

砥砺前行 担当作为 奋力开启河湖管理高质量发展新征程

韩全林

(江苏省水利厅, 江苏 南京 210029)

摘要:“十三五”期间,全省河湖管理系统科学构建河湖管理保护顶层设计,稳步推进重点河湖综合治理,从严落实河湖空间管控措施,系统推动生态河湖建设,“一江两湖”整治、河湖空间管控、水域生态复苏等各项工作取得明显成效。总结 2020 年和“十三五”河湖管理工作,认真谋划“十四五”发展思路,部署了 2021 年重点任务。

关键词:河湖管理;河湖治理;水域岸线

中图分类号:TV853

文献标识码:B

文章编号:1007-7839(2021)S1-0023-04

Forge ahead, take responsibility, and strive to start a new journey of high – quality development of river and lake management

HAN Quanlin

(Water Resources Department of Jiangsu Province, Nanjing 210029, China)

Abstract: During the "13th Five – Year Plan" period, the provincial river and lake management system has scientifically constructed the top – level design of river and lake management, steadily promoted the comprehensive governance of key rivers and lakes, strictly implemented the spatial control measures of rivers and lakes, systematically promoted the construction of ecological rivers and lakes, and achieved remarkable results in the "one river and two lakes" regulation, the spatial control of rivers and lakes, and the ecological recovery of water areas. The management work of rivers and lakes in 2020 and the 13th Five – Year Plan period were comprehensively summarized, development ideas of the 14th Five – Year Plan were carefully planned, and key tasks in 2021 were deployed.

Key words: river and lake management; river and lake governance; shoreline of water bodies

1 “十三五”河湖管理保护成绩突出

2020 年,全省河湖管理系统广大干部职工克服新冠肺炎疫情影响,加强系统谋划,奋力攻坚克难,提升管理效能,“一江两湖”整治、河湖空间管控、水域生态复苏等各项工作取得明显成效。一是科学构建河湖管理保护顶层设计;二是稳步推进重点河湖综合治理;三是从严落实河湖空间管控措施;四是系统推动生态河湖建设。

总的来看,“十三五”是江苏省河湖管理任务最重、压力最大、成效最为明显的一个时期,具体表现为,法规体系最为健全:省级率先完成河道、湖泊、水库分别立法,10 个设区市先后出台 13 部有关河湖管理保护的地方法规或政府规章;体制机制最为活跃:江苏省洪泽湖管理委员会创新成立并充分发挥效能,湖泊联席会议制度和网格化管理机制覆盖省管湖泊,网格化管理写进中央湖长制指导意见推广全国;专项整治最为集中:按照水利部强监管的

收稿日期:2021-04-02

作者简介:韩全林(1967—),男,江苏省水利厅副厅长。

要求,狠抓专项整治,全面扭转非法侵占水域岸线乱象,太湖连续 13 年实现“两个确保”目标,退圩还湖最为显著:按照人工修复与自然修复相结合的原则,多个退圩还湖规划获得省政府批复并开工建设,高淳固城湖、兴化得胜湖列为国家退圩还湖生态修复试点;河湖划界最为全面:按照应划尽划的要求,全省国普河道、在册水库、大中型灌区实现划界全覆盖;监测体系最为完善:河湖空间管控和功能保护一张图、一张网逐步展开,重点河湖遥感监测、水域监测持续开展,水域面积、水文、水质、水生态、富营养化等河湖功能监测和健康评估已推广运用到省管湖泊和流域性河道。

2 准确把握河湖管理面临的新形势新要求

“十四五”是深化“强富美高”新江苏、推动水利现代化建设的关键时期。在“十四五”规划总体战略的指引下,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,奋力开启河湖管理高质量发展新征程。

2.1 立足新发展阶段,要以改革创新应对机遇挑战

新发展阶段,要深刻认识河湖管理的系统性、多样性、交叉性、叠加性等特点,通过机制创新提升管理效能,系统总结湖泊管理委员会成立、流域化综合治理、网格化管理、生态补偿等成功经验并推广应用。要通过法治创新加强管理能力,明确河湖立法计划和近远期目标,加快研究水利高质量发展和重要河湖、重点水域等立法需求,找准河湖水域岸线保护、资源管控、功能管理、生态修复等发力点,修订出台相关法规和规范性文件。要通过标准创新提高管理水平,将已成熟的河湖监控方法、管理经验和生态技术,固化为技术细则、操作规程,上升为地方标准、规范制度,向更多区域、更广范围推广,不断提高河湖现代化管理水平。

2.2 贯彻新发展理念,要以幸福河湖为民生福祉

要完整、准确、全面贯彻新发展理念,保护河湖资源禀赋,推进幸福河湖建设,满足人民群众对美丽江苏、水韵江苏的需求。要把握工作目标,因地制宜、全域打造韵味独特、宜人宜居的江苏幸福河湖群。要把握问题导向,从生态系统整体性和流域系统性出发,统筹考虑水环境、水生态、水资源、水安全、水文化和岸线等多方面的有机联系,追根溯源、系统治理,通过项目化管理、责任化清单,有效

解决河湖沉疴宿疾,推动河湖岸线综合整治、生态保护修复迈出更大步伐。要把握底线思维,牢固树立水利部门作为河湖主管机关的主人翁意识,依托相关河湖管理法规、保护规划,主动对接发展规划和空间规划,衔接空间规划“三区三线”布局,统筹协调河湖范围内多空间管控目标,明确防洪安全优先、应急除险优先、生态复苏优先、水质保护优先等管控原则,切实加强河湖功能管理、资源管控和生态修复,逐步调整范围内永久基本农田、林地等划定不实行行为,清除圈圩和规划外违法养殖,保持河湖原真性和完整性。

2.3 构建新发展格局,要以双轮驱动服务高质量发展

河湖是经济社会高质量发展的重要基础性、战略性资源,是服务构建新发展格局的根本保障。在提升供给质量方面,要切实遵循自然规律、生态规律和经济规律,正确规划生产、生活、生态空间布局,努力构建集水旱灾害防控、水资源调配、水生态保护等功能于一体的现代江苏水网,打造江苏“河畅、水清、岸绿、景美”的优美环境。在促进产业升级方面,要核定河湖开发利用上限、生态保护底限,坚决摒弃高耗能、低产出的开发利用行为,建立河湖资源总量管理、全面节约和违规退出制度,通过“腾笼换鸟”,腾出高端产业发展和生态建设的空间,推动产业结构调整、经济转型升级,进一步提高产业发展的“含金量”,形成江苏绿色发展的品牌优势。

3 系统谋划“十四五”发展思路 and 重点任务

要系统谋划“十四五”发展思路,明确重点任务,推动河湖管理工作向更高水平、更高质量发展。

3.1 聚焦总体思路

“十四五”河湖管理的总体思路是:深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,认真落实习近平总书记对江苏工作的重要指示要求,围绕打造人民满意幸福河湖目标,以河湖法治建设为指引,以“一江两湖”等重点河湖创新治理为突破,以河湖“定空间、管空间、增空间”为抓手,以堤防安全运行为支撑,全力保障河湖空间完整、功能完好和生境复苏,奋力开启河湖管理高质量发展新征程,为担负“两争一前列”历史使命、深化“强富美高”新江苏建设提供支撑。

3.2 聚焦河湖空间管控

一要在“定空间”上下功夫。要加密河湖管控高压线,全面完成以县乡级河道、新增名录湖泊为重点的河湖划界工作,再新划 40 000 km 管理范围线,逐步实现全域河湖划界全覆盖。要加强河湖分区管控,结合河湖保护规划,合理确定生产、生活、生态岸线比例,强化河湖水域岸线功能区的刚性约束。

二要在“管空间”上出实招。要全面布局河湖严管严控,构建省骨干河道和在册湖泊的巡查管控网络,实现水域岸线管控“空间全覆盖、时间无缺失、责任全到位”,建立健全巡查发现问题零报告制度。要规范涉河项目准入管理,坚持“保护生态、分类管理、严格控制、等效替代”原则,严禁影响河湖防洪、供水、生态安全,危及生态敏感区的项目,确保县级单元的生态岸线只增不减。

三要在“增空间”上见成效。要大力推进退圩还湖综合治理,重点实施里下河湖荡、固城湖、洪泽湖、骆马湖、高邮湖等湖泊退圩还湖工程。要强化岸线综合整治,建立违规退出机制,有计划地调整、退出不符合规划要求的项目。要加快推进清淤疏浚工程,合理确定清淤方式和清淤规模,持续提升水生态环境容量。要推进幸福河湖示范建设,加快推动省骨干河道、在册湖泊的幸福河湖打造,确保“十四五”期间,全省城市建成区的河湖基本建成幸福河湖,每个县(市、区)都有幸福河湖的现实样板。

3.3 聚焦重点河湖治理

长江治理方面,要构建高标准水灾害防御工程体系,加快长江河道崩岸治理,系统推进长江堤防防洪能力提升工程建设,巩固提高长江流域防洪能力。要构建高标准水资源管护工作体系,全力保障集中饮用水源地的供水安全,加快推进重要通江入江支流整治。要构建高标准水生态治理保护体系,巩固长江干流岸线利用项目清理整治、非法码头整治的成果,加快岸线生态复绿步伐,建设一批滨江文化公园和展现大江风貌的滨江文化展示带。

太湖治理方面,要围绕“两个确保”目标,改善蓝藻打捞效果,优化蓝藻打捞平台,持续提高湖泛防控、蓝藻打捞与无害化处置能力。要提升生态清淤效能,积极推进太湖清淤固淤试点和新一轮生态清淤工程,持续削减内源污染,多途径实施淤泥资源化利用,结合生态清淤建设生态岛带。要完善太湖流域引排格局,改善河网水动力条件,提高水体自净能力。

洪泽湖治理方面,要全面解决水域萎缩问题,按照省政府规划批复要求,基本完成洪泽湖退圩还湖工程。要有效解决水生态退化问题,结合洪泽湖周边滞洪区建设,打造不少于 100 km 的生态湖岸。要扎实推动入湖河道生态廊道建设,稳步推进 26 条入湖河道的生态化改造。

4 全力抓好 2021 年河湖管理重点工作

2021 年是实施“十四五”规划、开启全面建设社会主义现代化国家和美丽江苏新征程的开局之年,抓好 2021 年工作意义重大。

4.1 着力加强河湖治理保护规划及制度建设

要用法治思维、法治方式、法治途径强化河湖保护。一要完成保护规划。省市县三级要对照事权,全面完成骨干河道、在册湖泊的保护规划编制、报批和实施工作,统筹安排河湖“三生空间”和“四个功能区”,推动水域空间管控、岸线综合整治和水生态修复。要推动水域保护规划试点编制。二要强化立法保障。要以贯彻落实《长江保护法》为契机,积极争取有限的立法资源,坚持问题导向、科学立法。三要完善制度标准。本着急用先行、协调配套的原则,制定完善河湖制度标准体系。要健全空间管控精准化制度,制定河湖划界成果调整完善管理、河湖功能分区管理、水域面积监测等技术标准;要规范水事处置精准化流程,出台遥感监测项目处置、长江堤防岸线巡查、涉河建设项目监督管理等技术文件;要探索生态修复科学化标准,研究幸福河湖建设、幸福河湖创建管理、河流水生态监测、生态疏浚质量评定等技术规范。

4.2 着力推进重要河湖治理保护

在推动长江大保护方面,要按照生态优先、绿色发展的理念,把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。一要强化水域岸线管控。启动建设长江水域岸线实时监控系统,建立完善的水域岸线巡查管控机制。二要出台两个管理意见。提请省政府办公厅印发《关于进一步提升长江岸线保护利用水平更好服务长江经济带高质量发展的意见》,强化长江岸线资源的有效保护、科学利用和依法管控。要出台《江苏省长江洲滩管控意见》,公布长江洲滩名录,推动长江洲滩的分类管控和生态修复。三要开展三项技术评估。常态化推动重要通江口门、长江岸线利用、长江健康状况的年度评估。四要巩固四项基础保障工作。要开展岸线清理整治问题整改“回头看”,确保整治效

果;要强化长江堤防运行管理、日常管护和维修养护,确保防洪安全;要加强岸线生态修复,推进岸线复原、复绿及滨江岸线生态修复;要依法规范长江工程性采砂活动,指导疏浚砂综合利用。

在推动太湖水环境治理方面,要通过蓝藻打捞、调水引流、清淤固淤等关键性措施,有效保障连续 14 年实现“两个确保”治太目标。一要全力保障蓝藻打捞。切实做好蓝藻打捞准备和实施工作,积极探索多元化离岸打捞方式,进一步提高机械化水平,提升蓝藻打捞效率,重要生态敏感区要“日生日清”。二要科学实施调水引流。省政府已专门建立“引江济太”调度机制,各市要参照省级模式,建立市级太湖流域引江口门调度管控机制,并严格沿江口门管理,科学有序组织实施“引江济太”。三要加快推动清淤固淤。无锡市、宜兴市要做好《太湖清淤固淤试点工程方案》施工准备工作。环湖各地要充分挖掘陆域的堆存能力,提高堆场使用效率,统筹解决淤泥出路。四要推进两项规划。要完成蓝藻打捞处置和太湖生态清淤 2 个专项规划编制。

在推动洪泽湖综合治理方面,要坚定洪泽湖作为苏北地区“水网生态绿心”的战略定位,全力打造流域湖泊治理保护典范。一要全力抓好项目前期工作。系统谋划洪泽湖水域恢复、水生态复苏、水环境治理、水污染防治、基础设施网络建设等治理保护项目库,编制《洪泽湖入湖河道及近岸带水生态修复示范工程规划》,并有序推动实施。二要切实推进退圩还湖。按照各地年度目标任务启动实施退圩还湖。三要扫尾民生住房工程。要规范住家船、餐饮船拆解和固体废弃物无害化处置,全力推动滩地居民迁建集中安置小区建设,切实保障湖区人民群众生命财产安全和住房条件改善。四要提速应急加固工程。要加快完成城根滩、鲍集圩、王桥圩等应急加固工程建设,分县(区)开工洪泽湖周边滞洪区建设,不断增强人民群众的安全感。

4.3 着力强化水域岸线分区管控

一要推动县乡级河道划界。完成县级河道和省名录新增湖泊的划界工作,推动省普河道划界,完成新一轮已划界国普河道、小型水库、大中型灌区的政府验收和公示工作。二要建立重点水域保护制度。要分级确定重点保护水域名录,经同级政府批准并向社会公布。市级水利部门做好本行政区域内重点保护水域名录确定的监督、指导工作,确保重点保护水域“应确尽确”。三要完善河湖水域岸线功能分区管控机制。全面完成省骨干河道、

在册湖泊的 4 个功能区划定。四要加强涉河建设监管。推动涉河建设项目全过程监管,建立健全责任追究制度。省级将开展流域性涉河建设项目的抽查暗访;市县均要制定年度督查检查计划并组织实施,按照管理权限,对已建和在建的涉河项目进行全面检查,查清查实项目的建设合规性、批建合一性、防洪影响性。

4.4 着力推进生态修复示范工程

一要持续推进退圩还湖综合治理。开工建设泗阳除外的洪泽湖及部分里下河地区湖泊湖荡退圩还湖工程,加快实施溇湖、固城湖、宝应湖、骆马湖、得胜湖退圩还湖工程,积极营造健康湖盆形态。二要深入开展幸福河湖示范建设。省级将制定出台幸福河湖示范建设申报、评估、验收等配套管理办法,建立定期公告复核、名录管理和动态更新的制度。市县要从河湖安全流畅、管护高效、生态健康、文化融入、人水和谐等方面,高标准开展幸福河湖示范建设,每个设区市均要建成一批示范幸福河湖。三要有序推进岸线生态修复。要以县(市、区)为单元开展生态修复实施方案编制并系统推进建设。各设区市要结合退圩还湖工程和大运河堤防加固工程,系统实施河湖空间形态修复、河湖生态复苏。

4.5 着力提升河湖监测科学水平

一要开展水域动态监测。按照“水域面积不减少,水域功能不衰退”的要求,分级开展河湖水域面积和水域功能动态监测,评估水域保护状况。省级将重点开展流域性河湖水域年度动态监测;各设区市均要启动实施水域动态监测工作。二要加强专题科学研究。针对河湖治理保护领域的重点难点问题,充分发挥高校、科研机构、设计院的理论优势和实践能力,针对长江、洪泽湖、太湖等重点河湖,围绕水域空间拓展、水域及岸线生态修复、藻泥资源化利用、水草管控等重点难点,切实加强河湖管控机理及对策研究,为河湖管理实践提供支撑。三要提高信息化能力。要充分运用卫星遥感、大数据、物联网、云计算、区块链、人工智能等新一代信息技术,加快建设集河湖空间管控、资源管理、功能保护等多种功能于一体的数字河湖信息管理系统,构建全要素动态感知、监测监控、决策支持体系,加大数据整合和成果共享,实现管理效能的最大化。

4.6 着力保障堤防工程安全运行

要牢固树立“管行业必须管安全,管业务必须

(下转第 32 页)