

转变治水思路做好新世纪水利工作

赵武京

(水利部淮河水利委员会, 安徽蚌埠 233001)

TV213.4
F426.9

摘要:从我国近几年来连续发生的水事中已暴露出传统工程水利存在着治水目标简化单一, 工作对象仅限于工程, 指导思想重自然轻社会、重生存轻发展的历史局限性. 阐述资源水利的涵义及基本特征, 认为资源水利是对工程水利的延伸和发展, 其思想基础是可持续发展观, 核心是水资源的优化配置; 资源水利强调水利建设的系统性和科学性, 体现了现代水利的发展方向, 对我国 21 世纪的水利工作将产生深远的影响.

关键词:水利建设; 资源水利; 工程水利; 可持续发展; 水资源

中图分类号: TV21

文献标识码: A

文章编号: 1006-7647(2000)02-0013-03

人类社会发展的历史, 是人类社会实践活动不断扩大和深化, 从而有力地推动经济发展和社会进步的历史. 水利部汪恕诚部长提出由工程水利向资源水利转变, 就是治水思路的扩大和深化. 以可持续发展的战略眼光来重新审视我国的治水事业, 进一步搞好 21 世纪的水利工作, 是当前值得深入探讨的一个问题.

1 值得重视的水事警告

我国的气候和自然地理特征, 决定了水旱灾害频繁发生的必然性. 因此, 水事活动不仅是华夏文明的重要起源因素, 而且在我国社会经济发展中处于特殊地位. 自大禹治水带来先民思想大解放和奴隶制政权建立以来, 虽说历史上一些有建树的明君贤臣, 一些有成就的封疆大吏和有识之士, 都愿积极开展治理江河、除害兴利的事业. 但治水最有成效的还数共产党领导的新中国. 中华人民共和国刚成立, 毛泽东主席就发出“一定要把淮河修好”的伟大号召, 把治淮与抗美援朝并列. 作为治国安邦的大事来抓. 接着治理长江、人民治黄、根治海河等伟大治水事业热火朝天地展开了. 50 年来, 我们兴建了大批水利工程, 初步形成了防洪、除涝、灌溉、发电、供水和航运的综合水利工程体系. 这对发展工农业生产, 抗御水旱灾害, 保护人民生命财产安全发挥了巨大作用.

然而, 近几年来, 连续发生水事警告: 1996 年夏秋之交, 淮河干流发生了突发性污染事故; 1997 年, 黄河发生 13 次断流, 断流时间长达 226 天, 断流河道长达 704 km, 均创历史纪录; 1998 年夏天, 长江、松

花江和嫩江同时发生了历史罕见的大洪水; 1999 年, 一开春珠江流域持续干旱, 珠江径流锐减, 排进珠江的工业废水和生活污水得不到充足的淡水稀释, 水体严重污染, 广州市民守着珠江缺水喝, 这是广州 50 年来最严重的一次水荒; 1999 年夏天, 淮河流域又发生了大旱.

这一次次严重的水事警告, 至少给我们三点启示:

a. 当前水利面临三大挑战. 一是洪涝灾害依然是中华民族的心腹之患; 二是水资源短缺越来越成为社会经济发展的制约因素; 三是水污染和水土流失蔓延发展, 水环境受到严重冲击.

b. 传统的工程水利具有一定的历史局限性. 回顾我们中华民族与水旱灾害抗争的漫长历史, 特别是新中国 50 年的治水实践, 传统工程水利随着生产力和水资源利用程度的提高, 逐步表现出一定的历史局限性: 一是治水目标比较简化单一, 仅限于水旱灾害的治理. 古代, 人们为了生存挖河排水、筑堤挡水、引水灌溉、借水行舟和利用水力. 到了近代, 人们除水害、兴水利的能力不断提高, 特别是 1949 年新中国成立后, 整治江河、兴建水库比较注意综合利用, 但仍有主次之分, 尤其是防洪工程总是希望洪水尽快下泄入海. 二是工作对象仅限于工程. 不论是规划设计、建设管理, 还是教学科研, 都把工程作为主体, 而忽视水资源与社会经济发展的关系, 更忽视水资源和水环境的保护. 近年来规划设计文件虽有社会经济评价章节, 但仍未引起重视. 忽视水资源的优化配置, 尤其是忽视大范围内水资源的优化配置. 这样导致一些工程

盲目开工、重复建设,不仅造成经济损失,而且浪费水资源,往往造成灾害“搬家”或效益“搬家”。三是指导思想有局限性,过去在生产力和水资源利用程度不高的情况下,人们往往是对水有什么要求,就建什么工程;考虑工程也主要考虑自然因素,忽视社会因素;只考虑生存问题,很少考虑发展问题。工程虽说发挥了一定效益,但水的问题没有得到根本解决。四是在工作实践中存在一些不容忽视的倾向。对水资源重开发利用,轻节约保护;对水利工程重建设,轻管理,往往是建一个工程背一个包袱;整治江河重筑堤、加高培厚堤防,轻河道疏浚,引发一系列隐患;重工程措施,轻非工程措施;水资源的管理和保护工作薄弱,水污染严重,有些水体失去使用功能等。这些局限性与当前水利面临的严峻形势很不适应。

c. 水的问题引起党中央、国务院和社会各界的高度重视,调整和转变治水思路势在必行。中央领导同志曾多次指出,水是人类生存和发展的生命线,也是农业和整个经济建设的生命线,要把解决水的问题作为保证实现我国跨世纪发展目标的一项重大战略措施来抓。江总书记在视察黄河期间要求积极探索在新形势、新情况下治理黄河的路子,强调要治理好黄河水害,利用好黄河水资源,建设好黄河生态环境。值此关键时刻,汪恕诚部长适时提出了“实现由工程水利向资源水利转变”的思路,这是治水思路的历史性变革,反映了水利人走向新世纪的战略新构思。

2 资源水利的涵义及基本特征

所谓资源水利,就是把水资源与国民经济和社会发展紧密联系起来,进行综合开发,科学管理。主要体现在水资源的开发、利用、治理、配置、节约和保护等6个方面。也就是水利工作从注重工程建设解决水资源某些方面的问题,转变到重视水资源优化配置来满足经济社会可持续发展的全面要求。资源水利的基本特征可归纳为以下几个方面。

a. 资源水利的思想基础是可持续发展观。可持续发展是一种新的发展观,它摒弃了以牺牲自然资源和生态环境为代价谋一时经济繁荣的传统发展道路。它鼓励经济稳定增长和结构优化,重视数量更重视质量,提高效益;以保护自然生态为基础,坚持社会经济发展与资源和环境承受能力相协调;以改善和提高人类生活质量为目标,既要满足当代人自身需求,又不对后代人生存和发展构成危害,一个地区的发展不应以损害另一地区发展为代价。解决我国水资源面临的三个突出问题,根本出路是实施可持续发展战略,实现经济增长方式转变,把水利系统看成是人口-资源-环境大系统中的一个重要组成部

分,治理水害、开发利用水资源和保护水环境,使水资源实现优化配置和可持续利用,做到社会经济与人口、资源、环境协调发展。这个历史任务传统的工程水利是无法解决的,必须调整和变革治水思路。由此可见,在工程水利向资源水利转变过程中,可持续发展观起了“催生婆”的作用。

b. 资源水利的核心是水资源的优化配置。可持续发展战略的基础是资源,水资源既是重要的自然资源,又是基本的环境要素。在保障社会经济可持续发展中具有不可替代的作用。如何处理好水资源与社会经济发展和生态环境的关系,使水资源在整体上发挥最大的经济效益、社会效益和环境效益,关键在于搞好水资源优化配置。一方面对天上水、地表水、地下水、主水、客水、跨流域调水等统筹考虑,在开发上实现水资源的优化配置;另一方面对工业、农业、人民生活、环境、生态等不同的用水需求,加以区别对待,保证重点,优水优价,在使用上实现水资源的优化配置。通过对水资源的优化配置来满足社会经济可持续发展的全面要求。

c. 资源水利基本涵盖了水利工作的各个方面,体现了现代水利发展的方向。人们常说的水多、水少、水脏、水浑,及其引发的问题都是水资源问题。我国21世纪水利事业发展的总趋势,就是坚持可持续发展和科教兴国战略,全面推进资源水利事业,应用现代科学技术使水利建设不仅仅局限于防洪、抗旱,还必须保护水源、调配水量、改善生态环境、防止水污染及水土流失、限制开采地下水等,建设高标准水利工程,充分发挥水利工程的经济、社会、生态环境等多方面的综合效益。这种治水思路从单一走向综合,从微观走到宏观,从粗放到科学,体现了现代水利的发展方向。

d. 资源水利强调水利建设的系统性和科学性。提出和强调资源水利,并不是说不要水利工程,或者说水利工程不重要,而是从较低层次转到较高层次,是要站在更宏观的高度,采取综合措施,把水利工程搞得更好,更有效。对工程的考虑不仅要考虑单项工程的可行性,而且要考虑这项工程在整个流域、整个区域的合理性;不仅要考虑工程的规模、标准,还要考虑这项工程与大系统水资源状况、社会经济发展的需求关系。总之,要把水利工程放在社会经济发展的大背景下考虑,来衡量水利工程建设合理性,提高水利工程建设科学性。不能出现这里振振有辞的讲建设功绩,那边饱尝工程建设带来的苦果。

e. 资源水利是对工程水利的延伸和发展。工程水利和资源水利都是一定生产力水平和水资源开发利用程度的历史产物。从工程水利转到资源水利,是

生产力发展到一定阶段的必然要求,是治水经验的科学总结,是客观需要,也是大势所趋。多年来,在实际工作中,已注意到水的需求管理,实施取水许可和水资源有偿使用制度;有的打破城乡分割建立水资源统一管理体制;也有的将防洪除涝、河道整治、水资源开发利用与城市建设、美化环境一起规划,一起实施,有效地发挥了水资源的综合能力。这种治水思路的调整和变革符合资源水利的发展方向。

3 资源水利对新世纪水利工作的深远影响

资源水利的提出拓宽了视野,为发展新型水利提供了基本思维方式和广阔空间,反映了水利人走向新世纪的改革意识,必然引起水利工作一系列深刻变革。

a. 思想观念的转变与更新。治水思路同其他物质生产和生活一样,其内容和方式的进步革新,总是伴随着人的思想进步和观念更新。资源水利是全新的宏观治水思路,一些变得不合时宜的陈旧观念应更新,一些观念需要补充和修正。要求人们学会用综合的观点、系统的观点、经济的观点来思考问题,研究对策,开展工作,使水利与经济、社会、环境协调一致,做到经济效益、社会效益和环境效益的统一。

b. 防洪工程要考虑水资源的优化配置。在水资源短缺的情况下,要研究多余洪水的利用:分引洪水回补地下水;跨流域向外调洪水;汛尾水的利用;采用工程和非工程措施留下更多的洪水量,变弃水为兴利水等。也有的同志提出江河防洪由地上防洪转移到天上防洪,这种超前的水资源优化配置,随着科学技术和经济发展不是没有可能。

c. 供水工作必须开源、节流和保护并举。从目前看,仅仅靠开源、靠修建供水工程已无法解决日益严重的缺水问题,必须把节约用水和保护水资源放在首位。开源、节流、保护都是水资源的优化配置,不深入研究水资源优化配置,不可能提出科学合理的调水方案。特别是远距离调水,也只有从资源水利的角度进行论证,充分考虑节水措施和适度范围的水资源优化配置,才能提出符合实际的科学方案。

d. 水土保持也是水土资源的优化配置。水土流失,要保土改土,就得治水留水。水土保持从一定意义讲就是较大范围内的水土资源优化配置。黄土高原水土流失严重,是造成黄河上中游生态环境恶化、下游河道淤积、河床抬高、洪水威胁加剧的根本原因。因此,治理黄河水害、开发利用黄河水资源和搞好黄河生态环境建设的根本出路只能是搞好水土保持。要解放思想,进行大范围水土资源优化配置。在粮食供给有余的条件下,上中游山顶和陡坡不能再开荒种粮,应退田还林、封山绿化,治理水土流失,改

善生态环境,为下游治理和发展经济创造良好的生态条件,国家从政策上解放被退耕后农民所需口粮,支持生态环境建设。

e. 规划设计要宏观、综合、科学。对工程的规划设计要全面考虑,不仅要考虑自然因素,还要考虑社会因素;不仅要考虑单项工程的合理性,还要考虑该项工程在一个地区、一个流域乃至全国的合理性;不仅要考虑工程措施,还要考虑非工程措施;不仅要考虑除水害、利用水资源,还要考虑保护水资源和生态环境建设等。

f. 计划基建要统筹安排。要改变以往单纯的工程计划方式,将节约水资源、水资源优化调度、水环境保护等方面的项目提上议事日程,摆到重要位置,统筹安排;改变以往重主体工程建设,轻配套工程的倾向,应一次建成生效;要超前安排基础工作和前期工作,做好项目储备。

g. 加强管理,彻底改变重建轻管状况。切实建立有效的、流域与区域相结合的水资源统一管理体制,制定和完善科学的用水定额和指标评价体系,特别是要研究建立社会主义市场经济条件下的水利管理体制。采取有效的技术经济措施,实现水资源优化配置、节约和保护,提高水资源利用率,促进水资源供需平衡。

h. 法制政策保障。必须走依法治水的路子,真正将水资源的开发、利用、治理、配置、节约和保护纳入法制轨道。要遵循自然规律和经济规律,从国民经济和社会发展的全局出发,从促进和保障水利与经济、社会、环境协调发展出发,研制水利投资、建设和水资源管理的政策。

i. 依靠科技进步,加强科学研究。要依靠科技进步解决实际问题,提高水利技术含量。要围绕水利面临的三大问题开展科学研究,使科研服务于治水活动。不仅要发展传统的基础科学,而且要发展综合科学、交叉科学;不仅要研究水利工程特别是枢纽工程,而且要研究流域的社会经济状况、生态环境以及相互关系;要从工程的点,到流的线,再到流域的面,进行综合研究。

j. 教育要为治水服务。水利院校的课程设置要体现资源水利的要求,不仅要教学生怎样建工程,而且要教学生怎样优化配置、节约和保护水资源;不仅要学习水利科学知识,而且要学习经济、法律和社会学方面的知识。也要重视在职教育和岗位培训,优化队伍知识结构,培养水利行业精神。

总之,对水利工作各个方面、各个环节,要认真研究、思考、探索,群策群力,集思广益,把资源水利这一新的治水思路落实到实际工作中去,开创新世纪水利工作新局面。(收稿日期:1999-08-29 编辑:马敏峰)