DOI:10.3880/j.issn.1003-9511.2018.01.023

我国部分地区水利供给侧结构性改革的实践探索

敖 菲[1],郑宇辉[2],张海龙[2],林辛锴[2],张 璐[2]

(1.中国水务投资有限公司,北京 100053;2.水利部综合事业局,北京 100053)

摘要:推进水利供给侧结构性改革是深化水利改革的重要任务。通过总结福建、贵州、吉林、江苏四省推进水利供给侧结构性改革的要求和做法,总结出补短板和改革创新两方面的经验,以对其他地区推进水利供给侧结构性改革提供借鉴。提出应在吸收借鉴先行地区实践经验基础上,结合各地实际推进供给侧结构改革,提升国家水安全保障能力。

关键词:水利;供给侧结构性改革;补短板;改革创新;实践探索

中图分类号:F407.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-9511(2018)01-0084-04

推进供给侧结构性改革,是我国经济工作的重大战略部署。水利关系到防洪安全、供水安全、粮食安全、经济安全、生态安全和国家安全。水利是国民经济发展的重要基础设施,是社会发展和民生改善的要求,是生态文明建设的核心要素,是国民经济发展的技术保障和基础条件,因此,水利本身就是国民经济发展中重要的基础性供给侧。党的十八届五中全会把水利作为践行五大发展理念的重要内容,摆在八大基础设施网络建设的首要位置。供给侧结构性改革以提高质量和效益为主攻方向,水利作为经济社会发展的重要基础设施,在供给侧结构性改革中的主要任务是补短板。水利部对今后一段时期推进水利供给侧结构改革做出了部署并出台了相关政策,各级水行政管理部门也因地制宜制定了水利供给侧结构性改革实施方案、措施。

1 水利部关于推进水利供给侧结构改革的工作部署

1.1 总体部署

2016 年 1 月,水利部召开全国水利规划计划座谈会。会议强调要紧紧围绕供给侧结构性改革,创新水利投资计划管理方式,拓展水利投资来源渠道,加快节水供水重大水利工程建设,补齐补强民生水利短板,积极推进水生态文明建设,增加水利公共产品和服务供给,着力构建与全面建成小康社会相适应的水安全保障体系[1]。

2017 年 5 月,水利部印发《关于严格水资源管理促进供给侧结构性改革的通知》[2],要求通过严格水资源消耗总量和强度控制,推动化解过剩产能,助推供给侧结构性改革。通知指出,要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,强化水资源刚性约束。原则上一律不得办理新增取水许可和入河排污口设置等相关手续。从 2016 年起 3 年内原则上停止受理新建煤矿项目、新增产能的技术改造项目和产能核增项目的取水许可申请;各省级水行政主管部门要及时制修订行业用水定额标准,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;坚决落实以水定产要求,全面开展产业园区和重大产业布局规划水资源论证。

1.2 专项推进

2016 年 10 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》[3]。同年 12 月,水利部等十部委联合召开视频会议,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照《关于全面推行河长制的意见》要求,总结交流各地河长制成功经验,动员部署全面推行河长制各项工作。此外,还制定了《关于全面推行河长制的意见》实施方案,建立部际联席会议制度,开展全方位督导检查。2017 年,水利部将第 25 届“世界水日”和第 30 届“中国水周”活动的宣传主题确定为“落实绿色发展理念,全面推行河长制”。目前,31 个省、自治区和直辖市以及新疆生产建设兵团工作方案已经全部编

作者简介:敖菲(1987—),女,工程师,硕士,主要从事城市水务、非常规水源等方面研究。E-mail:afflyfreely@163.com

制完成,20 多个省份明确今年年底前全面建立河长制。

2 先行先试地区相关工作开展情况

为落实国家和水利部有关推进供给侧结构性改革工作部署,部分地区结合实际,率先编制了推进供给侧结构性改革方案,把水利工作任务作为其中的重要内容。

2.1 福建省

福建省人民政府于2016 年8 月发布了《福建省推进供给侧结构性改革总体方案(2016—2018 年)》[4],方案在"补齐产业供给短板,扩大公共产品与服务供给"部分提出完善城市防洪排涝设施,加快大型排涝工程建设和城市河道整治,全面疏通河道沿岸雨水排放口,贯通骨干河道,促进城市河网水系有效连通;加快城乡污水处理设施及管网建设,推动市县污水处理厂扩容提升、管网扩面,提高污水收集率和处理率;建设安全生态水系。系统开展水环境综合整治,加强洪泛区滩地管理。

2.2 贵州省

贵州省水利厅 2016 年 11 月印发了《推进供给侧结构性改革实施方案》[5]。方案在补短板方面提出通过实施水资源配置工程、引提调水工程,基本解决工程性缺水问题;通过实施饮水安全和农田水利建设,解决贫困地区人口饮水安全;通过实施病险水库除险加固、中小河流治理等,提升防汛抗旱能力;通过实施最严格的水资源管理制度、水土保持生态建设、河湖水生态保护与修复等,提高生态文明水平。在改革创新方面,提出通过水利投融资体制改革,建立水利建设融资信贷机制和政府与社会资本合作的 PPP 机制;通过水行政管理体制改革,提高水行政管理效率和质量;通过水务管理体制改革,实现地方涉水事务一体化管理;通过水利工程建设管理体制改革,提高水利工程建设和管理水平;通过基层水利管理体制改革,建立行之有效的基层水务管理体制;通过水价改革和水权制度改革,初步建立全省水权交易平台。

2.3 吉林省

吉林省在 2017 年 3 月召开的全省水利工作会议上提出,要根据全省"三个五"发展战略、"三区"建设总体布局和吉林新一轮老工业基地全面振兴的要求,加强重大水利工程建设,包括中部城市引松供水、西部河湖连通、松花江干流治理、松花江流域综合治理以及 139 个扶贫项目等重点工程建设;扩大水田面积,发展高效农业,发展加工渔业和休闲渔业两大产业;完善防洪工程体系,提升工程建设标准,提高防洪能力;加强生态文明建设,启动推行河长制,强化水土资源保护、水环境治理、水生态修复等工作。通过积极争取中央资金、协调省级资金、督促地方落实配套资金等方式,积极扩大水利投资;加快重点领域水利改革,推动水利现代化建设,加快水利投融资体制机制改革,大力度推广 PPP 模式,统筹推进农业水价、小型水利工程管理体制等其他方面改革。

2.4 江苏省

江苏省水利厅于 2017 年 4 月召开贯彻全省推进供给侧结构性改革工作会议,对全省水利工作作出部署。会议要求,全面加快水利基础设施网络建设,落实投资计划月度推进目标制;夯实打牢现代农业发展基础,深入落实藏粮于地、藏粮于技战略,开展高标准农田建设;围绕解决农田水利"最后一公里"问题;推进水生态文明建设,以最严格水资源管理制度考核为抓手,实行水资源消耗总量和强度双控行动;全面落实《江苏省节约用水条例》,积极推行合同节水管理;加快地下水超采区综合治理,推进河湖生态管护;实施水利精准帮扶;不断深化水利改革攻坚,加快水行政审批制度改革、小型水利工程管理体制改革、农业水价综合改革,在水利建设的政策、项目、资金等方面给予倾斜,确保全省深化水利改革纵深推进。

3 水利供给侧结构性改革的经验

从福建、贵州、吉林、江苏四省推进水利供给侧结构性改革工作部署和实践来看,工作重心主要集中在补短板和工作创新两个方面。

3.1 补齐短板

上述四省均集中于着手发展民生水利、完善水利基础设施、加强农田水利建设和农村安全供水、推行河长制和落实水生态文明建设以及防汛体系薄弱环节等方面,补齐民生水利短板,推进供给侧改革。

四省分别根据本省特点,因地制宜确定了推进水利供给侧结构性改革的任务和重点。福建省主要针对城市防洪排涝设施和城乡污水处理设施及管网体系的不足确定工作重点;贵州省主要针对工程性缺水问题,提出完善全省水资源配置工程等任务;吉林省主要结合区域发展规划和老工业基地振兴要求,重点加强重大水利工程建设、河湖综合治理和发展水产行业等;江苏省则是在地下水超采治理工作基础上,完善水利工程基础网络[6]、节约用水和合同节水等补齐水利工作短板。

3.2 改革创新

四省均集中于投融资体制改革、水利工程建

设管理和运行体制改革、水价改革和水权制度改革等方面。其中,在投融资体制改革方面,主要是通过增加资金来源,加大政府与社会资本合作参与水利建设与管理力度;在水利工程管理运行方面,主要是针对新的投融资模式,创新相应管理运行模式,增加社会资本的运行管理,提高水利建设运营效益。

先进先试地区供给侧结构改革的主要措施详见表1。

3.3 经验总结

a. 主动适应,解决好思想问题。推进供给侧结构性改革,是适应和引领经济发展新常态的重大创新,是适应国际金融危机发生后综合国力竞争新形势的主动选择。水利作为经济社会发展的重要基础和支撑,要主动适应新常态,通过解决结构性问题,提高供给的质量和效率,进而推动经济增长。水利工作要与国家的方针、政策和国家布局、部署对接,补齐水利基础设施短板,各地区要把握好水利供给侧结构性改革基本方向和内在要求与国家和地方决策部署之间的关系。

b. 结合实际,解决好短板问题。各地发展情况不同、水资源禀赋各异,推进水利供给侧结构性改革的重点和任务有着各种不同的特点。改革进程中,必须一切从实际出发。对于共性的问题,应多借鉴先行先试地区成功的经验;对于个性的问题,要找准短板、提出有针对性的措施、加大工作力度,着力增强水利公共产品供给能力。

c. 大胆创新,解决好方法问题。推进水利供给侧结构性改革,既要有思路、有想法,也要有措施、有办法。要用改革的办法推进结构调整,既要减少水利产品无效和低端供给,扩大有效和高端供给,又要促进其他行业化解过剩产能和淘汰落后产能。在投融资方面,在争取政府支持的同时创新思维模式,引入市场机制和力量,提高水利建设和运营管理的效率效益,充分发挥市场机制的作用,弥补公共管理的不足,确保各地水利投资稳步增长。

4 结 语

"十三五"是全面建成小康社会的决胜阶段,水利既是供给侧结构性改革的重要内容,也是扩大有效投资的关键领域。水利工作要从经济发展进入新常态这个大背景出发,把创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念和"节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力"的新时期水利工作方针,贯彻到水利工作的谋篇布局、目标指标、重点任务和保障措施中[7-9]。

推进水利供给侧结构性改革,是贯彻新时期中央治水工作方针的必然要求,也是适应经济发展新常态的必然选择。水利工作要围绕深化供给侧结构性改革,与各地区经济社会发展目标相衔接,紧密结合本地实际,统筹兼顾的同时因地制宜、突出重点,在补短板、破瓶颈、夯基础、增后劲上狠下功夫。要认真总结先行先试地区的实践经验,对普遍适用的能推广、可复制的成功做法进行推广应用。同时,各地应立足本地实际,坚持问题导向,找准自身短板,聚焦主要矛盾,提出针对性措施,充分发挥水资源的引导约束功能和水利的支撑保障作用,不断推进水利供给侧结构性改革向纵深发展,持续为保障国家水安全、促进经济社会发展提供更为有力的水利支撑。

表1 先行先试地区供给侧结构改革措施汇总

省份	补齐短板				改革创新	特色
	基础设施	农业/饮水安全	水生态文明	防汛体系		
福建	城乡污水处理设施及管网建设		安全生态水系;水环境整治;加强洪泛区滩地管理	完善城市防洪排涝设施;城市河网水系连通	强化组织领导;深化改革,优化公共产品与服务供给,激发市场活力	污水处理;河网联通及城市防洪
贵州	水资源配置工程;引提调水工程;县县有中型水库、乡乡有稳定水源	饮水安全和农田水利建设;新增农田有效灌溉面积;发展高效节水	最严格水资源管理;水土保持生态建设;河湖水生态保护与修复;农村小水电建设等	病险水库除险加固;中小河流治理、山洪灾害治理;非工程措施建设	投融资体制改革;工程建设管理体制改革;水利工程运行管理体制改革;水价改革;水权制度改革	工程缺水短板
吉林	水利工程;扶贫项目	扩大水田面积,发展高效农业;搞好灌区现代化改造;发展加工渔业和休闲渔业	实行河长制;强化水土资源保护、水环境治理、水生态修复	完善防洪工程体系;提升工程建设标准	重点领域水利改革;水利投融资体制机制改革;统筹推进农业水价;小型水利工程管理体制	流域综合治理;发展水产
江苏	水利基础设施网络建设	夯实现代化农业发展基础;开展高标准农田建设;围绕解决农田水利"最后一公里"	最严格水资源管理制度考核;制订《江苏省节约用水条例》;积极推行合同节水管理		水行政审批;小型水利工程管理;农业水价综合管理;项目资金	超采区管理;合同节水

参考文献：

[1] 水利部办公厅. 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]. (2017-05-23)[2017-06-25]. http://zwgk.mwr.gov.cn/zfxxgkml/201705/t20170523_933815.html.

[2] 中华人民共和国水利部. 关于深化水利改革的指导意见[EB/OL]. (2017-02-12)[2017-06-17]. http://www.mwr.gov.cn/xw/slyw/201702/t20170212_843475.html.

[3] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 关于全面推行河长制的意见[EB/OL]. (2016-12-13)[2017-06-17]. http://www.nea.gov.cn/2016-12/13/c_135900841.htm.

[4] 中共福建省委,福建省人民政府. 关于印发《福建省推进供给侧结构性改革总体方案(2016—2018 年)的通知[EB/OL]. (2016-08-03)[2017-07-27]. http://www.fujian.gov.cn/zc/zxwj/szfwj/201608/t20160803_1205953.htm.

[5] 贵州省水利厅. 省水利厅关于印发推进供给侧结构性改革实施方案[EB/OL]. (2016-11-07)[2017-07-27]. http://www.gzmwr.gov.cn/xxgk/zdgk/zzjg/tcs/201611/t20161107_1310270.html.

[6] 陈坚. 加快推进云南水利供给侧结构性改革的认识与实践[J]. 中国水利,2016(22):1-3.

[7] 中共中央. 关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[EB/OL]. (2016-02-18)[2017-06-20]. http://www.qstheory.cn/freely/2016-02/18/c_1118083665.htm.

[8] 中共中央,国务院. 关于加快水利改革发展的决定[EB/OL]. (2011-01-29)[2017-07-27]. http://www.gov.cn/jrzg/2011-01/29/content_1795245.htm.

[9] 中华人民共和国水利部. 水利部召开党组扩大会议学习贯彻习近平总书记关于保障水安全重要讲话精神[EB/OL]. (2014-08-04)[2017-06-28]. http://www.mwr.gov.cn/ztpd/2014ztbd/shggxspm/bsyq/201408/t20140804_572452.html.

(收稿日期:2017-11-08　编辑:陈玉国)

(上接第 83 页)

[2] 李香云. 基于节水优先的我国地方节水政策现状与分析[J]. 中国水利,2017(11):5-8.

[3] 郑大鹏,李燕. 沂沭泗流域防洪减灾的思考//[C]. 第十六届海峡两岸水利科技交流研讨会论文集. 北京:中国水利水电出版社,2013:138-140.

[4] 沈坤荣. 供给侧结构性改革改什么怎么改?[J]. 求实,2016(7):31-33.

[5] 范恒山. 推进水利供给侧结构性改革[J]. 中国水利,2017(18):4-6.

[6] 陈雷. 适应新常态 落实新理念 全面加快"十三五"水利改革发展[J]. 中国水利,2017(2):1-6.

[7] 肖幼. 积极践行新时期水利工作方针 实现"十三五"治淮良好开局[J]. 中国水利,2016(24):43-44.

[8] 人民网. 深化简政放权改革,促进供给质量[EB/OL]. (2016-04-24)[2017-10-20]. http://www.cssn.cn/.

[9] 中国经济网. 供给侧改革:核心是制度创新与制度供给[EB/OL]. (2016-3-20)[2017-07-20]. http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201603/20/t20160320_9634435_2.shtml.

[10] 陈雷. 凝心聚力加快水利改革发展以优异成绩迎接党的十九大胜利召开[J]. 水利发展研究,2017(1):1-8.

[11] 水利部. 水利部研究部署进一步深化水利"放管服"改革[EB/OL]. (2017-05-28)[2017-07-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/28/content_5206307.htm.

[12] 水利部党组. 建立人水和谐美丽中国[J]. 中国水利,2017(18):1-3.

[13] 石泰峰. 全面推行河长制打好治水攻坚战[J]. 中国水利,2017(2):6-7.

(收稿日期:2017-11-30　编辑:陈玉国)

简讯

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》

2018 年 1 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

一、充分认识在湖泊实施湖长制的重要意义及特殊性

在湖泊实施湖长制是贯彻党的十九大精神、加强生态文明建设的具体举措,是关于全面推行河长制的意见提出的明确要求,是加强湖泊管理保护、改善湖泊生态环境、维护湖泊健康生命、实现湖泊功能永续利用的重要制度保障。

二、建立健全湖长体系

各省(自治区、直辖市)要将本行政区域内所有湖泊纳入全面推行湖长制工作范围,到 2018 年年底前在湖泊全面建立湖长制,全面建立省、市、县、乡四级湖长体系。

三、明确界定湖长职责

湖泊最高层级的湖长是第一责任人,对湖泊的管理保护负总责,要统筹协调湖泊与入湖河流的管理保护工作,确定湖泊管理保护目标任务,组织制定"一湖一策"方案,明确各级湖长职责,协调解决湖泊管理保护中的重大问题,依法组织整治围垦湖泊、侵占水域、超标排污等突出问题。

四、全面落实主要任务

一是要严格湖泊水域空间管控;二是要强化湖泊岸线管理保护;三是要加强湖泊水资源保护和水污染防治;四是要加大湖泊水环境综合整治力度;五是要开展湖泊生态治理与修复;六是要健全湖泊执法监管机制。

五、切实强化保障措施

一是要加强组织领导;二是要夯实工作基础;三是要强化分类指导;四是要完善监测监控;五是要严格考核问责。

(摘自水利部网站 http://www.mwr.gov.cn/xw/slyw/201801/t20180105_1019463.html)