

三峡水库管理工作初探

宋原生

(国务院三峡工程建设委员会办公室,北京 100038)

摘要:围绕三峡水库管理问题,讨论了应该明确的“建设期”、水库管理工作内容、协调工作范围、协调内容与方式,剖析了三峡水库管理的指导思想,提出了三峡水库管理的保障生产力、“拥有不是”、“功能优先”、“影响必究”原则。

关键词:三峡工程;水库;协调

中图分类号:TV697

文献标识码:A

文章编号:1006-7647(2003)02-0011-02

根据三峡工程建设的实际需要,2002年初,国务院在批准国务院三峡工程建设委员会所属机构改革方案时,对三峡水库的管理工作提出了原则性的要求,明确国务院三峡工程建设委员会办公室(以下简称三峡办)要“研究提出三峡水库管理的有关制度,协调三峡工程建设期三峡水库的管理工作”。当前,我国水库的管理方式多样,没有形成规范、高效的模式和机制。本文拟就落实这项职能作初步探讨。

1 几个基本概念

a. 对“建设期”管理的理解。按照三峡工程的设计和工期的安排,至2003年6月,坝前蓄水到135 m,三峡工程即开始成库,库尾回水至重庆涪陵,离三峡大坝的距离接近500 km;到2009年枢纽工程建完,还要经过6.5年;根据对泥沙淤积情况观察、研究和治理的需要,在实际蓄水至175 m之前,将有一个泥沙观察阶段。枢纽工程建设将按计划完成,但是相应的管理工作应该有一个比“建设期”更长期的考虑。同时,还应该处理好建设期管理与今后长期管理在基本制度上的衔接。

b. 必须明确水库管理工作的内容,从而确定相应协调工作的范围。对此,可以从两个方面讨论。其一,三峡工程蓄水涉及湖北省、重庆市22个区、县(或移民迁建安置区),即通常所说的库区范围。在此区域内资源的所有权和产权状况多样,地方各级政府和国务院部门的行政管理权交叉,许多矛盾的协调和解决超出了三峡办对“水库管理工作进行协调”的职能。其二,175 m淹没范围内的水资源、淹没的土地(包括经常出露的消落区)资源为国家所有,征用

土地的产权为中国长江三峡工程开发总公司拥有。管理权限明确,矛盾相对集中,协调和解决问题的切入点容易把握。可以说,凡是对枢纽的安全和功能正常发挥,以及对此范围内生产安全、生态建设、环境保护、生活秩序有影响的行为(包括正面和负面的)都可以纳入管理工作的范畴,应该予以支持、协调等。这样,即使管理规章制度易于制定,又使协调工作比较主动。因此,本文主张将175 m淹没区作为水库管理工作的基本范围,同时对各种影响因素有权追溯。

c. 必须明确协调工作的内容和方式。对此,首先应该考察水库内各种活动的内容。三峡工程第一任务是防洪,其221.5亿 m^3 的防洪库容可使荆江河段防洪标准提高到百年一遇,减轻洪水对武汉市的威胁,减少中下游洪水淹没损失,还为洞庭湖的根本治理创造条件;同时,满足汛期库区程度不同的防洪需要。第二任务是发电,水电站年均发电量846.8亿 $kW\cdot h$,将为长江中下游、珠江三角洲提供可靠、廉价和清洁的能源,产生巨大的经济效益和环境效益。第三任务是利航运,将使万吨级船队由宜昌直达重庆,提高运量,降低成本,同时将显著改善中下游枯水季节的航运条件。三峡工程还将促进库区城市经济、水产、旅游业的发展,同时还有利于南水北调,甚至直接为南水北调提供条件。三峡工程是我国实施可持续发展战略中的一项重大举措,是促进和发展生产力的具体手段。在防洪功能之外,三峡库区存在一、二、三产业大量的、直接的生产和经营活动,以及社会事业发展活动。在实践中我们都知道,各个行业的管理已经自成一体,管理法规体系基本建立,管理权限相对独立,已

经发挥了明显的效能,对此应该予以充分肯定.同时,经过调查研究和分析后我们也看到,这种管理的状况面对三峡水库复杂、特殊的管理需要又是“松散”的,有的方面甚至是“软弱”的.比如针对某一岸线和水域,农业部门会要求发展水产养殖,交通部门会要求发展水运,旅游部门会要求发展休闲度假和水上娱乐,市政方面会考虑建成景区,环境保护部门会提出许多限制利用的保护要求.不同行业或部门的发展要求既构成当地发展的重要部分,又在目标、利益上存在冲突和矛盾,同时矛盾也可能存在于省与市之间,企业与地方之间.至此,我们可以说,协调工作的方式就是要切准矛盾,研究政策,制定规划,组织协商,监督执行.

2 三峡水库管理的指导思想

从事三峡水库管理,必须用“三个代表”重要思想统领各方面的具体工作.面对国家、企业、群众各方面的利益,还有防洪、发电、航运、水产、旅游、农业、供水、生态建设、环境保护等方面的任务,国务院各行政主管部门、地方各级政府的管理职责都将发挥作用.在上述任务中,利益主体不同,社会属性不同(经营性与公益性),经济成分不同(多种所有制共存),追求目标不同,相互沟通方式不同,管理机制不同,既有现实的也有潜在的矛盾,协调工作将非常复杂.“协调三峡工程建设期三峡水库的管理工作”从原则上明确了三峡办在三峡水库管理方面的定位,是三峡办面临的一项全新的工作.在充分发挥地方政府、行政部门管理职责的基础上,三峡水库的管理,必须有新思路、新办法,才能开创管理工作新局面.作为一项社会职能,对水库管理工作进行协调,就是要保证库区各种生产活动的安全有效,保证广大人民群众生活的安全有序.在本质上,协调行为要代表库区先进生产力发展的要求,代表库区乃至水库下游人民群众的根本利益.协调工作要促进相关法规完善,保证国家有关法规和国务院规章制度在库区得到贯彻落实,实现各种利益关系的统筹兼顾,保障特定时空条件下三峡工程优先功能的有效发挥.

3 建议突出强调的几个原则

对三峡水库的管理必须依法进行,在现有法规的基础上,有必要针对三峡水库管理的特点制定专项的、可实施的规章,必要时还应该上升为综合性的条例.在2003年6月三峡水库成库前,必须根据水库管理的实际需要,按轻重缓急,将那些亟须的制度建立起来.在此方面,笔者建议突出制定或强调若干

原则.

a. 在利益的平衡方面有必要强调“保障生产力”原则.诚然,三峡水库管理的本质是促进生产力的发展,保障国家、企业和人民群众生命和财产安全,但管理的社会属性决定了其不是简单地保证某方面、某行业、某单位或某群体的生产进行,这固然是重要的,但更重要的是综合平衡,统筹兼顾,保障一定范围内国民生产的有序进行、经济总量的快速增长、经济结构的合理调整、人民安居乐业,等等.也就是说,先进生产力发展的要求应该得到鼓励.在使先进生产力发展要求得到鼓励的过程中,应该处理好上述各方面的关系,宏观调控的原则要求局部服从总体,微观服从宏观,短期服从长远.水库乃至库区先进生产力发展的具体要求需要认真地不断探讨和把握.三峡工程的设计和建设凝聚了许多人很多年诸多项基础理论和应用技术方面的新成果,科技含量甚高,为科学运用水库、促进先进生产力的发展提供了可靠的条件.例如,枢纽船闸的设计和建设将大大提高船队的通过能力和库区水运总量,但目前船舶船型繁杂、落后,影响船闸效能的充分发挥,就应该支持水运企业进行船型改造.

b. 在对水库乃至库周资源开发利用的管理方面应该建立一条原则:资源(土地、山林、矿山、水域、水资源、岸线等)的所有权或产权的拥有者,不是资源开发利用方式的唯一决定者.这个提法与社会主义市场经济体制下充分发挥市场机制对资源配置的基础性作用的要求并不矛盾,而是克服市场机制在资源配置方面存在的弱点所必须的.因为全库的利益是一个系统,必须建立维护利益的统一意志,任何局部的利益,都不能仅凭自身的愿望,而必须通过科学的规划和法定的程序去实现.在这里所说的“决定者”甚至包括“县”,涉及的改革层次可能较深.要消除束缚生产力发展的体制性障碍,应深化思考和大胆设想.

c. 应该强调“功能优先”原则.特定时空条件下三峡工程优先功能的有效发挥,是三峡工程保障库区乃至长江中下游流域生产力发展和广大人民群众根本利益的天然使命.枢纽不同功能的科学组合,以及在运行中的优化调度,就是要代表各方面利益的本质要求.既要发展又要安全,既要眼前又要长远,既要经济效益又要社会效益.三峡工程将以其科学的设计和可靠的建设质量保证特定条件下优先功能的有效发挥,因此在管理上应该以法规确保其功能的实现.在特定时空条件下优先功能发挥时有的方面得到保障,有的方面可能受到影响,有的方面甚至需要作出一定的贡献(或损失), (下转第20页)

影响以后,完全用水系数都有所减小,减小的幅度则与各部门的进口比例有关。

计算直接用水系数、完全用水系数和增加值用水系数,分析部门用水强度,对于制定合理的节水目标有重要意义,但其更重要的作用在于为建立节水型产业结构提供方向。

直接用水系数、增加值用水系数反映各部门在生产过程中对水的使用强度,直接用水强度高的部门,在缺水地区应适当限制其发展,相反则应鼓励。这样就可以在水资源有限的情况下,为经济持续发展提供更大的空间。例如,根据1999年我国主要产业的增加值用水系数,如果农业增加值减少1万元,所节约的 2644 m^3 的水,可以保证服务业增加105万元的GDP,这样在水资源供应规模完全不变的情况下,整个国民经济GDP可以增加104万元。

当然,产业结构的调整受很多因素的影响和制约,节水并非唯一目标,但在水资源日益紧缺的状况下,节水的重要性毫无疑问在上升。

(上接第12页)这都是正常的或是必须的。因此,我们应该广泛树立全局意识,反对局部利益至上和动辄言赔偿、补偿的思想。

d. 应该建立“影响追究”原则。如前述,三峡水库管理的基本范围是175 m以下的淹没区,但不能局限在这个范围内,否则,水库管理的目标就不能实现。因为三峡水库与周围的环境关系密切,影响敏感,有的还较严重。例如,三峡水库水质保护的目标是国家地面水环境质量标准Ⅱ级,这既要靠加强水域的管理(比如水产养殖方面),也要靠对沿江城市、集镇以及主要支流和上游污染物排放总量的严格控制。再如泥沙淤积问题,预测每年平均流经水库的泥沙量达4亿多t,淤积现象反映在水库,但根子却在库外。还如,对水文监测的系统性和精度是枢纽功能科学有效发挥的重要基础,而流域内大小水库、山塘的建设都会影响水文监测的敏感度和精度,应该在两者之间建立密切的信息沟通方式。因此,“影响追究”原则并不是水库强加于外部,而是由客观事物本身的内在联系决定的。在环境保护和生态建设方面尤为突出。据此原则,三峡水库管理的协调工作部门就有责任关注影响其管理目标实现的外部因素(自然的和人为的),同时应该以法规授权对外部有利因素给予支持(国务院颁布的《长江三峡工程建设移民条例》已设立“后期扶持基金”,并明确税款依法留给地方部分用于“库区建设和生态环境保护”),对不利因素的减弱或消除进行干预。

总之,三峡水库管理工作有责任使国家现行的

对于完全用水系数,由于受到进口(输入)问题的影响,所以不能说完全用水系数较高的部门就不能作为缺水地区的主导产业,因为如果加大中间投入(尤其是高用水产品)依靠进口的比例,就不会对本地区的水资源产生过分严重的影响。完全用水系数在技术上主要反映各部门中间投入结构的用水强度,在宏观上它揭示出的是用水量发生的原因所在,因此对调整中间投入结构、最终需求结构尤其是输入输出结构具有较直接用水系数更明确的指导意义。

参考文献:

- [1] 钟契夫,陈锡康,刘起运,等.投入产出分析[M].修订本.北京:中国财政经济出版社,1993.
- [2] 陈锡康,薛新伟,曹居中,等.中国城乡经济投入占用产出分析[M],北京:科学出版社,1993.
- [3] Chen Xikang. Water resource input-occupancy-output table and its application in Shanxi Province of China[J]. International Journal of Development Planning Literature, 2000, 15(3): 247 ~ 264 (收稿日期:2002-12-03 编辑:熊水斌)

相关法规在水库得到贯彻落实,也有责任解放思想、开拓创新,制定符合水库管理实际需要的新办法,在过程中完善提高,通过过程实现管理目标的最优化。三峡水库的管理将是一项系统工程,没有现成的成熟模式和方法可以照搬,需要制定政策、完善法规和编制规划,有赖社会各方面的参与和帮助。

(收稿日期:2002-10-21 编辑:傅伟群)

·简讯·

黄河河口问题及治理对策研讨会在东营召开

以探寻河口演变规律、研究河口整治对策、探讨河口开发模式为主旨的黄河河口问题及治理对策研讨会,2003年3月23日在山东省东营市召开。这次研讨会由中国水利学会、黄河研究会主办,东营市人民政府、胜利石油管理局、山东黄河河务局协办,共有100余名院士、专家参加研讨,为历史上针对黄河河口有关问题而举行的规模最大的一次研讨会。水利部副部长索丽生教授、中国水利学会理事长朱尔明、水利部总工程师刘宁、黄河水利委员会主任李国英、山东省副省长蔡秋芳等出席研讨会。朱尔明理事长主持了研讨会的开幕。国家环保总局监督管理司司长牟广丰、中国科学院遥感研究所专家、中国科学院院士陈述彭、中国水利科学研究院教授级高级工程师曾庆华等先后围绕河口治理及三角洲发展的有关问题进行了发言。

(编辑部供稿)