

河长制政策及组织实施

(云南分册)

鞠茂森 主编 孙继昌 主审



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书在充分调研和资料收集的基础上,结合全国各地河长制工作开展案例,汲取行业专家与领导的建议,介绍了河长制的起源、发展、定义、内涵、法律依据和河长制的主要内容,探讨了河长制的组织实施、一河一档基础信息登记、一河一策编制、河长制信息化建设及河长制的制度建设等工作内容,并选择云南省近年有关河长制工作的相关重要文件作为附录,有利于提高河长制工作人员理论水平和业务能力,为统筹协调各部门力量,运用法律、经济、技术等手段维护河湖健康提供思路和经验。

本书可供各级河长、河长制工作人员及相关企事业单位工作人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

河长制政策及组织实施. 云南分册 / 鞠茂森主编
— 北京: 中国水利水电出版社, 2019. 11
ISBN 978-7-5170-8223-1

I. ①河... II. ①鞠... III. ①河道整治—责任制—业务培训—云南—教材 IV. ①TV882

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第243348号

书 名	河长制政策及组织实施 (云南分册) HEZHANGZHI ZHENGCE JI ZUZHI SHISHI (YUNNAN FENCE)
作 者	鞠茂森 主编 孙继昌 主审
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	北京瑞斯通印务发展有限公司
规 格	184mm×260mm 16开本 14印张 341千字
版 次	2019年11月第1版 2019年11月第1次印刷
印 数	0001—4500册
定 价	55.00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

编 委 会

组织单位：云南省水利厅 河海大学河长制研究与培训中心

主 审：孙继昌

主 编：鞠茂森

副 主 编：张劲松 李贵宝

编写人员：左 翔 李肇桀 蒋裕丰 王 丽 杨高升

孟令爽 马乐军 丛小飞 陆晓平 吴青见

蔡文静

目录

第一章 河长制概述	1
第一节 河长制的起源与发展	1
一、“圩长制”的内容及其影响	1
二、河道总督的渊源与职责	3
三、洱海水源的保护机制	4
四、河长制的起源	4
五、河长制的推广试行	6
六、全面推行河长制的背景	7
七、河长制的全面推行	8
第二节 河长制的定义与内涵	12
一、河长制的定义	12
二、全面推行河长制的意义	13
第三节 河长制的法律依据	14
一、政府环境负责制度	15
二、环保问责制度	15
三、生态保护红线制度	16
四、水资源流域管理与区域管理制度	16
五、权属管理制度	16
六、权责划分制度	18
七、监管考核制度	21
第四节 落实河长制的困难和问题	21
第二章 河长制的主要内容	25
第一节 河长制的总体要求	25
一、河长制的指导思想	25
二、河长制的基本原则	25
三、河长制的组织形式	29
四、河长制的工作职责	30
第二节 河长制的主要任务	31
一、加强水资源保护	31

二、加强河湖水域岸线管理保护	32
三、加强水污染防治	33
四、加强水环境治理	33
五、加强水生态修复	34
六、加强执法监管	34
第三节 河长制的保障措施	34
一、加强组织领导	34
二、健全工作机制	35
三、强化考核问责	35
四、加强社会监督	36
第三章 河长制的组织实施	37
第一节 制定工作方案	37
一、确定河湖分级名录	37
二、明确河长制办公室	38
三、细化实化主要任务	40
四、强化分类指导	43
五、明确工作进度	43
第二节 落实工作要求	43
一、完善工作机制	43
二、明确工作人员	44
三、强化监督检查	44
四、严格考核问责	44
五、加强经验总结推广	45
六、加强信息公开和信息报送	45
第三节 强化保障措施	46
一、加强组织领导	46
二、强化部门联动	46
三、统筹流域协调	48
四、落实经费保障	49
五、加强宣传引导	49
第四章 “一河一档” 基础信息	51
第一节 目的与意义	51
第二节 目标与任务	51
一、总体目标	51
二、主要任务	51
三、阶段目标	52

第三节	“一河一档”台账框架体系	53
一、	总体框架	53
二、	台账结构	53
三、	台账数据来源与更新计划	54
第四节	河湖树状结构梳理	55
一、	梳理内容	55
二、	梳理要求	55
第五节	河湖及河长基本信息	55
一、	河湖自然状况	55
二、	河长基本信息	56
第六节	经济社会与工程信息	56
一、	经济社会情况	56
二、	涉水工程信息	56
第七节	河湖动态台账	57
一、	水资源动态台账	57
二、	水域岸线动态台账	57
三、	水环境动态台账	57
四、	水生态动态台账	57
第八节	目标责任与绩效考核台账	57
一、	目标责任台账	57
二、	绩效考核与监督执法台账	58
第九节	组织方式与工作步骤	58
一、	组织方式	58
二、	主要工作步骤	58
三、	填报范围	59
四、	填报方式	59
第十节	“一河一档”实际案例	60
一、	银川市河长制办公室关于加快“一河一档”编制工作的通知	60
二、	社旗县河长制办公室关于加快建立河长制“一河一档”的通知	61
第五章	“一河一策”编制指南	63
第一节	概况	63
第二节	目标任务	64
一、	工作目标	64
二、	主要任务	64
第三节	编制流程与技术路线	65
一、	编制思路	65

二、工作流程	65
三、技术路线	66
第四节 编制指南一般规定	67
一、适用范围	67
二、编制原则	67
三、编制对象	68
四、编制主体	68
五、编制基础	68
六、方案内容	68
七、方案审定	68
八、实施周期	69
第五节 编制指南方案框架的综合说明	69
第六节 管理保护现状与存在问题	69
一、管理保护现状	69
二、存在问题分析	70
第七节 管理保护目标与任务	71
一、管理保护目标	71
二、管理保护任务	71
第八节 管理保护措施	72
第九节 保障措施	73
第十节 “一河一策”实际案例	75
一、安徽省淮河干流	75
二、浙江省台州市南官河	79
三、浙江省余杭区五常街道上埠河	81
四、江苏省连云港市、苏州市	82
五、广东省深圳市	83
第六章 河长制信息化需求	84
第一节 河长制信息化背景	84
第二节 总体要求	85
一、指导思想	85
二、基本原则	85
第三节 主要目标	85
第四节 主要任务	86
一、建设河长制管理数据库	86
二、开发管理业务应用	86
三、编制技术规范	87
四、完善基础设施	87

第五节	保障措施	87
第六节	技术要求	87
一、	总体架构	88
二、	河长制管理数据库	89
三、	河长制管理业务应用	91
四、	相关业务协同	93
五、	信息安全	93
六、	其他要求	94
第七节	省级河长制信息化平台总体框架建议	95
一、	总体框架	95
二、	功能框架	96
第七章	河长制的制度建设	98
第一节	中央明确要求的工作制度	98
一、	河长会议制度	98
二、	信息共享制度	101
三、	信息报送制度	101
四、	工作督查制度	102
五、	考核问责和激励制度	103
六、	验收制度	103
第二节	结合各地实际的工作制度	104
一、	河长巡查制度	104
二、	工作督办制度	105
三、	联席会议制度	105
四、	重大问题报告制度	105
五、	部门联合执法制度	106
六、	公示牌制度	107
第三节	辅助性制度	110
一、	水质监测制度	111
二、	河长投诉举报受理制度	111
三、	河道保洁长效管理制度	111
四、	河道警长工作制度	111
五、	相关制度	112
附录	云南省河长制相关重要文件	113
附录 1	云南省全面推行河长制的实施意见	113
附录 2	云南省全面推行河长制行动计划（2017—2020 年）	119
附录 3	云南省全面推行河长制省级会议制度（试行）	132

附录 4	云南省全面推行河长制省级信息共享制度（试行）	135
附录 5	云南省全面推行河长制省级信息报送制度（试行）	137
附录 6	云南省全面推行河长制工作督察制度（试行）	139
附录 7	云南省全面推行河长制考核问责和激励制度（试行）	141
附录 8	云南省全面推行河长制建设验收制度（试行）	144
附录 9	云南省全面推行河长制省级河长巡查办法（试行）	148
附录 10	云南省全面推行河长制省级部门联合执法办法（试行）	150
附录 11	云南省全面推行河长制省级工作督办办法（试行）	152
附录 12	云南省全面推行河长制重大问题请示报告办法（试行）	153
附录 13	2018 年云南省全面推行河（湖）长制工作要点	154
附录 14	云南省全面贯彻落实湖长制的实施方案	163
附录 15	云南省河（湖）长制工作问责办法（试行）	171
附录 16	云南省省级河（湖）长和州（市）总河（湖）长副总河（湖）长述职实施方案（试行）	173
附录 17	云南省河湖“清四乱”专项行动方案	175
附录 18	云南省关于推动河长制湖长制从“有名”到“有实”的实施方案	180
附录 19	云南省九大高原湖泊保护治理攻坚战实施方案	190
附录 20	2019 年云南省全面推行河（湖）长制工作要点	198
附录 21	云南省美丽河湖建设行动方案（2019—2023 年）	207
参考文献	213

河长制概述

第一节 河长制的起源与发展

河道管理在中国有悠久的历史，长期以来积累了行政、经济、科学、工程和技术等方面的宝贵经验。

我国水利职官的设立，可上溯至原始社会末期，“司空”是古代中央政权机关中主管水土工程的最高行政长官，也是水利专司之始。

唐代的工部不仅管比较大的干流，还管乡下的小河，并且要保证河道通畅、鱼虾肥美，正所谓事无巨细，全部囊括。唐代还有一部十分完备的《水部式》，在今天看来也是十分先进的，不仅包括了城市水道管理，还包括农业用水与航运。

到了宋代，朝廷对河流的管理则更为细致。古时候没有化工企业，河流虽不至于严重污染，但人、畜的粪便和生活污水若不加节制地向河中倾倒，也会污染河流，使人畜得病，那个时候家家户户饮水以井水为主，河水和井水相连，若河水被污染，井水也会受影响，因此宋朝很重视河流污染问题，尤其是人口密集的大城市，对于河流污染的防控，宋朝在制度、水平上都已经达到了相当高的水平，如河流的疏浚养护、盯防巡逻、事故问责等都有一套专业的管理制度和班子，以京师开封为例，大国之都，人口稠密，河流污染关乎百姓和皇室的生命健康安全，当时有规定，凡向河内倾倒粪便者，要严厉处罚，杖六十。

我国历代负责河道管理的机构和官员，在长期的实践过程中，逐渐形成了一套完备的体系，明清时期专设有河道总督，明代治水贤良刘光复在浙江诸暨推行了圩长制，可以理解为河长制的雏形。

一、“圩长制”的内容及其影响

浦阳江发源于浦江县西部岭脚，北流经诸暨、萧山汇入钱塘江，全长 150km，流域面积 3452km²。古代浦阳江诸暨段河道曲窄，源短流急，曾有著名的“七十二湖”分布沿江两岸，以利蓄泄。宋明两代，人多地少，沿湖竞相围湖争地，到明万历初期诸暨的水利形势迅速变坏。一是蓄水滞洪能力变小，其时围垦湖畝达 117 个，导致湖面减小，蓄泄能力减弱，洪旱涝灾害频发，洪涝尤重于干旱。二是下游排水不畅，明代初期的浦阳江改道，“筑麻溪，开磻堰，导浦阳江入浙江（钱塘江）”，扰乱了浦阳江的出口水道。三是水利管理难度增大，与水争地，清障困难；堤防保护范围加大，堤线延长，保护标准要求提高；防汛难以统一调度，官民责任不明，水事矛盾增加。

正是在这种水利环境下，刘光复于明万历二十六年（1598 年）冬任诸暨知县，先后

历时八年。刘光复深入实地考察，对诸暨浦阳江的水患有了较全面认识：上流溪河来水量大，中游诸暨河流断面偏小，下游又排洪不畅，每至梅雨季节或台风暴雨时极易成灾。经常出现沿江湖民“居无庐，野无餐”“老幼悲号彻昼夜”的悲惨情景。他深感治水责任重大，在广泛听取民间有识之士建议的基础上，决意把治水当作为政第一要务，“意欲竭三冬之精神，图百年之长计”。

刘光复总结前人的经验教训，学习外地好的做法，因地制宜提出了“怀、捍、摒”系统治水措施（“怀”即蓄水，“捍”为筑堤防，“摒”是畅其流）。更重要的创新之举是实施圩长制来管理水利，因为刘光复认识到“事无专责，终属推诿”。治理水患，防汛抗洪，除了要采取工程措施外，更需要落实人的责任，因此采用了“均编圩长夫甲，分信地以便修筑捍救”。

（一）圩长制的管理方式

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。其管理方式主要包括以下几个方面：

（1）人选要求。圩长要选择踏实能干并为群众普遍认可者充当。

（2）日常管理。①给圩长以一定待遇和优惠。当然，待遇和优惠必须详尽公开。②明确任用年限，圩长大概三年一换。③确定更换交接要求，“圩长交替时，须取湖中诸事甘结明白，不致前后推诿。”

（3）监督处罚。①对圩长实施公示制。在各湖畝的显要处刻石明示。②对圩长实行官民两级监督。在日常巡查管理中发现的问题，圩长若含糊不报，一并治罪。③对抗洪救灾不力者进行严厉处罚。

（4）纪律要求。①要到现场办事。凡湖中水利事项须圩长亲行踏勘。②不得扰民。③把握有度。要以事实为依据，奖惩公正，使人信服。

（5）责任分工。为形成官民河长体系，刘光复对县一级的官吏都明确分工。刘光复是诸暨总河长，对清障及重要水事必到现场：“每年断要亲行巡视，执法毋挠”。对之下官员的责任，将全县湖田分为三部分：“县上一带委典史，县下东江委县丞，西江委主簿，立为永规，令各专其事，农隙督筑，水至督救。印官春秋时巡视其功次，分别申报上司”。

（二）圩长制的成效与影响

明万历三十一年（1603年），刘光复在全县全面推行圩长制。统一制发了防护水利牌，明确全县各圩长姓名和管理要求，钉于各湖埂段。牌文规定湖民圩长在防洪时要备足抢险器材，遇有洪水，昼夜巡逻，如有怠惰而致冲塌者，要呈究坐罪。这样，各湖筑埂、抢险都有专人负责和制度规定。他还改变了原来按户负担的办法，实行按田授埂，使田多者不占便宜，业主与佃户均摊埂工。同时严禁锄削埂脚，不许在埂脚下开挖私塘，种植蔬菜、桑柏、果木等。

因圩长制切合实际，操作性强，故得到群众的拥护和肯定，在诸暨各湖畝区得到全面、顺利实施。以白塔湖为例，明万历年间设立的圩长管理制度，36亩田编为一夫，210名夫编为一总，立大小圩长分管埂务。全湖共五总，五总中有一名总圩长，全湖有关水利决策事宜，由五总大小圩长商议定案。水利工作有条不紊，洪涝灾害、水事纠纷也减少

了。这一编夫定埂制度沿传 300 余载，并逐步修正完善。

刘光复严格执行圩长制，奖惩分明。明万历二十七年（1599 年）仲夏，他在白塔湖现场检查时发现堤埂险情及圩长责任不到位之事，于是“拘旧圩长督责勉励，明示功罪状，始大惧”。数日后，该圩长便全力组织将缺漏填堵完成。惩治起到了很好的警示作用。“诸暨湖田熟，天下一餐粥。”因刘光复治水，使洪涝旱灾明显减少，成绩卓著，带来仓实人和。在治水成功后，刘光复又进行实践总结，纂辑《经野规略》一书，以供后人借鉴。

二、河道总督的渊源与职责

清朝建立后，对江南漕粮的需求量相当庞大，为了使运道畅通，清政府设河道总督管理黄河、运河、永定河、淮河、海河等河道，并设漕运总督负责征派税粮、催攒运船、修造船只等事务，形成河督、漕督各司其职，相互配合的局面。但因清代黄运两河治理复杂、形势多变、责任重大，雍正年间，先后将河督分为江南河道总督、河东河道总督、直隶河道总督（又称北河河道总督或河道水利总督），分段管理江南运河、山东河南黄运两河、直隶北河。河东河道总督有正副职，分别驻于山东济宁与河南开封，有一整套的行政、军事机构作为支撑，管理严密，任务明确。

（一）清代河东河道总督的建置与沿革

清军入关以后，沿袭明代官僚行政制度，于顺治元年（1644 年）设总河一人（又称河台、河督），官阶为正二品或从一品，其职责是“统摄河道漕渠之政令，以平水土，通朝贡。漕天下利运，率以重臣，主之权尊而责亦重”。正是因为河道总督责任重大，关系运道安危、河防渠要，因此清政府对此极为重视。

雍正二年（1724 年）为提高河工效率，采取分工治理，因地制宜的原则，设副总河督于济宁，专管山东、河南河务，这样就形成了南北二河督遥相呼应，相互配合的局面。经过不断实践，清政府逐渐形成一整套河道管理体制，雍正七年（1729 年）将河道总督一分为三，互不统属。其中江南河道总督驻清江浦、河东河道总督驻济宁州、直隶河道总督驻天津，均为正二品大员，与地方总督职衔相同。河督有自己的卫队河标营，负责守卫、巡逻、防洪、修筑堤坝等，下属机构有道、厅、汛，分别由专门官员或地方官员管理。东河河道总督衙署设在山东济宁，又被称为总督河道部院衙门，同时为了兼顾河南黄河河务，在兰阳设河道总督行台，由副河督驻守，嘉庆后移至祥符。

清顺治、康熙时期，河督总揽全国河道、水利事务，任期较长，一般都在四年以上。雍正时期，河道总督一分为三，而且任期也大大缩短，除了齐苏勒达七年之外，其他均在一年左右。乾隆到嘉庆时期，东河河道总督变换更为频繁，有时一年之内出现三次更替，这不仅体现了国家对河督这一职务的重视，同时也说明了河督责任相当艰巨。道光前期历任东河河督任职较长，后期及咸丰、同治时大为缩短，这是因为道光中期后河道淤塞，漕粮海运。咸丰五年（1855 年）黄河在河南铜瓦厢决口，冲决山东张秋运河，导致河道治理难度加大。光绪时裁撤江南河道总督，河东河道总督也一度裁撤，由河南巡抚或山东巡抚代行其职务，所以东河河督任免不定，不断变换。

（二）河东河道总督的职责

河东河道总督自雍正七年（1729 年）分设，一直是管理山东、河南黄运两河的最高机构。其职能以防洪、修筑、巡查、催攒为主，但在战乱时期，军事功能也相当突出。同

时河道总督下辖道、厅、汛等机构，与地方巡抚、州县存在着权力上的交叉与配合。乾隆以前，东河正副二总督在济宁与兰阳均有衙署，既有分工，也有合作，漕河管理秩序稳定。道光后，随着吏治腐败、运道变迁、内忧外患，导致河弊不断，管理效率低下。虽然朝廷对此进行整顿，也出现了一些有能力的廉洁官员，但是仍然不能彻底扭转河政内部的腐朽。

河东河道总督的首要职责就是修筑河南、山东堤防，催攒经过该地区的漕船。山东、河南两省有黄河、运河两河，自元代以来一直是国家治理的重点，为了使黄河安澜、运河通畅，清政府每年耗费大量人力、财力、物力对黄运堤工、坝工、埝工进行维修与管理。东河总督坐镇济宁，全权指挥两省各要地的下属官僚，协调河道部门与地方机构之间的关系，确保每年四百万石漕粮顺利入京。

河东河道总督的另一项重要职责就是战乱时期的军事功能。乾隆三十九年（1774年）山东王伦作乱，破寿张，陷阳谷，攻进临清土城。时任河东河道总督姚立德与山东巡抚徐绩联合清将舒赫德，将起义军剿灭，王伦自焚身亡。正是因为历代东河河道总督与地方督抚的通力合作，才在相当长的时期内，维持了清政府统治的稳定。

河东河道总督作为河道管理的主要部门，在清代起着重要的作用。其不仅担负着黄运两河的修治、管理任务，而且对沿运地区的治安、军事也有相当大的保卫功能。作为与封疆大吏平级的正二品官员，河东河道总督在三河道中存在时间最长，几乎与清王朝相始终。另外河督在济宁与开封的驻扎，对于提高黄运城市的政治地位，促进当地的经济、文化交流也有巨大的意义。

三、洱海水源的保护机制

洱海之源，河流如织，湖泊如镜，汉港交错。洱源县位居大理、丽江、香格里拉中部。洱源县立足洱海源头独特的区位和环境条件，以保护洱海水源为根本，洱海是大理各族人民赖以生存的“母亲湖”，洱海保护，洱海源头是重点。

2003年，洱海保护治理摆上了当地政府的议事日程，洱源县与洱海流域各乡镇签订《洱海水源保护治理目标责任书（2003—2006年）》，实施环保战略的蓝图逐渐清晰：洱源县率先在洱海流域7镇乡设立环保工作站，增加河道协管员的人员数量，对洱海流域的大小河流、湖泊实施管护。由于有专人管理监督，在当地河流中乱排、乱倒的现象得到有效遏制，河管员的工作得到沿河群众的支持，被当地群众称为“河长”。

洱源县率先启动县级领导班子挂钩抓环保的管理机制，这是后来衍生而来的领导任“河长”的由来。2006年，为切实提高河道协管员的战斗力，洱源县建立动态管理制度，“河长”们由半脱产变成全脱产，“河长制”走向专业化。

2008年，洱源县决定由县级主要领导亲自挂帅任“河长”，河流所在乡镇主要领导（乡镇长）任段长，镇乡环保工作站及河道管理员为具体责任人，建立了切实可行的河段长制度。洱源县入湖河道环境综合治理目标：全面实现污染岸上治，垃圾不入湖，河道有效治理，入湖水质逐年提高，补给水质达标。

四、河长制的起源

目前普遍认为“河长制”由江苏省无锡市首创。2007年5月29日，太湖蓝藻大规模暴发造成近百万无锡市民生活用水困难，敲响了太湖生态环境恶化的警钟。这一事件持续

发酵引发了各方高度关注，党中央、国务院以及江苏省委省政府都高度重视。为了化解危机，无锡在应急处理的同时，组织开展了“如何破解水污染困局”的大讨论，广集良策。防治水污染一时成为官员学者研讨的重点，也成为无锡街头巷尾百姓热议的话题。水污染治理目的不清、污染真凶不清、流域区域关系不清、部门之间协调机制不清等问题一一浮现。办法在解放思想讨论中逐渐清晰：破解水环境治理困局，需要流域区域协同作战。就单个城市而言，治河治水绝不是一两个部门、某一个层级的事情，需要重构顶层设计，实施部门联动，充分发挥地方党委和政府的主导作用。

2007年8月，《无锡市河（湖、库、荡、汎）断面水质控制目标及考核办法（试行）》应运而生，明确将79个河流断面水质的监测结果纳入市县区主要负责人的政绩考核，主要负责人也因此有了一个新的头衔——河长。河长的职责不仅要改善水质，恢复水生态，而且要全面提升河道功能。办法内容涉及水系调整优化、河道清淤与驳岸建设、控源截污、企业达标排放、产业结构升级、企业搬迁、农业面源污染治理等方方面面。这份文件，后来被认定是无锡实施河长制的起源。河长制成为当时太湖水治理、无锡水环境综合改善的重要举措。

河长并不是无锡行政系列中的官职，刚开始有人甚至怀疑它只是行政领导新增的一个“虚衔”，是治理水环境的权宜之计，或者说是非常时期的非常之策。然而，文件一发，一石激起千层浪。在百姓的期待中，在严格的责任体系下，河长们积极作为，社会舆论高度关注，相关部门团结治水热情高涨，过去水环境治理中的很多难题迎刃而解。2007年10月，九里河水系暨断面水质达标整治工程正式启动，封堵排污口80个，105家企业和居住相对集中的458户居民生活污水实现接管入网。当年，除九里河综合整治外，无锡还对望虞河、鹅真荡、长广溪等湖荡相继实施了退渔还湖、生态净水工程。无锡下辖的全市5区2市立刻行动起来。一时间，无锡城乡兴起了“保护太湖、重建生态”的水环境治理热潮。一年后，无锡河湖整治立竿见影，79个考核断面水质明显改善，达标率从53.2%提高到71.1%。这一成效得到了省内外的高度重视和充分肯定。

河道变化同时带来了受益区老百姓对河长制的褒奖、对河长的点赞。但决策者清醒地认识到：无锡水域众多、水网密布，水污染矛盾长期积累，水环境治理不可能一蹴而就，而是一项长期而艰巨的任务。尝到了甜头的无锡市委、市政府顺势而为，于2008年9月下发文件，全面建立河长制，全面加强河（湖、库、荡、汎）的整合整治和管理工作。河长制实施范围从79个断面逐步延伸到全市范围内所有河道。2009年年底，815条镇级以上河道全部明确了河长；2010年8月，河长制覆盖到全市所有村级以上河道，总计6519条（段）。

在河长制确立安排方面，无锡市委、市政府主要领导担任主要河流的一级河长，有关部门的主要领导分别担任二级河长，相关镇的主要领导为三级河长，所在村的村干部为四级河长。各级河长分工履职，责权明确。整个自上而下、大小小河长形成的体系，实现了与区域内河流的“无缝对接”。此外，河长制强化河长是第一责任人，且固定对应具体的领导岗位，即使产生人事变动也不影响河长履职，避免了人治的弊病，保证了治河护河的连续性，为一张蓝图绘到底奠定了制度基础。

河长制产生从表面看是应对水危机的应急之策。细究其深层次原因，水危机事件也许

只是河长制产生的“导火索”。随着经济社会发展，经济繁荣与水生态失衡之间的矛盾日积月累、愈发突出。而河长制催生了真正的河流代言人，其责任和使命就是改变多头治理水环境的积弊，逐步化解积累的矛盾，顺应百姓对美好生活的新期待。

五、河长制的推广试行

在无锡市实行河长制后，江苏省苏州、常州等地也迅速跟进。苏州市委办公室、市政府办公室于2007年12月印发《苏州市河（湖）水质断面控制目标责任制及考核办法（试行）》的通知（苏办发〔2007〕85号），全面实施河（湖）长制，实行党政一把手和行政主管部门主要领导责任制。张家港、常熟等地区还建立健全了联席会议制度、情况反馈制度、进展督查制，由市委书记、市长等16名市领导分别担任区域补偿、国控、太湖考核等30个重要水质断面的断面长和24条相关河道的督查河长，各辖市、区部门、乡镇、街道主要领导分别担任117条主要河道的河长及“断面长”。建立了通报点评制度，以月报和季报形式发给各位河长。常州市武进区率先为每位河长制定了《督查手册》，包括河道概况、水质情况、存在问题、水质目标及主要工作措施，供河长们参考。

2008年，江苏省政府办公厅下发《关于在太湖主要入湖河流实行双河长制的通知》（苏政办发〔2008〕49号），15条主要入湖河流由省、市两级领导共同担任河长，江苏双河长制工作机制正式启动。随后，江苏省不断完善河长制的相关管理制度。建立了断面达标整治地方首长负责制，将河长制实施情况纳入流域治理考核，印发河长工作意见，定期向河长通报水质情况及存在问题。2012年，江苏省政府办公厅印发了《关于加强全省河道管理河长制工作意见》的通知（苏政办发〔2012〕166号），在全省推广河长制。截至2015年，全省727条骨干河道1212个河段的河长、河道具体管护单位和管护人员基本落实到位，基本实现了组织、机构、人员、经费的“四落实”。

河长制在江苏生根的同时，也很快在全国部分省市和地区落地开花：

浙江省：2008年，浙江省长兴等地率先开展河长制试点；2013年，浙江省委、省政府印发了《关于全面实施河长制进一步加强水环境治理工作的意见》的通知（浙委发〔2013〕36号），河长制扩大到全省范围，成为浙江“五水共治”的一项基本制度。

黑龙江省：2009年，黑龙江省对污染较重的阿什河、安邦河、呼兰河、安肇新河、鹤立河、穆棱河试行河长制，采取“一河一策”的水环境综合整治方案，实行“三包”政策。

天津市：2013年1月，天津《关于实行河道水生态环境管理地方行政领导负责制的意见》（津政办发〔2013〕5号）的出台，标志着天津市河长制正式启动。

福建省：2014年福建省开始实施河长制，闽江和九龙江、敖江流域分别由一位副省长担任河长，其他大小河流也都由辖区内的各级政府主要领导担任河长和河段长。

北京市：2015年1月，北京市海淀区试点河长制；2016年6月，印发了《北京市实行河湖生态环境管理河长制工作方案》（京政办发〔2016〕28号），明确了市、区、街乡三级河长体系及巡查、例会、考核工作机制；2016年12月，北京市全面推行河长制，所有河流均由属地党政“一把手”担任河长分段管理。

安徽省：2015年，安徽省芜湖县开展河长制试点工作，2016年县人大会议，把《以河长制为抓手，治理保护水生态工程》列为“一号议案”，重点督办。县委将其列入芜湖

县“十大工程”之一，予以强力推进。县委书记、县长亲自担任“十大工程”政委和指挥长。河湖水生态治理保护工程由县政协主席担任组长，五位县级领导担任成员，各乡镇各部门成立相应的工作机构，主要领导负总责，落实分管领导和具体经办人员，确保工作有力、有序、有效推进。

海南省：2015年9月，海南省人民政府印发《海南省城镇内河（湖）水污染治理三年行动方案》（琼府〔2015〕74号），全面推行河长制。2016年8月17日，海南省水务厅制定《海南省城镇内河（湖）河长制实施办法》，明确河长制组织形式与考核制度。

江西省：2015年11月，江西省委办公厅、省政府办公厅关于印发《江西省实施“河长制”工作方案》的通知（赣办字〔2015〕50号），标志着江西省河长制工作全面展开。立足“保护优先、绿色发展”，确立“六治”工作方法，明确各级河长，落实考核问责制。

水利部：2014年2月，水利部印发《关于加强河湖管理工作的指导意见》的通知（水建管〔2014〕76号），明确提出在全国推行河长制，2014年9月，水利部开展河湖管护体制机制创新试点工作，确定北京市海淀区等46个县（市）为第一批河湖管护体制机制创新试点。从2015年起，有关试点县（市）用3年左右时间开展试点工作，建立和探索符合我国国情、水情，制度健全，主体明确，责任落实，经费到位，监管有力，手段先进的河湖管护长效体制机制，把“积极探索实行河长制”作为试点内容之一。

六、全面推行河长制的背景

江河湖泊具有重要的资源功能、生态功能和经济功能。近年来，各地积极采取措施，加强河湖治理、管理和保护工作，在防洪、供水、发电、航运、养殖等方面取得了显著的综合效益。但是随着经济社会快速发展，我国河湖管理保护出现了一些新问题，例如，一些地区入河湖污染物排放量居高不下，一些地方侵占河道、围垦湖泊、非法采砂现象时有发生。

党中央、国务院高度重视水安全和河湖管理保护工作。习近平总书记强调，保护江河湖泊，事关人民群众福祉，事关中华民族长远发展。李克强总理指出，江河湿地是大自然赐予人类的绿色财富，必须倍加珍惜。党的十八大以来，中央提出了一系列生态文明建设特别是制度建设的新理念、新思路、新举措。一些地区先行先试，在推行“河长制”方面进行了有益探索，形成了许多可复制、可推广的成功经验。在深入调研、总结地方经验的基础上，2016年10月11日，中央全面深化改革领导小组第二十八次会议审议通过了《关于全面推行河长制的意见》。会议强调，全面推行河长制，目的是贯彻新发展理念，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，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。要加强对河长的绩效考核和责任追究，对造成生态环境损害的，严格按照有关规定追究责任。

2016年11月28日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推行河长制的意见》（厅字〔2016〕42号，以下简称《意见》），要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实河长制，标志着河长制从局地应急之策正式走向全国，成为国家生态文明建设的一项重要举措。《意见》体现了鲜明的问题导向，贯穿了绿色发展理念，明确了地方主体责任和河湖管理保护各项任务，具有坚实的实践基础，是水治理体制的重要创新，对于维护

河湖健康生命、加强生态文明建设、实现经济社会可持续发展具有重要意义。

七、河长制的全面推行

河长制《意见》出台以来，水利部会同河长制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。

据资料显示，全国已有 25 个省份在 2017 年年底全面建立了河长制，其他省份也在 2018 年 6 月底全面建立河长制。

太湖流域管理局出台河长制指导意见，明确提出推动流域片 2017 年年底率先全面建成省、市、县、乡四级河长制。江苏首创的河长制有了“升级版”，建立省、市、县、乡、村五级河长体系，组建省、市、县、乡四级河长制办公室。江西省建立了区域与流域相结合的五级河长制组织体系，全省境内河流域均全面实施河长制，《关于以推进流域生态综合治理为抓手打造河长制升级版的指导意见》审议通过。《浙江省河长制规定》由浙江省人大法制委员会提请省十二届人大常委会第四十三次会议审议通过，这是国内省级层面首个关于河长制的地方性立法。

一些省份创新机制，倡导全民治河，四川绵阳、遂宁，福建龙岩，浙江台州、温州，甘肃定西等地区都实现了“河道警长”与“河长”配套。“河小二”“河小青”是浙江、福建等省为充分发挥全社会管理河湖、保护河湖积极性，推行全民治水、全民参与的生动实践。信息化成为全民参与河长制的重要手段，福建三明、泉州实行了“易信晒河”“微信治河”的措施。

以下是各地和流域机构贯彻落实河长制工作的部分动态信息。

河北省：2017 年 3 月，河北省印发《河北省实行河长制工作方案》（冀办字〔2017〕6 号），设立覆盖全省河湖的省市县乡四级河长体系，省级设立双总河长，重点河流湖泊设立省级河长，省水利厅、省环境保护厅分别为每位省级河长安排 1 名技术参谋。省级设立厅级河长制办公室。

山西省：2017 年 3 月，山西省水利厅召开了全面推行河长制工作座谈会。要求 6 月底前建立省级河长制配套制度和考核办法，出台市、县、乡级实施方案并确定市、县、乡三级河长名单，9 月底前建立市、县、乡级河长制的配套制度和考核办法，确保 2017 年年底在全省范围内全面建立河长制。

内蒙古自治区：2017 年 3 月，内蒙古自治区对 2017 年深入推行河长制工作进行部署，全面推行河长制工作方案已编制完成并报省政府审议，下一步将加决组建河长制办公室。建立完善河长体系和相关制度体系，确定重要河湖名录，实现水治理体系的现代化发展。

辽宁省：2017 年 2 月，辽宁省人民政府办公厅印发《辽宁省实施河长制工作方案》的通知（辽政办发〔2017〕30 号），在全省范围内全面推行河长制，4 月底前，确定省、市、县、乡四级河长人员；6 月底前，完成市、县两级工作方案编制及人员确定工作；年底前，完成省级重点河湖“一河一策”治理及方案编制，搭建河长制工作主要管理平台；2018 年 6 月底前，完成河长制系统考核目标及全省河长配置相关档案建立。