

计划用水管理面临的问题及对策建议

赵 娇¹ 王凯强²

1.新疆昌吉州吉木萨尔县水利管理站, 新疆 昌吉 831700

2.新疆新能源(集团)准东环境发展有限公司, 新疆 昌吉 831700

[摘要]近些年来,随着经济社会发展速度不断加快以及生态环境保护方面的需求不断提升,水资源的供需矛盾变得日益明显起来。计划用水管理在保障水资源能够得到合理配置以及实现高效利用方面,属于一种十分重要的手段,其发挥的作用也变得愈发关键。不过就目前的情况来看,计划用水管理还存在着不少的问题,而这些问题存在,对计划用水管理的科学性以及执行力都形成了限制,所以迫切需要借助完善制度体系、优化管理流程以及强化技术支撑等一系列举措,促使计划用水管理朝着规范化、精细化以及现代化的方向迈进,进而为达成水资源的可持续利用以及生态环境保护这一目标给予强有力的保障。

[关键词]计划用水管理;管理问题;对策建议

DOI: 10.33142/aem.v7i7.17407

中图分类号: TV213

文献标识码: A

Problems and Countermeasures in Planned Water Management

ZHAO Jiao¹, WANG Kaiqiang²

1. Xinjiang Changji Jimusaer Water Management Station, Changji, Xinjiang, 831700, China

2. Xinjiang New Energy (Group) Zhundong Environmental Development Co., Ltd., Changji, Xinjiang, 831700, China

Abstract: In recent years, with the continuous acceleration of economic and social development and the increasing demand for ecological environment protection, the supply-demand contradiction of water resources has become increasingly apparent. Planned water management is a very important means of ensuring the rational allocation and efficient utilization of water resources, and its role has become increasingly crucial. However, based on the current situation, there are still many problems in the management of planned water use, which have limited the scientificity and execution of planned water use management. Therefore, it is urgent to take a series of measures such as improving the institutional system, optimizing management processes, and strengthening technical support to promote the standardization, refinement, and modernization of planned water use management, and provide strong guarantees for achieving the goal of sustainable use of water resources and ecological environment protection.

Keywords: planned water management; management problems; countermeasures

引言

随着经济社会不断发展,人口持续增多,水资源需求不断增加,我国水资源时空分布不均且总量相对短缺的问题愈发严重,水资源管理面临严峻考验。计划用水管理是水资源管理的重要部分,在保障用水安全、优化水资源配置、推动节约用水以及促进生态保护等方面有着关键作用。不过,当下我国计划用水管理存在不少问题,比如管理理念落后、制度体系不够完善、技术支撑不足以及法律法规体系不健全等,这些问题在一定程度上影响了计划用水管理的科学性和有效性。针对这些情况,深入剖析计划用水管理所面临的具体难题,依据实际状况给出切实可行的对策建议,对于提高水资源管理水平,达成经济社会可持续发展有着重要的现实意义以及深远的战略价值。

1 计划用水管理的重要性

计划用水管理属于水资源管理体系里极为关键的部分,其对于确保水资源得以可持续利用、促使经济社会实现协调发展以及推动生态环境得到保护,都有着不容小觑的重要意义。就我国而言,水资源在时间与空间方面的分

布极其不均衡,水资源总量本身就处于紧缺状态,并且水污染方面的问题一天比一天更为凸显,在这样的大背景之下,若能科学且合理地去施行计划用水管理,那么便能够切实有效地对用水行为加以规范,进而遏制住那种无序的以及浪费性的用水情况,同时还能提升水资源在配置方面的效率以及在利用方面的效益。计划用水既然是达成总量控制这一目标以及促使用水效率得以提升的关键手段,那么它无疑也是落实最严格水资源管理制度时极为重要的一项抓手。通过去制定科学合理的用水计划,以此来引导用水单位依据所核定的指标去合理用水,如此一来便能够有效防止水资源出现过度开发的情况以及避免无序竞争的局面,同时也能减少区域性水资源方面的矛盾以及用水方面的冲突,进而增强社会用水的可预见性以及调控的能力。除此之外,计划用水管理还能够在优化产业结构方面起到一定的助力作用,推动那些高耗水行业的转型升级,强化人们的节水意识,促使水资源朝着高效且节约型社会的方向实现有序流动,这对于达成国家水安全战略的目标以及建设生态文明而言,有着十分重要的支撑作用。

2 计划用水管理面临的问题

2.1 对计划用水管理的认识存在偏差

在当下的水资源管理实际操作当中,部分用水单位以及管理部门对于计划用水管理的理解存在着较为突出的偏差情况,这就使得这项工作在实际推动进程里碰到了不少阻碍并且陷入了诸多困境之中。从一个方面来讲,有一部分用水单位依旧保持着传统那种粗放式的用水习惯,对于科学用水以及节约用水的意识是有所欠缺的,它们把计划用水仅仅当作是形式层面的“报表填报”而已,完全忽略了它作为资源调配以及管理工具所具有的重要作用。从另一个方面来讲,一部分管理人员对于计划用水管理的职能定位并不清晰,觉得它不过是行政审批当中的其中一个环节罢了,并且没有把它和水资源总量控制、节水目标落实等国家战略任务很好地关联起来。与此因为宣传教育工作做得不够到位,所以公众对于计划用水的认知是比较模糊不清的,这使得社会的参与程度不高,没办法营造出全民节水的那种良好氛围。

2.2 计划用水管理方式尚不完善

目前的计划用水管理办法,对各种类型的用水单位采取统一的管理方式,但实际上农业、工业、服务业、生态等各种用水性质不同,用水量、用水过程和影响用水的因素差异较大,采用完全一样的管理方式不太符合用水实际。比如,针对农业用水,虽然名义上纳入计划用水管理,但实际用水量受自然降水影响较大,且限额内的农业生产取水不征收水资源费,农业用水往往计量基础差、计量率低,造成农业的计划用水管理事实上在很多地方难以开展,特别是我国南北东西水资源禀赋差异性极大,统一的计划用水管理模式很难普适^[1]。在 2024 年 10 月 11 日的时候,财政部、税务总局以及水利部一同发布了《关于印发<水资源税改革试点实施办法>的通知》,并且从 2024 年 12 月 1 日开始施行水资源税,还明确指出,在征收水资源税的那些地区,要停止征收水资源费。这一政策开始实施之后,水资源调控就会从原先的“收费管理”模式逐步转变为“税收调节”的方式。在未来,像农业等领域的计划用水管理,或许会出现全新的调控工具以及不一样的执行手段。再比如,针对河道内取水的水电站,其用水量一般与天然来水及调度指令相关,很难完全按照计划用水管理措施用水,现实操作性不强。还有一个颇为突出的问题在于,当下绝大多数用水单位都还没有达成按水源类型以及用途来分别进行计量的状态。依照计划用水制度所提出的要求来讲,用水单位是需要针对不同的水源以及不同用途的水各自去安装水表并进行分项计量的,如此一来才能将其作为计划下达以及执行方面的依据。然而在实际开展工作的过程当中,由于受到原有老旧供水管网改造起来存在诸多困难、所需投资金额颇高、协调方面存在较大难度等诸多因素的影响,许多单位在很长时间里都迟迟没有能够顺

利完成分用途水表的安装工作。比如,一个企业可能只有一个总水表,但实际上存在着绿化、生活、生产等多种多样的用水行为。即使审批主管部门按照用途分别核定用水计划,也无法对应落实到实际使用环节,导致计划执行缺乏有效监控和反馈,计划下达在实际操作中形同虚设。缺乏分类计量不仅限制了计划的精准性,也不利于节水责任的落实和监管措施的制定。

2.3 公共管网用水单位计划用水管理体制不顺畅

在计划用水管理体系当中,公共管网用水单位的管理体制存在着不顺畅的情况,这已然成为制约计划用水工作进一步推进的关键因素之一。因为公共供水系统一般是由地方自来水公司或者供水企业来负责运营的,而计划用水的审批以及监管工作则根据《节约用水条例》(国务院令 第 776 号)第十三条第二款的规定有所区分:对直接取用地下水、地表水的用水单位,由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者相应流域管理机构负责;而对于使用城市公共供水的用水单位,由城市节水主管部门联合城市供水主管部门负责,在部分地区具体管理职责由住建部门或水务局承担,并不是所有情形都由水利局负责。这样的职能分工通常会造成管理职责不够清晰、协调机制不健全,从而对计划用水工作的有效开展产生影响。部分供水企业在实际开展工作的过程中,并没有主动去对接计划用水管理方面的要求,还缺乏和水行政主管部门之间有效的信息共享以及协作机制,进而使得用水计划在制定、执行以及监督环节出现脱节的现象。与此在部分地区针对公共管网用水单位的计划用水控制缺少行之有效的手段,很难达成对用水总量的精准调控以及合理分配。

2.4 计划用水管理的法律法规有待健全

当前,计划用水管理于法律法规体系层面存在着不完善之处,这对其制度所具备的权威性以及实施所能达成的有效性均产生了影响。虽说在国家层面上已然颁布了一些和水资源管理相关的法律法规以及政策文件,然而专门就计划用水管理而言,其法律依据还是比较单薄的。现有的法规内容大多只是原则性的规定,缺少那些针对性很强且可操作性颇高的具体条款,所以难以给实际操作给予清晰明确的指引。在地方层面来讲,各个不同地区在制定并执行相关管理办法的时候,所采用的标准并不一致,口径也未能做到统一,如此一来便致使制度落实的情况存在相当大的差异。除此之外,现行的法律法规在用水计划的制定、用水配额的核定、计划执行的监管以及违规用水的处罚等诸多方面都缺少系统的相关规定,这就使得执法依据有所欠缺,监管手段也比较有限,进而使得计划用水管理的刚性约束力有所降低。

2.5 计划用水管理能力手段和技术支撑还比较薄弱

当下,计划用水管理工作在能力建设、管理手段以及技术支撑这些层面都呈现出较为明显的薄弱状况,已经很

难契合日趋复杂的水资源管理方面的诸多需求了。从某个角度来讲,有一部分地方的水行政主管部门在组织体系、人员配置还有专业能力等不同方面都存在着一定的欠缺之处,其专业技术人员的数量不够充足,而且培训机制也并非很健全完善,如此一来便使得管理的水平呈现出良莠不齐的态势,进而很难高效且有序地去推进计划用水的科学制定工作,也难以很好地开展动态调整以及监管评估等相关事宜^[2]。从另一个角度来讲,水资源信息化的建设进程相对来说是比较滞后的,在用水计划的编制环节以及后续的执行阶段,依旧有相当数量的部分是依靠手工方式进行报送操作,并且人工来进行统计工作的,部分地区因硬件设施配套不足,仍大量使用机械水表,难以精准采集实际用水量,且供水方式多为预充值购水。这导致许多用水单位对自身实际用水量缺乏清晰认知,不仅给计划用水的推行带来阻碍,也为后续实施阶梯水价和超定额累进加价制度造成数据支撑不足、实际操作困难等问题。严重缺乏一个统一完备的用水计划管理平台以及与之配套的数据分析系统,这就致使数据的获取往往不能够做到及时有效,所得到的信息也常常不够精准精确,最终对决策的科学合理性以及时效性都产生了颇为不利的影响。

3 计划用水管理的对策建议

3.1 突出重点对象优化计划用水管理方式

在优化计划用水管理方式期间,要着重对重点用水对象展开管理,以此达成水资源配置的科学性、精准度以及高效性。重点用水对象涵盖高耗水行业、大型工业企业、重点农业灌区还有人口密集区域等,这些用水主体在水资源总消耗里所占比例颇高,对于整体用水效率以及水资源安全有着关键影响。就这些对象而言,需依据其用水特性以及用水规律,制定出差异化且动态化的计划用水指标体系,强化用水数据的实时监测以及用水行为的跟踪评估,进而提升计划管理的针对性与操作性。与此要推动用水大户构建内部节水管理制度,明确用水责任人,将用水计划分解与落实机制予以细化,提高其计划用水的自主性与责任感。在制度设计方面,能够借助分类施策、定额管理、限额考核等办法,达成对重点用户的分级管理以及动态调控。

3.2 按照“简政高效”原则优化计划用水管理程序

提升计划用水管理的执行效率以及服务水平,得秉持“简政高效”这一原则,对计划用水管理程序予以优化,把那些不必要的行政环节给削减掉,以此来提高工作的透明程度以及管理的便捷特性。在当下的管理实践当中,部分区域出现了计划用水申报流程较为复杂、审批环节漫长、信息流转不够顺畅等一系列问题,这不但增加了用水单位的办事成本,还对计划用水政策的及时施行产生了影响。所以,计划用水管理程序需要在确保监管有效的状况下,适度简化用水单位的申报、审批、调整等相关流程,促使审批事项、流程还有材料朝着标准化、信息化、智能化的

方向发展,逐渐达成“网上办理、一次办好”的目标。与此还得强化水行政主管部门彼此之间以及其与供水企业相互间的信息共享,推动用水计划编制、数据审核、指标核定等环节展开协同管理,降低重复审核以及信息孤岛这类现象的发生。

3.3 加强和改进基层计划用水管理工作

强化并改进基层计划用水管理工作,这可是提升整体水资源管理效能的关键环节,也是极为重要的保障所在。就当下情况而言,在部分区域当中,基层水行政管理机构自身力量较为薄弱,职责界限不够清晰,所采用的技术手段也比较落后,如此一来便致使计划用水管理出现了“上面强势而下面弱势”的状况,计划指标在下达的时候很难精准地予以落实到位,就连监管过程中也常常会出现一些空档以及盲区。要是想切实有效地改变这样一种状况,那就得从完善基层组织体系、提升人员素质以及强化技术支撑等诸多方面去着手开展相关工作。应当对基层水资源管理人员进行合理的配置安排,将各个岗位的职责予以明确清楚,同时还要建立健全以乡镇水管站、街道水务服务中心作为核心的基层计划用水管理网络,以此来确保管理力量能够做到“有人可以做事,并且能够把事情干好”。要加强业务培训以及技能提升方面的力度,定期组织基层管理人员针对用水计划编制、监测评估以及数据分析等专业领域展开培训活动,从而促使他们的实务操作能力以及服务水平都能够得以切实提高。

3.4 加快完善计划用水管理相关法律法规制度

加快完善计划用水管理方面的法律法规制度,这对于提升用水管理的法治化以及规范化程度而言,是一项极为关键的举措。当下计划用水管理在实际的操作环节当中,存在着执行力不足、管理手段较为匮乏等一系列问题,而其根本原因就在于法律法规体系不够健全,制度设计也存在诸多不完善之处,缺少那种既具备强制性又具有可操作性的法律方面的有力支撑。所以,应当从国家层面去积极推动专门针对计划用水管理的法律法规出台,对于用水计划的编制、用水总量的控制、配额管理、监督考核以及违规惩处等这些关键环节,都要做出明确且细致的规定,以此来强化法定程序,并且完善责任追究机制,进而提升制度所具有的刚性约束效力。与此考虑到不同区域以及不同用水行业各自所具有的不同特点,还应当同步去完善地方性法规以及与之配套的各项管理细则,从而保证政策在执行的时候能够具备较强的针对性以及良好的适应性^[3]。在整个制度体系构建的过程当中,需要注重与节水政策、水资源保护政策、水价机制等相关制度之间做好统筹协调方面的工作,力求达成政策之间有机的衔接以及协同的推进效果。

3.5 加强计划用水管理技术支撑体系建设

加强计划用水管理技术支撑体系建设是提升水资源管理科学化、精细化水平的重要保障。随着信息技术和智

能化设备的快速发展,依托现代化技术手段建立完善的技术支撑体系,能够有效解决传统计划用水管理中数据采集滞后、信息不对称、监测手段单一等难题。首先,应加快推进水资源信息化建设,建立统一的数据采集、传输和处理平台,实现用水数据的实时自动采集和动态更新,提升数据的准确性和及时性。其次,要推广智能计量技术、物联网监控设备和大数据分析技术,提升对用水行为的精细化监管和预警能力,确保用水计划的科学制定与动态调整。

4 结语

计划用水管理在保障水资源合理配置以及高效利用方面属于关键环节,当下面临着诸如认识存在偏差、管理体制不够顺畅、程序较为繁琐、法律法规不够完善以及技术支撑比较薄弱等不少挑战。要想切实提高计划用水管理的科学性以及执行力,就得从强化对重点对象的管理、简化程序、加强基层能力建设、完善法律法规体系以及提升技术支撑等层面去着手,促使制度创新和技术进步实现深度融合。唯有如此,才能够有效推动水资源的节约以

及合理利用,达成经济社会的可持续发展以及生态环境的持续改善。在未来,需要持续对计划用水管理体系予以完善并加以深化,构建起高效、科学且智能的水资源管理模式,以此来为保障国家水安全以及推动绿色发展给予坚实的支撑。

[参考文献]

- [1]李肇桀,张旺,王亦宁.计划用水管理面临的问题及对策建议专题调研报告[J].水利发展研究,2023,23(11):18-22.
- [2]王小允,樊毅,王葵.四川省计划用水管理现状及对策研究[J].四川水利,2025,46(1):113-116.
- [3]高亚菲.对重点用水单位实行计划用水管理[N].中国妇女报,2024-03-29(02).

作者简介:赵娇(1993.4—),毕业院校:东北石油大学,所学专业:油气井工程,当前就职单位名称:新疆昌吉州吉木萨尔县水利管理站,当前职称级别:中级;王凯强(1991.6—),毕业院校:兰州城市学院,所学专业:石油工程,单位名称:新疆新能源(集团)准东环境发展有限公司,就职单位职务:研发工程师,职称级别:中级。