

建设节水型社会首先要转变价值观念

王浩

水资源需求管理由行政管理、法律法规、经济机制、技术体系等要素构成。其总体目标是提出政府宏观调控、市场经济机制、全社会共同参与三位一体的水资源需求管理模式。依据这一模式，在生产布局层次限制大耗水产业发展，在区域层次进行节水型产业结构调整，在产业部门层次促进用水效率提高，从水资源需求端调整探索区域的内涵型发展模式。对进行水资源需求管理的宏观政策环境、运行机制建设、实施操作步骤、技术支持体系、社会公众参与等方面提出政策建议并进行试点。考虑到已有研究成果，建设节水型社会需要围绕以下三个目标进行。

- 1 建立水资源需求管理模式与运行机制

在中国政府的高度重视下，水资源管理体制已列入国家重要议事日程。全国人大常委会已将对现有《水法》的修改列入立法计划；1997年国务院颁布了《水利产业政策》，对水利投入和价格机制改革以及水利产业化作出了全面系统的规划。1998年政府机构改革，进一步明确水利部是主管水行政的国务院组成部门，并规定将过去由其他政府部门分别承担的地下水管理职能划归水利部，由水利部统一管理水资源（含空中水、地表水、地下水），并同时加强了对江河湖库水质和排污总量的监督性保护职责。宏观环境对水法制、体制和运行机制的改革；对强化流域水资源统一管理认识的提高，均为实施水资源需求管理战略创造了良好的前提条件。我国水行政管理体制向“一龙治水”方向的不断改革，使得政府对农村与城市、地表与地下、水量与水质、流域与区域的水资源宏观调控能力加强，为实施水资源需求管理奠定了良好基础。宏观调控与市场经济相结合的经济运行机制，为探索水资源需求管理的基本运行机制指明了方向。水资源需求管理中政府、企业和公众这三大主体间的相

互关系，市场的资源配置作用是基础，政府的宏观调控作用是市场失效的补充，全社会的广泛参与是保持良性运行机制的关键。通过行政法规和地方性立法，将需水管理的经济机制、运行机制和信息管理纳入法制性轨道，是需水管理成败的关键。目前中国正处于推进水资源需求管理的起步阶段，政府的宏观调控作用亟待加强。要进一步理顺流域水资源管理与行政区水资源管理的关系，水行政主管部门与相关部门的关系。在推进需求管理的有关立法中，要进一步理顺水资源权属统一管理与开发利用产业管理的关系，流域管理与行政区管理的关系。要建立以水资源所有权管理为中心的分级管理、监督到位、关系协调、运行有效的管理体制，对水资源的开发、利用、保护全过程进行动态调控和统一管理。

- 2 建立有效的取水许可总量控制体系

有效的取水许可总量控制体系，是政府进行水资源需求管理的基本手段和科学基础。这一体系的技术支持应该包括以下7个方面：

- 2.1 规划环节

《水法》及国务院《水利产业政策》已经明确国民经济总体规划、城市规划及重大建设项目的布局必须要有防洪、供水和水资源保护的专项规划和论证。试点省要提出本省不同发展阶段的水资源综合承载能力，建立规划执行部门之间和地区之间的协调制度，制定相应技术规程。在这一有约束力的可操作制度下，进行生产布局调整和限制大耗水行业过度发展。

- 2.2 评价制度

通过水资源公报、水资源管理年报、水环境公报、泥沙公报、取水许可年审等手段，对管理分区进行水资源—开发利用—生态环境三位一体的综合动态评价。评价的重点是区域水资源—水环境承载能力和分行业用水—排污状况。以评价结果作为总量控制方案的滚动编制基础。

- 2.3 水资源使用权区域分配方法与制度

水资源

使用权包括地表水、地下水、客水、外调水的一次资源量,以及与取水相联系的水资源容量。需要研究水资源使用权分配和水环境容量分配的原则与方法,并建立以水资源使用权和生态环境容量为基础的径流调蓄和水量分配制度。

2.4 建立地下水可开采总量控制制度 确定采大于补的地区,提出压缩开采总量的有效监测方式,落实以地表水补源回灌的地点与监测手段。对城市自备井总结以往管理中的薄弱环节,加强监控和惩罚手段,同时建立地下水与地表水、农村与城市的联合调度机制。

2.5 主要控制性河段的污染物排放总量控制监督制度 通过功能区划分确定有关河段的安全纳污总量,并据此对有关区域的治污或排污情况进行监督。根据总量控制指标,确定每一排污口的排污定额,对排污进行定额管理。加强对城市和企业污水处理设施的运行的监督。

2.6 干旱期动态配水管理(即危机管理)制度 包括紧急状态的预警,紧急状态下的用水优先次序和调度方案。

2.7 信息系统 水资源需求管理涉及社会、经济、环境、水量、水质、效率、水价等方面的大量信息。利用信息系统对信息进行采集、汇总、分析、评价,并作为水资源使用权分配、水价制定和取水许可实施的基础工具。

3 利用市场机制提高用水效率 经济机制强调发挥价格对水资源合理配置的基础性作用。力求通过价格调整减少水价过低造成的水浪费和水污染,减少对水资源及水环境容量的无偿或低价占有,同时提高水资源开发利用与保护的产业化程度。对防洪排涝等公益性服务,建立以受益者为对象的水行政事业性收费制度,改变防洪等公益服务单纯依靠国家财政负担的状况,为水资源开发利用产业化创造良好的运营环境。建立与取水许可制度相配套的水资源有偿使用制度,加快制定国家水资源费征收管理办法。建立法制化的水权体系,积极探索水权(包括水量占用权和水体纳污容量占用权等)的有偿占用和有偿转让。水资源需求管理中经济政策的核心,是建立面向可持续发展的水价体系。其有四方面的效用:一是通过水价调整增加对需水过度增长的抑制作用,二是较高水价有利于鼓励和推动节水工作的开展,三是水价提高有利于加强水管理并减少国有资产的流失,四是可有效减少日前供水企业普遍存在的严重亏损。面向可持续发

展的水价体系包含两部分:第一部分与政府行使对水资源资源权属的统一管理相配合,根据取水许可向取水单位与个人征收水资源费;第二部分与按市场规律进行水资源开发利用基础设施建设相呼应,由水资源开发利用产业中的各核算单位按其直接成本、间接成本和平均资金利润率进行供水水价核算,并向最终用户收取水费。水资源费的定价基础有三个:一是政府的资源所有权向使用权转让的资源权益,二是水资源稀缺性所导致的竞争性水价(部分或全部按不可再生资源计算出的资源价值),三是政府在进行水资源监测、规划、保护与管理过程中的必要费用。水价的构成也分为三部分:一是微观核算单位的直接成本,包括向政府上缴的水资源费;二是用水的间接成本,主要是对由于取水造成的生态环境质量下降向全社会进行的补偿费用;三是为了水资源开发利用单位财务上的良性循环,按全社会平均投资利润率确定的企业利润。对于供水、水电、污水处理等可经营性的公用事业工程,主要通过非财政性资金渠道解决。利用水价机制控制不同节水措施和不同开源手段的边际成本与边际利润,促进节水,抑制过度用水。对于防洪排涝、农田灌排骨干工程、水土保持、水资源保护等以社会效益为主的工程,以各级政府的财政性资金为主。探索多元化、社会化投资的渠道,以促进水资源开发利用产业的长足发展。

参考文献

- (1) (日)志村博康着.现代水利论.北京:水利电力出版社,1995
- (2) 沈振荣,汪林,于福亮等.节水新概念—真实节水的研究与应用.北京:中国水利水电出版社,2000
- (3) 水利部农村水利司主编.节水灌溉,北京:中国农业出版社,1998
- (4) 许越先,刘昌明.农业用水有效性研究.北京:科学出版社,1992
- (5) Spulber N.and A.Sabbaghi, Economics of Water Resources: from Regulation to Privatization.Boston: Kluwer Academic.1998