

# 河湖长制实施效果评估与优化建议

王凌晖<sup>1</sup> 张磊<sup>1</sup> 陆圆圆<sup>1</sup> 钱华港<sup>1</sup> 汪 姍<sup>2</sup>

1. 常州市河道湖泊管理处 江苏 常州 213000

2. 江苏省水文水资源勘测局常州分局 江苏 常州 213000

**摘要:** 河湖长制作为我国生态文明建设的关键制度创新,自2016年全面推行以来,在河湖治理保护领域发挥了不可替代的作用。本文通过构建一套涵盖组织体系、制度建设、履职成效、河湖健康、社会参与五大维度的评估框架,结合量化指标与典型案例,深入剖析河湖长制在责任落实、协同治理、生态修复等方面的实施成效。研究发现,河湖长制显著提升了河湖管理效能,但在考核机制、区域协同、科技支撑等方面仍存在不足。基于此,本文提出强化考核激励、深化联防联控、推进智慧化建设等优化建议,旨在为河湖长制的持续深化提供理论支撑与实践参考。

**关键词:** 河湖长制; 实施效果评估; 优化建议; 生态文明建设; 协同治理

## 引言

我国河湖资源丰富,是重要水资源载体与生态系统组成部分,对生态安全与可持续发展意义重大。但经济与城市化发展让河湖面临水质恶化、生态破坏、洪涝风险加剧等挑战。传统“多龙治水”模式因部门分割、权责不清,治理效率低下,存在信息不畅、措施难合力等问题<sup>[1]</sup>。2016年中办、国办发要求全面建立河长制并扩展至湖长制。河湖长制以直接负责人为第一责任人,实现“全域统筹”,明确责任、加强协作,是破解水治理难题的关键创新。

## 1 河湖长制实施效果评估框架构建

### 1.1 评估维度与指标设计

基于“有名”“有实”“有能”的核心要求,评估框架涵盖以下五个维度:

#### 1.1.1 组织体系完善度

评估省、市、县、乡四级河长制体系的覆盖情况,包括河长设置率、河长办实体化运行比例、专职人员配备率等指标。例如,四川省2025年工作要点明确要求“全面建立河湖长制责任体系”,并通过卫星遥感与实地查处结合机制强化岸线监管。

#### 1.1.2 制度建设健全性

评估总河长令、联防联控、考核问责等制度的落地情况。以广东省为例,其《河湖长制条例》通过立法明确跨部门联合执法、信息共享等机制,推动从“各自管”向“合力管”转变。

#### 1.1.3 履职成效显著性

聚焦河长巡河频次、问题整改率、重点任务完成率等指标。浙江省通过“河长在线APP”实现巡河轨迹实时记录,2024年市级河长履职评分中,巡河达标率达98%,

问题整改率提升至92%。

#### 1.1.4 河湖健康改善度

采用水质达标率、生态流量满足率、岸线植被覆盖度等生态指标<sup>[2]</sup>。水利部《幸福河湖建设成效评估标准》规定,河湖健康评价需达到二类及以上等级,且无劣V类水质断面。

#### 1.1.5 社会参与广泛性

评估公众满意度、志愿者参与率、媒体监督频次等指标。成都市通过“红黑榜”通报制度,将公众举报问题纳入河长考核,2024年公众满意度达89分(百分制)。

## 1.2 评估方法与数据来源

采用“定量与定性结合、横向与纵向对比”的方法:定量数据来源于水利部门统计年报、河长制信息系统,这些数据具有客观性和准确性,能够为评估提供有力的支撑;定性分析基于政策文本解读与专家访谈,通过对政策文件的分析和专家的意见,深入了解河湖长制的政策背景和实施情况。案例选择兼顾地域代表性,如选取浙江(东部)、四川(西部)、河北(北部)等省份进行对比,分析不同地区河湖长制实施的特点和成效,总结经验教训。

## 2 河湖长制实施成效实证分析

### 2.1 组织体系与制度建设成效

#### 2.1.1 责任网络全面覆盖

截至2024年底,全国31个省份均建立四级河长体系,设立河长湖长90余万名,实现“每条河流、每个湖泊都有责任人”。例如,河北省通过“电子围栏”技术动态监测新增“四乱”问题,2025年计划消除300条(个)以上幸福河湖。四级河长体系的建立,明确了各级河长的职责和权限,形成了上下联动、层层负责的责

任网络。“电子围栏”技术的应用,提高了对河湖“四乱”问题的监测效率和精准度,能够及时发现和处理新出现的问题。

### 2.1.2 制度创新驱动治理升级

广东、浙江等地通过地方立法固化成功经验,如《广东省河湖长制条例》明确“跨行政区联防联控机制”,推动西江、北江等流域协同治理。北京市2025年总河长令部署200项治水管水任务,将断面水质纳入区级绩效考核,权重占比达15%。地方立法为河湖长制的实施提供了法律保障,明确了各方的权利和义务,促进了河湖治理工作的规范化、制度化。将断面水质纳入区级绩效考核,提高了各级政府对河湖水质改善的重视程度,推动了治理任务的落实。

## 2.2 履职成效与河湖健康改善

### 2.2.1 重点问题整改成效显著

2018—2024年,全国累计清理整治“四乱”问题70余万个,拆除违建1.2亿平方米,河湖行洪能力显著提升。以太湖为例,通过河长制统筹上下游治理,2024年总磷浓度较2016年下降34%,蓝藻暴发频率降低50%。“四乱”问题的清理整治,改善了河湖的生态环境,恢复了河湖的自然功能。太湖治理的成功经验表明,河长制能够统筹各方力量,形成治理合力,有效解决复杂的河湖问题。

### 2.2.2 生态流量保障机制逐步完善

水利部印发《河湖生态环境需水计算规范》,推动28个省份制定生态流量保障方案。2024年,全国重点河湖生态流量达标率达91%,永定河实现全年全线有水,大运河等50条河道全线贯通。生态流量是维持河湖生态系统健康的重要保障,生态流量保障机制的完善,确保了河湖有足够的水量维持生态平衡,促进了生物多样性的保护和生态系统的恢复。

### 2.2.3 水质改善与黑臭水体治理

2024年,全国地表水优良水质断面比例达89.4%,劣V类断面比例降至0.7%。城市黑臭水体基本消除,县级城市建成区黑臭水体消除比例达90%。例如,成都市通过“千村示范工程”治理1040个行政村生活污水,农村黑臭水体整治完成率100%。水质改善和黑臭水体治理是河湖长制工作的重要目标,通过加强污水处理设施建设、控制污染物排放等措施,河湖水质得到了明显改善,为人民群众提供了更加优质的水生态环境。

## 2.3 社会参与与公众满意度提升

### 2.3.1 多元共治格局初步形成

全国注册“民间河长”“企业河长”超30万人,志

愿者参与巡河达5000万人次。浙江省“五水共治”行动中,公众通过“浙里办”平台举报问题12万件,整改率达95%。社会力量的参与为河湖治理注入了新的活力,“民间河长”“企业河长”和志愿者能够发挥自身的优势,协助政府开展河湖巡查、监督等工作,提高了河湖治理的效率和效果。“浙里办”平台的应用,方便了公众参与河湖治理,提高了公众的积极性和主动性。

### 2.3.2 公众生态意识显著增强

调查显示,85%的受访者表示“愿意为河湖保护付费”,76%的企业将节水纳入ESG管理体系。例如,河北省通过“河湖长制进校园”活动,覆盖中小學生超200万人次,形成“小手拉大手”的宣传效应。公众生态意识的增强是河湖长制工作的重要成果之一,公众愿意为河湖保护付费,体现了对河湖生态价值的认可;企业将节水纳入ESG管理体系,反映了企业社会责任意识的提高。“河湖长制进校园”活动通过教育学生,影响家庭,带动社会,营造了全社会关心、支持、参与河湖保护的良好氛围。

## 3 河湖长制实施中存在的问题与挑战

河湖长制实施面临诸多问题与挑战。考核机制科学性欠佳,部分地区指标权重设置不合理,过度侧重“巡河频次”等过程性指标,忽视“水质改善”等结果性指标,且激励约束机制不完善,河长离任审计等制度未全面落地,仅12%省份将履职与干部晋升挂钩。区域协同与部门联动不足,跨界河湖治理责任划分不清,存在“上游治理、下游污染”现象,部门数据共享壁垒也影响决策效率,如获取排污口数据需多部门协调、耗时久。科技支撑与资金保障薄弱,智能化监管水平低,全国仅28%河湖视频监控全覆盖,西部省份人工巡河成本高、覆盖率低;资金投入结构失衡,中央财政管护经费占比不足15%,县级河长办年均经费缺口大,致监测设备老化、人员流失。

## 4 河湖长制优化建议与对策

### 4.1 完善考核机制,强化激励约束

#### 4.1.1 优化考核指标体系

增加“水质改善率”“生态流量达标率”等结果性指标权重,降低过程性指标占比。例如,将水质达标率权重提升至30%,巡河记录降至10%。优化考核指标体系能够引导河长更加注重实际治理成效,避免“重形式、轻实效”的现象。增加结果性指标权重,能够促使河长采取更加有效的措施改善河湖水质和生态流量,提高河湖治理的质量和效果。

#### 4.1.2 健全激励问责制度

推行“河长履职信用档案”，将考核结果与干部晋升、评优评先直接挂钩。对连续两年考核不合格的河长，启动离任审计并追责<sup>[3]</sup>。健全激励问责制度能够提高河长的工作积极性和责任感，促使河长认真履行职责。推行“河长履职信用档案”，能够对河长的履职情况进行全面记录和评价，为干部晋升、评优评先提供依据。对考核不合格的河长进行离任审计和追责，能够增强河长的责任意识，确保河湖治理工作的落实。

#### 4.2 深化联防联控，破解协同难题

##### 4.2.1 建立跨区域治理联盟

推广“联合河长制”，在京津冀、长三角等区域设立跨省流域管理机构，统一制定治理规划与考核标准。例如，太湖流域管理局通过“一湖一策”协调苏浙沪三地行动，2024年总磷浓度同比下降8%。建立跨区域治理联盟能够打破行政壁垒，加强区域间的协同合作，共同应对跨界河湖治理难题。统一制定治理规划与考核标准，能够确保各地在治理工作中目标一致、措施协调，提高治理效果。

##### 4.2.2 推动部门数据共享

建设国家级河湖管理大数据平台，整合水利、环保、气象等部门数据，实现“一网通办、一屏统览”。浙江省通过“浙水美丽”应用，将部门数据更新周期缩短至实时，问题处置效率提升40%。推动部门数据共享能够提高信息获取的效率和准确性，为河湖治理决策提供科学依据。建设国家级河湖管理大数据平台，能够实现各部门数据的集中管理和共享，打破数据壁垒。浙江省的“浙水美丽”应用通过实时更新部门数据，提高了问题处置的效率，为其他地区提供了借鉴经验。

#### 4.3 加强科技赋能，提升治理效能

##### 4.3.1 构建“天地空”一体化监测网络

应用卫星遥感、无人机巡查、物联网传感器等技术，实现河湖水质、水位、流速等参数实时监测<sup>[4]</sup>。例如，广东省在东江流域部署500个智能监测终端，数据采集频次提升至每小时1次。构建“天地空”一体化监测网络能够提高河湖监测的覆盖范围和精准度，及时发现河湖存在的问题。卫星遥感、无人机巡查等技术能够实现对大面积河湖的快速监测，物联网传感器能够实时采集河湖的水质、水位等参数，为河湖治理提供及时、准确的信息。

##### 4.3.2 推广智慧化管护模式

开发“河长制AI助手”，通过自然语言处理技术自动生成巡河报告与整改建议。成都市试点应用后，河长办公效率提升，问题漏报率下降。推广智慧化管护模式

能够提高河湖管护的效率和智能化水平，减轻河长的工作负担。“河长制AI助手”能够利用自然语言处理技术对巡河数据进行分析 and 处理，自动生成巡河报告和整改建议，提高办公效率，减少问题漏报。

#### 4.4 拓宽融资渠道，保障长效投入

##### 4.4.1 探索生态产品价值实现机制

推行“水权交易”“排污权抵押”等绿色金融工具，吸引社会资本参与河湖治理。浙江省安吉县通过“两山银行”平台，将优质河湖资源转化为可交易资产，2024年融资规模达12亿元。探索生态产品价值实现机制能够拓宽河湖治理的融资渠道，吸引社会资本参与，减轻政府财政负担。“水权交易”“排污权抵押”等绿色金融工具能够将河湖的生态价值转化为经济价值，激发社会资本的投资热情。浙江省安吉县的“两山银行”平台为其他地区提供了成功的经验。

##### 4.4.2 加大中央财政转移支付力度

提高管护经费在中央水利资金中的占比，重点支持中西部地区监测设备购置与人员培训。建议将县级河长办年均经费提升至100万元，确保日常运维需求。加大中央财政转移支付力度能够解决中西部地区河湖治理资金短缺的问题，提高河湖管护水平。提高管护经费占比，能够保障监测设备的购置和更新，加强人员培训，提高人员素质，确保河湖长制工作的顺利开展。

## 5 结语

河湖长制作为我国生态文明建设创新制度，借责任压实、协同治理与科技赋能提升了河湖管理效能，但考核机制、区域协同、科技支撑等方面的问题制约其深化。未来研究可聚焦：开展长期跟踪评估，量化效益以助政策调整；探索“数字孪生河湖”技术，实现科学精准治理决策；研究国际经验，完善流域综合管理法律体系。持续优化创新，河湖长制将为美丽中国建设提供更强有力的制度保障。

## 参考文献

- [1]张博,姚迟.强化河湖长制背景下涉河湖管理多元主体协同治理探析[J].四川水利,2025,46(04):1-3.
- [2]陈琰炜,赵倩.落实落细河湖长制建设美丽幸福河湖坚决维护南水北调中线“三个安全”[N].南阳日报,2025-07-30(001).
- [3]翁梁辉.河(湖)长制下的水库水资源生态修复保护管理研究[J].水利科学与寒区工程,2025,8(05):96-98.
- [4]王生科.河湖长制在生态环境建设中的意义及主要策略研究[J].水上安全,2025,(08):79-81.