



所在位置： 水信息网 > 技术频道 > 水利新论 > 正文

实施资源水利战略促进经济社会可持续发展

徐道清

<http://www.hwcc.com.cn>

时间： 2001年5月21日 08:34

来源：《江苏水利》2001-2



从“工程水利”到“资源水利”的转变决不是一个名称上的改变，而是水利内涵的一项飞跃。

第一是观念上的飞跃，是人水关系观念的重大转变。传统的“工程水利”是在“人定胜天”思想指导下，大搞水利工程建设，以改造自然、汲取水源为人类服务。而“资源水利”则要求实行人与自然界和谐共存、相互协调，维护好水资源和水生态的可持续利用和生态平衡。

第二看问题的落脚点不同。过去的水利工程规划建设都是从解决洪涝旱灾害出发，往往就事论事解决问题，而“资源水利”则要求从资源的角度考虑问题，研究措施。在以往所作的水利规划中，为确保防洪安全，常把河湖底水位定得较低，一进汛期就把大量湖水排入大海，而没有从地区水资源供需的角度分析这个低水位下是否会造成资源的浪费、造成水资源的供给不足，带来另类社会问题。因此，在实施“资源水利”中，将对原有的水利规划就水资源的合理开发利用问题进行完善、补充，要从资源的角度来考虑洪水的安排，以适应新的要求。

第三是工作的对象更为深化、全面。传统水利主要兴建工程减轻洪涝旱灾害给社会造成的损失，而“资源水利”研究的是水资源同经济社会发展的密切关系，要通过水资源的优化配置，指导制定地区经济科学合理的布局和发展方向，促进经济社会的持续发展。一个地区采用什么样的农业结构，发展什么工业，城市可发展到什么规模，发展什么特色都要与水资源、水环境相适应，都将是“资源水利”所要研究和考察的对象。

第四是工作内容更为广泛深入。“资源水利”的工作内容涵盖了“工程水利”的全部内容，且涉及到很多工程水利所未管辖的方面。传统的工程水利是以建设水利工程，并通过管好这些工程来抗御洪涝旱灾害作为主要的工作内容，也即要解决自然界水多、水少的调节问题。而资源水利则要通过调查分析、规划开发、优化配置、节约保护来解决社会经济中水多、水少、水脏、水浑等综合水环境问题。当然，资源水利也离不开水利工程的建设和工程的管理调度，但它只是资源水利内涵的一部分，而且资源水利对工程建设的要求层次更多、更高，更强调各种工程的系统性、科学性，要考察工程在整个流域地区全局中的作用效益，要考察其同大系统水资源、水环境的供求关系。

第五是工作方法的重大改革。“工程水利”因其任务是解决洪涝旱等自然灾害，从宏

观上减少全社会的经济损失，取得社会效益，可以由水利部门以开展水利工程的规划、设计、建设及具体工程运行调度的方式达到目的，而没有对社会各部门的用水排水进行管理。资源水利则要以实现资源可持续利用为目标，其工作要渗透到社会的各个方面，要与全社会各部门、各行业发生密切的联系，要各行各业各部门的统一联动才能见效，因此资源水利的实施，就必须强调水管理的统一性、系统性，其主要的工作方式应更加突出对全社会的水的管理。

二

“资源水利”是“工程水利”的发展和延伸，而且是一种观念和本质上的重大转变，必须要用改革创新的精神才能完成这一变革。笔者认为“资源水利”战略的实施，应从以下几个方面入手做好工作：

（一）认清形势，树立现代水利意识

长期以来，传统水利模式在全社会也在水利工作者中已形成了根深蒂固的观念，要适应现代社会经济发展形势，实施资源水利的工作思路，必须树立四个意识。

1. 树立人与自然、人与水和谐共处的意识。在实际工作中更好地考虑防水用水同维护自然界生态平衡的关系，防止生态环境的破坏。

2. 树立大水利意识。水利工作涉及的范围随生产力发展而逐步扩展，过去人们长期把“水利”看作是为农业服务的行业，是保护农业生产安全和确保农田灌溉的部门，这在当时对我国这样一个由古老悠久的农业国发展而来的国家，农业抗灾能力又十分薄弱，水利对农业的联系发展的重要性是必然的，但在现代社会生产力高度发展的时期，在城市建设快速发展、工商业经济比重大幅上升的今天，就要求水利为社会及自然作出全方位的服务，即要涉及到防治灾害、供给工农业生产和城乡人民生活用水以及维持自然界水生态平衡等各个方面，这是时代的要求，是社会经济发展的必然，全社会都应承认这个现实，水利工作者更应以这个“大水利”的概念指导工作。

3. 要强化管理的意识。“重建轻管”是水利事业上存在的老大难问题，虽有很多有识之士，甚至水利部门的领导都经常呼吁要改变这个局面，但始终得不到根本改变。然而，要实施资源水利就不再是以工程建设作为水利事业的主体，而是要通过对水的管理达到水利为人类社会经济发展服务的目标，水利管理的内容也不仅是水利本系统的水利工程的运行管理，更要着重于管理和协调整个社会经济同水的关系，要通过对水资源的开发、利用、治理、配置、节约和保护等工作，科学地发挥水资源在社会经济发展中的重要作用。

4. 要树立全局意识。这有二层意思，一层意思是社会各界要从全局来看待水利事业的管辖范围和职责，要改变过去水利就是做工程、防灾害的观念，要接受水利必须负有对自然界、全社会的水的统一管理职能的观念。另一层意思是水利部门也应从全局出发，改变过去那种水利部门只是管理农村水利防汛抗灾的局限性，勇于敢于实施对水资源的全面管理，要从对水资源的行政性、技术性管理中，取得水资源的社会效益、经济效益和环境效益，为全社会服务。

（二）立足市场，转换机制

人类社会与水的密切关系人们已有共识，但长期以来，人们对水的资源属性认识十分淡薄，对水的商品属性更是难以理解。因此，在水的开发利用中不讲效率、效益，用水浪费现象十分普遍，造成了大量宝贵的水资源被无效损耗。如占我国总用水量80%以上的农业用水，利用率仅40%左右，而发达国家农业水利用率在80%以上，我国工业用水的重复利用率约为45%，是世界水平的一半左右。要有效搞好水资源的开发、利用、保护，必须对现有的水资源管理运行机制进行调整，要纳入社会主义市场经济机制范畴，用经济手段进行管理、经营。由于自然界水资源在时空分布上的极不平衡性，现在存储流转于江河湖库中的水实际上不再是自然水，而是经过具有资本投入的水利工程调蓄处理的商品水。而且

不同地区、不同用途、不同工程、不同水质、不同水质的水其价值也各不相同，要根据其不同的价值制定不同的价格进入市场。凡使用水量、损坏水质的行为都应承担经济责任，付出必要的经济代价。

（三）强化水资源的统一管理

资源水利要协调经济社会发展对水的需求同自然界生态环境对水的供给能力的平衡关系，是一项庞大的系统工程。水的存在在时空上有空中水、地面水、地下水、液态水、固态水、气态水的动态变化，在地域上有流域同区域的矛盾，有上下游、左右岸的矛盾，在开发利用上涉及到工农业生产、人民生活的各个行业部门、社会的各个角落，要处理好这些矛盾具有极大的复杂性，必须有一个高度集中统一、指挥调度灵活的机构才能取得满意的效果，要彻底改变目前“多龙管水”的局面，改变各部门按自身的需要多头实行对水的无节制的使用管理的分割、多头、交叉的管理方式，将城乡防洪治涝、供水、排水、水环境监测保护等涉及水管理的职能统一由政府的水务部门负责，实行水资源的“一体化管理”，以统一水的科学规划、合理开发、优化配置、有效管理和严格保护，维护水资源的可持续利用和水生态的平衡。

（四）完善法规，强化以法管水

商品水进入市场运行，水资源实行统一管理，都是水利事业的深化发展和重大变革，必须要有强有力的法律法规保证。目前我国及各地都已出台了部分规范水事行为的法规，如“水法”、“水污染防治法”、“河道管理条例”、“内河航道管理办法”。但无论在管辖范围、论述深度、执法主体、处罚力度以及处理法律责任交叉等问题都有很多不足之处。这些法规都是按照我国原有的水事多头管理模式，由各涉及水管理的部门在本部门工作环境下编制，经法制管理部门协调后经人大或政府通过颁发，由有关部门作为执法主体进行实施的，这就很难避免出现某些组织上、口径上的不一致，出现执行中法律责任的交叉和推诿，或出现法律上的漏洞和矛盾。在实施资源水利中，应以水管理的统一性、系统性对现有的法律法规加以修改、完善、深化，要修订出一部能完整的、全面的规范水事关系的水法，并在这部水法的指导下，逐步对各类水事活动作出详细的分类法律、法规，包括水资源开发、保护，水工程运行调度、防洪保安、水污染控制、供水水源保护、排水设施运用、水工程（包括河道）综合利用……等。也就是要对水的整个人为动态变化过程的各个环节，都要制订出全社会共同遵循的规范法规，使资源水利的水经营、水管理走上法制轨道。

（五）拔高视点，搞好规划

规划是任何事业发展的重要环节，实施资源水利，就必须有一个从水资源开发、利用、节约、配置、保护、管理的全局高度着眼的综合性水利规划，指导协调资源水利系统各个部分的发展。为推进资源水利战略的实施，必须在现有水利规划、水资源规划的基础上，进一步提高规划制订的着眼点，要按照资源水利的性质特点，从资源水利的高度制订出全面的资源水利发展规划。这个规划应从本流域本地区经济社会发展同水资源的密切联系出发，协调好经济社会发展的需求与水资源供给的关系，协调好社会各经济部门的用水关系，处理好供水与排水的关系，防御洪涝灾害与保障水资源供给的关系，并制订出符合这些要求的工程建设布局、管理运行规划及社会管理法则（包括水管理机制、机构、法规制度等）。在制订规划的过程中，必然会对资源水利的内涵、意义有更深入的理解。而有了这个规划，资源水利的实施也就有指导工作的纲领，对资源水利的实施具有极大的促进作用，必须抓紧时机，及早开展这项重要工作。

（作者单位：无锡市水利局）

人气： 577



- 资源水利的特征及内涵初探（赵武京）（2004-1-15）
- 水土保持是山区“资源水利”开发的切入点（陈维杰 李重新）（2001-9-19）
- 天津市由工程水利向资源水利转变的探讨（陈晓辉 刘伟忠）（2001-7-26）

