DOI:10.3880/j.issn.1003-9511.2018.01.021

供给侧结构性改革中的云南省水资源管理

关家康

(云南省水利厅水资源处,云南昆明 650021)

摘要:贯彻落实中央和云南省加快供给侧结构性改革的决策部署,加快推进水资源供给侧结构性改革。用改革的思路和手段,创新水资源管理、节水型社会建设和水生态文明建设体制机制。提出供给侧结构性改革中水资源管理的对策措施,扎实有效地推进云南省最严格水资源管理,促进争当全国生态文明排头兵建设,为全面建成小康社会提供水资源支撑和保障。

关键词:供给侧改革;水资源管理;水生态文明;云南省

中图分类号:F407.9 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2018)01-0077-04

1 云南省水资源管理现状及存在问题

1.1 基本水情

云南省河流分属长江、珠江、红河、澜沧江、怒江和伊洛瓦底江六大水系,既有著名的"三江并流"奇观,又有风采各异的滇池、洱海、抚仙湖、泸沽湖等"九大"高原湖泊;水资源总量达2 222亿 m^3,位居全国第三位,但时空分布不均,全省大部分地区汛期(5—10月)降水约占全年降水量的85%左右,11月至次年4月是农业灌溉用水集中期,降水却只占全年的15%左右,极易出现冬、春、夏连旱;全省现状供水能力为157.1亿 m^3,现状水资源开发利用率为7.1%,而且时空分布极不均,占全省土地面积6%的坝区,集中了2/3的人口和1/3的耕地,但水资源量只占全省的5%,滇中核心区人均水资源量仅为全省人均的15%;滇池等九大高原湖泊中有5个水质属于劣Ⅴ类,富营养化比较严重,部分城区及城市下游河流水质恶化趋势尚未扭转;全省水土流失面积13.4万 km^2,占国土面积的35%。

概括起来说,云南基本水情主要特点一是"水美",二是"水多",三是"水少",四是"水脏",五是"水浑"。

1.2 云南省水资源管理成效

"十二五"以来,云南省委、省政府坚决贯彻中央决定,站在全局和战略的高度,结合省情和水情,推进最严格水资源管理,一是落实"节水优先",推进节水型社会建设;二是落实"空间均衡",推进优化配置和统一调度;三是落实"系统治理",推进水生态文明建设和水资源保护;四是落实"两手发力",创新水资源管理改革,推进水权制度建设,发挥市场机制作用。在制度建设、水资源保障能力、高原湖泊及生态保护、水资源费征收等方面取得显著成效。

1.3 云南省水资源管理存在的问题

云南水资源管理面临的主要困难和问题:一是水资源时空分布不均,滇中主要经济区干旱缺水十分严重,严重制约全省经济社会发展。二是水资源管理保护任务艰巨。云南处于长江、珠江上游,以及东南亚重要江河的上游,国际水事敏感,水资源问题容易成为社会关注的热点,而且国家新发展理念对水资源管理保护提出更高要求,水资源和水生态保护形势严峻,任务艰巨。三是目标任务重,管理能力薄弱。基层水资源管理机构不健全,人员数量少,专业结构不适应管理要求,基层水资源管理保护能力与目标任务严重不匹配。四是考核结果刚性约束应用不够。

2 供给侧结构性改革是破解云南省水资源问题的有效手段

2.1 水资源保障是经济社会发展的重要基础性供给侧

水是生命之源、生活之本、生态之基,水资源不仅是实现粮食稳产的必要和先决条件,也是支撑新型工业化、城镇化、农业现代化的重要基础,是生态

作者简介:关家康(1974—),男,工程师,主要从事水资源管理研究。E-mail:yncxsdjk@163.com

文明建设的核心要素。不管是生产、生活还是生态，都离不开水资源的供给保障。水资源就是典型的供给侧，是保障民生、维系生态的基础条件和自然资源。因此，水资源是国民经济发展中的重要基础性供给侧[1-2]。

2.2 推进云南省水资源管理供给侧结构性改革的总体要求

一是全面贯彻习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水新思路，落实习近平总书记在云南考察工作时重要讲话精神，要求云南努力成为全国生态文明建设排头兵、着力推进环境保护等“三个定位”“五个着力”的总要求，牢记习总书记调研洱海时提出“要以湖泊、河流水污染防治为重点，综合推进滇池、洱海、抚仙湖等高原湖泊水环境治理”的嘱托。二是牢固树立绿水青山就是金山银山的意识，以生态优先绿色发展为导向，以落实最严格水资源管理制度为核心，以推进水资源消耗总量和强度双控行动为目标，以责任考核为抓手，以取用水行政管理为重点，以监控能力建设为基础，以试点示范为引领，全面统筹制度建设、依法严管、深化改革、试点示范、规划先行、提升能力等工作，全面推进最严格水资源管理制度；三是不断提高水资源有效供给总量、供给质量和效率，加快推进云南节水型社会和水生态文明建设[3]。

2.3 云南省水资源管理供给侧结构性改革的目标

为全面建成小康社会提供水资源支撑和保障，到2020年云南省水资源管理目标为：用水总量控制目标215亿m^3，万元GDP增加值用水量比2015年下降29%，万元工业增加值用水量比2015年下降30%，农田灌溉水有效利用系数0.55以上，重要江河湖泊水功能区水质达标率87%以上[4]。

3 云南省水资源管理供给侧结构性改革的重点工作

3.1 加快“云南水网”建设，做大水资源供给总量

云南省正着力打造路网、航空网、能源保障网、水网、互联网的“五网”建设。“十三五”云南省水利发展规划水利投资2 000亿元以上，加快推进滇中引水等一批“云南水网”工程建设，增加水资源供给总量，提高保障能力。

3.2 全面推行“河长制”，落实“每条河流要有河长”

全面落实《云南省全面推行河长制的实施意见》，到2017年年底，全面建立省、州（市）、县（市、区）、乡（镇）、村五级河长体系，把老百姓通俗认为的农村河道和各类分散饮用水源纳入管理，认真落实习近平总书记“每条河流要有河长”的要求。突出云南特点，一是自加压力，提前一年建立河长制。二是较国家四级河长体系增设一级，五级河长合力治水。三是河湖库渠全覆盖，全面加强保护管理。六大水系、牛栏江及九大高原湖泊设省级河长。其他河湖库渠分级纳入州（市）、县（市、区）、乡（镇）、村各级河长管理，实现了全省河湖库渠管理保护全覆盖。四是重点保护高原湖泊。以问题导向、因地制宜，以滇池、洱海和抚仙湖等高原湖泊为重点，由省委、省政府主要领导挂帅担任河长，加强高原湖泊保护。五是全面建立河湖管理保护机制。制定行动计划、编制河湖一策一档名录，为各级河长服好务，构建以保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态为主要任务，责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制，加强对河长的绩效考核和责任追究。

3.3 着力抓好水资源消耗总量和强度双控行动

云南省创新建立了水资源红黄绿分区管理制度。在2015年和2016年实行红黄绿区动态管理的基础上，继续深化水资源红黄绿分区管理，推进水资源承载能力监测预警机制和强化水资源承载能力刚性约束，实现从供水管理向需水管理转变，使水资源、水生态、水环境承载能力切实成为经济社会发展的刚性约束。

3.4 推进节水型社会建设，提高用水效率和效益

要认真按照云南省人大颁布的节约用水条例、省人民政府出台的关于加强节水型社会建设的意见要求，建立省级节约用水工作联席会议制度，落实“十三五”节水型社会建设规划，适时完成用水定额修订，建立健全节水制度体系，建立节水激励机制，开展好水效领跑者引领行动，强化节约用水管理，推进节水合同管理，落实节水“三同时”制度，积极推进节水型社会建设。通过改革倒逼用水侧，提高用水效率和效益。

3.5 严格取水许可，严把审批关口

一是深化水利行政审批制度改革，在取消建设项目水资源论证审批、水资源论证资质审批的同时，加强取水许可审批。二是落实国务院化解过剩产能的有关政策要求，加强产能过剩行业项目取水许可和入河排污口设置审批管理。三是开展公众参与取水许可管理模式，在水资源论证报告书编制和取水许可审批和发证审核时开展公众调查、向社会进行公示。四是审批中严格执行“三条红线”，水资源论证和取水许可执行“三条红线”论证制度，强化水资源刚性约束，严把取水许可审批关口。

3.6 严格取水许可管理和水资源费征收

一是加强取水许可监督管理。实行“省水政监察总队统一负责、各级分工配合”,组织开展取水许可监督管理,定期或不定期组织监督检查,并结合专项检查、“双随机”等方式开展检查。二是按照国家行业用水定额标准5年修订一次的要求,在2013年修订基础上,2018年再次进行修订。三是落实“双控”行动,严格年度计划用水。严格过剩产能和落后产能行业企业的取用水总量控制和定额管理,按照定额核定年度取用水计划,对超计划或超定额取水的,实行累进征收水资源费。对国家已明确淘汰的落后产能和化解的过剩产能,同步核减企业年度取水用水计划,并根据国家有关政策要求,责令企业采取限制或停止取水等措施。四是取水许可延续时,原取水许可审批单位要对产能过剩行业企业取用水情况进行全面重点评估,对不符合国家产业政策,使用淘汰的高耗水工艺、技术和装备,未达到用水定额标准和不符合水资源管理要求的企业单位,不予批准延续取水申请。五是建立完善取水许可台账体系,实现水资源管理由宏观粗放静态向微观精准动态转变。六是全面实施以征收水资源费为主要形式的水资源有偿使用制度。强化取水许可管理,加强水资源费征收工作,做到依法征收,应收尽收。加强与财政、税务、发改部门协调开展水资源税改革的调研和准备工作[6]。

3.7 严控新建中小水电项目取水许可审批,依法加强水电站取水许可监督管理

严格按照云南省人民政府2016年出台的《关于加强中小水电开发利用管理的意见》(云政发〔2016〕56号)要求,从严审批新建中小水电项目取水许可。一是严控新建项目取水许可审批。原则上不再开发建设25万kW以下的中小水电站,已建成的中小水电站不再扩容。“十三五”期间,全省原则上不再核准审批新开工所有类型的中小水电项目。全省所有新增中小水电装机容量的规划及项目核准审批均应上报省人民政府批准同意。二是依法落实取水许可管理。已经核准但2年内尚未开工建设的中小水电站,原项目核准文件自动失效,取水许可行政许可文件失效严格按照有关规定执行。三是严格取水许可证发放和延续评估。四是建立健全生态运行监管机制。采取安装生态流量在线监控装置工程措施,保障生态下泄流量,下泄流量原则上不得低于河道多年平均流量的10%[6]。

3.8 严格重大规划水资源论证评估

云南省已经基本建立规划水资源论证制度,联合发改委出台开展规划水资源论证的文件,出台规划水资源论证评估办法,将规划水资源论证列入最严格水资源管理制度考核。一是按照以水定产、以水定城的要求,突出重点区域规划水资源论证工作,对“十二五”期间已经批复的城市总体规划、开发区规划、工业园区规划、重大产业基地规划和撤县设市(区)等领域开展规划水资源论证工作。“十三五”期间与规划水资源论证与规划制定同步开展,同步审批。二是根据不同区域水资源条件和社会经济发展情况,对全省16个州市分四类区域进行管理和考核。对规划水资源论证实行报备考核制度,在年度最严格水资源管理制度考核中,根据分类要求进行考核评分。三是强化用水需求和用水过程治理,落实空间均衡,建立水资源水环境承载能力监测预警机制,使水资源、水生态、水环境承载能力切实成为经济社会发展的刚性约束。

3.9 严格水行政执法,加强事中事后监管

加强取水、计划用水、入河排污口设置执法检查力度,加强水事纠纷查处,依法严格查处违法行为。以过剩产能行业为重点,全面检查企业依法取水情况,切实严把水资源消耗总量和强度双控关口。通过最严格的水行政执法,促进最严格水资源管理制度的落实。

3.10 严格生态流量保障,推进水生态文明

严格执行“把生态用水列入水资源统一管理、统一调度的重要内容,完善生态流量监测系统建设,调度提高大库大湖的丰水期调节能力,加大枯水期河道生态环境水量,有效消除枯竭部分河道断流干枯或水黑发臭等现象。”从水资源配置规划、建设项目水资源论证、取水许可和监督管理、水资源调度、环境影响评价、水利工程建设等各阶段进一步明确生态用水和生态流量的管理目标要求,把保障生态流量作为审查审批的重要内容和必要条件,执行生态基流汛期不低于多年平均流量的30%,枯期不低于多年平均流量的10%。加强最小下泄生态流量作为取水许可发证、延续、监督管理的重要内容,建立健全计量设施和生态流量监测保障措施。

3.11 推进市场机制配置水资源改革,优化供给结构,逐步建立水权制度

按照市场经济的规律和资源配置准则,充分运用市场机制优化配置水资源,市场在水资源配置的3个主要环节,发挥不同的作用。

一是在水资源配置环节。在流域层面,加快29条跨界河流水量分配,将用水总量控制指标落实到江河控制断面;在行政区域层面,完善水资源控制指标逐级分解确认工作,建立完善覆盖省、市、县三级行政区的水资源控制指标体系。

二是在取水权授予环节(即一级水市场)。进一步规范和严格取水许可,明晰初始水权。一方面要严控增量,另一方面要盘活存量,加快节水改造,科学核定取水户的水资源使用权限,并进行统一确权登记。

三是在水权交易环节(即二级水市场)。建立和完善水市场,规范各类市场行为,促进水权按照市场供求在不同区域、行业和取水户之间有序流转,实现水资源的优化配置[6-7]。

按照"先建机制、后建工程"要求开展试点探索,以元谋县水权水市场试点改革、澄江县节水减排试点、瑞丽江水资源确权试点和农田水利改革等为突破口,探索建立农业初始水权分配、节奖超罚、节水减排评价、水价形成等机制,开展水权交易。总结和复制推广试点经验,推进县级以上重要饮用水源地和高原湖泊节水减排监控评价,在农田水利改革项目实施中构建农业灌溉用水总量控制和定额管理制度。结合云南实际研究制定《云南省水权交易管理试行办法(试行)》,推动建立水权制度。

3.12 加强水资源统一调度管理

加强水资源统一调度管理工作,不断增强重要流域、敏感区域的供水安全和水事安全。编制水资源统一调度管理名录,推进云南省 18 个重点区域的水资源承载能力、优化配置体系及统一调度方案研究,加强对牛栏江—滇池补水工程等重要水资源调度管理。

3.13 建立健全最严格水资源管理部门联动机制

通过最严格水资源管理制度考核平台,水利部门加强与发改、工信、环保等相关部门的沟通协调,强化信息共享,形成协同监管机制,建立协调联动机制。对于产能过剩行业项目取水许可和入河排污口设置申请,关口前移,在项目前期工作阶段严格把关。对明显不符合国家产业政策的项目,及时将水资源管理相关政策告知申请单位;对不能确定是否符合产业政策的,就项目是否符合国家产业政策、是否属于应清理的过剩产能范畴、是否允许办理相关审批手续等,征求行业主管部门和上级水行政主管部门意见。

3.14 推进严格管理,"做实"最严格水资源管理制度

推进水资源规划、水资源论证、取水许可、水功能区、水资源费、水行政执法和责任考核等方面的严格管理。强化考核结果运用,以水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污"三条红线"的刚性约束,促进和倒逼经济发展方式转变。把实行最严格水资源管理制度作为实施生态立省、环境优先和争当全国生态文明建设排头兵战略的基础性工作。

参考文献:

[1] 中共中央,国务院. 中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见[EB/OL]. (2017-02-05)[2017-08-08]. http://www.gov.cn/zhengce/2017-02/05/content_5165626.htm.

[2] 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](2017-06-16)[2017-09-09]. http://szy.mwr.gov.cn/tztg/tzgg/201706/t20170616_936242.html.

[3] 中共云南省委,云南省人民政府. 关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的实施意见[EB/OL]. (2017-02-16)[2017-06-09]. http://www.yn.gov.cn/yn_ynyw/201702/t20170216_28475.html.

[4] 水利部,国家发展改革委. 关于印发《"十三五"水资源消耗总量和强度双控行动方案》的通知[EB/OL]. (2016-11-11)[2017-06-10]. http://szy.mwr.gov.cn/dflygz/201611/t20161111_771780.html.

[5] 云南省水利厅. 关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的行动方案[EB/OL]. (2017-04-05)[2017-08-09]. http://www.wcb.yn.gov.cn/arti?id=62413.

[6] 钟玉秀. 水权制度建设及水权交易实践中若干关键问题的解决对策[J]. 中国水利,2016(1):12-15.

[7] 王晓娟,陈金木,郑国楠. 关于培育水权交易市场的思考和建议[J]. 中国水利,2016(1):8-11.

(收稿日期:2017-11-30 编辑:陈玉国)

(上接第 76 页)

[2] 水利部黄河水利委员会. 黄河年鉴(1995)[M]. 郑州:黄河年鉴社,1995.

[3] 徐百鹏. 水利经营管理 20 年[M]. 北京:中国水利水电出版社,1999.

[4] 水利部黄河水利委员会. 黄河年鉴(2004)[M]. 郑州:黄河年鉴社,2004.

[5] 朱克力. 供给侧改革引领"十三五"[M]. 北京:中信出版社,2016.

[6] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本(2016 年版)[M]. 北京:学习出版社、人民出版社,2016.

(收稿日期:2017-11-17 编辑:陈玉国)