

京津冀水资源一体化及其保障体系

严淑华¹, 郭林锋²

(1. 河北工程大学 马克思主义学院, 河北 邯郸 056038; 2. 河北工程大学 附属医院, 河北 邯郸 056001)

[摘 要] 京津冀一体化是区域发展的重大举措, 是重大国家战略。水资源是经济社会发展的重要支撑和保障, 京津冀水资源一体化应当受到格外关注并落实到位。水作为稀缺资源, 其一体化需要科学合理规划 and 安排, 受到代际平衡、府际平衡、行业需求平衡、居民消费平衡等多项要素制约, 协调各要素之间关系, 加快水资源一体化及其保障体系势在必行。

[关键词] 京津冀一体化; 水资源一体化; 保障体系

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2018.03.001

[中图分类号] C931

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2018)03-001-03

京津冀一体化是党中央、国务院做出的重大国家战略, 对一体化做了许多具体部署。从一体化的角度来看, 目的是疏解北京非首都功能, 其根本应该是遵循经济社会、区域发展规律, 坚持优势互补、互利共赢、扎实推进, 促进京津冀区域科学持续快速均衡发展。资源一体化是京津冀一体化的重要部分, 水是最重要的自然资源之一, 是人类赖以生存的最基本保障, 水资源一体化不仅是必要的, 更是未来经济社会发展的支撑和保障。

一、京津冀水资源一体化的必要性

水资源是所有资源中最为重要的资源之一, 是人类的生存、生产的主要资源, 水资源还是社会发展、经济增长、人类进步、农业增收、城市提升的原动力和支撑。人类的产生与延续最初是择水而居, 水适则人旺, 水适则能够带来人类生息繁衍的最基本条件, 随着经济社会发展, 对水的数量与质量要求越来越高, 城市的发展、科学技术的进步, 也带来人类对水资源的利用程度和依赖程度的提高。

从地球水资源储量来看, 可供人类利用的淡水资源很少, 因此, 水资源短缺是必然趋势。我国是一个干旱缺水严重的国家, 我国的淡水资源总量为 28000 亿立方米, 占全球水资源的 6%, 我国是发展中国家, 又是一个人口大国, 对水资源的需求量必然要大大高于其他国家, 用水量之大、人均水资源的贫乏在一定程度上阻碍了我国社会经济发展。长期以来, 人们的环保意识处于迷茫状态, 中国资源取之不尽用之不竭观念影响深远, 无节制用水, 无序排水, 无意识破坏水资源水环境, 导致水污染问题严重, 浪费了淡水用量, 造成了很大一部分河段丧失了灌溉和生活用水的最基本功能, 进一步加大了水短缺程度。

京津冀一体化与京津冀协同发展, 区域格局布局详细, 规划周密, 特别是与雄安新区建设相呼应, 相互补充, 共建共赢, 展现了国家战略的宏伟方略, 这种谋划, 是区域快速发展、内涵提升、科学规划的重大展望, 这种战略眼光, 带来了区域的协调与整体素质的提高。从京津冀的整体规划着手, 细到生活服务、交通通讯、物流、产业园、环保等多方面的协议, 以项目为引领, 非常全面。《京津冀协同发展规划纲要》的制定与实施, 更是进一步完善了这个国家战略。京津冀协同发展是以习近平同志为核心的党中央作出的一项重大战略决策, 《规划》将明确区域整体定位及三省市定位, 还将确定京津冀协同发展的近期、中期、远期目标, 既有顶层设计纲要, 也有实施方案细则和路线图。细则包括交通一体化细则、环保一体化细则和产业一体化细则。然而, 水资源作为生产生活的最基本资源还没有纳入一体化之内, 我认为, 这是一项欠缺, 是需要尽快弥补的重要内容。

水资源一体化为京津冀区域协同发展奠定最基本、最坚实的基础。没有水资源一体化, 整个区域发展受到来自水资源短缺、规划不规范、使用不科学、浪费严重、基础不牢固等多种劣势制约。京津冀不仅是政治经济文化中心, 还是人口中心, 水资源一体化, 一体要求, 同向管理, 合理配置, 全覆盖约束, 能够为区域的协同发展提供最基本的保障, 使得区域的发展不至于由于水资源问题而断流, 也不至于由于水资源问题而失衡。

水资源一体化, 能够在水源涵养、水资源合理配置与使用、水资源管理、水资源科学分配、水资源合理调配、水资源管理约束等多个方面形成一致思路, 整个区域协同管理, 资源合理配置, 对于整个区域的协同发展至关重要。

[投稿日期] 2018-08-06

[基金项目] 河北省教育厅重大课题 (编号: ZD201506)

[作者简介] 严淑华 (1965-), 女, 河北泊头人, 教授, 博士, 硕士生导师, 研究方向: 马克思主义中国化。

水资源一体化,还可能形成三省市一体的水资源使用模式,整个区域从涵养到使用统一管理,三地协同,能够形成一致用水思维和习惯,形成区域平衡和良性循环。

我国在水环境、水安全、水生态等方面也做出了积极努力和详细安排,下发多个文件,下大力气整治水污染,改善水环境。近年来,通过《重点流域水污染防治规划》、河长制、湖长制、《水污染防治行动计划》,简称“水十条”等措施的实施,国家水环境质量得到了明显改善,但京津冀的水资源还存在着多种问题,需要在一体化中进行解决并优化。

二、京津冀水资源一体化面临的困境

当前,京津冀区域水资源问题比较严重,京津冀水资源一体化面临的突出问题有以下几个方面:

一是京津冀区域水资源匮乏、缺水严重。京津冀地区位于我国中北部,属于干旱少雨地区,水资源极度缺乏,京津冀人均水资源量仅为全国平均的 $1/9$,且时空分布不均,京津冀以占全国 0.86% 的水资源量,支撑了占全国 11% 的人口、占 8% 的GDP和工业增加值以及 6% 的粮食产量,是全国水资源供需矛盾最尖锐的地区之一。水资源还在减少而人口在增加。由于水资源匮乏,用水严重不足,供水就成了最大难题。京津冀地区长期超负荷掠夺性开发,地下水超采严重,水生态恶化,部分区域地表水开发利用已达到 100% ,地下水超采区总面积和超采水量都占全国的 $1/3$,华北平原形成了7大地下水漏斗,造成河道断流、地面沉降、湿地干涸、海水入侵等一系列生态与环境问题。近年来,尽管京津冀加大水环境治理力度,仍有1200公里河段干涸,9个湿地生态水源匮乏。在河北,地下水超采30年或更多,很多地方地裂现象不断出现,有专家将一些地方靠超采地下水度日的情况形容为“爷爷喝孙子水”,代际之间难以平衡。长期透支地下水,导致地下水水位下降,甚至形成了区域地下水位的降落漏斗。虽然通过南水北调和压采工程,拓展水源,保护水源,并合理开发,其在一定程度上,使得严重短缺的水资源状况得到缓解,但是,水资源问题仍然是经济社会发展的重大问题。

二是京津冀区域水污染、水环境问题突出,严重影响地下水水质。工业的排水和不良的生活习惯,大量未经处理的污水倾注河流、渠道、水库、洼淀,不仅使地表水环境质量日趋恶化,而且严重影响地下水水质。京津冀的主要河流由滦河水系和海河水系组成,根据2017年《中国生态环境状况公报》报告,2017年与2016年相比,I—III类水质断面(点位)比例上升 0.1 个百分点,劣V类下降 0.3 个百

分点。而海河流域中度污染,主要污染指标为化学需氧量、五日生化需氧量和总磷。滦河水系为轻度污染,冀东沿海诸河水系为轻度污染,与2016年相比,I—III类水质断面(点位)比例均有不同程度的上升,但与全国其他河流域相比,处于污染状态。比如,西北诸河与西南诸河水质为优,浙闽片河流、长江和珠江流域水质为良好。

三是京津冀水资源安全标准不一,水问题解决难有保障。京津冀两市一省对水资源利用与管理各自为政,多数情形下,冀服从服务京津,特别是有些水源涵养完全供应北京,源头源于河北,经过河北多个市县,在输送与管理上,存在着一定的隐患。全国政协委员、民进中央委员王建国在今年全国政协十二届五次会议上,提交了关于保障京津冀协同发展下的水资源安全的提案,呼吁三地统一标准体系,协同保障水资源安全。

总体上讲,京津冀三地发展方式相对粗放,与资源环境不协调。京津冀水资源供需矛盾尖锐的主要原因,是未处理好经济社会发展与水资源保护利用之间的关系。目前,仅地下水超采量就达 67.3 亿立方米,此外还有挤占的农业用水、河道和湿地生态用水等历史欠账,即使南水北调工程为京津冀新增 49.5 亿立方米供水量,但仍然是入不敷出。

三、京津冀水资源一体化对策及保障体系

针对京津冀水资源问题,兼顾代际平衡、府际平衡、城乡平衡等多个因素,应该着重做好以下几个方面的工作:

第一,保养水源,涵养用水,保存可利用水,提高人均水资源量和地均水资源量。从水源角度来看,涵养水源是最基本、最重要的保护水质、提高水量的方法。京津冀水源供北京、天津甚至更多地区使用,在水源涵养方面,加大力度整治污染,扩大水源涵养面,扩张水源涵养范围,保证水的源头供应;从城市发展、市政和水利建设方面,增加城市水资源收集、储存、净化功能,充分利用雨水和洪水资源,建立雨污分流的排水管网,储存相应水,并有效实现雨洪水收集处理,降低污水排放量,增加可利用水资源,尽快实现水资源的循环利用。同时,运用相应措施和方法,降低单位生产、生活用水量、人均用水量和地均用水量,限定用水方式,实行阶梯限水,力行节水政策,调整产业结构,构建与本地资源相适应的产业链条。

第二,积极落实相关法律法规,并制定京津冀专属政策,严格控制和规范用水,下大力气防治水污染。积极做好水法的普及和落实,宣传水的相关

法律,实现最严格水管理制度,这是严控水资源浪费,保证使用水优化,化解水资源矛盾的根本依据。至今为止,水的相关法律还没有受到足够重视,《中华人民共和国水法》、《最严格水管理制度》、“水十条”等等多项法律条文,不仅宣传力度不能达到人人皆知,而且有相当一部分法律工作者也了解不够深入,法律法规不能社会化、大众化,很难在实践中践行,也很难对违反者进行处罚。所以,要积极宣传水法律制度,必要时制定专项的京津冀水法律制度,做到人人知法、懂法、用法,加大对违法者的处罚力度。

第三,完善河长制、湖长制,大力开展河流、湖泊生态修复。河长制、湖长制实施以来,取得了一定的成效,责任到人,任务分解,目标明确,指标详实,各负其责。然而,不同区域有各自的特殊性,应当具体问题具体分析,由此,要根据不同区域的不同特点,完善河长制、湖长制,使各自区域的管理更具体化,效果更好。要大力开展河流、湖泊生态修复,扩充可利用水资源。针对海河流域和滦河水系的污染状态,加速恢复整体水环境质量,尽快治理五类水及加强中下游治污和控污工作。使用综合方法,使河流、湖泊恢复因人类活动的干扰而丧失或退化的自然功能。在此基础上进行水生态整体修复,置换地下水源、发展高效节水、调整产业结构、压减灌溉面积、回灌涵养保护等措施,综合治理地下水超采,逐步修复地下水系统,提高地下水应急储备能力。

第四,“限水”与“节水”并存。在水域与水资源一定的情况下,尽可能大的限水与节水,就是对水资源的保护,也是代际平衡的出路。水体本身有自我净化的能力,但如果超采和过度开发,其循环周期得不到保障,那自我净化就无从实现。水污染一旦形成,净化就成了大难题,除了人工净化外,更重要的是水自我净化,水的自我净化有一个过程,这个过程需要一定的时间和周期,现在国际上通常认为一条河流调水不能超过20%,用水不要超过40%,

因此为维持流域生态基本功能,要从限水着手,要注重严格的总量控制和定额管理水资源管理制度,尤其是限制地下水资源的开采量。北京、河北应率先限制地下水开采量,从体制机制上解决过度超采地下水的问题。

节水也是开源节流的重要措施,现在,不论是生产用水还是生活用水,水的浪费相当严重,虽然实行了合同节水,但还没有普及,人们的思想意识还不够重视对水的节约。由此,在用水量最大的农业灌溉方面,节水是长期战略;在生活用水中,节水是一项长期坚持的行为,也是行之有效、能够见到效果的重要方式,人人节水的意识要不断增强,形成人人节水的氛围。京津冀地区应以全面推进“节水型社会建设”为节水目标,通过规划节水型城市、产业转变用水方,形成节水型社会的主要架构,并建立管理制度,控制用水总量,来促进节水社会的形成。

第五,建立京津冀水环境联合保护机制。一个区域有一个整体的特征,一个区域的水是整体的,不是分散的,水本身是循环的,水污染是可以蔓延的,京津冀两市一省相互沟通,府际融合,建立统一的区域协同治理水污染机制,共同促进京津冀地区的水污染治理工作,推动和促进协同治理工作的开展,发挥协同治理机制在水污染治理中的作用。做到有组织、标准统一、管理统一、水资源补偿机制统一、惩治统一等多个一致性管理方式,形成京津冀联动机制,促进京津冀区域协同治理水污染工作的有序进行。

京津冀一体化、《京津冀协同发展规划纲要》已经做出很多明确的要求,在这种背景下,京津冀水资源一体是一个必然趋势,要不断创新水资源管理政策与机制,充分发挥市场的决定性作用,改变水资源不合理利用的现状,实现优化资源配置,进一步促进水资源可持续利用与区域协同发展,让京津冀协同发展成效突显。

[责任编辑 王云江]

The integration and security system of water resource in Beijing-Tianjin-Hebei Region

YAN Shu-hua¹, GUO Lin-feng²

(1.School of Marxism, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China; 2. Subsidiary Hospital, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: The integration of Beijing-Tianjin-Hebei is an important national strategy and a measure for the regional development. Since water resource is the important support and security of the economic and social development, the integration of water resource in Beijing-Tianjin-Hebei Region should be paid close attention and put into practice. However, the integration of water resource, as the scarce resource, need to be reasonably planned and organized. The integration of water resource is restricted by a lot of elements such as the balance of inter generation, inter government, industry requirement, household consumption and so on. Therefore, it is necessary to coordinate the relationship of these elements to accelerate the integration and security system of water resource.

Key words: the integration of Beijing-Tianjin-Hebei, the integration of water resource, security system