

## 基层河道管理中存在的问题及对策分析——以临泉县为例

徐燕

安徽省临泉县内河河道管理所, 安徽 阜阳 236400

[摘要]文中基于临泉县界南河整治工程的实际案例,对基层河流管理工作现状、存在的主要问题以及可能的解决思路进行了系统的探究。通过收集整理并仔细剖析临泉县界南河整治工程项目竣工验收材料等相关素材,同时借鉴现有的基层河道管理的相关理论知识及政策法规,发现了临泉县存在的管理体制不完善、资金缺乏保障、行政执法不到位和社会参与不高方面的问题。研究表明,目前基层河流管理存在体制机制仍不健全、基础设施建设较为滞后、行政执法有待加强等问题,社会公众参与不够广泛。针对上述问题,论文从建立有效的协调机制、增加经费保障、加强监督管理、推进社会共治等方面提出了若干有针对性的措施建议,希望能够给其他类似地区提高基层流域管理水平提供一定的参考和借鉴意义。

[关键词]基层河道管理;管理体制;资金投入;监管执法;公众参与

DOI: 10.33142/hst.v9i1.18976

中图分类号: TV82

文献标识码: A

### Analysis of Problems and Countermeasures in Grassroots River Management — A Case Study of Linquan County

XU Yan

Anhui Linquan County Inland River Management Office, Fuyang, Anhui, 236400, China

**Abstract:** Based on the actual case of the Linquan County Jienan River Remediation Project, this article systematically explores the current situation, main problems, and possible solutions of grassroots river management work. By collecting, organizing, and carefully analyzing relevant materials such as the completion acceptance materials of the Linquan County Jienan River Remediation Project, and drawing on existing theoretical knowledge and policies and regulations of grassroots river management, it was discovered that Linquan County has problems such as incomplete management system, lack of funding guarantee, inadequate administrative law enforcement, and low social participation. Research has shown that there are still problems in grassroots river management, such as incomplete institutional mechanisms, lagging infrastructure construction, and the need to strengthen administrative law enforcement, and insufficient public participation. In response to the above issues, the paper proposes several targeted measures and suggestions from the aspects of establishing effective coordination mechanisms, increasing funding guarantees, strengthening supervision and management, and promoting social governance, so as to provide some reference and guidance for other similar regions to improve the level of grassroots watershed management.

**Keywords:** grassroots river management; management system; capital investment; regulatory enforcement; public participation

### 引言

近年来,在水资源管理体制不断深化的同时,我国水利工作也取得了十分突出的成绩。尤其是在全面推行实施“河长制”的形势下,从对水资源开发、利用的管理到河道内建设项目管理、再到河道防洪安全管理及河道堤防管理与蓄滞洪区管理等各方面的要求都更加严格了,基层河道管理部门也面临着许多全新的工作任务和挑战。临泉县属于传统的农业大县,对它的河道管理工作进行研究无疑具有很好的借鉴意义。2025年7月11日,临泉县内

河河道管理所会同相关部门对界南河整治工程进行了单位工程暨合同工程完工验收。验收文件清楚地表明该项目尽管主体部分已竣工,但是仍存在局部施工受阻、协调不到位等诸多问题。

### 1 基层河道管理的理论基础与政策依据

#### 1.1 河道管理的基本概念与内涵

河湖管理一般是指对河湖及其有关联的配套设施设备进行综合布局、有条不紊施工、规范性运转、常规性的维护与监督管理等一系列管理工作,其包含的内容非常广

泛地包含了防洪排涝减灾、水资源优化配置、水环境治理与河岸带管控等许多方面。良好的河湖管理不仅需要强大的工程技术为基础,更离不开良好的体制构建、稳定的资金保障与多方力量的合作协调<sup>[1]</sup>。在基层实际的操作中,河湖管理常常是包括县、乡镇、村各级不同层面的管理单位,涉及的管理对象主要是针对县级及以下范围内河道疏浚清淤、堤防护岸加固、涵闸新建或改建以及生态恢复保护等具体工程建设事项,管理水平的高低直接影响整个区域水安全保障能力和经济社会发展的持续性。

## 1.2 相关法律法规与政策体系

我国已基本建立《水法》《防洪法》《河道管理条例》为主的法律法规框架体系,从而使河道管理有了最为基本的法律保障基础。此外,《水利工程项目验收管理规定》水利部令第30号、《水利水电工程施工质量检验与评定规程》SL176—2007、《水利水电建设工程验收规程》SL223—2008等相关技术规章也对具体实施水利工程建设及验收的过程做了清晰说明。它们无疑是基层开展河道管理工作的重要行动准则,但是在贯彻落实过程中仍存在衔接不顺、执行不到位等问题,在很大程度上制约着管理工作效率的有效发挥与提高。

## 2 临泉县基层河道管理现状

### 2.1 临泉县河道概况与特点

临泉县位于安徽省西北区域,县域内河流众多,界南河就是其中一条重要的内河河道。其流经多个乡镇、街道,如杨桥镇、老集镇、城东街道办事处等,具有防洪排涝、农田灌溉等多种重要作用。但由于历史遗留问题加之复杂的自然环境影响,使得界南河流域内很多河段长时间以来存在淤塞泥沙严重、堤坝低矮单薄、附属设施老旧等多方面的问题,亟需对其进行综合治理。在2024—2025年展开的界南河流域治理工程也主要以河道整治清淤、加固堤防、修建涵闸及维护涵闸为主,这是典型反映当地对于河道整治的需求及措施的一个例子。

### 2.2 管理组织架构与职责分工

临泉县河道管理体制采取的是统一领导、分级管理的基本管理体制。临泉县水利局是法人验收监督管理机构,在整个水利工程中发挥着制定政策,统筹监管的作用;临泉县内河河道管理所既是项目业主又是运行管理者,主要任务是对本段界南河治理工程建设过程的建设和运行管理维护的责任;乡镇人民政府协助做好属地管理职责等相关工作。界南河治理工程的设计单位、施工单位、监理单位、检测单位等各单位也是各司其职,形成了多方参与的管理机制体系,但是在具体操作的过程中还存在协调沟通

不完善、各环节责任界限模糊等需要优化改进的地方。

## 2.3 现有管理措施与成效

近三年来,临泉县通过实施一系列河道治理工程,使局部河段运行状况有了初步好转。以界南河治理工程项目为例,工程建设完成后,界南河清淤疏浚总长2.82km,加固堤防长1.22km,配套新建涵闸两座即辛庄涵闸、殷庄涵闸各一座,对土陂闸进行维修加固一座,使该河道的泄洪能力提高和农田灌溉有了更好的保证;工程经过质量评定为合格级标准,其中单元工程优良率达到了24.7%,外观质量评分得分为81.49%,由此可见该工程实体质量在可控范围之内。同时,通过对合同管理、过程试验检测及分部工程验收等一系列管理工作,一定程度上提高了项目管理规范化程度。验收组通过实地查看,听取汇报,核阅相关资料并加以讨论,一致认为临泉县界南河治理工程已完成设计批复和合同要求内容,施工期内未出现质量安全事故,档案资料基本完备,工程质量为合格级标准,同意通过单位工程和合同工程完工验收,这也客观上体现了目前管理所取得的成绩。

## 3 基层河道管理中存在的主要问题

### 3.1 管理体制机制不健全

目前基层河道管理依然存在各部门职能重复交叉、协调力度不足的问题。比如在界南河整治的过程中,虽然确定了项目法人、监理单位、施工单位各自的责任范围,但是在实际施工的时候又因为群众拦工等突发原因导致堤防加固在桩号K2+510到K2+690处没有按照设计坡度修建好。这就暴露出了基层管理人员在面对跨部门、跨层面之间相互沟通上的薄弱之处,也体现了民间矛盾调解体制不健全的一面。在验收报告中也有显示此处堤脚占地问题没有得到妥善解决,后续待处理好此问题之后,其他部分就继续按照图纸施工直至结束,这样一种消极的做法也拖慢了整个项目的工期,并降低了整体的社会效益,这应该算一个比较有代表性的案例了。

### 3.2 资金投入与设施维护不足

河流管理离不开长期且稳定的经济支撑保障,然而基层却常常存在财源不足的现实难题,界南河治理工程施工标段合同价1036.18万元,尽管已经完成大部分结算支付,但是后续长期管护费用仍无稳定的资金筹集来源。文中指出,运行管理单位已经落实,管理办法也已出台,却并没有提及长期维护经费如何筹集的问题,此外工程内部分项诸如启闭机、变压器还需定时更换维护,一旦没有持续的资金投入,设施设备老化会日益严重从而使得河流无法实现持久的安全运行,这是很常见的一个问题。

### 3.3 监管执法力度薄弱

监督管理执法是维护河湖管理成效的重要措施,然而基层在监督管理执法方面的能力有限,方式也较为匮乏。验收文件显示工程的质量监督主要是通过建设单位自查、监理单位抽查、第三方检测机构全程监测的方式进行管理,监督重点更多的还是放在施工期间,而缺少对工程完工后、涉河违法建设侵占、排污等活动的实时监管。此外队伍建设及法律授权不到位使得各类违法行为得不到应有的处罚,不能起到法律所应具备的威慑力,此情况需有所改善。

### 3.4 公众参与意识欠缺

民众不仅是河流治理的主要参与者,也是最终的受益对象。但是当前基层民众参与管理的积极性、途径都相对缺乏,在界南河治理工程施工期间部分堤段施工就因受到周围民众阻拦无法推进,看似是因为占用了土地问题,实则是因为项目初期宣传教育不到位,群众不了解工程的作用和影响,没能营造出人人参与建设的良好局面。文中只有简单的描述当地人以堤脚占用了他们的土地为由阻止施工,缺少了引导民众参与的措施安排,也让整个工程的社会效益打了折扣,这一点确实是需要注意的方向。

## 4 完善基层河道管理的对策建议

### 4.1 健全管理体制与协调机制

要进一步细化县级、乡镇级、村级对河道管理的具体责任分工,形成真正有效的常态化沟通协调联络机制。对工程建设及日常管护中产生的种种矛盾冲突和职责不明现象,可探索成立由水务部门主导、以乡镇为主体,村委会配合,有村民代表参与的矛盾协调小组,必须超前谋划、超前介入,遇事超前组织协调、及时化解矛盾、督促落实到位。要加强建设项目立项前调查研究工作,加强公众参与力度和公开公示制度,最大限度地降低项目推进过程中的人为障碍和社会风险。比如在界南河治理工程遗留下的堤防边坡不够标准的问题,就必须通过这种机制尽早妥善处理,不能让小的问题阻碍了整个工程发挥大作用。建立这样的机制确实是目前基层工作中比较急迫的一项任务。同时还要考虑将河道管理成效列入相关单位年终绩效考核体系内,以制度的强制性倒逼各部门各单位增强责任担当意识和加强相互合作的积极性,这一点对于汇聚河道管理合力十分必要。

### 4.2 加大资金投入与设施建设

应建立起更为可靠长效的政府为主导、社会资本为辅助的一种多元化的投资保障体系。既要努力向上争取更多专项资金的支持,又要结合自身情况由县本级财政安排一定量的河道日常管理养护、维修资金,还可尝试引进一些

企业和民间资本参与到有一定营利性质的一些河道工程建设项目运营管理之中来,如在河边适当建设休闲景观带等。对于已有的各种工程设施也要有更详尽周到的年度养护维修方案以及中远期的更新改造计划,确保每笔资金的落实到位以及各个环节的责任人,从而保证各类型设施长久的安全可靠稳定地运转下去。验收资料里说明该工程已经按设计方案的要求建设完毕、工程前期阶段运行良好,但是后期维护仍然少不了源源不断的资金支持以及强有力的政策支撑保障,这些是决定工程能用多久、发挥效益的大小的基本前提之一。另外,也可设立专门的河道管理基金,从财政划拨、社会各界捐助、收取一定的水资费等方面筹集资金,用于应对突发紧急抢修和必要的技术升级改造,一定程度上可以减轻基层的资金压力。

### 4.3 强化监管与执法能力

强化监管执法队伍建设,不断加大监管执法人员素质和执法装备水平建设力度。积极探索日常巡查,专项督查,视频监控相结合的立体监管方式,力争做到河流管理全天候、全方位实时监看。建立并落实好百姓举报有奖机制,调动全社会参与的积极性<sup>[3]</sup>。关于工程质量安全,可沿用并学习借鉴验收工作中检测的做法,对一些重点部位及主要建筑物进行定期检测,尽早发现问题,解决问题。

### 4.4 推动公众参与与社会共治

从不同角度广泛开展宣传动员并运用适当的利益导向,积极提高居民保护河流的自觉性,可探索成立护河志愿队,设置社会监督员岗,使居民能够参与到巡河护河等常规活动中来,在工程建设前期,要尽可能地吸纳周边人民群众的诉求,认真保障他们正当的权利,尽量避免施工过程中发生冲突,比如对于类似于界南河治理工程类项目,在设计之初就应当公开方案,召集村居代表进行协商,获得居民的认可和支持,凝聚起护河力量,这一点值得借鉴<sup>[4]</sup>。

## 5 结束语

基层河湖管理是一个漫长和复杂的过程,必须要有完善的体制机制、稳定的资金支持、科学技术以及社会力量共同协作。临泉县界南河治理的经验告诉我们,基层当前在管理体系、资金支持、监督管理、群众基础等方面依然存在诸多短板和不足。放眼未来,要以问题为导向,从完善管理制度、增强资金供给、加强监督管理、动员社会力量等多角度着手,进一步提升河湖管理的制度化精准化水平,这样才能从根本上做到长治久安,从而更好地满足区域经济社会高质量发展的水利需求<sup>[5]</sup>。验收工作组经过现场踏勘、听取汇报、查阅相关材料并进行讨论后,一致

认为临泉县界南河治理工程施工合同范围内的全部工作已按设计要求及合同约定基本完成,施工期间无质量、安全事故,档案资料基本整,工程质量合格,同意通过单位工程暨合同工程完工验收这一结论也为后期管理工作的不断完善提供了新契机和良好参考,值得我们仔细研究。

#### [参考文献]

- [1]刘树军.浅谈淮河河道管理单位基层党建工作实践——以凤台淮河河道管理局为例[J].水文化,2025(9):21-23.  
[2]李福春,王经烈.浅析人工智能在基层河道管理智能办公的应用——以新沂河道管理局为例[C].江苏:骆马湖水

利管理局新沂河道管理局,2025.

- [3]李思颖.基层河长制运行实践研究[J].中国国情国力,2021(10):40-42.  
[4]徐剑锋.河道管理存在的问题及生态治理建议[J].城市建设理论研究:电子版,2013(23):1-4.  
[5]李曦,刘国亮,柳乐文.基层河道管理体制问题探讨[J].中国农村水利水电,2006(12):5.

作者简介:徐燕(1975.11—),女,汉族,大专学历,就职于安徽省临泉县内河河道管理所,目前工程师,从事河道管理工作。