

分类号：C93  
密 级：公开

学校代码：10363  
学 号：2221110108



安徽工程大学

Anhui Polytechnic University

# 硕士学位论文

题 目 河湖长制下J区河湖管理存在  
的问题及对策研究

|          |               |
|----------|---------------|
| 论 文 作 者  | <u>焦永成</u>    |
| 校 内 导 师  | <u>汪茂泰</u>    |
| 校 外 导 师  | <u>毛月霞</u>    |
| 专业学位类别   | <u>公共管理</u>   |
| 研究方向（领域） | <u>地方政府治理</u> |

论文提交日期：2025 年 5 月 10 日

分类号：C93

单位代码：10363

密 级：公开

学 号：2221110108

题 目 河湖长制下 J 区河湖管理存在的问题及对策研究

英文并列

题 目 RESEARCH ON THE PROBLEMS AND  
COUNTERMEASURES OF RIVER AND LAKE  
MANAGEMENT IN DISTRICT J UNDER THE  
RIVER AND LAKE CHIEF SYSTEM

|         |            |
|---------|------------|
| 学生姓名：   | 焦永成        |
| 校内导师：   | 汪茂泰        |
| 校外导师：   | 毛月霞        |
| 专 业：    | 公共管理       |
| 研究方向：   | 地方政府治理     |
| 论文答辩日期： | 2025年5月10日 |

## 安徽工程大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：我恪守学术道德，崇尚严谨学风。所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已明确注明和引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品及成果的内容。论文为本人亲自撰写，我对所写的内容负责，并完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

学位论文作者签名： 徐永成

日期： 2025 年 5 月 10 日

## 安徽工程大学学位论文版权使用授权书

学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅或借阅。本人授权安徽工程大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

保密 ☐，在 \_\_\_\_ 年解密后适用本版权书。

本学位论文属于

不保密 ☒。

学位论文作者签名： 付永成

指导教师签名： 汪茂泰

日期：2025年5月10日

日期：2025年5月10日

## 河湖长制下 J 区河湖管理存在的问题及对策研究

### 摘 要

近年来，党中央多次强调生态文明建设的重要性与必要性，对于生态环境的保护和治理是未来的趋势。要实现社会主义现代化，必须做到保护生态环境。水生态文明是生态文明建设的重要方面，其核心理念是促进人与水的和谐共处。具体来说，就是在保障水资源可持续利用的基础上，推动经济发展与社会进步，同时维护水生态系统的健康循环。这种文明形态强调通过科学管理和制度创新，平衡人类用水需求与环境保护的关系，既满足当代发展需要，又为子孙后代保留优质的水环境资源。作为生态文明的重要组成部分，它要求我们在水资源开发中注重生态保护，实现经济社会与水环境协调发展的良性互动。河湖管理通过科学规划、生态修复、水资源调配和污染治理等实践手段，维护水体健康与生态功能，是构建水生态文明的基础保障。近年来随着河湖长制的实施，我国各地的河湖管理水平已大幅提升，通过实施一系列保护修复措施，河湖面貌持续向好，水质得到明显改善，生态环境得到有效保护。对于基层县区政府河湖管理存在问题及对策研究，既有着深刻的选题背景，又具有丰富的价值意义。

本文以 J 区为研究对象，采用问卷调查法、访谈法和文献研究法等研究方法，主要运用了整体性治理理论和公共物品理论，采用了提出问题、分析问题、解决问题的思路来开展研究。首先，本文通过对

国内外文献进行研究，对国内河湖长制、河湖管理和国外流域治理的相关研究情况及经验做法进行了解掌握，通过提炼和总结形成总体概述，明确了本文的研究内容和方向，构建了理论分析基础。其次，通过定性和定量数据收集整理，梳理了 J 区河湖管理现状，指出其在实践中存在的一些问题并分析其成因。最后，通过前文梳理的问题及成因，结合相关学者研究成果和 J 区实际情况，提出有针对性的对策和建议。

J 区作为安徽省 W 市的主城区之一，河流湖泊数量较多，覆盖了城区以及农村地区。同时 J 区已实施河湖长制多年，相关河湖管理体系健全，可以较为全面地为本文提供相关研究内容。

本文通过研究，得出 J 区河湖管理存在河湖管理政策执行不到位、整体性治理成效不达预期、河湖管理对社会力量吸纳不足等问题，究其原因，主要是基层河湖管理基础薄弱、缺乏整体性组织协调、公众参与制度不完善等。最后本文提出，强化基层河湖管理基础建设、增强河湖管理组织协调效能、引导社会力量多元共治等措施。

**关键词：**河湖管理 河湖长制 整体性治理 对策

# RESEARCH ON THE PROBLEMS AND COUNTERMEASURES OF RIVER AND LAKE MANAGEMENT IN DISTRICT J UNDER THE RIVER AND LAKE CHIEF SYSTEM

## ABSTRACT

In recent years, the Central Committee of the Communist Party of China has repeatedly emphasized the importance and necessity of ecological civilization construction. The protection and governance of the ecological environment will be the future trend. To achieve socialist modernization, it is essential to protect the ecological environment. Water ecological civilization is an important aspect of ecological civilization construction, with the core concept of promoting harmonious coexistence between humans and water. Specifically, it means promoting economic development and social progress on the basis of ensuring the sustainable use of water resources, while maintaining the healthy circulation of the water ecosystem. This form of civilization emphasizes balancing human water use needs and environmental protection through scientific management and institutional innovation, meeting the development needs of the present generation while preserving high-quality water

environment resources for future generations. As an important component of ecological civilization, it requires us to pay attention to ecological protection in water resource development and achieve a virtuous interaction between economic and social development and water environment. River and lake management, through scientific planning, ecological restoration, water resource allocation, and pollution control, maintains the health and ecological functions of water bodies, which is the fundamental guarantee for building water ecological civilization. In recent years, with the implementation of the river and lake chief system, the management level of rivers and lakes in various regions of China has significantly improved. Through the implementation of a series of protection and restoration measures, the appearance of rivers and lakes has continued to improve, water quality has been significantly improved, and the ecological environment has been effectively protected. The research on the problems and countermeasures of river and lake management at the county and district government levels has both a profound background and rich value significance.

This paper takes J District as the research object and uses research methods such as questionnaire surveys, interviews, and literature studies. It mainly applies the theory of holistic governance and the theory of public goods, and adopts the research approach of raising questions, analyzing problems, and solving problems. Firstly, this paper studies



domestic and foreign literature, understands and masters the research situation and experience of the domestic River and Lake Chief System, river and lake management, and foreign basin governance, and forms an overall overview through summarization and refinement, clarifying the research content and direction of this paper and constructing a theoretical analysis foundation. Secondly, through the collection and organization of qualitative and quantitative data, it sorts out the current situation of river and lake management in J District, points out some problems existing in practice and analyzes their causes. Finally, based on the problems and causes sorted out in the previous text, combined with the research results of relevant scholars and the actual situation of J District, it puts forward targeted countermeasures and suggestions.

J District is one of the main urban districts of W City in Anhui Province, with a large number of rivers and lakes covering urban and rural areas. At the same time, J District has implemented the River and Lake Chief System for many years, and the relevant river and lake management system is complete, which can provide comprehensive research content for this paper.

Through research, this paper concludes that in District J, there are issues such as insufficient enforcement of river and lake management policies, unsatisfactory overall governance effects, and inadequate participation of social forces in river and lake management. The main

reasons are the weak foundation of grassroots river and lake management, the lack of holistic organizational coordination, and the imperfect public participation system. Finally, this paper proposes measures such as strengthening the basic construction of grassroots river and lake management, enhancing the organizational coordination efficiency of river and lake management, and guiding the diversified co-governance of social forces.

KEY WORDS: River and lake management, River and lake chief system, Holistic governance, Countermeasures

## 目 录

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 摘 要 .....             | I   |
| ABSTRACT .....        | III |
| 第 1 章 绪论 .....        | 1   |
| 1.1 研究背景及意义 .....     | 1   |
| 1.1.1 研究背景 .....      | 1   |
| 1.1.2 研究意义 .....      | 2   |
| 1.2 国内外研究现状 .....     | 3   |
| 1.2.1 国外研究现状 .....    | 3   |
| 1.2.2 国内研究现状 .....    | 4   |
| 1.2.3 文献述评 .....      | 8   |
| 1.3 研究思路及内容 .....     | 9   |
| 1.3.1 研究思路 .....      | 9   |
| 1.3.2 研究内容 .....      | 10  |
| 1.4 研究方法 .....        | 10  |
| 1.4.1 问卷调查法 .....     | 10  |
| 1.4.2 访谈法 .....       | 11  |
| 1.4.3 文献研究法 .....     | 11  |
| 第 2 章 概念界定和理论基础 ..... | 12  |
| 2.1 核心概念界定 .....      | 12  |
| 2.1.1 河湖长制 .....      | 12  |
| 2.2.2 河湖管理 .....      | 12  |
| 2.2 理论基础 .....        | 13  |
| 2.2.1 整体性治理理论 .....   | 13  |
| 2.2.2 公共物品理论 .....    | 14  |
| 第 3 章 J 区河湖管理概况 ..... | 17  |
| 3.1 J 区基本情况 .....     | 17  |

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 3.2 J 区河湖管理制度现状 .....        | 19 |
| 3.2.1 J 区河湖管理组织体系 .....      | 19 |
| 3.2.2 J 区河湖管理职责划分 .....      | 19 |
| 3.3 河湖管理实践措施及成效 .....        | 21 |
| 3.3.1 严守红线保护水资源 .....        | 21 |
| 3.3.2 岸线管控筑牢生态屏障 .....       | 21 |
| 3.3.3 污染溯源深化源头治理 .....       | 21 |
| 3.3.4 系统整治提升环境品质 .....       | 22 |
| 3.3.5 生态修复恢复自然功能 .....       | 22 |
| 3.3.6 法治约束强化长效监管 .....       | 22 |
| 3.3.7 河湖管理治理成效 .....         | 22 |
| 第 4 章 J 区河湖管理存在的问题及其原因 ..... | 24 |
| 4.1 J 区河湖管理研究设计 .....        | 24 |
| 4.1.1 问卷调查 .....             | 24 |
| 4.1.2 访谈调查 .....             | 26 |
| 4.2 J 区河湖管理存在的问题 .....       | 26 |
| 4.2.1 河湖管理政策执行不到位 .....      | 26 |
| 4.2.2 整体性治理成效不达预期 .....      | 28 |
| 4.2.3 河湖管理对社会力量吸纳不足 .....    | 31 |
| 4.3 J 区河湖管理存在问题的原因剖析 .....   | 32 |
| 4.3.1 基层河湖管理基础薄弱 .....       | 32 |
| 4.3.2 缺乏整体性组织协调 .....        | 34 |
| 4.3.3 公众参与制度不完善 .....        | 37 |
| 第 5 章 J 区河湖管理的完善对策 .....     | 39 |
| 5.1 强化基层河湖管理基础建设 .....       | 39 |
| 5.1.1 完善组织成员职责分工 .....       | 39 |
| 5.1.2 开展针对性河湖管理培训 .....      | 39 |
| 5.1.3 优化经费配置 .....           | 40 |
| 5.1.4 加强河湖长制数字化建设 .....      | 41 |

5.2 增强河湖管理组织协调效能 ..... 41

    5.2.1 建立健全河湖保护信息共享机制 ..... 41

    5.2.2 完善行政执法和刑事司法衔接机制 ..... 42

    5.2.3 完善河湖管理保护协调联动机制 ..... 43

5.3 引导社会力量多元共治 ..... 44

    5.3.1 提高大众对河湖保护的意识和意识 ..... 44

    5.3.2 进一步完善政府与社会之间的交互机制 ..... 45

    5.3.3 加强对社会参与活动的激励机制 ..... 46

第 6 章 结论 ..... 47

致谢 ..... 47

参考文献 ..... 48

附录 1 ..... 53

附录 2 ..... 56

## 第 1 章 绪论

### 1.1 研究背景及意义

#### 1.1.1 研究背景

我国在发展经济的过程中，部分地区曾过度追求增长速度，不惜以破坏生态环境为代价，导致水土污染、空气恶化等环境问题日益严重。比如一些地方砍伐森林发展工业、过度开采矿产资源，虽然短期内带动了经济增长，却造成河流断流、土地荒漠化等严重后果。随着生活水平提高，越来越多民众开始关注环境质量，反对“先污染后治理”的发展模式。当前国家正推动发展方式转型，强调既要金山银山也要绿水青山，通过严格环保法规、发展绿色产业等方式，努力实现经济发展与生态保护的平衡。自党的十八大以来，党中央高度重视生态文明建设，多次强调生态环境的保护和治理的重要性。要想将我们的国家建设成社会主义现代化国家，生态文明建设不可或缺<sup>[1]</sup>。

水生态文明是生态文明中重要的组成部分，水资源对经济和社会发展具有举足轻重的影响，涉及到农业、交通、环保等多个方面。但是随着城市化的发展，城市污水和工业污水逐渐影响着水环境，对水生态造成了很大的影响。所以对江河湖泊的保护与管理已经成为了当今社会的一个重要难题<sup>[2]</sup>。

2007 年夏季，太湖由于水质恶化导致蓝藻暴发，造成了无锡市的水资源危机。这件事影响深远，促使当地政府意识到水污染的根源在岸上的污染，使得无锡在全国率先实行河长制。由各级党政负责人分别担任河道的河长，负责督办河道水质改善工作。河长制实施后，无锡境内水质得到明显提升，太湖水质也得到明显改善<sup>[3]</sup>。这一成功经验为全面推行河湖长制提供了有力支撑。在总结地方实践经验的基础上，党中央、国务院决定全面推行河湖长制。2016 年 10 月，习近平总书记强调要全面推行河长制，构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制。2016 年，中央出台了《关于全面推行河长制的意见》，这标志着我国水资源管理和河湖管理的体制改革迈出了重要的一步。河长制通过明确各条河流的保护管理职责和河长的任务，更加高效地实现河流的保护和管理。2018 年，中央印发了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》，在河长制的

基础上进行了及时和必要的补充，由此“湖长制”应运而生。全面推行河湖长制，使得河湖管理和保护有了制度支持，强化了河湖管理和保护措施，不断地改善河湖的环境。

J区位于安徽省W市主城区，是中心城区之一。目前J区已全面实行河湖长制，行政区域内有13条河流及湖泊设立了区级河湖长。河湖长制实施前，J区存在着水体黑臭、雨污混排、岸线侵占等问题，虽然短期内对局部河段进行清淤等治理、恢复部分岸线生态功能，但是未能从根本上对J区的河湖管理水平进行提升。随着河湖长制的实施，J区河湖管理水平有了较大的提升：明确各级河湖责任人，有效提升了河湖管理的效率和水平；河长办与相关部门加强协作，建立完善的水行政执法跨区域联动、跨部门联合机制，以及“河湖长+警长”“河湖长+检察长”等工作机制，形成了河湖保护治理的强大合力；河湖长各类专项行动有效遏制了河湖“四乱”问题的发生；河湖长制的实施促进了幸福河湖的建设，通过实施一系列保护修复措施，河湖面貌持续向好，水质得到明显改善，生态环境得到有效保护。河湖长制实施前，J区河湖管理受限于“多龙治水”和短期化工程，成效有限。河湖长制通过权责重构、系统规划、科技赋能，从根本上解决了传统治理模式的弊端，为河湖管理、水生态恢复提供了制度保障。

通过相关文献研究发现，河湖长制实施下的河湖管理仍然存在些许不足，比如政策落实执行不到位、部门职责不清、河湖问题频发等，因此对于河湖长制实施背景下的河湖管理研究很有必要。本文通过对J区河湖管理进行研究，旨在为河湖管理水平提升提供相关对策，更好进行保护河湖生态。

### 1.1.2 研究意义

#### （1）理论意义

河湖长制实施多年取得了一定的成绩，形成了一批典型案例。但是在实践中发现河湖管理仍存在着很多问题，例如说上下部门联动不到位、多部门联动不到位、信息化水平不足等问题。本文通过研究J区在河湖管理中存在的问题，旨在为J区提供相应的建议，夯实了河湖管理在实践过程中的相关理论基础，推动治理模式在理论界的应用和创新。

#### （2）现实意义

推动服务型政府的建设。通过对J区河湖管理的深入研究，对其现状及存在

的问题进行了全面剖析，并针对这些问题提出了切实可行的改进对策。这些对策旨在推动 J 区河湖管理水平的提升，以实现服务型政府的核心目标。同时，这些改进措施也为其他县级政府在优化各类公共服务方面提供了新的思路和参考。这些改进对策的实施，将有助于 J 区提升公共服务水平，更好地满足公众需求，进一步推动服务型政府的建设。

## 1.2 国内外研究现状

### 1.2.1 国外研究现状

国外没有河湖长制，主要是从流域治理方面进行研究。

#### （1）水资源管理模式的研究

Alaerts（1999）认为，水资源管理一方面需要政府部门的大力支持，另一方面还需要做好长期谋划工作以及充足的资源支持<sup>[4]</sup>；Meredith A.Giordano（2002）提出，跨区域的水资源管理需要考虑河流在各个地区的特点和重要程度，并根据具体情境，采纳相应的策略和方法，我们需要增强区域间的合作，确保它们做好协同工作；Olivia O.Green（2013）建议，可以建立一个管理平台，解决流域内的各项复杂的问题。同时也需要建立合作机构，在高层之间形成合作机制、建立合作网络<sup>[5]</sup>。Tomas M.Koontz（2014）通过对比“自上而下”与“自下而上”的管理方式，得出结论：水环境协同治理中，充足的资源支持和合作机制的建立是必不可少的<sup>[6]</sup>。Yasmin（2018）研究了孟加拉国近三个世纪的水治理政策，传统的治水方式已经开始逐渐向可持续发展的方向演进，水环境的治理目标从单一防洪抗旱扩展为兼顾资源再生与民生保障，水环境的管理机构也灵活地进行了调整<sup>[7]</sup>。

#### （2）流域协同治理的研究

基于交易费用理论框架，Yamamoto（2002）对水资源管理中的三种治理机制展开系统性对比分析。研究指出，在应对因极端天气引发的区域性水危机过程中，依托价格杠杆的市场调节机制展现显著效能；行政干预手段因其政策整合能力，在平衡多元主体权益方面具有独特优势；而自主治理模式通过目标协同机制，有效促进了利益相关方的协作共赢<sup>[8]</sup>。Marina（2017）通过实证研究揭示，尽管流域管理机构具备基础性协调职能，但部门间的协作机制存在明显不足，这直接制约了政策实施效能<sup>[9]</sup>。该研究建议通过构建制度化合作框架，强化跨部门协同



治理体系,这一发现对完善河长制组织架构具有重要启示。值得关注的是, Joanna J.Fatch (2010) 特别强调跨域治理的关键要素,指出相邻行政主体需着力构建多维信息交互网络,通过完善数据共享平台和建立常态化协商机制来提升流域综合治理水平<sup>[10]</sup>。

### (3) 流域治理法制化的研究

在国际流域综合治理实践中,法律框架为流域的健康发展提供了保障。Lesia Danyliuk (2018) 针对跨境水资源监管机制展开系统性研究,她认为流域水资源的持续管理原则是至关重要的,它构成了整体水资源管理的基石,是欧盟环境政策的关键组成部分,也是流域综合管理的核心内容之一<sup>[11]</sup>。Sermin Delipinar

(2017) 持有的观点是,综合流域管理 (IRBM) 被全球普遍接受为一种行政手段,并给出了关于加强水资源法律制定的实用建议<sup>[12]</sup>。

## 1.2.2 国内研究现状

### (1) 关于河湖长制的研究

一是河湖长制政策方面。国内学界对河湖长制的研究呈现多维视角,主要聚焦制度设计、运行机制与社会参与等层面。龚仲颖与肖隐琼 (2018) 研究发现,虽然《中华人民共和国水污染防治法》已将该制度纳入规范框架,但相关实施细则存在显著缺位,特别是在权责配置与程序规范层面尚未形成完整的法律保障体系,导致制度运行仍处于行政主导的实践阶段<sup>[13]</sup>。此外,孟俊彦 (2020) 通过政策扩散理论分析揭示,该制度的推广过程需构建法治化保障机制,其研究创新性地提出应通过完善法律激励条款与绩效考核标准,形成具有可操作性的政策迭代升级路径<sup>[14]</sup>。值得注意的是,该学者特别强调建立动态调整机制的重要性,主张将政策实施效果与制度创新进行有机衔接,从而突破传统治理模式的路径依赖;李波和于水 (2018) 指出,河湖长制在实施市场竞争策略时存在明显的短板,同时政府、社会与市场之间的交互也显得不够充分。河湖长制的管理改革的核心应当集中在法治、民主和市场导向上<sup>[15]</sup>;基于制度经济学分析框架,孙亮 (2019) 研究发现,当市场调节机制出现系统性失灵时,依托行政力量实施资源再配置可形成更优的制度安排。任敏 (2015) 认为,水环境的流域性特质导致了跨领域的问题,因此,水环境的管理并不是单一部门能够单独应对的,真正需要解决的水环境问题实际上是协同效应的缺失<sup>[16]</sup>;方琼 (2021) 认为,河湖长制政策如果想

要取得好的效果，必须要在政府、社会和企业之间形成协调治理的模式<sup>[17]</sup>。遵循制度创新理论框架，何琴（2011）在组织管理学视阈下提出突破性治理方案，主张通过行政资源集约化改革将碎片化的环保职能纳入统一监管框架。其研究创新性地构建包含事前预防、事中控制与事后追责的全过程监管体系，特别是通过引入激励约束型考评制度，为环境治理的法治化转型提供了可操作的制度范式。但该学者同时揭示，河长制体系仍面临制度运行透明度缺失、治理效能衰减现象，以及公众参与渠道梗阻等系统性缺陷，反映出过度依赖科层制管控的治理局限。刘超（2017）从行政法维度解构该制度的法理基础，指出其法律支撑来源于三个维度：地方政府的环境质量负责制、生态空间用途管制制度及“党政同责”的追责体系。但研究同时发现，该制度与既有河湖管理法律体系存在内生性张力，尤其在跨部门协同机制与流域综合管理权限配置方面，制度绩效评估体系存在显著优化空间。周明孺（2019）持有这样的观点：为了确保河长制能够成为一种持久有效的治理机制，还需要解决一些固有的不足之处。这些明显的缺点涵盖了运行机制的不完善、制度支持的缺失、在执行过程中难以建立完整的闭环、对于河长失职问题的追责依据不够充分，以及规章制度的不健全等方面。

**二是河湖长制困境问题方面。**既有研究在肯定河湖长制实践价值的同时，学者对其制度缺陷也展开了深度解构。肖显静（2009）从法治维度剖析该制度存在结构性缺陷，指出其应急管理属性导致制度设计游离于现行法治框架之外，过度依赖行政权威形成“压力型”治理范式，暴露出人治思维与法治诉求间的深层矛盾<sup>[18]</sup>。王灿发（2009）进一步揭示该制度存在内生性矛盾，认为运动式治理特征易引发政策执行虚化与周期波动性，其治理效能受制于行政周期律的影响<sup>[19]</sup>。李云生（2009）聚焦权责配置失衡问题，通过实证分析发现制度存在目标设定与执行保障的断裂，特别是绩效评估体系与流域生态特征的适配性亟待提升。丰云（2015）构建制度评价模型，论证问责机制存在三重悖论：责任主体模糊化、考核指标碎片化及结果应用形式化，这直接削弱了制度运行效能<sup>[20]</sup>。韩圆圆（2020）引入参与式治理理论，指出公众监督存在制度性梗阻，具体表现为参与渠道建制化不足与话语权保障机制缺失，导致多元共治格局难以形成<sup>[21]</sup>。崔晶（2017）通过案例比较研究，揭示“政府主导+有限参与”的治理模式存在边际效益递减现象，公众参与存在结构性缺失与能动性抑制的双重困境<sup>[22]</sup>。

**三是河湖长制完善方面。**针对制度实施中的实践难题，学界提出多维改革方案。王勇（2015）主张构建制度演进的双轨机制，既要突破运动式治理路径依赖，更需通过立法程序将地方创新经验转化为稳定的法律规范，形成“问题识别-政策试验-法制固化”的良性循环<sup>[23]</sup>。刘芳雄等（2016）提出制度转型的三维框架：立法层面完善权责清单制度，决策层面建立流域协商平台，执行层面构建激励相容机制，以此实现法治化、科学化与民主化的协同推进<sup>[24]</sup>。郝亚光（2017）设计复合型问责体系，强调建立“党政同责+司法监督+人大问效”的立体化追责机制，通过压力传导倒逼治理效能提升<sup>[25]</sup>。邱安民等（2020）预见性提出河湖治理4.0模式，即以数字技术赋能治理现代化，通过构建“智慧监测+市场驱动+社会组织协同”的新型治理生态，推动治理模式从单维管控向多元共治转型。刘柳（2021）创新性提出参与式治理的嵌入策略，建议构建“信息共享-决策介入-监督评估”的全周期参与机制，特别强调通过立法确立公众环境诉权保障条款，以此激活社会力量的治理动能<sup>[26]</sup>。

## （2）关于河湖管理的研究

**一是组织和体系方面。**有些学者提出了关于河湖管理的组织结构和体系中存在的问题。钱丹华（2019）和王亦宁（2020）等研究人员指出，河湖的管理涉及到众多的党委和政府部门，这些部门职能交织，职责边界模糊，并且存在多方面的管理策略<sup>[27][28]</sup>。颜海娜（2021）指出，在基层水政执法体系重构进程中，受行政资源配置约束、科层传导效能衰减及职责边界的制度性模糊等多重因素制约，产生执法权限承接能力不足、执法主体协调失序等系统性问题<sup>[29]</sup>。为了解决这个问题，徐晨忱、俞辉（2017）提出需要明确各部门的职责，并确定主导和协同工作的单位，营造了一个合作与共同治理的积极环境，并产生有效的协同效应<sup>[30]</sup>。刘亦楠（2020）持有的观点是，河湖管理中存在多个部门的职责重叠、界限模糊、镇和村没有建立专门的环保机构，基层村镇的环境治理存在明显的“空白”，以及基层政府在治理农村水污染时的“搭便车”行为。为了解决这些问题，我们需要改变官员的考核方式，确立并完善政府的问责和协调机制，强化政府的环保机构体系，并完成相应的补位工作<sup>[31]</sup>。

**二是资源综合利用和整合方面。**基于制度性权威理论框架，颜海娜等学者（2021）聚焦基层河长制办公室的运作机理展开研究。其研究揭示，在“权责结

构非对称性”的制度情境下，基层治水体系面临三重治理困境：组织架构层面存在“职责超载-资源匮乏”的配置失衡，运行机制层面呈现“任务吸纳的被动性”与“权力让渡的有限性”的复合矛盾，实践场域中科层规范与非正式规则的交互作用导致治理效能耗散。这种制度性张力在资源依赖理论视角下，具体表现为治理负荷与资源禀赋的结构性失衡，即基层治理单元在承接流域综合治理任务时遭遇“制度承载力超限”的典型困境。为突破此困局，研究建议实施治理资源的系统整合工程，通过构建“水环境治理+”的嵌入式工作模式，将流域管理有机融入乡村振兴等战略部署；同时建立弹性化的政策执行机制，在中央政策刚性约束与地方实践创新需求间构建动态平衡点，最终实现标准化治理与差异化施策的辩证统一<sup>[32]</sup>。徐晨忱（2018）持有的观点是，水污染治理所带来的经济回报并不高，这也是其难以获得充足财政援助的原因。钱丹华（2019）指出，农村水环境的市場投资路径受到了河湖长期集中管理的限制，这导致了多样化的河湖管理投资路径受阻。

### （3）关于河湖长制与河湖管理的研究

关于河湖长制与河湖管理的研究，国内学者基于多维度实证与理论分析，揭示了其制度效能、创新路径与政策优化，相关研究呈现以下特点：

**一是制度效能方面。**河湖长制实现了河湖水质改善与治理体系重构。河湖长制通过党政领导负责制整合了传统上碎片化的河湖管理职能，构建了以行政权威为核心的纵向责任传导机制，显著提升了水环境治理的协同效率。余晓彬等

（2020）基于压力-状态-响应（PSR）模型构建河湖长制成效评价体系，其研究表明，江苏省 2017-2019 年间河湖长制实施后水质达标率提升 28.6%，氨氮与化学需氧量（COD）浓度分别下降 17.3%和 21.5%，验证了该制度在突破“九龙治水”困局中的结构性作用<sup>[33]</sup>。沈坤荣（2018）运用双重差分模型（DID）对 497 个国控断面数据进行实证分析，发现河湖长制通过“属地管理+流域统筹”的双重压力机制，使跨省界断面水质达标率提升 12.4%，有效遏制了水污染的时空扩散趋势<sup>[34]</sup>。周洁（2023）进一步引入系统动力学模型，论证“一河一策”差异化治理策略通过精准识别流域生态本底特征，使生态修复效率提升 32.7%，证实了制度设计与生态规律协同的科学性<sup>[35]</sup>。

**二是治理创新方面。**河湖长制实施背景下的河湖管理，部分学者提出引入公

众参与和流域统筹机制。在制度深化阶段，学者聚焦于破解治理效能可持续性难题，提出构建多元主体协同的复合型治理框架。周洁（2023）基于社会网络分析法（SNA）对长三角地区 12 个城市的调研显示，公众参与指数每提升 1 个单位，河湖治理满意度增长 0.83 个单位，据此提出“民间河长-网格化监督-积分激励”的三元参与模式，通过赋权社会力量形成治理闭环。唐见等（2022）在《长江科学院院报》中构建流域统筹能力评价指标体系，指出跨省河流治理需建立“流域管理机构+省级河长办”的矩阵式协作机制，并通过生态补偿系数模型测算，证明上下游财政转移支付强度与水质改善率呈显著正相关（ $r=0.71$ ）<sup>[36]</sup>。严丽娟（2022）将“山水林田湖草生命共同体”理念嵌入河长制分析框架，发现系统治理导向下的河湖管理使生物多样性指数（BI）提升 19.2%，表明制度创新对生态系统服务功能的强化效应<sup>[37]</sup>。

**三是政策优化方面。**部分学者提出法治化与考核体系完善。针对制度运行中的权责模糊问题，学界主张通过法治化路径构建长效治理机制。左其亭等（2017）提出“四维制度框架”理论，强调需以《中华人民共和国水法》为基础完善河长权力清单制度，明确河长在规划审批、生态补偿等 9 类事项中的决策权限，并通过司法联动机制破解执法碎片化难题。吉林省试点经验表明，“一河一档”数字化建档结合河湖健康评价（LHI）体系，可使治理方案科学性提升 41.3%，其关键创新在于将水文连通性、岸线稳定性等 12 项生态指标纳入考核基准<sup>[38]</sup>。此外，王亚华等（2022）基于面板数据回归分析，论证将河长制考核结果纳入领导干部自然资源资产离任审计后，地方政府环保支出占比平均增长 2.7 个百分点，证实了考核刚性约束对治理投入的驱动作用<sup>[39]</sup>。

### 1.2.3 文献述评

通过对国外研究的现状来看，尽管国外没有河湖长制这一政策，但是他们对流域治理的研究经验比较丰富，基本形成了一套流域治理方面较为完整的理论体系和管理理念，有很多的理论是值得我们学习借鉴的，比如建立灵活的管理体系，部门之间的协同合作，拓宽信息的交流，法制化建设等。通过对国内研究的现状来看，国内学者主要从河湖长制和河湖管理的政策实施、存在困境和政策优化等方面进行研究，同时对河湖长制这一政策的实施持肯定态度，但也指出了河湖长制在实施过程中存在的一些问题、需改进的方向，同时也提出了很好的建议对策。

同时学者指出了目前我国的河湖管理在组织体系、资源综合利用等方面也存在问题。

通过对上述文献的研究来看，国内外对于流域治理、河湖管理和河湖长制相关的研究比较多，但相关的研究也都是独立的，河湖长制和河湖管理相结合的相关研究不多。同时学者们更倾向于对治理模式或者治理政策本身进行研究，很少对治理模式或者治理政策落地后的具体案例进行研究。因此本文以 J 区为具体的研究对象，将政策实施和政策落地紧密结合，探讨 J 区在河湖长制下的河湖管理存在问题及对策。

### 1.3 研究思路及内容

#### 1.3.1 研究思路

本文整体按照提出问题、分析问题、解决问题的思路来开展研究。

具体思路框架如下：

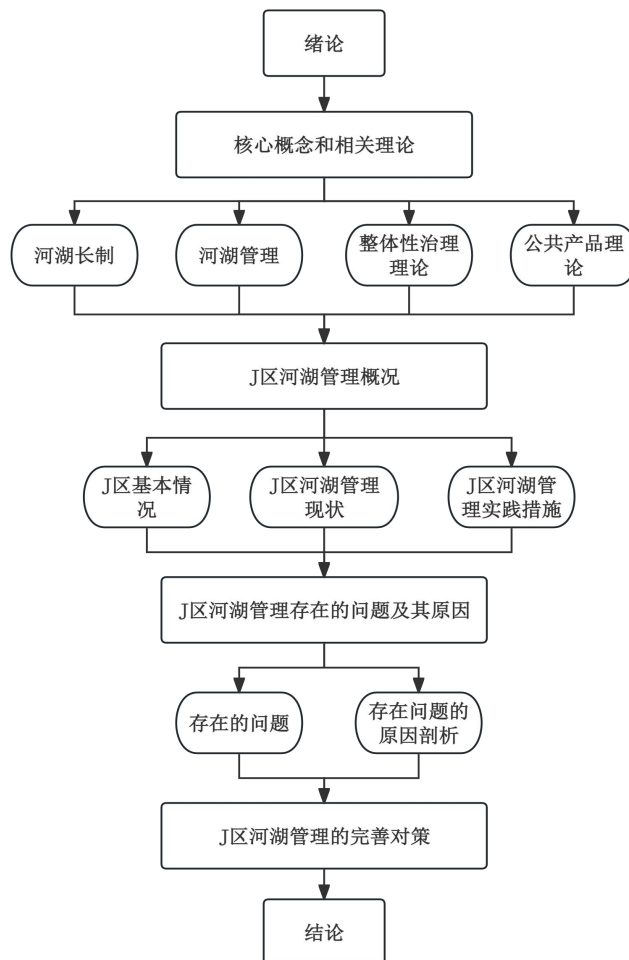


图 1-1 研究思路框架图

首先,本文通过对国内外文献进行研究,对河湖长制、河湖管理和流域治理的相关研究情况及经验做法进行了解掌握,提炼形成总体概述,明确了本文的研究内容和方向,构建了理论分析基础。

其次,通过定性和定量数据收集整理,梳理了J区河湖管理现状,指出其在实践中存在的一些问题并分析其成因。

最后,通过前文梳理的问题及成因,结合相关学者研究成果和J区实际情况,提出有针对性的对策和建议。

### 1.3.2 研究内容

第一章,绪论。本部分主要介绍研究的背景、意义、文献综述,并阐明研究思路与研究方法。

第二章,概念界定和理论基础。本部分主要介绍本文的研究对象,界定核心概念:河湖长制、河湖管理,并解释说明本文所使用的理论基础。

第三章,J区河湖管理概况。本部分以J区为例,分析梳理了J区基本情况,以及J区河湖管理现状、河湖管理实践措施。

第四章,J区河湖管理存在的问题及其原因。本部分结合问卷调查、访谈等形式,全面搜集相关数据,通过对河湖管理中涉及的难点问题进行分析归类,梳理总结J区河湖管理存在的共性问题和不足。并在此基础上,对问题和不足进行全面的成因分析。

第五章,J区河湖管理的完善对策。本部分针对问题及原因,提出可行的完善路径。

第六章,结论。对本文进行总结归纳。

## 1.4 研究方法

### 1.4.1 问卷调查法

问卷调查法是一种通过设计系列问题来收集目标人群信息的研究方法。具体来说,研究者会根据研究主题设计一份包含多个问题的表格(即问卷),邀请特定群体填写回答,随后对收集到的数据进行整理和分析,从而了解人们的观点、行为或需求。这种方法常用于市场调研、学术研究或社会问题分析,能够帮助研究者系统化地获取数据并得出结论。

本文计划采用问卷调查的方式,询问社会各界人士、各类机关工作人员,对

J 区河湖管理的现状和存在问题进行调查,了解政策执行与实施效果方面的意见。并对回收后的数据进行整理分析。

#### 1.4.2 访谈法

访谈法是指研究者通过与受访者进行有目的的对话来收集信息的研究方法。具体来说,研究者根据研究主题设计问题或话题,通过面对面、电话或在线交流等形式,引导受访者表达观点、经历或态度,从而获取详细的定性或定量数据。这种方法常用于深入理解复杂问题,适合探索个人体验、社会现象背后的原因或细节信息。

本文计划采用访谈法来深入了解 J 区河湖管理的实际情况。与部分工作人员进行面对面的交流,可以从从业人员的角度获取关于第一手资料。在访谈过程中,采用开放式问题,鼓励受访者发表自己的见解和感受。希望通过这种提问方式更全面地了解河湖管理的现状,以及从业人员在日常工作中所面临的挑战和困难。

#### 1.4.3 文献研究法

文献研究法是指通过对文本内容进行系统、客观地分析,提取其中隐藏的规律和信息的方法。它主要借助一定的技术和方法,如关键词提取、共现分析、语义网络等,从大量的文本数据中挖掘出有价值的信息和知识。其特点在于非结构性分析,深度理解语言、探究背后社会背景和文化,在海量数据中寻找到信息和趋势的敏感性和灵活性。通过分析国内外学者发布的关于河湖管理的相关研究成果以及相关法律法规和政府文件等资料,对研究现状、理论基础等进行归纳分析总结,从而为本研究奠定科学的理论基础。



## 第2章 概念界定和理论基础

### 2.1 核心概念界定

#### 2.1.1 河湖长制

河湖长制是一种创新的制度，是以党政领导责任制为核心的制度创新，由各级党政负责人担任“河长”“湖长”，负责组织协调河湖保护工作。其本质是责任体系和协调机制，通过明确各级责任人、建立联动机制，解决河湖管理中的职责交叉问题<sup>[40]</sup>。河湖长制的全面实施，是绿色发展和生态文明建设的必然要求，也是解决当下复杂的水环境问题的有效治理手段<sup>[41]</sup>。

河湖长制的核心目标是通过创建一个河湖长，并建立一个全面的机制来实施水污染的预防、水生态的恢复和水资源的保护，从而创建一个“河流畅通、水质清澈、河岸绿意盎然”的理想水生态环境。当前，水污染控制和河湖长制改革的目标集中在确保水资源不被污染、确保河流和湖泊的长期稳定，以及完善其运营机制等方面。河湖长制是我国特有的环境治理制度，其核心在于将领导干部责任与生态保护相结合。该制度明确规定，地方党政主要负责人担任河湖管理第一责任人，通过制定目标、监督过程和考核结果的完整流程，将生态治理责任层层落实。这种机制既强化了领导干部的环境保护职责，又建立了从目标设定到成效评估的系统化管理模式，有效推动了水环境治理工作的具体实施<sup>[42]</sup>。通过运用其行政权力来整合和协调各个部门的协同管理，各个区域的河流长度成功地解决了过去“九龙治水”的问题，从而在短时间内显著改善了水的质量。在生态问责制度中，河湖长制纳入了地方政府的绩效考核体系。如果出现疏忽和不达标的情况，这可能会对“河湖长”的政治前景带来直接的影响，迫使各级地方政府不得不重视河湖管理<sup>[43]</sup>。

#### 2.2.2 河湖管理

河湖管理是指通过有效的治理体系与科学化的技术手段，对流域内水资源、水环境及水生态实施系统性保护与可持续利用的公共管理活动<sup>[44]</sup>。河湖管理的本质是通过统筹水资源、水环境、水生态的协同治理，实现自然生态系统与社会经济系统的动态平衡。其核心在于构建“人水和谐”的可持续发展机制，既包括对水

体的空间管控、生态修复与污染防治，也涵盖对涉水行为的规范约束和资源利用的合理调控<sup>[45]</sup>。这一过程强调系统治理思维，要求遵循水文循环规律和生态阈值边界，通过制度设计、工程措施与公众参与的有机结合，达成保障水资源安全、防治水灾害、维护生物多样性及支撑经济社会发展的多重目标，最终实现流域生态系统的完整性、稳定性和服务功能的持续性，体现生态文明建设的价值导向<sup>[46]</sup>。

基于公共治理理论框架，河湖管理本质上是一种多中心协同治理实践。其制度内核体现为：多元治理主体通过行政规制、市场激励与社会动员的复合型政策工具，对具有公共物品属性的水域生态系统实施动态治理。具体而言，该治理体系包含三个关键维度：其一，构建涵盖空间规划、用途管制与生态修复的系统化治理框架；其二，形成包含生态补偿机制、考核体系与跨界协同治理的全周期管理流程；其三，通过制度供给与政策创新实现治理效能提升，包括推进排污权交易制度创新、完善流域生态保护补偿标准等。这种治理模式的创新性在于，将传统科层制治理转型为“政府主导-市场补充-社会参与”的协同网络，不仅实现流域生态服务功能的代际公平，更促进公共价值从资源利用向生态福祉的创造性转化。

在新公共治理范式下，河湖管理已演进为融合环境正义理念、多中心治理理论与生态系统服务价值评估的综合性治理工程<sup>[47]</sup>。河流和湖泊的管理是一个涉及多方面的综合性治理项目。政府不再是单方面的执行者，而是在政府的引导下，最大限度地利用社会大众、企业和各种社会组织的力量，确保河湖管理的效果能够持续并稳定地进行<sup>[48]</sup>。

## 2.2 理论基础

### 2.2.1 整体性治理理论

整体性治理理论是当代公共管理领域的重要范式，其核心在于破解传统治理中的碎片化困境。该理论兴起于 20 世纪末，针对新公共管理过度分权导致的部门割裂、政策冲突等问题，主张通过跨部门协同、资源整合与服务流程再造实现治理效能提升<sup>[49]</sup>。其理论根基包含三个维度：制度层面强调构建跨层级、跨领域的协作网络，打破行政壁垒；价值层面主张以公民需求为导向，重塑公共服务供给机制；技术层面注重运用数字治理工具促进信息共享与决策协同。其创新性体现在将治理焦点从单一组织效率转向系统化效能，通过责任共担、目标整合与绩

效捆绑机制，推动形成“无缝隙”治理格局，为应对复杂公共事务提供了新的分析框架和实践路径<sup>[50]</sup>。

随着服务型政府的建设，公共事务的不断扩展，众多公共服务领域涉及多领域。在传统的政府服务提供过程中，存在着碎片化和分割化的问题，这些问题不仅损害了公众原有的整体需求，而且使得以部门为核心的政府架构难以独立应对这些问题，甚至可能显得力不从心<sup>[51]</sup>。流域是一个由水域、陆域及生态系统构成的整体性地理单元，具有显著的公共资源属性和治理复杂性。从源头到河口的完整生态系统特征，决定了其管理必须突破行政边界限制。在水资源调配（如跨省用水协调）、污染防治（涉及工业、农业等多源污染）、岸线管控等治理领域，普遍存在跨地域、跨领域、跨部门的协同难题。当前，相关管理职责分散于环保、水利、发改、自然资源等十余个部门，这种职能分割与流域治理的整体性需求形成矛盾，导致政策衔接不畅与执行效率低下。因此，流域治理必须打破行政区划限制，采用整体协作的方式，通过合作和协调来发挥其应有的作用<sup>[52]</sup>。河湖长制作为一种超越机构边界的制度，通过高级领导来整合组织结构、资源和责任，通过整体性治理政策可以更好地指导河湖长制下基层政府河湖管理工作的开展，同时分析其中存在的问题，并提出相应对策<sup>[53]</sup>。

整体性治理理论与河湖长制的结合，既是应对流域碎片化治理的必然选择，也是中国生态文明制度创新的重要实践。两者关系的研究不仅需关注制度设计的理论适配性，还需直面执行中的现实张力，通过持续的制度优化与技术赋能，最终实现河湖治理从“分段管控”到“系统修复”的跃升。

### 2.2.2 公共物品理论

公共产品理论，作为当代经济学的核心框架之一，旨在阐述并解决满足社会公共需求的问题，强调由政府机构提供诸如商品和服务等公共物品，以实现社会福利的最大化。相较于公共物品，市场供应的商品或服务被归类为私有物品，这一分类基于其所有权属性及消费过程中的排他性特征。公共物品理论的发展历程可以划分为初生、演进与成型三个关键阶段。在经济学理论发展的初始时期，大卫·休谟的《人性论》被视为这一领域内最具标志性的作品之一，其深刻影响了后续的经济思想发展。该著作论述指出，存在特定任务唯有借助集体协作方能成功完成，单纯依凭个体努力难以达成这一目标。在《国富论》一书中，亚当·斯

密阐述了公共物品与国家繁荣之间的内在关联,并着重指出国家应承担提供诸如国防和法律体系等关键公共服务的责任,以构建更为高效的社会秩序。初期阶段,这些公共物品的主要供给方为政府,旨在为社会成员创造一个稳定且有益的发展环境<sup>[54]</sup>。随着理论探讨的深化,公共物品的概念界线被不断拓宽,现今其与私人物品之间建立起一种互补性的对应关系。具体而言,只要所供物品能够满足与私人物品相类似的特性——即非排他性、非竞争性、外部收益以及可能的公共资源属性,不论该物品由政府部门还是非政府机构提供,均被纳入公共物品范畴之内。随着公共物品发展至成熟阶段,其存在形式与功能将经历细化与专业化的过程,从而被进一步细分与归类。按照其属性中排他性的有无以及消费的竞争性与否,公共物品被区分为纯粹的公共物品与准公共物品两类。此类划分显著扩展了公共物品的概念范畴,并由此引发了更多服务被归入公共物品体系的讨论与实践<sup>[55]</sup>。

公共物品理论的范畴广泛,不仅限于实体物品,它涵盖了各种非排他性与非竞争性的服务与资源。就抽象概念而言,诸如消防服务和教育资源等领域的公共资源,依据其面向社会大众普遍可获取的特性,通常被归类为公共物品<sup>[56]</sup>。伴随社会发展,原本不具备排他性和竞争性的公共物品逐渐展现出排他性的特征。由此产生的结果是,公众被剥夺了对这些资源的共享使用权,而仅能通过支付特定费用以获得初始使用机会。在利用此类商品的过程中,确实观察到了消费峰值现象的出现。所谓的“准公共物品”,包括诸如高速公路、付费电视服务以及公共娱乐场所的休闲设施等,被划分为这一类别,这类物品虽具有一定的排他性和竞争性,但并非完全如此。与此相对应的,还存在着一类纯粹的公共物品,其特性在于为全体公众共同拥有并使用,这些物品不具排他性,即任何人都可以无阻碍地享受或使用,体现了一种全民共享的属性。此类资产被划归于纯粹公共物品范畴,包括但不限于森林、牧场以及水资源等<sup>[57]</sup>。相较于准公共物品,纯公共物品在社会功能体系中占据核心地位,其提供基础服务,是公众日常活动与生存不可或缺或支柱。强化对纯粹公共物品的管理与普及策略,对于促进社会朝向更为正面的发展趋势具有关键性作用。

在前述论述中,本文揭示了所谓“纯公共物品”与“准公共物品”共有的关键特性,即“共享使用权”的本质,此特征表明此类物品具备可供广泛人群同时使用的属性,这一基础条件是界定公共物品身份的核心标准。依据公共物品理论,

具备共享使用权的物品能够被归类为公共物品，这一特性体现了其非排他性和非竞争性的本质特征。基于使用者在共享使用权过程中的消费行为模式，能够进一步细分这些物品所属的范畴，即判断其为纯粹的公共物品还是准公共物品<sup>[58]</sup>。

公共物品理论在河湖长制及河湖管理研究中的作用主要体现在为河湖治理的公共属性界定、责任主体明晰、跨区域协同机制设计以及制度优化提供理论支撑。河湖作为典型的公共物品，具有非排他性和非竞争性特征，易引发“公地悲剧”和“搭便车”问题<sup>[59]</sup>。传统治理模式因产权模糊、权责分散导致效率低下，而河长制通过构建“党政同责、一岗双责”的责任体系，将河湖管理纳入地方政府绩效考核，破解了集体行动困境<sup>[60]</sup>。例如，基于“流域+行政区域”的网格化协作框架，整合水利、环保等多部门职能，形成跨层级、跨区域的协同治理网络，有效协调了上下游利益冲突。同时，河长制引入“民间河长”监督平台、企业技术合作及公众参与机制，推动形成“政府主导—市场补充—社会协同”的多元共治模式，但基层实践仍面临信息不对称与激励不足的挑战，需通过河湖健康档案公开、环境公益诉讼等制度完善社会参与路径<sup>[61]</sup>。此外，公共物品理论强调法律保障对治理可持续性的重要性，研究指出河长制需通过《中华人民共和国水污染防治法》修订明确法律地位，并建立流域生态补偿机制，将治理外部性内部化。技术创新方面，物联网监测与大数据分析技术（如浙江省“数字河长”平台）的应用，提升了河湖治理的精准化水平，验证了量化管理在公共物品供给中的可行性。总体而言，公共物品理论从责任界定、协同机制、法律支撑等维度为河长制提供了系统性分析框架，但其本土化实践仍需进一步强化制度衔接与技术赋能。

第 3 章 J 区河湖管理概况

3.1 J 区基本情况

J 区隶属安徽省 W 市，是 W 市的发祥地，长江流域工商业重要基地、重要通商口岸，西依长江，南与弋江区相望，东与湾沚区相邻，西南与南陵县相邻，北连鸠江区，地理坐标介于东经 117° 58'~118° 43'、北纬 30° 38'~31° 31'之间，总面积 121 平方公里。J 区属北亚热带湿润季风气候，春暖多变，夏雨集中，秋高气爽，冬季寒冷，四季分明。

根据《2024 年芜湖市水资源公报》，J 区水资源总量为 0.59 亿立方米，其中地表水资源量 0.50 亿立方米，地下水资源量 0.15 亿立方米。J 区的总用水量为 0.8222 亿立方米，其中工业用水量为 0.0937 亿立方米，农业用水量为 0.1866 亿立方米，生活用水量为 0.3739 亿立方米，生态环境用水量为 0.1680 亿立方米。

根据用水量及社会经济指标统计成果分析，2024 年 J 区人均综合用水量为 169.6 立方米，城镇居民人均生活用水量 141.1 升/天，农村居民人均生活用水量 108 升/天，万元 GDP 用水量 10.39 立方米，万元工业增加值用水量 12.96 立方米，农田灌溉水有效利用系数 0.5668。

J 区地处青弋江与长江的交汇地带，境内水网交错，水系发达，主要河流水系有 9 条，分别是长江、青弋江、荆山河、青安江、欧阳河、方村河、竹港河、保兴埠、板城埠；主要湖泊 4 处，分别为镜湖、西洋湖、汀棠、九莲塘。具体河湖概况见表 2-1 J 区河流概况、表 2-2 J 区湖泊概况。

表 2-1 J 区河流概况

| 河流名称 | 总长度<br>(km) | 主要功能 | 水质<br>(2024 年 7 月) | 管理措施           |
|------|-------------|------|--------------------|----------------|
| 长江   | 7.3         | 长江干流 | 地表Ⅱ类               | 落实市、区级、街道三级河长制 |
| 青弋江  | 29.64       | 长江支流 | 地表Ⅱ类               | 落实市、区级、街道三级河长制 |

续表 2-1 J 区河流概况

| 河流名称   | 总长度<br>(km) | 主要功能      | 水质<br>(2024 年 7 月) | 管理措施           |
|--------|-------------|-----------|--------------------|----------------|
| 荆山河    | 19.64       | 长江支流      | 地表Ⅲ类               | 落实市、区级、街道三级河长制 |
| 青弋江分洪道 | 6.5         | 长江支流      | 地表Ⅲ类               | 落实市、区级、街道三级河长制 |
| 欧阳河    | 3.2         | 景观、圩内排涝   | 地表Ⅴ类               | 落实区、街道、社区三级河长制 |
| 方村河    | 3.1         | 景观、圩内排涝   | 地表Ⅴ类               | 落实区、街道、社区三级河长制 |
| 竹港河    | 6.1         | 景观、圩内排涝   | 地表Ⅴ类               | 落实区、街道、社区三级河长制 |
| 保兴圩    | 14.62       | 城市排涝、生态景观 | 地表Ⅴ类               | 落实区、街道、社区三级河长制 |
| 板城圩    | 4.8         | 城市排涝、生态景观 | 地表Ⅴ类               | 落实区、街道、社区三级河长制 |

表 2-2 J 区湖泊概况

| 湖泊名称 | 面积(ha/km <sup>2</sup> ) | 岸线长度(km) | 水深 (m)  | 蓄水量 (万 m <sup>3</sup> ) | 水质状况          |
|------|-------------------------|----------|---------|-------------------------|---------------|
| 镜湖   | 0.17 km <sup>2</sup>    | 2.7      | 1.5-2.5 | 30                      | Ⅲ类~Ⅳ类波动       |
| 西洋湖  | 0.132 km <sup>2</sup>   | 3.01     | 2.0-3.0 | 33                      | Ⅴ类~劣Ⅴ类波动      |
| 汀棠   | 28.9 ha                 | 4.15     | 2.0-3.0 | 72                      | Ⅲ类~Ⅳ类波动（偶见Ⅴ类） |
| 九莲塘  | 3.3 ha                  | 0.86     | 2.0-3.0 | 10                      | Ⅲ类~Ⅳ类波动       |

### 3.2 J 区河湖管理制度现状

J 区于 2017 年 6 月印发《J 区全面推行河长制工作方案》,2018 年 6 月印发《J 区全面推行湖长制实施意见》,全面推行河湖长制。通过河湖长制的全面实施,确定了“保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态”的工作目标,构建了责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制。

#### 3.2.1 J 区河湖管理组织体系

一是分级设立河长。区级设立总河长,由区委主要负责同志担任;设立副总河长,由区政府主要负责同志担任。区境内长江、青弋江、青安江、荆山河、欧阳河、方村河、保兴埠、板城埠等河流,镜湖、西洋湖、汀棠、九莲塘等湖泊设立区级湖长,由区级党政负责同志担任。区直相关单位和各街道协助区级河湖长开展河湖长制工作。

各街道按照河湖流经区域,分别设置本级总河长、副总河长和河长,由同级党政主要负责同志分别担任。各中心、街道和村(社区)组织为责任主体;村组设专管员、保洁员或巡查员,城区按现有城市管理体制落实专管人员。

二是分级建立河长会议制度。各级河长会议由本级总河长、副总河长、河长、相关负责同志、成员单位主要负责同志组成。区级河长制成员单位有:区经发委、区财政局、区住建局、区农水局、区卫健委、区市场督管局、区城管局、区教育局、区科技局、公安分局,环保分局、国土分局等。

确定了 13 位处级干部分别担任纳入区级管理的 7 条河流、6 座湖泊的河湖长。总河湖长由区委书记担任,副总河湖长由区长担任,其余河湖长为区各部门主要领导组成。J 区河湖长制办公室设在区农水局,由区农水局局长兼任办公室主任。

#### 3.2.2 J 区河湖管理职责划分

区级河湖长作为承上启下的关键层级,主要负责落实省、市级河湖长部署,统筹辖区内河湖保护治理工作,包括制定并实施“一河一策”治理方案,协调生态环境、水利、住建等部门开展黑臭水体整治、排污口监管、“四乱”(乱占、乱采、乱堆、乱建)清理等专项行动;牵头组织日常巡查,重点排查水质异常、非法采砂、侵占岸线等问题,督导镇村级河湖长及河道保洁员履职,推动跨界河湖联防联控;同时建立问题台账,限期整改销号,并通过设立公示牌、引入“民



间河长”等方式动员公众参与，强化《河长湖长履职规范》等法规执行，确保水资源保护、水污染防治及生态修复目标有效落地，实现区域河湖功能可持续管理。具体各部门的河湖管理职责如下表所示：

表 2-3 J 区河湖管理各部门职责

| 部门     | 主要职责                                                                                                                                               |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 区发改委   | 协调推进河湖保护重大项目；落实国家、省、市河湖保护产业政策；衔接河湖管理保护相关规划；指导工业企业污染控制及工业节水；协调新型工业化与河湖管理保护问题。                                                                       |
| 区财政局   | 落实区级河湖长制工作经费；协调河湖管理保护资金并监督使用。                                                                                                                      |
| 区住建交通局 | 整治城市黑臭水体；推进城镇污水处理设施建设与监管；监管渡口码头污染整治。                                                                                                               |
| 区农水局   | 监管农业面源污染、畜禽/水产养殖污染；推进农田废弃物利用；查处非法捕捞、电毒炸鱼等行为；管理河湖水资源及水功能区；监测跨界河流水质水量；推进节水型社会及水生态文明建设；管理河湖建设项目、河道采砂、水土流失治理；组织侵占河道湖泊清理；查处水事违法行为；推进生态公益林、水源涵养林建设及湿地保护。 |
| 区卫健委   | 指导饮用水卫生监测及农村卫生改厕。                                                                                                                                  |
| 区市场监管局 | 取缔河湖管理范围及沿线无照经营；规范市场行为。                                                                                                                            |
| 区城管局   | 整治向河道倾倒垃圾行为；拆除河道违法建筑。                                                                                                                              |
| 区教育局   | 组织学生爱水、惜水、护水教育活动；管理学生志愿者工作。                                                                                                                        |
| 区科技局   | 指导河道水环境治理科技创新；申报相关科研项目。                                                                                                                            |
| 公安分局   | 打击破坏河湖环境及危害公共安全的违法犯罪行为。                                                                                                                            |
| 环保分局   | 监督水污染防治；制定入河排污标准；调查执法污染源达标排放；推进秸秆利用；监测河湖水质；评估水环境质量；查处非法排污及水污染突发事件应急处理。                                                                             |
| 国土分局   | 开展矿山地质环境保护；协调河湖管理项目用地保障；组织河湖水域岸线自然资源确权登记。                                                                                                          |

续表 2-3 J 区河湖管理各部门职责

| 部门     | 主要职责                         |
|--------|------------------------------|
| 区民政局   | 监管河湖保护相关社会组织；推进志愿者队伍及志愿服务建设。 |
| 区司法局   | 审查区级河湖长制规范性文件。               |
| 区人社局   | 开展河湖长制相关专项表彰工作。              |
| 区文旅局   | 挖掘和传承河湖文化遗产。                 |
| 区应急管理局 | 指导江河湖泊防灾减灾及应急事件处置。           |

### 3.3 河湖管理实践措施及成效

#### 3.3.1 严守红线保护水资源

严格执行《W 市关于落实最严格水资源管理制度的意见》，强化水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线的刚性约束。将水资源承载能力纳入区域发展规划审批前置条件，全面实施水资源消耗总量与强度双控机制。依据《安徽省节约用水条例》，深化节水型社会建设，推动农业节水灌溉改造、工业循环用水技术升级及城乡供水管网漏损控制。严格建设项目水资源论证程序，从严审批高耗水项目取水许可。按照《W 市水功能区划》核定水域纳污容量，建立排污总量超标区域新增排污口限批制度，完善入河排污口动态监测体系，确保污染物排放浓度与总量双达标。

#### 3.3.2 岸线管控筑牢生态屏障

依法推进河湖管理范围划界确权，实行岸线分类分区管控。根据“保护优先、分类施策”原则，将岸线划分为保护区、保留区、限制开发区和开发利用区，明确各分区管控要求。落实《W 市长江岸线资源开发利用总体规划》和江河岸线管理实施意见，禁止不符合河道功能定位的开发行为。严格执行水域占用补偿制度，建设项目确需占用水域的须履行“占补平衡”程序。加强采砂管理执法队伍建设，开展非法采砂专项整治行动，重点清理历史遗留的违规围垦、侵占水域岸线行为，逐步恢复河湖生态空间。

#### 3.3.3 污染溯源深化源头治理

全面落实《W 市水污染防治工作方案》，建立水陆统筹治理机制。系统排查工矿企业、城镇生活、农业面源等污染源，制定污染源清单并实施分类整治。

强化入河排污口监管，编制排污口布局优化方案，开展不达标排污口限期整改专项行动。推进城镇黑臭水体系统治理，加快污水处理设施提标改造，严控污泥处置二次污染。加强畜禽养殖污染防治，推广生态健康养殖模式，建立水产养殖尾水排放监管制度。完善船舶污染物接收转运处理体系，实现港口码头污染防治设施全覆盖。

#### 3.3.4 系统整治提升环境品质

依据《W市水功能区划》水质保护目标，建立水环境质量预警机制。推进饮用水水源地规范化建设，依法清理保护区内违法设施，严禁保护区内非保护类建设活动。实施河湖环境综合整治工程，构建“源头截污-过程控制-末端治理”的全链条治理体系。结合城市规划布局，采取生态清淤、植被修复等措施建设生态护岸。深化农村人居环境整治，完善生活垃圾收运体系，推进行政村生活污水治理设施建设，持续开展农村河道清洁行动，改善乡村水系生态环境。

#### 3.3.5 生态修复恢复自然功能

系统实施河湖生态修复工程，有序推进退田还湖、退渔还湿。加强河湖水系连通性修复，开展重点河段清障行动，恢复水域自然流通功能。落实生态流量保障机制，完善水工程生态调度方案。强化水生生物资源保护，定期开展河湖健康评估并向社会公布结果。制定重要河湖保护名录，严格管控河湖水域空间占用行为。推进水土流失综合治理，落实生产建设项目水土保持“三同时”制度，重点治理人为造成的水土流失问题。

#### 3.3.6 法治约束强化长效监管

健全河湖管理保护制度体系，完善水域岸线有偿使用、生态补偿等配套机制。加强多部门联合执法，重点打击非法排污、采砂、侵占水域等违法行为。建立河湖日常巡查监管制度，推进河湖视频监控系统建设，对重点水域实施动态监测。强化执法能力建设，配齐专业化监管设备，落实执法经费保障。加快河湖管理信息化平台建设，整合水利、环保、自然资源等部门数据资源，提升河湖治理智慧化水平。

#### 3.3.7 河湖管理治理成效

近年来，通过河湖管理工作的不断深入开展，J区也取得了不少成效：

一是水资源管理更加严格。建立覆盖水资源指标体系，每年下达了区域年度

用水计划,控制水资源使用总量;落实了取水许可监管和取水计量设备使用监管,推进区企业用水效率评估,按照《计划用水管理办法》,对用水量1万立方米及以上的用水单位进行日常监管,及时发布用水单位超计划用水预警。创建成功了水利部“节水型社会达标县区”,组织节水进校园等宣传活动,提高了民众节约用水、保护水资源的意识。

二是水域岸线保护水平逐步提高。推进“清四乱”常态化。制定了《2023年J区河湖“四乱”问题排查专项行动方案》,开展了“清四乱”和河湖水域清理专项行动各1次,整改了8个“四乱”问题,整改率100%。发挥“河湖长+”作用。创建了“河湖长+检察长+警长”模式,联合开展禁捕、河湖管理、水土保持等综合宣传2次,受众人数1100人次,巡河护河专项行动1次。加大水环境保护宣传。组织开展第三十一届“世界水日”、第三十六届“中国水周”、第三十三届“安徽省水法宣传月”主题宣传,发放《中华人民共和国水土保持法》《J区全面推行河长制宣传手册》等节水护河宣传资料共计1000份,摆放宣传展板20块,有效提升了广大市民保护河湖的责任意识和参与意识。

三是水污染防治进一步加强。完成了92个入河排污口整治,整治率74%,达到省年度目标任务。完成7个排水单元接驳混接及市政混接点改造工作,敷设管道1.7公里;完成7个排水单元的雨污混接整治;新建2.5公里市政污水管网,完成43个小区雨污混接整治,小区雨污管网改造32公里。系统治理农业面源污染。持续推进化肥减量增效,主要农作物测土配方施肥技术覆盖率稳定在90%以上;通过堆肥发酵还田和生产有机肥料等方式有效利用率达到95%;稳步推进农村厕所革命,完成农村户厕改造415户。

## 第 4 章 J 区河湖管理存在的问题及其原因

近年来随着河湖长制的实施，J 区高度重视河湖管理工作，取得了很大的成效，水资源管理更加严格、水域岸线保护水平逐步提高、水污染防治进一步加强。但是通过笔者的调查，也发现其中存在着一些问题，有很多需要改进的空间。本文通过问卷调查和访谈等方法，实地走访了解 J 区河湖管理存在的问题。

### 4.1 J 区河湖管理研究设计

#### 4.1.1 问卷调查

##### （1）问卷内容

问卷调查的目的为进一步了解群众对 J 区河湖管理的评价，从而发现 J 区河湖管理存在的问题，并根据问题提出其存在的原因及对策，同时也为其他政府部门提供的公共服务存在的相关问题提供参考依据。

调查对象选择方面，一是选择河流湖泊附近的居民进行问卷发放，这类人群对河湖日常情况比较熟悉；二是社区服务中心和政务服务中心进行问卷发放，这类人群对于政府部门的运作和相关政策较为熟悉，同时愿意参与到公共服务能力提升工作中。

调查问卷内容主要包含了基本情况和主体两个部分，并且较少使用相关专业的术语，使用较为通俗的语言进行问卷设计，确保各类知识水平的人群都能理解问题。第一部分基本情况部分，主要是以获取被调查者基础信息为目的，设置了包括性别、年龄、职业等相关内容，以便于对被调查者在各个维度的分布情况进行分析，从而判定样本选取的科学性。第二部分是问卷主体，主要包括河湖水质、沿河垃圾、景观绿化等方面的问题。通过问卷调查，更好地 J 区河湖管理实际情况，对存在的问题和产生的原因进行进一步分析，从而提出针对性建议和对策。

##### （2）问卷发放和回收情况

本次研究中，收集了 237 份有效问卷。

年龄分布方面，18 岁以下 43 人，占比 18.1%；18-40 岁 51 人，占比 21.5%；41-60 岁 71 人，占比 30%；60 岁以上 72 人，占比 30.4%。

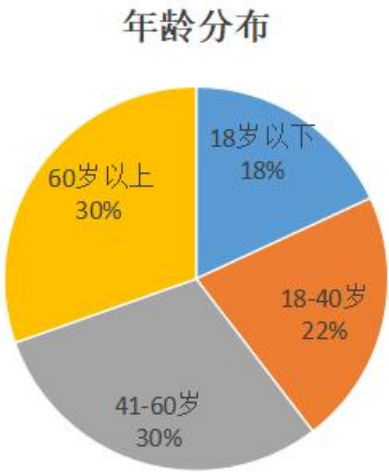


图 4-1 年龄分布图

职业分布方面，党政机关事业单位人员 36 人，占比 15.2%；企业人员 76 人，占比 32.1%；个体/私营/自由职业者 29 人，占比 12.2%；学生 15 人，占比 6.3%；农民 40 人，占比 16.9%；其他 41 人，占比 17.3%。

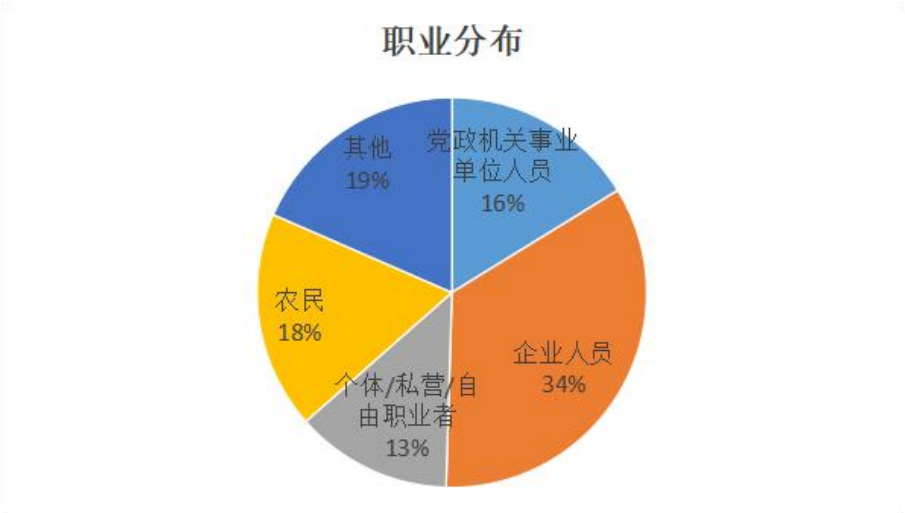


图 4-2 职业分布图

被调查对象和河湖关系方面，河湖周边居民 131 人，占比 55.3%；河湖管理者 21 人，占比 8.9%；河湖周边从事生产活动 37 人，占比 15.6%；旅游者 16 人，占比 6.8%；基层干部 23 人，占比 9.7%；其他 9 人，占比 3.8%。根据被调查对象和河湖关系分布等基础信息调查结果，被调查对象和河湖关联性较强，本次问卷调查能较好地反映 J 区河湖管理现状。

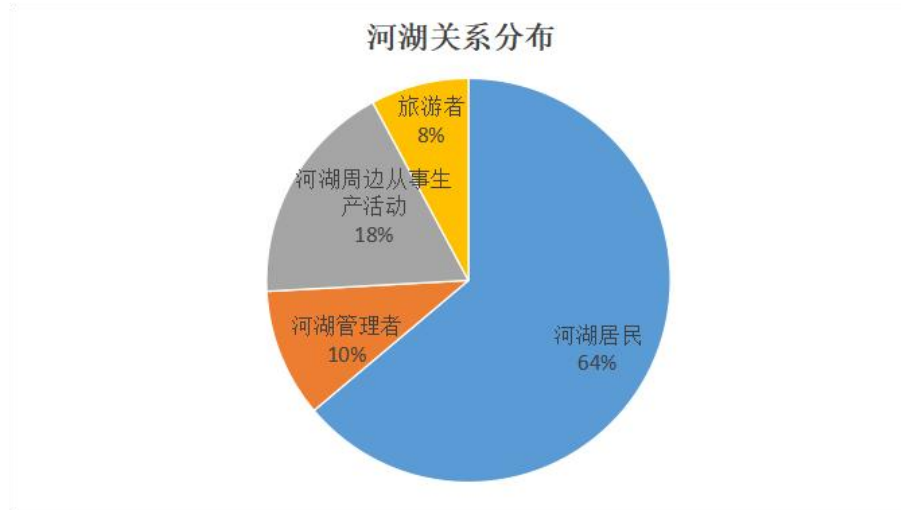


图 4-3 河湖关系分布图

2024 年 9 月-11 月，利用两个月时间，全面了解 J 区河湖管理现状。一共发放问卷 272 份，对收集的问卷进行审核、剔除无效问卷后，本次一共获得有效问卷 237 份，问卷有效率达到 87.13%。

#### 4.1.2 访谈调查

##### （1）访谈对象

调查对象选择方面，本文选取了 J 区不同部门从事河湖管理的工作人员 10 名，其中街道 5 人，分别用 A1-A5 代替；区级部门工作人员 5 人，分别用 B1-B5 代替。

##### （2）访谈形式

本文选用面对面访谈的形式，根据访谈提纲与相关工作人员进行交流、沟通。

##### （3）访谈具体情况

本次访谈主要对 J 区不同部门从事河湖管理的工作人员 10 名进行了访谈。根据访谈提纲，6 名工作人员认为 J 区河湖管理整体效果不佳；10 人分别从日常管理、政策法规、公众参与等方面提出了问题并提出了改进建议；10 人均认为河湖长制的实施对河湖管理有较大的帮助；关于河湖管理工作下一步的重点，10 人从个人的工作岗位出发，提出了针对性的建议。

## 4.2 J 区河湖管理存在的问题

### 4.2.1 河湖管理政策执行不到位

### （1）工作形式化

河湖长制在河湖的管理过程中起到了至关重要的角色，通过实行河湖长制，确保了地区的各个部门能够集中资源进行工作。河湖长制的实践效能受制于行政主导型治理模式的内在张力。当党政主要负责人担任河长时，依托行政权威整合部门资源的高位推动机制，能够在短期内集中力量突破治理瓶颈，例如快速关停污染企业或完成应急清淤工程。然而，水环境治理的系统性特征要求持续性的制度投入，这与主官注意力分配规律形成结构性冲突——在多重目标排序压力下，环境治理往往让位于经济增长、社会稳定等更具显性政绩效应的领域。这种治理重心的周期性迁移，导致河长制易陷入“运动式治理”的路径依赖：突击整治阶段各项指标显著改善，但后续因缺乏常态化监管机制而出现污染反弹。

更深层次的制度困境在于，现有考核体系偏重量化达标率（如水质断面合格率）而忽视生态系统的整体健康度，致使基层政府倾向于采取短平快的末端治理措施，而非投入周期长、见效慢的源头防控工程。这种激励扭曲机制，加之部门协作多依赖临时性协调而非制度化安排，共同制约了河湖治理的长效性。在执行基层河湖长制的管理过程中，由于人力、资金和注意力等资源的限制，部分河长可能表现出惰性和缺乏决断力，这可能导致在执行制度时感到疲惫和选择性执行的问题。在基层河长的工作实践中，这一问题表现得尤为明显，主要体现在巡河查河过程中的走过场、缺乏主动发现问题的意识，以及没有决心去解决这个问题等方面。经过深入访谈，我们发现某些河长对于河湖长制的工作并不给予足够的重视，他们的工作态度相当敷衍。他们遵循“不求有功但求无过”的原则，职责执行不够严格，仅仅是担任主将而不实际出征：

巡河目前实际上更是一种工作任务，而不是为了发现问题。日常各河湖长及各相关部门为了完成月度考核任务，按照规定开展工作，基本上不会有实质性的问题发现及上报。最终年终考核也是根据考核目标进行评分，日常的相关工作其实显得不那么重要。（访谈记录：街道工作人员 A01-20241015）

### （2）治理能力不足

河湖的管理主要依赖于河湖长制，当地的党政首脑在担任河长职务时，可能本身并不具备相关的专业能力和知识。因此在遇到相关河湖问题时，河湖长更多是从行政角度上进行指导，河湖长往往难以提供高度专业化的指导，这也限制了



他们的专业能力。同时，在交办河湖问题时，考虑到工作协作等原因，往往由某个部门独立完成相关工作，这也使得治理能力受到影响。

街道等基层也缺乏相关专业人员，街道等基层人手不足，因此相关河湖长制工作大都是其他工作人员兼职负责，时间和精力都不足，专业知识更是缺乏：

目前就我区情况而言，河湖管理开展涉及到部门众多，责任划分经常出现争议。日常各种问题也缺乏手段进行整治，相关治理人才明显缺乏，领导也都是政务上的一把手，专业性不足，处理问题也很难从根本上解决问题。平时街道事情也很杂，各个部门都会找我们，人手明显不足，很多问题处理只能简单应付。（访谈记录：街道工作人员 A02-20241013）

### （3）问题上报不积极

目前的河湖管理框架中，基层发现的问题向上报告后，往往是属地管理原则，最终由发现问题的街道或社区进行问题整治。因此部分基层有了“多报多做，少报少做”的错误心理，在发现问题时能不上报便不上报。

通过相关平台信息查询可发现，部分街道、社区平均每年未上报问题，但是根据市、区级河湖四乱问题清单和市长热线交办单等材料，发现各街道均存在相关河湖问题。

## 4.2.2 整体性治理成效不达预期

针对 J 区居民对河湖管理工作的问卷调查中，69.6%（166 人）对当地政府或相关部门在河湖管理方面的工作总体评价不满意或很不满意。河湖水质方面，57%（135 人）认为河湖水质一般或较脏；河流湖泊岸线景观绿化方面，37.6%（89 人）认为河湖岸线绿化一般或较差；沿河垃圾情况方面，37.6%（89 人）认为沿河有垃圾堆放。

这些问题涉及河湖长制的多个成员单位、各属地街道，说明 J 区河湖管理整体性治理工作还有待进一步提高。

### （1）组织协调作用发挥不够

J 区河长办公室虽然挂靠在水利部门，但实际负责统筹全区河湖管理工作。这种设置的优点是能集中资源办事，但也带来一些问题：既要具体治理河湖，又要协调各方，容易变成“大包大揽”，反而导致部门之间配合不够、办事流程卡壳、整体效率不高。

河湖管理效果关键看各部门合作情况，但现实中存在三个阻碍：一是各部门专业性强、工作内容差异大；二是缺乏有效的合作机制；三是职责划分模糊。例如区河长制领导小组包含 20 多个单位，像区委办公室、组织部等重要部门都在其中，但具体谁该负责什么并没有清晰规定。每个单位既要听区政府安排，又要对总河长负责，还要服从上级部门指导，这种多重管理反而让责任变模糊。

从实际运行看，2017 年 J 区刚建立河长制时主要搭建管理框架，2019 年机构改革调整了部分部门职能。但因为市级河长制架构没变，区里也没明确调整各部门的新职责。现在主要靠每年发布的工作要点来分配任务，虽然列出了目标、问题、责任、任务四类清单，但内容比较笼统。比如“加强水质监测”这类任务，没有具体说明哪个部门负责采样、哪个部门分析数据，导致有些工作几个单位都在管，有些环节又没人管。

河湖长制已实行多年，但是很多相关制度未更新。作为基层单位，街道对接上面很多部门，很多时候我们巡河发现问题，不知道向谁反馈，工作很难开展下去。很多问题上报最近还是由属地街道进行治理。（访谈记录：街道工作人员 A03-20241009）

我并不清楚在河湖长制的实施过程中，我们具体需求承担哪些工作。同时作为河长的联系单位，我们日常主要配合完成巡河，年底时需要提交总结报告，但我们也不确定有哪些具体内容可以分享。在我看来，几大流域的目标、所面临的问题、所承担的责任以及任务清单在内容上存在许多相似之处。此外，治水工作本质上是区水务局的职责，他们配备了专业的管理人员，我认为他们牵头可以使得问题的处理变得更为简便。（访谈记录：区级部门工作人员 B02-20241009）

## （2）部门协同合作不力

在进行问卷调查时，发现有 6.3% 的受访者对当地政府或相关部门在河湖管理方面的工作感到基本满意，24% 的人评价为很满意或满意，70% 的人评价为不满意或很不满意。

政府部门河湖管理整体满意度情况

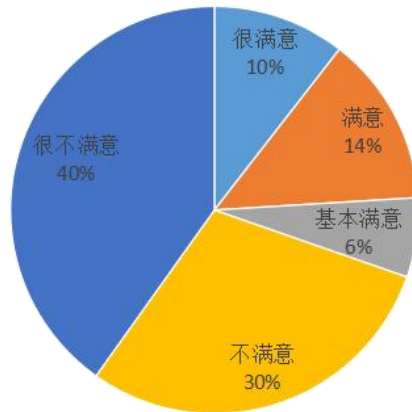


图 4-4 河湖管理整体满意度情况分布图

通过问卷调查和访谈结果，我们可以发现 J 区河湖管理部门协调方面还存在着以下问题，导致河湖管理方面的工作总体评价不是特别好。

一是部门之间的信息共享不足。各部门之间相关的数据，一般都是不对外公开的，除非相关部门之间有明确的需求才会进行提供，更不用说信息主动共享。各部门正是出于这样的心理，相关的河湖管理的信息都是在各个部门手中，例如环保的相关数据其他部门也无从知晓，水利的相关的数据、工程信息其他部门也不是很清楚。所以在日常河湖管理工程和问题整治时，由于信息不足经常导致做无用功或影响问题整治效率。

二是部门联合行动开展较少。当前河湖长制框架下的跨部门联合行动仍处于“低频化、碎片化”状态，尚未形成常态化、全链条的协同治理模式。日常河湖巡查或问题整治时，常常是各部门或街道独自行动，很少两个部门或者更多部门联合行动。

三是部门联合宣传力度不够。在问卷调查中，40.1%的人表示不了解河湖保护的政策或法规；41.4%的人表示未对河湖管理或保护等提供过建议。在实地走访及访谈中我们了解到，目前河湖管理政策相关的宣传主要依靠区水务局日常相关水资源保护、河湖法规等的宣传，相关政策宣传明显不足，相关河湖长制成员单位基本不会进行相关水资源保护、河湖法规的宣传，形成了区水务局在宣传方面单打独斗的局面。

#### 4.2.3 河湖管理对社会力量吸纳不足

一个健康的生态环境对人民至关重要，政府在水环境管理中并不是唯一的参与者。社会公众也是参与河湖管理的重要力量，公众参与可以更好地实现监督，更好地提供相关建议，推动河湖管理更好地开展。

在是否参与过河湖管理及保护相关的志愿者活动或公益活动调查中，62.4%的人表示未参与过河湖管理及保护相关的志愿者活动或公益活动；9.7%的人表示参与过河湖问题举报投诉；5.5%的人表示参加过河湖相关宣传活动；4.2%的人表示参加过政府组织的宣教活动；16%的人表示参加过民间合作活动。

参与河湖管理及保护相关的志愿者活动或公益活动  
调查结果

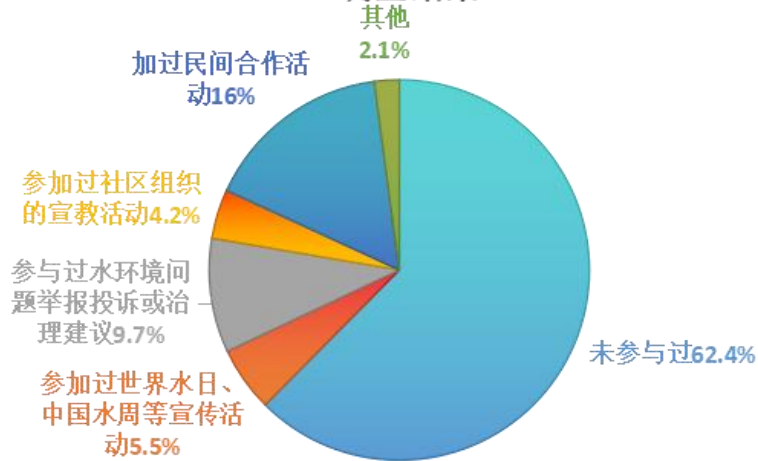


图 4-5 参与河湖管理及保护相关的志愿者活动或公益活动分布图

根据问卷调查结果，发现 J 区在公众参与方面仍存在很多不足：

##### （1）公众参与意识欠缺

问卷调查的结果揭示，社会公众在一定程度上表现出对政府治理的高度依赖，普遍认为水治理环境乃属政府责任范畴。另一方面，目前普遍存在公众对河湖管理职能认知的缺失，多数居民未能意识到，河流治理与政府管理创新举措直接关联其个人利益。然而，基于对 J 区居民进行的问卷调查与实地访问，揭示出公众对于河长制项目的认知水平以及与此相关的参与热情均显不足。

##### （2）社会参与呈现碎片化状态

尽管 J 区域在河湖管理的社会参与层面显示出日益增强的活力，社会公众的介入活动仍旧展现出明显的分散特征。参与度表现出明显的碎片化特征。尽管 J 区采取措施旨在激发公众对河流治理的参与度，在某些农村区域，沿岸居民仍普

遍存在着非法倾倒生活废弃物及违法农作物种植的问题。参与活动的方式表现出明显的碎片化特征。目前尚未建立一个完整且系统化的公众参与框架。社会公众在水资源管理领域的参与活动主要聚焦于对政府治理举措的监督,常见手段包括利用河长公示电话、设立的投诉热线以及在线反馈平台等渠道。

### (3) 社会资本削弱, 市场化进程不充分

流域管理作为区域公共事务治理体系中的关键环节, 涉及对跨界自然系统的协调与监管。同时, 生态环境被视作一种特殊的公共资源, 其可持续利用与保护成为流域管理的核心议题之一。伴随经济的稳定增长及民众生活标准的显著提升, 公众对公共产品的需求呈现出持续增长的趋势。据此, 社会公众对于高品质生活空间的需求呈现出持续增长的趋势。若公共物品供给未能有效对接市场需求, 此举将对经济增长率构成不利影响, 并可能抑制社会福祉水平的提升。在这一背景下, 探讨个体如何贡献公共物品, 即社会资本在河长制执行过程中的角色与作用, 展现出显著的实践意义。由于公众的无私情感、公众的道德认知及其在团队层面上的交互行为, 在社会意识水平较高的背景下, 显著促进了对公共产品生产的更大投入。鉴于不同地理区域在经济实力、技术创新能力、消费者基数及市场规模等方面的显著差异, 公共物品的非排他性和非竞争性特性也随着地域性发生变化。因此, 这也为社会资本参与公共事务、提供公共物品铺垫了基础。无疑, 地方政府扮演着至关重要的角色, 作为社会进步的驱动力之一, 它们负责提供核心公共资源。与此相对, 私人部门的供应则构成了这一体系的有效补充。

在 J 区的河湖管理体系中, 社会资本未能被纳入其管理框架, 导致社会资本在日常管理及河湖整治活动中的缺位。资金来源主要依赖于政府财政拨款, 由此产生的财政负担相对沉重。社会资本的匮乏以及市场机制作用的局限性, 被识别为阻碍 J 区河湖管理体系有效发展的关键因素之一。

## 4.3 J 区河湖管理存在问题的原因剖析

### 4.3.1 基层河湖管理基础薄弱

政策效能的实现不仅需要制度设计的科学性与可操作性, 更依赖于执行系统的完备性及其主体要素的专业化水平。从政策过程理论视角分析, 治理目标的达成受制于三大关键要素: 制度架构的合理性、组织体系的协同性以及执行主体的专业能力。J 区河湖管理实践显示, 基层治理能力存在结构性短板, 具体表现为

三方面制约：其一，制度认知层面存在理解偏差，对河长制的功能定位与实施路径缺乏系统性把握；其二，专业化治理能力储备不足，尤其在水质监测、生态修复等技术领域存在显著知识断层；其三，人力资源配置存在数量与质量的双重缺口，基层河长办普遍面临专业技术人员占比不足、业务培训覆盖度有限等现实困境。这种治理能力与制度需求间的适配性失衡，直接制约了政策效能的充分释放。

#### （1）对河湖长制工作认识不到位

河湖管理效能的提升，本质上取决于执行主体对政策内涵的深度认知与系统性实践能力。整体性治理理念要求构建统一的价值认知框架，使基层工作人员不仅掌握制度文本的表层要求，更能理解政策设计的深层逻辑。具体而言，河长制作为生态文明建设的重要制度创新，其核心价值在于突破传统条块分割的治理惯性，通过“党政同责”机制整合分散的治水权责。这就要求基层执行者具备三个维度的认知素养：其一，理解水资源保护与区域发展的辩证关系，避免将生态治理与经济增长对立化；其二，掌握流域系统治理的科学规律，能够识别水土气生等要素的协同关系；其三，具备跨部门协调的治理能力，形成问题发现、任务分解、资源调配的完整闭环。

当前基层治理实践中存在的认知局限，实质反映出制度设计预期与执行能力之间的结构性落差。部分工作人员对政策要义的理解呈现碎片化特征，将制度内涵窄化为周期性巡查的机械操作，忽视其作为综合治理平台的功能定位。这种认知偏差导致执行层面产生多个典型异化现象：治理措施呈现“头痛医头”的应急性特征，问题处置多停留在表层化应对；治理工具过度依赖行政指令传导，缺乏市场激励与社会动员的创新应用；治理效能评估偏重量化指标的短期达成，忽视生态系统的长效维系机制。究其根源，既有培训机制的系统性缺失，也受考核导向的功利性影响，更反映出传统治理思维与生态文明理念的深层次冲突。

#### （2）河湖管理专业技能及知识缺乏

河湖管理涵盖的职责十分广泛，包括水污染治理、水生态修复、水资源保护以及水行政执法等多个方面。河湖长制工作需要工作人员具备两方面关键能力：一是协调能力，因为需要经常和 20 多个不同部门沟通合作；二是专业知识，要懂水利工程、水质监测、水政执法等具体业务。简单来说，既要会组织各部门一起解决问题，又要掌握管理河湖的实际技术方法，这样才能有效开展工作。

通过走访调查,我们发现基层河湖管理工作中存在专业知识匮乏的问题。许多工作人员并非河湖治理、水利等相关专业,遇到相关水环境问题往往无从下手,对于相关涉水法律法规也不了解。另外,街道河湖管理工作的经办人员往往来自其他岗位借调或临时聘用,他们难以迅速具备河湖管理工作所需的全面素质,这对河湖管理工作的顺利开展造成了一定影响。

### (3) 基层人力配置不足

从一方面看,区级河长办的工作人员不足。作为河长制的核心部门,河长办承担着重要的协调与组织职责。河湖长制工作人员的数量及素质直接关乎其治理效能,这是制约河湖长制深入发展与推进的关键因素。然而,河长制在基层实施过程中面临的一个主要挑战是人员短缺和编制不足。J区河长制办公室并不是一个永久性的机构,其办公室主任职位由区水务局的负责人担任,而办公地点则位于区水务局内,水务科直接负责对办公人员的整体调度和安排。因此这样的架构意味着河长办的工作人员无法只负责河湖长制一项工作,日常还要同时兼顾其他工作。

从另一个角度看,街道级别的河长办缺少全职的工作人员。J区在开始实施河湖长制时,文件规定各街道需要配备专职工作人员开展河湖长制工作。然而,在实际操作中,街道层面的河长制工作仍面临人员配备不足及专业人才匮乏的挑战。在全区的12个街道中,河长办与其他的业务办公室共同办公。然而,大多数街道仅有1名人员兼任河长制的相关工作,由于他们缺乏足够的专业知识,因此不能进行专门的治水管水任务,这对河长制的正常实施带来了障碍。

#### 4.3.2 缺乏整体性组织协调

##### (1) 区级河长办设置规格低

一个完善的政府不仅体现在决策与实施过程中,还体现在其横向与纵向的合作机制中,如河长制办公室这样的基层合作方式,旨在加强地方资源整合。虽然河湖长制虽然与水务关系较紧密,但是水务部门无法独立完成全部工作,需要多部门配合协同。

河湖长制的实施具有涉及面广、任务繁重、标准严格等特点,其有效运作需要横向联动环保、水利、发改等二十余个职能部门,同时构建区街社三级协同管理体系。当前安徽省各级河长制办公室均挂靠水利行政部门,工作人员主要由水



利系统人员兼任。相关治理政策的制定与实施多由水利部门主导，其中部分规范性文件未经过总河长和地方政府层面的审议程序，存在部门化倾向，容易造成群众对河长办职能定位的认知混淆。

在组织架构方面，区级河长办主任由水利主管部门负责人担任，相较于党政主要负责人兼任的总河长存在行政层级差异。这种设置使得跨部门协调工作需依托上级行政指令推动，同时受限于人员编制紧缺、专业能力不足、职责交叉重叠等现实因素，基层河长办在政策执行过程中往往采取被动应对、选择性落实的工作模式，影响治理措施的整体实施效果。

## （2）信息和资源共享性不高

现代信息技术是提升治理效能的重要支撑，其核心价值在于促进跨部门协作。通过建立统一的信息共享系统和数字化工具，能够加强不同系统间的联系，优化风险预警和资源调配能力，为协同工作提供技术保障。政府部门之间信息不透明的问题，既影响合作效率，也制约工作成效。这种信息不畅现象不仅存在于不同单位之间，也普遍存在于单位内部上下级之间，直接影响行政效率。

具体而言，上级管理者通常掌握更全面的政策信息和行业动态，若这些关键信息未能及时准确传达至下级工作人员，将导致政策执行出现偏差。例如，当基层人员无法及时获知最新决策要求时，其工作方向可能与上级部署产生偏离。同时，若缺乏畅通的信息反馈渠道，下级人员在执行中遇到的困难难以及时上报，容易造成工作延误。这种双向信息传递的阻滞，不仅影响具体任务的推进效率，长期积累还可能引发团队信任危机，降低整体协作意愿。

因此，如果不能建立有效的合作关系，就很难产生协同效应，从而降低政府组织的效率，并难以实现组织的预定目标。从另一个角度看，基层干部在前线执行实际任务时，他们能接触到一线的相关信息，能了解到政策的执行合不合理、群众对政策的意见。因此上下级之间也建立起良好的合作关系，而不是单纯的上级交办任务给下级。

河湖长制的组织架构以党政主官为核心，形成纵向治理责任传导体系，但在实际运行中面临显著的信息共享难题。流域综合管理涉及气象监测、水文数据、水质评估等多领域基础信息，这些数据分散存储于各职能部门的独立监管系统。在现行行政体制下，专业化分工促使各部门形成体系化的技术规范，但也导致三



方面问题：河道监测网络存在盲区、跨部门数据整合机制缺失、区域间信息协同效率低下。这种制度性障碍造成治理信息传导阻滞，形成典型的数据壁垒现象。河湖长制通过协调机制部分缓解了辖区内的信息阻隔，但在地方保护与部门权责限制下，关键监测数据仍呈现区域封闭特征。例如水质信息、污染溯源等核心数据跨区域共享不足，纵向信息传递效率较低，导致治理框架下的跨部门协作与层级联动难以充分实现，制约了整体治理效能的提升。

### （3）政策制定与执行碎片化

整体性治理倡导构建统一的思维模式和价值观念，为各异系统间的交流搭建了一个自主性的平台。河湖管理不是一项单纯的工作，而是涉及到多个部门的权责和任务，是项综合性的工作。整体性治理倡导构建统一的思维模式和价值观念，为各系统间的交流搭建自主性平台，其核心在于弥合部门分工与治理需求间的结构性裂痕。河湖管理的综合性特征要求生态、水利、农业等多部门协同，但现实中因权责交叉、目标分歧及信息孤岛，政策体系常陷入“有分工无合力”的困境：水利部门以行洪安全为优先，环保部门以水质达标为重心，农业部门以生产保障为要务，目标差异导致政策“叠床架屋”甚至相互抵消；而部门本位主义进一步加剧信息壁垒，关键数据（如污染源分布、生态红线范围）的封闭式管理，使跨区域治理沦为“数据盲战”。这种割裂不仅造成基层执行时“左右为难”，更使得河湖治理陷入“局部优化、整体失效”的怪圈。整体性治理的价值恰在于此——通过统一目标框架与共享信息底座，将分散的权责转化为互补的动能，从而破解“政策打架”与执行内耗，重塑治理的系统性与可持续性。

当前，河湖长制往往侧重于追求短期的经济和政治效益，如打造政绩工程、形象工程，诸如打捞藻类、垃圾、进行河道清淤等，虽提升了视觉观感，但在河湖深度污染治理方面却缺乏有效的治理措施和长远规划。尽管一些涉水部门参与了河长制的相关工作，但往往仅限于本部门职责范畴内行事，缺乏全局观念，部门间协作不紧密。有些部门认为河湖管理是水务部门的事，和他们工作内容差距太大，因此缺乏合作协同的精神。

另外，受J区河长办机构设置力度的制约，部分与河长制相关的政策在制定和实施过程中缺乏全面、公正的思考路径和视角。仅从水务部门的立场出发思考问题、探寻解决方案，依托各部门的力量和资源制定和实施对本部门有利的政策。

这种“部门本位主义”倾向导致了“部门化”管理，使得政府机构的决策和执行更加趋于碎片化。

#### 4.3.3 公众参与制度不完善

河流与湖泊作为“隐形”的公共资源，其生态价值具有典型的共享性与系统性特征。这类资源的管理既无法通过单一行政指令实现长效保护，也不能脱离公众参与而形成治理闭环。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的“国家治理现代化”目标，正是要突破传统“政府包揽”的惯性思维，构建政府主导、市场调节、社会协同的共治体系。具体到河湖管理中，产业结构粗放、公民环保意识薄弱、政策执行碎片化等问题，本质上反映了生产生活与生态系统的深层矛盾。破解这一矛盾，需以制度创新激活多元主体动能——政府部门强化跨域统筹，市场主体嵌入绿色技术，社区组织引导公众行为转型，形成“责任共担、成果共享”的治理生态，最终让“隐形”的公共资源转化为“可视”的全民福祉。

##### （1）宣传力度不足

当前J区河湖长制宣传多局限于政府网站公示、口号标语等单向传播，缺乏贴近群众生活的场景化渗透。基层普遍存在“三不知”现象：群众不知河湖长是谁、不知如何反映问题、不知自身权利与义务，导致政策知晓率与认同感“双低”。例如，部分河湖长公示牌信息模糊，或仅张贴于河道偏僻处，形同虚设；宣传内容偏重政策术语，缺乏案例化、可视化解读（如污染治理前后对比），难以激发公众共情。这种浅层化、程式化的传播模式，使得河湖保护理念未能真正融入社区文化，公众对“政府治河”仍持“事不关己”的旁观心态。

##### （2）公众参与形式单一

当前河湖管理仍停留在“政府单兵作战”模式，社会组织、市民个体及民间团体的治理潜能尚未激活，多元共治的“生态圈”远未形成。在治理实践中，公众参与不仅是利益诉求的“传声筒”，更是优化政策的“智慧池”。亟需打破“治水责任‘全压’在政府肩上”的惯性思维，通过制度设计将“民间河长”“护河志愿队”等社会角色嵌入河长制体系，搭建常态化议事平台（如河湖治理恳谈会），将公众对碧水清波的期待转化为可操作建议，着力处置他们最为关切、最为紧迫的问题。这样不仅能有效推动河长制各项工作的进展，还能显著提升社会的共治

能力。

J区通过政务公开网、新闻媒体、报纸以及河长公示牌等多种渠道发布河长制信息，并创新性地建立微信公众号，为公众提供了更多了解水资源相关政策的途径。然而，这些渠道主要集中在公众对水污染问题的反馈和对特定地区治水工作的简要评估上，导致公众的参与方式相对单调，参与层次也相对较低。

### （3）参与程序不规范

河湖长制公众参与程序规范性不足的问题集中体现在制度设计与执行层面。当前省、市、县区三级河长办的运行体系中，社会力量参与河湖治理的制度化建设明显滞后：其一，公众参与程序缺乏系统性规范，各级河长办尚未出台《河湖管理公众参与实施细则》，民意征询、听证协商等法定程序未嵌入河湖健康评价、治理方案编制等重大行政决策流程；其二，参与形式呈现碎片化特征，虽通过政务网站公示“一河一策”方案及河长名录，但座谈会、问卷调查等互动机制未形成标准化操作规程，信息公开停留在“单向告知”层面，群众意见收集、反馈、采纳缺乏闭环管理；其三，长效参与机制存在结构性缺陷，既未依据《重大行政决策程序暂行条例》建立涉河湖事项的公众参与目录清单，也缺少对民间河长、环保组织等主体的权责界定与履职保障，导致社会监督建议难以转化为实质治理行动。这种程序失范不仅弱化了公众参与的法治效力，更造成“政府主导”与“社会协同”的治理链条断裂。

我觉得公众参与程序确实存在不足，我们在做这些工作的时候也无法了解公众的想法。等我们会在网进行河长名录、一河一策实施方案、河流健康评价等部分工作信息的公布时，相关内容已经确定，群众即便有相关意见也难以采纳了。同时由于公众参与程序不规范，公众都不清楚如何参与。从我工作至今大概3年了，从未接到公众的相关建议。（访谈记录：区级部门工作人员 A03-20241009）

## 第 5 章 J 区河湖管理的完善对策

### 5.1 强化基层河湖管理基础设施建设

#### 5.1.1 完善组织成员职责分工

一是顺应机构改革趋势。区级层面通过整合涉水职能重构治理架构，将生态环境、水务、农业农村等部门分散的水质监测、岸线审批、面源污染治理等职能归口至区河长办统筹，同步剥离街道办的涉水审批权限，由区政府成立“涉水事务联审中心”集中办理河道整治、生态修复、“清四乱”等事项，破解“多头管水”困局。在此基础上，可增设“智慧河湖管理专班”，整合 AI 巡河、水质监测平台等数字化工具，推动治理流程从“线下分散”转向“线上集约”。

二是明确主体责任。立足区管河湖“小微水体多、跨界治理难”的特点，构建“区—街道—村居”三级责任网格与部门协同体系。区级河长主抓跨街道河湖治理，协调排污争议等跨界问题，每半月开展巡查并召开联席会议；街道河长负责小微水体管护，落实截污纳管等工程，建立问题台账并限时上报；村级巡河员每日巡查河道，通过 APP 实时反馈垃圾倾倒、非法捕捞等问题，形成“区级统筹、街道攻坚、村级盯梢”的闭环链条。同时区级定期开展问题整改回头看，确保问题及时处理、不再出现。

三是制定权责清单。区级层面可编制河湖长制权责清单，以任务清单量化指标，对各级河湖长、各部分的任务进行明确；以权限清单明确事权，根据各部门日常工作内容，在河湖管理问题治理中规定各部门权限，各部门在自身职责范围内需全力配合；以协作清单规范流程，根据前期出现的常见问题制定工作流程。并将河湖长制权责清单纳入地方性法规强化约束力，年终区政府对各部门考核时，按照权责清单进行综合评估打分。

#### 5.1.2 开展针对性河湖管理培训

河湖管理是一项专业的工作，涉及到多个专业和多条法律法规。想要做好这项工作，基层的工作人员必须具备相应的素质，因此相应的培训学习必不可少。

一是开展相关专业理论知识和法规培训。针对区级河湖管理人员理论素养不足的短板，构建“基础法规+实操技能”双轨培训体系。重点围绕《中华人民共

和国水污染防治法》《河湖长制条例》等核心法规，以及区级制定的《河道排污口设置规范》《小微水体管护指南》等细则，开展专题解读；同步纳入河湖健康评估、生态修复技术等专业知识，邀请高校专家及省级河长办骨干授课。培训形式可采取“线上课程+线下轮训”结合，组织街道级河长分批参训并考核认证，确保“应知应会”全覆盖，解决基层人员“法条不熟、流程不清”问题。

二是实地学习先发地区河湖管理经验。分批组织区、街道两级河长赴浙江“五水共治”、江苏“生态河湖”等先进治水地区考察，学习先进地区河湖管理中的数字化治理经验、生态修复等。并根据 J 区的实际情况，选择性地将相关成功的经验移植到 J 区。

### 5.1.3 优化经费配置

资源配置的完备性对政策执行效果具有决定性影响，是确保政策目标得以实现的关键因素。稳定持续的资金供给则是河湖长制工作得以顺利开展的核心支撑，为河湖长制的各项措施提供了坚实的物质基础。政府部门应深切认识到资源配置优化中河湖长制资金保障的关键作用，将资金保障作为推动河湖长制深入实施的重要抓手。

同时，要强化资金监管，确保资金使用的规范性和有效性。要建立健全资金监管机制，加强对资金使用情况的监督和检查，防止资金被挪用或滥用，提升 J 区河湖长制政策执行效果。具体而言，在资金配置和使用上，可采取以下措施：

一是增强专项业务经费的扶持力度。秉持精细化管理的原则，为河湖长制信息化建设、“一河一策”实施方案、河湖周边视频监控系统建设、河湖健康评价、幸福河湖创建及宣传活动等提供充足的专项经费。要确保专项任务有序开展，提高管理效率与质量，推动河湖长制工作向纵深发展。同时，将工作重心从确保工作基本运行转变为同时给予激励和补助，通过设立奖励机制、提供补助资金等方式，激发工作人员的积极性和创造力，推动河湖长制工作取得更好成效。

二是打破部门资金壁垒，整合生态环境、水利、城建等领域的分散涉水资金。设立区级河湖治理专项统筹账户，依据治理优先级分类划拨至水质提升、生态修复、智慧监测等核心领域，避免重复投入与低效消耗。整合资金资源，优化资金结构，统筹合理规划。进行有效整合，形成资金合力，确保重点项目顺利实施。要根据项目的轻重缓急和资金需求情况，合理分配资金，最大化地发挥资金的作

用。对于部分财政困难的街道，加大扶持力度，破解资源分配难题，确保这些地区能够顺利完成河湖长制工作任务。

三是创新机制，促进多方参与，实现共治共享。要鼓励引入民间资本，拓宽城市污水处理资金来源渠道。可以通过政府与社会资本合作（PPP）等方式，吸引社会资本参与河流治理项目，共同承担风险、分享收益。同时，要构建合理的河湖管理投资、融资体系，以财政性资金为主体、社会资金为补充，形成政府主导、市场运作、社会参与的河流治理新格局。通过多方共同努力，共同推进生态河湖建设与发展，实现河湖环境的持续改善和生态文明的全面提升。

#### 5.1.4 加强河湖长制数字化建设

党的二十大明确提出建设网络强国、数字中国战略部署，要求以智慧化赋能城市发展转型。围绕科学治水方向，需重点强化因地制宜治理、制度体系优化、结构质量提升和精细化管控协同推进。在水利数字化领域，《国家“十四五”新型基础设施建设规划》着重提出推进大江大河数字孪生及智能业务应用建设。做好河湖长制数字化建设，需要做到以下几点：

其一，完善物联感知网络体系，分步部署区级、街道级水质监测、河道水位流量监测及雨量监测设施，延伸城市“智能触角”，夯实智慧城市数据采集基础。根据相关监测数据精准地安排下一步工作，做到精确治理，节约人力和物力；

其二，深化数据分析。按照市级标准构建统一管理平台，将各平台、各部门收集到的数据上传进行分析，实现数据同源共享与智能分析，强化水污染治理决策支撑，推动信息化与管理效能深度融合；

其三，延伸智慧水务应用层级，在现有区级系统基础上拓展街道、社区终端建设，整合试点特色场景，打造“全域覆盖、分级管控”的一体化平台，为河湖长制工作提供精准化、科学化智能支持，全面提升城市水环境治理现代化水平。

### 5.2 增强河湖管理组织协调效能

一个健全的操作体系是保障河湖长制长期稳定运行的关键因素。河湖长制实施已多年，其间部门职责、分工及街道机构配置均发生了显著调整。为顺应这些变革，亟需构建满足当下需要的协作和分工体系。

#### 5.2.1 建立健全河湖保护信息共享机制

提高河长制制度化水平，离不开科学的组织架构和合理的制度设计。为确保

河湖管理的高效性，建立并完善河湖保护信息共享机制显得尤为重要。这是信息畅通无阻的核心所在，也是破解信息不对称难题的关键一环。就上层河长而言，下层河长难以始终如一地遵循“上行下效”的原则，可能会因个人私利在执行过程中有所保留，这可能导致部分区域工作流于形式，进而妨碍其对基层河湖管理任务的深入理解；而对于下层河长来说，上层河长则能凭借其地位优势，为下级河长的任务提供更多的支持与投入。因此，为了河湖长制的持续稳定运作，构建和完善河湖保护资源的共享体系，消除信息的障碍，并确保信息的流畅传递是至关重要的。

一方面，在思维层面，需拓宽基层管理视野。以往，基层河长由于专业知识和技术支持的匮乏，主要依靠人工手段或直观观察来获取河湖信息，难以全面准确地掌握相关数据。这使得治水策略显得较为单一，缺乏多样性。因此，各部门应当深刻意识到，在河湖保护工作中，生态信息共享对于水生态治理具有至关重要的意义。为了改变这一现状，需要构建一个高效的信息需求体系。这一体系应以政府的领导和部门的推进为主导，秉持全局观念，坚持以人为本的原则，同时兼顾社会与经济效益，致力于打造一个以人民需求为核心、信息驱动的服务型政府。

另一方面，在技术实施层面，需从系统集成、数据互通、智能应用三个维度推进河湖管理数字化转型。首先，构建统一的河湖管理数据平台，整合生态环境、水利、住建、农业农村等部门的水质监测、排污许可、工程档案等数据资源，制定标准化接口协议，消除部门间数据孤岛。其次，强化智能分析功能，部署水质异常预警模型、污染溯源算法、治理效能评估模块，实现从数据采集到决策辅助的闭环管理。例如，当系统识别某河段溶解氧指标异常时，可自动关联气象数据、周边企业排污记录，生成污染风险图谱并推送至责任单位。最后，建立跨域协同机制，依托平台实现任务派发、进度跟踪、结果反馈的全流程线上流转，确保“问题发现—责任划分—处置验收”链条无缝衔接。通过这一系列举措，既能为“一河一策”精准治理提供动态数据支撑，又能以可视化报表形式量化各级河长履职成效，推动河湖管理从“经验驱动”向“数据驱动”升级。

### 5.2.2 完善行政执法和刑事司法衔接机制

构建行刑衔接闭环机制是强化河湖法治化治理的关键路径。建议 J 区从三方

面突破：

一是建立案件协同办理机制，联合检察机关设立河湖生态保护检察室，组建公安、水利、生态环境等部门参与的专项工作组，制定涉水案件双向移送实施细则，明确非法采砂、超标排污等 11 类违法行为的立案标准与证据规格，通过联席会议定期研判疑难案件；

二是激活公益诉讼制度效能，针对跨区域污染、生态修复滞后等难题，支持检察机关提起民事公益诉讼，探索“生态赔偿金+替代性修复”组合追责模式；

三是强化执法司法联动保障，依托政务云平台搭建涉水执法数据共享库，实现行政处罚决定书、水质检测报告等文书在线互查，对重大案件实行公安提前介入、检察立案监督、法院快速执行的“一条龙”处置。同步开展“以案释法”专项行动，定期发布非法捕捞、侵占岸线等指导性案例，制作《河湖保护法治白皮书》，将典型案例转化为河道警示牌、社区普法课的鲜活教材，推动形成“行政执法刚性约束+司法震慑长效威慑+公众自觉守法”的立体治理格局。

### 5.2.3 完善河湖管理保护协调联动机制

高层的总体规划与中国的政治传统相契合，能够增强各部门间的协同合作。若出现问题总需高层处理，可能导致组织形成“灭火”文化，忽视“防火”重要性。河湖管理中跨部门合作方式应该改变，从分工协作转向交互协作。

一是强化目标导向在河湖长制中的应用。河湖长制度框架要求各相关部门明确各自职责范围。鉴于责任划分存在一定的模糊性，各部门需深入探讨如何有效规避潜在的事故责任。为此，应当着重强调各职能部门的目标导向性，清晰界定其职责边界，并确立统一的水环境管理目标。这一举措有助于促使各部门对未达到标准的领域主动承担责任，同时激励部门之间加强合作，增进协调与联动效应。

二是健全组织间联动机制。首先，需结合实际情况，对与周边区（市）县签订的流域保护协议进行修订和完善。在此基础上，可以建立七项或者更多项跨境河湖治理保护的协调联动机制，具体涵盖联络员制度、信息交流机制、快速响应机制、定期磋商机制、联合执法机制、防汛联合调度机制以及宣传合作机制等。

其次，要强化各层级之间的联系与对接工作，按照区域、街道、社区的划分，在每个层级设置专职人员，作为跨界流域的联络人，负责就河湖长制的相关工作与周边地区进行沟通协调。建立微信沟通平台，及时传达河流和水资源信息，加



速问题解决。同时，加强信息资源交流和共享，鼓励相互学习。

最后，加强联合河流巡查。制定联合巡查规定，每月、每季度进行跨河湖巡查，重点检查河流交汇点及途中问题。明确责任边界的由所属单位和下属部门共同处理，并报告进展；无法明确区分的，双方共同商议并组织联合执法行动。

### 5.3 引导社会力量多元共治

河湖生态治理本质上是全民共建共享的公共事业，其成效取决于能否构建“政府主导—社会协同—公众尽责”的多元共治格局。当前环境治理体系正经历从“全能型管理”向“参与式治理”的结构性转型，这一转变要求摒弃“政府单边作战”的传统路径，转通过制度设计激活社会内生动力。

在河湖长制的政策、法律和标准实施中，应加强公众监督和参与，倾听社会意见，鼓励各方共同参与环境治理，以推动河湖长制的持续、规范和标准化管理。

#### 5.3.1 提高大众对河湖保护的意识和意识

培育共同治理水资源的理念，加强社会对于河流保护的认识，并通过各方面的共同努力和相互影响，对于引导社会各方参与到环境共同治理中具有至关重要的作用。

一是增强水环境信息的公开透明度。提升河湖保护公众参与度的基础在于打破信息壁垒。建议构建全域联动的河湖数据开放平台，实时发布水质监测结果、污染源分布图、治理工程进展等关键信息，通过政务网站、手机 APP 及社区公示屏等多渠道触达公众。例如，开发“河湖健康一码查”功能，市民扫码即可查看周边河道水质等级、污染风险预警及整改动态，同步开通线上“问题直通车”，鼓励公众上传违规排污、垃圾倾倒等线索。通过将专业数据转化为可视化的“生态体检报告”，既能消除公众对河湖状况的认知盲区，又能激发基于知情权的监督动力，形成“信息公开—社会监督—政府响应”的共治链路。

二是加大水生态环保知识的普及与教育力度。河湖保护的可持续性根植于全民生态素养的提升。需将水环境保护纳入国民教育体系：在基础教育阶段增设“河流生命课”，通过水质检测实验、生态修复实践等互动教学培养学生护水意识；在社区层面开展“护河科普讲堂”，邀请环保专家、民间河长以案例化形式讲解面源污染、节水技巧等知识；针对农村地区，结合“村村通”广播、集市宣传等场景，用方言土语普及农药减量、生态养殖等实用技术。同时，借助短视频平台

推出“一分钟护河攻略”系列内容，以动画、情景剧等通俗形式传播护水理念，推动环保知识从“专业术语”转化为“生活常识”。

三是深化公众参与的常态化机制建设。在信息透明与知识普及的基础上，需通过制度化设计将公众行动力转化为治理效能。建立“积分激励—荣誉表彰—责任共担”的参与框架：市民通过举报污染、参与巡河、志愿清洁等行动积累环保积分，可兑换公共服务优惠或参与“最美护河人”评选；企业、学校、社区可认领“责任河段”，签订《共治协议》并纳入年度社会责任报告；探索“民间河长列席政府会议”机制，赋予其治理建议权与整改督办权。此外，结合地域文化特色，打造“护河文化节”“生态研学游”等品牌活动，将河湖保护融入公众日常生活的仪式感与获得感中，真正实现“要我保护”到“我要保护”的认知跃迁。

通过政府与民众的紧密合作，可以创造一个上下级相互支持的社会环境。借助生态文明的理念和服务精神，可以对水环境进行更为深入地管理。

### 5.3.2 进一步完善政府与社会之间的交互机制

#### （1）拓宽参与渠道，并扩大参与覆盖面

构建全域化、分众化的参与网络是激活社会共治动能的前提。需针对不同群体特点设计差异化入口：面向年轻群体开发“随手拍河湖”小程序，开通污染举报、志愿巡河等线上功能；针对老年居民设立社区“护河议事角”，通过网格员定期收集意见；联动学校、企业开展“河湖保护开放日”，组织实地探访污水处理厂、生态修复工程。同时，建立“参与积分—荣誉激励”体系，公众通过问题上报、环保实践积累积分，可兑换公共服务或参与“星级护河家庭”评选，实现从“被动通知”到“主动融入”的转变，确保城乡、年龄、职业等维度的全覆盖。

#### （2）规范非官方组织的参与程序

针对社会组织、企业、志愿者等主体参与无序化问题，需制定《河湖治理社会力量参与指引》，明确三类规则：准入规则——非政府组织需备案资质并签署责任书，企业参与需符合环保信用评级要求；行为规则——设定志愿巡河频次、问题上报标准、技术建议采纳流程；监督规则——建立“双随机”抽查机制，对虚假填报、形式化活动予以清退并公示。例如，环保社团申请参与河道管护时，需提交年度行动方案并通过河长办联合评审；企业认领“责任河段”后，每季度需公开水质改善数据接受社会评议，确保参与行为可追溯、可评估、可问责。

### （3）构建多元主体互动平台，建立“河长+大数据”的自主管理体系

以数字技术为纽带，打造“一平台统管、多角色联动”的智慧治理中枢。整合河湖基础数据、执法记录、公众反馈等信息流，构建“问题智能分发—处置全程留痕—效果动态评价”闭环：公众通过平台上报问题后，AI自动匹配责任河长与关联部门，同步推送历史同类案件处置模板；河长督办过程中，企业整改照片、水质监测结果实时回传平台生成电子档案；社会组织可申请调取非涉密数据支撑独立调研，并在线提交治理建议。同步开发“河长决策辅助舱”，基于大数据模拟不同治理方案的生态与经济影响，推动决策从“经验判断”转向“数据推演”，真正实现政府指挥、社会协同、技术赋能的深度融合。

#### 5.3.3 加强对社会参与活动的激励机制

河湖管理的多元主体协同机制建设需构建有效的激励与反馈体系，促进社会力量持续参与。以民间河长、企业河长等创新实践为例，应建立双向信息交互平台，及时向参与者反馈问题处置进展、政策动态及治理成效，增强其参与价值感。研究表明，当公众能够通过可视化渠道了解其建议的落实过程时，参与积极性显著提升。公众参与行为受多重利益认知影响：个体既关注环境政策的公共利益属性，又权衡其对自身及群体的实际影响。这种复杂性要求制度设计需构建利益协调机制，可以从以下视角出发：

其一，建立行为积分体系，将巡河护水、污染监督等行动量化为可累积的信用值，通过兑换公共服务优先权或实物奖励，实现个人利益与公共价值的衔接。

其二，在具体治理事项中设计双重激励，既提供即时性物质回馈，又通过荣誉称号强化社会认同。杭州公众护水积分制度的实践表明，当参与者通过移动端实现问题上报、知识学习与经验分享的闭环管理，其持续参与意愿明显增强。

此类机制通过三方面提升治理效能：通过透明化反馈消除信息壁垒，借助利益转化增强行为黏性，依托荣誉体系培育责任意识。当公众意识到环保行为可转化为切实收益（如积分兑换社区服务），其参与模式将从被动响应转向主动投入，形成“治理改善-激励回馈-持续参与”的良性循环，有效减少短期行为与搭便车现象。制度创新的关键在于平衡个人利益诉求与公共治理目标，通过可感知的价值回报引导公众形成稳定的参与预期。

## 第 6 章 结论

本文对重点 J 区河湖管理进行研究,在公共物品、整体性治理等理论的基础上,多角度深入分析了 J 区河湖管理在河湖管理政策执行、整体性治理成效、对社会力量吸纳等方面存在的问题及其成因。并通过对国内外相关文献的研究、问卷调查和访谈等方式,从强化基层河湖管理基础建设、增强河湖管理组织协调效能、引导社会力量多元共治等角度为 J 区提升河湖管理提出改进措施。希望这些策略推动 J 区河湖管理水平的提升,以实现服务型政府的核心目标,同时这些改进措施也为其他县级政府在优化各类公共服务方面提供了新的思路和参考。

河湖管理是项系统性的、复杂性的工作,不是单一的职能部门可以做好的,需要各部门紧密配合。河湖管理作为生态文明建设的重要内容,地方政府的河湖管理仍有很多需要探索的地方。本文虽然丰富了对县区级基层政府河湖管理工作的分析和研究,并对县区级基层政府在河湖管理中出现的问题提出了改进对策,但由于自身理论基础与研究能力限制,本文的研究仍存在一些不足:

一是研究方法不够多元化、研究能力不足,本文在研究的过程中仅使用了文献法、问卷法和访谈法等方法探索 J 区河湖管理中出现的问题和原因,研究的结论可能不够全面。由于时间和人际关系限制,本文的访谈对象主要为基层街道工作人员和河湖长制成员单位工作人员,未邀请到社会各界人士进行访谈。同时,基层街道工作人员和河湖长制成员单位工作人员由于其工作岗位身份限制,部分问题未能全部表达真实的想法。

二是自身理论基础水准不高,并且由于自身工作年限和工作经验、视角等的限制,提出的相关对策和建议的可行性可能存在一些问题,对问题的分析的思路和视角不够全面。同时,相关理论未能较好地结合实际。

在以后的研究中,作为一名基层工作人员,我会继续深入河湖管理相关主题的研究并不断完善,为基层政府部门更好地做好河湖管理工作做出自己的贡献。

## 致谢

时光荏苒，如白驹过隙，我的硕士学习生涯即将画上句号。在这宝贵的时光里，我收获了知识、成长和友谊，心中满是感恩。

首先，我要衷心感谢我的导师汪茂泰老师。从论文的选题、开题，到中期的修改完善，再到最后的定稿，导师始终给予我悉心的指导和耐心的教诲。导师严谨的治学态度、渊博的学识、敏锐的学术洞察力和高尚的品德，都让我钦佩不已，也将激励我在未来的学习和工作中不断追求卓越。每当我在研究中遇到困难和挫折时，导师总是鼓励我勇往直前，为我指明方向。在此，向导师致以最崇高的敬意和最诚挚的感谢！

感谢所有授课老师们，你们用丰富的专业知识和生动的教学方法，为我们打开了公共管理领域的大门。你们的教诲如明灯，照亮了我在公共管理领域探索的道路。

感谢我的同窗好友们，在学习和生活中，我们相互鼓励、相互支持、共同进步。课堂上的激烈讨论，课后的交流分享，让我从你们身上学到了不同的思考方式和观点。我们一起度过的时光，将成为我人生中一段美好的回忆。

感谢我的家人，你们是我最强有力的后盾。在我求学的道路上，你们给予了我无尽的关爱、理解和支持。你们的鼓励让我有勇气面对学习和生活中的各种挑战，你们的付出让我能够全身心地投入到学业中。没有你们的陪伴和支持，我无法完成这一阶段的学习。

最后，我要感谢参与论文评审和答辩的各位专家教授，感谢你们在百忙之中抽出时间对我的论文提出宝贵的意见和建议，这些意见和建议将帮助我进一步完善论文，也让我在学术研究上有了新的思考方向。

毕业不是终点，而是新的起点。在未来的日子里，我将带着在学校学到的知识和技能，怀揣着对公共管理事业的热爱和追求，努力为社会的发展和进步贡献自己的一份力量。

再次感谢所有关心、支持和帮助过我的人！

## 参考文献

- [1] 朱琳静,地达尔·吐尔逊,姜润倩.习近平生态民生观的三维解析[J].洛阳理工学院学报(社会科学版),2025,40(01):17-21.
- [2] 王诏楷,邵文杰,龙昶宇,等.巢湖流域水生态文明建设浅析[J].安徽科技,2024,(10):34-36.
- [3] 高琦.基于河湖长制的太湖流域水环境治理机制路径研究[J].生态与资源,2024,(07):74-76.
- [4] Alaerts G J. Institutions for River Basin Management The Role of External Support Agencies(International Donors)in Developing Cooperativ Arrangements[J]. The Hague:Delft University of technologym,1999.
- [5] Olivia O. Green, Barbara A. Cosens, Ahjond S. Garmestani.Resilience in Transboundary Water Governance: the Okavango River Basin[J]. Ecology and Society,2013,18(02).
- [6] Tomas M. Koontz, Jens Newig.From Planning to Implementation: Top-Down and Bottom-Up Approaches for Collaborative Watershed Management[J]. Policy Studies Journal,2014,42(03).
- [7] T.Yasmin, M.A.Farrelly,B.C.Rogers.Evolution of water governance in Bangladesh: An urban perspective[J].World Development,2018,109.
- [8] Akiko Yamamoto.the Governance of Water:an Instutional Approach to Water Resource[D].MANCEMENT:The Johns Hopkins University,2002.
- [9] Marina Costa Barbosa, Shahbaz Mushtaq, Khorshed Alam.Integrated water resources management: Are river basin committees in Brazil enabling effective stakeholder interaction?[J].Environmental Science and Policy,2017,76.
- [10] Joanna J. Fatch, Emmanuel Manzungu, Collin Mabiza.Problematising and conceptualising local participation in transboundary water resources management: The case of Limpopo river basin in Zimbabwe[J]. Physics and Chemistry of the Earth,2010(35):838-847.

- [11] Lesia Danyliuk. The River Basin Principle of Water Resources Management in the Legislation of the European Union and Ukraine. 2018, 5(2):99-106.
- [12] Sermin Delipinar and Mehmet Karpuzcu. Policy, legislative and institutional assessments for integrated river basin management in Turkey[J]. Environmental Science and Policy, 2017, 72:20-29.
- [13] 龚仲颖、肖隐琼.法治化背景下“河长制”的实践探究[J].法制博览.2018,27:1.
- [14] 孟俊彦,王婷,张杰.政策扩散视角下河湖长制政策再创新研究[J].人民黄河,2020,10:64-67+73.
- [15] 李波,于水.达标压力型体制:地方水环境河长制治理的运作逻辑研究[J].宁夏社会科学,2018(02):41-47.
- [16] 任敏.“河长制”:一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究[J].北京行政学院学报,2015(03):25-31
- [17] 方琼.“政治势能”推动“河长制”政策执行的实现机制[J].广州社会主义学院学报,2021(03):84-89.
- [18] 肖显静. 河长制: 一个有效而非长效的制度设置[J].环境教育,2009(05):24-25.
- [19] 王灿发.地方人民政府对辖区内水环境质量负责的具体形式——“河长制”的法律解读[J].环境保护,2009(09):20-21.
- [20] 徐志耀,袁璐,李清骅,等.政府环境绩效审计助力水污染防治的效应研究——基于“三河三湖”显性中介的分析[J].南京审计大学学报,2023,20(02):1-11.
- [21] 徐辉,张劲松,鞠茂森,等.深化河湖长制改革的认识与思考[J].中国水利,2025,(05):44-51+58.
- [22] 崔晶.从传统到现代:地方水资源治理中政府与民众关系研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2017,56(02):1-7.
- [23] 王勇.水环境治理“河长制”的悖论及其化解[J].西部法学评论,2015(03):1-9.
- [24] 刘芳雄,何婷英,周玉珠.治理现代化语境下“河长制”法治化问题探析[J].浙江学刊,2016(06):120-123.
- [25] 郝亚光.“河长制”设立背景下地方主官水治理的责任定位[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017,44(05):13-18.
- [26] 刘柳.河长制推行中公众参与问题的探讨[J].四川环境,2021,40(03):188-193.

- [27]钱丹华.协同治理视角下的农村水环境治理机制研究——以江苏省为例[J].湖北农业科学,2019,58(13):19-23.
- [28]王亦宁.对健全农村水环境综合治理机制的思考和建议[J].水利发展研究,2020,20(02):21-29+39.
- [29]颜海娜.基层水环境治理体系需解决的几个问题[J].国家治理,2021(37):30-36.
- [30]俞辉.农村水环境治理中的政府主导与农民参与[J].湖北农业科学,2017,56(10):1993-1996+2001.
- [31]刘亦楠.农村水环境治理研究——基于奥尔森的集体行动理论[J].湖北农业科学,2020,59(11):186-190.
- [32]颜海娜,曾栋.治水“最后一公里”何以难通[J].华南师范大学学报(社会科学版),2020(05):83-97+190.
- [33]余晓彬,张立,王磊.河长制实施成效评价模型构建与实证研究——以江苏省为例[J].环境科学研究,2020,33(5):1123-1132.
- [34]沈坤荣.河长制对中国跨区域水污染治理的影响评估[J].中国工业经济,2018,36(4):45-58.
- [35]周洁.公众参与对河长制治理效能的影响机制研究[J].生态学报,2023,43(7):2345-2356.
- [36]唐见,李善德,沙志贵.河湖长制下流域统筹能力建设研究[J].长江科学院院报,2022,39(7):7-12.
- [37]严丽娟.国家治理视角下的河长制研究[J].水利发展研究,2022,22(1):24-29.
- [38]左其亭,韩春华,韩春辉.河长制理论基础及支撑体系研究[J].人民黄河,2017,39(6):1-6.
- [39]王亚华,陈相凝.河长制实施进展的评价与展望[J].管理世界,2022,38(4):56-67.
- [40]王红瑞,杜新龙,姜欣,等.当代中国河湖管理理念变迁[J].人民长江,1-10[2025-03-04].
- [41]屈冬梅.河长制背景下水环境治理联合执法实践探索与研究[J].广东化工,2025,52(03):100-101+120.
- [42]杜海娇,邓群钊,张佳,等.河长制、实施环境与水资源可持续利用[J].软科学,2024,38(12):43-54.



- [43] 杨博,王征兵.河长制政策实施现状及其效力评估研究[J].燕山大学学报(哲学社会科学版),2024,25(05):73-80.
- [44] 孟令文,王惠敏,杨强强,等.滨州市河湖管理工作实践与发展对策思考[J].海河水利,2024,(05):46-49.
- [45] 李宏录,李明璇,李小娥,等.甘肃水文河湖管理保护包抓工作的实践与思考[J].农业科技与信息,2023,(05):67-70.
- [46] 张亚茹.乡村水环境协同治理研究[J].安徽建筑,2025,32(01):186-189.
- [47] 党兵.酒泉市区域水利河湖管理及保护策略研究[J].数字农业与智能农机,2023,(07):47-49.
- [48] 杨旭芳.古浪县河湖管理实践及思路[J].农业科技与信息,2023,(04):73-76.
- [49] 甘晓成,崔敏.整体性治理视域下巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接研究[J].边疆经济与文化,2025,(02):64-70.
- [50] 石涵玉.整体性理论视角下项目制乡村振兴碎片化治理[J].公关世界,2024,(24):12-14.
- [51] 丁雪丽,张玲玲.整体性治理视角下的河长制评析[J].水利经济,2018,36(03):57-62+80.
- [52] 施宜欣.整体性治理视角下河长制的行动逻辑[J].江西理工大学学报,2024,45(06):124-132.
- [53] 王伟,李巍.河长制:流域整体性治理的样本研究[J].领导科学,2018,(17):16-19.
- [54] 吴曷兵,贾康.政府与市场合作供给公共产品的理论分析和制度设计[J].江西社会科学,2023,43(05):157-171+208.
- [55] 代梦晨.服务型政府视角下农村公共物品供给刍议[J].国际公关,2023,(24):11-13.
- [56] 仇叶.基层服务型政府建设中的服务泛化问题及其解决[J].中国行政管理,2020,(11):32-40.
- [57] 贾紫砚,贾云乾,李硕,等.公共物品理论视野下“三北”工程生态产品供求关系分析[J].林草政策研究,2024,4(01):61-67.
- [58] 侯保龙.公共危机治理中权威型公共物品供给模式探析[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2021,23(06):66-72.

- [59]左其亭,马军霞,李冬锋.河长制理论基础及支撑体系研究[J].资源科学,2017,39(8):1429-1437.
- [60]陈美璇,傅晓华,孙名浩.论河长制的理论基础与实践创新[J].中南林业科技大学学报（社会科学版）,2018,12(2):6-11.
- [61]刘珉,胡鞍钢.中国式治理现代化的创新实践：以河长制、林长制、田长制为例[J].海南大学学报(人文社会科学版),2023,41(05):53-65.

## 附录 1

### J 区河湖管理存在的问题调查问卷

尊敬的市民：

您好！首先感谢您在百忙之中帮助我们进行调查。为全面了解 J 区河湖管理存在的问题，进一步提升河湖管理水平，在此占用您一些宝贵的时间，希望您积极参与！本问卷实行匿名制，所有数据仅用于统计分析，请您按自己的实际情况放心填写，对您的合作与支持，表示衷心的感谢！

#### 第一部分（基本信息）

1.您的年龄[单选题]

☐18 岁以下

☐18-40 岁

☐41-60 岁

☐60 岁以上

3.您的职业[单选题]

☐党政机关事业单位人员

☐企业人员

☐个体/私营/自由职业者

☐学生

☐农民

☐其他\_\_\_\_\_

4.您与河湖的关系

☐河湖居民（河湖岸 1km 范围以内） ☐河湖管理者

☐河湖周边从事生产活动

☐旅游者

☐基层干部

F.其他\_\_\_\_\_

## 第二部分（问题调查）

5.您认为 J 区的河湖水质怎么样[单选题]

☐清洁 ☐一般 ☐比较脏

6.您认为河湖岸带的沿河垃圾情况怎么样？[单选题]

☐无沿河垃圾堆放 ☐偶尔有沿河垃圾堆放 ☐长期有垃圾堆放

7.您认为 J 区河流湖泊岸线景观绿化怎么样？[单选题]

☐较好 ☐一般 ☐较差

8.您是否了解当地有关河湖保护的政策或法规？[单选题]

☐了解 ☐一般 ☐不了解

9.您是否参与过河湖管理及保护相关的志愿者活动或公益活动？[多选题]

☐无相关参与经历

☐参与过河湖问题举报投诉

☐参加过世界水日、中国水周宣传活动

☐参加过政府组织的宣教活动

☐参加过民间合作活动

☐其他\_\_\_\_\_

10.您是否为河湖管理或保护等提供过建议？[单选题]

☐经常参与 ☐偶尔参与 ☐从未参与

11.如果发现周边河湖环境被污染，您会怎么做[多选题]

☐不关心

☐向社区反映

☐打 12345 投诉

☐网络曝光

☐打河湖长公示牌上的电话

12.您认为当前河湖管理中最需要改进的地方是什么？[多选题]

☐水质改善

☐垃圾处理

☐生态修复

☐公众教育与宣传

☐法规执行力度

☐其他\_\_\_\_\_

13.您对当地政府或相关部门在河湖管理方面的工作总体评价如何？[单选题]

☐很满意 ☐满意 ☐基本满意 ☐不满意 ☐很不满意

## 附录 2

### J 区河湖管理存在的问题访谈提纲

| 序号 | 访谈提纲                 |
|----|----------------------|
| 1  | 你认为 J 区河湖管理整体的效果如何   |
| 2  | 你认为 J 区河湖管理存在哪些问题    |
| 3  | 你对 J 区河湖管理提升有哪些建议    |
| 4  | 你认为河湖长制的实施对河湖管理有帮助吗  |
| 5  | 关于河湖管理工作下一步的重点你认为是什么 |