

东北四省区节水增粮行动项目 水资源论证工作成效及启示

王小军^{1,2,3}, 管恩宏⁴, 毕守海⁴, 高娟⁴, 石亚东⁴, 于义彬⁵, 王凯军⁶

(1.南京水利科学研究院水文水资源与水利工程科学国家重点实验室, 210029, 南京;
2.水利部应对气候变化研究中心, 210029, 南京; 3.北京师范大学, 100875, 北京; 4.水利部水资源司, 100053, 北京;
5.水利部水资源管理中心, 100053, 北京; 6.水利部松辽水利委员会, 130021, 长春)

摘要:结合东北四省区节水增粮行动项目区水土资源特点,介绍了节水增粮行动项目水资源论证工作的具体要求和工作开展情况,分析了该项目在促进水资源管理决策、增强水资源和生态环境保护意识、促进经济发展与资源环境保护双赢等方面取得的显著成效,总结了论证工作中加强组织领导、明确工作责任、严把技术关口等方面的有益启示,为加强全国农业节水灌溉项目水资源论证工作管理提供参考。

关键词:节水增粮行动;水资源论证;水资源管理;启示;东北四省区

Water resources assessment of the Project of Saving Water and Increasing Grain Yield in Four Provinces of Northeast China//Wang Xiaojun, Guan Enhong, Bi Shouhai, Gao Juan, Shi Yadong, Yu Yibin, Wang Kaijun

Abstract:According to characteristics of soil and water resources in the Project Area of Saving Water and Increasing Grain Yield, the specification for water resources assessment is discussed. Effectivenesses of the project are analyzed, including promoting decision-making in water management, enhancing awareness of environmental protection, and promoting economic development and environmental protection win-win, and so on. Enlightenments are summarized such as strengthening organizational leadership, responsibilities, technologies. It provides a reference for the national water-saving project.

Key words: the action of saving water and increasing grain yield; water resources assessment; water resources management; Enlightenment; four provinces of Northeast China

中图分类号:S27+TV213.4

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2014)11-0014-03

按照中央推进东北四省区节水增粮行动战略部署和最严格水资源管理制度的总体要求,强化项目水资源论证工作是实施节水增粮行动的重要前提,对于合理配置、有效保护水资源,确保项目发挥长期效益意义重大。因此在东北四省区节水增粮行动项目实施过程中,充分考虑水资源承载能力,坚持用水总量平衡,把水资源作为项目实施的控制条件,科学核定工程面积,严格按

照水资源论证结果选择项目区,切实做到以水定需、量水而行、因水制宜,对于不断提高粮食生产能力、促进水资源高效利用具有重要意义,同时也是确保项目“建得成、用得好、长受益”的前提条件。

截至目前,项目区水资源论证工作成效显著,为项目区水资源管理决策提供了重要依据,同时增强了项目区水资源和生态环境保护意识,促进了经济发展与资源环境保护的双赢。

此外,作为一项重大系统工程,东北四省区节水增粮行动项目水资源论证管理工作的实施,探索了农业灌溉项目水资源论证工作技术政策与管理经验,为加强全国农业节水灌溉项目水资源论证工作管理闯出了一条新路。

一、东北四省区节水增粮行动项目水资源论证工作开展情况

东北四省区节水增粮行动项目

收稿日期:2014-02-07

作者简介:王小军,博士,主要从事水资源规划与管理研究。

基金项目:中央分成水资源费(1261430210021,1261421610007)、国家自然科学基金(项目编号:51309155)、中国博士后科学基金(项目编号:2013M530027)、全球变化研究国家重大科学研究计划(项目编号:2010CB951104)、中央级公益性科研院所基本科研业务费专项资金(项目编号:Y513004)资助。

作为我国第一次对农业节水灌溉项目开展大规模水资源论证的重大工程,开展工作过程中尚无参考可寻。同时,项目水资源论证工作要求时间紧、任务重、经费缺、涉及部门多、技术难度大。水利部领导对项目水资源论证高度重视,多次召开部长办公会,研究部署有关工作,要求项目要严格按照流域水资源配置方案和用水总量控制指标,统筹经济社会发展与生态环境用水要求,合理确定发展规模与工程布局,合理利用地表水与地下水,地下水超采区、用水量超过或接近区域用水总量指标的地区、生态脆弱地区以及牧区,不再新增灌溉面积。明确要求严格落实水资源论证和取水许可制度,节水增粮项目水资源论证是确定节水增粮行动项目区的主要依据,是节水增粮项目审批实施的前置条件,未通过水资源论证项目不得审批,实行“一票否决”。

按照水利部统一部署,各有关单位积极采取有效措施,水资源司印发了《关于做好东北四省区“节水增粮行动”水资源论证工作的通知》和《东北四省区“节水增粮行动”项目水资源论证管理办法》,要求以省为单位做好水资源平衡分析,以县为单位做好水资源论证,并对项目水资源论证组织管理、论证内容、审查审批、监督管理等提出了具体要求。针对工作中存在的问题,2013年3月5日,制定下发了《关于进一步做好东北四省区“节水增粮行动”水资源论证工作的通知》,要求松辽委和四省区水利厅明确责任、提高认识、加强协调配合、加快工作进度;强调禁止开采深层地下水,对项目论证区水资源开发利用现状分析不清,节水效果分析不明确,水源选取不合理,用水与用水总量控制指标不衔接,邻近项目区、同一水文地质单元用水的相互影响分析不清晰的不予审查通过,并多次召开专题工作会和座谈会,部署项

目水资源论证工作,及时制定管理措施和政策建议,加强工作指导;松辽委分管领导亲自挂帅,水资源管理部门集中主要精力,加强工作组织,会同省区多次开展实地调研,制定了论证审查工作方案、论证审查参考手册、工作基础手册及相关图集,印发了《松辽委关于加快推进东北四省区“节水增粮行动”项目水资源论证工作的通知》;四省区水行政主管部门实行分管领导挂帅,相关业务处室分工负责,并召开会议进行工作部署,明确工作要求,有力推进了东北四省区节水增粮行动项目水资源论证工作的全面开展。

二、东北四省区节水增粮行动项目水资源论证工作成效

1.为水资源管理决策提供了重要依据

项目水资源论证依据水资源条件,确定项目实施布局和规模,明确了项目区用水总量、开发布局和水效率控制管理要求;凡不符合管理政策要求的项目,实行一票否决。据统计,目前已批复的150个项目中,累计调整实施方案中地块面积493.02万亩(32.87万 hm^2),核减地下水井数5.57万眼,水资源论证节水3.86亿 m^3 。

2.增强了项目区水资源和生态环境保护意识

随着项目水资源论证的深入开展,项目区地方领导看到了项目水资源论证的作用和成效,提高了实行最严格水资源管理制度、加强水资源和生态环境保护重要性的认识,同时也积极配合开展论证工作。

3.为完善节水灌溉水资源论证管理政策积累了经验

东北四省区节水增粮行动项目水资源论证管理工作的实施,探索了农业灌溉项目水资源论证工作技术政策与管理经验,为开展国家水资源论证管理立法、加强全国农业节水灌

溉项目水资源论证工作管理闯出了一条新路。

4.促进了经济发展与资源环境保护的双赢

项目审查严格执行国家水资源管理政策,根据水资源承载能力和用水总量控制管理目标,科学确定项目规模,推广采用先进适用农业节水技术,显著提高了用水效率,促进了水资源合理利用。禁止项目开采深层承压水、地下水超采区来新增扩大灌溉面积,项目节水与地下水压采相结合,最大限度减少地下水超采,加强了地下水保护。通过优化井群布置,核减新增井数量,节省了项目资金。

三、东北四省区节水增粮行动项目水资源论证工作启示

1.加强组织领导,提高对论证工作的认识

东北四省区节水增粮行动是中央着眼经济社会发展全局批准开展的一项重大专项行动。东北四省区水资源相对短缺,特别是农业发展受到水资源条件制约,开展东北四省区节水增粮行动水资源论证是实施好节水增粮行动的重要前期工作,对科学确定发展规模,合理利用有限水资源,缓解水资源供需矛盾,提高水资源利用效率,确保节水增粮增效具有重要意义。项目水资源论证过程中,切实加强工作领导,进一步提高认识,统一思想,通过主要领导亲自抓、勤过问、多了解、常督促,将最严格水资源管理制度的总体要求严格落实到报告书编制过程中,真正做到科学论证确定项目发展规模,合理利用有限的水资源,进而做到量水而行、因水制宜,通过节水实现增粮。

2.明确工作责任,做好协调沟通

项目水资源论证工作开展过程中,通过逐级落实节水增粮项目水资源论证工作的地方政府和主管部门

责任,项目法人明确专人负责,建立责任追究制度。节水增粮行动项目法人是水资源论证工作的责任主体,严格按《东北四省区节水增粮行动项目水资源论证管理办法》《关于做好东北四省区“节水增粮行动”水资源论证工作的通知》及建设项目水资源论证相关要求与承担单位履行委托合同,明确职、权、利等责任关系。水利部门作为水资源论证工作的主管部门,及时将有关情况向项目领导机构汇报,加强与财政、农业等部门的协调配合,与相关部门共同研究解决遇到的问题,形成工作推进的强大合力。项目业主单位和报告书编制单位严格按照水资源论证导则和节水增粮行动项目水资源论证管理办法要求,切实做好项目水资源论证工作;已经审查的报告书,根据专家意见认真修改完善后做到及时上报。

3.严把技术关口,确保水资源论证报告书编制质量

针对节水增粮项目水资源论证报告书编制技术性强、任务重、时间紧、基础薄弱的特点,组织优势单位攻关,破解技术难题,明确项目水资源论证重点,即重点分析项目规模、布局与水资源条件的适应性,与用水总量控制的相符性,水源选择、取用水量、取水方式、井群布局、灌溉方式的合理性,项目取用水对区域水资源配置、生态环境以及其他用水户的影响、项目的累积影响以及减缓影响对策措施,为报告书编制提供参考;针对资料匮乏、技术力量薄弱的问题,及时开展技术人员的培训,加强相关部门协调,收集国土、气象等部门相关资料,实现省区内的水资源论证基础资料共享。同时,明确严把水资源论证审查审批关口,审查审批不流于形式。对未按要求编制水资源论证报告书或水平衡分析篇章的,项目区已经达到或者超过取用水总量控制指标的,达到或超过地

下水可开采量取用水布局不合理的,取用水对水环境有较大影响的坚决不予审批通过。

4.创新工作机制,严控时限节点

节水增粮项目水资源论证工作能够按期完成,主要在于创新工作机制。按照部党组统一部署,有关单位结合项目区水资源特点和论证工作开展情况,及时设立时间表,以目标倒逼进度、时间倒逼程序、任务倒逼方法,严卡各项工作时间节点,全力推进论证工作。在论证过程中,各单位采取集中打捆委托等方式,选择有实力、资质高的单位承担水资源论证报告编制工作,其他资质单位可以与其合作明确在编制过程中的沟通协调,使编制单位少走弯路。在水资源论证报告书审查审批过程中,在确保工作质量的前提下,合理简化工作程序,缩短审查审批时间。水资源论证报告书成熟一个及时审查审批一个。对于水源条件和项目规模相似,或在同一水文地质单位上的水资源论证报告书,做到集中审查审批,极大地提高了工作效率。同时,项目水资源论证工作建立进度月报制度和督察制度。每半月,松辽委和四省区水利厅要将工作进展情况报送水利部水资源司和农水司。流域机构和省区水利厅建立督察机制,定期对各项目区、项目县水资源论证情况进行督察。

5.抓好资金落实,保障工作经费

节水增粮项目建设4年共投入380亿元,资金按照中央、省、市县、群众自筹6:2:1:1的比例筹措。东北四省区节水增粮行动项目工作会议要求,中央财政按总投入60%的比例支持节水增粮行动,明确四省区要把节水增粮行动作为财政优先安排领域,足额落实配套资金和前期经费。但节水增粮项目实施经费中,未明确水资源论证经费,地方也无其他经费渠道,水资源论证经费较难落实。针对项目论证经费不落实、影响工作进度问题,水资源司多次协调部有关部门,

明确了项目论证工作经费来源;四省区通过积极地多渠道筹措论证工作经费,保障资金投入,采取先干后补等多种方式加快报告书编制工作进度,最大限度满足项目实施进度要求。在今后的水资源论证工作中,应提早明确论证经费渠道,以保证报告书顺利编制。

6.加强监管,全面推进项目持续发展

按照最严格水资源管理制度的总体部署,加快建立水资源管理责任和考核制度,严格遏制地下水超采,防止出现生态环境问题。同时,不断加强用水计量和地下水动态监测,将量测设备纳入工程建设范围,密切关注地下水动态变化。统筹考虑水资源论证后评估工作,全面分析评估报告书提出的取水量、取水影响分析是否合理,取水方案是否可行,水资源节约措施是否有效;评估并监督建设项目业主单位对报告书和审批文件的落实情况,以及项目建设对水资源开发、利用、节约和保护的影响;监测重点项目区地下水变化情况等内容,提高水资源论证编制和决策水平。同时,妥善安排好项目其他后续工作,为确保项目持久发挥效益奠定基础。

参考文献:

- [1] 陈雷.全面落实最严格水资源管理制度 保障经济社会平稳较快发展[J].中国水利,2012(10).
- [2] 陈明忠.深入贯彻落实《关于实行最严格水资源管理制度的意见》加快实行最严格水资源管理制度[J].中国水利,2012(7).
- [3] 许文海.强化水资源论证工作 推进最严格水资源管理[J].中国水利,2013(3).
- [4] 赵鸣骥.实施节水增粮行动 挖掘粮食增产潜力[J].农村财政与财务,2012(2).
- [5] 余鹏飞,金宏智,严海军,等.东北四省区节水增粮行动实施过程中的几个问题与建议[J].节水灌溉,2013(8).

责任编辑 张金慧