

# 强化河湖长制推进河湖治理保护

姜秀英

(金昌市金川区水务局, 甘肃 金昌 737100)

**摘要:** 河湖长制是我国水环境管理的一项制度创新, 其在各地方政府的运行状况是社会各界关注的重点。文章分析了河湖长制的管理及实施成效, 为河湖长制在基层运行提供实践探索, 为进一步提高我国基层政府治理能力提供参考。

**关键词:** 河湖长制; 新制度主义; 基层治理

**中图分类号:** TV213

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1674-1064 (2022) 03-167-03

**DOI:** 10.12310/j.issn.1674-1064.2022.03.056

## 1 河湖长制的起源

近年来, 我国出现水资源、水环境、水生态等危机, 为有效治理和保护水资源, 河湖长制由此产生。由于国家多个水资源保护和职能管理部门之间管理目标不相符, 管理信息不够透明, 管理范围过于分化, 对江河湖泊环境问题和评价标准存在很大差异, 无法从根本上解决复杂的河湖环境问题。河湖长在河湖长制中担负着管辖区中河湖环境的治理和保护责任, 通过河湖长的指挥协调, 各管理职能部门分工协作, 互相配合, 完成水资源保护和管理的责任, 提高水环境质量<sup>[1]</sup>。

## 2 当前影响河湖长制效能的关键问题

### 2.1 治理体系供给不足“双滞后”

在不同的治理流域中, 治理主体通常是以水为纽带, 在立体空间维度上形成了立体式的嵌套社会关系、经济关系, 必须尽快通过体系构建, 实现多方利益的平衡机制。

现阶段, 推进河湖长制的全面运用, 有助于解决我国当前复杂的河流治理问题, 是提高水环境治理工作水平的关键因素, 也是实现河流治理能力现代化的关键举措, 要根据机构设置和职能分工, 提高行政执法的治理监督效率。

构建河湖长制的目的是确定以流域的空间治理为对象, 在党中央的领导部署下, 对流域实施纵深化治理, 做好用权监督工作, 跟踪问效治理情况, 促进河湖的区域间协同治理。

河湖管理水平不仅是衡量河湖管理体制和治理能力的现代化程度, 更是衡量河湖管理体制的一个重要指标。河湖长办机制的有效运作需要制度保障, 由于现有河湖长制运行机制和相关的制度设计, 在解决流域系统的立体空间关系问题时, 存在着权力配置、机构设置、

职能配置、编制资源和资金保障等方面的“双滞后”。

当前, 我国河湖长制度面临法律地位低、权力配置低、编制配置低、财力保障低等“四低”问题, 制约了河湖长制的实施。基层河湖长制在机构设置、职能配置、人员配置等方面与强化基层治理和治理能力现代化的需要尚有一定差距, 众多原因导致了当前我国河湖长制度“中梗阻”, 这是长时间以来我国难以提高河湖治理质量的重要原因, 也是需要改革和优化的重要工作内容。

### 2.2 河湖长制的治理“碎片化”问题

河湖长制的作用更多体现在应对行政区域内的河流治理问题, 忽视了流域河流的有机性、流动性、一体性。一方面, 河湖长制的确立虽然落实了地方政府的水环境治理责任, 但是仅强调各级河湖长对本行政区域的河流管护工作负责, 未涉及跨区域合作的机制安排; 另一方面, 河湖长考核是自上而下的单维度考评机制, 考核指标是某一行政区域内的河流治理结果, 缺乏针对流域整体治理结果的考核, 表现为一种人为的“切割式”管理模式。

### 2.3 各部门间形式性合作问题

作为河湖长制工作机构的河湖长办公室, 其组成人员主要从其他职能部门抽调。河湖长办公室协助河湖长负责对各部门权力予以整合, 发挥居中协调的作用。虽然从各职能部门抽调的做法能加快河湖长办公室在全国范围的成立, 但是河湖长办公室的领导职位由涉水职能部门人员担任的做法, 重新安排职能部门的权力配置, 容易引起部门间的利益纠纷。河湖长制虽然将治理责任上移, 但是治理的具体职能仍然向下落实, 依靠多部门分散管理的多头治理模式没有改变, 各职能部门的职权范围也没有从根本上发生变化, 部门间职能交叉和责任边界模糊问题并没有因河湖长制的出现而根除。根据法律规定, 环保部门负责企业排污总量许可, 水利部门负责企业入河排污口设置, 行政首长也无权协调两个部门的法定职能, 这就在客观上造

成不少河流接纳的污水总量超过其纳污能力，区域水功能区限制纳污难以协调落实。

### 3 推进河湖治理保护的措施

#### 3.1 以激励约束河湖长规范履职为着力点

强化河湖长制度，本质上要明确“尽职尽责”的责任范围，解决其不能胜任、不愿履行职责的问题。强化对党政领导干部责任制的贯彻，健全河湖长的工作标准与考评制度。

一是按照水利部《河湖长履职守则（试行）》的要求，将其具体职责、主要任务、职责、职责和职责等方面的具体规定，结合地方的实际情况开展工作，明确责任，压缩和凝聚各级河湖长的责任。

二是加强对各级河湖长履职情况的监督检查。全面落实河湖长制度部际联席会议制度的作用，建立河湖长制度执行情况定期监测检查制度，发挥国务院在河湖体制下的监督和激励机制作用，强化激励。加强河湖长对下属河湖长履职情况的监督检查，通过不定期抽查以及定期检查、汇报、考核等方式，杜绝和确保河湖长不作为、乱作为的现象。

三是强化对河湖管理工作的评估。加快建立健全河湖长的绩效考评体系，推动各地建立健全河湖长考评和奖惩机制，以群众满意度作为衡量河湖长履职尽责的标准。健全对各河湖长的考核与评估，健全河湖长的管理与任用机制，定期听取同级和普通河湖长的书面或实地报告，并按照党委、政府对河湖长工作的考核结果，选出一定比例的河湖长，对其职责进行专门考核。将各职能部门面临的实际问题和不同层级的河湖长作为考核重点，差异化评估其绩效。

四是加强对评估结果的运用。通过政策、组织、纪检监察等手段，对河湖长进行绩效考核，并考评被监管的地方党政领导，与河湖长个人绩效挂钩，要重视对企业的表彰与奖惩，营造主动担当、勤勉尽责、精益求精的创业干事风气，将河湖长制度的工作业绩作为领导干部提拔重用的重要参考指标，对失职和渎职的河长要严厉处罚。

#### 3.2 以实现流域联防联控为切入点

强化河湖长制度，从流域统筹协调上下游、左右岸、干支流，整合跨区域、跨部门的行政管理资源和执法机构，打破区域和行业界限，引导全社会关心和参与，形成管理、协调、统筹的河湖管护新局面。

一是要健全区域合作机制，加强区域协调。探索建立长江、黄河流域联席会议、流域管理机构、省流域联席工作机制，从流域层次上分析问题，研究解决办法，促进流域综合治理，促进流域联防联控。加强跨界河流

和湖泊的联防与控制，推进河湖长办事处的设立，协调区域内河湖长系统的联合检查，联合执法，共享信息，推动形成上下游、左右岸、干支联动的河湖管理模式。

二是要加强各方面的联系。衔接部长级联席会议制度，完善由党政领导牵头的区域联席会议制度，统筹、协调最重要、最困难的河湖管理工作。要加强水利、公安等部门的协同配合，共同构建河湖管理工作，加强河长配置，加强责任管理，加强组织，加强河长的组织协调、分工和监督，确保把重点放在最重要的位置。建立和完善部门责任清单，细化和分解各成员单位的职责，督促各成员单位履行各自的职责。

三是要建立完善的公众参与机制，包括河湖管理、水利管理、政府购买服务等，建立河湖巡查（河湖清洁）等公益组织，健全河湖巡查、管理制度，推进河湖治理“最后一公里”的治理工作。建立社会监督员和民间河道管理模式，倡导社会各界共同努力，促进河湖生态环境的形成。

#### 3.3 以推进河湖管理保护常态化为出发点

强化河湖长制度，着手构建常态化、长效机制，推动河海管理法治化、规范化、智能化，实现河湖管理体制从“有名有责”向“有力有效”转变，从全面的组织体制到全方位的工作。

一是推动依法治理江河湖泊，加快修改完善《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国河道管理条例》《河湖开采管理条例》等法律法规，把河湖治理与河湖治理的成熟经验相结合，完善地方河湖长制度的立法程序，建立河湖管护长效机制，强化河湖管理体制。

二是推动河湖管理规范化建设，健全规划保留制度、水岸使用控制及区域控制制度，建立和完善各级河湖管理体制，管理河湖管理事项、责任、资金，使河湖管理成为一种常态。加快制订和修改河湖管理区划定、河湖生态空间控制、河湖绿化环境控制、河湖环境治理等有关规范和标准，建立完善全国河湖智能管理信息平台，实现“河湖一体化”“上下联动”“高效运行”。加快建立国家河湖管理信息系统，充实河湖管理、海岸保护、土地利用、采砂管理规划、一河（湖）一策等工作，提高河湖管理信息系统的使用效率。利用遥感、空间定位、卫星航拍、视频监控、自动监控等技术手段，动态监测河湖环境、水生态、空间、河湖开采等，促进河湖监测的信息化。

#### 3.4 以建设健康河湖、美丽河湖、幸福河湖为落脚点

加强河湖长制度建设，完善河湖管理体制，建设健康、美丽、幸福的河湖，加强河湖治理、保护水资源、加强水岸管理、控制水污染、改善水环境、恢复水生态，使河湖清澈，风光秀丽，人与自然和谐相处<sup>[2]</sup>。

一是对河流和湖泊的综合整治。以“健康河湖”“美丽河湖”“幸福河湖”为核心的水环境治理，要持续控制河流、湖泊的水污染、综合整治、沿岸工业、农业、生态环境的污染、重点流域的综合治理。强化河道、湖泊、湖泊的空间管制，全面推进河湖管理，防止“四乱”蔓延到中小地区、乡村、湖泊，严格控制沿海开发、严格河湖开发管理，查处各类占用水域的违法行为。

二是要加强对河流和湖泊的水资源的保护。要健全水资源制约指标和体制结构，扩大发展规模，优化发展结构，优化发展格局。严格控制江河、湖泊的开发力度，严格控制流域用水总量，统筹生产、生活和生态用水，实行对用水密集型工业的定额管理。加强对江河湖泊资源的供给、消耗和排放的监控，控制不合理的用水，使河湖的生态环境得到恢复和改善。

三是加速恢复江河湖泊的生态环境。强化河流、湖泊的生态流量，合理确定河流、湖泊和主要控制区的生态流量并监测、预警，保证河湖生态环境健康。科学实施河流、湖泊和湖泊的连接，实现河流和湖泊系统的顺畅和流通。综合运用技术、生物、农业技术等措施，推进景观、森林、田间、湖、草、沙系统治理。

四是对河湖进行定期健康评价。建立河湖健康档案，调查河湖健康状况、河湖健康状况，分析其产生原因。结合河湖卫生状况评价成果，不间断实施“一河一策”，优化问题清单、目标清单、任务清单、措施清单、责任清单。创建健康河湖、美丽河湖、幸福河湖等一批健康河湖，为河湖系统的治理与整治提供典范和标杆，为全国河湖体系建设提供样板，提高河湖长制度的落地应用水平<sup>[3]</sup>。

## 4 河湖长制应用实例

湖南长沙素有“山水洲城”的美誉，境内溪河纵横，水系发达，共有主要河流337条、湖泊14个、沟渠塘坝等小微水体16.02万余处，其中，流域面积较大且被列为市管的河湖有湘江（长沙段）、团头湖、龙王港、浏阳河、捞刀河、靳江河、沔水河、沙河（简称“一江一湖六河”）。2017年全面推行河长制工作以来，探索出以“五大转变”引领“五水共治”的有效经验。

一是坚持绿色发展，加快“五大转变”，长沙市在河湖长制工作推行中切实强化省会担当，坚持对标全国

一流，做到理念先行。

二是把握工作重点，建立“五项机制”。在工作中抓好顶层设计、抓好河长履职、抓好系统治理、抓好设施管理，市、县、乡三级均建立了河湖长制工作六项制度，并结合实际出台河湖长公示牌管理制度、河湖长制约谈问责办法、日常保洁制度。

三是聚焦治水难点，实施“五水共治”。加强源头管控，减量污水，截至2021年年底，畜禽粪污综合利用率达93.1%，规模养殖场粪污处理设施装备配套率达到100%，农业面源污染持续减少。长沙市把全面推行河湖长制作为解决复杂水问题、建设幸福河湖的有力抓手，坚持依法履职，充分发挥河湖长制保障作用，各级河长高位推动河湖管理重点难点问题的解决；坚持区域协同、流域统筹、部门联动，增强河湖管理保护政策措施的系统性、整体性、协调性；加强宣传引导，鼓励公众参与，不断完善基层管护队伍，营造全社会关心、参与河湖管理的浓厚氛围。

经过探索实践，长沙市初步构建了河长湖长+河长制办公室+部门+基层河湖管护队伍的管理保护新格局，通过落实落细河湖长制，长沙突出“山水洲城”特色，建立治水兴水管水的长效机制，全市河湖生态环境好转、水质持续提升、水生态显著修复。

## 5 结语

水资源在生态环境中具有重大作用，占据极其特殊的地位。水资源的利用是生态文明建设的基础、公益的行业，它对生态文明建设具有直接影响。河湖治理管理和保护是一项长期性、系统性工程，要以河湖长制为抓手，久久为功。通过实用、有效的河湖长制，做好水资源保护和治理，防治水污染，实现河湖生态高质量发展，使每一条河流都成为造福百姓的幸福河。

## 参考文献

- [1] 戚建刚.河湖长制四题——以行政法教义学为视角[J].中国地质大学学报(社会科学版),2017(6):67-81.
- [2] 史玉成.流域水环境治理“河湖长制”模式的规范建构——基于法律和政治系统的双重视角[J].现代法学,2018(6):95-109.
- [3] 朱德米.中国水环境治理机制创新探索——河湖长制研究[J].南京社会科学,2020(1):79-86,115.