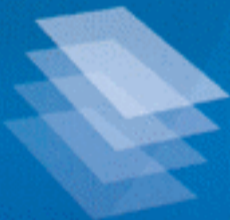


# 水利系统 优秀调研报告

(第二辑)



水利部  
CHINA WATER RESOURCES

# 水利系统 优秀调研报告

---

(第二辑)

本书编委会 编



中国水利水电出版社  
[www.waterpub.com.cn](http://www.waterpub.com.cn)

### 图书在版编目 (CIP) 数据

水利系统优秀调研报告·第2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, 2003

ISBN 7-5084-1746-1

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 (2003) 第 090501 号

书 名	水利系统优秀调研报告 (第二辑)
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	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 19.625 印张 392 千字
版 次	2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月第 1 次印刷
印 数	0001—2600 册
定 价	40.00 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

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongb

## 编者的话

党的十五届六中全会作出“关于加强和改进党的作风建设的决定”后，全国水利系统认真落实这一决定，紧密联系水利工作的实际，围绕水利上的重点、热点、难点问题，特别是部党组治水新思路，深入开展调查研究，并写出了许多调查报告，为水利的发展提出了许多好建议。为了发挥调研成果的作用，弘扬联系实际、深入调研的作风，从去年起，水利部办公厅决定每年出版一集上一年度全国水利系统优秀调研报告专辑，今年编印的是第二辑。

去年的全国水利系统优秀调研报告专辑出版以后，在全国水利行业内产生较大影响，部机关司局、流域管理机构和省（市、自治区）水利（水务）厅（局）都希望坚持做好全国水利系统优秀调研报告编辑出版工作。今年征集通知下发后，在很短时间内，各地纷纷推荐优秀调研报告选送到水利部办公厅。我们共收到调研报告104篇，选编入集43篇，其中部机关22篇，部直属单位11篇，地方10篇。

今年入选的都是2002年的调研报告，大都选题新颖，重点突出，写法也求实简明，符合调研报告体例。有许多调研报告有情况、有分析、有建议，观点明确，立论正确，逻辑层次清晰，不失为优秀之作。对不符合

调研报告文体体例的，一般不选入。

调查研究是马克思主义的重要工作方法，是优良的工作作风，是贯彻解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线和群众路线的必然要求，是保证科学决策、正确指导工作的必要条件，一句话，是“成事之基、谋事之道。”不管在任何时候、任何条件下，都要坚持开展调查研究。

开展调查研究特别是对重大问题的调查研究，首先要抓好选题；其次是要深入了解情况并研究问题；第三是整理成调研报告。写出调研报告是开展调查研究工作的基本要求。调研报告不仅能反映调研的过程，而且能对有关工作提出理性的分析，作出实事求是的指导和建议。从某种意义上说，调研报告是整个调研工作的综合体现，反映了从感性到理性、从实践到认识的飞跃。现借第二专辑出版之际，对调研报告的写法谈一点认识和看法，供参考。

第一，要把握调研报告文体的体例。调研报告的写法不同于写领导讲话，不同于写新闻通讯，也不同于写工作总结。调研报告一般采用第三人称的写法，大都采用叙议结合以叙为主的表达方式，有时还可以图表辅之。在内容上要求是有情况（包括基本情况、经验、问题等），有分析，有建议。调研报告的基本格式一般由标题、正文、署名和日期三部分组成。标题可采用单行标题，也可以采用主、副双行标题，双行标题居多。

第二，在详细地占有素材后要认真地分析，找出带有本质的东西。要用筛选法对素材斟酌取舍，剪裁选

用，去粗取精，去伪存真，并通过由此及彼、由表及里的分析进行改造制作，从而找出认识某一问题的规律性的东西，提炼出正确的观点。

第三，要运用好典型，叙议结合，达到观点和素材的统一。典型事例不仅能说明一种情况在实践中哪些是可行的或不可行的，也能说明一个观点是否确立。所以在写这种文体的时候，要用典型素材说明观点，用反面的素材衬托观点，用一组素材反复论证观点，用精确的对比突出观点。加之夹叙夹议，就能使人感到感性认识和理性认识的统一、知和行的统一。讲素材时没有观点，讲观点时没有素材，素材和观点互不联系，是写不出好的调研报告的。

第四，要加强语言修养，力求表达准确，生动活泼，通俗易懂。

水利部党组已决定调查研究要年年开展，持之以恒，因此，对优秀调研报告编选出专集也要年年进行。希望各地进一步重视这一工作。期盼有更多更好的调研报告不断问世。

编者

2003年9月

# 《水利系统优秀调研报告》 编辑委员会

主任 顾 浩

副主任 高而坤 王晓东

成 员 杨得瑞 王 治 祁正卫

陈茂山 郭永胜 黄 河

熊向阳 陈 献 张 旺

张 范

# 目 录

## 编者的话

- 资源水利的本质特征及理论基础和体制保障..... 汪恕诚 (1)
- 关于解决漳河上游水事问题的调研报告..... 敬正书 (9)
- 关于山东临沂发展民营水利的调研报告 ..... 翟浩辉 (31)
- 塔里木河流域近期综合治理规划实施考察报告 ... 索丽生 (42)
- 内蒙古防汛抗旱工作及牧区水利建设情况的  
考察报告 ..... 刘光和 (50)
- 又一次成功的探索——关于宁波市余姚—慈溪  
用水权转让的调查报告 ..... 联合调研组 (58)
- 黄河水资源统一调度调研报告 ..... 调研组 (68)
- 关于黑河流域近期治理情况的调研报告 ... 矫勇 田克军 (82)
- 关于农村人畜饮水国债项目  
调研报告 ..... 王爱国 李仰斌等 (91)
- 引入监理机制 补偿一步到位——东深供水改造  
工程征地移民资金管理情况调查..... 王治 祁正卫 (107)
- 关于江西省铅山县江东源水能资源开发使用权  
市场化配置的情况调查..... 联合调研组 (113)
- 关于山西省吕梁地区文峪河水利管理局部分干部  
反映“不容低价出卖水权”有关情况的  
调研报告..... 祁正卫 徐永田 (122)
- 百家大中型水管单位水价调研报告..... 调研组 (130)
- 关于河西走廊水资源超载情况的调查..... 黄秋洪 (162)
- 水利部非营利性科研机构管理体制改革的

调研报告.....	联合调研组	(172)
上海水务投融资体制改革调研报告.....	刘建明	(194)
长江干堤堤防建设调研报告.....	联合调研组	(205)
小型水库安全管理调研报告.....	建设与管理司	(232)
生态自我修复是加快水土流失 防治步伐的好路子——关于水土保持生态 修复的调研报告.....	联合调研组	(250)
淤地坝建设是治黄减沙、巩固退耕还林成果、 促进农民致富一举多得的好措施——黄土 高原区淤地坝专题调研报告.....	联合调研组	(265)
水利系统 1999~2001 年水利前期工作经费 审计调查报告.....	水利部规划计划司 审计室	(279)
陕西省抗旱示范园区建设情况调查.....	成福云	(301)
农村水电体制改革 调研报告.....	刘晓田 栾加林 付自龙	(310)
完善农村小水电按 6% 征收率缴纳增值税 政策势在必行.....	调研组	(321)
全国节水型社会建设试点情况调研报告.....	调研组	(341)
我国水利投融资情况调查报告.....	水利部发展研究中心	(357)
关于安徽省抗旱立法的 调研报告.....	王新义 成福云 贺骥	(381)
关于科研单位探索建立有效激励机制的 调研报告.....	水利部中科院水库渔业研究所	(389)
临淮岗洪水控制工程实行财政国库 集中支付试点情况调查报告 .....	水利部淮委临淮岗洪水控制工程建设管理局	(401)
珠江上游水资源保护与生态环境建设的 考察报告.....	珠江水利委员会	(419)

地下水资源管理调研报告.....	松辽委调研组 (428)
松辽流域开发建设项目水土保持方案编制及执行情况 调研报告.....	武龙甫 李世泉 陈浩生 (438)
从太湖流域农业经济发展实际出发做好水资源节约 利用保护工作——关于太湖流域农业经济发展及其 水资源利用的调研报告.....	调研组 (448)
关于我省小流域治理开发大户发展情况的 调研报告.....	山西省委政研室 山西省水利厅 (459)
实施封禁治理,改善生态环境——关于我省在生态 建设中实施封禁治理的 调研报告.....	山西省委政研室 山西省水利厅 (474)
关于上海水务供水企业主副剥离的 调研报告.....	上海市水务局经济督导处 (488)
关于实施我省城乡供水一体化的 调研报告.....	浙江省水利厅 (503)
农民水利协会好——福建上杭县通贤村水利协会的 调查与启示.....	兰伟龙 (517)
水利史上的重大变革——关于民营水利的 调查与思考.....	山东省水利厅调研组 (522)
关于经营水利的调研与思考.....	山东省水利厅调研组 (535)
农业结构调整 节水灌溉先行——关于我省部分市、 县节水灌溉与农业结构调整相结合进展情况的调查 报告.....	河南省委办公室政研室 河南省水利厅调研组 (552)
关于农村基层水利服务体系建设的调查报告 .....	湖南省水利厅联合调研组 (566)
湖南农村水电改革与发展的调查报告.....	湖南省水利厅 (587)

# 资源水利的本质特征及理论 基础和体制保障

汪恕诚

(2002年10月)

汛前，我曾对我国水资源的形势作过一些调查和分析。防汛抗洪期间，我在湖南岳阳接受记者采访时说过一段话：作为水利部部长，我希望中国的大江大河每年汛期来的水要超过警戒水位，但是，不要超过保证水位。如果到了汛期一条河的水位达不到警戒水位，说明这个流域今年来水少了，大面积的干旱就要发生。今年中国的大江大河，除了长江有一段时间超过警戒水位，其他江河都没有达到警戒水位。这发出了一个信号：从现在到明年汛前，干旱缺水将成为突出问题。

近些年来，防汛抗洪问题备受各界舆论关注，然而现实的中国水资源主要矛盾仍然是干旱缺水，尤其是北方城市缺水日益严重。对于如何解决中国的水资源短缺问题，各方面专家、学者开出了不同的“药方”：一些工程技术专家从工程技术角度出发，提出要多修水库、多搞调水工程；一些专家说节水就能解决问题；一些地质专家说，中国的地下水十分丰富，可以依靠发掘地下水解决水资源短缺问题；有专家提出出路在海水淡化；

还有专家说要大面积种树，森林可引来降雨；而一些经济学家从经济学的角度提出，应该由市场来解决问题，水资源一进入市场，问题就可以解决了；一些搞管理的专家则认为，只要把体制理顺了，一切问题都可以迎刃而解；等等。

这些观点从不同的角度去分析问题，都有其合理和正确的一面，但是中国水资源管理的根本性问题是什么，如何统一思想、达成共识？通过近几年的实践，我们逐渐认识到：任何一项水利工程其本质都应该是生态工程。水利工程的一个根本性问题，就是要维系良好生态，促进可持续发展。各种各样的方案是否能够推进可持续发展，是评价其是否科学可行的一个重要标准。如果这个方案能够推进可持续发展，那么就是一个好的方案；如果这个方案为了改变这里的生态而影响了其他地方的生态，甚至在更大范围内造成生态破坏，这样的方案肯定是不可取的。因此，我认为一定要把水资源的可持续利用和经济社会的可持续发展，作为各项水利工作的指导思想和核心问题。

今天我想谈三点。

### 一、资源水利的本质特征——人与自然和谐相处

人类社会的进步与发展，从来都是以解决人与自然关系这一重大课题为前提的，处理和解决人与自然关系的水平和能力，标志着社会进步和发展的程度。历史上大量事实证明，如果处理不好人与自然的关系，就会遭受大自然的惩罚。长期以来，由于生态环境破坏，水土流失严重，造成江河湖库淤积；对水资源的无节制开发

利用，导致了江河断流、地下水超采、地面下沉；过度地围湖造地，侵占河道，降低了河湖调蓄能力和行洪能力，加剧了洪水灾害；水体污染，造成了严重的生态问题。这些都是人类向大自然无节制索取的结果。社会发展到今天，我们必须转变对水的认识，从人定胜天、向大自然无节制的索取转变为按照自然规律办事、人与自然和谐相处；从防止水对人类的侵害转变为在防止水对人类的侵害的同时，要特别注意防止人类对水的侵害。

回顾水利发展的历史，过去从改造自然、人定胜天的理念出发，强调水资源的开发、利用、治理，就特别注重对工程技术的研究。无论是技术研讨、出国考察，还是各种刊物刊载的文章，大多都是强调工程技术问题。改革开放后，在注重工程技术的同时，开始重视工程管理问题，主要是工程建设的管理。现阶段，随着经济社会的进一步发展，可持续发展理论的提出，在强调水资源的开发、利用、治理的同时，需要特别注重水资源的节约、保护和配置，注重维系良好生态系统，以水资源的可持续利用支持经济社会的可持续发展。这是一种人与自然和谐相处的理念。从这种理念出发，就应特别注重对资源管理的研究。

新水法的颁布实施体现了对人与自然和谐相处这一新理念肯定。恢复和维系良好生态系统，以水资源的可持续利用支持经济社会的可持续发展，是水利工作的基础性目标。任何一项水利工程其本质都应该是生态工程，也就是说，水利工程在改变自然的同时不能以破坏生态为代价。因此，在制定水资源综合规划时，一定要

以提高水的利用效率，科学、合理地配置水资源，建设节水防污型社会，促进人与自然和谐相处和水资源可持续利用为目标。

总之，强调改造自然，必然重工程管理；强调人与自然和谐相处，必然重资源管理。资源水利的提出，就是强调资源管理，其本质特征——人与自然和谐相处。

## 二、资源水利的理论基础——水权和水市场理论

怎样才能达到人与自然和谐相处？如何实现水资源的可持续利用？通过近几年的实践，我们提出了水资源承载能力和水环境承载能力两套系统。

水资源承载能力体现在水资源的使用权上，水环境承载能力体现在污水排放权上。要按照水资源的承载能力，推进水利和经济社会的协调发展。只有经济社会发展和水资源承载能力相协调，才能实现可持续发展。经济社会发展还必须充分考虑水环境承载能力，确保各种水域能够永续使用。既要满足经济用水、生活用水，也要充分考虑生态和环境用水。两套系统都需要建立宏观控制和微观定额两套指标，使二者有机结合，做到层层有指标、有定额，进而通过实施取水许可等制度，把两套系统最终落实到具体工作中去，体现人与自然和谐相处的思想。

在社会主义市场经济体制下，实现对水资源的科学管理，要积极探索建立水权制度和水市场，政府宏观调控与市场机制有机结合，逐步建立水权交易市场，实行水权有偿转让，建立合理的水价形成机制，推动节约用水，促进水资源的高效利用、优化配置和有效保护，以

实现人与自然和谐相处的目标。在市场经济条件下，只有以水权和水市场理论来指导实践，在政府宏观调控下，用经济的办法来解决水资源管理中的复杂问题，才能真正实现水资源的科学配置，达到以水资源可持续利用支持经济社会可持续发展的目标。

当前水资源问题的研究应重点放在四类课题上。

其一，良好生态系统的标准以及生态水量的计算。在进行水权分配过程中，必须首先把生态水量留下来，然后才能配置工业、农业、社会生活等其他用水。那么，什么样的情况称为人与自然和谐相处？什么样的系统称为良好的生态系统？维系良好生态系统需要多少生态水量？生态水量和环境水量的内涵是什么？等等。这些都必须有明确的概念和定量的标准。如果这些问题不能解决，水权的分配就是一句空话。

其二，承载能力的确定。水资源承载能力体现在水资源的使用权上，水环境承载能力体现在污水的排放权上。对水资源使用权和污水排放权如何进行总量控制和定额管理，如何确定总量和定额的标准，是十分重要的研究课题。这些问题搞不清楚，理论也就难以付诸实践。

其三，水权、水价、水市场问题。研究水同研究土地和其他矿产资源有很大区别。水资源具有流域性、稀缺性、不可替代性等许多特性，如果在研究中不能抓住水资源的特点，那么提出的建议或建立起来的水市场雏形将是难以操作的。因此，对水权、水价、水市场的研究必须充分考虑水资源的特点。

其四，管理体制问题。以上所说的承载能力、水权分配、水市场的建立以及市场竞价规则等，如果没有科学的管理体制保障都将是空谈。目前很多研究仍然是在生产力的范围内进行，但最后必然触动生产关系。如果生产关系不能够调整好，水资源问题的解决和水利发展就没有前途。从过去注重对工程技术、工程管理的研究，到现阶段注重对资源管理问题的研究，都是适应社会发展情况和水利发展需要而进行的，水利管理体制改革问题将成为今后的一个重要研究课题。

### 三、资源水利的体制保障——流域统一管理与准市场的结合

管理体制的改革，就是要处理好政府与市场的关系。从目前中国改革形势来看，从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，需要深化对垄断行业的改革，打破一些垄断，引入市场竞争机制。目前我国电信、民航、电力、铁路等行业的改革方案几乎都出来了，往前走了一大步。随着社会主义市场经济体制的逐步建立，水利管理体制的改革势在必行。

如何构思水利管理体制改革的大的框架？

第一，应当明确不能把水利行业简单地称为垄断行业。我们通常讲水的三大问题：洪涝灾害、干旱缺水、水环境恶化。水环境恶化包含两个部分，一个是水土流失问题，一个是水污染问题。这四个领域涉及到的，有的是社会效益，有的是生态效益，有一部分带有经济效益。而垄断这个词是与市场挂钩的。水利比较突出的带有经济效益的部分，一个是供水，尤其是城市供水，还

有一个是水力发电。水力发电的问题结合电力体制改革已经解决了。现在很多市场问题的讨论，包括水权、水交易、水市场等，更多的是从供水这个领域来研究市场问题。这里要特别注意，不要把供水进入市场和整个水利进入市场的概念混为一谈。把供水尤其是城市供水作为垄断行业来构思一种体制，是一种考虑。但是整个水利行业不能简单地称为垄断行业，这样很可能会影响到改革的整体构思。

第二，我国水资源状况和水资源的特性决定了必须以加强流域水资源统一管理作为管理体制改革的的前提。从世界范围来讲，或者从中国经济发展趋势来讲，处理政府管理与市场调节的关系，始终是一个重要问题。当前，政府逐渐从一些领域内退出，逐步地打破垄断，多发挥市场的作用，让市场多管一些，这是经济发展的大潮流。水资源统一管理，尤其是流域水资源的统一管理，表面看与此有矛盾。但是，我国水资源短缺的状况决定了必须加强统一管理才能保证水资源的可持续利用。同时，水资源的一个重要特性是以流域为单元来划分的，水资源的管理也应以流域为单元来进行统一管理。水利改革的过程，应该是在水资源统一管理的前提下，把一些该由市场来管的事情、社会来办的事情交给市场和社会去管。现在水利改革面临的任务，是要把政府的宏观调控或者讲水资源的统一管理和市场机制的建立结合起来，同时体现在一个改革方案当中。

第三，在流域水资源统一管理的前提下，建立政府宏观调控、流域民主协商、准市场运作和用水户参与管