

里下河腹部湖泊湖荡存在问题分析及对策探讨 ——以淮安市淮安区为例

成 智

(淮安市淮安区河道湖泊管理所, 江苏 淮安 223200)

摘要:里下河腹部湖泊湖荡是上游防洪排涝、蓄滞洪水的重要区域,同时还是下游地区供水的重要来源,当前在经济利益的驱使下形成了人水相争的局面,圈圩严重,湖泊应有功能基本丧失。本文对里下河湖泊湖荡目前存在的突出问题进行分析并提出对策。

关键词:湖泊湖荡;现状;保护;对策;里下河

中图分类号:TV231.3

文献标识码:B

文章编号:1007-7839(2020)S1-0057-03

Existing problems and countermeasures of lakes in the belly of Lixia River ——taking Huai'an District, Huai'an City as an example

CHENG Zhi

(River and Lake Management Institute of Huai'an District, Huai'an 223200, China)

Abstract: Lakes in the belly of Lixia river is an important area for upstream flood control and drainage, flood storage and detention, as well as an important source of water supply in the downstream. At present, driven by economic interests, the competition between people and water has been formed, and seriously polder encircled caused the basic function loss of lakes. The prominent problems existing on the lakes of Lixia River were analyzed and some countermeasures were put forward.

Key words: Lixia river lakes; status; protection; countermeasures

里下河腹部湖泊湖荡中最具代表性的湖泊当属射阳湖,射阳湖在淮安区境内面积为 21.14 km²,为浅水型湖泊,一般地面高程 0.4 m ~ 2.8 m,水源主要由地表径流和湖面降水补给,具有调蓄洪水、渔业养殖、生态环境、旅游等综合功能。

目前湖面水域严重萎缩,调蓄功能降低,生态功能退化,科学开发利用迟缓,已经威胁到湖泊周边地区经济社会的健康、可持续发展,一系列问题亟待解决。为该地域湖泊湖荡寻找一条符合当前经济社会高质量发展的出路显得更为迫切。

1 湖泊湖荡现状及存在的问题

1.1 湖泊湖荡资源现状及存在的问题

①圈圩严重,湖泊面积逐渐消退。淮安区境内湖泊经历了 20 世纪 60 年代大规模围垦及养殖的开发,使得湖区失去了原本自由湖面,成为条块分割的圩区。据统计,自 20 世纪 60 年代至今,圩区先后建成农业圩 29 个,圩堤总长 344 km,目前湖区多以圩堤、鱼塘、藕田等形式存在。②水流不畅,调蓄功能急剧下降。里下河地区历来都是涝水蓄滞地区,

收稿日期:2020-05-14

作者简介:成智(1980—),男,助理工程师,主要从事流域性河道堤防管理工作。

经过大规模圈圩,原本漫滩式排水变成圩区内回旋,严重阻滞上游洪水下泄,直接导致上游防洪压力骤增。原本湖区蓄滞洪水可减缓下游防洪形势,由于湖泊面积急剧缩减,蓄滞能力已大幅下降,对下游防洪安全也造成了一定影响。据记录湖区历史最高水位 3.64 m,2003 年和 2006 年淮安区境内出现两次决堤。③湿地功能下降,湖泊原生态难以恢复。湖泊湿地调节系统已经被现代农业、渔业生产所破坏,各类化肥、农药的使用使得湖泊地区水质不断恶化,湿地功能明显下降,原有湖泊生态环境发生了结构性转变。

1.2 湖泊湖荡管理现状及存在的问题

1.2.1 管理权与使用权分裂

目前淮安区境内的湖泊湖荡管理权属于地方水利部门,沿湖乡镇水利站及淮安区河湖管理所具体负责湖泊湖荡在水利工程安全运行方面的管理工作。虽然湖泊的确权划界工作已经完成,但由于沿湖的行政村集体经济大部分依赖湖泊种植、养殖支撑,使用权一直归沿湖行政村所有。为了拉动集体经济,增加沿湖群众经济收入,村集体将大部分湖面承包给群众开展种养业,势必要对湖泊进行开发改造。

1.2.2 管理体制责职不明

2010 年 8 月,建立了里下河腹部地区湖泊湖荡管理与保护联席会议制度,正式开始系统化、制度化、管理湖泊。联席会议制度是由省泰州引江河管理处牵头,地方市级水利部门配合,县区水利部门下辖的基层水利管理部门开展管理^[1]。这一树状结构管理模式一定程度上能够解决湖泊管理实际操作问题,有力地推动了里下河地区湖泊湖荡管理进一步规范,遏制了涉湖违法违章现象的发生,对湖泊湖荡的保护起到了积极作用。但是联席会议只是在湖泊湖荡管理中一个磋商的平台,并非湖泊管理的实体机构,这一管理模式层级较多,容易造成政令不畅、互相推诿扯皮现象,主要表现在以下几点:①湖泊管理部门众多且管理目标不一。水利、渔业、环保、海事、国土等部门均从各自行业的利益出发对湖泊进行监管。例如,圈圩养殖对渔业部门利好但给水利、环保部门造成了较大的影响;围湖造田可以增加基本农田面积,对国土部门利好,但完全破坏了湖泊湖荡生态结构,也使水利部门的湖泊湖荡保护机构转型为农田灌溉管理机构,造成了角色错位。②水利部门内部职责模糊。多个层级的水利部门均参与到湖泊湖荡管理中来,部

门与部门之间、上级与下级之间容易出现职能交叉、职责模糊现象,基层管理单位在处理问题时往往会权衡地方利益,甚至对有些违规违章现象瞒而不报;有些管理中棘手的问题还会互相推诿,不断地向上级部门反映,导致本应消除在萌芽状态的矛盾不仅没有得到解决反而不断激化。

1.2.3 基层管理力量薄弱

从淮安区目前管理力量情况来看,主要存在“三个不足”:①人员配备不足。从县区层级来看,里下河湖区淮安区境内的管理目前仍然停留在代管的模式下,在与其他水利职能工作的统筹安排下落实了代管湖泊巡查人员 2 名,连同沿湖乡镇的水利站协管人员,例行巡查人员约 5 名,对于 20 多 km² 的湖区来说人员配备远远不够。②基础设施不足。虽然淮安区目前已经完成了管控站的建设,配置小型冲锋舟 1 艘,巡查电动车辆 4 辆,但对标现代化、信息化湖泊管理系统仍存在巨大差距。③管理经费不足。目前淮安区湖泊管理经费由省泰州引江河管理处下拨,以专项资金的形式直接划拨给淮安区财政,仅够维持正常巡查。

1.3 湖泊湖荡治理现状及存在的问题

随着我国经济社会由高速增长阶段转向高质量发展阶段,我们必须科学合理规划、利用湖泊湖荡资源。在保护好湖泊湖荡自身的同时发掘经济发展新引擎,推动周边地区经济多元化发展,适应经济社会高质量发展的要求,从长远来看,追求生态效益才是湖泊湖荡走上良性发展轨道的唯一道路。当前湖泊湖荡治理依然停留在“保持原状、逐步消化”阶段,遏制增量力度较大,消除存量办法不多,科学规划、利用迟缓仍处在管理的层面,整改主要基于人员日常巡查发现的问题和卫星遥感交办的问题,这些都是零敲碎打的纠正,并非治本之策,距治理层面还有一段差距。

2 存在问题原因分析

从里下河淮安区境内湖泊湖荡目前的实际情况来看,导致湖泊湖荡各项功能急剧下降的主要原因是超出湖泊生态结构承载能力的开发利用模式,专业化、系统化湖泊管理机构的缺失以及经费来源有限。

2.1 片面追求经济利益

为了带动集体经济发展,里下河地区湖泊湖荡经历了粗放式开发利用,从而导致大规模围垦、养殖。①客观条件容易形成圈圩:由于里下河地区湖

泊湖荡属于浅水型湖泊,因此围垦、圩养所需的技术门槛低,在淤积区极易形成暗梗,方便圩堤的快速成形;②主观条件加速形成圈圩:由于围垦、圩养能够给沿湖群众带来了较高的经济收益,因此在利益的驱使下以及缺乏湖泊保护意识,导致里下河淮安区境内湖泊湖荡不断被圈占。

2.2 专业化、系统化湖泊管理起步较晚

20世纪80年代以前,里下河地区湖泊湖荡由所在乡镇管理(掠夺式开发利用期);1988年开始,水行政主管部门才被明确为湖泊湖荡主管部门(粗放式开发利用期);2010年以后,建立了里下河腹部地区湖泊湖荡管理与保护联席会议制度,才使得湖泊管理走向系统化、制度化(精细化管理转型期)^[2];2017年以后,实施了里下河湖泊湖荡网格化管理(精细化管理形成期)。

2.3 经费来源有限

经费问题是湖泊湖荡综合治理迟缓的主要症结。由于淮安区经济发展仍属于较落后地区,根据淮安区退圩还湖规划涉及到射阳湖区的经费就高达7.11亿元,超出了地方财政所能承受的范围。加之淮安区境内的湖泊湖荡离主城区相对偏远,交通不便,投资吸引力远远不足,使得社会资金难以募集,造成了目前综合治理难以推进的局面。

3 对策探讨

3.1 理顺管理体制,建立合作、协调、民主协商和信息沟通机制

全面落实河湖长制是解决管理体制模糊不清一剂良方^[3],2016年11月,中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推行河长制的意见》;2017年3月,省委办公厅、省政府办公厅正式印发《关于在全省全面推行河长制的实施意见》;2017年12月,中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》。在“河湖长制”实施意见中明确指出:①要建立健全以党政领导负责制为核心的责任体系,同时明确责任主体;②界定不同行政区域、流域河湖长职责;③全面落实湖泊水域空间管控、湖泊岸线管理保护、湖泊水资源保护和水污染防治、湖泊水环境综合整治力度、湖泊生态治理与修复以及湖泊执法监管机制六大任务。这一制度的施行,解决了管理体制模糊问题,建立了灵活的协调机制同时还能利用各级河湖长优化资源配置。

3.2 提高基层管理单位湖泊管控能力

①强化管控队伍建设,根据淮安区境内的湖泊面积应成立10人左右的管理队伍,人员专业结构应包含水利工程管理、湖泊湖荡管理与保护、水行政执法等;②强化管控设施建设,建立符合现代化办公要求管控站,并加大管控基础设备投入,如巡逻艇、电动车、无人机等;③逐步实现湖泊湖荡管理信息现代化,通过卫星遥感影像、无人机航测、视频监控等新技术的运用,不断提高湖泊湖荡管理信息化水平;④不断完善网格化管理体系,目前在淮安区湖区范围内划定了5个网格,分别落实了1名网格员,经培训后所有网格员均能够熟练使用里下河湖区网格化管理平台系统,巡查人员可以通过该系统及时将现场情况反馈到终端,后台人员可以利用平台及时掌握所有巡查的轨迹,巡查时长,确保每一个网格都能巡查到位、监管到位。

3.3 探索委托第三方介入湖泊湖荡管控模式,打破地方保护壁垒

近年来,省水利厅委托省水利科学院开展卫星遥感监测,淮安区境内先后在2018年测得变化点8处,在2019年测得变化点29处,经过现场核查、平台磋商、集中商讨将发现的问题及时整改到位,极大地增强了湖泊湖荡基层管控的透明度,有效遏制涉湖违法违章行为的发生^[4]。

3.4 进行综合治理,科学规划、合理利用,实施退圩还湖,为湖区经济社会高质量发展做贡献

①以湖泊功能性为出发点,与合理开发利用相结合开展退圩还湖,改变长期以来盲目无序开发的模式。当前淮安区已经完成退圩还湖规划实施方案编制招标工作,走出了科学规划、利用湖泊湖荡坚实一步,当然科学合理规划、利用不是一朝一夕之功,需要各层各级全社会综合考量,更要秉持只争朝夕精神,加快推进退圩还湖进程。②凸显湖泊湖荡防洪安全及生态功能,一般情况下湖泊初期形成的原因是洪水蓄滞并不断淤积,逐步形成湖泊湖荡,进而形成相对稳定的湖泊生态环境。因此在退圩还湖时应该最大化地实现湖泊调蓄洪水的功能,在淮安区退圩还湖规划中已经明确项目实施后可恢复防洪库容3469万m³,调蓄库容5334万m³,形成自由湖面18.85km²,为了实现这一目标必须将湖泊湖荡保护范围内各类圩堤全部清除以达到或增大湖泊蓄滞容量,将除涝标准达到20年一遇,防洪标准50年一遇,100年一遇洪水校核。规划实

(下转第81页)

真组织学习,及时开展自评并进行整改,符合验收条件的,向上级主管部门申请验收。

3.3 安全第一,大力开展安全生产标准化达标建设

水库工程安全极其重要,一旦失事,危害巨大,因此开展水库工程安全生产标准化达标建设有其特殊的涵义。2018年12月,省水利厅修订了《江苏省水利工程管理单位安全生产标准化评价标准》,将原13个一级项目、44个二级项目和122个三级项目整合调整为8个一级项目、28个二级项目和126个三级项目,标准更加细致,分值更加细化并趋于合理。《评价标准》还增加了5个否决项:水库大坝、水闸未按规定进行注册、变更登记,不得评定为达标;未按规定进行安全鉴定、评价安全状况和评定安全等级,不得评定为达标;未按规定对水工钢闸门和启闭机进行安全检测或者检测结果为“不安全”级别的,不得评定为达标;存在重大事故隐患且

未做到“五落实”的,不得评定为达标;存在迟报、漏报、谎报、瞒报事故等行为,不得评定为达标。管理单位需要高度重视并严格落实。开展好安全生产标准化达标建设不仅是省一级水管单位复核验收的需要,也是切实规范水利安全生产标准化建设管理工作,营造良好安全文化氛围的需要。

4 结 语

省级水管单位复核是水利工程常态化管理的需要,也是提升管理单位工程管理水平的有效途径。复核工作需要夯实基础,也要创新创优,不断从组织管理、安全管理、运行管理、经济管理四个部分中,结合每一个项目的考核内容和赋分原则,以规范化为引领,以精细化为目标,以安全生产标准化为助力,不断完善,不断进步,持续提升工程信息化现代化水平,确保工程安全运行。

(上接第59页)

施后由于自由湖面的增大、调蓄水量的增大,各类污染源的切断,必将使得湖区水环境得到彻底改善,与此同时对优化后的湖泊进行适当的生态补充,如补植芦苇、菰草、香蒲等水生植物和一些鱼类、贝类等,逐渐恢复原有的生态结构。③探索湖区经济社会高质量发展新引擎,据淮安区退圩还湖规划,项目实施中会形成4.5 km²的排泥场,目前拟作建设用地。项目实施后湖区形成得天独厚的生态景观必然导致周边土地升值、增值,可以利用良好的水生态环境吸引更加先进、优越的项目投资,能够有效推动湖区经济社会高质量发展,同时还可以通过一些融资平台运作解决一部分资金压力,逐步形成依托湖泊环境拉动经济发展,经济发展带动湖泊保护的良性循环模式。当然在实施退圩还湖的同时还应兼顾交通运输、渔业养殖、生态旅游等传统开发性功能^[5]。

4 结 语

通过河湖长制不断向基层延伸,专业化湖泊管理机构的设立,沿湖群众湖泊保护意识不断提高,退圩还湖工作的有效实施,合理科学的规划、利用,里下河腹部地区湖泊湖荡必然将焕发出新的活力。

参考文献:

- [1] 王慧梅,程瀛.里下河腹部地区湖泊湖荡管理与保护联系会议成立[J].江苏水利,2010(8):3.
- [2] 钱福军,李频,夏卫忠.里下河腹部地区湖泊湖荡管理与保护信息系统[J].中国水利,2013(17):72-74.
- [3] 朱卫彬.“河长制”在水环境治理中的效用探析[J].江苏水利,2013(10):7-8.
- [4] 张加雪,许静波.里下河湖区管理工作实践与思考[J].中国水利,2016(6):21-24.
- [5] 王铁虹,王冬梅,钱钧,等.平原水网地区湖泊群退圩还湖规划研究及退后效益分析—以兴化市里下河湖区为例[J].江苏水利,2019(5):16-18.