

我国流域管理体制浅探

马建国 翁方进

(河海大学商学院,江苏 南京 210098)

[摘要] 我国现行流域管理制度所存在的问题: 职能分割交叉, 权责不明确, 相关部门之间缺少信息沟通渠道。原因在于: 流域决策体制不健全, 流域监督体制不完善。我国流域管理发展趋势是以流域为单元进行水资源的综合管理, 以法律的、行政的管理手段为主, 以经济手段为辅, 实施民主管理。提出一个理想的流域管理体制的初步框架: 成立流域管理委员会领导下的新型流域日常管理机构。

[关键词] 水资源, 流域, 管理体制, 行政管理

[中图分类号] TV213

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-9511(2004)03-0015-02

多年来, 流域水管理机构代表水利部行使所在流域水行政主管职责, 在流域规划与治理、水资源管理和保护、防洪抗旱、重要水利工程的建设和管理、水事纠纷的协调和处理等方面发挥重要的不可替代的作用, 为促进流域内经济发展和社会进步做出了重要贡献。但随着经济和社会的发展、传统水利向现代水利、可持续发展水利的转变, 流域管理面临着新的、更高的要求。当前水利任务十分繁重, 流域水资源管理工作复杂而艰巨, 流域水利机构只有不断深化改革, 逐步建立符合我国国情、适应新世纪江河开发和治理要求的新型流域管理体制, 才能担负起流域水资源统一管理的重要职能。

1 我国流域管理体制中存在的问题

现行流域管理体制没有彻底地解决以水文区域为单元的流域管理与以行政区域为单元的行政管理的冲突。2002年颁布的《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)第十二条规定:“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制”。这在一定程度上明确了流域管理机构的法律地位, 改变了过去分级、分部门的管理体制, 理顺了水资源管理体制, 强化了流域管理。但是, “多龙治水”演变成“一龙治水、多龙管水”, 虽然各流域水利管理主体有一定程度的分工与协作, 但职能交叉、多头领导的现象并未消除, 流域管理效率仍然不高。笔者认为, 我国流域管理体制的问题主要体现在以下四个方面:

(1) 职能分割交叉, 权责不明确。由于流域水行

政管理机构和水资源保护机构并存, 水资源的量与质两个方面的管理被人为地分割开来。而在水质管理方面, 上述两类机构又都存在职能交叉的问题, 即都在水质管理方面负有责任, 并且这些责任虽然在文字规定上似乎有所区别, 但在实际工作中又往往容易引起争议。^[1]

(2) 缺少正式、充分的信息沟通渠道。由于部门分割的原因, 流域管理机构只能与上级主管部门进行信息交流, 而与其他相关的部门没有正式的信息交流渠道。^[2]

(3) 流域内法制建设滞后, 不能适应现代流域管理的需要。《中华人民共和国水污染防治法》规定:“防治水污染应当按流域或者按区域进行统一规划”, 并在治理淮河、太湖、松辽流域水污染中制定了管理条例或计划(规划)。但我国并没有制定针对有关流域资源与环境综合管理及保护的法律法规, 特别是缺乏流域管理机构设立的组织法, 流域管理机构的稳定性、职能、职责和任务没有法律保障, 缺乏流域水资源法, 缺乏公众参与的程序法等。^[3]

(4) 缺乏公众参与机制。流域管理的传统规划往往是从工程的角度出发的, 而且大部分规划者不是来自流域地区, 流域区的居民往往被忽视, 结果导致许多在这些情况下制定的流域管理规划的失败。实际上人们一旦作为流域资源合法的使用者, 他们将有助于问题的解决而不是成为问题的一部分, 公众参与有关水问题的立法和管理过程将提高水管理的效率和效果。

2 现行流域管理体制的问题成因

我国流域管理机构在水利管理中做了大量卓有成效的工作,但仍然存在许多问题,使我国流域管理工作在实施过程中遇到不少困难。其体制上的原因主要表现在以下两个方面:

(1)流域决策体制不健全。①流域水资源管理、开发、利用决策的分散化体制。随着改革开放政策的贯彻落实,各行政区域有了更多的自主权。但是,在市场经济导向的改革过程中,行政区域在水资源的管理、开发、利用等各方面的决策不时也表现出了以行政区域为中心的分散化状况,导致了行政区域水资源管理、开发、利用政策的自利性和违背流域管理原则的趋势。同时,由于行业管理部门还保留了相当大的资源配置权,这一配置权与行业利益相结合,也导致了在资源管理和开发利用上的分散化决策的状况,在水资源方面,表现为水功能的分割管理和不同形态的水资源的分割管理。②流域决策不能充分反映区域利益和用户利益。国外水权制度发展比较完善的国家,利益相关者能够参与水管理事务的决策,充分体现了公民平等的用水权和与水有关的发展权。而在我国,利益相关者不能参与流域水利管理事务的决策。

(2)流域监督体制不完善。流域机构的管理和行政区域管理相结合的模式不能很好地实施,符合流域整体利益的水资源管理措施难以贯彻到基层。现行《水法》明确指出:“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制”。国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合、行政区域管理服从流域管理的制度。流域内所有行业的水事活动都应当服从流域管理。但是,由于行政区域利益的驱动,区域水管理机构所隶属的地方政府必然要求其站在本地区经济发展的立场上进行管理。流域机构在流域内水事管理中不能确立绝对权威地位的情况下,难以建立完善的监督体制。而流域机构在决策实施过程中缺乏必要的监督能力,那么流域管理体制就不能得到很好的贯彻实施。

3 我国流域管理体制的发展趋势

强化流域内水资源的统一规划、统一配置和统一管理,实现流域内水资源的优化配置和可持续利用,既是当今世界发达国家水资源管理的一种共同趋势,也是我国流域管理体制改革的必然方向。

(1)以流域为单元进行水资源的综合管理。遵循自然规律,统一规划和管理水资源,在保护环境的前提下,实现流域水资源的高效开发利用。流域水

资源管理比较成熟的法国,在法国《水法》的四项原则中明确指出了“实行以自然水文流域为单元的流域管理模式”。^[3]

(2)按流域进行的水资源统一管理是以法律的、行政的管理手段为主,以经济手段为辅。充分运用经济杠杆在流域水资源管理中的作用;“以水养水”。“以水养水”措施的实施不仅可以为流域治理计划提供资金,而且增强了企业及个人节约用水和保护水资源的意识,促使人们节约地利用水资源。

(3)将水资源管理从狭窄的政府组织框架扩大到让更广泛的利益相关者参与,对水资源进行民主化管理。水资源的有效管理必须让各个层次的有关用户共同协商和积极参与,从而保证流域水资源管理的民主和科学。

4 理想的流域管理体制初步构想

根据我国流域管理体制的发展趋势,笔者在此构建一个初步的流域管理体制架构:

(1)成立国家自然资源和环境委员会,在国家层次上通过体制保障各种资源政策和环境政策的统一。在该委员会下设立水资源管理方面的执行机构,执行委员会的各项决议。

(2)在流域层次建立由国家自然资源和环境管理委员会代表、区域代表、其他行业代表和用水户代表组成的流域管理委员会作为流域事务决策机构。流域管理委员会的职责就是制定政策,作出各项决议和决定。流域管理的一切重大事项和政策都应由流域管理委员会通过民主表决的办法来决定。在流域管理委员会中可设立各专业委员会,这些委员会也应由各方面的代表组成。流域管理委员会及各专业委员会的负责人都应由委员们选举产生,或在选举的基础上报国务院任命。

(3)将流域管理机构改组为流域决策机构的执行机构。执行机构的职能是执行流域管理委员会所制定的一切政策和所作出的所有决议和决定,其负责人由流域管理委员会负责人提名,在流域管理委员会全体会议或其常委会表决后任命。执行机构是一个管理机构,在下列范围内具有管理权力和义务:供水、防洪、水质保护、水土保持与恢复、制定流域规划、水资源规划、航运、沿海污染防治以及流量管理。同时还负责制定流域内的各种水费标准、颁发排污许可证、建设新的水利项目,并征收取水费、防洪和排水费以及排污费及废水入河的罚款等。此外,汛期时的水量调节应服从国家防汛总指挥部统一指导。

(4)建立各类涉水的公众组织,参与流域水利管理各环节的决策和政策执行的监督。(下转第21页)

同样,工业供水水费标准亦低,消耗水 $0.02 \sim 0.03$ 元/ m^3 ,贯流或循环水 $0.01 \sim 0.015$ 元/ m^3 ,比水资源费标准还低。因此,应按生产经营性收费管理要求和国务院批准的《水利工程供水水价管理办法》的规定,提高水利工程供水水费标准。^[2]

(2)农业是弱势产业,应继续实行优扶政策。我国农业是一个弱势产业,农业生产经常遭受多种自然灾害的威胁,风险较大,产量不稳定。同时,我国农业劳动生产率低,农业产值低,农用化肥、农药、塑膜等数量多,相对价格高,农业灌溉单位面积需水量大。因此,农业成本高,收入低,农民收入增长缓慢、负担较重。^[3]国家对农业实行优扶政策,切实减轻农民负担,供水水费也在其中。农业优扶政策不是我国特有的,世界上许多国家包括一些发达国家,都长期坚持采用这一政策。

(3)合理的水价到位不容易,供水企业的出路应主要着眼于继续深化改革。上海市自来水价格调整,将用水户重新分类是必要的,对各类用水户实行不同的水价是合理的。它改变了过去单一水价的模式,体现了合理负担的原则,有利于促进节约用水。

其中,居民生活用水价格调幅较小,这说明上海市人民政府充分考虑到人民群众切身利益。这次调价是采取小步快走、逐步达到合理水价的方式,目前的水价只能说是基本到位。从水行政主管部门和供水企业来说,总希望尽快达到合理的水价结构,以便水管单位实现良性循环。但经济综合部门,则从国民经济全局出发,通盘考虑问题。特别是关系到千百万人民群众利益的敏感性政策问题,往往不能完全满足供水企业的要求。因此,要有长期的思想准备,充分认识到制订一项水价政策不容易,而使合理的水价到位也不容易。供水企业的出路应主要着眼于继续深化改革。

[参考文献]

- [1]刘智华.水费经营性收费管理工作中存在的问题与对策思考[J].水利经济,2002(5):27~29.
- [2]胡永法,崔延松.水利工程水费经营性改革分析与对策[J].水利经济,2002(5):31~33.
- [3]翟浩辉.坚持不懈地搞好农田水利基本建设[J].水利经济,2004(1):1~2.

(收稿日期 2004-03-05 编辑:方宇彤)

(上接第16页)用水户必须以流域的水利用为媒介建立利益共同体,从共同体中遴选代表与政府、水管理部门的代表共同组成流域管理委员会,参与流域管理的决策。法国流域管理体制在世界上公认为比较成功,法国《水法》体现的水资源管理的原则之一是“水政策的成功实施要求各个层次的有关用户共同协商和积极参与。”^[4]这种管理机制是建立在国家级、流域级、地方级3个层次上的。就流域的水管理来说,流域水管局董事会的全体成员、用户和国家行政代表进行深入细致的协商对话,制定流域发展规划,协调用水户与开发商之间的冲突。流域委员会针对某一个水源的使用,在各个层次的各用水单位之间开展讨论与协商工作,制定用水规划和管理总纲,确定水的平衡管理方针,协调水的各种用途并调和各地之间可能产生的冲突。对于一些重大的水事活动,流域机构首先向社会各界公布,广泛听取对涉水决策的意见,使决策可以较充分地代表各方的意见和利益,体现出流域水管理中决策的民主化和科学性。

(5)必须不断地促进流域内法律、政策体系的完善。由流域管理委员会制定流域层次的法律法规,有利于真正地反映流域整体利益,同时将流域内水行政主管部门的责、权、利关系用法规的形式固定下来,从而规范上下级和各部门之间的行为。针对目前我

国流域管理的现状,还必须在流域层次上综合考虑区域代表意见,制定区域管理条例,如制定圩区管理办法等,结束圩区建设目前处于无序状态。^[5]

5 结 语

我国的流域管理体制要适应不断进步的社会和经济的的要求,必须进行深化改革,建立决策、执行、监督三者分离而又功能完整的组织体系。流域管理委员会领导下的新型流域机构在理论上是一种符合上述要求的组织形式,这种组织形式是否可行,不仅需要在学术上继续进行探讨,更重要的是要经得起实践的检验。

[参考文献]

- [1]贺秀正,张建中,张炳臣.流域机构在水资源管理中存在的问题与建议[J].人民黄河,1999(1):42~43.
- [2]黄秋洪.重塑流域管理机构的设想[J].中国水利,1999(11):30.
- [3]何大伟,陈静生,颜廷真.我国大河流域水资源与水环境综合管理模式探讨:机构、法律、制度[J].科技导报,2001(1):44~47.
- [4]万军,张惠英.法国流域管理[J].中国水利,2002(10):164~166.
- [5]孟杰.汾河流域水资源管理新体制建立研究[J].科技情报开发与经济,2003(12):124~125.

(收稿日期 2004-02-26 编辑:梁志建)