

# 新形势下长江干线航道养护计划管理对策分析

石晨<sup>1</sup>, 马奕<sup>2</sup>, 刘垒<sup>1</sup>, 母宝颖<sup>1</sup>

(1. 交通运输部水运科学研究院, 北京 100088; 2. 交通运输部长江航务管理局, 湖北 武汉 430014)

**摘要:**近年来, 国家和区域发展政策对长江干线航道养护计划管理工作提出了更高要求。本文通过对长江干线航道养护计划管理与新形势的适应性分析, 剖析长江干线航道养护计划管理存在的不足, 并提出航道养护计划管理对策, 为长江干线航道养护计划修订和管理提供参考。

**关键词:**长江干线航道; 新形势; 航道养护计划

**中图分类号:** U692

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1006—7973 (2021) 09—0055—04

长江干线航道自四川宜宾合江门至长江入海口, 按照一类航道养护、一类航标配布。长江航务管理局(以下简称“长航局”)作为交通运输部派出机构, 行使长江干线航运行政主管部门职责, 所属的长江航道局、长江三峡通航管理局具体负责长江干线航道和通航建筑物的养护工作。

航道养护计划是航道养护管理部门对所辖航道日常养护、应急抢通等组织编制的年度工作安排, 对于加强航道养护的科学性、计划性具有重要意义。根据《航道养护管理规定》相关要求, 长江干线航道养护计划由长江航道局、长江三峡通航管理局研究编制, 由长航局审查后下达并组织实施, 并开展计划执行的日常检查和年终抽查后考核报交通运输部。

## 1 长江航道养护新形势

### 1.1 《航道养护管理规定》《航道养护技术规范》出台

2021年2月1日《航道养护管理规定》(以下简称《规定》)正式施行, 作为部门规章对航道养护管理工作提出了具体要求, 为与《航道法》衔接, 《规定》对航道养护范围、养护尺度以及航道图的确定和公布、养护作业的通报机制、航道巡查的安排、沉船沉物的处理方法等都进行了规定, 并设专章明确航道养护计划的内容和制定要求。2021年6月1日, 《航道养护技术规范》(以下简称《规范》)发布, 明确了12项航道养护主要内容, 并对养护计划和技术核查进行了新的规定。

### 1.2 航道养护相关宏观政策变化

长江航运作为长江经济带综合交通运输体系的重要组成部分, 是打造高质量发展经济带的重要支撑。《交通运输部关于推进长江航运高质量发展的意见》中提出“到2025年, 基本建立发展绿色化、设施网络化、船舶标准化、服务品质化、治理现代化的长江航运高质量发展体系”, 《交通强国建设纲要》《内河航运发展纲要》也对长江航运高质量发展提出要求。作为东西向跨区域水运大通道横向走廊的重要一环, 长江干线航道需要坚持生态优先, 绿色发展, 航道养护要采用资源节约, 环

境友好的绿色养护方式。加快北斗导航系统的常态化应用, 改善设施设备, 稳步提升安全救助能力和服务水平。

### 1.3 航道养护管理实践的新发展

随着绿色发展的深入, 长江航道养护保障安全、畅通以及绿色环保的要求进一步提高, 新技术和市场化在长江干线航道上被广泛使用。

近年来, 长江干线航道养护新技术应用广泛。长江干线数字航道建成, 航道实现了数字化维护管理, 利用数字航道, 养护工作的针对性得到了提升, 日常监测维护工作效率得到了提高。长江电子航道图APP、大数据应用研究取得初步成果, 无人机、无人船、BIM等技术广泛应用于航道养护中。

目前长江口疏浚实现了完全的市场化。长江口航道维护疏浚由两种类型船舶实施, 一是作为航道维护基本力量的自有船舶; 二是通过政府采购公开招标选定的社会船舶。社会船舶招标模式采用“基本标+季节标”的招标方式。基本标社会船舶全年投入船机力量, 配合自有船舶完成航道维护疏浚任务, 季节标社会船舶在每年6-11月航道回淤集中的时期投入船舶力量辅助完成航道维护疏浚任务。

## 2 养护计划管理与新形势的适应性分析

### 2.1 计划编制与新形势衔接问题

现阶段长江干线航道养护现代化水平逐渐提高, 航道养护计划科目与养护新形势衔接存在问题。一是航道养护计划科目与《规定》《规范》要求未完全衔接, 养护计划文本未包括绿色环保目标以及工作量相关内容, “航道信息发布”“支持保障航道养护的设施设备维护”等养护内容没有体现。二是数字航道、电子航道图的例行维护在养护计划中没有专门列项。三是长江口航道管理局从2018年开始全面实施了航道养护疏浚购买服务工作, 逐步向养护市场化迈进, 但现阶段并没有相应的标准和规范以及准入制度, 在养护计划中也没有相关科目。四是公益性锚地与停泊区作为与航道养护密不可分

的部分,在船舶运输过程中也发挥了重要作用,船舶需求和反应亦十分强烈,但现阶段并没有被列入航道养护范围。

## 2.2 养护工作量与养护预算衔接问题

长江干线航道养护工作具有养护标准高、任务重、难度大,突发事件多的特点,近年来,财政部预算有逐年核减的趋势,但长江航道养护工作因其复杂性对资金的需求量无法随之减少,使下达预算与养护计划对应的费用存在缺口。一是长江口随着疏浚土综合利用结束,疏浚土全部外抛、运输距离调整,航道维护成本大幅度提升,从而导致航道养护经费缺失。二是随着新建的整治建筑物陆续竣工交付使用,维护工作量、维修量及相应的维护经费均大幅增加。三是由于长江每年的实际水情和航道演变情况与理想情形有较大差距,导致每年实际疏浚量均较预算批复量有一定程度的超出,疏浚测绘项目预算经费不足以全额保障长江航道的全年疏浚经费的实际需求。

## 2.3 养护技术核查重点不突出问题

目前,长江干线航道养护计划核查重点不突出,部分核查内容与其他考核存在交叉,对养护计划的核查执行力度不强。一是养护技术检查对疏浚、测量、信息服务等养护主要业务考核内容较单薄,财务、纪检、廉政等事务性工作另有专门部门进行检查,有专门的检查标准和要求,这在一定程度上造成了重复检查。二是通航建筑物养护特点、要求与航道不同,目前的考核方式不能体现通航建筑物的管理特点。三是对数字航道、电子航道图等新技术,养护市场化等新方式,以及航道养护和环境保护相协调等新目标均没有设置核查标准。

## 3 重点问题管理对策建议

### 3.1 计划编制与新形势衔接问题优化建议

养护计划编制应以《航道法》《规定》《规范》等法律法规标准为编制依据,随着《航道法》的出台及对应法规和标准规范的制定,养护计划编制文本应对应更新。相关术语应与《规定》《规范》的有关要求保持一致;对于作为航道重要组成部分的航道设施,应按要求进行养护;根据长江干线航道自身养护特点,在年度航道养护计划中,应增加对公益性锚地与停泊区的养护要求和目标,将内河电子航道图纳入计划编制的科目中;结合国家和区域发展战略和政策要求,将长江航道行政管理体制改革、市场化养护、绿色安全养护理念等有针对性地体现在具体养护和技术核查工作中。

### 3.2 养护工作量与养护预算衔接问题优化建议

长江干线航道属于中央事权,其养护资金由中央下达,在工作量测算过程中应注重与养护预算资金相衔接。

建议加强对航运发展需求、安全环保等宏观形式变化的研究,分析其对航道养护工作量的影响;加强对航道水情的预测分析,从而明确疏浚、航标维护等工作量;完善上两个年度计划和实际完成情况的对比分析,对实际完成量与计划量的差别分析原因,可为编制下一年度航道养护计划提供参考;推进养护降费工作,积极应用新技术降低养护成本,综合开发利用疏浚土;引入动态调节机制,在确保总工程量对应预算的前提下,预留一定的动态养护资金,以进行应急抢通和年度相关养护作业的费用保障。

### 3.3 养护核查重点不突出问题优化建议

由于长江干线航道的特殊性,养护计划主要是为满足长江干线航运发展需求,保障长江干线航道安全畅通运行而制定,航道养护管理技术核查应真实准确反映年度航道养护计划的完成情况。基于养护核查优化路径分析,核查内容方面,建议缩减关于养护经费使用情况核查,以对国家财政资金使用的财务专项考核为准,详细的费用使用情况暂不纳入航道养护技术核查范围内;长江干线通航建筑物的养护有其自身特殊性,葛洲坝船闸、三峡船闸及升船机养护经费由企业出资,经费的使用情况可进一步优化。建议对通航建筑物的重点考核通航建筑物的养护和运行效果,可不考核养护经费使用情况。同时,针对通航建筑物的养护特点,建议单独制定通航建筑物养护计划编制的内容要求和文本格式,与一般航道养护进行区分;增加对新技术的核查要求,量化核查内河电子航道图的使用推广情况、信息系统和设备的维护情况等。

## 4 结语

长江干线航道通航里程长、通航船舶密度大、航道条件差异大且复杂多变,养护工作内容复杂。明确长江干线航道养护计划管理存在的问题,针对提出养护计划管理的新思路,形成养护计划科学编制方法和管理模式,形成动态调整机制和适应实际的核查方式,可以有效增强航道养护计划管理的针对性、精准度和规范程度,促进长江航道高质量养护。

## 参考文献:

- [1] 魏东.《中华人民共和国航道法》解读[J].中国海事.2015.02:33-36.
- [2] 于丹亚.精细化管理理念在航道养护中的应用与思考[J].中国水运.2020.03:56-57.
- [3] 谢孝如.新常态下长江航道绿色疏浚发展状况研究[J].中国水运.2019.06:15-17.
- [4] 李新,邹波,倪嘉伟.生态保护背景下长江航道管理体制探析[J].四川环境.2020.03:167-170.