

黄河泰安段河长制实践与区域协同治理探讨

岳善平¹, 郑 晔¹, 李 娟²

(1. 山东黄河河务局东平湖管理局东平管理局, 山东 泰安 271500; 2. 东平县河道管理保护中心, 山东 东平 271500)

【摘要】文章以黄河泰安段为研究对象, 聚焦河长制实践与区域协同治理长效机制的构建。首先, 梳理了黄河泰安段河长制的组织体系、河湖治理、岸线保护等具体实践与成效。其次, 剖析了当前河长制与区域协同治理面临的主要问题, 包括部门权责不匹配、缺乏全局思维、考核激励效果不佳、法律法规不健全及社会参与度低等。最后, 针对性地提出构建长效机制的思路, 包括深化部门协同、强化科学考核、完善合作法律体系、推动多元主体参与并加强专业队伍建设等, 以期河长制深化与流域协同治理提供参考。

【关键词】河长制; 区域协同治理; 机制构建; 黄河泰安段

【中图分类号】TV85

【文献标志码】A

【文章编号】1009-6159(2026)-06-0032-03

Practice of River Chief System and Research on Regional Collaborative Management of Tai'an Section in Yellow River

YUE Shanping¹, ZHENG Ye¹, LI Juan²

(1. Dongping Branch of Dongping Lake Administration Bureau, Yellow River Administration Bureau of Shandong Province, Tai'an, Shandong 271500, China; 2. Dongping County River Channel Management and Protection Center, Dongping, Shandong 271500, China)

Abstract: Taking the Tai'an section of the Yellow River as the research object, this paper focuses on the practice of the River Chief System and the establishment of a long-term mechanism for regional collaborative management. Firstly, it sorts out practical achievements of the River Chief System in Tai'an section of the Yellow River from the aspects of organizational system, river-lake regulation and riparian protection. Secondly, it analyzes prominent challenges restricting the River Chief System and regional collaborative management, such as mismatched agency powers and responsibilities, insufficient holistic thinking, ineffective assessment and incentive mechanisms, low enforcement of laws and regulations, as well as low public participation. Finally, targeted countermeasures for long-term mechanism construction are put forward, including deepening inter-agency coordination, improving scientific assessment, perfecting legal framework for cooperation, encouraging multi-stakeholder participation and strengthening professional talent cultivation, so as to provide references for further implementation of the River Chief System and watershed collaborative management.

Key words: River Chief System; Regional collaborative management; Mechanism construction; Tai'an section of the Yellow River

近年来, 河长制在水污染治理和水资源保护中发挥了重要作用。黄河泰安段通过全面推行河长制, 在落实符合绿色发展理念、实现生态文明建设各项目标的同时, 持续完善水治理、保障水安全等工作。文章结合黄河泰安段河长制实践, 分析如何更好地落实河长制, 实现区域生态治理的协同发展。

1 河长制与黄河流域区域协同治理现状

1.1 河长制与区域协同治理的实践探索

1) 建立健全四级河长制度。根据《泰安市全面实行河长制工作方案》, 建立起市、县(市、区)、

收稿日期: 2025-06-13

作者简介: 岳善平(1969—), 男, 高级工程师

乡镇(街道)、村(居)四级河长组织体系以及责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护体制和良性运行机制。同时,通过在县(区)、街道以及社区(村)建立河湖长制度,将河道巡查工作定期化、常态化,通过手机巡河 APP,建立起全面覆盖的河道巡查制度。2024 年,泰安市各级河湖长累计巡河 20 万余次,上报并处理问题约 6 300 件,累计整治河湖“四乱”问题 1 500 余处,全市河湖“四乱”问题动态清零。

2)开展细致的河湖治理工作。一方面,对全区内所有影响河道安全的隐患进行排查,对于四乱(乱占、乱采、乱堆、乱建)问题进行集中治理和整改。另一方面,重视督办和后续整治工作,及时对河道管理进行督查,完成河道的清理、清淤工作。2024 年,累计整治河湖“四乱”问题 1 500 余处,全市河湖“四乱”问题动态清零。

3)重视对黄河岸线的管理与保护。明确管理权限和范围,将岸线保护与方案实施、责任体系结合起来,通过专业第三方对河道管理的界限认定、管理和保护范围等进行确认^[4]。

4)重视水污染治理。通过严格的环境影响评价和细致的工业、生活污水管理,提升污水处理水平,持续进行水行政执法监督检查工作。2025 年,辖区内开展水政监督巡查 35 次,处理与水事有关的违法案件 5 件,对违法排污进行封堵达 10 处,拆除违法建筑 7 座。

5)构建河长制实施的保障制度。完善河长会议制度和信息共享制度、考核督查制度等,将河长巡河以及公告展示设置等制度化,强化多区域、多部门的联防联控制度。与流域上下游地市,特别是生态环境、农业等部门进行联系和共同调研后形成了综合性的治理机制。对辖区内河长制各项工作进行督查,凝聚起不同部门的力量。对于水质管理、水污染治理等建立交接制度,在信息技术支撑下构建起新型的协作长效机制^[4]。

1.2 黄河泰安段区域协同治理难点

1)生态环境脆弱,人与自然之间矛盾较为突出。通过对黄河泰安段的调研可以看出,区域内面临着生物多样性减少、水污染和水土流失严重、洪涝灾害风险加大等问题。

2)水沙关系不协调,面临着严重的泥沙淤积问题。由于年降水量少,但降雨强度大,导致水少

沙多,容易出现水沙不协调、洪灾和干旱频发的问题^[4]。

3)供需不平衡,区域发展差异大,且发展质量整体不高。区域内水资源供需紧张,水资源承载能力不够。

2 区域协同治理存在的主要问题

2.1 各治水参与部门权责不匹配

河长制落实涉及不同的利益主体和管理部门,不同区域和部门之间存在着复杂的关系。河长制涵盖河流保护以及河道治理等工作,在山东泰安段特别是涉及东平湖、大汶河及黄河干流的管理时,部门间的“条块分割”现象依然存在。如水域岸线管理涉及水利部门的河道管理与自然资源部门的土地规划,水污染防治则需生态环境部门与住建(城镇污水)部门协同^[4]。河道管理和流域治理多重领导、未形成闭环、责任体系不明确等问题比较突出^[4]。

2.2 流域协同治理缺少全局思维

由于在协同治理中缺乏全局性和整体性的治理原则和实践,协同治理效果并不明显。如大汶河作为黄河下游最大支流,其水质直接影响东平湖乃至黄河干流。然而,当前的协同治理多局限于泰安市域内部,与上游市、区的协调机制尚不健全,流域治理效果不佳。

2.3 考核激励效果不佳

1)标准一刀切,缺乏适应性。在河长制下,水域和河段对应的是某个河(湖)长,但自然条件、经济发展水平以及水文状况的差异决定了考核标准难以真正统一。流域内河段原有的治理水平有所不同,居民参与热情和程度也有所不同。如果忽视差异性,制定统一标准,既缺乏公平性,也难以对河长建立真正的激励^[4]。

2)考核指标不合理,治水实效考核不到位。当前,黄河流域的治理工作越来越制度化,对河长进行考核应突出软指标。如未能充分考量泰安段作为“二级悬河”风险区、东平湖蓄滞洪区以及大汶河入黄水质关键控制单元的特殊性等。

2.4 法律法规不健全

由于缺乏跨区域的法律规定,地方政府针对超出本行政区域的水污染事件以及其他紧急事件难以及时有效处理,不同部门之间矛盾突出,

问题难以得到解决。对跨界河流治理没有建立完善的法律和制度体系,区域内不同地方更强调自身利益的最大化,容易出现不公平现象,协调管控工作成效不高。

2.5 社会参与度低

过去多依赖政府强制执行模式,复杂的水环境问题难以得到解决。公众对河长制的认知多停留在“有问题找河长”层面,对如何参与日常监督、生态保护缺乏有效途径。同时,当地科研机构、环保组织在技术咨询、第三方监督、公众教育等方面的专业力量未被系统性地整合进河湖治理体系,社会共治的活力尚未充分激发。

3 区域协同治理长效机制的构建思路

3.1 深化水利管理部门间协同机制

1)强化“河长办”实体运作。提升泰安市及沿黄县(区)河长制办公室的统筹协调权,推动水利、生态环境、自然资源等部门人员常态化联合办公,建立“问题共商、信息共享、执法联动”的闭环流程。在确定协调机构职能时,需要对跨行政区范围的污染防治、水行政执法、水土保持、资源利用等进行综合管理。

2)明晰不同部门的治理权限与责任,构建跨市域协同治理平台。积极推动建立以山东省黄河水务局牵头,涵盖上下游的协同治理联席会议制度,重点协调跨界水污染联防联控、生态水量调度、岸线保护与利用等事项,同时细化并落实大汶河流域上下游间的补偿与保护责任。

3.2 强化考核激励机制

1)建立符合泰安段特点的差异化考核指标体系。指标设置需要重视考核成效,实现长、短期指标平衡,如增加“二级悬河”治理、滩区综合整治、东平湖水质与生态改善、珍稀鸟类栖息地保护等特色指标的权重。

2)科学应用考核结果。建立严格、体系化的考核机制,以更好地激发工作热情和创造性。引入第三方评估和水生态健康评价,更加注重治理的长期生态效益。

3.3 完善地方政府合作治理的法律法规

加快制定黄河生态保护与高质量发展实施

条例等相关的地方性法规,将河长制、跨区域协同、生态补偿等成熟做法予以法制化。明确跨界水事纠纷的处理程序、上下游地区的权利义务以及生态补偿的标准、方式与监管机制,在保障不同合作主体利益同时,规范协作与监管。

3.4 多元主体协作参与

针对黄河流域治理问题,群策群力,发挥各自的作用。定期公开河湖管理信息,保障公众知情权与监督权。加强与高校、科研院所的合作,建立和完善“黄河泰安段生态保护专家智库”,为重大决策提供技术支撑。鼓励环保社会组织开展公益诉讼、环保宣传和志愿巡护活动。

3.5 强化“河长制”队伍建设

1)专业培训方面,重点强化针对悬河治理的工程措施、东平湖湿地生态修复技术、大汶河流域农业面源污染防控等本地化实务技能。

2)重视智慧水利平台建设和管理人才培养。工作中,应突出其枢纽地位与数据整合,将“黄河泰安段智慧管理平台”作为省级“智慧黄河”体系的关键节点,实现水情、工情、污情、灾情的智能感知、预报预警和科学调度,以科技赋能提升协同治理的精准性和效率。同时,实时感知“二级悬河”段河势变化与滩区安全状况;通过数字孪生技术模拟东平湖不同水位下的分洪调蓄场景,提升蓄滞洪区科学调度与风险预警能力;强化对大汶河等主要支流水质、水量的动态监控与溯源分析,为跨区域协同提供数据支撑。

参考文献

- [1] 新华社.中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》[J].水利建设与管理,2017,37(2):4-5.
- [2] 王冠军,刘卓,郎励贤,等.河长制湖长制成效评价及思考[J].中国水利,2021(2):15-18.
- [3] 吕金鑫.全面推行河长制的法律思考[J].吉林广播电视大学学报,2019(2):73-74,91.
- [4] 张金良.黄河流域生态保护和高质量发展水战略思考[J].人民黄河,2020,42(4):1-6.
- [5] 王浩,赵勇.新时期治黄方略初探[J].水利学报,2019,50(11):1291-1298.
- [6] 杜海娇,邓群钊.河长制治理:政策工具、水利工程与系统治理效果[J].中国人口·资源与环境,2024,34(2):201-212.

(责任编辑 赵其芬)