

美国查尔斯河流域管理对我国流域管理的借鉴

黄德春, 周燕萍

(河海大学商学院, 江苏 南京 210098)

摘要 查尔斯河是美国公认的流域管理最成功的河流之一。介绍了查尔斯河 3 个流域管理机构的分权管理以及它们在流域管理方面的经验, 对比我国流域管理中现存的一些问题, 提出了我国流域机构应设立分权管理的流域管理体制、建立多方融资的流域筹资渠道和营造公众参与的流域开放管理体系的建议, 为我国流域管理提供相关的借鉴与参考。

关键词 查尔斯河 流域管理 分权管理

中图分类号: TV213.9

文献标识码: A

文章编号: 1003-9511(2008)02-0068-03

流域管理是指在流域尺度上, 通过跨部门与跨地区的协调管理, 开发、利用和保护水、土、生物等资源, 最大限度地适应自然规律, 充分利用生态系统功能, 实现流域经济社会和环境福利的最大化, 确保江河健康和流域的可持续发展。流域管理提供了一个能将经济发展、社会福利和环境的可持续性整合到决策过程中的制度与政策框架。流域管理不是仅仅依靠工程措施, 也不是简单恢复河流自然状态, 而是通过综合性措施重建生命之河的系统综合管理。

查尔斯河是美国公认流域管理最成功的河流之一。查尔斯河作为美国河流成功的典范被自然资源保护委员会和江河之网等美国环境组织大加推广。美国环保局(EPA)还在布什总统的流域动员会上号召其他流域向查尔斯河流域学习^[1]。在介绍查尔斯河流域管理经验的基础上, 提出我国流域管理中存在的问题, 并结合查尔斯河流域管理给出相应建议。

1 查尔斯河流域概况

查尔斯河流域有 20 多个公园和自然区, 是波士顿都市圈的中心^[2]。查尔斯河流域提倡人与自然和谐相处, 城市居民不仅能在查尔斯河流域欣赏到河流风光, 而且可以在水上嬉戏游玩。同时, 查尔斯河流域还是数百种野生动植物的栖息地, 不管是在生态学方面还是在增长游客阅历方面, 这些野生动植物都扮演了重要的角色。曾经一度被严重污染的水

质, 近几年得到了显著的改善, 为野生动植物提供了较好的栖息地, 也吸引了大量游客来此旅游。

查尔斯河大坝建于 1978 年。为确保大坝安全, 安装了 6 台防洪水泵。大坝的船闸系统全年都允许游船在河和港口间行驶。考虑到鱼类繁衍的需要, 大坝还设计了鱼梯系统, 以便晚春时溯河产卵鱼类(青鱼、胡瓜鱼和西鲱)的通行。如事先预定, 游客还可以在查尔斯河大坝参观游览。

查尔斯河休憩广场有各式各样的娱乐活动: 有流行乐团在此表演, 有游客参加的音乐会、游船活动、各种室内外体育活动, 还有公众会议、电影播放、特殊赛事(步行马拉松、跑步)和其他节目。

2 查尔斯河流域的管理机构

查尔斯河流域有 3 个管理机构: 查尔斯河流域联合会(以下简称流域联合会)、查尔斯河流域自然保护休憩部(以下简称流域自然保护部)和查尔斯河流域保护会(以下简称流域保护会)。他们分别管理流域不同的方面, 各自负责范围及职责相对清晰, 相互之间不存在上下级关系, 也不在同一个系统之内。一旦有项目可以合作, 相互之间可以进行接洽, 但在日常管理中, 都是相互独立的, 共同对查尔斯河流域进行管理。

2.1 流域联合会

流域联合会成立于 1965 年, 是一个非营利性机

基金项目: 国家社会科学基金(2007506911)

作者简介: 黄德春(1966—), 男, 江苏海安人, 副教授, 博士, 主要从事产业发展与环境研究。

构。联合会的使命是运用科学和法律手段来保护查尔斯河及其流域。流域联合会是美国第一个流域管理机构。流域联合会与政府机构、市民团体合作从事污水处理和流域保护。1995年,美国环境保护局给查尔斯河水质的评价是D,1998年,查尔斯河水质评价变成了B^[3],这主要是流域联合会通过在各个采样点进行水质检测,从而正确区分了污染源,并采取针对性的治理,使得查尔斯河的水质有了明显的好转。

2.2 流域自然保护部

流域自然保护部是美国最大的州公园管理处之一,拥有18.2万hm²的森林、公园、园林路、历史遗迹、海岸、湖泊、池塘、水池和流域。流域自然保护部的目标是保护和促进人类共同的自然和文化财富,增加人类娱乐消遣。流域自然保护部负责查尔斯河流域主要公园的管理和开发,每年都有上百万的游客去查尔斯河公园游览,管理处每年都会举办查尔斯河的赛舟会、音乐会、步行马拉松和其他集会^[4]。

2.3 流域保护会

流域保护会是2000年建立的非营利性市民组织,通过组织各种研讨会和交流活动,增强公众对相关法律教育项目的了解,加强公共机构与私人机构的基金合作及社区间的合作。致力于从波士顿海湾到沃特镇大坝地区查尔斯河公用地区的维护和管理,同时还致力于保护查尔斯河流域及其环境,尤其是查尔斯河的公园、道路和桥梁的维护。

3 我国流域管理存在的问题

20世纪50年代以来,我国先后建立了长江水利委员会等9大流域管理机构。近10多年来,经过不断的探索和改革^[5]。随着经济社会的发展,社会主义市场经济体制的逐步建立,传统水利向现代水利、可持续发展水利的转变,以及水资源开发利用投资体制和利益格局的多元化,给流域水资源的统一管理既带来了机遇,但同时也产生了一系列新问题。

3.1 不适应多方管理的要求

我国的流域委员会没有水利部以外的各级政府部门代表,流域管理中缺少多方利益代表,不能适应现在水资源多方管理的要求。在实际操作中,由于人力、物力等各方面的限制,水利部门对各个流域的了解未必有流域地方代表清楚,这就造成了流域管理上的困难。加上水利部不可能兼顾到各个利益方,各种矛盾和冲突必然易于发生。这就迫切需要改进现有的流域管理方式以适应多方管理的要求。

3.2 不适应多方筹资的要求

我国的流域管理部门经济体制还没有真正从计划经济转到市场经济的轨道上来,流域管理还不能适应市场经济的要求,所以运行机制显得活力不够。资金上还较多地依赖国家和各级政府的投入,利用市场手段进行筹融资还较欠缺,因而经常导致资金投入不足,特别是建设资金的筹措上更是如此。对流域的治理开发涉及水资源的利用、环境生态保护等,国家和各级政府应对此进行一定的投入,但鉴于国家的财力状况,完全依靠国家和各级政府的投入既不可能,也不现实,同时还会延长建设的周期。因此应更多地利用市场经济手段,充分动员和引导社会资金的投入。

3.3 不适应多方参与的要求

由于对流域管理问题的评价及其优先解决问题的看法不同,常常导致各方利益或行为发生冲突^[6]。为使各方能够长期不懈地相互协作,必须吸收各利益相关方参与到流域管理中来,增强政府部门、社会公众对流域综合管理的信心。我国现行的流域管理中,流域机构只与上级主管部门进行信息交流,而与国土、经济、民政、环境、生态、农业等其他相关部门的协商合作机制不健全,导致信息交流障碍,造成工作重复,出现矛盾冲突。

4 查尔斯河流域管理经验对我国的启示

4.1 设立分权管理的流域管理体制

查尔斯河在流域管理上实施分权管理,流域联合会负责污水处理和流域保护,流域自然保护部负责公园的开发利用,而流域保护会则负责流域环境保护和维护。值得一提的是,流域联合会和流域保护会都不是政府机构,流域联合会是非营利性组织,而流域保护会则为市民组织,社会各方都参与了查尔斯河流域的管理。查尔斯河通过治理,水质在短短3a时间就从D变成了B,这和流域的分权管理有着密不可分的关系。

我国采用流域管理和区域管理相结合的水资源管理体制。在实际操作中,由于流域委员会与流域内地方各级政府行政主管部门之间同属政府机构,却又没有清晰的关系,导致流域管理机构很难协调流域各地区和各部门之间的矛盾。在这方面,建议充分借鉴查尔斯河流域治理经验,摒弃流域管理只能由政府负责的旧有观念,把各方力量都引入到流域管理中来。政府、非政府机构、民间组织或者更多方可以共同参与。在流域规划与治理等基础性公共

事业上仍需由政府负责,而流域的开发利用等则可以交给非政府机构来完成。非政府机构可以对流域内部进行经济运作,如开发公园、设立娱乐项目、体育项目等。民间组织可以组织市民进行各种保护生态的公益活动,开展流域管理方面的讨论,甚至可以对政府立法提出相应的建议。除此之外,民间机构还可以对前两方进行监督,以保证各方利益都得到兼顾。

4.2 建立多方融资的流域筹资渠道

查尔斯河流域的许多建设项目都是通过社会融资建成的,其中不少项目是公开招标合作的,也有自愿捐建的。政府财政投入比例相对较少。

迄今为止,我国还缺乏行之有效的融资渠道,大部分建设都依靠政府拨款来完成。一方面,在流域管理过程中急需大量资金投入;另一方面,社会上有许多闲散或闲置的资金没有得到利用。如果可以开放流域管理中的限制,充分调动和引导社会资金投入就可以同时解决两方面的问题。除了政府提供部分资助外,可以项目形式向社会筹集资金,把社会资金引入流域管理领域,甚至可以把项目交由非政府机构或民间组织进行运作,充分调动民间力量,更好的利用社会闲散资金。这样既可使政府从财政困扰中解脱,还可以使投入资金获得较好的经济效益。

4.3 营造公众参与的流域开放体系

由于流域管理的广泛性和社会性,查尔斯河流域在管理中相当重视公众参与。查尔斯河流域的3个管理机构中有非营利性组织、有民间组织,有公众、市民等利益相关方的参与,这种多方参与,有助于提高流域管理的效率和效益,降低各利益方发生

冲突的可能性。

我国现行的流域管理中,流域机构只与上级主管部门进行信息交流。与其他相关部门的协商合作机制不健全,导致信息交流障碍,重复出现矛盾冲突。借鉴查尔流域管理的经验,结合国内流域管理的实际,建议进行有效的流域管理,利用各种媒体,向社会公众广泛宣传节水型社会建设的意义、重点和进程,鼓励社会公众广泛参与流域管理并进行监督,调动各利益相关方参与的积极性。这个利益相关方包括流域管理的政府部门、企业界、用水大户、公众、非政府组织等,特别是企业在水管理中将会起到非常重要的作用。

参考文献:

- [1] United States Environmental Protection. Charles river history [EB/OL]. [2007-06-06]. <http://www.epa.gov/region1/charles/>.
- [2] Charles River Conservancy. River basin [EB/OL]. [2006-10-17]. <http://www.thecharles.org/crb/crb.html>.
- [3] New England Biolabs. Non-Government Organizations Mini-Reviews [EB/OL]. [2007-03-10]. http://www.neb.com/nebecomm/NGOs_minireviews.asp?find_category=&find_description=&find_part_desc=.
- [4] Department of Conservation and Recreation. Charles river reservation [EB/OL]. [2006-9-21]. <http://www.mass.gov/dcr/parks/metroboston/charlesR.htm>.
- [5] 陈宜瑜. 推进流域综合管理, 保护长江生命之河[J]. 中国水利, 2005(8): 10-12.
- [6] 吕海燕, 郭文婷. 国外典型河口管理中的公众参与模式及对我国的启示[J]. 水利经济, 2007, 25(3): 58-60.

(收稿日期 2007-10-08 编辑 徐广生)

· 简讯 ·

我国新增 6 处国际重要湿地

在第 12 个世界湿地日到来之际,我国又有 6 块重要湿地被《湿地公约》列入国际重要湿地名录,使得我国国际重要湿地数量达 36 处,总面积达 380 万 hm^2 。

我国新增的 6 处国际重要湿地包括:上海长江口中华鲟湿地自然保护区,广西北仑河口国家级自然保护区,福建漳江口红树林国家级自然保护区,湖北洪湖省级湿地自然保护区,广东海丰公平大湖省级自然保护区和四川若尔盖国家级自然保护区。

列入国际重要湿地名录是一种荣誉,一国列入该名录的湿地越多,说明该国保护意识越强。列入名单的湿地将接受国际湿地公约相关规定的约束,一旦发现湿地生态退化,就可能被列入黑名单。如果湿地在规定期限内未得到相应治理的,就会被逐出名录。中国的国际重要湿地至今还未被列入过黑名单。

目前,全世界列入国际重要湿地名录的达 1708 处,亚洲区域列入国际重要湿地名录的达 215 处。我国单位面积大于 100 hm^2 的湿地总面积为 3848 万 hm^2 ,居世界第四、亚洲第一。近几年来,我国湿地保护总投资达 265 亿元,全国 1700 多万 hm^2 、47% 的自然湿地得到有效保护。

(本刊编辑部供稿)