



城市节水型社会建设体制机制研究

冯金鹏¹, 杜 斌²

(1. 辽宁省水利水电科学研究院, 辽宁 沈阳 110003

2. 辽宁省水利水电科学研究院, 辽宁 沈阳 110003)

[摘要] 本文首先阐述了中国现在所面临的严重的水危机问题及其根源所在, 提出建设节水型社会必将成为人类应对挑战、战胜危机的必然, 提出制度建设才是响应水危机的治本之策。然后从建立与完善用水管理制度、建立与区域水资源承载能力相协调的经济结构体系、利用经济杠杆促进节水型社会进程三个方面展开论述, 研究了城市节水型社会建设体制机制。

[关键词] 水危机; 节水型社会; 体制; 制度

[中图分类号] TV212

[文献标识码] C

1 前言

水危机已经成为世界性的危机, 更是未来几十年中国全面建设小康社会必须应对的重大危机之一, 水的短缺已经成为人和自然之间巨额“资源赤字”。水的区域性、不可替代性决定了应对水危机的长期性和艰巨性。水危机是资源供给短缺导致的资源危机, 同时体现在水量资源危机和水环境资源危机。水危机即是资源危机, 同时又是治理危机, 是我们治水体制的政府缺位、市场缺失和计划失效等综合因素等决定的, 我国旧有的治水体制导致治理能力低下, 不能有效应对多种变化条件。

危机也是转机。在人类应对挑战、克服危机的各种行为中, 制度的确立与改进最具有根本性和时效性的方式, 它可以节约成本, 降低不确定性。制度是人类成功应对挑战的结果, 又是成功迎接进一步挑战的先决条件。响应水危机的行为调整, 既需要工程建设、更需要制度建设。制度建设才是响应水危机的治本之策。因此中国的治水模式必须从过度依赖工程建设扩大供给为主转向制度建设激励节水。节水型社会建设能够反映对治水模式转型的要求。未来 20 年中国必须全面建设节水型社会, 这是全面建设小康社会的重要支柱, 同时也是解决中国水问题的根本出路。

所以本文希望从中小城市节水型社会建设体制机制方面作一研究。

2 建立与完善用水管理制度

中小城市节水型社会建设必须充分发挥政府在节水型社会建设中的主导作用, 加强组织协调和政策、资金支持, 做好经济社会发展规划、水资源优化配置、总量控制和定额管理、水市场交易规则等管理制度体系建设, 并通过行政措施予以落实, 为节水型社会建设提供体制和机制保障。保障贫困弱势群体基本生活用水的权利和用水安全, 保障生态用水和环境用水。

综上所述, 应该从以下几个方面做工作。

2.1 建立总量控制和定额管理制度

制定《城市水资源管理办法》、《城市水资源总量控制和定额管理办法》。确定水资源的宏观控制指标和微观定额指标, 明确各区县、各行业、各部门乃至各单位的用水指标, 确定产品生产或服务的科学用水定额, 规定每一项工作或产品的具体用水量要求。通过控制用水指标实现节约用水。

2.2 健全取水许可制度和水资源有偿使用制度

制定《城市地下水开采管理办法》, 在取水许可审批和年检时要求取用水户用水计划到位、节水目标到位、节水措施到位、管理制度到位,



保证各个用水户按计划用水和节约用水。完善水资源费征收使用管理办法,在水资源费和用户水价之间形成合理的比价关系。

2.3 完善水资源规划,严格执行建设项目水资源论证制度

统筹经济社会发展和水资源开发利用关系,加强水资源保护和节约用水。制定“城市水资源综合规划”、“城市节约用水规划”,国民经济和社会发展规划以及城市总体规划的编制、重大建设项目的布局,应当与本地水资源条件相适应,并进行科学论证,使城市社会经济发展和产业布局与水资源条件相符合。

2.4 建立排污许可与排污权交易制度

制定《城市排污许可与排污交易办法》,实行排污总量控制制度,根据排污总量控制指标分配排污权,发放排污许可证,建立排污权交易制度,促进排污许可权交易。加强排污监管,进一步提高污水处理费标准,对超标准排污的企业要采取更加严厉的惩罚措施。

2.5 严格执行节水产品认证和市场准入制度

强化节水设施和节水器具、设备生产质量的监管;严格执行节水产品认证和市场准入制度。确保节水产品优质高效,保护用户利益和节水的积极性。

3 建立与区域水资源承载能力相协调的经济结构体系

政府应该根据本地区水资源承载能力,逐步调整经济结构和产业布局,建立与本市水资源和水环境承载能力相协调的经济结构体系。

3.1 坚持以水定产,合理调整产业结构

产业结构调整应结合城市经济发展规划,合理的优化配置水资源,坚持以供水定产业结构和产业布局。并紧紧抓住国家实施的各种产业调整、特殊扶植等振兴战略,坚持“特色强市”方针,走出一条优势明显、地方特色突出的振兴之路。将轻工业与重工业合理搭配,根据地方实际情况和资源情况决定发展比例和倾斜重点。强化农业基础地位,积极推进农业产业化、发展高效农业。加快发展第三产业,提高服务水平。做大做强传统服务业,加快发展信息服务业,大力发展旅游业。将有限、宝贵的水资源充分发挥自身作用,实现经济的跨越式发展。

3.2 发展循环经济、推行清洁生产

制定《城市节约用水管理办法》,发展循环经济,提高工业用水重复利用率,实现循环用水,一水多用。限制发展高耗水、重污染工业,以高新技术改造传统工艺,促进节能降耗、资源集约利用。从产品设计、生产加工、能源利用、污染物处理等各方面全面实现清洁生产,把推行清洁生产同技术进步、资源综合利用和加强企业管理结合起来,实现从末端治理为主向源头治理为主转变。开展“污水处理回用技术与实践研究”,制定《城市供水与污水处理再利用市场运作改革方案》。

3.3 发展高效节水农业和生态农业

提高农业用水效益,改善农民生活质量,加速推进农业产业化进程,用工业理念谋划农业发展,优化农业经济结构。重点发展畜牧业、控制水田面积、增加节水灌溉面积。农业发展应以节水、高产、高效为核心,发展高效节水农业和生态农业,采取节水灌溉技术和农艺节水技术相结合的综合节水措施,注重提高灌溉水生产效益和利用效率。控制使用化肥和农药,提倡使用高效、无污染的绿色肥料,推广生物农药,限制农药、化肥、地膜等污染,减少农业面源污染。引导农业向专业化、标准化、特色化和规模化方向发展。重点建设无公害农产品基地,做大做强重点龙头企业。

4 利用经济杠杆促进节水型社会进程

政府应结合科研机构的研究论证和专家咨询,科学合理的利用经济杠杆促进节水型社会建设进程。

4.1 建立水权分配、转让和管理制度

制定城市水资源综合规划,明晰初始用水权。开展“水权交易规则与水市场建设研究”,制定《水资源合理配置与初始水权分配研究》、《城市水权分配、转让和管理办法》。分配初始用水权时,要统筹生态用水和环境用水,协调好与相邻城市之间的水权关系以及城市和农村、工业和农业之间的关系,水权分配要有利于促进经济结构和产业布局调整,优化水资源配置,提高水资源承载能力。实行用水权有偿转让,并建立健全水权登记、公示、调整、中止等管理制度,促进水资源的高效利用和优化配置。

(下转第 24 页)



4.2 建立合理的水价形成机制

严格执行《水利工程供水价格管理办法》，以补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担的原则确定水价。居民生活用水，实行阶梯式水价，工农业生产用水根据用水定额和用水计划，实行定额内用水平价、超定额计划用水累进加价，促进节约用水。对节水工作先进的单位和个人进行表彰和奖励；对超定额超计划用水、浪费水的行为进行经济处罚。在制定水价政策时，要考虑社会弱势群体基本用水权，制定出相关经济补助政策和保障措施。合理确定回用水价格，促

进再生污水利用和城市生活中水回用。

参考文献:

- [1] 朱党生, 王超, 程晓冰. 水资源保护规划及技术 [M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2001.
- [2] 彭南云. 加强水资源管理建设节水型城市 [J]. 中国水利, 2003.
- [3] 翁焕新. 城市水资源控制与管理 [M]. 浙江大学出版社, 1998.
- [4] 张祥余, 刁蓉梅, 刘正美. 坚持可持续发展, 创建节水型城市 [J]. 城市公用事业, 2003.