

关于“我省河湖长制落实情况” 民主监督视察报告

广东省政协专题视察团

(2019年9月)

内容提要：自2016年底党中央、国务院部署全面推行河湖长制以来，我省高度重视、高位推动，省、市、县、镇、村五级河湖长体系全面建立，协调联动机制基本形成，河湖面貌大为改观，水环境质量明显改善，但仍存在工作进展不平衡、作用发挥不充分、治理成效不稳定等问题。建议：以河湖长制为平台，推动水污染防治工作迈上新台阶；完善运行机制，推动河湖长制从“有名”到“有实”；聚力重点难点，推动“河长制”实现“河长治”；建立长效机制，推动我省水生态环境质量根本性好转。

为深入贯彻党中央、国务院全面推行河湖长制的决策部署，落实李希书记在今年6月全省污染防治攻坚战工作推进会上“各级政协要把污染防治攻坚战作为政治协商和民主监督的重要议题，积极建言献策，强化督促落实”的指示精神，助力我省打赢污染防治攻坚战，省政协党组将“我省河湖长制落实情况”列为今年工作要点，由人口资源环境委员会牵头开展民主监督视察。7月下旬至8月中旬，王荣主席、邓海光和张少康副主席分别率省政协委员、相关专家，赴广州、深圳、汕头、湛江、潮州、揭阳等6市11县（市、区），视

察蕉门河、茅洲河、练江、九洲江等重点河湖段，结合省政协主席会议督办重点提案和“不忘初心、牢记使命”主题教育，对照《广东省全面推行河长制工作方案》《关于在全省湖泊实施湖长制的意见》，聚焦落实河湖长制痛点、难点、堵点，广泛听取各方意见，分析存在问题，研究对策建议。现将情况报告如下。

一、我省高位推动河湖长制工作，行动迅速、措施有力、效果显著

自2016年底，党中央、国务院部署全面推行河长制以来，广东省委、省政府高度重视，把落实河湖长制工作作为贯彻习近平生态文明思想的重要抓手，高位推动，压实责任。李希书记和马兴瑞省长主动担任省第一总河长、省总河长，认领督办省内污染最严重的茅洲河、练江流域治理工作。分管省领导（省委常委）兼任省河长办主任，提升了规格，强化了部门协调联动，推动了治水工作从分治到联治的转变。全面推行河湖长制两年来，委员们欣喜地看到：过去臭气熏天、垃圾遍布、周围楼房无人问津的茅洲河，变得河清景美，宜居宜业，河边房屋迅速升值，群众自发悬挂“绿水青山就是金山银山”横幅；练江改容换貌，由积重难返实现焕然一新，若非亲眼所见，简直令人难以置信！2018年我省河湖长制工作成绩突出，成为受国务院表彰奖励的五个省份之一。

（一）河湖长制全面推行，协调联动机制基本形成。省、市、县、镇、村五级河湖长体系全面建立，覆盖范围直达行

政村，打通了河湖管理“最后一公里”。目前全省共有各级河湖长 34056 名，加上村小组设立的河段长，总人数超过 11.8 万名。“头雁”效应形成。省、市、县、镇四级全面实行双总河长制，主要领导切实戴好“河（湖）长”这顶帽子，挑起“管护”这副担子，亲自谋划、亲自部署、亲自推动，以上率下，带头履行河湖治理责任。流域联防联治。省级河湖长加强跨省沟通，增进省际合作，与广西签订了九州江流域跨界水环境保护协议，联合开展打击非法采砂等行动；与福建建立了汀江—韩江跨省流域保护机制，实施生态补偿试点。市级河湖长以流域河长制联席会议为平台，强化市际协作，汕头和揭阳协同行动治理练江跨界河湖。严格督导问责。截至目前，各级河湖长累计巡河督导约 826 万人次，其中省级河长 70 人次；省、市、县三级河湖长巡河发现问题 21133 宗，落实整改问题 19594 宗，整改率 93%。印发了《广东省全面推行河长制湖长制工作考核方案》，对 2018 年度考核优秀的江门等前 7 名地市通报表扬；累计有 296 名各级河湖长被问责。

（二）集中治理突出问题，水环境质量明显改善。针对垃圾河、黑臭水体、侵占水域岸线等难点，多措并举开展水岸同治。河湖面貌大为改观。累计完成 7381 宗“四乱”问题整治，销号率达 98%，今年清理河流长度 4.4 万公里，清除漂浮物 510 万吨。基础设施建设提档加速。2016-2018 年全省城市（县城）污水管网新建 1.79 万公里，是“十二五”

建成总数的 1.8 倍；累计建成城市（县城）污水处理厂 363 座，且运行效能不断提升，居全国前列。人居环境大幅改善。243 个城市黑臭水体完成整治 184 个；清淤疏浚城乡黑臭水体 417 条、长度 933.2 公里，一些黑臭点变身湿地公园，烂泥岸变身绿色走廊。

（三）在实践中因地制宜，形成了各具特色的新经验。治建并举谋长远。省委作出了“高标准规划建设万里碧道”决策，全省上下围绕将碧道打造成为“老百姓美好生活的好去处、绿水青山就是金山银山的好样板、践行习近平生态文明思想的好窗口”目标，全面铺开“1+10”省级试点，广州、深圳、珠海、佛山、东莞等碧道建设初显成效。考核问责加压力。广州选拔任用干部须征求河长办意见；江门实行水质考核末位“一票否决”制。管护水域更精细。广州、深圳、湛江、河源等将水库、山塘、风水塘、沟渠纳入湖长制实施范围，实现湖库和小微水体全覆盖。法治保障有探索。珠海、江门、阳江等地将河湖长制写进流域管理保护条例等地方性法规，为实施河湖长制保驾护航。

二、落实河湖长制存在的主要问题

（一）河湖长制工作进展还不够平衡。由于认识层次、重视程度不同，各地在工作力度、工作成效上存在较大差异。广州、深圳、江门等地各级领导高度重视，制度研究多、项目抓得紧、资金配套足，业务程序化、标准化、信息化水平较高，工作推进较快。相比之下，有的地方认识不到位，认

为河湖长制工作就是污水治理、巡河护岸；有的责任意识不强，对所负责河湖底数不清、问题不明，履职办法不多；有的管理不完善，如河湖长公示牌信息不全、内容不规范。

（二）河湖长制作用发挥还不够充分。我省河湖长制以工作领导小组议事决策方式，协调分散在水利、住建、生态环境、自然资源、农业等多个部门的河湖利用与保护事务，但在实际工作中，因部门职责交叉造成的协调不畅问题仍然存在。各级河长办大都存在定位不清晰、职责不明确、编制不匹配、经费不落实等问题，目前基本属挂靠在水利部门的临时协调议事机构，主要靠抽调、借调、兼职人员开展工作，越到基层人手越紧张。有的地方视河长办为水利部门内设机构，由水利部门单打独斗，部门联动机制“失灵”。有的跨界流域治理协同联动不够，有时下游河面刚刚处理干净，上游漂浮物就接踵而至。有的河湖长主要靠行政推动，缺少法制“撑腰”，缺乏相应法律保障和法治基础。

（三）河湖治理成效还不够稳定。当前河湖存在的各种污染问题是长期积累而成，面广量大、种类繁多，治理难度大。治乱疏堵不够彻底。“散乱污”场所偷排漏排现象时有发生；城市暗涵汊流数量较多，淤积形成的小微黑臭水体治理任重道远；大量三、四级支流入口或暗涵出口仍然采用总口截污，容易溢出，导致某些河段雨季、涨潮期监测指标“一夜返贫”。基础设施建设欠账过多。有的市、县垃圾、污水处理设施建设不充分、不平衡，处理能力缺口较大。管网破

损、渗漏等缺陷多，老旧小区雨污分流改造推进难度较大；有的联网接驳不畅、雨污错接混接、运营维护不规范，离全覆盖、全分流的目标差距较大。减排控源发力不足。一些企业环保配套设施不全，规模化、标准化减排控污处理水平较低；农业面源污染防控压力大，生态环境保护与经济发展矛盾尖锐。财政保障投入机制不健全。一些财力较薄弱的地区，除转移支付项目外，日常清河护岸等工作难以为继。

三、对我省落实河湖长制下一步的工作建议

习近平总书记指出：“良好的生态环境是最普惠的民生福祉。”水环境是整体生态环境的集中体现，也是当前我省生态文明建设的最大短板。各级党委政府要以习近平生态文明思想为指导，按照省委、省政府关于落实河湖长制的决策部署，持续改善提升全省水生态环境质量。针对民主监督发现的问题，提出如下建议：

（一）以河湖长制为平台，推动水污染防治工作迈上新台阶。全面推行河湖长制是落实绿色发展理念、推进生态文明建设的内在要求，是解决广东复杂水问题、维护河湖健康生命的有效举措，是完善水治理体系、保障水安全的制度创新。各级各部门要按照省委、省政府的部署要求，上下一心、分工协作、齐抓共管，推动我省河湖长制工作继续走在全国前列。树牢久久为功思想。河湖治理是一个系统性、长期性工程，不能急于求成，要坚定打持久战的信心、决心、恒心，统筹好短期、中期、长期目标，要一张蓝图绘到底，一任接

着一任干，以钉钉子精神把河湖治理工作抓好落实。压实河湖长责任。严格执行“党政同责、一岗双责”，明晰各级河湖长职责和履职内容。做好河湖管护划界确权工作，管护区域要向小微水体延伸并全覆盖。强化监督考核。细化实化河湖长制考核办法，除水质外，将水生生物资源养护、多样性保护列入考核范围。加强考核结果的运用，发挥指挥棒作用，督促各级河湖长切实把管护责任抓在手上、扛在肩上。借鉴广州经验，考核结果与领导干部履职考核、晋升挂钩。设立专项基金，用于对河湖长工作的正向激励。建立河湖长述职制度，开展年度述职评议。加强教育培训，将河湖长制纳入干部培训内容。加快法治化进程。借鉴浙江、江苏等做法，加快我省河湖长制专项立法，或写入地方法规。加大对污染河湖、破坏水环境等行为的处罚力度，明确执法主体和处罚标准。强化流域内环境违法行为的联合监管、综合执法。借鉴福建经验，加强与司法机关对接，促进水环境违法案件快查、快办、快审、快结。

（二）完善运行机制，推动河湖长制从“有名”到“有实”。全面推行河湖长制是党中央作出的一项重大制度创新，我省要在“全面建立”的基础上不断丰富和发展，实现“全面见效”。规范机构职能。进一步规范河长办机构设置，配备专职人员，落实工作经费。理顺河长办成员单位职责分工，使河长办专注于加强跨区域、跨部门统筹协调，职能部门专注于落实部门职责，真正形成群策群力、齐抓共管的工作新

格局。突出统筹协调。用好总河长专题会议制度、季度工作推进会议制度、流域联席会议制度等工作机制，定期研究推进跨行政区域河湖管护问题；明确工业污染、农业面源污染、环保基础设施建设等管理责任，加强部门信息互联互通，实现管理平台共建共享，让“河（湖）长吹哨，部门报到”成为一种常态。加大资金投入。各级政府要发挥主导作用，整合各类涉水资金，优化投资方向。省财政继续加大对财政薄弱地区转移支付力度。将各级河湖管理经费纳入财政预算，将村级河湖长制、“集中清漂”等经费固定落实。建立多元投资融资机制，鼓励和引导社会资本参与河湖治理保护。加强队伍建设。选优配强工作人员，对于担当有为的一线治水干部，参照扶贫干部培养的做法，在晋升方面予以优先考虑。有条件的地方可整合优化基层网格员、河道专管员、保洁员、农村道路养护员等队伍，形成合力。

（三）聚力重点难点，推动“河长制”实现“河长治”。聚焦水污染治理短板，建立问题清单和整改台账，将落实情况纳入河湖长制考核内容，推动各级党委政府动真碰硬，铁腕治水。强基础，补短板。要加大力度补齐垃圾处理能力缺口，合理布局处理设施建设，普通垃圾本地消化、日清日结，需特殊处理的由区域统筹。推进垃圾分类规范化、法治化，完善收集、运输、处理全流程管理。寻根溯源，正本清源。要对住宅小区、城中村、工业小区等生活污染源扫楼摸排，成片推进改造，逐栋逐户收集污水，从“阵地战”向“巷战”

推进，实现家门口截污。加强管网查漏补缺，补齐缺失管、打通断头管、疏通堵塞管、修复破损管、改造错接管，推进织网成片，提高污水收集效能。“五清”“清四乱”要继续保持高压态势，盯紧城中村、“散乱污”场所、农业污染、河岸违章建设等重点领域，确保源头污染不反弹。要对小微黑臭水体开展全面清剿，加强支涌边渠暗涵整治管控，严格审查把关施工方案。技术引领，标准先行。推广深圳等地经验，组建专家智库、技术联盟，建立全省统一的污水处理、污泥处置等技术标准，健全厂网建设等设计、施工、运维全链条质量管理规范。

（四）建立长效机制，推动我省水生态环境质量根本性好转。河湖长制的难点、重点是修复后的持续管护，要长远谋划，战略统筹。协调推进生态环境保护与经济社会发展，加快产业转型升级。要将经济结构调整放在核心位置，培育低耗能、低污染新产业，发展绿色经济；合理规划工业园区建设，鼓励符合标准的散小厂企迁驻运营、集中管理；发展规模化养殖业，落实国务院有关规定，严格规范禁养区划定和管理。重点推进大湾区万里碧道建设，促进河湖治理提质增效。万里碧道建设是省委作出的具有开创性的决策部署，各地要加快推进碧道建设，实现治水、治城、治产相融合，推动经济高质量发展，建设大湾区宜居宜业宜游优质生活圈。统筹山水林田湖草水岸同治，修复改善生态系统。将河湖管护纳入国土空间规划，退地还河还湖还湿，保持水系连通，

提高河湖水域自我调节、自我净化能力；严厉打击河流源头、饮用水源地违规开采开发；加强生态涵养林建设和天然林管护，严格保障水安全。加强宣传引导，推进全社会共建共治共享。要坚持节水优先，引导公民树立节水、爱水、惜水理念，提高用水效率，建设节水型社会；要坚持“开门治水”，完善公众参与机制，拓宽社会监督渠道，加强党政河长与“民间河长”互动，发动社会力量支持参与河湖治理行动，形成全民治水护水生动局面。