

水利管理与执法实务全书

水利工程管理 (二)

卢炳瑞 主编

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

水利管理与执法实务全书/卢炳瑞主编.

—北京:中国言实出版社,2004.9

ISBN 7-80128-320-8

I. 水…

II. 卢…

III. 水利管理—法规—中国—汇编

IV. D922.669

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 103280 号

中国言实出版社出版发行

(北京市西城区府右街 2 号 邮政编码 100017)

中铁十六局印刷厂

787×1092 32 418.25 印张

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

印数:1~1 000 册

定价:1440.00 元(本卷 16.00 元)

目 录

◎南水北调西线工程沿线地质状况基本查清	1
◎张基尧：流域机构应作为流域控制性水利工程中央 投资出资人代表.....	2
◎南水北调用泵模型通过鉴定如意	14
◎张基尧在国家计委南水北调工程筹资与改革水价机 制工作座谈会上提出四点要求.....	15
◎南水北调西线一期工程将于 2010 年左右开工.....	20
◎水利部召开南水北调新闻发布会	22
◎温家宝强调：要认真贯彻中央关于南水北调的方针 和原则.....	26
◎迎接十六大世纪工程全景展示 南水北调篇.....	34
◎河南南阳部署南水北调中线工程水源地生态环境保 护工作.....	45
◎调水局组织学习报告贯彻十六大精神	48
◎南水北调近期工程的主要效益.....	49
◎党中央国务院原则通过南水北调工程总体规划	51
◎南水北调进入实施阶段 东线一期工程年内开工	67
◎《南水北调工程总体规划》确定三条调水路线.....	71
◎《南水北调工程总体规划》再次推荐三条调水路线	73
◎贯通四大江河 南水北调将是世界最大水利工程	74

◎中国南水北调规划注重生态保护	76
◎南水北调规划充分贯彻民主论证科学比选原则	77
◎中国南水北调工程将创造千亿商机.....	79
◎南水北调中线将绕开文物走文物保护列入工程规划 设计	83
◎江苏：东线工程紧锣密鼓.....	85
◎千年古运河京杭大运河将肩负南水北调新使命	87
◎湖北：确保优质江水进北京	89
◎丹江口：厉兵秣马备调水.....	91
◎山东：全力以赴实施南水北调东线工程.....	94
◎最新确定的南水北调三条线路.....	98
◎南水北调工程商机诱人	99
◎古运河将肩负南水北调新使命.....	104
◎山东绷紧南水北调东线工程沿线治污弦.....	106
◎南水北调关键建筑物结构研究喜结并蒂莲	107
◎南水北调东线第一期工程招标公告.....	108
◎国家计委主任曾培炎在南水北调开工典礼上宣读江 泽民主席的贺信.....	110
◎南水北调东线规划实施清水廊道等三大工程.....	111
◎南水北调将建设成为生态工程.....	112
◎南水北调资料：毛泽东“借水”说和规划编制过程	114
◎南水北调东线一期工程济平干渠工程开工 山东省	

省委书记、省长张高丽出席并讲话.....	117
◎温家宝副总理引恩格斯名言共勉南水北调工程.....	120
◎官方报纸指中国南水北调是造福子孙的伟大工程.....	121
◎南水北调中线工程明年开工 移民规划已开展.....	123
◎南水北调牵龙入鲁第一炮.....	124
◎工程方案首期投资逾 1500 亿.....	126
◎人民日报--南水北调工程新闻背景.....	128
◎南水北调等三大工程全面实施.....	133
◎聚焦南水北调.....	136
◎南水北调山东段总设计师之一李德玉开工前辞世.....	146
◎中国将在八年内使北京天津基本不缺水.....	149
◎南水北调关键工程技术问题高级论坛暨高级研讨 班在汉举行.....	151
◎汪恕诚：天人合一 治水新方略.....	151
◎张基尧：丹江口水库移民安置是南水北调中线关键....	160
◎河北：南水北调正定调蓄库项目确定.....	162
◎南水北调商机诱人 河北企业谋划美好“钱景”.....	164
◎《瞭望》文章：引长江水做什么.....	165
◎南水北调东线小型演练 长江将补水南四湖.....	167
◎南水北调东线——一期工程开工准备全面展开.....	168
◎工程机械市场将渐趋活跃 “南水北调”商机诱人.....	169
◎南水北调节水治污商机大.....	170

◎社会力量将参与南水北调工程建设.....	171
◎南水北调节水与水污染防治项目合作会议召开.....	172
◎南水北调山东段准备紧锣密鼓 济平干渠将开工.....	175
◎举世瞩目 南水北调东线工程准备就绪即将开工.....	176
◎用“准市场”机制进行南水北调.....	177
◎南水北调东线江苏段开工准备就序.....	179
◎“南水北调”中线工程施工将绕开沿线文物.....	180
◎“污染防治”是南水北调的关键.....	182
◎南水北调惠及我国长黄淮海 4 大流域.....	183
◎南水北调有利防治汉江“水华”.....	187
◎五千亿元打造南水北调工程 东线江苏段将开工.....	188
◎南水北调正式开工在即 首座水质监测站已运行.....	196
◎南水北调东线工程将在江苏破土 输水干线“清水 走廊”工程同步启动.....	197
◎南水北调工程经济社会问题研究》通过国家验收.....	198
◎香港文汇报：“南水北调”工程动工.....	199
◎南水北调恩泽百姓 北京人将能喝上长江水.....	206

◎南水北调西线工程沿线地质状况基本查清

南水北调西线工程科考队经过 10 多天的勘察，已经基本查清了西线工程沿线的地质状况。

按照规划，南水北调西线工程将开挖大型引水隧洞，穿越地质活动频繁的巴颜喀拉山，把长江上游 170 亿立方米水量调到黄河上游。规划中的引水隧洞深埋在距山顶数百米到 1000 米的位置，开挖隧洞前必须了解山峰深层的地质状况。在巴颜喀拉山的南坡，海拔高度是 3900 多米，为了了解地下 600 米的地质状况，保证引水隧洞的正常开挖，科考人员用地震法进行了勘察。

硝烟尚未散去，科考人员又开始对山体进行电磁检查。随着专家按下电钮，强大的电流发向地层深处，几十个反射点将反射信号送到仪器中，一张彩图出现在我们面前。显示屏上黄色代表着坚硬的岩石，而兰色说明这里可能存在着渗水层，这将威胁引水隧洞的开挖，如果不能提前将断层的深度、宽度、走向勘察清楚，后果将不堪设想。科考人员的勘探调查显示，在西线工程 260 公里的引水线路上，50 到 100 米宽的活动断层带不下 20 条，最大一条分布在杜柯河谷，专家将依据这些调查结果对规划的线路和施工方案进行调整。

南水北调西线工程建设将在平均海拔 4000 米的青藏高原上进行。专家经过调查论证得出结论，开展工程建设和调出部分水量不会对生态环境造成严重影响。

南水北调西线工程总体规划设计副总工程师崔荃介绍说：“水量减少后，可能引起某些环境因素发生一些变化，但通过一段时期，这些环境因素可以自我调整和自我修复，来不断适应这种变化，不会对生态系统造成大的、质的变化。”

据介绍，在南水北调西线一期工程中，将开挖 240 公里长的隧洞，建设长 16 公里的输水明渠，部分地段还要把江边的陡坡炸平，修建施工公路。崔副总工程师介绍到：“我们在输水线路上主要采用是隧洞，隧洞不破坏地表的植被，而且不影响野生动物的活动，目前我们正在做南水北调西线工程的水土保持初步设计，准备最大限度的把开挖出的弃渣，把它利用上，然后种上草，使它尽量恢复原来的状态。”

◎张基尧：流域机构应作为流域控制性水利工程中央投资出资人代表

（编者按：近日，水利部副部长张基尧就流域机构作为流域控制性水利工程中央投资出资人代表问题接受了中国水利报记者采访。现将张基尧副部长的谈

话记录整理如下。

流域机构作为流域控制性水利工程中央投资出资人代表十分重要。我们认为，看待这个问题，既要着眼于社会主义市场经济体制的要求，又要满足于水资源统一管理的要求，充分看到水资源的特殊性，以及流域机构在流域水资源管理中的特殊地位，特别要针对我国面临的水资源形势，着眼于统筹解决我国三大水问题，保障经济社会可持续发展。)

一、水资源的特殊性决定了水资源宏观调控是政府管理和控制的公共服务领域

水是基础性的自然资源，又是战略性的经济资源。作为基础性的自然资源，水资源表现为四个基本特征：一是不可替代性。水是生命之源，是地球上一切生物赖以生存和发展的物质基础。随着经济社会的发展，水已逐步从农业的命脉发展成为工业的命脉、城市的命脉和整个国民经济的命脉，深刻地影响着社会经济生活的每一个方面，直接关系到国家经济安全和社会稳定发展。二是时空分布的不均匀性。这一点在我国尤其突出，年内降雨主要集中在夏季，大部分地区汛期连续4个月降雨占全年的70%左右；从空间上看，我国北方尤其是西北地区水资源短缺。三是流域性。流域性是水资源分布的地域特征，在其区域内，

无论是地表水还是地下水，均以流域的地形地貌和地质条件为依托，形成自然水系。如果不是人为的跨流域调水，流域的水资源是独立的。水资源的流域特征决定了各种水事活动基本上以流域为单元进行。四是水资源使用的后期效应性。几乎各种行业由于水资源利用而相关的经济活动，都会直接地或间接地对水体造成污染，如果不采取对策措施，将会造成水环境恶化，影响人类赖以生存的生态与环境。

作为战略性的经济资源，水资源是稀缺的资源，具有自然垄断性，不可能完全靠市场进行有效配置。首先，水资源交易很大程度上受时空等自然条件的限制，跨流域或地域流动的成本很高，难以在各个水事活动领域完全遵循投入产出的市场价值规律。其次，水关系到国计民生，水价涉及到各行各业，直接影响到人民群众的生活水平，水价的制定不可能完全由市场竞争来决定。

由于水资源的这些基本的自然特性和经济特性，水资源在经济社会发展中具有特殊重要的地位，水资源的配置不可能完全由市场来实现，而要由国家在一个流域或跨流域实施宏观调控，因此世界各国均把水资源作为政府管理和控制的公共服务领域。

二、国务院授权的流域机构作为中央水利投资出

资人代表管理的水利工程，是对国民经济和社会发展有重大影响的以公益性为主的流域控制性工程

水利工程的作用主要有三个方面：一是保障经济、社会、生态协调发展安全的社会服务功能，体现的是社会效益，如保障社会的饮水安全、防洪安全和生态安全；二是参与实施水资源配置的管理功能，如流域内或跨省区的水资源调配等；三是直接进入生产领域的经济功能，体现的是直接的经济效益，如水利发电和城市供水等。从性质上来说，水利工程一般分为三类：即公益性、准公益性和经营性水利工程。公益性水利工程是指仅仅具有社会服务和管理功能，提供的是社会效益的水利工程，如堤防工程、水源工程等。这类工程不能通过市场经营得到直接的经济回报。准公益性水利工程是指以社会服务或管理功能为主，并兼有经济效益的水利工程，如以防洪、灌溉为主兼有发电等经济功能的水利工程。经营性水利工程是指以经济功能为主、产生直接经济效益的工程，如水利发电、城市供水等。经济功能强大但同时又兼有管理功能的水利工程，如果其管理功能在流域水资源统一管理中不可缺少，应视为准公益性工程。根据在流域水资源管理中的地位和作用，水利工程又可分为流域控制性水利工程和一般性水利工程。

国务院批准设立的流域机构作为中央水利投资出资人代表管理的水利工程，是对国民经济和社会发展有重大影响的以公益性为主的流域控制性工程。它具有以下资产特征：一是以公益性服务为主的资产。从功能上讲，它提供的主要是公共服务或准公共服务，如防洪、减淤、农业灌溉、生态保护等。二是代表流域公共利益或具有协调省际间矛盾的作用。这种资产往往是涉及多省区共同利益和需要协调省区矛盾，比如南水北调工程。三是对全流域水资源的优化配置和确保流域水资源各种功能发挥具有十分重要作用的资产。四是具有外部效益内部化功能的资产，即牺牲自己的效益，维护社会、公众利益。

三、流域机构作为中央水利投资出资人代表管理流域控制性工程是水资源统一管理、工程公益性功能发挥和协调各种矛盾的需要

我国水的问题十分突出，水多、水少、水脏等三大水问题成为各个流域管理上所共同面对的主要问题。如黄河上游水土流失严重，下游是举世闻名的地上悬河，因而洪水危害十分严重，水资源严重不足，水土流失严重和水污染加剧。海河，水资源供需矛盾十分突出，水资源利用率已达 90% 以上，海河下游有河皆干、有水皆污，恢复下游生态成为海河流域的首

要任务。长江，除了有与其他流域共存的问题外，如何确保三峡水利枢纽投入运行后不因河势变化出现安全问题，如何确保南水北调的水质、水量，并有效保护下游和入海口的生态等也是流域管理要解决的重大问题。解决这些问题流域机构具有不可替代的作用。

流域机构要保证流域防洪安全、用水安全，保护流域生态环境，实现水资源的可持续利用，在充分运用法律的、行政的和市场的手段的同时，由流域机构作为中央水利投资的出资人代表管理流域控制性水利工程是必要的，也是难以代替的。流域机构作为中央水利投资的出资人代表：

一是流域水资源统一管理需要。在我国水资源问题日益严重的形势下，水资源管理必须更多地从社会公益性需求出发，从人类的基本需求出发，从生态系统需求出发，不仅要考虑经济发展用水，城乡生活用水，还要考虑防洪安全，考虑生态用水、环境用水，从总量上、空间上、时间上针对不同性质水的需求，对水资源进行合理配置。流域机构只有对流域控制性工程的多种功能统筹规划和管理，才能使水资源得以科学合理利用。如防止黄河断流、保证下游灌溉用水，需要流域机构对小浪底、万家寨这样的控制性工程进

行调度，牺牲枢纽工程的发电效益保证下游的供水安全和生态安全；实现黑河省界的合理分水，需要流域机构对正义峡这样的枢纽工程进行直接运行集纳上游来水，集中下泄输水等。

二是保证流域控制性工程社会公益性功能充分发挥的需要。与发电为主、兼具防洪效益的水电站相比，流域控制性工程的多目标性，使得其社会公共利益目标与自身经济利益目标相互影响，相互排斥。要处理好两者的关系，其调度管理复杂。如果流域机构不直接管理这些工程，而由企业经营的话，企业由于追求自身经济效益最大化，必然对社会公共利益的发挥造成影响。

三是协调解决工程立项建设和管理中各种矛盾的需要。流域控制性工程的建设对于全流域水资源的合理配置是必要的，但对上下游、左右岸地区的影响有正面的，也有负面的，工程的立项建设和管理中需要协调的矛盾多而且十分复杂。在工程立项建设阶段，由流域机构作为中央水利投资的出资人代表负责建设流域控制性工程，由于它的流域管理责任和公正地位能够得到各利益主体的接受，各种矛盾容易协调处理。如果由哪一方利益主体或企业组织建设，困难均很大。在工程调度管理阶段，流域控制性水利工程

的兴利除害的功能是为流域内各地区和各利益主体服务的，首先考虑全局的利益。流域机构代表国家对水资源进行调配和省际水事纠纷的调处，不仅具有权威性，而且比较超脱，具有公正性。

四、流域机构作为中央水利投资出资人代表管理流域控制性工程符合国家有关政策和社会主义市场经济体制改革的要求

国务院转发的《关于加强公益性水利工程建设管理的若干意见》(国发 200020 号)指出：“水利工程建设项目划分为中央项目和地方项目。中央项目由水利部(或流域机构)负责组织建设并承担相应责任，地方项目由地方人民政府组织建设并承担相应责任。”这里，国务院充分考虑到以公益性为主的重大水利基础设施对国民经济和社会发展的重大意义，把建设与管理的责任授予水利部(或流域机构)和地方政府。

经国务院和中编委有关领导同意，中央机构编制委员会办公室印发的《关于印发〈水利部派出的流域机构的主要职责、机构设置和人员编制调整方案〉的通知》中明确：“流域机构按照规定或授权负责具有流域控制性的水利项目、跨省(自治区、直辖市)重要水利项目等中央水利项目的建设与管理，组建项目法人；按照规定或授权负责具有流域控制性的水利工

程、跨省(自治区、直辖市)水利工程等中央水利工程的国有资产的运营或监督管理。”

由国务院体改办组织、目前已基本定稿的水利工程管理体制方案中也指出,对国民经济有重大影响的水资源综合利用及跨流域(指全国七大流域)引水等水利工程,由国务院水行政主管部门负责管理,一个流域内跨省(自治区、直辖市)的骨干水利工程由流域机构负责管理。

同时,流域机构作为中央水利投资的出资人代表管理流域控制性水利工程符合建立公共财政和投融资体制改革的原则。按照公共财政理论和投融资体制改革的精神,政府投资应符合国民经济和社会发展中长期规划和国务院确定的经济工作重点的要求,主要用于公共事业和公共基础设施建设。按照中央与地方的事权划分,中央水利投资主要用于流域性的、跨省区的、以公益性为主的大型骨干工程建设,以及对贫困地区水利工程的支持。从中央水利投资的实际情况来看,1998年至2001年,国家共投入水利中央资金1365亿元,其中防洪工程占近80%,其余的为灌区改造工程、水土保持工程、重点水源工程等,基本上全部为公益性投资。在中央水利投资中,地方项目占65%,投资可定性为中央对地方水利工程的支持;中

央项目占 35%，主要为黄河小浪底工程、黄河下游治理工程、长江干堤隐蔽性工程、治淮治太工程等属于中央事权范围的大江大河整治工程。由流域机构作为这些工程的中央投资的出资人代表，可以对工程建设和运行起到积极的保障作用。

五、从各国的实践来看，流域机构作为中央水利投资出资人代表管理流域控制性工程是可行的

按照西方国家占主流的福利经济学的观点，政府提供的社会公共产品和服务不一定要由政府自己生产和提供，要尽可能发挥社会专业化资源的优势，通过委托生产，取得最佳效益。目前西方国家的社会公共福利由政府自己生产的比重越来越小，大部分改由私人公司提供。在美国连监狱等过去纯政府事务，现在也可委托私人公司管理。这是一个大的趋势。但在水资源的管理问题上，由于涉及到防洪、供水安全和生态问题，经过近百年的探索，西方国家几乎采用了本质相同的管理模式，即以流域为单元，以流域管理委员会、流域管理局、流域性公司等形式代表政府在流域行使水资源统一管理的职能，同时还承担流域内水利工程项目的建设和运行管理。通过政府直接参与水资源开发利用和管理，取得了很好的社会效益和经济效益。比较典型的有：