

# 浙江省水利工程开放共享存在问题及对策建议

徐桑<sup>1</sup> 沈嘉琪<sup>2</sup> 徐梦佳<sup>3</sup>

1 浙江省钱塘江建设开发总公司, 浙江杭州, 310009;

2 浙江省水利水电技术咨询中心, 浙江杭州, 310009;

3 浙江省水利水电勘测设计院有限责任公司, 浙江杭州, 310002;

**摘要:** 水利工程开放共享是实现从传统水利向现代水利转变的重要手段, 但目前浙江省水利工程开放共享处于探索阶段, 本文在深入梳理分析水利工程开放共享必要性、发展历程和存在问题的基础上, 分析问题产生的原因, 并结合实际初步提出对策建议, 以期高效推进开放共享工作。

**关键词:** 浙江省; 水利工程; 开放共享; 问题; 对策

**DOI:** 10.69979/3060-8767.25.01.036

## 引言

新中国成立以来, 浙江省兴建了大量水利工程, 现有水库 4271 座、水闸泵站 4042 座、规模以上堤防海塘 2866 条。这些水利工程承担着防洪、灌溉、供水、发电和改善生态等多种功能, 其安全运行事关防洪安全、供水安全、粮食安全和生态安全, 是我省高质量发展建设共同富裕区和现代化先行区的重要基础保障。近年来, 在“八八战略”指引下, 浙江省立足“创新深化、改革攻坚、开放提升”, 围绕“水利+”融合理念, 持续探索水利工程开放共享工作, 但由于水利工程的特殊性, 如何破解合法合规与创新突破、安全管理与共享管理、传统功能与新增功能、公益职能与经济效益等关系, 合理有序开放优质水工程资源, 是开放共享的难点。笔者深入梳理分析调研我省水利工程开放共享现状和制约因素, 分析问题产生的原因, 并结合实际初步提出对策建议。

## 1 水利工程开放共享历程

早期探索阶段(20世纪50年代-21世纪初): 浙江省在50年代末开始利用水库进行养殖和发电, 部分海塘工程开始融入文化、旅游元素, 如嘉兴市南排盐官枢纽结合观潮文化打造水利旅游区, 舟山市普陀区将海塘与渔港结合开发大排档市场等, 为后续开放共享提供了雏形。

试点启动阶段(2010年代-2023年): 2023年, 浙江省水利厅启动开放共享试点, 筛选100个水利工程(如水库、海塘、水闸等), 明确在不影响防洪安全的前提下, 打造亲水空间。例如, 湖州大兴港水闸通过引入咖啡馆、书屋等业态, 成为市民休闲地标; 杭州市推出20处开放共享试点, 包括余杭区龙坞水库、四岭水库等。这些工程通过建设绿道、露营地、垂钓点等设施, 将水

利功能与旅游、运动结合, 带动周边经济发展。

深化发展阶段(2024年至今): 浙江省提出“水利+”融合理念, 强调生态、民生与经济的协同。例如: 绍兴曹娥江通过“一江两岸”景观工程举办国际赛事, 催生“e游小镇”等新兴产业; 舟山万丈塘打造“十里海街”和“海湾之夜”文化节, 形成夜经济集群; 水利工程融入水文化传承, 如曹娥江大闸通过陈列馆展示治水历史, 三堡排涝工程建设水利科普馆, 提升公众参与度。

## 2 开放共享的必要性分析

### 2.1 创新、协调、绿色、开放、共享“五大发展理念”为我省水利工程功能拓展、开放共享指明了方向

党的十八届五中全会提出的创新、协调、绿色、开放、共享“五大发展理念”是做好新时代水利工作根本遵循。贯彻落实“五大发展理念”, 就是实现从传统水利向现代水利的转变, 就是要打破传统思维定势, 扩展水利工程功能让水利工程成为全社会的共享产品。因此, 我省水利系统应以“五大发展理念”为指引, 在建设和发挥好水利工程传统功能效益的基础上, 大胆创新、勇于实践, 积极探索拓展提升水利工程功能融合效益, 努力实现工程效益与社会效益、环境效益、经济效益的有机统一和最大化。

### 2.2 省委省政府推进创新深化、改革攻坚、开放提升为水利工程功能拓展、开放共享提供了一剂良方

2023年1月28日, 省委召开全省深入实施“八八战略”强力推进创新深化、改革攻坚、开放提升大会, 把创新深化、改革攻坚、开放提升作为实施“八八战略”的关键之举、扎实推进“两个先行”的基本路径、奋力打造“重要窗口”的内在要求。全省现代化水利开放共

享应贯彻落实“创新深化、改革攻坚、开放提升”要求。创新深化，就是要在理念上找突破，在传统功能基础上寻找功能拓展的可行性；改革攻坚，就是在“水”上做文章，大力倡导“安全+”、“水利+”融合发展，突出共建共享共治，进一步发挥水利对共同富裕示范区建设的贡献度；开放提升，就是突破行业壁垒，进一步探索水利领域面向市场、企业和社会公众开放的格局。因此，全省应以“创新深化、改革攻坚、开放提升”为要求推进水利工程功能融合、开放共享。

### 2.3 人民群众对美好生活的向往就是水利工程功能拓展、开放共享的奋斗目标

习近平总书记在2021年2月20日党史学习教育动员大会上讲话中明确江山就是人民，人民就是江山。让人民生活幸福是习近平总书记心中的“国之大者”。近年来，我省水利工程持续把人民群众对美好生活的向往，化为砥砺前行的动力，变为可期可待的目标。因此，我省水利系统开放共享就是坚持以人民为中心，紧紧围绕更好满足人民日益增长的美好生活需要，坚持“群众想什么，我们就干什么”，把增加民生福祉、实现共同富裕作为工作出发点和落脚点，推动水利工程功能融合、开放共享工作惠及全体人民。

## 3 制约开放共享因素分析

### 3.1 传统思想“根深蒂固”

水利工程要实现功能拓展、开放共享，离不开传统思想的创新。但是，总体来看，多数地方水行政主管部门及水利工程管理单位对水利工程防洪、供水等传统功能关注较多，认为水利工程的作用主要是防洪排涝、水资源基础保障等，极少关注水利亲民惠民便民方面，尤其意识不到水工程向水生态、水文化乃至水经济发展的转变。同时，对水利行业自身关注较多，与其他行业衔接协同不够、权责边界不清，开放共享齐抓共管上考虑不多。因此，水利工程开放共享工作需跳出水利看水利、跳出水利谋水利任重道远。

### 3.2 开放程度“模糊不清”

水利工程要实现功能拓展、开放共享，应清晰明确开放程度。目前现有法律法规尚未清晰界定开放共享条件、内容及开放程度，且全省未出台水利工程开放共享相关管理办法，导致部分地方政府、水行政主管部门及水利工程管理单位对开放共享条件、内容及程度无法把控，同时，部分地方政府、水行政主管部门及水利工程管理单位对水利工程功能拓展、开放共享认知不足，开放共享缺乏科学合理的统筹规划，导致出现对水利工程导开发不到位、盲目开发、违规开发等问题。

### 3.3 运行管理“难度加大”

开放共享是基础，运行管理是关键。水利工程开放共享后在保证水利工程安全运行管理的基础上，还须做好卫生环境、设施维护、安全警示等与功能扩展相符合的运行管理工作。当前，全省水利工程面广量大，中小型水利工程管理主体复杂多样、权责划分不清晰，现阶段水利工程运行管理难度较大，加之开放共享后运行管理难度将进一步加大。同时，开放共享工程融合旅游功能时，运行管理人员需具备水利工程安全运行知识和旅游管理理论的专业复合型技能，一定程度上对运行管理提出了更高要求。

### 3.4 政策保障“尚未形成”

水利工程要实现功能拓展、开放共享，离不开政策文件的指导作用。目前，省级和水利厅层面尚未出台关于水利工程功能拓展、开放共享的具体管理办法、指导意见等相关政策文件，导致部分地区对于水利工程功能拓展、开放共享工作无从下手，或各地水利工程功能拓展、开放共享实施水平参差不齐，严重影响我省水利工程开放共享实施水准和质量，制约我省高质量发展。

### 3.5 资金投入“渠道不畅”

水利工程要实现功能拓展、开放共享，离不开畅通的资金投入渠道。水利工程开放共享作为一项公益性活动，政府本身投资力度有限，加之水利工程功能拓展、开放共享需投入较大资金，但目前全省尚未形成畅通的资金投入渠道，很大程度阻碍水利工程功能拓展、开放共享的实施。若想切实做好水利工程开放共享工作，应统筹谋划资金投入渠道。

## 4 推进开放共享的对策措施建议

### 4.1 强化创新意识，科学合理规划

创新意识是开放共享的重要前提，在确保水利工程安全正常运行前提下，应充分考虑功能拓展、开放共享的发挥。坚持以“综”为抓手，前期与地方国土空间、城市建设、文化旅游、生态环境、乡村振兴等各类规划相衔接，并结合水利工程性质、周边环境、社会需求等因素进行综合规划，将有条件的单一性水利工程规划成多功能的综合性市政工程、生态工程、民生工程等，以及是促一方经济大幅倍增提升的新的资源。

### 4.2 修订法律法规，加大政策保障

从满足人民群众对美好生活需求的目的出发，一是梳理水利工程开放共享内容与国家层面现行法律法规的相关规定存在的冲突，适时提出法律法规的修订申请，在修订时建议补充在不影响工程安全前提下，除禁止性区域外，将亲水、便民及水文化宣传展示等设施作为水利工程的附属设施；二是修订《浙江省水域保护法》等

省级层面的法律法规,完善水利工程开放共享禁止性、约束性、可开放性等条件等。

#### 4.3 出台指导意见,规范共享措施

一是省级层面根据水利工程类别、工程重要性等因素,制定《浙江省水利工程开放共享指导意见》,主要对水库、堤塘、闸站等水利工程提出具体的开放共享条件、内容和开放程度等,用于指导全省水利工程功能融合、开放共享工作;二是制定负面清单,明确禁止性水利工程类型、禁止性行为等,规范水利工程开放共享行为;三是制定一套完整可行的评价体系,包括水利工程功能拓展情况、与周边环境、文化、产业等融合情况、运行管护情况、群众满意度等内容,进一步提升全省水利工程开放共享管理水平。

#### 4.4 加强部门联动,明晰权责边界

一是针对部门联动,建议找准水利工程功能定位,完善多部门联动项目推进机制,主动加强与自然资源、生态环境、住建、农业农村、文化旅游等其他涉水部门的横向协同,在不影响水利工程安全前提下,充分结合群众诉求、产业需求、政策要求,凝聚各方合力,多部门联动做准做细试点项目库,并明确各部门权责边界,如开发游泳区,后期管理由体育部门管理;二是针对运行管理权责划分,建议推进水利工程产权化改革,建立以产权单位主体责任为核心的水库安全运行、开发共享发展的法制、规范、有序的建设与运营机制。

#### 4.5 统筹各方资金,加大资金投入

一是健全水利投融资机制,盘活水利资产,用足用好政府专项、中长期贷款等金融政策工具;二是探索建立水利工程资源、资产价值转化利用机制,加大鼓励社会资金通过特许经营等方式参与水利工程开放共享工作;三是健全河湖资源有偿使用制度和生态补偿机制,探索建立江河源头区、重要水源地、重要水生态修复治理区和蓄滞区生态补偿机制。通过“使用者付费”、经营权转让等方式,挖掘试点项目潜在经济价值,引导社会资源有序进入项目运营,拓展相关融合项目,促进运营项目市场化转型,既减轻财政负担,又提高资金资源配置效率,实现多方共赢。

#### 4.6 依托专业力量,加强运行管理

一是委托具备水利工程安全运行知识和旅游管理理论的专业复合型管理机构开展水利工程开放共享运行管理,提升水利工程功能拓展、开放共享运行管理整

体水平;二是委托社会专业化服务机构每季度两次开展水利工程功能拓展、开放共享问题排查并指导整改,服务机构技术人员从前期-设计-建设-运行全过程参与,对各类水利工程开放共享合理性等进行整体评估,实行“标色动态管理”根据不同安全风险等级确定督查检查频次和内容,实行差异化、精准化动态监管。

## 5 结语

水利工程开放共享并非简单“开门迎客”,而是通过合理利用水库、堤防海塘、水闸泵站等水利工程基础设施,在保障安全与传统功能的前提下,向公众、企业等适度开放空间,从“单一功能封闭运行”转变为“多元价值共生开发”、从“被动防御工具”转变为“主动价值创造平台”,实现“一设施多用途,一空间多效益”的创新型发展模式,既需防范安全风险,更要激活水利工程的社会服务属性。因此,未来需正确处理水利工程安全与开放、保护与利用的关系,聚焦公益性、基础性、普惠性的文化旅游、休闲康养、体育健身服务供给,积极探索水利工程开放共享新模式新业态,将水利工程转变为城市更新、乡村振兴与生态修复的核心载体,不断满足人民群众对美好生活的多元化需求,真正实现“以水兴城、以水惠民”。

## 参考文献

- [1]葛捍东.浙江:开放共享让水利工程“活”起来[N].中国水利报,2024(04).
- [2]王伟伊.杭州:“开放共享”兴水惠民[N].中国水利报,2024(02).
- [3]徐鹤群,马瑜彬.浙江湖州市:探索水利工程开放共享新模式[N].中国水利报,2023(12).
- [4]曾莉莎,刘月芳.水利旅游开发与生态环境保护的结合探究——评《水利旅游概论》[J].人民黄河,2022(07).
- [5]张有山,李韵.水利工程旅游资源开发与效益研究——评《水利旅游概论》[J].灌溉排水学报,2020(11).
- [6]赵于龙.水利工程旅游开发存在的问题剖析及对策分析——以小浪底水利枢纽工程为例[J].中国地名,2020(05).
- [7]吕娟.水文化理论研究综述及理论探讨[J].中国防汛抗旱,019,29(9).
- [8]水利工程与水文化融合发展探析——以江苏省善后闸管理所开山建闸水文化建设实践为例[J].珠江水运,2022(19).