

关于最严格水资源管理制度的再思考

左其亭

(郑州大学水科学研究中心,河南郑州 450001)

摘要:最严格水资源管理是我国政府应对日益严重的水问题而提出的一项水管理新制度,目前已在全国各地实施,是我国强化水资源管理的新举措。然而,由于该制度于2009年提出到2012年开始实施,至今时间不长,存在的问题还处在研究中。在前期研究的基础上,进一步对最严格水资源管理制度的主要问题进行反思,包括最严格水资源管理制度的概念问题、与人水和谐治水思想的关系问题、与生态文明建设的关系问题、与深化水利改革的关系问题、制度实行和考核关键问题、理论体系问题、支撑体系问题等。

关键词:最严格水资源管理制度;水资源管理;水资源综合管理;理论体系;核心体系

中图分类号:C931 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2015)04-0060-04

一、最严格水资源管理制度的提出背景及内涵解读

我国人均占有水资源量较少,约为世界平均水平的四分之一,是世界上的贫水国。并且我国是发展中国家,用水效率和节水水平较低,水资源浪费现象严重,污水处理率仍较低,使原本短缺的水资源更加稀缺,水资源供需矛盾更加突出。最严格水资源管理就是在这一迫切形势下由政府提出的一项重要管理措施。

最严格水资源管理制度的内涵可简述如下:

主体内容。中共中央国务院在2011年中央一号文件^[1]中提出,实行最严格水资源管理制度。该项制度的核心内容是“三条红线”和“四项制度”。“三条红线”分别是指“水资源开发利用总量控制红线”、“用水效率控制红线”、“水功能区限制纳污控制红线”共三条红线;“四项制度”是指“三条红线”分别对应的三项制度,再加上“水资源管理责任和考核制度”,共四项制度。“四项制度”是支撑“三条红线”实施的制度性保障^[2]。

应对目标。从最严格水资源管理制度提出的背景可以看出,该项制度是在我国人水关系出现的矛盾日益突出、多种水问题交织在一起且日益严重的

客观现实情形下、为了应对水资源管理相对滞后的迫切需求下提出的一项重要应对措施。其出发点和应对目标是要通过更加严格的水资源管理,破解日益严重的水问题,改善人水关系,实现人与自然和谐相处。

二、最严格水资源管理制度存在的问题及思考

最严格水资源管理提出的时间不长,在实践中还存在一些问题。以下是作者在理论研究、学术讨论、现场调研和教学实践过程中思考的几个问题。

1. 关于最严格水资源管理概念的问题

最严格水资源管理制度的作用和意义不容怀疑,但很多学者对这一概念的提法存在疑问,甚至表示不赞同。在一般所说的“水资源管理”概念前面,加上“最严格”三个字,如何理解“最严格”?有没有更加严格的?如何说明现在就是最严格的?

国际上比较流行的水资源管理制度是“水资源综合管理”(IWRM),那么,最严格水资源管理与水资源综合管理有什么区别?笔者曾在国际学术期刊上投稿、与国外水资源专家交流时^[3],他们问到同一个问题“中国执行的最严格水资源管理比国际上一般所说的水资源综合管理更好吗?”这个问题也不太好回答。

笔者认为:①最严格水资源管理制度是我国政

收稿日期:2014-10-22

作者简介:左其亭(1967—),男,河南固始人,教授,博士,从事水资源与水环境研究。

府最新提出的旨在强化水资源管理的一揽子制度的总称,具有显著的中国特色,是应对中国日益严峻的水问题、水资源管理政策滞后、需要更加强硬的行政措施的现实而提出的一个制度体系。它是一个完整的概念,不宜将“最严格”与“水资源管理”分开理解。②我国提出的最严格水资源管理制度是水资源综合管理针对我国国情的具体实施。我国是发展中国家,技术相对比较落后,人们的水资源保护观念还比较薄弱,“三条红线”作为一个治水口号,宣传效应大,政府领导和民众都容易理解,易于接受,便于实施,利于真正实现水资源综合管理。

2. 最严格水资源管理制度与人水和谐治水思想的关系问题

人水和谐治水思想,是我国政府于21世纪初提出的治水战略思想,一直贯彻到今天。2001年人水和谐思想纳入到现代水利的内涵和体系中;2005年十届人大三次会议提出“构建和谐社会”的战略部署,其中人水和谐成为新时期治水思路的核心内容。

有人提到,21世纪初水利部门多提及“人水和谐治水思想”,到2011年后多提及“最严格水资源管理制度”,好像是政策不延续,概念翻新。实际上,不完全是这样,如今仍在贯彻人水和谐的治水思想,把人水和谐思想作为我国目前的治水指导原则。尽管如此,自然还会提到一个问题:最严格水资源管理制度与人水和谐治水思想有什么关系?

关于这一问题,笔者在文献^[2]中专门对此进行过探讨,笔者认为:①实行最严格水资源管理必须坚持人水和谐思想。一方面,实行最严格水资源管理需要有人水和谐思想作指导,即在水资源开发、利用过程中,要顺应自然,做到人与自然和谐相处。另一方面,人水和谐目标是制定“三条红线”的依据。在最严格水资源管理过程中,需要把人水和谐目标作为该项制度需要实现和达到的标杆,来制定“三条红线”具体指标以及指标控制值。也就是说,“最严格”的指标不是无限制的,也不是没有条件的“严格”,应该有一个目标限制或限度,是一种以实现人水和谐为目标的较一般水资源管理更加“严格”的水资源管理。②推行最严格水资源管理是实现人水和谐目标的重要举措。人水和谐思想是我国治水的指导思想,为水利工作指明了大方向,是进行水资源开发、利用、节约、保护的基本原则。但是,它毕竟仅仅是一种指导思想,最严格水资源管理制度要求的限制用水总量、提高用水效率、限制排污总量,都是朝着人水和谐的目标发展,正好是实现人水和谐目标的具体措施。

3. 最严格水资源管理制度与生态文明建设的关系问题

2012年,党的十八大报告中的第8部分以“大力推进生态文明建设”为主题,全面阐述建设生态文明的伟大构想,号召全党全国人民大力推进生态文明建设,将生态文明建设提高到前所未有的高度。于是,就有另一个问题:最严格水资源管理制度与生态文明建设有什么关系?

笔者认为:①最严格水资源管理是生态文明建设的重要保障和基础支撑。实行最严格水资源管理制度,可以从源头上保障水资源可持续利用、改善日益恶化的生态环境状况,促进人与自然和谐共处,是支撑生态文明建设的必要保障,也是生态文明建设的资源基础;②生态文明建设是实行最严格水资源管理制度的一个目标和外部动力。推进生态文明建设是应对我国当前水资源短缺和水环境恶化现状的客观要求和迫切需要,是修复我国日益恶化的生态环境的必然选择。因此,推进生态文明建设,迫切 need 要加强水资源的管理,改善水资源基础条件,提升水资源对生态文明建设的支撑能力,这是我国实行最严格水资源管理制度的外部巨大动力,也是近期的重要目标之一。

4. 最严格水资源管理制度与深化水利改革的关系

2014年1月,水利部印发了《水利部关于深化水利改革的指导意见》,提出了深化水利改革的10个方面的举措。其中,在第4方面“推进水资源管理体制变革”中再次明确提出“落实和完善最严格水资源管理制度”。那么,深化水利改革与实行最严格水资源管理制度有什么联系?

笔者认为:①水资源管理体制变革是水利改革的重要内容之一,也是不可回避的水利改革基础内容。先前的水资源管理体制还存在诸多不畅通的问题,比如,分工不明,运转不协调,公众参与渠道不畅、多部门“多龙”治水、总体效率不高等问题。因此,进行水资源管理体制变革是适应最严格水资源管理制度实施的必然选择。②深化水利改革为最严格水资源管理制度实施提供了保障。指导意见中提出的“加快水行政管理职能转变”,明确要求建立新的水行政管理体制,直接关系到水资源管理体制的改革;提出的“推进水资源管理体制变革”,再一次明确要求实行最严格水资源管理制度,又一次对实行最严格水资源管理制度进行具体部署;提出的“建立健全水权制度和水价机制”,是为了推行水权制度、水价机制,更好地发挥市场作用,提高用水效率和效益,直接关系到“水资源高效利用控制红线”

的实施;提出的“加强水生态文明制度建设”,是促进和保障水生态系统保护与修复和水资源可持续利用,直接关系到人水和谐目标的实现;提出的“完善水利投入稳定增长机制”,是落实最严格水资源管理制度的重要财力支撑;提出的“深化水利工程建设和管理体制改革”,有利于提高水资源管理水平,促进水利工程发挥更大的效益;提出的“创新农村水利发展机制”,有利于促进农村水利发展,改善农村水资源利用条件;提出的“健全基层水利管理体制机制”,有利于促进水资源保护的公众参与;提出的“强化水利法治建设和科技创新”,有利于促进依法治水,依靠科技创新。这些都是推行最严格水资源管理制度的重要举措。

5. 最严格水资源管理制度的考核问题

最严格水资源管理制度是一项十分复杂的系统工程,其落实需要有一套指标体系,同时还需要把这些指标分解到相关的责任主体,让责任主体对自己应达到的考核指标十分明确,又便于上级的监控和考核,形成比较完善的监控和考核制度。在国务院办公厅《关于印发实行最严格水资源管理制度考核办法的通知》(国办发〔2013〕2号)文件中,列出的控制目标指标包括:用水总量、万元工业增加值用水量比2010年下降(百分比)、农田灌溉水有效利用系数、水功能区水质达标率。在《关于实行最严格水资源管理制度考核工作实施方案》(水资源61号〔2014〕)中,提出以上4项目标指标完成情况、制度建设和措施落实情况的评分方法。然而,目前仍存在不可回避的一些问题,包括:“三条红线”到底需要选择哪些指标?文件中的4项指标是否合适?是否需要再增加新指标?这些控制指标如何分解到相关责任主体?如何对相关责任主体实施监督和相应对考核?

这些问题是目前实行最严格水资源管理制度的重点问题,也是难点问题。笔者认为:①目前已提出的目标控制指标是一个导向,需要进一步论证其科学性,寻找理论依据,探索更加完善的最严格水资源管理制度目标指标体系和考核指标体系。②提高水资源监控能力,加强该项制度执行情况的监督和管理。要对该项制度的实行情况进行考核,必须要有一套严格的监管机制,对各项指标进行监控。因此,要尽力加大水资源监控能力建设的资金投入,制定可行的建设保障机制,逐步建立一个严密、科学的最严格水资源管理制度考核指标监控网络体系,加大监控,为该制度的实施提供支撑基础条件。③在实践中进一步完善考核办法,严格考核。目前国家主管部门和省级政府对最严格水资源管理制度的责任

主体和考核对象、考核单位和监管部门、考核目标和标准、不同级别考核操作流程和步骤等都有一些规定,但仍有待进一步完善。同时,需要进一步完善政策法规和社会监督机制,建立负责考核的常设专门机构,明确公众参与和监督的规定。

6. 最严格水资源管理制度的理论体系问题

水资源管理是水资源学的重要内容之一,最严格水资源管理作为一种新的水资源管理制度在全国推行,是水资源学科的一件大事,目前已广泛影响到水资源的理论及实践领域。但是就当前的研究现状来看,最多是一个宏观层面上的制度,能不能形成一个理论体系?这个理论体系是什么?这是一个更深层次的问题^[3],也是一个重要的基础问题。此外,最严格水资源管理制度还需要哪些基础理论作支撑?

笔者认为:①最严格水资源管理是一项新的制度,它传达一种“严格水资源管理”的理念,是我国应对日益严重的水问题所推行的水资源管理体系的总称,应该在不断实践中总结完善出一个理论体系,再用以指导水资源管理工作,具有重要意义。②最严格水资源管理制度理论体系是一个庞大的理论系统,既有基础理论,又包括技术方法、政策法律、管理体制和投入机制等。该理论系统是对最严格水资源管理制度的指导思想、基本原则、目标、主要内容、基础理论、技术方法、政策法律、管理体制、保障措施的系统总结^[4]。但目前在理论体系方面的研究和总结还远不足,需要不断总结和提升。③基础理论应包括水循环理论、水量平衡原理、水资源优化配置理论、水资源高效利用理论和水体排污总量控制理论以及水资源可持续利用理论、和谐调控理论等,这些理论都是实施最严格水资源管理制度的基本支撑,也是其重要基础理论。

7. 最严格水资源管理制度的支撑体系问题

最严格水资源管理制度是中国政府在系统总结、深入思考传统水资源管理的基础上提出的一种新的水管理模式,是一种制度创新,在世界上也没有可借鉴的先例,具有鲜明的中国特色;是一个涉及水资源、水环境以及经济、社会发展等多个领域,水利、环保、国土、城建等多个行业的巨大制度系统。因此,要想在全国推行这一水管理模式的顺利实施,必须要构建一套系统、完善的支撑体系。那么,这个支撑体系包括哪些?应该如何构建呢?

总体来看,需要制定一套新的、适应最严格水资源管理的“技术标准体系”来定量描述和严格控制“三条红线”并考核该项制度的实施效果;需要探索出一套新的“行政管理体系”以适应新制度下的水

行政管理工作的变化;同时需要建立一套适应新的水资源管理制度的“政策法规体系”以保障新制度在实施过程中可能遇到的各种政策和法规问题。笔者在文献^[2]中把“技术标准体系、行政管理体系、政策法规体系”共同组成的体系称为最严格水资源管理制度的核心体系。笔者认为:①构建一套新的技术标准体系、行政管理体系、政策法规体系来适应和应对最严格水资源管理,是十分必要的。同时,三者不是孤立的,是相互促进、相互支持、共同支撑该项制度的顺利实施,三者组成一个总的制度体系,称其为核心体系。②必须要构建一整套科学合理、简便易行、适应最严格水资源管理的技术标准体系。最严格水资源管理是一项技术性很强的工作,需要很多的技术方法作支撑。然而,由于最严格水资源管理提出的时间不长,国内研究也开始不久,国外没有可借鉴的案例和经验,至今研究成果还较少,研究基础仍较薄弱,技术标准还不能支撑该项制度实施的需要。因此,急需要构建这样一个技术标准体系。③科学制定适应最严格水资源管理的行政管理体系。多年形成的水行政管理体制,主要是适应以往一般水资源管理的需要,目前正在推行的最严格水资源管理的突出特点主要表现在“最严格”,可能会使以往的水资源行政管理体制和 workflow 不适合目前“最严格”的需求,所以,势必需要研究“最严格”水管理制度下行政管理体系需要改进的方面,从而建立新的适应最严格水资源管理的行政管理体系。④科学制定适应最严格水资源管理的政策法规体系。至如今,国家出台了一系列法律法规和管理政策制度条例来保障水资源管理工作的顺利进行。然而,现行的政策和法规制度可能不完全适合目前“最严格”水管理的需要,需要逐步构建适应最严格水资源管理的政策法规体系,包括相关法律的完善、有关水管理政策制度的调整。

三、结 语

最严格水资源管理是我国政府为了应对日益严峻的水问题而提出的一种新的水管理制度,在目前我国国情、水情下实行该项制度具有重要意义;由于这一新制度与以往水资源管理模式有很大的区别,需要从理论辨析和实践探索两个方面加快推进。本文的主要结论和观点可归纳如下:

1) 针对最严格水资源管理的概念,存在疑虑非常正常,与国际接轨还有待时间,还需要进一步宣传来整体诠释“最严格水资源管理”这一概念。目前的重点应该是“重在落实”,让事实证明该项制度具有巨大的制度优势。

2) 在最严格水资源管理制度实行过程中必须坚持人水和谐思想,顺应自然规律,实现人与自然和谐相处。同时,也应看到,推行最严格水资源管理制度正是我国政府贯彻人水和谐治水思想的重要举措。

3) 最严格水资源管理是生态文明建设的重要基础支撑,生态文明建设是实行最严格水资源管理制度的一个目标和外部动力,抓住国家重点实施生态文明建设的有利时机,积极推行最严格水资源管理,促进水资源有效管理。

4) 深化包括水资源管理体制改革的在内的水利改革,将为最严格水资源管理制度的实施提供保障,以尽早建立适应最严格水资源管理新的水资源管理体制。

5) 目前已提出的目标控制指标是一个导向,需要在实践中总结经验、不断探索,进一步完善目标控制指标体系、考核指标体系和考核办法,加大监控,严格考核,为该制度的实施奠定基础。

6) 这一制度是我国政府根据我国国情、水情新提出来的,目前可借鉴的经验和理论还远不足,需要学术界加大研究,逐步形成一套完善的最严格水资源管理制度理论体系来科学指导实践。

7) 最严格水资源管理制度的实施,必须要有一套系统、完善的支撑体系作保障,包括以控制“三条红线”目标、考核最严格水资源管理制度执行效果为主要内容的“技术标准体系”、以适应新制度下的行政管理体制和 workflow 的变化为主要内容的“行政管理体系”、以保障新制度在实施过程中可能遇到的各种政策和法规问题为主要内容的“政策法规体系”。

本文仅仅谈到几个笔者认识到的问题,实际上,由于最严格水资源管理制度提出的时间不长,问题比较复杂,没有成功经验可以借鉴,在实施过程中遇到的问题远不止以上几个。因此,还需要在实践中不断摸索,深入研究,进一步完善,使这一新制度发挥更大的效益。

参考文献:

- [1] 中共中央国务院. 中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定[J]. 中国水利, 2011(4): 1-4.
- [2] 左其亭, 胡德胜, 窦明, 等. 基于人水和谐理念的最严格水资源管理制度研究框架及核心体系[J]. 资源科学, 2014, 36(5): 906-912.
- [3] ZUO Q, JIN R, MA J, et, al. China pursues a strict water resources management system [J]. Environmental Earth Sciences, 2014, 72(6): 2219-2222.
- [4] 左其亭, 李可任. 最严格水资源管理制度理论体系探讨[J]. 南水北调与水利科技, 2013, 11(1): 13-18.