

重要文献

Important Documents

取水许可申请审批程序规定 (水利部令第4号, 1994年6月9日发布)

第一条 为全面实施取水许可制度, 统一取水许可申请审批程序, 根据《取水许可制度实施办法》(以下简称《办法》), 制定本规定。

第二条 取水许可实行分级审批。水利部或其授权的流域管理机构审批取水许可申请的权限, 按《办法》第十九条规定执行; 其它取水许可申请分级审批权限, 由省级人民政府水行政主管部门规定。

第三条 利用水工程或者机械提水设施直接从江河、湖泊或者地下取水的单位和个人(以下称申请人), 除按《办法》规定不需要申请或者免于申请取水许可的情形外, 都应当向取水口所在地的县级以上地方人民政府水行政主管部门或者水利部授权的流域管理机构提出取水许可预申请、取水许可申请。

在水利部授权流域管理机构实施全额管理的河道、湖泊内取水(含在河道管理范围内取地下水), 由流域管理机构或其委托的机构受理取水许可预申请、取水许可申请。流域管理机构在审查或者审批时, 应征求有关地方人民政府水行政主管部门的意见; 在水利部授权流域管理机构实施限额管理的河道、湖泊内限额以上的取水(含在河道管理范围内取地下水), 由取水口所在地的县级以上地方人民政府水行政主管部门受理取水许可预申请、取水许可申请, 并提出审核意见后报流域管理机构, 由流域管理机构审查取水许可预申请或者审批取水许可申请、发放取水许可证; 经国务院批准的大型建设项目的取水, 由水利部或其授权的流域管理机构受理并审查其取水许可预申请或者审批取水许可申请。

前款以外的取水, 由取水口所在地的县级以上地方人民政府水行政主管部门受理取水许可预申请、取水许可申请, 审查取水许可预申请和审批取水许可申请、发放取水许可证。

第四条 国家、集体、个人兴办水工程或者利用机械提水设施的, 其主办者为提出取水许可预申请或者取水许可申请的申请人; 联合兴办的, 由其协商推举的代理人为提出取水许可预申请或者取水许可申请的申请人。

第五条 新建、改建、扩建的建设项目, 需要申请或者重新申请取水许可的, 建设单位应当在报送建设项目设计任务书(即国家现行基本建设管理程序中的“可行性研究报告”, 下同)前, 向受理机关提出取水许可预申请。

不列入国家基本建设管理程序的取水工程, 可直

接向受理机关提出取水许可申请。

第六条 申请人提出取水许可预申请, 应提交以下文件:

- (一) 按规定填写的取水许可预申请书;
- (二) 建设项目建议书的简要说明;
- (三) 取水工程取水量保证程度的分析报告;
- (四) 取水水源已开发利用状况及水源动态的分析报告;

(五) 当取水许可预申请的标的与第三者有利害关系时, 第三者的承诺书或者其它文件;

- (六) 取水和退水对水环境影响的分析报告。

需要取用城市规划区内地下水的, 应附具有关主管部门出具的审核意见。

联合兴办取水工程取水的, 还应附具由联合兴办人出具的取水申请人委托书。

第七条 有下列情形之一的, 受理机关应在接到取水许可预申请之日起15天内通知申请人补正:

- (一) 预申请书内容填注不明的;
- (二) 应提交的文件不完备的;
- (三) 不符合法律、法规规定的。

申请人应在接到补正通知之日起30天内补正, 逾期不补正的, 其取水许可预申请无效。

第八条 受理机关受理取水许可预申请后, 按规定的审查权限审查; 需由上级审批机关审查的, 应逐级审核上报, 由具有审查权的审批机关审查。

第九条 经审查同意的取水许可预申请, 其取水量额度供建设项目立项使用。取水许可预申请自审查同意之日起一年内建设项目未立项的, 预申请失效, 由原审批机关取消其已审查同意的取水量额度。

第十条 建设项目经批准后, 建设单位应当持设计任务书等有关批准文件向受理机关提出取水许可申请。

第十一条 申请人提出取水许可申请, 应提交以下文件:

- (一) 按规定填写的取水许可申请书;
- (二) 经批准的建设项目的设计任务书的简要说明;
- (三) 新建、改建、扩建的取水工程的可行性研究报告;

- (四) 取水工程环境影响报告书(表);

(五) 取水许可申请的标的与第三者有利害关系时, 第三者的承诺书或者其它文件。

联合兴办取水工程取水的, 还应附具由联合兴办人出具的取水申请人委托书。

前款(一)、(二)、(三)、(四)项中的有关文件报告, 应经有关主管部门审批并出具审批文件。

不需经过取水许可预申请的取水, 申请人可以只提交前款(一)、(三)、(五)项规定的文件。

第十二条 有下列情形之一的, 受理机关应在接

到取水许可申请之日起 15 天内,通知申请人补正:

- (一) 申请书内容填注不明的;
- (二) 应提交的文件不完备的;
- (三) 与取水许可预申请取水标的不符的;
- (四) 不符合法律、法规规定的。

申请人应在接到补正通知之日起 30 天内补正,逾期不补正的,其取水许可申请无效。

第十三条 受理机关受理取水许可申请书后,按规定的审批权限审批;需要由上级审批机关审批的,应逐级审核上报,由具有审批权限的审批机关审批。

由水利部或者其授权的流域管理机构审批的取水许可申请,受理机关应在收到取水许可申请或者补正的取水许可申请之日起 30 天内(对急需取水的在 15 天内)上报水利部或者其授权的流域管理机构审批。

第十四条 利用多种水源的,申请人应向受理机关一并提出取水许可申请。如其各种水源的取水许可申请审批权限不同,审批机关应根据各自的权限进行审批,并由其中最高一级审批机关发放取水许可证。

第十五条 取水许可预申请或者取水许可申请需要由有关部门签署审核意见的,受理机关应告知申请人在规定的时间内持取水许可预申请书或者取水可申请书到有关部门办理审核手续。

第十六条 取水许可预申请或者取水许可申请与第三者发生争议或者诉讼时,受理机关应当书面通知申请人待争议或者诉讼终止后重新提出取水许可预申请或者取水许可申请。

第十七条 审批机关应在受理取水许可申请或者补正的取水许可申请之日起 60 天内决定批准或者不批准;对急需取水的,应当在 30 天内决定批准或者不批准。

审批机关在审查取水许可申请完毕后,应将批准或者不批准决定书面通知申请人。

第十八条 对审批机关不批准取水许可申请的决定,申请人可以向审批机关的上一级机关申请复议,复议机关应当在收到复议申请书之日起 60 天内作出复议决定。申请人对复议决定不服的,可以在收到复议决定书之日起 15 天内向人民法院提起诉讼。

第十九条 取用地表水的取水工程经审批机关审查批准后,申请人方可动工兴建;取水工程竣工后,经审批机关核验合格,发给取水许可证。

第二十条 地下水取水许可申请经审批机关审查批准后,申请人方可凿井;井成后,申请人应当向审批机关提交下列资料,经核定取水量后,由审批机关发给取水许可证:

- (一) 成井地区的平面布置图;
- (二) 单井的实际井深、井径和剖面图;
- (三) 单井的测试水量和水质化验报告;
- (四) 取水设备性能和计量装置情况;
- (五) 其它有关资料。

第二十一条 经批准的取水许可预申请书、取水许可申请书,取水许可证,审批机关应书面通知申请人到审批机关领取。

第二十二条 取水许可持证人需要调整取水量的,必须按照本规定的审批程序重新办理取水许可申请,经审批机关批准后,在取水许可证变更记录中注明。

第二十三条 取水许可证有效期最长不超过 5 年。取水许可证期满前 90 天内,取水许可持证人应持取水许可证等有关文件到原批准发放取水许可证的审批机关办理更换取水许可证手续,否则取水许可证期满后自行失效。

第二十四条 取水许可证分正本和副本各一件。正本由取水申请人持有,副本由审批机关或者其委托的监督管理机关备存。

第二十五条 审批机关应建立取水许可登记簿,并定期公告。

第二十六条 本规定由水利部负责解释。

第二十七条 本规定自发布之日起施行。



李鹏总理在全国水利会议上的讲话(1994 年 9 月 21 日)

这次会议,在总结近年来特别是今年全国发生严重水旱灾害经验教训的基础上,进一步统一对加强水利工作必要性、紧迫性的认识,研究了明年以至整个“九五”期间水利工作的指导思想和对策,同时部署了今冬明春的水利建设工作。这个会开得很好,是及时的,必要的。陈俊生同志已经讲了话。钮茂生同志部署了水利工作的具体任务。刚才,又听了广东、甘肃、四川三位同志介绍本省防洪抗灾的情况及今后水利工作的打算。现在,我讲三个问题:

一、进一步加强水患意识,增强水利建设的紧迫感

1991 年我国淮河、太湖地区发生严重洪涝灾害,党中央、国务院决定对淮河、太湖进行大规模的治理。事隔三年,今年珠江、湘江、辽河等江河发生了建国以来的最大洪水,有的洪水超过了防御标准,达到了百年一遇以上,有的河流洪水反复发生。其洪水量之大,受灾范围之广,经济损失之多,都超过了 1991 年。党中央和国务院对此十分关心重视,专门听取了汇报,对抗洪救灾作了部署,还派了三个工作组奔赴灾区指挥抗洪救灾。广大军民团结奋战,抗洪抢险救灾,取得了很大胜利,确保了广州、长沙、南昌、沈阳等重要城市和广大农村的安全,减少了灾害的损失。今年我国大江大河的干流基本平稳,没有发生洪水,但区域性灾害比较严重,水旱灾害同时并发,暴露出我国防洪能力不足,

水利设施薄弱,不能应付较大洪水和干旱。每到汛期,各级政府的主要负责同志都要用很大的精力投入防汛抗旱,指挥抗洪救灾。我们已多次付出沉重的代价,灾后必须冷静反思,亡羊补牢,吸取教训,增强各级政府和全社会的水患意识,进一步把水利建设工作做好。

要从我国国情来认识水利的重要性。我国水资源紧缺,降雨量在不同季节及地区分布很不均匀,水旱灾害频繁发生。据历史记载,在新中国成立前的2000多年间,黄河下游决口1500多次,改道26次;长江中下游从唐朝到清朝的1300年间,发生大水灾223次,而且发生的频率在上升。新中国成立以后,党和政府领导亿万人民进行了治水的斗争,上游兴修水库,开展水土保持,下游加固堤防,疏浚河道等,取得了巨大的成就,这是几千年所没有过的。但是,我们必须清醒地看到,水患还远未根除,大江大河洪水威胁始终是中华民族的心腹之患。

党中央、国务院一再强调,水利是农业的命脉,也是国民经济的基础设施和基础产业。我们要从战略的高度来认识水利的地位和作用,重视水利的发展。在制订“八五”计划时,江总书记指出:“得认真研究水的问题,人无远虑,必有近忧,应该未雨绸缪”。这几年各级政府在水利方面做了许多工作。但是,1991年和今年的情况说明,我们对水利作为基础设施和基础产业的地位和作用,对加强水利建设的重要性和紧迫性的认识还不够,对水利还缺乏象能源、交通那样的基础设施和基础产业的政策,措施还不够得力,投入也偏少。改革开放以来,我国经济持续快速健康地发展,改革开放和经济建设成绩越大,就越需要水利基础设施提供可靠的保障。如果忽视水利建设,经济发展水平越高,一旦遇到水灾,带来的损失就越大。各级领导对此一定要保持清醒的头脑,不能有丝毫的麻痹侥幸心理。要把加快江河湖泊以及小流域的治理,在明年和整个“九五”期间的建设中充分体现出来。

二、今后一个时期水利建设的任务

从全国范围来看,90年代要加快大江大河大湖的治理,在水利基础设施建设方面办成几件大事。每个省要根据自己的省情,在力所能及的范围内,规划并搞好几件水利上的大事。就全国来说,要兴修一批防洪、发电、蓄水、引水的大型骨干工程,加强大江大河的堤防和防洪排涝工程建设,广泛开展农田水利基本建设。要加快水土保持和流域的治理。要进一步加快城市防洪建设,采取积极措施缓解许多地区和城市的缺水问题。

根据洪水发生的周期性规律,我国大江大河发生特大洪水的趋势严峻。长江已有近40年,黄河有35年,海河也有30年没有发生特大洪水,我们必须做好防御大洪水的充分准备。我国七大江河的中下游地区是经济发达地区,人口占全国的1/2,耕地占全国的1/3,国民经济在全国举足轻重。搞好大江大河的防洪,对于国民经济和社会发展意义重大。因此,国家虽然建设

任务很多,还是下最大的决心在大江大河上搞了一些大工程。长江三峡水利枢纽工程进入了施工准备阶段,黄河小浪底水利枢纽工程已正式开工建设,这是对治理长江和黄河有决定意义的,是功在当代,利在千秋的伟大工程,必须集中力量把这两件大事办好。必须看到,这些工程工期比较长,在施工期内还可能来大洪水,因此要有防范措施。即使在这些工程建成后,也必须有配套措施才能发挥这些特大工程的综合效益。对其他大江大河大湖防洪工程也必须抓紧抓好。要继续治理淮河和太湖。从今年珠江流域发生大洪水来看,北江、西江上都缺少调节水库,也要考虑建设控制性工程。首先,要使大江大河尽快达到防御建国以来发生过的最大洪水标准,确保安全渡汛。其次,要进一步提高防御标准,达到百年一遇,千年一遇。小浪底工程建成以后,黄河下游可以提高防御标准;三峡工程建成以后,长江中下游也可提高防御标准。

根治大江大河大湖是十分艰巨的历史性任务,需要经过几代人坚持不懈的努力。各级政府、各有关部门要有历史使命感,切实负起责任,尽最大的努力在治理大江大河方面做出成绩,为下世纪水利建设打下坚实的基础。

要加快城市防洪工程的建设。城市是国家和地区的政治、经济和文化中心,人口稠密,固定资产集中,一旦遇到洪水灾害,其经济损失和政治影响都很大。解放以来,我国城市的防洪状况虽然有了较大改善,但城市防洪仍然是整个防洪工作中一个薄弱环节,防洪任务十分艰巨。在现有570多个大中城市中,470多个有防洪任务,但防洪标准普遍不高,有些城市根本没有设防,有水就淹,小水小淹,大水大淹,例如广西柳州、梧州,今年反复遭受洪水灾害,这是个沉痛的教训。今后必须加强城市防洪工程建设,凡有洪水威胁的城市必须设防,要将城市防洪列入城市总体规划。各级领导尤其是城市的领导,一定要有长远的观点,提高对城市防洪工作重要性的认识,要把防洪设施的建设落到实处。各级政府要保证城市防洪的资金投入,宁可少上几个项目,也要把城市防洪设施搞好。请各级政府认真研究,采取有力措施,必须在短期内使城市防洪能力有较大提高。

要认真抓好供水和节水工作。全国有近300个城市用水紧张,其中严重缺水的有108个。特别是沿海一些城市,经济发展,人口增加,用水标准提高,缺水很严重。目前,全国农村还有8000多万人吃水困难。在一些城市和地区,水资源的供需矛盾日益尖锐。由于地下水开采过量,许多地区形成了漏斗。一些地方水资源严重污染,更加剧了水的供需矛盾。淮河流域严重污染,要下决心治理,对那些治理无望的企业,要从大局出发,下决心实行关停并转。各级政府必须重视水资源的统筹兼顾,科学制订水资源开发利用规划,合理利用水资源。要按照规划搞好供水水源工程建设,加强水资

源的管理,包括用经济手段、行政手段和法律手段管好水资源。要采用先进技术,千方百计地节约用水,使水资源发挥最大的效益。我国水资源贫乏,人均占有量仅 2400 m^3 ,解决用水问题,应开源节流并举。开源,就要把水资源从比较丰富的地方调到缺水地区,如南水北调、甘肃引大入秦等引水工程。这是一个思路。另外一个思路就是节约用水,这方面的潜力是很大的。我国供水有80%以上是用于农业灌溉,但目前灌溉的效率只能达到40%~50%,一般采取明渠灌溉,实行大水漫灌、损耗严重。提倡科学用水、节约用水,大力提高水的利用率,是解决我国供水困难的有效途径。现在世界上有一些先进的经验,可以借鉴,如喷灌、滴灌及低压输水管道等节水措施。以色列水资源极缺,但农业很发达,不仅保证了国内人民的粮食、蔬菜供应,而且农产品还可以出口,就是采取了科学的灌溉方法。当然,运用国外先进经验时,要结合自己的情况。水利部门和农业部门都要大力抓这项工作,使先进经验适合我国国情,创造出一整套适合我国国情的节约用水、科学用水办法。我们有12亿人口,到本世纪末要达到13亿,水的来源不可能增加,人均供水量缺乏是一个基本国情。在今后6年时间,我国需要增加500亿kg的粮食年产量,在很大程度上依靠增加单产,改造中低产田,水利就起着非常重要的作用。

明年是“八五”计划的最后一年,要从国民经济的全局考虑,认真制定好水利建设的“九五”计划。大家提出“九五”期间中央要增加水利投入,这个意见我们接受,请计委同志考虑安排。从几千年的历史,建国几十年来的教训,以及1991年和今年的洪水、干旱所带来的经验教训来看,我们确实不能把加强水利建设放在口头上,而是要体现在投入上。从国家来讲,在安排计划时,要加大水利建设投入。同样,各省(区、市)和各级地方政府在安排计划时,也要切切实实加强对水利的投入。事情总有两方面,多干水利,其他项目就得少上一些,关键是要下决心。

三、加强领导,动员社会各方面力量,加快水利事业的发展

实现水利建设的各项目标,必须采取切实可行的、有效的措施。

(1)各级政府要加强对水利事业的领导。兴修水利,造福人民,是各级人民政府的重要职责。重视水利事业,加快大江大河大湖的治理,不仅是今年和明年的任务,也是今后长期的任务。各级政府都要把加强水利工作纳入重要议事日程,根据各地实际,把逐步改善和巩固水利基础设施列入政府的任期目标任务。本届政府要考虑到下届,要制订一个长远的规划,一届接着一届干。本届政府完成哪些,要有目标,作为任期责任。在制定本地区国民经济和社会发展计划时,要制定水利基本建设计划,使水利基础设施在几年内有一个明显的改善。许多省委、省政府这两年都出台了一些符合

本地情况的加强水利建设的政策。这是重视水利工作的表现。各地都要根据国家的方针,针对自己的实际,制定促进水利建设发展的政策和措施。

省长、市长要抓水利,关心水利工作。水利工作是带全局性的工作,特别是防汛抗旱。防汛抗旱要实行省长负责制,城市防洪要实行市长负责制。治水成败,首长有责;为官一任,要造福一方,为民治水办好几件实事。

(2)加大水利建设投资的力度。加快水利基础设施的建设,关键是增加对水利建设的投入。中央要增加投入,地方各级政府也要增加投入。今年水毁工程修复的责任主要在地方,中央准备补助一点,但资金很有限。要实行国家、地方、社会多渠道筹集资金的机制。水利投资要实行“分级负责”的原则:中央投入主要用于大江大河大湖的治理;跨省、跨流域的工程由国家和地方共同负担;中小河流治理由地方负责;城市防洪工程主要由地方负责;重点水土流失区的治理,地方负主要责任,国家予以适当扶持;地方的水利工程,由地方和受益部门、受益单位共同投资兴建。各级政府要按《农业法》的规定,建立水利建设专项基金。来自各渠道的水利资金要统筹使用,保证重点项目,更好地发挥投资效益。

(3)依法治水。要认真贯彻《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国河道管理条例》、《中华人民共和国防汛条例》、《取水许可制度实施办法》等水利法律法规。大家在讨论中,对这些法律法规提出一些修改意见,可以按照法律程序加以修订。在水资源的规划、调度、取水许可登记等方面要依法管理,不能各地各自为政,实行土政策。要适应发展社会主义市场经济的要求,运用法律手段来规范水事行为,管理水事活动。坚决纠正有法不依、执法不严的现象。制止不顾大局、为谋求本地区本部门利益而阻碍水资源统一管理的行为。在讨论中,有代表提出水费低,不能保证现有水利工程的维修养护,连简单再生产都维持不了。今年党中央、国务院已作了决定,下半年不出台任何调价措施。明后年在一定的范围内,各省市可根据自己的情况权衡安排,提高水费标准,但必须合理。水费和电费密切相关,尤其电灌,抽水、打井、江河提水以及排水,各地区农村电价极不规范,很不合理,层层加码,电力部门和水利部门要通力合作,把电价控制住。这样水费成本就可以降下来。河道人为设障,清障阻力很大,阻碍行洪,后果十分严重,是违法行为,屡禁不止,这是不能容许的。各部门都要支持水行政主管部门对水资源和河道的统一管理。在今冬明春水利建设中,清障工作应当列入议事日程。许多城市小水小淹,大水大淹,除了不设防外,行洪能力降低、人为设障也是一个重要原因。

(4)发扬团结治水精神,加快水利事业的发展。搞好水利建设、治理江河的任务十分艰巨,涉及到方方面

面,要动员和组织千百万群众参加。要充分发挥社会主义制度的优越性,广泛发动群众,增强水患意识,宣传“水利为了社会、社会支持水利”的道理。水土保持小流域治理,农田水利基本建设,主要靠农民投劳。政府各个部门都要互相配合,积极支持水利建设。顾全大局,团结治水,是防汛抗洪中一条重要原则,也是进行水利建设的一条重要原则。上游与下游之间,地区之间,由于利益的关系,往往产生一些水利纠纷,成为防洪抗旱的一个阻碍。要按照解决人民内部矛盾原则,及时妥善加以处理,不使矛盾激化。这次会后,各地都要在党委、政府的统一领导下,发扬团结治水的精神,抓住有利时机,在今冬明春掀起一个群众性的水利建设高潮。

同志们!除水害、兴水利,是造福人民、荫及子孙的百年大计,千年大计,各级政府都要发扬自力更生,艰苦奋斗的精神,坚持不懈地把改造自然、造福人民的水利事业不断推向前进。

陈俊生国务委员在全国水利工作会议上的讲话(摘录)(1994年9月19日)

这次全国水利工作会议是国务院召开的一次重要会议。今年我国南方和东北、华北北部一些省份发生了严重的洪涝和台风暴雨灾害,同时,北方大部分地区和江苏、安徽等省又遭受了严重的干旱;有的地方还发生了山体滑坡、泥石流、塌方、冰雹等灾害,灾害之多、受灾范围之广是近年来少有的。面对严重的自然灾害,在党中央、国务院的亲切关怀和领导下,基层干部和人民群众日夜奋斗在第一线,地方各级党委和政府组织广大军民奋力抗洪、抢险救灾,各部门通力合作,人民解放军、武警官兵和公安干警在抢险救灾中发挥了重要作用,从而保住了广州、长沙、南昌等城市,也保证了珠江三角洲地区的安全,大大减少了灾害损失,夺取了防汛抗旱工作的重大胜利。这个胜利来之不易,对保障我国改革开放和现代化建设的顺利进行具有重要意义。

通过今年的洪涝和旱灾情况可以看出,水利基础设施既显示了巨大作用,同时也说明了我国水利建设还存在着许多薄弱环节,再一次给我们敲了警钟。水利不仅是农业的命脉,也是国民经济和社会发展的命脉。越是改革开放,越是经济发展,越要重视水利建设。

这次全国水利工作会议主要是总结近几年来,特别是今年水旱灾害的经验教训,进一步认识水利基础产业和基础设施在改革开放和现代化建设新时期的重要地位和作用,研究部署下一阶段的水利工作;会议还将表彰1994年全国水利先进单位。党中央、国务院对召开这次会议非常重视,国务院总理李鹏、副总理朱鎔基都在会上讲了话,下面我讲几点意见:

一、水利的重要地位和作用

应当说,当前和今后水利在我国国民经济和社会

发展中的地位与作用比以往任何时候都更加突出,其重要性是不言而喻的,水多了不行,水少了不行,水污染了也不行。我国是一个旱涝灾害频繁的国家,兴修水利、防治水害历来是治国安邦的大事。建国以来,特别是改革开放以来,党中央、国务院十分重视水利建设,水利发展取得了巨大成就。全国共整修、新建江河堤防21万多km,修建水库8万多座;全国有效灌溉面积已达7.4亿多亩,机电排灌动力达到7200多万kW;治理渍害低产田3.6亿多亩;水电装机达到3780多万kW;解决了1.4亿人和8300多万头牲畜的饮水困难;治理水土流失面积57万多km²。水利设施在抗御洪涝、干旱和满足工农业生产和人民生活用水,以及改善水环境等方面,发挥了巨大的社会效益和生态效益。但是,随着我国经济的快速发展和人口的不断增多,水利不适应国民经济和社会发展的矛盾也越来越突出。

江河防洪问题这个心腹之患还没有消除。从我国防洪体系的整体上看,大江大河大湖和中小河流的防洪标准普遍偏低,流域防洪基础设施薄弱,城市防洪问题很多,我国的城市和集镇多集中在江河湖海沿岸,不少城市依山傍水兴建,都不同程度地受到洪水的威胁。近年来,城市化进程加快,小城镇蓬勃兴起,区域经济发展迅速,但大部分地方的防洪建设并没有同步发展。全国472个有防洪任务的城市,防洪标准达到或超过百年一遇的只有北京、上海、哈尔滨、广州、长春等少数城市;有80%的城市设防标准不足50年一遇;一些城市还达不到10年一遇洪水的设防标准,也有的根本不设防。一旦发生大的洪涝灾害,造成的损失和对社会的影响比以往任何时候都大、都严重。

人口增加、耕地锐减、旱涝频繁,成为我国农业发展的三大制约因素。现在全国每年新增人口1500万左右,耕地净减少500万亩左右。全国农田灌溉面积尽管每年以500~600万亩的速度递增,但灌溉面积的减少却十分严重,增减相抵,灌溉面积基本上处于徘徊状态。现有灌区,设施老化失修严重,难以抵御大的自然灾害。每年全国受灾面积大体4亿多亩,严重影响了农作物的丰收。

水资源短缺,水的供需矛盾突出,已成为制约工农业生产和城市发展的瓶颈。特别是北方地区,水资源短缺已成为当地国民经济和社会发展的最大制约因素。目前,全国有300多个城市缺水,其中严重缺水的有108个。因缺水影响的工业产值每年达1000亿元以上。工业生产和城市用水紧张,不得不挤占农业,加剧了城乡用水的矛盾。水源不足,就大量开采地下水,造成大面积地下水漏斗、地面沉陷,造成严重后果。目前农村尚有8000万人常年饮水困难的问题还没有得到解决。

水质污染、水土流失严重、水环境日益恶化的趋势没有得到遏制。现在,全国每年排放废污水355亿多t,其中80%未经处理直接排入水域,水污染遍及多数江

河湖库。部分乡镇企业没有环保措施,污染向中小河流及水网沟渠扩散,水污染事故频繁,水事纠纷不断,严重影响工农业生产和人民群众的身体健康,影响当地社会稳定。据水利部统计,全国有水土流失面积 367 万 km^2 , 占国土面积的 38.2%, 其中水蚀面积 188 万 km^2 。严重的水土流失,不但降低了土壤肥力,加剧了干旱发展,而且淤积了水库、抬高了河床,加剧了洪涝灾害。

上述问题足以说明当前水利形势的严峻。要认识到水利工作重要性,还要正确处理好以下三个关系:

一是水利与农业的关系。农业是国民经济的基础,水利是农业的命脉。到本世纪末,要达到人均 400 kg 粮食,粮食生产总量至少要达到 5000 亿 kg 以上,在目前 4500 亿 kg 左右的基础上,再增加 500 亿 kg。按目前人均占有粮食水平计算,仅人口净增长一项,每年就需增加粮食产量约 55 亿 kg,这个任务非常艰巨。在建国以来的 44 年中,我国粮食生产受自然灾害的影响上下波动,按每年与上年相比,增产的有 33 年,减产的有 11 年。到本世纪末,要增加 500 亿 kg 以上粮食的主要途径是改善粮食生产的基本条件,进行中低产田改造,其中主要措施是搞好水利建设,改善排灌条件,这是农业在本世纪末上新台阶的重要措施,是增产 500 亿 kg 以上粮食的必要条件。如果没有水利设施的发展,农田排灌设施的改善,要达到增产 500 亿 kg 以上粮食的目标是很难的。

二是水利与国民经济发展的关系。水利的发展可以为国民经济发展提供安全保障。如果没有水利的发展,小水小灾,大水大灾,就会打乱国民经济的总体部署。今年广西柳州市 3 次受淹、梧州市 4 次受淹,柳州第一次受淹直接经济损失达 21 亿元,占 1993 年国民收入的 1/4。辽宁省今年部分地区先后遭受两次暴雨洪水、一次台风的袭击,直接经济损失达 150 多亿元。各级领导的精力都用到了防汛上,整个经济发展都受到了很大影响。

三是水利与社会稳定的关系。从古至今,国泰民安都是与风调雨顺联系到一起的。在旧中国,一遇到大水大旱之年,民不聊生、流离失所、饿殍遍野,社会动荡。目前,我们正在进行社会主义现代化建设,工农业生产和城市发展需要水利建设提供水源保证,人民生活水平的提高,需要有一个良好的水环境。从这个意义上讲,没有水利的发展,就会影响改革开放和经济发展的全局,影响社会稳定。

因此,要从人口、经济和环境协调发展的战略高度来认识水利问题,认识新时期水利的重要地位和作用。江泽民总书记在去年中央农村工作会议上指出:“各级政府在制定经济社会发展规划时,应优先考虑水利建设,加快大江大河大湖的治理,加快兴建一批大型水利骨干工程。”最近,中央在考虑“九五”计划安排时,一个很重要的指导思想就是要加大水利投入的力度。这

是从我国改革、发展、稳定这个全局出发确定的重要战略思想,各级政府一定要认真贯彻落实,努力使水利建设上一个新台阶。

二、今年防洪抗旱暴露的问题和主要教训

今年的洪涝灾害损失是严重的,截止到 8 月底的初步统计,全国洪涝受灾面积 2 亿多亩,成灾 1.6 亿亩,受灾人口约 2.3 亿人,倒塌房屋 400 多万间,死亡 4573 人,直接经济损失 1600 多亿元,是 1991 年大水灾害造成损失的两倍。今年的旱情总的来说也是偏重的,北方大部分地区春旱严重。入伏以后,长江中下游、江淮地区持续少雨,加之出现了历史上少有的长时期高温天气,伏旱严重。其中江苏、四川、安徽等省的伏旱,是 1934 年以来同期最严重的。截止到 8 月底,全国受旱面积达到 4 亿多亩,成灾面积 1.9 亿亩,绝收 3000 万亩左右,有 2000 多万人和 3000 万头牲畜饮水困难。今年春、伏两次大范围的干旱都发生在农业生产和农作物生长的关键时期,给农业生产和农民群众的生活造成很大损失。

目前,我国水利的基本情况是:哪里有暴雨,哪里就可能洪涝成灾;哪里不下雨,哪里就可能干旱成灾。有灾就有险,有险就要抢。这说明我们的水利工程的应变能力还不强。每年汛期,大家全力投入抗灾抢险,占用了各级领导许多精力,加重了财政负担,打乱了整个工作的部署。痛定思痛,今年防汛抗旱工作中暴露出的问题,值得我们认真思考。

(1)各流域的水土流失治理还不能适应需要,这是水利建设上的一个薄弱环节。今年大江大河基本平稳,但今年的灾情说明,即使大江大河不出大的问题,中小河流同样会出现大问题。这些河流的治理标准普遍偏低,有的还相当薄弱,造成防洪工作防不胜防。加之河流上游的水土流失严重,更加剧了洪涝灾害的威胁。为什么有些地方一场暴雨可以毁坏成片庄稼,甚至把地冲走,一个重要原因就是上游植被遭受严重破坏,不能蓄水,而下来的水都是“牛亡牛水”,猝不及防。另外,海堤标准低,台风造成灾害严重。我国沿海 11 个省市共有大陆海岸线 18876 km,现有一线海堤 11576 km,其中达标的仅有 2670 km,这与沿海省市经济发展的重要地位极不相称。

(2)堤库不配套,调洪能力弱,这是暴雨容易造成灾害的一个原因。防洪工程建设应该做到点、线、面密切结合。点,就是水库,多级河道一定要有控制性水库,以提高洪水的调节控制能力;线,就是河道整治和堤防建设,这是防洪的基本措施和长期持久的任务;面,就是搞好水土保持,各大江河、中小流域上游以及水库上游的水土保持工作一定要搞好。建国以来,我国修建了一批具有防洪任务的水库,全国现有大型水库 350 多座,中型水库 2400 多座,都发挥了不同程度的防洪作用。如海河流域的 24 座大型水库,控制了洪水来源的山地丘陵区面积 80%,汉江丹江口水库控制了汉江流

域面积的60%。但从整体看,库堤还不配套,一些河流尤其是中小河流,都是“直肠子”,没有“胃”,没有调蓄功能,洪水来了就可以长驱直入,一泻千里。因此,必须科学规划,新建一批控制性水库。实行兴利与除害相结合,堤防与水库相结合,蓄洪与泄洪相结合,增强调蓄洪水和排洪入海的能力。各地要从实际出发,因地制宜,统筹规划,加快建设。

(3)清淤除障不够,这是近几年汛情加重的一条普遍教训。我国水利建设大大小小工程搞了不少,但对于疏浚和清淤工作普遍不够重视,因此,河床不断抬高,行洪能力逐步降低,真正来水时,起不了多大作用。我国历史上治水的经验有很多值得记取,大禹治水就是以疏浚河道为主,同鲧的以堵为主的作法相反,历史的实践证明大禹的作法是成功的。四川都江堰水利工程建在2000多年以前,至今一直发挥着很好的作用,就是因为当时的蜀郡太守李冰及其后人制定了“深淘滩、低作堰,六字传、千古鉴”的岁修原则,而且常抓不懈。深淘滩,就是清淤工作,如果都江堰不搞深淘滩,不用说2000多年,就是200年也早已淤平了。我国大禹治水、李冰父子管理都江堰的经验和近两年的实践都说明,我们的教训也正是深淘滩做的不够。近年来,河道的违法建筑物和泥沙淤积,是影响行洪通畅的最大障碍,也是造成小水大灾的重要原因。今年6月西江洪水,广西梧州市洪峰流量比1949年小 $2700\text{ m}^3/\text{s}$,洪峰水位却比1949年高 0.36 m ;湖南湘江洪水,株洲市湘潭市两站洪峰流量比1976年小,洪峰水位却高 0.7 m ,这都说明河床提高、河道下泄能力在降低。

目前黄河中下游河段每年淤积 10 cm ,淤积的泥沙达 4 亿 t ,黄河已成为一条悬河。由于不清淤除障,或清淤除障不够,一些河床年年淤积抬高,水位上涨,来了洪水,只能加高堤坝,如此下去,就会出现更多的悬河,几十年之后,将不堪设想。海河流域8条主要入海河道淤积泥沙近 2 亿 m^3 ,海河干流的行洪能力由原设计的每秒 1200 m^3 下降到每秒 300 m^3 ,独流减河和永定新河行洪能力也比设计降低了一半。中小河流的设障情况更为严重,河道内违章建筑、阻水物屡清不止,人为抬高水位,加重洪水灾害。由于淤积,全国损失的水库、山塘库容累计达 200 亿 m^3 ,相当于淤废库容 1 亿 m^3 的大型水库200座,按每立方米库容 0.5 元 计,直接经济损失100亿元。

因此,清淤除障工作任何时候都不能放松,不能有半点的含糊,这项工作要下决心,扎扎实实地抓好,经常抓,日积月累,才能见效。古人说:“深淘滩、低作堰,六字传、千古鉴”,我们也可以说:“清淤除障,加固堤防,八字不忘,江河通畅。”

(4)城市防洪薄弱,水患意识不强。实践证明,凡是重视城市防洪,舍得投入的,洪水来了都能有备无患,经受住考验,不会造成大的损失。如广东省仅去年一年投入水利建设资金就达23亿元,佛山市今年自筹

5亿元加固大堤。据不完全统计,广东省40多年来投入水利建设资金约183亿元,水利工程防洪标准较高,这些基础设施在今年抗洪斗争中,保护了珠江三角洲地区年超1000亿元的产值,700万人口的防洪安全。如果广州、珠江三角洲地区被淹,不仅在经济上会造成重大损失,在政治上也将影响我国改革开放的形象。广东的经验就是平时舍得向水利建设上投入,如果没有平时对防洪工程的投入,这场洪水就过不了关。相反,一些省(区)和城市对防洪重视不够,平时舍不得投入,存在侥幸心理,有些城市不设防,或设防标准低,一遇暴雨洪水,就受到了大自然的惩罚。就我国城市防洪的总体情况来看,还存在着不少隐患,必须引起我们的高度重视。今年7月,国家防总在天津召开了第六次城市防洪工作会议,认真分析了城市防洪的形势,指出了问题,提出了对策。各级政府要认真贯彻落实会议精神,要有紧迫感、危机感和使命感,切实加强城市防洪建设。

(5)水利设施老化失修,人为破坏严重,效益衰减,不能抵御较大的自然灾害。据水利部统计,现有水利设施中,50~60年代修建的大量工程,已经运行了30~40年,老化严重,有些工程遗留问题很多,特别是病险水库多,严重威胁防洪安全。全国8.4万座水库,有 $1/3$ 带“病”运行,水库防洪标准低,堤体质量差,工程隐患多,通信手段落后。灌溉工程也同样存在着老化失修问题。全国灌区设计灌溉面积4.6亿亩,现有效灌溉面积为3.2亿亩,仅占设计的70%,灌区工程基本完好的仅占30%,报废的占10%,每年因灌区老化失修减少灌溉面积300多万亩。建国以来,全国比较严重的水旱灾害平均每3年发生一次,尤其是水利工程破坏严重,大伤了元气。要抓紧时间,把水毁工程修复好,否则明年农业生产将受到严重影响。

(6)水利投入严重不足。水利基本建设投入占国家基本建设投资的比重近年来虽有所增加,但各地发展很不平衡。一些地方的水利投入至今还没有达到1980年的水平,有的即使有所增加,也被物价上涨因素抵消了,实际落实到建设上的资金,远远不能满足国民经济和社会发展对水利建设的要求。重视水利,首先要体现在对水利的投入上。现在,有的地方搞防洪工程建设拿不出钱来,搞农田灌溉工程拿不出钱来,没有积极性,但搞开发区或上工业项目,搞楼堂馆所,却热心有余,积极性很高,千方百计筹措资金。可是洪水无情,一场洪水造成的损失是用亿元为单位来计算的。中央和地方增加对水利建设的投入,要体现在“九五”规划和年度计划上。要真正地而不是表面地,实际地而不是口头地,切实把增加水利投入落到实处。

(7)防汛抗旱两手抓,抗旱抓得相对不够。有人说,洪涝旱灾,一个是“急性病”,一个是“慢性病”。现在,大家对洪涝灾害,对抗洪抢险比较重视,但对干旱相对来说重视不够。我们讲树立“水患”意识,包涵水多了

和水少了两个含义,水多了会形成洪涝灾害,水少了也会造成旱灾,两个都要防,不能偏废。

(8) 防御超标准洪水预案不够落实。我国主要河流,依靠河道堤防和已有水库,只能达到有限的防洪标准,在河道遭遇超标准洪水时,需要运用蓄滞洪区分洪。现在主要江河共有蓄滞洪区 86 处,区内耕地共有 2900 多万亩,人口 1600 多万人。这些蓄滞洪区的人口、经济与五六十年代相比有了很大增长但安全设施建设跟不上,至今尚有 2/3 的人口无安全设施,因此,一旦需要蓄滞洪水,群众转移困难,经济损失巨大。从今年一些地方发生大洪水的实际情况看,防御大洪水的预案不够落实,是造成灾害的重要原因之一。各地要重视蓄滞洪区的工程建设和安全保障工作,使蓄滞洪区能分得进、蓄得住、排得出,不死人,少损失。

(9) 指挥调度手段还不适应防汛抗洪的要求。目前,我国大量的汛情、灾情是通过公用电信网传输,不但时效性差,还往往在汛情紧急时发生通信中断,延误报警抢险时机。全国各级防汛指挥机构和各大江大河流域管理机构除黄河、淮河外,还没有防汛专用通信网,且设备简陋,通信效果差。水文部门和防洪工程管理部门测报手段落后,蓄滞洪区缺乏预警、报警系统,指挥调度手段还不能适应抗洪抢险的要求,这些问题都要尽快采取措施,予以解决。国家争取在明年汛期以前,把大江大河几个重点蓄滞洪区的预警预报系统建立起来。

(10) 非工程防洪措施还不够有力。目前,利用技术手段减少洪涝灾害还比较薄弱,措施还不够得力。部门、行业的防洪意识还需要进一步增强,要逐步提高整个社会的防灾、抗灾水平,逐步建立适应我国特点的非工程防洪措施体系,这对于提高防洪水平、控制洪水灾害是非常重要的。

总之,通过抗御今年的洪涝旱灾,暴露出的问题不少,我们要认真总结教训,努力变坏事为好事,重视解决工作中和水利建设中的薄弱环节,全面提高水利防灾、抗灾、减灾的综合能力,更好地为国民经济和社会发展服务。

三、不失时机地搞好今冬明春水利建设

搞好今冬明春的水利建设,不仅直接关系到今年的工农业生产和人民生活,而且影响到明年。这次会议既是今冬明春水利建设的动员会,也是全面开创新时期水利建设新局面的誓师会。因此,各级政府一定要把今冬明春的水利建设作为大事来抓。各地要以修复水毁工程、河道清淤除障、加固堤防为重点,城乡动员,广泛发动,及早动手,因地制宜,统筹规划。

今年遭受洪涝和台风暴雨灾害的地区,首先要抓好水毁工程的修复,抓老化设施的维修、改造、配套和提高,增强防灾能力,这是今冬明春水利建设工作的重中之重。今年我国受洪涝旱灾的面比较大,水毁工程多,水利建设任务繁重。据对水毁水利工程的初步统

计,全国有 13305 km 堤防、13828 km 渠道、47798 处涵闸被冲毁,有 50 多座水库垮坝,有 1/3 的水库带“病”运行。有的水利工程尽管没有明显破坏,但潜在的隐患很多。这次会议之后,各地要立即对水毁工程进行一次检查,制定出修复水毁工程的计划,并尽快组织实施,确保今冬明春农田能灌上水,保证重点水利设施在明年汛前修复,发挥效益。

受旱灾的地区,要大力开展开源节流。坚持大中小型并举,加快兴建一批新的蓄水、引水、调水的水源工程。既要重视大中型水库的建设,也要重视小水库、机井、塘坝以及节水工程的建设。大力推广渠道防渗、管道输水等实用先进技术。目前,在农业灌溉上,设计灌溉面积与有效灌溉面积之间,有效灌溉面积与实灌面积之间存在着很大差距。要切实搞好水利工程的田间配套,增加有效灌溉和实灌面积。

抗旱工作也要进行改革,要总结推广各地一些好的作法,如把单纯向下拨付抗旱资金,改为购买抗旱机械,组织抗旱机动专业队,这样做效果很好。甘肃省重视水利特别是抗旱工作,把水利提高到同能源、交通、邮电同等重要的位置,加大对水利的投入,先后投入 70 多亿元,加快了水利的发展。目前已建成万亩以上的水利工程 175 项,其中两大水利工程:一是景电二期,灌溉面积达 80 万亩,人称“人造天河”;二是引大入秦工程,总干渠隧洞长达 76 km,人称“地下天河”。特别是 1989 年以来,他们先后打机井 2200 眼,大小提灌站 200 多处,购置小型喷灌机 6000 多台,发展节水灌溉面积 500 万亩,地下管灌 50 万亩,新增有效灌溉面积 27 万亩,解决了 200 万人和 250 万头牲畜的饮水困难。1993 年全省粮食产量达到 74 亿 kg,比 1989 年增加了 14 亿 kg。甘肃省并不富裕,经济也欠发达,但他们却下大力量舍得向水利上投入,这是很不简单的,是很有战略眼光的。

1991 年,河南大旱,特别是豫西地区更为严重,全省有 430 万人和 120 万头大牲畜饮水困难。近 3 年来,全省投入抗旱资金 10 亿元,打机井 4.5 万眼,维修旧机井 2.8 万眼,建设骨干水利工程 2000 多处。尽管今年河南省旱情仍然很重,但在豫西,人畜饮水基本得到了保证,这说明水利排灌等设施发挥了作用,投入收到了效果。其他省份也应该像甘肃、河南省这样,重视水利这个基础产业。

水土流失严重的地区,要坚持小流域治理,大力开展坡改梯,建设基本农田,搞好水土保持。人畜饮水困难的地方,要重视解决这一问题。要抓好冬灌,做到春旱冬抗。没有越冬作物的地方也要采取行之有效的蓄水保墒措施,防止明年可能出现连续的春旱。要加强抗旱服务体系建设,动员各方面的力量,采取多种措施,搞好抗旱工作。久旱必涝、久涝必旱,这不是没有一点根据的,因此,受旱地区也要十分重视防洪工程的建设。

今年没有受大的洪涝旱灾的地区,也要吸取今年洪涝干旱灾害的教训,进一步增强水患意识。要针对当地实际,立足于防大汛、抗大旱,认真检查防汛抗旱工作中的薄弱环节,提出措施,狠抓落实,切实做到未雨绸缪。进一步加强大江大河大湖的综合治理,加快小浪底、治淮治太等一批涉及全局的重点水利工程建设。地方安排的防洪抗旱重点工程,也要加快建设步伐,尽快发挥效益。

这里我要再强调一下清淤除障这个带有普遍性的问题。今冬明春搞水利建设,重点要放在清淤除障上,不要等到明年汛期再做这些工作。清淤工作不易,除障工作更不易。今年辽河7月中旬出现洪水,由于河道内套堤阻水,铁岭 $1600\text{ m}^3/\text{s}$ 的洪水,水位却达到了 $5000\text{ m}^3/\text{s}$ 洪水的水位,对辽河大堤构成威胁。但是套堤内庄稼正长得茂盛,眼看到手的粮食,要毁掉,部分农民抵触情绪很大,不同意炸掉套堤,有些干部也有侥幸心理,在等待观望。水情就是命令,辽宁省委连夜召开省委常委会议,采取断然措施,决定炸掉套堤。省委主要领导亲自给有关市、县领导打电话,下死命令,省有关领导分工坐阵指挥,将28处套堤全部炸掉清除,降低了水位,洪水顺利入海下泄,保住了大堤。领导决心大这是除障工作的一条基本经验。有的地方领导明明看到人为设障,就是不清除,究其原因,根本还是领导决心不大,怕得罪人,犹豫不决,贻误了时机。我们要在平时就把清淤除障这项工作抓紧抓好,不能等来了大水之后,才临阵抱佛脚、临渴才掘井,这样是很被动的。我们想一想,今年防汛抗洪期间,用去我们多少精力,花了多少人力、物力、财力,才收到目前这样的效果。如果,我们把劲用到平时的水利建设上,舍得花一点钱、花一点气力,常抓不懈地干上几年、十几年,恐怕就不会是今年的局面,因此,各级政府要重视清淤除障工作,重视水利建设。目前,就要重视今冬明春的水利建设,切实加强领导,要扎扎实实,不走形式,不搞无效劳动,务求实效。今冬明春水利建设,一定要做到有淤就清,有障就除,这是衡量今冬明春水利建设好坏的一个重要标准。

水利工程是改造自然环境的系统工程,不仅对大型水利工程,而且对农田水利工程也需要认真规划、设计和技术指导,在人力、物力和财力方面也要予以保证。以往的水利建设中特别是一些中小型工程,因缺乏技术指导、监督管理,财力、物力供应不足,往往只完成土石方工程,配套建筑物跟不上,或建成以后存在质量或其他方面的问题,需要进行续建或配套完善,这方面的教训要认真吸取。今冬明春的水利建设要坚持统一规划、科学指导、讲求质量、注重效益,保证建一处,成一处,充分发挥效益。

四、加强领导,开创水利建设的新局面

进入20世纪90年代以来,水的问题越来越引起全人类的重视。兴水利、除水害,防灾、抗灾、减灾是

世界各国普遍重视和关心的问题,去年联合国把每年3月22日定为世界水日,这足以说明水的重要。我国是一个发展中国家,当前和今后一个很长时期,水利建设,特别是防洪建设面临的任务十分艰巨。加强水利建设是各级政府的重要职责,各级政府要明确任务,层层落实责任。今后,要把水利建设作为各级政府政绩考核的重要内容,对不重视水利建设,给当地经济和社会发展造成严重后果的,要追究领导责任,人走了,也要追究责任。

(1)认真制定好水利发展规划,使水利工作同我国经济、社会同步发展。必须从我国经济发展的全局出发,制定水利基础设施和基础产业的发展规划,使之与我国经济、社会发展相互协调,相互促进。国家要集中必要的力量,高质量、高效率地建设一批重点骨干工程,抓紧长江三峡、黄河小浪底水利枢纽等跨世纪特大型工程的建设。各省、自治区、直辖市,也要从当地的实际出发,尽快制定和完善水利发展规划,努力在水利建设上办成几件大事,改变水利发展严重滞后的局面。

(2)要加大水利建设投入的力度。建国以来水利建设的实践告诉我们,凡是领导重视,对水利建设投入较多的,水利建设就有较快的发展,并能促进国民经济的快速发展;凡是水患意识不强,对水利建设投入不足,水利建设就徘徊不前,甚至滑坡,影响和制约国民经济发展。加强水利建设,就要重视对水利的投入。中央已经决定,今明两年和“九五”期间,要加大水利投入的力度。各省、自治区、直辖市更要增加投入,宁肯少上几个其他项目,特别是楼堂馆所项目,也要把水利建设搞上去。今后,中央的投入,主要用于大江大河大湖治理中的骨干工程和跨省、跨流域的重点水利工程,地方的投入主要用于本区域内中小河流治理,城市防洪以及水土流失治理等。这里需要特别指出的是,目前中央与地方合资共建的工程总的情况是好的,但也有的工程,中央资金到位了,地方资金没有到位,有的甚至把本来用于工程建设的匹配资金转移,这种状况必须改变。各有关部门要对在建工程项目进行清理,凡资金不到位的,不能开工建设,已开工的要停止,集中财力保重点工程建设。对目前中央和地方各种渠道用于水利建设方面的投资,各省、自治区、直辖市要统一安排,集中使用,以提高资金效益,发挥整体功能。

(3)要依靠全社会各方面的力量大办水利。近年来,水利建设出现了国家、地方、集体、个人一起上的大好局面,这对于打破单一的水利建设格局,促进全社会办水利具有重大意义,应该保持和发展这一好的形势。水利是为全社会服务的,各行各业、各部门、各单位,城乡集体、个人,都可以按照统一规划,兴办水利事业。要加快研究制定这方面的政策和措施,进一步调动全社会办水利的积极性。基本原则是谁建、谁管、谁受益和谁受益谁负担。要按照《农业法》的规定,加快建立水利建设专项基金,开辟稳定的水利建设资金渠

道。在农村,基本农田建设、小流域治理应主要依靠群众集资、投劳,要进一步完善劳动积累工制度。城市应根据《防汛条例》的要求,做好城市防洪工作。

(4)要坚持依法治水。近年来,水利法制建设有了较快的发展,《水法》、《水土保持法》及其实施办法,《河道管理条例》、《防汛条例》、《取水许可制度实施办法》等一批法律、法规相继出台,依法治水已成为新时期水利工作的一个显著特点。依法治水,当前最紧迫的是要加强水资源的统一管理。我国水资源短缺,人均占有水量只有世界平均水平的1/4,而且时段分布不均匀,南方多、北方少,汛期多、非汛期少。目前由于水的供需矛盾而引起的水事纠纷问题、生态环境问题比较严重,因此,必须加强对水资源的统一管理,统一规划,统一调度,统一发放取水许可证,统一征收水资源费。水利执法要加强,执法要严,违法必究。

(5)要不断深化水利改革,努力探索在社会主义市场经济条件下具有中国特色的水利发展新路子。长期以来,水利主要靠计划经济,如何建立适应社会主义市场经济的水利新体制和运行机制,是水利改革面临的新课题。近几年来,水利改革在一些方面已经迈出了较大的步伐,比如在基本建设上推行招标、投标、工程监理,在水土保持工作中,实行“五荒”拍卖、租赁、转让,在移民安置上推行开发性移民等,特别是在投资、资产经营管理等方面都有一定的进展,应进一步总结、完善和提高。各级政府要重视水利改革,要把水利改革作为经济体制改革的重要组成部分,不断研究水利改革中出现的新情况、新问题,做到关心改革、支持改革、精心指导好改革。

要重视加强水利职工队伍建设。我国有153万水利职工,他们为我国水利事业的发展作出了很大贡献。水利行业条件艰苦,经常是风里来雨里去,职工待遇比较低。各级政府要关心他们,不断改善他们的生产、工作和生活条件,积极为水利职工办实事,进一步调动水利职工的积极性和创造性,促进水利事业的不断发展。

李鹏总理致全国农村水电及电气化工作会议的信 (1994年2月25日)

欣闻全国农村水电及电气化工作会议召开,我谨向出席会议的全体代表致以亲切的问候!

近几年来,全国水利部门走大家办水电的路,水电建设发展很快,每年完成水电装机都在百万千瓦以上,今明两年还要完成装机250万kW,第二批200个农村水电初级电气化县任务的实施已取得可喜的成绩。我向你们表示热烈的祝贺。

200个电气化县建设,对于广大山区人民脱贫致富,发展经济,促进精神文明建设,都有十分重要的意义。国务院各个部门和各级政府要把建设200个电气化县,作为一件大事来抓,加强领导,精心组织,努力给予支持和帮助。实现这个任务,主要依靠当地人民发

扬自力更生,艰苦奋斗的精神,充分利用社会主义市场经济赋予农村水电的活力,这样才能顺利完成。

我期待你们的佳音。

建设小浪底工程为治理黄河水患而奋斗——李鹏总理在听取小浪底工程及治黄工作汇报后的讲话(摘录)(1994年9月11日)

经过多年的筹备和两年的施工准备,黄河小浪底水利枢纽工程已经具备正式开工条件,这是黄河治理开发中的一件大事。我代表党中央、国务院,对这一宏伟工程的开工建设表示热烈的祝贺!向几十年来为治理江河、造福人民做出贡献的水利水电建设者表示亲切的慰问!

黄河是中华民族摇篮,黄河流域是祖国5000年文明发祥地。同时黄河也是世界闻名的多泥沙、难治理的河流,自古以来洪水灾害频繁,据历史记载,在新中国成立以前的2000多年间,黄河下游决口1500多次,改道26次,造成泛区人民家破人亡、流离失所、惨绝人寰的悲剧。新中国成立后,党和政府领导亿万人民进行改造自然的伟大斗争,在治理黄河方面采取了兴修水库,加固堤防,疏浚河道,开展水土保持等一系列综合治理的措施,取得了重大的成就。黄河上中游建成一系列水利水电枢纽工程,下游初步建成了防洪体系,连续45年夺得不决口,岁岁安澜的伟大胜利,改写了黄河“三年两决口”的历史。大力开发了黄河水利水电资源,在黄河流域上建成龙羊峡、刘家峡、三门峡等8座大中型水利水电枢纽工程,总库容达410亿 m^3 ,对调节洪水发挥了重要作用。总装机容量达374万kW,年平均发电量176亿 $kW \cdot h$ 。引黄兴利,灌溉面积已由上中游扩展到全流域近一亿亩,历史上人称黄河百害唯富一套的情况已经大为改观。黄河还为沿河城市和工业生产提供了可靠水源。在黄土高原开展了大规模的群众性水土保持工作,治理水土流失面积达15万多 km^2 ,占应治理面积的1/3。黄河的治理开发取得了巨大的社会效益、经济效益和环境效益,全流域的面貌发生了历史性的根本变化,黄河已逐步变为造福人民的利河。但是,我们还必须清醒地看到,黄河是世界著名的暴雨成灾、含沙量极高的河流,复杂难治,泥沙尚未得到有效控制,下游河床继续淤积抬高,“悬河”的形势依然十分危险,黄河水患远未根除。现在黄河花园口以下只能防御60年一遇的洪水,一旦洪水超过防洪标准,就有决口的危险,后果不堪设想。因此,黄河的洪水威胁仍然是中华民族的心腹之患。国家决定兴建小浪底水利枢纽工程,就是为了加快黄河治理、兴利除害。这是我国社会主义现代化建设中的一项具有重大而深远意义的举措。

小浪底水利枢纽工程处于承上启下、控制黄河泥沙的关键部位,能控制流域总面积的92.3%,是一座具有防洪、防凌、调沙、发电、供水、灌溉综合利用效

益的水利枢纽工程,在治理黄河中具有重要的战略地位。小浪底水利枢纽工程建成后,使黄河下游防洪标准大大提高。同时,每年可增加供水量 40 亿 m^3 ,电站装机容量 180 万 kW,年发电量 51 亿 $\text{kW} \cdot \text{h}$,对缓解中原电力紧张状况有一定作用。小浪底水利枢纽工程的建设,将把黄河治理开发事业推向一个新阶段,为整个流域的经济和社会发展做出重要的贡献。根治黄河是十分艰巨的历史性任务,还需要经过几代人坚持不懈地努力。坚持综合治理的方针,通过小浪底工程和其他工程的建设,以及上中游水土保持工作的广泛开展,几千年来中国人梦寐以求的根治黄河的伟大理想,一定能够实现。

加快大江大河大湖的治理开发,兴利除害,造福人民,是各级人民政府的重要职责。党中央、国务院一直十分重视水利事业。今年我国 20 多个省区出现了程度不同的洪涝灾害和旱灾,给农业生产乃至整个国民经济造成很大损失。全社会都要增强水患意识,树立长期防洪抗旱思想。水利是农业的命脉,也是国民经济的基础产业。重视水利事业,加快大江大河的治理,不仅是今年和明年的任务,也是整个“九五”期间和今后长期的重要任务。各级政府都要加强对水利事业的领导,增加投入。加快江河治理,加快水土保持和流域的治理,加快城市防洪建设,采取积极措施缓解许多城市的缺水问题。要加强水资源的统一调度和管理,合理利用水资源。要千方百计地节约用水,采用先进技术,使水资源发挥最大的效益。除水害,兴水利,是造福人民、荫及子孙的百年大计,各级政府都要发扬自力更生,艰苦奋斗的精神,坚持不懈地把改造自然、造福人民的水利事业不断推向前进。

小浪底水利枢纽工程规模巨大,技术复杂,投资多,周期长,建设任务十分艰巨,要充分估计到这个工程建设的艰苦性和复杂性。水利部与河南省要加强对工程的领导。河南、山西两省要发扬团结治水、加强协作的精神,切实搞好水库淹没区开发性移民工作。国务院有关部门也要大力支持工程的建设。负责工程设计、施工、监理的单位,责任重大,希望你们坚持“百年大计,质量第一”的方针,群策群力,搞好国际合作,把小浪底水利枢纽工程建设成一流设计、一流施工、一流质量、一流管理的优质工程,为黄河流域人民造福,为祖国社会主义现代化建设做贡献!

朱镕基代总理对第六次全国城市防洪工作会议的批示 (1994 年 7 月 12 日)

越是改革开放,越要加强城市防洪工作,否则,经济建设取得的成就越大,洪水造成的损失也越严重。

对城市防洪建设要真正重视。宁肯少上几个基建项目,也要保证城市防洪资金投入的需要。

防洪工作的领导管理体制要理顺,不能谁也管,谁都不管。关键是明确各级地方政府的首长负责制,对城

市来说,市长要负总责。

全国已开过五次城市防洪工作会议。有些城市防洪基础设施搞得很好,对他们的经验要总结、推广。希望这次城市防洪工作会议之后,所有城市的防洪标准能大大提高一步。

邹家华副总理在三峡工程移民工作会议上的讲话(摘录)(1993 年 12 月 27 日)

这次三峡工程移民工作会议,是国务院三峡工程建设委员会成立后召开的第一次专门研究三峡工程移民问题的会议。这次会议的主要任务是,总结经验,表彰先进;针对当前存在的问题,统一移民工作的指导思想;动员全国力量进一步开展对口支援工作;讨论库区经济发展规划纲要,研究扶持库区经济发展的有关政策。

一、三峡工程建设是我国经济工作中的一件大事

三峡工程的兴建,不仅关系到四川、湖北两省的经济的发展,而且关系到全国经济的发展。三峡工程的作用,首先是防洪,这一点特别重要,也是中央作出兴建三峡工程决定的一个很重要因素。长江中下游的防洪和治理是个综合性的工作,包括上游的水土保持、干支流水库的建设;包括长江现有的水利工程措施,比如大堤的加高、加固等各方面的综合治理,其中最为重要的措施就是兴建三峡工程。三峡工程建设,对长江中下游,尤其是江汉平原和洞庭湖地区 1500 万人民的生命财产安全特别重要。这一区域内现在所形成的经济能力,在全国来讲,举足轻重,一旦遇到特大洪水,后果不堪设想。不仅危及荆江河段两岸人民的生命财产,而且必然要给全国的经济带来极大的损失。这一点,希望所有参加会议的各部委、各省市一定要充分认识,一定要把三峡工程同我们每一个省,每一个地区,以及全国的经济建设密切地联系起来加以理解和认识,不要觉得和自己关系不大。也许有人认为我们现在花很大投资来建设这一工程,还不如把这些投资放在眼前能够看到的项目上去。我们的眼光要放长远一些,要从战略的意义上认识,如果只顾眼前,不及长远,那么一旦有事,就将波及全国,眼前的利益就可能一下就被“冲掉”。

既然是在这样一个地方建设一个这么大的工程,当然要尽可能地发挥其综合功能。因此在保证它的防洪作用的前提下,还要发挥它的发电功能、航运功能以及水产养殖、旅游等等。

三峡工程能否建好,从一定意义上讲移民是关键。今天我们在这里之所以特别强调三峡工程的重大作用 and 实际意义,强调建设三峡工程不仅仅是四川和湖北两省的事,而且是全国经济建设中的一件大事,为的是要进一步动员和要求全国各地及中央各个部门,都要关心、支援三峡工程,不但要关心支持工程建设的本身,更要关心和支援移民工作。中央、国务院决定全国

上网电费每度电提高3厘钱,作为三峡工程建设基金,支持三峡工程的建设。虽然一度电增加三厘钱,数量不多,但集中起来,就可以办大事,对三峡工程的建设,就是一个很重要的支持。但是到现在为止,还有几个省强调自己省内建设的需要,或者说经费上有一点困难,三厘钱的资金到现在还集中不起来。希望大家千万不要在这样一个重要问题上,跟中央、国务院作的决定有距离。在处理全局和局部关系时,还是应该识大体、顾大局。李鹏同志讲,三峡工程发电后,它不仅要西电东送,而且可能西电南送和西电北送,将促进全国电力联网,对整个国家电力的供应和经济的发展将起到巨大的支持作用。所以,我希望大家能从全局来认识三峡工程,从全局来认识三峡工程移民工作。

二、认真贯彻开发性移民方针,建立“中央统一领导、分省负责、县为基础”的领导体制

为探索移民的新路子,为三峡工程正式移民提供经验,从1985年开始,国家每年拿出一定的资金,由原国务院三峡地区经济开发办公室会同四川省、湖北省以及三峡库区各级人民政府,在三峡库区进行了移民试点。8年来,共安排移民资金4.6亿元,完成了改土建园14.8万亩,除了按比例返还原农户的以外,用于移民安置的有8.5万亩;试办了28个工厂;还搞了部分城市道路和供水工程等,均收到了实效。移民试点工作,摸索了一些符合库区实际情况的经验,如在统一规划、统筹兼顾下,实行先淹先搬,后淹后搬;基本上实行就地后靠、当地安置,力争在本县自我消化;在农村移民安置上,要以大农业为基础,以土地为根本,开发土地先行,并因地制宜地发展二、三产业,农工商结合,多渠道、多门路地进行安置;在城镇搬迁上,三通要先行,移民安置和远景发展在规划上既要互相结合,又要在资金渠道上严格分开;国家对淹没损失的补偿,只能保证移民达到或超过原有的生活水平,而经济的进一步发展和移民生活水平的提高,必须经过较长时期的艰苦奋斗才能实现。在试点期间,四川、湖北两省和三峡库区各级党政领导极为重视,积极主动地开展工作,人民群众密切配合。他们发扬了艰苦奋斗、乐于奉献的精神,涌现出一大批先进集体和先进个人。这种优良的工作作风和难能可贵的精神,要在今后的工作中继续保持和发扬。移民试点中摸索的经验要在今后工作中广泛推广并不断创新。

从今年起,三峡工程库区移民由试点转为有计划地组织实施阶段。从这一段的实践看,工作虽有成效,但由于正遇上地方各级人民政府换届,干部变动较大,在移民安置工作的目标、标准和措施上出现了一些不同认识。比如,在对开发性移民方针的理解上,有的地方期望值过高,要求过大的投入;有的对“就地后靠、当地解决”移民安置,特别是对以大农业为基础安置农村移民存有疑虑;有的在规划中对搬迁重建城镇安排的规模过大、标准过高,有的把移民安置搬迁与本地长

远发展在资金渠道上没有分开,把不属于三峡工程移民解决的问题也要列入三峡移民投资,等等。这些认识的不尽一致,将影响移民工作的顺利进行。为了切实做好移民工作,这次会议要认真研究和统一这方面的认识。

(一) 要充分认识到移民工作的艰巨性

三峡工程移民数量之大,牵涉面之广,前所未有的,情况非常复杂。做好移民工作必须正确处理全局与局部、眼前与长远、国家与个人之间的利益关系。因此,移民工作不仅是项行政工作、经济工作,而且也是一项很重要的思想政治工作。所以,对移民工作的艰巨性要有充分的估计和认识。工作要扎实、细致。

(二) 坚定不移地贯彻开发性移民方针

开发性移民方针,是在总结建国40多年来水库移民的经验,吸取以往一次性赔偿教训,考虑到三峡工程的特殊性和三峡库区经济状况确定的。所谓开发性移民,就是国家把三峡工程用于移民搬迁补偿的经费,作为安置移民生产、生活的一项基金,加上其它发展经济的投入,由有关人民政府组织领导移民群众,统筹使用,合理开发资源,妥善安置移民,使移民的生活水平达到或超过原有水平,并为三峡库区长远的经济发展和移民生活水平的提高创造条件。在方式上,是把移民搬迁和发展地区经济的双重任务有机地结合在一起,通过各方努力,多渠道、多产业、多形式,妥善安置移民。这个方针充分体现了党和国家对三峡库区移民高度负责的精神。

移民试点的实践证明,开发性移民方针符合库区实际,深受库区人民欢迎,并写入了《长江三峡工程建设移民条例》。希望四川、湖北两省和三峡库区各级人民政府、国务院各有关部门应认真贯彻执行这一方针。

(三) 实行就地后靠、当地解决的原则

在有条件的地方,对移民进行就地后靠、当地解决,是建国以来水库移民的成功经验,它不仅有利于移民的生产生活,还有利于保持原有的风俗习惯、人际关系,也有利于社会的安定。三峡库区绝大部分地方的环境容量是够的,城镇搬迁和农村移民经过努力有条件进行就地后靠、当地解决。我国的国民经济是以农业为基础的,三峡库区农村移民安置是离不开农业这个基础的。为激发移民开荒改田的积极性,从明年起,要加大农业投入,以移民安置乡为单位,进行以土地开发为主的农业综合开发。水利及配套设施要跟上,为移民提供较高质量的土地。立足于以土为本,对农村移民来说是风险最小和最可靠的生产生活的基本保障。大农业的范围很广,包括种植业、养殖业和副业等。当然,农村移民生产安置以大农业为基础,并不是说搞农业是唯一途径,只是要先有一个立足点,然后在有条件的地方努力发展农副产品加工、运输和服务等二、三产业,扩大移民就业容量。通过上述安置途径后,有的地方在本地确实安置不了的部分农村移民,可以按照《移民条

例》的有关规定和要求,适当地外迁一部分,但前提是外迁所需移民投资不能超过国家核定的补偿标准,不能突破国家审批的移民概算。处理外迁问题时要做过细的工作,双方自愿,并要保证妥善安置。总之,城镇搬迁和农村移民,应从各地实际情况出发,因地制宜,分类指导,关键是要坚持开发性移民、做到经济合理、妥善安置,绝对不留后遗症。

(四)移民安置搬迁和水库淹没处理要与枢纽工程进度相衔接

三峡枢纽工程已经确定分三期建设(5、6、6方案),17年建成。蓄水分135 m水位、156 m水位和175 m水位三个阶段。135 m水位以下移民需在10年内完成,156 m水位需在14年内完成,175 m水位的蓄水时间,尚未确定。根据三峡工程“分期蓄水,连续移民”的要求和三峡库区移民搬迁安置的特点,要按照李鹏总理反复强调的那样,移民安置搬迁和水库淹没处理要与枢纽工程进度相衔接;要突出重点,远近结合;在资金到位的情况下,移民宜早不宜晚,制定出移民的全面规划,确保与工程进度相衔接。从现在起,到135 m水位蓄水、部分机组开始发电的10年间,应采取购买土地、开垦荒地、改造低产田地、调整土地等多种办法,使库区绝大部分需要生产安置的农村移民每人拥有的土地不低于当地平均水平,有条件的地方力争达到一亩经济林园、半亩稳产高产粮田;应有计划地妥善解决135 m水位直接淹没区域和受影响区域的移民安置搬迁以及恢复其城镇的交通、通讯、供水、供电功能及文物保护处理;应适当解决135 m水位以上淹没区域旧城迁建的基础设施的复建、搬迁工厂的技改以及受到滑坡和泥石流威胁的居民区提前搬迁等问题。

(五)正确处理好近期目标和长远利益的关系,把移民安置搬迁与本地长远发展需要解决的经费问题严格区别开来

根据《移民条例》所规定的“国家扶持、政策优惠、各方支援、自力更生”的原则,三峡库区各级人民政府和群众应珍惜三峡工程建设的机遇,充分认识到三峡工程兴建将给库区带来的长远利益。同时,应从实际出发,体谅国家困难,把补偿与发展的界限严格区别开来,正确处理好近期目标和长远利益的关系。移民经费只能解决原标准、原规模或原功能的恢复,各地要求发展的思想可以理解,但要看到国家用于移民的经费有限。当然,对城镇迁建和公用设施的复建,在原规模和原标准的基础上,国家会考虑适当给予改善,但要量力而行。比如有的地方把原来只要8~9 m的街道,一下子想扩建为30多m的柏油马路,都要由移民补偿费承担,就显然不合理了。三峡地区是山区,不能跟平原城市和大城市攀比。对城镇迁建标准和公用设施复建,应按《移民条例》和《规划大纲》的规定进行。《规划大纲》贯彻了《移民条例》的精神,体现了近期发展的

要求,其规模 and 标准比淹没前的原城镇已经有了很大改善和提高。按照移民安置规划,对城镇迁建给予的迁建补偿经费列入移民经费安排,因扩大规模和提高标准,超出部分的经费由有关地方人民政府和有关单位另行解决。需迁建的企业事业单位,可结合技术改造和产业结构调整进行统筹规划和迁建,按原规模和原标准建设所需投资,按照重置作价,经核定后列入移民经费;扩大规模和提高标准需要增加的投资,由有关单位另行解决。对将被淹没的公路、桥梁、港口、码头、水利工程、电力设施、电讯线路、广播线路等专业设施和文物古迹,需要复建的,按原规模和原标准或者为恢复原功能所需投资,经核定后列入移民经费;扩大规模和提高标准需要增加的投资,由有关单位自行解决。同时,国务院各部门应在各自主管的业务范围内对库区实行支援和照顾。三峡库区各级人民政府要发扬自力更生、艰苦奋斗的精神,利用国家对库区的优惠政策、移民安置规划、经济发展规划和全国对口支援的有利条件,使库区的经济逐步得到发展,库区的移民逐步得到安置,库区群众的生活水平逐步得到提高。

(六)实行“中央统一领导、分省负责、县为基础”的移民管理体制

加强对移民工作的领导,明确职责,是保证移民工作顺利进行的关键。根据中央关于在机构改革中实现“转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率”的目标,移民管理体制也应体现这一精神。按照“中央统一领导、分省负责、县为基础”的移民管理体制,国务院已成立国务院三峡工程建设委员会移民开发局,主管三峡工程的移民安置工作。主要职责是:研究制定移民方针、政策、标准和有关条例;审批移民实施规划,制订移民中长期计划和年度计划;组织协调全国对口支援任务,帮助吸引国内外投资,开发库区经济;检查监督移民工作执行情况,总结交流移民开发工作经验。

“分省负责、县为基础”的有关问题,《移民条例》也作了原则规定,总的要求是在国务院的统一领导下,由四川、湖北两省人民政府分别负责本省的三峡工程移民安置工作。要依据《移民条例》的要求和三峡工程建设委员会审批的移民规划和投资概算,包干完成本省负责的三峡工程移民安置搬迁任务。在分县规划中,长委要与两省密切合作,两省可结合各自的实际情况,制定出实施计划,实施计划不能突破移民投资概算,不能把地方长远发展规划与移民安置搬迁规划混在一起,不能把发展资金算到移民帐上。要教育广大干部群众自觉发扬自力更生、艰苦奋斗的精神,不等不靠,象试点阶段那样,积极主动地做好各项工作。要深化改革,采取激励措施,用好用活移民资金,比如对有条件的移民工程项目,可给优惠政策措施,实行有偿使用,按期收回商定的资金,继续用于移民安置,国家不核减该县(市、区)的移民经费;对移民工程项目,可实行招投标、投资包干责任制,在保质、保量、按期完成工

程的前提下,节约归承包单位,超支不另补,同时允许从节约的经费中拿出一定额度奖励有功人员。在对口支援库区移民中,两省要走在全国前头,省级各部门应制订出对口支援规划,力求实效。要建立移民工作首长负责制,希望两省党政主要负责同志亲自抓,分管领导集中精力抓,建立起一级抓一级的工作责任制。

三峡库区县、市人民政府和地区行署,要把三峡工程移民安置搬迁作为自己的中心任务切实抓紧抓好,这方面工作的加强和工作责任制的建立等问题,由四川、湖北两省人民政府决定。

省、地、市、县移民部门是同级人民政府搞好移民安置工作的参谋部,同级人民政府要加强领导并坚持精干、高效的原则配备、组建强有力的班子和队伍,使各级移民部门成为人民政府做好本地移民安置工作的得力办事机构。

三峡工程成败在于移民,而做好移民工作的关键,在于各级人民政府,而各级人民政府的关键,又在于县、市人民政府。三峡库区县、市人民政府,要按照中央和省的要求,切实负起责任来,确保移民安置工作的顺利进行和这一艰巨任务的圆满完成。

三、深入开展对口支援库区移民工作

自国务院办公厅去年发出对口支援三峡库区移民工作的通知,特别是去年8月国务院召开对口支援库区移民工作会议以来,全国各地区、各部门开展了多种形式的对口支援活动。其主要特点:一是积极响应。参加对口支援工作的有中央国家机关的近60个部门和全国20个省、市。其中发挥部门职能作用,为库区改善投资和移民安置环境做出突出成效的有国家计委、国家经贸委、国家科委、交通部、铁道部、化工部、建设部、邮电部、水利部、电力部、煤炭部、轻工总会、交通投资公司、原材料投资公司、能源投资公司、有色金属工业总公司、烟草总公司、民航总局、建材总局、中国人民银行、农业银行、工商银行、建设银行;加强组织领导,动员各地方力量投入对口支援,成绩显著的有湖北省、四川省、辽宁省、江苏省、福建省、北京市、天津市、广州市、深圳市、武汉市。二是真抓实干,与三峡库区县(市、区)结成了377对支援关系,落实了一批对口支援项目。据统计,已完成的项目有100个,正在实施的项目有84个,支援资金13383万元;帮助培训人才388人;吸收库区劳务1560人。三是遵循优势互补、各方支援、互惠互利、共同发展的原则,支援形式和内容多种多样,创造了不少经验。如水利部把对三峡地区扶贫与对口支援库区移民相结合,派出工作组到库区点上常驻并派领导干部挂职开展对口支援工作。上海市制订优惠政策,推动全市对口支援。广州市设立对口支援项目基金,促进对口支援深入开展。深圳市设立干部培训基金,培训库区基层干部。北京市派员到库区传授技术、上门培训经营管理人才。福建省吸收并优先解决长江三峡工程学校毕业生的工作安排。辽

宁省、吉林省、山东省、天津市、北京市、上海市积极同库区合作,开发当地资源、开发新产品;提高现有企业技术管理水平,促其达到设计能力;帮助企业扭亏增盈、提高效益。成效最显著的是云南省的玉溪烟厂对口支援涪陵地区烟厂,使其从年亏损1000多万元,一跃实现利润5000多万元,推进了整个涪陵地区的移民安置工作。北京市、天津市、上海市、辽宁省、江苏省与库区互设商贸窗口,促进优势互补。

一年多来的对口支援实践,虽然初见成效,但发展不平衡,有的与移民结合得不紧密,有少数省至今未行动,甚至个别直接受益省也未行动。这些问题,需要在今后工作中克服,根据三峡工程移民工作要与工程进度相衔接的要求,为进一步动员全国各地区、各部门和人民群众积极参与三峡工程建设、支援库区移民,使对口支援工作深入持久、卓有成效地开展下去,需要认真抓好以下几方面的工作。

(1)要进一步提高对支援三峡库区移民的认识,增强搞好对口支援的积极性、主动性和自觉性。三峡工程是全国人民的重点工程,对口支援库区移民就是参与三峡工程建设,就是以实际行动支持国家经济发展战略。中央国家机关各部门,全国各省、市,三峡库区各级人民政府,要广泛深入地动员和组织群众,增强责任感,形成共识和合力。库区各级人民政府要组织、带领和教育干部群众积极、主动、热情地做好对口支援的各项准备,创造深入开展对口支援的良好环境,珍惜来自各方的支援。

(2)进一步明确对口支援的目标、任务。横向对口支援的省、市,要选好后与库区优势互补、共同发展的结合点,除合作兴办项目外,要在技术支援、信息交流、市场拓展、经营管理、营销策略、人才培养、产品开发、劳务输出等方面为库区县(市、区)提供支援和方便,促进库区现有企业素质和经济效益的提高,帮助受援方增强自我发展的能力。纵向对口支援库区的国务院各部门要带好头,积极为全库区生产力合理布局、基础设施的改善、优势资源开发、经济社会发展和移民安置创造条件,在业务工作和项目安排等方面给予重点支援和倾斜照顾并制订出具体支援方案,有计划地组织实施。在建设委员会第三次会议上,李鹏同志要求国务院各部门带头支持三峡工程移民,参加会议的各部门负责同志都表示大力支持,并提出了具体意见。在这里,我提点要求,国家计委,要在组织有关部门实施三峡地区经济发展规划上给库区大力支持;经贸委,要在结合库区工厂搬迁进行技术改造上给予重点支持;水利部,要在兴修水利、水土保持等方面为库区移民安置区给予重点帮助;农业部、林业部,要在中低产田改造、植树造林、农林产品基地建设、大农业开发、乡镇企业发展等方面扶持移民安置区;交通部、铁道部、邮电部、民航总局,要在恢复和兴建公路、桥梁、港口、码头、铁路、机场、通讯等基础设施和专业设施的投资上给予

倾斜;能源、原材料、机械、电子、航空、船舶、轻纺、食品、旅游等主管部门,应在其产品结构、企业组织结构的调整和生产布局、资金的安排等方面给予指导和照顾;科技、教育等部门,要在智力支援、科技开发与推广、教育水平的提高方面给予大力支援。全国工、青、妇等群众团体,也要积极行动起来,构成一个全社会、全方位对口支援三峡库区移民的生动局面。

(3)进一步完善对口支援的运作方式。横向的对口支援工作,由各省、市负责组织协调。从明年起应按照“突出重点,以点带面,扎实推进”的方式,即各省、市在现已结对进行对口支援的基础上,分别确定一个库区县(市、区)为支援重点,派出得力干部到支援重点县挂职,协调对口支援工作,以点带面。具体制订对口支援规划和组织实施,一任接一任,一帮到底,一直到三峡工程建成。纵向的,即中央国家机关各部门及四川、湖北两省省属有关部门的对口支援,分别由中央国家机关各部门和四川、湖北两省负责组织协调。

(4)要加强对口支援工作的领导,建立健全考核制度。中央国家机关各部门和各省、市,要切实加强对口支援工作的领导,配备精干、高效、稳定的对口支援工作办事班子,要教育干部群众顾大局、识大体,尽心尽力为三峡库区移民安置作出实绩。全国对口支援三峡库区移民的工作,国务院责成三峡工程移民开发局负责日常的组织协调和经验的总结推广,检查对口支援工作的完成情况。

(5)要进一步完善各项激励办法,调动各方面的对口支援积极性。一是各省、市和库区各级政府为推动对口支援,要进一步完善有关的扶持政策;二是用好国家近期出台的三峡库区经济开放区和开放城市的优惠政策及其他有关的政策。

四、关于促进三峡地区经济发展和社会进步的问题

本世纪90年代和下世纪初,是三峡地区经济发展的至关重要的时期,也是三峡工程建设的关键时期。三峡地区物华天宝,有着独特的地理优势和丰富的自然资源,对发展经济有着较为有利的条件;同时,由于这一地区属于贫困地区,山地多、耕地少、自然灾害频繁、生态环境脆弱,对本地经济发展和社会进步带来了很大制约因素。党中央提出的“以上海浦东开发为龙头,进一步开放长江沿岸城市”的战略决策和三峡工程的上马,给三峡地区带来了千载难逢的机遇。

三峡工程移民数量之大,史无前例,任务极为艰巨。在三峡工程移民开发工作中,要把是否有利于调动各方面的积极性,是否有利于三峡工程移民的妥善安置,是否有利于三峡地区的经济发展和社会进步,作为我们遵循的准则。三峡库区经济的发展,将对移民的搬迁安置带来极为有利的条件;同样,移民的妥善安置,将会有力地促进三峡库区经济的发展和社会的进步。为此,有关部门正在编制两个综合规划,一是长委牵头

组织编制的三峡库区移民安置规划,二是国家计委牵头组织编制的三峡地区经济发展规划纲要。这两项规划经批准后,将有计划、有步骤地组织实施。

为推动三峡地区加大对外开放的步伐,把开发与开放结合起来,国务院对三峡库区制定了若干优惠政策,其中包括《移民条例》中已出台的10条政策措施和最近国务院即将批准的将长江三峡库区各市县列为长江三峡经济开放地区,实行沿海经济开放地区的政策,将宜昌市、万县市、涪陵市列为沿江开放城市,实行沿海开放城市的7条政策等。

为适应发展社会主义市场经济的新形势,切实强化农业的基础地位,保障农业稳步发展,最近,中共中央、国务院又印发了《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》,其中国家对中西部经济不发达地区将采取积极扶持的政策。通过采取多渠道增加农业投入、增加扶持中西部地区发展乡镇企业贷款、增加扶贫投入、扩大以工代赈规模、加强农业基础设施建设和其它政策措施,以解决影响农业生产和农民积极性的问题,促进农业的发展。三峡库区需要进行生产安置的移民的重点在农村,因此,国家对农村和贫困地区的所有政策措施,对促进三峡地区农村经济的发展和农村移民安置都是极为有利的。

从1994年起,到2000年,国家每年要给三峡库区安排一定的技术改造专项贷款,用于三峡库区搬迁工厂的技术改造。

三峡库区各级党政领导要抓住机遇,充分调动各方面的积极性,把力量凝聚到三峡工程移民安置和经济发展上来,同心同德,为做好移民安置工作做出不懈努力。

五、积极行动起来,切实抓好当前的移民工作

要全面、正确地宣传三峡工程移民,让全国人民都了解和支持三峡工程移民。当前,各地区、各部门、特别是三峡坝区和库区要认真学习、宣传《移民条例》,把《移民条例》的精神认真贯彻到工作中去,做到依法移民,按条例办事。

要加紧进行分县移民安置规划工作。按照国务院三峡工程建设委员会的部署,长江水利委员会会同四川、湖北两省各级人民政府和有关部门,正按照《移民条例》和《规划大纲》的有关规定与要求,编制分县的移民安置规划,由于规划工作滞后,已对移民工作产生了一定影响,各地要按照原定计划,抓紧做好有关工作。这项工作牵涉面广,工作量大,情况复杂,特别是在淹没指标、搬迁规模和标准、农村移民生产安置途径和标准、专项设施恢复“功能”以及补偿投资多少等问题上,还有不同认识,四川、湖北两省各级人民政府和有关部门应严格按照《移民条例》、今年中央财经领导小组第7次会议纪要和《规划大纲》的要求处理。当前,由于《规划大纲》是试行稿,通过对三峡库区几个县的规划实践,暴露出一些问题,需要在下一步修订当中予

以补充和完善。总之,规划工作很重要,很实际,各方应顾全大局,团结协作,互相尊重,互相配合,把规划建立在科学、求实、可行的基础上。

要安排好明年的三峡工程移民安置计划。明年,坝区移民是重中之重,湖北省、宜昌市和三峡工程开发总公司要紧密配合,抓紧做好工作,确保三峡工程的顺利施工。库区移民投资的重点是规划设计,大农业开发,大江截流后水位涉及的有关县城、集镇、工厂的迁建和部分公路的复建以及少数受滑坡、泥石流严重威胁的城镇搬迁等。由四川、湖北两省根据三峡工程移民开发局安排的投资控制指标和分大类的使用重点,按照移民计划资金管理规定的规定,认真落实到具体项目并组织实施。移民资金要精打细算,管好、用好,严禁挪用和浪费,对贪污等违法行为,必须严加惩处。三峡库区各级人民政府一定负起责任,对移民费要象对救灾款一样专款专用。现已发现有挪用、占用移民资金的现象,虽属个别,但影响很坏,应一查到底,决不姑息。今后,对移民资金的使用情况,要定期审计,决不容许再度发生这类行为。

国务院各有关部门应积极配合三峡工程移民安置,大力开展水土保持、环境治理、防护林带建设、自然灾害防治等日常工作,切实搞好计划生育,严格控制人口机械增长,严禁在淹没线下搞建设,并建立相应的规章制度。

希望全国各省、市,国务院有关部门,特别是四川、湖北省和三峡库区各级人民政府及移民部门要积极行动起来,把这次会议精神和部署的任务迅速贯彻到基层,加强督促检查,及时帮助解决有关问题,努力做好各项工作。

陈俊生国务委员在三峡工程移民工作会议上的讲话(摘录)(1993年12月30日)

党中央、国务院对三峡工程移民工作非常重视,江泽民总书记、李鹏总理等中央领导同志对搞好三峡工程移民工作曾作过多次指示。会前,李鹏总理到三峡库区对移民工作进行了考察,回京后主持召开了国务院三峡工程建设委员会第三次全体会议,听取了汇报。我们这次会议共开了4天,会议开始时,传达了李鹏总理最近考察三峡工程和国务院三峡工程建设委员会第三次会议上的讲话。李鹏总理在讲话中特别强调:“三峡工程的成败在于移民”、“关键在于移民”。要求各地区、各部门努力做好三峡工程移民工作,为我们开好这次会议,也为今后三峡工程移民工作的顺利开展,指明了方向。会上,邹家华副总理作了主题报告,国务院三峡工程建设委员会副主任郭树言、李伯宁同志分别作了专题讲话。大会表彰了移民试点先进单位和先进个人。4天来,大家根据李鹏总理的讲话和邹家华副总理的报告精神,结合三峡地区经济发展规划纲要、三峡移民试点经验和对口支援工作等,展开了讨论,对三峡移

民工作提出了很多有益的意见。通过这次会议,使大家对三峡移民工作的指导思想更加明确了,在移民工作的重大问题上取得了共识,达到了预期目的。

关于三峡工程移民工作,邹家华副总理讲得很全面了,我完全赞成。下面,我仅就会议讨论的情况,再补充讲以下几点意见:

一、充分认识三峡工程移民工作的重要性

三峡工程是跨省、跨世纪的战略工程,综合效益巨大。建设三峡工程是全国人民的大局,关系到长江的治理与流域经济带的崛起,其政治、经济意义极为深远。这里,我着重讲一下三峡移民工作的重要性。

所谓重要,正如李鹏总理强调指出的,三峡工程的成败在于移民。因为三峡工程移民工作如果不能与工程进度相衔接,不能先于工程完成,势必直接影响三峡工程的顺利建设;如果不能在工程用地和蓄水前搬得出、稳得住,将会造成社会不安定,也难以发挥工程的设计效益。具体讲:

(1) 解决好三峡水库淹没区移民安置的问题是工程发挥效益的前提。它比大坝修起来,机组装上去,送变电建设好,投入运行发电更难。因为移民的思想是“活”的、是可变的,淹没区的各项实物指标是变动和增长的。没有一定条件,移民搬不出,稳不住,枢纽工程建成了也无法投入使用。

(2) 三峡工程移民,数量之大,史无前例。对移民来说,这种搬迁属于被动性移民。因此,如何坚持开发性移民方针,通过各种政策导向,科学规划,合理确定标准,精心组织,深入动员,使他们转化成主动移民,这是一项非常艰巨、非常细致的工作。

(3) 三峡工程移民涉及面广、工作量大。三峡工程移民涉及四川、湖北两省的20个县(市、区),涉及方方面面的若干个小社会的动迁,是复杂的系统工程,社会性、综合性和科学性极强,是多种利益交错的经济工作,是不同层次都有的,与社会、经济、思想工作结合在一起的大任务。

(4) 三峡工程移民举世瞩目。目前,国内外关注三峡工程,主要是关注三峡工程的移民。对三峡工程移民举双手赞成者有之,吹冷风者有之,反对者有之,当然,后两者是少数。因此,移民工作一举一动,成败如何,影响极大。

我们在认识到三峡工程移民工作重要性的同时,还要充分认识到移民工作的迫切性。所谓迫切性,就是三峡工程移民在先、工程在后,而且工程要在移民迁出的安定环境中进行。因此,移民工作宜前不宜后,宜早不宜晚。对此,我们各级领导同志,尤其是库区各级领导同志要有充分的认识。要认真研究分析移民工作的有利条件和难度,有的放矢地研究对策,这项工作只能干好,不能干坏,要共同对国家负责,对人民负责,对历史负责。要教育库区广大干部群众发扬自力更生、艰苦奋斗的精神,从大局着眼,主动承担任务,多作贡献。