

# 切实加强长江中下游水资源保护

胡四一

(水利部, 北京市 100000)

**摘要:** 本文分析了长江中下游水资源保护存在的问题, 主要体现在入江污染物排放总量逐年增加、水资源保护法规不健全、水资源保护机制体制不顺、水资源保护监管和应急处置能力不足等方面。并就存在的问题提出了对策建议: ①统筹长江沿线经济发展, 优化产业布局与城镇化布局, 逐步形成水资源节约保护和高效利用的倒逼机制; ②加强水资源保护配套法规建设, 加快推进《长江流域管理条例》立法进程; ③建立跨部门跨区域的水资源保护、水污染防治协调机制和流域生态补偿机制; ④加强水资源保护管理能力建设, 加大河湖综合治理力度, 建立水资源保护的长效投入机制; ⑤加强长江水生态水环境现状及发展趋势的科学研究, 为水资源保护决策提供科技支撑。

**关键词:** 长江中下游; 水资源; 保护; 对策

**中图分类号:** TV21

**文献标识码:** B

**文章编号:** 1007-7839 (2016) 02-0001-03

长江中下游是我国经济社会发展最具活力的地区之一。建设长江经济带, 为我国经济持续发展提供重要支撑, 作为国家战略已开始实施。长江“黄金水道”以及流域独有的水资源条件, 将为长江经济带建设奠定良好资源环境基础; 而长江流域经济发展布局的新变化, 也对水资源保护工作提出了更高要求。如何统筹好经济发展与生态建设关系, 处理好水资源开发利用与节约保护的关系, 保障水安全以支撑长江经济带建设, 是当前面临的重大而紧迫的任务。

## 1 存在问题

近年来, 中央和沿江各省市越来越重视生态环境保护, 长江流域水资源与水生态保护虽取得了重大进展, 但要满足长江经济带建设的需要, 任务艰巨。我们通过调研了解到, 目前长江中下游水资源存在以下主要问题:

(1) 入江污染物排放总量逐年增加, 水生态、水环境恶化趋势尚未得到遏制, 饮用水安全面临严重威胁。近年来, 长江污染物排放量的增幅虽减缓, 但绝对量还在增加, 局部水域污染严重的态势尚

未得到改善。据统计, 2005 年长江流域废污水排放量为 296.4 亿 t, 2008 年为 325.2 亿 t, 2012 年为 347.4 亿 t, 其中长江干流沿岸城市废污水排放量占一半以上, 城市沿江段形成明显的岸边污染带。受多种因素综合而长期的影响, 长江水生态退化问题依然突出, 生物多样性呈下降趋势, 长江江苏段鱼类已由 162 种降至 109 种, 53 种鱼类趋向濒危, 刀鲚、凤鲚等鱼类资源急剧衰退, 曾经位列“长江三鲜”之首的长江鲥鱼, 年产量最高时 1600 t, 现在已基本绝迹, 河豚、长江刀鱼、中华鲟等也已难寻踪影。

长江是中下游沿江城市的重要饮用水水源地, 甚至是部分沿江城市的唯一饮用水水源地。以江苏为例, 直接以长江为水源地的共有 28 个城市。全省多年平均利用长江水量为 194 亿  $\text{m}^3$ , 占全省总用水量的 40%。如果再加上江水北调、江水东引、引江济太等间接从长江供水的水量, 则全省近八成的用水依赖于长江, 可以说长江是江苏的“生命线”。近年来, 长江突发水污染事件呈现多发态势, 潜在风险越来越大。2012 年, 江苏镇江、靖江水污染事件严重影响了城市饮用水安全; 2014 年 4 月,

收稿日期: 2016-02-02

作者简介: 胡四一 (1951-), 男, 硕士, 教授级高级工程师, 水利部原副部长、中国水利学会理事长。

汉江武汉段水质发生异常,两座水厂停止供水,30万人供水受到影响。据调查,常年在长江上运营的船舶每年向长江排放含油废水和生活污水3亿t,排放生活垃圾7.5万t。江苏段过境危化品运量超过2亿t,一旦被引爆或发生事故泄漏,将造成严重后果。目前,长江沿江取排水格局缺乏协调统筹,沿江分布的大型工业园区以及城市污水处理厂的排水口与下游城市饮用水水源地的取水口交错排列,同时危险品的水路运输监管制度不健全,导致长江饮用水安全仍然面临重大威胁,饮用水安全已成为近期水资源保护工作的重中之重。

(2) 水资源保护法规不健全,重大规划中水资源约束考虑不足。总体来讲,国家层面已初步建立起较为完整的水法律法规体系,但直接指导水资源保护管理的《水法》和《水污染防治法》,修订后已实施多年,且至今尚无与之配套的实施细则,在涉及水资源保护的诸多制度与机制方面已经与新的形势和要求不适应。目前实行的水功能区管理条例只是水利部门规章,且缺失水功能区分级分类管理的制度设计,在水污染防治及水资源保护管理中的效用受到严重制约。在流域层面上,水资源保护法规更是缺乏,流域和行政区域的事权划分不清晰,在水资源开发利用与保护中的责任、权利与义务不明确。

由于水资源保护与管理相关法规不健全,水资源的刚性约束未能贯穿于国家及地方人民政府组织制定的经济、技术政策之中,部分地方各类经济区规划、园区规划、产业发展规划、工业布局规划等对水资源和环境承载能力考虑不足。长期以来,多数地方的这类规划强调的是经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划的“三规合一”,而忽略更具要害位置的涉水规划,甚至压根就没有水规划。这些规划一旦实施,就难以调整了,要使这些规划与水资源、水环境承载能力相适应就难以实现了。这种倾向是长江经济带发展应该避免的。

(3) 水资源保护体制机制不顺,投入不足。长江流域内各河流上下游、左右岸、干支流分属不同行政区域,水事活动管理涉及交通、电力、水利、农业、城建、环保等众多部门,急需统一协调和管理。目前长江干流中下游沿江省市尚未建立起跨区域、跨部门的联防联控联合执法和协商协调协作机制。此外,流域水资源保护管理机构的水行政管理职能比较薄弱,《水污染防治法》明确的监督管理职

能难以落实到位,与地方环境保护主管部门的协调难度较大,特别是在入河排污口监控方面尚未与环保部门建立沟通和信息共享机制,入河排污口监督管理缺乏有效手段,水功能区污染物入河总量控制方案难以落实。

水资源保护与治理投入不足,没有固定的资金和项目支持渠道,水资源保护工程体系尚在规划形成阶段,各种水资源开发利用项目中“重工程、轻保护”的问题依然存在。

(4) 水资源保护监管和应急处置能力不足。近年来,流域水资源保护监测能力不断得到加强,但是仍与监督管理的实际要求有较大差距,尤其是地下水水质监测、水生态监测和主要控制断面的生态水量监测能力亟需加强,应对突发水污染事件的应急响应和应急监测能力建设滞后、信息化水平不高,与实际工作需要存在较大差距。

实际上,一些长江水环境基本情况仍不清楚。长江流域年排放总量是多少?全国入河排污口实时监控情况如何?省界排污口断面责任如何划分?这些不清楚困扰着长江流域水资源保护和水污染防治。

目前长江流域重要江河湖泊水功能区监测覆盖率为70.3%,与国家评价与考核要求差距较大,覆盖率整体偏低,东中西部各省(自治区、直辖市)差距较大,中下游监测覆盖率相对较高,上游地区覆盖率较低,尚不能满足水资源保护监督管理的要求。

## 2 对策建议

为加强长江中下游水资源保护和水生态文明建设,支撑长江经济带可持续发展,针对目前长江中下游水资源保护形势和存在问题,提出以下对策建议:

(1) 统筹长江沿线经济发展,优化产业布局与城镇化布局,逐步形成水资源节约保护和高效利用的倒逼机制。长江流域水资源总量约9958亿 $\text{m}^3$ ,水资源综合规划确定的可利用量约2800亿 $\text{m}^3$ ,目前已利用水资源总量2000亿 $\text{m}^3$ 左右,近年来流域干旱缺水问题越来越突出,凸显全流域水资源总量控制和水量分配十分必要。建设长江经济带要切实保护和利用好长江水资源,严格控制和治理长江水污染,妥善处理江河湖库关系,加强流域环境综合治理,强化治江生态保护和修复,

促进长江岸线有序开发, 建设绿色生态廊道。

一是以总量约束适应水资源支撑能力。在流域产业布局和城镇化建设中作出水资源总量制度安排, 如推进建立规划水资源论证制度建设, 重大项目布局规划、行业专项规划、城市总体规划、区域经济发展规划均应进行水资源论证, 深入分析水资源条件对规划的保障能力与约束因素, 科学论证规划布局与水资源承载能力的适应性, 提出规划方案调整与优化意见, 并建立长江流域国家水资源督察制度, 使水资源和水环境承载能力成为经济社会发展的刚性约束。

二是以循环利用解决水资源结构矛盾。目前, 长江流域大体上尚有 1/3 城市存在不同程度和不同性质的缺水问题, 上游地区普遍存在工程性缺水问题, 中游省份局部地区存在不同程度的工程性缺水和水质性缺水, 下游水质性缺水问题突出, 水资源结构矛盾突出。因此, 需要因地制宜地采用水资源调蓄和水资源循环利用方式解决当前水资源结构性矛盾, 即通过全面节水、区域调配、地下水调蓄、污水处理回用、海水淡化、雨水利用等途径, 不断提高区域水资源调控能力, 不断提高水资源利用效率和效益, 以满足区域经济社会发展的需要。

三是以“三条红线”严格水资源管理。长江流域水资源既有时空分布不均、水污染日益严重等老问题, 又面临大型水库群需统一调度、跨流域调水与流域内用水矛盾、大量开发利用活动对生态环境造成威胁或破坏等新挑战, 像坚持 18 亿亩耕地红线一样坚守水资源“底线”尤为重要。要在流域和区域实行最严格水资源管理制度, 明确长江水资源开发利用、用水效率和限制纳污三条红线, 严格控制水资源过度开发, 大幅降低水消耗强度和强化入河湖排污总量控制, 从制度上推动经济社会发展与水资源、水环境承载力相适应。

在长江经济带规划与实施过程中, 必须高度重视长江水安全和水资源保护, 全面强化最严格水资源管理, 深入构建节水型社会, 大力推进水生态文明建设, 着力加强饮用水水源地保护, 切实做好长江经济带的水利支撑。水功能区监管是水资源保护的主要职责和重要抓手, 因此可将长江经济带建设与水功能区管理密切挂钩, 形成水资源节约保护和高效利用的倒逼机制。按照水功能区达标要求, 全面建立以水功能区为单元的入河污

染物总量控制制度, 统一制定流域环境准入制度, 出台严格的产业准入名录。对于现状达标的水功能区所在的区域, 要按照确保水质不恶化的原则要求, 严格控制排污增量; 对水环境承载力已超载的区域实行限制性措施, 调整发展规划和产业结构, 控制发展规模和发展速度。

(2) 加强水资源保护配套法规建设, 加快推进《长江流域管理条例》立法进程。长江水资源开发与保护的矛盾日益尖锐、水安全问题日趋严重, 进一步凸显了加强流域水资源保护法规建设的必要性和紧迫性。从国家层面上, 应尽快出台《水法》、《水污染防治法》的配套实施细则, 对相关法律确定的水功能区管理制度、入河排污口管理制度、水源地保护制度等一系列水资源保护制度进行细化, 增强各项制度的可操作性。推进水功能区管理办法、入河排污口监督管理办法的修订, 尽快明确流域与区域水功能区 and 入河排污口分类分级管理事权。在流域层面上, 结合长江流域特点和保护需求, 应加快推进《长江流域管理条例》的立法进程, 强化流域机构在水资源保护管理中对地方政府的协调、指导与监督职能, 理顺流域管理机构与地方行政区域之间的关系, 明晰水利部门与环保、农业、城建等相关部门的职能。同时, 从法律法规上解决流域水资源合理配置、跨界水污染联防机制及生态补偿和污染赔偿机制的建立等问题, 真正形成流域水资源保护的合力, 推进长江经济带的绿色发展。

(3) 建立跨部门跨区域的水资源保护、水污染防治协调机制和流域生态补偿机制。建立跨部门和跨区域的水资源保护的联动机制, 统筹好上下游左右岸、地上地下、城市乡村关系; 建立突发性水污染事件区域联防联控机制与水资源保护与水污染防治信息共享机制, 严格各行政区在长江保护中的责任与义务, 强化水质达标机制; 建立合理的生态补偿和污染赔偿机制, 发挥经济制约作用, 以水源地保护为重点, 逐步建立流域生态补偿机制和生态功能区补偿机制。同时, 根据污染者付费的原则, 应对各地区的突发环境污染事件建立相应的赔偿责任制度。

(4) 加强水资源保护管理能力建设, 加大河湖综合治理力度, 建立水资源保护的长效投入机制。按照系统治理的思路, 统筹山水林田湖各要素, 从

(下转第9页)



发挥科技兴水作用, 抓好水利应用技术研发、高新技术应用和科技普及推广, 完成水利部水利信息资源整合试点建设任务, 推进智慧水利建设。

(八) 贯彻落实全面从严治党。进一步强化从严管党治党意识, 扎实履行好从严管党治党责任, 切实把全面从严治党要求落实到水利工作的全过程和各领域。全面落实管党治党责任。要将管党治党责任纳入水利发展总体布局, 着力强化从严治党主体责任。要建立主体责任清单, 把党建工作责任落到实处。严明党的纪律和规矩。引导党员干部知晓党规党纪、敬畏党规党纪、严守党规党纪, 切实做到把纪律和规矩挺在前面。要坚持用铁的纪律整治各种违纪行为, 切实强化党规党纪的刚性约束。强化廉政风险防控。要加快构建覆盖所有水利业务管理领域的廉政风险防控制度体

系, 积极构建监督有力、制约有效的权力运行体系。持续抓好水利行业作风建设。大力弘扬党的优良作风, 牢固树立党员干部为民务实清廉的价值取向。积极培育和践行社会主义核心价值观, 始终保持干事创业、为民务实的良好作风。着力锤炼干部队伍。坚持固本培元, 永葆对党绝对忠诚的政治品质。从严管好干部队伍, 加大干部教育培训力度, 着力培养造就一支高素质的水利干部队伍。

全面做好 2016 年和“十三五”时期水利工作, 责任重大, 使命光荣。希望全省水利系统深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神, 按照省委省政府的部署要求, 开拓创新、扎实工作, 奋力推进水利改革发展新跨越, 为率先全面建成小康社会、建设“强富美高”新江苏作出新的更大贡献!

(摘自李亚平厅长在全省市县水利局长会议上的讲话)

(责任编辑: 张亚男)

(上接第3页)

涵养水源、修复生态入手, 兼顾上下游、左右岸、地上地下、城乡农村、工程措施和非工程措施, 加快推进河湖生态保护与修复工作, 实施流域重要河湖健康定期评估制度, 协调解决水灾害防治、水环境改善、水生态修复问题。培育和加强地方水资源保护力量, 加强地方水资源保护管理队伍建设, 全面提升流域水资源保护管理能力。深化水资源保护体制机制创新, 坚持政府作用和市场机制协同发力, 积极培育水资源保护市场, 建立水资源保护的长效投入机制。

(5) 加强长江水生态水环境现状及发展趋势的科学研究, 为水资源保护决策提供科技支撑。长江水安全问题仍然处于潜变阶段, 长江水质和水生态的变化是从量变到质变的聚集过程。要系统认识区域经济社会与水资源水环境耦合发展演变规律, 系统评估区域水资源与水环境条件与变化

特征及其对长江中下游经济社会发展长远影响, 需开展长江中下游河湖健康调查评估, 系统掌握长江中下游生态系统健康状况, 全面诊断区域的水资源及水环境问题, 明晰长江中下游生态安全存在的重大隐患与胁迫因素; 需系统分析长江水文水动力变化条件下的长江中下游水功能区纳污能力变化趋势, 针对重点湖泊保护要求, 系统研究江湖关系, 研究制定以流域水循环自然规律为准则、以水资源及水环境承载力为基础、以可持续发展为目标的长江中下游水资源保护对策; 需系统分析研究三峡工程及上游水库群对长江中下游水情、水环境及水生态的影响, 研究制定优化调度方案; 建议在长江中下游率先建立水资源保护先进适用技术推广示范区, 加大技术引进和推广应用力度。

(摘自胡四一理事长在第七届江苏水论坛上的主旨报告)

(责任编辑: 王宏伟)