

长江三角洲区域跨界水污染治理的多层协商策略

周海炜 张 阳

(河海大学商学院 , 江苏 南京 210098)

摘要 : 针对长江三角洲跨界水污染治理困难的现状 , 采用协商的方式来解决跨界水污染问题及水事纠纷。根据目前长江三角洲跨界水污染问题的层次性特点 , 指出长江三角洲应针对不同的治理需求建立跨界水污染治理的多层次协商机制 , 分别从战略层面、管理层面和地方层面进行水战略协商、水行政协商和水事纠纷协商 , 各层次协商采用不同的协商组织形式 , 具有不同的协商内容。

关键词 : 跨界水污染 ; 水污染治理 ; 协商机制 ; 多层协商策略 ; 长江三角洲

中图分类号 : X52 文献标识码 : A 文章编号 : 1006-7647(2006)05-0064-05

Multi-layered consultation strategy for transboundary water pollution control in Yangtze River Delta // ZHOU Hai-wei , ZHANG Yang / Business School , Hohai University , Nanjing 210098 , China)

Abstract : In consideration of some difficulties in transboundary water pollution control in Yangtze River Delta , the consultation mode is adopted for water pollution control and dispute settlement in water affairs . Based on the multi-layered characteristic of transboundary water pollution , a multi-layered consultation mode is built to meet different requirements of water pollution control , so that water strategy consultation , water administrative consultation and dispute consultation in water affairs can be performed at the strategy layer , management layer and local layer , respectively . Moreover , different organization forms are adopted in different layers of consultation .

Key words : transboundary water pollution ; water pollution control ; consultation mechanism ; multi-layered consultation strategy ; Yangtze River Delta

长江三角洲(下面简称“长三角”)区域内水网纵横 , 将整个区域的社会经济紧密联系在一起 , 但水资源分布的流域整体性和各省市间水资源管理的行政分割却成为长期存在的矛盾 , 给区域的水利事业和社会经济发展带来了困难。尤其是近几年来随着经济的发展 , 工农业污染随之加重 , 跨界水污染现象日益突出 , 两省一市(苏浙沪)边界地区纠纷与冲突不断。如何妥善解决跨界水污染问题已成为两省一市政府面临的迫切任务。在现有的长三角区域行政体系和水资源管理体系中 , 借鉴国内外跨界水污染治理的经验 , 跨界协商是解决长三角跨界水污染问题及水事纠纷的一种现实可行的方法。

1 长三角跨界水污染治理的主要问题

长三角在水资源利用过程中 , 由于其独特的地理、经济、社会行为等的影响 , 区域内水污染现象日益突出且沿河网扩散移动 , 形成跨界水污染。位于长三角中心地区的苏浙沪边界 , 包括江苏昆山、吴中

和吴江 , 浙江的嘉兴、嘉善和平湖 , 上海的青浦和松江等交界地区是跨界水污染的重点发生地区。以 2000 年对该地区的水污染检测为例 , 全年期综合评价达到地表水 II ~ III 类标准的河长仅占总评价河长的 11.8% 左右 , 超标河长则达 88.2% , 水质污染相当严重^[1]。并且 , 由于该地区的河网位于太湖流域的中心地带 , 其水污染影响是全区域性的。愈发严重的跨界水污染给长三角区域的社会生活、经济发展带来了严重的危害 , 区域跨界水污染治理面临众多难题。

1.1 长三角跨界水污染的基本特征

长三角跨界水污染问题多年反复发生 , 2001 年 11 月爆发的江浙边界清溪塘堵坝事件甚至酝酿为严重的社会冲突 , 影响广泛 , 此次事件调解后 , 为了协调跨界水污染的问题 , 有效解决纠纷 , 江浙两省当地政府会同环保部门针对边界水污染纠纷的矛盾焦点展开了协商。通过协商 , 双方共同建立了水污染协调的“三个机制” , 即信息互通机制、环保联合督察

机制和联合办公机制²¹。虽然解决了一些问题,但基本属于监测通报等技术层面的协商,并没有触及跨界水污染形成的深层制度与利益冲突的解决,至今这一地区仍不时有反复,该地区被太湖流域列为水污染治理和水资源保护的重点地区。

长三角跨界水污染问题的复杂性具有其独特的自然地理、社会行为、经济行为特征,具体表现在以下5个方面:

a. 太湖流域地势为浅碟形且水网密集,这种自然条件与多年形成的工程条件使水污染的扩散形成非常复杂的局面。例如,汛期防洪排涝工程的起用与水污染的扩散形成复杂的关系,防洪工程调节洪水时也会出现跨界水污染。长三角跨界水污染大多发生在苏浙沪交界处的边界河流,在上下游之间、左右岸之间及各省市防洪排涝工程建设上均存在冲突。

b. 长三角两省一市之间存在经济利益竞争,跨界水污染问题的背后是区域经济利益的竞争,由于制度安排上的原因,现实中各方从自身经济利益最大化的角度去利用水资源,忽视了水资源的保护意识及他人的资源利用权,跨界水污染问题的实质必须从背后所体现的区域经济利益竞争上给予认识。

c. 长三角跨界水污染由于水资源管理在行业、区域之间处于分割状态,导致治理的复杂性。如果说长三角的水污染产生是一个系统性问题的话,那么长期以来跨界水污染日趋严重、水污染治理难以见成效、跨界水事纠纷不断发生等就是一个管理问题了。跨界水污染矛盾从管理体系的角度看,终究是一个社会经济管理问题,具体涉及到两省一市及流域层面的水资源管理体制性冲突。

d. 造成长三角跨界水污染的污染源不仅仅只有明显的工业污染、农业污染,生活用水污染也同样严重。这一区域高速的经济增长、迅速的城市化发展、密集的人口等导致了水污染源的分散性和多样性。在这种背景下,跨界水污染问题只是长三角区域水污染的代表性问题,必须从系统与整体上解决而不能仅仅针对跨界水污染。

e. 长三角跨界水污染治理涉及到的利益相关者非常广泛,水污染治理涉及各方的居民、企业、政府以及环保机构等,而这些机构背后又具有不同的行政利益和行业利益。治理跨界水污染必须形成包含这些利益相关者在内的有效跨界治理机制。

1.2 当前长三角跨界水污染治理中的主要问题

治理跨界水污染必须准确把握问题所在。当前长三角跨界水污染治理虽然已经取得了一定的成果,但在很多时候也不能将跨界水污染问题做到及时、标本兼治的彻底治理,在跨界水污染治理中仍然

面临着一定的难题。从上述复杂性特征出发,近年跨界水污染的治理,可以总结为以下几个需要解决的主要难题。

a. 缺乏区域性涉水产业发展的统一规划。由于区域省市之间存在社会经济竞争的竞争,导致对自身产业的保护,如何协调省市之间在产业结构上的矛盾成为治理跨界水污染的关键。但是长三角水污染日益严重,对生态环境已经产生相当大的影响,因而必须把跨界水污染治理作为区域战略性问题对待。

b. 现行的水环境管理行政体制使跨界水污染治理处于体制性分割状态。现行水环境行政体制要求本地政府对本地环境负责,这种责任体系对于跨界水污染治理缺乏有效的约束。尽管流域管理机构对流域水资源实行统一管理,但在现行体制下,流域机构对水污染排放总量的宏观控制与各行政区域对水污染排放的微观控制处于脱节状态。这种困难的深层原因又与区域的产业发展紧密联系在一起,因为排污总量的控制涉及到各省市产业发展,并不仅仅是一个污染量的问题。

c. 现行跨界水污染治理法律法规的可操作性差。尽管现有的法律法规中明确规定跨行政区域的水污染纠纷,由有关地方人民政府协商解决,或者由其共同的上级人民政府协调解决,但是从多年的实践可以看出,这些法律规定的可操作性不强,各行政区域之间分割治理难以做到协调统一,责任认定较难,相互推诿扯皮现象时有发生,导致许多跨界水污染问题得不到及时、妥善的解决^[3]。

d. 跨界水污染治理及水事纠纷的直接当事各方缺乏有效的利益权衡与协商机制。地方政府在跨界水污染治理中起关键作用,但按照现有的有关规定,水污染事件发生后只有接受上级命令协调处理,这种状况已经无法满足目前社会经济主体的利益多元化和参与管理的要求。长三角社会经济改革使得利益多元格局基本形成,地方政府、当地企业、居民组织乃至环保组织等对跨界水污染治理都提出了自己的诉求,传统的行政命令方式尽管仍然重要,但已经显得不足,必须通过某种机制反映和解决这些诉求。

总之,长三角区域跨界水污染治理涉及到区域战略、水资源与水污染防治管理、当事各方纠纷处理3个层面的问题,必须根据不同层面的要求建立相应的协商机制。

2 建立多层次跨界水污染治理协商机制

跨界协商在长三角主要是不同行政主体之间的协商,实质是以理性为基础的一种政治解决过程,其

特点表现为民主原则、公平参与与自律管理^[4]。

跨界水污染治理的协商可以将对跨界各方的竞争性行为转变为合作性行为,短期行为转变为长期行为,也可以更好地解决跨界水污染治理中的立法问题和跨界管理行为合法化问题,从而使得跨界水资源管理行为更加快捷有效^[5]。随着长三角区域一体化进程的加快,各部门、领域、行业之间联系更加密切,通过协商来合作解决跨界水污染问题已经成为必然趋势。

2.1 长三角区域跨界水污染治理的3个层面及对协商的不同要求

长三角的跨界水污染涉及3个管理层面的子系统:区域社会经济系统、水资源与水环境管理系统、地方跨界涉水主体及社区系统。要解决跨界水污染问题就必须在3个管理层面分别建立协商机制:在区域社会经济发展战略层面,建立与区域宏观经济整体规划相关的协商机制;在水资源与水环境管理层面,建立相关的各部门之间的协商机制;在地方水资源冲突层面,建立地方各涉水单位或个体之间的水事纠纷协商机制。将这3个层面分别称为跨界水战略协商、水行政协商和水事纠纷协商,此3类协商在跨界水污染治理过程中发挥着不同的作用。

跨界水战略协商主要由流域管理机构和各省市政府发起,其作用是涉水相关产业的发展规划、水资源与环境战略、跨界水资源问题的宏观决策、管理规则等的制定,主要解决区域跨界水资源管理的战略性问题。

跨界水行政协商主要由流域管理机构、省市水行政主管部门和环境保护行政主管部门发起,其作用是针对水资源管理的专业性规划、政策、规范、监督与执法等进行协商,针对重大突发水事纠纷的预警、应急处理加以紧急干预,主要解决区域跨界水资源管理的专业性问题。

水事纠纷协商可由地方政府发起,虽然各涉水社会经济组织是协商参与主体,但水资源与水环境的公共特征使地方负有责任。该层协商作用是就直接影响各方利益的水污染等事件进行监测、信息交流、协商解决,防止事态扩大为社会冲突。

2.2 3层协商机制及其之间的关系

虽然3个层面的协商作用不同,但它们的最终目标是一致的,就是使跨界水污染得到有效治理。在实现这一目标的过程中,它们是相互联系、相互支撑的。首先,从水事纠纷协商、水行政协商、水战略协商的发起机构的职能和权限可以看出,它们是逐级递升的关系,跨界水污染在基层无法协商解决的,可以上报由上一级政府职能机构进行协商解决,即

遵循逐级协商原则,所以说它们之间是紧密联系的。其次,从跨界水战略协商、水行政协商、水事纠纷协商的功能作用可以看出,此3个层面的协商分别属于宏观、中观和微观协商。跨界水战略协商制定的战略、规划为水行政协商和水事纠纷协商提供指导原则,水行政协商和水事纠纷协商的执行是实现跨界水战略协商所形成战略规划的保证。

3 跨界水污染治理多层次协商的组织建设

当前,长三角跨界水污染治理协商的参与主体主要包括各区域涉水社会经济主体、各区域水行政主管部门、区域及流域的水行政主管部门和区域环境保护行政主管部门。其中执行主体是省级人民政府及其有关部门和相关市、县,监督主体是流域管理机构和各级水行政主管部门。在此种组织方式下,长三角跨界水污染治理已取得了一些可喜成果并积累了一定的经验,但就其组织方式而言,仍然存在一定的局限性,如跨界地区相关行政部门不互相隶属,造成执法不统一,执法困难;省市水利部门和环保部门对跨界水污染事件及纠纷主要采取上报处理方式,求得上级的跨界协调,往往造成事态的拖延;区域省市政府之间还不能自觉积极地就各自的环境战略加以协调,建立区域整体的环境战略等。因此,长三角区域跨界协商可以根据不同层面的协商目标和要求构成多层次的协商组织方式,划清各层次协商组织的权利与责任。

3.1 战略层面的跨界水污染治理协商组织建设

长三角水污染的问题归根到底是社会经济发展与环境发生矛盾而引起的,必须从根本上进行区域产业规划。另一方面,由于水资源的流域特征和区域特征相互交织,水污染治理协商也需要从宏观层面展开,才能从根本上解决跨界水污染问题。因此,这是一种高层战略协商机制和协商组织,主要负责水污染产业的规划与调整战略。

战略层面的跨界水污染治理协商应该是在国务院、水利部等相关部委的指导下,由流域管理机构和各省市政府执行,其职责与作用在于区域的战略协调与整体规划。

3.2 流域管理层面的跨界水污染治理协商组织建设

所谓流域管理层面的跨界水污染治理协商组织就是流域水行政主管部门与水环境保护主管部门的协商组织结构,这是一种流域内专业主管部门参与的政府间协商组织,是一种专业性水资源管理协商组织。

我国水资源管理采取条块结合管理体制。按照《中华人民共和国水法》的规定,我国对水资源实施

流域统一管理,流域机构作为水利部派出机构对流域整体以及涉及跨区域、跨流域的水资源进行统一规划与管理,各个省市负责行政区内的水资源管理。但是在市场体制改革进程之中,地方的自主权扩大,于是区域行政体系与流域管理体系在水资源的规划制定及执行上都会产生矛盾,原有的管理方式难以适应当前复杂的状况。这要求在长三角地区加强各省市及水资源相关专业主管部门之间的合作,寻求新的合作方式。

流域管理层面的跨界水污染治理协商组织主要由流域管理机构、省市水行政主管部门和环境保护主管部门组成,其职责与作用主要是专业性规划与政策制定、执法监督等。

3.3 地方层面的跨界水污染治理协商组织建设

地方层面的跨界水污染治理协商是由存在跨界水污染矛盾的区域各方直接参与构成的协商组织,是一种微观水资源协商组织。大致有以下特征:①参与主体主要是地方上与水污染矛盾直接有利害关系的各方,考虑水污染矛盾的公共性质,一般可由各方的当地政府代表、相关群众代表或其他利益相关者代表构成。②地方性协商组织的形成时机视矛盾发展情况而定,并且原则上是自愿组织,但考虑到信息沟通可能存在的困难,也可以由商检部门督促成立。③地方性协商组织的组织方式、协商流程、协商规则等应该尽量常规化,通过形式的常规化来增加相互的信任。④这一组织的基本功能可在矛盾的不同阶段有所不同,在矛盾早期主要是加强沟通,缓解矛盾,预防矛盾的激化,自我达成解决协议;在矛盾激化阶段可转化为上级部门干预调处的对象机构,使矛盾调处可以迅速展开;在矛盾协商后期可以作为执行监督机构。

长三角区域的社会经济发展水平较高,参与管理意识较高。随着区域社会经济的转型,在政府职能不断转变过程中,许多社会事务需要有更多这一类自我管理的组织来参与,才能满足社会稳定和发展的需要。

地方层面的跨界水污染治理协商主要由地方政府主导,但要求各涉水社会经济主体积极参与,其职责与作用主要是监测、信息交流、预警和纠纷应急处理。

4 跨界水污染治理多层次协商的基本内容

在长三角跨界水污染治理的多层次协商中,通过适当的组织建设使得其各自的作用得以充分发挥,但为了更加明确各自的职责,还必须对其各自的协商内容加以规定。

4.1 战略层面的跨界水污染治理协商内容

对于长三角跨界水污染治理,区域各跨界主体应该从战略上寻找到共同的利益,否则,跨界协商只能成为各主体经济利益协商的平台,而不能触及到人与水和谐相处的核心层面。而且区域的社会经济一体化发展也要求整体上对水资源管理进行整体规划。因此,区域各政府之间的战略协商应该以社会经济发展战略、产业结构调整和环境战略的协商为基本的方向。

区域整体战略规划、水污染相关产业发展规划和区域环境战略规划是战略层面协商的主要内容。经济发展牵涉到各自切身的利益,但如果没有区域层面的规划,没有区域内各省市之间在产业规划上的协调,所产生的污染最终成为共同的威胁。至于环境战略的协商主要体现在流域水资源管理部门和区域的环境保护部门协商制定各自的流域水资源规划和水环境保护规划,例如正在酝酿的《长江三角洲环境保护规划纲要》、《太湖流域水资源规划》等。

4.2 流域管理层面的跨界水污染治理协商内容

流域管理层面的跨界水污染治理协商的专业性较强,流域各省市及流域管理部门需要积极参与协商,一般是通过制定专业性的水资源规划、水环境保护规划等技术规范性文件来达到一致。当前,流域及区域之间水污染总量控制与协调、水功能区划分等内容的协商是亟待解决的问题。

水利部门一般依据流域水体允许纳污能力对污染物实施总量控制,但是,对于跨界地区而言,流域的污染总量控制需要在区域之间协调,而排污总量的控制涉及到各个省市产业的发展,是一个经济利益与生态效益缠绕的难题,因此管理层面的流域管理机构 and 各省市政府必须对涉及流域及区域的污染总量进行规划,在跨界各方之间加以协商。

对流域水功能区的划分是水资源保护规划的重要内容,按照规划,不同的功能区在水资源利用上作用不同,如饮用水源区、工业用水区、农业用水区、渔业用水区等。水功能区划分涉及到边界河流的数量、水资源特性、行政区域、当地经济发展状况、人口分布等因素,必然对相关的社会经济发展产生影响。在边界地区,由于各自利益的驱动,在水功能区的划分上自然向各自的利益倾斜,如何在流域的水资源保护规划、地方水资源保护规划、各地区的社会经济发展规划之间进行协调,将是目前各省市水污染治理协商的主要问题之一。

4.3 地方层面的跨界水污染治理协商内容

地方层面的跨界水污染治理协商首先要改变以往的侧重经济利益补偿的水污染纠纷协商,把重点

转移到跨界水污染的预防协商。这一层面的协商形式和内容多样,可以根据情况而定,协商的内容包括信息互通、排污督察、水质监测、防污技术交流等。通过水污染发生前的协商可以加强沟通,缓解矛盾,预防矛盾的激化,自我达成解决协议,将跨界水污染消灭在萌芽状态。

当跨界水污染纠纷发生时,地方层面的跨界水污染治理协商首先应及时控制事态发展,维护社会安定,然后使得各主体对于受损地区的经济补偿标准达成一致意见,纠纷中利益遭受损失的一方通常得到合理的补偿,并制定适当的治污方案、合理的水量分配方案等。

5 结 语

在长三角一体化的发展过程中,生态环境的保护已受到人们的高度关注,在国家科学和谐发展观的指导思想下,协商已成为跨界水污染治理的主要方法之一。跨界协商在以往的水污染治理中已取得一定的成果并积累了一定的经验,但从实践来看,现行的协商机制还不完善,存在着一定的局限性。由于我国社会经济处于转型之中,面对复杂的问题必

须采用现实的策略,在长三角跨界水污染治理中建立战略层面、管理层面、地方层面的多层次但相互支持的协商机制,并分别采取不同的协商组织方式,形成不同的协商内容框架。跨界水污染治理多层次协商机制能够搭建广泛利益相关者政治参与和表达的渠道,是一种合作解决和自我解决问题的模式,作为一种合作解决模式,它有利于满足各方的发展要求,作为一种自我解决模式,它又强化了参与主体的责任,体现公平与公正。

参考文献：

[1]太湖流域水资源保护局.太湖流域省际边界重点地区水资源保护专项规划调查评价报告(征求意见稿)[R].上海:太湖流域管理局,2005.
[2]高杰.江浙两省合作治污:建立三个机制,加强协调沟通[N].中国环境报,2002-09-13(3).
[3]蔡守秋.论跨行政区域的水环境资源纠纷[J].江海学刊,2002(4):128-135.
[4]王树功.跨区域河流水污染综合整治的设计研究[J].上海环境科学,2001(12):577-579.
[5]赵来军,李怀祖.流域跨界水污染纠纷对策研究[J].中国人口·资源与环境,2002(6):49-53.

(收稿日期:2006-07-25 编辑:骆超)

(上接第63页)原供水管路为上游侧预埋DN100变径为DN65,然后分三通变径为DN50的环管;后改为在DN100预埋管路处开三通,增加1套一样的供排水管路,到原供水管路的对称方向给冷却器环管供水,如图2所示。这是第3次处理。经过这3次处理,推力轴承瓦温已达到了设计值要求(见表1)。

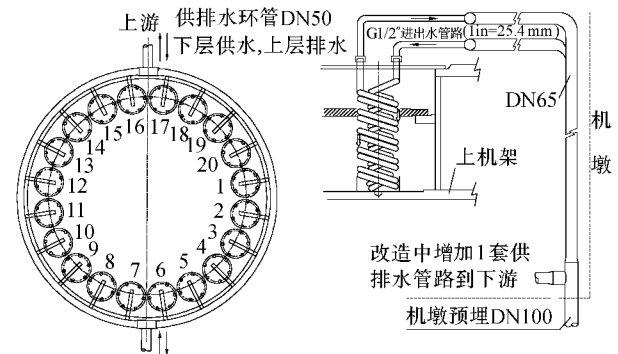


图2 推力轴承冷却器及管路布置

表1 处理前后的推力瓦冷却参数

处理状况	推力瓦温/℃	油温/℃	进水温度/℃	出水温度/℃	进水压力/MPa	出水压力/MPa	冷却水流量/(m³·h⁻¹)
处理前	68.92	51.5	9	10.0	0.16	0.05	35
第1次处理	68.26	45.0	9	10.2	0.16	0.05	35
第2次处理	68.01	41.0	9	10.5	0.16	0.05	35
第3次处理	64.20	36.5	9	12.0	0.16	0.02	38

3 结 语

a. 通过改造,冶勒水电站水斗式水轮发电机组推力轴承瓦温超限问题得到了解决,推力瓦的运行温度能保持在64.2℃长期稳定运行。由表1可知,改造后的冷却效果更加明显,虽然总的冷却水流量没有大的变化,但增加了管路即增大了流通面积,降低了流速,增加了6个冷却器,使冷却器水与油的热交换更为充分。

b. 根据制造厂商的校核和试验,推力瓦材质成分Sn为(90±0.5)%,Sb为(6.5±0.5)%,Cu为(3.5±0.5)%,Pb小于0.2%,可以保证在80℃以下安全运行。据此,将推力瓦的报警温度调整为70℃,停机温度75℃。因此,即使在夏季,地下厂房的冷却水进水温度最高为14℃的情况下,也能保证推力轴承的长期安全运行。

参考文献：

[1]张也影.流体力学[M].2版.北京:高等教育出版社,1998:171.

(收稿日期:2006-03-09 编辑:马敏峰)