

江苏省人民政府办公厅关于加强洪泽湖 生态保护和科学利用的实施意见

苏政办发〔2019〕72号

淮安、宿迁市及所辖县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

洪泽湖是我国第四大淡水湖,是国家南水北调东线工程重要调蓄湖泊和我省苏北地区重要水源,连通长江与淮河,地处长江经济带和淮河生态经济带交汇点,具有重要的生态区位价值与资源优势。保护好洪泽湖,事关江苏生态文明建设大局,事关苏北地区经济社会高质量发展和人民群众福祉。为认真落实省委、省政府关于加强洪泽湖生态环境保护的部署要求,促进洪泽湖区域生态经济协调发展,经省人民政府同意,现提出以下意见。

一、总体要求

(一)指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实习近平生态文明思想,牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念,坚持共抓大保护、不搞大开发,坚持生态优先、水陆统筹、区域联动,坚持山水林田湖草系统治理,坚持问题导向,着力解决我省境内洪泽湖区域水污染、水生态、水空间面临的突出问题。

(二)基本原则。

——坚持规划引领,强化系统治理。充分发挥规划的引领约束作用,建立洪泽湖区域“多规合一”的生态保护和利用体系。强化系统思维,提高洪泽湖治理保护的科学性、系统性。

——坚持治污先行,加强空间管控。加大洪泽湖区域水污染防治力度,推进内外源污染系统治理,削减污染物排放总量,对湖泊生态空间、管理保护空间严管严控,恢复湖泊自由水面,提升湖泊水环境容量。

——坚持绿色发展,优化产业布局。摒弃拼人力、拼资源的传统发展模式,优化产业发展布局和生态建设空间,深化供给侧结构性改革,推动产业结构调整、经济转型升级,形成洪泽湖全面保护、绿色发展的新格局。

(三)主要目标。到2021年,恢复湖区自由水面50平方公里以上,湖区消除V类水,满足南水北调送水水质要求,国控断面优III类比例达到国家考核要求,完成湿地修复10平方公里,区域内绿色产业格局基本形成。到2025年,退圩还湖综合治理基本完成,湖区水质进一步改善,达到国家考核要求,区域水生态得到有效保护与恢复,水利、交通、环境等基础设施网络基本健全,高端绿色产业初步形成,治水文化传承繁荣,展现大美洪泽湖的美好愿景。

二、主要任务

(一)坚持规划引领约束。

1.出台《洪泽湖区域综合性保护规划》。统筹安排洪泽湖区域的国土空间优化、自然资源利用、流域综合治理等,分阶段、有步骤推进洪泽湖综合治理和保护。

2.推进专项规划实施。与《洪泽湖区域综合性保护规划》相衔接,修编《洪泽湖保护规划》,统筹洪泽湖功能管理、资源管控和生态保护;编制实施洪泽湖区域交通、湿地自然保护区、退圩还湖、生态旅游、养殖水域滩涂规划等专项规划,推动涉湖各个行业、各项功能协调融合发展。

(二)强化生态空间管控。

1.守住生态红线底线。支持环湖地区将具有重要生态价值的区域纳入生态保护红线管理,确保生态空间完整,维护区域生态安全。制定实施生态系统保护与修复方案,有序推进生态红线区域内产业退出、企业搬迁、项目迁移和生态修复工程。

2.严控河湖管理保护范围。严守湖泊管理范围,严格湖泊滞洪区和保护范围线管控,建立湖泊水域岸线自然资源总量管理、全面节约和违规退出制度,制定保护范围内负面清单,核定岸线开发利用总量控制上限,规范涉湖建设项

目与开发活动管理,推行节约集约利用,严禁高消耗低产出的水域岸线资源利用项目,禁止湖泊保护范围内新增风电、光伏发电等建设项目。

3.严格保护自然资源。切实推动洪泽湖区域内水资源、山岭、林地、湿地等各类自然资源有效保护,严防各类自然资源资产总量减少,实施自然资源恢复和补偿工程,加快偿还“生态欠账”,确保总量稳中有升,质量稳步提高。

4.严厉打击涉水违法犯罪。重点查处洪泽湖水域非法采砂、非法捕捞、非法排污、非法圈圩等违法犯罪行为,建立执法信息共享、联合执法、联合办案、案件移送等制度。

5.严守耕地和永久基本农田红线。充分发挥耕地和永久基本农田在调节气候、维持生态多样性、涵养水源等方面的重要作用,严格洪泽湖区域耕地保护责任落实,强化永久基本农田特殊保护。根据《自然资源部农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》(自然资规[2019]1号)要求,逐步清理基本农田划定不实现象。

(三)加大水污染防治力度。

1.加强工业污染整治。强化区域重点企业污染源头管控,执行更严格的排放标准,深入推进化工污染整治专项行动,加快处置落后工艺、不符合产业政策的小型 and 重污染项目,淘汰关停一批环保水平不达标的造纸、皮革、蓄电池等粗放型、资源依赖型产业,进一步削减污染物排放总量。对水质不达标的入湖河道,制定实施达标整治方案并限期整改;未按期整改到位的河道,实施上游企业污水强制性减排、停止排放等措施。

2.推动农业面源污染治理。严格畜禽禁养区管理,防止关闭养殖场(小区)复养回潮。规范非禁养区养殖场户生产行为,落实养殖企业污染治理和废弃物资源化利用主体责任,督促指导其建设与养殖规模相配套的粪污处理和资源化利用设施并正常运转,全面推进畜禽养殖废弃物资源化利用,集中连片开展以农业、物理、生物等措施为主的绿色防控示范区建设。支持专业化统防统治服务体系建设,推进化肥农药减量增效。探索推进土地轮作休耕模式和补贴机

制,让耕地休养生息。实施洪泽湖蓄水范围线外养殖池塘生态化改造,推广生态健康养殖技术模式,促进养殖尾水达标排放或循环利用。因地制宜建设生物拦截带、生态沟渠、径流集蓄与再利用设施,控制地表径流污染。

3.强化生活污染治理。加快补齐城乡污水收集和处理设施短板,着力推进环湖城镇、村庄生活污水管网设施建设,建制镇污水处理设施全运行,基本实现农村生活垃圾集中收运处理。

4.开展入湖排污口排查整治。实施入湖河道水质监测,按照“排查、监测、溯源、整治”要求开展全口径排查整治,依法取缔非法设置的排污口,严厉打击向湖区非法排放、倾倒污染物等违法行为。

5.加强湖泊渔业综合整治。全面清理圈圩养殖,依法依规推进退养还湖,进一步压减湖泊围网养殖面积,逐步取缔湖内投饵养殖;大力推进洪泽湖渔民上岸工程,多渠道支持渔民上岸安居乐业。

6.严格船舶污染防治。全面清理河湖管理范围内住家船和餐饮船,禁止加油船、未封舱船进入湖区,持续推进运输船舶生活污水储存、处理装置安装改造,全面完善船舶污染物接收、转运、处置联单监管制度,推动船舶污染物免费接收示范试点。

(四)加快推动生态修复与保护。

1.实施退圩还湖。科学制定退圩还湖规划,洪泽湖蓄水范围线内的圈圩逐步实施退圩还湖还湿,实施中充分考虑水生态修复、岸线保护及沿湖绿色产业发展需求,重塑洪泽湖形态。

2.推进湖滨带生态修复。在退圩还湖基础上,全面开展湖泊近岸带水生态保护与修复,提高湖泊水体自我修复能力,形成生态缓冲带。

3.严格保护自然湿地。加快自然保护区湿地退圩(养)还湖、天然植被恢复和湿地生态修复等工程建设,提升自然湿地保护水平。对区域内退化湿地以及珍稀濒危动物栖息湿地,加大生态修复治理力度,恢复生态功能,逐步提升生态质量。

4.依法依规推进聚泥成岛。积极推进清淤疏浚、聚泥成岛工程,开展河湖生态清淤,探索建立入湖河道常态化清淤机制,建造河湖良好生境。

5.开展生态廊道建设。在确保防洪和供水安全前提下,因地制宜打造生态性护岸,尽量减少裁弯取直,构建生态安全屏障,恢复河道自然形态和生态空间,展现河道自然美。

6.大力实施森林生态修复工程。加强区域水系林网、航道林网、道路林网、农田林网和绿美乡村建设,推进丘陵岗地植被恢复,协同发挥林地、绿地、水面的生态修复保护作用。加强水土流失综合治理,推进生态清洁小流域建设。

7.建立河湖休养生息制度。把湖泊生态环境保护放在突出位置,通过最严格的管控,合理降低洪泽湖开发利用强度,保护并有效恢复湖泊生态空间,提高生态资源对经济社会发展的保障能力,实现湖泊生态资源永续利用和可持续发展。加大水生生物增殖放流力度,推进生态健康养殖。

(五)完善基础设施网络。

1.完善水陆交通基础设施。构建环洪泽湖公路网,结合退圩还湖和堤防工程建设环洪泽湖公路,为区域一体化发展奠定基础。积极推进洪泽湖区省干线航道建设,加强航道养护和清淤疏浚,有序发展洪泽湖水上旅游。

2.完善水利基础设施。实施洪泽湖周边滞洪区建设、水系连通调整建设、水资源供给工程建设、病险工程建设,重点骨干河道综合治理等工作,提高环湖区域防洪除涝能力。

3.完善环境基础设施。以城乡生活污水处理、工业废水处理、垃圾处理、危险废弃物利用处置、污泥处理处置与资源化利用、清洁能源供应及园区监测监控能力建设为重点,加快补齐环境基础设施短板,促进环境基础设施增量、提质、增效,提升洪泽湖生态环境治理能力。

4.完善流域监测网络。对水域、陆域,水上、水下,水量、水质,水工程、水生态、水空间,开展全方位、全要素立体式监测,完善信息互通共享机制,形成“一张网”“一张图”。完善生态状况评价指标体系,加强洪泽湖资源环境承载能力

和生态功能趋势系统分析,为治理保护提供决策支持。

(六)大力发展绿色生态产业。

1.推动生态旅游发展。循序渐进发展养生度假、文化游憩、生态休闲、渔业旅游,配套观光游览、民俗体验、农业旅游等辅助功能,努力打造融水、山、岛、景、城、乡于一体的湖泊休闲度假目的地,塑造“洪泽湖全域旅游”大品牌。

2.推动生态农业发展。突出市场导向、消费导向,以提供绿色优质农产品为目标,积极开拓优质产品市场。采用自然农耕、生物防治、有机施肥等方式,扩大优质稻米、有机稻米种植规模,打造一批优质、有机稻米产业化基地。开展高效园艺提升行动,大力发展水生蔬菜、花卉苗木、果品、食用菌、中药材等特色产品,因地制宜发展绿色有机食品产业,加快“菜篮子”工程建设,建设蔬菜全产业链示范园区。

(七)挖掘弘扬传承优秀文化。

大力挖掘文化内涵。加强历史文化遗产保护和发展,积极推进历史古镇、古村建设,保护古遗址类、古建筑类、革命遗址类、古水利工程类等物质遗产保护,推动非物质文化遗产挖掘,注重保护洪泽湖周边传统风貌,将洪泽湖作为传承地方民俗风情的新节点、彰显地方历史文化的新载体,讲好洪泽湖故事,提升人文特色品质。

三、保障措施

(一)加强组织实施。淮安、宿迁两市是洪泽湖生态保护与利用的责任主体。沿湖地区要提高政治站位,把意见明确的工作任务摆到全局工作的突出位置,强化党政领导责任制,落实牵头部门和相关部门工作责任,确保任务全面完成。省洪泽湖管理委员会负责监督指导意见落实,省洪泽湖管理委员会办公室负责具体牵头抓总工作,在省级湖长和管委会的领导下,会同管委会成员协同发力,共同推进洪泽湖生态保护与利用工作。

(二)建立协同机制。推进洪泽湖网格化管理提档升级,积极探索构建河湖长制下的河湖流域化管理机制,通过管理机制的创新,实现“责任到位、监督定

位、奖惩定量”的管控目标。建立联合执法、联合巡查和管理会商机制,在洪泽湖管委会的领导下,建立健全洪泽湖治理保护长效机制。强化污染防治区域联动机制,全面开展环境协同整治,抓紧制定并落实区域环境污染联防联控工作机制。完善流域生态补偿机制,依托重点生态功能区开展生态补偿示范区建设,积极推进市场化、多元化生态保护补偿机制,切实发挥环境经济政策的调控和倒逼作用。

(三)落实资金保障。各级财政部门要统筹整合用于支持乡村振兴、生态环保、脱贫攻坚、产业布局、湿地保护、水利发展等方面资金,加大对洪泽湖治理与保护的投入力度。完善洪泽湖治理保护投融资机制,建立政府引导、市场运作、社会参与的多元化投资渠道,利用好金融信贷政策,引导鼓励金融机构、各类企业、社会组织等各方面资金投入,培育一批专项从事湖泊监测监控、生态保护修复的专业化队伍。省级要完善洪泽湖治理保护资金奖补政策,充分发挥财政资金引导作用。省有关部门要加强与国家部门沟通,用好用足国家相关政策。

(四)强化监督问效。沿湖市县要将洪泽湖治理保护纳入地方国民经济和社会发展规划,将相关目标、任务、措施纳入年度重点工作进行考核,并建立有效的激励和问责办法。省洪泽湖管理委员会及相关成员单位要加强指导,建立按月统计、按季通报制度,及时跟踪督办工作进度,协调会商工作推进过程中遇到的热点和难点,建立问题追溯机制,实施精准治理。省、市、县三级建立有效的责任追究问责制度,对洪泽湖治理保护任务落实不力、问题整改不力,慢作为、不作为甚至失职的地区和单位要限期整改,曝光典型案例,对相关负责同志进行约谈和问责。

江苏省人民政府办公厅

2019年8月31日