

创新水资源管理模式的思考

殷国仕

(湖南水利水电职业技术学院, 湖南长沙 410131)

摘要:根据湖南省水资源现状和水资源管理工作的实际,论证了进一步加强水资源统一管理、流域管理、水权制度建设和水资源基础设施建设的必要性和可行性,对进一步完善水资源管理体制进行了有益的探索。

关键词:水资源;水权;管理模式

中图分类号:TV211 **文献标识码:**B

所谓水资源管理,是指对水资源开发利用和保护进行的组织、协调、监督和调度等。就是运用行政、法律、经济等手段,处理好水资源的开发利用和水害防治的关系,协调好水资源的开发利用和治理与社会经济发展之间的关系,处理好各地区部门之间的用水矛盾,监督并限制各种不合理开发利用水资源和危害水资源的行为,制定水资源合理配置方案,对水量、水质进行监测并采取相应保护措施等,其目的就是确保水资源的可持续利用支撑经济社会的可持续发展。

我国新修订的《水法》在总结建国以来水资源管理正反两方面的经验和借鉴其他国家水资源管理模式的基础上,提出了“统一管理与分级分部门管理相结合,流域管理与区域管理相结合”的水资源管理模式。《水法》修订实施后,湖南省在深化水资源管理体制改革,加强水资源管理方面做了不少工作。取得了一定成效。如加强了与长江委、珠江委等流域管理机构的联系和协调,修订和完善了一批水行政规章和制度,全面推行取水许可制度和水资源费征收,加强了水政执法队伍建设和水行政执法力度,查处了一批水事违法案件等。但水资源统一管理的局面尚未形成,流域管理薄弱,体制不顺,水权不明,水市场机制缺乏,水资源浪费和污染的现象还比较严重。要解决湖南省水资源管理上存在的问题,必须结合实际,进一步深化水资源管理体制改革的,重点要在如下几方面取得突破。

1 切实加强流域管理,在流域管理与区域管理相结合上取得突破

湖南是水利大省。所有河流归属于四大水系。即湘江流域、资江流域、沅江流域、澧水流域;四大水系之水汇入洞庭湖,由洞庭湖而进入长江。四水流域和洞庭湖在湖南省的总面积

为 19.39 万 km²,占湖南省国土总面积的 91.5%。但湖南省在水资源管理上,主要采用的是区域管理模式,即省、市、县三级管理,没有按流域来进行管理,湘、资、沅、澧四大水系没有设立专门的流域管理机构,洞庭湖设有洞庭湖工程管理局。其主要职责是:①协助水利厅有关部门承担洞庭湖区水利配套政策法规的起草及监督实施工作;②配合编制洞庭湖区水利中长期发展规划,组织制定洞庭湖区水利工程建设与管理实施办法;③具体负责洞庭湖治理工程的规划,设计组织和计划实施以及水利工程管理;④作为中央和省级财政为投资主体的洞庭湖治理工程项目的法人代表;⑤洞庭湖防汛调度方案编制,防洪调度,抢险物质储备技术指导等;⑥归口管理洞庭湖区治理工程,退田还湖,平塘行洪,移民建镇的总体规划,并参与监督实施;⑦湖区灭螺和水利经济发展等到工作。作为水资源管理的一些主要职能,如纳污能力鉴定,水功能分区,水资源的调配,水质监测和管理等都没有。由于没有专门的流域管理机构或设有机构但职能不全,导致河流干涸,水质污染,有限的水资源不能充分发挥其效益。

根据水资源的系统性和整体性等自然属性。可以将湖南省水资源划分为 5 个基本的自然单元来进行管理。即湘江流域、资江流域、沅江流域、澧水流域和洞庭湖区域。成立流域管理机构,按照新《水法》的规定,赋予相应的管理职能:①组织编制流域水资源的综合规划和专业规划,及水功能分区等。②负责流域内水资源的开发利用,监督并限制处罚各种不合理开发利用水资源和危害水源的行为,并对饮用水源进行保护。③负责流域内的计划用水和节约用水工作,如水的中长期供求计划编制,水量分配方案的制订,流域内水量的统一调度等。④协调流域内水资源开发、利用,治理和经济社会发展之间的关系,

协调好流域上下游,左右岸的用水矛盾。⑤负责流域内水量和水质的观测和监督。核定管理水域的纳污能力和排污标准,并对污水排放进行管理和处置。⑥负责经营流域的水资源,负责取水许可的审查和水资源费的征收。流域管理单位就可以根据本流域的具体情况,组织编制流域综合规划和专业规划,合理开发。利用、节约和保护水资源,防治水害,使流域的水资源发挥出最大的经济社会效益和环境生态效益,确保流域内社会安定,经济发展,生态环境得到改善。

2 增强水行政主管部门对水资源管理的调控能力

新修订的《中华人民共和国水法》明确规定:“国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作”;“县级以上地方人民政府水行政主管部门按照规定的权限,负责本行政区域内水资源的统一管理和监督工作”。“国务院有关部门按照职责分工,负责水资源开发、利用、节约和保护的有关工作”;“县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工,负责本行政区域内水资源开发、利用、节约和保护的有关工作”。这些规定是在总结我国1988《水法》实施经验的基础上归纳出来的,是切合我国水资源管理工作实际的。根据新修订《水法》的规定:国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。县级以上地方人民政府主管部门负责本行政区域内的水资源的统一管理和监督工作。水资源的统一管理已有了法律基础。目前湖南省在水资源的统一管理和监督方面,主要做了以下几项工作:①水资源的调查评价和规划;②水资源费的征收;③取水许可制度的实施;④涉水项目的审查把关;⑤调解水事纠纷;⑥加强了水行政执法力度和制度建设。今后,湖南省在水资源统一管理方面:一是加强监督方面的工作。对各区域,各相关部门开发、利用、节约和保护水资源的有关工作进行监督。要进一步完善监督工作的程序,强化监督措施,改善监督条件,提高监督效果;二是进一步规范水资源开发权、使用权、经营权的转让与分配。加强水资源配置方面的工作。确保有限资源的优化配置;三是运用行政、经济、法律等手段,狠抓节水工作。包括完善节水法规和制度,科学制定用水定额,合理确定水价价格,加强节水设施建设和管理等;四是加强水资源保护与水污染防治工作。统一管理水资源必须统一管理水质和水量。要加强水资源保护规划的编制和监督实施工作。采取有效措施防止水体污染,要加大治污力度。确保水量和水质满足经济社会发展的需要。

3 加强水权制度建设,促进水市场的进一步发展

水权,即水资源产权。它包括水资源的所有权、使用权、经营权、管理权和转让权。在水资源丰沛、人口稀少的地方,人们用水取之不尽,用之不竭,没有向外流域调水要求的时候,也就无所谓水权。湖南省水资源总量为1680亿 m^3 ,居全国第6位,人均年水资源量为2500 m^3 ,高于全国平均水平(2200 m^3),相对全国来讲,水资源还是比较丰富的,但仍然存在季节性缺水,区域性缺水,水质性缺水。随着湖南省“三化”进程(即

城镇化、工业化、农业产业化)的加快,水资源供需矛盾日益严重。湖南省用水总量居全国第5位,工业用水量占全国第6位,居民生活用水和农业用水在全国排第4位。根据现有水利设施调蓄能力和管理现状,预测到2010年,平水年缺水达13亿 m^3 ,若遇上特大干旱年,缺水量将超过100亿 m^3 以上。

鉴于湖南省水资源紧缺的现状,加强水权制度建设已迫在眉睫,加强水权制度建设的重点:一是规范水资源所有者职责和权利。在我国水资源属国家所有,水行政主管部门代表国家行使所有权。流域管理机构受水行政主管部门委托行使所有权时的职责和权利要进一步明确;二是规范水资源开发权、使用权、经营权的分配。要按照基本用水优先、时空优先、开发优先、效率与效益,留有余量等原则。规范水权分配行为;三是规范水资源开发权、使用权和经营权的转让;四是在水权制度建设中要充分发挥流域管理机构的作用,突出流域管理机构的地位;五是规范污水排放权的有偿使用,允许排污也是水权的转让。要通过水权制度的建设,培育和发展水市场,在计划和市场的双重作用下来提高水资源的开发使用效率,加强节约用水管理,缓解用水紧张状况。

4 提高水资源管理工作科学化,规范化水平

要做好水资源管理工作,使水资源管理工作达到规范化、科学化的水平,有许多基础工作要做,有许多基础设施要建设。如:对水资源的调控,洪水径流量占我省水资源总量的2/3,但在我省湘、资、沅、澧四大干流,没有关键的控制性水利工程。我省大中灌区配水均用明渠,由于渠道防渗资金缺乏,渠系水利利用系数全省平均为0.4左右,低于全国平均水平。我省水资源利用率仅为22%。又如污水排放的管理,由于目前对各河流在不同径流量情况下的纳污能力工作做得不细,水质监测设施不全,污水排放管理难以到位,致使水资源污染严重。今年我省已发生几起工业企业超标排污致使河流水质受到污染达不到使用要求的事件。

要做到水资源管理工作的科学化、规范化。就要切实加大对水资源管理基础工作和基础设施的投入。一是健全水资源管理的规章制度,切实做到水资源管理工作事无巨细都有法可依、有章可循;二是要加强水资源的调查和规划工作。不仅主要河流要有规划,对小流域的开发利用也要进行系统规划,合理开发,并提出相应的实施方案;三是加大对水文观测设施和水质监测设施的投入,使水资源管理部门及时准确地掌握流域水量水质的动态变化情况。适时有效地对水资源进行调控;四是加大河川径流调控工程的建设。如蓄水工程、保水工程、水土保持工程等,提高洪水资源化程度,提高雨洪资源的利用率;五是加大节水管理的力度,包括节水措施和政策的制定,节水工程和节水设施的科研开发和建设工作。

发展需要创新,创新是为了发展。湖南的发展离不开水,湖南的腾飞离不开水,要加强我省经济社会的发展离不开水资源的可持续利用作支撑。我们只有不断创新水资源管理模式,确保水资源的合理开发、优化配置,有效利用,严格保护。为我省经济社会的快速发展作贡献。 □