

江苏省水利厅关于印发《江苏省加强行蓄滞洪区 管理与生态建设实施意见》的通知

苏水规〔2021〕2号

各设区市人民政府,省各有关部门:

《江苏省加强行蓄滞洪区管理与生态建设实施意见》已经省政府同意,现印发给你们,自2021年5月1日起施行,请认真抓好落实。

江苏省水利厅

2021年3月18日

江苏省加强行蓄滞洪区管理与生态建设实施意见

行蓄滞洪区是流域防洪体系的重要组成部分,事关区内人民群众生命安全,事关流域防洪保安,事关经济社会可持续发展。为全面贯彻习近平总书记关于防汛和生态湿地蓄洪区建设的重要指示精神,进一步加强我省行蓄滞洪区管理与生态建设,依据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国防汛条例》《江苏省防洪条例》,以及国家蓄滞洪区建设管理的相关要求,特制定江苏省加强行蓄滞洪区管理与生态建设实施意见。

一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,全面贯彻落实新发展理念,严格遵循“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水方针,坚持人民至上、生命至上,统筹协调流域防洪与区域经济社会发展的关系,着力保护行蓄滞洪功能与生态保护功能,因地制宜的安排好群众生产

活,确保流域防洪安全,确保行蓄滞洪区人民生命安全,促进行蓄滞洪区经济社会发展,促进滨水空间生态修复,为安全江苏、美丽江苏建设提供支撑和保障。

(二)基本原则

——全面规划、合理布局。根据国土空间规划、流域防洪规划,优化行蓄滞洪区布局,明确行蓄滞洪功能要求,实施行蓄滞洪工程建设,确保行蓄滞洪区有效运用。

——因地制宜、分类管理。根据各行蓄滞洪区洪水特点、风险特性、安全状况和开发利用状态,推进行蓄滞洪区分类分区管理,明确分类分区管控要求,实施居民迁建,制定防御洪水风险预案,确保人民生命财产安全。

——统筹兼顾、协调发展。处理好行蓄滞洪区洪水蓄泄与人民生命财产安全、生态建设、经济发展的关系,促进洪水安全处置、生态有效保护、经济持续发展、居民富裕幸福。

(三)总体目标。到2025年,基本完成洪泽湖周边滞洪区、黄墩湖滞洪区调整建设任务,巩固赤山湖、蒿子圩滞洪区滞洪设施,实现洪水“分得进、蓄得住、退得出”;建立较为完善的行蓄滞洪区管理体制和运行机制,妥善安置淮河、长江等流域性河湖洪水风险高的洲滩圩区居民,确保人民生命财产安全,结合改善生产生活条件;基本解决行蓄滞洪区突出环境问题,生态湿地蓄洪区建设成效显著,湿地生态明显改善,绿色经济发展深入人心。到2035年,建成完备的行蓄滞洪区防洪工程、安全设施、生态保护和管理运行体系,实现防洪保安、生态保护、民生保障综合治理目标。

二、实施行蓄滞洪区分类规划

(四)明确行蓄滞洪区范围。根据全国蓄滞洪区名录及流域防洪规划、流域洪水调度方案、江苏省防洪规划,我省境内行蓄滞洪区包括:黄墩湖、洪泽湖周边(含鲍集圩)、蒿子圩、赤山湖等4处蓄滞洪区;长江、淮河等流域性河湖内历史形成的洲滩圩区;淮河入江水道、淮河入海水道、分淮入沂水道、新沂河、新沭河、中运河、沂河、沭河、邳苍分洪道等流域性河道单季种植行洪滩地等。

(五)系统评价洪水风险。全面调查摸排行蓄滞洪区内人口、土地利用、居

民财产、工矿企事业单位、基础设施等情况,依据洪水特性、工程条件、地形地貌、运用几率等因素,系统开展行蓄滞洪区洪水风险评价,编制洪水风险图,并依据洪水风险程度进行风险分区,为行蓄滞洪工程及安全设施建设、居民撤退避洪安置方案拟定,以及洪水风险管理政策制定提供依据。

(六)研究分类分区规划意见。对《全国蓄滞洪区建设与管理规划》及《江苏省防洪规划》确定的蓄滞洪区,进行蓄滞洪区建设和安全建设,既实现洪水“分得进、蓄得住、退得出”,也保证人员及时撤离、安全避洪。对运用几率低、居住人口数量多、生产生活设施完善的蓄滞洪区及洲滩圩区,积极向上争取,根据流域洪水外排能力提高进程,研究在流域防洪规划和防御洪水方案修编中逐步调整为一般防洪保护区。对运用几率较高、居住人口较少、耕地较多、生产设施完善的洲滩圩区,采取退人不退产的“单退”方式,建设蓄洪垦殖区,保证及时有效行蓄滞洪。对运用几率较高,人口、生产生活设施均较少的流域性河湖洲滩圩区,采取退人退产“双退”,平圩行洪、退圩还湖,建设生态湿地,提高行蓄洪能力。对运用几率高、没有人口及生产生活设施的洲滩,维持正常的行洪功能,加强生态修复,保护生态环境。对径流丰枯变化大的流域性行洪河道内灌排设施较为完善的滩地,实行冬春季种植、夏秋季行洪,确保行洪通畅,争取夏熟保收。

(七)编制行蓄滞洪区建设与管理规划。根据《全国蓄滞洪区建设与管理规划》等相关规划及洪水调度方案,分析防洪形势新变化和经济社会发展新要求,编制全省行蓄滞洪区建设与管理规划,报省政府或者省政府授权的部门批准。行蓄滞洪区建设与管理规划的编制,要在对行蓄滞洪区设置、功能、运行方式、安全设施建设模式和标准、管理政策等开展专题研究的基础上进行,并与江苏省国民经济与社会发展规划、国土空间规划及流域与省域综合规划、防洪规划、水资源综合规划相衔接。

三、加强行蓄滞洪区建设与管理

(八)加快行蓄滞洪区建设。根据行蓄滞洪区运用标准和分蓄洪水要求,加快推进行蓄滞洪区建设,建立可靠的行蓄滞洪控制工程体系和有效的安全

保障体系。依据国家进一步治淮部署,加快黄墩湖滞洪区、洪泽湖周边滞洪区工程建设,合理安排围堤、隔堤、进退洪设施工程,科学规划安全区、安全台、安全楼等避洪设施和撤退道路建设。依据流域规划安排,加快研究长江洲滩圩区、淮河干流滩区等行洪滩区启用要求和管理标准,适时推进圩堤巩固和行洪口门建设,确保行蓄洪功能。

(九)加强行蓄滞洪区管理。建立健全行蓄滞洪区洪水风险管理制度,制定和完善行蓄滞洪区社会管理制度体系。落实综合管理与专业管理相结合的管理体制和运行机制,有效管理防洪工程和防洪安全设施,落实行蓄滞洪区维护管理经费。加强防洪调度管理,对人口、土地、经济发展等活动,实施分类与分区相结合的风险管理,规划各类社会经济活动和资源开发利用行为。在行蓄滞洪区内建设非防洪项目,依法编制防洪影响评价报告,提出切实可行的防御措施,报有管辖权的水行政主管部门或流域管理机构审查批准,未经批准的,建设单位不得开工建设。

四、实施行蓄滞洪区居民迁建

(十)加快推进高风险区居民迁建。处理好流域防洪与人民生命财产保障之间的矛盾,因地制宜安排好群众生产生活。严格控制洪泽湖周边滞洪区、黄墩湖滞洪区等蓄滞洪区内人口,制定区内人口规划,加强区内人口管理,严格控制区外人口迁入,引导和鼓励区内人口逐步外迁。继续实施淮河行洪区和淮河干流洲滩圩区居民迁建,加快完成腰滩、哈滩不安全人口迁至安全地区,为淮河干流行洪通畅、行洪区安全及时有效地运用、减少灾害损失创造条件。研究推进长江洲滩圩区居民迁建,选择政府积极性高、人员撤离安置有需求的洲滩作为试点,先期组织推进。

(十一)推进迁建洲滩圩区处置。研究居民迁建后洲滩圩区处置方式,保护好行蓄滞洪功能、协调好群众生产生活。采取退人不退产的“单退”方式的洲滩圩区,建设蓄洪垦殖区,维持洲堤现有防洪能力、适当填平补齐,完善蓄滞洪区防洪撤离预案,保持现有耕地或基本农田属性,维持现有生产种植结构;采取退人退产“双退”方式的洲滩圩区,建设生态湿地,永久退出常住居民,区

内耕地和基本农田不再保留,恢复水利用地性质。涉及调出的耕地和基本农田按照相关规定做好占补平衡和调整补划工作。

(十二)落实外迁安置补助政策。结合城镇化建设,统筹做好安置区规划,为今后经济社会发展留有空间。足额落实迁建补偿资金,纳入国家、省相关规划的居民迁建工程,用足用好中央财政奖补资金,省财政根据规定给予补助。地方政府积极统筹各类资金,做好兜底保障工作。积极支持迁建居民,尤其是“双退”区人口就业创业,落实基本养老保险等社会保障制度,切实维护迁建居民社会保障权益。

五、加强行蓄滞洪区生态修复

(十三)推进平圩行洪退圩还湖。依据流域综合规划、防洪规划和全省防洪总体安排,遵循“不碍洪、稳河势、优生态、促发展”的原则,科学制定平圩行洪与退圩还湖规划和实施方案,加强政策支持与实施引导,推进平圩行洪、退圩还湖。行洪河道滩地内、“双退”区内圩堤按规定平毁后开展生态修复,自然行蓄洪,扩大河湖水域面积,提升调蓄能力。“单退”区圩内土地实施低水绿色种养、高水还湖蓄洪,提升生态环境容量和调蓄能力。

(十四)推动湿地生态建设。注重保护和治理的系统性、整体性、协同性,因地制宜地推动湿地生态建设。充分发挥行蓄滞洪区滨河临湖优势,按照有利于优化滨湖岸线空间、有利于提升水生态涵养水平、有利于绿色产业转型升级的原则,实施生态清淤、聚泥成岛、堆泥成山,建设近岸生态缓坡带,修复生物适宜栖息环境和生态安全功能。抓好自然湿地保护和生态廊道建设,建立河湖休养生息制度,合理降低河湖开发利用强度,不断提升行蓄滞洪区生态质量,实现流域经济社会和资源环境协调发展。

(十五)推广绿色产业发展。以推动行蓄滞洪区周边产业绿色升级为目标,积极引导打造一批现代种植业、生态养殖业为特色产业;结合“水韵江苏”人文品牌,注重楚汉文化、淮扬文化等优秀地域文化的传承融合,完善文化旅游配套体系,循序渐进发展洪泽湖、骆马湖、大运河周边养生度假、生态休闲、民俗体验、农业旅游等特色观光旅游项目,培育塑造“苏中绿心”文化标识,涵

养水韵文化自信,更好地满足周边群众的精神文化需求。

六、健全行蓄滞洪区运用补偿

(十六)研究省级运用补偿细则。认真总结近年来行蓄滞洪区运用补偿工作的经验,根据国务院《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》、结合江苏实际,进一步研究运用补偿机制,包括补偿对象、范围、标准以及财产登记和补偿程序等,制定我省行蓄滞洪区运用补偿办法。行蓄滞洪区所在地地市人民政府要根据各地实际,制订实施细则,规范行蓄滞洪区运用补偿工作程序和内容。

(十七)严格运用补偿资金管理。根据《国家蓄滞洪区运用财政补偿资金管理规定》,严格运用补偿资金拨付和监管。运用补偿资金由财政部门统一管理,实行专账核算,任何单位或个人不得改变资金用途,运用补偿资金的发放工作由行蓄滞洪区所在地县级人民政府或其授权的部门负责。地方各级财政部门应加强对运用补偿资金管理,定期向上级财政部门报告资金使用情况,并认真做好运用补偿资金的财务决算工作。所在地各级人民政府应组织有关部门加强对运用补偿资金的监督检查。

(十八)探索洪水风险补偿机制。积极开展洪水灾害损失保险研究,建立有效的洪水灾害损失保险体系,努力推进行蓄滞洪区运用补偿商业化运行,探索研究设立专项资金,鼓励、吸引各地各级部门和各大保险机构积极参与洪水保险机制的创新实践,扩大洪水保险覆盖面,切实化解行蓄滞洪区洪水灾害损失风险,实现利益共享、风险共担,提高社会和群众灾害承受能力。

七、探索行蓄滞洪区常态补偿

(十九)探索常态化补偿机制。通过多种途径,补偿行蓄滞洪功能对行蓄滞洪区经济社会发展的影响,以及强化生态建设对区域可持续发展的贡献。探索建立对行蓄滞洪区财政转移支付的政策。加大对行蓄滞洪区内水利、交通等多类基础设施建设项目的支持,进一步改善生产生活条件。研究实施城乡居民基本养老保险和城乡居民基本医疗保险优惠政策。

(二十)加大就业创业促进与社会救助保障。加强职业技能培训和职业介绍服务,落实创业担保贷款及贴息政策。通过政府购买服务等方式,为符合条

件的行蓄滞洪区居民安排公益岗位。对家庭人均收入低于当地最低生活保障标准且财产状况符合当地规定的,按政策纳入最低生活保障;对无劳动能力、无生活来源、无法定赡(抚、扶)养义务人或者法定义务人无履行义务能力的老年、残疾人、未成年人,按规定纳入特困人员救助供养;对因灾、因祸、因病导致基本生活暂时出现较大困难的,及时实施临时救助。符合医疗救助条件的,可按规定纳入医疗救助范围。

八、强化行蓄滞洪区组织体系建设

(二十一)落实地方责任。行蓄滞洪区所在地人民政府是行蓄滞洪区管理与生态建设的责任主体,要将其列入重要议事日程,并作为“十四五”防洪减灾体系建设的重点,制订相应的政策措施和管理办法,建立和健全管理机构,加强领导,明确职责,制订计划,周密部署,扎实有序推进各项工作。

(二十二)加强行业指导。各级各有关部门要按照职能分工,各负其责,密切配合,加强对行蓄滞洪区管理与生态建设的组织、指导和协调。发展改革部门要强化行蓄滞洪区产业结构调整。财政部门要研究制定行蓄滞洪区扶贫优惠政策、生态建设投入政策。水利部门要编制行蓄滞洪区建设管理规划,完善行蓄滞洪区运用补偿办法,加快推进行蓄滞洪区安全建设,指导地方开展居民迁建、平圩行洪、退圩还湖、生态建设。自然资源、生态环境部门要研究行蓄滞洪区内土地生态红线、湿地保护等管控要求,研究优化调整基本农田、生态红线保护范围。人力资源社会保障、民政、医保等部门分别做好就业和社会保障、低保、特困供养和临时救助、医保等政策落实。

(二十三)保证社会稳定。行蓄滞洪区所在地人民政府和省有关部门要完善信息发布机制,公开行蓄滞洪区洪水运用标准、建设与管理规划、居民迁建安置补助标准等,接受公众监督。要加大宣传教育,组织各类媒体,充分利用网络、电视、报刊等新闻媒介和教育体系,加大公益广告投放力度。要搭建公众参与平台,培养公众参与意识、监督意识,鼓励社会和公众参与建设规划、管理政策制定等各项工作,营造全社会关心支持行蓄滞洪区管理与生态建设的良好氛围,促进经济社会可持续发展。