DOI:10.3880/j.issn.1003-9511.2018.01.008

水资源管理立法现状与供给侧改革的新要求

张瑞美[1,2],王亚杰[2],陈 献[1,2]

(1.水利部发展研究中心,北京 100038;2.中国水利经济研究会,北京 100053)

摘要:从国家、流域和地方 3 个层面分析水资源管理立法现状,指出水资源管理立法中存在的问题,即国家层面部分法律法规有待完善、流域层面水资源管理立法有待推进、地方与国家层面法律法规有待进一步衔接,并对存在问题的原因进行分析。最后从保障国家水安全、加快实施最严格水资源管理、深入推进依法治水 3 个方面提出推进供给侧改革对完善水资源管理法规体系的新要求。

关键词:水资源管理;供给侧结构性改革;水法规体系;依法治水

中图分类号:TV213.4;D922.66 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2018)01-0027-05

1 水资源管理立法现状

1.1 国家层面

截至目前,水资源管理领域出台的法律有 2 部:《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)与《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)。国务院出台的行政法规和法规性文件有 5 部,对节约用水、水量调度、取水许可及水资源费征收等制度进行了进一步细化。水利部出台的部门规章有 6 部,对建设项目水资源论证、入河排污口监督管理、水量分配、取水许可、饮用水水源地保护、水权交易等进一步细化明确[1]。

从形式上看:①通过制定《水法》等综合性法律作为水资源管理法律依据,具有较高的法律位阶,为相关领域立法提供基本依据;②出台水资源管理具体领域的行政法规、部门规章,对水资源管理具体问题进行进一步明确细化,形成了比较完善的水资源管理立法体系;③随着水资源开发利用与水资源管理实际情况的变化,相关法律法规进行了修正、修订。

从内容上看:①通过《水法》《水污染防治法》等综合性法律,对水资源规划、开发利用、节约使用、水事纠纷处理及法律责任等方面做出了详细规定,为水资源开发、利用提供了强有力的法律依据;②确立了水资源规划和论证制度、总量控制和定额管理相结合的用水管理制度、取水许可和水资源有偿使用制度、水量分配制度、水量调度制度、节水管理制度、水功能区监督管理制度、入河排污口监督管理制度、饮用水水源保护区制度等,为加强最严格水资源管理工作提供依据;③确立了水污染防治规划、环境影响评价、重点水污染物排放总量控制制度,全面推行排污许可证制度,建立水环境信息统一发布制度,完善饮用水水源保护区管理制度,强化对违法排污行为的处罚力度以及加大政府责任等相关内容,对防治水污染相关问题进行法律规制;④通过《黄河水量调度条例》《取水许可和水资源费征收管理条例》《淮河流域水污染防治暂行条例》《太湖流域管理条例》等,进一步细化了水资源管理在水量调度、水资源费征收、取水许可、水污染防治等具体方面的制度规范,对流域水资源管理重点领域问题进行明确;⑤通过制定具体的部规章,对建设项目水资源论证、入河排污口监督管理、水量分配、饮用水水源地保护、水权交易等进一步细化明确。

1.2 流域层面

近年来,各流域制定了相关规范性文件对水资源管理工作进行规范。在用水总量控制制度建设方面,各流域为加强水资源开发利用控制红线管理,严格实行用水总量控制,先后出台了包括严格规划管理和水资源论证、严格控制流域和区域取用水总量、严格实施取水许可、严格水资源有偿使用、严格地下水管理和保护、强化水资源统一调度等方面的法律规范。如制定了《长江水利委员会实施取水许可制度细则》《黄河水量调度条例实施细则(试行)》《黄河取水许可管理实施细则》等。在水功能区限制纳

作者简介:张瑞美(1980—),女,高级工程师,博士,主要从事水利政策研究工作。E-mail:zrm19811212@163.com

污制度方面,为加强水功能区限制纳污红线管理,严格控制入河湖排污总量,相关流域出台了严格水功能区监督管理、加强饮用水水源地保护、推进水生态系统保护与修复方面的法律规范。如制定了《长江水利委员会入河排污口监督管理实施细则》《黄河入河排污口管理办法(试行)》等[2]。

从立法形式上看:①各流域水资源管理立法主要以规范性文件的形式呈现,效力等级不高,主要是对国家层面的水资源管理法律法规进一步的明确细化规定;②相关规范性文件的制定颁布机关为流域机构或其职能部门,如流域水政水资源处、流域水资源保护局等;③七大流域在水资源管理领域的立法数量、具体制度等方面存在较大差距,个别流域立法相对薄弱[3]。

在立法内容上:①目前在用水总量控制方面的流域内立法较多,在取水许可管理、水资源费征收管理、水量调度、建设项目水资源论证管理等方面进行了有效规制;②目前流域层面在水功能区限制纳污制度方面的立法主要集中在对入河排污口监督管理方面,针对水功能区监督管理、饮用水水源地保护、水生态环境保护环节内容立法较为薄弱[4]。

1.3 地方层面

各地按照"三条红线"、四项制度的要求,在各自管理范围内制定出台了相关法规、规章及规范性文件。

从形式上看:①全国取水许可与水资源费征收地方立法的层级不高;②节约用水方面的地方性法规主要集中在缺水的城市或地区,如山东、内蒙古、河北、北京等省(市、区),立法的层级较高;③水源保护领域地方立法的层级较高,共有 5 部是通过地方性法规形式颁布的。

从内容上看:①明确了取用水的内涵和取水许可的范围,简化和规范了取水许可程序,强化了监督管理措施,明晰了水资源费征收主体,明确了水资源费征收标准的制定原则,完善了水资源费征收和缴纳程序;②将节约用水与区域用水总量控制和行业用水定额管理等制度紧密结合在一起;③建立健全了相关节约用水的重点制度,如大部分地方性节水立法均规定了新、改、扩项目节水设施"三同时"制度;④明确了水源保护体制和管理制度,划定了水源的一级、二级和准保护区,并明确保护区内禁止实施的活动,建立健全了相关配套制度。

2 水资源管理立法存在的主要问题

2.1 国家层面部分法律法规有待完善

2.1.1 部分法规制度亟待修订

《水法》《取水许可和水资源费征收管理条例》等水资源管理相关法律法规规定了取水许可和水资源有偿使用制度、水资源总量控制和定额管理相结合制度、水资源规划制度、水功能区划和饮用水水源保护区制度等一系列水资源管理制度,为水资源管理与保护提供了法律支撑。中国共产党第十八次全国代表大会(以下简称党的十八大)以来,面对水资源管理面临的落实最严格水资源管理制度、加快水生态文明建设的新形势,《生态文明体制改革总体方案》再次强调要完善最严格的水资源管理制度,健全用水总量控制制度,提出建立健全节约集约用水机制,健全国土空间用途管制制度,建立统一的确权登记系统对水流等所有自然生态空间统一进行确权登记,探索建立水权制度等,为水资源管理立法提出了新要求。而水资源管理相关制度已经不能适应新形势的发展与变化,如取水许可制度、总量控制制度、水量调度制度、水功能区管理制度等有待进一步完善[5]。

2.1.2 相关领域存在立法空白,缺乏法律依据

一方面,由于现有立法对很多水资源管理涉及的问题还没有相关法规规定,需要从国家层面进行立法,为水资源管理活动提供法律依据;另一方面,现有部分法律规定相关原则,在各地区的水资源管理具体实践中操作性不强。因此,水资源管理法规体系仍有待完善,特别是在节水管理、水权交易等领域的法规有待加快制订[6]。

a. 节水管理立法有待完善。《水法》确立了我国基本的节水制度,但主要是原则性规定。从国家层面来讲,还缺乏专门的节水法规对节约用水相关制度进行规范。同时,对浪费用水行为缺乏惩罚措施,不利于改变水资源粗放利用方式。当前,迫切需要出台一部国家层面的节约用水相关法规,规范和加强节水管理,对浪费用水行为进行有效遏制,引导全社会树立节水意识,更好地落实最严格的水资源管理制度。

b. 水权交易需要做进一步的规定。利用水市场优化配置水资源,充分发挥市场的作用和功能,是提高水资源使用效率的有效途径。《水法》未对水权交易问题作出规定。我国是一个水资源短缺的国家,为促进水资源的合理配置、高效利用和有效保护,缓解水资源供需矛盾,近年来,一些流域、地区在水权交易方面开展了大量卓有成效的实践。浙江、宁夏、内蒙古、甘肃、新疆等多个省区开展了水权转让试点,通过这些实践探索,提高了水资源使用效率,有效解决了用水矛盾突出地区的现实需求,初步形成政府引导、企业投资、有偿转让的运作模式和机制。水利部 2006 年出台了《关于水权转让的若干意

见》,明确了水权转让的原则、限制范围,并对水权的转让费和期限进行了原则性规定,有利于推动我国的水权制度建设。2016 年水利部出台了《水权交易管理暂行办法》,按照确权类型、交易主体和范围划分对区域水权交易、取水权交易和灌溉用水户水权交易 3 种类型进行明确。但我国的水权交易法律制度建设总体仍滞后于水权交易实践,未上升到法律法规层面,开展水权交易的配套法律法规尚不完善[7]。

c. 地下水管理与保护立法有待完善。目前,《水法》及相关法规只在个别条款中对地下水资源管理与保护作出了相应的规定和说明,不够具体明确,造成地下水管理与保护工作中法律依据不充分,一定程度上也给执法带来不便。此外,部分重点制度缺乏相关规定,如缺乏对地下水资源的开采利用行为,尤其是对超量开采地下水行为的法律责任的规定;规范污染地下水行为的法律制度不足、惩罚力度不够;缺乏针对农村地下水资源保护的法律法规等,亟待完善。

2.2 流域层面水资源管理立法有待推进

2.2.1 水法规体系建设方面

缺乏系统规定流域管理基本原则、基本法律制度和运行机制的流域管理的基本法,现有流域管理的立法在协调各项水事活动和整体水事关系上还存在很大的局限性;对单条河流的立法研究不够深入,对有关的立法项目缺乏统筹协调,难以针对单条河流存在的突出问题提出可行的立法项目建议;与有关法律配套的法规建设滞后,使得法律关于流域管理的规定在执行中大打折扣;有关立法之间的协调性不够,存在规定不一致的现象。

2.2.2 法律制度建设方面

对流域管理机构和地方在水资源开发、利用、节约、保护、配置、治理各方面的责任强调不够;流域管理立法局限于现有的流域管理模式,有关流域管理机构职责的规定还难以突破现行的体制障碍;缺乏对上下游之间水权流转机制及相应经济补偿机制的规定;缺乏公众参与流域水资源管理和进行监督的规定。

2.3 地方与国家层面法律法规有待进一步衔接

2.3.1 地方配套法规有待出台

一些地方性法规在水资源管理方面虽有一定法律基础,但覆盖面较为欠缺,在实际的操作和执行过程之中,法律的侧重点和法律效力等级不同,没有同国家、流域形成阶梯管理的法律体系,没有在国家层面法律法规规定的基础上及时出台配套的地方政府规章、规范性文件,如没有在水资源论证、取水许可及水资源费征收、水量分配与调度等方面做出进一步的细化规定,难以同国家层面相关法律法规有效衔接[8]。

2.3.2 地方性法规规章与国家法律法规规定存在冲突

地方在制定相关配套性法规、政府规章时,由于对地方利益的考虑,出现与国家层面行政法规、部门规章规定不一致的现象。同时,容易在不同程度上强化地方水行政主管部门的职责,而忽视流域管理机构在流域管理中的地位和作用,在立法中造成与国家、流域层面法律规定的不衔接,影响法律法规的有效实施。

3 推进供给侧改革对完善水资源管理法规体系的新要求

3.1 保障国家水安全的新要求

水是生存之本、文明之源、生态之要。我国人多水少、水资源时空分布不均,节水、治水、管水、兴水任务艰巨。近年来,随着工业化、城镇化快速推进和全球气候变化影响加剧,我国水安全呈现出新老问题交织的严峻形势,水资源短缺、水灾害频发、水生态损害、水环境污染等问题愈加凸显,已经成为制约经济社会发展的突出瓶颈。节约水资源、保障水安全,事关“四个全面”战略布局,事关民族永续发展,事关国家长治久安。

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段,是加快推进“四个全面”战略布局的关键五年。贯彻落实新发展理念,适应把握引领发展新常态,必须着力推进供给侧结构性改革,用改革的办法推进结构调整,加大重点领域关键环节市场化改革力度,调整各类扭曲的政策和制度安排。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央,从战略和全局高度,对保障国家水安全作出一系列重大决策部署,明确提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期水利工作方针,为加快水利改革发展提供了科学指南和根本遵循。践行新时期水利工作方针,顺应自然规律、经济规律和社会发展规律,要牢牢把握经济发展新常态,以供给侧结构性改革为主线,深入推进水利供给侧改革,加快完善水利基础设施网络体系,更加精准有力地发挥水利对区域协同发展的先行引导作用,全面提升水利保障经济社会发展的能力,着力构建与全面建成小康社会相适应的水安全保障体系[9]。

落实中央决策部署,推进治水思路战略性转变和水利供给侧改革深入落实,迫切需要运用法治思维和法治方式推进改革,花更多功夫、下更大气力研究和推进制度建设,深化全方位的改革,建立健全水利科学发展的体制机制,切实提高运用法治思维和

法治方式推进改革的能力和水平。保障国家水安全、推进治水思路战略性转变要求着眼水利立法需求最为迫切的领域,统筹推进水资源管理方面的立法进程,进一步健全完善涉水法律法规体系。

3.2 加快实施最严格水资源管理的新要求

人多水少,水资源时空分布不均、与生产力布局不相匹配,依然是现阶段我国的突出水情,也是我国将要长期面临的基本国情。面对客观基本水情和严峻的水资源形势,解决我国日益复杂的水资源问题,实现水资源高效利用和有效保护,根本上要靠制度、靠政策、靠改革。2011 年中央 1 号文件和中央水利工作会议明确要求实行最严格的水资源管理制度,确立水资源开发利用控制、用水效率控制和水功能区限制纳污“三条红线”,从制度上推动经济社会发展与水资源水环境承载能力相适应。2012 年国务院印发了《关于实行最严格水资源管理制度的意见》(国发[2012]3 号)[10],对实行最严格水资源管理制度工作进行全面部署。2015 年 9 月,中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》[11],再次强调要完善最严格的水资源管理制度,健全用水总量控制制度,保障水安全。贯彻落实党中央、国务院关于推动供给侧结构性改革的决策部署,充分发挥水资源在推动经济发展方式转变和经济结构调整中的作用,通过严格水资源消耗总量和强度控制,推动化解过剩产能,2017 年 5 月水利部办公厅印发了《关于严格水资源管理促进供给侧结构性改革的通知》(办资源[2017]76 号)[12]。

建立最严格的水资源管理制度是一项系统工程,需要综合运用技术、经济、法律等多种手段,将“最严格”的思想贯穿在水资源管理的各个环节[13]。中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议(以下简称党的十八届四中全会)提出,要全面推进依法治国,建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,对水资源管理立法工作具有指导意义。深入推进最严格水资源管理,需要通过完善水资源管理法规体系,将国家政策上升为法律,制定水资源管理的各项法律、法规和规范性文件,划定水资源管理“三条红线”;通过严格执法,将国家意志在社会生活中具体化,确保最严格的水资源管理制度落到实处,切实建立水资源要素对转变经济发展方式的倒逼机制。

随着经济社会快速发展和气候变化影响加剧,在水资源时空分布不均、水旱灾害频发等老问题仍未根本解决的同时,水资源短缺、水生态损害、水环境污染等新问题更加凸显,新老水问题相互交织。与经济社会发展要求和各方面需求相比,目前我国的水安全保障能力还存在不少差距,推进供给侧结构性改革,需要补齐水利这个短板,持续深入推进水利改革发展。

3.3 深入推进依法治水的新要求

提升国家水安全保障能力、加快实施最严格水资源管理,必须全面深化改革,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,需要加快构建充满活力、富有效率、创新引领、法治保障的水利体制机制,推进水治理体系和治理能力现代化。党的十八大强调了法治建设的特殊重要性,关于法治的论述贯穿于改革发展全过程,覆盖了经济、政治、文化、社会、生态文明建设全领域。党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,明确指出,我国正处于社会主义初级阶段,全面建成小康社会进入决定性阶段,改革进入攻坚期和深水区,依法治国在全局中的地位更加突出、作用更加重大,必须更好发挥法治的引领和规范作用。

依法治水,既是水利工作的重要内容和基本准则,也是推进依法治国、依法执政、依法行政的必然要求。水法规建设是依法治水的基础,是法治国家、法治政府、法治社会建设的重要组成部分,是水利改革发展顶层设计的重要支撑。水法规体系建设作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分和依法行政的基本依据,要紧密结合全面推进依法治国的整体部署、法治政府建设的新要求,进一步统筹兼顾、突出重点、完善程序、加快进度、提高质量,着力优化体系结构,在推进水利依法行政中更好地发挥基础性和保障性作用,不断提高水利工作法制化水平。

近年来,水资源管理制度体系建设取得较大进展,初步建立了水资源开发、利用、节约、保护和管理的制度框架,为加强水资源管理提供了重要的法律依据。但与实行最严格水资源管理制度、保障国家水安全的立法需求相比,水资源管理立法中部分领域还存在立法空白,部分水利立法质量不高、操作性不强、权威性不够,配套法规不完善等问题仍然突出。亟待进一步按照全面推进依法治国的整体部署、法治政府建设的新要求,立足水利改革发展现状,分析水资源管理法规立法需求,进一步着眼实际、统筹兼顾、突出重点、优化结构,科学制定立法衔接方案,加快完善水资源管理法规体系,在推进水利依法行政中更好地发挥基础性和保障性作用。

参考文献:

[1] 王建平,汪贻飞. 我国地方水法规制定情况总结与展望[J]. 水利发展研究,2013(10):11-14.

[2] 梁敬影. 中国流域水资源管理立法研究[J]. 环境科学与管理,2014(2):178-181.
[3] 熊向阳. 建立流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理体制的相关问题探讨[J]. 水利发展研究,2006(6):4-9.
[4] 吴永祥,王高旭,丰华丽,等. 区域层面河湖功能区划研究[J]. 水利水运工程学报,2011(3):18-26.
[5] 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(5):906-912.
[6] 王文生. 统筹流域管理与区域管理实行最严格水资源管理制度[J]. 中国水利,2011(11):10-12.
[7] 窦明,王艳艳. 适应最严格水资源管理需求的水权制度框架[N]. 黄河报,2014-07-17(3).
[8] 薄晓波. 论完善水资源论证制度立法的思路[J]. 水利发展研究,2013(8):24-29.
[9] 陈红卫,陈蓉. 我国节水立法的现状分析与对策[J]. 水利发展研究,2012(9):93-97.
[10] 国务院. 关于实行最严格水资源管理制度的意见[EB/OL]. (2012-01-12)[2017-07-16]. http://www.gov.cn/zwgk/2012-02/16/content_2067664.htm.
[11] 中共中央,国务院. 生态文明体制改革总体方案[EB/OL]. (2015-09-21)[2017-07-16]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm.
[12] 水利部办公厅. 关于严格水资源管理促进供给侧结构性改革的通知[EB/OL]. (2017-06-01)[2017-07-16]. http://env.people.com.cn/n1/2017/0601/c1010-29312191.html.
[13] 陈金木,梁迎修. 实行最严格水资源管理制度的立法对策[J]. 人民黄河,2014,36(1):55-56.

(收稿日期:2017-12-07 编辑:方宇彤)

(上接第 26 页)

b. 加大小型水利工程管护科技投入。加快小型水利工程管理由传统型管理模式向信息化管理模式转变,提升信息化管理水平;加大水利设施管护及运行的科技研发及投入,尽快建立农村小型水利工程管理信息系统。

c. 明确小型水利工程分级管理责任机制。明确层级管理机制,对小型水利基础设施实行分级管理,分级负责;明确各级各部门管护责任。

d. 建立小型水利设施长效管理机制。全面落实小型水利工程管护行政首长负责制,做到小型水利基础设施有专人抓、专人管,定工程、定人员、定职责,分级负责;建立监督考核机制,将小型水利工程管护纳入乡镇年度绩效考核内容。

4.3 建立财政资金引导机制,吸引社会资本投入

a. 加大政府财税政策支持。坚持以政府公共财政为主体,把小型水利工程公共财政经费落实作为一项重点抓好抓实;提高小型水利工程建设投入占财政收入的比重,确立资金投入持续增长机制;通过置换小型水利工程产权,盘活水利工程存量,取得水利建设资金。

b. 扩大信贷资金规模。探索通过政策性金融获得资金支持小型水利建设项目的新路子,建立健全财政与金融相结合的投入机制,在资金来源、税收优惠、财政贴息等方面对承担农业政策性金融业务的机构实行差别化政策。

c. 广泛吸引社会资金。以小型水利工程产权改革为契机,吸引社会资本投入,允许小型水利工程设施以承包、租赁、拍卖等形式进行产权流转,吸引社会资金投入[8]。

4.4 推进管护模式创新,适应社会化服务的需要

a. 因地制宜地创新小型水利工程管护模式。以乡镇、村组等行政区划为单位,在确保安全、公益属性和生态保护的前提下,鼓励各地采取承包、租赁、股份合作、拍卖和委托管理等多种管护形式,探索专业化、市场化的管护模式。

b. 完善基层水利服务体系。加强基层水利服务体系建设,建立健全基层水利服务机构,明确基层水利服务机构建设重点及其公益性职能定位。

c. 加大小型水利工程自管组织扶助力度。各级财政部门加大对农民用水户协会的支持,给予一定的运行维护补贴费用,探索设立农民用水合作组织建设基金。

参考文献:

[1] 孙中艮,贾永飞,黄莉. 农业现代化内涵、特征及评估指标体系的建立[J]. 价格月刊,2009(1):89-91.
[2] 王贵. 中国农村经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,1988.
[3] 黄佩民. 建设中国特色的现代化农业[J]. 农业科技管理,1997(2):14-18.
[4] 王学增. 正确认识农业规模化经营的内涵[J]. 河北职业教育,2008(3):56.
[5] 王冠军,刘小勇,王健宇,等. 小型农田水利工程产权制度改革研究:改革思路及总体框架[J]. 中国水利,2015(2):14-16.
[6] 全国深化小型水利工程管理体制改革典型地区交流材料[R]. 北京:水利部建设与管理司,2015.
[7] 刘小勇,王冠军,王健宇,等. 小型农田水利工程产权制度改革研究:进展情况及问题诊断[J]. 中国水利,2015(2):11-13.
[8] 王昕,陆迁. 基于社会资本视角激励农户合作供给小型水利设施的政策建议[J]. 水利经济,2015,33(3):48-50.

(收稿日期:2017-12-18 编辑:胡新宇)