

加强水资源管理立法 促进永定河流域水资源可持续利用

阎战友

(水利部海河水利委员会, 300170, 天津)

关键词: 永定河; 水资源管理; 立法; 可持续利用

中图分类号: TV213.4+D9

文献标识码:B

文章编号: 1000-1123(2011)04-0039-02

永定河是海河流域的重要水系之一, 上游有洋河、桑干河两大支流, 两河在怀来县朱官屯汇合后称永定河, 注入官厅水库。永定河流域地跨北京、天津、河北、山西、内蒙古等5省(自治区、直辖市), 总面积约4.70万km², 其中官厅水库以上总面积4.34万km², 涉及除天津市以外的其他4个省(自治区、直辖市)。

永定河流域水资源严重短缺, 随着流域内人口增加和经济社会快速发展, 该区域用水量大幅度增长, 水资源供需矛盾日益突出。加强水资源管理立法对规范该流域水资源管理和促进水资源可持续利用意义重大。

一、水资源管理现状

为加强永定河上游的水资源管理, 促进北京市及上游周边地区水资源的可持续利用, 1999—2000年水利部和北京市人民政府联合编制了《21世纪初期(2001—2005年)首都水资源可持续利用规划》(以下简称《规划》)。2001年5月, 国务院以国函[2001]53号文批复了该《规划》, 规划进入实施阶段。在水利部及21世纪初期首都水资源可持续利用协调小组的领导下, 海河水利委员会积极落

实《规划》, 认真审核规划建设项目, 并监督指导项目的实施工作, 组织实施省界水质水量监测和节约用水项目。自2001年规划实施以来, 极大地推进了上游地区节水等水资源管理工作的开展, 取得显著成绩。一是制定了上游相关区域水资源配置方案, 为水资源管理工作提供了支撑。二是推进了节水型社会建设, 已建成节水灌溉面积超过11.87万hm², 促进了北京市和上游相关区域的城市节水工作, 该区域节水水平不断提高。三是促进了流域水资源统一调度管理。2003—2008年组织实施了山西、河北两省多座水库联合调度向北京市集中输水, 永定河官厅水库上游两省共累计放水约3.14亿m³, 有效地缓解了首都北京的供水紧张局面, 为保障首都奥运供水安全做出了重要贡献, 有力地促进了流域经济社会又好又快发展。

为进一步强化和规范永定河流域水资源管理工作, 合理配置流域水资源, 2007年12月31日国务院以国函[2007]135号文件批复了《永定河干流水量分配方案》(以下简称《方案》)。该《方案》为保障首都供水安全和永定河流域经济社会又好又快发展奠定了法律基础。

二、水资源调度管理存在的问题

《规划》的实施和《方案》的批复, 为永定河上游的水资源管理提供了技术依据和法律保障, 促进了该区域水资源管理工作的深入开展, 并取得了显著成绩。但是, 在水资源管理, 特别是在永定河上游水资源调度管理过程中, 还存在一些问题。

1. 水资源调度管理体制不健全, 管理职责权限不明确

《规划》和《方案》明确了上游山西、河北两省的下泄水量目标, 但水量调度管理体制不健全, 管理职责、权限不清, 水资源调度管理工作有待进一步加强。

2. 水资源调度管理程序和内容不明确

在日常的水资源调度管理工作中, 相关单位按什么程序开展工作, 该做什么、如何做, 缺乏相应规定。特别是对关键控制性工程水库的调度, 未明确相关内容, 增加了具体调度管理工作的难度。

3. 监督管理工作薄弱

一是取用水管理有待加强。永定河官厅水库上游有众多灌区和其他用水户, 河流沿线取水口较多, 目前

收稿日期: 2010-08-10

作者简介: 阎战友(1971—), 男, 高级工程师。

取水管理不到位,缺乏监测计量、监控管理设施;各用水户特别是灌区用水粗放,水资源利用效率低。由于缺乏有效的取用水管理,特别是对重要用水户(包括灌区)取用水管理的约束规定,难以保证已实施节水项目的节水效果,“总量控制”管理落实不到位。

二是能力建设滞后。上游水资源管理能力建设严重滞后,对取水口、排污口的监测、监督管理手段较弱,缺乏计量和监控设施,无法为水量调度管理提供强有力的支撑。

三是水量目标责任制不够落实。水资源调度监督管理职责不明,水量目标责任制不够落实,监督管理薄弱。同时,缺乏相应的奖惩规定,造成工作干好干坏一个样,不利于调度管理工作有效开展。

4. 集中输水与日常水资源调度的关系不明

近年,集中输水对该区域的水资源管理工作起到了重要作用。但是,集中输水与日常水资源调度管理是什么关系,什么情况下才实施集中输水,集中输水工作的内容和程序怎样,都未做相应规定,不利于各区域水资源调度管理的统筹安排。

三、加强立法工作,促进水资源可持续利用

国务院批复的《永定河干流水量分配方案》对水量分配原则、分配意见、核定方法和保障措施等方面做出了明确规定,并强调要加强水资源管理,由水利部海河水利委员会负责统一管理永定河流域水资源,实施水量统一调度。为解决永定河上游水资源管理中的问题,实现规划所确定的水量管理目标,应尽早制定一套对该区域水资源进行调度管理的规章制度。

1. 立法的必要性

(1) 贯彻落实《方案》的要求

2007年底,国务院批复了《永定

河干流水量分配方案》。《方案》对分配原则、分配意见、核定方法和保障措施等方面做出了明确规定,并强调要加强水资源管理,由水利部海河水利委员会负责统一管理永定河流域水资源。如何把《方案》所确定的水量分配意见、核定方法和保障措施等内容落在实处?在该区域如何加强水资源调度和管理工作,以促进水资源的可持续利用,制定永定河官厅水库上游水量调度管理办法十分迫切和必要。

(2) 落实《21世纪初期(2001—2005年)首都水资源可持续利用规划》,实现其水量水质目标的需要

根据《21世纪初期(2001—2005年)首都水资源可持续利用规划》,官厅、密云水库上游地区要采取措施,遏制官厅水库水质恶化趋势,进入官厅水库的总水量目标为平水年3亿m³,特枯年0.6亿m³。但近几年在水资源调度管理中遇到的一系列问题给《规划》的高效实施带来困难。

为促进《规划》的有效实施,实现水量水质管理目标,特别是将该目标与日常的水资源调度管理紧密结合起来,亟须开展永定河官厅水库上游水资源管理立法工作。

(3) 流域水资源统一管理的必然要求

水资源以流域为单元循环往复,坚持以流域为单元的水资源管理符合水资源的自然规律。根据水法所规定的流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理体制,在各行政区域水资源管理现状的基础上,制定水量调度管理办法,强化以流域为单元的水资源统一管理,可进一步提高该区域水资源的利用效率和效益,解决水资源管理中的相关问题,促进永定河官厅水库上游水资源的合理配置和可持续利用。

2. 立法建议

(1) 办法的性质

永定河官厅水库上游水资源调

度管理工作涉及北京、山西、河北等多个省(直辖市),建议所制定的办法以水利部部长令的形式颁布,以提高其法律效力。

(2) 办法的主要内容

建议所制定的办法包括以下主要内容。一是要明确管理体制。所制定的办法应明确水利部、海河水利委员会、有关县级以上地方人民政府及其相关部门在水资源调度管理中的职责、权限,为该区域水资源管理提供体制保障。二是要落实管理责任。要明确责任制,使水量调度管理工作责任能落实到人。三是要实行用水总量控制。本流域水资源短缺,供需矛盾突出。各地应加强定额管理,强化节水,合理配置水资源,控制用水总量。四是要明确水资源调度工作内容和程序。办法应明确水资源调度管理中的具体内容和程序,特别是对年度水量调度计划的制定、重要断面的水量控制、水库的调度管理、重要用水户的取用水管理、集中输水工作等内容,为永定河官厅水库上游水资源调度管理工作提供操作依据。五是要制定相关保障措施。应明确相关的保障措施和违反办法的处罚规定,以保证办法的有效实施。

四、结语

永定河流域水资源严重短缺,做好水资源调度管理工作,对落实《方案》,实现《规划》的水量水质管理目标,促进水资源可持续利用意义重大。让我们以《规划》的实施为基础,以落实《方案》为契机,加快水资源管理立法工作的开展,为永定河上游水资源调度管理工作提供法律保障,促进该区域经济社会又好又快发展。■

参考文献:

- [1] 水利部海河水利委员会.21世纪初期首都水资源可持续利用规划实施方案调整报告[R].2007.

责任编辑 邵自平