



河（湖）长能力提升系列丛书

HE (HU) ZHANG GAILUN

河（湖）长概论

陈晓东 阮跟军 丁春梅 编

HE (HU) ZHANG
NENGLI TISHENG XILIE CONGSHU



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

河（湖）长能力提升系列丛书

HE (HU) ZHANG GAILUN

河（湖）长概论

陈晓东 阮跟军 丁春梅 编



HE (HU) ZHANG
NENGLI TISHENG
XILIE CONGSHU



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

·北京·

内 容 提 要

本书为《河（湖）长能力提升系列丛书》之一，该书结合各地河长制、湖长制的实践，系统阐述了河（湖）长的内涵和外延、工作内容、工作流程、制度和规范等，并简要介绍了作为基层河长应掌握的河湖基本知识。全书共分5章：第1章为绪论，介绍了河（湖）长制的起源和发展、河（湖）长制的目标和部署；第2章为河（湖）长管理，主要从工作体系、任务体系、制度体系、河（湖）长职责等方面，描述河（湖）长的管理；第3章为河（湖）长工作任务及方法，主要从河长的工作任务、巡河和问题处置等方面对河长的工作及方法进行阐述；第4章为“一河（湖）一策”制定与落实，主要从“一河（湖）一策”主要内容、编制组织、实施管理等方面叙述“一河（湖）一策”的制定与落实；第5章为美丽河湖评估，主要介绍了美丽河湖的评估组织、评估标准和评估指标，并辅以梅溪和里水河为例。

本书既可供河（湖）长培训使用，也可作为相关专业高等院校师生用书。

图书在版编目（C I P）数据

河（湖）长概论 / 陈晓东, 阮跟军, 丁春梅编. --
北京 : 中国水利水电出版社, 2019. 8
(河（湖）长能力提升系列丛书)
ISBN 978-7-5170-8263-7

I. ①河... II. ①陈... ②阮... ③丁... III. ①河道整治—责任制—研究—中国 IV. ①TV882

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第274741号

书 名	河（湖）长能力提升系列丛书 河（湖）长概论 HE (HU) ZHANG GAILUN
作 者	陈晓东 阮跟军 丁春梅 编
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京印匠彩色印刷有限公司
规 格	184mm×260mm 16开本 16.25印张 309千字
版 次	2019年8月第1版 2019年8月第1次印刷
印 数	0001—6000册
定 价	65.00元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

《河（湖）长能力提升系列丛书》

编 委 会

主 任 严齐斌

副 主 任 徐金寿 马福君

委 员（按姓氏笔画排序）

王 军 王旭峰 王洪军 韦联平

卢 克 白福青 包志炎 邢 晨

朱丽芳 朱浩川 阮跟军 严爱兰

李永建 何钢伟 余 魁 余学芳

张 威 张 浩 张亦兰 张建勋

张晓悦 张喆瑜 陈 杭 陈 茹

陈 通 陈宇明 陈晓东 林 统

郑月芳 宗兵年 姜再通 夏银锋

顾 锦 高礼洪 黄伟军 曹 宏

戚毅婷 崔冰雪 蒋剑勇 韩玉玲

雷水莲

丛 书 主 编 华尔天

丛书副主编 赵 玻 陈晓东

丛书前言

FOREWORD

党的十八大首次提出了建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的目标，并将“绿水青山就是金山银山”写入党章。中共中央办公厅、国务院办公厅相继印发了《关于全面推行河长制的意见》《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》的通知，对推进生态文明建设做出了全面战略部署，把生态文明建设纳入“五位一体”的总布局，明确了生态文明建设的目标。对此，全国各地迅速响应，广泛开展河（湖）长制相关工作。随着河（湖）长制的全面建立，河（湖）长的能力和素质就成为制约“河（湖）长治”能否长期有效的决定性因素，《河（湖）长能力提升系列丛书》的编写与出版正是在这样的环境和背景下开展的。

本丛书紧紧围绕河（湖）长六大任务，以技术简明、操作性强、语言简练、通俗易懂为原则，通过基本知识加案例的编写方式，较为系统地阐述了河（湖）长制的构架、河（湖）长职责、水生态、水污染、水环境等方面的基本知识和治理措施，介绍了河（湖）长巡河技术和方法，诠释了水文化等，可有效促进全国河（湖）长能力与素质的提升。

浙江省在“河长制”的探索 and 实践中积累了丰富的经验，是全国河长制建设的排头兵和领头羊，本丛书的编写团队主要由浙江省水利厅、浙江水利水电学院、浙江河长学院及基层河湖管理等单位的专家组成，团队中既有从事河（湖）长制管理的行政人员、经验丰富的河（湖）长，又有从事河（湖）长培训的专家学者、理论造诣深厚的高校教师，还有为河（湖）长提供服务的企业人员，有力地保障了这套丛书的编撰质量。

本丛书涵盖知识面广，语言深入浅出，着重介绍河（湖）长工作相关的基础知识，并辅以大量的案例，很接地气，适合我国各级河（湖）长尤其是县级及以下河（湖）长培训与自学，也可作为相关专业高等院校师生用书。

在《河（湖）长能力提升系列丛书》即将出版之际，谨向所有关心、支持和参与丛书编写与出版工作的领导、专家表示诚挚的感谢，对国家出版基金规划管理办公室给予的大力支持表示感谢，并诚恳地欢迎广大读者对书中存在的疏漏和错误给予批评指正。

A handwritten signature in black ink, consisting of the characters '华天' (Huā Tiān) in a stylized, cursive script.

2019年8月

本书前言

FOREWORD

2003年，浙江省长兴县在全国率先实行河长制。2008年起，浙江省其他地区如湖州、衢州、嘉兴、温州等地陆续试点推行河长制。2013年，浙江省出台了《关于全面实施“河长制”进一步加强水环境治理工作的意见》，明确了各级河长是包干河道的第一责任人，承担河道的“管、治、保”职责。2016年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于全面推行河长制的意见》，全国各级河道相继设立了河长。湖泊是江河水系的重要组成部分，是蓄洪储水的重要空间，在防洪、供水、航运、生态等方面具有不可替代的作用。为此，2017年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》，河（湖）长制开始在全国推广实施。

根据国家的总体要求，全国各地结合自身实际，构建了各具特色的河（湖）长体系。在河长制的推行过程中，浙江省率先发起“五水共治”水生态治理理念，颁布施行了全国第一部河长制地方性法规《浙江省河长制规定》，全面建立了省、市、县、乡、村五级河湖长体系；吉林省构建了省、市、县、乡四级河长制；云南省河湖库渠实行了省、州市、县、乡、村五级河长制……随着河（湖）长制的全面建立，河（湖）长的能力和素质就成为河（湖）长治能否长期有效的决定性因素，因此，补齐各级河（湖）长治水知识“短板”势在必行。

本书系统阐述了河长的内涵和外延、工作内容、工作流程、制度和规范等，主要内容包括河（湖）长制的起源和发展、河（湖）长制的总体目标、河（湖）长制的部署、河（湖）长制体系、河（湖）长职责、河（湖）长工作任务及方法、“一河（湖）一策”制定与落实、美丽河湖评估等方面的理论知识，并辅以各地的实际案例。

全书共分5章，第1章绪论包括河（湖）长制的起源和发展、河

(湖)长制的目标和河(湖)长制的部署等内容;第2章河(湖)长管理包括工作体系、任务体系、制度体系、河(湖)长职责等内容;第3章河(湖)长工作任务及方法包括工作任务、巡河、问题处置等内容;第4章“一河(湖)一策”制定与落实包括主要内容、编制组织、实施管理等内容;第5章美丽河湖评估包括美丽河湖评估组织、评估标准、评估指标和案例。

本书第1章由丁春梅(浙江水利水电学院)编写,第2和第5章由陈晓东(浙江水利水电学院)编写,第3章由阮跟军(诸暨市应急管理局)编写,第4章由张喆瑜(浙江省水利发展规划研究中心)编写。在本书的编写过程中还得到了浙江省河长制办公室、浙江省水利厅、杭州市水利局、诸暨市水利局、浙江同济科技职业学院等单位相关同志的大力支持,在此一并表示感谢。

限于作者水平,书中难免存在不足之处,敬请批评指正。

编者

2019年7月

目录

CONTENTS

丛书前言

本书前言

第 1 章 绪论	1
1.1 河（湖）长制的起源和发展	1
1.2 河（湖）长制的目标	22
1.3 河（湖）长制的部署	33
第 2 章 河（湖）长管理	51
2.1 工作体系	51
2.2 任务体系	62
2.3 制度体系	66
2.4 河（湖）长职责	82
第 3 章 河（湖）长工作任务及方法	89
3.1 工作任务	89
3.2 巡河	129
3.3 问题处置	133
第 4 章 “一河（湖）一策”制定与落实	138
4.1 主要内容	138
4.2 编制组织	155
4.3 实施管理	158
第 5 章 美丽河湖评估	162
5.1 评估组织	162
5.2 评估标准	164

5.3	评估指标	167
5.4	金华市梅溪案例	183
5.5	里水河案例	204
附录		212
附录一	浙江省河长制规定	212
附录二	河长制工作规范（DB3306/T 015—2018）	217
附录三	湖长制工作规范（DB3306/T 016—2018）	229
附录四	浙江省美丽河湖建设评价标准（试行）	242
参考文献		249



第 1 章

绪 论

1.1 河（湖）长制的起源和发展

1.1.1 我国水利职官制度的发展

我国历史上水旱灾害频繁，各朝代都把水利作为治国安邦的大事。历代政府多设置水官或管理机构，承担国家的水行政管理事务。历代政府还制定水利法规，用以规范各种水事活动。

自有史以来水政管理在我国一直受到重视。它的管理系统一般分为行政管理和工程实施管理两大系统。水政管理所辖范围除水利之治河防潮、农田水利、航运工程等内容外，还往往兼及沼泽河地之渔业、水生作物等，以及津、梁、桥、渡、交通水道之管理等。

历代水利机构与水官变化复杂。总体来说，有工部、水部系统的行政管理机构；有都水监系统的工程修建机构；同时有地方水官系统，如汉之都水令丞，明清之水利通判等。中央水政官吏直属工部或都水监，而地方水政官吏则属地方长吏。有中央派给地方的水利官吏，如明清之总理河道、河道总督；有中央职能部门派驻地方的水利官吏，如宋代外都水监丞，明代派往运河的工部郎中、主事等；有非水官而职责却是专司水利的官员，如清代各省的道员；有地方官兼本地水利官职的；也有中央非水利部门官吏被派往地方管水利的，但往往为临时差遣，如明清漕运及管河有专业军队及武官系统，清代的总督河道多以兵部尚书任职。

官吏之下施工、维修的劳力有徒隶（如今之劳改犯），有兵卒，有征丁，有



募夫；维修管理有一定名额的常设夫，常设夫在明清时因职守不同，有种种名目。水工技术人员，秦汉以来称水工，如秦郑国，汉徐伯等。而宋、金、元有所谓“壕寨官”者，确为主持施工的水利人员。

这些官吏既随时代变化，又因地域而转换，交互错综，极为复杂，分述如下。

司空是古代中央政权中主管水土等工程的最高行政官。防洪、排涝、蓄水、灌溉等水利工作是司空的主要职掌。

隋代以后设工部尚书主管六部（吏、户、礼、兵、刑、工）中的工部，也通称司空，在明代以前为宰相下属，掌管工程行政。各代往往又设将作监或都水监管理水利建设的实施维修等，与工部分工。明清废都水监等，施工维修管理等任务划归流域机构或各省，中央只保留工部管理行政职能。

尚书以下具体负责中央行政的机构有水部。隋、唐、两宋都在工部下设水部，主管官员为水部郎中。民国往往于农林或经济部下设水利局、处，后来曾设水利部^①。

都水监是古代中央政权中主管水利建设计划、施工、管理等的专职机构，往往和工部平行，二者行政有关联，工作有区别。其派驻地方或河道上的派出机构，宋代称外监或外都水监丞，金代又叫分治监，元代叫行都水监。内外监都有专职官吏以及技术人员。明清不设都水监，农田水利划归地方管理。黄河、运河等大流域派设专门治理机构，如总理河道或河道总督等，地位和各省总督、巡抚平等。运河漕运另设漕运总督，专管漕粮运输，地位与河道总督平行，有时候并为一职。

汉至唐各代在中央或临时派往地方主持河工的官吏还有河堤谒者等官。金代的巡河官，元代的河道或河防提举司，明代管黄河、运河的郎中、主事等都类似晋以后的河堤谒者。

明代黄河、运河两河管理制度复杂，体制纷乱，变化也多。大致有侍郎级的总理河道、河道总（或提）督、总漕兼管河道等名称。也有的由武官的都督或侯、伯来担任。分级分段管理则除郎中、主事外，另有监察史、锦衣卫千户，分别称为管河道主事、管洪主事、管泉主事、巡河御史、管河御史等。地方则

^① 民国三年即1914年设全国水利局，但事权仍分于各部及省。后几经变更，直至民国三十五年始设水利委员会，第二年即1947年改为水利部，其下黄、淮、海、江、珠等流域机构为水利工程总局，事权始统一。



每省按察司设副使一个，专管河道。所属州县各有管河通判、州判、县丞、主簿管理所辖河段。

清代制度沿袭明代而逐渐简化，系统分明。明代的总河在清代称河道总督，亦简称总河。雍正时分总河为三：一为江南河道总督，管理江苏、安徽两省的黄河和运河，简称南河，驻清江浦；二为河南、山东河道总督（或河东河道总督），管理河南、山东两省的黄河、运河两河，简称东河，驻济宁；三为直隶河道总督，管理海河水系各河，驻天津，简称北河，后不久以直隶总督兼任北河总督。

总河所属机构，清初与明代相近，后逐渐调整，至乾隆以后定为：道、厅、汛三级分段管理，并设文职、武职两系统。民国时开始设立黄河水利委员会等机构。

1912年，中华民国成立，2月，南京临时政府设实业部，管理农、工、商、矿、渔、林、牧猎及度量衡事务。不久，北洋政府正式成立，改设农林、工商两部，前者管理农务、水利、山林、畜牧、蚕业、水产、垦殖等事务，后者职掌工务、商务、矿务。民国3年（1914年），两部合并为农商部，成为北洋政府主管全国经济事务的最高机构。

民国2年（1913年），张謇督办导淮事宜，成立导淮总局，为民国以后中央主管淮域最早的机构。民国3年，导淮总局扩大为全国水利局，虽为民国初年主管水政之最高单位，但事权并未专一，仍需与农商、内务部共同管辖。换言之，北洋政府时期主持水利行政的机构包括内务部土木司、农商部农林司、全国水利局，三者在水利行政上相互协调，权责自亦不免混淆。

古代治河图如图1-1所示。

1.1.2 中华首位河长——鲧

有崇氏，远古时期雄踞大河南岸，是位于嵩高山中的一个富有平治水土经验的部落。大禹的父亲鲧是有崇部落的首领，曾经治理洪水长达九年，救万民于水火之中，劳苦功高。

据《史记·夏本纪》载：“当帝尧之时，鸿水滔天，浩浩怀山襄陵，下民其忧。尧求能治水者，群臣四岳皆曰鲧可。尧曰：‘鲧为人负命毁族，不可。’四岳曰：‘等之未有贤于鲧者，愿帝试之。’于是尧听四岳，用鲧治水。九年而水





图 1-1 古代治河图

不息，功用不成。于是帝尧乃求人，更得舜。舜登用，摄行天子之政。巡狩，行视鲧之治水无状，乃殛鲧于羽山以死。”

以上记载说明，当天下洪水滔滔，水灾为民众大害之时，最高统治者把选取治水首领当作头等要事。最后在有争议之中选定了鲧为治水责任人，并严明责任要求。当时洪水滔天，水环境十分险恶，这河长治的是普天之下的大洪水，任务极其繁重。

鲧是治水能人，治水不可谓不尽力，他埋头苦干，勤劳敬业，持之以恒地在艰难困苦中度过了九年的治水岁月。可谓是舍生忘死之举，然而即使如此，水患还未治平。这是由于这一历史时期的特大洪水产生原因众多，控制殊非易事。



鲧是上古时期部族领袖尧选拔任命的第一个治水河长，虽治水失败，为悲剧人物，但鲧是民族治水英雄，他的治水精神一直为人民所追念，传说夏代人们把鲧当作光荣的先祖，每年都要祭祀。没有鲧的失败经验教训，也就不会有之后禹治水的成功。

1.1.3 中华第二位河长——大禹

“于是舜举鲧子禹，而使续鲧之业。”禹被推上了政治舞台，开始承担第二位天下大河长的重任。鲧被杀当然是禹家族的耻辱，大禹被舜推举治水既是对禹的肯定，又是对禹能力的考验，风险极大。禹的伟大之处是不计个人的恩仇，而以天下、民族的利益为重，肩负起了治水的重任。

《韩非子·五蠹》说：“禹之王天下也，身执耒耜，以为民先。股无胈，胫不生毛，虽臣虏之劳不苦于此矣。”为了治平洪水，大禹置自身利益于不顾，“三十未娶，行到涂山”后，“恐时之暮，失其度制……禹因娶涂山，谓之女娇”。婚后仅4天，又辞别娇妻，前往治水一线，长年在外，过门不敢入，致使“启生不见父，昼夕呱呱啼泣”。大禹治水图如图1-2所示。



图1-2 大禹治水图

禹治洪水，遭遇凶险而英勇无畏，置生死于度外。为治平洪水，禹深入实

地考察，研究治水之理。大禹得到高士指点，通晓治水方略后，再深入实地调查研究。

禹不墨守成规，深入实地，虚心听取民众意见，总结鲧及前人治水教训经验，采取了“疏”的办法，疏通主要江河，引导漫溢于河道之外的洪潮归于大海。于是“水由地中行，江、淮、河、汉是也。险阻既远，鸟兽之害人者消。然后人得平土而居之”。

所谓“禹迹始壶口，禹功终了溪”。传说中禹治水的地域范围大致是从黄河到长江，最后到了大越的会稽（今绍兴市所属的嵊州市），治水大获成功，地平天成。

治水成功后，大禹在大越召开了会议，对品德高尚的人赏以爵位，对治水有功的人进行封赏，并将茅山改名为会稽山，这便是传说中会稽山的来由。

鲧、禹治水的传说流传广泛，影响深远，是中华民族远古时期治水英雄的缩影和象征，而最具影响力的应是大禹留下的代表中华民族传统美德和伟大的治水精神（今日概括为献身、负责、求实的水利行业精神），形成了中华水文化的基石。

综上所述，今天实施的河长制，源远流长，是对中华民族治水历史和优秀文化的传承和弘扬。

1.1.4 明代的河长制典型

1.1.4.1 浙江省诸暨市的圩长制

诸暨市位于浙江省中部偏北，浦阳江中游，是浙江“七山一水二分田”的低山丘陵地区。古代浦阳江诸暨段河道纵横曲窄，源短流急，曾有著名的“七十二湖”分布沿江两岸。这些湖泊，当时主要作为蓄水之地，有滞洪涝减灾害的作用。之后，泥沙淤入，湖泊浅显。至隋唐时，沿江开始兴圩造田。宋明两代，人多地少，沿湖竞相围湖争地，到万历早中期围垦湖畝达 117 个，导致湖面减少，水失其所。由此而引发的洪旱涝灾频仍，洪涝尤重于干旱。

刘光复，字贞一，号见初，江南青阳人。明万历二十六年（1598 年）冬任诸暨知县，二十九年（1601 年）复任，三十三年（1605 年）第三次连任，先后历时八年。

刘光复到任诸暨后，深入实地考察，对诸暨浦阳江的水患有了较全面的认



识，决意把治水当作为政第一要务。

1. 刘光复圩长制的主要内容

刘光复的治水方略具有前瞻性、系统性和开创性。

刘光复组织全面踏勘诸暨七十二湖，对沿江的地势、水势、埂情、民情作了深入调查，因地制宜地提出了“怀、捍、摒”的系统治水措施（“怀”即蓄水、“捍”为筑堤防、“摒”是畅其流）；绘制了《浣水源流图》《丈埂救埂图》；因势利导，按地形采用多种治理及调洪办法，使洪水危害得到减轻；全面开展清障，并制定严格管理制度。

刘光复更重要的创新之举是实施圩长制管理水利，内容集中在刘光复纂集《经野规略·序》《疏通水利条陈》11条和《善后事宜》34款之中。归纳主要可分为以下几类：

（1）实施目的。刘光复实行圩长制的主要目的是明确责任、提高防洪抗灾能力、加强日常管理、协调水事矛盾。

（2）圩长主要职责，包括以下方面：

1）防汛准备。“欲于初夏令圩长夫甲各计埂之多寡，预备竹簟几片，松杉竹木几株，惟寄附埂人家。旧袋几十百只，锄箕索篾人人毕具。辽远者凉立稻蓬几所，以避风雨，驻足埂边。多坑荡水深者，即备门板船只待用。”

2）组织抗洪抢险。一旦出现洪涝险情“圩长执锣，夫甲执榔，夜各高揭灯笼一盏巡视。遇有警急即鸣锣击榔，声柝相闻，齐力救卫，钉桩护泥，囊沙截水。人力胜天，亦未有不济者”。

3）日常巡查。如对“捕鱼罾埠”“屯堆木捆江口”等危害河道行洪顺畅的行为，以及堤埂破损情况等要及时发现和处置。

4）收取管护费用和物资。防汛物资“价值听各圩长夫甲公估，不得虚报”。

（3）圩长的产生及管理，包括以下方面：

1）圩长管理范围。“田几十亩编夫一名，一夫该埂若干丈，几夫立一甲长，几甲立一圩长。大湖加总圩长几名，小湖或止圩长一二名，听彼自便。”

2）圩长的条件。“圩长必择殷实能干、为众所推服者充之。”“必择住湖田多、忠实者为长，夫甲以次审编。其田多、住远者，圩长夫甲照次挨当，恐管救不及，令自报能干佃户代力。”

3）圩长的日常管理。给圩长以一定待遇和优惠，“各湖圩长夫甲，有催集

