

# 江苏长江管理适应性分析

张 鹏<sup>1</sup>, 吕馨怡<sup>1</sup>, 李祎雯<sup>2</sup>, 谢方铭<sup>2</sup>

(1. 江苏省水利工程规划办公室, 江苏 南京 210000; 2. 河海大学 商学院, 江苏 南京 210098)

**摘要:**从组织体系、资金投入、行业协调等方面分析现有江苏长江管理体制与长江战略地位及高质量发展要求的适应性,提出优化管理的对策与建议。

**关键词:**长江治理保护; 水利管理; 适应性; 对策

中图分类号:X37

文献标识码:B

文章编号:1007-7839(2021)S2-0023-03

## Adaptability Analysis on the Management of the Yangtze River in Jiangsu Province

Zhang Peng<sup>1</sup>, LYU Xinyi<sup>1</sup>, LI Yiwen<sup>2</sup>, XIE Fangming<sup>2</sup>

(1. *Jiangsu Water Conservancy Project Planning Office, Nanjing 210000, China;*

*2. College of commerce, Hohai University, Nanjing 210098, China)*

**Abstract:** To analyze the adaptability of the current management system of the Yangtze River in Jiangsu province, the strategic position of the Yangtze River and the requirements of high-quality development in terms of organization system, capital investment, industry coordination and so on. And countermeasures and suggestions for optimal management are put forward.

**Key words:** Governance and protection of the Yangtze River; water conservancy management; adaptability; countermeasure

江苏长江经济带是长三角世界级城市群的重要组成部分,也是整个中国长江经济带节点区域。长江经济带发展、长三角一体化、“一带一路”等国家战略的实施要求建立更加高效、协调的长江管理体制机制。为适应法律规定要求和多重国家战略实施,亟需梳理江苏长江管理体制现状和面临形势,分析管理模式的适应性,提出系统、科学、高效的水利策略。

### 1 新时期长江治理保护特点

以习近平总书记为核心的党中央总揽全局、科学谋划,部署实施长江经济带发展战略,新发展理念焕发新的生机和活力。“共抓大保护、不搞大开发”的理念深入人心,“走生态优先、绿色发展之路”的共识成为整个长江流域人民奋斗的方向。

#### 1.1 水利行业法定职责更加清晰

2021年3月1日,我国第一部流域性法律《中华人民共和国长江保护法》正式施行。《中华人民共和国长江保护法》明确指出由国家建立长江流域协调机制,统一指导、统筹协调、整体推进长江保护工作;按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的要求,建立长江保护工作机制,明确各级政府及其有关部门、各级河湖长的职责分工;建立区域协调协作机制,明确长江流域相关地方在地方性法规和政府规章制定、规划编制、监督执法等方面开展协调与协作,切实增强长江保护和发展的系统性、整体性、协同性。

《中华人民共和国长江保护法》中直接或间接涉及水利部门职责的条款占比达1/3,反映了水利行业在长江保护治理中承担的重要责任,其主要内

收稿日期:2021-09-16

基金项目:江苏水利科技项目(2021082)

作者简介:张鹏(1973—),男,研究员级高级工程师,博士,主要从事水利规划工作。E-mail:pierrezhang@hotmail.com

容与制度安排包括水资源管理、河湖管控、水生态保护修复、洪涝灾害防御等方面,法定职责更加明确<sup>[1]</sup>。水利行业应把握涉及水利职责的法律内容和重要制度,运用法治思维和法治方式,主动落实保护责任、治理责任、工作责任和监管责任,履行好法定职责,确保法律规定有效落实。

### 1.2 各省沿江治理组织更加健全

沿江各省水利部门高度重视长江治理保护工作,加强长江治理管理,组织机构更加健全。安徽省设立省长江河道管理局,全面负责安徽省内长江干流河道统一管理工作,包括省管堤防、涵闸等水利工程的管理,河道保护以及岸线、河口等的管理,境内长江河道上的水行政管理等,并设有 11 个直属工程管理机构。安徽省长江河道采砂管理局与长江河道管理局合署办公<sup>[2]</sup>。湖南省在洞庭湖水利工程管理局基础上成立了洞庭湖水利事务中心,承担长江湖南段堤防及护岸工程建设、保护、运行管理指导的事务性工作。湖北省在省河道堤防管理局基础上,组建省水利事业发展中心。

### 1.3 江苏省治江体系建设更加完善

江苏省各涉江部门高度重视长江治理保护工作及长江管理模式的探索。省、沿江各市发展和改革委员会增挂长江办牌子,设立长江经济带发展处,统筹落实国家长江经济带发展重大战略,研究推动长江经济带发展的重大规划、政策等;省生态环境厅提请省政府办公厅印发了《江苏省长江保护修复攻坚战行动计划实施方案》,在空间保护、治污减排、生态修复等方面提出更严格的管控措施;省交通运输厅印发《江苏省长江经济带综合立体交通运输走廊规划(2018—2035 年)》,加强过江立体交通建设。河海大学、南京水利科学研究院与省发展和改革委员会等共同发起成立长江保护与绿色发展研究院,面向国家长江保护和绿色发展的重大战略需求,整合科研平台优势,集聚人才资源,建设流域保护和绿色发展的高端智库,服务长江经济带建设;南京市与南京大学共同发起成立扬子江生态文明创新中心,面向长江经济带高质量发展和生态文明建设重大战略需求,组织、集聚国内外生态环境科技优势资源,构建“政—产—学—研—用—金—介”深度融合的高水平科技创新平台。

## 2 江苏长江管理现状适应性分析

多年以来,江苏省持续推进长江治理,组织长江防洪能力提升工程建设,细化落实应急响应机

制,不断优化长江管理模式。长江河道治理和堤防能力巩固提升工程建设持续推进,防洪能力增强,成功抵御了 1998 年、2020 年流域性洪水;长江治理保护规划体系进一步完善;长江河道监测等治理保护基础研究不断深化;长江岸线管控力度不断增强,长江管理与保护取得显著成效。但现有长江管理体制与经济社会高质量发展要求仍存在许多不适应之处,在一定程度上造成流域管理的低效<sup>[3-4]</sup>,随着《中华人民共和国长江保护法》正式实施,现有的长江管理面临着新的形势和挑战。

### 2.1 河长制组织优势仍处于不断显现和持续释放中

江苏省通过深入推进河湖长制,强化部门联动,提高了涉江部门间协调能力。在纵向权力运行上,河湖长制采用党政领导负责制<sup>[5]</sup>,通过行政上下级之间的责任对接,实现了纵向治理整合;在横向权力运行上,河湖长制打破了部门、区域之间的利益分割壁垒,实现了区域间治理功能的整合<sup>[6]</sup>。从治理成效上来看,河长制在一定程度上解决了长江流域区域管理分化问题,形成合力治江。

但河湖长制组织优势的释放仍在进行中,与现有体制之间的协调关系仍需要进一步磨合。首先,河长岗位具有流动性和临时性,河长与行政首长的岗位设置完全一致,作为地方党委政府的领导,工作重点围绕经济社会发展大局,对河湖管控工作进程的精力有限;其次,河长制虽然在一定程度上促进了流域整体治理,然而一旦河长离任或者河湖治理目标与经济绩效目标相冲突,河长制的推行效力存在不稳定性;最后,河湖长制体制下仍存在管理部门的分割管理与非合作博弈等情况,在一定程度上与流域水资源的流动性和生态系统整体性的客观规律以及系统治水理念不相一致。因此,相对于系统治水要求,河湖长制在组织体系上仍有优化提升空间。

### 2.2 投入规模相比长江战略地位仍显不足

1949 年以来,江苏省在长江治理保护方面的总投入达到 1 310 亿元,长江治理投入稳步增长,特别是“十二五”“十三五”时期投入力度进一步加大,总投入分别为 310.7 亿元、326.2 亿元,见图 1,投入组成上也在防洪、除涝、供水、水土保持基础上,进一步拓宽到水系连通、农村饮水安全、水环境水生态治理等。水生态保护修复投入占比也由“十五”“十一五”不足 4% 增加到 5%。现状长江江苏段干流总体可以防御长江 1954 年型洪水标准,部分堤段达到防御 100 年一遇洪潮水位标准;河势总体呈现稳

定微冲态势。区域骨干河道防洪标准达到20~50年一遇;区域除涝标准达到10~20年一遇。各级城市中心城区的防洪体系基本形成,防洪基本达到国家规定标准。成功抗御了1983年、1991年、1996年、1997年、1998年、1999年、2010年、2016年、2020年等流域大洪水或台风高潮,防洪、除涝、供水等减灾兴利效益达到12300亿元,效益投入比接近10,保障了江苏省沿江地区人民及生命财产安全。

由图2所示,与淮河水系、沂沭泗水系、太湖水系投入相比,长江水系省以上投入仅占20%,与其战略地位不相匹配;长江治理保护方面的投入偏低,尤其是水资源保护等水生态保护修复方面的投入力度更显不足,需进一步加大投入,保证防洪、供水及生态安全与经济社会发展新需求相适应。

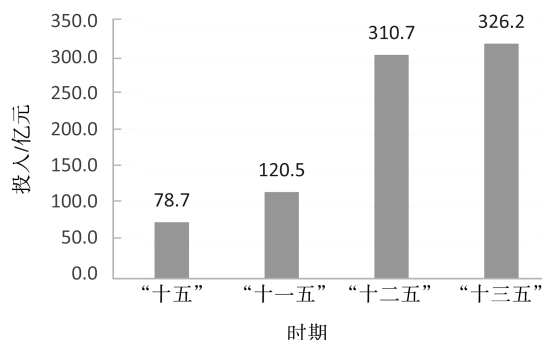


图1 “十五—十三五”期间江苏长江水系投入趋势

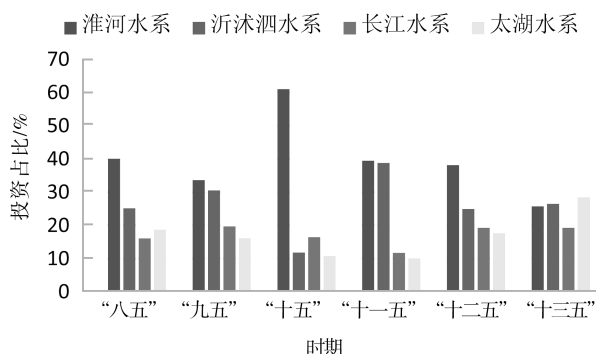


图2 江苏省四水系省以上投资占比示意

### 2.3 行业协同相对长江高质量治理要求不适应

沿江市县高度重视长江治理保护,基本上都有长江堤防(堤闸)、河道管理的事业机构。南京市、镇江市、常熟市、张家港市设有专门的长江河道管理机构。南京市长江河道管理处负责所辖江河段河道、堤防、防汛水文设施管理和河道整治工作,对流域内的河道管理履行监督和指导职责;开展管理区域内水资源、水工程、水环境、水土保持、河道采砂监督和相关规费征收工作;负责参与长江流域防汛防旱工作;负责对长江河道河势进行监测并对突

发事件进行应急抢险处置等。镇江市长江河道管理处负责全市长江监测分析、河道治理、应急抢险工程建设与运行管理;负责谏壁节制闸工程运行管理等工作。常熟市设有长江河道管理处;张家港市设有长江防洪工程管理处、长江治理工程管理处等。

但在资金投入上,行业内部财政分级投入各负其责,设区市与设区市、甚至同一设区市的县(市)之间协同上还是不够充分,缺乏统筹协调,不能最大化地发挥资源优势,不能满足长江高质量治理的要求。

## 3 对策与建议

江苏省在长江管理组织体系、资金投入、行业协调等方面仍与新时期长江的战略地位及高质量发展要求不适应,需要在现有涉江治理保护体系的基础上,优化组合、充实完善。

一是探索建立平台型、枢纽型长江管理与研究机构。深入贯彻落实法律、国家战略等实施要求,借鉴安徽、湖南、湖北等省份长江河道治理保护、管理经验,探索打造新型平台型、枢纽型长江管理与研究机构。通过一对多、多对一的系统治江机制,强化长江河道治理、保护和管理,形成省市县分工合作、资料共享的长江河道监测、分析机制。

二是优化行业长江监测与治理能力。江苏长江河道管理主要由沿江地方政府主要负责,沿江各地分级投入各负其责,上下游、左右岸存在协调不一、缺乏统一管理等问题。需结合现有管理特点,整合省级及各市长江河道管理机构,发挥南京、镇江等市级长江河道管理机构在监测、治理保护和管理等方面的优势,优化长江监测机制,提升长江治理能力,形成省市共管、资源共享的新型管理格局,实现基本不新增人员条件下,形成长江规范化管护能力全覆盖。补齐江苏省长江治理短板弱项,为沿江经济社会高质量发展提供稳定的河势条件。

三是深入贯彻高质量发展要求,提升长江治理投入效益。长江河道治理涉及发展和改革委员会、水利、交通运输、生态环境、工业和信息化、林业、海事等众多部门、行业,各行业不仅有国家、省级投入,也有地方各级部门投入及企业和私人等其他投入。长江河道监测不仅有水利部门的,也有航道、海事等部门;还有桥梁等过江通道管理部门及沿江众多的码头业主。探索整合行业、部门长江治理保护投入,构建监测成果共享体系,提升长江治理保护投入效益,实现在现有投入条件下长江河道监测

(下转第37页)

永安洲永正水源地的备用水源地中,泰州市引江河杜庄备用水源地和姜堰区中干河备用水源地虽已建成,但尚未通过达标建设验收。

### 2.3 应急保障方面

水质预警站未接入信息共享平台。长江永安洲永正水源地和长江蟒蜒港水源地的水质预警站尚未接入江苏省饮用水水源地信息共享平台,未实现生态环境、住房和城乡建设、水利等相关部门和供水企业的水质信息共享。

## 3 建 议

针对泰州市长江饮用水水源地管理和保护中存在的问题,建议采取以下保障措施,进一步加强水源地管护工作。一是编制饮用水安全保障规划。开展泰州市饮用水安全保障规划编制工作,加快靖江市饮用水安全保障规划的报批。二是完善管护与资金投入机制。建立专门的水源地管理与保护机构,落实管理人员编制和工作经费,多渠道筹措资金,建立稳定的水源地保护资金投入机制,积极探索水源地管理和保护考核评估激励机制,将考核结果与水源地管护资金分配结合。三是建立健全水源地共享机制<sup>[4]</sup>。生态环境、住房和城乡建设、水利等部门做好人工检测数据、水量数据、流量数据的共享,将长江永安洲永正水源地和长江蟒蜒港水源地的水质预警站接入江苏省饮用水水源地信息共享平台,提升应急监测预警能力。四是完成备用水源地的达标建设<sup>[5]</sup>。加快对引江河杜庄备用水源地和姜堰区中干河备用水源的达标整治,提升长江水源地的备用水源保障能力。五是加强水源

地保护宣传。利用主要媒体、政府网站及微博、微信等形式宣传报道水源地保护情况,鼓励媒体、公众积极参与水源地的保护和监督,提高公众参与水源地保护的意识。

## 4 结 语

泰州市以长江大保护等为契机,通过“集中式饮用水水源地风险排查与达标整治”“健康长江泰州行动”等工作,着力补强长江饮用水水源地安全弱项,基本建立起“水量保证、水质达标、管理规范、运行可靠、监控到位、信息共享、应急保障”的安全保障体系,管理与保护工作取得了一定成效,但在组织管理、监测预警和应急保障方面还有待提升,可通过开展集中式饮用水水源地规范化管理,进一步保障饮用水源安全和居民饮水安全,并为沿江兄弟城市长江饮用水水源地管理和保护工作提供借鉴。

### 参考文献:

- [1] 廖志丹,付琳,吴齐. 贯彻习近平生态文明思想与法治思想的立法实践——《长江保护法》解读[J]. 人民长江, 2021, 52(4):41-46.
- [2] 崔冬梅. 基于环境压力控制模型的泰州市节水型社会建设研究[J]. 治淮, 2015(11):53-54.
- [3] 刘丹,黄俊,沈定涛. 长江流域水资源保护监控与管理信息平台建设[J]. 人民长江, 2016, 47(13):109-112.
- [4] 陆桂华. 开拓创新 严格管理 加快推进全省水资源水文现代化建设[J]. 江苏水利, 2012(6):8-10.
- [5] 魏山忠. 贯彻实施《长江保护法》切实履行水利部门法定职责[J]. 水利发展研究, 2021, 21(3):3-5.
- [6] 刘东风,吕平. 安徽省长江河道治理及保护的实践与探索[J]. 长江技术经济, 2018, 2(2):41-46.
- [7] 康健,贺骥,张闻笛,等. 流域管理机构水利监管工作研究综述[J]. 水利发展研究, 2021, 21(1):40-45.
- [8] 刘佳奇. 论长江流域政府间事权的立法配置[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(10):24-29.
- [9] 贾先文,李周. 流域治理研究进展与我国流域治理体系框架构建[J]. 水资源保护, 2021, 37(4):7-14.
- [10] 何艳梅. 我国流域水管理法律体制的演变与发展[J]. 水利经济, 2020, 38(6):25-30, 36, 82.

(上接第25页)

预警与保护能力上新台阶。

### 参考文献: