

新中国成立以来洞庭湖区生态环境危机与治理

曾文^{1, 2}, 钟声^{※1}

(1. 湖南师范大学历史文化学院, 中国湖南 长沙 400081;

2. 中南林业科技大学, 中国湖南 长沙 410004)

【摘要】新中国成立以来, 洞庭湖区经济快速发展的同时也引发了系列的环境问题, 主要表现为湖泊面积急剧下降、水质污染加剧、生物多样性锐减、血吸虫疫情反复等。政府确立了江湖共治的指导思想, 治理方针经历了从“蓄泄兼筹, 以泄为主”到恢复湖泊面积, 改善湖区生态环境的变化过程, 并先后采取了洞庭湖整修工程、围田化建设、血吸虫病防治、水污染治理等一系列治理措施, 使环境恶化的趋势得到初步遏制。为了进一步改善湖区环境, 还需在树立科学理念、加强法制建设、创新管理机制以及整合社会力量等方面作更大的努力。

【关键词】洞庭湖; 生态环境; 危机; 治理

【中图分类号】F205

【文献标志码】A

【文章编号】1000 - 8462 (2016) 10 - 0172 - 07

DOI: 10.15957/j.cnki.jjdl.2016.10.024

洞庭湖地处长江中游荆江段南岸, 湖南省北部, 湖北省南部, 南纳湘、资、沅、澧四水, 长江荆江河段通过松滋、虎渡、藕池河三口向南流入洞庭湖, 再由城陵矶湖口汇入长江, 是吞吐长江的洪道型湖泊。洞庭湖自古为五湖之首, 是中国水量最大的通江淡水湖^[1]。长期以来, 洞庭湖区一直是我国著名的鱼米之乡, 新中国成立后, 湖区的工农业生产更为我国的经济建设和社会发展作出了巨大的贡献。然而, 人类经济社会的发展必然会在不同时期给赖以生存的环境带来不同程度的胁迫影响, 一旦这一胁迫影响超过环境所能承受的容量和强度因子阈值, 就会打破自然平衡, 发生难以逆转的变化, 这一基本的自然规律对洞庭湖区也不例外。建国后半半个多世纪以来, 伴随着国民经济的快速发展, 洞庭湖不同地区的环境也遭受到了不同程度的破坏, 并随着时间的推移, 逐步由点至面形成了系列值得关注的生态环境危机问题。

收稿时间: 2016 - 05 - 21; **修回时间:** 2016 - 09 - 14

基金项目: 国家社会科学基金一般项目 (14BZS119); 2015年湖南省研究生科研创新项目 (CX2015B114); 中南林业科技大学青年科学研究基金项目 (2015QY017)

作者简介: 曾文 (1982—), 女, 湖南冷水江人, 讲师, 博士研究生。主要研究方向为洞庭湖生态环境史。E-mail: zengwen3088@163.com。

※通讯作者: 钟声 (1963—), 男, 湖南湘阴人, 博士, 教授, 博士生导师。主要研究方向为文化资源保护与开发等。E-mail: zhsheng01@163.com。

鉴于洞庭湖区地理位置与功能的特殊性的重要性，2014年4月，作为国家发展战略的组成部分之一，国务院批复了洞庭湖生态经济区规划，为洞庭湖的经济发展和生态环境保护提供了新的契机。在这一大的前提下，深入调查研究与分析建国后洞庭湖区经济与环境的辩证关系，了解不同历史时期洞庭湖区出现的主要生态环境危机问题，回顾国家与地方政府应对和解决危机所采取的措施和取得的成效，进一步总结和借鉴历史经验和教训，对指导新时期环洞庭湖生态经济圈和美丽湖南的建设具有重要意义。

1 洞庭湖区环境问题与生态危机

新中国成立以来，洞庭湖区突出的生态危机可概括为：湖泊面积急剧下降，蓄水调洪功能减弱；水质污染加剧，水生态系统受损；生物多样性锐减，珍稀物种生境恶化；血吸虫疫情反复，疫区面积呈扩大趋势。虽然在不同历史时期，国家和各级政府针对具体问题采取了积极有力的措施，从总体上扼制住了上述四大环境问题的恶化趋势，但潜在的危机依然存在。

1.1 湖泊面积与蓄水调洪功能

洞庭湖曾是我国的第一大淡水湖泊，承纳湘、资、沅、澧“四水”，吞吐长江水量，素有“长江之肾”的美誉，对调蓄长江中下游洪水起着至关重要的作用。近代以来，由于大规模堵支并流并垸，入湖泥沙淤积和围湖垦殖等原因，洞庭湖泊面积急剧萎缩。1949年洞庭湖湖泊面积为4 350km²，到2000年时下降为2 560km²，减少了41.15%（图1）。1998年，湖南省对洞庭湖区域实行“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”，使湖泊面积递减趋势得到控制。至2004年，洞庭湖的面积比2000年约扩大10%，重新回到我国第一大淡水湖的位置^[2]。

由于具有独特的地理位置，洞庭湖为我国湖泊中泥沙沉积率较高、淤泥积居量较多的湖泊之一。洞庭湖水域面积的减少和泥沙淤积增大致使湖泊容积逐年递减（图1）。自建国以来到1995年，湖区容积递减率达到43%，直到2000年后，湖区容积递减趋势才得到控制。洞庭湖容积的降低极大地减弱了其调蓄洪水的能力，使得湖区的洪涝频发。1950—1970年代，洞庭湖区隔5年一次大水；1980年代，三四年一次大水；1990年代，除1990、1992、1997年外，其他6年均为大水灾^[3]。1999年的洪水，是在1998年出现百年不遇特大洪水后，接连出现的新中国成立之后的第二个高洪水位^[4]。随着人类大环境的变化和洞庭湖区的过度围垦，水患呈现出越来越频发的特点。洞庭湖区历史上频繁发生的洪涝给经济社会发展带来的影响是巨大的，其灾害损失也逐年加大。

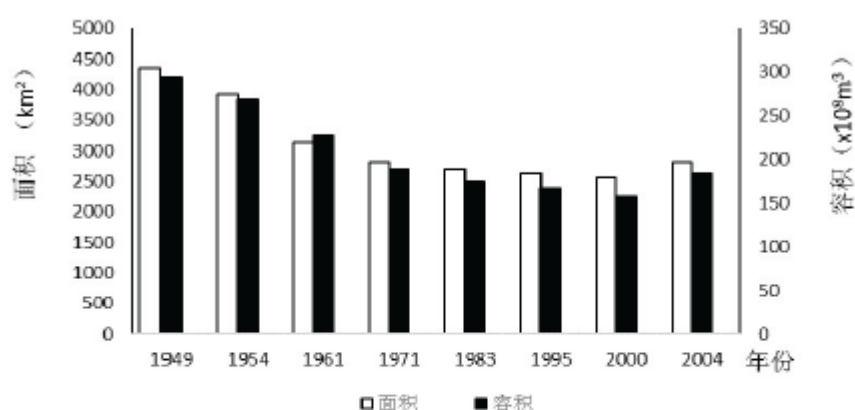


图1 洞庭湖近年面积、容积变化图

Fig.1 Area and volume variation chart of Dongting Lake in recent years

1.2 湖泊水质污染状况

新中国成立以来，随着社会经济的发展和城市人口的不断增长，因工农业生产和民众生活所排放的污废水以及大型养殖场所和水面养殖等引起的洞庭湖水体污染正逐步加剧，水环境受到严重的威胁，环境承载能力已到了不堪重负的境地（表1）。

表1 洞庭湖水质变化状况
Tab.1 Changes of water quality of Dongting Lake

年份	水质	富营养化程度	主要污染物	备注
1952	II~III	-	生活与养殖废水,农业面源污染	
1966	III	-	生活与养殖废水,农业面源污染	
1970	III	-	生活与养殖废水,造纸等工业废水,农业面源污染	局部区域氮、磷超标,检出氰化物、汞、铬、砷
1983	III	轻度	生活与养殖废水,造纸等工业废水,农业面源污染	局部区域氮、磷超过IV类标准
2000	III~VI	轻度,局部中度	生活与养殖废水,造纸等工业废水,农业面源污染	局部区域氮、磷超过IV类标准
2010	III~VI	轻度,局部中度	生活污水,农业面源污染	局部区域氮、磷超过V类标准

由表1可看出，建国至1970年期间，洞庭湖区的污染源主要是生活污水、养殖废水和农业面源污染，而各个区域的水质基本保持在地表水II~III类标准水平。后期随人口增长，生活和养殖废水量增大，农业面源污染强度也增大，加上造纸等工业废水的排入，使湖区水质整体上逐步下降到III~IV类水平，局部严重区域出现中度富营养化现象。

1.3 湖区生物多样性锐减趋势

洞庭湖地貌类型多样，气候温暖湿润，自然条件复杂，湖区繁衍了丰富的生物种类，大量的野生动植物在这里栖息、生长和繁殖。1992年，作为洞庭湖主体的东洞庭湖经国务院指定，代表中国加入国际湿地公约组织，1994年，升格为国家级自然保护区，主要保护对象为湿地和珍稀鸟类。然而，洞庭湖区域优越的自然环境和丰富的自然资源正处在不断变化之中。近代以来，特别是建国后，随着人口的不断增长，围湖造田以及泥沙淤积导致湖泊面积锐减，湖区生态环境逐渐恶化，动植物栖息地受到严重威胁，加上人类对资源不合理的开发和利用以及过度的捕猎，使得许多珍稀鸟类和名贵鱼种大量减少，甚至灭绝。部分水域沉水植物逐步消亡，外来入侵物种增多，水产量急剧下降（表2）。关贯勋曾报导1960年在1小时内飞过视力的天鹅有23群413只^[5]。但是到现在，天鹅在越冬种群中已成为鲜见的种类，说明在最近的几十年间其数量呈衰减趋势。

表2 洞庭湖生物多样性变化状况
Tab.2 Changes of biological diversity of Dongting Lake

种群	建国初期	2010年	备注
水产t/a	33 000	11 000	总体下降了近63%
鱼类资源种类	117	111	白鲟、鲟鱼、白鳍豚、湘华鲮、中华倒刺鱼巴、白甲鱼等濒临灭绝
鸟类种类	272	258	珍稀种类的个体数量显著减少
鸭科种类	31	20	天鹅、白枕鹤、白头鹤、中华秋沙鸭等难见踪影。
水生植物种类	218	160	部分区域出现沉水植物消亡
外来物种	-	11	5种列入了《中国第一批外来入侵物种名单》

1.4 血吸虫病疫情呈回升趋势

洞庭湖区因其地理因素，为全国血吸虫病重疫区，钉螺面积广，患病人数多，解放前不少地方呈现出“千村薜荔人遗矢，万户萧疏鬼唱歌”的凄凉景象，成为美丽洞庭湖畔一道不和谐的场景。据初步统计，建国之初，洞庭湖区血吸虫病流行疫区的患者约11.8万人，涉及12个县75个区的443个乡。到1956年，血吸虫病患者达到32.96万人。1961年，洞庭湖区血吸虫病

流行的疫区为18个县、市和10个国营农场。到1970年代初，湖区血吸虫病流行区人口达560多万人，其中血吸虫病人61.89万人，流行累计钉螺面积29.99亿m²。截至1980年代末，洞庭湖区血吸虫病流行的疫区还是有19个县、市和14个国营农场。数据资料显示，洞庭湖区血吸虫疫区面积自建国初期到1980年时期一直呈上升趋势。由于国家对疫情的高度重视，采取了系列措施，1980—1985年期间取得显著的成效，使疫区面积显著缩小。然而，1985年之后，由于洪水泛滥导致疫区面积再次增大，疫区面积曲线在1985年出现新的拐点，洞庭湖以及四水尾间地区又先后查出一些血吸虫病新流行区，钉螺分布面积每年以4~6万亩的速度增长。直到2005年后疫区面积增长趋势才得到逐步控制。

2 新中国成立后洞庭湖区环境治理的指导思想与宏观政策

2.1 生态环境治理

新中国成立后，党和政府把对江湖的治理和水利建设放在恢复和发展国民经济的重要地位。新时期洞庭湖区治理政策可从几个层面来分析。

新中国成立伊始，国家就决定实施荆州分洪区工程，是按江湖同治来设计的。荆州分洪区工程可减少长江来水对长江大堤、洞庭湖区、江汉平原的威胁。1954年长江流域规划办公室在其编制的《长江流域规划要点报告》中提出“江湖两利”的指导思想。从1950年代就开始规划的三峡大坝建设，就是把洞庭湖区的治理与长江流域治理统筹考虑与规划的。1986年，中央和国务院责成水利部重新提出三峡工程可行性论证报告，以钱正英为组长的三峡论证领导小组成立了14个专家组，开展了近3年的论证。到洞庭湖来考察的专家、学者和人大代表、政协委员就有16批之多，希望三峡大坝的修建能为洞庭湖区治理创造良好的条件^[6]。期间，从中央到地方出台了多项政策法规作为对江湖治理的指导性文件。

洞庭湖生态环境保护问题不是孤立的，其与国家和国际不同历史时期的大环境问题紧密联系。建国以来，我国在生态环境保护领域经历了一个从污染治理到源头防治，从污染强度限制到污染总量控制，从工业污染治理到农业面源污染控制，从城市污染治理到农村环境综合整治，并逐步地过渡到从单一的环境保护到生物多样性保护，生物和生态系统安全维护等，而在新的时期，党的十八大进一步明确了生态文明和美丽中国建设的更为宏伟的目标。国家与地方政府在各个时期出台的环境政策法规（表3）与我国各个时期经济发展的特点密切相关，其不仅反映了我国生态环境保护各个历史时期的特点与进步，也是指导洞庭湖区生态环境保护的重要方针政策、法规和依据，在协调湖区经济发展和环境保护矛盾上发挥了积极的作用。

表3 建国以来国家和地方政府颁布的与洞庭湖区综合治理相关的重要法令和文件 (节选)
Tab.3 Important decrees and documents on comprehensive management of Dongting Lake district decreed by national and local governments since the establishing of PRC (excerpts)

文号	文件名称	颁发时间
主席令第12号	水污染防治法	1984.5.11
主席令第22号	环境保护法	1989.12.26
环控[1997]383号	《“九五”期间全国主要污染物排放总量控制计划》	1997.6.10
国发[2000]38号	全国生态环境保护纲要	2000.11.26
环发[2003]第6号	加强外来入侵物种防治工作的通知	2003.1.13
国办发[2004]25号	国务院办公厅关于加强生物物种资源保护和管理的通知	2004.3.31
	湖南省洞庭湖区水利管理条例	1982.3.29
湘政府令[1991]第9号	湖南省洞庭湖蓄洪区安全与建设管理办法	1991.7.31
湘政发[2006]23号	湖南省人民政府《关于落实科学发展观切实加强环境保护的决定》	2006.9.9
湘政办函[2006]212号	湖南省人民政府《洞庭湖区造纸企业污染整治实施方案》	2006.12.4

1949年以来，国家对洞庭湖区治理的方针可分为两个阶段。

第一个阶段：1949—1998年，治理方针主要是“蓄泄兼筹，以泄为主”。针对历代以来的关于洞庭湖是以蓄为主还是以泄为主的争论，1954年长江流域规划办公室明确提出长江中下游防洪，必须采取“蓄泄兼筹，以泄为主”的治理方针。1957年周恩来总理再次提出长江和洞庭湖的治理要贯彻“以泄为主，蓄泄兼筹，南北兼顾，江湖两利”的方针。按照此方针进行了长期不懈、大规模的治理洞庭湖的水利建设^[7]。

1996年的《研究洞庭湖综合治理问题的会议纪要》确定洞庭湖治理要坚持“综合治理、治本为主、标本兼治”的总方针和“南北兼顾、江湖两利、蓄泄兼筹、以泄为主”的工作方针。1997年9月，长江水利委员会制定的《洞庭湖区综合治理近期规划报告》中，再次重申“蓄泄兼筹，以泄为主，综合治理，江湖两利”的指导方针^[8]。这一时期，开展堤垸整修、防洪设施建设，农田水利建设，围湖造田，都是这一方针的产物。但洞庭湖区环境持续恶化，1998年前后，连续发生特大洪涝灾害，说明这一方针不能根本上治理好洞庭湖的水患问题和湖区环境问题，必须进行调整。

第二个阶段：1998年至今，治理方针主要是突出综合整治洞庭湖区的洪涝灾害与修复洞庭湖区的环境相结合的新理念和新思路。1998年，包括洞庭湖区在内的长江流域特大洪水发生后，国务院提出了“封山育林、退耕还林；退田还湖，平垸引洪；以工代赈，移民建镇；加固干堤，疏浚河道”的灾后重建32字指导方针。2002年6月，朱镕基总理来湖南检查和考察防汛工作时，明确提出要坚持恢复“浩浩荡荡”洞庭湖的目标，即通过退田还湖、平垸行洪、移民建镇，使洞庭湖恢复到1949年前4 350km²的湖面。他认为平垸行洪、退田还湖是治理水患的根本之策，根本性的措施就是加强水土保持，改善生态环境。

2.2 湖区血吸虫病防治

新中国成立后，党和政府对血吸虫病防治工作高度重视。1950年6月1日，湖南省第一个血吸虫病防治机构——湖南省农村疾病防治委员会岳阳试验所在岳阳县黄沙湾建立^①。1955年，毛泽东主席发出“一定要消灭血吸虫病”的号召；1958年，发表了著名诗篇《送瘟神》，给身受血吸虫危害的洞庭湖区广大人民极大的鼓舞和鞭策，洞庭湖区开展了有组织的防治工作，掀起了一个又一个送瘟神的群众运动。从中央到地方各级党委、政府出台了一系列血吸虫病的条例、通告、通知等重要文件（表4）。

表4 中央、省有关洞庭湖区域血吸虫病防治工作文件名录(摘录)^[2]
Tab.4 Roster of documents of prophylaxis and treatment of schistosoma epidemics issued by central and provincial administrations (extracts)

文号	文件名称	颁发时间
	中共中央关于保证执行国务院关于消灭血吸虫病指示的通知	1957.4
中发[1970]2号	中共中央转发《关于南方十三省、市、区血吸虫病防治工作会议的情况报告》的通知	1970.1
中发[1981]38号	中共中央办公厅转发中央血防领导小组《关于基本消灭血吸虫病地区工作会议情况的报告》的通知	1981.9
国发[1990]18号	国务院关于加强血吸虫病防治工作的决定	1990.3
国办发[2001]78号	国务院办公厅关于转发卫生部、国家计委全国综合治理血吸虫病“十五”计划的通知	2001.10
湘卫血防[1989]8号	关于加强血吸虫病预防工作的通知	1989.5
湘血防字[1990]第3号	关于印发《湖南省1990-1995年血吸虫病综合治理规划》的通知	1990.4
湘血地办字[2000]15号	转发湖南省交通厅关于在交通建设中认真贯彻《湖南省血吸虫病防治条例》有关规定的通知	2000.8

3 洞庭湖区生态环境的治理实践

新中国成立后，湖南省水利部门多次制定《洞庭湖整治方案》和《洞庭湖区水利建设规划》。1950年代以来洞庭湖区生态环境保护包括洞庭湖整修、园田化建设、退田还湖、平垸引洪、移民建镇、污染综合治理和湖区血吸虫病防治等五大工程。

¹ ①洞庭湖志编辑部. 洞庭湖志血吸虫病防治篇. 内部资料, 1991 年12 月.

3.1 湖区整修工程

3.1.1 合堤并垸

湖南和平解放后，湖南省政府水利局就对湖区堤垸受灾情况进行了详细调查。1949年冬到1950年春，共修复溃垸347个，培修堤长3 210km。在复堤工程中，有计划进行了合堤并垸，缩短防洪堤线，特别是兴建了总面积达422km²的钱粮湖防洪大圈^①。1952年，省政府在“南洞庭湖整修工程是以改善湘、资洪道，使二水主流分离，减少顶托干扰，并有计划的修复溃垸，进行并垸堵流，同时兼顾航运与排渍”的方针指导下，动员大量民工完成土方2 460万m³，石方20万m³，新修临湖大堤530km，并在临湖洲滩植防浪柳300万株。整治资江、湘江入湖通道，实现了湘、资两水基本分流，减少了顶托的威胁。通过这次整修，48个小垸并为3个大圈，湘、资两水尾间洪道和堤垸就此定型^[7]。

1954年洞庭湖区发生了百年罕见的大洪水，共溃决大小堤垸356个。为了重建家园和恢复生产，省人民政府报经中央批准，“重点整修，医治创伤，清除隐患，加固险堤，有计划地并流堵口，合修大圈。”该工程于1955年12月10日开工，1956年5月15日竣工，共完成土方8 611 万m³，石方47.9 万m³。建明山头、大东口、赵家河等排水闸，黄茅洲船闸，罗家铺节制闸，沙河口、王家垸进水闸以及难工地段加修和洪道扫障疏浚等。通过治湖工程，形成了沅水和澧水独立入湖洪道，并200多个零乱的堤垸为沅澧大圈，全湖区堤防由6 400km 缩短为3815km，保护耕地662万亩。1958年，大兴水利，搞大兵团作战，湖区大搞蓄洪垦殖结合，灭螺围垦，围垦了茶盘洲、黄盖湖、屈原、君山等几个著名的国营农场。

3.1.2 堵支并流

1949、1952、1954年洞庭湖区连续发生大水，大批小矮堤垸溃决。在总结经验教训的基础上，提出并实施“堵支并流，合建大圈”的整治方案。从1952年开始，先后堵口60余处，缩短堤防3 107km，原有的993个垸合成了221个。垸的数量减少了，垸堤的防洪标准大大提高了^[8]。

3.1.3 除涝排渍及撇洪渠工程

1960年代，省委、省政府号召湖区开展电排歼灭战建设。紧接着又开展了垸内排涝渠道改造和渠系工程配套建设。3年内湖区机电排灌装机发展到了近10万马力，电排发展到20万kW。1964年后开展的大规模电排站建设，建成了一批大中型的电排站及电力排灌网络工程，大大改善了洞庭湖区的除涝排渍工作，促进了湖区的农业生产发展。根据不同的地形条件兴建傍山撇洪渠是洞庭湖区治涝的重要工程措施之一。1970年代，洞庭湖区兴建了一批规模较大的撇洪工程。先后开挖撇洪渠16处，撇洪面积达4 046km²，保护耕地129万亩，灌溉农田58万亩，扩大耕地面积13万亩^②。通过修建撇洪渠，减少了垸内的洪涝灾害，增加了灌溉面积与通航里程。

3.1.4 长江护岸

长江是流经洞庭湖区的最重要的河流，长江大堤崩塌就会对洞庭湖区形成严重的威胁。1962年，湖南省开始在临湘县江堤的顶冲点西尾沟抛石护岸成矶。此后又在几个严重崩江地段修建了护岸工程。到1980年代，共完成块石护岸224.51万m³，稳定了长江大堤，维护了洞庭湖的安全。在洞庭湖二期治理建设项目中，长江干堤（湖南段）批准为国家二级堤防，最后审定总投资为20.77 亿元。至2001年主体工程完工，其他附属设施于2006年完工，完成总投资18.07亿元，其中国家投资14.15亿元^[7]。

3.2 园田化建设

² ①湖南省国土委员会办公室，湖南省经济研究中心编。洞庭湖区整治开发综合考察研究专题报告。内部发行，1986。

1950、1960年代，湖区主要工作重点放在抗洪与排涝工程方面，只在垸外洲滩上建了防浪林140km。1970年代后，大力植树造林，在湖区的渠边、路边、屋边、堤边植树约5亿多株，对调节湖区气候、水土保持、防治风沙、改善湖区生态环境起了很好的作用，基本实现沟渠、树林、道路相结合的直线网格状放块田园景观，湖区乡村面貌焕然一新。

3.3 退田还湖、平垸引洪、移民建镇工程

1998年特大洪灾后，国家决定于1998—2002年对洞庭湖实行退田还湖、平垸引洪、移民建镇等一期工作。湖南省委、省政府编制完成并上报了《湖南省洞庭湖区平垸行洪退田还湖移民建镇规划报告》，国家批准湖南省实行平退堤垸300多处，该工程从1998年开始实施，国家分批下达湖南省平垸行洪、退田还湖、移民建镇、搬迁安排计划15.8万户55.85万人，安排资金22.89亿元。到2005年止完成15.8万户55万人的搬迁任务，完成移民建镇投资26.5亿。同时，为了充分发挥平垸行洪、退田还湖工程的效益，巩固建设成果，1999年以来，湖南省先后建成了汉寿围堤垸、澧县澧南垸、澧县西官垸等3个大型分洪闸和5处单退堤垸的进退洪设施，并平废了全省112处双退垸的阻洪堤坝。

3.4 洞庭湖区水污染治理

3.4.1 造纸企业污染治理工程

洞庭湖造纸业为湖南省废水排放四大重点行业之一，污染问题由来已久。造纸企业污染是湖区水质污染治理的重中之重。2000年以后，洞庭湖区造纸业发展迅猛，企业数量激增，在岳阳、常德、益阳三市的15个县市区分布有化学制浆造纸企业25家、废纸造纸企业76家，湖区的这些造纸企业多数没有有效的污染防治措施，25家化学制浆造纸企业中，碱回收等环保设施齐全且能正常运转的仅有2家，其余化学制浆和废纸造纸企业化学需氧量排放浓度超标几倍甚至10倍以上^[1]。2006年12月，湖南省政府成立了洞庭湖区造纸企业污染整治工作领导小组，并出台了《洞庭湖区造纸企业污染整治工作方案》等文件。通过整治行动，湖区236家造纸企业除了2家环保达标企业在生产外，其余企业全部关停。

3.4.2 湘江干流两岸养殖污染防治工程

2014年11月，湖南省政府通过了《湘江干流两岸养殖污染防治工作补贴政策及方案》^[9]，确保湘江流域和洞庭湖区免受养殖污染。方案根据湘江环境容量，合理调整、优化畜禽水产养殖结构、布局及规模，科学划定禁养区、限养区和适养区，严格执行环境影响评价，控制养殖总量，推行清洁生产方式，并实行市、县、乡三级政府辖区负责制，由环保部门监督执法，牵头协调任务实施，财政部门落实资金和监督资金的使用，发改、国土资源、规划、科技、林业等部门认真履行各自责任，为湘江养殖污染防治提供保障。

3.5 血吸虫病防治

①初步防治阶段（1950—1956年）。这一时期主要是建立防治机构网络，进行流行病学初步调查研究，开始初步防治工作。②全面防治阶段（1957—1959年）。这一时期全省以围垦灭螺为主，结合药杀，处理钉螺面积400余万亩，消灭钉螺面积100余万亩，救治了大批急慢性及晚期血吸虫病病人。③被迫停滞阶段（1960—1962年）。这三年洞庭湖区的血防工作出现了停滞不前的状况，血防机构或更名、或撤并，血防人员或改行，编制减少近60%，大部分地方的灭螺群众运动处于停顿状态。④恢复发展阶段（1963—1966年）。中央先后召开了四次全国血防工作会议，总结了前阶段的经验教训，制定了《血防工作条例》。这几年不仅突出抓住了灭螺，查病治病工作进展也较快。⑤血防工作出现灾难性后果的阶段（1967—1969年）。本阶段因开展“文化大革命”，血防工作身受其影响，造成了灾难性后果，放慢了防治进度，降低了防治质量，破坏了“防治为主”的方针和综合防治规划，严重挫伤了血防专业技术人员和广大干部职工的积极性。⑥新的发展及再度回落阶段（1970—1986年）。1970年，中共中央发出了毛主席批示“照办”的（70）2号和（70）49号文件，中共湖南省委在沅江召开了血防会议，极大地促进了血防

工作的开展。1980年代后期，因满足于已取得的成绩，认为血防工作搞得差不多了，思想上、组织上、措施上对血防工作再次放松。⑦依法治“虫”，血防工作再掀高潮阶段（1987年至今）。1987年，湖南省人大常委会通过了全国第一部血吸虫病防治地方性法规——《湖南省血吸虫病防治管理条例》。各级人大每年组织血防执法检查，把单纯由行政管理的血防工作纳入法治轨道；同时，实行科学防治，在洞庭湖区陆地和水上对人畜开展大面积化学药物治疗，以达到消除传染源，迅速控制疫情的目的。

4 展望与建议

4.1 树立科学理念

环洞庭湖生态经济圈建设涉及面广、工程浩大，要改变建国后被动应对危机的格局，有必要树立新的科学生态理念。建议在政府层面设立多个资金管理项目，用于支持科技开发和信息管理。科技与信息共享交流平台的搭建将为洞庭湖整个流域的综合管理提供保障，建立环境监测、预报、预警的系统可以大大降低管理的损失与风险，完善的预警和监测体系可以大大提高流域管理效率。引入与发展这些现代科技手段，在防范和控制危机方面全面提升预、防、治的综合能力。

4.2 加强法制建设

洞庭湖生态经济圈建设要立法先行，对已经制定的《水污染防治法》《水土保持法》《野生动物保护法》《环境保护法》《环境影响评价法》《清洁生产促进法》《湖南省湿地保护条例》以及《自然保护区条例》等法律法规，应当确保其得到有效地实施。各级地方政府应当确立法治政府和依法行政理念，切实履行法定职责，将洞庭湖区生态环境保护纳入常规考虑。对生态经济圈内的一切活动，对圈外的与环境有关活动应以最高的环境标准划出红线，尤其要规范政府的行为，同时明确每个公民的环境保护责任，实现湖区和谐发展，做到人水安澜。

4.3 创新管理机制

从大视野来看，洞庭湖区的管理是分散的，始终没有形成一个强有力的统一协调机构。洞庭湖目前为岳阳、岳阳、常德三市共同拥有，洞庭湖生态经济圈现已成为国家战略，为创新洞庭湖区的管理机制建立统一的洞庭湖区协调管理机构提供了难得的契机。政府可以以三市主管部门为参与者，设立“洞庭湖综合开发治理委员会”，作为协调洞庭湖综合治理的最高权威机构。机构责权分明与分工协作是实施综合管理的体制保障，有效的管理机构有法定的组织结构、议事程序与决策机制，其决策对地方政府有制约作用。洞庭湖区的生态环境问题不仅仅是由经济发展的不适当造成的，而且与其背后的行政管理模式、行为方式以及价值理念有着密切关联。要制定生态安全策略，首先要从行政管理模式的创新上狠下功夫。

4.4 整合社会力量

洞庭湖区的环境修复与保持必须发挥政府、个人与社会各界的积极性。加强水资源保护舆论宣传和监督是关系整个社会发展与进步的事业，涉及千家万户。政府还需进一步加大宣传，提高全社会的水资源保护意识，增强节水知识宣传力度，呼唤社会关注水问题、珍惜水资源、保护水环境。政府和民间团体要帮助民众更新思想观念，牢固树立人与湖和谐相处的理念。政府不应是环境保护的唯一主体，在为公民和社会团体的环保活动提供帮助的同时，民间团体也要充分发挥专业优势，成为环保建设的中坚力量。

参考文献：

- [1] 李跃龙. 洞庭湖志 [M]. 长沙：湖南人民出版社，2013.

-
- [2] 刘大江,任欣欣. 洞庭湖200 年档案 [M] . 长沙:岳麓书社,2007.
- [3] 王克英. 洞庭湖治理与开发 [M] . 长沙:湖南人民出版社,1998.
- [4] 高碧云. 洞庭湖经济史话 [M] . 北京:方志出版社,2005.
- [5] 窦鸿身,姜加虎. 洞庭湖 [M] . 合肥:中国科学技术大学出版社,2000.
- [6] 钟声,杨乔. 洞庭湖区生态环境变迁史 [M] . 长沙:湖南大学出版社,2014.
- [7] 聂芳容. 洞庭湖——演变、治理与综合开发 [M] . 长沙:湖南人民出版社,2013.
- [8] 《洞庭史鉴》编纂委员会. 洞庭史鉴 [M] . 长沙:湖南人民出版社,2002.
- [9] 湖南省财政厅. 湘江干流两岸养殖污染防治工作补贴政策及方案 [N] . 湖南日报,2014 - 11 - 04.