

践行“十六字”治水思路 推进新疆白杨河流域综合治理

甘泉

新疆白杨河流域管理局, 新疆 乌鲁木齐 830000

[摘要] 文章以习总书记生态文明思想和“节水优先、系统治理、两手发力”的新时代治水思路为指引, 推进新疆白杨河形成了流域“统一规划、统一调度、统一管理”的综合治理实践, 实现了新疆白杨河流域综合管理治理协同推进、流域生态明显改善, 管理效能显著提升为新时代流域管理治理提供了强大的思想武器和科学行动指南。

[关键词] “十六字”治水思路; “四统一”; 新疆; 白杨河; 流域综合治理

DOI: 10.33142/hst.v5i6.7474

中图分类号: TV213

文献标识码: A

Practicing the "Sixteen Character" Water Control Thought and Promoting the Comprehensive Control of the Baiyang River Basin in Xinjiang

GAN Quan

Xinjiang Baiyang River Basin Authority, Urumqi, Xinjiang, 830000, China

Abstract: Guided by the ecological civilization thought of the Xi General Secretary and the water control thought of the new era of "water conservation first, systematic governance, and dual efforts", the article promotes the comprehensive governance practice of "unified planning, unified dispatching, and unified management" of the Baiyang River basin in Xinjiang, and realizes the coordinated promotion of comprehensive management and governance of the Baiyang River basin in Xinjiang, and the obvious improvement of the basin ecology. The significant improvement of management efficiency provides a powerful ideological weapon and scientific action guide for watershed management and governance in the new era.

Keywords: "sixteen character" water control idea; "four unifications"; Xinjiang; Baiyang River; comprehensive watershed management

引言

党的十八大以来, 习近平同志深谙我国的水情势, 着眼于水灾害防治、水资源节约、水生态修复和水环境治理, 从国家可持续发展的战略目标出发, 创造性地提出“节水优先, 空间均衡, 系统治理, 两手发力”的治水思路。该“十六字”治水思路赋予了新时代的水利工作新的内涵、新要求和新任务, 对指导和引导水利改革发展实践, 准确把握改革发展的方向具有举旗定向的作用。按照上级有关工作要求, 结合新疆白杨河实际, 以提升工作能力和工作水平为重点, 通过对白杨河流域管理治理工作进行自我剖析和调查研究, 推动形成了流域“统一规划、统一治理、统一调度、统一管理”的综合治理实践。

1 白杨河流域综合治理存在的问题

1.1 流域基本情况

新疆白杨河流域的源头是东天山分支博格达峰南麓, 经过乌鲁木齐市达坂城区的黑沟河、阿克苏河和高崖子河等一级支流, 然后从北边向南, 穿越天山峡谷, 流入托克逊县境内, 再由西南流向东方, 与支流柯尔碱沟、阿拉沟河汇入, 最终注入尾间吐鲁番市高昌区境内的艾丁湖。白杨河“四源一干”河道总长 407.7km, 地表水资源量 2.59 亿 m^3 , 地下水天然补给量 0.51 亿 m^3 , 水资源总量 3.10 亿 m^3 ; 流域灌溉面积 37 万亩, 总人口 11.05 万人^[1]。全流域大气干旱、风多风大, 降水稀少、蒸发极为强烈, 戈壁荒漠、草甸湿地植被多样性与生态环境脆弱交织。同时,

白杨河河水流动过程中, 受地质构造影响, 地表水与地下水转换频繁, 沿途形成东沟, 西沟, 峡口, 小草湖, 巴依托海等多种湿地体系。流域总面积 5173.4 km^2 。

1.2 主要存在的问题

1.2.1 统一规划方面

流域内重要的控制性工程阿克苏水库的前期工作因多种主客观原因推进缓慢。可行性研究报告编制单位在阿克苏水库论证时存在诸多问题, 如: 水库总规模偏小、防洪库容及总库容均偏小、水库的单方水成本过高影响经济可行性、水库建成效益不明显等, 这些方面的问题与流域高质量发展和流域两地群众期望不符。

1.2.2 统一治理方面

在硬件方面, 主要表现在流域内水利基础设施薄弱、工程老化严重。现有 9 座渠首(共 11 个)始建于上世纪 60、70 年度, 设计防洪标准大多为 20 年一遇的洪水标准, 因年久失修, 目前均存在带病运行, 闸前淤积、闸后掏刷严重, 过洪能力差等问题。流域沿线防洪标准普遍偏低, 难以保障防洪堤原本设计保护对象的生命和财产安全。在软件方面, 主要表现在执法监管力量薄弱, 震慑打击违法行为手段和力度不够, 侵占和破坏河道岸线行为依然时有发生, 它不但会对河道的稳定和行洪的安全性造成一定的危害, 而且会对河道周围的生态造成严重的损害, 从而对

河道岸线的保护造成不可挽回的毁灭性作用。但与此相对应的流域管理单位执法队伍人员少,技术装备差,缺乏必要的专用交通工具,监管主体责任落实难度大。

1.2.3 统一调度方面

流域水资源统一调度信息化系统的建设、运行、维护、管理工作资金保障困难。虽然已经建成监测点71处,但目前的信息化平台系统集成和综合分析能力距水利部《“十四五”期间推进智慧水利建设实施方案》中数字孪生流域和智慧水利的要求还有很大的差距,还需要大量的投入进而完善水情信息系统的软硬件建设。在运行维护方面,由于监测站点多线长面广,随着基础测站数量和密度的增加,运行维护工作繁杂,也需要大量的经费保障,否则将极大的影响水资源调度管理工作的有效开展。

1.2.4 统一管理方面

水资源优化配置能力和水平需要进一步提高。对照批复的流域综合规划和最严格水资源管理制度的要求,如何构建起“系统完备、安全可靠,集约高效、循环通畅、调控有序”的流域水资源配置管理目标,无论在硬件建设,还是与之对应的管理措施方面都有不足之处。流域一体化规划为流域的开发利用、保护、水能开发提供了依据和总体布局,为实施流域一体化治理打下了坚实的基础,但是,从实际情况看,各流域管理机构对各流域水资源的等涉水事务统筹协调仍处于较低水平,各流域机构仍处于对于水资源、水环境、水生态一体化与生态环境监督管理机构并行管理的局面。另外,水的商品属性和市场调节作用发挥的不明显。流域内农业用水水价偏低,不能够有效促进灌区节约、保护水资源。以白杨河为例:水收入几乎全部来源于两地灌区农业供水,水费征收率低,不能够按时足额缴纳水费,造成财务连年亏损,水利工程建设与管理不能实现良性循环,资金也成了制约流域水利各项工作推进的瓶颈。

2 白杨河流域综合治理具体实践

2.1 突出节水优先,优化“四统一”

2.1.1 推进水资源“统一管理”

按照先摸清渠首干渠引水量,再摸清河流来水量及水量运行规律的建设顺序建设水情计量设施,最终达到有效监管、合理利用水资源的目标,截至目前,已建成监测站点71个,其中,灌区用水监测点40个,山洪预警及河道源流监测站15个,地下水长观站14个,墒情、气象和红外植被监测设施各2套。改变了流域两地灌区无水情监测站点,水量调度运行粗放无序的历史状态,为流域水资源统一管理奠定了计量基础。

2.1.2 强化水资源“统一调度”

按照最严格的水资源管理制度的要求,统筹水资源管理与生态保护,根据年度供用水计划严格落实年度需水、供水、用水工作任务,抓好年、月、旬计划水量的引配,初步实现了水资源管理从“无序”到“有序”,水资源使

用从“无计划”到“有计划”的转变,切实改善了两地分水不均的问题^[2]。

2.1.3 完善水资源“统一规划”

以流域为单元,一体化谋划白杨河流域保护治理全局,为推进全流域治理保护提供重要依据支撑。加强水资源规划的顶层设计,以综合规划为遵循,完善了生态需水、水资源及水域岸线评价、保护与利用等专题规划编制,使白杨河流域水资源节约、保护、开发、利用等有章可循、有规可依。

2.1.4 完善水资源“统一治理”

充分发挥流域规划的引领、指导、约束作用,推动区域协调与治理,实现目标一致、布局统一、步调有序。要重视与工程的相关性、偶然性,避免失范、单兵突进、顾此失彼。要科学地划分重点,统筹规划项目的实施顺序,使区域与流域相匹配、骨干与配套相衔接、保护与治理相协调,坚决防止上下游相互掣肘、干支流系统割裂、左右岸以邻为壑的现象^[3]。

2.2 兼顾空间均衡,完善“四统一”

2.2.1 完善流域配套工程“统一管理”

从全流域着眼,统筹考虑流域上下游、左右岸的工程实际,以流域整体效益最大化为原则,积极申报渠首病险水闸除险加固项目、水土流失综合治理项目、中小河流治理项目、水资源管理项目、防洪工程项目等,建立项目库,区分轻重缓急,合理安排项目实施。注重建管结合,提升流域运管水平,实现了用标准化的流程和制度来保障水量的规范调度、工程的规范运行、人员的规范管理,进而保障各项工作任务顺利完成。

2.2.2 实现流域科学决策“统一调度”

用信息化手段集成白杨河流域智慧水利综合监督平台,建立健全流域统筹、分级负责、协调各方的决策调度体制机制,完善与两地的重大水事件会商、协调联动、防洪抗旱预警、生态补水等方面的信息共享机制,推进水事务更加科学、安全、规范、高效。

2.2.3 强化系统治理,强化“四统一”

一是以“河长制”为抓手,实现“统一管理”。充分运用河湖长制工作平台,统筹协调流域两地、各相关部门,建立联席会议制度,推进水行政联合执法、水资源调度和水环境保护常态化、制度化。二是统筹推进岸线划界,实现“统一规划”。按照白杨河管理范围划定,明确水域岸线管控边界,完成流域岸线保护利用规划编制,形成一河一图的空间范围数据,并向流域一县两区移交新疆白杨河管理范围划定成果,推动流域一县两区开展界桩埋设共513个,不仅摸清了“盛水的盆”情况,也为“盆里的水”进行了全面“体检”。三是以涉水执法为抓手,加强“统一治理”。坚持以专项整治行动为抓手,统筹开展“清四乱”“碍洪问题排查整治”“取用水管理”等专项行动,重点对流域内违法建筑、违法活动、入河排污口和非法取水口进行常态化排查治理整治,

坚决查处乱占乱建、乱围乱堵、乱采乱挖、乱倒乱排等违法行为。在继续推进整治工作的同时落实好长效机制、强化日常监管,做到查明一批、整治一批、巩固一批。

2.2.4 注重两手发力,加强“四统一”。

充分运用政府这支“看得见的手”和市场这支“看不见的手”实现水治理目标,让政府与市场各自发挥其优势,各司其责。白杨河流域管理局在这成立的八年间,在全流域工程建设、水资源管理、生态系统修复等方面作出了不懈努力,为流域两地经济社会发展和生态环境改善作出了应有的水利贡献,尽可能的发挥了政府这只“看得见的手”的作用,但在发挥好市场这只“看不见的手”的作用还较弱,市场调节手段尚不成熟,水权交易市场还未形成,现行水价远低于成本水价,而且水费征收到位率低,水费征收缺乏强有力抓手。

3 “四统一”流域管理的进一步探索。

按照习近平主席的系列重要讲话和重要指示精神,全面、准确地贯彻“十六字”治水思路,实现全流域“一盘棋”,统筹上下游、左右岸、干支流联动,就要落实到加强流域治理工作中,统一规划、治理、调度以及管理,是协调流域内各种要素、协调满足各方需要,也是促进流域持续、协调、健康发展的一条重要途径^[3]。

3.1 强化流域统一规划

一是结合流域实际,对流域内水资源开发利用、水资源集约节约保护和旱灾防御做出总体安排部署。二是需要充分发挥流域规划方向性、引导性、刚性约束的作用,统筹工程布局 and 项目实施,做到目标一致、布局一体、步调有序。三是掌握流域水资源年际变化、季节更替规律、气候变化规律、地形变化规律,从而加强流域水资源长远供求趋势分析,着眼于流域内防洪度汛、水量调度、水环境保护等方面入手,形成一套具有较强指导性、系统关联性和可操作性的流域规划。四是要按照有关的法律、法规和流域计划,加强对水资源的管理。

3.2 强化流域统一治理

一是从全流域着眼,区分轻重缓急,以流域整体效益最大化为原则,合理的安排项目顺序,实现流域与区域的匹配,骨干工程与辅助工程的衔接,治理与保护的协调。尤其是规划中的关键性节点性的控制性工程,要以流域整体经济社会发展和生态环境保护相结合、防汛抗旱等公益性行为和综合经营等盈利性行为结合,找到合适的契合点,将经济效益、社会效益、生态效益统筹协调考虑。二是按照水灾害、水资源、水生态、水环境统筹治理的要求,因地制宜地开展流域治理,在考虑流域协同推进治理的同时,要坚持因地制宜、分类施策。即使是同一流域内的河流湖泊、河谷湿地、丘陵沙漠、城市村庄,也不能够盲目的划定全流域的地下水开采警戒线或人为的将生态水量补充至某一小片特定区域从而影响了局地的小气候或小环境,导致不利次生影响。需要按照经纬度、海拔高程、耕地条件、作物类别、生态环境脆弱程度等分类划定治理标准,达到统一治理的目标。

3.3 强化流域统一调度

一是坚持以确保人民生命财产的安全为首要任务,以系统的方式进行系统的调度,继续加强防洪应急预警预报系统的建设即雨(水)情、洪情等硬件布置的精度和密度,同时完善流域智慧数据平台的大数据分析为防洪抗旱决策提供技术支撑。二是统筹白杨河流域生产生活用水、农业灌溉、生态环境保护等需求,按照节水优先、生态保护、调度统一、分级负责的理念,构建目标科学、配置合理、调度优化、监管有力的流域水资源调度和调度机制^[4]。科学制订流域内水资源的年度统筹安排与年度用水量规划,并切实贯彻执行,按照区域水资源调度服从流域水资源统一调度的要求,科学统筹好各行业间、区域间的不同用水需求,完善水资源调度管理的协商、协调、预警、生态补水 and 信息共享机制,保障水资源的统一调度。

3.4 强化流域统一管理

一是建立流域统筹、区域协调、部门联动的治理模式,强化白杨河流域协调联动,突破区域管理桎梏,提高流域水资源“节蓄调”的能力和水平。二是要把河湖长制度的功能结合起来,利用好流域岸线与保护利用规划成果,切实遏制河湖萎缩趋势,确保河湖水域面积不缩小,行洪蓄洪能力不降低,生态环境功能不削弱。认真组织开展“清四乱”“碍洪问题排查整治”“取水水整治提升”等专项行动,维持河流和湖泊的生态健康向好。三是要合理配置水权,加强对水资源的刚性制约,加强对取水口的排查和审批,加强地下水超采综合治理,持续组织开展专项执法活动,健全水权市场交易系统及相应的配套机制,促进跨区域间、行业间、用户间的多元化水权买卖交易。

整体统筹才能走向科学,统一考量方能系统治理。我们要把思想和行动统一到习近平总书记关于治水兴水重要论述上来,要准确掌握流域自然特征,经济社会发展需求,生态环境保护需要,坚持流域治理管理的统一规划、统一治理、统一调度、统一管理,构建适应新形势的水管理治理体制机制,切实提升保障流域水安全整体水平,为流域经济社会发展和生态环境改善提供水利支撑。

[参考文献]

- [1]尹昌应,罗格平,鲁蕾,等.内陆干旱区土地利用变化的景观格局特征分析——以新疆白杨河流域为例[J].干旱区地理,2008,31(1):8.
- [2]焦宏波.新疆白杨河流域水资源配置研究[J].水利规划与设计,2010(5):4.
- [3]李国英.坚持系统观念 强化流域治理管理[J].水资源开发与管理,2022,8(8):1-2.
- [4]本报评论员.四个“统一”强化流域治理管理[N].北京:中国水利报,2021-12-08(1).

作者简介:甘泉(1990.6-)男,毕业院校:石河子大学水利建筑工程学院,当前就职单位:新疆白杨河流域管理局,工程师。