

湖泊生态环境保护监管能力建设与提升

王静

江苏省泰州引江河管理处

摘要：近年来，环保逐渐受到生活各个领域的高度重视，环境监管也面临越来越多的问题，从而使我国环境保护的持续发展受到了限制。生态环境作为珍贵的社会资源，单纯依靠国家并不能保证环境监督的质量，需要广大群众共同参与其发展的监督控制。本文对湖泊生态环境保护监管能力的建设，并且提出提高环境监管技能的相应建议，希望能够为我国环境监管提供参考资料。

关键词：环境保护；湖泊生态；监管能力；能力建设；提升

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.21.175

一、湖泊生态环境保护以及现状

（一）湖泊生态环境总体状况

湖泊是一个异常复杂的生态系统，它是流域与水体生物群落、各种有机和无机物质之间相互作用。当前，我国湖泊生态环境总体形势严峻。一是部分湖泊生态功能严重退化。江湖阻断以及围垦、围网、围堤、乱修乱建等过度的人为活动导致湖泊生境破碎和生物栖息地减少，破坏湖泊生态系统平衡，湖泊生物多样性受到严重损害，生态功能严重退化。二是部分湖泊存在富营养化问题。自“九五”以来，国家对污染严重的太湖、巢湖、滇池开展了大规模的治理工作，初步遏制了“三湖”水质恶化的趋势。水体透明度大幅下降，水生高等植物的生长被抑制而逐渐衰退。

（二）湖泊生态环境保护的重要性

湖泊一直以来都是我国重要的国土资源，并且具有可以调节河川径流、发展农田灌溉、提供生活工业用水、改善区域生态环境以及开发矿产等多种功能，一直以来都在我国国民经济的发展中发挥着重要的支撑作用。同时，湖泊及其流域也是人类赖以生存的重要场所。我国有关部门也制定了许多详细的湖泊生态环境的保护目标。特别是改革开放后，随着我国市场经济的不断发展和社会变革的逐步升级，我国面临更加严重的水资源匮乏的问题，因此采取了额外的政策措施来保护湖泊生态环境。只有从长远的角度来看，才能更好地通过湖泊生态环境的保护和全民参与，来实现湖泊生态环境的可持续发展，让子孙后代能够有效利用宝贵的湖泊生态资源，为人类留下美好的生活环境。因此，保护湖泊生态环境、加强环境监督治理势在必行，这也将是人类能否实现可持续发展的根本原则^[1]。

（三）湖泊生态环境保护现状

湖泊环境监测管理项目是湖泊环境保护试点总体理念中的重要项目类型之一。环境部、国家发展改革委、环境部《按照湖泊环境保护总体规划改善水质》，在365个湖泊中，包括在环境保护和环境领域。环境监测能力建设目标为中央支持的81个湖泊，其中湖东北10个，湖东39个，贵州云湖区16个，蒙心湖区10个，青藏湖区6个。现阶段评估采用现场和非现场评估相结合的方式，主要评估2011年至2015年湖泊观测能力建设项目的投资、过程、成果和影响。测评方面包括项目目标和实施方法，流程方面包括公司治理和财务管理；产出方面包括环境监测、环境监督和执法技能、预警和应急响应、环境监测、信息收集、环境监测、科学能力建设和环境长效监测机制；影响包括社会效益、环境效益和可持续影响。根据综合评估结果，合理确定各湖泊总体目标。截至一五年底，实施湖泊环境监测能力建设项目81个，总投资50.93%。项目登记和资金使用的基本管理规则和程序几乎相同。潜在项目和环境监测和执法项目是相对的。那么两者都超过了70%，完成长期环境监测系统建设的项目占比仅为28.57%。一般来说，保护和监测湖泊环境的项目更有利可图。加强湖泊环境监测、执法预警和突发事件应急响应。大部分湖泊水质保持稳定，部分湖泊水质有所改善，环保意识明显增强。

二、湖泊生态环境监管中遇到的困难

（一）环境治理基础薄弱，环保意识不足

生态环境监管部门，对湖泊绿色发展认识不高，治理力度不够、行动不实，以发展当地经济为主，对湖泊周遭环境的保护缺少认识。当地企业为发展自身经济，环保守法意识不强，环境违法行为时有发生，例如将未经处理的工业垃圾倾倒入湖内。此外，公众对优美生态环境的需要日益增长，但自觉主动参与保护行动意愿明显不足。

（二）生态环境监管执法力量有限

“管得着的看不见”“看得见的管不着”基层环保问题涉及工业、农业、生活、城建等方方面面，都会不同程度对湖泊生态环境造成影响，相关监管执法力量有限，在违法倾倒污染事件发生时，当地监管执法人员赶到现场，污染行为多以完成，违法者早已离开现象，违法的追责难度大。而一些污染行为，如渣土或矿渣清运带来的扬尘污染对湖泊的污染，所涉及的监管部门众多，单靠某一部门的监管力度有限。

（三）湖泊生态环境管理无法实现精细化发展

不同地区的产业结构存在很大差异，经济水平和环

境治理难度也存在明显不同，一部分城市以工业、建筑业发展为主，违法挖沙取土造成湖泊生态平衡的破坏，工业废水的排放对后续的湖泊生态环境治理带来较大难度；一部分城市以农业和养殖业为主，牲畜粪便等一些排泄物污染严重；还有部分城市以旅游业发展为主，游客随意丢弃的垃圾漂浮在湖泊表面，给本来已经繁重的生态环境治理工作带来更大的负担。

（四）对湖泊岸线管理明显不足

重要湖泊岸线保护尚未完成规划编制，保护区、保留区、控制利用区、可开发利用区的划分不明确，缺少分区管理的意识，岸线用途管制过程中，存在责任不明，开发利用强度不足，湖泊岸线未能朝向生态自然形态发展。

（五）“湖长制”未能真正意义的落实

“湖长制”，即由湖泊最高层级的湖长担任第一责任人，对湖泊的管理保护负总责，其他各级湖长对湖泊在本辖区内的管理保护负直接责任，按职责分工组织实施湖泊管理保护工作。“湖长制”是推进湖泊生态建立的重要举措，是将生态建设从口号转为实际行动的重要举措，是我国湖泊水环境治理制度落实的核心，但实际的运用环节中，“湖长制”推行效果不佳，生态环境损害责任的追责中，存在互相推卸责任的问题。湖泊面积萎缩、水体恶化、生态功能退化等生态损害问题应该由谁负责成为难题。这都是由于“河长制”责任的落实和考核奖惩制度不明确造成的。未来应重点加强责任的落实，严格湖泊水域空间管控，严格控制开发利用行为。

三、环境保护监管能力提升建议

（一）明确监管需求，保证监管到位

面对各湖泊投入力度不同、支持方向不同等情况，建议从各湖泊现阶段监管能力建设方面的需求出发，实施湖泊生态环境监管的治理，保障监管工作到位，防止监督不力。地方湖泊生态环保部门必须在其任务范围内，按照当地主管部门的规定，充分调动地方对湖泊监管工作的能动性，加强总体布局，明确湖泊环境监管能力建设方向，并定期进行监控。一旦发现问题，必须立即解决，以便从源头上有效控制湖泊生态环境的污染。

（二）注重湖泊生态环保专项行动，保证开展到位

以湖泊生态环境保护专项措施为指导，通过更加积极、深入、扎实的工作，推动湖泊生态保护措施的顺利实施。同时，要运用法律、行政等手段，切实完善各部门综合执法机制，共同进行湖泊保护制度的完善。要求各单位分工明确，密切配合，推进项目顺利实施，并逐级落实责任，建立长效考核机制，保证湖泊环境保护工作开展到位。

（三）搭建综合平台，加强湖泊环境监控信息共享

建议环境部带头创建湖泊环境监测信息的综合信息

平台，制定湖泊环境信息管理技术指南，纳入湖泊监测数据、污染源自动监测数据、地理信息大数据、数字化监测预警等。通用这个信息平台可以对各种湖泊的水质问题、突发水污染事件等做出快速反应，及时高效地收集水质数据和变化趋势。同时，积极推动地方监测平台与国家环境监测信息平台的对接、联动和共享，促进国家湖泊环境信息的整合、监测数据的交流和空间整合。

（四）加强运维管理，实现湖泊环境工程的使用效益

建议加大对已建成项目运行维护的地方资金投入，加大对检修人员的投入，加强对检修人员的培训，提高环境监测检测专家的专业水平、技术人员和设备。管理部门需要多方式组织工作人员参与湖泊生态环境监测、执法、预警和应急等专业技能的培训。根据湖泊生态环境的具体情况制定项目运维指导书，通过制度规范运维人员，强化运维责任追究，实现湖泊环境工程的使用效益。

（五）注重湖泊生态环境监督管理工作，注重队伍建设

规范监督检查工作，建立长效务实的治理机制。采取多种措施，防止违反湖泊生态环境监督管理活动，从严执法。需要针对不同地区湖泊生态环境和湖泊生态环境监管人员制定相应的规章制度，有效提高地方监管人员的整体水平，接受良好的培训，制定详细的培训计划和目标，提高执法机构的有效性，切实加强湖泊生态环境监测队伍建设和管理。同时，环保督察和执法部门要时刻自我检查，严于律己，时刻保持警惕，避免出现小错误^[4]。

四、结论

综上所述，可以说对于湖泊生态环境的监管能力与建设在发展中还有很长的路要走。全民都要共同努力、共同参与，切实提高湖泊生态环境的监，使湖泊生态环境保护可持续发展，为子孙后代留下蓝天和绿水。相信随着越来越多的人意识到保护湖泊生态环境的重要性，才能使湖泊生态环境越来越好，从而实现保护湖泊生态环境，造福全人类。

参考文献

- [1]美国湖泊调查评价技术及对我国湖泊生态环境管理的启示[J]. 郜志云,陈晓娟,文一,续衍雪,孙宏亮. 中国环境管理. 2020(01).
- [2]武汉市江岸区湖泊现状调查及保护对策[J]. 胡晗,高艳,万帆. 绿色科技. 2021(06).
- [3]氨态氮对湖泊沉水植物的影响及应对策略[J]. 李芸,段如雁,刘昌阔,代亮亮. 环保科技. 2020(01).
- [4]我国湖泊保护过程中存在的问题分析及对策探讨[J]. 尤伟静,冯伦,张田田. 环境保护与循环经济. 2020(06).