

政研通讯

第 二 期

总 第 252 期

江西省水利发展研究中心

2022 年 4 月 19 日

【本期文章】

- 江西新时代城乡供水一体化的实践与思考
- 鄱阳湖区单退圩堤运行管理长效机制体制浅析

江西新时代城乡供水一体化的实践与思考

江西省水利厅党委委员、副厅长 蔡 勇

随着全面建设社会主义现代化国家新征程的迈进、乡村振兴战略的实施、城乡融合发展不断向前推进，新时代农村供水也正面临着新的形势和挑战，农村供水工作正在从农村饮水安全向农村供水保障积极转变，农村供水的标准和保障水平也在不断提升。为深入贯彻习近平总书记关于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要讲话指示精神，按照“人民至上，生命至上”的理念，江西对农村供水发展进行了深入思考，于2020年提出了全省全面推行新时代城乡供水一体化，让广大农村地区居民喝上安全水、放心水、幸福水，为高质量打造美丽中国“江西样板”、建设富裕美丽幸福现代化江西提供饮水支撑。

一、准确把握城乡供水一体化的深刻内涵

城乡供水一体化是农村供水的发展方向，推进城乡供水一体化发展成为行业普遍关注的话题。江西以往推行的城乡供水一体化模式主要是以工程管网延伸覆盖为主，通过城市水厂供水管网延伸扩大供水范围，或城市水厂和农村水厂供水管网联网供水以提升供水保证率，更多地强调城乡供水工程的一体化。而对于城市自来水厂管网延伸覆盖不到的农村地区，主要推行以符合农村饮水安全评价标准的农村饮水安全工程，其供水标准和保障水平不高，已越来越不能满足农村居民追求更高饮水质量和生活品质的需求。为彻底破解农村供水这一困境，让农村居民也能享受和

城市居民同标准的自来水，就势必要对以工程管网延伸覆盖为主的城乡供水一体化模式进行创新、改进，不能一味地追求城乡供水工程一体化，而应更多地注重城乡供水在供水标准、供水管理、供水服务等方面的同等化。因此，江西提出全面推行新时代城乡供水一体化，探索推行全员全域全覆盖、统一规划、统筹建设、统一服务的新时代城乡供水一体化，使农村居民和城市居民享受同等的供水服务。

1. 城乡供水一体化是贯彻落实习近平总书记关于巩固拓展脱贫攻坚成果的重要讲话指示精神的重要实践

习近平总书记多次就巩固拓展脱贫攻坚成果发表重要讲话、作出重要指示批示。2020年12月，习近平总书记在中央农村工作会议上提出，要坚决守住脱贫攻坚成果，做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，同时指出要加强配套基础设施和公共服务。2021年3月，习近平总书记在参加十三届全国人大四次会议青海代表团审议时再次提出，要推进城乡区域协调发展，全面实施乡村振兴战略，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，改善城乡居民生产生活条件。推行城乡供水一体化就是缩小农村供水与城市供水的差距，改善农村基础设施，实现公共服务均等化，推进城乡区域协调发展，以实现持续巩固拓展脱贫攻坚成果。

2. 城乡供水一体化是实施乡村振兴战略的内在要求

实施乡村振兴战略，是决战全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代“三农”工作的总抓手。重塑城乡关系，走城乡融合发展之路，是实施乡村振兴战略

的一项重要内容。要推动城乡融合发展，就势必要通盘考虑城镇和乡村发展，统筹谋划基础设施、公共服务等主要布局，持续改善农村基础设施条件，实现城乡基本公共服务均等化。而推行城乡供水一体化，就是要打破城乡供水二元化结构，促进城乡供水基础设施互联互通，推动农村供水基础设施和管理服务提档升级，解决城乡供水发展不均衡问题，实现城乡供水在供水标准、供水管理、供水服务等方面的同等化，全面提升农村人居环境质量，提升广大农民群众的获得感幸福感。

3. 城乡供水一体化是实现农村供水高质量跨越式发展的必然选择

农村供水普遍存在小而散、供水保证程度低、供水稳定性差且旱季供水紧张、供水水质达标率不高、运行管护水平不高、供水服务水平低等方面的诸多问题，制约着农村供水事业的发展，与当前快速发展的农村经济形势不匹配。城乡供水一体化是保障农村居民饮水安全、改善生活条件、提高生活质量的重要民生实事，是巩固拓展脱贫攻坚成果、实施乡村振兴的重要内容。实施城乡供水一体化，通过提升农村供水标准、供水管理和供水服务水平，一举破解农村供水发展瓶颈。城乡供水一体化是农村供水发展的大趋势，也是乡村振兴、城乡融合发展的重要方向。通过实施城乡供水一体化，统一规划、统筹建设、统一服务，实现全员全域全覆盖，让广大农村居民享有与城市居民同等安全优质的供水保障服务，是实现农村供水高质量跨越式发展的必然选择。

二、江西城乡供水一体化工作对策与措施

江西省水利厅作为省级层面全面推行城乡供水一体化工作

的牵头单位，会同省直相关单位同心协力，攻坚克难，多措并举，狠抓落实，督促指导市县全面推行城乡供水一体化。

1. 精心谋划，强化考核

一是高位推动，绘就美好蓝图。早在2011年，江西省委省政府提出按照城乡统筹和供水一体化要求，加快农村自来水工程建设。2020年江西省委经济工作会议和省政府工作报告明确提出，要全面推行城乡供水一体化，着力解决农村饮水安全问题。二是建章立制，强化制度保障。《江西省农村供水条例》于2020年6月1日起正式施行，推动了江西城乡供水一体化的规范化、制度化、法制化建设。同年，江西省政府出台《关于全面推行城乡供水一体化的指导意见》，指导各市县抓好城乡供水一体化建设落地落实。三是落实责任，建立正向激励机制。江西省政府成立全面推行城乡供水一体化工作联席会议制度，专门召开城乡供水一体化工作动员部署会议，落实地方政府主体责任。同时，将城乡供水一体化工作纳入省政府高质量发展考核和乡村振兴考核，2021年将城乡供水一体化工作列为省委深化改革2021年改革事项之一，并纳入省政府2021年民生实事工程。

2. 构建模式，打造特色

一是打造江西特色城乡供水一体化模式。以江西省水投集团有限公司、中国水务集团等为代表的头部企业实施模式，如“乐平模式”，市、县政府与江西省水投集团有限公司合作，构建营收上“以城补乡”、服务上“城乡均等”的城乡供水一体化格局；以自来水公司为代表的本地企业实施模式，如“遂川模式”，对于城市水厂管网延伸不到的地区，市县政府在乡镇层级成立供水公司作为

实施主体，统一管理乡镇范围内的农村水厂。**二是着眼供水安全，确保群众喝上放心水。**强化水源地风险防控和供水质量保障，落实饮用水水源地水质监测、污染防治、卫生评价、卫生监督等农村饮用水水源保护和整治措施。由水利、卫健、生态环境等部门成立专项巡检队伍，对区内百吨以上供水工程每月检测一次，百吨以下工程每季度检测一次，并设立农村饮水监督电话，畅通诉求渠道。**三是规范标准，强化构建服务体系。**全面推行农村供水工程标准化管理，规范水厂运行管理和维护。全省推行城乡供水一体化服务承诺制，水行政主管部门、实施主体、供水单位开展服务承诺工作，同时组织开展供水安全隐患排查，制定“一厂一策”，并与城乡供水一体化实施主体完成统一管护服务协议签订工作。

3. 两手发力，拓展投资

一是明确公益属性，争取政府财政投入。江西省立足农村供水公益属性，明确县级人民政府作为城乡供水一体化的责任主体，将农村供水工作经费纳入本级财政预算，并在用地、用电、税费等方面予以优惠，鼓励社会投资、引导农村居民投资投劳参与工程建设。省水利厅、省财政厅共同制订了《关于支持市县整域推进城乡供水一体化项目建设工作的意见》，2020年补贴达1.9亿元，用以支持贫困县推进城乡供水一体化建设。**二是引导企业参与，合力推进一体化建设。**目前，参与江西城乡供水一体化建设的大型企业有：江西省水务集团、中国水务集团、南昌市水投集团、洪城水业集团、粤海水务集团等大型企业。11个设区市中的景德镇市、新余市、鹰潭市打破县域界线，实施整市一体推进；全省所有有农村供水任务的县（市、区）政府均与相应供水企业签订

了城乡供水一体化合作协议。三是鼓励社会融资，政府搭桥金融支持。江西省创新筹资融资举措，鼓励和支持各县（市、区）政府通过整合、盘活沉淀资金、项目资金、企业资金、银行资金及部分群众自筹资金、民间资金，多元化筹集城乡供水一体化资金。2020年，各地通过政府专项债券发行41亿元用于城乡供水一体化相关项目建设。同年11月，省水利厅、省水务集团与14家金融机构签约，达成初步筹资意向约1700亿元，为全面推进城乡供水一体化提供了重要资金保障。同时，还积极争取将城乡供水一体化纳入乡村振兴项目库，争取资金支持。

三、推行城乡供水一体化工作经验启示

江西省在全面推行城乡供水一体化方面采取了一系列对策与措施，成效显著，主要得到以下经验启示。

1. 高度重视，压实各方责任

江西省委省政府将城乡供水一体化分别列入2021年省委全面深化改革工作计划和省政府51项目民生实事之一。各级政府牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持人民至上、生命至上的理念，把城乡供水一体化工作摆在更加突出位置加以落实。县级政府主要负责同志切实担负起领导责任，亲自研究部署、亲自推动、亲力亲为抓好城乡供水一体化工作。县级层面明确城乡供水一体化主管部门，主管部门切实承担起牵头责任，建立部门协商机制，统筹做好城乡供水一体化各项工作。

2. 面向市场，确定实施主体

鼓励信誉好、能力强的供水企业参与城乡供水一体化，支持地方成立供水企业推进城乡供水一体化。各地以县为单位，依法依规与相关市场主体签订城乡供水一体化合作协议，确定城乡供

水一体化实施主体，明确政府与实施主体的权责，按照新时代城乡供水一体化的模式实施，协议及合作内容包括运行管护，要求全域全员全覆盖。已实施了城乡供水一体化的市县，已签订协议的，对照查漏补缺，补充相关协议。

3. 多种渠道，强化资金保障

各级人民政府加强对城乡供水一体化资金保障，建立以水价为核心，对接市场资金为主、财政资金为辅的县级资金筹措保障机制，促进农村供水可持续发展。指导各地统筹乡村振兴、以工代赈等各行业财政投入，鼓励地方通过专项债券、银行信贷、土地出让收入和社会资本等方式，落实工程建设资金。水行政主管部门负责做好城乡供水一体化工程项目前期工作，发展改革、财政部门支持发挥财政资金的引导作用，依法依规吸引社会资本参与城乡供水一体化工程建设和管理。同时各地将农村供水运行维护资金纳入本级财政年度预算。

4. 监督考核，强化责任追究

将城乡供水一体化推进情况纳入省政府高质量发展考核和乡村振兴考核。对未按标准要求实施城乡供水一体化、农村供水工程落实不力、水质合格率低、水价核定水费收缴不到位的市县，启动约谈机制。同时对城乡供水一体化工作不力造成严重后果的，依法依规进行问责。

四、进一步推进城乡供水一体化的思考建议

江西将继续攻坚克难，采取有力措施，纵深推进城乡供水一体化工作，早日实现农村居民与城市居民一样共享安全水、放心水、幸福水愿望。

1. 推行城乡供水一体化助力巩固拓展脱贫攻坚成果

持续推行城乡供水一体化，督促强化工程日常运行管护，进一步提升脱贫地区供水标准和服务水平。同时对脱贫地区、供水条件薄弱地区的农村供水工程运行和用户饮水状况进行密切跟踪和动态监测，及时发现和整改问题，动态清零，防止问题反弹，确保不出现整村连片停水断水等颠覆性农村供水问题。

2. 推动建设城乡供水一体化工程体系

按照厂网布局合理、资源高效利用、优先集中供水的原则，全面规划、统筹布点、重点推进、分步实施城乡供水一体化工程，包括规模化供水工程建设和小型工程标准化改造。按照统一标准和要求，有针对性地开展提质增效，抓好农村供水工程改造，净化消毒设施设备应配尽配，加快推进信息化建设。

3. 建立健全城乡供水一体化运行管护体系

组建区域性、专业化供水服务单位，负责县域内所有集中供水工程和分散供水设施的运行技术服务指导，实现统一服务。鼓励推进政府购买服务，创新中小型供水工程运营管理模式，探索将规模偏小工程以及分散工程整体打包，委托规模较大的水厂代管，保障专业化维修养护。同时持续推行标准化管理，强化水费收缴工作，提升水质检测能力。

4. 建立健全城乡供水一体化监管体系

制定出台城乡供水一体化监管制度或办法，完善城乡供水一体化监管措施，供水单位须接受水利及发展改革、卫生健康、市场监管等有关部门的监督管理。同时加强部门之间信息共享，强化部门协作，逐步规范城乡供水一体化建设和运行管理。

转载自《中国水利》2022年第3期（总第933期）

鄱阳湖区单退圩堤运行管理长效机制体制浅析

许小华，刘毅生，张秀平，周信文，黄萍，张磊

1998年长江中下游发生特大洪水，给滨湖沿江地区造成了严重的洪涝灾害，仅鄱阳湖区域就有数百座大小圩堤决口，未决口的圩堤也因外湖水位高、持续时间长而出现严重内涝。为提高江河湖泊行洪能力，增大水面、蓄滞洪量、降低水位，缓解江河湖泊的防汛险情，之后，国务院提出了“封山植树、退耕还林；平垸行洪、退田还湖；以工贷赈、移民建镇；加固干堤、疏浚河湖”的32字方针，安徽、江西、湖南和湖北四省有计划开展平垸行洪、退田还湖和移民建镇工作，退田还湖工程全面启动。

江西省退田还湖工程于2007年完工，其中包含单退圩堤240座，主要分布于鄱阳湖区185座，长江干堤之间55座，堤线总长683.9 km，保护面积108万亩，设计进洪量36.95亿 m³，表1为实施后的单退圩堤分布情况，鄱阳湖区单退圩堤数量最多的分别是都昌县、庐山市和鄱阳县，占比57.08%。

表1 江西省单退圩堤分布情况

县（市）	座数	堤长 km	县（市）	座数	堤长 km
南昌县	1	27.1	余干县	12	33.9
进贤县	2	4.1	瑞昌市	13	40.7
新建区	4	18.1	濂溪区	16	17.5
湖口县	6	6.2	彭泽县	17	53.8
德安县	7	22.7	鄱阳县	27	141.5
永修县	8	46.6	庐山市	46	110.5
柴桑区	8	32.2	都昌县	64	97.5
共青城市	9	31.3	小计	240	683.9

单退圩堤属于洲滩民垸。采用“低水种养，高水蓄洪”的退田还湖方式，是长江流域综合防洪体系的重要组成部分，在防洪紧急关头能够发挥削减洪峰、蓄滞超额洪水的功能，是牺牲局部，保护全局，减轻洪水灾害损失的有效措施和防洪调度的重要手段。根据2015年国务院批复的《长江防御洪水方案》，鄱阳湖区洲滩民垸和蓄滞洪区启用条件为：湖口水位达到20.50 m（吴淞高程，下同），并预报继续上涨，视实时洪水水情，长江干堤之间、鄱阳湖区洲滩民垸进洪，充分利用河湖泄蓄洪水。湖口水位达到21.50 m（鄱阳湖万亩以上单退圩堤水位为21.68 m，即1954年最高洪水位），洲滩民垸应全部运用。湖口水位达到22.50 m，并预报继续上涨，首先运用鄱阳湖区的康山蓄滞洪区，相继运用珠湖、黄湖、方洲斜塘蓄滞洪区蓄纳洪水，同时做好华阳河蓄滞洪区分洪的各项准备。

江西省对单退圩运用条件作了进一步规定：万亩（666.7 hm²）以上受湖洪控制的为湖口站水位21.68 m，受河洪控制的为相应河段10年一遇的洪水位；万亩以下相应为湖洪20.50 m水位和河洪5年一遇洪水位。据统计，不同进洪条件的单退圩湖控单退圩占比较大，座数占78.3%，进洪量占91.4%；其中湖控万亩以上单退圩堤虽仅有25座，但进洪量占61.1%。

一、单退圩堤2020年启用情况介绍

1999年、2016年和2017年，鄱阳湖水位曾超过单退圩堤运用条件，由于1999年退田还湖工程尚在实施期，而2016、2017年湖口站水位超20.5 m后预测涨幅有限，故并未启用单退圩堤进洪。

2020年6月下旬至7月上旬，长江中游和鄱阳湖流域遭遇多轮集中强降雨，长江中下游降雨偏多1.5倍，受五河来水和长江顶托影响，6月下旬开始，湖区水位上涨迅速。

洪水期间，江西省联合调度柘林、浯溪口、洪门、江口等大型水库拦蓄洪水滞洪错峰，累计拦蓄洪量18亿 m^3 ，相应降低鄱阳湖水位约18 cm，经水库群调度后，鄱阳湖区仍然面临巨大的防洪压力，7月8日开始，问桂道圩、中洲圩和三角联圩等3座万亩以上圩堤及10余座千亩圩堤先后决口，7月4~11日，鄱阳湖水位连续8日涨幅在0.4 m以上，单日最大涨幅0.65 m，湖区15个水文站中有13个站水位超历史，且日均涨速为历史第一。

7月10日，湖口站水位达到21.87 m，仍预报继续上涨，省防指陆续发出《关于切实做好单退圩堤运用的通知》《关于有序应对超历史特大洪水工作的通知》《关于全面启用单退圩堤蓄滞洪的紧急通知》，7月13日，在调度上游水库拦蓄洪水同时，要求达到进洪标准的鄱阳湖区所有单退圩堤主动开闸清堰分蓄洪水，这是江西省实行退田还湖工程22年来单退圩堤的首次启用。

期间，共有202座单退圩堤开闸进洪，其中湖圩185座、长江圩17座，进洪量30多亿 m^3 ，有效降低湖水位25~30 cm。虽然湖区有13个水文站水位破记录，但湖口站最高水位为22.49 m，未突破历史记录22.59 m，距湖区重点圩堤保证水位、蓄滞洪区启用水位22.50 m仅差1 cm。

单退圩堤的大规模启用，有效减轻了重点圩堤的防洪压力、避免了更大范围蓄滞洪区的运用，还使抢险力量进一步往重点区域集中，取得的成效明显。

二、单退圩堤运行管理存在的问题

单退圩堤启用的2020~2021年，省水科院多次组队赴湖口、都昌、鄱阳、共青城市、永修、濂溪区（县）等地调研单退圩堤运用、受灾及补偿情况。从2020年特大洪水实践看，当年大规模退田还湖、移民建镇的实施效果，经受了1998年以来最严重洪水的检验，单退圩堤作用功不可没，但单退圩堤的首次运用也暴露出新形势下防洪减灾体系存在的短板，一些亟待解决的问题值得深入思考。

1. 管理体制不顺，管理效能不高

（1）法律地位不清，法规制度有待完善

单退圩堤是特定时代的产物，介于蓄滞洪区和防洪保护区之间并偏向前者，但因没有明确的被保护对象，单退圩堤又不完全具备蓄滞洪区的防洪功能。国家对蓄滞洪区和防洪保护区的建设管理都有成体系的制度和规范，单退圩区在蓄洪应用上具有蓄滞洪区的性质，但在管理政策与方式上又与蓄滞洪区有着很大差异，单退圩堤这种不清晰的法律定位，造成实际管理上的两不靠，故省有关部门尚未针对单退圩提出台相关的任何法律法规，工程管理的相关规章制度还不完善，带来很多弊端，导致分洪功能让位于经济发展、分洪执行难度大等问题。

（2）责任主体不明，管护手段有待提高

调研发现，湖区单退圩堤除马咀圩、沙湖山圩、周溪联圩、新妙湖圩等少部分保护面积万亩以上圩堤设置了专门管理机构外，大多圩堤未成立专门管理单位，多由乡镇政府或村委会兼管。而且乡镇管理单位除兼管堤防工程外，还管理着辖区内灌溉、供

水、治涝、抗旱等其他水利设施，管理人员数量往往不足。政府、水行政主管部门单位之间的管理关系不顺，管护责任主体不明、圩堤范围确权划界不清、责任落实难到位，基层单位日常管理工作难以有效开展。

（3）经费来源不定，维养经费有待落实

滨湖县（市、区）因堤防多、堤线长，全面除险加固、改造投入巨大，每年靠上级资金下拨，同时县级自筹，但仍是捉襟见肘，充分暴露了水利建设资金特别是在堤防防洪治涝建设资金投入上的短板。经过20年的运行，单退圩堤普遍存在堤身老化、堤坡淘刷、堤基渗透、涵闸设备陈旧锈蚀等诸多问题，即使遭遇一般洪水也往往险象环生。近两年启动了万亩单退圩堤加固工程，但240座单退圩堤中达到万亩以上的只有30座，还有大部分单退圩堤亟待加固，以保障“低水种养”作用发挥。

2. 管理机制不明，运行管理不畅

（1）调度运用机制不全，实际执行难度较大

绝大多数单退圩区是滨湖地区农业人口集居的区域，是广大农民赖以生存和发展的重要土地，种养规模大，农业投入多，且有较好的利用价值，要实行达到进洪标准的湖区单退圩堤主动开闸清堰分蓄洪水，思想阻力较大。上级对实际分洪运用情况检查监督难，缺少监控手段，发现问题后缺乏处理执行不力行为的法规政策依据。2020年单退圩堤启用主要是由省防汛抗旱指挥部下达进洪调度令和现场督导，才得以保证单退圩堤有效进洪。调度运用机制不健全，蓄洪运用执行难度大，极易造成湖区出现大洪水时单退圩区蓄洪运用中出现指挥盲目、组织混乱、操作困难、

执行不力及延误蓄洪时机等不良后果。

（2）圩堤管养措施削弱，防洪能力大幅下降

湖区单退圩堤多修筑在河湖三角洲松散土层之上，受当时经济、技术等方面条件的限制，绝大多数圩堤未进行堤基处理，一遇较大洪水，圩堤内外水位差增大，极容易因渗漏而出险；加上堤外河湖水面辽阔，风大浪高，堤坡护衬又少，易受风浪冲击而坍塌；堤面和堤身多未硬化，容易受到雨水的冲蚀。尤其是农村费改税政策推行之后，每年由农民出义务工对圩堤进行培厚加固的岁修被取消，圩堤局部损坏得不到及时修复，防洪能力显著下降。部分地方思想上不重视、投入上大减少、措施上大削弱对单退圩堤防洪能力的负面影响，与单退圩区防洪安全保障需求提高的形势之间的矛盾日益突出。

（3）补偿机制尚属空白，妨碍行洪启用

自2006年国家全面取消了农业税后，单退圩堤内居民再无专项补贴。江西省防洪法实施办法作为地方法规，只对单退圩堤定义和运用进行了明确，未有补偿条款。绝大多数单退圩堤不属于非法建设项目，确定单退圩堤分洪蓄水是从国家和流域大局出发，是为国家为社会做牺牲，不能只有分洪责任和义务，没有获得淹没赔偿的权利和保证，这在一定程度上导致了基层干部难理解，当地群众难接受，并存在一定抵触情绪，影响分洪实施。项目组调研发现，多地单退圩堤启用的受灾及补偿方法不一致。如湖口县由政府直接给农户购买保险，所有种粮农户均拿到了保险公司的理赔，有效降低了农户的损失。都昌县补偿资金基本为上级政府下发救急资金，大部分种粮大户均未缴纳保险，损失均由个体

承担，这必然会给圩区群众带来重大损失，反过来还会妨碍行洪。这需要国家及时建立单退圩堤启用经济受损者补偿机制，更多地考虑对圩区群众受损利益的补偿，从法律定位、政策扶持、资金保障以及洪水保险等多方面挂靠寻求支持。

（4）政策宣贯力度不够，群众理解存在偏差

圩区干部群众及有关部门对退田还湖的目的、意义、政策、措施未作系统、深入、细致、大范围、长时间的宣传教育，乡村干部从未进行过专门的培训宣讲，大多数群众存在理解偏差。被调查农民中的大多数人认为，退田还湖即是国家花钱买回被围垦的土地，以恢复鄱阳湖过去的面貌，增加鄱阳湖天然资源。在此种认识的驱使下，部分农民对自家承包的土地不再进行耕种，任其荒芜；圩区小型水利设施（如集体修建的排涝沟洫、水闸、引水渠道、提水泵站、防水隔堤等）也不再进行维护，任其毁坏。大多数农民不知道自己所在圩区的还湖水位是多少，更不知道还湖周期是多长。

3. 圩堤设置运用缺乏科学论证

（1）尚未因时制宜，空间布局有待优化

1998年规划单双退圩堤时，从当年决口的江河干堤外滩地民垸以及湖区内的民垸、行洪垸堤选定，仅对涉及圩堤本身的工程措施进行了考虑，没有进行充分的科学论证，未考虑城市发展、区域均衡、分洪效果、交通电力通信影响等因素，一旦分洪运用，势必引发交通不便、电力线路安全超高降低等各类安全隐患，在实践中带来较多的问题。经过20多年的经济社会发展，以及单退圩堤的运用实践，沧海桑田，很多情况发生了巨大的变化，当时

制定的政策规章中的许多内容已经不能适应当前的经济社会发展状况和需求，单退圩堤的分洪运用目标和启用条件也应该与时俱进，及时作出相应调整。例如：项目组调研发现有21座单双退圩堤因经济社会发展和城镇化建设，用途已发生实质性改变，难以承担分洪功能；九江市八里湖等城市内湖单退圩堤，由于汛期水位较高，分洪作用并不大。以上问题均表明，有必要顺应经济社会发展需要，建立进入和退出机制，对已有单退圩堤的空间布设进行科学优化。

（2）蓄排能力不足，蓄排情况难以掌握

项目组调研发现，部分圩堤的进洪闸、分洪堰的进洪能力达不到24小时、48小时、72小时等紧急状况要求，耗费时间太长。如鄱阳县莲北圩从7月8日至7月13日进洪，共耗时6天。由于湖区地势低洼，宣泄不畅，湖水位上涨后退水往往非常缓慢，有的长达数十天甚至数月之久。目前，单退圩堤仅部分达到降雨或内渗常规排涝能力，进洪泵站立即受淹，且多数无排涝设施，对分洪后的应急排涝设施更是缺乏考虑。此外，高水位时湖区低等级交通基本中断，监管部门很难快速确定各圩堤是否参与分洪，甚至堰口会堆筑子堤人为限制进洪，不同群体之间的利益博弈必然影响分洪效果。

（3）启用标准偏低，分蓄洪水位“一刀切”

单退圩堤的调度原则规定：万亩以下单退圩堤进洪水位为相应湖口水位的20.50 m，万亩以上单退圩堤进洪水位为相应湖口水位的21.68 m。随着近年来，湖区堤防逐步完成除险加固，堤防标准相应提高，目前所选用的湖口水位20.5 m和21.68 m明显偏低。

目前迫切需要研究并合理确定适合鄱阳湖区万亩以下和万亩以上单退圩堤进洪的相应湖口水位，或根据实际进洪量分级分步骤实施，以期有效地降低湖区的洪峰流量，减少圩堤内的经济损失，减小湖口的下泄流量，从而减轻城市和堤防的防洪压力。

4. 历史遗留问题

(1) 人口返迁或未迁，存在安全隐患

项目组调研发现，据不完全统计，240座单退圩堤中有148座圩堤在圩内22 m高程以上还住有未迁人口，约占全部单退圩堤的三分之二，人口总数约9.8万人。未迁人数较多的圩堤有：共青城市寺下湖圩（1.1万人）、共青城市浆潭圩（0.5万人）、庐山市沙湖山圩（0.6万人）、庐山市桥南联圩（0.61万人）、都昌县周溪圩（0.47万人）、都昌县新妙湖圩（1.04万人）、彭泽县国有圩（0.65万人）。调研统计显示，因宅居地不足以及自然人口增长，240座单圩堤中共有74座圩堤存在返迁人口，占比30.8%。如濂溪区耀华堤、小湖堤，湖口县南北港堤、沈家堰堤，庐山市龙溪圩、团湖圩（蓼花），都昌县周溪圩、南峰圩、新光程家园圩，瑞昌市达尔湖圩，彭泽县油店湖圩，德安县上坂圩等。

(2) 移民安置不到位，影响社会稳定

自1999年至2002年的四年间，圩区内共实施搬迁移民22.1万户、90.82万人，移民的生计安排成为项目县、市的难点。按要求，安排单退圩堤外迁移民的基本口粮地应不少于666 m²或不低于安置地居民的平均水平，但有的县市往往做不到这一点。如新建区的三洲圩（赣江生米段江中洲岛）内的居民安置到县城新区后，没有生计出路，还靠原圩内土地生存，该圩堤按规划为全堤平毁，

到现在还没实施，主要原因是每当工程队开始平堤施工，必会发生群殴和群访事件。

三、单退圩堤运行管理对策分析

1. 明确法律定位，健全管理体制

（1）明确法律定位，争取政策扶持

目前，《中华人民共和国防洪法》并未对单退圩堤进行定义，未明确为防洪保护区，也未确定为蓄滞洪区。单退圩堤法律定位、技术规范、管理要求均不明，圩区主动进洪也不像蓄滞洪区有法律规定的补偿政策。有必要根据国家 and 地方法律法规明确防洪区的定义和分类，出台或完善地方法规，与上级水行政主管部门的对接，争取江西省单退圩堤分洪补偿保障政策获得国家层面支持。对单退圩堤调度运用和生态补偿开展立法工作，建立起科学的、公平的、完备的法律和政策体系。

（2）完善管理制度，规范运管维养

要健全管理制度，必须做好顶层设计。在《中华人民共和国水法》《中华人民共和国河道管理条例》《堤防工程管理设计规范》等相关法律法规、条例、规范的基础上，及江西省出台的《江西省河道管理条例》《江西省水利工程管理条例》等涉水工程管理制度基础上，完善单退圩堤相关管理制度，明确管理范围、职责和法律责任，制定严格的分洪配套管理制度和单退圩堤工程管理相关条例。确定单退圩堤运用标准，健全管理制度，落实维养经费，建立分洪补偿政策和补偿机制。此外，需加强单退圩堤防洪与安全设施建设制度，完善人口、土地、产业发展等的管理

制度建设。

（3）创新经费筹集，保障管理资金

单退圩堤管理经费直接关系到管理措施的落实，单退圩堤属纯公益性工程，没有直接的财务收益，管理单位编制内在职人员经费、公用经费等基本支出应列入财政预算，由同级财政负担。还可以引入民营资本将单退圩堤保护区域与当地产业密切结合，通过转型发展提高社会经济收入，有效拓宽管理机构经费来源。同时，可有条件地探索建设水利风景区等方式，实现创收，增补管护经费缺口。

2. 完善工程体系，建设防洪体系

（1）统筹规划建设，防洪安全并举

针对2020年防汛抗洪抢险救灾中暴露出的突出问题，根据“突出重点、分步实施、统筹兼顾、远近结合”的原则，加强完善湖区防洪工程体系建设，启动单退圩堤遗留问题综合治理工程。一是将单退圩堤均列为“补短板”的重点工程，改造进排洪设施，确保单退圩堤高水时“进得了、蓄得住、排得出”，低水时能发挥防洪保安澜、保障农业生产。二是对圩内因分洪后可能存在的交通、电力、通信等问题和生命线系统作出一定的安排，确保分洪后当地群众基本生活不受大的影响。

（2）建立进退机制，顺应发展需求

经2020年启用后调查发现，单退圩堤分洪功能发生变化、内湖单退圩堤分洪作用小等问题，为顺应经济社会发展需求，宜建立单退圩堤进入和退出机制，兼顾经济社会发展和防洪安全。一是对于确实已经城市总体规划批复、工业园区规划批复，单退圩

堤用途已经改变或规划已批复即将改变的，本着实事求是的原则，建立单退圩堤退出机制。二是制定增补的进入机制。如共青城市南湖圩可以考虑增设为单退圩堤。三是对于长江沿线内湖圩（主要是八里湖、赤湖、赛湖内湖圩）的单退圩堤保留名录，但不再计算进洪量，不承担分洪功能。

3. 健全管理机制，做好顶层设计

（1）确定管护范围，落实管理责任

由于单退圩堤除了承担普通堤防的防洪任务外，还承担着汛期分蓄洪水的任务，单退圩堤管理单位的管理职责除保障堤身及穿堤建筑物、堤防附属工程设施、管护设施等堤防本身的设施安全外，还应保障圩区分洪场所安全。管理单位应参照水利部、财政部共同制定的《水利工程管理单位定岗标准》（试点）配齐必要的管护人员，严格遵循因事设岗，以岗定责，以工作量定编定岗，对管理人员，特别是专业管理人员不足的，按标准配齐，对管理人员臃肿的，按标准进行精简。

（2）编制调度预案，完善运用机制

督促单退圩堤管理单位编制调度预案，管理人员履行监管责任。部署安全监测，采集的监测数据应及时进行整理分析，随时掌握工程状态及其变化。在非工程措施上，科学论证分级运用方案，制定分洪运用预案，强调防洪宣传、避洪管理、抢险与救灾和恢复生产。建立问责制度，运用信息化技术，跟踪对比岗位职责落实情况，对因责任未落实或违规操作等情况对工程造成损失的，追究相关管理人员的责任。

（3）完善补偿机制，保障生产生活

建立单退圩堤运用补偿制度，使单退圩堤既能在高水年份的汛期有效发挥蓄洪作用，又能在平水年份和非汛期充分发挥农业生产功能。补偿制度设计时可探索政府引导的社会保险加个人承担组合分担的洪灾保障体系。如鄱阳县莲湖乡规定，如果其境内的单退圩堤进洪，就把与农户签订的土地承包合同顺延一年(即不收蓄洪年份的土地承包费)。省级财政部门建立健全“单退圩堤运用补偿资金筹措与管理办法”，提出补偿定值标准，补偿对象、明确补偿资金的审核、申报流程，落实配套资金，提出补偿资金下拨、发放的工作要求等。

(4) 加强政策宣贯，提倡群众参与

积极开展单退圩堤进洪补偿政策的宣传、教育与培训，培养全民风险意识，使人民群众自觉维护避险设施。行政部门进一步提高公共服务质量，在实地埋设淹没水位标志，及时向社会公布风险区域，增强人民群众的防洪意识，更好地促进单退圩区内防洪与经济协调发展。鼓励广大人民群众参与到单退圩区设施的建设和维护中，自觉投入防洪减灾活动，建立公众参与的有效性保障制度及强制性的信息反馈机制。

4. 加大科学研究，提升运用效能

(1) 科学布设单退圩堤，建立分级运用方案

研究论证优化单退圩堤进入和退出机制等方案，实现防洪效益最大化。在增加分蓄洪量方面，为了有效减轻长江流域和湖区防洪压力，减少蓄滞洪区运用概率的同时，探索将部分具备条件的一般圩堤再纳入单退圩堤管理，充分发挥单退圩堤分洪高性价比的优势；运用方面，根据不同的洪水量级设定相应的运用条件，

逐级运用，实现中小洪水靠堤防，较大洪水靠堤防和单退圩堤，超标准洪水靠单退圩堤和蓄滞洪区，利用单退圩堤的缓冲作用，变被动决口为主动分洪；在区域分布上，建议考虑各县承受能力的均衡性，优化单退圩堤数量，达到分洪最大和社会总成本最小的效果；此外，本次洪水鄱阳县问桂道圩、中洲圩两座非单退万亩圩堤先后决口，也有些单退圩堤具备抗洪不溃的能力，有必要顺应经济社会发展需要，建立进入和退出机制；在运用方案上，采取“先小后大，先近后远；有保有弃，科学有序”的原则，优化分洪运用方案。

（2）防洪联合优化调度，减轻下游防洪压力

统筹安排控制性水库群、蓄滞洪区、单退圩堤、涵闸泵站分洪，科学合理制定防洪工程体系联合调度方式，进一步优化防御洪水调度方案，合理确定启用时机、启用数量和启用顺序，针对不同区域防洪工程协调细化调度方案，开展湖区大洪水防洪联合调度研究，通过统筹安排单退圩堤、蓄滞洪区调蓄洪水，合理确定分洪时机和分洪时序，确保湖区重点圩堤防洪安全。

（3）探索行蓄洪方案，实现洪水资源利用

在水资源短缺矛盾突出的区域，为了趋利避害，可选择以养殖水面为主、堤线短、蓄洪量相当的单退圩堤辟为滨湖蓄洪水库（如大沔池圩），特别是退水期较晚影响当年农作物复种时，可重点考虑蓄洪水库措施。由于双退圩堤不再耕作，洪水资源利用条件更好，实践中可探索选择适合条件的单退圩堤，不受运用条件的限制，参与中低水位年份的汛末蓄洪，用于优先保障民生用水，探索洪水资源化。

四、结论

防洪只有进行时，没有完成时。本研究通过实地调研分析现状,以“进得了、蓄得住、退得出、社会总成本最低、防洪效益最大”为主要目标，紧扣鄱阳湖区单退圩堤管理运用实际，提出了完善鄱阳湖区单退圩堤运行管理机制体制的相关对策和建议，为鄱阳湖区单退圩堤运管相关制度、规范、政策法规的制定提供参考。

供稿单位：江西省水利科学院 江西省水利发展研究中心

送 水利部办公厅、政策法规司、发展研究中心；长江水利委员会政策法规局；厅领导，总工程师，二级巡视员，驻厅纪检监察组，各设区市、直管试点县（市）水利局，厅机关各处室，厅直各单位，省鄱建办

主 编：刘毅生、王敬斌、张磊 编 辑：吴礼玲
投稿邮箱：jxsslzyjzx@163.com

共印 90 份