

乡村河道“河长制”管护效能评价及长效激励机制创新研究

李 伟¹ 周 荣²

1 金湖县戴楼街道水利服务站 江苏 淮安 211600

2 金湖县黎城街道水利服务站 江苏 淮安 211600

摘 要：乡村河道是农村生态环境的关键组成部分，其管护质量直接影响乡村振兴战略的全面推进。“河长制”推行以来，乡村河道治理取得显著成效，但仍面临责任传导逐级衰减、管护主体动力不足、群众参与积极性不高等现实问题。本文立足乡村河道管护实践，系统分析了“河长制”在乡村场域的运行困境与深层成因，从管护效能评价体系构建和长效激励机制创新两个维度展开研究，提出了“评价—激励—参与”三位一体的管护效能提升路径，并以典型乡村河道为实证对象验证了机制设计的有效性，为完善乡村河道“河长制”长效管护机制提供理论参考与实践指导。

关键词：乡村河道；河长制；管护效能；效能评价；激励机制

引言：乡村河道治理成效直接关系乡村振兴的生态底色。“河长制”推行以来，乡村河道面貌整体改善，但制度执行逐步暴露出“上热下冷”、“重突击轻长效”、“河长一人干、群众一边看”等深层矛盾。根源在于两方面：一是缺乏科学的管护效能评价体系，各级河长履职成效缺乏量化标尺；二是管护动力主要依赖行政压力传导，村级河长和基层群众内生参与动力不足。因此，构建契合乡村实际、兼具引导性与约束力的管护效能评价体系，并建立激发多元主体参与的长效激励机制，成为推动乡村河道治理从“有名有责”向“有能有效”转变的关键课题。

1 乡村河道“河长制”管护的运行现状与困境分析

1.1 组织架构与运行机制

乡村河道“河长制”普遍构建了“县—乡—村”三级河长体系。县级河长由县政府领导担任，负责统筹协调、资金保障和跨部门联动，是管护决策的核心层；乡级河长由乡镇政府负责人担任，承担组织实施、问题交办和日常监管职责，是承上启下的关键环节；村级河长由村两委负责人担任，负责巡查上报、宣传教育及日常管护，是制度执行的末梢。各级河长在纵向上形成责任传导链条，横向上联动水利、环保、农业、国土等部门，构建起“纵向到底、横向到边”的组织网络。运行机制主要包括巡查制度、问题交办制度和考核问责制度。巡查制度对各级河长的巡河频次作出明确规定；问题交办制度要求发现问题逐级上报、限时整改并形成闭环；考核问责制度将河长履职情况纳入绩效考核体系。部分地区还引入河道保洁员、巡河志愿者等社会力量参

与，初步形成“行政主导、社会协同”的管护格局。

1.2 乡村场域制度执行的四重困境

1.2.1 责任传导逐级衰减。县级河长因行政层级较高，对河道治理的关注度和推动力较强，能够通过行政权威整合资源、推动重点工作。但到了乡级和村级层面，“挂名河长”现象普遍存在——巡河沦为打卡走形式，问题上报选择性回避，整改落实停留在纸面。越往基层，河长的履职意愿和实际能力越弱，制度的执行效果逐级打折，形成“权力在上面、责任在下面”的倒挂格局^[1]。

1.2.2 管护动力结构性失衡。当前各级河长的管护动力主要来自上级考核压力，本质上属于外部强制驱动，而非源于内在的责任认同或利益关联。村级河长既无实质性的管护资源调配权，也无稳定的管护经费来源，面临“无权治河、无钱管河、无人护河”的三重困境。巡河靠自觉、管护靠感情、处置靠上级成为普遍常态，工作流于被动应付，难以形成持续稳定的管护动力。

1.2.3 群众参与面临“搭便车”困境。河道治理具有典型的公共产品属性——水质改善惠及全体村民，但个人投入的成本与收益之间缺乏直接对应关系，村民普遍存在“政府会管、与我无关”的心态。由于缺乏有效的参与渠道和经济激励，群众既缺乏参与的动力，也缺乏参与的途径。即使部分村民有参与意愿，也因缺乏组织平台和制度保障而难以付诸实践，最终形成“政府干、群众看”的局面。

1.2.4 管护资金投入不足且结构失衡。乡村河道管护

经费主要依赖县级财政拨付,乡镇自身财力有限、配套能力不足,村级更是“无米下锅”。从资金用途看,多数经费被用于“突击式”集中清理行动,日常巡查、设施维护、宣传教育等常态化管护投入严重不足,形成“整治—反弹—再整治”的恶性循环。资金的短缺和不合理配置,直接制约了管护效能的长效提升。

2 乡村河道“河长制”管护效能评价体系构建

2.1 评价体系设计的理论依据与原则

管护效能评价体系的设计以目标管理理论和公共价值管理理论为双重理论支撑。目标管理理论强调将组织目标逐级分解为可量化、可考核的具体指标,使各级河长明确“做什么、做到什么程度”;公共价值管理理论则关注治理过程是否回应了公众需求、是否实现了公共利益的最大化。基于此,评价体系构建遵循四项基本原则。科学性原则要求指标选取有据可依、权重分配客观合理,避免主观随意性。系统性原则要求评价维度涵盖管护全链条、各环节,从投入到产出形成完整闭环。可操作性原则要求指标数据可获取、便于量化评分,避免过于理想化。导向性原则强调通过指标设置引导河长将工作重心从“应付检查”转向“实质管护”,从“短期突击”转向“长效保持”。

2.2 效能评价指标体系的构建

本文构建“投入—过程—产出—效果”四维评价框架。投入维度权重为15%,主要评价人力配备、经费保障、物资设施等管护资源投入的充足程度,反映各级政府对河道管护的重视程度和资源保障水平。过程维度权重为35%,是评价体系的核心部分,主要评价巡河频次达标率、问题发现与整改闭环率、公众投诉响应时效等过程管理质量,反映管护工作的规范性和时效性。产出维度权重为30%,主要评价河道水质改善幅度、岸线违建拆除率、污水直排口整治数量等可量化的治理产出,反映管护工作的直接成效^[2]。效果维度权重为20%,主要评价周边村民对河道环境的满意度、管护长效机制建设的完善度等长远效果,反映管护工作的社会认同和可持续性。各维度下设三级指标,采用层次分析法确定各指标权重,形成完整的百分制量化评分体系。

2.3 评价实施与结果应用路径

评价实施采取“季度监测与年度考核相结合”的双周期模式,整合河长自评、上级考评、第三方独立监测和群众评议四种评价主体,确保评价结果的客观性和全面性。评价结果的应用是效能评价的关键环节,直接影响评价体系的权威性和导向作用。县级河长的评价结

果纳入领导干部自然资源资产离任审计参考,形成对高层级河长的有效约束。乡级河长评价结果与年度考核、评先评优直接挂钩,强化其中层执行责任。村级河长评价结果与绩效补贴、村级经费拨付联动,确保制度压力有效传导至最基层。同时,实行“红黄绿”三色预警管理:评分低于60分的红色河长进行约谈问责,限期整改;评分在60至80分之间的黄色河长要求制定提升方案,限期整改提升;评分在80分以上的绿色河长给予通报表扬和资源倾斜,形成“奖惩分明、动态管理”的良性运行格局。

3 乡村河道管护长效激励机制创新设计

3.1 正向激励与负向约束相结合的村级河长激励机制

村级河长是“河长制”落地的最后一道关口,其履职质量直接决定管护成效。针对村级河长面临的实际困难,构建“岗位激励、绩效激励、发展激励”三维激励体系。岗位激励方面,将河长履职补贴纳入村级运转经费保障范围,按照河道长度和管护难度核定基本补贴标准,确保“干有所酬”,解决村级河长“义务劳动”的尴尬。绩效激励方面,将效能评价结果与绩效奖金直接挂钩,设立“优秀河长奖”表彰先进、设立“进步河长奖”鼓励后进变先进,对连续两期评价不合格者启动约谈和岗位调整程序,形成“奖优罚劣”的鲜明导向。发展激励方面,将河长履职表现与村两委换届提名推荐、村级项目资金倾斜、评先评优名额分配等发展性资源挂钩,使河道管护成效成为村级河长个人发展和村庄整体发展的重要助力,形成“干得好有前途、干得差有压力”的良性循环。

3.2 物质奖励与精神激励并重的村民参与激励机制

破解群众“搭便车”困境的核心策略,是在公共事务治理中嵌入个体可感知的利益关联,使村民从“旁观者”转变为“参与者”。物质激励方面,设立“以奖代补”机制——对自主开展河道清理、主动举报涉水违法行为、参与志愿巡河的村民给予积分奖励,积分可在指定场所兑换生活用品或农资物品,使护河行为获得即时、可感的物质回报。精神激励方面,开展“最美护河人”“护河示范户”等评选表彰活动,将护河行为纳入乡村“道德银行”积分体系,与“文明家庭”“星级农户”等荣誉评选挂钩,满足村民的社会认可需求^[3]。探索“生态信用”制度创新——将村民护河行为记录与农村信用社小额信贷利率优惠挂钩,使护河行为转化为实实在在的信用资产,形成“护河即守信、守信即受益”的激励闭环,让生态保护成为村民的自觉行动。

3.3 社会资本引入与市场化运作机制

单一依靠财政投入难以支撑乡村河道的长效管护，必须拓宽资金来源渠道，引导社会资本进入这一领域。探索“企业认养”模式——引导沿河的农业企业、养殖企业认养特定河段，承担日常巡查和管护责任，政府以荣誉授予、政策倾斜等方式作为回报，形成“企业担责、政府认可、社会受益”的多赢格局。探索“资源开发反哺”模式——在符合生态保护要求的前提下，将河道休闲旅游、生态养殖、光伏发电等经营性资源开发与管护责任捆绑打包，由经营主体承担相应河段的管护义务，实现“谁开发、谁保护、谁受益、谁负责”的权责对等。探索“公益性岗位与困难群体帮扶相结合”的模式——将河道保洁员、巡河员纳入乡村公益性岗位开发计划，优先聘用困难群体，既解决了河道“无人管”的现实问题，又拓宽了群众的增收渠道，实现了生态保护与民生改善的双重目标。

4 实证分析——以金湖县黎城街道为例

4.1 区域概况与数据来源

选取江苏省金湖县黎城街道辖区乡村河道作为实证研究对象。金湖县地处淮河南游、长江流域以北，境内水网密布、河道纵横。黎城街道作为城关街道，兼具城市近郊与乡村河道管护的双重特征，辖区共有乡村河道40余条，总长度约280公里。街道下辖13个行政村和社区，均配备村级河长，形成了较为完整的“县—街道—村”三级河长体系。该街道推行“河长制”以来取得初步成效，但巡河敷衍、整改滞后、群众参与率低等共性问题仍然突出，在苏北地区具有较强典型代表性。数据来源于金湖县水利部门“河长制”考核台账、13个村级河长履职记录、160份村民问卷及实地走访调研，能够较为全面地反映该街道管护的真实状况。

4.2 管护效能评价结果分析

以金湖县全县“河长制”考核数据为基础进行评价分析。全县88个行政村中，80分以上12个（占13.6%），60至80分53个（占60.2%），60分以下23个（占26.1%），呈“中间大、两头小”分布。评价呈现三个特征。其一，村级河长履职呈现“高巡查率、低整改率”反差——巡河达标率平均82.3%，但问题整改闭环率仅47.6%，暴露“重过程留痕、轻结果实效”的履职偏差。其二，投入与产出明显“倒挂”——投入维

度得分中位数65分，产出维度仅43分，资源未有效转化为治理成效。其三，群众满意度与水质达标存在偏差——17个行政村水质已达标，但群众满意度不足50%，表明信息公开和参与渠道不畅。黎城街道整体排名居中偏上，但群众满意度偏低，与城郊结合部人口流动性大、群众对水环境关注度较高的实际相符^[4]。

4.3 激励机制实施效果与优化方向

金湖县在黎城街道部分行政村试点推行了村级河长绩效激励和村民积分管理制度。试点村实施后，巡河达标率从78%提升至92%，问题整改闭环率从41%提升至63%，村民主动参与管护人次较试点前增长近三倍。村民反映“积分能换东西，巡河有了实惠”“公示牌上看到名字，觉得脸上有光”，物质与精神激励的双重效应初步显现。同时，激励机制的边际递减效应值得关注——部分村级河长获评优秀后履职动力下降，说明激励机制需保持动态调整，避免“一评定终身”带来的激励钝化。

结束语

乡村河道“河长制”管护效能的提升，根本出路在于从“行政驱动”走向“制度驱动”。本文通过构建“投入—过程—产出—效果”四维效能评价体系，为各级河长履职提供了可量化的考核标尺；通过设计村级河长三维激励机制、村民双重激励机制及社会资本引入机制，形成了“评价引导行为、激励激发动员、参与凝聚共识”的制度闭环。未来应持续关注数字化智慧监管和生态补偿机制等方向，推动乡村河道管护从“制度覆盖”走向“治理有效”。

参考文献

- [1] 杜春林, 涂安娜. 情境优化、结构重塑与行为纠偏: 农村生态河道长效管护的路径突破 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2024, 24(1): 32-40.
- [2] 周连兵, 窦金玲. 乡村振兴战略下农村生态河道建设 [J]. 农村实用技术, 2025(12): 34-36.
- [3] 何志美, 孙连波, 何升旭. 双河镇河道管护工作成效和经验 [J]. 区域治理, 2022(42): 192-195.
- [4] 周波, 谌祖安, 危文广. 基于河湖长制背景下的宜黄县河道管护机制探索及实践 [J]. 水资源开发与管理, 2022, 8(11): 72-76, 84.