

推进里下河湖区退圩(围)还湖 的实践与研究

唐荣桂, 许静波

(江苏省泰州引江河管理处, 江苏 泰州 225321)

摘要:为改善淮河流域里下河地区水环境,修复水生态,提升湖泊综合功能,针对里下河腹部地区湖泊湖荡众多、历史和地理情况复杂而特殊的现状,分析了湖区存在的主要问题,指出了推进退圩(围)还湖的必要性和紧迫性,总结了推进里下河地区湖泊湖荡退圩(围)还湖的工作思路和初步成效,针对退圩(围)还湖工作中存在问题和困难进行了认真思考和研究,提出改进措施和方向,以期对其他湖泊管理与保护工作提供有益借鉴。

关键词:推进;退圩还湖;实践与研究;里下河湖区

中图分类号:TV213.3

文献标识码:B

文章编号:1007-7839(2021)04-0029-04

Practice and research on promotion of returning polder to lake in Lixiahe Lake area

TANG Ronggui, XU Jingbo

(Jiangsu Taizhou Leading River Administrative Office, Taizhou 225321, China)

Abstract: In order to improve water environment, restore water ecology and improve comprehensive function of lakes in the Lixiahe area of the Huaihe River Basin, the main problems existing in the lake area were analyzed in view of the large number of lakes, complex historical and geographical conditions and special status in the hinterland of the Lixiahe River, the necessity and urgency of return polders to lakes were pointed out, and the working ideas and preliminary results were summarized. The problems and difficulties of returning polders to lakes were seriously considered and studied, and improvement measures and directions were put forward, so as to provide useful reference for the management and protection of other lakes.

Key words: promotion; returning polder to lake; practice and research; Lixiahe lake area

1 里下河湖区历史和地理现状

里下河地区位于淮河流域东南部,江苏省中部,距今 7 000 年前后是沿淮河与长江两个冲积平原之间的一个大海湾,淮河、长江不断挟带泥沙入海,在波浪、潮汐和沿岸流作用下,于海湾口堆积成沙堤,形成与外海隔开的潟湖,3 000 多年以来,在江淮诸多支流注入的影响下,逐渐成为淡水湖,因

泥沙淤积,演变成了今天四周高、中间低的“锅底洼”平原区。

里下河腹部地区湖泊湖荡(以下简称“里下河湖区”)是区域主要调蓄性湖泊群,涉及扬州市的高邮、宝应,泰州市的姜堰、兴化,盐城市的盐都、建湖、阜宁和淮安市的淮安区等四市八县。湖区总面积 695 km²,包括射阳湖、大纵湖等 41 个零散湖泊湖荡。荡滩高程 0.70~0.90 m(废黄河高程基准,

收稿日期:2020-11-16

作者简介:唐荣桂(1963—),男,高级工程师,主要从事水利工程管理及河湖管理工作。E-mail:657909819@qq.com

下同),湖底高程 0.00 m 左右。以兴化、射阳镇为代表站,历史最低水位分别为 0.60 m、0.45 m,历史最高水位分别为 3.35 m、3.38 m。水质一般为Ⅲ或Ⅳ类。

2 里下河湖区存在主要问题

2.1 人为圈占湖泊现象普遍,自由水面不断减少

20 世纪 50~70 年代,由于粮食生产需求,湖泊湖荡周边开始围垦^[1],种植粮棉,形成了部分农业圩区;80 年代以来,湖区内大力发展圈圩养殖。至 2006 年,已建农、副业圩及混合圩 374 个,面积 596.9 km²。还有不少水域围网养殖,一些地方填湖造地。

2.2 湖泊防洪滞涝能力偏低,引排水通道不畅

原有湖泊湖荡面积 1 073 km²,调蓄防洪库容 20 亿 m³,到里下河湖泊保护规划出台时只剩下 58.1 km²,库容不足 1 亿 m³。同时,圈圩导致湖区泓道封堵、缩窄、淤浅。水花生、水葫芦等水生植物泛滥,近年来设置的漂浮物拦截设施,更加影响水流通畅。

2.3 湖泊受污染情况严重,水体富营养化

湖区农业面源、畜禽养殖、圈圩养殖、围网养殖污染分散、面积广,入湖量较大,造成水体富营养化。加之基础设施不完善,雨污分流未到位,污水处理率低或处理不达标排放,使湖区水质不断恶化,生态系统退化。

2.4 开发利用过度,占用湖泊的建设较多

不少地方政府片面追求发展经济,利用湖泊圩区资源,招商引资各类企业,大多是无序开发,造成事实上的占用,不断挤压湖泊空间。目前省管湖泊巡查月报通报的涉湖违建厂房、道路、光伏电站等有几十处。

3 推进退圩(围)还湖的必要性

3.1 提升区域防洪滞涝能力的需要

里下河地区外围流域性防洪能力达到 50 年一遇,而区域内部防洪能力不足 20 年一遇^[2]。湖区中心距入海口约 150 km,水位差不足 2 m,比降极缓,排涝下泄困难。为此,必须利用湖泊蓄水兴利。但随着湖泊面积的减小,调蓄功能日益削弱。因此,迫切需要加快推进退圩还湖。

3.2 保护水资源及保障区域安全供水的需要

湖泊湖荡兴利调节库容的减少,造成水源严重紧张,更谈不上实现洪水资源化利用。每年 6 月用

水高峰期及干旱季节,会出现阶段性缺水。原先常水位下湖区尚可储水 3 亿~5 亿 m³,大量围垦后,水资源匮乏,造成的抗旱损失基本抵销了开发所得收益,因此实施退圩还湖十分必要。

3.3 改善湖泊水质,增强生态修复能力的需要

圈圩养殖导致湖区水体富营养化速度加快,加上工业、农业和生活污水的汇入,水质普遍为Ⅲ~Ⅴ类,甚至劣Ⅴ类。大面积的开发利用导致湿地树种和水生植物数量锐减,野生动物难以生存,必须通过退圩还湖,增加湖泊水环境容量,减少污染源,促进水体流动与交换,逐渐修复水生态。

3.4 妥善解决历史遗留问题和加强湖泊空间管理的需要

圈圩养殖和围垦种植是 20 世纪 50 年代以来逐渐形成的,随之还存在不少村庄、学校甚至政府机构,翻建扩建住房、修建出行道路、招商引资项目等时有发生,加上不同程度地存在着地方保护,待运用遥感监测等技术手段发现时,违法侵占已成事实,依法查处难度大、进展慢。必须通过退圩还湖,因地制宜,合理规划,解决土地归属、税收、移民安置等多方面遗留问题。

3.5 推进里下河地区生态文明建设和促进高质量发展的需要

湖区水质下降,生态环境恶化,给居民生产生活带来了严重影响,也阻碍了湖泊岸线资源和水资源的科学合理开发利用。党的十九大“加快生态文明体制改革,建设美丽中国”战略部署,习近平总书记十六字新时期治水方针,中央关于全面推行河长制湖长制的意见,以及江苏省生态河湖行动计划的重点任务“(五)加强水生态修复。实施水系连通、推进退圩还湖工程……”等都明确要求推进退圩还湖工作,建设人民群众满意的幸福河湖,促进区域经济社会持续高质量发展。

4 推进退圩(围)还湖工作的思路和成效

4.1 加强宣传和研究,促进和引导退圩(围)还湖工作开展

2005 年《江苏省湖泊保护条例》要求“列入保护名录的湖泊,分别编制湖泊保护规划;已经围垦或者圈圩养殖的,批准湖泊保护规划的人民政府应当制定实施退田(渔)还湖、退圩还湖方案的计划”。2006 年《江苏省里下河腹部地区湖泊湖荡保护规划》要求“完善湖泊管理体制,组建或加强管理机

构;对规定滞涝的 216 km² 湖区范围编制并实施退田(渔)还湖方案”。2008 年,江苏省水利厅授权省泰州引江河管理处负责里下河湖区管理与保护工作后,管理处把推进退圩(围)还湖工作置于重要位置,利用巡查、督查、检查、考核的时机,加强对湖区各地政府、相关部门的政策宣传和沟通协调,积极推动。2011 年,盐都区《大纵湖(盐城市域)退圩(围)还湖专项规划》获省政府批复,这是湖区第一个退圩还湖试点湖泊专项规划。2012 年,管理处开展了最大湖泊射阳湖(141.41 km²)的退圩还湖专项规划研究,后该成果转化为《射阳湖退圩还湖专项规划指导意见》经联席会议 2015 年专题会议审议通过,引导相关县区尽快启动射阳湖退圩还湖工作。

4.2 针对里下河湖区特殊情况制定合理的退圩还湖政策

1991 年特大洪灾后,江苏省政府批转省水利厅《关于里下河腹部地区滞涝清障实施意见的通知》(苏政发[1992]年 44 号)要求,按照“上抽、中滞、下排”综合治理的要求,确定湖区根据 2.5 m、3.0 m、超过 3.0 m 并有继续上涨趋势的不同水位,划分三批滞涝圩。2011 年开始,针对不同批次滞涝圩,联席会议办公室积极引导各地按 75%~100% 的比例对圩区清退的成湖面积进行规划(其中 44 号文件印发后的 W 圩和保护规划确定的 S 圩按 100% 全部清退),成湖区范围外的面积作为排泥场(堆土区),可合理开发利用。该政策保证了在满足或大于原有防洪滞蓄库容的前提下,恢复湖泊湖荡自由水面,改善水环境水生态。

4.3 利用联席会议机制,借力查处重大涉湖违法行为推动退圩还湖进程

2010 年里下河湖区管理与保护联席会议成立以来,管理处充分履行联席会议办公室职责,协调处理了违建水产品市场和码头、穿湖道路、湖内设障等重大涉湖事项。2014 年后,随着招商引资光伏电站日益增多,联办在省水利厅指导下,商请省级有关部门、单位协查,部分已建和在建光伏电站无法并网发电并被依法查处或停工。通过有效查处重大涉湖违法行为,各地政府和有关部门提高了湖泊保护意识,加快了退圩还湖步伐。2015 年 3 月和 2017 年 3 月,兴化市、宝应县全境湖泊退圩还湖规划分别获省政府批复,至 2018 年底,其他 6 县退圩还湖规划全部编制完成通过技术审查,后于 2020 年 4 月前,先后通过省政府审查。目前规划正分别由各设区市上报待批。

4.4 以“两违三乱”专项整治行动为杠杆,推动退圩还湖规划实施方案编制

2017 年 9 月,江苏省河长制办公室印发全省河湖“三乱”专项整治行动方案;2018 年 12 月,江苏省委省政府部署全省河湖违法圈圩和违法建设专项整治工作。管理处以两个专项整治行动为契机,按照省水利厅部署,利用负责 57 个里下河“三乱”问题整改现场验收和对 242 个“两违”问题整改情况抽查的时机,密切联系相关部门、河湖长办和各级湖长,推动规划已获批复的兴化市和宝应县,积极编制退圩还湖实施方案,制定分步实施计划。截至 2019 年底,平旺湖、兰亭荡等 11 个湖泊退圩还湖实施方案编制完成并获省水利厅批准。另有大纵湖(兴化市域)、乌巾荡等湖泊的退圩还湖实施方案在编制中。

4.5 以点带面推动退圩还湖工程建设

一是鼓励大纵湖(盐城市域)作为试点湖泊加快退圩还湖工程建设,大胆探索。在依法加强监管的同时,积极支持当地开发旅游资源需求,兼顾防洪、生态和景观建设,两次论证修改、完善规划实施方案,促进湖泊资源的合理利用。

二是抓住国家发改委《建立耕地草原河湖休养生息制度工作方案》选择试点地区的有利时机,将得胜湖推荐列为国家林业局、农业部、水利部商有关部门开展的退田还湖还湿试点湖泊。

三是在满足规划实施方案要求的前提下,允许同一湖泊湖荡的退圩还湖工程分阶段(期)投入和实施。如兴化的平旺湖、洋汉荡等。

四是对于退圩还湖规划尚未获得省政府批复的县市,鼓励其选择疑难问题少、条件成熟且有合理开发利用需求的湖泊湖荡先行试点,加快退圩还湖。如高邮市唐墩荡。

目前,已经实施和正在实施退圩还湖工程的湖泊面积超过湖区总面积的 1/4,另有部分县市先行启动圩区的村民拆迁安置和渔民上岸工作,为后续退圩还湖工程建设创造条件。

5 推进退圩(围)还湖工作的难点和对策

5.1 湖区各地对退圩还湖的认识尚存在不足

部分地区对开展退圩还湖重视程度不够,政策理解不到位,认为退圩还湖只是为了协调处理《江苏省管湖泊巡查月报》通报的问题,甚至认为编有规划,涉湖违建项目就能合法化或者可以任意开发

利用堆土区,少数县市退圩还湖工作还停留在规划文本阶段。为此,必须进一步推动落实湖长制工作要求,促进各级湖长不断加强理论学习,提高认识和站位,树立系统思维,将退圩还湖与开发利用需求有机衔接,统筹规划,确保取得良好的社会效益、环境效益和经济效益。

5.2 退圩还湖规划报批涉及基本农田问题

据初步统计,里下河湖区范围内基本农田约 226.14 km², 占总保护面积的 32.5%, 这些基本农田在新的国土空间规划出台之前必须无条件保留, 不仅导致相关圩区的退圩还湖工程无法实施, 已编制的退圩还湖规划也因此不能获批。建议从两方面寻求解决方案: 一是国家和省级层面协调, 自然资源部门充分听取各方面意见和建议, 综合考虑到里下河湖区的实际情况, 在尊重历史和现实的前提下, 在新的国土空间规划中通过调整、核销、置换等方式来解决基本农田问题。二是搁置争议, 探索前行。退圩还湖工程建设避开现有湖区内基本农田, 先清退基本农田之外的圩区, 确保退圩还湖进程不受影响。

5.3 退圩还湖所需资金缺口大

退圩还湖工程建设涉及面广、资金需求大, 无论是拆迁安置、渔民上岸, 还是圩埂清退、堤防建设、生态修复或桥梁、闸站等工程建设, 都需要大量资金支持。据初步测算, 目前每平方公里圩区退圩还湖所需资金不低于 5000 万元, 仅仅依靠地方财政, 确实难以保证。建议国家部委、省级层面划拨启动资金引导或安排专项治理资金弥补不足。如前面提到的国家发改委将退圩还田还湿试点工程立项, 争取财政资金; 其次部、省级有关部门进行协调, 整合各类涉及农田水利建设资金^[3], 如下达里下河洼地治理资金时一并考虑退圩还湖工程建设。另外还可以采取 PPP 模式来融资。江阴市绮山应急备用水源地工程采用的“PPP+代建制”模式, 取得良好效果^[4]。

5.4 退圩还湖工作尚局限于水利部门主导

退圩还湖工作是一项系统工程, 从盐都、兴化和宝应三地推进退圩还湖情况来看, 基本上还是水利部门在牵头落实, 不仅是前期规划编制、实施方案编制及报审, 后续的工程建设也大多是水利部门为主体, 而湖泊涉及环保、林业、水产、旅游等行业管理部门, 相互间缺乏信息沟通和行动协调, 在一定程度上导致规划不周全, 行业之间冲突多, 实施

方案调整大, 实施过程问题多, 且易与今后湖泊资源的综合开发利用脱节, 影响资金筹集。建议退圩还湖工作以地方政府主导, 由湖长牵头, 各相关部门参与, 加强统一协调和行政监管, 平衡各方利益, 进而落实责任, 形成合力, 加快退圩还湖进程。

5.5 退圩成湖后的水生态环境修复有待探索

退圩成湖后的湖泊, 相当于一个人工水库或水池, 短时间内无法起到水源调蓄、气候调节、水质净化、野生动物栖息地作用。必须超前考虑水生态环境修复对策, 探索修复方案。可参照其他保护较好的临近湖泊(如射阳湖九龙口水域)状况, 在湖滨滩地选栽具有吸收水中富营养物、抗冲击能力强的芦苇、稗草等高等植物, 湖边栽植柳树、枫杨等树木。同时在湖内培植沉水植物, 恢复和重建水生植物优势种, 推行草、蟹、螺标准化生态养殖模式, 投放一些草食性和滤食性鱼类等, 逐步建立起集生态、旅游为一体的健康的里下河湿地湖水净化系统。

6 结 语

经过多年的努力推进, 伴随着河湖长制工作的深入开展, 里下河湖区退圩(围)还湖取得了初步成效, 整个湖区的退圩还湖工作正按照“依法依规、保护优先、实事求是、尊重自然、系统治理”的原则规范有序开展。加强河湖资源保护、实施河湖生态修复, 实现人与自然和谐发展, 也成为湖区地方政府和沿湖广大居民的共识。江苏省泰州引江管理处将在江苏省水利厅正确领导下, 继续认真贯彻落实中央关于生态文明建设决策部署, 以维护河湖健康生命、实现河湖资源永续利用为目标, 按照水利高质量发展要求, 大力推进退圩还湖工作, 加强退圩还湖规划实施监管, 不断探索湖泊治理保护新思路。

参考文献:

- [1] 王冬梅, 黄俊友, 赵刚等. 平原水网地区湖泊群退圩还湖规划研究——以里下河射阳湖为例[J]. 水利水电技术, 2014, 45(2): 28-30, 39.
- [2] 陶长生, 周萍, 陈长奇, 等. 新常态下里下河地区水利治理的思考与建议[J]. 江苏水利, 2017(2): 1-3, 8.
- [3] 江伟, 徐培超. 从白马湖退圩还湖看湖泊防洪抗灾的对策[J]. 农村经济与科技, 2017, 28(1): 70-72.
- [4] 庄钧惠, 张志伟, 陈雁翔, 等. “PPP+代建制”模式在江阴市绮山应急备用水源地工程中的实践[J]. 江苏水利, 2019(12): 69-72.