

# 黄河下游滩区引水管理探讨

李西刚, 杜娟

(山东黄河河务局供水局, 山东 济南 250014)

**【摘要】**黄河下游滩区引水管理一直是黄河水资源管理的薄弱环节, 针对滩区无序引水、无计量引水、无计费用水等问题, 文章在深入调查现状和原因分析的基础上, 探讨利用行政手段和经济杠杆规范滩区引水管理的对策。

**【关键词】**黄河滩区; 引水管理; 统一调度; 计量收费

**【中图分类号】**TV67

**【文献标志码】**A

**【文章编号】**1009-6159(2026)-01-0024-03

## Discussion on the Water Diversion Management in the Floodplain Area of the Lower Reaches of the Yellow River

LI Xigang, DU Juan

(Water Supply Bureau of Yellow River Administration Bureau of Shandong Province, Jinan, Shandong 250014, China)

**Abstract:** The water diversion management in the floodplain area of the lower reaches of the Yellow River has always been a weak link in the management of the Yellow River's water resources. Aiming at the problems such as disorderly water diversion, unmeasured water diversion and water use without metering fees in the floodplain area, based on an in-depth investigation of the current situation and analysis of the causes, this paper explores the countermeasures of using administrative methods and economic levers to standardize the water diversion management in the floodplain area.

**Key words:** Floodplain area of the Yellow River; Water diversion management; Unified regulation; Metering and charging

### 1 黄河滩区概况

黄河自菏泽市东明县进入山东, 于东营市垦利区注入渤海, 河道全长约 628 km, 两岸堤防之间有广阔的滩区。据统计, 山东省现有黄河滩区 110 处, 滩区总面积 1 670 km<sup>2</sup>, 耕地面积 12.14 万 km<sup>2</sup>, 涉及 9 个市、28 个县(市、区), 居住人口 55.24 万。

黄河滩区作为黄河河道的组成部分, 既是黄河行洪、滞洪、沉沙的场所, 也是滩区群众生产生活的基本空间, 同时还承担着水源涵养、水土保持和维持生物多样性的生态功能。由于历史、自然、政策性及管理体制等因素相互交织, 黄河滩区总体上属于农耕经济, 经济社会发展相对滞后, 整体呈现出涉及范围广、产业基础弱、基础设施差、贫困人口多等特点。经过长期经营开发, 目前滩区行洪沉沙的功能趋于弱化, 生产生活功能

逐渐占据主导地位。

### 2 滩区引水现状

一直以来, 滩区群众无论是农业灌溉还是生产生活, 都就近取用黄河水, 黄河也是滩区群众唯一的地表水源。滩区引水因数量多、体量小、分布散, 再加上缺乏统一的规划与管理, 一直未引起足够重视, 长期处于自由散漫、混乱无序的状态, 因直接涉及当地群众, 黄河水行政主管部门管理难度大, 一直是黄河水资源管理的薄弱环节。随着最严格水资源管理制度的全面实施, 黄河滩区无序引水问题愈发凸显。

#### 2.1 引水设施现状

黄河滩区有一部分引水设施虽也是从滩内取水, 但主要用于向黄河河道外供水, 如济南田

收稿日期: 2025-09-11

作者简介: 李西刚(1990—), 男, 工程师

山电灌站、东营刘夹河扬水站等,鉴于其取水用途和性质的变化,已不是完全意义上的滩区引水设施,其管理也一直参照引黄渠首工程执行,在此不再将其列为滩区引水管理范围内。滩区引水设施根据形式主要分为固定式和临时式。

1)固定式引水设施。山东省黄河滩区现存固定式引水设施主要为引水闸和扬水站(船),多为20世纪80年代国家实施黄河滩区建设时修建而成,并在建成后移交当地乡镇或村委管理。因建设年代久远,且主要用于农业灌溉,这些引水设施的建设标准普遍较低。随着经济社会发展,部分引水设施虽然经过后续改建和翻新,但几乎所有引水设施在建设时都未配备专用引水计量设施。

2)临时式引水设施。在固定引水设施不能满足农灌需求的滩区,滩区群众还自备了相当数量的移动式临时引水设施,俗称“小白龙”。“小白龙”作为滩区主要的补充引水手段,以其灵活轻便、成本低廉等特点,在农灌高峰期被滩区群众大量使用。相较于固定引水设施,“小白龙”的移动性、分散性和隐蔽性,给滩区引水管理带来了极大困难。

## 2.2 取水许可现状

按照《取水许可和水资源费征收条例》和山东省有关规定,黄河下游滩区建设项目取水,除少量取水的情形外,均需向黄河流域管理机构申请取水许可证。根据《关于印发黄河下游滩区水资源管理座谈会会议纪要的函》:“河南、山东黄河河务局具体负责黄河下游滩区建设项目取水许可的监督管理”,确定了黄河滩区引水取水许可管理主体。最严格水资源管理制度实施以来,黄河滩区引水逐步纳入水资源统一管理。黄河水行政主管部门与地方政府密切配合,多次开展黄河滩区取用水专项排查整治,根据滩区取水口实际情况进行分类,对列为整改类的取水口限期依法办理取水许可,对列为退出类的取水口限期依法实施拆除,滩区引水混乱局面有所改观。据统计,山东黄河滩区已办理取水许可证的滩区内取水工程共计101处,涉及菏泽、济宁、泰安、济南、淄博、滨州、东营等7个市,年度总许可水量5 645万 $m^3$ ,许可用途全部为农业。

## 2.3 引水计量现状

滩区内取用水工程因黄河水含沙量高,相较

于净水计量难度大,加上设施安装费用高,故多未配备专用引水计量设施。因主要以提水泵站为主,故引水多采取以电折水的方式进行粗略计量,少数滩区内引水闸配备了流速仪用于取水计量。滩区内取用水工程因设施权属于当地用水户,运行管理和引水计量也相应由用水户负责实施,其引水计量数据由用水户以月度为单位报送至黄河水行政主管部门。

## 2.4 引水收费现状

受传统观念和歷史因素制约,滩区政府和群众认为生活在黄河滩区,无偿取用黄河水属于正常现象,用水交费的意识相对淡薄,加之取水难以准确计量,取水设施负责人常以未引水或水量核定不准为由拖欠或拒交水费。黄河水行政主管部门由于对滩区用水没有流出黄河河道这一“字眼”理解的不同,对在滩区引水是否应该严格管控并征收水费的认识上存在偏差,加之缺乏相应的法定收费依据,黄河山东段除济南市部分区域(主要为长平滩区)外,黄河水行政主管部门对滩区内引水行为大都没有征收水费。

# 3 存在的主要问题

## 3.1 无序取水扰乱引水秩序

不同于黄河河务部门自管的引黄渠首水闸,滩区取用水设施多为当地乡镇、村委、企业或个人自建自管,虽已逐步纳入水资源统一管理,但因其计量设施不健全(先解决有没有,后解决准不准),加上黄河水行政主管部门执法力量薄弱,监督管理跟不上,滩区引水计量不准、多引少报、引水不报等现象时有发生,导致真实水量难以准确计量。此外,尚有部分个人私建的取水设施和滩区群众自备相当数量的“小白龙”长期游离于监管之外,其取水量占到相当比重,极大扰乱了黄河水资源的正常调度和合理配置。

## 3.2 价格杠杆作用难以发挥

国家对水资源依法实行有偿使用制度,以利于对水资源的有效控制、高效配置及合理利用。黄河流域管理机构直管的黄河下游引黄水闸执行国家发改委黄河下游引黄渠首工程水价,由黄河水行政主管部门计量收费。多年来,黄河水行政主管部门一直想按照引黄渠首工程供水价格,对黄河下游滩区引水征收工程水费,但根据国家

发改委、水利部《水利工程供水价格管理办法》之规定,工程水费的征收主体应为取水工程的权属所有人或经营管理者,而滩区取水工程的权属所有和经营管理主体都不是黄河水行政主管部门,不符合工程水费征收条件。黄河水资源有偿使用制度一直无法贯彻执行,水价格杠杆作用难以发挥,无成本或低成本引水,势必助长滩区无序引水态势的不良发展。

### 3.3 取水许可办理推行不畅

在取水许可办理的前期阶段,关于滩区取水是否占用区域取水总量控制指标并未受到足够重视,一是因为政策导向尚不明确,二是总量管控未严格落实。最严格水资源管理制度的全面实施,尤其是2023年4月1日“黄河保护法”的颁布施行,明确将滩区取水纳入本行政区域取水总量控制指标内。在各行政区域黄河取水许可水量指标非常紧缺或已无余留的现实条件下,滩区取水在新增或延续换发取水许可时面临较大阻力。

### 3.4 生态环境破坏不容忽视

黄河滩区内具有丰富的湿地、草地等生态系统,具有重要的水源涵养、水土保持和维持生物多样性等生态功能。由于滩区内耕地质量普遍较好,近年来受土地流转政策及经济利益驱使等影响,黄河滩区的土地由原传统滩区居民的临时农田,逐渐转变为由企业和承包户大规模开发种植农作物和经济作物的重要产地。滩区内大面积的水稻、藕田及蟹池等高耗水产业,以及农药、化肥的过度使用,引发的滩区生态环境和黄河水质安全问题不容忽视。

## 4 对策措施

黄河下游滩区引水作为黄河水资源管理的重要组成部分,在全面落实水资源刚性约束制度的大形势下,滩区无序引水已严重扰乱了黄河水资源的正常调度和合理配置。为进一步规范滩区引水秩序,提出以下对策。

### 4.1 加强滩区取水许可管理

以强化用水权管理为前提,严格落实取水许可制度,对滩区取水口进行全面梳理审核,根据滩区用水的实际情况,引导符合条件的取水单位

和个人按程序及时申请、延续、变更取水许可证,对未按规定程序引水或多年未引水的,依法吊销其取水许可证,对无建设审批手续的取水口责令其限期退出。同时加强滩区引水执法和监管力度,加大滩区引水合法合规性检查,严肃查处无证取水、违规取水等违规行为。

### 4.2 滩区引水纳入统一调度

按照黄河水量统一调度条例,将滩区取水口一并纳入黄河水量统一管理与调度范围。一是严格用水总量管控,将滩区引水纳入本行政区域取水总量控制指标,确保用水总量不超年度调度计划分配指标。二是强化用水计划管理,规范滩区用水计划编报与下达,严肃查处无计划、超计划引水等违规行为。三是落实水量实时调度,滩区取水口严格落实黄河水行政主管部门的实时调度管理,严禁无调度指令或违反调度指令取水。

### 4.3 规范滩区引水计量管理

作为落实水资源刚性约束制度的基础性支撑,也是精打细算用好水资源、从严从细管好水资源的关键手段,滩区各取水口应当安装符合国家法律法规或者技术标准要求的计量设施,对取水量进行计量,并定期进行检查率定,保证计量设施正常使用和量值的准确性。同时规范取用水信息的记录与填报,及时向黄河水行政主管部门报送引水数据,并确保数据的准确性和真实性。

### 4.4 落实水资源有偿使用

黄河水资源供需矛盾突出,同时水资源浪费现象严重,做好黄河滩区水资源管理工作,不仅要强化行政管理手段,还要充分发挥经济杠杆的调节作用,促进水资源集约节约利用。建议进一步争取国家政策支持,尽快对滩区引水征收水资源税,同时积极探索通过改革滩区取水口权属等方式创新工程水费收缴模式,落实水资源有偿使用制度。

### 参考文献

- [1] 陈连军.关于黄河水资源费若干问题的探讨[J].人民黄河,1994(4):53-54.
- [2] 尹庆龙,杜延丰,张书龙.黄河下游滩区引水管理探讨[J].科技信息,2009(19):354.
- [3] 陈太平,张柏山,郝红漫.山东黄河滩区引黄供水管理机制与模式研究[J].人民黄河,2009,31(5):83-84.

(责任编辑 赵其芬)