
深化河长制 打造河湖治理升级版¹

张海泉

编者按 江南水乡，河网密布，经济发达，人口密集，水污染治理是一件大事，也是一件难事。十年前，地处太湖水域河湖治理前沿的无锡，首倡河长制。如今，河长制在我国已全面推行。将于2018年1月1日起施行的修改后的新版水污染防治法，也增加了河长制的相关内容。河湖治理任重道远，特刊发此稿，以反映无锡十年来不断深化河长制的进程。

无锡，北临长江，南濒太湖，京杭大运河穿城而过，是著名的“江南水乡”。境内河网密布，地表水系发达，市辖区有规模河流5635条，水库19座，全市水域面积1234.8平方公里，达26.68%，得天独厚的水资源禀赋，造就了无锡因水而兴、因水而美、因水而盛的山水文化特质。

2007年太湖水危机后，为加强水污染治理，无锡在全国首创河长制管理。十年来，无锡把全面推行河长制作为生态文明建设的主要内容和转变发展方式的重要抓手，充分发挥地方党委政府的主体作用，明确责任分工、强化统筹协调，积极构建人与自然和谐发展的河湖生态新格局，逐步形成了河长制“全覆盖、共参与、真落实、严监管、重奖惩”的工作特色。

一、顶层发力，实现河长制管理全覆盖

1. 政策制度全方位保障。2007年起，无锡市委、市政府先后出台河（湖、库、荡、汎）断面水质控制目标及考核办法（试行），全面建立“河（湖、库、荡、沈）长制”全面加强河（湖、库、荡、汎）综合整治和管理的决定等文件，明确由地方党政负责人担任河长，作为所负责河道的第一责任人，对水生态环境、水环境质量持续改善和断面水质达标负领导责任，负责牵头组织河道综合治理，抓工作推进和横向协调，落实长效管理措施。2009年在《无锡市河道管理条例》中，又将河长职责和相关工作要求以地方法规的形式固定下来。

2. 组织体系多层次构架。通过高位推动，无锡理顺了全市河长制管理的组织机构和责任体系。至2010年，全市5635条村级以上河道实现河长制管理全覆盖，市、县（区）、镇（街道）、村（社区）四级河长全部落实，各级河长分工履职，责权明确。其中，省定13条主要入湖河流，长江无锡段、苏南运河无锡段、新沟河、新孟河4条省管河道和太湖、溇湖两个省管湖泊，实行“双河长制”管理，由省领导或省有关部门领导和无锡市委、市政府领导共同担任河长，15条重要区域性河道和蠡湖由市四套班子有关领导担任河长，河湖所在行政区域市（县）区、镇（街道）党政负责同志同时担任相应河道河长。全市河湖治理党政同责。

市河长制工作领导小组的日常工作明确由水利部门牵头，领导小组办公室设在市水利局，领导小组成员单位涵盖涉水各职能部门。至2012年，市、县（区）、镇（街道）三级河长制工作领导小组办公室全部实现挂牌办公，落实了河长办机构职能。

3. 部门联动高效率推进。在各级河长办牵头下，河长制工作领导小组成员单位间建立起部门联络员制度、工作联系单制度、定期联席会议制度，积极推进、协调部门关系，

4. 分解落实工作任务。市河长办建成河长制信息管理系统，即时联网发布有关工作动态、问题清单、整改要求、监督考核等信息。市各有关部门在政策导向、立项审批、工程建设、综合整治、安全保障等方面对“河长制”工作予以积极支持，联动效率进一步提升。水系优化、生态清淤、调水引流、控源截污、面源治理、产业结构调整等措施全方位协调推进，形成了治水

¹作者单位：无锡市水利局

管水工作合力。

二、机制先行，强化河长的“第一责任”

1. 落实公众监督机制。全市 5635 条村级以上河道均制作了《河长制管理公示牌》，标明河道基本情况、河长姓名、河长职责、举报电话等内容，竖立在河岸醒目位置，聘请新闻媒体、社会监督员、河道志愿者对河湖管理保护进行监督和评价，接受公众监督。

2. 落实挂牌督导机制。市委主要领导亲自指挥部署全市河道环境综合整治和黑臭河道治理工作，多次突击检查河道现场，约谈基层河长，对发现的问题当场提出整改要求。市政府、市人大常委会、市政协主要领导也都认真履行河长职责，积极开展工作调研和督查巡查，分片指导各地区河长制工作有序开展。

3. 落实巡检通报机制。每月对省、市主要河道水质情况进行定期监测、通报水质信息。各级河长办会同监察部门组织开展工作督查，对河长履职、重点工作推进、各成员单位履职情况进行重点检查。对于检查中发现的问题，由河长办及时通报，督促河长履职，积极协调有关部门进行问题整改。

4. 落实行政问责机制。市委、市政府出台治理太湖保护水源工作问责办法，市委组织部也出台关于对市委、市政府重大决策部署执行不力实行“一票否决”的意见，对工作不力、拖延懈怠、推诿塞责的，对相关责任人诫勉谈话；对存在玩忽职守、失职、渎职等行为的有关责任人，依照有关法律、法规追究责任。

同时，市河长办通过组织定期检查与抽查、全面检查与专项检查等方式，对各地区河长制管理工作实施分阶段考核和年终考核，对考核得分和排名情况及时予以通报。全市工作基本形成了以制度为保障、以考核为促动的监督管理模式。

三、综合施策，提升河湖管护水平

1. 因地制宜，落实“一河一策”。全市河道按照分级管理要求，对河道水系规划进行修编，提出水系优化、综合治理、控源优先、长效管理等理念，注重河道治理与生态文明建设、城中村改造、新农村建设有机结合，建立“一河一档”，因地制宜落实河道整治“一河一策”，并且实现动态更新。

2. 加大投入，配套资金保障。加大各级财政投入力度，落实好整治后长效管理经费来源。河长制实施以来，各级财政平均每年增加近 4 个亿直接用于河长制管理专项工作。投入河湖治理资金累计达 470 亿元，其中地方投入 393 亿元。

3. 多措并举，推进生态治理。河长制实施以来，无锡先后开展“清河行动”、城区河道黑臭河道综合治理、“十三五”新一轮河道综合整治等工作，投资近 30 亿元；梅梁湖、大渲河泵站持续调水，拉动太湖无锡片区水体流动；独创机械化打捞蓝藻新模式，建成 15 座各类型藻水分离站，每年打捞太湖蓝藻和水草百万吨；大力实施太湖生态清淤，“十二五”期间完成清淤 2300 万立方

米，占全省总量的 72%；开展水美乡镇、水美村庄建设，促进了河道治理、生态修复，城乡河道水质、水生态明显改善。

4. 截污优先，开展达标创建。坚持从截污控源入手，全面开展河道排污口封堵行动。2007 年以来新建管网超过 4000 公里，全市污水主管网总长度超过 8000 公里，基本实现城乡全覆盖。建成覆盖所有城镇的 73 座污水处理厂，全部达到一级 A 排放标准，日处理能力达到 218.4 万吨。广泛开展“排水达标区”创建活动，累计建成 5081 个“排水达标区”，全市城镇污水集中处理率达到 90%，其中主城区达 95%，建成国内一流的污水收集和处理体系，为河道水质稳定提升奠定了基础。

5. 产业调整，加快转型升级。坚决淘汰“三高两低”和“五小”企业，累计关停企业 2819 家，劝退和否决 2100 多个“不环保”项目；加快产业结构调整转型升级，大力实施“腾笼换鸟”，推进发展微电子、生物医药、光伏太阳能、物联网产业；强力推进城市工业布局 and 农村居住布局调整，搬迁入园工业企业 3200 余家，市区 116 家企业全部“退城入园”。

6. 依法行政，攻克管理难点。全市各级河长办协调水利、公安、建设、城管、交通等部门开展联合执法，依法查处了各类涉河违法行为 800 余起，立案查处 72 件，涉河涉水违法行为得到有效遏制。

7. 宣传发动，鼓励全民参与。随着河长制的逐渐深入，社会上群众参与河道管理的热情高涨。至 2016 年，全市登记在册的河道保护志愿者从最初的 50 人发展到 5000 余人。十年来共举办环太湖骑行、，“千名市民看水利”、“保护母亲河”万人接力长跑等大型公益活动 150 余次，参与人数超过 20 万人次。

8. 创新实践，打造管理亮点。各市（县）区也依据本地区实际，积极探索，创新实践河长管理新模式。锡山区建立“片长制”管理模式，由区四套班子领导担任“片长”，部署、协调、监督本片的河长制工作，改变了原来各扫门前雪、各自为战的现象；惠山区推行河长履职保证金制度，将水质达标、河道面貌与河长绩效考核挂钩，督促作用明显；江阴市实行河道星级评定制度，将河道治理和长效管护水平评定等级，积极做好示范引领。

十年的创新实践，无锡河湖管理与保护成果显著，人水日益和谐。一是水功能区水质明显提升。7 个饮用水水源地水质达标率达 100%。二是太湖蓝藻发生强度持续降低。太湖湖体氨氮、总磷、总氮、高锰酸盐指数等主要水质指标逐年改善，太湖无锡水域总氮、总磷分别下降了 54.4%、38.9%，好于 1997 年以前的水平，相当于“年轻”了十岁以上。蓝藻发生的面积、强度、频次、藻密度、生物量、富营养指数等明显下降。三是用水效率不断提高。各项用水指标稳中有降，全市万元工业增加值取水量由 2005 年的 30.7 立方米下降到 2016 年的 10.4 立方米，万元 GDP 取水量由 111.5 立方米下降到 31.3 立方米。

四、坚持贯彻绿色发展理念，打造无锡市河长制升级版

2016 年底，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》。河长制在我国、江苏省全面推行以后，无锡市委、市政府第一时间研究落实工作，今年 3 月出台《无锡市全面深化河长制实施方案》，重点围绕水资源保护、水污染防治、水环境整治、水生态

修复等工作任务，突出规划引领、系统治理、水岸同治、长效管理及功能提升，旨在构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖保护机制，体现了无锡“全面深化”河长制的具体要求。

（一）全面深化河长制组织架构、工作任务和配套制度

市级总河长由市委、市政府主要领导同时担任，副总河长设 3 名，由市委副书记和市政府分管环保、水利的领导担任。无锡境内太湖 13 条主要入湖河流河长制体系保持不变。15 条重要区域性河道及蠡湖由市委四套班子有关领导担任河长，河湖所在行政区域市（县）区、镇（街道）党政负责同志同时担任相应河段河长。其他区域性河道和湖泊由河湖所在行政区域市（县）区、镇（街道）负责同志担任河长。县乡河道、小型湖泊、各类水库由所在地党政负责同志担任河长。

对照中央文件六项任务，结合无锡市实际情况，深化河长制工作任务，明确了加强水资源管理、加强水污染防治、加强水环境治理、加强水生态修复、加强河湖资源保护、加强河湖执法监督、加强河湖长效管护、加强河湖综合功能等八项任务，尽可能对各项任务量化，设定完成期限。

根据全市的统一部署，各地（市、市（县）区、镇（街道）三级）《实施方案》的配套制度，都以政府的文件形式出台。积

极鼓励机制创新，强化科技支撑，提升管理水平，不断为河长制深化注入活力。根据河湖水系特征，建立由党委、政府领导分片指导河长制的新模式，完善河长巡查制度、部门联席会议制度、河长工作联系单、告河长书、河长约谈制度等配套制度。加大财政投入力度，鼓励和吸引社会资本参与，多渠道筹措资金，保障规划编制、信息平台建设、确权划界、维修养护、长效管理等经费。加大考核奖补资金引导，重点针对河湖功能提升、水资源保护、水污染防治和水生态修复项目加强资金投入。

（二）打造河湖综合治理升级版

一是建立河湖规划引领约束机制，科学编制河湖保护规划，引领河湖有效保护、系统治理和科学管理。二是落实最严格水资源保护与管理，严守水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线，严格考核评估和监督。三是依法保护河湖水域资源，严格执行《江苏省建设项目占用水域管理办法》、《无锡市河道管理条例》，实行水域占补平衡。四是加快推进河湖水污染防治，强化源头控制，坚持水陆兼治。淘汰落后产能，加快转型升级。五是统筹实施河湖生态修复，大力推进江河湖库水系连通工程，科学调度管理江河湖库水量，积极推进建立生态保护补偿机制，维护河湖生态环境。六是大力推进河湖长效管护，推动河湖空间动态监管，加强河长制信息化建设，提高河湖监管效率。

（三）强化督促考核，打好水生态文明建设攻坚战持久战

强化督促考核，把河长制管理考核纳入各级党委、政府和成员单位年度考核内容，考核结果作为各级党委、政府、成员单位领导班子绩效评价的重要依据，与干部实绩和奖惩机制挂钩。建立环境损害责任终身追究制度，做到显性责任即时惩戒，隐性责任终身追究，扎实推进水生态建设。