



祖雷鸣

水利部建设与管理司
司长、水利部推进河
长制工作领导小组办
公室主任



常纪文

国务院发展研究中心
资源与环境政策研究
所副所长、研究员



刘根宏

浙江省龙游县委书记

健全协作机制： 进一步推进落实河长制

2016年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于全面推行河长制的意见》（以下简称《意见》），提出要“在全国江河湖泊全面推行河长制，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”。在我国面临复杂水问题的今天，如何理解这一制度的意义、如何突破这一制度落实的现实困境，如何发挥其应有的作用成为当前亟待解决的问题。为此，我们特邀请水利部相关负责人、专家和地方领导等就此话题展开三方论坛。

——编者

主持人 王翠娟

学习时报：2016年12月，两办联合印发了《关于全面推行河长制的意见》，提出要“在全国江河湖泊全面推行河长制，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”。请您谈谈建立这一制度的重要意义。

祖雷鸣：2016年11月28日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了该《意见》，要求在全国江河湖泊全面推行河长制。12月12日，《意见》向社会公开。全面推行河长制，对进一步加强我国河湖管理保护工作具有重大意义。

一是落实中央领导指示、推进全面深化改革的重要使命担当。全面推行河长制是加强河湖保护的重要举措，是中央明确的重大改革任务。习近平总书记指出，河川之危、水源之危是生存环境之危、民族存续之危，保护江河湖泊，事关人民群众福祉，事关中华民族长远发展。李克强总理强调，江河湿地是大自然赐予人类的绿色财富，必须倍加珍惜。全面推行河长制，积极构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制，是重要的历史使命和责任担当。

二是落实绿色发展理念、推进生态文明建设的必然要求。江河湖泊是生态系统的重要组成部分，全面推行河长制，保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态，促进河湖休养生息、维护河湖健康生命，是落实绿色发展理念、加快推进生态文明建设的必然要求。

三是解决我国复杂水问题、维护河湖健康生命的有效举措。近年来，我国河湖管理保护工作取得了显著成效，但随着经济社会快速发展，当前新老水问题交织，一些地方河湖水域萎缩、环境质量下降、生态功能退化等问题仍然突出。全面推行河长制，坚持问题导向，实行一河一策、一湖一策，是解决好河湖管理保护突出问题的重要举措。

四是完善水治理体系、保障国家水安全的制度创新。河湖管理是水治理体系的重要组成部分。近年来，一些地区探索实施河长制，有力促进了河湖管理保护。实践证明，推行河长制，积极发挥地方党委政府的主体作用，协调整合各方力量，是维护河湖健康生命、保障国家水安全的制度创新。

常纪文：我重点从水污染防治的角度来谈一下。目前，我国水体质量不容乐观，从中央环保督查组在各省的反馈意见来看，水体质量总体上没有得到明显的改善，个别地方还呈现出恶化的趋势。水资源保护与水生态治理需理顺治理的体制和机制，但目

前却在一定程度上存在着“九龙治水”的现象，比如水资源涉及水利部门，水环境涉及环保部门，水生态涉及林业部门。因此，常常会出现对同一条河水利部门、环保部门、林业部门等都在管的现象。因此，为了理顺各部门之间的关系，加强各部门之间的协调，中央推出了河长制，并由地方各级党委政府的主要负责人担任所在地区的河长。总之一句话，中央推出河长制就是为了解决现实的问题。

刘根宏：全面推行河长制、加强水资源保护是践行习近平总书记“绿水青山就是金山银山”理念的具体实践，是解决我国水污染问题、保障水生态安全、推进经济社会可持续发展的重要举措。长期以来，我国治水领域不同程度上存在着重建设、轻管理，重开发、轻保护，重治理、轻预防的问题，水资源开发利用往往陷入“开发—破坏—治理—再开发—再破坏—再治理”的恶性循环。

河长制作为生态文明建设领域的重大创新，通过全面建立省、市、县、乡四级河长体系，明确责任、细化分工、统筹协调，有效整合各级地方党委政府的治水力量，形成跨层级、跨地区、跨部门“一盘棋”“大协同”的治水格局，对提升我国河道湖泊治理和管护水平，加快城市生态转型、提升水环境质量、助推美丽中国建设具有重要意义。

学习时报：河湖管理保护问题一直为社会各界所高度关注。但另一方面，人为因素也是造成水污染、破坏水生态的重要原因。从目前的情况来看，哪些行为需重点整治？

祖雷鸣：近年来，我国河湖治理、管理保护工作不断加强，取得了显著的防洪、供水、航运、发电、生态等综合效益。但随着经济社会的快速发展，河湖管理保护面临着诸多严峻挑战，河湖水域萎缩、环境质量下降、生态功能退化等问题尚未得到根本解决。如由于围垦和淤积，洞庭湖湖面面积由19世纪的6000平方公里减至目前的2600平方公里左右；一些地方城镇布局扰乱水系甚至盲目填河围湖，导致河湖水系形态破坏、完整的水系被割裂，水体流动性、连通性和自净能力下降；还有一些河两岸线乱占滥用、非法采砂时有发生、废水和垃圾直接排入河流、违法养殖屡禁不绝等。今后一段时期，需要重点整治侵占河道、围垦湖泊、超标排污、非法采砂、垃圾入河、违法养殖等破坏河湖生态和环境质量的行为，切实维护河湖健康生命。

常纪文：一是要解决污染物排放全面达标的问题。在实际操作中，有些企业能够严格按照标准排放，但也有些企业对此重视不够，超标排放。二是打击偷排。偷排问题在有些地方比较严

重，白天正常生产，晚上偷偷超标排放。三是要解决农村面源的污染。一方面，农村农药化肥的过度使用造成的污染管理起来难度很大；另一方面，农村的污水大多是向河流直接排放的，垃圾处理也跟不上，堆积河边同样也会对水体造成严重的污染。众所周知，中国农村数量比较大，这一块的污染非常严重，有些地方的水体都是黑臭的。四是必须加强城镇生活污水的集中处理。

刘根宏：当前，我国江河湖泊水污染新老问题交相叠加，治水任务面临严峻挑战，比如原先留下的落后产业污染、日益增长的生活垃圾和生活污水、农业面源污染等问题，导致水域污染、水质下降、生态功能退化。

在整治过程中特别要把握好几个重点方面：一是重点行业整治。按照关停淘汰一批、转型提升一批、集聚集中一批的思路，加大铅蓄电池、电镀、制革、印染、造纸、化工等重污染高耗能行业以及“四无”企业的整治力度，倒逼企业转型升级、减排增效。二是农业面源污染整治。对畜禽排泄物、肥水养殖、病死动物等农业面源污染采取无害化处理，通过创新畜禽排泄物资源化综合利用、山塘水库统一管理、病死动物无害化集中处理等多种方式，大力发展现代生态高效农业，实现经济和生态环境协调发展。三是农村生活垃圾和生活污水整治。广大农村普遍缺乏完善的生活垃圾和生活污水处理设施，加上村民大多环保意识薄弱，随意倾倒垃圾、排放生活污水现象较为常见，必须通过完善农村污水管网、垃圾集中收集处理等基本环保设施，鼓励引导群众养成绿色生活方式，让农村真正成为干净、卫生、整洁的美丽家园。

学习时报：《意见》提出以来，各地均在不同程度上加以落实，河湖管理保护取得了一定的成效，但也有些情况不尽如人意。目前落实河长制面临着哪些突出困难？

祖雷鸣：《意见》出台以来，在党

中央、国务院的正确领导下，地方各级党委、政府高度重视，党政主导、高位推动，水利牵头、部门联动，全社会积极参与，全面推行河长制工作总体进展顺利，全社会保护河湖的意识明显增强，每条河流基本明确了责任主体，初步实现了有人管护，一些先行先试河长制的地区已取得显著成效，水清、岸绿、河畅、景美的面貌逐步展现。但是，对照《意见》和全面建立河长制的总体要求，目前工作中还存在一些困难需要予以重视和解决。

一是思想认识和责任落实还未全面到位。少数地区对全面推行河长制的重要性、紧迫性、长期性的认识还不深刻，对河长制的意义理解不透彻，对河长制任务掌握不够全面，部门职责不明确、协同配合的机制尚未有效建立。

二是层层传导压力不够。有的地区对工作推进缺乏总体考虑，一级抓一级、层层抓落实特别是基层工作推进力度尚显不足，部分河长尚未真正巡河履职，有的工作进度与目标要求存在一定差距。

三是任务细化实化不够。一些地区的工作方案缺乏对河湖基本情况、突出问题的深入调查和分析研究，加强水资源保护、河湖水域岸线管理保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复、执法监管等六大任务眉毛胡子一把抓，任务细化、目标具体化不够充分。

常纪文：去年中央提出实施河长制，水利部牵头来做，各地也很重视。但根据调研的情况来看，个别地方有“一阵风”的苗头，也就是说，当时部署时很重视，也做了很多事情，但成效不大，也没有持之以恒。推进落实河长制涉及能力问题，包括工业污染的治理能力、农村与城镇生活污水以及垃圾处理的治理能力。而真正解决这些问题是不可能一蹴而就的，没有十年基本解决不了。解决污染问题既要靠技术也要靠能力，解决污染的源头在于少排污，并实现水环境的综合整治，只有这样河长制才能最终发挥作用。而这同样需要国家经济与技术的进一步发展。因此，对河长制的实施与考核应有一个中长期的规划与目标，比如十年，而不应幻想两年或三年即解决问题。但需要注意的是，每一年的工作都应持续地向前推进。

刘根宏：水源保护涉及面广、投入量大、工作内容多，是一项长期、复杂的系统工程。河长制对落实水源保护责任、整合协调各方力量、完善治水体系具有积极意义，但在具体实施过程中仍存在着一些制约瓶颈。一是跨区域护水机制不完善。区域主要江河一般较长，往往流经多个地区，单纯从行政区划层面建立河长制，难以形成统一的水环境治理规划和布局，无法满足全流域治水护水的要求。二是河长制运行面临人力、财力瓶颈。“上面千条线，下面一根针。”基层工作纷繁复杂，而治水涉及的河湖库塘量多面广、位置分散，需要投入大量的人力、财力，单靠政府自身力量难以满足复杂的治水形势和人民群众对生态环境越来越高的要求。三是缺乏长期稳定的河长队伍。现有河长大多为行政体制内人员和村两委干部，各级河长将随着换届、换岗而调整，对持续保持河长制正常运行、形成长效管护机制造成了不利的影响，在河长工作交接、新河长业务培训、河长制标识牌更新等方面浪费了大量的时间和精力。

学习时报：为确保河长制在河湖管理保护方面发挥应有作用，我们还应做好哪些体制机制的创新？

祖雷鸣：为确保河长制落地生效，还需要在河长制的制度框架下进一步强化沟通协作、综合执法、考核问责、社会参与等机制创新。

一是建立健全协作机制。河湖管理保护涉及水利、环保、发改、财政、国土、交通、住建、农业等多个部门，涉及河流上下游、左右岸不同区域，需要在河长制的平台上，进一步加强区域间的沟通合作，形成合力，构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的协作机制。

二是完善综合执法机制。为严厉打击涉河湖违法行为，需要完善行政执法与刑事司法的衔接机制，整合各部门执法力量，建立部门联合执法、综合执法机制，共同维护河湖良好秩序。

三是严格考核问责机制。加强对

河长及相关部门的考核，以问题为导向，实行差异化绩效评价考核，考核结果作为地方党政领导干部综合评价的重要依据。实行生态环境损害责任终身追究制，对造成生态环境损害的，严格按照有关规定追究责任。

四是构建社会参与机制。通过加大新闻宣传和舆论引导力度，设立河长公示牌，招募“民间河长”，开发河长APP、微信公众号等形式，接受社会监督、鼓励群众参与，形成全社会关爱河湖、珍惜河湖、保护河湖的浓厚氛围。

常纪文：首先，应做好农村垃圾收集分类、污水处理等方面的治理，这个工作做不好，河长制是很难发挥作用的。其次，应将河长制与湾长制相结合。再次，河长制的有效实施必须依靠多规合一，将各个方面规划的协调作为河长制推进的前提。

刘根宏：可借鉴习近平总书记指示肯定的“知民情、解民忧、办民事”的“三民工程”经验，将乡镇（街道）综治工作、市场监管、综合执法、便民服务等“四个平台”建设向村级延伸，打造低成本、可复制的村级智慧治水平台。

一是建立实时发现反馈机制，为河长制灵通耳目。村民可通过“随手拍”“村民信箱”等途径，实时曝光污染现象、发现问题隐患、反映群众诉求，由村级河长限时办理反馈，将水污染问题发现在初始、解决在萌芽。以龙游县为例，今年上半年我县通过“村情通”平台受理群众反映小微水体污染事件700余件，办结690余件，办结率约98.6%，及时回复和处置率100%，成效凸显。

二是发挥党员先锋模范作用，为河长制强筋健骨。将党支部建在手机APP上、党小组建在网格中，每村建立一张党员实事“积分榜”，党员通过参与治水等实事获得积分，实时公开积分排名，大力践行“做给群众看、带着群众干”的理念。

三是营造社会监督的良好氛围，为河长制鼓劲壮势。依托智慧手段和典型引领，提高农村群众参与治水的积极性。通过建立“红黑榜”，曝光环境违法行为，宣传治水先进典型，并结合“整村授信、信用调剂”试点，推行“信用积分制”，依据村民护水实事等给予不同等级的积分授信和优惠利率。目前全县143个信用村、43万户信用实行“入榜”管理。

