

# 河湖长制在生态环境建设中的应用策略

## Application Strategy of River and Lake Chief System in Ecological Environment Construction

王玮

Wei Wang

乌鲁木齐市河湖管理中心 中国·新疆 乌鲁木齐 830000

Urumqi River and Lake Management Center, Urumqi, Xinjiang, 830000, China

**摘要:** 论文以河湖长制作为切入点, 简要叙述河湖长制的理论基础和工作内容, 并结合当前河湖长制在生态环境建设期间面临的困境, 从多方面提出了河湖长制的实践应用策略, 旨在顺利推进河湖长制工作的开展, 有效治理流域生态环境, 助推经济社会高质量发展。

**Abstract:** This paper takes the river and lake chief system as the starting point, briefly describes the theoretical basis and work content of the river and lake chief system, and combines the difficulties faced by the current river and lake chief system during ecological environment construction to propose practical application strategies for the river and lake chief system from multiple aspects. The aim is to smoothly promote the implementation of the river and lake chief system, effectively manage the ecological environment of the river basin, and promote high-quality economic and social development.

**关键词:** 河湖长制; 生态环境建设; 应用策略

**Keywords:** river and lake chief system; ecological environment construction; application strategy

**DOI:** 10.12346/edwch.v2i1.9064

## 1 引言

近年来, 为解决日益突出的河湖污染问题, 建设环境友好型社会, 中国全面推行河湖长制, 将其作为实现建设美丽中国宏伟目标的重要举措, 当前已在生态环境建设、污染治理领域中取得显著工作成果。然而, 河湖长制在应用推广期间面临诸多问题, 生态环境建设具有很强的复杂性和长期性, 并非一朝一夕就能完成, 需要有合理的政策, 以及科学的措施及制度体系, 才能促使生态环境建设相关工作有序开展。

## 2 河湖长制概述

### 2.1 概念

河湖长制是传统河长制、湖长制两项制度的统称, 由各级党政负责人担任辖区内河湖水域的治理保护第一责任人, 普遍以流域或属地作为单元划分依据, 各级河湖长负责统筹解决干流、支流、两岸、上下游区域内的各类河湖问题。其中, 河长制是根据国务院办公厅在 2016 年 12 月印发《关于全面

推行河长制的意见》贯彻落实的一项管理制度, 把各级党政负责人作为辖区河长, 这有利于压实地方主体责任、落实水环境治理与水资源保护等各项工作。而湖长制则是根据国务院办公厅在 2017 年 12 月印发《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》来贯彻落实到管理制度, 把湖长作为湖泊管理体系的最高层级负责人, 主要由地方党委或政府主要负责人来担任湖长, 以协调湖泊管理保护问题、依法整治违法养殖与侵占水域等突出问题、监督考核作为职能定位<sup>[1]</sup>。

### 2.2 理论基础

从生态环境建设视角来看, 河湖长制的理论基础由公共治理、协同治理两部分组成。第一, 公共治理理论, 构建一种由多元主体共同组成的治理机构, 河湖长作为政府代表, 具备主体地位, 引导市场、个人与社会团体机构共同参与到管理过程当中, 建立平等对话平台, 充分听取其他治理主体的反馈意见, 并调动外部力量来配合河湖安全巡查、环境监测、受污环境修复治理等各项工作。第二, 协同治理理论,

【作者简介】王玮 (1986-), 男, 中国河南商丘人, 本科, 工程师, 从事水利管理研究。

由于河湖长工作内容较为复杂,为解决治理机构臃肿、效率低下问题,强调通过出台具备法定约束力的法律法规以及非正式制度,确定河湖长的主体管理地位,引导其他治理主体配合工作开展,树立协同合作、互利共赢的正确理念,最终形成协同、有序和运行高效的整体性系统。例如,落实责任制度,把权力职责落实到位,从根源上解决交叉管理、重复管理、指挥混乱等多项问题。

### 2.3 工作内容

在生态环境建设期间,河湖长工作内容在水资源保护、岸线管理、水污染防治、水生态修复四部分组成,具体如下。第一,水资源保护,遵循“合理分水、科学调水、强力护水”原则,按照现行规定与政策文件来推进水资源开发控制、水功能区限制纳污等各项工作,最大程度减小乃至消除外部因素对水域环境质量造成的影响。第二,岸线管理,定期巡查河湖水域岸线环境,重点检查是否存在乱占、乱堆、乱排、乱建的河湖“四乱”问题,把问题反馈给执法部门进行处理,并通过宣传教育措施来减少非法侵占河道等问题出现。如果河湖水域环境质量不佳,或是违法现象频繁出现,还要求基层河湖长作为重点巡河(湖)段,委派专人长期驻守河湖水域岸线。例如,乌鲁木齐市根据《关于开展妨碍河道行洪突出问题排查整治工作的通知》要求,充分发挥河长办组织、协调、分办、督办职责,成立了由水务、交通、城市管理、生态环境、农业农村、林业草原局组成的工作专班,注重发挥行业单位作用,加强协调排查,并组建了由市水务局运管科、河湖中心、水务支队组成的联合督导组,针对具体问题,结合实际情况全覆盖到点位现场查勘,督导问题整改,高位推动促进问题整改。第三,水污染防治,定期对河湖水域质量进行评价,如果发现水污染问题,或是水体中所含各类污染物含量异常提升,则立即着手开展防治修复工作,预防水体富营养化、水体恶臭等问题出现。同时,与环境监测机构广泛开展合作,客观评价水体污染程度和动态掌握水域质量变化过程<sup>[2]</sup>。第四,水生态修复,河湖长从多方面着手来逐步改善水域环境质量、强化水域环境自净能力。例如,在城市发展规划方案中,设立人工湿地、规划水域保护区等环境修复工程。

## 3 河湖长制在生态环境建设中的应用策略

### 3.1 规范监督机制

河湖管理是一项长期性、综合性活动,工作复杂。由于缺乏长效化监管机制,河湖长仅能对河湖管理方向进行统筹控制,很难全面掌握各项工作具体开展情况,以及了解政策制度与管理指令的实际落实情况,影响河湖管理效果。例如,先期建设人工湿地、河坡营造草坪、修建城市生活污水与生产废水截污工程等工程项目,在处理设施投运使用后取得显著生态修复成果。但由于缺乏跟踪监管意识,部分设施在使用期间逐渐出现严重老化现象,故障频发、功能失效,致使

水污染问题陆续出现,水域环境质量状况并不理想。

因此,河湖长必须建立起长效化监督机制,灵活运用内部监督力量和外部监督力量。第一,内部监督。综合采取工作例会、工作督导、项目验收等措施,准确把握河湖管理情况。其中,工作例会是由河湖长定期召开例会,会上由各部门人员汇报上一阶段工作成果、反馈重难点问题,再由河湖长组织参会人员商讨问题解决方案、安排下一阶段工作计划。工作督导是委派专人跟踪检查重点工作与项目的开展过程,及时纠正错误工作行为和汇报重大问题事项。项目验收是在人工湿地等项目竣工交付阶段,由验收人员或是委托第三方验收机构,对项目建设质量进行验收检查。第二,外部监督。引导社会公众等其他治理主体来构建外部监督机制,如果在河湖管理期间出现各类问题,或是管理目标、管理计划与实际情况不匹配,社会公众将通过官方网站、联系电话等监督举报渠道,把问题反馈给河湖长,及时着手调查与处理反馈问题,并将处理结果进行公示。

### 3.2 健全考核评价机制

考评管理是河湖管理体系的重要一环,通过考评结果来反馈河湖管理效果,帮助河湖长直观了解预期管理目标实现程度,准确判断问题类型与形成原因,后续采取改进措施,预防同类问题再次出现。然而,根据实际管理情况来看,传统考核评价机制缺乏适用性,存在指标种类单一、考核方法落后、缺乏奖惩措施的问题。第一,指标种类单一。仅从管理组织和制度健全程度等少数维度来评价河湖管理效果,无法揭示在全部方面存在的现状问题。第二,考核方法落后。以年终考核为主,起到复盘管理过程、探究问题原因的作用,无法根据考评结果来及时处理当前正在发生的管理问题,造成实质性损失。第三,缺乏奖惩措施。虽然通过考评结果可以发现问题与落实改进措施,但却没有按照考评结果对工作人员采取激励或奖惩措施,无法有效端正工作态度,后续受人为主观因素影响,同类型或其他类型问题仍旧存在出现概率。

应健全考核评价机制,具体从完善指标种类、提升考核频率、加大奖惩力度三方面着手。第一,完善指标种类,同时设立管理组织健全程度、河岸稳定性、管理措施执行效果、管理制度适用性、河岸改造程度、水系连通情况、河湖管理宣传力度与频率等多项考核指标,使考评结果可以更为全面、准确地反映河湖管理情况。第二,提升考核频率,并行采取月度考核、季度考核、年中考核与年底考核方法,月度考核与季度考核把发现与迅速处理河湖管理问题作为职能定位,年中考核与年底考核则以反映管理成果、稳步提升管理水平作为职能定位。第三,加大奖惩力度,建立配套的激励机制和问责机制,根据考评结果来制定奖惩方案。对于提前发现河湖污染隐患、贯彻执行政策制度与管理指令的工作人员,采取发放绩效奖金、精神奖励等正向激励措施,将其打造为标杆形象。而对于频繁出现工作疏忽、没有按时完成交办任务的工作人员,则采取通报批评等惩处措施。

### 3.3 提高公众参与程度

根据相关调查结果显示,相当比例社会公众对河湖长制制度缺乏足够了解,表现为没有阅读河湖长制相关政策文件、不了解所在辖区河湖长身份、缺乏参与河湖管理活动兴趣,问题根源在于政策宣传工作开展不到位,致使民众没有认识到社会运行发展、自身生活与河湖管理之间的紧密联系。同时,也存在缺乏参与渠道的问题,社会公众仅能通过官方网站、信箱留言等少数渠道来提出反馈意见和监督管理过程,而无法深入参与并配合河湖管理工作开展,因管理资源匮乏,导致河湖管理水平、效率难以继续提升。

在实践中,必须提高公众参与程度,具体从加大宣传力度、拓宽参与渠道、落实激励机制三方面着手。第一,加大宣传力度,为激发社会公众对河湖管理的参与兴趣,河湖长应组织系列宣传活动,把宣传内容与民众实际生活相互联系,并提前制作宣传视频、发放宣传物品以及在醒目位置悬挂宣传横幅,向民众更为直观、详尽地解读河湖长政策文件,潜移默化中引导民众树立保护环境、节约水资源的正确意识,并形成良好行为习惯。第二,拓宽参与渠道,既要把社会公众作为外部监督力量的重要组成部分,同时,也需要引导社会公众可以真切参与到河湖管理工作当中,减轻管理负担、提高管理效率。例如,在社区等基层机构组织下,建立志愿者团队,由工作人员和志愿者协同开展河湖岸线巡查等具体工作<sup>[1]</sup>。第三,落实激励机制,为充分调动社会公众的主观能动性,需要建立完善的激励机制,对踊跃参与河湖管理工作和约束自身行为的居民提供积分奖励或是精神奖励,既可以根据所积累积分来兑换奖品,也可以向表现突出的居民发放“市民河长”“党员河长”等称号。

### 3.4 提升河湖治理公私合作程度

在河湖管理期间,公私合作体现在政府与公众合作、政府与企业机构合作两方面。目前来看,多数地区在政府公众合作方面均取得卓越成果,但政府与企业机构合作成果有限,实质上仍旧停留在政府单边治理阶段,由此面临资金匮乏、人员不足、技术能力薄弱等多项问题,难以取得理想河湖管理效果。

为提升河湖治理公私合作程度,应将政府与企业机构合作作为突破口。例如,全面推行BOT或是PPP模式,在人工湿地等水生态修复工程中引入社会资本,由社会资本方投入人力物力资源来建设、运维工程项目,享有特许期间的运营收入,或是由当地政府向运营公司提供财政补贴与减税政策。如此,既可以为工程项目的建设质量、运营管理效果提供有力保障,还可以减轻政府财政负担,并把设施运维修缮等部分河湖管理工作移交给企业机构代为开展。

### 3.5 建立协同治理体系

第一,管理层级复杂,河湖管理组织架构呈现金字塔形

式,以河湖长作为负责人,下部结构依次由市级、区级、乡镇街道基层机构组成,基层人员实际工作负担较为沉重,难以在约定时间内顺利完成工作任务。同时,由于层级数量偏多,很难在第一时间向上反馈问题与向下落实管理指令。第二,缺乏综合指挥体系,部分地区仍旧沿用区域管理模式,遵循属地管理原则,把河流水系按照行政管辖属地来分割为若干区段,由河湖长负责开展辖区内的河湖管理工作。如果需要跨区域开展河湖管理工作,或是开展河流水系综合治理行动,则需要办理烦琐流程手续,协作效果并不理想。第三,指挥体系混乱。河流、湖泊按照河流级别分为自治区、地州市、县市区等四级河流,分别由自治区、地州市、县市区、乡镇管委会等成立河湖长制办公室管理,但自治区级河流又有水利厅派出机构流域管理局进行流域管理,流域管理局又有自己的河流河长制办公室,形成了多头管理。并且在河湖长制按照属地落实责任后,属地河湖长责任与流域管理责任划分不清,流域管理单位责任后置。

为此,应完善协同治理体系,具体从简化管理结构、建立流域统筹协调机构两方面着手。第一,简化管理结构,结合实际管理情况,对工作内容重复的职能部门加以整合赋权,整合后的职能部门拥有较高权限,专项开展流域治理工作,从根源上消弭部门冲突矛盾和减轻基层机构工作负担。同时,建立信息化管理系统,河湖长依托信息系统来安排工作与下达管理指令,实时接收工作人员与其他职能部门的反馈信息,定期召开或是紧急召开视频会议,以此来提高信息资源流通速度。第二,建立流域统筹协调机构,以流域管理模式来取代传统的区域管理模式,流域机构河湖长占据主导地位,具备最高决策权与管理权限。而属地河湖长负责起到辅助作用,配合开展河湖管理工作,严格执行流域机构河湖长下达的各项指令。

## 4 结语

综上所述,为取得理想的生态环境建设成果,从根源上预防、减少水体污染问题出现。各级政府都应提高对河湖长制度的重视程度,深入解读相关政策文件,加大理论学习力度,将河湖长制应用到生态环境建设中,可为生态环境建设提供新的路径,提升生态环境建设效果和质量。

### 参考文献

- [1] 高鑫旺.河湖长制在生态环境建设中的意义及具体策略分析[J].甘肃农业,2022,536(2):70-72.
- [2] 蒋鹏宇.河湖长制在生态环境治理中作用探析[J].东北水利水电,2022,40(5):26-29+71.
- [3] 曹川.河湖长制在生态环境建设中的意义及主要策略[J].大众标准化,2023,390(6):97-99.