

全国水资源工作座谈会

在全国水资源工作座谈会上的总结讲话

吴季松
水利部水资源司司长

(一九九九年十月廿九日)

同志们:

全国水资源工作座谈会历时两天,今天就要结束了。首先我代表水利部水资源司对全体与会代表的辛勤工作表示衷心的感谢!并通过你们向全国从事水资源管理的同志表示慰问!全国水资源管理工作者创造性的工作是这次会议取得成果的前提。同时也请允许我代表全体与会代表向承办这次会议的陕西省水利厅,向所有为会议服务的同志表示感谢!他们热情、周到的服务为全体代表提供了良好的工作条件。

这次会议是在世纪之交、全国水利系统深入学习江总书记视察黄河的重要讲话的形势下召开的。汪部长说:这次因为出差,以后有机会再专门和大家讨论水资源管理问题,周文智副部长对如何开好这次会议多次做出具体指示,这次又亲自到会指导并做了重要讲话。周部长的讲话是对下一段时间内我国水资源管理工作的指导,希望大家回去后尽快向领导汇报,贯彻到各级水资源管理工作中去。

这次会议对两年来的工作进行了认真总结,交流了各地的经验,提出了问题。全体代表学习了国家领导人对水资源问题的重要论述和指示,对水资源司的工作报告展开了热烈讨论。

在大会上11个单位做了典型发言,在各小组会上各单位也都介绍了经验,从不同的侧面反映了上次苏州会议以来全国水资源管理工作的进展和经验。全国水资源管理工作者解放思想、转变观念、加强领导、不断创新,是工作中取得突破性进展的基本经验。

与会代表在充分肯定成绩的基础上,对当前存在的问题进行了深入的分析,并提出了对策意见和措施。对部里、司里提出了许多好的意见和建议。我们回去后,一定及时汇报,认真研究,切实采取措施,改进工作,与大家一起把水资源管理工作全面推向21世纪。

根据大家讨论中提出的意见,下面我就如何贯彻周部长的讲话精神,做好明年工作谈几点意见。有的在司的工作报告中已讲了,我在这里作些补充,有的内容再强调一下。

1 确立资源水利思路,迎接新世纪的挑战

1.1 从可持续发展的角度重新认识水资源问题

即将到来的21世纪是重新认识人口、资源、环境的可持续发展的知识经济时代。在全部十大资源中,水资源和土地资源是母体资源。在由计划经济体制向市场经济体制转变,由粗放经营向集约经营转变的十五大精神指导下,由工程水利向资源水利转变,全方位为国民经济和社会发展服务是完全必要和十分及时的。面临世纪之交,江总书记指出:当前“知识经济,已见端倪”。知识经济的最重要内涵之一就是用新的知识重新认识地球上的资源短缺、环境污染和生态蜕变问题,水资源、水环境和水生态问题。21世纪的知识经济就是要建立可持续发展的路网、电网、水网和信息网。19世纪的国际竞争的焦点是煤,20世纪的争夺焦点是石油,21世纪可能就是争水。1999年3月18日,联合国发出警告,随着人类生产的发展和生活水平的提高,世界用水

量正以每年 5% 的速度递增, 每 15 年用水总量就翻一番, 除非各国政府采取得力措施, 否则, 在 2025 年前, 地球上将有 1/2 以上的人口面临淡水资源危机, 1/3 以上的人口得不到清洁的饮用水。国际上已经有“21 世纪国际投资与经济发展, 一是看人, 二是看水”的说法, 说明水资源已经成为可持续发展的主要制约因素。

我国面临的水资源态势是水多、水少、水脏、水浑和水生态失衡。水多是指洪涝灾害和水资源时空分布与经济布局和要求不匹配; 水少指水量型和水质型缺水; 水脏指水环境遭到破坏, 水源达不到生活和工农业用水的要求; 水浑指水土流失; 水生态失衡指江河断流、湖沼萎缩、土地荒漠化等生态蜕变。根据我们提出的人口压力、生态压力等水资源紧缺程度的定量评价指标, 已有 14 个省、市、区面临较为严峻的水资源紧缺压力。

水资源已成为中国经济可持续发展的主要制约因素, 引起社会各界和各级领导的广泛关注。自 1998 年以来江主席发表了一系列讲话, 我们已经在材料中印发。这次会议的交流材料中还有一段温家宝同志的批示, 强调“干部需要经常了解有关人口、土地、水资源、环境保护等方面的知识, 加深对国情的了解, 增强实施可持续发展战略的自觉性”。

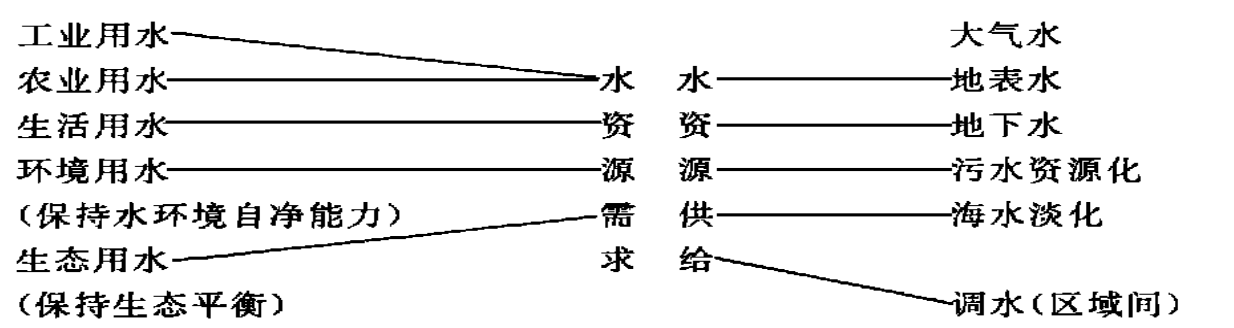
1.2 用资源水利的思想指导水资源管理工作

从工程水利转变到资源水利, 是历史发展的必然过程, 是以水资源可持续利用保障社会经济可持续发展的必然选择。从水利工作发展的几个阶段来看, 从主要运用工程措施防御自然灾害和维持生产、生活用水的工程水利阶段, 到把水资源纳入社会经济大系统, 以水资源供需平衡为目标的资源水利阶段, 以后还要发展到以维护水环境和生态环境平衡的环境水利阶段, 以后还要发展到以维护水环境和生态环境平衡的环境水利阶段。目前我们正处在从第一阶段到第二阶段的过渡时期, 其主要的标志就是水资源已经从相对富有资源变成稀缺资源。资源水利就是从可持续发展的观点出发, 实现水资源的优化配置。具体概括为水资源的开发、利用、治理、配置、节约和保护六个方面。当前我们工作的重点就是以水资源统一管理为核心, 实现水资源的合理配置、节约使用和科学保护。

我们必须自觉地把资源水利作为我们工作的指导思想, 制定我们的工作计划。可以举一例子, 按照部领导的要求, 水资源司与北京市水利局联合开展了 21 世纪初期北京水资源可持续利用规划工作, 对规划的北京部分, 部领导给予了高度评价, 汪部长说这是他见到的规划报告中最好的, 对水资源的总量、空间分布、时差、解决潜力等方面都进行了分析, 既有水源工程、水污染治理工程、污水回用工程等工程措施, 也有节水、水价、水源联合调度、管理体制等非工程措施, 充分体现了资源水利的指导思想。汪部长要求全国搞规划的人学习这个规划。目前正在抓紧进行上游规划。这项工作是我们在水资源规划与管理中体现资源水利的一种尝试, 也可以说是试点, 与此同时, 我们还布置山东淄博、陕西西安的临潼区开展资源水利指导下的规划与管理试点工作, 下一步还将开展 21 世纪太湖流域水资源可持续利用规划工作。

1.3 实现水资源合理配置, 保证水资源供需平衡

从可持续发展观点来看, 水资源的核心问题是水资源的供需平衡。



保证供需平衡的基本方针是开源、节流, 以节约为主。因为水是短缺资源, 应提高水资源利用效率, 减少需求: 工农业和生活都要节约用水; 削减排污总量节约环境用水; 加强水土保持, 节约生态用水。环境与生态用水进入供需平衡是在周部长指导下我司提出的新概念, 得到国务院领导的肯定。同时, 我们要以经济与生态效益为核心, 科学合理开源: 充分利用大气水, 合理利用地表水, 科学利用地下水, 努力使污水资源化, 科技

开发淡化海水,通过系统分析,审慎实施调水。所谓充分利用大气水主要是拦蓄雨水;所谓合理利用地表水就是计划用水;所谓科学利用地下水就是根据补给分析利用浅层地下水,限制利用深层地下水这盆子孙水。遵照以上原则,以水文的科学测报和分析为基础,根据国民经济发展、人口和生态变化做出近、中、长期的用水规划,以水资源供求曲线为依据来保障水资源的供需平衡。在水资源需求中需要考虑生态用水和环境用水是我们提出的一个新观点,已得到普遍的认同和接受,只有在考虑生态和环境需水的前提下进行水资源总量供需平衡,这样的水资源利用方式才是可持续的,才能够满足可持续发展的要求。

水资源管理工作就是要通过法律的、行政的、经济的和技术的手段和措施,实现水资源合理配置和水资源供需平衡,以水资源可持续利用保障社会经济可持续发展。

2 贯彻落实国务院关于水利部“三定”规定,进一步理顺水资源管理体制

2.1 建立健全水资源管理的法律法规体系

目前看来,《水法》应尽快修改。水资源法律体系有可能在我国十大资源中成为最先建立完善的资源法律体系的资源之一。

水资源法律体系: 水法(1988)

水多: 洪涝灾害,《防洪法》(1997);

水资源时空分布
与经济布局不匹配,

水量型缺水

水少:

水质型缺水

水资源管理法规

节水法规

水价法规

水脏: 水污染,《水污染防治法》(1996);

水浑: 水土流失,《水土保持法》(1991),

《森林法》(1984)

在这些法律内容中要尽可能量化,增加可操作性,增加罚则,以做到“有法可依,有法必依,有法能依,执法必严,违法必究,究办必力”。

各地水资源管理机构的当务之急是尽快清理修订与“三定”规定不符合的地方性法律法规和规范性文件,按照“三定”规定的要求和以上介绍的水资源法律体系重新制定或修订地方性法规或规范性文件,与此同时为修改水法提供具体意见和数据支持。

2.2 抓住地方机构改革的时机,全面理顺水资源管理体制

1998 年国务院对水利部的“三定”发布后,地方加强水资源统一管理工作的外部环境更为有利,在地方机构改革之前,各地重点对尚未实现水资源统一管理的城市规划区地下水管理、节水管理体制等方面展开了重点攻坚。下一步的工作着重在三个方面。

2.2.1 水务局

目标是在城市推行水资源统一管理的城市水务管理体制。

根据世界各国城市水务管理的成功经验和我们的认识,城市水务局主要是在城市辖区范围内,实现城乡水资源、地表地下水资源统一管理,对供水、配水、节水、排水、污水处理和回用等水资源开发利用的全过程进行一体化管理。管水源的不管供水,管供水的不管排水,管排水的不管治污,管治污的不管回用,这样如何保证水资源的可持续利用? 这种情况必须改变。城市水务管理体制的目标是建立三方面统一补偿机制,即消耗水量要补偿,污染水质要补偿,破坏水生态和水环境也要补偿。在建立统一补偿机制的基础上,统一补充消耗的水量,防治产生的污染,维护水环境和水生态的平衡三方面的工作,“一龙管水,多龙治水”,保障城市水资源的供需平衡。具体做法是率先实现水资源的统一规划、统一调度、统一发放取水许可证、统一征收水资源费、统一管理水量水质。

这样的一个城市水务管理思路,就是我们对贯彻国务院“三定”方案的认识,对水务局体制的理解。通过部领导做工作,上海市已基本确定成立城市水务局,北京市也正在考虑水务局的体制。各省市应该做一些扎实的工作配合、影响和推动机构改革,搞一些调查研究,写一些报告,已经搞水务局实现水资源统一管理的讲明效果把水务局巩固下来;还没有搞的讲清利弊,借鉴他人经验,提出方案,便于领导决策。以上总结也请报到司里,作为我们下一步工作的宝贵资料。

2.2.2 流域机构

流域是水循环和人类开发利用水资源的完整系统,以流域为单元开展水资源合理配置与管理工作的世界各国行之有效的成功经验。要以北方缺水流域为重点,积极探索流域水资源管理的体制措施与手段,加强流域机构的执法地位。黄委结合编写黄河重大问题及对策,制定黄河水量分配管理办法,已经做了大量工作,今后应按照汪部长在黄河水量监督管理上提出的“水量国家分配,断面流量控制,取水统一调度,指标地方分配,累进加价收费,排污总量控制”六条原则,强化黄河水资源统一管理。《北京水资源可持续利用规划》也考虑依托海委建立流域协调机构,在流域范围内综合考虑北京及周边地区水资源可持续利用和经济协调发展。部领导的这些精神也是对所有流域机构加强基础工作,增加自身实力,配合部里相关工作的指导。

2.2.3 水资源管理机构

江泽民总书记在视察黄河的重要讲话中,针对防洪、水资源和生态环境三方面问题提出的建立和完善防洪安全保障体系、节约用水、水资源统一管理、水资源保护、水土保持、水污染防治、高新技术应用等几大块任务中,水资源工作占多大的比重,十分清楚。水资源司将从规划、管理、保护、节约等几方面加大工作力度,希望各省对水资源工作给予高度重视,在省级机构改革中考虑相应地加强,中央地方齐心协力把江总书记的指示落到实处。

2.3 在法律和体制的基础上建立新的水资源管理工作机制

新的工作机制是抓住一节、二保、三管、四调几个关键环节,建立上下左右全面联系的机制,使工作向纵深发展。

2.3.1 节水是关键

节水是水资源可持续发展的关键,是一项革命性的措施,是实现水资源供需平衡的前提。这是因为水已经从相对富有资源变成稀缺资源,必须把节水的重要性提到前所未有的高度来认识。节水本身是一个经济问题,节水工作的重点一是节水技术的应用和推广,二是经济结构的调整。节水工作必须和国民经济结构调整紧密结合起来,正如汪部长所说的每个司局都要研究经济工作。要从经济结构节水角度为领导当好参谋。

2.3.2 保护是重点

水资源保护要实行“谁开发谁保护,谁破坏谁恢复,谁利用谁补偿,谁污染谁治理”的原则,健全资源开发利用与保护治理紧密结合的机制,要加大执法力度。

2.3.3 水价是杠杆

水价是节水工作的核心,也是一项主要的节水措施。温家宝同志对北京水资源问题的重要批示中指出:“解决北京缺水问题,必须开源与节流并重,以节流为主。……,择机适当提高水价,促进节约用水和水资源的开发。”各地应把建立适应当地水资源条件和社会经济发展状况,反映水资源稀缺程度的水价体制作为水资源管理工作的一项主要内容。定价原则应在保证稀缺资源合理配置的基础上,在实施取水许可前提下,建立按用量累进制水价,不同时间用水也可实行不同的水价,同时要考虑农业和农民的特殊情况。水费提高后主要有四个去向,一是水资源费,二是供水企业的制水成本和利润,三是节水技术的投入,四是污水处理设施的运行费用,这样就可以调动各部门的积极性。这一建议在国务院会议上得到国务院领导的肯定和各部门的支持。也希望各地从这方面为领导提供选择方案。

2.3.4 调水是重要的法码

调水是解决生态缺水问题的根本性措施,调水的决策要在当地充分节水的前提下进行,自然水生态失衡的地区要优先解决调水问题。其他类型缺水的地区调水价格必须能为当地所承受,同时要考虑调出地区的社会经济发展和全球气候变迁的影响,还要充分考虑沿途的维护和管理的现实可能性,在这些方面我们更要做扎扎实实的基础工作为领导当好参谋。

2.3.5 建立工作联系机制

解决关键环节问题需要全社会、各部门、各省市和水利部门上下齐心协力配合工作,保证水资源供需平衡。已经开展的北京水资源可持续利用规划把海委、北京、天津、山西等省区联系起来,西北水资源规划密切了黄委以及西北五省区的工作联系。下一阶段工作中,我们还将通过太湖流域水资源可持续利用规划等工作,推广这一做法。

2.4 做好水资源管理的基础工作

2.4.1 水资源评价

从可持续利用的角度全面评价水资源是水资源规划与管理工作的前提和基础。为摸清资源家底,我们准备组织水文局、水利规划总院、有关科研单位以及各流域、各省(自治区、直辖市)水利部门在明年全面启动第二次全国水资源评价工作,应用资源水利和市场经济的观念建立新指标体系,全面评估水资源数量、质量、可利用量与价值量,计划用3~4年的时间完成。

2.4.2 建设项目水资源论证

为实施水资源合理配置方案,建立区域水资源开发利用的宏观控制手段,水利部准备建立和实施建设项目水资源论证制度。司里已组织力量拟定《建设项目水资源论证管理办法》,征求意见稿已经发给各位代表。希望大家回去后,组织提出修改意见,于11月底前报部,争取年内发布。同时还有一系列的配套办法,《水资源评价与论证证书管理办法》、《水资源登记管理办法》等。

2.4.3 完善取水许可制度

从对全社会水资源开发利用进行监督管理角度,要进一步完善取水许可制度,加快《取水许可制度》的修订工作,在实际工作中加强年度审验和计量设施安装与管理,结合水平衡测试,建立用水定额管理制度,建立完善计划用水制度。通过以上措施,把取水许可监督管理的重点从取水许可申请、审核、发证逐步转向对取用水的日常监督管理。

3 重点突破,全面推进

1999年的工作中主要抓了北京市、淄博市和西安市三个典型,通过解剖麻雀,分析了这些地区水资源与社会经济可持续发展的关系,水资源可持续利用中存在的问题,解决这些问题的对策与措施等,形成三个水资源可持续利用规划报告。在分析区域水资源条件、社会经济发展状况,建立供水、用水、节水、水价等四条曲线的基础上,提出水资源可持续利用和保障社会经济可持续发展的法制、体制、行政、经济对策措施。北京市水资源管理体制问题已经达成初步共识,进入高层协调阶段。从1999年底开始,准备全面启动太湖流域21世纪初期水资源可持续利用规划工作,2000年要通过这样的试点来总结经验,全面推动全国的工作。

4 转变思想,开拓进取,做好工作

今后我司要重点抓好以下工作,与有关部门协同配合:

- (1) 尽快实现《水法》和《水污染防治法》的修改。
- (2) 制定《水资源费征收管理办法》,全面建立和完善水资源有偿使用制度。
- (3) 明确水资源管理工作经费的渠道。

4.1 水资源规划工作

(1) 在全国实施建设项目水资源论证制度。在广泛征求意见的基础上,准备以部文下发《建设项目水资源论证管理办法》和配套的《建设项目水资源论证报告书内容提要》,以后将陆续出台《建设项目水资源论证资格证书管理办法》、《水资源登记管理办法》等一系列规范性文件,尽快形成水资源论证制度。并要组织相关培训,组建评审机构,尽快实施。

(2) 年底前完成《全国地下水开发利用规划报告》定稿和报批工作。结合规划实施2000年发布《超采区地下水资源管理办法》,全面推动地下水管理工作。

(3) 抓紧21世纪初期北京水资源可持续利用规划的补充完善和并稿工作,争取年底前报国务院,明年继续抓好这项规划的实施;全面启动21世纪太湖流域水资源可持续利用规划工作,探索南方水资源可持续利

用目标与措施。

(4) 全面完成西北水资源规划工作。

4.2 水资源管理工作

(1) 以尚未实现水资源统一管理的城市为重点,在理顺水资源统一管理体制上取得突破性进展。

(2) 全面开展地方性用水定额编制工作。黑龙江省水定额编制工作 1999 年年底就能完成并颁布实施。许多省已经开展水平衡测试工作,进行用水定额编制工作。部〔1999〕519 号文已明确要求各地在 2001 年内完成这项工作,2000 年是关键的一年,各地必须在 2000 年全面启动这项工作,加强领导,保证经费,确保按期完成。

(3) 完成 119 号令的修订工作,加强取水许可监督管理。

(4) 抓紧做好中国水资源公报编发工作,开展水资源管理信息系统建设。

4.3 水资源保护工作

(1) 全面完成流域《水资源保护规划》编制工作,结合规划实施,建立《排污口管理办法》,确定纳污总量,选择试点省开展省级水资源保护编制试点工作。

(2) 《重点城市主要供水源地水资源质量旬报》取得了良好效果,要在已有基础上扩大范围,提高层次,上升到和空气质量周报相同的高度。在 2000 年有条件的直辖市和省会城市都要开展这项工作。

(3) 结合机构改革,把流域一级的水资源保护机构的管理体制理顺,研究省级水资源保护机构设置问题。

(4) 对国际河流进一步调研,未雨绸缪。

4.4 节水工作

(1) 建议各地要在 2000 年内建立健全与全国节约用水办公室对口的各级政府的节约用水办公室,从组织上落实节水工作。

(2) 编制用水定额,建立节水标准。

(3) 加快节水规划纲要编制,各地也要按照部的统一部署,加快组织编制水规划,明确本地区各行业节水目标、要求、措施。

(4) 继续推进跨世纪节水活动,增强全民节水意识。结合理顺节水管理体制,编制完成《全国节约用水规划纲要》及相关附件,开展节水示范区和示范项目建设,开展节水产品标签的宣传和推广工作,组织一两次有较大影响的节水行动,把节水工作推向规范化的新阶段。

(5) 针对上述工作,加强人员培训与国际交流。

以上对会议进行了简单总结,对总结中的看法和观点以及司里 2000 年准备开展的工作,非常诚恳地欢迎各位代表以各种方式提出意见。谢谢大家!

四川省 21 个市、地、州水政监察支队全部成立

据统计,截止 1999 年 12 月 6 日,四川省 21 个市、地、州水利电力局水政监察支队全部组建成立;181 个县(市、区)中已有 165 个县(市、区)水利电力局水政监察大队组建成立,占应组建数 90% 以上。市(地、州)、县(市、区)两级水政监察组织的建立,给我省水政监察规范化建设提供了有力的组织保障,进一步完善了全省水利执法体系。

(四川省水电厅水政水资源处 供稿)