

水利系统

优秀调研报告

(第五辑)



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水利系统 优秀调研报告

(第五辑)

本书编委会 编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

水利系统优秀调研报告. 第5辑/《水利系统优秀调研报告》编委会编. —北京: 中国水利水电出版社, 2006

ISBN 7-5084-4166-4

I. 水... II. 水... III. 水利系统—调查报告—中国 IV. F426.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 133109 号

书 名	水利系统优秀调研报告 (第五辑)
作 者	本书编委会 编
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	850mm×1168mm 32 开本 17 印张 339 千字
版 次	2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷
印 数	0001—2100 册
定 价	38.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

编委会名单

主 任 顾 浩

副主任 赵 伟 王晓东

成 员 杨得瑞 赵 卫 黄 河

于琪洋 郭永胜 王乃岳

张 范 熊向阳 杨 柠

编 者 的 话

2002 年以来，水利部办公厅、政策法规司和发展研究中心每年联合编辑出版一辑《水利系统优秀调研报告》，为水利系统交流调查研究方面的成果和经验提供一个平台，为展示水利系统各个单位过去一年的工作提供一个窗口。有力地促进了水利系统调查研究之风的深入，受到了各级领导的重视、广大水利职工的欢迎和读者的好评。

今年征集通知下发以后，各单位踊跃推荐优秀调研报告 87 篇，比去年有所增长。特别是地方报送的调研报告有较大幅度增加，全国有 22 个省（自治区、直辖市）和计划单列市报送了调研报告。调研报告的内容涉及当前水利工作的方方面面，质量较往年有较大提高，很多报告都是围绕本单位、本地区的中心工作、针对重大问题开展调研后提出来的，具有较强的政策意义和参考价值。

经过编委会认真细致地审读，遴选了 41 篇报告，形成了这本《水利系统优秀调研报告（第五辑）》。对于来稿选编，编者一如既往地坚持三个标准：一是调查研究的问题具有典型性、针对性或趋势性；二是通过调研提出了新见解、新建议或得出新结论；三是符合调研报告的体例。

加强调查研究既是一项重要的作风建设，又是推动工作的有效方法。优秀调研报告的选编工作，我们将长期坚持下去。第五辑中地方入选的调研报告数量较往年有较大幅度的增加。希望此举能进一步促进在水利系统大兴调查研究之风，在丰富调研成果的同时，推动水利工作又快又好地发展。

编 者

2006年7月2日

目 录

编者的话

C 模式：自律式发展	汪恕诚 (1)
节水灌溉是缓解干旱地区水资源	
紧缺矛盾的根本途径	翟浩辉 (25)
经济社会与水旱灾害	鄂竟平 (43)
全面落实《实施纲要》构建具有水利	
特色的惩防体系	张印忠 (68)
坚持依法行政 努力实现长江河道	
采砂依法科学有序	矫勇 (84)
陕北和内蒙古鄂尔多斯地区水土保持考察报告	周英 (95)
关于深圳河湾治理的调研报告	刘宁等 (106)
让节水成为人们的自觉行动	水利部办公厅调研组 (123)
对内蒙古水权转换试点	
的调研报告	水利部政策法规司等联合调研组 (137)
农村税费改革背景下农业水价改革的	
问题、对策及建议	水利部财务经济司调研组 (150)
财政支持农业综合生产能力建设	
调研报告	水利部财经司等联合调研组 (163)
淮河流域中上游水土保持发展战略	
调研报告	水利部水土保持司等联合调研组 (176)
小水利攸关大农业	王韩民 吴振鹏 倪文进 (189)

关于用水户参与灌溉管理

的调研报告……………水利部农水司调研组 (202)

水电站安全度汛调研报告……………国防办等联合调研组 (216)

全国“十五”水电农村电气化

县建设调研报告……………水利部水电局联合调研组 (225)

关于水利勘测设计行业发展状况

的调研报告……………汪洪 李孝振 宋树芳 (237)

让沙兰悲剧不再重演……………中国水利水电科学研究院 程晓陶 (249)

关于农村饮水安全现状及解决对策的调研报告

……………水利部发展研究中心 李晶 岳恒 王建平 王丽艳 (261)

水利部直属预算单位政府采购情况

调研报告……………水利部预算执行中心等联合调研组 (275)

小流域综合治理是长江流域土石山区解决温饱建设小康

的基础工程……………长江水利委员会水土保持局调研组 (287)

黑河流域近期治理有关情况

调研报告……………黄河水利委员会调研组 (299)

淮河流域省际水事纠纷情况

调查报告……………淮河水利委员会调研组 (307)

海河流域鲁北平原风沙区水土流失

调研报告……………海河水利委员会联合调研组 (320)

扎龙湿地补水情况调查报告

……………松辽水利委员会等联合调研组 (332)

郊区农民安全饮水与创建农村水务

管理新模式的调研……………北京市水务局 焦志忠 (343)

以电代燃, 引领山区农村走上可持续

发展道路……………山西省水利厅 高建民 王洪斌 (355)

辽宁省“四荒”资源治理开发

调查报告……………辽宁省水利厅 孙宪柱 胡环 (366)

当前水利建设趋势及对策

..... 江苏省水利厅 张嘉涛 李慧 (377)

宣州区小型水利工程建设管理

体制改革成效..... 安徽省水利厅 张黎勇 (389)

百年民间水利协会缘何经久不衰

..... 江西省水利厅 孙晓山 (398)

优化许可方式 规范采砂管理

..... 江西省水利厅 傅国儒 邹紫伟 (410)

山东省农村供水工作调研报告..... 山东省水利厅调研组 (419)

山东省水管体制改革调研报告..... 山东省水利厅调研组 (430)

河南省淮河、海河流域污染较重地区农村饮水安全工程

运行管理情况调研报告..... 河南省水利厅调研组 (442)

关于湖南省基层水管单位解困

问题的调查..... 湖南省水利厅 王孝忠 (454)

对湖南省小型农田水利

的调查与思考..... 湖南省水利厅 李皋 (464)

加快广西水利改革与发展

的调研报告..... 广西壮族自治区水利厅等联合调研组 (475)

关于全省农业水费计收问题

的调查报告..... 四川省水利厅调研组 (490)

山区小康起步在水

..... 云南省水利厅 谢承或 (501)

新疆棉花滴灌建设效益调研报告

..... 新疆维吾尔自治区水利厅等联合调研组 (512)

宁波市城市供水区水源工程

调研报告..... 宁波市水利局 张金荣 (524)

C 模式：自律式发展

汪恕诚

(2005 年 6 月)

今天论坛的主题是节水型社会建设，在这个场合我也想发表一些看法，有些可能并不是直接对应着节水型社会建设的。应当说，我们现在所从事的节水型社会建设还在推进的过程中，还有很多困难需要我们去克服。但我们要有信心，因为我们现在所从事的节水型社会建设意义重大。将来社会越发展、越和谐，再回过头来看我们现在所做的工作，意义可能会更大。我今天想先从宏观的角度谈谈，这次论坛上很多发言都是比较宏观的。

我发言的题目叫“C 模式：自律式发展”（以下简称 C 模式）。先解释一下题目。美国地球政策研究所所长莱斯特·布朗先生，在中国有两本书是比较出名的。一本是《生态经济：有利于地球的经济构想》；另一本是《B 模式：拯救地球，延续文明》（以下简称《B 模式》）。估计这两本书在座的各位都看到过。在《B 模式》这本书里，他为书名作了解释。他说是受到一种启发。原来的经济增长模式看来有问题了，现在要新换一种模式来推动经济增长。演节目、演戏都有 A、B 角，

现在应该轮到 B 角上场了，因此他取了这个书名叫《B 模式》。其实《B 模式》是一种考虑生态、考虑环境的新的经济增长模式。我借着他的题目来一个“C 模式”，但并不是简单地按 A、B、C 排序。这里的 C 是指 China，是想谈谈中国的经济社会发展应该遵循一种什么样的模式，讲的内容与生态经济、与《B 模式》可能有些相似之处。但是我们的国家确实有我们自己的国情，有自己的特点。中国与许多发达国家的经济发展模式有很大区别，因此，我取这样一个题目。

那么 C 模式的最大特点是什么呢？是人们在经济发展过程中形成的一种自律意识、自律行为。通过自律，自己约束自己，从而达到可持续发展的目的。节水型社会建设就是我们自己约束自己，就是一种自律行为。我们为什么要特别强调这种自律呢？这是因为，在经济社会发展过程中，我们对大自然的索取、对资源的开发利用，已经对大自然产生了破坏，对生态与环境产生了影响，而且这种破坏和影响开始对人类自身发出了严峻的信号，敲响了警钟。我们一定要走自律式发展的道路。现在我们一些地方、一些部门的领导人认为，经济发展的速度越快政绩越好，越快对历史贡献越大。我不这样认为。我国的钢铁生产已超过 2 亿 t，煤炭生产已达到 19.5 亿 t，电力装机已经是 4 亿 kW，电力发展速度已经达到 15% 了，但仍不能满足 GDP 增长 9% 左右的需要。这种情况下还不想放慢速度，还要加速发展，就不能不引起我们的深思了。我们不能以为这种盲目和单纯追求速度的发展

就是对历史的贡献。因为当中国的资源承载能力和环境承载能力超出极限，无法承受经济社会的盲目发展时，整个经济就会突然崩溃，那时付出的代价将是极其惨痛的。C模式即中国模式，强调自律的发展模式。由于时间关系，今天只能讲一个提纲，甚至是提纲的提纲，最后要回到我们今天要讨论的节水型社会建设这个题目上。

一、牢固树立科学发展观，构建社会主义和谐社会

党的十六届三中全会提出，要坚持以人为本，树立全面协调可持续的发展观。这里面强调了三个方面：“以人为本，全面和协调，可持续”。“全面、协调、可持续”表现在“五个统筹”的发展战略上，即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹国内发展和对外开放、统筹人与自然和谐发展。全面、协调表现在前四个统筹上，可持续发展表现在统筹人与自然和谐发展上，一共是五个统筹。

党的十六届四中全会重点强调了加强党的执政能力建设。随后又指出构建社会主义和谐社会。十六大的报告和四中全会文件已经谈到了和谐社会，但是它的内涵和目标，当时是四句话、十六个字。今年2月，胡锦涛总书记在中共中央举办的省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上，专门论述了和谐社会这个问题，提出我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。六个方面，二十八个字。加了两个内容：一是安定有序，二是人与

自然和谐相处。我们在学习时都感到中央加上这两条十分必要。这两年我们社会上发生的突发事件为数不少，而在这些突发事件中，很多是由于人与自然的关系没有处理好，而导致了人与人的关系出现问题。二十八个字、六个目标中，前面讲的五个部分都是谈处理好人与人的关系，或者讲是人与社会的关系。后面一个部分强调的是处理好人与自然的关系。人与自然的关系如果处理不好，很可能导致人与人、人与社会的关系出现紧张。现在由于环境问题而引发的上访越来越多，比例越来越高。社会上发生的一些矛盾、一些纠纷，原因很多，但分析起来，有一个重要原因是没有认识和把握好人与自然和谐相处。我们党根据国家经济社会发展中出现的新情况、新问题，适时提出了以人为本、树立和落实科学发展观的要求，提出了构建社会主义和谐社会的任务。其中一个重要内容是讲人与自然和谐相处或者叫统筹人与自然和谐发展，实际上就是要协调处理好人口、资源、环境与经济社会发展的关系问题。我今天讲的内容是，党中央提出了人与自然和谐发展的理念，在我们国家经济社会发展过程中究竟应该如何落实，落实到哪些方面？到底要采取哪些措施才能保证落实到位？这里主要谈水利，也可能会联系到一些别的行业 and 部门，为的是便于大家理解和研究思考问题。作为国家专业经济管理部门，我们搞经济工作的，一定要自觉贯彻落实中央的方针政策和要求，把思想统一到中央的精神上来，牢固树立科学发展观，切实做到人与自然和谐相处。

二、准确把握中国的人口、资源、环境问题的特点

人口、资源、环境的问题世界各地都存在。但中国的特点是什么？如果不能准确和清晰地把握住中国的特点，就无法做到人与自然和谐相处。中国的问题是人多，原来讲的是人多耕地少。随着实践的发展，人们的认识在不断深化，加了一条：人多水少。这两年能源紧张，又加了一条：人多油少，油指的是石油。我以为不要笼统地讲人多能源少，这不是很确切。因为中国的煤炭资源还是很丰富的。但煤炭资源存在什么问题呢？就是煤炭资源带来的对环境的污染远比石油严重。因此，一般衡量，还是把石油作为资源的衡量指标。中国的石油资源很少。人多地少、人多水少、人多油少，这就是中国主要资源的特点，或者说是可持续发展的制约因素。谈到水资源的特点，我们平时总是讲两句话。第一句话，中国是一个干旱缺水的国家，干旱缺水是中国的基本国情和主要问题。我们国家有四大水问题：洪涝灾害、干旱缺水、水污染恶化和水土流失严重。其中干旱缺水我认为是主要矛盾。过去讲我国人均水资源量 2200m^3 ，世界人均 8800m^3 ，我们是世界平均水平的 $1/4$ 。最近提法有些变化，中国人均水资源是世界平均水平的 31% 。为什么会提高了一些呢？道理很简单，因为世界人口增长比中国人口增长快，而全球水资源总量并没有大的变化，因此显得比例高了一些。但这并不能改变中国缺水严重的事实。第二句话，水资源时空分布不均。首先是时间分布不均，我国汛期来几场雨就把全年 80% 的水都下了。其次是空间分布不均，南方水

多，北方水少。由于时空不均，中国水资源短缺的矛盾更为严峻。其他能源资源也存在分布不均的情况。前面说了，从资源总量来讲，中国人多地少、人多水少、人多油少。而有限但又十分重要的资源又普遍存在分布不均的现象。我们的煤炭资源分布在“三西”地区：山西、陕西、蒙西（内蒙古西部）地区。我国的水能资源更多是在西部，主要集中在西南部，土地资源北方多，水资源南方多。而我们国家的人口主要集中在东中部地区。

资源分布不均同我们国家生产力发展格局不相匹配。我国经济发展的重心或目前经济的主要增长点在哪里呢？主要集中在东南部沿海地区。这种格局同我国的水资源、土地资源、能源资源等各种资源的配置是不相匹配的。这种不匹配给中国经济社会发展带来的影响十分深远。要解决这一问题，一定要在国家的层次上实现资源配置。如果我们简单地认为市场经济能够解决一切问题，包打天下，轻视甚至放弃政府的宏观调控职能，非吃亏不可。我国的资源配置必须在国家的层面上来进行，譬如西电东送、西气东输、北煤南运、南水北调等。中国的特点，一是人多，二是资源少，而这种资源分布又极不均衡，同时资源分布的不均衡又与经济社会发展程度极不匹配。这就在很大程度上决定了中国采取什么样的经济管理制度。换句话说，中国经济的管理制度是和中国人口、资源、环境的特点相适应、相联系的。认识到这一点，对理解我国经济社会发展规律极为重要。

我曾在一篇文章里读到一种观点，讲东方的制度设计、制度安排的演进规律。主要讲的是中国、印度。从历史上来看，对江河的治理，对大江大河的管理，往往直接影响这个国家统治阶级的权益。比如说黄河，黄河流域无论是泛滥还是干旱，都有可能加剧社会动荡，导致农民起义，形成朝代更迭。正因为黄河的意义如此重要，因此黄河在历史上一直就是由中央政府直接管理的。黄河的河官比地方官要高一品，治理河道的官银由中央政府直接拨付。中国还有一个地方是钱塘江，钱塘江的海塘也是由中央财政直接管理。为什么？因为那个地方盛产盐、丝绸、粮食等，是朝廷重要的财政税收来源。因此，作者发现中国在历史上虽然分分合合，但一统天下的时间、中央集权的时间远长于诸侯割据、国家分裂的时间。因为一个流域如果总是处在诸侯军阀割据阶段，就很难统筹解决上下游、左右岸的问题，很难有效解决防洪和抗旱问题。一句话，经济社会的发展如果处在诸侯割据、天下分裂的状态下，其管理的社会成本要远远大于天下一统时期，付出的社会代价要远远高于天下一统时期。这也形成了中国的核心利益和核心价值观，那就是分裂不得人心，统一高于一切。这也导致了中国在历史上相当长时期是中央集权国家。作为一个大国，这是当时人们的一种制度选择，并且在一定时期也曾创造了灿烂的华夏文明和中华文化。这篇文章援引了马克思主义经典作家的一些论述，还有其他一些经济学家的分析，我读后觉得分析得有一定道理。

我有一个基本判断：像中国这样的发展中大国，在

发展社会主义市场经济的过程中，政府的宏观调控绝不是可多可少、可有可无的，而是与社会主义市场经济不断完善相伴随的基本管理手段。不能认为经济过热或者过冷了，出了问题才需要宏观调控。宏观调控不是一种偶然的、临时的行为。宏观调控是从国家的层面上，用科学发展观去指导我们的经济社会发展。目前正在进行的宏观调控是运用科学发展观指导经济社会发展的一次重要实践，而宏观调控就是要用科学发展观去调控那些不符合科学发展观的不理性的经济行为和社会活动。

就拿电力发展情况来说，我国 2004 年电力发展速度为 15%，GDP 的发展速度为 9.5%，电力弹性系数是 1.6 左右。对于电力弹性系数，从我们国家 50 余年的发展情况来看，大家普遍认为 0.8 比较合适，在历史上弹性系数很少超过 1。从世界发达国家的发展过程来看，大家也都认为 0.8 左右是合适的。而 2004 年我国电力弹性系数已经接近正常值的一倍了，舆论上还在讲电力紧缺。这说明什么问题呢？说明我国经济发展的结构出了问题，过多过快地去发展高耗能工业。主要表现在钢铁、铁合金、铝、水泥、房地产等领域。电力弹性系数为 1.6 还满足不了 GDP 增长 9.5% 的需求，不能不令人吃惊。党的十六大提出，到 2020 年国内生产总值翻两番。如果按照目前的耗能情况，全国的一次能源资源将需要 42 亿 t 标煤。如果我们管理和控制得比较好的话，按照电力弹性系数 0.8 计算，届时需要 32 亿 t 标煤。也就是说，在 2020 年以前，我们要通过节约的手段，省下能源总量的 25%，即 10 亿 t 标煤。当能源