

政研通讯

第六期

总第 256 期

江西省水利发展研究中心

2022 年 12 月 29 日

【本期文章】

1. 扬优势、补短板 建机制、创特色
——关于宜春市幸福河湖建设的调查与思考
2. 江西省农村水电站退出及补偿对策浅析

扬优势、补短板 建机制、创特色

——关于宜春市幸福河湖建设的调查与思考

宜春市水利局 郑 亮

河湖是水资源的重要载体，是生态系统的重要组成部分，不仅满足着人类生存发展的基本需要，还承载着人们对美好生活的向往。建设幸福河湖是贯彻落实绿色发展理念、推进生态文明建设、建设美丽中国的必然要求，是我们当前和今后一段时间强化河湖长制的主要工作目标，其本质是保护和治理河湖。

宜春市河湖长制工作近年取得了一些经验，但也存在一些不足。近期，宜春市水利局组成由主要领导带队的调查组，通过实地调研、查阅资料、座谈交流等方式，对宜春市幸福河湖建设进行深入调研。

一、宜春市建设幸福河湖的成效

宜春市境内河流水系发达。全市有 371 条河流，其中流域面积 50 平方千米以上的河流有 135 条，流域面积 1000 平方千米以上的河流 13 条。赣江纵穿樟树、丰城，抚河于丰城东部擦肩而过，袁河、锦江、潦河三条主要河流横贯西东。宜春市建设幸福河湖依托丰富的水源及良好的生态环境，通过整合河湖管护队伍、协同跨区域治理、联合部门执法等系列措施，在推进河湖长制方面取得了成效。

1. 改善城乡河湖生态

开展城乡流域治理，河湖健康实现良性循环，改善和提升城乡生活环境。近年来，宜春市深入学习贯彻习近平生态文明思想，

以改善生态环境质量为核心，精准治污、科学治污、依法治污，全市空气、水环境质量连创有监测记录以来最好水平。

2020至2021年连续两年保持国家环境空气质量二级标准。国家考核、省级考核的断面水质达标率、县级及以上城市饮用水水源地水质达标率以及重点断面劣V类水体消除率，这“三率”已经连续四年保持100%，稳居全省第一。I-II类优质水体比例由2012年的15.3%上升到目前的78.1%。全市城镇生活污水处理率达97.63%，城乡环卫“一体化”行政村基本实现全覆盖，县级城市建成区暂未发现黑臭水体。

高安市以锦河水体为依托，沿两岸以游憩系统串联各个绿地空间形成“翡翠溪链”的空间结构，造出“一河三带、多点成链”的富有高安特色的幸福河湖治理样板。丰城市选定清丰山溪下游右岸一级支流槎水打造幸福河湖，规划实施范围为槎水流域淘沙段，河道长21.1千米，幸福河湖建设项目工程总投资5900万元。铜鼓县选定武宁水（华联村至东山村段）打造幸福河湖，通过融资贷款、地方财政支出、整合行业资金，吸纳社会资金和引导权属单位投资等方式，多渠道筹措资金，总投资为50900万元，治理河道长度78.7千米，河流水系实现安全、生态、长效管理。

2. 整合河湖管护队伍

在设立市、县、乡、村四级河长基础上，靖安、明月山先行先试，探索“山水林田湖”生态综合管护模式，整合河湖管护和农村环卫、交通、公共绿化设施等力量，设立生态管护员。生态管护员由乡镇组织培训，实行持证上岗，每天保洁的同时，兼具巡河巡湖职责，对污水乱排、岸线乱占、河道乱建等问题第一时间

制止，并及时报告相应河长，赢得了工作主动权。

生态管护员管理实行考核与奖惩、补助报酬与绩效奖励挂钩、统一管理与属地管理相结合模式，既构建了农村生态环境维护体系，又解决了基层生态管护人力分散、工资待遇偏低等问题，切实打通了河长制长效管护“最后一公里”。

3. 协同跨区流域治理

打破行政壁垒，统筹上下游、左右岸协同治理和系统治理，推进多主体协同、多要素发力的跨区域河湖联防联控。

2019年，与湖南长沙签订《长宜边区域河长制合作协议》，建立边界跨区域河流管理合作机制，每年不定期联合开展巡河护河行动和交界流域综合治理项目合作。2020年，浏阳、袁州、万载规划打造河道治理省际样板南川河，对边界河道实施河堤护砌、生态护坡、清淤疏浚等综合治理。与萍乡、新余、吉安共同签订《袁河流域河长制合作协议》，推进袁河流域生态环境专项审计问题整改。

4. 联合部门执法监督

健全完善“河湖长+警长”“河湖长+检察长”等治理管理体系，对应市、县、乡、村四级河湖长设立河湖警长、河湖检察长，全面建立信息共享、刑事司法衔接、行政执法监督配合等机制，实现打击水事犯罪、法律监督和行政机关执法管理职能有效衔接。

2022年，以全市水域综合整治行动为契机，实施河长、警长、检察长“三长”联动，出动警力6000余人次，走访涉水居民197户，排查涉水单位43处，排查重点水域79处和船艇61艘，破坏水域生态环境犯罪共立案19起，侦破案件19起。全市检察机

关共审查起诉破坏水生态环境刑事案件 7 件 24 人，对未修复生态环境的提起刑事附带民事公益诉讼 21 件，办理涉水行政公益诉讼诉案件 83 件。

5. 打造宜春水文化

建成靖安县河长制展示馆，是全国首个集智慧管理和教育展示为一体的综合性展示馆。通过声光电形式展示水生态文明建设、河长制工作，并实现全天候、智慧化监测全县河流水库。

同时，充分挖掘北潦河灌区文化遗产，打造集传承、保护及教育为一体的河长制公园，把潦河两岸转变成既能传承优秀传统文化遗产，又能承载乡村旅游产业联动发展的“记忆文化”基地。

二、宜春市建设幸福河湖存在的不足

宜春市推进河湖长制得到了社会各界和广大群众的认可。但是,建设幸福河湖工作仍有不足。

1. 基础设施仍有短板、防洪抗旱工程体系未健全

市内袁河、锦河和潦河等主要河流无流域控制性枢纽工程，5 座大型水库及四方井水库均位于支流上，对江河洪水的调控能力不足；千亩圩堤普遍未开展系统治理，部分病险水闸和一般山塘加固整治还未启动，农田灌溉“最后一公里”还未完全打通；泉港蓄滞洪区内防洪能力薄弱，受分洪要求限制，49 条堤防多年来均未进行达标建设。

特别是今年发生有气象记录以来最严重干旱，截至 11 月 15 日，全市干涸水库(死水位以下)共 492 座，占水库总数的 25.6%，干涸山塘 3065 座，占山塘总数的 22%，工程性缺水反映了我市水利基础设施的短板。

2. 污水处理设施不健全、水域空间管控难度大

各地城区都不同程度存在污水管网不完善问题，尤其是老城区管网建设不完善，生活污水收集处理还不到位，造成有的城区雨水排涝水质超标。有的乡镇污水收集管网不全，设施运行成本高，处理效果不理想。

一些河流“乱占”“乱采”“乱建”“乱堆”问题时有发生，有的难以及时发现和制止水事违法行为。如非法采砂行为采用游击式，呈现人工作业、采砂时间不定、蚂蚁搬家等特点，难以及时制止。

3. 资金来源渠道不宽、幸福河湖认识有差距

建设幸福河湖还一定程度存在“等、靠、要”的观念，有的地方对水利专债、基金等金融性工具认识不足，申报积极性不高。

有的地方对如何全面、系统打造，如何整合资源、整合项目、整合力量缺乏认识。尤其对挖掘当地水文化特色，建设有自己文化内涵的幸福河湖，缺乏系统的思路。

三、宜春市建设幸福河湖的对策与建议

幸福河湖建设不能一蹴而就，必须久久为功，始终坚持问题导向。

1. 补齐工程短板，提高水安全保障能力

聚焦防洪薄弱环节，着力于补短板、成体系，高标准构建防洪排涝减灾体系。全力推进各重点河段两岸堤防达标工程，完善城市防洪保护圈，开展防洪能力提升建设。

深入开展五河重点支流和中小河流河道行洪通道整治，加快推进蓄泄洪区安全建设，不断提高排涝能力和调蓄能力，夯实农村地区防洪安全屏障。如丰城开展槎水幸福河湖建设，对槎水沿

线6个村镇系统实施洪患村镇治理工程，进一步筑牢幸福河湖之基。

2. 坚持控源截污，管护好盛水的“盆”

把水环境治理作为建设幸福河湖的优先任务，采取“全截污、全收集、全处理”的治理方式，千方百计减少污水下河。配套建设重点流域污水管网，城区污水处理厂开展扩容提标工程建设，沿线乡镇污水处理厂均达到排放标准。

针对入河排污口，从事前监管做起，做到应审尽审，对不符合要求的入河排污口一律不准设置，从源头控制污染排入河湖水库。

3. 积极筹措资金，形成多元化投资格局

积极向上争资的同时，还可以积极争取和吸收国家政策性银行贷款、商业银行贷款和社会资金，采取融资支持、平台公司参与合作等方式，拓宽资金渠道。奉新县通过世界银行贷款实施雨污分流项目建设，切实解决农村生活污水治理项目资金缺口问题。

4. 依托水利工程，充分挖掘治水文化

依据自身的河湖禀赋条件，灵活制定符合本辖区的幸福河湖实施方案。要凸显本地水资源、水环境、水生态涵盖的共性指标，还要充分挖掘水文化特色，呈现各自独特的幸福河湖面貌。宜春市中心城区幸福河湖建设充分挖掘了河湖治水文化，实施了古李渠的修复工程，围绕李渠建设了水利文化公园。

江西省农村水电站退出及补偿对策浅析

江西省水利科学院 温毓繁 孔琼菊 周斌

江西省水能资源理论蕴藏量 685 万 kW，技术可开发量 633 万 kW，其中农村水电技术可开发量 423 万 kW。截至 2021 年底，全省共有农村水电站 3674 座，装机容量 346.1 万 kW，占农村水电技术可开发量的 81.8%，2021 年发电量 80.5 亿 kW·h。江西农村水电站的主要特点是点多面广，单站装机容量偏小，1000 kW 以下的有 3032 座，占全省农村水电站数量的 82.5%。

一、水电站退出的背景

2018 年 5 月，水利、生态环境、发改等部委发出通知，要求排查小水电生态环境保护情况。2018 年 6 月，国家审计署发布长江经济带生态环境保护审计结果公告，国务院领导就小水电对生态环境的影响做出批示。2018 年 12 月 14 日，水利部、国家发展改革委、生态环境部、国家能源局联合发文《关于开展长江经济带小水电清理整改工作的意见》，要求正确把握生态环境保护、经济社会发展、社会稳定之间关系，切实纠正小水电开发中存在的生态环境突出问题，保护和修复河流生态系统，促进长江经济带走出一条生态优先、绿色发展的新路子。2019 年 1 月 31 日，江西省水利厅等四部门下发《江西省小水电清理整改工作实施方案》，要求 2020 年完成退出类水电站的退出与生态修复工作。

农村水电站经过长期的运行，工程的安全性、经济效益逐渐降低，同时，随着社会的发展，党中央、国务院对生态文明建设

和生态环境提出了一系列新思想、新要求，公众对环境生态意识的增强，以往未足够重视的生态影响问题逐步显现，环境生态价值需要重新评估，部分农村水电站退役成为了历史发展的必然趋势。

二、农村水电站退出情况

经过 2019 年到 2021 年的清理整改，全省共退出电站 398 座，占全省电站数量的 9.7%，退出电站总装机 13.5 万 kW，占全省电站装机容量的 3.6%。退出电站平均单站装机 340 kW；退出电站最大装机 1 万 kW，最小装机 20 kW。

农村水电站退出主要包含以下 4 种原因：电站整改或运行不经济，占退出电站比例为 55.3%；因涉及自然保护区核心区或其他原因对生态环境造成较大影响的，占退出电站比例 24.9%；因整改不到位等行政类原因而退出，占退出电站比例 11.8%；因征收、影响灌溉等其他原因而退出，占比 8.0%。

三、农村水电站退出补偿情况

通过调研，退出电站给予补偿的为 131 座，占比 32.9%，无补偿电站 267 座，占比 67.1%。

我省的水电站退出补偿以县为单位，各县补偿金额的确定一般采取以下办法：针对剩余价值较低的电站，确无开展资产评估必要的，通过政府与电站协商确定补偿价格。针对剩余价值较高的电站，一般委托资产评估机构开展资产评估工作，确定电站退出补偿金额。

全省补偿总金额最高为袁州区化成岩水电站，总额达到 3200 万元，该电站建于 1989 年，装机 2000 kW，因取水口位于饮用水

水源一级保护区而退出；补偿总金额最低为修水县对头港水电站，总额为1万元。每千瓦补偿最高金额是黎川县德胜一级水电站，达到2.01万元/kW；每千瓦补偿最小金额是修水县大源山水电站，为0.01万元/kW。补偿范围在0-0.5万元/kW电站数量占41.1%。1.5-1万元/kW电站数量占42.9%。1.0万元/kW以上占16.1%。

四、农村水电站退出补偿采取的主要措施

1. 开展综合评估，编制“一站一策”方案。各县根据清理整改文件要求，首先成立小水电清理整改办公室，并委托第三方开展清理整改专项评估，划分电站类别。电站类别包括保留、整改、退出三类。第三方评估机构再根据电站类别编制“一站一策”方案。

2. 风险防范与化解。退出类电站，要落实好资产、土地、债权、债务、人员安置等处理方案。召集退出类电站所在乡镇政府、所在地村委、电站业主进行座谈，宣传小水电退出相关政策，商讨补偿标准、补偿方式及电站退出后的相关水利设施的管理方式。必要时应进行社会风险评估。

3. 开展资产评估。针对补偿金额较高的电站，需委托资产评估机构开展资产评估工作。清理整改办公室与电站协商确定第三方资产评估机构，并委托该机构对退出电站开展资产评估，并出具退出类电站资产评估报告。

4. 签订电站退出与补偿协议。依据水电站综合评估情况和地方政府政策，明确是否补偿以及补偿方式。补偿金额参考第三方进行资产评估值，由县政府和电站业主协商确定。补偿方式一般采用现金一次性或分期支付。

5. 编制退出方案。退出类电站应按照国家生态环境保护、小

水电安全评价、水库降等报废等法律法规、技术标准要求编制退出方案，方案须明确各类水工建筑物的退出方案，并根据不同退出方案要求，做好施工组织、环境保护、水土保持、风险防控等工作。

6. 工程拆除。退出类电站应当部分或全部拆除：对于具有防洪、灌溉、供水等综合效益的，可以不拆除拦河闸坝或渠道。电站拆除应确保拆除不会产生新的生态环境破坏和安全隐患。对于未拆除的大坝、厂房等建筑物，应落实管护责任人。

7. 生态修复。按照“自然修复为主、人工修复为辅”和“不产生新的生态破坏”的原则，开展生态修复。拆除后采取多种方式加快林草植被恢复，加强后期管护，确保生态恢复效果。

8. 退出验收。小水电站清理整改办公室会同水利、生态环境、林业、财政等部门对电站设施的处置进行实地验收并出具验收意见书。

五、电站退出效果

随着电站的退出，河道的连通性、生态环境、安全隐患等问题得到缓解，赢得了社会各界的认可。其主要效果有：

1. 修复了生态环境。电站的退出保障了下游河道的连续性和完整性，修复了河流生态。部分位于保护区的电站退出，提升了保护区保护自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的能力。

2. 消除了安全隐患。清理整改中退出的电站很大一部分是老旧废弃电站，或无人管理，或带病运行，该类电站存在很大的安全隐患，这部分电站的退出彻底消除了电站的安全隐患。

3. 解决了用水矛盾。部分退出电站引水渠道兼有灌溉供水功

能，随着该类电站的退出，发电与灌溉争水的矛盾得到解决。

4. 提升了社会效益。随着电站的退出，河流的生态得到修复，当地老百姓对小水电的认识更加全面、辩证、科学，评价更加客观，赢得了社会各界的普遍认可。

六、存在的问题

小水电清理整改任务紧，时间短，特别是针对水电站的退出，由于矛盾大、认识不到位、退出经验不足等原因，工作过程中难免存在部分问题。

1. 补偿金没按时支付。部分县市因对补偿及时支付认识不足或其他原因，补偿资金无法及时兑现。我省部分县市清理整改中清退电站较多，补偿资金数额较大，但因资金无法及时兑现，导致业主上访、媒体曝光等不良影响事件发生，如2020年8月江西卫视二套频道的《都市现场》曝光的铜鼓县4座水电站被拆除，政府承诺的补偿款却没下文。

2. 未签协议而强拆。政府在退出补偿协议未签订，程序履行不到位的情况下，将部分电站被强拆。部分地方电站业主与政府之间就补偿金额难于达成协议，导致电站诉诸法律程序解决问题。例如崇义县赤水仙等4座电站难于与政府达成协议，电站只能通过行政诉讼解决赔偿金问题。

3. 资产评估无统一标准。水电市场在资产评估方面缺乏统一的、明确的相关标准，加上水电站本身所具有的复杂性、特殊性，使得对水电站资产进行评估存在较大困难。

4. 退出程序及标准不明确。无明确的电站退出程序与补偿标准规定。针对电站如何退出、退出后验收标准、电站退出补偿的

问题，国家未出台明确的标准，导致各地执行的程序千差万别，退出不到位的情况时有发生。

5. 无拆除方案。拆除方案普遍未编制，存在拆除安全风险与环境再次破坏问题。退出电站拆除过程中普遍未编制退出方案，多以施工队现场自主拟定方案。

七、对策

针对农村水电站退出存在的问题，本文提出以下对策。

1. 合理选择补偿金额确定方法

针对电站剩余价值较低的电站，确无开展资产评估的，可通过政府与电站协商，适度补偿后，推动电站退出。针对电站价值较高的电站，应委托资产评估机构开展资产评估工作，确定电站退出补偿金额。资产评估方法一般有市场法、收益法和成本法三种，不同的方法对电站的补偿价格评估产生的影响较大。水电建设受地形、地质等因素制约，土建工程造价较大，建设周期长，从而使水电站的各类资产量配比关系与各类资产的技术含量与其他行业资产评估有很大的变化。选择评估时应根据参照企业价值评估指导意见，根据评估对象、价值类型、资料收集情况等相关条件，分析三种资产评估基本方法的适用性，恰当选择一种或多种方法进行评估。

2. 优化补偿资金渠道

(1) 可以建立专项的补偿基金。随着水电开发带来的环境问题愈来愈成为社会关注焦点。所以，有必要建立一个专项基金，以应对伴随着水电资源开发利用过程中出现的各类问题。该专项基金来源主要于水资源使用税收以及收缴的企业违法、违规经营

所得和罚金、企业造成严重生态破坏的罚金、民间募集的个人捐款或其他企业或非营利组织的捐赠等。后续若推行生态电价政策，可以考虑在电价范围内计提专项补偿基金。

(2) 争取并利用中央资金。目前我省电站退出补偿资金主要来源于当地政府财政资金，但同时可向中央争取财政资金，例如农村水电“十三五”增效扩容中，专门设有项目对退出电站进行补助，但我省“十三五”增效扩容中，并无电站申请退出，后续若仍有相类似的项目，应努力争取资金退出效益较差、安全隐患严重、环境破坏严重的电站。

3. 制定退出补偿激励措施

经过小水电清理整改，我省已经退出大量电站，但随着管理成本的不断提高，上网电价未见明显上提的情况下，后续会陆续出现面临亏损的小水电。许多小水电业主仅关闭厂门，一走了之，电站由此成为僵尸电站。因此政府应及时制定奖励措施，鼓励无效益电站主动退出并拆除电站，消除安全隐患。目前我省宜黄县已出台退出电站激励措施，对装机容量小于等于 500 kW 的电站进行退出奖励。

4. 构建灵活多元的补偿方式

目前在水电站退出补偿的主要方式就是货币补偿。货币补偿方式是对水电站退出业主最简单最直接的补偿方式，可以平衡各方之间的利益关系，化解各方矛盾。但是对于一些财政困难的地方政府而言，货币补偿无疑会增加其财政压力，影响水电站的顺利退出。针对财政困难的地区，可以考虑采取以下方式：

(1) 产业补偿。有条件的地方可采取产业补偿，即结合各

地的实际情况对符合条件的退出电站企业给予其优惠政策，帮助其实行企业转型，这样做一则可以减轻财政压力，二则可以最大化的保障电站的合法权益，同时还可以解决电站员工的就业问题，一举三得。补偿产业可以考虑选定为当地具有一定价值的光伏发电项目开发、风电开发等其他电力资源开发项目作价进行补偿

(2) 混合补偿。对于财政紧张，货币资金不足对退出电站业主进行补偿的，亦可以采取混合补偿方式，即各地根据自己的实际情况将货币补偿与置换补偿按照一定的比例进行补偿，置换补偿主要包括土地置换、资产置换、股权置换、矿产置换等。

(3) 税费抵扣。即用应当给与退出电站业主的补偿款抵扣退出电站业主持有公司的税费。不过这种补偿方式有明显的局限性，一方面要求退出电站业主拥有其他企业，且政府还需于与退出电站业主所拥有公司所在地税收机构做好协调，所需条件较为苛刻，实际操作难度系数大。

5. 尽早出台《农村水电站退出与补偿管理办法》

退出水电站往往一拆了之，拆前未编制拆除方案，拆中未拆除彻底，拆后未开展生态修复；退出程序执行不严格，存在电站未签订退出协议，电站已经被强制拆除，电站拆除后赔偿资金迟迟无法落实，小水电业主利益受到极大损害。因此亟需出台《农村水电站退出与补偿管理办法》（以下简称《管理办法》），整顿小水电退出乱象，规范小水电退出程序，保护小水电站业主的合法利益，促进小水电有序良性退出。《管理办法》建议应包含退出程序、退出技术方案、退出实施、补偿方案、后续管理等内容。

在水电站退出等相关管理办法出台前，电站应制定一站一策，编制退出方案，退出方案中应包过拆除、施工组织、环境保护与生态修复、风险防控等方案

八、总结

农村水电曾有力地缓解了我国电力供需矛盾、优化了能源结构，但农村水电站工程的建设与运行也不可避免地带来了安全、生态等方面的影响。同时，我省小水电普遍存在地处偏远、装机小、电站老旧、管理人员年龄大、安全标准化程度低，随着时代发展，必然存在一部分小水电站无法运营需要退出的情况。因此亟需开展农村水电站退出相关方面的研究，并出台相关政策，规范小水电站退出，消除安全隐患。

送 水利部办公厅、政策法规司、发展研究中心；长江水利委员会政策法规局；厅领导，总工程师，二级巡视员，驻厅纪检监察组，各设区市、直管试点县（市）水利局，厅机关各处室，厅直各单位，省鄱建办

主 编：刘毅生

副 主 编：王敬斌、张磊

编 辑：吴礼玲

投稿邮箱：jxsslzyjzx@163.com

共印 90 份