

太湖流域水管理的实践与思考*

叶寿仁

(水利部太湖流域管理局, 上海 200434)

提 要 太湖流域北抵长江, 南邻钱塘江, 东濒大海, 面积 $3.69 \times 10^4 \text{ km}^2$, 人口 3887 万. 流域内河流纵横交错, 河网如织, 湖泊星罗棋布. 素有“苏湖熟, 天下足”和“赋出天下, 江南居什九”之说, 是历朝历代重要的税赋之地. 2003 年全流域国内生产总值 15100 亿元, 占全国的 13%; 财政收入 4123 亿元, 占全国的 19%; 城镇化率达 66.5%, 是我国经济最发达、城市化程度最高的地区之一. 由于太湖流域重要的经济社会地位, 因此历朝历代对太湖流域治理都极为重视. 六朝相继建都南京, 将太湖流域作为重要经济区域, 做了不少有名的水利工程, 如开挖江南运河、頔塘等河道, 修建鉴湖、练湖等灌溉工程; 隋唐五代, 兴筑大量塘坝, 修建吴江塘路, 拓浚整治河道, 发展农业灌溉; 北宋时期, 治理吴淞江, 浚治支河、支港; 元明清时期, 基本是继承宋代疏导为主的治水方针, 致力于下游排水出路整治, 开挖范家浜, 冲出黄浦江; 民国时期, 战乱频繁, 社会动荡, 水利设施长期失修, 削弱了抵御洪涝灾害的能力. 新中国成立后, 各级政府高度重视水利建设, 流域内各地大规模兴建水库塘坝, 拓浚整治河道, 修建改造圩堤涵闸, 新修排灌系统, 区域防洪、除涝和供水能力有了很大的提高, 水利建设成就斐然, 为经济社会发展创造了条件.

关键词 太湖 流域 管理

分类号

1 太湖流域水管理的实践

太湖流域最早的流域管理机构, 是 1731 年设立的太湖同知署(今吴江市同里镇); 1914 年在太湖流域先后设有江南水利局和苏浙太湖水利局; 1927 年曾设立太湖流域水利委员会. 新中国成立后, 1963 年由水利部和华东局共同筹组太湖流域水利委员会, 后经国务院批准成立太湖水利局, 1966 年撤消. 1984 年经国务院批准, 成立太湖流域管理局, 作为水利部在太湖流域的派出机构, 依据国家法律和授权在流域范围内行使水行政管理职能. 近二十年来, 太湖流域管理局在流域规划、治理、调度、管理等方面开展了卓有成效的工作.

1.1 流域规划

1.1.1 协调完成《太湖流域综合治理总体规划方案》 太湖流域地势低洼、水网交错, 省际水利矛盾复杂. 从 1957 年开始, 各省(市)就着手编制各分区治理规划, 但由于没有形成一个统一的流域综合治理规划, 致使流域治理长期停滞不前. 1984 年太湖流域管理局成立后, 在原“长江口及太湖治理领导小组”的组织下, 着力开展太湖流域综合治理规划协调工作, 1985 年与三省(市)就太湖流域治理规划达成原则意见, 1986 年编制完成《太湖流域综合治理规划方案》, 1987 年报经国家计委批准. 综合治理规划方案的编制为 1991 年太湖流域大水后国务院及时决策治理太湖提供了依据, 推动了太湖流域防洪除涝和水资源调度工程体系建设.

1.1.2 基本完成太湖流域防洪规划, 正在编制太湖流域水资源综合规划 1999 年以来, 太湖流域管

* 2003-08-20 收稿, 2004-09-15 收修改稿. 叶寿仁, 男, 1954 年生, 高级工程师.

理局和流域内各省市水利部门针对流域经济社会发展的情况,和水利工程在防御 1999 年太湖流域特大洪水中所暴露出来的问题,及时组织开展《太湖流域防洪规划》编制,通过研究和协商提出了 2020 年前太湖流域治理的目标、措施和步骤。为加强太湖流域水利建设,2001 年底,国务院批准了《太湖流域 2001—2010 年防洪建设若干意见》(以下简称《若干意见》)。无论是流域治理与管理,无论是提高防洪除涝标准,还是改善水环境,落实《若干意见》是太湖流域管理局目前的重要工作。

根据水利部的统一部署,正在组织流域内各省市编制太湖流域水资源综合规划,该规划是流域实现水资源优化配置和可持续利用的基础,通过研究流域水资源和水环境承载能力,对流域水资源进行科学配置,对流域经济发展的合理布局和产业结构提出建议,推进水资源总量控制和定额管理,推进节水防污型社会建设,推进城乡水务一体化的管理体制。

1.2 流域治理

1991 年太湖流域大水后,国务院及时召开治理淮河和太湖工作会议,作出了全面治理太湖的决策,在全流域掀起了水利建设高潮,以太浦河、望虞河、环湖大堤和杭嘉湖南排为重点的太湖流域综合治理骨干工程陆续开工建设。经过十余年的治太工程建设,太湖流域已初步形成洪水北排长江,东出黄浦江、南排杭州湾,充分利用太湖调蓄,“蓄泄兼筹、以泄为主”的流域防洪骨干工程体系的框架,为流域防汛抗旱、水资源调度创造了条件。

1999 年已建治太工程在太湖流域发生特大洪水的情况下,通过工程调度运用发挥了巨大的防洪减灾效益。尽管 1999 年洪水远大于 1991 年,但流域洪水对当年的国民经济所造成的相对损失却远小于 1991 年。初步估算,1991—1999 年,建设中的治太工程减灾直接经济效益约 158 亿元,其中 1999 年减灾效益为 92 亿元。

1.3 流域调度

太湖流域综合治理工程实施后,已初步形成由太湖调蓄和望虞河、太浦河等引排骨干河道组成的流域水资源调控工程体系,为太湖流域防洪除涝和水资源利用、保护、配置及调度创造了很好的条件。

1.3.1 防洪调度 太湖流域管理局组织制定了《太湖流域洪水调度方案》和《太湖防御超标准洪水方案》,并受国家防汛抗旱总指挥部委托,负责组织流域骨干工程洪水调度,协调流域各省(市)防洪调度。

在 1999 年太湖流域发生的特大洪水中,太湖流域管理局通过对雨情、水情、工情、灾情的认真分析,确定了太湖流域特大洪水调度的总体原则,在实际运用中取得了较好的调度效果。1999 年太湖最高水位达 5.08m,因为有了流域防洪精细、实时调度,流域洪涝灾害损失大大减轻。当时刚建成的太湖流域水文遥测系统也为实时调度作出了重要贡献。

1.3.2 水资源调度 为缓解流域水资源不足,改善流域水环境,从 1997 年开始,太湖流域管理局会同流域内水利部门开展了流域水资源调度。

2002 年初开始的引江济太试验工程实施两年以来,通过望虞河共调引长江水 $42 \times 10^8 \text{m}^3$,入太湖 $20 \times 10^8 \text{m}^3$,使太湖保持在 3.0—3.4m 的适宜水位,主要受水区水质明显改善。监测表明,引水加快了水体流动,受益地区水体基本得到置换,太湖水体富营养化面积从 2000 年的 83% 降至 70%,总磷浓度下降 30%。引江济太水资源调度,补充了流域水资源不足,加快了水体流动,提高了水体自净能力,改善了流域水环境。

1.4 流域管理

流域水资源管理 正在编制的太湖流域水资源综合规划,将在全面查清流域水资源现状的基础上,合理预测用水需求,科学配置流域水资源。同时,努力推进太湖流域限额以上用水户取水许可管理,以及建设项目水资源论证;开展水资源管理各项基础工作,包括用水定额研究。

流域水政管理. 积极做好流域省际边界水事协调,建立了流域省际边界水事协商机制,先后成功调处了多起水事矛盾,保持了边界地区的社会稳定;组织开展了重要湖泊、河道非法圈圩、违规建设、排污口设置等水事活动执法检查;积极推进《太湖管理条例》等流域性行政法规建设.

流域水资源保护. 组织划定流域水功能区,开展流域重点水功能区排污口调查;加强流域水量水质监测,定期发布流域水资源公报和质量状况通报.积极开展饮用水水源地保护、太湖水生态修复和流域省际边界水资源保护专项规划等工作.

流域建设项目管理. 针对流域经济发展快、建设项目多的状况,加强建设项目的审批;同时做好太湖、太浦河、望虞河和省际边界河道管理范围内的建设项目管理.

流域控制性工程管理. 常熟水利枢纽、望亭水利枢纽和太浦闸是流域控制性工程,由太湖流域管理局管理.近年来的管理实践证明,由流域机构负责流域控制性水利工程的管理,可以有效保障流域防洪调度和水资源调度的顺利实施.

2 太湖流域水管理的思考

近年来,随着长三角地区经济的快速发展,政府之间、部门之间、行业之间的区域合作不断加强,交通、电力、通信、物流、旅游等行业在区域整体规划和协调等方面不断取得新的突破,区域整体协调发展的格局正在形成,经济一体化的势头发展迅猛.环太湖城市圈、环太湖经济圈、环太湖旅游圈正在孕育,随着长三角经济一体化的进程,环太湖城市圈必将成为长三角的核心腹地而日益显现其重要地位和作用.水资源作为区域经济社会发展的重要资源,水安全作为区域经济社会发展的重要保障,水网与电网、路网、信息网、物流网等一起作为区域经济社会发展的重要基础设施正面临严峻的挑战和重要的发展机遇,作为专门的区域水利协调组织,太湖流域管理要适应流域经济一体化的发展需求,进一步加大力度,加快步伐,加强流域规划的协调,加强流域治理的协调,加强流域管理的协调;努力提高防洪减灾、水资源调控能力及水资源、水环境承载能力,建设节水防污型社会,修复和维护流域水生态系统,以满足发达地区经济社会发展对水利的需求,促进流域经济社会的全面、协调、可持续发展,促进人与自然的和谐.

新《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)明确“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制”,符合国情,顺应水的自然属性.如何界定管理分工,需要进行专题研究,理出管理思路,理顺管理关系,理清管理事权,对水资源实行有效的流域管理和行政区域管理.以流域为单元,对水资源进行科学规划、优化配置、有效保护,以宏观管理为主;以区域为单元,对水资源进行合理开发、全面节约,高效利用,以直接管理为主,并积极推进城乡水务一体化.其目的是实现水资源的统一管理和可持续利用.

流域水管理必须切实履行《水法》的法定授权和“三定”方案授权,主要应包括以下五个方面:首先是规划管理,根据《水法》,流域管理机构组织编制流域综合规划和流域专业规划、重要省际边界河流规划,区域规划服从流域规划、专业规划服从综合规划.其次是调度管理,包括防洪调度,根据批准的洪水调度方案实施调度或者根据洪水调度预案提出调度建议;充分利用流域水工程,合理调度水资源,科学配置水资源,积极改善水环境.第三是水资源的管理,抓紧制定太湖水量分配方案,研究初始水权,充分利用本地水资源和引进流域外水资源,加强节约用水,做好总量控制;加强取水许可管理、水功能区管理、排污口管理、排污总量控制、水功能区监测.第四是水工程管理,包括建设项目同意书制度,审查水工程建设是否符合规划;河道管理范围内建设项目审批;直管工程(流域控制性工程)的管理.第五是水事管理,要积极预防、调处省际边界水事矛盾,预防为主,建立协调机制,加强行政执法.

3 太湖流域水管理的主要任务

与太湖流域经济社会快速发展的形势相比,流域及城市防洪标准低,水污染引起的水质型缺水是太湖流域目前面临的主要水问题.今后一段时期,太湖流域水管理重点要做好以下工作:

一是促进流域治理.根据流域经济社会发展要求和《若干意见》要求,按照“蓄泄兼筹,引排结合,量质并重,综合利用”的指导思想,根据流域水利工作思路,加快工程措施建设,完善流域防洪减灾、水资源调控工程体系,使太湖流域实现“引得进,蓄得住,排得出,可调控”,全面提高流域防洪减灾和水资源调控能力.

二是加强流域水资源的科学调度和优化配置.按照温家宝总理提出的“以动治静,以清释污,以丰补枯,改善水质”的十六字方针,以“引江济太”为切入点,以水利工程体系为基础,科学调度、优化配置流域水资源,全面实现从洪水调度向洪水调度和资源调度相结合,从汛期调度向全年调度,从水量调度向水量水质联合调度,从区域调度向区域和流域有机结合调度,增加流域水资源有效供给,调活流域水体,使太湖及其河网的水流动起来,改善流域水环境.同时,加强水资源的总量控制和管理,促进水资源的节约与保护,推进城乡水务一体化,推进节水防污型社会建设.

三是提高流域机构社会管理和公共服务水平.贯彻落实新《水法》、《行政许可法》等有关法规,切实履行流域机构管理职责.加强水资源的统一管理和保护,以水资源的权属管理、宏观配置、定额管理为核心,抓紧制订《太湖管理条例》,依法行政、依法治水、依法管水;从水管理的特点和水管理的实际出发,建立起政府宏观调控、流域民主协商、准市场化运作、用水户参与管理的权威、协调、高效的流域水资源统一管理体制.

四是大力推进流域水利现代化进程.实现流域水利信息采集自动化,传输网络化,处理标准化,调度科学化,队伍知识化,实现流域水利信息共享,提高管理和调度的自动化水平,以水利信息化促进水利现代化.

Practice and Reflection on Water Management in Taihu Basin

YE Shouren

(Taihu Basin Authority, Ministry of Water Resources, Shanghai 200434, P.R. China)

Abstract

Taihu basin, richly endowed by natural in climate, geography and water resources features, has become a developed economic area with splendid culture. But frequently attacked by the flooding and logging disasters in the basin, the government attaches great importance to the water resources regulation and mitigation. Since Taihu Basin Authority established in 1984, the working results have been attained in basin plan, mitigation, distribution, and management. For further coordination development in water and economic, water management in basin should be focused on planning management, distributing management, water resources management, water works management and water affair management, as well as fasting straighten out management relationship. Through regulating, distributing and managing in the basin, and overall raising capacities on flood control, disaster reduction, water resources distribution and control, basin flood control and water supply would be ensured, so as to improve basin water environment.

Keywords: Taihu Basin; water management; watershed