

河长制背景下水环境治理联合执法实践探索与研究

张华兴

天津市津南区河长制事务中心 天津 300350

摘要：河长制是我国河湖治理的创新性制度体系，为水环境跨部门、跨区域联合执法提供制度支撑。本文基于协同治理、整体性治理等理论，梳理当前水环境联合执法发展现状，剖析权责模糊、协同不足、执法能力薄弱等实践困境及成因，结合典型案例总结治理经验与现存共性问题，从制度、机制、能力、共治四个维度提出优化路径，旨在完善河湖联合执法体系，提升水环境综合治理法治化、长效化水平。

关键词：河长制背景；水环境治理；联合执法；实践探索

引言：河湖生态保护是生态文明建设的核心内容，传统单一部门碎片化执法模式，难以适配全域化、跨区域的水环境治理需求，治理效能短板凸显。河长制全面落地后，构建起层级化治水责任体系，为多部门联合执法提供了全新治理框架。为破解当前水环境执法壁垒，补齐治理短板，本文立足基层实践，探究联合执法现存问题，总结实操经验，探索科学优化路径，助力水环境治理提质增效。

1 相关概念与理论基础

1.1 核心概念界定

（1）河长制：是我国河湖治理的创新性制度体系，核心内涵是以领导负责制为核心，落实河湖属地治理责任。其构建了分级分段的组织架构，建立层级清晰的权责体系，通过常态化巡查、问题督办、考核问责的运行机制，实现河湖治理的规范化、长效化管理。（2）水环境治理：是覆盖河湖全维度的全域治理工作，核心涵盖四大核心板块，分别为水资源保护、水污染防治、水生态修复与河湖岸线管控。区别于单一治污模式，该治理模式兼顾水质、水量、生态与岸线管理，实现水环境全方位、一体化综合治理^[1]。（3）水环境联合执法：是适配跨区域、跨部门河湖治理的专属执法模式，由生态环境、水利、城管等多部门联动，突破行政区域壁垒，协同查处涉河湖排污、违建、破坏生态等违法违规行为，弥补单一部门执法的局限性。

1.2 理论基础

（1）协同治理理论：强调多元主体联动、各类资源整合与权责精准匹配，为水环境联合执法打破部门壁垒、凝聚执法合力提供核心理论指导，提升执法整体效能。（2）整体性治理理论：聚焦破解传统水环境治理的部门碎片化、治理割裂化问题，为统筹全域水环境执法工作、构建一体化治理格局提供重要理论支撑。（3）

公共治理理论：主张政府、社会、基层多元主体共同参与治理，为基层河湖多元履职、融合执法监管与社会监督、构建多元共治体系提供理论依据。

1.3 河长制与水环境联合执法的内在关联

（1）河长制构建了层级化治理制度体系，为跨部门、跨区域联合执法提供完善的制度支撑与组织保障，理顺执法工作推进体系。（2）水环境联合执法是压实各级河长治水责任、落地河湖治理任务的核心抓手，保障治理责任落地见效。（3）二者深度融合、协同发力，共同推动水环境治理向常态化、法治化、全域化方向发展。

2 河长制下水环境治理联合执法现状与实践困境

2.1 水环境联合执法发展现状

（1）政策体系现状：随着河长制全面推行，国家不断出台河湖治理与执法监管相关法律法规，各地方结合辖区水环境治理实际，配套完善联合执法管理办法、工作细则等制度文件。整体政策框架逐步成型，为跨部门、跨区域水环境联合执法工作开展提供了基础制度依据，执法规范化水平持续提升。（2）执法主体现状：当前已构建起以各级河长为统筹核心，水利、生态环境、公安、农业农村、城管等多部门协同参与的执法主体格局。打破了单一部门独立执法的传统模式，明确各部门参与职责，初步形成多方联动、齐抓共管的水环境治理执法体系。（3）执法模式现状：各地积极创新执法形式，常态化联合巡查、季度专项整治、重点水域专项攻坚、跨区域联防联控等执法模式得到广泛应用。针对河湖排污、岸线违建、非法养殖等突出问题开展集中执法，有效提升了水环境违法行为的排查与处置效率。

2.2 水环境联合执法现存实践困境

（1）权责划分模糊：各涉水部门执法职能存在交叉重叠区域，部分治理领域监管边界界定不清。面对复杂水环境问题，易出现多头监管或监管空白现象，跨界水

域执法权责划分尤为模糊,部门间责任推诿、履职懈怠问题频发。(2)协同机制不完善:部分地区部门联席会议流于形式,缺乏实质性统筹协调作用。各部门信息数据壁垒未彻底打破,水质监测、违法线索等资源无法实时共享,执法联动响应流程繁琐,突发水环境问题处置效率偏低。(3)执法能力有短板:基层执法队伍人员配置不足,部分人员缺乏水环境执法专业知识,业务能力参差不齐。同时,智能化监测、取证设备普及度不足,传统执法方式效率有限,隐蔽性、跨时段违法违规行为取证难度较大^[2]。

2.3 困境产生的成因分析

(1)制度层面:现有联合执法制度多为框架性规定,配套实施细则不完善,对执法流程、权责细分、履职标准缺乏明确规范。同时考核问责机制不健全,问责力度不足,难以有效约束部门履职行为。(2)机制层面:尚未建立常态化、标准化的协同运行机制,临时联动居多,执法衔接流程不规范,行政执法与司法联动衔接不畅,违法惩处力度不足。(3)保障层面:基层执法经费、专业人才、智能技术保障投入不足,且社会宣传引导不足,公众监督参与度低,多元共治保障体系尚未完善。

3 河长制下水环境治理联合执法典型案例实践分析

3.1 案例选取与概况介绍

(1)案例选取原则:本文案例选取严格遵循典型性、代表性与实操性原则,优先选取河湖治理任务重、跨界问题突出、联合执法机制运行相对成熟的区域案例。所选案例能够覆盖流域治理、跨行政区域交界治水、常态化河湖监管等典型场景,契合当前河长制下水环境联合执法的普遍实践特征,具备较强的参考与分析价值。(2)案例基本概况:本次选取地方典型河湖联合执法实践案例,该区域河湖水系发达、水域覆盖范围广,沿线流经多个辖区,跨界污染、沿岸违建、非法排污等治理问题突出。当地全面落实河长制管理制度,分级设立各级河长,搭建基础治水责任体系,针对水域碎片化治理难题,持续推进多部门联合执法工作,是区域水环境协同治理的典型实践样本。

3.2 案例联合执法实践举措

(1)构建层级联动体系:案例地区严格落实各级河长统筹统领职责,以市级河长为总调度、区县河长为中坚、乡镇村级河长为一线抓手,搭建纵向贯通、横向联动的治理体系。同时组建水利、生态环境、公安、城管等多部门联合执法专班,打破行政与部门壁垒,统筹推进全域河湖执法工作。(2)健全常态化执法机制:当地

摒弃传统碎片化突击治理模式,建立标准化常态化执法机制。通过日常联合巡河、定期部门会商研判、季度专项整治行动,全面排查水环境违法问题。同步搭建问题闭环处置流程,实现问题发现、交办、整改、复核、销号全流程管控,保障执法工作落地落实^[3]。(3)强化科技赋能执法:依托智慧水利、智慧环保数字化平台,搭建“天空地水工”一体化监测执法体系。通过无人机航拍、水质在线监测、视频监控、河道巡查终端等设备,实现对河湖水域的全方位动态监管,精准锁定隐蔽排污、夜间违规作业等违法行为,大幅提升联合执法的精准度与高效性。

3.3 实践成效与经验总结

(1)实践成效:通过常态化联合执法治理,案例区域水环境突出违法问题显著减量,非法排污、岸线破坏、河道违建等行为得到有效遏制。区域河湖水质持续改善,水体达标率稳步提升,河湖生态风貌持续向好,彻底扭转了以往治理散乱、问题反复的局面,全域水环境治理效能大幅提升。(2)成功经验:梳理案例实践可知,权责明晰是联合执法有序推进的基础,有效规避了监管空白与职能交叉问题;跨部门协同联动是提升治水效能的核心,能够凝聚治理合力;数字化科技赋能是精准执法的重要支撑;完善的考核问责体系则是各项治理工作落地的坚实保障。

3.4 案例暴露的共性问题

(1)长效执法机制尚未完全固化:当前执法工作多依赖专项整治与集中攻坚,常态化、制度化的长效监管体系仍有欠缺。专项行动结束后,部分隐蔽性、顽固性水环境问题易出现反弹,治理成果稳定性不足。(2)多元主体参与不足:治理工作仍以政府部门执法为主,企业、群众等社会主体参与度低,监督渠道不够畅通,全民共治的水环境治理氛围尚未完全形成。(3)执法激励与容错机制缺失:现有制度侧重考核问责,缺乏正向激励与合理容错机制,基层执法人员存在畏难情绪,主动履职、创新执法的积极性有待进一步提升。

4 河长制下水环境治理联合执法优化路径

4.1 完善制度体系,明晰执法权责边界

(1)细化联合执法实施细则,厘清各部门执法权责与管辖范围。针对当前部门职能交叉、监管模糊等问题,结合河长制治理要求,细化水利、生态环境、公安、农业农村等涉水部门的执法清单,明确各主体执法范围、履职标准与工作权限,消除执法盲区与重叠区域,让联合执法工作有章可循、有据可依。(2)健全跨界水域联合执法管理制度,破解跨区域治理壁垒。针对

交界水域治理碎片化问题,统一跨界水域执法标准,建立跨区域协同管理制度,明确相邻区域执法联动义务,打破行政区划带来的治理割裂问题,实现跨界水环境问题统一管控、同步治理。(3)完善执法考核与问责机制,压实各级河长与部门执法责任。将联合执法履职情况纳入各级河长与职能部门绩效考核体系,细化考核指标,区分履职失职、履职不力等不同情形落实分级问责,杜绝推诿懈怠问题,层层压实治水执法主体责任^[4]。

4.2 健全协同机制,提升联动执法效能

(1)构建常态化联席会议、信息共享、线索移送工作机制。摒弃临时化、形式化联动模式,固定部门会商频次,定期研判水环境突出问题。搭建统一信息共享平台,打通各部门数据壁垒,实现水质监测、排污台账、违法线索等数据互通,建立快速线索移送机制,提升问题处置时效性。(2)强化行政执法与刑事司法衔接,严厉打击重大涉水违法行为。完善执法、司法联动机制,明确涉水环境违法案件移送标准与流程,针对非法排污、破坏水生态等恶性违法行为,强化行政处罚与刑事追责衔接,加大违法惩戒力度,形成强力执法震慑。

(3)建立问题闭环处置机制,实现巡查、执法、整改、复核全流程管控。构建完整执法管理链条,对巡查发现、群众举报、监测排查的水环境问题,统一登记、分类交办、限时整改,完成整改后开展复核销号,杜绝问题反复、整改流于形式等情况。

4.3 强化能力建设,夯实执法工作基础

(1)加强基层执法队伍专业化培训,提升执法人员业务能力。定期开展水环境法律法规、执法流程、取证规范等专项培训,针对基层执法薄弱环节开展实操演练,提升执法人员专业素养与应急处置能力,打造专业化、规范化执法队伍。(2)推进智慧执法建设,依托数字化平台实现精准监管、智能执法。深化“科技+治水”模式,升级智慧水利、智慧环保监管平台,运用无人机巡查、在线监测、大数据分析等技术,实现对河湖水域全方位动态监管,精准捕捉隐蔽性涉水违法行为。(3)完善执法经费、设备等基础保障,优化基层执法工作条件。加大基层水环境执法资金投入,配齐智能执法、取

证、监测设备,保障日常巡河、专项执法、应急处置工作有序开展,补齐基层执法硬件短板^[5]。

4.4 构建共治格局,健全长效治理体系

(1)拓宽社会监督渠道,引导公众、社会组织参与水环境执法监督。通过政务公开、新媒体宣传等方式普及水环境保护知识,开通举报电话、线上举报通道,鼓励群众、社会组织参与河湖监督,构建全民监督的良好治理氛围。(2)建立执法激励与容错机制,激发基层执法工作积极性。完善正向激励制度,对执法成效突出的单位与个人予以表彰奖励,建立合理容错机制,厘清履职容错边界,打消基层执法人员畏难顾虑,主动投身治水执法工作。(3)推动联合执法与生态补偿、河湖管护深度融合,实现长效治理。将联合执法成果与河湖日常管护、生态补偿机制相结合,以刚性执法规范水域开发利用行为,以生态治理修复巩固执法成效,实现水环境治理常态化、长效化发展。

结束语

本文系统探究河长制下水环境治理联合执法的实践现状与核心困境,结合典型案例提炼有效治理经验,针对性提出全方位优化策略。水环境联合执法建设是一项长期系统性工程,需依托河长制制度优势,持续细化执法权责、健全协同机制、强化执法能力、构建多元共治格局。未来仍需持续深耕实践、创新治理模式,持续破解治水执法难题,推动河湖生态环境长效向好发展。

参考文献

- [1]王西琴,李冬,张远.流域水环境协同治理的理论框架与实践路径[J].环境科学研究,2022,35(5):901-909.
- [2]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,2024,9(7):74-76.
- [3]徐恩奎,孔双健,杨光胜.河湖长制视角下流域综合治理分析[J].水电与新能源,2024,38(2):72-75.
- [4]郭迪晓.河湖长制下流域统筹能力建设研究[J].水上安全,2023,6(13):34-36.
- [5]吴桢,陈海丹,陈敏芬,等.河长制在推进幸福河湖建设中的困境及解决对策[J].浙江水利水电学院学报,2025,37(2):97-102