

我国流域水管理法律体制的演变与发展

何艳梅

(上海政法学院经济法学院 上海 201701)

摘要:依据水事四法、流域立法、国家政策和改革实践,对我国流域水管理法律体制的演变和发展进行了历史分析和定性评价,指出我国流域水管理从最初的区域管理体制,演变为流域管理与区域管理相结合的体制,目前仍然处于变革之中。近年来的流域管理机构改革强化了流域管理,河长制的实施强化了区域管理与科层协调,环境监管体制改革要求在生态环保部门建立流域管理机构,国务院和地方政府机构改革则优化了多部门区域管理;这些先后实施的政策和措施之间缺乏统筹,使流域管理与区域管理相结合的体制出现了一定程度的割裂,需要通过进一步的改革予以健全和完善。

关键词:流域;水管理体制;流域管理;区域管理;流域管理机构

中图分类号:D922.6

文献标志码:A

文章编号:1003-9511(2020)06-0025-06

流域是指以分水岭为边界,由河流、湖泊等水系所覆盖的区域以及由该水系所形成的集水区,包括河岸带、高地等相邻陆地区域。流域首先是由水、土地、湿地、森林、草原、矿产等各种资源和环境要素组成的自然地理区域,也是人类对这些要素进行开发利用而形成的经济、社会区域。因此,流域是集资源、环境、经济、社会于一体的多维复合系统,为人类提供经济、社会、生态等各种服务,包括供应淡水、发电、航运、渔业生产、维持生物多样性、蓄洪防旱、调节气候、涵养水源、补给地下水、净化水质、休闲娱乐等^[1]。流域是因为水的存在而形成的,因此,流域水管理是流域管理的基础和核心内容。科学有效的流域水管理,就是通过适当的法律、体制、机构和方式,预防和控制流域部分或全部经济和社会活动对流域水资源的不当利用和流域水生态系统的破坏,维护流域水安全和生态安全,促进流域的可持续发展。流域水管理属于公共服务的范畴,也是典型的卡尔多—希克斯改进,因为它不是着眼于个体利益,而是追求社会总财富的最大化。

流域水管理体制是关于流域水管理的机构、职责及其相互关系的体系和制度,它为有效的流域水管理提供组织、协调、人才、资金等各方面的保障^[2-3]。从资源与环境耦合以及系统论的视野出发,流域水管理的对象包括水体、水资源及其形成的

水环境、水生态。因此,作为管理体制形成和演变依据的流域水管理法律体系,不仅包括水事四大法律——《中华人民共和国水法》(简称《水法》)、《中华人民共和国水污染防治法》(简称《水污染防治法》)、《中华人民共和国防洪法》(简称《防洪法》)、《中华人民共和国水土保持法》(简称《水土保持法》),以及《太湖流域管理条例》《长江河道采砂管理条例》《黄河水量调度条例》等特定流域管理的行政法规,也包括《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》《中华人民共和国渔业法》《自然保护区条例》等一般性的全国性法律法规,和许多地方性法规。研究流域水管理体制的演变历程,可以对现行体制提供有说服力的解释,并为今后的变革提供可行的路径。本文主要以水事四法和专门性的流域管理法为依据,以国家重大政策、基本法律和改革战略的出台时间为阶段划分的标志,分析和探究我国流域水管理体制的演变和未来发展,以期对《中华人民共和国长江保护法》关于流域管理体制条款的设计提供一些有益的思路。

1 分级、分部门的行政区域管理体制(1949—1997年)

中华人民共和国成立伊始,由于国家政治体制、行政管理等宏观原因,我国流域水管理形成了以行

基金项目:上海市高原学科建设项目(2016-I-117)

作者简介:何艳梅(1972—),女,教授,博士,主要从事水法、水管理和环境资源法研究。E-mail: gavinmay@sina.com

政区划为单元的“分级、分部门”体制,相应出台和实施了法律法规。国务院1988年发布的《河道管理条例》,是我国流域水管理的第一部行政法规,在流域管理史上具有开拓性意义。我国流域管理机构具有悠久的历史,1949—1984年,水利部先后在黄河、长江、淮河等七大水系成立了流域管理机构,并且于1975—1988年间分别内设了水资源保护局。然而1984年通过的第一部水事法律——《水污染防治法》,第4条规定水污染防治实行“环保部门统一管理与分级、分部门管理相结合”的体制,即部分学者所称的“地方行政分割体制”,并没有明确流域管理机构的地位与职能。其中分管的“有关部门”是指水利部门、卫生行政部门、地质矿产部门、市政管理部门、水资源保护局,加上主管部门,形成“六龙治水”^[4]。实际上,水资源保护局受水利部、环保部双重领导,但是由于人事和财务的关系,主要接受水利部的领导。根据1988年颁布的第一部《水法》第9条的规定,国家对水资源实行水利部门统一管理与“其他有关部门”分级、分部门管理相结合的体制。与《水法》类似,作为水土保持基本法律的1991年《水土保持法》,在第5条规定了“区域管理、水利部门主管”的体制。而且,这两部法律没有明确规定流域管理机构的地位及职能,进一步强化了区域管理。

在此阶段形成的流域水利用和保护的区域管理体制,由国务院水利部门负责全国水资源利用和保护、防洪、水土保持等工作,环保部门负责水污染防治,此外还有交通、市政、农业、能源等涉水部门,依法分管水运、水能、渔业等事宜。依照中央多个涉水部门的职能划分,每个流域所涉行政区域各级政府的职能部门,按照纵向、垂直的管理方式,管理流域内的水资源开发利用和环境保护事宜。这种管理体制与我国的政治和行政管理体制相一致,但是缺乏科学性。因为这种区域管理体制未统筹考虑流域水资源的流动性与生态系统的整体性,将高度重合的水资源保护、水污染防治和水土保持割裂开来分别进行管理,而且各分工管理的部门职权不清和缺乏协调,严重影响了流域管理的绩效。作为水利部的派出机构,七大流域管理机构在很长时期主要承担水利建设和防洪的技术咨询工作,其地位相当于国外流域管理机构之中“协调的流域理事会”,只有部门协调、政策建议、监督调查等职能,不具有任何实际的管理和控制职能^[5]。但是在随后《水法》的实施及机构改革中,流域管理机构的职能逐渐向规划和管理过渡,演化为“规划和管理流域委员会”^[6],拥有规划和标准的制定权、管理权两项职能,

这为在法律上确立流域管理机构的地位奠定了基础。

2 流域管理与行政区域管理相结合的体制(1998—2010年)

20世纪90年代以来,我国经济和社会迅速发展造成严重的水短缺和水污染,行政区域管理体制的弊端日益显现,以流域为单位对水资源利用和保护实行综合管理被提上日程,流域管理机构开始在规划编制、水量分配、水质监测等方面发挥一定作用。为适应这一客观形势和现实需要,我国先后制定或修改了水事四法和一些流域管理行政法规,使我国流域水管理体制发生了重大变化。

2.1 防洪实施流域管理与行政区域管理相结合的管理体制

1997年制定并于1998年实施,之后多次修改的《防洪法》,在第5条规定防洪工作“按照流域或者区域实行统一规划、分级实施和流域管理与行政区域管理相结合的制度”,开创了“流域管理与区域管理相结合”的管理体制的先河。《防洪法》第8条、第10条、第19条、第21条、第25条和第39条分别规定了水利部门和“其他有关部门”等中央和地方职能部门的职责,包括编制防洪规划、拟定规划治导线、防汛抗洪等;同时也规定了七大流域管理机构的“防洪协调和监督管理职责”,即编制防洪规划、拟定规划治导线、管理河道湖泊、组织营造和管理护堤护岸林木、防汛抗洪。这是法律首次授予流域管理机构一定的行政管理权,也是首次确立流域管理作为防洪管理体制组成部分的地位。然而政府职能部门和流域管理机构的职责规定不明,比如根据《防洪法》第10条的规定,负责编制七大水系防洪规划的部门有国务院水利部门、有关部门和有关省份政府等,但是会同编制的“有关部门”不清不楚,这些共同编制部门之间也没有明确的事权和责任划分。

2.2 水资源利用和保护实施流域管理与行政区域管理相结合的管理体制

作为水资源利用和保护的基本法,2002年修订的《水法》改变了原法确立的区域管理体制,规定“流域管理与行政区域管理相结合”,确立了流域管理作为水资源管理体制之一部分的地位。《水法》第17条、第32条、第45条一方面规定了中央政府职能部门、地方政府及其水利部门的职权,包括编制重要江河、湖泊的流域综合规划,拟定重要江河、湖泊的水功能区划等;另一方面赋予了流域管理机构编制流域综合规划、批准流域水量分配方案和制定年度水量分配方案和调度计划、拟定水功能区划、核

定水域的纳污能力、监测水功能区的水质状况等多方面的职权。《水法》在赋予流域管理机构规划职能的同时,明显强化了其水资源管理职能,也是目前关于流域管理机构职权最集中的法律规定。然而根据上述规定,中央和地方水利部门与流域管理机构的许多职责是共享的,比如县级以上地方政府水利部门与流域管理机构都有制定年度水量分配方案和调度计划、核定水域的纳污能力、监测水功能区的水质状况的职责,但是没有明确相互之间如何进行分工与协作,实践中也发生了职责重叠、交叉,甚至矛盾和冲突。比如淮河水利委员会及其上级部门水利部与国家环境保护总局在排污总量控制方面发生的管辖权争议,造成不良国际影响的松花江水污染事件等,都暴露出管理职能分散和不明确导致流域管理的低效^[2]。

2.3 水污染防治实施行政区域管理体制

作为全国水污染防治的基本法律,经过1996年、2008年两次修正的《水污染防治法》有进步之处,其第19条、第26条、第63条详细规定了中央和地方政府职能部门的职责,也明确规定流域水资源保护机构享有审批排污口设置、监测省界水体的水质、协商有关省份政府划定饮用水水源保护区等职权。然而该法仍然实行“环保部门统管与其他职能部门分管相结合”的区域管理体制。根据第8条的规定,中央、省、市、县每级水污染防治的监督管理部门有9个,分别是环保部门、交通部门的海事管理机构、水利部门、国土资源部门、卫生部门、建设部门、农业部门、渔业部门,以及七大流域水资源保护机构,从而由“六龙治水”演变为“九龙治水”。然而根据《水污染防治法》第12条、第16条、第20条、第28条、第29条、第63条的规定,这“九龙”之间在许多事宜上的职责是共享、交叉的,包括制定流域水环境质量和水污染物排放标准,编制重要江河、湖泊的流域水污染防治规划,制定重点水污染物排放总量控制指标,建立重要江河、湖泊的流域水环境保护联合协调机制,实施流域环境资源承载能力预警,划定饮用水水源保护区。如此,中央多个职能部门之间、中央职能部门与省级政府之间、中央职能部门与流域管理机构之间都存在权责不明的情况。

在《水污染防治法》的框架下,环保部与发改委、水利部、住建部2008年联合出台《淮河、海河、辽河、巢湖、滇池、黄河中上游等重点流域水污染防治规划(2006—2010年)》,并由中央政府对规划实施进行资金和项目支持。地方人大也针对水污染防治和水质保护进行了区域分散立法,比如江苏省人大常委会通过《江苏省长江水污染防治条例》,广东省

人大常委会通过《广东省珠江三角洲水质保护条例》,但是受制于现行立法规定和行政管理体制,都是由地方政府和职能部门主导实施区域管理,没有统一的水质管理机构。作为水污染防治主体的环保部门,没有设置流域性管理机构;在防治流域水污染方面负有重要职责的流域水资源保护机构,虽然是水利部、环保部共管,却主要由负责水资源利用的水利部主管。为了加强中央对地方的环保执法监督,环保部2008年全面组建“区域督查中心”,即华北、华东、华南、西南、西北和东北督查中心,承担包括水污染防治在内的环保督查工作,然而并未改变水污染防治区域管理的体制,环保部门的“统一管理”未能实现。

2.4 水土保持实施行政区域管理体制

水土保持是保护流域水资源和生态系统的重要工作^[7],经过2009年、2010年两次修订的《水土保持法》也有进步之处,①在第11~14条、第25条、第30条、第42条详细规定了中央和地方政府职能部门的职责,包括组织水土流失调查并公告调查结果、划定并公告水土流失重点预防区和重点治理区、编制水土保持规划、审批生产建设单位编制的水土保持方案、水土保持重点工程的建设管理、对生产建设项目水土保持方案的实施情况进行跟踪检查、水土保持监测、对水土保持情况进行监督检查等。②在第5条规定七大流域管理机构“在所管辖范围内依法承担水土保持监督管理职责”,然而其具体“管辖范围”只有两项,即第29条规定的“对生产建设项目水土保持方案的实施情况进行跟踪检查”,第43条规定的“对水土保持情况行使国务院水行政主管部门的监督检查职权”,而且还是与水利部门共享的。最大的问题是,该法仍然维持水利部门主管与有关部门分管相结合的区域管理体制。

3 流域管理机构与政府机构改革(2011年至今)

流域管理与区域管理相结合的管理体制以区域多部门分散管理为主,与流域综合管理还有很大距离。近年来,尤其是建立最严格水资源管理制度的2011年中央一号文件(《关于加快水利改革发展的决定》)实施以来,我国以流域综合管理为目标,进行流域水管理体制特别是流域管理机构的改革。2012—2013年,水利部会同环保部等多个部门编制的七大流域综合规划(2012—2030年)先后获得国务院批复。这些政策文件有很多创新和发展,例如七大流域综合规划明确提出,流域综合管理到2030年基本实现或全面建成。另外,河长制的推行、环境

监管体制改革、国务院和地方政府机构改革也对流域水管理体制产生了不同影响。

3.1 流域管理机构改革强化流域管理

我国除了在七大水系设立流域管理机构,实行区域管理为主、流域管理为辅以外,省内流域则普遍实行行政区域管理。但是近些年来,在中央政策和文件的引导下,很多流域通过改革,不断探索建立和完善适合自身的流域管理机构。较有代表性的改革成果是,属于七大水系的太湖流域和珠江流域管理机构的改革;在七大水系管理机构之外,辽宁省内的辽河干流流域、云南省昆明市的滇池流域、新疆的塔里木河流域、甘肃的石羊河流域等先后设立了专门的流域管理机构。

3.1.1 太湖流域管理局对水质、水量进行“小综合管理”

2011年,我国首部流域综合性行政法规《太湖流域管理条例》颁布实施,这是我国流域管理体制改革的标志性成果。该条例规定了流域管理的原则、体制、机构及其职责、管理制度、法律责任等,尤其是较为详尽地规定了中央、流域、地方三级管理机构和部门的职责。根据该条例第4条、第16~19条、第21条、第25条、第38条、第42条、第58条的规定,太湖流域实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。太湖流域管理局对水量、水质实行相对统一的管理,在水资源保护、水污染防治、水域和岸线保护、执法监督检查等方面承担职责。其中有些职责与流域内的沪、苏、浙3个省市水利部门、环保部门等共享,比如制订水资源调度方案,下达调度指令,核定流域湖泊、河道纳污能力,制订岸线利用管理规划,建立统一的太湖流域监测信息共享平台等。《太湖流域管理条例》作为全国唯一的跨省流域综合管理立法,强化了流域管理机构的职权,加强了其与省份政府及其职能部门的合作,一定程度上打破了区域管理与流域管理的分野,为多部门协同治理提供了平台^[21],也使太湖污染治理取得了较好的成效,水质得到一定程度的改善。然而该条例仍不是真正意义上的流域综合立法,它仍然存在以下问题:①流域管理局的很多职能是与省份政府职能部门共享的,没有明确如何共享和分工;②流域管理局缺乏强制性的行政执法权,难以贯彻落实涉及全流域的重大决策,水事利益协调难度大;③存在监测分散和信息分散等弊端。

3.1.2 辽宁省内的辽河保护区管理局对干流流域实施综合管理

辽宁省人大常委会2010年通过的《辽河保护区管理条例》,在整个辽河干流设立辽河保护区,保护

对象是辽河干流水体、湿地和珍稀野生动植物资源。省政府依据该条例成立了辽河保护区管理局,对辽河保护区实行集中统一的监督管理和行政执法,进行以流域管理为主、区域管理为辅的体制改革。这是中国首次出现的河流“划区设局”,原来分散在省水利厅、环保厅、交通厅等7个部门的相关职能均划归辽河保护区管理局。涉及辽河干流的各市、县参照省辽河保护区管理局成立相应的机构,实行省市、市县辽河保护管理局双重管理,以市县为主的体制。辽河保护区管理局依据地方性法规享有部分行政执法权,这是超越《水法》规定的、七大水系流域管理机构所没有的权限。有的学者将辽河管理体制称为“跨部门、跨区域”的流域大部制管理模式,认为具有可复制性,可以应用于省内流域甚至跨省流域的管理^[8],笔者认为需要进一步改革完善后才能推广。由于辽河保护区管理局是现行体制外的产物,其法律定位并不清晰,与现有体制存在许多冲突,辽河保护区管理局的生存和运行仍面临着许多困难,主要表现在以下几个方面:①由于是省政府设立的事业单位,辽河保护区管理局无法与水利部的派出机构松辽水利委员会对接;②辽河保护区管理局与省水利厅、环保厅等相关职能部门的关系还没有完全理顺;③仅仅监督干流,缺乏对支流的监管权力;④辽河保护区管理局将流域管理的决策权、执法权和监督权“三权合一”,内部结构不合理;⑤法律保障不到位,有的行政执法权难以落实。辽宁省政府也认识到某些问题的存在,目前正在筹备成立辽河流域综合执法处,并以省分管领导和水利厅、环保厅、交通厅等部门领导组成流域决策委员会,共同参与辽河流域的政策制定、规划设计和重大项目决策^[9]。如此,由一个层次的流域管理机构改革为双层流域管理机构,可以使流域管理更加科学、有效。

3.1.3 昆明市滇池流域管理机构集中于水质管理

根据昆明市人大常委会制定的《滇池保护条例》第8条的规定,滇池流域早在2002年就设立了两层流域管理机构,即昆明市滇池保护委员会和滇池管理局。前者是滇池流域综合治理的组织领导机构,负责滇池保护、治理重大问题的研究和决策。后者在昆明市滇池保护委员会的领导下,统一协调和组织实施有关具体工作,主要职责是:行政执法协调、监督检查;组织制定和监督实施滇池保护、开发利用规划和综合整治方案;拟定滇池综合治理目标责任,对各有关县、区和部门目标责任的完成情况进行检查、督促和考核;组织拟定和督促执行滇池保护管理配套办法;在滇池水体保护区内和主要入湖河道集中行使水政、渔政、航政、水环境保护等方面的

部分行政处罚权,等等。该条例规定滇池管理局享有行政执法权和部分行政处罚权,是超越《水法》规定的、七大水系流域管理机构所没有的权限。然而,作为流域决策机构的滇池保护委员会,其地位如何,组成人员等没有明确,而且根据生态环境部2018年发布的《中国生态环境质量状况公报》,自条例实施以来,滇池的水质并没有明显改善,甚至还有恶化。究其原因,一是流域管理机构只负责水质保护,不负责用水量控制、水量分配事宜,这种水量与水质的分割管理显然是不科学的,不能从根本上解决流域污染问题;二是纯粹依靠行政强制,缺乏市场手段和公众参与,流域治理绩效差;三是滇池是长江支流金沙江的支流,作为小流域的滇池保护与治理,只是从枝节上、边缘处下手,在大流域管理体制未变的情况下,不可能产生实效。

3.1.4 流域管理机构改革的特点

从上述可以看出,不论是七大水系还是其他流域进行的流域管理机构改革,都非常重视管理的法治化,中央政府或地方立法机关通过制定条例,对已有的或新成立的流域管理机构进行授权,使其能够依法履行职责。总体而言,各种机构改革模式都在一定程度上强化流域管理,弱化区域管理,但是仍然维持“流域管理与区域管理相结合的体制”,只是在结合的程度或管理的主次上有所差异。换句话说,不再一律以区域管理为主,而是有的机构改革以区域管理为主,有的则以流域管理为主。七大水系流域管理机构的改革主要是扩大现有流域管理机构的职权,强化其职能,比如太湖流域管理局有权制订水资源调度方案,下达调度指令,核定流域湖泊、河道纳污能力,制订岸线利用管理规划,建立统一的太湖流域监测信息共享平台等。黄河水利委员会根据《黄河水量调度条例》第5条、第7条、第12条、第14条、第17条、第18条等的规定,负责黄河水量调度的组织实施和监督检查工作,包括与11个省(区、市)政府会商制订黄河水量分配方案,与11个省(区、市)政府水行政主管部门和河南、山东黄河河务局以及水库管理单位会商制订年度水量调度计划,制订并下达月水量调度方案,对龙羊峡、刘家峡等水库组织实施水量调度,规定黄河干流水文断面的流量控制指标等。但是这些改革基本上没有改变区域管理为主的体制;省内流域或小流域则通过地方性法规,由省市政府或其下属职能部门设立新的流域管理机构,实行流域管理为主、区域管理为辅的体制。比如新设立的辽河保护区管理局和滇池管理局,依据地方性法规享有部分行政执法权。就流域管理机构职能的性质而言,流域涉及的行政区域级

别越高,数量越多,流域管理机构的职能越偏重技术性;反之,流域管理机构的职能越偏重行政管理性,这反映出区域管理的体制和传统对流域管理机构的强大制约。

3.2 河长制的实施强化区域管理与科层协调

2007—2008年,无锡、湖州、衢州、嘉兴、温州等江浙地区陆续试行河长制,党中央、国务院2016年10月发布的《关于全面推行河长制的意见》使其在全国推进和实施。2017年修订的《水污染防治法》首次将河长制入法,但是规定非常简略。根据《关于全面推行河长制的意见》、水利部的部署和各地河长制实践,河长制承担着加强水资源保护、河湖水域岸线管理保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复、执法监管等6项重点任务,旨在通过水陆共治、综合整治、系统治理,改善河湖生态环境,实现河湖功能永续利用^[10]。关于河长制与集中实施流域管理的机构——专门性流域管理机构的关系,《关于全面推行河长制的意见》和《水污染防治法》都没有涉及。水利部和环保部2016年联合制定的《贯彻落实〈关于全面推行河长制的意见〉实施方案》,对流域管理机构在河长制中的职能定位没有明确表述,只是笼统规定“流域管理机构、区域环境保护督查机构要充分发挥协调、指导、监督、监测等作用。”水利部2017年制定的《全面推行河长制工作督导检查制度》,也只是对各个流域管理机构划分了河长制督导检查工作的责任区域。综合这些政策文件的规定,可以看出流域管理机构在落实河长制的过程中主要是做好督导检查,发挥协调、指导、监督等作用。

从河长制的实践来看,在中央政策引领、职能部门安排部署和地方共同努力下,全国所有河湖已经在2018年6月全面落实河长制,河长制的组织体系、制度体系、责任体系初步形成,已经实现了河长“有名”^[10]。全面推行河长制取得了重要阶段性成果,有的河湖水域岸线逐步恢复,有的河湖基本消除黑臭脏现象,有的河湖水质得到提升^[11]。然而,河长制只是囿于现行科层管理体制下的工作机制创新,属于更多地发挥行政权威的协调机制,并没有触及流域水资源保护和水污染防治的行政区域管理体制,是在不突破现行“九龙治水”前提下开展的科层协调^[12]。而且,河长制本身存在诸多缺点,比如过度依赖“河长”,没有调动各方积极性;职责非法定;治理目标不明确;考核问责难落实;忽视社会力量等^[13-14]。有学者通过对海河流域漳河上游管理局在落实河长制作用中的案例研究,发现“流域管理机构+河长制”在一定程度上产生“1+1>2”的效果,但是不能从根本上解决流域水资源利用、水环境

治理、重复监测、跨部门沟通协调、跨界纠纷的解决等问题,需要积极推进流域的综合管理和改革^[11]。如果河长制能够在实施过程中进一步完善,从“有名”走向“有实”,必将会对小流域的综合治理产生一些积极作用。然而,河长制或许不利于跨省份的、大流域的综合管理,因为它透露出一种行政权依赖,强化了区域管理,会削弱七大水系流域管理机构的作用^[15]。

3.3 环境监管体制改革要求在生态环保部门建立流域管理机构

国务院2015年出台的《水污染防治行动计划》(俗称“水十条”),是我国2015—2030年水污染防治的纲领性文件,在控制污染物排放、推动经济结构升级、节约保护水资源等10个方面进行了全面部署。然而该计划仍然维持水资源保护实行流域管理与区域管理相结合、水污染防治实行行政区域管理的体制,只是在第19部分(“提升监管水平”)中笼统规定“发挥环境保护区域督查派出机构和流域水资源保护机构的作用”。2016年开始的环境监管体制改革,拉开了在水污染防治、生态修复等环境管理领域建立流域管理体制的大幕。党中央和国务院2016年出台《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》,要求开展省以下环保监测监察执法垂直管理制度改革试点,“积极探索按流域设置环境监管和行政执法机构、跨地区环保机构”。实行环境管理的垂直领导和建立流域性管理机构,可以使环保部门对流域的环境管理摆脱地方保护主义的掣肘。2017年2月,中央深改组审议通过《按流域设置环境监管和行政执法机构试点方案》。2017年11月,环保部六大区域督查中心由事业单位转为环保部派出行政机构,并分别更名为环保部华北、华东、华南、西南、西北和东北监督局,使其享有名正言顺的行政执法权,这成为我国强化流域水环境管理的重要标志。中共中央、国务院2018年6月发布的《关于全面加强生态环境保护,坚决打好污染防治攻坚战的意见》,要求“全面完成省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革”“加快组建流域环境监管执法机构”。这些政策文件和相关改革成果,为《水污染防治法》《水土保持法》修订并建立流域管理与区域管理相结合的管理体制提供了政策依据和实践基础。

3.4 国务院与地方政府机构改革优化多部门区域管理

2018年正式开始的国务院和地方政府机构改革,将一些职能相近或交叉的涉水机构进行重组,推动我国流域水管理体制发生较大变革。根据机构改革方案和成果,中央和地方由自然资源部门、生态环

境部门、应急管理部门、水利部门分别负责流域资源管理、流域生态环境和污染防治管理、流域应急管理、水资源利用和水利工程管理,加上维持原职能的交通部门、城建部门、流域管理机构,仍有“七龙治水”。这次机构改革也有利于理顺职能部门的职责,比如水利部的部分职能(编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责等)划转给新成立的生态环境部,一定程度上解决了水功能区划与水环境功能区划重叠的问题。然而这次机构改革与真正的“大部制”还有距离,流域综合管理要求加强多部门分工协作,同时水事四法和其他有关法律法规也需要相应修订。比如《防洪法》第8条、第10条、第39条规定的防洪主管部门和国家防汛指挥机构及其职责等,都需要进行修改。

4 结 语

我国流域水管理实行流域管理与区域管理相结合的体制,或者更准确地说,水事四法和管理实践将流域水管理划分为水资源利用和保护、水污染防治、防洪、水土保持等多项事宜,分别由水利部门或环保部门主管或分管,或者实行流域管理与区域管理相结合的体制,或者实行区域管理体制。另一方面,由于立法对流域管理机构的职能和权责规定不明,加上区域管理的强势地位,在水资源利用、保护和防洪实践中形成了以区域管理为主、流域管理为辅的体制,分为中央政府及其职能部门、流域管理机构、地方政府及其职能部门三级。其中流域管理机构与地方政府及其职能部门之间的关系,是流域管理的重点和难点。近些年来进行的流域管理机构改革,特别是在省内、市内的小流域设立和运作的流域管理机构,在一定程度上突破了区域管理为主、流域管理为辅的体制,流域管理机构的职能有所加强,流域综合管理的趋势有所强化,但是机构改革的成效受到流域水资源特点、生态环境状况、政治制度、管理体制等多方面因素的影响和制约。河长制的推行、环境监管体制改革、国务院和地方政府机构改革使区域管理与流域管理分别有所加强或优化。然而某些政策和改革措施之间,比如河长制的实施与流域管理机构的改革之间缺乏有机统筹,致使流域管理机构与区域管理部门之间缺乏有效的衔接和配合,甚至发生“反作用”。因此,流域管理与区域管理有机结合的系统管理体制还没有形成,需要进行进一步的变革和发展,包括修订水事四法、实施流域综合管理、完善河长制、加强部门协作等。

(下转第36页)

聚类分析,借鉴成本收益法的思路,构建了以投入与结果为目标层的水利工程监管效益综合评价模型,为在建水利工程的高质量完工、综合效益和水利工程三大目标的充分实现以及政府后续监管工作的开展思路和策略制定优化提供参考。

参考文献:

[1] 鄂竟平. 深入贯彻落实习近平总书记治水重要论述精神 加快推动水利工程补短板、水利行业强监管[J]. 时事报告(党委中心组学习),2019(2):71-86.

[2] 赵江辉. 江苏县级水利工程质量监管存在的问题及对策[J]. 人民长江,2017,48(S1):205-207.

[3] WESSELINK S F O, LINGSMA H F, KETELAARS C A J, et al. Effects of government supervision on quality of integrated diabetes care: a cluster randomized controlled trial[J]. Medical Care, 2015,53(9):24-33.

[4] 邵鹏峰. 政府购买公共服务的监管成效、困境与反思:基于内地公共服务现状的实证研究[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版),2013,41(1):95-99.

[5] 王冀宁,付晓燕,董毛弟,等. 基于 ANP 的我国食品安全监管环节安全指数模型研究[J]. 科技管理研究,2017,37(8):54-59.

[6] 张红凤,吕杰,王一涵. 食品安全监管效果研究:评价指标体系构建及应用[J]. 中国行政管理,2019(7):132-138.

[7] 刘录民,侯军歧,董银果. 食品安全监管绩效评估方法探索[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2009,31(4):5-9.

[8] 郭琦,张思琪,余祺妹. 考虑协同效应的水利工程 PPP 项目监管问题研究[J]. 工程研究-跨学科视野中的工程,2018,10(6):570-575.

(上接第 30 页)

参考文献:

[1] 曹宝,罗宏,张玉虎. 流域环境与经济一体化发展战略研究[M]. 北京:中国环境出版社,2016.

[2] 傅涛,杜鹃,钟丽锦. 法国流域水管理特点及其对中国现有体制的借鉴[J]. 水资源保护,2010,26(5):82-86.

[3] 刘玘玘,崔尧,赵雪,等. 基于用水户满意度准则的流域水资源合理配置研究[J]. 水利经济,2019,37(6):60-65.

[4] 张瑞美,王亚杰,陈献. 水资源管理立法现状与供给侧改革的新要求[J]. 水利经济,2018,36(1):27-31.

[5] 沈大军. 论流域管理[J]. 自然资源学报,2009,24(10):1718-1723.

[6] AKLEIN C. Natural Resources Law[M]. New York: Aspen Publishers,2005.

[7] 郭廷辅. 中国水土保持成就与展望[J]. 水利水电科技进展,1997,17(4):7-10.

[8] 薛刚凌,邓勇. 流域管理大部制改革探索:以辽河管理

[9] 马超,李昂. 规范地方政府举债融资政策背景下推进水利 PPP 的思考[J]. 水利经济,2018,36(1):56-59.

[10] 梁妹. 水利 PPP 项目合同争议的多元化解决机制研究[J]. 水利经济,2018,36(1):64-68.

[11] BERNSTEIN M H. Independent regulatory agencies: a perspective on their reform[J]. Annals of the American Academy of Political & Social Science, 1972,400(1):14-26.

[12] 王华. 水利公益性项目实行代建制的动因与关键问题分析[J]. 水力发电,2005(9):58-61.

[13] 费凯,王小环,朱晓婧,等. 基于演化博弈的水利工程建设市场主体政府监管模式研究[J]. 水利经济,2019,37(4):56-63.

[14] 李明,丰慧,曾隽骥,等. 水利建设市场主体政府监管效果评价指标体系研究[J]. 水利经济,2018,36(5):42-47.

[15] 高建强. 西安市水利工程质量监督效果评价及应用[D]. 西安:西安理工大学,2018.

[16] 董娜,胡琳璐,邹琢晶,等. 基于 C-OWA 算子和灰色聚类的业主驱动下 BIM 应用效益评价[J]. 科技管理研究,2019,39(4):48-54.

[17] 乔诗慧,熊超,张凯明. 食品药品监管系统资源配置效率评价研究[J]. 湖北社会科学,2014(8):19-23.

[18] YAGER R R. Families of OWA operators[J]. Fuzzy Sets and Systems, 1993,59(2):125-148.

[19] 徐泽水. 拓展的 C-OWA 算子及其在不确定多属性决策中的应用[J]. 系统工程理论与实践,2005(11):9-15.

[20] 邓聚龙. 灰色系统综述[J]. 世界科学,1983(7):1-5.

[21] 陈勇,王猛,徐得潜,等. 农民用水户协会的灰色层次综合评价[J]. 水利经济,2010,28(6):12-14.

(收稿日期:2019-12-31 编辑:陈玉国)

体制改革为例[J]. 中国行政管理,2012(3):7-12.

[9] 张菊梅. 中国江河流域管理体制的改革模式及其比较[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2014(1):18-22.

[10] 鄂竟平. 形成人与自然和谐发展的河湖生态新格局[J]. 求是,2018(16):2-4.

[11] 王少君,靳利翠,雷修明. 流域管理机构在落实河长制中的作用研究:以海河流域漳河上游管理局为例[J]. 海河水利,2018(2):13-15.

[12] 黎元生,胡熠. 流域生态环境整体性治理的路径探析:基于河长制改革的视角[J]. 中国特色社会主义研究,2017(4):73-77.

[13] 丁雪丽,张玲玲. 整体性治理视角下的河长制评析[J]. 水利经济,2018,36(3):57-63.

[14] 朱玫. 论河长制的发展实践与推进[J]. 环境保护,2017,45(2):59-62.

[15] 鄂竟平. 推动河长制从全面建立到全面见效[N]. 人民日报,2018-07-17(10).

(收稿日期:2019-08-12 编辑:罗丹)