

# 强化河湖长制的思考

## Reflection on Strengthening the Long System of River Lake

李鑫

Xin Li

水利部河湖保护中心 中国·北京 100038

River and Lake Protection Center, Ministry of Water Resources, Beijing, 100038, China

**摘要:** 论文梳理了目前河湖长制在执行过程中普遍存在的基层河湖长对河湖长制工作在认识、组织建设、制度体系、横向协作和任务执行能力等方面存在的不足。论文以问题为导向,从上述几个方面提出了强化河湖长制的思考和建议,希望进一步促进各级河湖长的履职尽责。

**Abstract:** This paper combs the common problems in the implementation of the river and lake chief system, there are deficiencies in the understanding, organization construction, institutional system, cross-regional coordinated governance path and execution ability of the river and lake chief system. This paper is problem-oriented and puts forward thoughts and suggestions on strengthening the river chief system from the above aspects, hoping to further promote the river and lakes chiefs at all levels to fulfill their duties.

**关键词:** 河湖长制; 强化; 治理

**Keywords:** river and lake chief system; strengthening; governance

**DOI:** 10.12346/etr.v3i2.3470

## 1 引言

全面推行河湖长制是深入贯彻落实中国共产党习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时代治水方略,保障国家水安全的重大制度安排,是生态文明建设领域的又一项重要工作举措。

## 2 取得的成效

河湖长制推行近5年,各级河湖长逐步上岗到位,实现了从“无”到“有”,并开始履职尽责,实现了从“挂帅”到“有为”,涉河问题的整治取得了一定成效。

### 2.1 河长从“无”到“有”

截至2018年6月,中国已有30多万名党政负责同志上岗到位,担任省、市、县、乡四级河长,很多省份还将河长体系延伸到村,设立村级河长(部分省份含巡河员)77万多名<sup>[1]</sup>。

### 2.2 制度体系不断完善

为贯彻落实好河湖长制的各项工作,各地政府均按照中央和水利部要求制定了河长会议制度、信息共享制度、信息

报送制度、工作督查制度、考核问责与激励制度、验收制度这六项制度。此外,各省、市、县结合自己当地特点及工作需要,出台了一些结合地方实际的地方制度。

### 2.3 河湖面貌不断向好

根据水利部统计数据,在中国各级河长和水行政部门的努力下,“清四乱”专项行动共清理整治河湖“四乱”问题13.4万个,2019年整改销号12.89万个,销号率达96.2%。随后水利部又推动河湖“清四乱”常态化规范化,截至2020年底累计清理整治“四乱”问题16.4万个。

## 3 存在的问题

### 3.1 部分地区对河湖长制认识不足

目前一些河长特别是基层河长对河长制认识不足的问题。如有的河湖长制成员单位对认识存在偏差,只是“挂名”,从不参与河道治理与保护。另外,河长对于河湖长制的了解和认识也呈逐级递减趋势,部分乡镇、村级河长对应履行的职责不清楚,甚至在“清四乱”专项行动整治过程中,在所

【作者简介】李鑫(1983-),男,中国湖北潜江人,硕士,高级工程师,从事河湖管理保护研究。

管辖河道内进行“四乱”活动<sup>[2]</sup>。

### 3.2 组织建设有待进一步加强

部分市县工作人员数量或组成不能满足要求，且多是抽调人员或部分人员没有编制。据华北水利水电大学2018年河长制工作评估抽查统计数据显示：抽查的各省市级河长办公室人员共1040人，其中，专职（在编）人员共401人，占38.56%；专职（抽调）人员共369人，占35.48%；兼职人员共270人，占25.96%。核查的区县河长办公室人员共1316人，其中专职（在编）人员共380人，占28.88%；专职（抽调）人员共541人，占41.11%；兼职人员共395人，占30.01%。

### 3.3 制度体系有待进一步完善

部分地区制度仍不健全，如部分市区就未能按照要求建立水环境重大事项快速反应制度等。不健全的制度无法为河长的行动提供指南，势必导致河长部分工作缺失，无法快速、全面地协调处理重大涉河问题，当遇到此类问题时必定是耗时耗力，事倍功半。

### 3.4 横向协作机制不够顺畅

由于市、县一级河长办多设立在水行政部门，导致河湖长制与河湖管理工作界限不清，再加上水利行业多年“弱势”以及行政工作中存在的固定思维，导致河长办未能像党委办或政府办一样发挥应有的组织协调职能，横向协作机制不够顺畅，河湖问题整改跳不出“水利圈”。

### 3.5 任务执行能力有待提升

《关于全面推行河湖长制的意见》规定了河湖长制的六大任务：一是加强水资源保护；二是加强河湖水域岸线管理保护；三是加强水污染防治；四是加强水环境治理；五是加强水生态修复；六是加强执法监管。对照六大任务，对水资源保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复等其他几项重点任务的组织、协调、跟踪、督导、检查等工作略显不足。特别是基层河长，对河道水污染防治、水环境治理和水生态修复这三项任务执行乏力。

## 4 强化河湖长制的几点思考

“十四五”规划明确指出：“强化河湖长制，加强大江大河和重要湖泊湿地生态保护治理，实施好长江十年禁渔。”只有不断强化河湖长制，持续改善河湖面貌，才能在新发展阶段，为实现高质量发展和全面建设社会主义现代化国家提供有力支撑。

### 4.1 强化思想认识

河湖长制的六大任务，都与中华民族永续发展息息相关，是大是大非的问题，不能有半点含糊，需要各级河长站在政治的高度上去谋划河湖保护工作。建议在县级以下基层河湖长培训中可与政治学习挂钩，提升基层河湖长的政治判断力、政治领悟力、政治执行力，在思想领悟上促进各级河湖长主动作为，敢于作为，善于作为<sup>[3]</sup>。

### 4.2 强化组织体系

财政支持不足严重制约基层河湖长制组织体系建设。河

长制的长效运行还需要政府加大资金的投入力度，并将其纳入政府财政预算，成为经常性开支项目。建议加大对基层河长办的财政投入，以支撑落实机构人员编制，解决河长制办公经费不足的问题，以强化河湖长制的组织体系建设。

### 4.3 强化制度约束

习近平总书记在多个重要场合强调指出，“制度的生命力在于执行”，有了制度没有严格执行就会形成“破窗效应”。各级河长特别是省级总河长应带头执行各种关于河湖长制的规章制度，自觉维护制度的严肃性和权威性，以上率下，以示范引领推动制度落地落实落细。在制度执行检查上，可通过建设制度执行反馈机制，实现上级河长办对下级河长办制度执行的监督检查。

### 4.4 强化横向协作机制

#### 4.4.1 做到两个主动，提升一个能力

一是河长办要主动寻求思想上转变。要主动将“地位”提升到党委或政府办同一层次，工作中主动与党委或政府办沟通协调，确保河湖长制的组织协调机制充分发挥。二是总河长主动过问河长办工作。总河长主动过问河长办工作，关心河湖问题，能无形提升河长办“地位”，调动河长办工作人员的积极性，对河湖长制组织协调工作的高效实施有极大促进作用。三是提升河长办分类处理河湖问题的能力。河长办在办理涉河问题时，应统筹考虑问题形成原因，增强分类处理河湖问题的能力，提出整改部门的意见或建议，供河长参考。

#### 4.4.2 完善联席会议制度

2021年3月1日，中国国务院已同意调整完善全面推行河湖长制工作部际联席会议制度，各省市也应加快步伐，完善地方河湖长制工作联席会议制度。对涉及问题复杂、涉及面广、亟须解决而暂时无法召开联席会议的涉河问题，增强协同意识，促进多部门协同保护河湖。

### 4.5 强化任务执行能力

水污染防治、水环境治理和水生态修复这三大任务财政需求大，专业性强，需充分发挥“两手发力”的作用。建议对于财政充足的地区可采用BTO模式或EPCO模式对河湖问题进行整治。对财政支持暂时跟不上的区域，可通过建立基层河长履职的专业人才辅助制度，促进河湖整治任务逐步落实。

## 5 结语

我们要不断完善河湖保护体系，建设美丽幸福河湖，为实现高质量发展提供水资源保障。

## 参考文献

- [1] 鄂竟平. 形成人与自然和谐发展的河湖生态新格局[J]. 求是, 2018(16): 3.
- [2] 陈健, 王小会, 蔡国宇, 等. 我国河长制办公室设置现状及优化建议[J]. 中国水利, 2021(8): 3-7.
- [3] 唐见, 许永江, 靖争, 等. 河湖长制下跨界河湖联防联控机制建设研究[J]. 中国水利, 2021(8): 11-14.