

# 浅谈对“一河(湖)一策”方案编制的理解

尹水秀<sup>1</sup> 田魏玲<sup>2</sup> 李龙飞<sup>2</sup>

1 湖北润业工程勘察设计有限公司 2 黄石浩扬环境技术咨询有限公司

DOI:10.12238/eep.v5i3.1592

**[摘要]** 全面推行河长制,是贯彻绿色发展理念、建设美丽中国的重大战略,是加强河湖管理保护、保障国家水安全的重要举措,是解决我国复杂水问题的一项制度设计,是一项前所未有的制度创新。文章从方案的编制实践出发,分别从编制范围、治理和保护措施等方面探讨了编制要点,为今后类似工作的开展提供参考与借鉴。

**[关键词]** 一河一策; 水污染; 水生态

**中图分类号:** X131.2 **文献标识码:** A

## Brief Discussion on the Understanding of the "One River (Lake) One Policy" Program Preparation

Shuixiu Yin<sup>1</sup> Weiling Tian<sup>2</sup> Longfei Li<sup>2</sup>

1 Hubei Runye Engineering Survey and Design Co., Ltd

2 Huangshi Haoyang Environmental Technology Consulting Co., Ltd

**[Abstract]** The comprehensive implementation of the river chief system is a major strategy to implement the concept of green development and build a beautiful China; is an important measure to strengthen the management and protection of rivers and lakes, and ensure national water security; is a system design to solve the complex water problems in China; is an unprecedented institutional innovation. Starting from the practice of the preparation, the paper discusses the key points from the aspects of the scope, governance and protection measures, and provides reference for similar work in the future.

**[Key words]** one river one policy; water pollution; water ecology

“一河一策”就是根据中央和省委关于全面推行河长制的总体要求和落实水资源保护、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、执法监管等六大基本任务要求,以河流为单元,针对具体河流实际和存在的突出问题,制定河流治理保护与管控对策或者行动路线图,达到保护河流生态环境的目的<sup>[1]</sup>。

### 1 “一河一策”编什么?

#### 1.1 分解河段治理保护目标任务

根据河流相关涉水规划以及河流或河段实际,针对突出问题,制定河流治理保护目标任务,按照河流整体性要求,结合河流不同河段的特点和功能定位,分段确定各河段以及支流河口治理保护目标任务与控制性指标和要求,形成河段目标任务分解表。

#### 1.2 制定河湖治理与管控清单

分别为问题清单、目标清单、措施清单、责任清单、负面清单。

#### 1.3 制定河段实施计划安排

按照河流治理与保护的总体和分年度目标,制定分河段的

治理措施,细化分年度实施计划、责任分工和实施安排等,理清需优先安排的措施和项目,制定实施计划安排表。

### 2 “一河一策”编制模式

基本原则:由河流归属的最高一级河长制办公室负责组织编制设置省级河长的长江、汉江、清江、沮漳河、通顺河、陆水、汉北河、府澧河、南河、举水、富水河等11条河流和梁子湖、斧头湖、洪湖、沔汉湖、长湖等5大湖泊的“一河(湖)一策”由省河湖长制办公室组织有关部门和单位进行编制<sup>[2]</sup>。

类推:最高设立市级河长的河、湖,由所在市级河湖长制办公室负责组织编制;

最高设立县级河长的河、湖,由所在县级河湖长制办公室负责组织编制;

最高设立乡级河长的河、湖,考虑到乡镇技术力量,原则上由县级河湖长制办公室统筹编制。

需要注意的两个问题:

第一,没有设立省级河长的跨市河、湖和没有设立市级河长的跨县河、湖的“一河一策”编制统筹问题。市与市之间、县与县之间,包括上下游、左右岸都要相互协调、沟通,必要时,

可由上一级河湖长制办公室进行协调。

第二,只设立乡级河长的河、湖,其“一河一策”可以以乡镇为单元,打捆编制。

如果河流数量多、类型多,可以按河流类型打捆编制。

目前,我省“一河一策”主要编制模式:省级11条河流和5大湖泊委托省水利水电规划勘测设计院和省水利水电科学研究院负责“一河一策”编制。各市、县基本上是采取这种形式,大多由地方水利设计院、水文局等有关涉水单位进行编制。

推荐另外的两种编制模式:

第一,武穴、枝江模式。由河长联系部门组织编制。利:大大减轻了水利部门的压力,强化了部门的责任;弊:有一定的工作难度,编制质量可能参差不齐。

第二,面向社会招标。利:程序规范,编制质量有保证;弊:程序多,时间长,资金压力大。

### 2.1明确一个指导思想

以摸清河流基本情况和主要存在问题为基础,以河湖水资源、水环境承载力为刚性约束,以维护河湖生命健康、实现河湖功能永续利用为目标,以水资源保护、水域岸线管理保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复为主要任务,以强化河湖水域岸线及水资源管控和加强执法监管为保障,因地制宜,科学编制“一河一策”方案。

### 2.2坚持四个基本原则

第一,坚持问题导向、突出重点的原则。从河湖自身特点、现状、问题出发,抓住河流河段管护的主要矛盾,重点解决严重影响河湖健康的突出问题。

第二,坚持依法依规、统筹协调的原则。以水法、水污染防治法等法律法规为主要依据,充分利用已有规划和治理方案成果,统筹上下游、左右岸、干支流关系,统筹六大任务要求。

第三,坚持远近结合、注重实效的原则。按照轻重缓急,以近期为重点,兼顾远期目标,对于提升河湖健康水平最为显著的措施,应重点部署、优先安排。

第四,坚持事权明晰、重在落实的原则。明确属地责任,按照部门联动、综合执法的要求,落实河长责任、部门责任,明晰责任人与责任单位,做到可监测、可监督、可考核。

## 3 重点治理与保护措施

### 3.1总体要求

应根据治理的总体目标和任务要求,针对河湖存在的突出问题,根据资源环境承载能力约束条件,从消减河湖负荷、提高资源利用效率、控制开发强度、修复生态环境等方面,提出河湖治理保护的总体思路与对策。

### 3.2水资源保护

制定高耗水高污染项目负面清单。根据河湖水资源条件和开发利用现状,确定河湖用水准则,制定负面清单。

严格控制用水总量。根据河湖沿岸取水口动态信息,优化取水口取水量和取用时间,实行水资源消耗总量和强度双控行动,严格控制河湖用水总量。

严格控制入河污染物总量。根据水功能区划确定的河流水域纳污容量和限制排污总量,切实监管入河湖排污口,严格控制入河湖排污总量。

高标准灌区建设。结合区域农业发展需要,考虑灌区用水效率提升,加快实施高标准灌区建设。

工业节水技术改造。针对重点用水大户,开展工业用水工艺流程节水改造升级,重点推动工业废水回用技术应用。

节水型社会建设。根据节水型社会建设要求,加强节水宣传,加大城乡节水器具推广力度,遏制用水浪费。

### 3.3水域岸线管理保护

#### 岸线功能区划:

有岸线规划:对于已有水域岸线规划成果的河湖,应根据规划确定的水域岸线范围,结合水生态保护红线划定要求,确定河湖管理范围和水生态保护红线范围,并作为河湖水域岸线管理与保护的依据<sup>[3]</sup>。

无岸线规划:应参考河湖所在区域已有相关国土空间规划与区划成果,以及地方政府对河湖管理的有关规定,确定河湖管理范围和水生态保护红线范围。

非法占用岸线清理与整治。加大岸线管护人力、资金投入,拆除违法违规建筑,严禁侵占河道、围垦湖泊、非法采砂等活动,对岸线乱占滥用、多占少用、占而不用等突出问题开展清理整治。

准入和负面清单制定。按照河湖岸线功能区划,分区细化河湖岸线开发强度要求,禁止不符合河湖岸线主体功能定位的各类开发活动。

### 3.4水污染防治

入河排污口排查与整治。摸清入河湖排污口分布及规模,明确污染类型和主要超标内容。优先安排饮用水水源地等水环境敏感区以及水质超标区的入河排污口整治。

截污纳管。建设和改造河湖沿岸工业、生活污水管道,将污水截流纳入污水截污纳管系统进行集中处理,提高污水收集和處理率。

污水处理厂建设与升级改造。加快乡村污水处理厂建设,改扩建河湖受影响区域内污水处理厂,提出升级改造污水处理设备和工艺的方案。

重点排污企业整治。严格执行入河排污口设置论证制度,对于排污量大、对水功能区或水环境敏感区具有严重影响的排污企业,若采取整治措施仍无法满足要求,应提出关闭或搬迁企业。

内源污染防治。对于受污染严重、长期存在富营养化问题的湖泊,应查清河湖水质状况及内源污染源分布,分析内源污染类型与强度,制定内源污染控制的措施,严格控制河湖水域内开展采沙、渔业养殖等活动,开展水葫芦、水花生治理,必要时提出河湖底泥清除方案。

### 3.5水环境治理

饮用水水源地达标建设。按照已确定的河湖饮用水水源地

分布与空间范围,完善保护区隔离防护并设置警示牌和标识牌,重点清理保护区内违法建筑和排污口,严格控制保护区面源污染,制定饮用水水源地安全达标建设方案。

**黑臭水体综合治理。**结合城市总体规划,建设亲水生态岸线,开展黑臭水体综合治理,通过提升河湖纵向和横向连通性,提高水体自净能力,对重点河段实施底泥清除,清除内源污染。

**农村水环境综合整治。**对于农村地区,以生活污水处理、生活垃圾处理为重点,加强农村水环境综合整治,建设小型农村生活生产污水集中处理设施,对已存在的黑臭水体进行合理疏浚和生态化改造,制定重点河段沿河环境巡查方案。

### 3.6 水生态修复

**退渔退田还湖。**对于有明确生态修复和保护要求的河湖,按照相关规划的要求,提出退田还湖还湿、退渔还湖实施方案。

**河湖水系连通。**对于存在连通不畅乃至相互隔绝的河湖,应在水生态修复与保护的总体框架下,加强河湖水系连通,恢复水体的自然连通性。

**水生生物栖息地恢复建设。**应采用生态友好型理念开展河湖治理与保护,避免河道过度硬化和渠化,禁止不合理裁弯取直,保护和恢复水生生物栖息地。

**江河源头区保护。**对于处于大江河源头区、水源涵养区、生态敏感区的河湖,采取人工治理与自然修复相结合的方式,严格划定水生态空间与红线范围。

**河湖生态化整治。**加强河湖岸滨建设,建设亲水生态岸线,构建水陆结合区重要生态屏障,提升河湖水体自净能力。

**水生生存环境保护与修复。**对于存在重要珍稀和保护生物物种的河湖,应按照水生生物种类及其生存特征,从保障水量、水质和生态需水,以及相关生存环境要求等方面,提出河湖水生生物资源养护的具体措施。

## 4 管控措施与管护责任

### 4.1 管控措施

**河湖监测监控。**结合河湖跨省、跨市、跨县断面分布情况,在充分考虑现有的水文、水资源、岸线、水生态环境等信息监测、监控设施设置情况基础上,明确监测考核断面,完善河湖监测监控。

**加强涉河活动监管。**分段落实河湖养护责任人,建立河湖日常监管巡查制度。加强对涉河建设项目、水利工程管护、河湖采砂、排污口设置等涉河活动的巡查检查,加大信息化动态监控能力建设,防范严重侵占河湖及其它重大违法水事案件。

**水功能分区细化。**对于未划定水功能分区的河湖,应在上位水功能规划(省级、市级)成果基础上,考虑合理利用河湖水体纳污能力要求,细化河湖水功能分区。

**生态补偿制度建设。**对于有需要和基础条件较好的河湖,应积极推动水生态保护红线所在地区和受益地区探索建立横向生态保护补偿机制,共同分担生态保护任务。

**加强部门联动、综合执法。**加强跨部门合作与协调,采用多

部门联合执法的方式,清理整治非法排污、设障、捕捞、养殖、采砂、采矿、围垦、侵占水域岸线等活动。

### 4.2 管护责任

**管护责任分解。**按照河长制工作的部门联动、联合执法的总体要求,结合河湖治理与保护各项措施的特点与实施需求,按照部门业务内容,明确各级河长、河长办公室及相关部门的职责和任务,将管护责任分解落实到位。

**落实责任分工。**明确相关责任主体在各项河长制工作和防治措施中须承担的责任与义务,明确各项措施执行的牵头部门、配合部门以及各部门负责人。

## 5 河段目标任务分解与计划安排

### 5.1 河段目标任务分解

**考虑目标任务特点。**重点针对具有代表性的重要指标进行分解,面上型指标(如区域用水总量、水域面积等)可不作分解。

**遵照相关规划要求。**结合河湖分段(分片)功能定位要求,细化各河段应达到的目标要求。

**考虑目标任务可达性。**充分考虑河湖分段(分片)和支流的现状水量、水质和水生态环境状况,分析各分段目标要求的可达性和合理性。

**确保目标任务协调性。**协调上下游河段指标值的关系,在考虑河湖分段(分片)自身特殊性的前提下,要尽量做到“标准统一、合理合规”,确保相邻河段目标任务的协调。

### 5.2 实施计划编制

**重点安排部署。**重点考虑河湖现存问题的社会影响以及治理预期成效,确定措施优先安排顺序。对河湖治理与保护措施的核心环节及重大事项进行重点安排,对能够形成“以点带面、以少带多”局面的措施进行重点部署。

**制定实施计划安排表。**细化分年度实施计划,明确措施项内容、预期效果和时间节点要求,制定实施计划安排表。

## 6 结语

对于基础资料相对薄弱的,应结合方案编制需要,适当开展重点区域、领域现状补充调查。从水资源、水域岸线、水环境和水生态等方面,分析河湖治理与保护现状,找出存在的主要问题和原因。

### 【参考文献】

[1]李代军,石林,赵丽子,等.“一河(湖)一策”方案编制经验探讨[J].湖南水利水电,2020(03):113-114+121.

[2]苗磊,王小永.陕西省省级“一河一策”方案编制实践与探索[J].地下水,2019(04):66-67.

[3]王蓉蓉.“一河一策”方案编制中的问题探讨[J].水利技术监督,2019(03):188-189.

### 作者简介:

尹水秀(1983--),女,汉族,湖北省阳新县人,本科,中级工程师,研究方向:水利水电工程设计。