

以湖长制促进人水和谐共生

水利部党组书记、部长 陈 雷

2017年11月20日,习近平总书记主持召开十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议,审议通过《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》(以下简称《意见》)。中共中央办公厅、国务院办公厅近日联合印发这一意见。这是以习近平同志为核心的党中央坚持人与自然和谐共生、加快生态文明体制改革作出的重大战略部署,是贯彻落实党的十九大精神、统筹山水林田湖草系统治理的重大政策举措,也是加强湖泊管理保护、维护湖泊健康生命的重大制度创新。我们要切实把思想和行动统一到中央决策部署和《意见》要求上来,进一步加强湖泊管理保护,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

充分认识湖长制特殊重要性

2016年11月28日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》以来,水利部会同有关部门协同推进,地方各级党委政府狠抓落实,省市县乡四级30多万名河长上岗履职,河湖专项整治行动深入开展,全面推行河长制工作取得重大进展,河湖管护责任更加明确,很多河湖实现了从“没人管”到“有人管”、从“多头管”到“统一管”、从“管不住”到“管得好”的转变,生态系统逐步恢复,环境质量不断改善,受到人民群众好评。在全面推行河长制的基础上,针对湖泊自身特点和突出问题,中央专门制定出台在湖泊实施湖长制的指导意见,充分体现了党中央、国务院对湖泊管理工作的高度重视,充分彰显了湖泊生态保护在生态文明建设中的重要地位。我们要深刻认识实施湖长制的特殊重要性,切实增强落实湖长制改革任务的责任感和主动性。

充分认识湖泊功能的重要性。湖泊是水资源的重

要载体,是江河水系、国土空间和生态系统的重要组成部分,具有重要的资源功能、经济功能和生态功能。全国现有水面面积1平方公里以上的天然湖泊2865个,总面积7.8万平方公里,淡水资源量约占全国水资源量的8.5%。这些湖泊在防洪、供水、航运、生态等方面具有不可替代的作用,是大自然的璀璨明珠,是中华民族的宝贵财富,必须倍加珍惜、精心呵护。

充分认识湖泊生态的特殊性。与河流相比,湖泊水域较为封闭,水体流动相对缓慢,水体交换更新周期长,自我修复能力弱,生态平衡易受到自然和人类活动的影响,容易发生水质污染、水体富营养化,存在内源污染风险,遭受污染后治理修复难,对区域生态环境影响大,必须预防为主、保护为本,落实更加严格的管理保护措施。

充分认识湖泊问题的严峻性。长期以来,一些地方围垦湖泊、侵占水域、超标排污、违法养殖、非法采砂,造成湖泊面积萎缩、水域空间减少、水系连通不畅、水环境状况恶化、生物栖息地破坏,湖泊功能严重退化。虽然近年来各地积极采取退田还湖、退渔还湖等一系列措施,湖泊生态环境有所改善,但尚未实现根本好转,必须加大工作力度,打好攻坚战,加快解决湖泊管护突出问题。

充分认识湖泊保护的复杂性。湖泊一般有多条河流汇入,河湖关系复杂,湖泊管理保护需要与入湖河流通盘考虑、协调推进;湖泊水体连通,边界监测断面难以确定,准确界定沿湖行政区域管理保护责任较为困难;湖泊水域岸线及周边普遍存在种植养殖、旅游开发等活动,如管理保护不当极易导致无序开发;加之不同湖泊差异明显,必须因地制宜、因湖施策,统筹做好湖泊管理保护工作。

准确把握湖长制总体要求

实施湖长制,必须深入贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立社会主义生态文明观,坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力,遵循湖泊的生态功能和特性,建立健全湖长组织体系、制度体系和责任体系,构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的湖泊管理保护机制,为改善湖泊生态环境、维护湖泊健康生命、实现湖泊功能永续利用提供有力保障。

把坚持人与自然和谐共生作为基本遵循。党的十九大要求,必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,像对待生命一样对待生态环境。实施湖长制,必须牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,处理好保护与开发、生态与发展、流域与区域、当前与长远的关系,全面推进湖泊生态环境保护和修复,还湖泊以宁静、和谐、美丽。

把满足人民美好生活需要作为目标导向。党的十九大强调,既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。要紧紧抓住人民群众关心的湖泊突出问题,坚持预防为主,标本兼治,持续提升湖泊生态系统质量和稳定性,进一步增强湖泊生态产品生产能力和不断增进人民群众的获得感和幸福感。

把落实地方党政领导责任作为关键抓手。党政领导担当履职是全面推行河长制积累的宝贵经验,也是落实湖长制改革举措的关键所在。要坚持领导带头、党政同责、高位推动、齐抓共管,逐个湖泊明确各级湖长,细化实化湖长职责,健全网格化管理责任体系,完善考核问责机制,落实湖泊生态环境损害责任终身追究制,督促各级湖长主动把湖泊管理保护责任扛在肩上、抓在手上。

把统筹湖泊生态系统治理作为科学方法。湖泊管理保护是一项十分复杂的系统工程。要充分认识到湖泊的问题表现在水里、根子在岸上,加强源头控制,强化

联防联控,统筹陆地水域、统筹岸线水体、统筹水量水质、统筹入湖河流与湖泊自身,增强湖泊管理保护的完整性、系统性和协同性。各部门要树立一盘棋观念,密切配合、协调联动,共同推进湖泊管理保护工作。

把鼓励引导公众广泛参与作为重要基础。在全面推行河长制工作的带动下,目前社会各界参与河湖管理保护的热情空前高涨。实施湖长制同样需要坚持开门治水,加大新闻宣传和舆论引导力度,建立湖泊管理保护信息发布平台,完善公众参与和社会监督机制,让湖泊管理保护意识深入人心,成为公众自觉行为和生活习惯,营造全社会关爱湖泊、珍惜湖泊、保护湖泊的浓厚氛围。

全面落实湖长制重点任务

《意见》明确要求2018年年底全面建立湖长制。各地要加强组织领导,树立问题导向,强化分类指导,因湖施策开展专项行动,确保湖长制改革任务落地生根,推动湖泊面貌持续改善。

严格湖泊水域岸线管控,着力优化水生态空间格局。依法划定湖泊管理保护范围,严禁以任何形式围垦湖泊、违法占用湖泊水域岸线,从严管控跨湖、穿湖、临湖建设项目和各项活动,确保湖泊水域面积不缩小、行洪蓄洪能力不降低,生态环境功能不削弱。要强化湖泊岸线分区管理和用途管制,合理划分保护区、保留区、控制利用区和可开发利用区,严格控制岸线开发利用强度,实现节约集约利用,最大程度保持湖泊岸线的自然形态。

结合实施国家节水行动,着力抓好湖泊水资源节约保护。坚持以水定需、量水而行、因水制宜,实行湖泊取水、用水、排水全过程管理,从严控制湖泊水资源开发利用,切实保障湖泊生态水量。强化源头治理,加强湖区周边及入湖河流工矿企业、城镇生活、畜禽养殖、农业面源等污染防治,推动建立以水域纳污能力倒逼陆域污染减排的体制机制。落实污染物达标排放要求,规范入湖排污口设置管理,确保入湖污染物总量不突破湖泊限制纳污能力。

推进湖泊系统治理与自然修复,着力提升生态服

务功能。开展湖泊健康状况评估,系统实施湖泊和入湖河流综合治理,有序推进湖泊自然修复。加大对生态环境良好湖泊的保护力度,开展清洁小流域建设,因地制宜推进湖泊生态岸线建设、滨湖绿化带建设和沿湖湿地公园建设,进一步提升生态功能和环境质量。加快推进生态恶化湖泊治理修复,综合采取截污控源、底泥清淤、生物净化、生态隔离等措施,加快实施退田还湖还湿、退渔还湖,恢复水系自然连通,逐步改善湖泊水质。

健全湖泊执法监管机制,着力打击涉湖违法违规行为。建立健全多部门联合执法机制,完善行政执法与刑事司法衔接机制,依法取缔非法设置的入湖排污口,严厉打击废污水直接入湖和垃圾倾倒等违法行为,坚决清理整治围垦湖泊、侵占水域以及非法养殖、采砂、设障、捕捞、取用水等行为,集中整治湖泊岸线乱占滥用、多占少用、占而不用等突出问题。积极利用卫星

遥感、无人机、视频监控等先进技术,实行湖泊动态监管,对涉湖违法违规行为做到早发现早制止早处理早恢复。

夯实湖泊保护管理基础工作,着力维护湖泊健康生命。科学布设入湖河流以及湖泊水质、水量、水生态等监测站点,收集分析湖泊管理保护的基础信息和综合管理信息,建立完善数据共享平台。组织制定湖泊名录,建立“一湖一档”,针对高原湖泊、内陆湖泊、平原湖泊、城市湖泊等不同湖泊的自然特性、功能属性和存在的突出问题,科学编制“一湖一策”方案,有针对性地开展专项治理行动,促进湖泊休养生息,让碧波荡漾的湖泊成为维护良好生态系统的重要纽带、提升人民生活质量的优美空间、展现美丽中国形象的生动载体。

来源:人民日报 2018年01月05日14版
http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2018-01/05/nw.D110000renmrb_20180105_1-14.htm◆

(上接第18页)24h降雨量655mm,重现期均超过500年一遇。对比历史特大暴雨短历时暴雨强度,最大1h、3h、6h、24h降雨强度均超过“96·8”和“7·21”降雨强度;最大3h降雨强度超过了“63·8”,详见表2。对比分析可见,本次洪水降雨强度大,历史罕见,是造成洪水涨势快、洪峰流量大的重要因素之一。

表2 短历时降雨强度对比

历次大暴雨	最大时段降雨量				备注
	1h	3h	6h	24h	
“7·19”	177	264	363	655	
“7·21”	87	168	275	379	
“96·8”	99	246	336	589	
“63·8”	—	218	426	950	“—”表示无资料

3 小结

通过以上分析,本次暴雨具有如下特点:

a. 短历时暴雨强度大。最大1h、3h、6h、24h降雨量暴雨重现期超过500年一遇。暴雨中心短历时暴雨强度超过“7·21”“96·8”暴雨。

b. 暴雨中心雨量大。本次降雨形成3个暴雨中心,最大中心点雨量大,超过了“7·21”和“96·8”中心点雨量。

c. 暴雨笼罩面积广。降雨超过100mm、200mm的区域面积均大于“96·8”和“7·21”暴雨,300mm区域面积接近“96·8”暴雨。

d. 暴雨中心位置偏下游。主要雨区沿太行山丘陵区分布,暴雨中心靠近邯郸、邢台两市主城区,较“96·8”和“63·8”暴雨中心偏流域下游。◆

参考文献

- [1] 林建,杨贵名.近30年中国暴雨时空特征分析[J].气象,2014(7).
- [2] 和志国,段丽婷,王彦兵,等.红柳沟流域“2015.08.08”与“2010.08.11”暴雨洪水特性对比分析[J].陕西水利,2016(5).
- [3] 沈家涛,王耀武.西河流域“2003·7”暴雨分析[J].水文,2006(5).
- [4] 李阳斌,李翠华,邓朝阳,等.2013年5·16广东清远特大暴雨分析[J].广东气象,2015(1).