

# 莒县实施“河长制”的思考

解学相<sup>1</sup> 李峰<sup>2</sup> 王德明<sup>1</sup>

(1. 莒县仕阳水库管理处, 山东 莒县 276599; 2. 莒县环保局, 山东 莒县 276599)

**【摘要】** 本文阐述了莒县实施河长制的必要性和实施方案,通过实践探索总结了河长制的成效、问题,提出了必要的合理化建议对策。

**【关键词】** 河长制; 达摩克利斯之剑; 运行功能; “四个一”

中图分类号: TV882

文献标志码: A

文章编号: 1005-4774(2017)06-0060-05

## Thinking on implementation of 'River Leader System' in Juxian County

XIE Xuexiang<sup>1</sup>, LI Feng<sup>2</sup>, WANG Deming<sup>1</sup>

(1. Juxian Shiyang Reservoir Administration, Juxian 276599, China;

2. Juxian Environmental Protection Bureau, Juxian 276599, China)

**Abstract:** In the paper, the necessity and implementation plan of river leader system in Juxian County are described. The effects and problems of river leader system are explored and summarized through practice. Necessary proposals and countermeasures are proposed.

**Keywords:** river leader system; sword of Damocles; operation function; '4 in 1'

### 1 概况

莒县位于山东省东南部,介于东经 118°35' ~ 119°06'、北纬 35°20' ~ 36°03'之间,隶属于日照市,南北长 78.6km、东西宽 47.6km,总面积 1952.4km<sup>2</sup>,地形有低山、丘陵、平原、洼地等,周围群山环抱、中间丘陵、平原洼地、沭河自西北穿境而过,全县 98 万亩耕地、113 万人口、21 处乡镇街道,是省级历史文化名城,拥有五千年文明史,是一个农业大县、水利大县、文化大县、人口大县、书画大县。有大中型水库 3 座、小型水库 241 座、塘坝 2568 座,河长 10km 以上,流域面积 20km<sup>2</sup> 以上河道 25 条,多年平均年可利用水资源量 2.5 亿 m<sup>3</sup>,其中丰水年可达 2.71 亿 m<sup>3</sup>,50% 保证率年可供水 4.727 亿 m<sup>3</sup>(含地下水等)。县境分属沭河、淮

河两大流域。沭河众多支流分列两侧,潍河西北东南进入五莲县后北流经潍坊市入海。

### 2 实施“河长制”的初衷

改革开放以来,各项经济类别企业迅猛发展,地方经济得到较大发展,但是水环境污染同其他污染一样,呈现不可避免的泛滥之势。90 年代莒县造纸厂曾经成为央视报道的“全国污染 50 强”之一,社会发展至今,自来水供应成为头等大事,大多数水库都转变了运行功能,从引水灌溉为主转变为人畜供水为主灌溉为辅,占全县水库数量 15% 的水库中 75% 的水量实现了水功能转变。2006 年以来,结合小型水利基础设施普查尤其是小型水库除险加固安全排查,发现行政区域内各流域各水库存在不同程度的水污染,严重影响

2006年以来实施的村村通自来水供应,危及饮水安全,事关老百姓生命安全。为此,设立“河长制”,以此控制河道水污染,改善人民群众生活居住条件。这项工作以莒县水利局为主倡导实施。

随着经济发展、污染趋势加大,控制水污染已经迫在眉睫,该项工作非水利系统自己所能,汇报有关部门,“河长制”转给县环保局。

### 3 “河长制”实施方法

#### 3.1 “河长制”实施方案

根据莒县河道布局、经济发展趋势结合行政区划,按照河道分设河长,由各地党政首长担任河长、有关沿河村庄负责人为段长(片长)的三级“河长制”。莒县环保局、水利局、住建局、发改委等部门和乡镇党委政府经过多方研究探讨,确定了《莒县河长制实施方案》,2015年7月县政府办公室以莒政办函[2015]25号文《关于印发莒县河长制实施方案的通知》发布执行,明确河长名单、工作职责、管辖范围、河道名称,在相应河段设立河长公示牌、明确职责、联系电话、监督电话等。

各级河长负责牵头组织开展包干河道水质和污染源现状调查、河道保洁、排污口封堵、违章拆除、河道垃圾清理、河道疏浚、生态修复、水质改善等综合治理的各项工作,制定水环境保护治理实施方案、推动落实重点工程项目、协调解决重点难点问题、做好督促检查,做到一河一策,每条责任河道要做到“四个一”,即“一张水系图、一本任务书、一个时间表、一份报告书”。县级河长负责指导实施区域水系水环境综合整治规划,协调解决工作中存在的问题,做好督促检查工作。乡镇(街道)级河长具体承担包干河道保护治理工作的指导、协调和监督职能,组织实施水环境保护治理工作方案,推进河道整治和保洁、截污纳管、生态修复、水质改善等水环境保护治理工作。各联系部门要协助河长履行指导、协调和监督职能,开展日常巡查,发现问题,及时报告河长。

#### 3.2 “河长制”工作考核办法

公布执行的还有配套《莒县河长制工作考核办

法》,用以监督考核河长工作,确保不走形式,真正改善莒县河流水清,保证人民饮水安全,保证莒县经济良性发展。

从2015年开始,县“河长制”办公室将组织实施“河长制”考核工作。考核采用定期考核、日常抽查和社会监督相结合的方式,考核结果与干部实绩挂钩,并纳入党委、政府综合考核,考核结果在主要媒体上公布。对河道整治工作成绩突出、成效明显的“河长”和责任部门给予奖励,对考核不合格、整改不力的“河长”,实行行政约谈、通报批评等,并作为干部选拔任免的重要依据。

### 4 “林水会战”及“清清河流”实践

#### 4.1 “五大重点任务”及“清清河流”

“五大重点任务”推进河道生态综合治理,建立“政府统一领导、部门协同推进、社会广泛参与”的工作机制。“林水会战”与“清清河流”两大会战是莒县实施“河长制”的具体实践。

为加强“清清河流”行动的组织领导,莒县县政府成立“清清河流”行动工作领导小组,由县长任组长,分管环保和农林水工作的两位副县长任副组长,县水利、环保、畜牧、林业、国土、交通等部门负责同志和涉及乡镇政府主要负责同志为成员。领导小组全面负责领导和协调全县河流生态综合治理工作,研究处理河流生态治理有关重大问题,落实加快河流生态治理的指导服务、监督检查、安全管理、新闻宣传等工作,建立“政府统一领导、部门协同推进、社会广泛参与”的工作机制。“五大重点任务”即全面开展河流生态综合治理,全面开展河道疏浚整治,搞好水系绿化和水源涵养,健全完善长效运行管护机制,建立全社会参与机制。“清清河流”行动就是在全县范围内组织开展河道生态湿地综合治理,落实“生态治河”理念,努力保持河道生态原貌,合理进行拦蓄,保持生态基流,维护河道生态湿地综合功能。结合正在全县深入开展的美丽文明乡村行动,对在河道内乱搭乱建的违法建设、违法设施和生活、建筑、工业垃圾,农业生产、畜禽养殖废

弃物等全面开展疏浚整治,恢复河流沟溪的生态湿地功能,确保河道良性运行。加强河道监督管理和水利行政、环保执法,严禁非法围垦或以其他形式侵占河道,杜绝乱采乱挖、乱堆乱建等现象,保障河流安全。

为切实加大县乡财政投入,推行“政府花钱买服务”的方式,落实管护主体、管护责任、管护资金和管护队伍,加强管护目标考核,探索创新河道管护的长效机制。全面落实“河长制”,取缔各种污染源,在每条支流入河口设立一处检测点,实行定期检测,确保水质稳定达标。各乡镇(街道)、各部门要积极参与支持“清清河流”行动,鼓励投融资平台企业和社会工商资本积极参与,深入开展“生态治河”工程,形成政府、社会、企业与村(居)民全面参与机制。

各乡镇(街道)、各有关部门要按照职责分工,积极参与“清清河流”行动,县水利局负责做好上级水利专项资金的争引工作,抓好重点河流治理工程的规划、技术指导、行业标准、行业监管,以及“清清河流”行动的协调、调度、督查工作;县环保局负责做好上级环保治污专项资金的争引工作,加大源头污染治理查处力度,落实好“河长制”在全县河道的全覆盖,并牵头负责宋公河等5条河道的治理工作;县住建局负责结合城市景观建设需要,牵头负责柳青河、店子集河等2条穿过城区河道的治理工作;县畜牧兽医局负责做好沿河两侧畜禽养殖场(户)的指导、规划、设计工作,加强畜禽养殖污染治理;县林业局负责按照堤内河滩地、堤外30m范围的标准,及时指导开展河流水系绿化工作;县国土、交通等相关部门负责立足职责,做好河流治理的建设用地和河堤路的硬化等相关工作;县财政局负责做好前期工作资金筹措,保障相关费用及时支付;县水文局负责对全县重点河流的水质进行监测,特别是加强对沭河水功能区的水质监测;涉及乡镇(街道)负责积极主动做好重点河流治理工程的征地拆迁等前期准备工作和辖区沟溪水渠汪塘综合治理工作;其他各有关部门要各司其职,各负其责,密切配合,形成合力。

#### 4.2 建立“多元化投入机制”

建立“多元化投入机制”提供充足资金保障,构建

以“清清河流”行动为脉络,各类设施为节点的水系生态格局。为全力保障“清清河流”行动建设资金,莒县建立了多元化投入机制。对上级有投资计划和专项资金的河流治理项目,加大对上争引力度,在大力推进沭河上游堤防加固工程前期工作的同时,全力抓好长度10km以上且流域面积在200km<sup>2</sup>以上的鹤河、潍河、袁公河、柳青河4条河流治理项目的争引工作,力争项目早日批复立项、早日开工建设。对上级没有投资计划和专项资金的河流治理项目,重点是长度10km以上且流域面积20km<sup>2</sup>以上的20条河流,在加强与市水务集团的合作基础上,积极同其他大型国有企业联系沟通,尽快建立互利互惠的合作机制。莒县还加快推进水利融资工作,尽快建立符合全县实际的水利融资工作机制,县水利局负责项目规划、设计和提报,县发改局负责立项审批,县财政局负责水利系统资产评估,县国有融资公司负责融资和项目的组织实施,县水务集团正在组建中,自来水公司、污水处理厂等并入县水务集团,集团负责水系工程的施工、调水、水务处理。

鹤河全长32.5km,流域面积270km<sup>2</sup>,流经莒县东南部的龙山、陵阳、寨里河、长岭4个乡镇,是沭河主要一级支流之一。在鹤河生态综合治理工程建设中,突出生态综合治理主线,工程总投资达1.6亿元,其中通过与日照市水务集团合作以及PPP方式融资1.09亿元,主要是加固河堤32.5km,新建1座拦河闸、2座橡胶坝、12座溢流堰、3座交通桥以及其他附属建筑物,工程有四个的特点,即全流域治理、生态综合治理、与交通路网建设相结合、与乡镇旅游相结合。将有效提升4个沿河乡镇的经济发展能力和水平,惠及4个乡镇51个村4万余人。该项目成为省市河道治理现场会典范。

目前已经完成的生态河道治理工程总投资9.52亿元,其中投资1.26亿元,实施鹤河生态综合治理二期和花崖头山洪沟治理工程;投资1.2亿元,实施宋公河(马沟河)、略疃河生态综合治理工程;投资6975万元,实施店子集河生态综合治理工程。沭河综合治理分三期、袁公河综合治理也是三期,鹤河治理三期、柳青河两期等。从莒县“清清河流”行动2017年度生态

河道治理规划表中看到,项目投资 97652 万元,治理长度 221.8km,流域面积 1173.4km<sup>2</sup>;2018 年度生态河道治理规划表中,项目投资 169962 万元,治理长度 221.6km,流域面积 2477.1km<sup>2</sup>;2019 年度生态河道治理规划表中,项目投资 47025 万元,治理长度 98.3km,流域面积 327.4km<sup>2</sup>。

### 4.3 林水会战

坚持林水相依,大力实施水系扩绿工程,科学确定绿化范围,合理选择绿化树种,营造良好水系生态。加强水源保护和乡镇农村污水集中处理,深入开展水源涵养林建设,搞好河流上游、水库流域的水土流失治理,建设水源涵养区。林水会战全县统一行动,不再各自为战,资源综合、资金整合、统一设计、统一招标施工,2015—2016 年实施了“青峰岭水库涉水涉地资金综合建设项目”,今年编订《2017 年度全县林水会战实施方案》,2017 年度规划建设水利工程 531 项,计划投资 14.6 亿元,计划发展节水灌溉项目 5 个,维修加固大型水闸 2 座,新建 1 座重力坝,实施水保项目 3 个,治理中小型河道 10 条,新建、改造饮水安全工程 47 处,新建农村小型水利工程 171 处、维修 120 处,治理河道 224.9km,新增和改善恢复灌溉面积 21.35 万亩(发展高效节水灌溉面积 4.91 万亩),治理水土流失面积 14.6km<sup>2</sup>,解决 6.78 万农村居民的饮水安全问题。农村饮水安全工程总投资 3881.65 万元,其中,投资 2000 万元,在碁山镇、长岭镇、夏庄镇、龙山镇等 10 个乡镇实施农村饮水提质改造工程,新建碁山镇、长岭镇 2 处集中供水工程,改造夏庄镇、龙山镇 2 处集中供水工程,新建 15 处单村集中供水工程,解决 26 个村庄、1.97 万人的饮水安全问题。水土保持工程总投资 1.01 亿元,其中,投资 4900 万元,实施青峰岭水库生态湿地工程,建设 390hm<sup>2</sup> 的库区生态湿地圈、260hm<sup>2</sup> 的坝下生态湿地走廊。

## 5 成效

### 5.1 实现自来水供水

通过深入推进“林水会战”和“清清河流”行动,打

造“水清、河畅、岸绿、景美、堤固、路通”的中小河流,为建设富强美丽幸福新莒县提供坚实的水生态保障。青峰岭水库等三大水库在确保水库驻地水厂供水的前提下均实现了市区供水,水质从过去的劣Ⅲ类、Ⅳ类提升为Ⅱ类或劣Ⅱ类,三大水库向县自来水补源年均 3000 万 m<sup>3</sup>,2016 年仕阳水库向日照市供水 4000 多万 m<sup>3</sup>、确保了日照市经济发展和市民用水,峤山水库日均向县自来水供水 3 万 m<sup>3</sup>。

### 5.2 生态湿地公园

通过建设,沭河生态湿地公园成为国家级生态湿地公园,仕阳水库上下游的袁公河流域成为省级生态湿地公园,浮来山下的柳青河省级生态湿地公园、鹤河湿地公园正在实施中。

### 5.3 河流水质大幅度改善

县水利局、环保局、水文局三家独立机构测定沭河支流入口断面及沭河城区断面、夏庄出境断面的水质全部符合地表水Ⅳ类标准。

## 6 今后对策

### 6.1 存在问题

- a. 投资回报,众多建设项目成效显著、涉及面广、点多量大、投资巨额,工程建设投资全面支付有待时日,设施日后管理维护缺少人员、技术及维护经费。
- b. 水质监测断面多、工作量大、污染源多、分散,控制困难。
- c. 产权问题复杂。水利生态湿地工程建成后,形成一片围绕水利工程的土地、工程、林木、道路桥梁等基础设施,产权归属是一个严肃问题。
- d. 项目管理运行。设施中的道路桥梁、水利工程闸坝溢流堰及绿化苗木的管理、维护也是一个问题。

### 6.2 对策

- a. PPP 模式。沭河公园通过湿地苗木培育、游览观光提供部分工程维护管理资金、人员经费靠县财政支付。其他河道公园难以具备沭河公园条件,河滩地面积少,因此依靠土地收入不现实,靠地方财政也很困难。鹤河流域采取 PPP 模式,计划其他河道逐步走鹤

河模式。实现以水养水、水水联通的收支平衡的良性运行机制。

b. 政府出头制定方案机制。县政府办公室印发了《莒县水环境综合保护集中治理实施方案》，涵盖了工业源、农业源、生活源等各类污染源治理，确定了以涉水重点排污企业监管、“五小”企业整治、矿产资源开采规范、城区水资源保护、城乡河道清理、畜禽养殖污染整治、养鱼网箱清理、重点污水处理厂建设8项工作为重点，全面启动全县水环境综合保护集中治理。分3条工作主线，由3位副县长分别牵头组织开展工作，经过各部门、各乡镇（街道）共同努力，各单项工作都取得阶段性成果。县政府《关于建立环境保护执法监管共同责任机制的意见》，各有关职能部门、各乡镇（街道）连续开展联合执法行动，全县重点排污企业实现了稳定达标排放，顺利通过了上级环保部门多次检查，沭河、夏庄断面水质稳定达到了上级规定的Ⅳ类水质标准。加强畜禽养殖污染治理，自2012年11月起，

在全县组织开展畜禽养殖业污染集中整治。各乡镇在沉淀池建设、发酵床养殖及具体整治措施上有较大突破。截至目前，全县各乡镇（街道）对1400余家群众意见大、影响恶劣的鸭棚，依法下达《责令停止违法行为通知书》，对682家实施强制断电，对88家督促采用发酵床工艺或改变饲养品种，对禁养区内的鸭棚督促自行停养拆除，对涉及饮用水源地的10家坚决强制拆除。

c. 产权归属。大中型河道湿地建设后的产权属于国有，县政府组建管理运行单位，如莒县沭河公园管理处，其他中小型河流湿地产权，土地实施划拨流转，整个项目设施产权归属莒县水利工程建设管理处，代表国家和工程所属乡镇实施维护管理。

d. 运行管理维护。大中型河道湿地由管理单位进行维护运行，所需费用由县财政差补。中小型河道湿地则有中标单位根据协议合同和PPP精神实施管理维护，费用全由土地苗木自出。所有水资源、防汛调度由县水资源委员会和县防办调度管理。◆

DOI:10.16616/j.cnki.11-4446/TV.2017.06.021

## 四川省南部红岩子湖水利风景区

景区位于四川省南充市南部县，依托红岩子电航枢纽工程及红岩子湖、盘龙湖和观音湖而建，景区规划



面积88.1平方公里，其中水域面积29.1平方公里，属于城市河湖型水利风景区。

近年来，景区实施嘉陵江综合保护开发行动，实施红岩子公园整治、嘉陵江流域生态治理、嘉陵江沿岸景观提升、河湖连通、沿线乡镇污水处理等一系列工程等，形成了水资源丰沛、江河贯通、调蓄滞洪功能完备的水系网络，围绕“亲水南部”的城市定位，将水利工程与城镇建设、资源开发保护紧密相结合，成效显著。景区内古镇文化和渡口历史悠久，文化底蕴深厚，是一处集旅游、度假、休闲、科考、发电等于一体的综合性水利风景区。