

新时期钱塘江流域水利规划实施监管探索

蓝张颖

浙江省钱塘江流域中心 浙江 杭州 310016

摘要: 本文运用政府规制理论剖析了钱塘江流域水利规划实施监管的内涵,开展了以省级河道为重点的监管试点探索,实施了省市县三级联动监管、分类监管、清单式监管、数字化监管和第三方监测评估,取得了较好的监管效果,为全面开展钱塘江流域水利规划实施监管提供了新尝试,也为类似流域水利规划实施“强监管”提供了参考。

关键词: 规划实施监管; 探索; 钱塘江

引言

水利规划是为流域(区域)防治水旱灾害和水资源开发利用而制定的总体安排。中华人民共和国水法第十八条规定规划一经批准,必须严格执行。进入新时期,水利改革发展面临新局面,治水主要矛盾从改变自然和征服自然转向了调整人的行为和纠正人的错误行为^[1]。水利工程补短板 and 水利行业强监管,成为水利改革发展总基调^[2]。浙江也提出了“补短板、强监管、走前列,推进浙江水利高质量发展”的水利改革发展总要求^[3]。“强监管”渗透到水利规划管理、防汛抗旱、工程建设、水工程和水资源管理、水土保持等各项工作。加强规划实施监管,水利部先后发文要求加强水利规划执行情况的监督检查,严格规范涉水行为,增强水利规划对涉水事务的约束指导作用;要求落实规划实施责任,做好规划实施监测和总结评估,确保规划落地。

1 钱塘江流域水利规划概况

钱塘江是浙江第一大河^[4],发源于安徽省休宁县龙田乡江田村青芝埭尖北坡,在上海卢潮港与宁波镇海外游山连线上(湾口断面)注入东海,河流全长668km,总流域面积为55558km²,涉及安徽省、江西省、福建省、浙江省和上海市。其中,浙江省内河流长度586km,面积44467km²,2019年流域人口约2500万人,占浙江全省人口的50%,GDP约占浙江全省的58%。钱塘江流域综合规划、专业(专项)规划是指导钱塘江流域浙江省域范围防洪减灾、水资源开发利用、河口治理的重要依据。

(1)《钱塘江流域综合规划》(2010-2030年):规划适应流域发展需要,构筑了防洪减灾、水资源保障、水资源保护与水生态修复、流域综合管理四大体

系^[5]。提出新建(扩建)31座水库工程、新建(加固)1030km堤防、新建1项引水工程、改造11个灌区工程、修复11项生态工程,是规划期流域治理、保护和开发的重要依据。

(2)《钱塘江流域防洪规划》(2015-2035年):规划完善了流域防洪减灾体系,明确了以“上蓄下挡、蓄泄兼筹、分级设防、保弃有序”措施提升流域防洪减灾能力^[6]。提出了开化、密赛、寺桥、铜山源、双溪口等20余座水库的建设任务、坝址和规模,衢江、金华江、兰江、新安江、富春江1000余公里堤防建设标准、堤线布置,以及主要干支流洪水调度等具体非工程措施,是流域防治水旱灾害的保障。

(3)《钱塘江河口综合规划》(2005-2020年):规划从保障河口地区防洪御潮安全和合理开发利用河口资源出发,对度汛安全、资源开发利用和保护、环境保护和改善、河口规范管理等进行了总体布局^[7]。提出了河口治理、治江围涂、江道整治、排涝、岸线利用、水资源利用、生态环境保护、河口管理等规划要求,是河口可持续发展的重要保障。

(4)《钱塘江河口治理规划》(2018-2030年):规划适应了河口治理的新要求,提出了进一步提升钱塘江河口防洪御潮保障能力,强化水域岸线管理与保护,改善水岸生态环境,加强涌潮和古海塘保护,推进河口治理体系与治理能力现代化的目标^[8],是开展河口治理的重要依据。

2 水利规划实施监管的内涵

从经济学角度看,水利规划实施监管实质是一种政府规制,即特定的行政机关或专门设立的机构、委员会,以公共利益为目的,运用公共权力,通过制定一定的规

则, 或者通过某些具体的行动对个人和组织的行为进行限制与调控, 目的是提高效率、维护安全公平、保护资源和生态环境。

公共利益规制理论揭示政府规制的动因在于市场失灵^[9]。水利规划涉及的流域水旱灾害防治和水资源配置目标, 具有投资大、公益性广泛等特点, 单纯利用市场机制难以高效实现规划目标。根据公共利益理论, 在市场失灵的情况, 应由政府运用规制手段矫正低效率的市场运作。政府规制手段包括指令和控制式、协商式、经济诱导式、契约式, 以及信息规制和自我规制等^[10]。针对水利规划实施监管, 可综合运用规制手段, 完善监管制度、创新监管方式提升监管效率。

3 钱塘江流域水利规划实施监管探索

钱塘江流域开展了以省级河道为重点的监管方式试点探索。试点河道长度 546.83km, 其中干流(双港口以下至河口金丝娘桥~庵东) 381.73km, 支流 165.10km, 包括金华江段 25.25km(东阳江与武义江汇合口(燕尾洲头)至衢江汇合口)、新安江段 41.85km(新安江水库大坝至兰江汇合口)、浦阳江段 98.00km(安华水库大坝至富春江汇合口)。

3.1 加强省市县联动监管

明晰省、市、县三级“强监管”职责与分工, 省级层面由浙江省钱塘江流域中心承担流域规划实施监管具体工作, 加强监管统筹协调, 组织规划实施抽查抽测; 市级层面做好监管复查核实; 县级做好监管整改落实等。利用省市县三级联动增强规划实施的监管合力。

3.2 开展分类监管

开展规划约束性指标和预期性指标分类监管。约束性指标包括水资源开发利用、流域用水总量、水功能区和水环境功能区达标率、县级及以上城市集中式水源地水质全部达标、流域内市、县(市、区)万元 GDP 用水量、交界断面水质达标率、大中型水库坝址生态基流、2020 年流域水土流失面积比例下降率。预期性指标包括流域沿线防洪排涝标准、生活(工业、灌溉)用水保证率、农田灌溉水利用系数、大中型水利工程管理能力达标率、超标准应对能力、管理信息化现代化程度等。

3.3 实行清单式监管

实行“正、负”两张清单同步监管。“正面清单”主要针对 70 余项规划监管事项和工作目标, 按照范围、对象、内容、权责不同分别制定, 内容涵盖防洪御潮安全、水资源保护和利用、水环境改善等; “负面清单”主要针对规划监管发现的问题, 实行“问题、责任、整改”闭合管理, 做到发现问题, 及时整改。

3.4 推进数字化监管

运用信息化手段建设流域规划实施监管平台, 实现规划数据集成和业务协同共享。水事活动主体可通过平台查询流域规划信息(规划目标、控制性指标、工程和非工程措施等), 开展拟建项目、涉河涉堤项目规划符合性核对。监管人员可借助移动端或 PC 端开展流域规划达标情况、规划工程进展、流域薄弱环节、在建项目合规性的动态监管, 提升了监管效率。

3.5 引入第三方监测评估

开展第三方规划实施监测和评估, 跟踪分析流域水利规划主要指标落实情况, 流域防洪御潮、水资源配置中关键工程建设和重大事项推进情况, 按每年不少于 8 个县市区的覆盖开展各辖区水利工程合规性抽测, 按年度开展规划实施情况总结评价, 提出下年度规划实施监管意见和建议。

4 结论

“强监管”是新时代水利改革发展的主基调。钱塘江流域水利规划实施监管试点中, 通过凝聚监管合力, 开展分类监管、清单式监管、数字化监管, 以及引入第三方监测评估等方式, 使得规划约束性指标刚性作用得到加强, 预期性指标得到稳定增长。试点探索为全面开展钱塘江流域水利规划实施监管提供了新尝试, 也为类似流域水利规划实施“强监管”提供了参考。

参考文献

- [1] 陈茂山, 陈金木. 新时代治水总纲: 从改变自然征服自然转向调整人的行为和纠正人的错误行为[J]. 水利发展研究, 2019(12):1-4+12.
- [2] 鄂竟平. 工程补短板行业强监管奋力开创新时代水利事业新局面——在 2019 年全国水利工作会议上的讲话(摘要)[J]. 中国水利, 2019(2):1-11.
- [3] 马林云. 补短板强监管 走前列 推进浙江水利高质量发展[J]. 中国水利, 2019(24):73.
- [4] 浙江省水利厅. 浙江省河流手册[M]. 2016.
- [5] 浙江省发展和改革委员会, 浙江省水利厅. 钱塘江流域综合规划文本[R]. 2015.
- [6] 浙江省发展和改革委员会, 浙江省水利厅. 钱塘江流域防洪规划文本[R]. 2019.
- [7] 浙江省发展和改革委员会, 浙江省水利厅. 钱塘江河口治理综合文本[R]. 2007.
- [8] 浙江省水利厅. 钱塘江河口治理规划文本(征求意见稿)[R]. 2020.
- [9] 刘丹, 孟华妮. 政府规制理论及其对中国的启示[J]. 金融经济, 2014(20):119-120.
- [10] 张劭宁. 政府规制理论及其在行政实践中的应用[J]. 管理荟萃, 2019(5):49-51.