

漳河上游流域涉水信访问题研究

靳利翠^{1,2}

(1. 河北工程大学 学校办公室, 河北 邯郸 056038; 2. 河北省水生态文明及社会治理研究中心, 河北 邯郸 056038)

[摘要]党的十八大以来, 随着依法治国的全面推进, 通过信访寻求解决省际水事纠纷, 成为各经济主体的一个新趋向。因此, 从涉水信访作用的角度去分析、研究漳河流域省际水事秩序的稳定, 是丰富流域水资源管理实践不可或缺的一部分。通过对漳河上游流域涉水信访问题产生原因的分析, 梳理现阶段漳河上游流域涉水信访的解决措施, 对其他流域机构在处置类似涉水信访问题提出参考标本。

[关键词]涉水信访; 漳河上游流域; 社会稳定

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2016.01.009

[中图分类号] D632.8

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2016)01-029-03

漳河上游流域水资源冲突问题至今已有 60 多年历史。伴随社会经济飞速发展, 解决漳河上游流域水资源冲突的方案也有了新的希望。自党的十八大召开后, 依法治国也正有序的全面推进, 通过信访寻求解决省际水事纠纷, 成为各经济主体的一个新趋向。因此, 从涉水信访作用的角度去分析、研究漳河上游流域省际水事秩序的稳定, 是丰富流域水资源管理实践不可或缺的一部分。

一、漳河上游流域涉水信访现状

维护和保障省界地区水事秩序稳定是一项复杂而又系统的工程, 同时涉水信访事件的随时发生也在考验着信访工作人员。

(一) 漳河上游流域涉水信访产生原因

深度分析信访渠道反映出的具体问题, 不难看出引起漳河上游流域涉水信访发生并且造成社会不稳定的因素主要有以下几个方面:

1. 历史遗留问题

浊漳河、清漳河和漳河的三河干流河道地处晋冀豫三省交界, 是漳河上游省际水事纠纷的主要发生区, 纠纷涉及到的市县主要是: 山西长治的平顺县、河北邯郸的涉县和磁县、河南安阳的林州市和安阳县。这一地区水资源开发利用程度较高, 基本上处于“吃干喝尽”状态, 但是, 沿河村庄基本是依靠漳河水来发展生产。

为争生存的基本资源——水, 沿河村庄竞相拦河建坝凿洞引水等, 造成界河两岸群众经常发生“保水”冲突, 形成对峙争斗。上世纪八九十年代, 发生了河南红旗渠、河北大跃峰渠和白芨渠等地被炸 30 余起破坏水利工程的严重事件, 同时浊漳河两岸的冀豫两省村庄之间发生多次互相炮击和械斗流血

事件, 均造成两岸群众的伤亡和经济损失。

2. 经济发展带来的水需求增加而产生的新问题

众所周知, 漳河上游流域及所属的海河流域是中国水资源最短缺的地区之一, 但与之相对应的却是人口密度大、经济尤其是农业相对发达。2012 年 11 月, 国务院批复《中原经济区规划(2012-2020 年)》详细绘制了“中原崛起”的蓝图, 漳河上游流域全部包含在内, 这就对水资源的保障提出了更高要求。山西省“大水网”、长治市全国清洁能源示范基地、国家级“煤变油”等高耗水系列项目均正在建设中, 邯郸市的主要工农业用水, 林州市 70% 的农业用水和 54 万亩耕地, 并且确保具有重大影响的红旗渠不断流, 这些均消耗和占用了大量的漳河水资源。此外, 除满足自身的经济和社会发展用水外, 本流域的水资源还通过红旗渠、跃进渠调水到卫河流域, 以供应 70 多万亩耕地灌溉需求、110 余万人生活和安阳市生态景观用水; 通过大、小跃峰渠调水至滏阳河流域, 供应 100 多万亩耕地灌溉和 120 余万人生活用水, 邯郸市城区、峰峰矿区生活生态和邯钢、马头电厂等重要企业的工业用水。

3. 沿河小水电站发电产生的持续问题

在漳河水事纠纷最为严重的浊漳河侯壁水电站以下、清漳河匡门口水文站以下至漳河观台水文站以上的 108 km 河段内(下称“漳河上游局直管河段”), 密集分布 35 座梯级开发的小水电站, 意味着基本每个村庄拥有 1 座且其最短间距不到 1km, 下一电站拦河坝回水直接影响到上一电站的水头和出力; 总装机虽为 1.458 万 Kw, 但最小仅为 55Kw。这样密集分布的小水电站的建设就形成了与沿河村庄和灌区的争水的严峻问题。

4. 流域水资源开发利用程度高产生的问题

在流域上游的山西境内建设有大、中、小型水

[投稿日期] 2015-12-26

[基金项目] 河北省教育厅人文社会科学研究重大课题攻关项目“河北省水资源问题社会治理研究”(编号: ZD201443); 河北省科技厅项目(编号: 16457655D)

[作者简介] 靳利翠(1988-), 女, 河北邯郸人, 助教, 硕士, 研究方向: 水文化、政治学。

库 100 多座,总库容约 14 亿 m^3 ;而该流域内河南红旗渠、跃进渠以及河北大、小跃峰渠(以下简称“四大灌区”)的总引水能力可达 $105\text{m}^3/\text{s}$,可是自 1996 年以来,河道内基流不足 $5\text{m}^3/\text{s}$ 。处于“吃干喝尽”状态。高强度的开发利用,形成渠道有水、河道断流无水现象,河流生态健康受到极大影响。

5. 水资源的时间分布与用水高峰的匹配程度低产生的问题

从时间分布上,漳河上游降水量年内分布约 73% 集中在 6 至 9 月份的汛期,而农业灌溉用水集中在 3 至 5 月份的春耕及 10 月份的秋种时段。由于漳河水在进入缺水最严重的漳河上游局直管河段后不再有调蓄工程,这导致水资源在时间分布上农业灌溉高峰匹配度低。

6. 流域内水资源利用效率低

目前,漳河上游地区万元工业产值用水量为海河流域的 2 倍以上,特别是流域内农业用水量占总用水量的 54.7%,灌溉方式依然是大水漫灌,存在灌溉期长、水资源浪费的现象。2009 年,农业灌溉用水量 6.66 亿 m^3 (含区外供水),综合灌溉用水定额 $339.7\text{m}^3/\text{亩}$,灌溉水利用率仅为 0.49,低于全国平均水平,并与国家《节水灌溉技术规范》要求的大型灌区不低于 0.5、中型灌区不小于 0.6、小型灌区不低于 0.7、井灌区不低于 0.8 相比,还存在差距。

(二) 漳河上游流域涉水信访的态势

自 1993 年水利部海委漳河上游局(下称“漳河上游局”)成立以来,通过建设工程、行政协调等措施,逐步实现了直管河段内水资源的统一规划、统一治理、统一调度和统一管理。在一系列有效措施落实的背景下,沿河群众法制意识的日渐增强和综合协调机制的逐步完善等使得目前的漳河上游流域水事秩序总体上处于脆弱的稳定状态。

漳河上游地区左右岸矛盾缓解,冀豫两省沿河群众直接的水事纠纷、暴力冲突减少,但矛盾仍呈高发态势。同时,水事纠纷新的主要形式和特点,已经从左右岸冀豫沿河群众之间直接的大规模械斗,转变成上下游晋冀、晋豫政府之间对水资源的争夺和博弈,以省际水事纠纷为主的上下游矛盾开始日益凸显。2009 年,山西在清漳河修建泽城西安水电站(二期)工程时引发了晋冀水事纠纷;2010 年,山西平顺县石城村水电站擅自加固拦河坝,改变了引水现状,引发晋豫水事纠纷;2011 年,河北涉县黄龙口隧洞工程,引发冀豫水事纠纷;2012 年,山西省平顺县在浊漳河上游修建湍头水电站,引发晋冀豫三省水事纠纷;2013 年,山西省黎城县堵塞河北省涉县漳西渠、漳北渠,引发晋冀水事纠纷;2014

年,河南省安阳县三里湾村违法围河造地,引发冀豫水事纠纷。从近几年发生的水事纠纷,可以看出建立和完善漳河上游流域涉水信访体系的重要性。

二、解决漳河上游流域涉水信访问题的探索

(一) 以最大程度保障用水需求消融涉水信访的争水诱因

落实国务院批复的《漳河水量分配方案》,并从用水需求量的实际情况出发,采取常规供水、集中供水等多种手段,合理配置水资源。2014 年以来,漳河上游局主动协调山西境内水库按照下游灌溉用水实际需求,开展小流量、长历时的放水调度,最大程度保障下游河北、河南沿河群众灌溉用水需求。在河道来水逐年锐减前提下,2012 年以来,共向位于涉水信访最为严重地区的冀豫两省四大灌区供水近 21 亿 m^3 。

(二) 以协调机制增进涉水信访各方之间互谅互让

严格执行河道周巡查、月走访制度,加强与乡村干部的日常沟通协调,第一时间掌握纠纷苗头。推动召开沿河水电站会议,建立协调管理平台,探索解决电站与电站、电站与灌区、电站与旅游、电站与农田灌溉争水矛盾的方式和方法。推动建立乡村两级用水合作组织,每年组织召开漳河上游地区五县四大灌区联席会议,逐步构建起横向到边、纵向到底、上下联动、左右沟通的协调配合机制。

(三) 以规范高效的水利监督执法解决涉水信访事件

定期开展水政工作调研,推进水事矛盾隐患排查,以便能在第一时间排查出的矛盾隐患,并对其尽快逐一制定应对预案,落实责任到人。对于水事纠纷调处的关键节点和关键环节,坚持处置纠纷直接面对利益相关方、尽快解决在初发时期,力争矛盾不扩大、问题不上交、处置不延误。每年调处多起直管范围内省际水事纠纷,同时高度重视发生在直管范围外的水事纠纷。

(四) 以日渐浓厚的法治氛围消减涉水信访发生频率

在流域区内宣传《水法》《防洪法》《河道管理条例》等法律法规。各河道处开展水法入校、水法入村、水法入集市等形式灵活、内容丰富的宣传活动。2013 年起,全局共举办各类培训班 5 期,培训达 220 人次,值得注意的是从 2013 年起开始对地方的水政监察人员进行培训,制作宣传品 2000 多件,宣传手册 2000 多本,发放水法规宣传单 11000 份,联合地方出动宣传车 12 辆次,为依法行政、依法治水创造了良好的法制氛围。同时,漳河上游局领导利用调研机会,亲自向晋冀豫三省政府及水行政主

管部门宣传讲解“和谐流域”的重要性，号召流域内团结治水、和谐治水。随着工作成效的显现，“和谐流域”的思想逐步深入人心，赢得共识，为团结治水打下了良好的思想基础。

三、解决漳河上游涉水信访问题的对策

（一）着力保持漳河上游水事秩序持续稳定

坚持预防为主，预防和调处机制相结合的工作方针，严格落实各项规章制度，确保直辖区内的水事纠纷早发现、早协调、早解决。强化依法行政，构建依法治水的工作新格局，实现水事矛盾处理由单一行政协调向依法行政转变，以便能够有效控制和调解水事纠纷。

（二）着力落实最严格的水资源管理制度

加快推进浊漳河、清漳河水量分配方案的制定与实施，具体到每家每户和生态用水量，提高农业灌溉用水效率，积极推进直管河道沿岸村庄的末级渠系和全流域的引水渠系节水改造，尽早实现流域内节水型流域建设。积极开展水资源的定期监测和分析评价，用水计量的统计工作以便能够及时发现问题和解决问题。

（三）着力强化水利基础设施建设

加快建设可调控的水源工程的进程，有计划开展吴家庄水库、溯头水电站的建设，为实现流域分水、解决关键时段缺水在工程上提供保障。加快制定和实施《漳河石梁、下交漳至观台河段综合治理规划》，尽快实施病险水闸除险加固工程建设，提高水文及基层水管单位基地建设的步伐，推进实现

完善和升级改造现有水文测站。

（四）着力构建现代科学的流域管理体制机制

通过构建协调配合、通力合作的一体化机制使流域机构与地方政府、水行政主管部门、用水户等都可以广泛参与，达到进一步完善漳河管理委员会管理平台，共商流域水利发展大计的发展目标；通过明确流域管理机构与区域管理机构之间、流域机构上下级之间的权责划分和调度运行机制，推动漳河现代流域管理制度改革以便进一步明确流域管理机构和晋冀豫三省的职责与事权。

（五）着力提高漳河上游局科学发展水平

紧紧抓住十八大报告中明确提出深化资源性产品价格的有利时机，深入研究水费调价政策，推动水价改革。扩大自主创收渠道。比如，强化顶层设计，完成“蓝图”绘制，加强项目储备，着眼于流域区域内的基础性、长期性和前瞻性的问题，积极开展流域重大水利课题研究，强化研究成果的应用。

参考文献：

- [1]严淑华，魏海安. 社会管理的非和谐测点及对策优化[J]. 河北工程大学学报（社会科学版），2014（2）：48-50.
- [2]叶运峰，贾丽荣，马俊红. 基于社会转型视角的区域乡村文化体系重构策略研究[J]. 河北工程大学学报（社会科学版），2015（2）：48-50.
- [3]安振海，魏辰瑜，小贺丰. 培育公民依法维权意识路径的调查研究[J]. 河北工程大学学报（社会科学版），2015（4）：88-91.

[责任编辑 陶爱新]

Study on the letters and visits about water of upper reaches of Zhanghe River basin

JIN Li-cui^{1,2}

(1. Administration Office, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China; 2. Hebei Water Ecological Civilization and Social Governance Research Center, Handan 056038, China)

Abstract: Since the 18th CPC National Congress, with the comprehensive advancement of governing the country according to law, to resolve the provincial water disputes through letters and visits has become a new trend of economic subject. Therefore, it is an indispensable part of enriching the basin water resources management practice to analyse and study the stability of Zhanghe River Basin provincial water order from the perspective of function on letters and visits about water. Through the analysis of the causes for the problems of the letters and visits about water of upper reaches of Zhanghe River Basin, clearing the present stage solution of the letters and visits about water of upper reaches of Zhanghe River Basin, it provides reference samples for other River Basin organizations in the disposal of similar letters.

Key words: letters and visits about water; upper reaches of Zhanghe River basin; social stability