

水利行政部门对洪泽湖的科学管理

付兵, 韦勇

(江苏省洪泽湖水利工程管理处 江苏 洪泽 223100)

摘要 分析洪泽湖水域行政隶属、水利管理的演变历史, 以及当前洪泽湖水利管理面临的难题, 提出实现“维护湖泊健康生命”这一管理目标的对策。
关键词 湖泊管理 科学发展 水资源 洪泽湖
中图分类号 TV882.9 **文献标识码** A **文章编号** 1006-7647(2009)S1-0156-03

洪泽湖地处淮河流域中下游结合处苏北平原中部偏西, 淮安、宿迁两市境内, 地理位置在东经 118°10′ ~ 118°52′、北纬 33°06′ ~ 33°40′ 之间, 是我国第四大淡水湖。洪泽湖西北部为成子湖湾, 西部为安河洼、溧河洼, 西南部为淮河干流入湖口, 洲滩发育, 东部为洪泽湖大堤。洪泽湖属浅水型湖泊, 湖底高程在 10.00 ~ 11.00 m(废黄河基准高程, 下同)之间, 呈西北高、东南低趋势。

洪泽湖入湖河道主要有淮河干流、淮洪新河、新汴河、新(老)濉河、徐洪河、安东河等, 出湖河道主要有淮河入江水道、入海水道、淮沭新河和苏北灌溉总渠, 其中入江水道泄洪占 70% ~ 80%。

洪泽湖死水位 11.3 m, 汛限水位 12.5 m, 正常蓄水位 13.0 m, 汛期警戒水位 13.5 m, 设计洪水位 16.0 m^[1]。

1 洪泽湖水资源战略地位演变分析

a. 洪泽湖具有极其丰富的自然资源, 包括: 水资源、渔业资源、林业资源、芒硝、石油、地热、黄砂等矿藏资源, 其中最主要的是水资源。洪泽湖在苏北地区水资源供给中具有举足轻重的作用。苏北地区位于亚热带和暖温带的过渡地区, 属于半湿润季风气候, 降雨时空分布不均, 水资源短缺严重。人均水资源占有量约为全国人均的 1/4。随着苏北地区经济建设的快速发展、人口的不断增加和城镇化步伐的不断加快, 需水量不断加大, 水资源短缺将成为苏北地区国民经济发展和进步的主要制约因素。洪泽湖是苏北地区主要的供水水源, 正常蓄水量为 31.47 亿 m³, 占苏北地区总水量的 59.83%, 设计灌溉面积达 82 万 hm²^[2]。

b. 由于人类对洪泽湖的掠夺性开发以及泥沙淤积等问题, 洪泽湖的面积不断萎缩, 调蓄能力不断下降, 水资源总量不断减少。表 1 为 1949 年以来, 洪泽湖水域面积和容积减少的情况^[3]。

表 1 因围垦导致洪泽湖容积变小情况

平均 水位/ m	面积/km ²		容积/亿 m ³		变小值 B - A/ 亿 m ³
	平蓄破坏	平蓄不破圩	平蓄破坏(A)	平蓄不破圩(B)	
11.5	1 187.5	1 151.0	9.34	8.92	- 0.42
12.5	1 861.4	1 575.5	24.98	22.31	- 2.67
13.0	2 197.9	1 698.7	35.18	30.11	- 5.07
13.5	2 483.9	1 770.0	46.94	38.35	- 8.59
16.0	3 660.4	1 942.2	123.68	82.45	- 41.23

c. 以牺牲资源和环境为代价换取经济增长速度。洪泽湖的水污染起源于 20 世纪 70 年代后期, 进入 80 年代, 随着国民经济的快速发展和城市化进程的加快, 尤其是乡镇企业的异军突起, 水污染逐步加剧。1989 年、1992 年、1994 年、1995 年、1998 年、2001 年、2002 年和 2004 年相继发生了规模较大的水污染事件。1994 年淮河上游 2 亿 m³ 的高浓缩污水突然涌入洪泽湖, 造成严重损失。2001 年淮河上游 1.44 亿 m³ 污水形成 20 余 km 污水带。2002 年淮河上游 1.3 亿 m³ 污水下泄。2004 年 7 月来自淮河上游的 5.4 亿 m³ 污水下泄到洪泽湖, 污染了洪泽湖 150 万 hm² 水域^[3-5]。

d. 以洪泽湖水资源为支撑的众多产业经济地位突出。所谓“靠山吃山, 靠水吃水”。目前, 传统产业包括: 渔业生产, 1985 ~ 2004 年平均年总渔获量 11 126 t^[6], 素有“日出斗金”之美誉; 水力发电, 装机容量 3 950 kW/22 台, 每年约发电 1 500 万 kW·h, 通

航航运,外联航线4条,湖内航线3条,通航量每年约2500万^[7]。新兴产业包括:芒硝矿开采、黄砂开采、生态旅游等。这使人们对洪泽湖的水质、水量要求更高,依赖程度更高,从某种意义上讲,洪泽湖就是苏北地区的“肾脏”。

e. 总体来说,洪泽湖是苏北地区最重要的调蓄水库型湖泊,它在江苏淮北地区的城乡居民生活、工农业生产、交通运输、电场发电和连云港港口等的水资源供给,保障苏北地区社会经济持续发展方面发挥了重要作用,同时洪泽湖也是国家南水北调东线工程调蓄、承转水资源的重要平台,是苏北地区经济社会发展的重要支撑^[2]。

2 当代洪泽湖水利管理演变分析

2.1 洪泽湖水域行政隶属关系演变

1956年5月,根据中央关于洪泽湖应“按湖设治”的原则,经国务院批准,将洪泽湖以东部分平原和洪泽湖四周部分陆地分别从淮安、淮阴、泗洪、盱眙等有关县析出,成立洪泽县。1985年12月,将洪泽湖水域划分给沿湖淮阴、泗阳、泗洪、盱眙、洪泽五县管理,均在淮阴市境内。1996年7月,成立地级宿迁市,泗阳、泗洪划归宿迁市。洪泽湖水域由淮阴、宿迁两市共同管理。2000年12月,淮阴市更名为淮安市,淮阴县更名为淮阴区。2004年1月,宿迁市区划调整,泗洪县原管辖的部分沿湖乡镇划归宿城区。至此,洪泽湖行政隶属淮安、宿迁两市的四县两区。

2.2 洪泽湖水行政管理权演变

1970年代后期,江苏水利逐步形成了统一管理与分级管理相结合的体制。1986年《江苏水利工程管理条例》颁布,这是江苏水利事业第一个地方性法规,使水利管理逐步走上了依法管理的轨道,但洪泽湖的水利管理一直处于粗放状态。近年来,我国治水思路发生了转变,主要体现在坚持水资源的可持续利用,从保障经济社会可持续发展的高度,把水资源可持续利用作为水利工作的切入点,统筹考虑水资源问题与经济社会发展,统筹考虑生活、生产、生态用水,在水资源开发、利用、治理的同时,突出加强水资源的节约、配置和保护,大力推进节水型社会建设,提高水资源承载力和水环境承载力。在此背景下,2005年3月1日《江苏省湖泊保护条例》施行,规定了主管机关、保护范围等。2006年12月《江苏省洪泽湖保护规划》经省政府批复,规定了“统一管理、与分级管理相结合”的管理体制和“统筹兼顾、科学利用、保护优先、协调发展”的保护原则。2008年3月,江苏省洪泽湖水利工程管理处(原江苏省三河闸

管理处)成立,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。这标志着洪泽湖的水利管理进入了一个新的历史时期。

2.3 洪泽湖的水利管理内容的演变

1949年以来,围绕提高洪泽湖的防洪保安能力,国家投入巨资逐步建成了洪泽湖水利控制枢纽。1952年6月建成高良涧进水闸,1953年7月建成三河闸,1958年6月建成二河闸,1967年6月建成周桥洞,1970年4月建成洪金洞,1970年1月建成三河船闸,1972年3月建成高良涧水电站。1951~1955年、1966~1969年、1976~1979年和1992~1995年,先后4次大规模加固洪泽湖大堤。2003年6月,淮河入海水道近期工程全线通水,并在2003年淮河水大期间发挥了显著作用,使洪泽湖防洪标准提高到100年一遇。伴随着水利行业治水思路的转变,江苏水利部门逐步认识到湖泊管理的重要性,于是围绕“维护湖泊健康生命”这一目标,对洪泽湖的水利管理工作逐步加强。这首先体现在对洪水的科学调度上。2005年以来,淮河每年都会有一次污水团下泄,但是水利部门科学调度,采取开启三河闸大流量集中排放等方法,使污水造成的损失减少到最小,切实维护了洪泽湖的健康。

总体上说,随着人们对水利地位认识的不断提高,治水科学技术手段的不断改进,水利法规的不断完善,洪泽湖水利管理的内涵不断丰富,责任也越来越大。

3 当前洪泽湖水利管理面临的难题分析

近年来水利部门加强了对洪泽湖的保护与管理,明确了目标,建立了管理体制,完善了管理机制,使各项工作有章可循;开展了湖泊保护宣传管理知识培训、现状调查、保护范围勘界定桩等基础工作;涉湖管理单位定期开展巡查工作,及时掌握了湖堤与湖滩、沿湖口门控制工程、管理设施、水域、水文观测设施的变化情况,定期汇报,对洪泽湖水域的水质进行了监测,开展环洪泽湖的执法巡查,发现违法建设及其他问题及时查处。目前,洪泽湖水利管理已经初见成效。

洪泽湖管理工作依然存在以下难题:

a. 行政执法难度大。环洪泽湖的各类开发正在进行,产生了开发与保护之间的矛盾。涉湖建设项目审批及管理水利法规已有明确规定。然而,有些组织或个人却无视水利法规,开展违法建设。这些违法建设行为多为开发行为,有经济利益驱使。如果查处的对象是个人,尚好处理,如果查处的对象是集体,甚至是政府支持的项目,则处理难度很大。

一旦违法行为得不到有效查处,水利行业对于洪泽湖的管理权威就会受到很大影响。

b. 水环境压力大。洪泽湖是过水型湖泊,虽然每年正常换水 5 次左右,但是由于洪泽湖入湖河道众多,环湖还存在一些造纸、化工等结构性污染源。如果不彻底治理污染源,洪泽湖将伴随地方经济的发展而遭受更严重的污染。一旦发生类似于 2007 年太湖蓝藻暴发的恶性事件,人民的生产生活将受到严重影响,洪泽湖的生态湿地也将遭到严重破坏。从这个角度来说,洪泽湖的水污染防治工作压力很大。

c. 防洪保安压力大。随着地方经济的发展,洪泽湖周边保护范围内各类经济设施将越来越多。与此同时,淮河上游的水来得更快,流量更多,2000 ~ 2008 年 9 a 中仅 2001 年是枯水年,其余 8 a 都是丰水年,更是连续发生了 2003 年、2007 年淮河流域性大水。这就对洪泽湖的科学调度和防洪安全提出了更高要求。

4 加强洪泽湖水利管理的对策

4.1 管理法规方面

鉴于洪泽湖经济地位的不断提升和水利管理的支撑作用越来越显要,建议对水法、防洪法、水污染防治法等水法规进行修订,增加对水事违法行为刑事处罚的条款。在此基础上修订水利管理部门规章等,甚至可以专门制定“江苏省洪泽湖保护管理条例”等地方法规,明确专管机构及其职责,保障管理经费,建立洪泽湖保护责任考核与追究制度,提高洪泽湖管理的法规保障水平。与此同时,研究水利管理收费项目,收取水资源费、河道堤防占用补偿费等,形成责、权、利的高度统一,形成良性循环,有利于调动水利管理部门的积极性。

4.2 管理体制方面

应建立江苏省洪泽湖流域统一管理的水利机构,在沿湖六县区设立下属管理机构,直接管理涉湖事务,这样的管理体制有利于开展更有效的管理。这可以从江苏省洪泽湖渔业管理委员会的管理体制及运作效果得出结论。

4.3 管理技术方面

围绕洪泽湖管理目标,逐步建立洪泽湖水利管理的科学技术手段,努力实现由粗放的人工巡查转变到人工与监视监测分析相结合,科学掌握洪泽湖的“健康状态”,提高水资源的保障能力。具体的项

目包括:洪泽湖保护范围的遥感观测,环湖主要入湖口水质、水量实时监测、预警,形成洪泽湖范围水质、水量的监测网络。此外,必须加强围绕洪泽湖水利管理技术的研究,包括洪泽湖水污染承载能力、洪泽湖水资源优化配置、跨部门合作管理机制、涉湖建设项目审批机制(处理好开发与保护关系,既要查处,又要服务)以及洪泽湖周边洪水线路图等研究^[7]。

4.4 洪水管理方面

洪泽湖水资源很大一部分是洪水资源。要设法提高河湖蓄水范围内各种设施的耐淹能力,不能一味依靠排涝来解决洪泽湖周边涝水问题,要努力将洪泽湖的洪水储存起来,增加湿地面积,将洪水造成的损失与生态环境的改善统筹兼顾,协调发展。

5 结 语

洪泽湖资源丰富,具有战略地位,维护洪泽湖的健康生命,保持可持续发展,保障洪泽湖安全运用,保持良好的资源供给,维护自然生态系统,满足人民生产生活需要,是洪泽湖水利管理者的光荣使命。然而,洪泽湖的水利管理问题不光是水利系统内部问题,而且是当今社会环境保护与经济发展矛盾的一个缩影。地方各级政府应认真贯彻落实科学发展观,倡导科学的政绩观和用人导向,努力形成洪泽湖水利管理良好的外部环境。在此基础上,水利管理单位集中智慧,上下共同努力,就一定能实现“维护洪泽湖健康生命”的宏伟目标。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 张秀菊, 罗伯明, 刘俭和. 洪泽湖在淮河下游洪水资源利用中的地位与实践[J]. 河海大学学报:自然科学版, 2006, 34(S2): 29-31.
- [3] 胡永法, 许保科. 洪泽湖生态环境面临的问题和对策[J]. 河海大学学报:自然科学版, 2006, 34(S2): 74-77.
- [4] 万一, 马天旗, 李国. 洪泽湖水污染现状及对策研究[J]. 河海大学学报:自然科学版, 2006, 34(增2): 78-80.
- [5] 陈校辉, 朱成德, 蔡永祥. 洪泽湖的鱼类组成、区系及其资源分析[J]. 河海大学学报:自然科学版, 2006, 34(增2): 51-55.
- [6] 薛增亭. 洪泽县水利志[M]. 长春:吉林文史出版社, 2002: 181-203.
- [7] 吕振霖. 江苏水资源管理与保护的对策思考[J]. 水资源保护, 2008, 24(7): 78-82.

(收稿日期 2009-02-04 编辑 方宇彤)