

# A Discussion on the Practice of the River Chief Mechanism Programming

Cheng Cao

Anhui Province Key Laboratory of Water Resources and Hydraulic Engineering, Huaihe River Water Resources Research Institute, Bengbu Anhui  
Email: cc1898@126.com

Received: May 13<sup>th</sup>, 2018; accepted: May 29<sup>th</sup>, 2018; published: Jun. 5<sup>th</sup>, 2018

---

## Abstract

Taking Xinbianhe river in Suzhou city, Anhui province as an example, this paper puts forward the problems in water resources protection, coastal pipeline protection, water pollution prevention and control, water environmental control, water ecological restoration, law enforcement supervision, etc., then discusses some problems that should be paid attention to in the preparation of “the One River, One Policy” program, and provides references for the related work.

## Keywords

One River One Policy, Xinbianhe River, Programming, Discussion

---

# 河长制方案编制工作实践与探讨

曹 成

安徽省水利部准委水利科学研究院, 水利水资源安徽省重点实验室, 安徽 蚌埠  
Email: cc1898@126.com

收稿日期: 2018年5月13日; 录用日期: 2018年5月29日; 发布日期: 2018年6月5日

---

## 摘 要

本文以安徽省宿州市新汴河为例, 提出在水资源保护、水域岸线管护、水污染防治、水环境治理、水生态修复、执法监管等六方面存在的问题, 确定了“一河一策”方案总体目标, 设置了相对应的控制性指标, 探讨了“一河一策”方案编制工作中应注意的几个问题, 为相关工作开展提供参考。

## 关键词

一河一策, 新汴河, 方案编制, 探讨

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 新汴河基本情况

新汴河是淮北平原上人工平地开挖的河道, 是总结淮北地区治水经验而提出的, 治理思路是通过洪涝分排、高水高排的方法, 达到改造濉河, 濉潼河两大水系的目的。工程自 1966 年 10 月开工兴建, 于 1970 年竣工。新汴河自宿州市戚岭子截沱河, 经埇桥区、宿马园区、灵璧县、泗县, 至江苏省泗洪县付圩子入洪泽湖溧河洼, 本干全长 127.1 公里, 其中安徽 108.4 公里(全部在宿州市境内), 江苏 18.7 公里。工程建设内容包括新汴河本干开挖及团结闸、灵西闸、宿县闸等枢纽建设, 工程涉及豫、皖、苏三省十一个县(区), 流域面积 6562 平方公里, 其中宿州市流域面积 2493.3 平方公里(萧濉新河支流萧县、砀山境内面积)。主要功能是防洪除涝、城市供水、农业灌溉和航运交通等。新汴河本干堤防全长 254.2 公里, 其中安徽省境内长 216.8 公里(全部为宿州市境内), 江苏 37.4 公里。堤防保护面积约 6900 平方公里, 保护耕地 770 万亩、人口 500 万人, 区内城市有宿州市区、灵璧县、泗县县城。原设计堤顶宽度 10 米, 迎水坡 1:4、背水坡 1:3, 堤顶高程按 20 年一遇洪水位加高 1.5 米设计。穿堤建筑物有新北沱河、唐河、石梁河 3 座地下涵、沿堤 23 座涵闸。新汴河是“南水北调”东线工程向宿州、淮北供水的输水河道, 在当地水源不足时通过团结闸、灵西闸、宿县闸翻水站提引洪泽湖水供宿州市、淮北市及其县(区)使用。新汴河灌区是宿州市境内最大的灌区, 设计灌溉面积 58.79 万亩。

## 2. 存在问题

### 1) 水资源保护

**水资源供需矛盾大, 季节性缺水突出。**宿州市新汴河流域内多年平均地表水资源量 2.37 亿立方米, 地表水开发利用率 27.3%, 水资源年际变化大、年内分布不均, 控制性工程及调蓄能力不足, 季节性缺水较为突出。**用水效率不高。**沿河地区城镇供水管网漏损率较高, 约为 15%, 老旧城区供水管网改造任务较重; 工业用水重复利用率、非常规水源利用率低; 水利工程设施配套不完善, 老化失修严重, 新汴河灌区现有高效节水灌溉面积仅 1.6 万亩, 灌溉水利用系数较低; 沿河城镇规模以上工业企业 238 家, 节水型社会建设亟待全面加强。**水功能区监管尚不完善。**境内本干划定新汴河宿州开发利用区、新汴河皖苏缓冲区 2 个一级水功能区, 含有新汴河埇桥工业农业用水区、新汴河埇桥灵璧农业用水区、新汴河灵璧工业农业用水区、新汴河灵璧泗县农业工业用水区 4 个二级水功能区, 现状水质为 IV~V 类, 近期管理目标 IV 类, 但部分河段、时段河流水质低于目标水质, 取水和排污缺少科学、统一的总体布局, 河流纳污能力监控不足; 跨界控制断面水质、水量同步监测不到位; 沿岸城区中深层地下水超采严重, 水功能区划的基础性作用和约束力不足。

### 2) 水域岸线管护

**河道管护范围未完全落实。**截至目前, 新汴河本干河道范围仍有部分地区未完成划界和确权, 划界率和确权率均为 63.67%, 此外, 还存在当地民众将管护范围归为己用的问题。**违法侵占岸线依然存在。**

新汴河本干沿线较长，跨行政区较多，水行政执行难度大，岸线侵占、违章耕种等现象依然存在；新汴河非法码头、非法堆场虽已取缔，但后续监管压力较大。**水域岸线管理亟待加强。**水域岸线保护和开发利用总体规划尚未编制，岸线功能分区尚未划定，岸线监督管理亟待加强。

### 3) 水污染防治

**本干局部河段污染依然存在。**2016年新汴河本干水质总体为优，宿州闸上、灵西闸上监测断面水质为III~IV类，满足水功能区水质保护目标要求。但局部河段污染物超标，超标因子主要为化学需氧量。**支流污染问题严重。**新汴河支流少，污染本干范围小，但支流水质较差，支流中萧濉新河水质2016年监测结果为V类。**农业面源污染未得到有效控制。**河道内违规种植现象普遍，化肥、农药投入量大，未能有效利用的化肥、农药污染河流。河道内存在网箱(围网)养殖多处，残留的饵料、药剂造成河道污染。**船舶码头污染物接收处置设施建设滞后。**新汴河本干的码头和过往船只污染物接收、转运及处置设施不完备，污染防治设施滞后，污染事故应急处置能力不强。**水污染联防联控机制不健全。**宿州市与宿迁市水污染联防联控机制尚不完备，县(区)间水污染联防联控机制建设滞后，跨界水污染防治联防联控难度大。

### 4) 水环境治理

**饮用水水源安全有待加强。**境内新汴河沿岸设有宿州市一水厂、灵璧县西关自来水厂、泗县自来水公司院内水井(新区)及39处乡镇集中式地下水饮用水水源保护区；饮用水水源地规范化建设有待提升，水质在线监测、应急处理能力不足，保护区标志设置、隔离防护设施不完善。部分饮用水水源地保护区内存在旱厕、垃圾等污染源。

### 5) 水生态修复

**湿地保护面临挑战。**新汴河沿线仍存在河堤或滩地耕种等侵占湿地的行为，加之局部时段生态流量保证不足导致河流不畅、湿地萎缩，湿地保存面临严重威胁。**生物多样性受到威胁。**新汴河本干现有鱼类28种，沿河网箱(围网)养殖多处，大规模水产养殖对新汴河水质和生物多样性产生不利影响；新汴河本干控制性建筑物缺少过鱼设施和调度方案，影响水生动物洄游，威胁生物多样性；此外，水生生物系统调查和动态监测工作滞后，生物多样性保护工作受到制约。**生态需水保障不足。**新汴河本干取水口众多，随着社会经济迅速发展，沿线用水量不断增加，挤占河道生态环境用水。此外，干旱年份和枯水期流域缺水严重，本干生态流量难以保障，干支流涵闸缺少生态流量调度方案，沿河生态需水保障不足。**本干沿线局部地区林木绿化率有待提高。**新汴河沿线现有绿化造林程度较高，但局部河段的林木绿化率有待进一步提高。

### 6) 执法监管

**执法监管制度不完善。**部分水事活动存在无章可循、无法可依的现象。涉河建设项目监管、占用水域补偿、重大水事违法案件处置等制度体系需进一步完善。**执法监管机制不健全。**涉河违法活动处置等多部门执法监管机制不健全，执法监管手段不完备。本干管理保护涉及到多个部门，存在职能交叉，协调联动不强，加上跨行政区(市、县(区))联防联控机制不健全，监管合力有待强化。**执法监管信息化建设滞后。**涉河行政执法监管信息共享不够，跨区域和跨行业执法监管信息沟通不畅，综合信息管理系统建设滞后，执法监管信息准确性、全面性、实时性亟待提高。

## 3. 总体目标

**1) 水资源保护更加严格。**最严格水资源管理制度与水资源消耗总量和强度双控方案得到全面落实，节水型社会建设得到全面加强，水功能区监督管理日趋完善。至2020年，区域用水总量严格控制在水资源消耗总量指标内，用水效率得到全面提高，水功能区监督管理更加规范。

**2) 水域岸线管护更加有序。**河湖管理范围明确，水事违法现象得到有效遏制，制定新汴河本干岸线

保护与开发利用规划,保护岸线功能。至 2020 年,新汴河河道管理保护范围划界率达 100%,土地确权率达 100%;非法码头、非法堆场得到有效监管,严控违章建筑、违章耕种等违法违规侵占岸线现象,合理规划沿河工矿企业岸线使用。

**3) 水污染防治取得显著成效。**水污染得到全面防治,工业污染、城镇生活污染、农业面源污染、船舶码头污染等治理取得成效。至 2020 年,新汴河本干水质保持优良,支流水质逐渐好转,工业集聚区水污染得到集中治理,农业面源污染和畜禽养殖污染得到有效防治,船舶污染物接收处置设施日趋完备。

**4) 城乡水环境明显改善。**城乡水环境综合整治全面加强,城市亲水生态岸线建设有序推进,城镇饮用水水源地规范化建设和美好乡村建设取得成效。至 2020 年,城镇饮用水源地水质得到有效保障,农村河道保洁队伍得到配备,城乡水环境质量明显改善。

**5) 河流生态保护工作逐渐深入。**新汴河本干和主要支流涵闸调度进一步优化、生态流量得到有效保障,干支流水系连通良好,河流沿岸湿地和生态环境得到保护与修复。至 2020 年,河流沿岸水域萎缩、生态退化趋势得到有效控制,新汴河及主要支流生态保护逐渐深入。

**6) 执法监管体制机制基本健全。**建设项目监管、占用水域补偿、重大水事违法案件挂牌督办等制度体系基本健全。至 2020 年,初步构建法规健全、协调有序、监管严格、管护有效的河道管护体制机制,实现河道监管信息化。

#### 4. 控制性指标设置

根据新汴河“一河一策”实施方案总体目标,选取控制性指标如下:

##### 1) 水资源保护

——至 2020 年,宿州市内本干涉及的县(区)、园区用水总量控制在 1.5 亿立方米以内,万元 GDP 用水量分别比 2015 年下降 30%,万元工业增加值用水量分别比 2015 年下降 25%,灌溉水有效利用系数分别提高到 0.64 以上。

——至 2020 年,本干水功能区水质达标率达到 100%。

##### 2) 水域岸线管护

——至 2020 年,新汴河本干河道管理范围划界率达到 100%,河道管理范围土地确权率达到 100%。

##### 3) 水污染防治

——至 2020 年,省级及以上工业集聚区污水集中处理设施建成率达到 100%。

——至 2020 年,畜禽养殖禁养区执行率达到 100%,运输船舶生活污水防污染改造率达到 100%。

##### 4) 水环境治理

——至 2020 年,本干控制断面水质达标率达到 100%,主要入河支流控制断面水质达标率达到 100%。

——至 2020 年,城镇集中式生活饮用水水源水质达标率达到 100%。

##### 5) 水生态修复

——至 2020 年,新汴河干流水系连通性保持良好。

——至 2020 年,新汴河本干湿地保存面积达到 1351 公顷,本干沿线新增造林绿化面积 280 公顷。

##### 6) 执法监管

——建立健全管理保护法规制度

完善涉河事务行政许可制度。完善新汴河本干水域占用补偿、涉河项目建设等行政许可制度。建立健全河道管理保护法规制度。建立河道巡查检查监管制度,加强对涉河建设项目、水工程管护、港口码头等涉河活动的巡查;建立新汴河本干管护信息公开制度,进一步明确岸线管理事权划分,定期公布违法违规项目信息及整改情况;建立河道健康评价制度,积极推进建立生态保护补偿机制。

### ——提高执法监管能力

建立健全综合执法机制,开展河道监管信息系统建设。建立覆盖市、县、乡(镇)三级河长制“一河一档”动态台账体系,摸清河道底数,完善河道名录,河长基本信息汇总填报、河流基本状况信息数据收集等工作。建立宿州市“一河一策”管理保护监管信息系统,为构建互联互通、信息共享、运转高效的长效化管护机制、实施河长制考核工作提供支撑。

## 5. 河长制方案编制工作探讨

结合新汴河“一河一策”方案编制工作实践,笔者认为做好河长制方案编制工作,应注意以下几个方面问题。

### 1) 系统掌握河长制工作理论基础

系统掌握河长制工作理论基础,是做好河长制实施方案编制工作的前提。河长制的理论基础分为水文学、水资源、水环境、水法律4个方面[1],其中:水文学方面侧重于江河湖库水文变化规律与过程等基础理论,包括水循环理论和水量平衡理论;水资源方面侧重于水资源高效利用与可持续发展基础理论,主要包括水资源合理配置理论、水资源可持续利用理论和水资源高效利用理论等;水环境方面侧重于河流污染防治、生态修复等基础理论,包括水污染防治理论、水生态修复理论和河湖健康理论等;水法律方面侧重于河库管理与污染防治法律法规,包括水市场理论、资源环境法基础理论和灾害防治与海事管理法律基础等。河长制的理论基础是河湖管理与保护的责任主体需要了解的核心基础理论,是河长制稳步落实的基础。

### 2) 领导重视,全面摸清河湖基本情况

各级党委政府要高度重视河长制方案编制工作,按照工作目标要求,加强组织领导,明确责任分工,细化做实方案编制前期配合工作。编制单位要全面摸清基本情况,一要调查、梳理河湖基本情况,收集各行业规划、方案和水污染防治行动计划。二要掌握河湖基本功能,包括下一级干流和下一级支流的情况,说功能区及水质达标情况等,理清集中式饮水水源地、自然保护区和重要湿地等生态敏感区。三要把握河湖管理保护现状,重点建立取水口、入河排污口名录档案,以及岸线的开发利用和管理现状等,有条件的,可以利用卫星定位设备标识重要信息点的经纬度坐标,为开展信息化管理等后续工作创造条件。

### 3) 问题导向,针对性提出指标任务措施

江河湖泊因其所处地域、流域及自然环境、年代长短、负荷承载、利用功能等情况各异,所构成的污染程度、污染来源、生态影响及脆弱程度各不相同,即便同一条河流,由于受地域、历史、人文、产业等因素影响,其上下游之间、地区之间的污染状况和污染因子也不同。因此,要遵照流域河长制工作总体部署,实施区域河长制,因河因地一河一策,增强河长“治”的针对性、有效性。坚持问题导向,根据梳理出来的问题清单,有针对性地提出控制性指标,从而更好指导下一步工作措施。

### 4) 统筹协调,做好与上级河道或区域方案对接

坚持统筹协调,做好与上级河道或区域方案的对接工作,实施主河与支流同步治理,水域与陆域同步推进,生态修复与保护紧密结合,监管与执法双管齐下。主干流省级方案已经将目标任务措施,分解到市级或市级河长单元,各市、县在编制主干流各河段以及各支流的“一河一策”实施方案时,要与省级方案目标任务相衔接一致,对于省级方案中提出的问题、措施等内容要进行细化,可结合工作实际,按照部门职责分工,明确市级牵头部门。市级方案要将目标任务措施分解到县或县级河长单元。同样,县级方案要分解到乡镇。

### 5) 因地制宜,适时推进信息化建设

河道保护监管对象复杂、范围广泛、任务繁重、关注度高、影响面大,需要面对动态的、海量的信

息, 而由各级党政主要负责人担任河长, 负责某条河流或河段污染治理, 其保护信息只限于该分管河道的信息, 上下游周边信息资源不共享、应用系统不互通、保护业务不协同, 严重影响了河长制整体效益的发挥, 并且, 河道数据的采集、更新大多以人工分级上报为主, 不同河道、不同地方上报的数据往往类别不同, 数据格式也不同, 这不但大大浪费了人力资源, 而且上层管理决策者难以做到全局监管[2]。因此, 适时推进科技信息化建设, 通过对河道、环境信息资源统一集中、共享服务, 增强跨界信息共享、公开、利用和服务, 发挥信息资源在河道保护管理和决策中的作用, 推动信息资源共享和业务协同, 进而确保河长制工作取得实效。

#### 6) 强化考核, 督促河长制工作方案落到实处

建立与不断优化差异化绩效评价考核标准和验收机制。地方政府根据各条具体河流实施方案, 细化河长工作任务、目标、责任, 与河长签订目标任务责任状, 再由河长细化分解到下级河长及段长, 并作为考核、奖惩、追责的依据。有条件地区, 可将“河长制”责任落实、河湖管理与保护纳入党政领导干部生态环境损害责任追究、自然资源资产离任审计, 由组织部门负责考核、审计部门负责离任审计[3]。与此同时, 把治水一线作为干部考核的主战场, 不仅作为领导班子和领导干部选拔任用、评先评优等考核考评的重要依据, 也作为基层党建工作责任制考核的重要依据。

## 6. 总结

本文以宿州市新汴河为例, 提出在水资源保护、水域岸线管护、水污染防治、水环境治理、水生态修复、执法监管等六方面存在的问题, 确定了“一河一策”方案总体目标, 设置了相对应的控制性指标。并结合河长制方案编制工作实践, 探讨了理论基础、摸清情况、目标设置、统筹协调、信息化建设、工作落实等方面应注意的问题。

## 参考文献

- [1] 左其亭, 韩春华, 韩春辉, 等. 河长制理论基础及支撑体系研究[J]. 人民黄河, 2017, 39(6): 1-6, 15.
- [2] 于桓飞, 宋立松, 程海洋. 基于河长制的河道保护管理系统设计与实施[J]. 排灌机械工程学报, 2016, 34(4): 609-614.
- [3] 郭建宏. 中山市河湖管护实施河长制的思考与建议[J]. 人民长江, 2017, 48(14): 5-8.

### 知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>  
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2164-5485, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>  
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: [aep@hanspub.org](mailto:aep@hanspub.org)