

论河长制对中小河流管护成效的影响及作用

田松

松桃苗族自治县水务局

摘要：中小河流具有流面广量大、地方统筹治理权相对独立等特征。就目前来看，将河长制应用在中小河流管护过程中虽然取得了较大成效，但整体建设工作依然较为落后，为充分发挥出河长制的积极作用，需要结合中小河流特征制定出配套保障体系。本文就针对以上背景，首先分析中小河流管护工作中实现河长治的重要性，阐述河长制对中小河流管护工作成效的影响。提出传统河道管理工作存在的不足之处，制定河长制落实对策，以期对相关工作人员提供理论性帮助。

关键词：河长制；中小河流管护成效；影响及作用

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.17.070

前言：中小河流是我国淡水资源的重要组成部分，促进地区可持续发展意义重大。为切实维护中小河流中的经济效益、生态效益，还需要在现有河流管护工作中使用专项可行的河长制。由于部分地区仅关注大型河流抗洪防汛工作，对中小河流的管护重视度不足，因此在河长制落实过程中依然存在滞后于建设成效不显著等问题。

一、河长制在中小河流管护工作中的应用必要性

中小河流治理开展期间涉及的范围大，治理成本多数由地方政府承担。由于部分地区的经济发展水平差异大，部分地区在中小河流管护工作中投入的人力与物力资源较少，实施环节还存在重建轻管、河长制体系落实效果不佳问题。具体来说，河长制在中小河流管护工作中的应用必要性主要体现在以下几个方面：

（一）满足城市可持续发展要求

水是人类及一切生物赖以生存的资源，对实现可持续发展目标的意义重大。中小河流作为区域生态系统重要组成部分，需要肩负起资源及环境的载体作用，推动地区现代化建设。

由于早期过度开发及保护失衡导致现有中小河流资源日渐紧缺，水环境污染问题更加严重。为切实满足现阶段大众对生产生活环境的绿色性及环保性提出的更高要求，需要在中小河流管护工作实施过程中着重完善河长制体系和压紧压实河长制职责，切实提升中小河流管护工作实施期间的规范性，确保中小河流管护工作能够高效开展。

（二）有效解决水环境污染问题

做到原有计划性经济体系影响，原有城市建设及发展部分以牺牲生态环境为代价。随着区域内土地资源开

发率日渐提升，工业及农业对水资源的污染更为严重。各类污染物质没有经过处理或者处理不当就直接排入到中小河流中，使河流内生态体系受到不利影响；因没有做好河流清淤、水土资源稳固等工作，河流周边生态系统濒临崩溃。需要在中小河流管护过程中进一步落实河长制工作。

（三）弥补治水体系不足之处

中小河流的治水工作较为复杂，水资源涉及的相关利益群体较多，如水利部门、农业部门、环保部门、住建部门、住建部门等，从根本上提升了治水难度。治水工作不仅由多部门参与，部分河流也归属于不同的行政区，行政区主体以及各地方对河流治理的认知存在较大差异，导致实际治理工作难以形成统一的意见及方式。

传统中小河流治理工作主要关注治理技术的落实，没有建立健全治理工作管控体系。因忽视了各部门治理职责的安排，导致遇到治理问题时难以第一时间找到负责部门。而通过实施河长制，能够为中小河流的治理以及管护工作提供更具操作性的机制。

二、中小河流管理不足之处

现有中小河流生态治理工作开展过程中涉及的管理体系不完善，河流治理工作多数采用政府行政管理的条块化管理模式。由不同级别层次以及横向同一级别的不同职能行政部门负责河流的管护工作，导致实际管理职责划分不明确。

由于现阶段中小河流管理期间部门以及职能部门划分不清晰，中小河流管护效果始终处于有待提升阶段。当前中小河流管理工作存在的不足之处主要体现在以下几个部分：

（一）区域为分割式管理

遵照我国现行法律法规，在水资源管理过程中需要实施河流域及政府行政区域结合的管理模式，水环境的质量由水域所在县级以上地方政府负责管理。但在中小河流管理工作具体实施过程中，发现河流域管理及行政区域管理工作没有充分融合在一起，管理主体依然为行政区域。

由于中小河流具有跨行政区特征，一条河流往往会跨越多个县区甚至省市，采用所属地管理方式难以有效划分出各部门的管理职责，导致实际管理有待进一步提升。在水资源开发利用及保护环节较难达成一致，具体工作开展时甚至会出现上游污染下游、上下游及左右岸推诿扯皮等情况，导致中小河流的生态环境治理水平无

法得到根本上提升。

（二）职能部门分割式管理

通过分析现有中小河流养护工作实施期间的行政区域，发现在当前河流管理期间，依然会使用分类管理方法。结合水污染防治规定，水域管理部门为环保部门及水利部门。水利部门应当做好河流水资源的管理工作、环保部门则负责治理河流污染问题。但事实上除这两个部门之外，自然资源部门、农业部门、城建部门、工业部门等也需会承担河流管护的职责。由于部门与部门之间缺乏良好沟通，在具体治理环节存在各自为政情况。

（三）管理职责较为混乱

现有中小河流管护工作会存在不同职能部门共同管理一条河流的情况，在管理过程中需要划分各部门职责，合理分配河流管理任务。但在现阶段河流管理过程中，管理任务难以划清职责范围，在管理过程中会存在职责交叉问题，导致河流管理工作较为混乱。如河流出现污染问题的情况下，环保部门难以及时追责，在实际管理期间也会出现职责界限较为模糊情况。

三、河长制对中小河流管护的成效

2007年，为及时解决太湖蓝藻泛滥问题、缓解城市供水危机，无锡市政府首次提出了新的河流治理模式，即河长制。河长制突破了原有条块化的管理模式，为每条河流设置一个河长职位，由河长直接负责河流的系统管理工作。此制度提出后，各部门上下联动参与到河流治理与养护过程中，极大程度改善了太湖水环境，有效解决了供水危机。由于河长制在太湖治理环节应用效果良好，现已被逐步推广到全国。

河长制实则是将河流管理督办制度以及问责制度结合在一起，可持续改善河流水质、保护水体环境，促进区域经济可持续发展。辖区内政党主要负责人承担起河长职责，制作河流的治理及后续管理工作。河长制的核心是目标责任制，由各级政党负责人分级承担各辖区内的河流河长。在水污染防治工作开展过程中还需要借助目标分解、分级传递方式开展治理工作，配合使用适宜的考核机制，做好河流评价考核工作。

当前各地区的水利部门也出台了相应的河流管理指导意见，河湖保护体系创新点等文件，使河长制在中小河流治理管护中的推广范围不断扩大。由于河长制的职责鲜明、目标明确、考核刚性强，在具体实施过程中能够切实提升水资源优化配置水平，切实保障河流治理效率，有效解决原有中小河流治理工作中存在的各自为政治理效果不佳等问题。

现阶段河长制度的落实效果依然处于有待提升阶段，在实践过程中依然需要结合区域中小河流域治理工作具体特征及要求，不断完善河长治理论体系内容，为

河长制度的落实提供更加充分的理论支持。

（一）河长制实施情况

本文以某中小河流域为例，该河流下游跨越整个城区，管护工作开展时采用了河长制，设立了河道管护主体。

首先建立了以区政府为主导的河流管理部门。由于该中小河流位于城区内，因此设置了以区长为组长的河段长制度，依照不同区域合理开展下游河道治理工作。通过建立起河流管理办公室，推动河段长制度的各项组织与落实。制定河段治理制度以及考核标准等均需要由河段长负责。河流管理部门内部成员主要为区域内环保部门、自然资源部门、交通部门及林业部门等。

部门职责得到进一步细化。由区政府作为河流管理主体部门，其实是行政首长制定的河流治理方案。区长则肩负起河段长职责，做好河下段的治理工作。结合中小河流域特征，区政府相关负责人担任河段长时也划分了其他涉水部门的工作职责，配合使用了一段一策的指导思想，使用更加有效的措施控制了中小河流域的污染物排放情况，加快了河流周边生态环境的治理速率。结合下游水质情况还实施了上下游生态补偿制度，使河流治理工作得到了更好落实。

在河长职责设置过程中，学校结合中小河流域河道地缘特征进行灵活设置。例如河长可以为河流归属镇、街道政府的主要负责人；针对跨区域的河流段还可以由区一级领导承担和段长职责，做好跨区域河流治理工作。在河流治理情况较为复杂的情况下也可以设置二级河段长。河长在具体工作实施过程中，应当做好所管辖河道水环境的保护与修复工作、河道防汛工作、河道日常养护及维修工作、河道周边水域岸线资源管理工作。

（二）河长制落实时存在的新问题

第一，相关法律法规仍需完善。中小河流管护工作内实施河段长制度主要就是将河流治理任务划分给各区域政府部门的主要负责人，确保负责人能够做好核酸治理工作，因此河道治理效果会受到个人意志以及个人威信力的影响。河段长制度的目标是为从根本上提升管护工作的组织效用，但在设置河段长以及河段长办公室过程中依然出现相关体系过于简单，监督问责力度不足等问题，导致在实际治理及管护工作中的决策随意性较强；

第二，行政管理体系保障力不足。河长制实则是为及时解决中小河流安全、水污染的应急措施，在设立河段长及河段长制办公室外，还需要河流所经过的各区域均能够建立起协调制度。但由于没有为行政管理体系提供必要的人员保障，导致建立起的协调制度内部人员变化较为频繁，机构难以固定。部分工作人员专业水平参

差不齐,难以共同推进管养工作高校开展。由于中小河流管护工作是一项长期性、系统性的任务,在缺乏行政管理体系情况下无法从根本上保障河长制的落实效果。

五、提升河长制在中小河流域管护工作中落实效果的具体措施

(一) 加强群众参与度

结合国内外河长制落实成功经验,发现加强群众参与与力度有助于推动中小河流治理工作高效开展。具体来说,中小河流治理过程中需要由地方党委、政府部门将河长制作为重要管理方式,配备河长制公众参与制度,采用群众监督举报方式,引导公众参与到河湖治理环节,构建全民治水新格局。

通过不断完善污水处理费征收模式以及优化污水收费标准,建立起征收标准以及征收率的连同动态调整体系、阶梯水价制度,能够切实提升水资源管理水平,积极引导社会资本,引导各类社会力量参与到治水工作中。

(二) 不断完善相关法律法规

在中小河流管护工作开展过程中需要严格遵循法治管理原则,通过合理分配合掌以及各部门的行政权力,从根本上提升河流整体治理效果。在落实河长制过程中也需要明确不同地区政府以及相关部门的具体职责,细化不同级别河长的工作任务,不断优化河长制实施过程中的绩效考核体系以及环境问责机制。

切实提升中小河流治理工作的依法监督水平,以政府部门为主导,联合其他治水利益相关部门共同参与到治理工作中,联合打击企业偷排与侵占河道等行为。依照现行法律法规合理规定河流管理范围,注重清理饮用水水源附近的违法建筑以及污水排放口。要求在中小型河流的上下流域也应当落实治理成本生态资金的横向或纵向补偿制度。

做好流域及区域的协同治理工作,由于河流具有流动性及渗透性特征。在落实河长制时不仅需要着重细化所在区域各部门职责,还需要做好上下游以及左右两岸之间的协调工作,使河流水环境治理顺利开展。

(三) 完善河长制考核体系

为充分发挥出河长制在中小河流管护工作中的重要作用,需要通过建立健全相关考核体系的方式提升各部门的激励效果。

在具体管护工作实施过程中需要合理设置所在区域内政府部门领导职责,及时沟通关于河道治理的对策。定期开展巡河及汇办等活动,及时发现存在于河道治理环节的各类问题,切实优化河道治理方案。

要求各县级的河段长以及支流河长也应当定期开展例会,通报在治理环节存在的不足之处。对于履行职责效果不佳的人员及部门应当及时约谈问责。

结合现有河长制落实情况做好河长制的监督考核工作。要求在河长制实施过程中需要将水资源管理及污染治理工作密切结合在一起,将考核结果作为区域党政干部政绩评价的重要标准。

(四) 积极应用信息技术手段构建中小河流管养平台

现阶段信息技术及大数据技术发展速度不断加快,在实施河长制过程中也可以借助先进技术体系构建起精细化管理平台,进一步提高河长制的实施成效。借助采集监控系统收集中小河流管护工作中的各类信息,对各类信息进行及时公开共享,增强监管工作的透明性。

总结:总而言之,通过在中小河流管护过程中使用河长制,能够使治理工作更为具体化、责任划分明确、考核体系落实效果进一步提升。现阶段河长制在中小河流管护中的应有成效与预期目标相比依然存在一定差距,可以充分发挥出河长制的积极作用,还需要相关部门建立起专项河流管理机构,不断优化各部门的责任体系,设计并应用功能更为完善的智慧和常信息技术平台。

参考文献

- [1] 刘同旭. 盘锦市中小河流治理与管理保护对策研究[J]. 地下水, 2022, 44(01): 288-290.
- [2] 陈健美. 粤北山区农村中小河流治理工程措施与新农村建设有机结合的探讨[J]. 内蒙古水利, 2021(12): 46-47.
- [3] 马晓光, 白会成. 岐山县中小河流治理中的问题与对策[J]. 陕西水利, 2021(07): 147-148.
- [4] 胡兴球, 过昕彤. 城市中小河流河长制的建设实践与思考[J]. 水利经济, 2021, 39(02): 73-76+97-98.
- [5] 持续深化水利改革发展总基调 加快推进水利建设高质量发展[J]. 山西水利, 2021, 37(02): 48-50.
- [6] 胡涛, 贺牧侠, 陆非, 段春荣. “河长制”在四川省中小河流治理中的应用研究[J]. 长江技术经济, 2020, 4(04): 45-48.
- [7] 韶关日报记者 黄俊. 潜心修水利 滴水见民生[N]. 韶关日报, 2020-11-13(A01).
- [8] 赵丽子, 石林, 李代军, 乔祺, 刘文博. 对强化湖南农村中小河流河长制工作的思考[J]. 中国水利, 2019(14): 18-20.
- [9] 陈蓉蓉. 中小河流“河长制”存在的问题及完善措施[J]. 治淮, 2019(06): 35-36.
- [10] 宋义东. 河南省中小河流“一河一策”方案编制的思考[J]. 河南水利与南水北调, 2019, 48(01): 13-14.