

深化供给侧结构性改革 破解水利发展现实问题

阚善光,曹革苗

(沂沭泗水利管理局,江苏 徐州 221018)

摘要:近年来,沂沭泗流域水利事业取得长足发展,但是沂沭泗水系复杂,水事矛盾多发,水旱灾害频繁。随着流域工业化和城镇化的快速推进,水少、水多、水脏、水浪费、水生态退化等共性问题依然是经济社会发展的重要制约因素。破解沂沭泗水利发展面临的现实问题,迫切要求进一步深化水利供给侧结构性改革,补齐补强流域水利建设短板,创新流域管理体制机制,改进流域管理的方式和手段,丰富和完善新时期沂沭泗水利管理新思路、新举措,大力推进流域水治理体系和治理能力现代化,为流域经济社会发展提供更加有力的水利支持和保障。

关键词:流域管理;供给侧改革;沂沭泗流域

中图分类号:F407.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2018)01-0081-03

沂沭泗水系位于淮河流域东北部,北起沂蒙山,东临黄海,西至黄河右堤,南以废黄河与淮河水系为界。流域面积7.96万km²,涉及苏鲁豫皖四省17个地市79个县(市、区)。自1981年国务院批准成立沂沭泗水利管理局,对沂沭泗流域的主要河道、湖泊、枢纽工程及水资源实行统一管理和调度运用以来,流域水利事业取得长足发展,水利管理成效显著,为流域水安全提供了有力保障。但是,沂沭泗水系复杂,水事矛盾多发,水旱灾害频繁,随着流域工业化和城镇化的快速推进,水少、水多、水脏、水浪费、水生态退化等共性问题依然是流域经济社会发展的重要制约因素。

一是水资源短缺问题仍未根本得以解决。沂沭泗水系水资源总量多年平均为235.31亿m³,是我国重要缺水地区之一,人均、亩均地表水资源量分别只占全国平均值的16.4%和16.2%;受自然条件和极端天气事件影响,流域旱涝灾害呈现突发性频发重发态势;南水北调东线一期调水极大地缓解了北方严重缺水的情况,沿线河湖蓄水在枯水期得到改善,但流域水资源供需矛盾仍较为突出,资源型缺水、工程型缺水、水质型缺水和水质型缺水仍不同程度地存在,区域性缺水、季节性缺水、行业性缺水多发频发^[1]。

二是节水型社会尚未真正形成。实行最严格水资源管理制度要求,到2030年万元工业增加值用水量降低到40m³以下;农田灌溉水有效利用系数提高

到0.6以上;水功能区水质达标率提高到95%以上。沂沭泗流域离目标节水要求尚有很大差距,用水效率不高、管理粗放、跑冒滴漏等水资源浪费现象仍然存在。部分县(市、区)节水型社会建设取得突破,但社会节水意识尚未真正形成,节水管理制度尚待健全^[2],"自律式"节水运行机制、激励机制尚不完善,有利于提高水资源使用效率和效益的水价形成机制尚未建立,水价的杠杆作用尚没真正发挥。

三是水生态问题依然突出。水资源对经济发展方式转型的倒逼机制尚未真正形成,城镇建设产业布局、园区建设等尚未充分考虑到水资源、水环境的承载能力,水资源刚性约束作用仍未有效发挥。个别区域产业结构和布局与水资源条件不相匹配,水资源开发利用水平已超出水资源和水环境承载能力,湖泊干涸、河道断流、湿地萎缩、地下水超采、水体污染、水土流失等水生态问题仍有发生,需实现从单纯的水资源管理向水生态环境治理的转变。

四是应对极端灾害天气事件的能力仍然不足。受全球气候影响,沂沭泗流域水文要素变化明显,旱涝灾害频繁发生。一方面,流域旱灾频频出现,流域内的南四湖20世纪80年代后多次出现干湖现象;另一方面,流域又多次出现大范围暴雨洪水,造成个别地区洪涝灾害。面对流域旱涝灾害呈现突发性频发重发态势,流域防洪抗旱减灾体系、应对极端灾害天气事件的能力仍显薄弱^[3]。

五是流域水治理体系和治理能力仍待提高。目前,我国已形成一套基本完备的水法规制度体系,但流域管理立法、流域综合规划、岸线利用专业规划缺位或滞后的问题仍较突出,流域管理与区域管理相结合的管理体制仍需进一步理顺,重复发证、违规建设、无序开发的现象应得到及时纠正。流域和区域联合执法、综合执法体制机制有待进一步建立健全,流域水资源管理能力亟待进一步强化,水行政执法强制性不够,约束力不强,行政执法与刑事司法衔接有待加强。

“供给侧结构性改革重在解决中长期经济增长所面临的突出问题”^[4]。破解沂沭泗水利发展面临的现实问题,也迫切需要进一步深化水利供给侧结构性改革,优化水利公共产品供给结构和水资源配置体系,提高水利发展质量和效益,增强流域水安全保障综合能力^[5],加快构建有利于实现流域水利创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的新体制机制。

1 补齐补强水利建设短板,着力提升流域水利支撑保障能力

水利既是供给侧结构性改革的重要领域,也是扩大有效投资的关键领域。从扩大有效投资需求看,增加水利投资当前能拉动需求、长远能改善供给,具有很强的乘数效应、结构效应^[6],是激活有效需求的重要措施。

经过多年努力,沂沭泗流域水利基础设施建设取得重大突破,但流域整体防洪能力仍需提高,流域内地方水利发展还不平衡,水资源供需矛盾依然突出。“十三五”期间,“要紧紧围绕以提升流域防汛抗旱减灾能力为核心,以严格水资源节约保护为抓手,以加强流域综合管理为支撑”^[7],集中力量补齐补强影响水利发展的短板,加快完善水利基础设施网络,为沂沭泗流域经济社会持续健康发展提供更加有力的水利支撑和保障。

a. 进一步完善流域防灾减灾工程体系。进一步完善流域、区域、城市间及大中小工程间相协调的防洪除涝工程体系,协调治理指标、工程规模、实施时序和调度运用,着力提高对洪水的综合防御能力^[4]。紧抓国家新一轮治淮的有利时机和国家大力开展中小河流、江河主要支流治理的大好机遇,加快推进沂沭泗河上游治理,推进城市防洪和南四湖湖东滞洪区、黄墩湖滞洪区、重点平原洼地南四湖片和沿运邳苍郯新片治理工程建设,积极开展沂沭泗河洪水东调南下提高防洪标准论证工作,启动实施南四湖、骆马湖防洪体系完善工程,全面实施工程除险加固,筑牢城乡防洪保安屏障。

b. 统筹优化流域水资源配置格局。以河、湖、库工程为框架,以雨洪资源利用、南水北调为依托,统筹引江和引沂济淮,科学论证、稳步推进江河湖库水系连通骨干工程,推进南水北调后续工程规划与建设,加强水源控制工程建设,完善跨流域、区域调配水体系,加快构筑多水源互联互通、多功能安全可靠的城乡区域用水保障体系,全面提升水资源保障水平。统筹上下游、左右岸、干支流^[4],兼顾防洪减灾和蓄水兴利,按照安全第一、风险可控、效益最大的原则,进一步优化完善水利工程调度运用方案,科学实施防汛、抗旱、排涝、减污、生态联合调度,研究论证大中型水库增容,稳妥实施南四湖、骆马湖汛限水位动态控制,科学开发雨洪资源,促进流域水资源综合利用效益最大化。

2 创新管理体制机制,推进流域水治理体系和治理能力现代化

新制度经济学认为,制度与劳动力、土地、资本、科技创新一样,是经济增长的要素之一^[8]。当前,中国经济进入转型升级的新阶段,水资源条件变动、涉水利益格局调整、涉水思想观念变化、涉水管理体制变革,对水利公共管理与社会服务的难度和挑战不断加大,迫切要求进一步更新传统观念,创新流域管理法规制度供给,建构流域管理新模式新机制,改进流域管理的方式和手段。

a. 加快流域管理立法步伐,突出流域综合规划的刚性约束作用。供给侧改革的重中之重是制度创新^[9]。针对目前水法规体系中流域管理立法滞后的问题,改善水行政管理制度供给结构,应加快流域管理立法步伐,制定江河流域管理法、河道采砂管理条例、南四湖管理条例、边界水事纠纷争议处理规约等水法规,进一步明确流域管理机构法律地位,合理划分流域和区域的事权,将全面推行河长制的精神实质、根本要求和主要制度设计内容融入新的水事立法中去。认真做好流域综合规划、专项规划的修编工作,切实改变规划滞后于经济社会发展的现实,解决流域管理规划依据相对不足的问题,突出水利规划的时效性和约束力,强化水利规划对水利建设和涉水事务社会管理的刚性约束。

b. 树立流域共治理念,完善水治理体制机制。适应社会管理向社会治理转型的新形势,树立流域共治理念,完善流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理制度,注意发挥涉水利益主体特别是地方政府及有关部门的积极作用,在总结湖西联防、打击河湖非法采砂综合执法机制实践经验的基础上,推动建立各方参与、民主协商、共同决策、分工负责

的流域议事协调机制和高效执行机制。强化流域与区域之间联动执法,积极化解省际边界水事纠纷,形成团结治水合力,共同维护河湖健康生命。按照中央要求,把推行河长制作为深化水利供给侧结构性改革的重中之重,抓紧制定细化工作方案,建立完善工作机制,制定相关工作制度,加快建立以党政领导负责制为核心,以水域岸线管控、节水治污控源和生态保护修复为重点,覆盖省市县乡四级的河长体系,开展定期督导,为维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用提供制度保障^[10]。

c. 强化流域社会法治意识,着力推进依法治水管水。随着水利功能不断拓展、效用不断延伸,水资源开发利用的利益主体和利益诉求日益多元化,涉水主体的法律维权意识进一步增强,迫切要求全社会的水患意识和水法治观念宣传教育进一步强化,牢固确立“法律红线不能触碰、法律底线不能逾越”和“法无授权不得为、法定职责必须为”的法治观念,进一步提高干部职工法治思维和依法办事能力,在流域治理中努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。持续深化“放管服”水行政审批制度改革,严格按照行政许可法和有关法律法规要求,优化审批流程,提高审批效率。切实加强审批事项的后续监管工作,明确监管责任,落实监管任务,确保监管到位,防止出现“监管真空”^[11]。

d. 加强水利管理科技创新,扎实推进水利信息化建设。加强雨水情墒情监测站网建设,调整改造现有监测站网,充实完善中小河流、中小水库水文监测站网。加快实施国家水资源监控能力建设,力争水量、水质动态监测站点覆盖流域内所有监测断面、城乡饮用水水源地、主要水功能区、规模以上取水户和大型灌区,努力为最严格的水资源管控提供技术支撑。加强水库、堤防、险工险段安全监测、通信预警和远程控制系统建设,提高水利管理信息化、自动化水平。积极运用遥感、GPS等技术手段,对重点堤防、水利枢纽、重要河湖节点等进行视频实时监控,对涉河湖违法违规行为做到早发现早制止早处理。大力推广应用互联网+、物联网等新理念、新技术,强化相关信息系统和数据资源整合,探索构建互联互通、信息共享、运转高效的智慧水利管理平台,全面提升水利管理信息化水平。

3 牢固树立生态优先、绿色发展理念,统筹推进流域水生态文明建设

生态文明建设是“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要内容。水是生存之本、文明

之源、生态之要^[12]。水是生态环境的主要控制性因素,水生态文明是生态文明建设的重要组成部分和基础保障。要把生态文明理念融入水利管理工作的各方面和全过程,充分发挥流域机构职能作用,促进和保障流域水生态文明建设。

a. 大力实施生态保护和修复工程。推动实施南四湖、骆马湖退圩(渔)还湖工程。加快环南四湖、骆马湖大生态带建设,构建生态廊道和生物多样性保护网络,在环湖地区、大型水库周围、主要河流水源地及沿线建设绿色生态保护带,强化生态屏障建设。统筹水环境、水生态、水景观、水文化,综合实施河湖治理、湿地修复、塌陷区利用、水利风景区建设,贯通城乡河湖水系,提高水资源调配能力,努力构建“互联互通、引排顺畅、水清岸洁、生态良好”^[13]的流域现代水网,形成蓄泄得当、丰枯调剂、多源互补、水清岸绿的水生态保护格局。

b. 严格河湖水生态空间管控。完善水域岸线管理利用规划,界定河湖岸线,明确水域功能定位与开发利用保护要求。依法划定河湖管护范围,推进水利工程划界确权。强化河湖空间用途管制,建立建设项目占用水利设施和水域岸线补偿制度。强化涉河建设项目和活动监督管理,以河道采砂、涉河建设和水资源监管为重点,切实加强河湖执法巡查,及时发现、坚决打击违法侵占水域岸线的行为。继续推进水行政执法能力建设,推动建立行政执法与刑事司法衔接机制,积极推进以刑事司法手段打击非法采砂等严重水事违法行为。

c. 切实落实最严格水资源管理制度。按照水资源消耗总量和强度双控方案要求,牢牢把握生态优先、绿色发展的战略定位,坚持把流域水资源和水环境承载能力作为刚性约束,以水定产、因水制宜、量水而行,更加重视南四湖、骆马湖及其河道水资源保护,严格机关建设项目水资源论证报告书的技术审查。强化用水总量控制,实施区域用水总量控制,突出抓好取水许可与监管工作。优化水资源供给结构,建立水资源供给配置制度,水资源供给要优先保障城乡居民生活用水和高附加值、高技术含量、绿色低碳、具有国际竞争力的产业用水。按照已批准的流域河道分水方案,严格执行计划用水管理制度,强化用水定额修编和管理,实施阶梯水价,积极推进合同节水管理,提高水资源供给效益。

参考文献:

- [1] 王翔. 淮河流域实行最严格水资源管理的措施[C]// 第十六届海峡两岸水利科技交流研讨会论文集. 北京: 中国水利水电出版社, 2013: 417-420.

(下转第 87 页)

参考文献:

- [1] 水利部办公厅. 水利部办公厅关于严格水资源管理促进供给侧结构性改革的通知[EB/OL]. (2017-05-23) [2017-06-25]. http://zwgk.mwr.gov.cn/zfxgkml/201705/t20170523_933815.html.
- [2] 中华人民共和国水利部. 关于深化水利改革的指导意见[EB/OL]. (2017-02-12) [2017-06-17]. http://www.mwr.gov.cn/xw/slyw/201702/t20170212_843475.html.
- [3] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于全面推行河长制的意见[EB/OL]. (2016-12-13) [2017-06-17]. http://www.nea.gov.cn/2016-12/13/c_135900841.htm.
- [4] 中共福建省委, 福建省人民政府. 关于印发《福建省推进供给侧结构性改革总体方案(2016—2018年)的通知》[EB/OL]. (2016-08-03) [2017-07-27]. http://www.fujian.gov.cn/zc/zxwj/szfwj/201608/t20160803_1205953.htm.
- [5] 贵州省水利厅. 省水利厅关于印发推进供给侧结构性改革

改革实施方案[EB/OL]. (2016-11-07) [2017-07-27]. http://www.gzwmr.gov.cn/xxgk/zdggk/zjzg/tcs/201611/t20161107_1310270.html.

- [6] 陈坚. 加快推进云南水利供给侧结构性改革的认识与实践[J]. 中国水利, 2016(22):1-3.
- [7] 中共中央. 关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[EB/OL]. (2016-02-18) [2017-06-20]. http://www.qstheory.cn/freely/2016-02/18/c_1118083665.htm.
- [8] 中共中央, 国务院. 关于加快水利改革发展的决定[EB/OL]. (2011-01-29) [2017-07-27]. http://www.gov.cn/jrzq/2011-01/29/content_1795245.htm.
- [9] 中华人民共和国水利部. 水利部召开党组扩大会议学习贯彻习近平总书记关于保障水安全重要讲话精神[EB/OL]. (2014-08-04) [2017-06-28]. http://www.mwr.gov.cn/ztpd/2014ztbd/shggxspmb/syq/201408/t20140804_572452.html.

(收稿日期:2017-11-08 编辑:陈玉国)

(上接第83页)

- [2] 李香云. 基于节水优先的我国地方节水政策现状与分析[J]. 中国水利, 2017(11):5-8.
- [3] 郑大鹏, 李燕. 沂沭泗流域防洪减灾的思考[C]. 第十六届海峡两岸水利科技交流研讨会论文集. 北京:中国水利水电出版社, 2013:138-140.
- [4] 沈坤荣. 供给侧结构性改革改什么怎么改? [J]. 求实, 2016(7):31-33.
- [5] 范恒山. 推进水利供给侧结构性改革[J]. 中国水利, 2017(18):4-6.
- [6] 陈雷. 适应新常态 落实新理念 全面加快“十三五”水利改革发展[J]. 中国水利, 2017(2):1-6.
- [7] 肖幼. 积极践行新时期水利工作方针 实现“十三五”治淮良好开局[J]. 中国水利, 2016(24):43-44.
- [8] 人民网. 深化简政放权改革, 促进供给质量[EB/OL]. (2016-04-24) [2017-10-20]. <http://www.cssn.cn/>.
- [9] 中国经济网. 供给侧改革:核心是制度创新与制度供给[EB/OL]. (2016-3-20) [2017-07-20]. http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201603/20/t20160320_9634435_2.shtml.
- [10] 陈雷. 凝心聚力加快水利改革发展以优异成绩迎接党的十九大胜利召开[J]. 水利发展研究, 2017(1):1-8.
- [11] 水利部. 水利部研究部署进一步深化水利“放管服”改革[EB/OL]. (2017-05-28) [2017-07-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/28/content_5206307.htm.
- [12] 水利部党组. 建立人水和谐美丽中国[J]. 中国水利, 2017(18):1-3.
- [13] 石泰峰. 全面推行河长制打好治水攻坚战[J]. 中国水利, 2017(2):6-7.

(收稿日期:2017-11-30 编辑:陈玉国)

简讯

中共中央办公厅、国务院办公厅印发 《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》

2018年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

一、充分认识在湖泊实施湖长制的重要意义及特殊性

在湖泊实施湖长制是贯彻党的十九大精神、加强生态文明建设的具体举措,是关于全面推行河长制的意见提出的明确要求,是加强湖泊管理保护、改善湖泊生态环境、维护湖泊健康生命、实现湖泊功能永续利用的重要制度保障。

二、建立健全湖长体系

各省(自治区、直辖市)要将本行政区域内所有湖泊纳入全面推行湖长制工作范围,到2018年年底前在湖泊全面建立湖长制,全面建立省、市、县、乡四级湖长体系。

三、明确界定湖长职责

湖泊最高层级的湖长是第一责任人,对湖泊的管理保护负总责,要统筹协调湖泊与入湖河流的管理保护工作,确定湖泊管理保护目标任务,组织制定“一湖一策”方案,明确各级湖长职责,协调解决湖泊管理保护中的重大问题,依法组织整治围垦湖泊、侵占水域、超标排污等突出问题。

四、全面落实主要任务

一是要严格湖泊水域空间管控;二是要强化湖泊岸线管理保护;三是要加强湖泊水资源保护和污染防治;四是要加大湖泊水环境综合整治力度;五是要开展湖泊生态治理与修复;六是要健全湖泊执法监管机制。

五、切实强化保障措施

一是要加强组织领导;二是要夯实工作基础;三是要强化分类指导;四是要完善监测监控;五是要严格考核问责。

(摘自水利部网站 http://www.mwr.gov.cn/xw/slyw/201801/t20180105_1019463.html)