

开拓创新 勇毅笃行 奋力开创生态河湖治理体系 和治理能力建设新局面

韩全林

(江苏省水利厅, 江苏 南京 210029)

摘要:2019年是新一轮机构改革后,生态河湖工作职能得到全面加强的开局之年,长江岸线整治、洪泽湖治理保护、退圩还湖、聚泥成岛等重点工作得到省委、省政府的充分肯定,生态河湖各项工作实现高质量发展良好开局。2020年要以“补短板、强监管、提质效”为总基调,以生态河湖行动计划为引导,聚力河湖定空间、保空间、增空间、优空间,聚焦河湖保水域、护堤防、守滩地,聚智河湖生态修复建设,突出长江、洪泽湖两个关键,坚决打赢长江和洪泽湖攻坚战,奋力开创生态河湖治理体系和治理能力现代化建设新局面。

关键词:生态河湖;治理体系;治理能力现代化

中图分类号:TV853

文献标识码:C

文章编号:1007-7839(2020)S1-0021-05

**Exploration, innovation, brave, persistent, practicing sincerely
and strive to create a new situation in the building of
governance system and capacity for ecological rivers and lakes**

HAN Quanlin

(*Jiangsu Water Resources Department, Nanjing 210029, China*)

Abstract: After the new round of institutional reform, the year 2019 was the first year in which the ecological river and lake functions had been comprehensively strengthened. The key tasks of the Yangtze River coastline remediation, the protection of the Hongze Lake, returning polder area to lakes and the accumulation of mud into an island had been fully affirmed by the Provincial Party Committee and the Provincial Government, and the work of ecological rivers and lakes had achieved a good start in achieving high quality development. In 2020, the general keynote would be "compensate for shortcomings, strengthen supervision, and improve quality and efficiency", and take the ecological river and lake action plan as the guide. Power should be concentrated on the management of rivers and lakes to determine, protect, increase and optimize the space, focus should be concentrated to protect waters, embankments and beaches, intelligence should be concentrated on the construction of ecological restoration. Two key points of the Yangtze River and Hongze Lake should be highlighted, resolutely win the battle between the Yangtze River and Hongze Lake, and strive to create a new situation in the modernization of governance system and governance capabilities of the ecological rivers and lakes.

Key words: ecological rivers and lakes; governance system; modernization of governance capacity

收稿日期:2020-05-09

作者简介:韩全林(1967—),男,江苏省水利厅副厅长。

1 2019 年生态河湖工作成效明显

1.1 生态河湖顶层设计成色更足

①新一轮河湖保护规划全面启动。省市县三级把规划作为引领管理工作的重中之重来抓,全面部署、扎实推进,省级开展省管湖泊及长江、京杭运河苏北段保护规划、“十四五”河湖保护专项规划编制;徐州市对镇级以上河湖规划编制实现全覆盖;无锡、盐城市分别开展试点工作;南京、苏州、连云港、淮安、镇江市加快规划招标工作;苏州市积极融合长三角区域一体化发展顶层设计,完成 10 余条重要河道岸线保护及利用管理规划,创新编制《苏州生态涵养实验发展区规划》。②河湖管理机制不断深化。省级深化湖泊管委会制度,探索联席会议机制下流域化管理新模式。7 个厅属管理处全力推动省管湖泊网格化管理,南京、苏州、常州、淮安等地实现湖泊网格巡查常态化,做到“人员入格、责任定格”,确保“责任到位、监督定位、整改到位”的管控目标。太湖流域省际边界、通榆河沿线水葫芦联合防控机制高效运作,南京江北新区推动“区域洪评”制度,徐州、泰州市建立涉水项目市级抽检、现场直接监管、专项验收等制度,持续深化涉水审批放管结合,优化了服务改革。③法规标准体系不断创新。各地顺应生态河湖依法管理、科学保护的新要求,分类分批完善各项法规,形成一批操作性与特色兼备的地方性法规和标准。徐州、苏州市修订河湖管理条例;徐州市印发生态美丽示范河湖创建的指导意见,明确创建标准和验收要求;苏州市组织开展生态美丽河湖建设技术指南、评价标准、典型河湖建设规划的编制工作,指引全市生态美丽河湖建设。④生态河湖监测体系不断强化。河湖遥感监测比对和岸线利用动态监测常态化开展,全省第三轮水域面积监测加快实施,河湖空间管控一张图、一张网在全省全面布控。12 个省管湖泊水生态监测健康评估精准落地,8 条流域性河道健康评估启动实施。泰州市在全国首创“健康长江指数”,通过大数据客观分析长江生态空间健康状况。

1.2 长江洪泽湖两场硬仗成绩斐然

①在长江大保护方面。长江岸线清理整治加快推进,国家下达的长江岸线清理整治 68 个拆除取缔项目已基本完成,528 个整改规范类项目已累计完成整改 477 个;顶层设计加快完善,省级开展长江江苏段岸线利用现状评估,组织编制《长江岸线保护利用规划》;综合治理力度切实加大,各地全面

贯彻省政府长江水域禁止采砂的通告,严厉打击非法采砂行为,长江水事秩序始终保持平稳可控。②在洪泽湖治理方面。管理机制进一步理顺,省政府调整充实了省级协调机构,市县加快跟进,形成省市县三级管委会组织构架,省级出台五项制度和联合执法指导意见,实施“一月一调研,两月一会商,三月一通报”的协调管理模式;省政府印发洪泽湖生态保护与科学利用的实施意见,管委会出台三年工作计划,提出 7 大类 22 项治理任务,强化功能管理、资源管控和生态保护;监控治污力度切实加强,洪泽湖网格化管理制度常态发挥效能,排污口全口径排查和住家船餐饮船调查有序推进,内外源污染治理加快实施,“两违三乱”专项整治取得决定性胜利;生态保护修复稳步实施,省政府批复洪泽湖全域退圩还湖规划,泗阳先期实施的退圩还湖工程基本完成,一批生态修复示范工程加快前期工作。

1.3 水生态修复保护任务成效显著

①退圩还湖聚泥成岛工程初见成效。各地强化湖泊退圩还湖综合治理工程的前期引导、政策扶持和后期监管,不断扩大河湖水域面积,提升水生态环境容量。省政府批复金湖县高邮湖宝应湖、新沂市骆马湖规划,10 个退圩还湖工程开工建设,9 个河湖生态清淤、聚泥成岛试点有序推进。盐城市同步推动引江入湖、退渔还湖、湿地修复等三大工程。②生态示范工程亮点纷呈。苏州市打造“十个百千”生态美丽河湖群,推动太湖生态涵养实验发展区建设;徐州市在全市范围内开展 24 条“生态美丽示范河湖”创建;淮安市重点打造 100 条生态样本河道,将 11 条河湖纳入全市文明河湖目录。③岸线整治生态修复工程加快实施。常州市新北区、镇江市丹徒区、江阴市、泰兴市等地打造了一批长江生态修复示范段,长江岸线累计复绿面积超过 666.67 hm^2 (1 万亩);南京市结合“一江两岸”滨江外滩城市客厅打造生态岸线,恢复长江岸线生态良好、环境优美的面貌。南通市采用“生态水利工程+湿地公园”的方式,对沿江五山及新城片区实施湿地化、森林化改造,大幅提高沿江水体自然净化能力。

1.4 河湖空间管控切实推进

①着力推动水空间管控。按照既定的总体目标,全省规模以上河湖划界扫尾验收和社会公示任务基本完成,省市县三级成果形成与自然资源基础数据库“一张图”的互联共享体系。②切实加强水域岸线保护。省级印发《关于加强河湖水域岸线管

理保护工作的意见》,研究拟定《江苏省水域保护办法》,定期印发《省管湖泊巡查月报》《省重点河道巡查月报》,对省管湖泊及骨干河道的监管进一步加强。③奋力夯实河湖堤防安全。各地根据堤防工程技术管理相关规程,加快修订完善属地的堤防技术管理细则,规范堤防检查观测、维修养护、生物防护等管理行为,确保工程技术管理规范有序。全省五级以上堤防工程基础信息采集和险工险段隐患专项排查全面开展,堤防工程安全运行、检查检测、维修养护、水利林木采伐有序实施。

在充分肯定成绩的同时,也要清醒地认识到,生态河湖工作问题依然突出,主要表现在:生态河湖法规体系亟待完善,河湖生态建设成效与老百姓的期待仍有相当大的差距,河湖水域萎缩和水生态退化问题尚未根本扭转,人为侵害河湖空间现象时有发生,堤防的安全监管还不够到位,安全隐患依然存在,生态河湖工作能力与经济社会发展需要不相匹配。我们必须高度重视,切实加以解决。

2 突出重点,坚决扛起长江洪泽湖治理保护的重任

2.1 在长江大保护中勇担当、善作为

方略既定,落实为要。各级水利部门要从思想认识和行动上更加自觉地推动“长江大保护”。①要加快岸线清理整治。重点做好长江干流岸线整治、《长江经济带生态警示片》问题整改、中央及省环保督察“回头看”和省人大披露突出环境问题的整改工作,长江干流剩余的 51 个整改规范项目务必在 6 月底前清理完成销号,其余项目要在年底前完成销号。②要推动长江岸线综合治理。要针对长江江苏段河势演变新情况,着力加强长江河势监测,加快八卦洲汉道整治、长江堤防防洪能力提升等工程建设,确保长江岸线稳定、堤防安全;要推动入江支流综合整治,着力解决支流水质不达标的突出问题,确保长江江苏段水质总体稳定。③要持续推进长江岸线保护修复。启动入江支流河口整治、生态岛建设保护、江滩地修复保护、滨江岸带洲滩修复保护,加快两岸绿色生态廊道建设,再打造一批绿色示范工程。④要强化岸线利用管理。推动《江苏省长江岸线保护条例》立法,实施《长江岸线保护利用规划》,贯彻落实《长江岸线保护和开发利用总体规划》,进一步优化“三生”比例,为高质量发展可持续发展留足空间。⑤要加强长效管理。要建立长江网格化精细化管理制度,全面开展水域、滩

地、堤防工程巡视检查,建立巡查处置机制,及时处置上报发现的问题;要加强穿堤闸站监管,严格按照权限执行调度指令,坚决杜绝私自违规操作;要加快长江健康评估,建立健康评估指标体系及基础数据库;要积极参与编制《长江中下游干流河道采砂管理规划(2021—2025 年)》,从严管控工程性采砂,抓好镇江疏浚砂利用试点,加快实现疏浚砂石料的综合再利用。

2.2 在洪泽湖系统治理中勇开拓、创实绩

水利部门要牢固树立洪泽湖主人翁意识,充分发挥省市县三级管委会平台的统筹协调、监督问效作用,树立全湖“一盘棋”意识,克服“等靠要”思想,对照洪泽湖治理保护的《三年工作计划》和《年度工作要点》,按照“工作项目化、项目目标化、目标责任化”的要求,实行挂图作战,重点做好四件事情。①内源污染存量要明显下降。扎实推动住家船餐饮船整治工作,基本完成洪泽区、盱眙县、泗洪县住家船整治,全面完成宿城区、泗阳县、淮阴区住家船整治,实现六县(区)蓄水范围线以内餐饮船“清零”。完成长江生态警示片披露盱眙县姬庄引河、泗洪县窑河两岸的问题整改。多渠道支持渔民上岸安居工程,充分发挥地方政府兜底保障功能,推动渔民上岸的房屋安置、就业扶持、健康保障等工作。要协调督促做好围网养殖清理、船舶污染防治等内源污染整治工作。②生态系统修复要抓出成效。要推动生态修复示范段(区)工程,综合考虑湖泊近岸带生态修复、退圩退渔还湖还湿、生态岛建设、涉河建设项目整治复绿等因素,加快开工一批、储备一批、谋划一批生态修复示范段(区)工程,2020 年要抓好 10 个省级生态修复示范段(区)工程建设,推动洪泽湖及入湖河口水清成流、绿连成线、景连成链。③入湖排污总量要有效控制。依托入湖排污口全口径调查、监控、溯源、整治工作,深入开展工业点源、生活和农业面源污染治理。大力开展入湖河道综合整治,全面消灭入湖劣 V 类水体,让洪泽湖透支的生态环境逐步休养生息。④涉湖违法行为要全面遏制。强化水利、公安、生态环境、农业农村、林业等多部门联合执法、联防联控,加大对涉湖各类违法行为查处力度,专项打击违法采砂行为,全面完成“两违三乱”专项整治。

3 勇毅笃行,奋力开创生态河湖治理体系和治理能力现代化建设新局面

2020 年是全面建成小康社会和“十三五”规划

收官之年,是探索开启水利基本现代化新征程之年,做好 2020 年生态河湖工作极为重要。2020 年生态河湖工作的总体思路是:深入贯彻落实习近平生态文明思想,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,积极践行新时代治水方针,围绕经济社会发展大局,以“补短板、强监管、提质效”为总基调,以探索开启水利基本现代化新征程为契机,以生态河湖行动计划为引导,聚力河湖定空间、保空间、增空间、优空间,聚焦河湖保水域、护堤防、守滩地,聚智河湖生态修复建设,全力构建生态、美丽、幸福的江苏河湖新格局,奋力开创生态河湖治理体系和治理能力现代化建设新局面。

3.1 开拓创新,着力构建生态河湖建设格局

①要构架生态河湖建设制度体系。省级要加快出台《关于加快推进生态河湖建设高质量发展的指导意见》及《生态河湖建设考评办法》等相关文件,研究出台倾斜扶持政策。②要全面完成河湖保护规划编报。要立足于 2020 年底全面完成河湖保护规划体系建设的总体目标,明确市县两级编制规划的河湖清单、责任和进度,确保年底前湖泊和省骨干河道规划报批全覆盖,并向县乡一级河道延伸。③要有序推进退圩还湖综合治理。要加快已批复的退圩还湖规划实施方案的编制和报批工作,再开工一批退圩还湖、聚泥成岛工程。年底前,基本完成盐都区大纵湖,宝应县广洋湖、兰亭荡、大凹子圩,兴化得胜湖退圩还湖工程;开工建设武进区滆湖二期、金湖县高邮湖、高邮市高邮湖、宝应县白马湖和宝应湖退圩还湖工程,完成高淳区固城湖退圩还湖工程 50% 的形象进度;通过退圩还湖、生态清淤,打造 10 个生态岛。④要积极开展生态河湖示范建设。鼓励积极探索生态美丽河湖等建设。依托生态河湖建设总体布局,重点打造一批生态河湖示范工程,鼓励和支持地方切实推进河湖生态修复,全面提升河湖生态系统的综合服务功能,增加河湖水生态产品的社会供给。

3.2 科学有序,着力推动水域岸线规范管理

①要全面推动岸线调查工作。开展骨干河道开发利用项目登记,分级、分类采集项目的空间位置、建设主体、建设内容、建设时间、运行状态、监管过程等特征参数,动态掌握开发利用情况。年底前完成流域性河道和省管湖泊调查登记工作,形成矢量数据库。②要规范岸线资源高效利用。围绕不同功能定位,优化河湖水生态空间分区,强化准入管理和底线约束,严格涉河建设项目审批、全过程

监管和影响补偿制度,严禁高消耗低产出的岸线资源利用项目,逐步搬离不符合岸线管控、水生态保护、水环境治理要求的已有项目和设施。③要有序开展水域依法管理。加快出台《江苏省水域管理办法》,为水域岸线依法管理提供法制保障。以县为单元依法划定重要水域并向社会公布名录,确定基本水面率,加强水域面积动态监测,分级建立水域管理与保护调查评价制度,对本行政区域内开展每两年不少于一次的水域调查评价,加强水域面积的动态监测和占用水域活动的监督检查,确保水域面积稳中有升、只增不减。

3.3 严管严控,着力强化河湖空间依法管理

①要加快实施新一轮河湖划界。完善原有河湖管理范围划定工作成果,固化提升河湖管理范围线划定模式,推动三级及以上堤防管理范围线划定工作,基本完成县级河道管理范围线划定工作,稳步推动乡级及以下河道管理范围划定工作。②要大力推进河湖网格化管理。省级将出台河湖巡查管理指导意见,市县要加快布局湖泊和省骨干河湖网格化管理,确保网格划定到位、责任落实到位、巡查处置到位、违法查处到位、能力保障到位,年底前基本完成流域性河道和省管湖泊网格化管理布局。要建立并严格执行“巡查问题零报告”制度,确保河湖空间有序可控。③要启动实施湖泊流域化试点。出台入江水道和白马湖、宝应湖、高邮湖、邵伯湖等“一河四湖”流域化管理方案和系统治理计划,全面实施“一河四湖”流域化治理试点,建立以流域为单元的河湖监测预警、信息共享、联合执法、监督考核制度,统筹上下游、左右岸、干支流、汇水区的流域系统治理。

3.4 系统谋划,着力提升河湖监测评估效能

①要扎实推进河湖空间监测。分级开展河湖水域岸线遥感监测,通过日常巡查、遥感监测等方式,动态采集水域岸线变化数据,建立河湖水域和岸线动态数据库,实现涉河建设项目的动态跟踪管理,提高处置效率和监管水平。②要整体推动河湖水生态监测。开展 8 条流域性河道、13 座湖泊水生态监测,完善常态化、长系列的水生态监测数据成果,客观评估河湖健康状况,为河湖生态修复决策提供技术支撑。③要试点探索河湖流域监测。在长荡湖、白马湖开展流域监测,通过系统性、高频次的流域社会经济及流域内污染源调查、分析,摸清湖泊流域范围内水质、水量、水生态、土地利用、社会经济现状和污染源流向,为河湖生态修复、流域

监管、资源保护等提供技术支撑。

3.5 夯基垒台,着力保障河湖工程安全运行

河湖堤防工程战线长、分布广、任务重,是防御洪水的安全屏障,也是水利工程最薄弱的短板。必须牢固树立“管行业必须管安全,管业务必须管安全”的意识,坚决扛起“保水域、护堤防、守滩地”的管理责任。①要落实管控责任。推进骨干河道、省管湖泊段格化网格化管理,建立“全面覆盖、层层履职、网格到底、人员入格、责任定格”的河湖空间管控和工程管护网络体系。②要落实巡查责任,建立堤防工程巡查、水域滩地巡查制度,全面掌握堤防安全、岸滩稳定、河势控导、水域利用、涉河建设项目等动态情况,确保不走过场、不留盲区,问题早发现、早制止、早处理。对照水利部《堤防工程险工险段判别条件》,定期开展险工隐患排查工作。③要落实处置责任。巡查和隐患排查发现的问题不能束之高阁、视而不见,要建立分类处置机制,按期报送县级以上水行政主管部门并有效处置。发现的工程问题和险工险段,要及时通过维修养护、申请基本建设除险加固等措施处理;对暂时不能处理到位的险工隐患,要分类制定和完善切实可行的应急抢险预案,加强对险工患段的监测和专人防守,对可能影响汛期安全的险工患段,要储备足应急抢险物料、落实抢险队伍,确保堤防工程安全度汛,有效防范事故发生。今年省水利厅将开展堤防安全专项

督查,通过督查进一步推动问题的整改。④要抓好管理设施完善。推动堤顶道路畅通工程、巡堤道路绿道工程、管护设施标准化工程,推动堤防工程有序、高效管理,结合国家级、省级堤防管理单位验收,鼓励堤防管理单位提高管理标准,推进堤防精细化管理。

3.6 严管厚爱,着力打造廉洁干事工作队伍

生态河湖事业任重道远,队伍建设至关重要。需要着力打造一支“勤政”与“廉政”于一体、“干事”与“干净”于一身的工作队伍。①要守住廉洁底线。认真落实党风廉政工作各类责任,做到警钟长鸣,防微杜渐,不碰高压线、不触红线、不破底线。②要提振精气神。把高标准履职尽责作为基本要求,把困难当作垫脚石,勇于担当,敢于啃“硬骨头”“涉险滩”“闯难关”,以钉钉子的精神推动工作落实,展示生态河湖工作队伍的良好形象。③要提高能力水平。空间管控、生态修复、水源涵养等生态河湖方面的新知识、新技术层出不穷、河湖管控方面学科的边缘性、交叉性也是最大化的。每一个生态河湖工作者,要加强新知识和新理论的学习,跟踪研究自然空间、生态环境方面相关知识,深入到基层、到一线,开展调查研究,总结基层工作的好经验好做法,从基层实践中研究把握生态河湖建设的规律性,更好地谋划推进生态河湖工作。