

治太省际边界工程规划及建设管理协调总结评价

陈建明¹, 钟卫领², 万永瑞³

(1. 河海大学水利经济研究所, 江苏 南京 210098; 2. 水利部太湖流域管理局, 上海 200434;
3. 江苏省社会科学院, 江苏 南京 210013)

摘要 介绍了治太省际边界工程规划及建设概况, 分析了其中存在的问题, 总结评价了解决问题的对策, 并结合流域社会经济发展和治水理念的变化, 提出建议, 进一步加强省际边界工程规划与建设管理协调机制的研究, 加强水利资产证券化、水利工程投融资模式等问题的研究。

关键词 太湖; 省际边界工程; 工程管理

中图分类号: F407.9

文献标识码: A

文章编号: 1003-9511(2008)03-0051-04

《太湖流域综合治理总体规划方案》确定的 11 项骨干工程是提高太湖流域防洪除涝标准, 解决太湖流域洪涝灾害, 保护社会发展的重要基础设施工程。其中, 红旗塘、拦路港、杭嘉湖北排通道、黄浦江上游干流防洪等 4 项省际边界工程(以下简称 4 项省际边界工程)是解决多年来省际边界水利矛盾的关键工程。

拦路港工程主要排泄上游江苏淀泖地区洪水入黄浦江, 并提高航道的通航等级。红旗塘工程是流域东南部低洼地区向东连通黄浦江的主要排水河道, 承泄浙江省嘉北地区洪水进黄浦江, 兼泄运河以西来水, 可提高杭嘉湖地区防洪除涝标准, 改善杭嘉湖地区灌溉、供水状况及杭申线航运条件, 减少太浦河的泄洪压力。杭嘉湖北排通道工程主要承泄湖州市洪水入太浦河, 改善杭嘉湖北区及通道地区的排水状况, 缓解省际边界水事矛盾, 黄浦江上游干流防洪工程是重要的骨干排水河道和航运干线。黄浦江是太浦河、拦路港、红旗塘的下游汇集河道, 本河段水位既受上游洪水影响, 又受下游潮汐顶托。黄浦江上游干流防洪工程在增加太湖洪水出路的同时, 兼顾了航运和水资源利用的要求。

由于特殊的水系和区域状况, 形成了太湖流域诸多边界水利矛盾, 而其中主要矛盾是洪水出路矛盾。在太湖流域总体防洪规划和格局确定后, 边界水利矛盾主要通过 4 项省际边界工程来解决。4 项省际边界工程在太湖流域的防洪除涝、供水、航运和改善水环境等方面发挥着重要的作用, 是解决流域

重点低洼地淀泖地区和杭嘉湖区排水出路, 承泄太湖洪水, 保护下游地区防洪安全的骨干工程。4 项省际边界工程是工程位置主要在下游省份, 而收益主要在上游另一省份的省际边界工程, 其工程的实施有利于促进各省市团结治水, 拉动地区经济发展。为了保证工程规划的严格执行, 平衡流域涉及的各方利益关系, 需要建立科学的协调管理机制, 以协调国家和地方、上下游间各地的投资建设责任和利益关系。

1 存在问题

截至 2000 年, 治太 11 项骨干工程除 4 项省际边界工程外, 其他 7 项工程的主体工程都已陆续完工验收。为了使太湖治理工程尽快发挥作用, 必须加快实施省际边界工程, 而省际边界工程的规划协调问题一直是阻碍工程进展的主要因素。省际边界的矛盾使工程前期工作进度相应滞后, 造成工程实施进度延缓。如, 根据水利部批复意见对拦路港 2 期工程开展了补充论证, 而由于工程建设条件变化等原因, 需对原闸址河段的治理进行调整, 并对淀泖地区其他防洪工程的建设进行补偿, 因而, 枢纽被缓建。

4 项省际边界工程中各项目具体规划目标的形成经历了一个漫长的协调过程。从提出初步规划目标开始, 具体项目的规划是在矛盾的不断协调中完成的, 每个目标的最终确定都充分考虑了其技术的可行性、经济的合理性、规划任务和目标的可完成性

及协调的公平性。4项省际边界工程的规划建设设计标准也是经过反复协调后确定的,其需协调的问题主要是河道横断面的设计及上下游的水位设计。

4项省际边界工程是治理流域重点低洼区、协调省际边界水利矛盾的关键工程,也是制定太湖流域治理总体规划方案不可缺少的环节。但由于4项省际边界工程处在江、浙、沪2省1市的交界处,工程涉及上下游省市间的利益关系,在洪水出路、洪量分配和洪水水位控制等问题上一直存在较大分歧,因此,在治太工程整体规划制定数年后,4项省际边界工程具体规划布局实施方案仍未形成。4项省际边界工程的主要矛盾有3:①江浙间关于杭嘉湖嘉北片向太浦河排水出路的北排通道之争;②江沪间关于淀泖区向东排水出路之争;③浙沪间关于开通东排红旗塘之争。

杭嘉湖地区、淀泖地区及黄浦江上游地区城镇人口密集,经济发达,水事问题重要而突出。但由于流域整体规划跨越3省市,工程规划及前期工作中涉及边界问题,导致协调困难重重,不得不多次调整部分规划决策,影响了工程实施进度。

2 对策

2.1 改变治水理念和思路

1998年大水以后,根据《中共中央、国务院关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见》(中发[1998]15号),对新时期防洪建设提出了新的思路。

a. 调整治水思路。遵循水的自然规律,强调防洪标准、防洪能力要与经济社会发展水平相协调,强化水土保持生态建设等各种工程措施与加强防洪管理等非工程措施相结合,提高流域防御洪水的能力。

b. 统筹规划,协调各方关系。根据经济社会发展对防洪的要求,确定防洪建设的任务和重点,根据自然地理条件、洪水特点和防洪体系中存在的问题,确定防洪建设的措施和对策,根据可持续发展要求,确定防洪建设的目标和方向,根据投资能力,确定防洪建设的规模和步骤。

c. 突出重点,有计划、有步骤地安排防洪工程建设,同时加强城市防洪建设。水利部太湖流域管理局通过分析研究,明确了各部门地区间的分工与协作关系,按照局部利益服从整体利益的原则,妥善处理省与省之间、上下游之间、左右岸之间等各方利益关系,并按照远近结合、分步实施、分级负责、共同承担的原则,合理安排省际边界工程项目的建设,成立了太湖流域管理局治太边界工程太湖局实施项目

建设处(以下简称建处),以切实加强领导,完善相关管理制度,实现团结治水、科学治水的目标。

国务院批复的《关于加强太湖流域2001~2010年防洪建设的若干意见》中,提出流域防洪建设要贯彻“全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合治理”的方针,提出2001~2010年防洪建设的总体思路是蓄泄兼筹、完善提高、科学调度,综合考虑水资源利用、水环境保护、航运以及城市供排水等方面效益,建设工程措施与非工程措施相结合的流域综合防洪体系,为流域经济社会可持续发展创造条件。

治水理念和规划思路的变化,要求4项省际边界工程的规划必须考虑水资源的合理开发、优化配置、全面节约、高效利用和有效保护,以切实解决洪涝灾害、水资源安全和水污染问题,实现水资源的可持续利用。这也要求进一步加强区域边界关系的协调,以充分发挥工程的防洪潜力和调度配置水资源的功能,为流域社会经济可持续发展创造条件。

随着太湖流域省际边界区域社会经济情况及防洪体系等客观条件的不断变化,本着团结治水、局部服从全局的原则,对4项省际边界工程进行统一规划、精心论证、权衡轻重、充分协商,并合理调整、补充、修改和完善原规划治理方案。在全面规划防洪、除涝、供水、航运与区域排灌补偿工程的基础上,因地制宜地确定主攻方向和重点,严格按照规划,逐年分期组织工程实施,且建设与管理并重,完善和提高现有水利工程和配套设施的建设。

2.2 建立协调机制

4项省际边界工程情况复杂,区域间日常水事纠纷较多,工程规划和建设实施的意见分歧大,矛盾协调难。太湖流域管理机构根据中央4次治淮治太工作会议明确的治太方针和布局方案以及国家计划委员会和水利部批复规划和设计文件,进行统一领导和协调,分步有序实施,体现了已批复规划设计文件的权威性。太湖流域是一个特殊的治水区域,面积不大,但情况复杂。为了团结治水并保证各地防洪排涝和供水、航运的需要,在各水利分区内设置了7条控制线及若干水闸和船闸。在汛期根据防洪需要关闭水闸,用船闸通航,而平时有些控制线敞开,有些控制线可控可敞,这样做既可保护水源,也可控制污染源扩散。

a. 以治太总体目标为核心进行规划协调^[1]。4项省际边界工程的建设目标主要是提高太湖流域防洪除涝标准,增加太湖洪水出路,保护当地和下游地区的防洪安全,在治理洪灾的同时兼顾低洼地区的

排涝需要。由于流域内工农业需水量较大,同时黄浦江污染问题尚未得到有效治理,需向黄浦江补充清水,以改善上海市取水口江段水质,因此,要加强太湖流域水资源治理。在流域治理中还应充分考虑水运的要求,尽量不设闸或少设闸,在非设闸不可的地方,通航工程尺度要统一满足通航要求。

4项省际边界工程中各项目规划目标的制定及具体项目的规划都需要不断协调。按照局部利益服从整体利益的要求,每个目标的最终确定都充分考虑到技术的可行性、经济的合理性及规划任务和目标的可完成性。4项省际边界工程的规划和建设管理协调的目的,是通过统筹安排,确保防洪安全,实现水资源的高效配置和水环境的改善。而协调必须在一定的原则或理念下进行:

首先,要按规则办事。在太湖流域防洪调度和水资源区域协调中,各行为主体必须遵守国家法律法规,遵守参与协调各方共同约定的规则。这是基本前提。

第二,要体现公平。公平包括起点、过程和结果的公平,它体现在防洪调度安排、调水安排以及水权、排污权的初始分配上,但不同的问题其公平要求的侧重点不同。

第三,要有互惠和共同发展的观念。利益的双赢与补偿、投资的合理分摊等问题,在规划建设实施过程中都应给予充分考虑,使任何一方的正当利益都不受损害。如果由于主客观原因,一方的行为对另一方的利益造成损害的,受益方或改变规则的一方应当对另一方的损失给予补偿。这有助于双方达成共识。

b. 建立流域与区域建设管理协调机制^[24]。加强流域协调和管理,必须从法规和制度上保证流域管理机构的地位和权限,以发挥流域管理机构在水资源规划、配置和保护上的主体作用。流域管理机构对流域控制性工程的管理权,对水资源开发利用的指导权,对跨行政边界的水事行政权,对区域水管理工作的监督权,都需要地方政府的支持和配合,以便其能就经济社会可持续发展对水利的需求做出正确判断。因此,必须按照集权和分权平衡、权责对等的原则,保持流域管理与区域管理的和谐关系,不出现管理角色重叠或缺失的现象,减少或避免矛盾的产生。

c. 加强边界工程管理的制度建设^[5]。治太工程中11项骨干工程相互配合,共同作用,组成流域控、蓄、排统一的体系。为加强边界工程的建设管

理,确保工程建设的顺利进行,有效控制工程投资、工程质量和工期,太湖流域管理局依据水利部对工程初步设计的批复,按照国家基本建设管理的有关规定和《治理太湖工程建设管理暂行办法》以及有关加强工程建设管理和财政预算内资金管理的文件,与有关省(市)水利(水务)厅(局)协商制定了边界工程建设管理实施意见,明确了建设内容、职责、投资和管理等各方面的分工。

按照《水利工程管理体制改革的实施意见》精神,积极界定管理范围,明晰产权,理顺体制,明确责权,在建立流域性工程科学管理体制和良性运行机制的基础上,保证4项省际边界工程的安全运行,为流域防洪、供水及水环境安全提供保障。

太湖流域管理局为了规范工程建设,制定并印发了《治太3项边界工程质量检测办法(试行)》,规范了边界工程的检测工作。

3 成果

a. 项目建设期间协调管理状况明显改善。在水利部批准了工程的初步设计以后,太湖流域管理局成立了边建处,负责太湖流域管理局项目的建设,和4项省际边界工程省(市)实施部分的建设管理。边建处的职责是:会同省(市)水利(务)厅(局)协调、反映和解决工程建设的重大事项,确定工程总体建设计划,协调、审核省(市)编制中央年度投资建议计划及中央年度投资调整计划;协调工程项目建设内容、规模调整和重大设计变更;协调工程建设进度;召开边界工程建设协调会等。

在总目标确定的情况下,将已解决矛盾的工程先期实施,使工程尽早发挥作用。

在太湖流域管理局主导下,进行了部分项目论证及补偿工程设计、实施阶段项目变更设计、投资计划、建设进度等方面的协调工作。太湖流域管理局边建处在协调工程建设进度及水事矛盾的同时,积极开展有关红旗塘、太浦河、拦路港工程的实施对黄浦江上游地区水环境影响及对策的专题研究,确保工程建设目标的顺利实现。

b. 治太省际边界工程的规划和建设管理协调效果显著。经过太湖流域管理局的协调,实行了统一管理和分级管理相结合的建设管理体制,建立了负责工程协调管理的项目法人责任制,有效地解决了工程实施过程中出现的矛盾,保证了工程的建设进度。同时通过推行招投标制度,使工程质量和工期有了可靠的保证,也基本控制了工程概算,降低了

工程造价。还通过推行建设监理制度,公正、合理地处理工程实施中遇到的问题,对工程投资、进度和质量进行控制。实践证明,加强工程质量检测对于发现工程隐患、提高工程质量起着重要的作用。

工程的竣工验收充分考虑了省际边界工程的特点。工程的初步验收由太湖流域管理局会同每个项目的具体参与方一起进行,使验收工作透明化,也便于问题的协调解决。最后由太湖流域管理局来验收确定工程质量,全面建立了治太工程质量保证体系和竣工验收组织体系。

4 结论和建议

实践证明,省际边界工程规划的分期实施方案是合理可行的。依靠一系列制度,保证了工程质量,有效控制了工程投资和进度,提高了工程建设管理水平。

太湖流域省际边界工程的规划和建设管理的协调,树立了全局的观点、历史发展的观点和以人为本的观点,其面向 21 世纪可持续发展的思想,基本体现了太湖流域的特点和社会经济发展的要求。太湖流域省际边界工程以防洪保安全为重点,规划、建设与管理并重,统筹考虑生态环境与人居环境,促进了省际边界区域的和谐发展,使工程得到安全及时的运用,解决了防洪除涝、抗旱减灾、资源开发及经济发展等问题,妥善处理了上下游间、左右岸间、地区

部门城乡间、近期与远景等方面的关系,使流域内省际边界工程的建设与当地社会经济发展、人口状况、资源开发、生态建设、环境保护等相协调。

在做好一期治太工程竣工验收和评价的同时,结合流域规划的修订及二期治太前期工作,笔者建议,应进一步加强对太湖流域规划的研究,包括省际边界工程规划与建设管理协调机制的深入研究。此外,为适应经济社会的发展形势,还应根据流域特点,研究水利资产证券化、水利工程附属水土资源的置换、城镇供水收益计划专项投资等推动二期治太工作顺利开展的投融资相关政策及模式,以及边界水利工程规划建设管理与利益共享、责任分担、水危机应急处置的有效机制。

参考文献:

- [1] 黄宣伟.太湖流域规划与综合治理[M].北京:中国水利水电出版社,2000:101-120.
- [2] 周唐震,周海炜.长江三角洲地区跨界水事纠纷协商机制的现状分析[J].水利经济,2007,25(1):70-73.
- [3] 钟尉,张阳.论我国重大突发性跨界水事纠纷的应急机制建设[J].水利发展研究,2006(10):16-20.
- [4] 谢文学.探讨大型灌区及水库的管理体制[J].水利科技与经济,2003,9(1):75-76.
- [5] 倪鹏.贯彻新《水法》预防调处省际边界水事纠纷[J].治淮,2002(11):5-6.

(收稿日期 2007-12-10 编辑 彭桃英)

· 简讯 ·

全国水利经济科技信息网第七届一次会议在深圳召开

2008年3月30日至4月1日,全国水利经济科技信息网第七届一次会议在深圳召开,来自全国各水利单位的近50名代表参加了会议。

中国水利经济研究会副理事长祁正卫同志出席会议并做了报告。他在报告中传达了水利部近期部长会议精神:目前水利工作要做到“六个坚持”,即坚持以人为本,将“民生水利”放到突出位置;坚持人与自然和谐,将“生态水利”作为发展方向;坚持水资源可持续发展,将水资源保护放到重点位置;坚持统筹兼顾,促进水利协调发展;坚持与时俱进,把改革创新放到显要位置;坚持水利现代化方向,把建设水利现代化放到更突出位置。目前水利工作的“四大重点”是:人饮安全、灌区节水改造、落实移民政策、病险水库除险加固。祁副理事长还对水利经济工作进行了回顾和展望,指出治水无终极,鼓励水利经济工作者努力工作。

会议期间还进行了学术交流,并选举产生了新一届水利经济科技信息网理事会。河海大学徐明教授当选为理事长。

《水利经济》杂志作为中国水利经济研究会会刊,也派代表参加了会议,与到会的水利经济信息网成员进行零距离交流,为水利经济研究成果的发表提供平台,为促进我国水利经济的发展做出贡献。

(本刊编辑部供稿)