

淮河流域“十五五”水安全保障规划编制思路对策与措施

杨 锋

(水利部淮河水利委员会, 233001, 蚌埠)

摘 要: 淮河流域是多个国家重大战略高度叠加区域, 流域水安全关乎区域高质量发展与人民高品质生活。总结了淮河流域在水旱灾害防御、水资源节约集约利用、水生态保护修复、流域治理管理体制法制体系建设等方面的成效, 剖析“十五五”时期淮河保护治理高质量发展面临的防洪体系短板弱项、水资源开发利用和配置体系尚待完善、河湖保护治理形势依然严峻、流域治理管理“四个统一”存在薄弱环节等问题, 提出“十五五”时期流域水安全保障规划编制工作应结合流域实际, 重点从完善流域防洪工程体系、实施国家水网重大工程、建立健全节水制度政策、复苏河湖生态环境、推进数字孪生水利建设、强化体制机制法治建设和流域治理管理等六方面提出思路举措, 旨在为流域经济社会高质量发展提供坚实的水安全保障。

关键词: 淮河流域; 水安全保障; 规划编制; 高质量发展

Ideas, strategies, and measures for the compilation of the water security safeguarding plan during the 15th Five-Year Plan period in the Huaihe River basin//YANG Feng

Abstract: The Huaihe River basin is a region with a high concentration of multiple national strategic initiatives, and its water security is critical to the region's high-quality development and the quality of life for people. This paper summarizes the basin's achievements in flood and drought disaster prevention, water conservation and intensive utilization, ecological protection and restoration, and the development of governance systems and legal frameworks. It analyzes the challenges faced during the 15th Five-Year Plan period, including weaknesses in the flood control system, the incomplete system for water resources development and allocation, the continuing severity of river and lake protection and governance issues, and deficiencies in the “four unifications” of basin governance and management. In response, the plan's formulation should be based on the actual conditions of the basin and focus on six key areas: improving the flood control system, implementing major national water network projects, establishing and improving water-saving policies and institutions, restoring river and lake ecosystems, promoting the development of digital twin water conservancy, and strengthening institutional, legal, and governance systems. These efforts aim to provide a solid water security safeguarding for the region's high-quality economic and social development.

Keywords: Huaihe River basin; water security; planning compilation; high-quality development

中图分类号: TV212 文献标识码: B 文章编号: 1000-1123(2025)15-0012-07

DOI: 10.3969/j.issn.1000-1123.2025.15.003

收稿日期: 2025-07-25

作者简介: 杨锋, 党组书记、主任, 教授级高级工程师。

习近平总书记强调,科学制定和接续实施五年规划,是我们党治国理政一条重要经验,也是中国特色社会主义一个重要政治优势。2025年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推进江河保护治理的意见》,要求以流域为单元,统筹推进水灾害、水资源、水生态、水环境治理,传承弘扬水文化,健全江河保护治理制度,形成江河哺育人民、人民守护江河、人水和谐共生的江河保护治理格局。水利作为国家基础设施的重要组成部分,在经济社会发展大局中具有举足轻重的地位。淮河流域是极具发展潜力的重要经济带,水安全保障水平直接关系流域人民群众生产生活安全和品质。新中国成立以来,历经多轮大规模治淮,流域水利工程体系逐步完善,基本形成较为完善的流域防洪除涝减灾、水资源开发利用和配置、河湖生态保护、流域治理管理体系。进入新发展阶段,流域极端天气增多加剧洪旱灾害风险、经济社会快速发展加剧水资源供需矛盾、人民日益增长的美好生活需要与水生态环境保护修复水平不相匹配等问题愈发突出,亟待通过新一轮五年规划的实施加以应对解决。合理确定“十五五”时期淮河流域水安全保障的目标任务,针对规划关键问题提出思路举措,谋划推进流域重点项目,编制好流域水安全保障规划,对于统筹流域高质量发展和高水平水安全、增进民生福祉具有重要意义。

一、“十四五”时期淮河流域水安全保障规划实施成效

淮河流域地处我国东中部,介于长江与黄河之间,跨豫、鄂、皖、苏、鲁五省,是我国南北气候、高低纬度和海陆相三种过渡带重叠区域,也是长江经济带、长三角一体化发展、大运河文化带、中部地区崛起等重大国家战略高度叠加区。2023年,流域常住人口约1.98亿人,耕地面积2.36亿亩(1亩=1/15 hm²),粮食总产量1.39亿t,地区生产总值15.62万亿元,分别占全国的14.0%、12.3%、20.0%、12.1%,在我国经济社会发展大局、生态安全全局、国家粮食安全保障中具有十分重要地位。

2020年8月,习近平总书记在淮河视察时强调,要提高抗御灾害能力,抗御自然灾害方面要达到现代化水平;要把治理淮河的经验总结好,认真谋划“十四五”时期淮河治理方案。“十四五”以来,淮河流域深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示讲话精神,在水安全、水资源、水生态、水管理等方面持续发力,进一步巩固健全了由水库、河道堤防、蓄滞洪区、分洪河道、控制性

枢纽和湖泊等工程措施与防汛调度指挥系统等非工程措施组成的流域防洪体系和“四纵一横多点”的水资源开发利用和配置网络,水生态环境有效改善,数字孪生流域、数字孪生水网、数字孪生工程起步建设,流域综合管理能力和水平不断强化、提高。

1. 水旱灾害防御“三大体系”不断完善

流域防洪工程体系逐步完善。“十四五”期间,流域新增工程库容21.0亿m³,新增防洪库容9.5亿m³,重要河道1~5级堤防达标率达84%。出山店水库、前坪水库建成,老岚水库、袁湾水库、昭平台水库扩容等防洪控制性工程开工建设,洪水调控能力显著增强;淮河干流蚌埠—浮山段行洪区调整和建设、河南省淮河流域滞洪区建设、山东省湖东滞洪区建设工程通过竣工验收,淮河干流王家坝—临淮岗段、正阳关—峡山口段行洪区调整和建设基本完成,安徽省淮河流域重要行蓄洪区建设、洪泽湖周边滞洪区建设等工程正在加快实施,淮河入海水道二期、苏北灌溉总渠堤防加固等大江大河干流堤防建设工程和河道整治工程加快推进,河道行洪能力进一步扩大,蓄滞洪区启用标准提高、布局更加优化;淮河行蓄洪区及淮干滩区居民迁建持续推进,河南省淮干滩区居民迁建工程通过竣工验收,安徽省淮河行蓄洪区居民迁建2019—2021年3个年度实施方案迁建任务已完成,2023年度实施方案迁建任务正在实施,江苏省居民迁建规划确定的外迁任务已全部完成;组织编制淮河区中小河流治理总体方案并分年度开展逐河流治理,已治理重要支流及中小河流的防洪标准基本提高到10年一遇~20年一遇及以上;持续开展病险水库水闸除险加固,加快推进易涝洼地治理和海堤、城市防洪建设,已治理洼地的除涝标准基本达5年一遇及以上,徐州、蚌埠等7座城市防洪标准达到100年一遇,信阳、淄博、亳州等9座城市防洪标准达到50年一遇。

加快水文站网完善和提档升级,基本实现淮河及沂沭泗河水系干流水文站点监测全覆盖和雨情、水情等信息的自动采集、传输与入库,雨水情监测预报体系初步建立。

淮河防总以及以行政首长负责制为核心的防汛抗旱责任制体系不断健全,流域防汛抗旱预案体系逐步完善,为做好防汛工作提供了制度保障。

2. 水资源配置格局逐步优化,水资源刚性约束制度加快落实

流域水网主骨架和大动脉逐步完善。南水北调东线一期工程持续发挥效益,累计跨省调水超90亿m³,

持续推进南水北调东线后续工程高质量发展,做好南水北调总体规划修编(东线部分)、东线二期工程可研深化有关工作;引江济淮一期工程建成通水,二期工程开工建设,已向淮河及淮河以北地区调水3.69亿 m^3 。

供用水保障能力和水资源利用效率明显提升,水资源配置格局逐步优化。袁湾水库、官路水库等一批水源工程加快实施,“十四五”期间流域用水总量持续控制在724亿 m^3 以下,新增供水能力35.9亿 m^3 ;2024年流域万元GDP用水量和万元工业增加值用水量分别为33.5 m^3 、12.2 m^3 ,较2020年均下降39%,目前农田灌溉水有效利用系数达0.61,农村自来水普及率达94%。

水资源刚性约束制度加快落实。严格落实最严格水资源管理制度,将“十四五”用水总量控制目标全部分解到省、市、县级行政区,完成流域15条(个)重要跨省河湖初始水权分配和59条(个)跨地市河湖水量分配,淮河水资源统一调度方案获批。

流域水资源管理水平逐步提高。水利部淮河水利委员会(以下简称淮委)建成水资源监控管理平台,接入淮河流域81处省界断面、南水北调东线一期工程4处省界断面、南四湖周边19条重要河流、重要饮用水水源地水质等水资源监测信息,流域水资源管理信息化水平不断提升。

3.水生态环境质量持续提升

流域水功能区水质达标率明显提升。341个国控断面中,水质达到或优于Ⅲ类水体的断面占比连续4年超85%,较“十三五”时期平均水平提高了近25%,53个重要饮用水水源地水质100%达标。

河湖空间管控和保护修复持续加强。持续推进淮河、大运河、南四湖等重要河湖生态保护治理,严格河湖水域岸线空间管控,合理控制岸线开发利用强度和方式,规范有序推进流域涉河建设项目管理,在洪泽湖、南四湖等实施退圩还湖面积累计超260 km^2 。

持续加强地下水管理。制定印发45个地市237个县(区)地下水取水总量控制指标和43个地市233个县(区)地下水水位控制指标,实行地下水水量、水位双控,实现地下水“双控”指标体系全覆盖;2024年印发的地下水超采区划定成果显示,流域地下水超采量较2015年下降44.1%,严重超采区面积下降72%。

生态流量确定与保障工作稳步推进。制定17条(个)重点河湖生态流量目标和保障实施方案,建成水情系统生态流量监控预警平台,流域重点河湖生态流量保障目标完成占比连续4年超过90%。

全面强化水土流失预防监督、综合治理和动态监测。实现49个县7.86万 km^2 范围水土流失动态监测全覆盖,流域水土保持率达91%。

深入推进母亲河复苏和幸福河湖建设。持续推进南水北调东线一期调水,助力京杭大运河连续4年实现全线水流贯通;实现9条母亲河全线贯通和有水时长、河长目标。2021年率先启动流域层面幸福河湖建设,“十四五”期间高质量建设90余个淮河流域幸福河湖、1700余个省市级幸福河湖,新建成8个国家水利风景区,流域生态面貌持续向好。

4.流域综合治理管理能力进一步增强

持续完善规划体系,加强规划评估和管控。《淮河流域防洪规划(2025—2035年)》通过水利部审查,组织编制流域水网建设、水土保持、岸线保护与利用、采砂管理、数字孪生淮河及中小河流治理总体方案等专业(专项)规划,基本形成以综合规划为基础,防洪、水资源等专业专项为支撑,定位清晰、功能互补、协调衔接的流域规划体系;印发实施《淮委水利规划实施评估工作管理办法》,启动流域综合规划、水资源规划评估,加强规划引领和管控。

建立流域省级河湖长联席会议、水行政执法与检察公益诉讼协作等机制,推动跨部门跨区域协同治理,工作制度化、规范化、科学化水平持续提升。

强化流域防洪、水资源、水生态统一调度。组织编制并实施流域水工程联合调度运用计划、淮河水资源调度方案,以及淮河水系、沂沭河、南水北调东线一期和引江济淮工程年度水量调度计划,将生态流量保障目标纳入年度水资源调度计划并实施动态预警,完善生态流量保障长效机制。

数字孪生淮河建设不断推进,初步建成防洪、水资源管理与调配、智慧河湖、水利综合监管等“2+N”数字孪生业务智能应用,推动数字孪生沂沭泗等上线试运行。

把加强淮河水文化建设作为新时代治水的重要使命,积极推动水文化与水工程融合,建设3处节水教育社会实践基地,进一步保护好、传承好、弘扬好水文化;凝炼出“人民至上、系统治理、求实创新、团结奉献、艰苦奋斗”的治淮精神,为淮河保护治理凝聚起行稳致远的强大精神动力。

二、“十五五”时期淮河保护治理高质量发展面临的新形势新问题

近年来,国家部署实施长江经济带发展、长三角

区域一体化发展、中部地区崛起等重大战略,大力实施乡村振兴,推进美丽中国、大运河文化带、淮河生态经济带建设,流域城镇化进程加快、财富进一步集聚,迫切需要更高水平的防洪保安、水资源保障、水生态安全体系。与此同时,极端天气事件频发重发,“十五五”时期流域水安全保障工作仍面临诸多挑战。

1. 流域防洪体系仍有短板弱项

流域防洪韧性和安全裕度不足,部分区域防洪标准偏低,部分20世纪中叶建设的防洪工程安全隐患多。淮河干流上游拦蓄洪水能力偏低;中游河道泄流不畅,蓄滞洪区调整建设和居民迁建尚未完成;下游入江入海能力需进一步巩固,洪泽湖中低水位时泄流能力偏小;沂沭泗河水系防洪标准与区域重要性不匹配;重要支流和中小河流缺乏系统治理;沿海海堤部分堤段标准偏低;2021年郑州“7·20”特大暴雨暴露出郑州等重要城市和区域防洪除涝能力不满足发展和安全需要;监测预警体系存在“最后一公里”梗阻,雨水情监测预报“三道防线”建设滞后,监测感知数据支撑不足。流域协同防洪机制尚不健全,在气候变化导致极端旱涝灾害的突发性和不确定性增加背景下,洪涝、干旱综合应对能力仍显欠缺,超标洪水应对措施有待强化。

2. 水资源开发利用和配置体系尚待完善

淮河流域多年平均水资源总量928亿 m^3 ,仅占全国的3%,与流域人口规模、耕地面积、粮食产量、经济总量不匹配,且径流丰枯变化剧烈,地势低平导致水资源调蓄能力先天不足,进一步加剧了流域水资源短缺,流域水网体系亟须完善。当前流域水网主骨架和大动脉尚未搭建完成,引江济淮二期工程尚未建成,南水北调东线后续工程尚在论证阶段,跨流域调水工程能力不足、不能及时发挥效益,山东半岛等依赖外调水的区域缺水形势依然严峻,苏北引江工程体系仍不完善。重点区域水资源配置格局有待进一步完善。淮河以北、江淮分水岭等地区有众多支流,但缺乏有效互联互通,旱灾发生时很难做到丰枯互济,特殊干旱年份供水能力尤显不足;临淮岗水资源综合利用等控制性调蓄工程尚未实施,雨洪资源尚未有效利用,工程综合效益有待发挥。

3. 河湖保护治理形势依然严峻

流域人口稠密,平均人口密度600人/ km^2 ,远超全国平均水平,水资源、土地开发强度大,经济社会快速发展挤占河湖空间,人水争地、过度开发河湖资源等现象仍时有发生。水域岸线空间分区分类管控、河道采砂管理等相关管理制度亟待进一步完善和落实。部分

地区过度依赖地下水,地下水超采现象仍突出,治理任务重,监管能力有待提高;生态流量保障难度大,部分已建工程缺乏生态流量泄放和监控设施,监测能力和统一调度能力弱。河湖萎缩、水土流失等导致河湖调蓄和生态功能减弱,淮河上游、沂蒙山区等区域水土流失防治任务依然艰巨。沿海地区海水入侵时有发生,部分河湖水资源利用率过高,部分支流水污染问题依然存在,河湖生态保护治理现状与群众对美好生活的需求还有差距。河湖生态价值转化机制尚未建立,河流伦理有待深入研究。

4. 流域治理管理“四个统一”存在薄弱环节

流域调度管理权限职责仍不清晰,统一调度效果难以有效发挥。跨区域跨行业联合治水管水协作机制尚在起步阶段,水行政执法质量和效能有待提升。流域管理与区域管理相结合的体制机制尚未完全理顺,部分水利工程缺乏流域层面有效监管,需要建立协调联动、信息共享的统一调度机制。河湖库和蓄滞洪区等管理亟待加强。体制机制法治与水利支撑保障能力仍不匹配。水法律法规制度体系需进一步完善,规划指导性和约束性有待增强,规划实施和督导评估机制亟须健全和完善;蓄滞洪区、防汛调度有关政策有待进一步优化。流域用水权改革尚处于探索阶段,水权归属不够清晰,市场发育不充分、交易不活跃。对照“四预”(预报、预警、预演、预案)要求,数字孪生流域及业务应用系统建设还存在不小差距。数据底板、预报调度模型难以满足智慧化管理需求,水利科技支撑能力薄弱。

总体来看,面对新任务、新机遇和新挑战,淮河流域水灾害防御仅达到“准安全”,水资源供需长期处于“紧平衡”,水生态质量稳中向好的基础还不稳固,数字孪生淮河体系尚不完善,“十五五”时期需要统筹发展和安全,加快推进淮河保护治理向形态更高级、基础更牢固、保障更有力、功能更优化的阶段演进。

三、“十五五”时期淮河流域水安全保障规划的思路举措

“十五五”时期是我国基本实现社会主义现代化承上启下的关键时期,如何在国家发展大局中找准淮河流域水安全保障定位,并针对淮河上游、淮河中游、淮河下游、沂沭泗河水系、山东半岛地区等五个区域的特点情况、存在问题,切实提高流域水安全保障水平,是“十五五”时期淮河流域面临的关键问题。结合重大项目实施情况、水安全现状和经济社会发展需要,从加快

完善水旱灾害防御体系、实施国家水网重大工程、复苏河湖生态环境、推进数字孪生水利建设、建立健全节水制度政策体系、强化体制机制法治建设和流域治理管理等六个方面提出具体思路举措,为淮河保护治理高质量发展夯实水安全保障。

1. 聚焦洪涝灾害防御能力提升, 加快完善流域水旱灾害防御体系

按照“蓄泄兼筹、洪涝同治、防治并重”防洪总体方略,完成昭平台水库扩容、双墩水库等工程建设,实施竹竿河张湾等水库工程,对具备条件的水库扩容提效,谋划建设一批中型水库,进一步提高山丘区洪水拦蓄能力;实施完成淮河干流浮山以下段、峡山口—涡河口段行洪区调整建设,持续推进淮河行蓄洪区及淮干滩区居民迁建,确保蓄滞洪区功能有效发挥;加快推进淮河中游河道整治,实施沂沭泗河洪水东调南下提标等工程,提高河道行洪能力;研究增建三河越闸,巩固和扩大洪水出路,加速洪水宣泄。实施沙颍河等重要支流系统治理,逐河流推进中小河流治理,加快易涝区治理,持续开展病险水库水闸除险加固,补齐海堤短板,持续推进重要防洪城市建设,提高重点区域防洪除涝能力。同时加快构建雨水情监测预报“三道防线”,加强气象、水文等多部门协作,提升洪水预报的精准度和时效性,对洪水演进过程进行精细化模拟和预测,强化“四预”应用;持续健全完善责任落实、决策支持、调度指挥“三位一体”水旱灾害防御工作体系,常态化开展水库水闸等工程设施隐患排查和安全鉴定,加快建立防洪工程固底板、补短板、锻长板长效机制,强化洪水风险管理,健全和完善超标准洪水应对策略。

2. 聚焦水网“纲、目、结”统筹, 加快构建淮河流域国家水网工程体系

着力构建国家水网之“纲”。围绕国家水网在淮河流域内的总体布局,在流域现有骨干水网的基础上,搭建更加完善的流域水网“四纵一横”主骨架和大动脉。推进南水北调东线一期工程优化调度,充分发挥功效,推进东线后续工程高质量发展,完善南水北调东、中线供水主骨架;加快引江济淮二期工程建设,完善引江济淮供水体系;完善苏北引江工程体系,优化里下河及沿海地区水资源配置格局。

着力织密国家水网之“目”。推进豫东水资源配置、江淮分水岭水资源配置等区域水资源配置工程,改善区域水资源供给条件。

着力打牢国家水网之“结”。推进实施临淮岗水资

源综合利用、长会口水库等重点水源工程,对有条件的水库研究开展清淤扩容,增强水资源储备能力。

加强流域水工程联合调度,提升水资源调控能力,实现多源互补、多向调节;新建临淮岗坝上等一批节水型、生态型灌区,加快淠史杭等大中型灌区现代化改造,完善农田灌溉排水体系,持续推进农村供水“规模化、市场化、水源地表化、城乡一体化”,完善水网“最后一公里”,提高水资源要素与流域经济社会发展布局的适配性。

3. 聚焦水生态系统质量和稳定性提升, 加快完善复苏河湖生态环境治理体系

加强饮用水水源地保护和省界断面的水质监测,建立完善水资源保护监测、处置、管理机制,配合生态环境部门、地方人民政府开展联防治污、预警、应急等方面工作。实施瓦埠湖、洪泽湖等河湖生态修复治理,统筹布局和加快实施淮河上游、山东半岛等主要河流源头区、水源涵养区、河湖生态缓冲带的保护和修复。持续加强河湖库“清四乱”(清理整治乱占、乱采、乱堆、乱建),从严从紧管控河湖水域岸线,实现重点河湖违法违规问题“零增长”。持续开展流域幸福河湖建设和母亲河复苏行动。完善河湖生态流量(水位)监测体系,提高生态流量保障程度。推进地下水超采区综合治理,鼓励小水电绿色改造和现代化提升。突出抓好水土流失源头防控,加大重要水源地等重点区域预防保护力度,建立健全流域水土保持规划实施责任制,提高水土保持监测监管精准化、智能化水平。积极探索建立河湖生态产品价值实现、横向生态保护补偿和河湖健康预警机制,推进水土保持碳汇和生态产品价值转化交易。

4. 聚焦水利新质生产力, 加快构建数字孪生淮河流域工程体系

加强视频监控、卫星遥感、无人机等应用,开展重点堤防、大型水闸等关键断面安全监测设施建设,持续完善流域“天空地水工”一体化监测感知体系。谋划建立国家水网调度与大数据淮河流域分中心,实现水资源优化配置、防洪抗旱减灾、水生态保护等功能的集成,保障流域水安全,持续完善数字孪生数据底板,研究建设流域数字模型平台、知识平台,提升数据汇聚、治理、挖掘、服务能力水平。积极运用数字孪生水利技术,将江河湖库、水网、工程等同步高保真映射到数字空间,实现智能化模拟、前瞻性预演,进一步完善流域防汛抗旱、水资源管理与调配“四预”应用,加快构建河湖管理、工程建设运行管理等业务应用体系,提升水安全保障业务工作的

数字化、智能化水平。

5. 聚焦强化水资源刚性约束, 加快建立健全节水制度政策体系

进一步推动水资源刚性约束制度和国家节水行动方案有效落实, 推动水资源节约保护贯穿于流域经济社会发展全过程和各领域; 严格建设项目水资源论证和取水许可管理, 完善监测计量体系, 持续提升水资源调度监测能力; 持续推进取水工程(设施)管理、水源地管理、县域水资源管理规范化; 开展地下水超采区动态评估, 推进县城节水型社会标准化和节水高质量发展先行区试点建设, 开展重点领域节水工作, 高质量建设节水型社会, 推动农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损; 鼓励海水淡化水、矿井水、微咸水等非常规水源利用。

6. 聚焦流域治理管理能力和水平提升, 加快完善流域治理体制机制法治体系

完善流域、区域层面水权交易平台建设, 持续推进水权、水价、水资源税、水利投融资、水生态产品价值实现和生态补偿等重点领域机制建设, 促进流域水资源优化配置和节约集约利用。做好水法、防洪法等修订配合工作, 健全水利法治体系, 提高依法治水管水能力。加强水利遗产挖掘和保护传承利用, 强化水文化内涵和时代价值宣传弘扬, 因地制宜开发水文化资源, 强化水利风景区和水情教育基地建设, 不断丰富和发展淮河优秀水文化。

强化流域统一规划。做好淮河流域防洪规划修编、重要河段河道采砂管理规划修编, 进一步完善流域规划体系; 开展流域综合规划、水资源综合规划等规划实施评估, 强化规划实施跟踪监测评估, 加强规划实施监督管理, 提升规划实施效果, 进一步发挥好流域规划的指导和约束作用。

强化流域统一治理。按照“确有需要、生态安全、可以持续”的原则, 围绕防洪除涝、水资源配置、水生态保护修复、数字孪生水利等领域, 谋划推进治淮工程建设, 协调流域上下游、左右岸、干支流关系, 统筹治理标准和规模, 合理确定取用水规模和实施时序, 有序推进项目实施, 整体提升流域防洪减灾能力。

强化流域统一调度。健全流域水工程多目标统筹调度机制, 印发实施水工程联合调度运用计划, 充分发挥流域水工程体系的整体作用。组织修订淮河防御洪水方案及洪水调度方案, 强化流域防洪统一调度。强化流域水资源统一调度和生态流量保障, 健全淮河水系、南水北调东线一期工程、引江济淮工程水资源调度

会商工作机制, 编制实施淮河水系、沂沭泗河水系和南水北调东线一期、引江济淮等重大引调水工程年度调度计划, 加强对当地水、外调水等不同水源、不同控制工程的联合调度, 动态调度王家坝等主要控制断面, 严格落实生态流量保障要求, 做好抗旱水资源应急调度。

强化流域统一管理。充分发挥淮河防汛抗旱总指挥部办公室、“流域+省河长办”等机制平台作用, 强化河湖库管控及蓄滞洪区等防洪区、防洪工程管理, 健全跨部门联合、与刑事司法衔接等机制, 加快构建重要流域上下游、左右岸、干支流贯通一体的河湖保护治理体系。完善流域水行政许可审批机制, 规范洪水影响评价、取水许可等水行政许可审查审批。

四、对规划编制工作的几点建议

1. 突出流域性特征, 坚持系统思维治水管水

流域性是水利工作最本质、最显著的特征, 规划编制工作应坚持全流域“一盘棋”思维, 统筹考虑上下游、左右岸、干支流的关系和调水区、受水区的关系, 统筹规划工程布局与项目实施, 推动流域协同保护与治理。同时, 谋划构建跨领域跨行业协同融合的创新发展体制机制, 将水利规划深度融入国土空间优化进程, 紧密对接国家重大区域发展战略, 为涉水基础设施建设预留必要空间, 确保水安全保障目标与其他行业发展目标同向发力、相互促进。

2. 硬投资和软建设两手抓, 创新治理路径

坚持“项目跟着规划走、资金跟着项目走、监管跟着资金走”原则, 遴选出一批发展急需、前期成熟、作用显著的重大水利工程, 突出以国家水网为“硬”抓手的水利基础设施建设, 深化体制机制改革等“软”建设, 与重大项目建设形成合力, 确保工程顺利实施、长久稳定发挥效益。同时, 将数字技术、网络技术和人工智能等新质生产力全方位融入工程建管全生命周期, 对工程相关联的水文、气象、河流、生态进行全过程全方位的透彻感知, 支撑科学决策、精准调度, 使水利工程在各种复杂工况下的安全度更高、工作效率更高、综合效益更好。

3. 加强公众参与, 提高规划编制科学性

规划编制应加强调研论证和专家咨询, 充分考虑流域上下游、左右岸的利益, 统筹协调各方需求, 广泛凝聚共识, 确保规划的前瞻性、系统性、科学性与可操作性。同时, 要加强水安全宣传教育, 建立公众参与水管理的机制, 形成全社会共同关心、支持和参与水安全

保障工作的良好氛围,推动规划实施。

五、结 语

面对复杂严峻的水安全形势,“十五五”时期,淮委和流域各地将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全力推进流域“十五五”水安全保障规划实施,加快重点项目实施,聚焦水治理重点和难点,不断完善流域防洪除涝减灾体系、水资源开发利用和配置体系、河湖生态保护治理体系、流域治理体制机制法治体系,切实提升流域水安全保障能力,为淮河流域高质量发展和高水平水安全提供坚实支撑。

参考文献:

- [1] 李国英.推进我国防洪安全体系和能力现代化[J].求是,2024(17):64-72.
- [2] 水利部编写组.深入学习贯彻习近平关于治水的重要论述[M].北京:人民出版社,2023.
- [3] 新华社.中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL].https://www.xinhuanet.com/politics/2021lh/2021-03/13/c_1127205564.htm.
- [4] 杨锋.坚持改革创新引领 凝聚合力谋划发展推动淮河保护治理高质量发展再上新台阶——在淮委2025年工作会议上的讲话[J].治淮,2025(1):4-9.
- [5] 杨锋.强化流域治理管理 打造幸福河湖“淮河样板”——淮河流域幸福河湖建设实践与展望[J].水利发展研究,2024,24(1):41-45.
- [6] 杨锋.锚定推动水利高质量发展目标 为保障国家水安全贡献淮河力量——写在2025年“世界水日”和“中国水周”之际[J].治淮,2025(3):4-5.
- [7] 卢燕,符超.美丽中国建设展开全新画卷[J].绿色中国,2023(7):22-31.
- [8] 李原园,李云玲,何君.新发展阶段中国水资源安全保障战略对策[J].水利学报,2021,52(11):1340-1346+1354.
- [9] 姜大川,杨晓茹,黄火键,等.新阶段水利高质量发展核心要义和评价指标体系构建[J].中国水利,2023(1):18-21.
- [10] 张学军,薛亚锋,季益柱.关于新一轮淮河流域防洪规划修编有关问题的思考[J].中国水利,2024(12):41-44.
- [11] 钟平安,唐洪武.淮河中下游洪涝综合治理的思考与初探[J].水科学进展,2020,31(5):746-753.
- [12] 杨兴菊,虞邦义.淮河中游河道近期演变分析[J].水利水电技术,2011,42(8):49-53.
- [13] 刘玉年.沂沭泗流域综合治理管理研究[J].水利发展研究,2024,24(10):40-44.
- [14] 吴强,周智伟,郭东阳.我国水利规划近年总体进展及要重点把握的几个问题[J].中国水利,2013(9):27-29.
- [15] 罗志文.安徽省淮河中游综合治理目标及思路探讨[J].水利规划与设计,2019(11):20-23.
- [16] 李原园,刘震,赵钟楠,等.加快构建国家水网全面提升水安全保障能力[J].水利发展研究,2021,21(9):30-31.
- [17] 夏军,石卫.变化环境下中国水安全问题研究与展望[J].水利学报,2016,47(3):292-301.
- [18] 蔡阳.以数字孪生流域建设为核心 构建具有“四预”功能智慧水利体系[J].中国水利,2022(20):2-6+60.
- [19] 刘海瑞,丁志宏,郭亚梅.水安全保障规划编制工作的若干思考[J].水利发展研究,2022,22(10):71-76.
- [20] 赵钟楠,袁勇,李原园,等.“多规合一”空间规划体系中水利若干问题的思考[J].水利规划与设计,2020(4):1-3+67.
- [21] 陈茂山,吴浓娣,廖四辉.深刻认识当前我国水安全呈现出新老问题相互交织的严峻形势[J].水利发展研究,2018,18(9):2-7.
- [22] 张建云,金君良.国家水网建设几个方面问题的讨论[J].水利发展研究,2023,23(11):1-7.
- [23] 赵勇,何凡,何国华,等.国家水网基础认知与建构准则[J].南水北调与水利科技(中英文),2023,21(6):1049-1054+1063.
- [24] 刘长余,刘德东.水利发展规划与现代水网建设的认知与思考[J].山东水利,2024(10):1-4.
- [25] 刘冬顺.加快完善淮河流域防洪工程体系 提升水旱灾害防御能力[J].中国水利,2021(15):4-5.
- [26] 王晓亮,王雅燕.加强系统治理 全面提升淮河流域洪涝灾害防御能力[J].中国水利,2022(6):24-26.
- [27] 吴安琪,石朋,陆美霞,等.气候变化对淮河径流及洪峰流量的影响[J].三峡大学学报(自然科学版),2021,43(1):13-17.
- [28] 杨满根,陈星.气候变化对淮河流域中上游汛期极端流量影响的SWAT模拟[J].生态学报,2017,37(23):8107-8116.

责任编辑 王 慧