

# 优先保护 优化治理 构筑长江经济带水安全保障体系

李亚平

(江苏省水利厅, 江苏 南京 210029)

推动长江经济带发展,是党中央、国务院主动适应把握经济新常态,科学谋划中国经济新棋局,作出的既利当前又惠长远的重大战略决策。习近平总书记指出,长江是中华民族的母亲河,也是中华民族发展的重要支撑。推动长江经济带发展必须从中华民族长远利益考虑,走生态优先、绿色发展之路。江苏省委、省政府高度重视我省融入长江经济带发展。10月17日,省委、省政府在扬州召开全省推动江苏长江经济带发展工作座谈会,省委书记李强强调,全省推动长江经济带发展要牢牢把握“共抓大保护、不搞大开发”的基调,主动找准在全国大布局中的位置,切实坚持转型发展的方向,自觉践行新发展理念,努力走出一条生态优先、绿色发展的新路子,真正使“黄金水道”产生“黄金效益”。

## 1 着眼全局,充分认识长江经济带发展战略意义

江苏历来物产丰饶,名人辈出,灿若繁星,长江沿岸优越的地理环境和悠久的历史文化,孕育了江苏丰富的物产、深厚的传统和灿烂的文化,造就了江苏独特的战略优势。

### 1.1 战略地位突出

《江苏省长江经济带发展实施规划》明确我省长江经济带的战略定位,首先就是要建设全国生态文明先行示范区。在经济社会总体布局上,提

出要打造长江南京以下江海联运港区、先进制造业和现代服务业集聚区、长江流域内外开发合作先导区和长江三角洲城市群北翼核心区。沿江地区是我省经济社会发展的核心区域,长江更是江苏发挥比较优势,打造现代产业体系与对外开放新格局,推动新型城镇化,实现城乡一体化发展,高水平全面建成小康社会的重要战略依托,战略地位十分突出。

### 1.2 区位优势明显

江苏位于长江下游,地处全国沿江沿海生产力布局的结合部、丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的交汇点、长江经济带的龙头地带,是东部和中西部依托长江黄金水道、联系新亚欧大陆桥、实现联运协同发展的战略区域,具有明显的区位优势。

长江江苏段拥有370公里深水航道,是黄金水道的咽喉,建有南京港等大中型港口10余座,有大中型码头泊位1300多个(万吨级以上码头泊位350个)。长江干线11个亿吨大港中,江苏占了7个,港口货物吞吐量占整个干线的70%。特别是随着长江南京以下12.5米深水航道的建设,现代综合交通体系将基本形成,长江的区位优势将更加凸显。

### 1.3 综合实力雄厚

2013年以来,我省经济总量连跨三个万亿台阶,2015年GDP总量超过7万亿,占全国的10.4%,占长江经济带11个省市的23%,其中沿江地区GDP

超过 5.5 万亿, 占全省比重近 80%; 人均 GDP 超过 8.8 万元, 位居各省之首, 是长江经济带 11 个省市平均值的 1.7 倍。一般公共预算收入连跨四个千亿元台阶, 突破 8000 亿元, 占长江经济带 11 个省市的 20.7%。产业结构调整实现“三二一”的标志性转变, 第三产业比重超过 48%, 规模以上工业企业利润总量全国之一。

全省建成各类省级以上开发区 131 家, 其中国家级开发区 45 家, 开发园区载体功能不断增强。我省拥有 16 家综合保税区、2 家出口加工区, 是全国海关特殊监管区域数量最多、建设水平较高的省份。

#### 1.4 水安全保障作用突显

今年 6 月, 国家发展改革委、住房城乡建设部印发《长江三角洲城市群发展规划》, 我省沿江地区的南京被定义为特大城市, 苏州、无锡、南通、常州、盐城、扬州、泰州 7 个设区市被明确为大城市, 镇江及宜兴等 18 个县(市)被明确为中、小城市。到 2020 年, 基本形成经济充满活力、高端人才汇聚、创新能力跃升、空间利用集约高效的世界级城市群框架, 担当起与区域世界级城市群相适应的水安全责任进一步突显。

长江既是南水北调东线工程的水源地, 也是我省扎根长江, 构建江水北调、江水东引和引江济太三大调水体系的源头, 供水范围基本覆盖江苏全境。长江有 30 个直接饮用水源地, 全省近 80% 的生产生活用水取自长江。南水北调东线一期工程已经建成, 目前供水范围已覆盖山东, 随着二期工程建设的不断推进, 将进一步抵达京津, 辐射华北, 是国家京津冀一体化协同发展的重要支撑。

不断加强长江治理与保护工作, 提高治理能力与水平不仅是江苏水利现代化发展的现实任务, 更是江苏水利把握未来发展情势, 不断提升水安全保障能力, 主动适应经济社会发展的必然选择。因此, 国家和我省“十三五”发展规划都把水利建设摆在重大公共基础设施建设的突出位置。

## 2 创新理念, 准确把握长江治理与保护的基本思路

长江经济带发展影响全局、牵动整体, 必须秉持“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念和新时期治水方针, 转变思路, 创新理念, 突出

治水的综合性、整体性和协同性, 实现从局部治理、单目标治理向系统治理转变, 科学把握长江治理的基本原则与战略定位。

### 2.1 坚持生态优先、绿色发展

长江经济带发展必须实现经济效益、社会效益、生态效益有机统一。要确立资源节约和生态文明发展理念, 尊重自然规律, 建立健全最严格生态环境保护和水资源管理制度, 加强生态环境监管和综合治理, 强化生态修复、保护和改善生态服务功能, 促进产业与人口、资源、环境相协调, 走集约化、生态化、低碳型、宜居型的生态文明和可持续发展道路。

长江水利治理要充分发挥水利基础性和先导性作用, 服务和支撑长江沿江经济带持续协调发展, 既要做好江苏黄金水道的建设者; 更要坚守长江安全和长远发展的底线, 构筑一个江湖和谐、功能适应的长江生态安全带, 做长江生态的守护人。

### 2.2 坚持规划引领、顶层设计

2014 年 9 月, 国务院出台《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》。2016 年 1 月习近平总书记在重庆召开推动长江经济带发展座谈会, 听取有关省市和国务院有关部门对推动长江经济带发展的意见和建议, 对长江经济带建设发表重要讲话, 作出具体指示。5 月中共中央、国务院正式印发《长江经济带发展规划纲要》。

今年 10 月, 江苏省发展改革委编制了《江苏省长江经济带发展实施规划》。最近, 省委、省政府以中央环保督察反馈意见整改为契机, 专门制定并印发了《江苏省贯彻落实中央第三环境保护督察组反馈意见整改方案》和《“两减六治三提升”专项行动计划》, 明确要求提升生态保护水平, 集中打造“一圈、一带、一网、两区”生态格局, 即太湖生态保护圈、长江生态安全带、苏北苏中生态保护网和生态保护引领区、生态保护特区。

江苏省水利厅抢抓长江经济带建设重大机遇, 主动融入, 积极参与, 配合编制了我省《实施意见》、《实施规划》以及《推动长江经济带发展三年行动计划(2015-2017年)》、《长江岸线开发利用和保护总体规划》, 专项编制了《长江经济带沿江取水口、排污口和应急水源地布局规划》, 并在《江苏省水利发展“十三五”规划》等系列规划中对长江治理作全面部署。最近, 我省水利发展

“十三五”规划已获省政府批复。我们将继续坚持规划引领发展, 加强顶层设计, 不断提高规划层次和水平, 强化规划刚性约束机制。

### 2.3 坚持问题导向、补齐短板

经过多年治理, 我省已初步形成防洪减灾、水资源保障、水生态保护、水管理服务水利综合保障体系, 取得了明显成绩, 但仍存在不少问题。

一是长江防洪除涝能力不足, 水安全压力较大。长江河势尚未得到全面有效控制, 重要节点的守护强度不足, 崩岸险情在部分河段仍有发生, 已护岸段标准还普遍偏低; 长江干流堤防仍存在局部堤身断面及迎水坡防护标准不足, 堤身、堤基存在安全隐患, 部分经接长加固的穿堤建筑物急需改(拆)建等问题, 今年防汛期间, 南京下关、镇江、扬州长江堤段就曾出现多处险情。

二是长江干流水质仍在恶化, 水环境风险极大。受中上游来水水质及省内沿江排污综合影响, 长江干线近岸水质呈下降趋势。2015年, 江苏省41条主要入江支流的45个控制断面中, 劣V类断面占20.5%, 较2014年上升6.9个百分点, 较2013年上升11.4个百分点。全省54个化工园中, 24个沿长江布设。我省长江沿线分布700多家化工企业, 117个化工码头, 危化品运输船舶日均流量达500艘次, 年过境危险化学品运输量超过2亿吨。近年来长江干流及沿线安全生产、交通运输事故频发, 衍生环境污染事件导致环境风险极大。2012年2月发生韩籍货轮靠港时苯酚泄漏, 导致镇江、常州、无锡、南通多个水厂发生酚超标事件, 影响恶劣。

三是饮用水源地保护隐患较大, 水污染事件时有发生。长江江苏段分布30个集中饮用水源地和24个化工园区, 相互犬牙交错。经抽查有2/3的饮用水源地存在环境违法问题。部分水源区内有排污企业和畜禽养殖企业, 项目选址布局不符合河段所在水功能区的水质保护及功能要求。有的生活污水未经处理直排河道。2014年至2015年长江靖江段、盐城通榆河饮用水源地多次发生水质超标, 甚至影响到几十万人的生活用水。

四是岸线资源管理及生态红线管控力度不够, 水生态问题依然突出。岸线资源利用不够高效合理, 违法违规建设时有发生。一些项目没有依法履行基本建设程序, 存在未批先建、边批边建、批建不一等问题, 甚至侵占、破坏防洪工程, 影响

长江行洪和防洪安全。镇江市西口门砂石码头长期非法占用征润州饮用水水源保护区内的长江岸线; 洪泽湖、骆马湖非法采砂屡禁不止, 突破江苏省生态红线区域管控要求, 对南水北调东线工程、饮用水源安全及河湖水生态环境造成威胁。

随着长江经济带战略的深入推进, 新一轮开发带来的保护压力也将更加突显, 我们必须未雨绸缪, 提前谋划, 以更有力的举措保障长江经济带发展。

## 3 强化落实, 加快推进我省长江治理与保护工作

长江治理与保护必须着眼长远, 谋划全局, 统筹考虑长江水安全情势、水资源约束、水生态保护和管理体系, 全方位支撑与保障绿色发展。当前, 必须按照《江苏省贯彻落实中央第三环境保护督察组反馈意见整改方案》和《“两减六治三提升”专项行动计划》要求, 举全省之力, 打造长江生态安全带。

### 3.1 提升长江河势控制与防洪能力, 构筑防洪安全屏障

按照新型城镇化和城乡一体化发展战略要求, 适应区域城市化发展态势, 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, 协调治理标准、工程规模、实施时序和调度运用, 强化防洪社会管理, 坚持把防洪保安放在重要位置, 着力提高对洪水的综合防御和科学调度能力。

一要加大长江干流河势控制与崩岸治理力度。经多年整治, 我省长江河势总体基本稳定, 但局部河段仍存在安全隐患。近年来受上游水、沙、工情条件变化等综合影响, 我省一些险工岸段出现坍塌险情, 2012年镇江和扬州左缘连续两次发生崩岸、2014年扬州六圩弯道9号丁坝附近崩岸、2015年嘶马弯道出现崩岸险情, 今年镇江引航道入江口、世业洲西南缘、扬中新龙弯道发生崩岸险情。要加快长江干流崩岸应急治理、南京八卦洲河段整治、镇扬河段三期整治、长江口综合整治、澄通河段综合整治等工程建设前期工作进度, 加大河势控制与崩岸治理力度, 维护长江河势稳定。

二要加快长江堤防防洪能力提升工程建设。1997年江堤达标建设, 全省长江堤防按照防御

1954年型无台风水位设计,仅相当于50年一遇的防洪标准;国务院批复的《苏南现代化建设示范区规划》《长江流域综合规划(2012~2030年)》要求长江堤防达到100年一遇标准,省水利厅也印发了长江堤防防洪能力提升工程建设前期工作技术指导意见。目前,南京、常州两个设区市已基本完成江堤防洪能力提升工程,镇江新区正在实施,张家港、江阴等市(县)已经实施了局部地段江堤防洪能力提升工程,南通市也在开展相关前期工作。下一步我们将加快江堤防洪能力提升工程建设,为沿江经济社会发展提供水安全保障。

三是构筑沿江城市带与跨江城市群防洪排涝安全保障。长江经济带发展在空间上依托“一轴、两翼、三极”总体格局,江苏处于“三极”中的世界级的长江三角洲城市群。目前全省13市城市防洪规划修编工作已基本完成,下一步,我们将加强城市防洪规划督查指导,加快实施进度。到2020年,徐州、淮安、连云港、盐城、南通、扬州、镇江、泰州、宿迁城市防洪标准达到50~100年一遇;南京、苏州、无锡、常州中心城市达到200年一遇,其他地区达100年一遇。

### 3.2 实施最严格水资源管理制度,保障区域绿色发展

全省每年的生活生产用水总量为500亿立方米,有一半左右从长江取水,其中,生活用水36亿立方米,70%来自长江。今后将根据长江经济带产业布局和沿江城市群增长极水资源需求,继续发挥长江水源优势,完善供水基础设施。强化长江经济带两翼用水需求侧管理,加快转变用水方式,研究提出有利于水资源节约利用的空间格局、产业结构、生产方式和消费模式,实行水资源消耗总量和强度双控行动,提高长江经济带水资源要素与其他经济要素的适配性,强化一带保障能力,推动两翼绿色发展。

一要全面实施最严格的水资源管理制度。完善并实施最严格的水资源管理制度,开展水资源消耗总量和强度双控行动,强化水资源管理三条红线刚性约束,健全最严格水资源管理制度考核机制。到2020年,用水总量控制在524亿立方米以内,地下水控制在7.5亿立方米以内,70%以上市县建成省级节水型社会示范区。

二要大力实施饮用水水源地达标建设与取水口、排污口整治。通过饮用水水源地新建、扩建、改

建以及水质提升达标等措施,进一步优化调整形成“扎根长江、依托三湖、江水(南水)北调、南江东引”的饮用水源地布局,提高饮用水源地水量、水质安全保障程度。目前,全省县级以上水源地建设已经有8成达标,2017年前要督促地方政府力争全部完成沿江地区剩余10个饮用水水源地达标建设任务。2020年前在长江、大中型湖库及引江干线上新建26个饮用水水源地,置换内河、地下水水源。要积极开展饮用水源地执法专项行动,严格入河排污口审批管理,推进沿江取水口和排污口布局优化,全面取缔水源保护区、自然保护区等禁设区域内的排污口,对没有满足水功能区管理要求和影响取水安全的排污口限期整改,整改不到位的一律取消。

三要不断优化水资源配置布局。在水资源配置总体布局上,长三角地区充分发挥长江水源优势,扩大引江规模,完善供水基础设施建设;淮河下游及东陇海地区以地表水为主要水源,依托南水北调和江水东引工程,完善区域引、提、配水工程建设;淮河下游地区沿海地区进一步扩大南水北调与江水东引引江调水能力,新辟临海供水线,建设沿海平原水库,保障沿海开发和滩涂围垦水资源供给需求。到2020年,基本实现多年平均水资源供需平衡,基本建立与城镇化发展相适应的安全供水保障体系,城乡生活供水保证率达到95~97%。到2030年,建成完善的水资源配置与安全供水保障体系,基本实现中等干旱年份(P=75%)水资源供需平衡,城乡生活供水保证率提高到97%以上,整体供水安全得到保障。

四要深入推进节水型社会建设。2020年前,要实现全省万元GDP用水量、万元工业增加值用水量比2015年分别下降25%、20%以上,农田灌溉水有效利用系数达到0.60以上,全省70%的市县建成节水型社会示范区。到2030年,全省85%以上的市县全面建成节水型社会示范区,全社会自觉节水的机制全面形成,水资源利用效率和效益进一步提高,与现代化水平相适应的节水型社会形态全面建成。

### 3.3 提高水生态保护水平,建设长江生态安全带

长江流域河湖交错,水网密布,构成江、河、湖、库综合、立体的水生态体系,是长三角地区最重要的湿地生态功能区,成为江苏自然环境之美的重要组成部分。

一是统筹落实水生态保护制度。严格执行水资源论证、取水口及入河排污口审批等制度。研究探索水生态补偿机制, 缓解生态保护与经济发展之间的矛盾, 探索研究水资源纳入领导干部资源环境离任审计制度等, 不断加大长江水资源、水环境保护力度, 积极构筑沿江水生态长廊。

二是大力实施沿江水生态保护与河湖功能修复。在沿江地区广泛开展水资源保护带、生态隔离带建设, 加强重要生态保护区、水源涵养区等区域生态保护与修复。扎实推进沿江水生态文明城市试点和水利风景区创建, 有序开展重点河湖健康评估, 稳步推进固城湖等长江流域退圩(渔)还湖工作, 实施生态清洁小流域综合治理及退田还草还湿, 恢复提升沿江区域河湖生态功能, 满足人民群众对良好生态环境和宜居生活家园的新期待。

三是扎实做好水功能区管理。全面落实省政府《关于进一步加强水功能区管理的指导意见》, 按照核定的水域纳污能力和限排总量意见, 建立河湖允许纳污总量与陆域污染源削减的倒逼机制, 严控入河湖排污总量。扎实开展水功能区达标建设, 实施河湖水系连通、城市活水清水、城市黑臭河道整治, 建设好南水北调东线江苏段、望虞河等“清水走廊”, 促进河湖水系良性循环。

### 3.4 建立健全长江治理与保护制度, 构建长效运行机制

一是合理开发、有序利用长江岸线资源。长江岸线是我省极其宝贵的自然禀赋, 是共抓大保护、不搞大开发的主阵地。要研究制定相关实施意见, 认真落实国务院长江经济带发展领导小组批准、水利部等相关部门联合印发的《长江岸线保护和

开发利用总体规划》, 严格落实分区管理和用途管制制度, 开展岸线利用负面清单制定, 严格落实保护区、保留区、控制利用区、开发利用区的规划管理, 严控新增开发利用项目, 优化整合已有岸线利用设施。长江干线及洲岛岸线开发实施总量控制, 岸线开发利用逐步降至50%以下。要建立长江水域岸线有偿使用制度, 逐步清理非法占用和不合理利用岸线的建设项目, 促进岸线资源的集约节约利用。要认真贯彻中央深改领导小组批准的《关于全面推行河长制的意见》, 在长江全面建立河长制, 构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的长江管理保护机制。要加快推进长江管理范围划定, 持续加强岸线利用监测、水域面积监测, 定期公布监测成果, 对造成生态环境损害的, 严格按照有关规定追究责任。

二是加大水行政执法力度, 严厉打击非法采砂。健全以行政首长负责制为核心的采砂管理责任体系, 注重采砂管理制度和能力建设, 对非法采砂等各种侵害长江的行为实施高压严打, 全面推进禁采工作向纵深迈进, 确保采砂活动可控, 有效保障航道交通、码头港口、引排水口等基础设施正常运行。

三是探索建立跨行政跨部门协调工作机制。长江治理与保护涉及上下游、左右岸, 各行业、部门关系复杂, 我们将积极推动包括岸线保护、资源开发河湖管理以及水源地保护等各方面协调机制, 做好城市发展、土地利用、港口建设、水利防洪、环境保护等相关规划之间的衔接, 通过完善规划、调整结构、政策调控等手段, 统筹岸线与后方土地的使用和管理, 促进资源的节约集约使用和合理开发。

(责任编辑: 华智睿)