

# 全面推行河长制一年来的进展及思考建议

李贵宝

(中国水利学会, 北京 100053)

**【摘要】** 本文在概述我国四大水问题的基础上,引出河长制的起源,进而剖析了《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〉》的主要内容,从五个方面综述了全面推行河长制一年来的进展,并分析了目前河长制工作进展情况,提出了解决这些问题的一点思考及建议。

**【关键词】** 河长制;进展;思考

中图分类号: F205

文献标志码: B

文章编号: 2096-0131(2018)03-007-04

## Progress and thinking suggestions within one year since comprehensively promoting the river chief system

LI Guibao

(Chinese Hydraulic Engineering Society, Beijing 100053, China)

**Abstract:** The origin of the river chief system is introduced on the basis of summarizing four major water problem in China, then main contents, etc. of the document on implementing a national river management system that will cover every river and lake in the country issued by the General Office of the Central Committee of the Communist Party of China (CPC) and the General Office of the State Council jointly are analyzed in the paper. The progress within one year since comprehensive implementation of river chief system is summarized from five aspects, some conditions in current work of river chief system are analyzed, and some thinking and suggestions to solve the problems are proposed.

**Key words:** river chief system; progress; suggestions

### 1 水问题与河长制的产生

我国存在四大水问题。洪水威胁,洪涝灾害频繁,而防御体系脆弱;水资源短缺,干旱缺水,而水利用效率不高;水体污染,水体黑臭、富营养化,而治理效果差;水土流失,洪水暴雨冲刷引起水土流失,面源污染突出。以上四大水问题制约了社会经济持续发展。水污染防治、水资源保护由国家环保部和水利部协调管理,由于水是流动的,“水脏”这个问题很难彻底解决,因此“水脏”这个问题引发了“河长制”的产生。

工业废水、生活污水、农业面源,以及水面养殖、内河航运、水体底泥,这6个方面的因素导致河湖水质恶化、水体污染。整体来看,河流水质1/3相对比较差,属于四类水及之下;湖泊由于流动性差,水质2/3相对比较差,属于四类水及之下。

#### 1.2 河长制文件的出台

河长制起始于江苏省无锡市。2007年5—6月间,太湖蓝藻暴发导致无锡市自来水水源遭受污染,这是太湖长期污染之后的必然结果。如何从制度上长效治理并保护太湖水安全,成了社会期待解决的议题。

2007年8月,无锡市委办公室和市政府办公室印发《无锡市河(湖、库、荡、汊)断面水质控制目标及考核办法(试行)》,将河流断面水质检测结果“纳入各市(县)、区党政主要负责人政绩考核内容”。无锡市党政主要负责人分别担任了64条河流的河长,真正把各项治污措施落实到位。这份文件的出台,被认为是无锡推行河长制的起源。无锡实施河长制取得初步成效后,2008年6月,江苏省政府决定在太湖流域推广无锡河长制。2012年,江苏省决定在全省范围内推广河长制。2013—2016年,北京、天津、江苏、浙江、安徽、福建、江西、海南8省(市)出台文件,在全省(市)范围内推行河长制,16个省(区、市)的部分市县或流域水系实行了河长制。随着各地的探索不断深入,全面推行河长制时机已经成熟。

2016年11月28日,《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〉》(以下简称《意见》),在全国范围内全面推行河长制。

### 1.3 河长制文件的剖析

河长制《意见》全文不到3000字,分三部分,共计14条。④总体要求,包括:指导思想、基本原则、组织形式和工作职责;⑤主要任务,包括:加强水资源保护、加强河湖水域岸线管理保护、加强水污染防治、加强水环境治理、加强水生态修复、加强执法监管;⑥保障措施,包括:加强组织领导、健全工作机制、强化考核问责、加强社会监督。

河长制是落实地方党委和人民政府对水环境质量、水域岸线等负责的制度保障,要求建立、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,强化工作措施,协调各方力量。形成一级抓一级、层层抓落实的工作局面。其实质是以流域、集水区或行政区域内水体河段为单元,党政同责,综合施策,采用系统思维全面管控,促使突出水问题得到有效解决,河湖水质不断改善。

我国现有的河湖治理和保护工作中,最大问题是涉及的部门多,环保、水利、发改、财政、国土、交通、住建、农业、卫生、林业等多个部门职责交叉,缺乏对河湖保护管理的统筹规划和协调管理,不利于河湖长期可

持续发展。而实行河长制,能很好地化解这类问题,河长制是对现有水环境水资源管理和保护体系非常有益的补充。这将使我国的河湖管理保护体系由多头管水的“多部门负责”模式,向“首长负责、部门协作、社会参与”模式迈进。

河长制《意见》要求建立河长会议制度、信息共享制度、信息报送制度、工作督察制度、考核问责与激励制度、验收制度。此外,推荐各地建立河长巡查制度、工作督办制度、联席会议制度、重大问题报告制度、部门联合执法制度等,以及各地可根据自己的实际情况自创一些有特色、有亮点的河长制制度。

## 2 全面推行河长制一年来的进展

河长制《意见》出台实施一年来,水利部会同联席会议各成员单位迅速行动、密切协作,第一时间动员部署,精心组织宣传解读,制定并出台实施方案,全面开展督导检查,加大信息报送力度,建立部际协调机制。地方各级党委、政府和有关部门把全面推行河长制作为重大任务,主要负责同志亲自协调、推动落实。

a. 全国各地上下发力,水利、环保等部门联动。水利部、环保部联合发布《贯彻落实〈关于全面推行河长制的意见〉实施方案》。特别是水利部及水利系统,各级领导非常重视,水利部成立了“全面推进河长制工作领导小组办公室”(以下简称“部河长办”),水利部发展研究中心成立了河长制工作处;除浙江省外,其他省(市、自治区)河长制办公室设在水利厅。河海大学和华北水利水电大学成立了“河长制研究与培训中心”,浙江省成立河长学院,挂靠在浙江水利水电学院。

b. 水利部党组高度重视河长制工作,建立了十部委联席会议机制、河长制工作月调度机制和部领导牵头、司局包省、流域机构包片的督导检查机制。水利部组织进行了二次工作督导检查;2017年5月2日,在京召开全面推行河长制工作部际联席会议第一次全体会议;7月19日,水利部邀请11个省(自治区、直辖市)(以下统一简称省)和新疆生产建设兵团河长制工作牵头部门负责人座谈;从8月份开始,建立了河长制工作月推进会制度;9月7日,水利部印发《“一河(湖)一

策”方案编制指南(试行)》。

c. 水利部河长办、河海大学举办多次“河长制培训班”;各省、地市或县区均按各自的需求举办“河长制培训班”;各相关机构联合举办了多场“以河长制为主题的研讨会”。上下各级,积极组织宣传工作。水利部网站建立了河长制专栏,绝大多数省水利厅也在各自网站建立河长制专栏;由水利环保专家策划倡议的“河长网”也已试运行;中国水利报开设“河长制专刊”;中国水利杂志设有“河长制专栏”。各地在主要河湖岸边竖起“河长制牌子”。河海大学、清华大学等大学生利用暑假调研和宣传河长制工作。

d. 信息化建设成为提高河长制工作效率的抓手。2017年7月19日,水利部水利信息中心在北京组织召开“河长制信息管理与服务系统建设研讨与试点工作”部署会议。《浙江省河长制管理信息化建设导则与技术要求(试行)》发布。贵州省把河长制信息化建设作为工作方案中一项单独的任务提出。

e. 河长制逐步纳入法制化轨道。2017年6月27日修订发布的《中华人民共和国水污染防治法》第五条写到:“省、市、县、乡建立河长制,分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作”。7月28日,《浙江省河长制规定》发布。《山西省汾河流域生态修复与保护条例》《安徽省湖泊管理保护条例》《江苏省河道管理条例》《山东省水资源条例》《上海市水资源管理若干规定》等在制修订发布条例中均有涉及河长制的内容。地市级的山东省《济宁市泗河保护管理条例》也把河长制写入第七—九条之中。

截止到2017年12月10日,全国31个省和新疆生产建设兵团的省、市、县、乡四级工作方案全部印发实施;四级河长达31万名,15个省的河长制工作方案中提出河长制延伸到村级;村级河长近61万名;县级及以上河长制办公室全部设立;中央要求出台的六项制度,省级层面全部出台。

总体来看,14个省由省级党委和政府主要负责人担任双总河长;6个省和新疆生产建设兵团由省级党委主要负责人担任总河长;其余11个省由省级政府主要负

责人担任总河长。至少有23个省,到2017年底已经全面建立了河长制,其他的8个省预计到2018年6月份全面建立河长制,也就是全面建立河长制的时间比要求提前了半年到一年,总体进展超出了预期。全国形成了“水陆共治,部门联治,全民群治”的氛围,各地形成了“政府主导,属地负责,行业监管,专业管护,社会共治”的格局。

### 3 对河长制工作的一些思考与建议

河湖管理保护是一项长期的、艰巨的任务,全面建立河长制要求的工作方案到位、组织体系和责任落实到位、相关制度和政策措施到位、监督检查和考核评估到位,即四个到位只是第一步。要解决好当前河湖存在的突出问题,需做好集中力量打好攻坚战和持久战的准备。有些问题,如河湖脏乱差的问题可通过一次集中行动很快解决;而河湖的水生态修复、水环境的改善、水体水质变好变优,很难通过一两次集中行动就能解决,必须按科学规律办事,科学施策、科技治水,久久为功。

a. 利用河长制《意见》及相关政策,尽快建立河湖长效管理和保护机制。尽快制定新的相关规章制度,修订已有的法律、法规和制度,制定相应的技术标准,把河湖管护的长效机制建立起来。上海市已发布了《中小河道综合整治和长效管理工作导则》。此外,河湖管理涉及上下游、左右岸,同样需要建立上下游生态补偿机制。如:护林员纳入国家财政预算,护水员将来也需纳入财政预算,解决长期以来水利工程及设施重建轻管,维护经费得不到支持的现象。

b. 解决好河长工作的连贯性与考核问责。河长们会由于工作调动,今年是河长,明年就不是河长了。因此,河长办需做好前后工作的交接,避免交接期的空档,河湖无人管或一时接不上,使河湖问题的解决拖延。解决好由于干部调动带来的河长变更问题,处理好前后河长交接手续及责权利问题,解决好工作连贯性问题。中央明确规定,上级的河长、湖长要对下一级河长、湖长进行考核,如果发现了超标排污、侵占岸线、非法采砂的现象,要予以处理,如果哪一个河段打击不力,造成河湖管理秩序混乱的,要追究河长、湖长的责任。

c. 利用好河长制的“左右手”,即最严格水资源管理制度(二十条内容)和水污染防治行动计划(十条内容),制度和计划共计三十条,与河长制工作密切相关。水利部已把河长制工作的考核纳入最严格水资源管理制度的考核之中,“水十条”更是与河长制的目标一致。

d. 强化跨界河湖的监督与考核。针对跨界河湖,需发挥流域机构在推进河长制中的协调、指导、监督、监测作用,提供省界、地界跨界断面的水质监测结果。乡、村一级作为河长制最具体的执行者,做好每一个乡、每一个村的工作非常重要。乡村跨界河流,有条件的可以在乡、村跨界处安装监控设备,没有条件的,可以互换河长,交叉监督。如:浙江贵门乡和三单乡分属金华与绍兴,2017年初两乡召开两地联席会议,共同协商设立“跨界河长”制度,由两乡主要领导担任乡级“跨界河长”,两个村负责人担任村级“跨界河长”,进一步深化跨界联合治水模式,打破地域限制,以水为纽带,两乡共护河。

e. 从小河、小事、小村、小家即“四小”做起,抓源头治理。水污染治理不同于发大洪水的控制,涓涓小溪汇成大海,我们把小河、小溪的污染治理好了,村边、家边的垃圾污水治理好了,毫无疑问,祖国的江河湖库自然就会好的。因此,河长制工作需转变思路,脚踏实地地去整治每一条河、每一个湖,以及小微水体等,做好源头治理。这方面可以借鉴浙江省已成功的一些经验。通

过实施河长制、湖长制,推进各地产业结构的调整,产业的升级改造,控制好入河湖的排污总量。河长不仅管水里的事,还要管岸上的事,做好源头治理工作。

f. 编制一河一策、一湖一策方案时,列出5个清单,即问题清单、责任清单、任务清单、措施清单和目标清单;遵循五个“得”,即方案得接地气、调查得有深度、目标得可实现、措施得可操作、群众得愿配合。未来几年,河湖河长制的方案编制是重点,切忌方案编制的雷同性,切忌方案不深入调查。此外,编制的方案需结合当地实际,便于落实和操作,且符合当地老百姓的做法和愿意配合河湖治理和保护。◆

#### 参考文献

- [1] 李贵宝. 中国水管理问题的一些思考. 中国环境管理干部学院学报, 2015, 25(3): 3-7.
- [2] 李贵宝. 河长制与古代水管理制度. 江河, 2016, (10): 12.
- [3] 左其享, 李贵宝. 水科学知识. 北京: 中国水利水电出版社, 2014.
- [4] 李贵宝, 鞠茂森. 河长巡河记事手册. 北京: 中国水利水电出版社, 2018.
- [5] 王圣瑞, 李贵宝, 张静蓉. 湖泊水环境保护知识问答, 北京: 中国环境出版社, 2015.
- [6] 水利部网站河长制工作专栏. <http://www.mwr.gov.cn/zt-pd/gztt/hzz/>.
- [7] 国务院新闻办公室. 介绍实施湖长制等方面情况. 2018年1月5日. <http://www.mwr.gov.cn/hd/zxft/zxzb/hzz2018015/>.

(上接第6页) 人民群众对美好生活的期盼,进一步巩固完善河湖管理保护长效机制,重点在“制”和“治”上下功夫。

### 6.1 在河长制的“制”上下功夫,进一步健全完善体制机制

贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》,在全面推行河长制基础上,遵循湖泊的生态功能和特性,建立健全湖长体系,细化实化湖长职责,落实湖泊管理单位,健全长效管护机制,推进湖长制落实。进一步深化部门联动机制,在实践中不断磨合和完善部门工作体制机制,加强信息共享和联动协作,聚合部门力量,形成强大履职

合力。

### 6.2 在河长治的“治”上下功夫,进一步推进精治共治法治

在抓好精治上,转变治水理念,加快职能转变,推进“智慧水务”建设,加快“一河一策”“一湖一策”编制落实,细化实化监督考核内容。在抓好共治上,开展“节水护水”主题活动,进一步拓宽公众参与路径;畅通公众参与渠道,进一步提高全社会河湖保护责任意识和参与意识。在抓好法治上,加快推进河长制湖长制入法;加大水环境执法力度,开展河湖生态环境专项行动,充分发挥环保警察震慑作用,维护良好水事秩序。◆