

# 落实绿色发展理念 全面推行 河长制河湖管理模式

陈 雷

水利部党组书记、部长

习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第二十八次会议,审议通过《关于全面推行河长制的意见》。近日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发该意见。这是贯彻新发展理念、建设美丽中国的重大战略,也是加强河湖管理保护、保障国家水安全的重要举措。我们要深入学习领会,着力抓好落实。

## 充分认识全面推行河长制的重大意义

江河湖泊是地球的血脉、生命的源泉、文明的摇篮,也是经济社会发展的基础支撑。我国江河湖泊众多,水系发达,流域面积50平方公里以上河流共45203条,总长度达150.85万公里;常年水面面积1平方公里以上的天然湖泊2865个,湖泊水面总面积7.80万平方公里。这些江河湖泊,孕育了中华文明,哺育了中华民族,是祖先留给我们的宝贵财富,也是子孙后代赖以生存发展的珍贵资源。保护江河湖泊,事关人民群众福祉,事关中华民族长远发展。

第一,全面推行河长制是落实绿色发展理念、推进生态文明建设的必然要求。习近平总书记多次就生态文明建设作出重要指示,强调要树立“绿水青山就是金山银山”的强烈意识,努力走向社会主义生态文明新时代。在推动长江经济带发展座谈会上,习近平总书记强调,要走生态优先、绿色发展之路,把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护、不搞大开发。《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》把江河湖泊保护摆在重要位置,提出明确要求。江河湖

泊具有重要的资源功能、生态功能和经济功能,是生态系统和国土空间的重要组成部分。落实绿色发展理念,必须把河湖管理保护纳入生态文明建设的重要内容,作为加快转变发展方式的重要抓手,全面推行河长制,促进经济社会可持续发展。

第二,全面推行河长制是解决我国复杂水问题、维护河湖健康生命的有效举措。习近平总书记多次强调,当前我国水安全呈现出新老问题相互交织的严峻形势,特别是水资源短缺、水生态损害、水环境污染等新问题愈加突出。河湖水系是水资源的重要载体,也是新老水问题体现最为集中的区域。近年来各地积极采取措施加强河湖治理、管理和保护,取得了显著的综合效益,但河湖管理保护仍然面临严峻挑战。一些河流特别是北方河流开发利用已接近甚至超出水环境承载能力,导致河道干涸、湖泊萎缩,生态功能明显下降;一些地区废污水排放量居高不下,超出水功能区纳污能力,水环境状况堪忧;一些地方侵占河道、围垦湖泊、超标排污、非法采砂等现象时有发生,严重影响河湖防洪、供水、航运、生态等功能发挥。解决这些问题,亟须大力推行河长制,推进河湖系统保护和水生态环境整体改善,维护河湖健康生命。

第三,全面推行河长制是完善水治理体系、保障国家水安全的制度创新。习近平总书记深刻指出,河川之危、水源之危是生存环境之危、民族存续之危,要求从全面建成小康社会、实现中华民族永续发展的战略高度,重视解决好水安全问题。河湖管理是水治理体

系的重要组成部分。近年来,一些地区先行先试,进行了有益探索,目前已有8个省、直辖市全面推行河长制,16个省、自治区、直辖市在部分市县或流域水系实行了河长制。这些地方在推行河长制方面普遍实行党政主导、高位推动、部门联动、责任追究,取得了很好的效果,形成了许多可复制、可推广的成功经验。实践证明,维护河湖生命健康、保障国家水安全,需要大力推行河长制,积极发挥地方党委政府的主体作用,明确责任分工、强化统筹协调,形成人与自然和谐发展的河湖生态新格局。

### 准确把握全面推行河长制的任务要求

全面推行河长制,必须深入贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会和习近平总书记系列重要讲话精神,牢固树立新发展理念,认真落实党中央、国务院决策部署,坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力,以保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态为主要任务,全面建立省、市、县、乡四级河长体系,构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制,为维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用提供制度保障。

全面推行河长制,要坚持生态优先、绿色发展,坚持党政领导、部门联动,坚持问题导向、因地制宜,坚持强化监督、严格考核。生态优先、绿色发展是全面推行河长制的立足点,核心是把尊重自然、顺应自然、保护自然的理念贯穿到河湖管理保护与开发利用全过程,促进河湖休养生息、维护河湖生态功能。党政领导、部门联动是全面推行河长制的着力点,核心是建立健全以党政领导负责制为核心的责任体系,明确各级河长职责,协调各方力量,形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局。问题导向、因地制宜是全面推行河长制的关键点,核心是从不同地区、不同河湖实际出发,统筹上下游、左右岸,实行一河一策、一湖一策,解决好河湖管理保护的突出问题。强化监督、严格考核是全面推行河长制的支撑点,核心是建立健全河湖管理保护的

监督考核和责任追究制度,拓展公众参与渠道,让人民群众不断感受到河湖生态环境的改善。

全面推行河长制,必须抓好以下重点工作。

第一,强化红线约束,确保河湖资源永续利用。河湖因水而成,充沛的水量是维护河湖健康生命的基本要求。从各地的实践看,保护河湖必须把节水护水作为首要任务,落实最严格水资源管理制度,强化水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线的刚性约束。要实行水资源消耗总量和强度双控行动,严格重大规划和建设项目水资源论证,切实做到以水定需、量水而行、因水制宜。要大力推进节水型社会建设,严格限制发展高耗水项目,坚决遏制用水浪费,保证河湖生态基流,确保河湖功能持续发挥、资源永续利用。

第二,落实空间管控,构建科学合理岸线格局。水域岸线是河湖生态系统的重要载体。从各地的实践看,保护河湖必须坚持统筹规划、科学布局、强化监管,严格水生态空间管控,塑造健康自然的河湖岸线。要依法划定河湖管理范围,严禁以各种名义侵占河道、围垦湖泊、非法采砂,严格涉河湖活动的社会管理。要科学划分岸线功能区,强化分区管理和用途管制,保护河湖水域岸线,对岸线乱占滥用、多占少用、占而不用等突出问题开展清理整治,确保岸线开发利用科学有序、高效生态。

第三,实行联防联控,破解河湖水体污染难题。人民群众对水污染反映强烈,防治水污染是政府义不容辞的责任。从各地的实践看,水污染问题表现在水中,根子在岸上,保护河湖必须全面落实《水污染防治行动计划》,实行水陆统筹,强化联防联控。要加强源头控制,深入排查入河湖污染源,统筹治理工矿企业污染、城镇生活污染、畜禽养殖污染、水产养殖污染、农业面源污染、船舶港口污染。要严格水功能区监督管理,完善入河湖排污管控机制和考核体系,优化入河湖排污口布局,严控入河湖排污总量,让河流更加清洁、湖泊更加清澈。

第四,统筹城乡水域,建设水清岸绿美好环境。良好的水生态环境,是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。从各地的实践看,保护河湖必须因地制宜、综合施策,全面改善江河湖泊水生态环境质量。要强化水环境质量目标管理,建立健全水环境风险评估排查、预警预报与响应机制,推进水环境治理网格化和信息化建设。要强化饮用水水源地规范化建设,切实保障饮用水水源安全,不断提升水资源风险防控能力。要大力推进城市水生态文明建设和农村河塘整治,着力打造自然积存、自然渗透、自然净化的海绵城市和河畅水清、岸绿景美的美丽乡村。

第五,注重系统治理,永葆江河湖泊生机活力。山水林田湖是一个生命共同体。从各地的实践看,保护河湖必须统筹兼顾、系统治理,全面加强河湖生态修复,维护河湖健康生命。要依法保护自然河湖、湿地等水源涵养空间,在规划的基础上稳步实施退田还湖还湿、退渔还湖,着力保护河湖生物生境。要大力开展河湖健康评估,推进江河湖库水系连通,切实提高水生态环境容量。要积极推进建立生态保护补偿机制,加大江河源头区、水源涵养区、生态敏感区保护力度,对三江源区、南水北调水源区等重要生态保护区实行更严格的保护。加强水土流失预防监督和综合整治,建设生态清洁型小流域,着力构建河湖绿色生态廊道。

### 广泛凝聚保护河湖的强大合力

全面推行河长制是一项复杂的系统工程,必须强化组织领导、宣传发动和监督考核,广泛汇聚全社会力量,确保取得实实在在的成效。

第一,狠抓责任落实。各地要按照《关于全面推行河长制的意见》要求,抓紧编制符合实际的实施方案,健全完善配套政策措施。各省(区、市)党委或政府主要负责同志要亲自担任总河长,省、市、县、乡要分段设立河长。各级河长要坚持守土有责、守土尽责,履行好组织领导职责,协调解决河湖管理保护重大问题,对跨行政区域的河湖明晰管理责任,协调上下游、左右岸实行联防联控。

第二,强化部门联动。河湖管理保护涉及水利、环保、发展改革、财政、国土、交通、住建、农业、卫生、林业等多个部门。各部门要在河长的组织领导下,各司其职、各负其责,密切配合、协调联动,依法履行河湖管理保护的相关职责。各级水利部门和流域管理机构在认真做好河长制有关工作的同时,要切实强化流域综合规划、防洪调度、水资源配置和水量调度等工作。

第三,构建长效机制。因地制宜设置河长制办公室,建立河长会议制度、信息共享制度、工作督察制度,定期通报河湖管理保护情况,协调解决河湖管理保护的重点难点问题,对河长制实施情况和河长履职情况进行督察。健全涉河建设项目管理、水域和岸线保护、河湖采砂管理、水域占用补偿和岸线有偿使用等制度,构建河湖管护长效机制。

第四,加强依法监管。健全河湖管理特别是流域管理法规制度,完善行政执法与刑事司法衔接机制,建立部门联合执法机制,落实河湖管理保护执法监管的责任主体、人员、设备和经费,依法强化河湖管理保护监管。强化河湖日常监管巡查制度,严厉打击涉河湖违法行为,切实维护良好的河湖管理秩序。

第五,严格考核问责。根据不同河湖存在的主要问题,实行差异化绩效评价考核,将领导干部自然资源资产离任审计结果及整改情况作为考核的重要参考。县级及以上河长负责对相应河湖下一级河长进行考核,考核结果作为地方党政领导干部综合考核评价的重要依据。实行生态环境损害责任终身追究制,对造成生态环境损害的,严格按照有关规定追究责任。

第六,引导公众参与。建立河湖管理保护信息发布平台,公告河长名单,通过设立河长公示牌、聘请社会监督员等方式,对河湖管理保护效果进行监督。加大新闻宣传和舆论引导力度,提高社会公众对河湖保护工作的责任意识和参与意识,营造全社会关爱河湖、珍惜河湖、保护河湖的浓厚氛围。◆

来源:《人民日报》2016年12月12日15版