

·特稿·

# 全国人大政协十届三次会议 代表委员建言水利

[中图分类号] TV213

[文献标识码] D

[文章编号] 1003-9511(2005)03-0001-04

## 李国英等 35 名人大代表联名提交议案 立法保护母亲河

在 2005 年的“两会”上,黄河水利委员会主任李国英代表与其他 34 位人大代表联名向大会提交了关于制定《黄河法》的议案。

有《水法》了,为什么还要制定《黄河法》呢?李国英说:“这是由黄河的特殊性所决定的。《水法》是我国水的基本法,它是针对全国的普遍情况制定的,法律条款规定得比较原则,可以认为是规范水事行为的母法。治黄实践表明,水法条款无法覆盖和解决黄河的特殊问题。举个简单的例子,一般的清水河流在进行水资源分配时可能不会考虑还要留下冲沙用水,而黄河必须留下 200 亿  $m^3$  左右的冲沙用水。不管经济社会如何发展,这条底线必须得画出来,否则河槽就会淤积萎缩;二级悬河”的形势就会进一步严峻,黄河的健康生命将无法维持。”

据李国英代表介绍,英国早在 20 世纪 30 年代就为泰晤士河立法了,美国、法国、西班牙、澳大利亚等国都有针对某一条河的专门立法。我国国内省一级的河流规章也不乏其例。“针对一条河流进行立法,既非世界首创,也非国内先行,因此制定《黄河法》应该是能够办到的。而且目前黄河治理、开发、保护中面临着诸多问题,没有理由不立法保护母亲河。”

据悉,十届人大三次会议秘书处已受理此议案,并将其编为第 748 号议案送达十届人大常委会环境与资源保护委员会认真研究。

## 全国人大代表孙晓山建言: 水利越重要水利人责任越重大

“听完温总理的《政府工作报告》之后,感受最深的一点便是水利的重要性更加突出。”全国人大代表、江西省水利厅厅长孙晓山说:“总理的报告中先后有 4 处把水利放在突出的位置。在解决‘三农’问

题、加强基础设施建设、加强环境保护和生态建设等方面水利都被置于重要地位予以强调。让人民群众过上好日子的奋斗目标中,第 1 个目标便是让人民群众喝上干净的水。”孙晓山说,全社会对水利地位的重要性认识越高,就意味着水利工作者的责任越重大。水利部党组高度强调人水和谐,而人与自然的和谐相处正是构建和谐社会的重要内容。在构建和谐社会的发展过程中及整个社会经济建设中,水利所占的分量更重了。孙晓山说,水利工作首先要抓好水资源节约。中国是个水资源贫乏的国家,如果不讲节约,就不可能谈及污染的防治、发展的可持续,只有在节约的前提下才能顾及湖泊河流的健康。要让有限的水资源实现可持续利用,是水利工作的难点,也是水利工作的重心所在。其次要将保障饮水安全作为首要任务。既要解决水量问题,又要解决水质问题。如果水源污染了,便不叫可持续,没有了水质,水量毫无意义。在日常工作中,要多研究思考水污染的预防治理、河流湖泊的健康维护,及河湖健康体系的建立,真正让人民群众喝上清洁水、放心水。对于水污染的防治,孙晓山说,水利部门要继续加强和卫生、环保等部门的合作。根据我国现行的法规体系,不同部门具有各自不同的污水防治职责,但不管责归何人,这都是政府职能,是党的事业。不同部门要联合起来,整体互动,切实搞好水污染的防治工作,为百姓多办实事。

## 全国人大代表孙砚方建言: 只开发不保护就是犯罪

“胡锦涛总书记在 2005 年中央人口资源环境工作座谈会上强调,水利工作要把切实保护好饮用水源、让群众喝上放心水作为首要任务。《政府工作报告》中作为奋斗目标提出让人民群众喝上干净的水,还专门提到要加强水源地的保护。这加重了水利的责任,也提升了水利的地位。水利部门不能只管开发,首先是河流的保护。离开了保护,我们就是对历

史的犯罪、对人民的犯罪。”全国人大代表、四川省水利厅厅长孙砚方在谈到水利工作者的责任时一脸凝重。

谈到都江堰的生态保护及杨柳湖工程该不该上的问题时,孙砚方并不回避:“上与不上要按照科学发展观来衡量,要进行科学论证。没有论证就断言修与不修都为时过早。衡量的标准首先是对世界文化遗产都江堰渠首的保护,以及社会效益和水生态效益。”

岷江上游水电无序开发的问题引起社会广泛关注,核心问题是岷江是否断流。对此,孙砚方谈道:“造成一定河段的空流段是客观存在的事实。解决的办法就是给河流一定的基流,尤其是在枯水期保证不断流。我一直强调、一直呼吁电调要服从水调,水调的原则就是兴利除害。”

如何保证河流的基流?孙砚方认为应把住3个关口。①规划设计关。在设计时,电站的装机规模要充分考虑到“基流”因素,决不能引“霸王水”,把整个河流抽干。②审批关。如果在枯水期“基流”没有保证,这样的电站就不批。电站建设的审批权实际上就是依据《水法》的行政许可权,是维护河流健康生命必要的法律手段。③建设和管理关。“特别是闸门的管理,枯水期的拦河节制闸应属水行政主管部门或流域机构管理,保证河流的基流。”

### 全国人大代表何少苓建言: 确保环境影响评价有效权威公正

2005年“两会”,水资源开发与保护成为讨论较多的话题。全国人大代表、中国水利水电科学研究院副总工何少苓就环境影响评价工作的力度和质量问题提出了长久以来的担忧:“不少重大规划未作规划环评或规划环评走过场的情况屡见不鲜。重要原因是实施规划环评的体制尚未理顺,制度保障不足,还缺乏明确、操作性强的行业(部门)规划环评的标准体系和实施细则,以致真正操作时难以掌握评价的‘度’和质量。”

何少苓建议有关部门加快研究建立真正有效、权威的环境影响评价监督机制,推行采用中介机构或独立于业主或相关单位的权威咨询机构实施环评工作,同时研究推行相关的问责制,以确保评价工作的质量和科学性、公正性、公平性。对有巨大争议或当前的科学研究或认识水平尚难以清楚判断的重大问题,建议留给后人,以求更为科学和主动,更体现科学发展观。

目前我国对流域中的水能资源通常按照总量、技术可开发量和经济可开发量来表征。由于过去我

们对生态影响对水电工程建设的制约作用认识不足,因而在以往的流域水电规划中实际上未将“生态与环境可承受量”的部分真正考虑在内。随着时代的发展和科学认识水平的提高,当前我国的水电建设实际上已进入“生态约束”的阶段,为此何少苓建议有关部门按照流域开发的“生态与环境可承受量”或“生态承载力”,进一步科学评价和判断流域水电开发中合理的“度”,真正以科学发展观指导、审视我国各大江河流域开发利用和保护的规划,并适时予以修编。

何少苓还建议国家环保总局和水利部等有关部门将水体中有毒有机污染物纳入日常监测管理,并进一步采取措施对其污染实施防范和治理。

### 全国人大代表傅琼华建言: 建立农村水利长效补偿机制

全国人大代表、江西省水利科研所高级工程师傅琼华说:“农村税费改革取消‘两工’后,必须建立一种新的长效补偿机制,才能保证农田水利基本建设的可持续发展。”目前,我国虽然努力加大农村水利投入,逐步解决农田水利设施存在的工程老化失修、用水效率低下、管理落后等问题,但随着税费改革的深入,农田水利建设机制也发生了变化。为此,傅琼华建议设立农村水利补偿基金,增加国家财政对农业和农村的投入。傅琼华说,无论从理论上还是从世界各国通行做法上看,公共财政投入都是农村水利投入的主体,而目前我国对农业的补贴,还远低于农业产值的1%,也远低于农民收入的1%。因此应建立财政稳定的投入机制,在各级财政收入中固定比例(如0.5%左右)列支农村水利费用,并可随财政收入的增长而增长,使水利建设与经济社会发展水平、速度相适应。

傅琼华还建议征收城镇用水附加费,建立农村饮水安全网络体系。建立农村饮水安全供水网络体系要统筹考虑城乡饮水安全,科学规划,统筹安排,建立一种可持续发展的饮水安全保障体系。加强相关的立法工作,把国家的重大支农政策制度化、规范化、法制化。

### 3位全国政协委员认为: 农田水利建设是保障粮食安全的基础

刘立清、石万鹏和段应碧3位全国政协委员在本次政协会议第二次全体会议上联合发言,他们认为,加强小型农田水利基本建设,是提高粮食生产能力的关键和当务之急,是保障粮食安全最基本的物质基础。

虽然 2004 年我国粮食生产形势明显好转,近期供求趋紧的压力减轻,但是 3 位委员仍然认为我国的粮食安全形势不容乐观。他们分析指出,从长远看,我国粮食增产存在较大问题,其中一个主要问题就是农业基本建设欠账较多,粮食生产的基础薄弱。

保障粮食安全的关键是主产区粮食生产能力。但是,从 3 位委员的调查情况看,这些年主产区的生产能力下降,除了耕地减少这个原因外,主要是因为投入不够,小型农田水利设施年久失修,排灌能力下降。小型农田水利基本建设主要靠农民集资和投工投劳,农村税费改革后,随着“两工”的逐步取消,小型农田水利基本建设主要靠村级“一事一议”来解决。但许多地方反映,“一事一议”在没有财政资金引导和激励的地方,实施难度较大,致使小型农田水利建设基本处于停滞状态。

为了提高粮食生产能力,委员们建议,要切实加强主产区农田基本建设,特别是小型农田水利建设。

- ①国家要设立小型农田水利设施建设补助专项资金,对农民建设小型农田水利设施给予适当补助。
- ②要适应农村税费改革深入推进的新形势,在坚决按时取消“两工”制度的同时,动员和引导农民发扬自力更生的好传统,积极投工投劳参与农田水利基本建设。

### 澳门代表崔世平建议： 强化珠江流域水资源统一管理

此次参加两会的澳门代表共有 12 人,有半数代表签名提出了 1 份以统一管理珠江流域水资源作为泛珠江三角洲合作试点工程的建议。提此建议的澳门科学技术协进会理事长、新城城市规划暨工程顾问有限公司董事总经理崔世平代表对记者说,压咸补淡应急调水刚刚结束,澳门人喝上了内地人民付出巨大代价送来的水,非常感激。但是,这次调水只能作为特殊情况的应急措施,从长远看,需要有相应的常规措施。

崔世平代表说,澳门特别行政区地处珠江入海口,自身没有淡水资源,居民生活用水靠珠海市提供,近年由于自然和人为因素导致水量和水质不断下降。虽然也出台了一些法规和措施,但都没有明显效果,近年来由于气候干旱、河道大量采砂等因素的影响,引起海水倒灌,咸潮到来的频率明显加快,由最早的大约 10 年 1 次到 5 年 1 次,近年来澳门和珠海连年出现咸潮,2005 年中山和江门也受到影 响。随着珠江三角洲城市群的迅速发展,水的质量保证更为重要。按照以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,珠江流域统一的水资源管理制度和机

关的确立是关系泛珠江三角洲人民福祉的重要工作。

崔世平建议,在建设珠江水资源管理制度时,应考虑 4 个因素:①现有珠江水利委员会的职能要有所增加,确保能够很好地发挥作用;②水资源管理制度应能协调各方需求,统一管理;③结合流域性和区域性技术方案,制定规划;④要建立高效的应急机制。

### 九三学社中央建议： 把农业节水灌溉列入国家重大专项规划

九三学社中央在本次政协大会上建议:水资源短缺已成为制约我国农业发展的瓶颈,严重影响我国的粮食生产。虽经多年努力,我国的农业节水灌溉有了长足进步,但形势依然严峻,急需引起高度重视,采取得力措施。

他们认为,当前农业灌溉存在一些问题:灌溉用水紧张和用水浪费现象并存;水资源开发利用和农业灌溉用水缺少统筹规划;水利设施老化,渠系配套率低,投资欠账多;农业灌溉管理体制变革滞后。

为此,九三学社中央建议:①在编制国家“十一五”规划时,把农业节水灌溉列为国家重大专项规划。规划中应把广大农民作为主要受益群体,维护他们的用水权益,合理配置水资源,按流域水系科学布局,统筹城市发展用水和农业用水,保证农业用水与推广节水技术相结合,改革管理体制,增加投入与体制改革相结合。②进一步明确农业节水灌溉的定位、投资渠道,增加投入。确立农业节水灌溉准公益性定位。从中央到地方各级政府都应把农业节水灌溉列入财政计划,尽快建立稳定投资渠道和固定资金来源,加大对灌区建设和节水技术推广的投入力度。③加大农业节水灌溉的普及和工作力度。尽快制订农业节水条例,在科学规划的基础上对各地灌区用水实行总量控制,定额管理,采用综合措施落实节水责任制,建立健全基层节水技术推广服务体系。④大力推进灌区管理体制变革。按照所有权和经营权相分离的原则,在明晰产权的前提下,给灌区专业管理机构必要的经营管理自主权。同时,深化灌区内部改革,加强科学管理。部分灌区试点的农民用水者协会参与管理的形式,是管理体制变革的重要突破。在目前的条件下,可以把支渠或斗渠以下的工程设施及灌溉服务权交给农民用水者协会。

### 全国政协委员吐尔逊·尤努斯呼吁： 尽快立法挽救坎儿井

来自新疆维吾尔自治区的全国政协委员、剧作

家吐尔逊·尤努斯刚与记者见面,就急切地说:“因为写一本小说,我参与了保护坎儿井的行动。我们的坎儿井再不立法加以保护,命运岌岌可危!”

距今有2000多年历史的坎儿井,是新疆人民根据本地地质和水文特点,开发用作农田灌溉和饮水的水平引水工程。坎儿井在吐哈盆地绿洲的形成和当地人民生产生活中,发挥了极其重要的作用,具有较强的经济、文化、生态价值。“但是,现在到处乱采地下水,加上坎儿井自身缺乏维护,已经有大量坎儿井干涸甚至消失,”年过六旬的吐尔逊委员激动地摊开了双手;“这样下去,再过20年,坎儿井就会完全消失。”

由于缺乏开采地下水的统一、长远规划,人为与坎儿井争夺水源,且缺乏合理有效的坎儿井管理机

制,对其管理维修长年缺乏投入,加上坎儿井自身的一些缺陷,造成了坎儿井水量减少,甚至干涸。根据新疆坎儿井研究会的资料,坎儿井数量已由20世纪50年代的1784条锐减到现在的614条,平均每年减少23条。

吐尔逊委员说,虽然坎儿井的问题已经引起新疆各级水利部门的重视,但是缺乏必要的法律依据,就无法对乱挖机井、掠夺地下水资源的行为实施有效的遏止和打击。为此,除了采用工程措施保护、修复坎儿井外,更为迫切的是尽快立法,规范地下水开采行为,制定坎儿井保护、利用规划,使用法律手段对坎儿井进行有力的保护。他说:“可持续的发展观也要运用到保护坎儿井上,要考虑我们的子孙后代,千万不能只看眼前利益。”

(收稿日期 2005-03-17 编辑 徐广生)

鸣谢中国水利报记者李春明,王丽,王凯,张焱,贾克成,朱进星,李平,赵建平,崔冕供稿。

·简讯·

## 水利部召开会议贯彻落实“两会”精神全面推进水利工作

2005年3月15日,水利部召开机关公务员和在京直属单位负责同志会议,就贯彻落实十届全国人大三次会议和全国政协十届三次会议精神作出部署。水利部部长汪恕诚强调指出,要深入贯彻落实“两会”和中央人口资源环境工作座谈会精神,全面扎实推进水利工作。

温家宝总理在今年所作的《政府工作报告》中,明确提出要继续加强能源、重要原材料等基础产业和水利、交通、通信等基础设施建设。“两会”期间,水的问题和水利工作继续受到代表、委员们的高度重视和广泛关注。中央在“两会”期间召开了人口资源环境工作座谈会,胡锦涛总书记和温家宝总理在讲话中充分肯定了水利在人口资源环境工作中的重要地位和作用,进一步明确了新时期水利工作的目标任务和要求。

全国人大代表、长江水利委员会主任蔡其华,全国人大代表、中国水利水电科学研究院总工程师何少苓,全国政协常委、民盟中央副主席、水利部副部长索丽生,全国政协委员、水利部副部长敬正书分别就“两会”概况和主要精神在会上作了传达与报告,并结合水利工作实际讲述了自身感受,对“两会”所取得的成果给予高度评价。水利部副部长翟浩辉、陈雷、鄂竟平,部党组成员、中纪委驻水利部纪检组组长刘光和等出席会议。

汪恕诚结合水利工作实际阐述了构建社会主义和谐社会的重大现实意义和深远历史意义。汪恕诚说,胡锦涛总书记强调指出,调整经济结构和转变经济增长方式,是缓解人口资源环境压力的根本途径,是落实科学发展观的必然要求。要着力调整投资结构,优化各种生产要素的投入比例和投入方式,在促进经济社会发展中高度重视并切实抓好节约资源、保护环境、改善生态的各项工作,走新型工业化道路,推动经济社会发展实现良性循环。要提高自主创新能力、加快技术进步,深化改革、创新体制机制。中央领导同志这一系列重要论述对我们做好水利工作提出了明确要求。汪恕诚指出,水利工作事关我国经济社会发展全局,水资源紧缺问题是构建社会主义和谐社会过程中必须着力解决的问题。我们必须以科学发展观为指导,从促进经济社会全面协调可持续发展、实现全面建设小康社会宏伟目标的战略高度,扎实推进可持续发展水利,实现人与自然和谐相处,为缓解人口资源环境压力、构建社会主义和谐社会作出贡献。

汪恕诚强调,要深入贯彻落实胡锦涛总书记在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话要求,重点做好饮水安全、节水型社会建设、防汛抗旱、水利水电工程建设和维持河流健康生命等各方面工作,明确目标,落实任务,全力推进,务求实效。

水利部全体公务员和在京直属单位的负责同志参加了会议。

(徐广生供稿)

## 小水电代燃料试点成功

2005年4月14日召开的全国小水电代燃料试点现场会上获悉,自国家发改委和水利部于2003年底在全国5个省26个县启动小水电代燃料生态保护工程试点以来,已有近30万农民实现了小水电代燃料,12万 $\text{hm}^2$ 森林植被得到保护。

党中央、国务院十分重视小水电代燃料工作。中央2005年1号文件要求“扩大小水电代燃料工程建设规模和实施范围”。2005年国务院工作要点中要求加快发展小水电代燃料。根据规划,全国可实施小水电代燃料工程的农村居民有2830万户1.04亿人。全国实施这项工程,将使1亿多农民直接受益,每年减少薪柴消耗1.49亿 $\text{m}^3$ ,保护森林2267万 $\text{hm}^2$ 。

(徐广生供稿)