

察实情 求真知 出良策

——水利部2003～2004年调研报告集

水利部直属机关党委 编



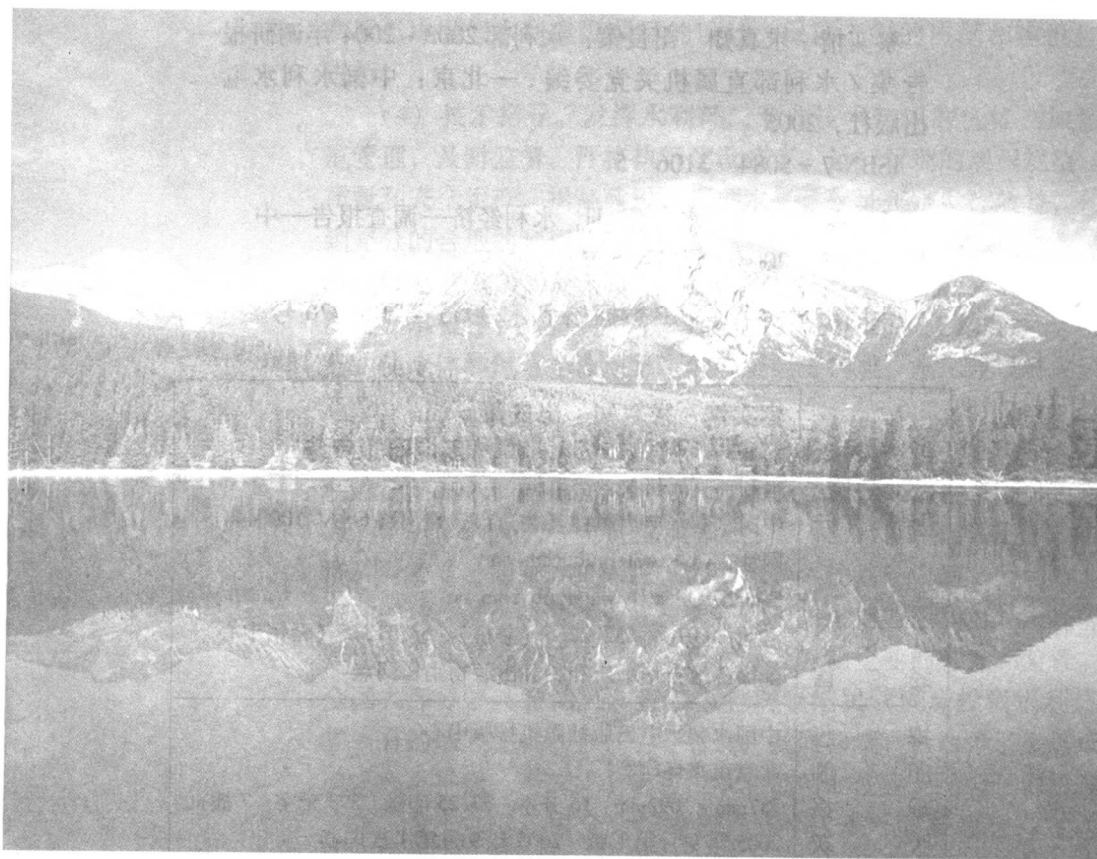
中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

察实情 求真知 出良策

—— 水利部2003～2004年调研报告集

水利部直属机关党委 编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

察实情 求真知 出良策：水利部 2003 ~ 2004 年调研报告集 / 水利部直属机关党委编. —北京：中国水利水电出版社，2005

ISBN 7 - 5084 - 3106 - 5

I. 察... II. 水... III. 水利经济—调查报告—中国—2003 ~ 2004 IV. F426.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 088976 号

书 名	察实情 求真知 出良策 ——水利部 2003 ~ 2004 年调研报告集
作 者	水利部直属机关党委 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	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	787mm × 1092mm 16 开本 23.25 印张 393 千字 7 插页
版 次	2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷
印 数	0001—1200 册
定 价	68.00 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

主 任：周 英

副主任：陈小江 徐开濯

成 员：周振红 袁建军 李晓琳

付静波 吕 凯

前 言

“没有调查研究就没有发言权”。调查研究是谋事之基、成事之道，是我们党的优良传统和基本工作方法，是党的实事求是的思想路线在实际工作中的具体运用和体现，是保持党同人民群众血肉联系的重要途径。深入基层，深入群众，开展调查研究，可以查实情、求真知、出良策。

我国地域辽阔，各地水资源条件差别很大，为了贯彻落实中央水利工作方针，实践水利部党组新时期治水思路，指导各地因地制宜做好水利工作，这就要求广大干部尤其是领导干部要带头深入基层，深入群众，紧紧抓住水利工作中一些带有全局性、战略性和前瞻性的重大理论和实践问题，紧紧抓住基层和群众反映强烈的焦点问题，紧紧抓住实际工作中亟须解决的突出问题，开展调查研究。调查研究也是理论与实际相结合的过程。要大力弘扬理论联系实际的马克思主义学风，努力在对水利实践中新情况、新问题的理论思考和规律性研究上下功夫。只有这样，才能真正认清水利在经济社会发展中所处的地位和作用，认清水利工作者所肩负的历史使命和任务，用新思路解决新问题，用新举措开创新局面。

水利部党组历来高度重视调查研究工作。为深入贯彻落实党的十五届六中全会决定精神，水利部党组制定了《关于领导干部深入基层深入群众开展调查研究的意见》。汪恕诚部长在全国水利厅局长会议上强调指出，“要围绕当前和今后一个时期水利发展和改革中的重大战略问题、热点难点问题、体制机制问题，组织开展一批水利重大课题研究”。根据《意见》的规定和汪恕诚部长的讲话精神，水利部每年有计划、有重点地组织实

施广泛而深入的调查研究。仅2001~2004年，先后组织实施了29个部重大课题和一大批司局课题的调研。通过调查研究，丰富和发展了新的治水理论，提高了决策的科学性，密切了与基层和群众的联系，促进了机关作风的转变。

调查研究，贵在坚持。要以保持共产党员先进性教育活动为契机，进一步健全和完善深入基层深入群众开展调查研究工作的长效机制，使调查研究工作经常化、制度化和规范化，使调查研究工作真正成为践行“三个代表”重要思想、落实科学发展观、推进可持续发展水利的过程，成为理清思路、寻求对策、谋划发展的过程，成为转变机关作风、密切联系群众、解决实际问题的过程。

这次汇编的调研报告，紧紧围绕水利改革和发展的重大问题，注重对治水新思路、新举措的总结和探讨，有的已经转化成具体的政策文件或管理办法，有的已经转化成指导工作的思路，有力地促进了水利各项工作的开展。我们相信，它的编辑出版，必将为有关部门、单位研究工作、制定政策、作出决策提供借鉴和参考，必将进一步促进我部调研工作的深入开展，促进调研水平的整体提高，促进机关作风的不断转变，为全面推进可持续发展水利提供支持和保证。

编委会

二〇〇五年七月

目 录

前言

第一部分 部领导、总工调研报告

- 水权转换是水资源优化配置的重要手段 汪恕诚 (3)
- 推进从被动抗旱到主动节水的战略性转变
- 宁夏引黄灌区节水增效的启示 敬正书 (9)
- 设置区域(流域)水利站是深化乡镇水利站管理体制改革的有益形式
- 对江苏、北京乡镇水利站建设情况的调查 翟浩辉 (17)
- 南水北调西线一期工程关键技术专题调研报告 索丽生 (25)
- 树立和落实科学发展观 推进我国水土保持事业的新发展 鄂竟平 (33)
- 以干部安全为本进一步规范招标投标和资金管理行为 刘光和 (47)
- 引江济渭入黄方案研究实地查勘调研报告 刘宁 (53)

第二部分 部重大课题调研报告

- 新水法贯彻实施情况调研报告 联合调研组 (63)
- 准公益性水管单位国有资产管理体制改革调研报告 联合调研组 (74)
- 积极探索 努力实践 不断提高牧区水利试点项目建设管理水平
- 全国牧区水利试点项目建设的调研报告 联合调研组 (88)
- 洪水资源化调研报告 调研组 (95)
- 关于小水电代燃料体制、机制及政策研究的调研报告 联合调研组 (102)
- 关于当前水利部机关党员队伍状况的调查报告 联合调研组 (108)
- 水行政执法调研报告 联合调研组 (124)
- 关于宁夏内蒙古水权转让情况的调研报告 调研组 (132)
- 水利资金合同管理调研报告 调研组 (146)
- 水利工程管理体制改革进展情况调研报告 联合调研组 (154)
- 关于用水户参与灌溉管理的调查报告 联合调研组 (159)

关于小水电代燃料试点效果及经验的调研报告	联合调研组 (170)
水利社会管理与公共服务制度建设状况调研报告	
——来自张掖、绵阳等地节水型社会建设中相关制度	
状况的考察	调研组 (177)

第三部分 司局课题调研报告

提高水利社会管理水平 促进节水型社会建设

——关于张掖市、绵阳市节水型社会建设中社会管理的

调研报告	办公厅 (189)
甘肃省引大入秦工程调研报告	规划计划司 (198)
岷江上游水电开发情况的调研报告	规划计划司 (204)
关于饮用水水源基本情况的调查报告	水资源管理司 (209)
水利高层次人才队伍建设情况调研报告	人事劳动教育司 (216)
水利认证认可工作调研报告	国际合作与科技司 (227)
长江中下游干流河道采砂管理情况调研报告	建设与管理司 (237)
全国农村饮水解困工程调研报告	农村水利司 (243)
关于水利系统领导干部廉洁自律和党风廉政建设责任制工作	
情况的调研报告	驻部监察局 (250)
关于对离退休干部党组织设置和党员管理的调研报告	离退休干部局 (262)
关于城市抗旱工作调研情况的报告	国家防办 (269)
四川省电价情况调研报告	水电局 (276)
甘肃河西走廊地区水权置换与水价、水市场情况调研报告	综合事业局 (284)
我国水文事业面临的严重困难亟待解决	水文局 (294)
水利水电工程移民工作中的社会管理职能研究	水库移民开发局 (302)
关于南水北调工程前期工作情况的调研报告	南水北调规划设计管理局 (312)
农村饮水解困项目调研报告	发展研究中心 (319)
我国部分地区水权转让情况的调研报告	发展研究中心 (333)
关于机关服务局队伍建设情况的调研报告	机关服务局 (342)
大力发展积极引导非公有制经济促进水利事业发展	
.....	中国水利职工思想政治工作研究会 (351)

第一部分

部领导、总工调研报告



水权转换是水资源优化配置 的重要手段

汪恕诚

水资源短缺是我国水资源问题的主要矛盾，日益成为制约我国经济社会发展的瓶颈，是实现全面建设小康社会目标所面临的重大挑战之一。在社会主义市场经济条件下，解决水资源短缺问题，要研究并运用水权、水市场理论，充分发挥市场机制的作用，注重经济手段在水资源配置中的重要作用。前不久，我到宁夏、内蒙古调查研究，实地了解了这两个地区从实际出发进行水权转换实践探索的有关情况。他们的实践值得各地研究借鉴。

一、水权转换可以引导水资源向高效率、高效益方向流动，实现以节水、高效为目标的优化配置，为经济社会发展提供水保障

宁夏属于经济社会欠发达地区。按照党的十六大提出的实现全面建设小康社会的目标，今后 10 年内，宁夏经济必须保持 10% 以上的增长速度，任务十分艰巨。宁夏煤炭资源丰富，发展工业成为宁夏加快经济社会发展的必然选择。即将开工建设的宁东能源重化工基地面临最大的挑战之一就是水资源问题。各建设项目投入运行发挥效益需要 3.6 亿 m^3 水量。但是黄河流域水资源紧缺，计划开工建设的火电厂由于没有取水指标因而无法立项。水从哪里来呢？宁夏把工业新增用水的希望放在农业节水上。这个地区农业用水占总用水量的 95% 以上，工业用水仅占 3%，低于全国平均水平的 20%，用水结构失衡。在水资源总量难以增加的情况下，解决宁夏工业和城市发展用水问题，只能从实际出发，改变现有水资源利用格局，调整用水结构，从宏观上提高水资源的配置效率，从微观上提高水资源的利用效率，确保自治区经济社会发展的用水需求。青铜峡灌区渠系水利用系数只有 0.42，有一半多的水在输水过程中浪费掉。如果灌区实施节水改造，平均每投入 2.71 元节水改造资金就能够节约 1m^3 水。但由

于政府的灌区改造资金不能完全到位,灌区节水改造项目难以进行。一方面灌区节水有潜力,但资金缺口大;另一方面经济发展需要电力,而火电厂却由于没有取水来源无法立项。面对这种情况,政府为促使企业发展,采取由政府投入 1/3、企业投入 2/3 的办法,对灌区进行节水改造,以提高水的利用效率,把节约的水量有偿转让给火电厂。这样火电企业每投入 2 元钱就获得了 1m^3 水的使用权,解决了工业发展用水问题。目前,宁夏有两个 120 万 kW 的火电厂签订了协议,一个电厂的年用水量大体上是 2000 万 m^3 。

灌区与火电企业之间这种有偿转让水权的方式,改变了以往无偿剥夺农民用水权益的做法,充分体现了市场的调节作用,产生了巨大的经济社会效益,实现了“五赢”:一是通过水权转让,为电力企业提供了生产用水,赢得了宁夏区域经济快速发展;二是企业用水得到保障,摆脱了制约的“瓶颈”,赢得了发展空间;三是拓展了水利融资渠道,灌区工程状况得到改善,水资源的利用效率和效益得到提高,赢得了水资源的优化配置;四是保护了农民合法用水权益,输水损失减少,水费支出下降,为农民赢得了经济效益;五是在保障经济社会发展的同时,没有超采地下水资源,没有超指标使用黄河水,赢得了良好的生态效益。

宁夏水权有偿转让的重大意义在于走出了一条成功解决干旱地区经济社会发展用水新路。近几年,黄河来水偏枯,供用水矛盾日趋突出,水资源短缺已成为黄河流域经济社会发展的“瓶颈”。通过水权转让,在农业节水基础上,统筹城乡水资源配置,通过工业支持农业节水,农业节水支持工业和城市建设,充分提高农业用水效率,保障今后工业乃至社会发展用水,是我国北方地区,尤其是黄河流域经济社会发展的必由之路。

二、水权转换既可以在企业和灌区之间进行,也可以延伸到地区和地区之间,整个黄河流域经济结构用水的转换,还可以跨流域进行流域之间的水权转换

到内蒙古自治区调研时,发现当地水权转让试点工作也正在进行,而且水权转让的领域进一步拓展。有三件事给了我深刻的印象。第一件事是在乌拉特前旗。与宁夏的情况类似,也是通过电厂投资河套灌区进行节水改造,灌区向新建火电厂有偿转让部分用水权。自治区领导介绍,他们对该区域内的水资源配置作了通盘规划,哪一个取水项目用水权转换的方式,哪一个用中水回用的办法,哪一个用别的水源,有总的考虑。我认

为，自治区领导提出了一个很重要的问题，每个地区都必须认真做好水资源规划，总体实现水资源的优化配置。第二件事是在包头市。与包头市领导交谈时了解到，该市由于经济社会尤其是工业加速发展，迫切要求增加用水量。他们在黄河新修了一个泵站，但批复的取水指标小于实际用水需要，要求按照实际需要增加取水指标。了解到新的水权转换的有关信息，可以通过投资进行灌区节水改造来换取增加水权指标，包头市领导当即表态愿意拿5亿元用于灌区节水改造，换取增加1亿 m^3 的用水指标。这样等于以5元钱的价格购买一立方米水的使用权。这给我们一个信号：黄河流域水权可以在区域之间整体转换。第三件事是自治区领导提出，南水北调东线、中线通水以后，黄河下游几个省的水资源指标比较多，能否增加内蒙古的用水指标。我回答了两句话：可以增加指标，但增加的水权指标是南水北调的水权，而不是黄河的水权。也就是说，虽然内蒙古用的是黄河水，但要付南水北调的价钱。自治区领导认为这种用水指标的转换有道理，可以接受。因为，新增的水指标是用来发展工业，贵一点也能够承受。这说明，跨流域进行水权转换也有着现实基础。

我认为，以上三件事有着内在的逻辑联系，说明水权转换开始在企业与灌区之间进行，并逐步探索延伸到流域内包头地区与其他地区之间经济结构用水的转换，延伸到跨流域进行的流域之间的水权转换。那么，整个黄河流域工业经济的进一步发展、城市的扩大，水的来源一定程度上可以通过这种方式加以解决。以前各地缺水了，怎么办？想到的往往是三件事：修水库、打井、调水。现在通过水权转换的方式，也能够解决缺水问题。当然，节水改造不是无穷的，它有一个总量的概念。但现在至少开始走出一条新路，通过水权转换的办法解决水资源短缺问题。因此，我认为对黄河流域来讲，水权转换是解决流域经济社会发展用水和水资源短缺问题的一把钥匙。

三、进行水权转换，必须加强制度建设，建立健全水权转让的政策法规

在社会主义市场经济条件下，要做活水资源文章，既要研究技术问题、工程问题，还有很重要的一条，就是要研究制度问题、体制问题。原来我们比较多的是研究生产力的问题，现在要在研究生产力问题的同时，注重研究生产关系问题。通过生产关系的变革和调整，去促进生产力的发展，满足经济社会对水资源的需求。

大规模、跨行业、跨地区，甚至跨流域的水权转让，对于提高水资源的利用效率和效益，推动流域和区域水市场的初步形成，具有重要的现实意义和深远的历史意义。但是水权转让一定要根据各地水资源的条件和经济发展的水平来进行，不能搞一刀切，不能一个模式。目前，水权转让还处于试点阶段，难免出现这样或那样的矛盾和问题，这些矛盾和问题要在实践中去解决，在探索中去完善。宁夏在水权置换过程中，遇到的很重要的一个问题，就是水权转让的年限问题。按照取水许可年限，水权转让合同只能订 5 年，换取水许可证的时候再续订。但对电厂来说，订 5 年合同，与电厂的使用年限差距较大，操作起来比较困难。还有一种方式是按照渠道衬砌的使用年限来确定水权转换年限。一般来说，渠道衬砌的寿命是 10 年，超过 10 年需要重新衬砌，因此涉及到水权转让的价格问题。现在投入 2.71 元钱衬砌渠道获得 1 立方米水的使用权，那 10 年以后渠道衬砌的钱谁付呢？按照这个概念，如果订 10 年合同每立方米水投入 2.71 元，那么订 20 年合同，每立方米水使用权的价格应该是 5.42 元。这样一分析，可以认为，水权转换价格的底线应该是投入当地工程建设资金从而获得水的使用权的价格，而高限应是当地跨流域调水的工程建设价格，那是最高价格。如果超过这个价格，那么需水方就不搞水权转换，而是考虑跨流域调水了。市场价应在这中间浮动。另外，价格还需要与时间结合起来考虑。订的协议转让时间越短，价格相对越低；时间越长，价格相对越高。

水权转换的探索是一件十分有意义的事情，在一些地方出现了很好的势头。针对当前水权转让试点工作的发展形势和所面临的一些问题，有几个方面的问题需要深入研究，逐步完善。

第一，加强政府宏观调控。水市场是一个准市场，水权转让涉及工业、农业及农民利益等问题，情况较为复杂，不能完全由市场调节，需要政府和水行政主管部门加强宏观调控，逐步利用市场机制，引导水权交易和水市场建立。水权转换应在当地水资源总体规划的框架下，按照水资源合理配置的要求进行。

第二，明晰初始水权。要逐步建立完善两套指标体系，一套是水资源的宏观控制体系，一套是水资源的微观定额体系。有了两套指标的约束，各个地区、各个行业、每一项工作都明确了自己的用水指标和节水指标，节水责任就可以层层落实，水权转让也就有了基础，各方权益才能从根本上得到保障。

第三，规范水权转让行为。各地应从实际出发，尽快出台水权转让工作指导意见，使水权转让规范进行。要加快水资源综合规划与节水改造规划的编制工作，建立并严格执行水权转让的可行性评价与审批制度等等，以保证水权转让有序进行。在水权交易时，必须分析灌区的节水潜力，水资源的供给、需求和缺水状况，从节约用水、优化配置水资源和调整产业结构入手，论证水权转让的可行性和必要性。灌区只有节约出多余的水，才能实施水权转让，不能盲目地从事水权交易。

第四，合理确定水权转让年限。采用灌区改造等工程措施节水时，存在工程维护和工程老化等问题。工程老化后节水功能逐步丧失，渠道需要再次进行更新改造。到底水权转让的年限应该是多少，应该综合考虑工程使用年限等因素来确定。

第五，科学确定水权转让价格。宁夏、内蒙古水权转让价格是按照节约单方水所投入的节水改造费用来确定的。这种定价显然不能完全反映水资源的价值。水权转让的价格至少应该包括工程建设投入、经济生态补偿、更新改造和运行维护费等。各地应尽快研究建立具有可操作性的水权转让的价格形成机制。

推进从被动抗旱到主动节水的 战略性转变

——宁夏引黄灌区节水增效的启示

敬正书

我国人均水资源不足，时空分布不均，要以我国的水资源条件支撑经济社会可持续发展，必须走节水型社会发展之路。节水的潜力有多大、如何有效地节水、如何巩固节水成果并推进节水不断深入，是建设节水型社会必须回答的重大问题。张掖市在节水型社会建设试点中进行了初步的探索，而2003年宁夏回族自治区引黄灌区面对严峻的缺水形势，采取节水增效的措施和取得的成效，为我们提供了有益的启示。

一、宁夏引黄灌区节水增效的做法与成效

宁夏回族自治区是全国水资源最少的省区之一，农业灌溉主要靠黄河引水，是一个典型的黄河水灌溉区。540万亩引黄灌区是宁夏农业的精华地带，以占全区1/3的耕地，生产了全区2/3的粮食，农业产值占全区的87%以上。

2003年，宁夏引黄灌区遭遇了新中国成立以来最严重的缺水困难。夏秋灌期间，黄河上游来水比多年同期偏少44%。根据水利部《2003年旱情紧急情况下黄河水量调度预案》及黄河水利委员会（以下简称“黄委会”）月旬水量调度计划，2003年4~8月上旬，分配宁夏引水量33.83亿 m^3 ，耗水量22.52亿 m^3 ，分别比2002年同期减少36.4%和28%。面对严重的缺水形势，宁夏回族自治区采取了一系列节水增效措施。

（一）加强领导，实行行政首长负责制，把节水增收作为农业农村工作的头等大事来抓

宁夏回族自治区人民政府先后召开两次常务会议和4次引黄灌区抗旱紧急会议，研究部署抗旱工作，及时作出了一系列重大抗旱决策。自治区