

山东省河湖健康评价工作现状及对策建议

李宝东,肖百超,曹芳晶

(山东省海河淮河小清河流域水利管理服务中心,山东 济南 250100)

【摘要】为全面摸清河湖健康状态,科学评价河湖健康状况,本文从山东省河湖健康评价工作开展情况、河湖健康状况、具体实施情况等总结山东省河湖健康评价工作,梳理了存在的问题并给出了相关意见建议,为精准实施河湖管理保护提供参考。

【关键词】山东省;河湖管理;健康评价

【中图分类号】TV85

【文献标志码】A

【文章编号】1009-6159(2024)-12-0004-03

Current Situation and Suggestions of River and Lake Health Evaluation in Shandong

LI Baodong, XIAO Baichao, CAO Fangjing

(Haihe River, Huaihe River and Xiaoqinghe River Basin Water Conservancy Management
and Service Center of Shandong Province, Jinan, Shandong 250100, China)

Abstract: In order to understand and evaluate the health status of rivers and lakes scientifically and comprehensively in Shandong Province, this paper summarizes the health assessment from the perspectives of the assessment implementation, the health status of rivers and lakes and the specific measures, sorts out the problems and gives relevant suggestions, providing references for the accurate implementation of river and lake management and protection.

Key words: Shandong Province; River and lake management; Health evaluation

近年来,加强河湖管理保护,维护河湖健康已成为全社会的愿景,也是新时期治水管水的主要任务。河湖健康评价是河湖管理的重要内容,是检验河湖治理保护成效的有效手段,更是编制一河(湖)一策的基础和前提。山东省高度重视并创新性地推进河湖健康评价工作。首创“层次分析法”被水利部作为先进经验在全国范围内予以宣传推广。为全面摸清河湖健康状态,科学评价河湖健康状况,为精准实施河湖管理保护提供重要参考,山东省水利厅与山东省流域中心成立了课题组,对标先进省份,学经验、找差距、补短板、促提升,经过梳理归纳形成调研报告,为山东省河湖管理健康发展提供有益的思路。

1 山东省河湖健康评价工作开展情况

2021年4月,水利部河长办下发《关于开展2021年河湖健康评价工作的通知》,对河湖健康

评价工作进行安排部署,明确河湖健康评价工作是指导编制“一河(湖)一策”方案的重要依据,要求各地可因地制宜选择1条或多条河湖进行健康评价;2021年8月,水利部河长办印发《河湖健康评价指南(试行)》,为河湖健康状况提供了标尺,使河湖健康评价工作有标准可依。

2021年6月,山东省河长办在全省部署开展河湖健康评价工作。目前,省级层面上设立省级河湖长的16条骨干河道、4个湖泊、8个大型水库、2条输水干线全部完成了健康评价工作;市、县级层面健康评价工作稳步推进。

山东河流众多、湖泊星罗密布,大小河湖水库共计1.5万余条(个)。山东河湖健康评价严格按照水利部印发《河湖健康评价指南(试行)》要求,结合河湖自身特点,从生态系统结构完整性、

收稿日期:2024-05-06

作者简介:李宝东(1987—),男,工程师

生态系统抗扰动弹性、社会服务功能可持续性3个方面建立河湖健康评价指标体系与评价方法,从“盆”“水”、生物、社会服务功能4个准则层对河湖健康状态进行评价。

评价过程中对指标层各项指标采用“层次分析法”确定指标权重,具体为按照健康评价指南中设定的必选、备选属性以及结合工作重要程度对每个准则层内的指标进行排序,按照重要程度将同一准则层内的指标两两进行比较构造判断矩阵并进行相应的计算,从而得到各指标层权重分配值。指标层权重的确定使得河湖健康评价体系更加科学,得分更加合理,评价结论更加真实。

2 山东省河湖健康评价工作实施情况

河湖健康评价以省级层面湖泊为例,选取具有代表性的南四湖、东平湖、芽庄湖、马踏湖4个湖泊作为山东省典型湖泊开展评价研究,结果显示:南四湖、东平湖为健康,芽庄湖、马踏湖为亚健康。

2.1 开展全面调研及资料搜集整理

通过全面调研,重点收集了上述4个湖泊的水资源保护利用、水域岸线管理保护、河湖污染源、水环境、水生态、公众满意度等现状资料,对其管理保护体制机制、河湖管护主体、水域岸线占用及生态保护补偿、管理队伍能力建设等多个方面进行了总结梳理。通过工程专题调研,全面勘察了湖堤岸坡倾角高度、基质类别、植被覆盖等实地状况,进一步核实了入湖排污口位置、规范化建设、入湖排污口排放量,摸排了湖区当前乱采、乱占、乱堆和乱建情况。同时,由专业机构对湖区进行了生物监测及水质底泥检测,全面掌握了湖泊现实状况。

2.2 合理确定健康评价单元及评价年

按照《河湖健康评价指南(试行)》评价单元确定总体要求,主要根据湖泊水文、水动力学特征、水质、生物分布特征等重要因素,同时考虑湖泊管理范围,将东平湖由北向南划为3个分区,将马踏湖划分为马踏湖和麻大湖2个分区,将芽庄湖划分为章丘区和邹平区2个分区,将南四湖划分为微山湖、昭阳湖、独山湖和南阳湖4个分区。同时,根据河湖长制推行时间、4个湖泊评价参数和数据的时效性、湖泊资料收集难易程度等

因素,将此次湖泊健康评价年选择为2020年。

2.3 科学获取评价指标及健康评价成果

针对东平湖、南四湖、马踏湖和芽庄湖的实际情况,按照科学性、实用性和可操作性的原则分别建立了各个湖泊的健康评价指标体系,采用改进的层次分析法确定各指标权重,计算各个湖泊的健康评价分值,并依据湖泊健康评价分级标准,确定湖泊的健康等级。

通过此次健康评价,东平湖总体得分为86.94分,属二类湖泊,为健康状态;南四湖总体得分80.41分,属二类湖泊,为健康状态;马踏湖总体得分74.97分,属三类湖泊,为亚健康状态;芽庄湖总体得分70.88分,属三类湖泊,为亚健康状态。其它各级选取的试点河湖均参照此模式开展健康评价工作。

3 山东省河湖健康评价工作存在问题

3.1 流域共治理念有待加强

河湖上下游、左右岸、干支流的统筹谋划、系统治理以及协作配合是确保河湖健康的重要基础,特别是对边界河湖的水资源调配、管控措施衔接亟需进一步顺畅有效。但是目前仍存在跨区域河流缺乏上下联动、协调配合机制,河湖管理难度较大的问题。

当前,跨境中小河流虽均已实行属地河湖长制管理,但上下游、左右岸分属不同行政区域,管理标准和管理措施和目标要求不尽相同,上游河段对下游河段的影响因素不易量化,易造成出现问题责任认定难等问题,影响河湖管理效果。因湖区分属两市不同县、区管理,山东省前期对马踏湖开展的健康评价人为工程措施分割湖区问题明显,入湖出湖径流受人为活动干预影响较大,一定程度影响了湖区水质植被质量。

3.2 评价指标体系仍需完善

从山东省前期河湖健康评价工作开展情况看,水利部制定的《河湖健康评价指南(试行)》中诸如湖泊连通指数、生态流量满足程度、湖泊底泥污染状况、湖泊(河流)集中式饮用水源地水质达标率等部分评价指标层,在应用于北方河湖开展健康评价时,存在一定的局限性和不适应性。由于北方地区降水量比较少,雨季短,河流汛期短,导致河湖水量较小,水位和水量随季节变化

明显,故亟需针对不同地域、不同河湖、不同水资源禀赋条件等进行指标体系的细化完善。

3.3 相关配套标准相对滞后

在开展山东省河湖健康评价工作中发现,所涉及的相关标准,如底泥污染状况指标,仍采用《土壤环境质量农用地土壤管控风险管控标准(试行)》(GB15618-2018),因湖泊水体污染物浓度与土壤污染物浓度明显不同,湖泊水体的污染物在水流运动的影响下,其浓度也应远远低于土壤污染物浓度,因此,应用此标准评价河湖底泥状况有所不适。目前来看,尚无河湖水体底泥污染物评价的专门标准,导致具体评价实施的标准依据不够坚实,一定程度降低了评价成果的科学性和权威性。

3.4 资金保障力度尚需加大

河湖健康评价属河湖长制工作的重要内容之一,当前多数地区河湖长制工作经费及河湖管护资金以各级政府财政投入为主,投资渠道过于单一,资金缺口较大,多元化的投资机制尚未形成,缺乏其他投融资渠道来积极引导社会资金参与河湖治理保护。

近几年由于多方面等原因,地方财政大部分处于紧张状态,河湖长制工作经费及河湖管护专项工作经费落实困难,特别是基层乡镇,河道保洁治理、垃圾处理等各项河湖管护资金落实难度较大。在调研过程中发现。部分县、区除2017年、2018年实行河湖长制当年落实河湖管护资金以外,2019年至今因河湖维护经费落实困难,一定程度造成河湖管护水平滑坡,河湖健康评价工作更是无法开展。

4 对策建议

4.1 增强流域聚力共治合力

基于河湖长制已有的组织基础,协调好属地管理与流域整体治理的关系,牢固树立“一盘棋”思想,健全跨界流域治理协作体系,加强上、中、下游河道治理联动机制建设,探索建立流域定期会商、交叉检查和联合执法机制,组织开展流域联合执法巡查;建立跨界突发环境事件应急联动机制,强化突发水环境事件应急协作能力;签署“流域共治 维护河湖健康”框架协议,明确河湖健康目标任务,积极实践治理合作方案;打破分

行政区域管理考核模式,实行流域“共建共管共考核”,推动流域治理由“县市单打”向“流域抱团”转变,妥善解决上下游、左右岸之间“集体行动困境”难题,形成行政属地治水与流域整体治理有机融合。

4.2 发挥部门共促健康作用

健全部门考核体制机制。建立河长办成员单位述职机制,每年底河长办各成员单位对照自身工作职责和年度工作要点开展述职,述职情况在一定范围公开,接受监督;建立履职考核评价制度,完善激励问责相关机制,对工作突出、成绩优秀的部门和单位给予表彰奖励,对工作推诿、履职不力的部门和单位及相关责任人员给予追责问责;进一步细化落实管护责任。

严格落实河湖长制,以“一河一策”为抓手,加强统筹谋划,将生态环境、自然资源、水利、住建、农业农村交通等成员部门未来三年工作任务纳入河湖综合整治方案,结合河湖健康相关要求,在全面落实各级河湖长及其责任的基础上,进一步明确部门职责,细化分工,此为抓手对各部门进行考核,促部门各司其职,形成工作合力,形成分工明确、权责清晰、协调有力的河湖管理责任体系和部门协调联动机制,共护河湖健康。

4.3 完善健康评价指标体系

通过山东省省级湖泊健康评价工作及其分析结果,依据《河湖健康评价指南(试行)》内容不难发现,针对不同河湖所面临的主要问题,需有选择地设置河湖健康评价指标。结合山东河湖实际情况,组织研究出台《山东省河湖健康评价指南(试行)》,区分不同地理特征、社会环境和服务功能等差异性特征,开展河湖健康评价工作。同时,以解决具有山东河湖特点评价工作实施开展难题为重点,梳理总结山东省河湖健康评价经验,如针对南北河湖的主要特点和不同条件,对湖泊联通指数、生态流量满足程度等指标的计算赋分方法应进行适当调整,促使评价指标体系更加科学合理可行。

最后,建议生态部门联合科研院校争取科研项目,开展《山东省河湖水体底泥污染物评价标准》研究,出台河湖水体底泥污染物评价标准,为河湖健康评价和水体污染状况判断提供有效可行的评判标准,为下一步开展河(下转第12页)

3.2 加大资金投入,拓宽融资渠道

地方政府应进一步加大对农村供水工程的资金投入,用好地方政府专项债券和政策性开发性金融工具,拓宽融资渠道,引导和鼓励社会资本介入农村供水工程建设运营。目前,山东省水利厅已与中国农业银行山东省分行、农业发展银行山东省分行签署战略合作协议,与中国人民银行济南分行在全省范围内开展“节水贷”融资服务工作,用以支持城乡供水一体化工程等重大水利项目建设。各山丘区市(县)要抢抓机遇,充分用好金融支持水利基础设施优惠政策,通过推进政府和社会资本开展建立合作、设立水利领域不动产投资信托基金等方式,多渠道筹措建设资金,保障农村供水工程的资金需求。

3.3 因地制宜地进行农村供水工程建设

有条件的山丘区要进一步提高规模化供水工程覆盖范围,对规模化供水工程无法覆盖的区域,要因地制宜新建标准化农村供水工程,补齐原有农村供水工程短板。对不宜建设集中式供水工程的地区,可通过建造集雨场、引水设施、拦污栅、沉沙池、集水池等工程措施,经过滤、消毒后,

再由配水管道输送到用户。

3.4 完善水价和财政补贴机制,逐步实现成本收费

合理水价和水费收缴机制是破解中小农村供水工程可持续问题的关键,水费收缴率低、收不抵支的市(县)要加大水费收缴力度,未落实水价政策的应加快落实水价政策。建立完善财政补贴机制,对特殊困难群体,给予适当补贴。

3.5 加强信息化建设,提高信息化应用水平

随着“工业 4.0”的到来,全行业将面临信息化改革,实现产业智能化管理。信息化建设要做的硬件软件同行并进,要建得好,用得好,大力培养农村供水工程信息化专业化管理人才。加强从业人员培养,确保每一个农村供水工程管理人员的信息化应用及操作水平有质的提升。

4 结 语

解决好山丘区农村供水问题,将大幅度提升山东省农村供水整体保障水平,为山东省乡村振兴打造齐鲁样板提供用水支撑,不断满足人民群众日益增长的对美好生活的“水需求”。

(责任编辑 崔亚男)

(上接第 6 页)湖健康评价提供有效地、符合地方实际地评价依据。

4.4 强化河湖健康管护保障

一是资金保障。按照事权划分,落实各级财政对河湖管护的经费保障,增加河湖管护治理和民生改善的投入,省财政安排一定比例的经费专项用于河管员的资金奖补。

同时,在稳定财政投入的基础上,发挥市场机制作用,拓展绿色信贷、融资租赁等新型投融资渠道在河湖管护中的推广和应用,通过公私合作(PPP)、特许经营、政府购买服务等方式,鼓励发展河湖经济,积极探索治河护水与全域旅游、设施农业、美丽乡村建设的有机融合,吸引更多的社会资本参与河湖管护,统筹实现生态保护与高质量发展。

二是制度保障,探索河湖健康成效跟踪评价考核,并统一纳入到对各市河长制湖长制落实情况

高质量发展考核中,同时将考核结果作为国务院每年督查激励奖惩的重要依据和参考;同时,将河湖健康内容纳入全面要求河湖综合整治方案内容,并以一河(湖)一策分解的任务目标为抓手强化对各级河湖长及部门的考核。

三是基础保障。在全省逐步推开,扩大河湖健康评价范围,形成健康评价常态,全面反映河湖当前健康状况,为各级河湖长“靶向治疗”河湖问题提供重要依据。

同时,依据“一河一策、一湖一策”修订周期,研究河湖健康评价的周期原则及评价成果应用办法,发挥好河湖健康评价的导向性作用;同时加快河湖管理智慧化步伐,确保河湖相关健康数据实时共享,完善公众参与河湖健康评价及监管的渠道,为河湖健康永续发展保障。

(责任编辑 张玉燕)