

中华人民共和国水利部办公厅

办建管函〔2017〕1071号

水利部办公厅关于印发《“一河(湖)一策” 方案编制指南(试行)》的通知

各省、自治区、直辖市河长制办公室,新疆生产建设兵团河长制办公室:

为深入贯彻中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于全面推行河长制的意见》要求,指导各地做好“一河(湖)一策”方案编制工作,我部组织制定了《“一河(湖)一策”方案编制指南(试行)》,现印发给你们,供在组织编制“一河(湖)一策”方案时参考。由省级领导担任河长的河湖,“一河(湖)一策”方案经审定印发后请报送水利部一式两份。

各地在方案编制过程中,遇有问题和相关意见、建议,请及时反馈水利部。

联系人:

水利部建设与管理司 李春明 刘江

电话:010-63203224 63202808

水利部水利水电规划设计总院 沈福新

电话:010-63206855

邮箱:slbhz@mw.gov.cn



“一河（湖）一策”方案编制指南

（试行）

二〇一七年九月

目 录

一、一般规定.....	1
(一) 适用范围.....	1
(二) 编制原则.....	1
(三) 编制对象.....	2
(四) 编制主体.....	2
(五) 编制基础.....	2
(六) 方案内容.....	3
(七) 方案审定.....	3
(八) 实施周期.....	4
二、方案框架.....	4
(一) 综合说明.....	4
(二) 管理保护现状与存在问题.....	5
(三) 管理保护目标.....	8
(四) 管理保护任务.....	10
(五) 管理保护措施.....	11
(六) 保障措施.....	13
附件.....	15
表 1 ××河湖（河段）管理保护问题清单.....	15
表 2 ××河湖（河段）全面推行河长制目标清单.....	16
表 3 ××河湖（河段）全面推行河长制目标分解表.....	17
表 4 ××河湖（河段）全面推行河长制任务清单.....	18
表 5 ××河湖（河段）全面推行河长制措施及责任清单.....	19

为深入贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于全面推行河长制的意见》（以下简称《意见》），指导各地做好“一河一策”“一湖一策”方案编制工作，特制定本指南。

一、一般规定

（一）适用范围

本指南适用于指导设省级、市级河长的河湖编制“一河（湖）一策”方案。只设县级、乡级河长的河湖，“一河（湖）一策”方案编制可予以简化。

（二）编制原则

坚持问题导向。围绕《意见》提出的六大任务，梳理河湖管理保护存在的突出问题，因河（湖）施策，因地制宜设定目标任务，提出针对性强、易于操作的措施，切实解决影响河湖健康的突出问题。

坚持统筹协调。目标任务要与相关规划、全面推行河长制工作方案相协调，妥善处理好水下与岸上、整体与局部、近期与远期、上下游、左右岸、干支流的目标任务关系，整体推进河湖管理保护。

坚持分步实施。以近期目标为重点，合理分解年度目标任务，区分轻重缓急，分步实施。对于群众反映强烈的突出问题，要优先安排解决。

坚持责任明晰。明确属地责任和部门分工，将目标、任务逐一落实到责任单位和责任人，做到可监测、可监督、可

考核。

（三）编制对象

“一河一策”方案以整条河流或河段为单元编制，“一湖一策”原则上以整个湖泊为单元编制。支流“一河一策”方案要与干流方案衔接，河段“一河一策”方案要与整条河流方案衔接，入湖河流“一河一策”方案要与湖泊方案衔接。

（四）编制主体

“一河（湖）一策”方案由省、市、县级河长制办公室负责组织编制。最高层级河长为省级领导的河湖，由省级河长制办公室负责组织编制；最高层级河长为市级领导的河湖，由市级河长制办公室负责组织编制；最高层级河长为县级及以下领导的河湖，由县级河长制办公室负责组织编制。其中，河长最高层级为乡级的河湖，可根据实际情况采取打捆、片区组合等方式编制。

“一河（湖）一策”方案可采取自上而下、自下而上、上下结合方式进行编制，上级河长确定的目标任务要分级分段分解至下级河长。

（五）编制基础

编制“一河（湖）一策”，在梳理现有相关涉水规划成果的基础上，要先行开展河湖水资源保护、水域岸线管理保护、水污染、水环境、水生态等基本情况调查，开展河湖健康评估，摸清河湖管理保护存在的主要问题及原因，以此作为确定河湖管理保护目标任务和措施的基础。

（六）方案内容

“一河（湖）一策”方案内容包括综合说明、现状分析与存在问题、管理保护目标、管理保护任务、管理保护措施、保障措施等。其中，要重点制定好问题清单、目标清单、任务清单、措施清单和责任清单，明确时间表和路线图。

问题清单。针对水资源、水域岸线、水污染、水环境和水生态等领域，梳理河湖管理保护存在的突出问题及其原因，提出问题清单。

目标清单。根据问题清单，结合河湖特点和功能定位，合理确定实施周期内可预期、可实现的河湖管理保护目标。

任务清单。根据目标清单，因地制宜提出河湖管理保护的具体任务。

措施清单。根据目标任务清单，细化分阶段实施计划，明确时间节点，提出具有针对性、可操作性的河湖管理保护措施。

责任清单。明晰责任分工，将目标任务落实到责任单位和责任人。

（七）方案审定

“一河（湖）一策”方案由河长制办公室报同级河长审定后实施。省级河长制办公室组织编制的“一河（湖）一策”方案应征求流域机构意见。对于市、县级河长制办公室组织编制的“一河（湖）一策”方案，若河湖涉及其他行政区的，应先报共同的上一级河长制办公室审核，统筹协调上下游、

左右岸、干支流目标任务。

（八）实施周期

“一河（湖）一策”方案实施周期原则上为 2-3 年。河长最高层级为省级、市级的河湖，方案实施周期一般 3 年；河长最高层级为县级、乡级的河湖，方案实施周期一般 2 年。

二、方案框架

（一）综合说明

1. 编制依据

包括法律法规、政策文件、工作方案、相关规划、技术标准等。

2. 编制对象

根据“一般规定”中明确的编制对象要求，说明河湖名称、位置、范围等。其中：

以整条河流（湖泊）为编制对象的，应简要说明河流（湖泊）名称、地理位置、所属水系（或上级流域）、跨行政区域情况等。

以河段为编制对象的，应说明河段所在河流名称、地理位置、所属水系等内容，并明确河段的起止断面位置（可采用经纬度坐标、桩号等）。

编制范围包括入河（湖）支流部分河段的，需要说明该支流河段起止断面位置。

3. 编制主体

根据“一般规定”中明确的编制主体要求，明确方案编制

的组织单位和承担单位。

4.实施周期

根据“一般规定”的有关要求明确方案的实施期限。

5.河长组织体系

包括区域总河长、本级河湖河长和本级河长制办公室设置情况及主要职责等内容。

（二）管理保护现状与存在问题

1.概况

概要说明本级河长负责河湖（河段）的自然特征、资源开发利用状况等，重点说明河湖级别、地理位置、流域面积、长度（面积）、流经区域、水功能区划、河湖水质、涉河建筑物和设施等基本情况。

2.管理保护现状

说明水资源、水域岸线、水环境、水生态等方面保护和开发利用现状，概述河湖管理保护体制机制、河湖管理主体、监管主体，日常巡查、占用水域岸线补偿、生态保护补偿、水政执法等制度建设和落实情况，河湖管理队伍、执法队伍能力建设情况等。对于河湖基础资料不足的，可根据方案编制工作需要适当进行补充调查。其中：

水资源保护利用现状。一般包括本地区最严格水资源管理制度落实情况，工业、农业、生活节水情况，河湖提供水源的高耗水项目情况，河湖取排水情况（取排水口数量、取排水口位置、取排水单位、取排水水量、供水对象等），水

功能区划及水域纳污容量、限制排污总量情况，入河湖排污口数量、入河湖排污口位置、入河湖排污单位、入河湖排污量情况，河湖水源涵养区和饮用水水源地数量、规模、保护区划情况等。

水域岸线管理保护现状。一般包括河湖管理范围划界情况，河湖生态空间划定情况，河湖水域岸线保护利用规划及分区管理情况，包括水工程在内的临河（湖）、跨河（湖）、穿河（湖）等涉河建筑物及设施情况，围网养殖、航运、采砂、水上运动、旅游开发等河湖水域岸线利用情况，违法侵占河道、围垦湖泊、非法采砂等乱占滥用河湖水域岸线情况等。

河湖污染源情况。一般包括河湖流域内工业、农业种植、畜禽养殖、居民聚集区污水处理设施等情况，水域内航运、水产养殖等情况，河湖水域岸线船舶港口情况等。

水环境现状。一般包括河湖水质、水量情况，河湖水功能区水质达标情况，河湖水源地水质达标情况，河湖黑臭水体及劣 V 类水体分布与范围等；河湖水文站点、水质监测断面布设和水质、水量监测频次情况等。

水生态现状。一般包括河道生态基流情况，湖泊生态水位情况，河湖水体流通性情况，河湖水系连通性情况，河流流域内的水土保持情况，河湖水生生物多样性情况，河湖涉及的自然保护区、水源涵养区、江河源头区、生态敏感区的生态保护情况等。

3.存在问题分析

针对水资源保护、水域岸线管理保护、水污染、水环境、水生态存在的主要问题，分析问题产生的主要原因，提出问题清单（见附件-表1）。参考问题清单如下：

水资源保护问题。一般包括本地区落实最严格水资源管理制度存在的问题，工业农业生活节水制度、节水设施建设滞后、用水效率低的问题，河湖水资源利用过度的问题，河湖功能区尚未划定或者已划定但分区监管不严的问题，入河湖排污口监管不到位的问题，排污总量限制措施落实不严格的问题，饮水水源保护措施不到位的问题等。

水域岸线管理保护问题。一般包括河湖管理范围尚未划定或范围不明确的问题，河湖生态空间未划定、管控制度未建立的问题，河湖水域岸线保护利用规划未编制、功能分区不明确或分区管理不严格的问题，未经批准或不按批准方案建设临河（湖）、跨河（湖）、穿河（湖）等涉河建筑物及设施的问题，涉河建设项目审批不规范、监管不到位的问题，有砂石资源的河湖未编制采砂管理规划、采砂许可不规范、采砂监管粗放的问题，违法违规开展水上运动和旅游项目、违法养殖、侵占河道、围垦湖泊、非法采砂等乱占滥用河湖水域岸线的问题，河湖堤防结构残缺、堤顶堤坡表面破损杂乱的问题等。

水污染问题。一般包括工业废污水、畜禽养殖排泄物、生活污水直排偷排河湖的问题，农药、化肥等农业面源污染

严重的问题，河湖水域岸线内畜禽养殖污染、水产养殖污染的问题，河湖水面污染性漂浮物的问题，航运污染、船舶港口污染的问题，入河湖排污口设置不合理的问题，电毒炸鱼的问题等。

水环境问题。一般包括河湖功能区、水源保护区水质保护粗放、水质不达标的问题，水源地保护区内存在违法建筑物和排污口的问题，工业垃圾、生产废料、生活垃圾等堆放河湖水域岸线的问题，河湖黑臭水体及劣Ⅴ类水体的问题等。

水生态问题。一般包括河道生态基流不足、湖泊生态水位不达标的问题，河湖淤积萎缩的问题，河湖水系不连通、水体流通性差、富营养化的问题，河湖流域内水土流失问题，围湖造田、围河湖养殖的问题，河湖水生生物单一或生境破坏的问题，河湖涉及的自然保护区、水源涵养区、江河源头区、生态敏感区生态保护粗放、生态恶化的问题等。

执法监管问题。一般包括河湖管理保护执法队伍人员少、经费不足、装备差、力量弱的问题，区域内部门联合执法机制未形成的问题，执法手段软化、执法效力不强的问题，河湖日常巡查制度不健全、不落实的问题，涉河涉湖违法违规行为查处打击力度不够、震慑效果不明显的问题等。

（三）管理保护目标

针对河湖存在的主要问题，依据国家相关规划，结合本地实际和可能达到的预期效果，合理提出“一河（湖）一策”

方案实施周期内河湖管理保护的总体目标和年度目标清单（见附件-表2）。各地可选择、细化、调整下述供参考的总体目标清单。同时，本级河长负责的河湖（河段）管理保护目标要分解至下一级河长负责的河段（湖片），并制定目标任务分解表（见附件-表3）。

水资源保护目标。一般包括河湖取水总量控制、饮用水水源地水质、水功能区监管和限制排污总量控制、提高用水效率、节水技术应用等指标。

水域岸线管理保护目标。通常有河湖管理范围划定、河湖生态空间划定、水域岸线分区管理、河湖水域岸线内清障等指标。

水污染防治目标。一般包括入河湖污染物总量控制、河湖污染物减排、入河湖排污口整治与监管、面源与内源污染控制等指标。

水环境治理目标。一般包括主要控制断面水质、水功能区水质、黑臭水体治理、废污水收集处理、沿岸垃圾废料处理等指标，有条件地区可增加亲水生态岸线建设、农村水环境治理等指标。

水生态修复目标。一般包括河湖连通性、主要控制断面生态基流、重要生态区域（源头区、水源涵养区、生态敏感区）保护、重要水生生态境保护、重点水土流失区监督整治等指标。有条件地区可增加河湖清淤疏浚、建立生态补偿机制、水生生物资源养护等指标。

（四）管理保护任务

针对河湖管理保护存在的主要问题和实施周期内的管理保护目标，因地制宜提出“一河（湖）一策”方案的管理保护任务，制定任务清单（见附件-表4）。管理保护任务既不要无限扩大，也不能有所偏废，要因地制宜、统筹兼顾，突出解决重点问题、焦点问题。参考任务清单如下：

水资源保护任务。落实最严格水资源管理制度，加强节约用水宣传，推广应用节水技术，加强河湖取用水总量与效率控制，加强水功能区监督管理，全面划定水功能区，明确水域纳污能力和限制排污总量，加强入河湖排污口监管，严格入河湖排污总量控制等。

水域岸线管理保护任务。划定河湖管理范围和生态空间，开展河湖岸线分区管理保护和节约集约利用，建立健全河湖岸线管控制度，对突出问题排查清理与专项整治等。

水污染防治任务。开展入河湖污染源排查与治理，优化调整入河湖排污口布局，开展入河排污口规范化建设，综合防治面源与内源污染，加强入河湖排污口监测监控，开展水污染防治成效考核等。

水环境治理任务。推进饮用水水源地达标建设，清理整治饮用水水源保护区内违法建筑和排污口，治理城市河湖黑臭水体，推动农村水环境综合治理等。

水生态修复任务。开展城市河湖清淤疏浚，提高河湖水系连通性；实施退渔还湖、退田还湖还湿；开展水源涵养区

和生态敏感区保护，保护水生生物生境；加强水土流失预防和治理，开展生态清洁型小流域治理，探索生态保护补偿机制等。

执法监管任务。建立健全部门联合执法机制，落实执法责任主体，加强执法队伍与装备建设，开展日常巡查和动态监管，打击涉河涉湖违法行为等。

（五）管理保护措施

根据河湖管理保护目标任务，提出具有针对性、可操作性的具体措施，明确各项措施的牵头单位和配合部门，落实管理保护责任，制定措施清单和责任清单（见附件-表5）。参考措施清单如下：

水资源保护措施。加强规模以上取水口取水量监测监控监管；加强水资源费（税）征收，强化用水激励与约束机制，实行总量控制与定额管理；推广农业、工业和城乡节水技术，推广节水设施器具应用，有条件地区可开展用水工艺流程节水改造升级、工业废水处理回用技术应用、供水管网更新改造等。已划定水功能区的河湖，落实入河（湖）污染物削减措施，加强排污口设置论证审批管理，强化排污口水质和污染物入河湖监测等；未划定水功能区的河湖，初步确定河湖河段功能定位、纳污总量、排污总量、水质水量监测、排污口监测等内容，明确保护、监管和控制措施等。

水域岸线管理保护措施。已划定河湖管理范围的，严格实行分区管理，落实监管责任；尚未编制水域岸线利用管理

规划的河湖，也要按照保护区、保留区、控制利用区和开发利用区分区要求加强管控。加大侵占河道、围垦湖泊、违规临河跨河穿河建筑物和设施、违规水上运动和旅游项目的整治清退力度，加强涉河建设项目审批管理，加大乱占滥用河湖岸线行为的处罚力度；加强河湖采砂监管，严厉打击非法采砂活动。

水污染防治措施。加强入河湖排污口监测和整治，加大直排偷排行为处罚力度，督促工业企业全面实现废污水处理，有条件地区可开展河湖沿岸工业、生活污水的截污纳管系统建设、改造和污水集中处理，开展河湖污泥清理等。大力发展绿色产业，积极推广生态农业、有机农业、生态养殖，减少面源和内源污染，有条件地区可开展畜禽养殖废污水、沿河湖村镇污水集中处理等。

水环境治理措施。清理整治水源地保护区内排污口、污染源和违法违规建筑物，设置饮用水水源地隔离防护设施、警示牌和标识牌；全面实现城市工业生活垃圾集中处理，推进城市雨污分流和污水集中处理，促进城市黑臭水体治理；推动政府购买服务，委托河湖保洁任务，强化水域岸线环境卫生管理，积极吸引社会力量广泛参与河湖水环境保护；加强农村卫生意识宣传，转变生产生活习惯，完善农村生活垃圾集中处理措施等。有条件的地区可建立水环境风险评估及预警预报机制。

水生态修复措施。针对河湖生态基流、生态水位不足，

加强水量调度，逐步改善河湖生态；发挥城市经济功能，积极利用社会资本，实施城市河湖清淤疏浚，实现河湖水系连通，改善水生态；加强水生生物资源养护，改善水生生境，提升河湖水生生物多样性；有条件地区可开展农村河湖清淤，解决河湖自然淤积堵塞问题；加强水土流失监测预防，推进河湖流域内水土流失治理；落实河湖涉及的自然保护区、水源涵养区、江河源头区、生态敏感区的禁止开发利用管控措施等。

（六）保障措施

1.组织保障

各级河长负责方案实施的组织领导，河长制办公室负责具体组织、协调、分办、督办等工作。要明确各项任务和措施实施的具体责任单位和责任人，落实监督主体和责任人。

2.制度保障

建立健全推行河长制各项制度，主要包括河长会议制度、信息共享制度、信息报送制度、工作督察制度、考核问责和激励制度、验收制度等。

3.经费保障

根据方案实施的主要任务和措施，估算经费需求，说明资金筹措渠道。加大财政资金投入力度，积极吸引社会资本参与河湖水污染防治、水环境治理、水生态修复等任务，建立长效、稳定的经费保障机制。

4.队伍保障

健全河湖管理保护机构，加强河湖管护队伍能力建设。推动政府购买社会服务，吸引社会力量参与河湖管理保护工作，鼓励设立企业河长、民间河长、河长监督员、河道志愿者、巾帼护水岗等。

5.机制保障

结合全面推行河长制的需要，从提升河湖管理保护效率、落实方案实施各项要求等方面出发，加强河湖管理保护的沟通协调机制、综合执法机制、督察督导机制、考核问责机制、激励机制等机制建设。

6.监督保障

加强同级党委政府督察督导、人大政协监督、上级河长对下级河长的指导监督；运用现代化信息技术手段，拓展、畅通监督渠道，主动接受社会监督，提升监督管理效率。

附件

表 1 ××河湖（河段）管理保护问题清单

河长： （姓名/职务）

问题类别	主要问题	成因简析	所在位置	备注
水资源保护				
水域岸线管理保护				
水污染				
水环境				
水生态				
执法监管				

注：

- 1、“成因简析”——针对各类问题简要说明导致问题出现的主要原因；
- 2、“所在位置”——说明出现问题的具体位置。

表2 ××河湖（河段）全面推行河长制目标清单

河长： (姓名/职务)

目标类别	总体目标			阶段目标			责任部门	备注
	主要指标	指标值		第一年度	第二年度	第三年度		
		现状	预期					
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								

注：

- 1、“主要指标”——根据河湖特点和本地实际，参考正文提供的指标项目自行选择、细化、调整主要指标；
- 2、“指标值”——可以定量确定或定性说明，“现状”指标值指当前的程度，“预期”指标值指实施周期末拟达到的程度；
- 3、“阶段目标”——按照方案明确的实施周期进行填写，将“预期”指标值分解到各年度；
- 4、“责任部门”——指负责牵头完成该项目标的相关部门，可以是一个部门，也可以是多个部门。

表3 ××河湖（河段）全面推行河长制目标分解表

下一级河长负责的河段名称	目标类别	河段总体目标			河段阶段目标			河长（姓名/职务）	备注
		主要指标	指标值		第一年度	第二年度	第三年度		
			现状	预期					
	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								

表 4 ××河湖（河段）全面推行河长制任务清单

河长： (姓名/职务)

任务类别	总任务	阶段目标				具体任务			责任部门	备注
		指标项	指标值			第一年	第二年	第三年		
			第一年	第二年	第三年					
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										
执法监管										

注：

- 1、“总任务”指实现实施周期内的总目标而需要完成的主要任务，“具体任务”各年度需要完成的具体任务内容；
- 2、“阶段目标”与表 2 一致，具体任务与分阶段目标对应。

表5 ××河湖（河段）全面推行河长制措施及责任清单（第×年度）

河长： （姓名/职务）

措施类别	措施内容	责任分工						备注
		牵头部门		配合部门		监督部门		
		部门名称	责任事项	部门名称	责任事项	监督部门	监督事项	
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								