再执行民间河长工作。可劝导退出，规范民间河长的不可为行为，如无故不参加活动、

借活动炒作个人，非法谋取私利等。三是规范民间河长的评价，可采取自我评价、组织评价、第三方评价等一种或多种形式，对履职次数、时长、效果、满意度等进行评价，给予民间河长奖励、改进或退出。

4.1 “标准化+”规范执行的研究

标准化方式，规范民间河长的护河治河行为，通过视频宣讲、标准宣贯等形式，规范民间河长运行。一是规范民间河长的培训周期、培训方式，培训内容应涵盖巡河专业知识、安全知识、法律知识等，以规范新民间河长入职岗前培训，规范旧民间河长知识更新培训。二是规范民间河长工作形象、用词用语，规范民间河长的标志与标识，如衣服、帽子、袖标等。三是规范民间河长的工作内容，如巡查的“看、闻、听、查”，规范看什么、闻什么、听什么、查什么等。四是规范民间河长的宣传，规范宣传内容与方式，宣传的术语统一、理解一致、避免误解，提升公众生态环保意识。五是规范信息处置，规范民间河长的投诉受理，规范意见处理程序与渠道，规范信息沟通方式，避免信息处置延误。

4.2 “标准化+”规范保障的研究

标准化方式，规范民间河长的运行保障，确保民间河长的公益积极性得到有效保障。一是规范民间河长的组织保障，职能部门应有效提供和规范民间河长的信息平台、共享制度、评价制度、奖励制度。二是规范民间河长的物资保障，规范相关标志标识，在条件允许的情况下，提供统一的服装、帽子、袖标、安全设备等。三是信息平台保障，规范民间河长的定位、拍照、记录、反馈、处置、公告、公示等

沟通与信息发布。四是规范激励保障，规范民间河长的奖与惩，进与退等执行，保障民间河长长效运行。

5 结束

良好的生态环境是最公平的公共产品，最普惠的民生福祉。民间河长力量的充分发展，有效弥补了行政河长资源紧张的问题，构建更加立体的护河治河体系。在民间河长蓬勃发展的同时，“标准化+”方式的思考与规范，能够有效地改善和提升民间河长发展过程中滋生的不规范、不统一问题，优化民间河长健康良好地发展，促进生态环境可持续提升，实现真正意义的“绿水青山”。

参考文献

- [1] 刘小勇.公众参与全面推行河长制工作主要内容与实践模式[J].中国水利：河长制湖长制特刊, 2018 (4) : 11-13.
- [2] 李昊东.民间河长制的探索与构建[J].新时代环境法的新发展——流域（区域）环境法治的理论与实践：中国法学会环境资源法学研究会2018年年会暨2018年全国环境资源法学研讨会, 工程科技Ⅱ辑；社会科学Ⅰ辑.

作者简介

陈冰慧，硕士研究生，工程师，研究方向为标准化及经济管理。

金波，本科，高级工程师，研究方向为标准化。

虞爱娜，硕士研究生，高级工程师，研究方向为标准化。

徐纯，本科，工程师，研究方向为社会事业标准化、服务业标准化。