

# 河道综合治理中公众参与的有效性研究

王学飞

中国水利水电第四工程局有限公司，青海西宁，810000；

**摘要：**河道是水资源循环的重要载体之一，河道的综合治理是生态文明建设的重要内容，公众作为治理效率提升的核心因素之一，公众参与的有效性会直接影响到治理成果。文章就针对河道综合治理中公众参与的有效性展开分析研究，围绕增强公众参与意识培养、建立多元协同参与机制、健全制度保障机制和构建智慧参与平台等方面，为推动河道综合治理从“政府主导”向“多元共治”转型提供理论支撑与实践参考。

**关键词：**河道综合治理；公众参与；有效性

**DOI：**10.69979/3060-8767.25.12.063

## 1 引言

随着我国工业化和城市化进程的加快，水资源被过度开采和随意排放的问题越来越突出，河道水质恶化，生态功能退化，洪涝灾害频发，逐渐成为制约生态文明建设的瓶颈。传统的河道综合治理多采取政府主导，企业实施的单一方式，以政府为治理主体，统筹规划、建设、监管等全过程，虽然能够在较短时间内实现重点建设，但却忽视了局部利益诉求、规划与实际需求脱节、后期管护乏力等缺陷，造成一些治理项目在建后返污、重工程轻生态的问题。因此考虑如何在河道综合治理中，激发公众参与活力，提高参与效能，建立“政府主导，企业负责，公众参与，社会监督”的多元化治理模式，是解决河道综合治理问题的关键。

## 2 河道综合治理中公众参与的有效性内涵

### 2.1 河道综合治理

河道综合治理就是以河道生态系统的健康为中心，综合利用水资源、防洪排涝、污染控制、景观美化等多种需要，通过工程技术、生态修复和管理调控等方法，对河道进行系统的综合治理。与传统的单一治理方式不同，河道综合治理更注重系统性、可持续发展性，注重生态、经济和社会三大效益的有机结合，覆盖规划、建设、维护等整个生命周期，涉及政府、企业和公众等多方参与。

### 2.2 公众参与

公众是一个广泛的概念，包括公民，社会团体，环境保护非政府组织，行业协会，媒体等。河道治理的公众参与，是指公众在河道治理的规划、决策、实施、监督、评估等全过程中，表达利益诉求，提出意见建议，对治理过程进行监督等一系列行为的总和。主要特点是

参与的自愿、多元化和互动，参与方式包括多种形式，如听证、问卷调查、志愿服务和监督举报等。

### 3 河道综合治理中公众参与的重要性

#### 3.1 公众参与是提升河道治理决策科学性的根本保障

河道综合治理涉及水文地质、生态保护和民生需求等多方面，单纯靠政府领导易因信息不对称导致决策偏差。政府虽在决策、资源配置上有优势，但对沿河具体情况和居民实际需求了解不足。而河道周边民众长期与河道共存，对河道污染源头、堵塞痛点、生态弱点等有直接认识。例如某河道整治规划，政府起初只重拓宽河道和加固堤岸，忽略“亲水空间缺乏”“自然植被受损”等问题。经市民代表建议，方案通过保持原有岸滩形态、增加亲水平台及生态缓冲区，在保障防洪安全的同时恢复河道生态功能，提高了治理有效性。

#### 3.2 公众参与是强化河道治理执行效率的强大动力

河道综合治理是复杂的系统工程，涉及清淤、治污、生态恢复、设施养护等多方面，需大量人力物力及全过程监管协作。单凭政府部门难以全方位整治。公众参与能在“政府主导，全民共治”基础上，为社会治理提供多元力量。在污染防治上，公众可充当移动探头，弥补行政管理局限。如某河道清理时，当地居民组成护河队，清理垃圾、劝导不文明行为、反馈施工损害并督促整改，确保生态效益。在生态恢复方面，市民参与绿化、种植水生植物等公益行动，可降低整治费用、增加认同感、减少建设阻力。研究显示，社会参与度高的地区，河道整治进度快且质量有保证。

#### 3.3 公众参与是实现河道长效管护的核心支撑

河道综合治理的难点是后续的长期养护。在没有公众主动参与的情况下，仅仅依靠政府的常规监督，很容易造成“治理-反弹-再治理”的恶性循环。公众通过深度参与治理过程，能逐步树立“河道保护人人有责”的主体意识。如某地河道的治理过程中，通过“护河员”、“河道认领”等方式，数万公众积极投入到河道管理中来，并积极清理河岸垃圾，监督水质变化，并自发进行河道生态监测，确保了河道水质连续5年的优质。同时，通过公众参与，可以对河道生态环境进行有效的监管，为河道的长期管理奠定良好的社会基础。

## 4 公众参与的主要模式分析

### 4.1 政府主导型的参与模式

以政府为核心，通过建立公众参与平台，召开听证会、问卷调查和招募志愿者等方式，来组织公众参与。如在某河道的综合治理过程中，以水务部门为主导，组建公众参与委员会，组织居民和专家学者参加，并通过官网、微信公众号等途径对治理进展进行实时公开，邀请公众参与。这种模式的优点是组织能力强，资源整合能力强，能迅速调动民众参与；但不足在于公众参与的主动性较弱，意见采纳依赖政府主观判断，易出现“走过场”现象。

### 4.2 民间自发组织的参与模式

这一模式多是由社会团体或环境保护团体自愿发起，对河道综合治理进行监督、宣传和整治，反映公众参与意识的觉醒。如某河道综合治理中，区域内自发组织了由热心市民、企业家和环保志愿者组成的民间河长体系，对河道进行巡查、反馈、宣传治理等工作，对各类污染问题进行排查和整改。其优点是，公众参与积极性高，对地方问题更加敏感，可以弥补政府监督的盲点；但是，由于受到资金和技术等方面的限制，其参与的规模和影响较小。

### 4.3 多元协同型参与模式

这种模式是通过政府、企业、公众和环境保护机构的协作，建立协同参与的机制，达到资源的互补和优势的集成。如政府牵头搭建“政企社”协同平台，企业进行产业污染防治和投资；公众可以随时监督，对污染问题进行举报、参与生态修复等活动。这种模式以政府搭台，多方合作的方式，可以充分发挥政府的统筹和协调功能，激发公众的参与热情，公众参与的有效性最高。

## 5 河道综合治理中公众参与有效性的影响因素分析

### 5.1 公众参与意识与能力不足

公众参与的意识和能力是最重要的内部要素。在参与意识方面，部分公众仍存在有政府包揽的传统概念，认为河道的综合治理是政府的事情，与自己没有关系，缺少主人翁意识；此外还有一些民众缺乏参与的主动性，我不参加，别人参加，照样能享用治理的成果。在参与能力方面，信息获取能力不足，有些公众认为很难获得有关河道治理的详细规划和资金使用等方面的专业资料，并且缺乏专业知识，如“河道生态恢复技术”、“水污染防治规范”等，在参加决策时很难提出有针对性的建议。

### 5.2 参与机制不健全与保障不足

参与机制是保证公共参与有效性的外部核心因素，目前在制度层次上还存在一定的不足，如参与过程不够规范，尽管有关法律和法规对其进行了明确的规定，但是对于参与范围、参与时机、意见采纳标准、反馈时限等都没有具体的规定，这就造成现实中想要参加却不知道该怎么参与、参加后又不知道该怎么做。比如，在听证会中，公众代表的选择机制不完善；缺少激励和约束机制，对积极参与的公众缺少物质和精神上的奖赏，并且对破坏河道环境和妨碍治理工作的行为缺乏有效的约束，使得公众参与积极性不高。

### 5.3 信息公开不足与技术支撑薄弱

信息技术的应用程度直接影响公众参与的便捷性与有效性。在信息公开方面，还存在着公开不及时、不全面、不准确的问题。如公开的时效性不强，一些地区的河道治理计划都是在执行之后才公布，公众丧失了参与决策的机会。信息公开的内容过于宽泛，表层信息较多，像排污数据、治理经费明细、风险评价等关键信息公开较少；信息公开的途径比较单一，主要集中在传统的政府网站和公告栏上，社交媒体和短视频等新媒体的应用还不够，很难触及到信息时代的年轻人。在技术支持方面，智慧平台的建设相对落后，大部分地区都没有建立起一个公共参与的数字化平台，在对污染问题进行监督的过程中，公众反馈问题需要联系多个部门。部分地方尽管已经建立在线反馈渠道，但是由于缺少信息集成和智能化的处理机制，不能对问题的进展进行实时跟踪，从而影响公众参与度的有效性。

## 6 提升河道综合治理中公众参与有效性的路径探索

### 6.1 培育公众参与意识与能力

要分层分类开展意识培育，根据不同人群的特征，

制定有区别的培育策略,如对于老年人,通过社区讲座、文艺演出、上门宣传等传统方法,突出河道综合整治对人居环境的影响,提高他们的参与积极性;对于年轻人,通过短视频平台、社交媒体和公益活动等媒介,宣传治水是我们的责任,策划“治水打卡”、“生态摄影”等年轻人的参与活动;针对企业集团,通过宣传政策、座谈会等方式,使企业清楚地认识到自己在污染防治上的主要责任,并积极开展环保共建,把企业社会责任和河道治理有机地联系起来。同时,发掘民间河长、治水先锋等具有代表性的事例,借助新闻媒介进行宣传,扩大其影响范围,在全国范围内形成全民治水的浓厚文化氛围。此外要构建多元化能力提升体系,对基础训练,可以由政府部门或者环保机构定期举办“治水知识普及课程”,对河道治理的基本常识、参与渠道的使用进行讲解,提高公众的参与有效性。在专业指导方面,邀请水利、生态环保等领域的专家,在规划决策和污染监测等各方面进行专题讲座,培育“公众专家”;在实践方面,通过开展社会实践,如河道巡查、水质监测、生态恢复等,提高发现问题和表达意见的能力。

## 6.2 构建规范高效的参与机制

规范公众参与程序,如编制河道综合治理公众参与实施细则,对参与的全过程进行规范;在参与主体方面,明确公众参与的条件,包括前期规划、中期决策和后期监督等,并在审批过程中,将公众参与作为决策过程中的必要环节。在参与时机上,规定治理规划、方案设计等关键节点必须公开征求意见,征求意见时长不少于30日,确保公众有充足时间了解信息、提出意见。构建激励和约束机制,建立“正向激励+逆向约束”的激励机制,正向激励方面,可以设置“治水贡献奖”、“优秀参与标兵”等荣誉奖,对获奖人进行精神和物质上的奖励;对参与环保建设和捐赠河道综合治理资金的企业,在税收和信用等级方面给予优惠;对公众可以设立参与积分,公众参加各项活动,可以累计积分,由积分可以换取日用品和公益服务等。在逆向约束上,将企业排污和公众破坏河道生态环境的行为纳入到信用评估系统中,对违法者实行联合惩戒,形成“参与有得,违规有代价”的导向。

## 6.3 搭建智慧化参与平台

构建全流程信息公开体系,拓宽公开途径,将政府网站、微信公众号和短视频平台进行整合,构建一站式的信息发布平台,向不同人群提供差异化信息公布,例如面向老年人的精简图文资料,向专业人群提供详尽的

技术报告;细化信息公开内容,包括政府治理规划、资金使用、项目进展、污染监测、意见采纳等关键信息,做到应公布的全部公布;提高公开时效性,制定实时的动态管理制度,实现对治理工程重要节点的24小时的公开,对突发的情况要及时公布,保证了公众的知情和参与情况。建设智慧参与服务平台,通过构建河道综合治理公共参与智能平台,使诉求表达—处理反馈—监督评估整个过程实现数字化,诉求表达中,公众可以上传污染图片,定位问题所在,由平台自动发布相关信息;在信息处理反馈中,对问题的处理进展进行实时跟踪,让社会公众能够通过该平台及时了解问题的进展情况。

## 6.4 构建多元协同的治理生态

明确政府、企业、社会组织和公众等各方权利义务界限,建立“政府主导,企业负责,社会协同,公众参与”的社会治理模式。政府要发挥统筹协调核心作用,构建跨部门协作体系,打破部门信息屏障,明确职能划分;企业要主动参与协作治理,履行环保主体责任,制定环保信息公开体系,公布排放数据与设施运行状况,接受社会监督,还可让职工参与志愿活动;要发挥社会组织功能,鼓励社会团体分工合作,构建协作网络,促进其在治理中建言献策;公众需加强协作参与观念,突破个人参与局限,形成邻里互助、社区互动模式,鼓励以社区、村社为单位建立“水治理志愿者队伍”,定期开展群体性活动,以群体合作提高参与度。

## 7 结语

河道综合治理是长期性的系统工程,要想提高公众参与的有效性,需要政府、社会、公众的长期共同努力。在不断更新的治理理念、不断健全的制度体系和不断创新的技术手段下,公众将真正成为河道综合治理的参与者、监督者与受益者,逐渐形成多元共治的管理模式,从而为河道的健康和可持续发展提供可靠的保障。

## 参考文献

- [1] 吕洁玮.河长制下数字赋能公众参与河道治理研究[D].浙江工商大学,2024. DOI:10.27462/d.cnki.ghzhc.2024.001350.
- [2] 邓小云,刘源.“河长+检察长”制在河道治理中的实践及其完善[J].河南教育学院学报(哲学社会科学版),2023,42(04)
- [3] 夏廷钦.温州市乡镇河流水环境协同治理机制的优化研究[D].上海师范大学,2024. DOI:10.27312/d.cnki.gshsu.2024.000065.