

# 关于推动河长制从“有名”到“有实” 的实施意见

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》以来，各地各有关部门狠抓落实，截至 2018 年 6 月底，全国 31 个省（自治区、直辖市）全面建立河长制，每条河流都有了河长。目前，全面推行河长制已进入新阶段，为推动河长制尽快从“有名”向“有实”转变，从全面建立到全面见效，实现名实相副，提出以下实施意见。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，践行“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水方针，按照山水林田湖草系统治理的总体思路，坚持问题导向，细化实化河长制六大任务，聚焦管好“盆”和“水”，将“清四乱”专项行动作为今后一段时期全面推行河长制的重点工作，集中解决河湖乱占、乱采、乱堆、乱建（以下简称“四乱”）等突出问题，管好河道湖泊空间及其水域岸线；加强系统治理，着力解决“水多”“水少”“水脏”“水浑”等新老水问题，管好河道湖泊中的水体，向河湖管理顽疾宣战，推动河湖面貌明显改善。

## 二、管好盛水的“盆”

当前,各地要按照水利部的统一安排,用1年左右时间,集中开展全国河湖“清四乱”专项行动,做好调查摸底、集中整治、巩固提升等各阶段工作,建立“四乱”问题台账,发现一处、清理一处、销号一处,2019年7月底前全面完成专项行动任务,坚决清除存量。在此基础上,再用半年左右时间进行“回头看”,力争2019年底前还河湖一个干净、整洁的空间。

**(一) 清“乱占”。**乱占是指围垦湖泊,未依法经省级以上人民政府批准围垦河道,非法侵占水域、滩地,种植阻碍行洪的林木及高秆作物等行为。清理乱占行为的标准是:对于围湖造地、围湖造田的,要按照国家规定的防洪标准有计划地退地还湖、退田还湖,将违法建设的土堤、矮围等清除至原状高程,拆除地面建筑物、构筑物,取缔相关非法经济活动;对于非法围垦河道的,要限期拆除违法占用河道滩地建设的围堤、护岸、阻水道路、拦河坝等,铲平抬高的滩地,恢复河道原状;对于河湖管理范围内违法挖筑的鱼塘、设置的拦河渔具、种植的碍洪林木及高秆作物,应及时清除,恢复河道行洪能力。

**(二) 清“乱采”。**乱采是指在河湖管理范围内非法采砂、取土等活动。对乱采滥挖行为清理整治的标准是:各地始终保持高压严打态势,逐河段落实政府责任人、主管部门责任人和管理单位责任人,许可采区实行旁站式监理,砂场

布局规范有序，大型采砂船大规模偷采绝迹，小型船只零星偷采露头就打。要盯紧、管好采砂业主、采砂船只和堆砂场，对非法采砂业主，依法依规处罚到位，情节严重、触犯刑律的，坚决移交司法机关追究刑事责任；对非法采砂船只，坚决清理上岸，落实属地管理措施；对非法堆砂场，按照河湖岸线保护要求进行清理整治。各地要依照水法要求，划定禁采区、规定禁采期，并向社会公告。对许可采区，要严禁超范围、超采量、超功率、超时间开采砂石。要研究非法采砂活动的规律性，针对非法采砂流动性、游荡性强的特点，集中力量打运动战、歼灭战，坚决遏制非法采砂势头，确保河湖采砂依法、有序、可控。

**（三）清“乱堆”。**乱堆是指河湖管理范围内乱扔乱堆垃圾，倾倒、填埋、贮存、堆放固体废物，弃置、堆放阻碍行洪的物体等现象。清理整治乱堆问题，各地首先要梳理提出本行政区域内存在固体废物堆放、贮存、倾倒、填埋隐患的敏感河段和重点水域，建立垃圾和固体废物点位清单；在此基础上制定工作方案，对照点位清单，逐个落实责任，限期完成清理，恢复河湖自然状态。对于涉及危险、有害废物需要鉴别的，要主动向地方人民政府、有关河长汇报，主动协调、及时提交有关部门进行鉴别分类。

**（四）清“乱建”。**乱建是指违法违规建设涉河项目，在河湖管理范围内修建阻碍行洪的建筑物、构筑物等问题。清理乱建的基本要求是：各地要对河湖管理范围内建设项目

进行全面排查、分类整治，对 1988 年《河道管理条例》出台后、未经水行政主管部门审批或不按审查同意的位置和界限建设的涉河项目，应认定为违法建设项目，列入整治清单，分类予以拆除、取缔或整改；其中，位于自然保护区、饮用水水源保护区、风景名胜区内违法建设项目，要严格按照有关法律法规要求进行清理整治。对涉河违法项目，能立即整改的，要立即整改到位；难以立即整改的，要提出整改方案，明确责任人和整改时间，限期整改到位。

“清四乱”是对各级河长的底线要求。各地要依据《水法》《防洪法》《河道管理条例》等法律法规规定和河长制工作相关要求，结合本地实际，制定本地区“清四乱”的具体标准。

### 三、护好“盆”中的水

当前，我国新老水问题交织，水资源短缺、水生态损害、水环境污染问题十分突出，水旱灾害多发频发。河湖水系是水资源的重要载体，也是新老水问题表现最为集中的区域。各地要坚持问题导向，因河湖施策，明确防范“水多”、防治“水少”、整治“水脏”、减少“水浑”的具体标准和底线要求，全面清理影响行洪安全和水生态、水环境的各类经济活动，从根子上解决当地突出水问题。

**（一）防范“水多”。**洪涝灾害频发始终是中华民族的心腹大患，而江河湖泊行洪调蓄能力减弱加剧了洪涝灾害的风险和损失。防范“水多”的基本要求，就是要确保常态下河湖水位不影响行蓄洪水；要组织实施河道防洪风险隐患和

薄弱环节拉网式排查，摸清情况，消除隐患；要加强洪水监测预报，预留行洪空间；河流出现超警戒水位洪水时，要按照防御洪水方案做好防汛抗洪工作，保障人民生命安全。

**（二）防治“水少”。**“水少”问题主要表现在水资源过度开发利用，河湖生态保护目标不明，对生态需水考虑不够，生态流量管控措施不严，导致水域面积缩小，河道断流、湖泊干涸和地下水水位下降，河湖生态功能下降丧失。防治“水少”的基本要求是，合理确定河流主要控制断面生态水量（流量），提出湖泊、水库、地下水体水位控制要求，强化水资源配置，把用水指标落实到每条河流、每个区域，科学调度江河湖库水量，加强河湖生态流量（水量）保障情况监督管理。严格河湖取用水管理，加强水资源论证，强化水资源消耗总量和强度指标控制，对达到和超过取用水总量控制指标的地区，实施取水许可区域限批。做好华北地下水超采区综合治理，坚决遏制地下水过度开采，落实南水北调东中线一期工程受水区地下水压采要求，开展河湖地下水回补试点，加强地下水监测预警，防止出现新的地下水超采区。

**（三）整治“水脏”。**“水脏”问题主要表现在水质恶化、水体黑臭、水污染严重，成为经济社会发展的瓶颈制约。整治“水脏”，要明确河流主要控制断面水质目标和水功能区水质目标。各地要在河长的统一领导下，以河长制为平台，加强部门分工合作，河长办要提请河长督促相关部门按职责分工做好相关工作，严格落实河湖水域纳污容量、限制排污总

量和污染物达标排放要求，继续下大力整治黑臭河、垃圾河，集中力量剿灭劣五类水体。要大力推行雨污分流，推进入河排污口规范整治，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，强化污染源源头严控、过程严管。要统筹山水林田湖草等生态要素，加大江河源头区、水源涵养区、生态敏感区保护力度，因地制宜实施江河湖库水系连通，促进水体流动和水量交换，恢复增加水体自净能力。

**（四）减少“水浑”。**“水浑”问题主要是水土流失和生态退化趋势没有根本性改变。减少“水浑”，关键要做好水土流失防治和水生态治理保护工作。要实施长江水库群联合调度，强化黄河调水调沙，开展不同水沙条件下河道冲淤特性研究和崩岸监测治理，减少泥沙对河床河势的影响，维护河势和岸线总体稳定。要推进坡耕地综合整治，加强东北黑土侵蚀沟治理和黄土高原塬面保护，强化长江黄河上中游、西南石漠化等重点区域水土流失治理，加快水土流失治理速度，有效减少入河湖泥沙总量。要将生产建设活动造成的人为水土流失作为监管的重点，及时精准发现人为水土流失违法违规行为，严格责任追究处罚，严控人为水土流失增量。

#### **四、加强统筹协调**

**（一）加强流域内沟通协调。**流域管理机构要充分发挥协调、指导、监督、监测作用，与流域内各省（自治区、直辖市）建立沟通协商机制，研究协调河长制工作中的重大问

题，如跨省河湖的一河一策方案，区域联防联控、联合执法行动等；按照水利部统一要求，对地方河长制湖长制任务落实情况进行暗访督查，对水利部暗访发现问题整改进行跟踪督导；强化流域控制断面特别是省际断面的水量、水质监测评价，并将监测结果及时通报有关地方，作为评价河长制工作的重要依据。

**（二）加强区域间联防联控。**各区域间要加强沟通协调，河流下游要主动对接上游，左岸要主动对接右岸，湖泊占有水域面积大的要主动对接水域面积小的，积极衔接跨行政区域河湖管理保护目标任务，统筹开展跨行政区域河湖专项整治行动，探索建立上下游水生态补偿机制，推动区域间联防联控。

**（三）加强部门沟通协作。**各地要细化部门分工，细化部门责任，细化工作标准，将河长制年度目标任务逐一分解落实到部门，制定可量化、可考核的工作目标要求，督促逐项任务明确责任人，推动各部门在河长的统一领导下，既分工合作，各司其职，又密切配合，形成合力。河长制办公室要做好组织、协调、分办、督办工作，落实河长确定的事项。各地要强化河长制办公室能力建设，配齐人员、设备和经费，满足日常工作需要。

## **五、夯实工作基础**

**（一）划定河湖管理范围。**河道、湖泊管理范围，由有关县级以上地方人民政府划定，并向社会公布。各地要按照

水法、防洪法、河道管理条例等法律法规规定，提请地方人民政府抓紧开展河湖管理范围划定工作；流域管理机构直接管理的河道、湖泊管理范围，由流域管理机构会同县级以上地方人民政府划定。各地要抓紧完成本行政区域内国有水管单位管理的河湖管理范围划定工作，已划定管理范围的河湖，要明确管理界线、管理单位和管理要求，规范设立界桩和标识牌。

**（二）建立“一河一档”。**在第一次全国水利普查的基础上，调查摸清本行政区域内全部河流的分布、数量、位置、长度（面积）、水量等基本情况，制定完善河湖名录；按照“先易后难、先简后全”的原则分阶段建立“一河一档”，2018年12月底前收集河湖自然属性、河长信息等河湖基础信息，完成基础信息填报工作，同时，兼顾河湖水资源、水功能区、取排水口、水源地、水域岸线等动态信息，逐步完善“一河一档”。

**（三）编制“一河一策”。**坚持问题导向，按照系统治理、分步实施原则，明确河湖治理保护的路线图和时间表，提出问题清单、目标清单、任务清单、措施清单、责任清单，科学编制“一河一策”。省级领导担任河长的河流“一河一策”方案要在2018年年底全部编制完成，其他河流湖泊的“一河（湖）一策”方案要压茬推进。“一河（湖）一策”方案实施周期原则上2~3年，各地要及时动态调整。

**（四）抓好规划编制。**水利部将制定河湖岸线保护和利

用规划、采砂管理规划的编制指南。各地要根据流域综合规划、流域防洪规划及水资源保护规划、岸线保护利用规划等重要规划，结合本地实际，科学编制相关规划，强化规划约束，让规划管控要求成为河湖管理保护的“红绿灯”“高压线”，同时，疏堵结合、采禁结合，在保护岸线、河势稳定、行洪航运安全的前提下，予以科学合理有序开发利用。对于有岸线利用需求的河湖，要编制河湖水域岸线保护利用规划，划定岸线保护区、保留区、控制利用区和可开发利用区，严格岸线分区管理和用途管制。对于有采砂管理任务的河湖，要编制河湖采砂规划。七大江河及其跨省主要支流的岸线规划和采砂规划，由有关流域管理机构商相关省级水行政主管部门，明确规划编制的主体和程序。

**（五）推广应用大数据等技术手段。**要加快完善河湖监测监控体系，积极运用卫星遥感、无人机、视频监控等技术，加强对河湖的动态监测，及时收集、汇总、分析、处理地理空间信息、跨行业信息等，为各级河长决策、部门管理提供服务，为河湖的精细化管理提供技术支撑。

## **六、落实保障措施**

**（一）建立责任机制。**河湖最高层级的河长是第一责任人，对河湖管理保护负总责，市、县、乡级分级分段河长对河湖在本辖区内的管理保护负直接责任，村级河长承担村内河流“最后一公里”的具体管理保护任务。各地要结合本地实际，按照不同层级河长管辖范围，分类细化实化各级河长

任务，明确河长履职的具体内容、要求和标准，将“清四乱”作为检验河湖面貌是否改善、河长是否称职的底线要求。水利部继续将全面推行河长制湖长制工作情况纳入最严格水资源管理制度考核，并在 2018 年底组织开展全面推行河长制湖长制总结评估。各地要严格实施上级河长对下级河长的考核，将考核结果作为干部选拔任用的重要参考。要建立完善责任追究机制，对于河长履职不力，不作为、慢作为、乱作为，河湖突出问题长期得不到解决的，严肃追究相关河长和有关部门责任。

**（二）建立督察机制。**建立全覆盖的河长制督察体系，以务实管用高效为目标，明查暗访相结合、以暗访为主，不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同，直奔基层、直插现场，采用飞行检查、交叉检查、随机抽查等方式，及时准确掌握各级河长履职和河湖管理保护的真实情况。对发现的突出问题，采取一省一单、约谈、通报、挂牌督办、在媒体曝光等多种方式，加大问题整改力度。对违法违规的单位、个人依法进行行政处罚，构成犯罪的，移交有关部门依法追究刑事责任，对有关河长、责任单位和责任人，进行严肃追责，做到原因未查清不放过、责任人员未处理不放过、责任人和群众未受教育不放过、整改措施未落实不放过。

**（三）健全公众参与机制。**各地制定河湖治理保护方案时，要充分听取社会公众和利益相关方的意见，对于群众反映强烈的突出问题，要优先安排解决。要加强对民间河长的

引导，发挥民间河长在宣传治河政策、收集反映民意、监督河长履职、搭建沟通桥梁等方面的积极作用。水利部设立河长制监督电子信箱 [hzjd@mwr.gov.cn](mailto:hzjd@mwr.gov.cn)，各地也要通过设立监督电话、公开电子信箱、发布微信公众号等方式，畅通公众反映问题的渠道，建立激励性的监督举报机制，调动社会公众监督积极性。各级河长制办公室设立的监督电话要保证畅通，对群众反映的问题要及时予以处理，群众实名举报的问题，要把处理结果反馈给举报人，一时难于解决的问题要做出合理解释。

**（四）建立河湖管护长效机制。**各地要建立健全法规制度，建立河湖巡查、保洁、执法等日常管理制度，落实河湖管理保护责任主体、人员、设备和经费，实行河湖动态监控，加大河湖管理保护监管力度。建立河湖巡查日志，对巡查时间、巡查河段、发现问题、处理措施等作出详细记录，对涉河湖违法违规行为做到早发现、早制止、早处理。

**（五）加强宣传引导。**在全面推行河长制工作中，涌现出很多典型经验和创新举措，特别是基层的好做法、好经验，水利部将从各地选择一批治理成效明显的典型河湖，打造河畅、水清、岸绿、景美的示范河湖，各地也要注重挖掘提炼，通过现场会、案例教学、示范试点等方式，予以总结推广，发挥示范带动作用。同时，要综合利用传统媒体以及微信公众号、客户端等新媒体，宣传各地河湖管理保护专项行动及取得的成效。对群众反映的、暗访发现的河湖突出问题和河

长履职不到位等重大问题，一经核实，要主动曝光。水利部网站和微信公众号设立曝光台，各地也要设立曝光台，同时，要规范问题调查核实、问题曝光、问题处置、追责问责等工作程序，推动曝光问题整改落实。

