

关于推进太湖流域片率先全面建立河长制的指导意见

近年来，太湖流域片部分地区率先探索河长制，积极推动河湖管理保护制度创新，取得了良好的成效，积累了丰富的经验，为太湖流域片率先全面推行河长制奠定了坚实基础。近日，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》（以下简称《意见》），对全面推行河长制的总体要求、主要任务、保障措施作出全面部署，水利部、环境保护部制定印发了《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》）。为深入贯彻中央决策部署和水利部、环境保护部工作要求，推动太湖流域片在全国率先全面建成科学规范的河长制体系，现提出以下指导意见。

一、准确把握流域片河长制工作的总体要求

太湖流域片河湖众多、河网密布、经济发达，河湖开发利用程度高，河湖管理保护压力大。随着经济社会的高速发展和人民生活水平的提高，处理好河湖管理保护与开发利用的关系，打造良好生态环境显得尤为重要和紧迫。按照党中央国务院对有关地方发展的总体定位，流域片必须牢固树立新发展理念，坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力，创新河湖管理保护模式，加快推进水生态文明建设，实

现绿色发展、人水和谐。

各地要按照《意见》和《实施方案》，科学制定河长制工作方案和推动措施，突出流域片特点特色，细化实化水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理、水生态修复、执法监督等主要任务，落实各项保障措施，创新方式方法，全面强化依法治水管水，充分发挥规划指导约束作用，力争在全国率先全面建成河长制，率先建成现代化水治理体系，率先实现水生态文明，为流域片经济社会绿色发展和持续健康协调发展提供更加坚实的支撑和保障。

二、合理确定河长制工作总体目标

（一）河长制工作目标

2017年6月底前，出台省级河长制工作方案；2017年底前，流域片率先全面建成省、市、县、乡四级河长制，有条件的地方，特别是平原河网地区积极探索河长向村（社区）拓展，力争建成五级河长制。

（二）河湖管理保护目标

水资源得到有效保护，河湖水域岸线合理利用，水环境质量不断改善，水生态持续向好，逐步实现“水清、岸绿、河畅、景美”的河湖管理保护目标。

到2020年，太湖入湖河流水质浓度高锰酸盐指数达到Ⅲ类，氨氮达到Ⅲ类，总磷控制在0.12~0.15mg/L，总氮控制在2.8~3.8mg/L；太湖湖体高锰酸盐指数和氨氮稳定保持在Ⅱ类，总磷达到Ⅲ类，总氮达到Ⅴ类；流域省际边界缓冲

区水质不低于Ⅲ类，水功能区水质达标率达到 78%以上，骨干输水河道水质达到或优于Ⅲ类。东南诸河重要江河湖泊水功能区主要水质达标率达到 85%，新安江省界街口国控断面水质进一步改善。到 2020 年，流域片地级及以上城市集中式饮用水水源水质基本达到或优于Ⅲ类，其他水源地得到显著改善。

三、规范设立河长及河长办

（一）分级设置河长

结合流域和区域河湖特点，分级设置相应的河长。太湖流域片骨干河湖、环太湖重要入湖河道、省际边界或跨省（直辖市）主要河湖以及东南诸河独流入海河道干流原则上应由地（市）级以上党政领导担任河长，其中建议由相关省（直辖市）党政领导担任河长的河湖详见《建议由省级党政领导担任河长的主要河道（湖泊）名录》。环太湖入湖河道、平原区省界河流等重要河道，结合河湖自然特点、治理目标等因素，积极探索分片打捆，设置省级河长（片长）。

省（直辖市）内河湖应根据具体情况，将河湖管理保护划分到市、县、乡，明确各级河长设置要求，公布各级河湖名录。平原河网等地区积极探索设置村级河长（片长），实施区域河长制网格化管理，实现全覆盖。

（二）明确河长主要职责

各级河长全面负责组织相应河湖的管理和保护工作，重点组织开展河湖现状调查、制定实施方案，协调解决重点难

点问题，明晰河湖管理保护属地责任，进行督导检查，确保目标任务完成。同一河湖设置多级河长的，下一级河长对上一级河长负责，上一级河长加强对下一级河长指导、监督、考核。

（三）规范设立河长办

各级水行政主管部门应主动作为，积极向党委政府汇报，加强与环保等有关部门沟通协调，规范设立河长制办公室（以下简称河长办）。河长办承担河长制组织实施具体工作，健全工作制度，组织制定“一河一策”、“一湖一策”等管理保护实施方案，强化部门协调，积极向河长汇报工作，提出工作意见、建议，组织开展监督、检查。

四、细化实化河长制主要工作任务

在全面加强水资源保护、水域岸线管理保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复和加强执法监管等六项工作的同时，结合太湖流域片特点，着力细化实化以下重点任务。

（一）加强水资源保护与管理

实行水资源消耗总量和强度双控行动，强化水资源承载能力刚性约束，全面推进太湖流域片节水型社会建设，促进经济发展方式和用水方式的转变。要突出对高耗水和重点取水户节水全过程监督管理，严格执行用水定额标准、鼓励循环用水，强化计划用水管理；深化农业节水管理、推进农业取水许可，太湖流域重点加快转变平原河网地区水稻田漫灌方式，减少化肥和农药流失，实施农业用水计量考核；东南

诸河大力推进大中型灌区续建配套和节水改造，加快重点小型灌区节水改造，完善农田灌排体系。建立健全区域用水总量控制、太湖等重点河湖取水总量控制、计划用水管理、水资源论证与取水许可审批、节水“三同时”等节水管理制度，加强水资源用途管制和合同节水，积极探索创新水权、排污权交易，逐步完善资源配置与监管体系。

严格控制排污总量，各级人民政府要把限制排污总量作为水污染防治和污染减排工作的重要依据，严格控制污染项目审批。严格落实区域限批，对未完成重点水污染物排放总量削减和控制计划，行政区域边界断面、主要入太湖河道控制断面未达到阶段水质目标的地区，太湖流域内应当暂停办理可能产生污染的建设项目的审批、核准以及环境影响评价、取水许可和排污口设置审查等手续；其它地方应采取取水许可和入河排污口审批权限上收一级，限制审批新增取水和入河排污口等措施。严格落实达标措施，未达到水质目标要求的河湖要抓紧制定达标方案，依据限制排污总量意见，将治污任务逐一落实到汇水范围内的排污单位，明确防治措施及达标时限，定期向社会公布。加快实施《“十三五”生态环境保护规划》，严格河湖总氮控制，特别是沿海地级及以上城市和汇入太湖、阳澄湖、淀山湖等的河流，制定总氮总量控制方案，并将总氮纳入区域总量控制指标。

（二）加强上游源水区和水源地保护

大力推进福建生态文明试验区、江苏和浙江生态文明示

范区、安徽黄山生态文明先行示范区和流域片水生态文明等建设，着力构建系统完整、空间均衡的生态格局，逐步改善水生态环境。流域片上游源水区以涵养水源、提升水生态系统修复与自我调节能力为重点，实施水源涵养林草建设、生态保护林建设、水生态保护与修复等生态保护工程，保护源头水。加强新安江国家级水土流失重点预防区、粤闽赣红壤国家级水土流失重点治理区（福建部分）水土流失预防及综合治理工作。开展清洁小流域建设，有效控制农业面源污染。

以流域片列入全国重要饮用水水源地名录（2016年）的水源地为重点，建立安全保障机制，完善风险应对预案，同时采取环境治理、生态修复等综合措施，达到饮用水水源地水质要求。河湖型水源地加强水源地保护区污染治理，控制外源污染，减少内源污染。进一步削减工业污染，从源头减少入河污染物，加大对生活污染源处理力度，提高生活污水的纳管率，扩大农业面源污染治理的范围。要加强畜禽养殖整治，严格划定禁养区，对禁养区内现有的畜禽养殖，要采取措施，抓紧清理。太湖、太浦河等河湖在《太湖流域管理条例》确定的保护范围内，严格执行有关禁止或限制开发利用行为的要求。山丘水库型水源地重点解决饮用水水源地水质较差等饮用水安全问题，采取污染源综合整治、控制畜禽养殖规模、水生态修复与保护等综合治理措施，改善入库水质。

（三）全面保护河湖生态空间

推进退田（退渔）还湖，1988年《水法》颁布实施后新增加的非法圈湖占湖形成的区域，要尽快清退；历史上形成的圈围，要依法组织编制退田（退渔）还湖规划（或清理工作方案），按照尊重历史、实事求是的原则，综合考虑湖泊历史水域范围、湖泊水生态系统健康状况等因素，尽可能恢复湖泊的水域面积。已经批准的退田（退渔）还湖规划要抓紧组织实施。对围网养殖严重的湖泊要制定拆除围网养殖计划，有序减少围网养殖面积，改善水环境，恢复湖泊调蓄功能。因势利导改造渠化河道，重塑健康自然的弯曲河岸线，为生物提供多样性生存环境。优化城市绿地布局，建设沿河绿道绿廊，构建完整的生态网络。

大力推进河湖管理范围划界确权工作，加大水利、国土、财政、建设、绿化等相关部门的沟通协调，合力推进划界确权工作。有条件的地方要办理管理范围土地征用手续，进行土地确权；管理范围内土地无法全部征用的，探索采取土地流转等方式取得土地使用权，明确管理范围线，设立界桩、管理和保护标志。新建水利工程力争在建设过程中同步开展划界确权工作，划界确权与工程建设同步完成。要将河湖管理范围线、规划蓝线等纳入地市、区县、乡镇规划体系，实现多规合一。

（四）加快推进黑臭河道综合整治

全面落实《水污染防治行动计划》，不断加大水污染防治力度，加强源头防控。以城乡黑臭河道综合治理为重点，

有针对性地制定污染河道整治方案，控源截污、内源污染治理多管齐下，科学整治城市黑臭水体。加强城镇生活污水处理设施的建设、运行，通过截污纳管等方式，加强生活污水收集处理。组织开展排污状况排查，对未经批准擅自设置的入河排污口，依法予以取缔。东南诸河沿海地区污染严重的城镇力争制定高于国家统一要求的排放标准，率先实施。太湖流域在全面实施城镇污水处理厂一级A排放标准的基础上，提出更严格的排放标准。对达不到排放要求的企业，要实施关停并转。

（五）大力推进河湖水系连通和清淤疏浚

在继续开展大江大河大湖、中小河流治理的同时，重点加强平原河网地区城镇和农村小微河道“毛细血管”的治理。按照网格化管理的要求，分片推进河湖水系连通，拆除清理坝头、坝埂、沉船等阻水障碍，打通“断头河”，拓宽“卡脖子”，促进微循环，增加区域水面积，提高水面率。加强太湖与周边地区河网、河网与长江及杭州湾的水力联系。东南诸河重点完善沿海平原河网地区江河湖库水系连通。

大江大河大湖宜结合综合治理等专项工程实施清淤，其余河湖应根据河湖特点，探索建立相应的轮疏机制，重点强化平原河网地区城镇和农村中小、小微河道疏浚，各地应根据回淤速度制定轮疏方案和计划。加强淤泥处置方式的研究，分类处理，防止污染物转移。

（六）全面强化依法管水治水

各地要结合实际，修订完善河湖管理法规制度。严格执行水工程建设规划同意书、涉河建设项目审查、排污口设置、河道采砂许可、洪水影响评价等制度，规范涉河建设项目和活动审批。切实加强河湖日常管理与执法的巡查和现场检查，重点加大对主要河湖的巡查力度，及时发现和处置围垦、违法侵占水域岸线、未批先建水工程与涉河项目、非法采砂与排污等违法行为。建立健全流域与区域、相邻区域之间、水利部门与其它部门之间的联合巡查机制、综合执法机制，深化跨部门执法合作，创新执法形式，强化执法信息通报。

依法加强对河湖违法行为的查处，严厉打击涉河湖违法行为。围绕重点河湖和社会普遍关注的热点河湖开展专项执法和专项检查。加强流域和区域执法统筹与监督，避免区域间执法不一或存在执法“盲区”，切实做到违法必究、执法必严。违法行为、执法结果向社会公布。

（七）强化规划指导约束

完善河湖管理保护规划，做好已批准规划的实施，落实规划实施评估和监督考核。建立由流域水资源保护规划、水域岸线利用管理规划、河湖水系规划、河道采砂管理规划等组成的河湖管理保护规划体系，健全河湖管理控制指标体系。平原地区特别是太湖流域平原河网地区，大力推进流域、省、市、县、乡五级河湖水系规划编制，实现骨干、中小、小微河湖全覆盖。河湖管理保护相关规划须遵循和服从流域综合规划以及防洪规划、水资源综合规划等流域性规划。

强化规划约束作用，严格河湖空间用途管制。依据规划和蓝线控制，结合水功能区划要求，科学划分岸线功能区，强化分区管理，合理利用保护河湖生态空间。各地抓紧研究提出省、市、县、乡的四级水面率控制指标，约束侵占河湖行为，严格等效占补平衡，确保水面率不减少，力争有所提高。

依据河湖管理保护相关规划，分类科学制定河湖管理保护实施方案，确保一个河湖一个实施方案。对污染严重、生态脆弱的平原河湖，重点加强污染防治、水生态修复；对水质较好的山区性河湖，重点加强预防保护、水源涵养。推动技术创新，广泛采用实用先进技术，加快科技成果转化与共享，确保实施方案更具针对性、科学性和可操作性。

（八）积极创新河湖管护体制机制

探索建立政府主导、部门分工协作、社会力量参与的河湖管护体制机制，落实管护主体、队伍和经费，完善河湖日常管护制度，积极采用政府购买服务和先进管理手段，建立河湖长效管护体系。针对各类河湖的特点，按照山丘区和平原河网区、城镇和农村河道等不同区域和河道类型，研究制定维修保养、河道保洁、河岸绿化、日常巡查等河湖管护技术标准，促进河湖管理标准化。引入市场机制，通过向社会购买服务等方式，完成工程维护、河道疏浚、水域保洁、岸线绿化、巡查检查等管护任务。制定维修保养、巡查检查、绿化疏浚等专业队伍的准入门槛，积极培育河湖管护市场，

建立市场化、专业化、社会化的河湖管护机制。

五、丰富完善河长制工作机制

（一）完善河长制工作制度

加快建立健全体现各地特色的河长会议、信息共享、工作督查、考核问责与激励、工作方案验收等河长制工作制度，规范河长制运行。探索建立由太湖局牵头的入太湖河道、重要跨省河湖河长联席会议制度，及时协调解决涉及省际之间、上下游之间的河湖管理保护重大事宜，加强信息交流共享。

（二）创新河长工作方式

在推行“一河一策”“一河一档”等常规工作方式的同时，积极推广流域片先行探索形成的“作战图”“时间表”“河长巡查制”“河长工作手册”“河长工作联系单”等有效做法，不断创新、完善河长制工作方式方法。

（三）加强部门联动

主动加强与环保等相关部门沟通协调，形成上下协调、左右配合、齐抓共管的河湖管理保护新局面。不断充实完善河长结构体系，商公安、司法等有关部门，配套设立“河道警长”，加强对涉嫌环境违法犯罪行为的打击；设立“法制河长”，加强法制宣传，推动涉水矛盾化解。同时，积极鼓励“区域长”“堤长”等新生力量参与河湖管护，进一步丰富河长制工作内涵。

（四）强化区域协作

对跨行政区域的河湖明晰管理责任，进一步完善流域与

区域、相邻区域之间的议事协调机制，协调上下游、左右岸实行联防联控。充分发挥太湖流域水环境综合治理水利工作协调小组等现有协商平台作用，积极创新跨省市河湖水资源保护、水污染防治合作机制。

（五）鼓励公众参与

采用“河长公示牌”“河长接待日”“河长微信公众号”等方式主动展示河长工作、宣传河湖管护成效、受理群众投诉和举报，借助“企业河长”“民间河长”“河长监督员”“河道志愿者”“巾帼护水岗”等社会资源进一步强化河湖管护合力，营造全社会关心河湖健康、支持河长工作、监督河湖保护的良好氛围。

六、强化监督监测

（一）建立监督检查考核制度

各地要自上而下建立完备的河长制工作监督、检查和考核制度，出台相关规定及办法，明确监督和考核主体、方式、程序、内容和标准等，层层建立监督、检查和考核体系，落实责任，其中涉及跨省河湖、省际边界河湖、主要入太湖河道的考核应采用太湖局监测数据。太湖局重点开展对跨省河湖、省际边界河湖、主要入太湖河道河长制工作的监督检查，并将检查中发现的问题及时通报有关部门和相关河长。

（二）加强河湖监督管理

各地要严格河湖管理保护的监督管理，开展河湖健康评估。强化涉河建设项目事中事后监管，加强日常监督检查，

重点加强对项目建设过程和主要环节的控制，保证许可的具体要求落到实处。严格入河湖排污口监督管理，从严审批新建、改建、扩建入河排污口，对已设置的排污口进行核查登记，建立入河湖排污口名录及监督管理档案，优化入河湖排污口布局，实施入河湖排污口整治，对排污口整治方案落实情况进行检查督促。有关省级水行政主管部门将主要入太湖河流，以及望虞河、太浦河等骨干河道的入河排污口名录报送太湖局。

（三）强化河湖监督性监测

在全面开展水功能区水质监测的基础上，原则上对实行河长制的河湖全面开展水质监督性监测，推进河湖健康评估。流域片规模以上入河排污口（入河废污水排放量 $300\text{m}^3/\text{日}$ 或 $10\text{万 m}^3/\text{年}$ 及以上排污口）要实现全覆盖监测，其他入河排污口开展监督性监测，及时将监测结果通报有关部门。做好各级行政区域边界河湖监督性监测，太湖局重点开展省际边界水体和主要入太湖河道控制断面的水质监测，监测结果及时通报有关部门和相关河长。逐步推进重点湖库、重要江河河口及存在较大生态风险的大型河流湖库等水域水生态监测。力争对流域片列入全国重要饮用水水源地名录的 39 个水源地开展 109 项水质全指标监测。

七、夯实河长制实施的工程基础

（一）加快河湖治理保护工程建设

在太湖流域统筹推进流域水环境综合治理骨干引排工

程建设，提高水资源调控能力，为流域水环境进一步改善创造有利条件。进一步加快新孟河延伸拓浚、新沟河延伸拓浚、扩大杭嘉湖南排、杭嘉湖地区环湖河道综合整治、太嘉河、平湖塘延伸拓浚、苕溪清水入湖河道整治、望虞河西岸控制等工程建设。加快推进太浦河后续（清水走廊）、望虞河拓浚、吴淞江、环湖大堤后续等太湖流域综合治理骨干工程前期工作，尽早开工建设。

在东南诸河重点加快浙江钱塘江等五大江河干堤加固、朱溪等大中型水库，安徽月潭水库，福建闽江等五江一溪独流入海河流治理、平潭及闽江口水资源配置、长泰枋洋等大中型水库工程建设。同时，继续加快大中型灌区节水改造、小型水库除险加固、水土保持生态建设等。

（二）强化水资源监测能力建设

各地要在建站条件较好且有迫切建站需求的行政区域边界、饮用水水源地、入河湖排污口有计划地建设自动监测站，加快建成人工与自动相结合、满足河湖管理保护需要的水资源保护监测体系，其中列入全国重要饮用水水源地名录的地表水水源地到 2020 年全部实现在线监测。太湖局切实抓好太湖流域水资源监控与保护预警系统建设，为环太湖和省界水资源监控与保护提供有力支撑。

（三）提高河湖管理保护信息化水平

运用卫星遥感、无人机航拍等先进技术手段，加强河湖水域变化、侵占河湖水域等情况跟踪，对重点堤防、水利枢

纽、重要河湖节点等进行视频实时监控，率先实现流域片重要河湖水域岸线监控全覆盖；大力推广互联网+、物联网、云计算、大数据等理念、新技术，因地制宜建设一批河湖管理信息系统；强化河湖管理保护相关信息系统和数据资源整合，探索构建互联互通、信息共享、运转高效的管理平台，全面提升河湖管理保护信息化水平。

八、加强河长制经验做法的跟踪调研和总结交流

（一）搭建交流平台

各地要及时总结河长制工作开展情况，在省、市、县级层面定期开展交流研讨活动，形成可复制、可推广的经验做法。太湖局牵头建立流域片河长制工作交流平台，在太湖网开设专栏动态交流各地好做法好经验，每季度召开一次经验交流会或现场会，促进各地相互交流、互促互进。

（二）加强跟踪研究

各地要注重河长制落实情况的跟踪调研，深入一线，掌握第一手资料，不断分析和研究新情况、新问题，不断提炼好做法、好经验、好举措、好政策，丰富完善河长制体制机制。太湖局采取领导分片联系，部门持续跟踪的方式，及时了解各地河长制实施情况，总结提炼不同地区不同河湖落实河长制的典型经验、特色做法，帮助各地协调解决重点难点问题，推动各地不断提升河长制工作水平。

（三）加强宣传引导

各地要充分利用报刊、广播、电视、网络、微博、微信、

客户端等各种媒体和传播手段，大力宣传推行河长制的重要意义、成功经验和取得的实效。加强舆情监测，及时回应社会关切，主动引导社会舆论。

太湖局邀请有关中央新闻媒体积极宣传报道流域片河长制的创新做法、先进经验、典型案例，积极向有关新闻媒体推荐新闻素材。组织开展“太湖杯”河长制知识竞赛、大学生暑期社会实践、志愿者公益宣传等群众喜闻乐见的活动，引导公众参与，扩大社会影响，凝聚各方力量，营造良好氛围。

附表：

建议由省（直辖市）党政领导担任河长的主要河道（湖泊）

名录

河湖类型	河流湖泊名称	备注
太湖流域骨干河湖、重要省际边界河湖和环太湖重点入湖河道	太湖	江苏、浙江分设
	太浦河	江苏、浙江、上海分设
	望虞河	
	新孟河	
	吴淞江	江苏、上海分设
	江南运河	江苏、浙江分设
	黄浦江	
	苕溪	
	大溪港	环太湖重点入湖河道可分片打捆设置省级河长（片长）
	梁溪河	
	直湖港	
	武进港	
	太溇运河	
	漕桥河（太溇南运河）	
	殷村港	
	社渎港	
	官渎港	
	洪巷港	
	陈东港	
	大浦港	
乌溪港		
大港河		

	夹浦港	
	合溪新港	
	长兴港	
	杨家浦港	
	旄儿港	
	大钱港	
主要河道 东南诸河独流入海河道干流和省际边界	钱塘江-富春江-新安江	浙江、安徽分设
	曹娥江	
	甬江	
	椒江	
	瓯江	
	飞云江	
	鳌江	
	闽江	
	九龙江	