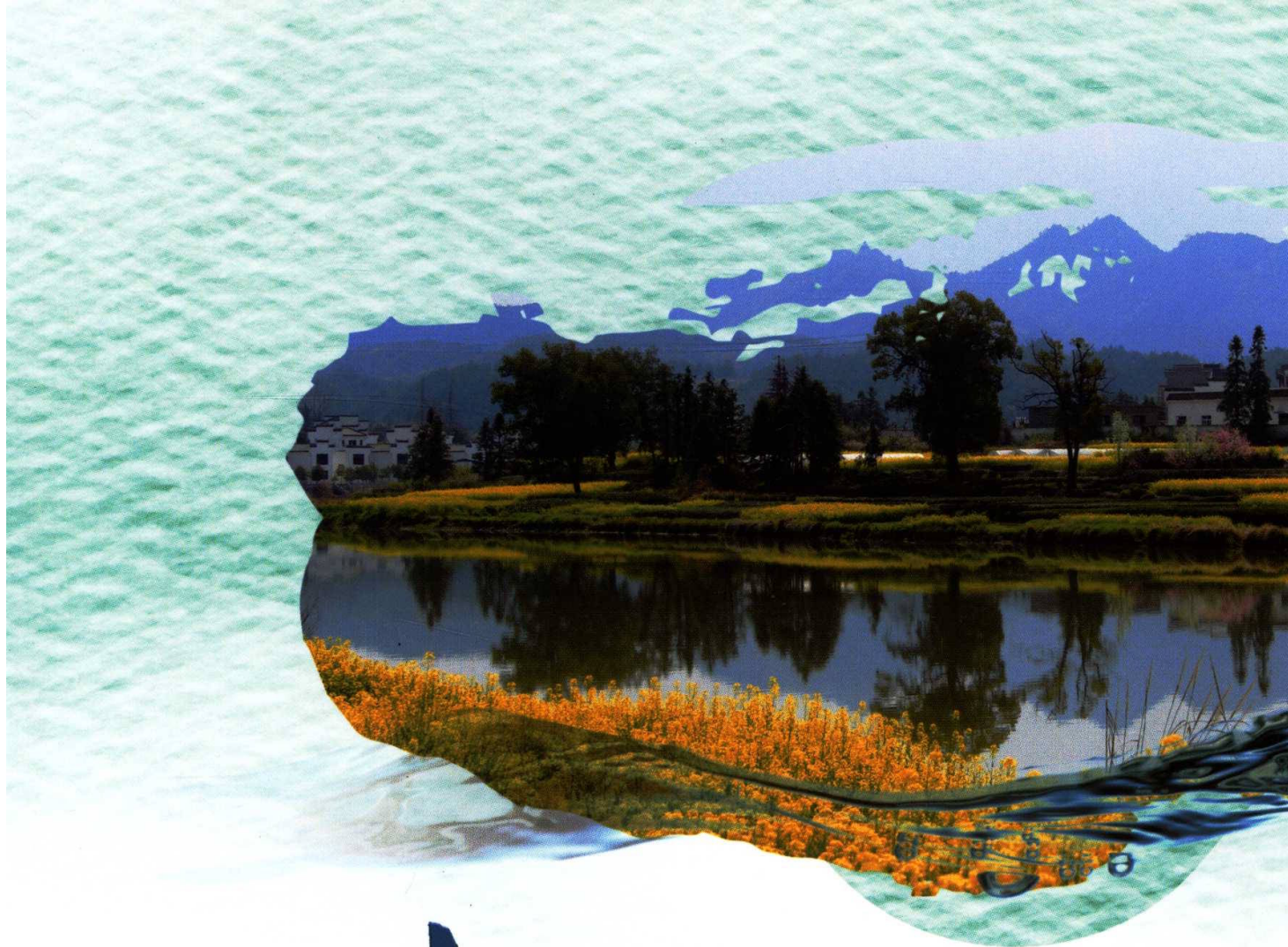




江西 河湖 志

实用指南

JIANGXI HEHUIZHANG
SHIYONG ZHINAN

李洪任 谢颂华 张磊 等 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



江西 河湖 实用指南

李洪任 谢颂华 张磊 等 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

· 北京 ·

内 容 提 要

本书通过收集整理江西省在全面推行河湖长制过程中的一些经验做法,归纳了河湖长的工作任务、工作流程、组织推动、河湖治理要求等,探索研究了江西省河湖长制效能评价方法,提出了适合江西省河湖长制效能评价的指标体系、评价标准和评价方法,并在江西省实施河湖长制效能评价中得到应用。全书主要包括河湖长制出台背景、江西省河湖概况、河长工作实务、河长制工作效能评价、河长制考核指南等。

本书可供各地河湖长在实际工作中参考借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

江西河湖长实用指南 / 李洪任等编著. — 北京 :
中国水利水电出版社, 2022.5
ISBN 978-7-5226-0667-5

I. ①江… II. ①李… III. ①河道整治—责任制—江
西—指南 IV. ①TV882.856-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2022)第071840号

书 名	江西河湖长实用指南 JIANGXI HEHUZHANG SHIYONG ZHINAN
作 者	李洪任 谢颂华 张 磊 等 编著
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@mwr.gov.cn 电话: (010) 68545888 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售有限公司 电话: (010) 68545874、63202643 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	天津嘉恒印务有限公司
规 格	170mm×240mm 16开本 7.5印张 134千字
版 次	2022年5月第1版 2022年5月第1次印刷
印 数	0001—2000册
定 价	50.00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

本书编委会

主 编 李洪任

副 主 编 谢颂华 张 磊

编写人员 喻荣岗 肖 磊 袁 芳 黄 瑚

潘 峰 房焕英 吴小毛 谢 睿

吴礼玲 吴治玲 汪艳萍 温春云

王辉文 张春杰 胡 松 钱 堃

徐宏万 谢林波 陈 蒙 熊平珍

葛佩琳 邓 伟



序

河湖是地球的血脉、生命的源泉、文明的摇篮。河湖作为生态系统和国土空间的重要组成部分，具有不可替代的自然调节、生态保障和社会服务功能。江西河湖众多，流域面积 10km^2 以上河流有 3771 条，常年水面 1km^2 以上湖泊 86 个。这些河湖不仅是地理环境的重要组成部分，还蕴藏着丰富的自然资源。然而，伴随着人类活动的加剧和现代社会的快速发展，河湖水系受到的影响和破坏越来越大，部分河湖功能发挥失常、生态系统紊乱，湿地退化、水生生物多样性减少等问题突显，成为经济社会发展的突出制约因素。

保护江河湖泊，事关生态系统稳定，事关人民群众福祉，事关中华民族长远发展。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视水安全和河湖管理保护工作，提出了一系列生态文明建设的新理念新思想新战略。全面推行河湖长制，是践行习近平生态文明思想、推进生态文明建设的内在要求，是解决我国复杂水问题、维护河湖健康生命的有效举措。江西省委、省政府高度重视、高位推进河湖长制工作，于 2015 年在全国率先建立规格最高、覆盖面广、组织严密的河长制体系。五年来，江西省河湖长制建机立制、重拳治乱、打造幸福河湖，推动解决了一大批河湖保护治理难题，有力维护了河湖健康，促进了河湖综合效益的发挥，江河湖泊面貌发生显著变化，河清湖美成为常态，人民群众的幸福感明显增强。

在系统分析梳理江西河湖基本情况，进行多年专题研究和工作的基础上，江西省水利厅编写了《江西河湖长实用指南》。

该指南对河湖长工作的内容、履职要求、履职方式、履职流程进行了规范性的系统介绍，对考核评价提出了具有可操作性的评价方法和标准，为深入了解和推进河湖长制工作提供了很有价值的参照范本；该指南没有拘泥政策文件坐而论道，是一部指导河湖长制工作落实落细的工具书，具有很强的实用性，相信能为更好地推进河湖长制工作提供有益的帮助。

河流奔腾，浩浩汤汤；人生旅途，匆匆忙忙；聊书数语，略之为序。

江西省人民政府副省长



2022年1月



前言

党的十八大以来，生态文明建设纳入国家“五位一体”总体战略；党的十九大又提出，到21世纪中叶，我国物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明将全面提升，实现国家治理体系和治理能力现代化，中国环境治理体系面临深层次改革。改革已进入深水区，既需要顶层设计，更需要实践突破。全面推行河长制是以习近平总书记为核心的党中央从人与自然和谐共生、加快推进生态文明建设的战略高度作出的重大决策部署，是破解我国新老水问题、保障国家水安全的重大制度创新^[1]。

河长制最早源于江苏无锡，2007年为根治太湖的水问题，无锡市率先在乡镇基层实行河长制。随后，江苏、浙江、福建、江西等多地陆续推行，各地形成了大量的实施模式和推行经验。

2016年11月至2018年11月，《关于全面推行河长制的意见》（以下简称《意见》）、《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》（以下简称《指导意见》）、《贯彻落实〈关于全面推行河长制的意见〉实施方案》（以下简称《实施方案》）、《全面推行河长制湖长制总结评估工作方案》相继印发，对全面推行河湖长制作出了总体部署，提出了在全国范围内全面建立河湖长制的明确要求，并对全面推行河湖长制总结评估进行全面部署。

2019年12月，水利部办公厅印发《关于进一步强化河长湖长履职尽责的指导意见》，强化河长湖长履职尽责，推动河湖长制尽快从“有名”向“有实”转变，促进河湖治理体系和治理能力现代化，持续改善河湖面貌，让河湖造福人民。2021年5月，水利部印发《河长湖长履职规范（试行）》，进一步细化各级河长湖长

职责任务，规范各级河长湖长履职行为，发挥各级河长湖长履职作用，推动河湖长制落地生根见实效。

江西省全面推行河长制工作启动早、规格高、措施实、效果显。自2015年年底江西省全面启动河长制工作，率先在全国建立当时规格最高、覆盖面广、组织体系完善的河长制体系，省委书记任省级总河长，省长任省级副总河长，7位省领导分别担任“五河一湖一江”的河长。江西也是全国首个建立河湖长制省级表彰制度的省份。2017年年底中央印发《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》后，江西省在深入推行河长制的基础上，结合江西省湖泊实际情况针对性地细化要求、实化措施，并将湖长制工作与河长制工作同部署、同推进、同落实、同考核，解决了一大批影响河湖健康的突出问题。2019年12月，《江西省河长制湖长制工作规范》发布，明确了各级河湖长职责任务，推进和保障了河湖长制实施的综合治水工作。自全面启动河长制以来，江西省实现了从“见河长”到“见行动”“见成效”，全省河湖水环境质量持续改善。

本书通过收集整理江西省在全面推行河湖长制过程中的一些经验做法，归纳了河湖长的工作任务、工作流程、组织推动、河湖治理要求等，探索研究了江西省河长制效能评价方法，提出了适合江西省河长制效能评价的指标体系、评价标准和评价方法，并在江西省实施河长制效能评价中得到应用。最后，根据作者在河湖长制多年考核评估过程中的经验提出了考核要点，供各地河湖长在实际工作中参考借鉴。

本书由李洪任、谢颂华总体设计，全书共5章，第1章由张磊执笔，第2章由张磊、房焕英执笔，第3章由张磊、潘峰、温春云、张春杰执笔，第4章由肖磊、房焕英、吴治玲执笔，第5章由袁芳、王辉文执笔。全书统稿与校对由张磊、吴礼玲共同完成，由李洪任、谢颂华审定。

本书的出版得到了江西水利科技重大项目“基于生态流域建设目标的河长制效能评价方法研究”（201821ZDKT19）的资助，特表示感谢。在研究期间作者得到了北京大学、河海大学、江西

省水利厅、原江西省水土保持科学研究所和江西省各县（市、区）水利水保部门的大力支持，以及作者团队全体人员的密切配合，在此对他们的辛勤劳动一并表示衷心感谢。

限于作者的知识水平和实践经验，书中的缺点、遗漏甚至谬误在所难免，热切希望和欢迎各位读者提出宝贵意见。

作者

2021年7月



目录

序

前言

第1章 河湖长制出台背景	1
1.1 水环境、水生态面临的突出问题	1
1.2 河长制的缘起和发展	1
1.3 河湖管护的新需求	3
1.3.1 生态文明建设的需求	3
1.3.2 水生态文明建设的需求	3
1.3.3 国家生态文明试验区（江西）建设的需求	4
1.3.4 鄱阳湖生态流域建设的需求	5
1.3.5 打造人民“幸福河”的需求	5
1.4 河长制实践的目的、意义	6
第2章 江西省河湖概况	7
2.1 水系	7
2.2 水资源	7
2.3 水环境	7
第3章 河长工作实务	9
3.1 工作任务与工作流程	9
3.1.1 主要任务	9
3.1.2 履职方式	10
3.1.3 基础工作任务	13
3.1.4 基础工作流程	17
3.2 河长制组织推动	20
3.2.1 河长制组织体系	20

3.2.2	制定河长制工作方案	25
3.2.3	完善河长制制度体系	26
3.3	河湖治理	35
3.3.1	“一河（湖）一档”	35
3.3.2	“一河（湖）一策”	37
3.3.3	专项行动	41
第4章	河长制工作效能评价	42
4.1	评价指标	42
4.1.1	评价指标选取原则	42
4.1.2	评价指标体系构建	42
4.1.3	指标分析及数据获取	50
4.1.4	指标标准划分	56
4.2	评价方法	60
4.2.1	常用评价方法	60
4.2.2	评价模型构建	64
4.2.3	效能评价指标权重	71
4.3	江西省河长制效能评价案例	76
4.3.1	效能评价方法优选	76
4.3.2	模糊综合评价结果与分析	80
第5章	河长制考核指南	94
5.1	总则	94
5.2	考核的内容与要求	94
5.2.1	省级考核	94
5.2.2	市级考核	96
5.2.3	县级考核	96
5.3	考核实务	97
5.4	考核问责与激励制度	102
5.4.1	考核问责	102
5.4.2	激励制度	103
	参考文献	105

第 1 章 河湖长制出台背景

1.1 水环境、水生态面临的突出问题

河流、湖泊是连接陆地生态系统和水生态系统间物质循环的重要通道，是人类及生物赖以生存的大系统，河流、湖泊的健康是人类生存、经济发展的物质基础和保障条件。我国水能资源丰富，居世界第一，改革开放以来，水资源开发利用取得了辉煌成就，在防洪、发电、航运、供水、生态环境、地灾、脱贫等综合效益上发挥了巨大作用。但与此同时，由于前期规划水平有限、环境保护重视不够等原因，水资源开发利用给生态环境带来了一定负面影响，出现了水土流失、水污染、洪涝灾害、水生物种变化等严重现象，水安全面临严峻挑战。正如习近平总书记指出的，“我国水安全已全面亮起红灯，高分贝的警讯已经发出，部分区域已出现水危机。河川之危、水源之危是生存环境之危、民族存续之危”。水资源利用面临着开发和保护、发展和安全之间突出的矛盾。

江西省水系发达，河湖众多，丰富的水资源、良好的水生态环境是江西省经济社会可持续发展的最优势资源。但目前江西省河湖保护管理仍存在诸多不容忽视的问题，随着工农业生产和社会经济的发展，一些地方侵占河湖岸线、非法采砂、水资源短缺、污染物浓度增加、生物多样性降低、服务功能下降等问题愈加严重，直接影响江西人民群众生产生活和经济社会可持续发展。

1.2 河长制的缘起和发展

河长制是由各级党政主要负责人担任河长，负责辖区内河流的污染治理，是从河流水质改善、领导督办制和环保问责制所衍生出来的水污染治理制度。河长制的实施，有效地落实地方政府对环境质量负责这一基本法律制度，为区域和流域水环境治理开辟了一条新路。

河长制最早源于江苏无锡，2007 年太湖大面积暴发蓝藻，引发了严重的城市水危机。为根治太湖的水问题，同年 8 月无锡市率先在乡镇基层实

行河长制，落实主体责任，推进部门间统筹、区域间协同，加强污染源头治理，水上、岸上两手抓，水污染防治效果明显，无锡全境水质明显改善。2008年，浙江省湖州市长兴县出台文件试行河长制。随后，江苏、浙江、福建、江西等多地陆续推行。河长制的实施对河道水质水环境的改善、政府执政能力的提升和群众满意度的提高有显著成效。

2016年11月和2017年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅分别印发了《关于全面推行河长制的意见》（以下简称《意见》）、《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》（以下简称《指导意见》），对全面推行河湖长制作出了总体部署，要求确保2018年年底前在全国范围内全面建立河湖长制，以推进河湖系统保护和水生态环境整体改善，保障河湖功能永续利用，维护河湖健康生命。2016年12月，水利部、原环境保护部联合印发《贯彻落实〈关于全面推行河长制的意见〉实施方案》（以下简称《实施方案》），明确要求各地要做到工作方案到位、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，确保到2018年年底前，全面建立省、市、县、乡四级河长体系，确保《意见》提出的各项目标任务落地生根，取得实效。按照《实施方案》要求，2018年11月，水利部办公厅、生态环境部办公厅印发《全面推行河长制湖长制总结评估工作方案》的通知（以下简称《工作方案》），对全面推行河湖长制总结评估进行全面部署。2021年5月，水利部印发《河长湖长履职规范（试行）》，进一步细化各级河湖长职责任务，规范各级河湖长履职行为，发挥各级河湖长履职作用，推动河湖长制落地生根见实效。

依据《意见》《指导意见》《实施方案》提出的工作任务和时间节点，各级党委政府高度重视，高位推进，截至2018年6月底，河长组织体系全面建立，全国31个省（自治区、直辖市）（以下简称“省份”）共明确省、市、县、乡四级河长30多万名，29个省份将河长体系延伸至村，设立村级河长78万名；各地建立了河长会议制度、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、验收制度等制度，部分地方还出台了河长巡河、工作督办等配套制度，形成党政负责、水利牵头、部门联动、社会参与的工作格局。一些省份还同步开展了涉河湖违章建筑物清除、河湖水域垃圾清理、入河排污口检查整治、水污染治理、水生态修复、非法采砂专项整治、黑臭水体治理等专项行动，河湖面貌显著改观。

2014年，江西省被列入首批全国生态文明建设先行示范区省份之一，将河长制工作作为生态文明建设和贯彻落实“五大发展理念”的重要制度创新。2015年年底，江西省以省委办公厅、省政府办公厅联合印发《江西

省实施“河长制”工作方案》，在全省江河湖库水域全面实施河长制。2017年5月，按照中央《关于全面推行河长制的意见》要求，结合江西实际，江西省委办公厅、省政府办公厅制定出台了《江西省全面推行河长制工作方案（修订）》。2018年5月，江西省委办公厅、省政府办公厅印发了《关于在湖泊实施湖长制的工作方案》，并将湖长制工作内容纳入河长制组织体系、责任体系和制度体系，一同部署、一同推进、一同落实、一同考核，形成了河湖长制工作“江西样板”。2018年12月，江西省发布《江西省实施河长制湖长制条例》（以下简称《条例》），江西省全面推行河长制、深入实施湖长制正式步入法治化轨道，真正实现从“有章可循”到“有法可依”，对于进一步保护、管理、治理好江西省的河流湖泊有着推动作用。针对各级河长工作职责、履职范围和工作重点的不同，《条例》分别明确了总河长、河长职责。2019年12月，江西省发布地方标准《河长制湖长制工作规范》，规定了河湖长制的定义、基础工作、组织体系、制度体系、责任体系、工作任务、宣传引导与公众参与等内容，规范指导省内河湖长制工作。

1.3 河湖管护的新需求

1.3.1 生态文明建设的需求

2012年，党的十八大将生态文明建设放在与经济建设、政治建设、社会建设、文化建设同等重要的地位。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境。为完善生态文明制度体系，2015年，《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》要求加快推进生态文明建设，并对水生态保护与修复、水污染防治、生态红线和生态补偿等内容提出了明确要求。河湖水系是生态文明建设的重要载体，实施河长制对于水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理、水生态修护等具有重要作用，进而对推进区域和流域生态文明建设提供支撑。

1.3.2 水生态文明建设的需求

2013年1月，水利部印发《关于加快推进水生态文明建设的意见》，对加强水生态文明建设作出了明确部署。2013年3月，水利部下发

《关于加快开展全国水生态文明城市建设试点工作的通知》，要求加快全国水生态文明试点创建。

2014年，水利部下发《关于深化水利改革的指导意见》，要求加快开展城乡水生态文明创建工作，并因地制宜探索水生态文明建设模式。2014年4月，江西省印发《江西省水利厅推进水生态文明建设工作方案》《江西省水生态文明试点建设和自主创建管理暂行办法》《江西省水生态文明建设评价暂行办法》等文件，落实并推进江西省水生态文明建设，确定第一批和第二批江西省水生态文明试点，依托试点积极构建市、县、乡（镇）、村四级联动水生态文明建设格局。2015年8月，江西省水利厅出台了《江西省水利厅关于加快推进水生态文明建设的指导意见》（以下简称《指导意见》）；2016年1月，江西省水利厅出台《江西省水利厅关于印发江西省水生态文明建设五年（2016—2020年）行动计划的通知》（简称《365行动计划》），针对指导意见确定分期实施工程与目标，加快推进水生态文明建设。

开展水生态文明建设，要求加强水资源节约保护、实施水生态综合治理等相关内容。河长制的实施对于水资源水生态环境保护与管理具有重要的促进作用，通过河长制的实施有利于加快推进江西省水生态文明建设，提升水生态文明水平^[2]。

1.3.3 国家生态文明试验区（江西）建设的需求

习近平总书记强调，绿色生态是江西最大财富、最大优势、最大品牌，一定要保护好，做好治山理水、显山露水文章，走出一条经济发展和生态文明水平提高相辅相成、相得益彰的路子，打造美丽中国“江西样板”。李克强总理指出，江西要努力在加快改革开放中推动形成发展新格局，在经济升级中走出发展新路子，优化产业结构，推动绿色发展，继续加强生态建设，促进产业提质增效。2017年10月2日，中共中央办公厅、国务院办公厅颁布并实施《国家生态文明试验区（江西）实施方案》（以下简称《试验区实施方案》），为贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设和生态文明体制改革的总体部署，依托江西省生态优势和生态文明先行示范区良好的工作基础，建设国家生态文明试验区。《试验区实施方案》明确提出创新流域综合管理模式的重点任务，要求全面推行河长制，进一步细化责任、强化考核，落实水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等职责，完善执法监督制度，落实河湖管护主体、责任和经费。2017年9月30日，中共江西省委、江西省人民政府关于深入贯彻落实《国家生态文明试验区（江西）实施方案》提出意见，意见指出，建设国家生态文明试验区是

一项系统工程，要确保《试验区实施方案》重点任务落地见效，深入实施河长制，逐步推进流域综合管理体制改革的，构建流域水环境保护协作机制，确保水环境质量稳步提高。

河长制的实施发扬了改革创新精神，按照党中央、国务院，中共江西省委、省人民政府的要求和部署，把行政力量、市场机制和法治手段统筹结合起来，着力解决突出问题，努力构建长效机制，是建设国家生态文明试验区（江西）的重大举措。

1.3.4 鄱阳湖生态流域建设的需求

为进一步改善鄱阳湖生态环境，推动国家生态文明试验区建设，江西省人民政府办公厅印发《鄱阳湖生态环境综合整治三年行动计划（2018—2020年）》（赣府厅字〔2018〕56号）（以下简称《三年行动计划》），提出三年行动计划的主要目标是重点推进工业污染防治、水污染治理、饮用水水源地保护、城乡环境综合整治、农业面源污染治理、岸线综合整治、生态保护和修复7个方面工作，重点任务之一是深入实施水污染治理能力提升行动，包括：提升河湖长制工作实效，强化水环境质量和加强生活污水治理。

依托河湖长制加强江西省河湖管理，开展水污染综合防治，对落实鄱阳湖生态环境综合整治具有重要意义。

1.3.5 打造人民“幸福河”的需求

2019年9月，习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上强调，要坚持绿水青山就是金山银山的理念，坚持生态优先、绿色发展，以水而定、量水而行，因地制宜、分类施策，上下游、干支流、左右岸统筹谋划，共同抓好大保护，协同推进大治理，着力加强生态保护治理、保障黄河长治久安、促进全流域高质量发展、改善人民群众生活、保护传承弘扬黄河文化，让黄河成为造福人民的幸福河。

2020年5月，罗小云副省长在全国两会代表访谈《河湖长制保驾护航建设赣鄱“幸福河”》一文中指出，建设“幸福河”是江西水利改革发展的题中应有之义，要从为人民谋幸福的战略高度来谋划和推动河湖治理工作。这就要求以生态鄱阳湖流域建设为抓手，持续深入推进河湖长制全面见效，打造具有高质量水生态系统的示范河湖，建设“水美、岸美、产业美”的最美岸线，努力实现河湖健康、人水和谐，让人民群众拥有更多的获得感和幸福感，让治水管水的成效长期巩固、长久惠民，让每条河流都

成为造福人民的幸福河。

1.4 河长制实践的目的、意义

江河湖泊具有重要的资源和生态功能，是水资源和水生态环境的重要组成部分，对于区域经济社会发展具有支撑作用。但随着社会经济的快速发展，人们的生活水平逐渐提高，河湖水环境日趋恶化，违法围垦湖泊、挤占河道、滥采河砂等问题比较突出，区域和流域防洪安全、供水安全和生态安全受到严重威胁，加强河湖水系的管理与保护成为现代发展的重要任务。

河长制正是目前水方面的生态文明顶层体制设计，是环境治理领域改革的突破口，是我国严峻的水污染情势下水环境行政治理模式的创新。

河长制的实施，解决了过去河湖管理中的诸多难题，对河道水质水环境的改善、政府执政能力的提升和群众满意度的提高有显著成效，在全国各地都取得了引人瞩目的成效。江西省区域行政边界和流域边界高度吻合，对于实施河长制有着重要优势。依托河长制来加强江西省河湖管理，开展水污染综合防治，对于建设江西省水生态文明试点、生态文明先行示范区具有重要意义。