



70年治淮，治得怎么样，下一步如何治？

编者按

习近平总书记今年8月在安徽考察时强调，淮河是新中国成立后第一条全面系统治理的大河，要求将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。围

绕70年来淮河治理的主要经验以及接下来的淮河治理方向，学习时报高端智库版特约请有关部门负责人、专家、地方领导等展开三方笔谈。

治水淮河篇章：亮点闪闪

水利部淮河水利委员会党组书记、主任 肖 幼

2020年是新中国治淮70周年。70年来，党和国家始终把淮河作为大江大河治理的重点，国务院先后12次召开治淮会议、作出一系列重大决策部署。在“一定要把淮河修好”伟大号召指引下，几代治淮人持续开展了大规模的治理开发与保护，先后五轮编制流域综合规划，建成了一大批标志性水利工程，谱写了一曲我国治水的淮河篇章。

一是基本建立了防洪除涝减灾体系。秉持蓄泄兼筹方针，上游兴建水库拦蓄洪水，中游利用湖泊洼地滞蓄洪水，整治河道承泄洪水，下游扩大入江入海能力下泄洪水。70年来，共修建水库6300余座，开挖人工河道2100多公里，兴建加固堤防6.3万公里，建成水闸2.2万座，修建了濛洼、荆山湖等20余处行蓄洪区，建成临淮岗洪水控制、入海水道一期等控制性枢纽工程，加快实施行蓄洪区调整和建设。水利工程和防汛指挥系统方面组成了较为完善的防洪除涝减灾体系，通过工程联合运用，可有效抗御新中国成立以来流域性最大洪水。依靠完善的工程体系和先进的防洪理念，成功应对了2003年、2007年等多次流域性大洪水，最大限度减轻洪涝灾害损失，夺取了防汛抗洪工作的又一次全面胜利。

二是初步形成了水资源开发利用和配置体系。先后建成了新中国成立后兴建的全国最大灌区——淠史杭灌区以及江苏江西北调工程。2013年11月、2014年12月，南水北调东线、中线一期工程先后建成通水；2016年12月，引江济淮工程开工建设。这些国之重器与星罗棋布的河湖闸坝一起，构成了淮河流域“四纵一横多点”的水资源开发利用和配置网络，设计年

供水能力达995亿立方米，是新中国成立初期的10倍。淮河流域以不足全国3%的水资源总量，承载了大约13%的人口和11%的耕地，贡献了全国9%的GDP，生产了全国1/6的粮食，有效地支撑了流域经济社会的可持续发展。三是逐步构建了水资源与水生态环境保护体系。20世纪80年代，由于过度开发，淮河河道萎缩持续加剧、河流自净能力降低、生态系统失衡。90年代后期，陆续开展了“零点行动”、淮河水体变清等重大防治汚污行动，持续开展水污染联防联控，成功处置多起跨省河流水污染事件。自2005年以来，淮河干流已连续15年未发生大范围突发性水污染事故，淮河干流水质长期保持在Ⅲ类。党的十八大以来，按照“把水资源作为最大的刚性约束”的原则，全面落实最严格的水资源管理制度，积极开展跨省河流水量分配，率先启动实施流域生态流量调度试点。统筹山水林田湖草系统治理，聚焦管好“盛水的盆”和“盆里的水”，强化水域、岸线空间管控与保护，有效提升上游水源涵养和水土保持生态保育功能，流域水生态文明建

设取得显著成效。四是不断加强流域综合管理和科技创新体系建设。淮河治理始终坚持流域管理和行政区域管理、统一管理

重要科研成果。

经过70年治淮，基本建成了与全面建成小康社会相适应的流域水安全保障体系。在取得显著成效的同时，也积累了弥足珍贵的经验：党的领导是做好治淮工作的根本保证，人民至上是做好治淮工作的崇高宗旨，科学规划是做好治淮工作的重要基础，人水和谐是做好治淮工作的引领目标，团结治水是做好治淮工作的强大保障。

成绩取得的同时，也存在一些亟待解决的新老问题：防御超标洪水的能力不足、水资源配置和保障水平不高、水生态损害问题依然严重、流域管理能力有待进一步提升等。接下来，应重点抓好以下几个方面的工作。

一是进一步加强今后一个时期淮河保护治理的顶层设计。聚焦流域水治理中的明显短板，认真编制“十四五”时期淮河治理方案：上游统筹推进建设袁湾水库、张湾水库，水土保持涵养；中游继续实施并全面完成行蓄洪区调整和建设，深入推进保庄圩达标改造，加高加固固北大堤，打通淮河直接进入洪泽湖通道，即开挖冯铁营引河；下游尽快开工建设入海水道二期工程；沂沭泗开工建设沂沭泗河洪水东调南下提标。此外，高起点编制好淮河流域“十四五”水安全保障规划及水利基础设施空间布局规划，科学谋划新一轮流域规划及2035年远景目标，加快构建现代化的水利基础设施网络。

二是全面提升淮河流域抵御自然灾害的能力水平。着眼全球气候变化和历史最大洪水，科学谋划流域灾害防御标准和水工程建设标准提升，建设更加完善的水利基础设施。认真总结、深入研究2020年淮河、沂沭泗河洪水呈现出的一些新特点，把握好淮

河洪水规律和特点，增强监测预警和工程调度的精准度与可靠度，大幅度提升应对极端天气灾害的能力。

三是持续为流域经济社会高质量发展提供坚实的水利支撑。加快推进南水北调二期、引江济淮、沿海引江等重大跨流域调水工程建设与后续规划，大力推进江湖库水系联通、临淮岗水资源综合利用，深入开展蓄水湖泊控制水位优化调整研究，进一步提升流域水系互联互通水平，实现流域层面大联通大联动；坚持“以水而定、量水而行”，合理分水、管住用水，遏制水资源过度开发利用，通过强监管倒逼经济社会发展转型，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。

四是加快构建南北气候过渡区域重要生态廊道。坚持水陆统筹、联防联控和流域共治，加快实施水污染防治行动计划，加强饮用水水源地保护，实施地下水超采区综合治理，持续提升流域水环境质量。严格管控河流湖泊水域岸线，重塑自然健康的河湾、岸滩，营造多样化的生物生境，积极推进重点河流与区域水生态保护与修复。通过“共抓大保护、不搞大开发”，实现人民保护淮河、淮河造福人民的良性循环。

五是持续提升流域水治理的现代化水平。强化流域水资源统一规划、调度和监管，构建综合专业相统筹、流域区域相协调、部门行业相协同的流域综合管理体系。聚焦行业全面监管，健全权威高效的制度执行机制，发挥好水资源管理、河湖管理、水土保持等各领域现有规划制度震慑效力，进一步加强常态化行业监管，实

现查、认、改、罚各环节工作有效衔接，真正把制度优势转化为治理效能。

全。加快推进污水处理设施建设，切实解决好生活和农业面源污染、工业企业污染等重点问题，进一步提高污水处理能力，坚决消除饮用水水源地环境安全隐患。加强地下水资源涵养和保护，依法严厉查处影响饮用水安全的环境违法行为，健全完善饮用水源地突发性水污染事故应急预案，着力提高水源地应急保障能力。

深入践行“两山”理念，生态经济并行发展。牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，充分发挥长三角一体化发展、淮河经济带建设等重大战略叠加效应，立足资源禀赋，发挥比较优势，积极承接产业转移。主动加强与沿海城市、长三角发达地区的沟通交流，加强政企对接，探索合作路径，在园区建设、产业协同、创新共育、设施共享等方面谋划对口合作事项。充分利用引江济淮航道运输作用，加快推进新港码头建设，缩短大宗货物运输距离，大幅降低物流成本，推动港口、产业、城市三者联动发展。聚焦发展短板，大力实施产业链招商、专业招商，以凤台县为例，可做精做优煤电产业链，做大做强非煤产业群，培育壮大接续替代产业，加快推进县域经济转型提速高质量发展的良性互动。

淮河是我国七大江河之一，流经湖北、河南、安徽、山东、江苏五省，连接长江经济带与黄河经济带，是中华文明重要发源地，在我国经济社会发展中有着举足轻重的地位。改革开放以来，随着城市化和工业化进程不断加快，淮河水质不断恶化。因此，国家层面高度重视淮河流域水污染防治工作，把淮河列为国家重点治理“三河三湖”之首。1995年国务院颁布《淮河流域水污染防治暂行条例》，淮河成为我国第一条依法治污的大河。2007年，国家启动了水体污染控制与治理科技重大专项（以下简称水专项），把淮河列为重点治理河流之一。针对闸坝众多、污染重、基流匮乏、风险高以及生态严重退化等特征，水专项淮河项目重点研发了一系列关键技术，形成了点一线一管一面综合治理路线，建立了闸坝型河流治理的“淮河模式”。近十多年来，经过各方坚持不懈以及一系列治理措施、水专项强有力的科技支撑，淮河治理成效显著。从技术支撑角度来说，淮河治理经验主要有以下几方面。

积极主动迎接国家重大需求挑战，勇于担当，勇于创新，成功探索出闸坝型重污染河流治理的科学可行途径。水专项启动之初，淮河流域水环境问题复杂，攻坚难度极大。淮河项目迎难而上，经过全面调研和诊断，确立了抓住关键问题、聚焦重点区域、设立阶段目标、突破关键技术、改善流域水质的治理策略，以淮河污染最重、治理难度最大的沙颍河—贾鲁河流域为重点研究示范区，创新实践了基于“三级控制、三级标准、三级循环”的闸坝型重污染河流治理模式，河流水质由原先的Ⅴ类或劣Ⅴ类治理提升到Ⅱ—Ⅲ类，成功探索出闸坝型重污染河流治理的科学可行路径，坚定了地方政府、科技人员与广大群众的信心。

整合政、产、学、研、用、金等各方优势资源。率先建成了一批水专项成果产业化推广平台和产业创新联盟，建立全链条式成果产业化模式，推动了水专项成果在淮河、长江、太湖、黄河等重点流域“落地生根”和“星火燎原”。为使水专项成果发挥更大的科技支撑作用，淮河项目通过整合政、产、学、研、用、金等各方优势资源，沿淮建成8个成果产业化推广平台以及筹建“淮河流域再生水利用与风险控制产业技术创新联盟”等产业创新联盟5个，形成基于技术研发—成果转化—联盟集成—平台推广—机制保障的全链条式成果转化与产业化模式，累计为淮河流域300余家企业节能减排、产业升级提供了专业化服务，支撑了淮河流域10大工业园区逾千亿元典型工业行业经济的可持续发展。

聚集了一支跨学科、跨区域的高水平科研团队，并获得了各方的信赖和支持，形成了互信、互动和互通的大兵团协同作战的良好氛围和强大战斗力。在水专项顶层设计框架指导下，淮河项目特别注重国家目标与流域地方治污科技需求的有效衔接，坚持按“需”不按“人”进行项目设计，确保成果可用、有用、好用。以最大的热心、耐心和真心，与其他主体形成了互信、互动和互通的良好氛围，充分发挥和调动了他们的积极性，形成了一支多领域、多区域、多单位协同作战的高水平研究队伍，确保了强大战斗力，有力支撑了淮河治理目标的实现。

虽然近年来淮河流域水质显著改善，但是离目标要求还有一定差距，水污染治理工作仍然面临许多

淮河治理的技术支撑

挑战。“十四五”时期淮河流域经济社会将高速发展，水资源供需矛盾、水环境污染压力将更加突出，淮河治污的复杂性与难度将进一步增加。由此，针对当前淮河水污染治理面临的主要问题，可从以下几个方面着手。

针对淮河流域污染重难达标的河流、湖泊等水体，可制定小流域排污标准以及推动实施流域生态补偿政策；结合排污许可制度，建立水质提升目标与入河排污口和污染源响应关系，构建小流域水质目标精细化管理体系，提高精细化管理水平。

针对淮河流域农业面源以及食品、酿造、制革、造纸、化工等典型农业伴生行业的污染特点，大力推广水专项研发的农业面源及其伴生行业废水污染治理关键技术，以县域为单元，建立种植业、养殖业、农产品加工业相结合的农业面源废弃物循环体系；推动典型工业废水能源化、资源化、无害化处理与生态安全利用，减少工业废水毒害污染物排放，有效防控水环境累积性风险，推动淮河流域农业及其伴生工业绿色转型升级。

针对淮河流域城镇生活污水排放特征和河流生态退化特点，应大力推广城镇尾水生态安全利用和闸坝型重污染河流生态修复关键技术，大规模建设城镇污水再生回用和河流生态修复工程，降低入河污染负荷，提高河流环境容量，提高河流自净能力和环境容量。

针对淮河流域闸坝多、水旱灾害频繁、污染重、水环境风险高等问题，可建设淮河天地空一体化水环境监测网，建立高精度、高密度、分布合理、实时动态、覆盖淮河流域的水质—水量—水生态信息动态监测网，以闸坝型重污染河流水质—水量—水生态联合调度技术为基础，加强淮河水生态环境动态监测和闸坝群科学调度能力，有效防范突发性水污染事故发生，保障河流生态用水量。

南京大学环境学院教授 李爱民

安徽省凤台县委书记 刘居胜

淮河是新中国第一条全面系统治理的大河，经过70年的治理，淮河面貌发生了巨大改变，取得了辉煌成就。党的十八大以来，淮河治理更加注重人水和谐、生态保护和流域高质量发展，治淮迈入绿色新征程。接下来，淮河沿岸地区应深入践行新发展理念，统筹推进山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理，协同推进生态环境保护和经济社会发展，切实增进民生福祉，加快构建美丽宜居、充满活力、和谐有序、绿色发展的“淮上明珠”。

加强水利工程建设，进一步提升防灾能力。围绕淮河洪涝治理，积极采取拦、泄、蓄、分、行、排等综合措施，统筹推进山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理，协同推进生态环境保护和经济社会发展，切实增进民生福祉，加快构建美丽宜居、充满活力、和谐有序、绿色发展的“淮上明珠”。

深入推行河长制，进一步健全治理体系。坚持县级总河长亲自抓，

镇、村两级河长协同抓，形成主体到位、职能清晰、体制顺畅、责任明确、运行规范的淮河管理体制和运行机制。充分发挥河长制作用，持续推进“清四乱”常态化规范化，全力推进淮河治理体系和治理能力现代化。统筹抓好水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等各项工作，加快推动河长制“有名”“有实”“有能”。强化流域统筹区域协调部门联动，常态化开展巡河行动，严厉打击非法采砂行为，做到守土有责、守土负责、守土尽责。进一步加强淮河保护宣传教育，引导全民积极参与，牢固树立环境保护意识，形成监督及时、考核严格、保护有力、社会参与的淮河保护局面，让淮河成为真正造福人民的美丽河、健康河、幸福河。

多措并举整治水系，打造优美淮河岸线。充分发挥沿淮风光、名胜、山川、洞泉、河湖、水生资源的优势，努力构建环境优美、保护科学、发展绿色的优美岸线。突出重点生态环境问题整改，构筑1公里、5公里、15公里分级管控体系，持续推进禁新建、减存量、关污源、进园区、建新绿、纳统管、强机制七大行动，切实推进生态宜居建设。强化散乱污企业综合整治，通过调整产业结构、加快

污染源治理、实施污水集中处理、强化水功能区管理、限制污染物排放总量等一系列措施，切实巩固整治成果。加强沿淮城市沟通合作，加快建设区域污染联防联控机制和跨界水污染纠纷协作处置机制，从源头上预防、控制和处置跨界水污染纠纷。

严格实施禁捕退捕，确保生态环境持续向好。坚持以“共抓大保护、不搞大开发”为导向，坚持查、治、建三环节一体化推进，坚决抓好长吻鮠（淮王鱼）种质资源保护区凤台禁捕退捕工作。扎实做好退捕渔民社会保障工作，兜牢民生底线，确保渔民退得出、稳得住、能致富。着力构建人防、技防结合的监管机制，加大从水里到餐桌全链条联合执法监管力度，严厉打击非法捕捞行为，有效修复淮河渔业资源和水域生态，切实维护生物多样性，以实际行动和过硬成效切实保护好淮河“母亲河”。

注重饮用水源保护，确保群众饮水安全。饮用水安全是民生工程，是生态环境保护工作的重中之重。应全面落实最严格的水资源管理制度，全面排查整治入河排污口，饮用水源地一级保护区全部封闭隔离，从源头上有效防止水污染。实行水源水、出厂水、管网水、末梢水的全过程管理，加强水质监测预警，确保群众饮水安