

# 提高洪泽湖治理保护能力的思考

陈昌仁, 张立师

(江苏省洪泽湖水利工程管理处, 江苏 淮安 223100)

**摘要:**洪泽湖的安危与生态关系到人民福祉,关系到经济发展和社会稳定,加强洪泽湖治理保护逐步深入,取得了初步成效,但也存在突出问题。围绕洪泽湖治理保护,提出了树立“三种思维”,打造“三个样板”,树立“三精理念”,统筹“三大融合”等主要举措,为推进洪泽湖治理保护提供参考。

**关键词:**洪泽湖; 治理; 保护

中图分类号:TV882.9

文献标识码:B

文章编号:1007-7839(2021)04-0058-03

## Thoughts on improving management and protection ability of Hongze Lake

CHEN Changren, ZHANG Lishi

(The Hongze Lake Water Conservancy Project Management Office of Jiangsu Province, Huai'an 223100, China)

**Abstract:** The safety and ecology of Hongze Lake are closely related to people's well-being, economic development and social stability. Strengthening the governance and protection of Hongze Lake has been deepening step by step, and preliminary results have been achieved, but there are also prominent problems. Based on the governance and protection of Hongze Lake, main major measures, such as establishing "three kinds of thinking", creating "three models", establishing "three fine concepts", and coordinating "three integrations" were put forward to provide reference for promoting the governance and protection of Hongze Lake.

**Key words:** Hongze Lake; governance; protection

洪泽湖是我国四大淡水湖之一,地处淮河流域中下游结合部。洪泽湖承接淮河上中游 15.8 万 km<sup>2</sup> 的流域汇水,是淮河流域、南水北调东线工程的重要调蓄湖泊,也是苏北地区主要的水源地,在防洪保安、农业灌溉、城乡供水、交通运输以及维系生态平衡等方面发挥着极其重要的作用。管理好洪泽湖,关系到经济发展、社会稳定、人民幸福的大局。保护好洪泽湖,不断提高洪泽湖治理能力,是当代水利人及社会各界的共同使命与职责<sup>[1]</sup>。

## 1 洪泽湖治理保护初步成效

### 1.1 建立组织架构

2008 年 3 月,江苏省水利厅直属单位江苏省三河闸管理处更名为江苏省洪泽湖水利工程管理处,协助江苏省水利厅做好洪泽湖的保护、开发、利用和管理工作,实现了洪泽湖管理机构从无到有的转变。2009 年 6 月,江苏省水利厅牵头建立洪泽湖管理与保护联席会议制度,从省级层面建立了议事会

收稿日期:2020-10-30

作者简介:陈昌仁(1976—),男,高级工程师,博士研究生,研究方向为河湖管理、水利工程管理。E-mail:364071151@qq.com

商机制。2015年9月,江苏省洪泽湖管理委员会成立,2019年3月江苏省洪泽湖管理委员会提档升级,由副省长担任管委会主任,由省水利厅厅长担任管委会办公室主任,进一步增强了管委会议事协调能力。

洪泽湖周边的江苏省淮安、宿迁两市也相继建立了湖泊管理机构,沿湖6个县区陆续组建了专职管理洪泽湖的事业单位,核定了人员编制,明确了经费来源。从此,洪泽湖管理与保护形成了管委会牵头,地级市行业指导,沿湖县分工负责,各单位抓落实的四级管理架构。

### 1.2 完善监管手段

在管理模式上,全国首创湖泊网格化管理机制,采取“人员入格、责任定格”的运行管理模式,将洪泽湖划分为125个网格,明确了湖长、网格长和网格员。该管理机制被写入相关文件并在全中国推广使用。在管理手段上,建立了以巡逻艇湖中查,视频监控定点监,无人机天上巡,卫星遥感定期比对的全方位巡查体系;委托专业部门对沿湖取水口、排污口水量精准监测,对湖区水文、水质、富营养化及水生生态定期检测。在省级层面上,制定了管委会会商、工作交办督办、工作报告、约谈、联络员信息报送等5项制度,建立“一月一调研、两月一会商、三月一通报”的协调推进机制。

### 1.3 查清湖泊现状

组织开展了“两口两船”精细排查,取得了洪泽湖周边地区871个取水口门、192个排污口、7098条住家船、53条餐饮船和2.1万居住人口的第一手资料,基本查清洪泽湖现状,绘制了洪泽湖“作战图”,为深入开展《洪泽湖治理保护3年工作计划》打下了基础。

### 1.4 遏制违法行为

对洪泽湖乱采乱围乱占等现象,采取“三清”策略,高频次、高强度、高密度开展管控。首先是清除采砂船,密集开展“利剑行动”,全面拆解非法采砂船,实现了“非法采砂零盗采、非法采砂船零滞留”的“双清零”目标。其次是清除非法圈围,依法清除洪泽湖新增非法圈圩600余处,恢复洪泽湖调蓄库容超1亿 $\text{m}^3$ 。再次是清除“两违三乱”,累计完成190项“三乱”项目处置,完成率98%,依法拆除多处违法项目,对非法建设行为形成震慑。

### 1.5 强化宣传引导

首先,在主流媒体发声,与《新华日报》合作开展洪泽湖治理保护宣传,与《扬子晚报》联合开展

“江苏十大河湖卫士”评选,与沿湖市县联合开展世界水日、中国水周宣传活动,引导社会公众关爱洪泽湖。其次,在志愿者服务上发力,组织河湖志愿者进社区、进校园,开展“保护母亲湖、节约水资源”服务,主动为社区群众、中小學生宣讲洪泽湖治水历史文化、节水护水知识,开展儿童爱水绘画比赛、我爱洪泽湖征文比赛,让保护母亲湖成为自觉行动。再次,推进规划发布,积极推进《洪泽湖综合保护规划》《洪泽湖退圩还湖规划》《洪泽湖保护规划》等规划修编工作,印发实施《湖长制下洪泽湖网格化管理意见》《关于进一步加强洪泽湖水域岸线管理保护的意见》,在湖区重点段、关键点和受众面广的区域加强宣传,增强相关行业部门、地方政府及社会公众对洪泽湖治理保护的认同感<sup>[2-4]</sup>。

## 2 存在的主要问题

### 2.1 上下联动步调不够一致

洪泽湖管理区域大,牵涉面广,但尚未形成上下游一体化联动管理体系。洪泽湖历史圈圩、湖区居民渔民、住家船和餐饮船、水质污染等问题需要多部门联合推动,但相关法规、政策支撑还不完善。往往省级层面有决策部署,但沿湖市县在推进洪泽湖治理工作上抓手少、担忧多,有一定畏难情绪,因而行动有先后、工作有偏差。

### 2.2 资金投入保障不够到位

对照《洪泽湖治理保护三年工作计划》工作任务,洪泽湖管理保护约需400亿元资金投入。由于洪泽湖管理保护历史欠账多,社会效益远远大于经济效益,很难吸引企业资金和社会资金主动投入。目前,资金投入主要依靠财政拨款,资金渠道单一。全靠省级财政资金安排难度大,淮安、宿迁两市地方政府配套资金来源有限,一定程度上制约了洪泽湖保护的步伐。

### 2.3 湖泊管理能力不够强化

尽管组建了管理单位,配备了管理人员,购置了巡查设备,但水利立法、执法力度还不够大,洪泽湖管理基地建设相对滞后,与现代化要求相比洪泽湖管理还有差距。洪泽湖管理队伍人员数量不足,空间管控能力不足,管理装备不足,湖区网络通讯能力不足,监测科研能力不足依然限制湖泊管理能力的提升。

### 2.4 水域萎缩改观不够明显

20世纪50年代,洪泽湖水域面积为2069 $\text{km}^2$ ,1995年水域面积降为1850 $\text{km}^2$ ,2005年仅有

1 497 km<sup>2</sup>。目前,洪泽湖蓄水范围线内仍有历史圈圩 330 多 km<sup>2</sup>,部分圈圩已演变成基本农田;围网养殖等挤占湖泊空间。尽管拆除了一些圈圩、清除了一些围网,但水域面积没有明显增加,湖泊调蓄功能没有明显改善。

### 2.5 湖区水质治理不够系统

洪泽湖属于过水型湖泊,淮河上游来水水质无法控制,老濉河、新汴河、安东河等入湖支流水质长期超标,湖区无序围网养殖,工农业面源污染依然存在,水体处于轻度富营养状态。近 20 年洪泽湖水生植物分布面积逐年递减,已由 34.4% 降为 11.8%,水生植物的种类明显衰退;野生土著鱼种大量减少,已由 1981 年的 83 种下降到 2018 年的 51 种。尽管开展了水质污染管控,但管控力度不大,治理不够系统。

### 2.6 水域岸线管理不够有力

洪泽湖岸线缺少统一规划,不同行业之间管理与保护规划缺乏有机协调。地方经济发展对湖泊岸线资源开发利用的需求存在较大差异,导致开发利用无序,项目布局不尽合理,违规侵占、未批先建、破坏生态等现象时有发生。

## 3 对策与措施

### 3.1 建立“三种思维”

#### 3.1.1 系统思维

洪泽湖治理保护涉及不同行业、不同部门,关系上下游、左右岸,历史遗留问题多,湖里岸上情况复杂。必须坚持系统思维,强化系统规划、系统设计、系统治理、系统推进,综合运用政治、经济、文化、社会、生态等举措,优化产业布局,统筹水域岸上治理,科学防治污染,加快生态修复,协同水资源调度,推进管理保护的系统性、整体性。

#### 3.1.2 底线思维

划定洪泽湖管理保护范围,制定生态保护红线、水质防治底线、水域岸线开发总量高线。建立完善洪泽湖管理保护负面清单,核定排污限额、取水定额,明确非法圈围、非法养殖、非法采砂、非法侵占等禁止事项,完善退圩还湖、渔民上岸等退出机制,维系洪泽湖安全、健康的生态空间。

#### 3.1.3 法治思维

法治是管理好保护好洪泽湖的根本途径。综合运用好现有政策法规,做好法律有机衔接,出台洪泽湖治理保护有关法律法规,整合执法资源,加大法律法规宣传力度,让全社会关注洪泽湖,让管

理者依法办事,让广大人民群众学法、知法、守法,努力形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。

### 3.2 打造“三个样板”

一是着力打造工程精细化管理新样板,坚持在规范化、精细化、智能化管理上精雕细琢,让洪泽湖境内的水闸、泵站、堤防等成为工程管理精品、人文景观名片。二是着力打造湖泊治理保护新样板,坚持示范性、特色性和创新性,在组织建设、监控手段、管理方式、资源整合、区域联动等方面进一步探索管湖泊湖新路径、新经验,推进退圩还湖、渔民上岸、两船拆除、生态示范工程步伐,努力打造新时代湖泊治理保护新范本。三是着力打造水文化建设新样板,深度挖掘洪泽湖水文化,凝炼洪泽湖治水文化和治水精神,做好古闸、古坝、古堤、古码头等重要水利遗产节点改造,让水工程与水文化有机融合,成为展示治水历史、传播治水文化的新亮点。

### 3.3 树立“三精理念”

#### 3.3.1 精细管理

在全国首创湖泊网格化管理的基础上,在精细化管理上出新招、树品牌。全域普查测绘,查清洪泽湖隐患,完善洪泽湖数据库,建立洪泽湖精细化管理“云平台”。汇编规范规程、规章制度,编制完善精细化管理指导丛书,形成便查询、易操作的精细化管理“一本通”。整合湖区水情测报、环保监测、工程调度等站网体系,建立上下联动、闸站联控、区域联防和水质监测、湖区巡测、视频监控于一体的“监控网”,充分发挥洪泽湖在抗旱保供水、防汛保安全、生态保民生中的综合效益。

#### 3.3.2 精品示范

从服务高质量发展,推进生态文明建设,构建美丽中国的高度着眼,在统筹推进水生态修复、水资源利用、水文化传承等方面先行先试。第一是创造管理精品,以更高的管理标准、更新的管理思维、更严的管理举措、更科学的管理手段,全力创造新时代生态洪泽湖、智慧洪泽湖。其次是打造生态精品,在环洪泽湖区建设人水和谐共生、绿色环保低碳示范区,把洪泽湖沿线打造成生态文明新岸线、文化旅游新热线、助力乡村振兴共奔小康的新干线。再次是塑造文化精品,深度提炼历史治水与当代兴水文化元素,建设团结治水、科学治水、铁腕治水的雕塑小品,打造洪泽湖治水博物馆,延伸文化产业链,提升文化附加值,让老百姓共享洪泽湖治理保护高质量发展文化成果。(下转第 65 页)

和健康河流评价,河长制样板河道更侧重于河长制工作的落实,尤其围绕八大任务的落实;生态河湖的评价更加注重河湖自然生态系统结构的稳定、生物多样性和生态平衡、自我恢复能力等;健康河流评价更注重河流的自然状态健康以及能提供良好的生态环境、社会服务功能。河长制样板河道的评价是一项全新的工作,其适应性和科学性还需在实践中进行总结和完善。

#### 参考文献:

[1] 程南宁,杨海燕,黄莉,等. 城市生态河道建设内涵

及评价体系研究[J]. 安徽农业科学, 2012, 40(26): 84-85.

[2] 陈平,崔广柏,刘正祥. 南方生态河道评价指标体系初探[J]. 中国生态农业学报, 2007, 15(4): 166-169.

[3] 李红梅,祝诗羽,张维宇. 我国“河长制”绩效评价体系构建研究[J]. 环境与发展, 2018, 30(11): 219-221.

[4] 高学平,赵世新,张晨,等. 河流系统健康状况评价体系及评价方法[J]. 水利学报, 2009(8): 962-968.

[5] 欧建锋,程吉林. 江苏水利现代化评价指标体系研究[J]. 灌溉排水学报, 2012(5): 12-15.

(上接第60页)

#### 3.3.3 精准施策

洪泽湖治理保护是一项系统工程,需要针对不同区域和不同情况分类施策、精准发力。职责要明细,层层分解、压实责任,不留管控死角。方案要衔接,协调省市县各级党委政府、有关主管部门对治理保护方案进一步细化,及时研究解决治理保护工作中的难题。宣传要到位,充分利用融媒体营造浓厚的舆论氛围,形成强大的宣传声势,使洪泽湖治理保护工作家喻户晓。

#### 3.4 统筹“三大融合”

##### 3.4.1 促“顶层设计+基层探索”融合

利用洪泽湖管委会平台,完善顶层管理制度体系,协调推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,使洪泽湖管理职能更加优化,权责更加协同。积极推进依法治湖步伐,修编有关规划制度,细化洪泽湖治理保护实施方案,推进洪泽湖管理能力建设规划落地。同时及时发现、总结、推广基层湖泊管理创新经验,推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合。

##### 3.4.2 抓“空间管护+生态示范”融合

扎实抓好洪泽湖空间管护,对非法采砂、非法圈围、非法侵占等现象露头就打,加强对沿湖污染源检查和整治,推动渔民上岸、住家船清理、压缩围网养殖面积如期实现,努力做到问题早发现、早处置、早解决。在此基础上,贯彻生态文明建设思想,统筹推进洪泽湖生态示范区建设,不断改善周边城乡水环境、水资源、水生态。

##### 3.4.3 推“党建+湖泊管理保护”融合

把党的领导落实到洪泽湖治理全域,巩固“不

忘初心、牢记使命”主题教育成果,践行绿水青山就是金山银山的理念,加强和创新洪泽湖治理模式,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的治理体系。开展党建共建共治共享,加强正面宣传、舆论引导,开展洪泽湖特色志愿服务,引导水利职工及社会各界践行五大发展理念,共同建设“河畅、水清、岸绿、景美”的洪泽湖。

## 4 结 语

新时代召唤新使命,新征程书写新辉煌,洪泽湖治理保护任务重大、使命光荣。持之以恒完善洪泽湖治理体系,坚持不懈提升洪泽湖管护能力是各级党委、政府和广大人民群众的共同期盼。洪泽湖碧水保卫战、河湖保护战已经全面打响,烟波浩渺的洪泽湖正逐步恢复往日景象,成为人们心目中的幸福湖。

#### 参考文献:

[1] 赵一晗. 洪泽湖综合治理与保护的调查和思考[J]. 治淮, 2018(11): 61-62.

[2] 江苏省水利厅. 江苏省洪泽湖保护规划[R]. 南京:江苏省水利厅, 2006.

[3] 江苏省水利厅. 湖长制下洪泽湖网格化管理意见[R]. 南京:江苏省水利厅, 2018.

[4] 江苏省水利厅. 关于进一步加强洪泽湖水域岸线管理保护的意見[R]. 南京:江苏省水利厅, 2019.