

我国跨界水资源管理协商机制框架

汪 群,周 旭,胡兴球

(河海大学商学院,江苏 南京 210098)

摘要 :针对水资源的双重属性和行政主导的水资源管理体制所造成的水资源跨界管理难题,基于水资源的系统性和准公共物品属性,参考国外成熟经验,提出在当前水资源管理体制中应重点构建水资源管理跨界多主体协商机制,以体现多利益主体的要求。从主体构成、运行环境、管理模式、运行框架等角度构建了跨界水资源管理协商机制框架。

关键词 :水资源管理;跨界管理;协商机制

中图分类号:TV213.4

文献标识码:A

文章编号:1006-764X(2007)05-0080-05

Consultation mechanism framework of inter-regional water resources management in China//WANG Qun, ZHOU Xu, HU Xing-qiu(Business School, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract : The dual properties of water resources and its public administration-dominant management system lead to some difficulties in inter-regional water resources management. Based on systemization of water resources and the attribute as quasi-public products as well as the well-developed water resources management modes from abroad, it is proposed that a multi-agent consultation mechanism for inter-regional water resources management should be established to reflect the interests of each parts involved. Furthermore, a framework of consultation mechanism for inter-regional water resources management was worked out from the angles of the composition of different parts, the operational environment, the management mode, the operational framework, etc.

Key words : water resources management; inter-regional management; consultation mechanism

随着我国社会、经济的快速发展,水资源作为一种社会、经济发展的基础性资源,其开发、利用和保护等显得越来越重要。特别是当前水资源矛盾和纠纷越演越烈,引发水资源管理的跨界问题争议也日渐增多。现行的流域管理与区域管理相结合的水资源管理模式自身固有的弊端不断地凸现。例如太湖流域,在太湖流域管理局的统一管理之下,两省(江苏、浙江)一市(上海)之间的水资源矛盾仍然时常出现。主要表现为用水问题以及水污染所形成的纠纷,这些纠纷常常缺乏有效的管理措施,在自然与社会的各种原因作用下容易激化,形成水事纠纷甚至冲突。由此,笔者参考水资源管理的相关理论,结合中国水资源管理实际,认为让更多的水资源使用和受益者参与到水资源的管理过程中是解决水资源管理问题的关键,这就需要在原有的以行政管理为主导的管理体制下,提出并构建跨界水资源协商管理机制。

1 水资源拥有自然与社会双重属性

水资源作为人类赖以生存的自然资源,具有自

身的特征和规律,即水资源的自然属性,它是水资源自身所具有的、没有施加人类活动痕迹的特征,主要表现为时空分布的不均匀性、稀缺性、流动性和系统性等。随着人类社会的发展,水资源已成为稀缺资源,对人类社会的发展乃至生存构成直接威胁。这说明水资源的社会属性日益突出。水资源已不仅是一种自然资源,更是一种社会资源,已经成为人类社会的一个重要组成部分。水资源的社会属性主要表现为经济性、伦理性、垄断性等。在水资源的自然和社会属性中,长期以来被忽视的是其系统性和准公共物品性^[1]。

水资源的系统性,是指由一定的地质结构组成的、具有密切水力联系的统一整体的特性。也就是说,无论地表水、土壤水、地下水都有一定的联系,是一个有机的整体。把某一个水源地、一个含水层当作一个孤立的单元看待、开发,将会造成各种水事纠纷、水资源浪费、水质恶化、环境质量下降等问题。由水资源的系统性所决定,水量、水质的评价应按自然系统来进行,开发利用时应充分考虑系统内各个

部分的联系和制约关系,使各部分协调发展。在水资源管理过程中,根据水资源的用途和地域人为地进行管理职权的划分和开发是违背水资源系统性的表现,也不可能达到提高水资源利用效率、优化资源配置的目的,无法实现水资源的可持续利用。20世纪90年代,黄河下游越演越烈的断流引起了全世界的关注。从1999年开始,黄河水利委员会被授权实施水量统一调度。2000~2004年,在黄河来水持续偏枯的情况下,黄河实现连续5年不断流,其根本原因就在于流域管理部门加强了对整个流域系统的宏观调控和水量分配控制^[2]。

水资源还有准公共物品的属性。公共物品是指那些在消费上具有非竞争性与非排他性的物品。非竞争性是指一个人消费某件物品时不妨碍其他人同时消费同一件物品;非排他性是指只要社会存在某一公共物品,就不能排斥社会上的任何人消费该物品。从公共物品的定义和特征看,水资源属于准公共物品,即具有有限的非竞争性与非排他性的物品。其最主要的特征在于具有“拥挤性”,就是说,在水资源的消费中,当消费者数量从零增加到某一个可能是相当大的正数时即达到了拥挤性,这时新增加的消费者的边际成本开始上升。当最后达到容量的极限值时,增加额外消费者的边际成本趋于无穷大。尤其是当政府免费提供水资源或象征性地收费时,人们必然无控制地过度消费或者说浪费,这时政府对多供一些人消费水所花费的边际成本就会很大,自然造成拥挤性加剧。我国的现实正是如此,虽然在我国许多地区的水资源费或水价已经进行过多次调整,但仍只是象征性的,远远达不到与供水成本的平衡。在黄河流域,500t黄河水的水费甚至买不到一瓶矿泉水。

2 我国行政主导的水资源管理体制凸现跨界管理难题

我国当前实行的是在行政主导下流域管理与区域管理相结合的流域管理体制。2002年颁布的新的《中华人民共和国水法》明确规定“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”。流域管理是以水文区域为管理范围,而区域管理是以行政区域为管理范围,两者的管理范围相互交叉。流域管理一般涉及的对象均与水有关,而区域行政管理则涉及各行各业,两者管理职能上也有所交叉。

水资源的自然与社会双重属性决定了当前的水资源管理面临跨界问题,这里的“界”包括两个层面的内容,一是区域界,一是部门界。由于我国的行政区并非按照水资源的地理分布,形成了我国行政区

划与水资源地理分布不匹配的局面。现行的行政管理体制要求本地政府对本地事务负责,这就形成条块分割的局面。在水资源的管理过程中,同一流域内由于行政分割,不同省(市)的水利行政机构和相关部门在水资源管理上存在着各自的立场,会有不同利益冲突,从而产生了行政界,虽然已经建立了流域机构,但是流域机构的管理经常会与地方利益相冲突,进而形成种种问题。由于水资源的管理涉及多方面的内容,包括供水、防洪、防污等,而现行的行政管理体系是按照职能进行划分,这就造成了资源管理的各个职能会划分到不同的职能部门内,由此形成了部门界。在当前的行政管理体系中,水利、环保、农林、航运等部门都承担着一定的水资源管理职责,由于部门间职责和利益取向的不同,必然导致一定的矛盾和冲突。例如在处理水污染现象这一过程中《中华人民共和国水污染防治法》规定水利等部门结合各自的职责协同环境部门对水污染防治实施监督管理,但在各级政府部门职责分工中存在明显的职能不清和职能交叉的现象,最终难以有效形成水污染防治的合力。如在水质监测和排污管理方面存在水利部门和环保部门的职能交叉,而在水功能区划与水环境功能区划上则存在职能不清的问题^[3]。

由于部门界与行政界的存在而形成的水资源管理问题,以缺水问题最为突出,这一问题可以分为水质和水量两个方面,并在太湖流域和黄河流域表现得尤为突出。如以水质型缺水为主要特征的太湖流域,水资源管理上管理机构职能交叉、脱节、不明晰的问题比较明显;以资源型缺水为主要特征的黄河流域,水资源管理上缺乏约束机制和有效管理手段的问题比较显著。

3 水资源管理应构建跨界多主体协商机制,体现多利益主体的要求

因跨界而产生的水资源管理问题,其根本原因在于没有考虑水资源的系统性和准公共物品性,即没有考虑水资源管理过程中涉及的不同利益主体的利益诉求以及表达途径。由此,就需要借鉴国外水资源管理经验,重视流域水资源管理跨越不同组织、区域、行政边界的问题,即跨界水资源管理。多种“界”中处于核心地位的是“跨越区域行政边界”,因此,跨界水资源管理的重点就是跨越按区域行政、政治实体的级别或层次划分的边界,由与水资源相关的个人、组织等利益相关群体(管理主体)对水资源管理客体施加影响,造就一种包含主、客体在内的良好环境,高效处理各种水资源问题以实现预定的目

标。

显然,跨界水资源管理依靠建立在传统形成管理体制基础上的流域与区域结合的水资源管理模式是难以实施的,这就需要引入新的管理模式。

众多国外水资源管理的实践表明,跨界水资源管理中的协商方式是水资源管理模式的重要组成部分,是水资源实施流域管理和行政管理的重要纽带。运用这种管理方式比较成功的有莱茵河的治理和英国的流域管理。在莱茵河治理过程中,为改善河水水质,保证流域的生态平衡和可持续发展,莱茵河沿岸的9个国家都把流域环境保护看做是共同的利益,通过建立多个跨国的管理委员会,长期通力协作,步调一致地治理污染,从而促进了莱茵河水质和水环境功能的改善,成为国际环境合作和跨国界流域污染治理的成功典范^[4]。在英国的流域管理过程中,为突出流域水管理的重要性,在较大的河流上都设有流域委员会或类似职能的机构,统一流域水资源的规划和水利工程的建设与管理、供水、污水回收与处理,形成一条龙的水管理服务体系。英国水资源管理最高机构是水务局,是由法律授权的法人团体而非政府机构,它们具有很大的自主权,可以从事水务局认为是促进、有助于履行其职责或在履行其职责时附带执行的任何事情(不论是否涉及支出、借贷或获得还是放弃任何财产和权力)。其领导机构是董事会,主席由环境大臣任命,委员由环境大臣、农业渔业和粮食大臣及地方当局分别任命。流域委员会等机构在不同程度上接受其管理。

根据国外的经验可以发现,体现不同利益主体要求的制度,必须建立以协商为基础的水资源管理模式,只有如此,才是实现水资源的跨界管理,才能更有效地解决当前我国水资源管理中存在的突出问题。

4 跨界水资源管理协商机制框架

所谓跨界水资源管理协商,其本质是指按照国家内部行政区域之间水资源管理中的合作形式——协商,建立以政治、经济、文化为核心的流域管理与区域管理相互协调的水资源管理模式。另外,跨界水资源管理协商机制的具体内容包括:影响协商顺利进行的各种要素构成、要达到的目标、所需的政策保障、体制对协商的影响和协商对制度的要求,以及这些要素发挥作用的运行框架。

4.1 跨界水资源管理协商的主体构成

在现行水资源管理体制下,跨界水资源协商管理的主体应包括以下3类:①政府、流域管理机构 and 社团。其中政府包括各级政府部门,这当中所属地

政府起着主导性的作用;②流域管理机构,是水行政主管部门的派出机构;③社团,包括各级供水组织、灌溉管理组织以及其他用水组织,社团主要由水资源使用者或受益者所构成,他们代表水资源使用者或受益者的利益和意志。

在上述3类主体中,当前迫切需要加强的是社团。由于社团直接代表了民众的意志和利益,因此其应在水资源协商管理中充当重要角色。当前世界范围内所兴起并被众多国家所采纳的治理理论,其核心观点就是要求民众(当事人)积极参与公共事务管理活动,参与的形式一般是通过社会团体。在水资源的管理活动中,应充分听取民众的意见,取得民众的支持,但是在当前的环境下,相对于政府而言,由民众构成的社团在跨界水资源管理中的主体地位非常薄弱,社团这一基层组织在中国还未成型。目前大部分社团主要是针对具体的事务而临时成立,一旦事务结束后即解散。比如灌溉管理组织,在灌溉开始之前由农民自发地组织起来,并有一些简单的不成文的章程,一旦灌溉结束,这个组织也就解散,下次再重新组织。并且现有社团在水资源管理活动中所起到的作用也极为有限,无法充分表达民众的意见和观点。

随着我国政治体制改革的逐步深入,社团在社会中所起的作用将越来越大,在水资源跨界协商管理中也将发挥越来越重要的作用。因此,加强社团的力量将是建立跨界水资源协商机制的重要环节。

4.2 跨界水资源管理协商的运行环境

若要以上构成主体发挥其应有的作用,必须明确跨界水资源协商管理时的目标,寻找现有的政策支持,把握好已有体制对跨界水资源管理协商机制的积极和消极的影响,并提出有效实施协商管理的要求,从而使跨界水资源管理协商机制有一个良好的运行环境。

4.2.1 跨界水资源管理协商的目标

跨界水资源管理协商的目标就是最终达到使协商各方都满意的结果,妥善解决各种水资源矛盾与冲突。具体来说,协商使跨界水资源管理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,治标行为转变为治本行为,协商可以从更广泛的角度和范围去考虑跨界水资源管理的行政方式和市场方式的协调运用;可以更好地解决跨界水资源管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]。

4.2.2 跨界水资源管理协商的政策保障

目前《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国水污染防治法》、

《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国河道管理条例》等法律法规,以及2004年9月水利部发布的《省际水事纠纷预防和处理办法》、2006年3月我国颁布的《环境影响评价公众参与暂行办法》等对跨界水资源矛盾的解决提出了基本指导思想和原则,概括地讲,以“预防为主,预防与处理相结合”作为处理跨界水事纠纷的指导思想,这些政策法规都为水资源协商管理提供了政策保障。

但也得看到这些法律法规存在的不足,对此可以采取相应的措施进行改善和加强。首先,在《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国水污染防治法》等法律中明确与水资源协商利益有关的主体价值观协调细则,使得协商各方的价值观走向一致;另外,对于水资源的可持续发展如何进行,在法律中也要得到体现,以保证实现“人水和谐”的理念。其次,对于我国的一些基本法律,如《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》等,要继续强化流域机构的作用,明确流域机构和水行政主管部门的职责,特别是对进行协商的主体的职责要分清,而且要从长远的角度来确定协商的步骤以及评估反馈体系,另外法律法规的完善要与水管理体制的改革相互辉映,体现我国治水时集权和分权的综合运用。再次,对于一些省际水事纠纷处理、公众参与水资源管理的法规,需要建立在民主协商的原则上,对于如何协商各相关利益主体的利益分配要有详细的规定,如在制定水价、移民、水污染处理等问题上,把需要协商的内容进行归类,将针对不同原因或不同发展阶段造成的水事矛盾和纠纷采取不同的协商方式的具体做法列入法律法规中。

4.2.3 现行水资源管理体制对跨界协商机制的影响

我国现行的流域管理与区域管理相结合的水资源管理体制在一定程度上会对跨界协商机制产生积极和消极的影响。首先,当前的水行政主管部门、流域机构在处理水资源纠纷中发挥了重要作用。这些管理部门通过行政和法律的手段使水资源纠纷各方在协商的基础上达成共识,有效避免水资源冲突的进一步恶化,妥善解决水资源冲突带来的一些问题,为构建和谐社会打下了基础;其次,由于地方水利部门在财政上和人事上受制于地方政府,难以摆脱地方利益的束缚,而流域管理机构的事后监督权又缺乏责任追究制度作保障,所以导致了行政分割、多头管理、职责不清的现象,使得有些水资源纠纷不能顺利协商解决。另外,水资源管理缺乏公众参与机制,水资源管理实际上是政府单边行为,是政府或流域机构利益、要求的表达,这种管理无法保证上、下游各用水户的利益,难以做到群策群力制定出最

优的方案,也难以避免水资源冲突的利益驱使。

4.2.4 跨界水资源管理协商对制度环境的要求

要使跨界水资源管理协商机制有效地运行,就必须在3个层面分别建立协商机制:①精神和理念层面,与跨界水资源管理指导思想相关的协商机制;②战略和制度层面,与区域宏观经济整体规划相关的协商机制;③策略和行为层面,与处理地方各涉水单位或个体之间水事矛盾和纠纷相关的协商机制。这3个层面互为因果,缺一不可。

由于这些协商机制受现有水管理体制的限制,运行起来比较困难,它需要管理职能部门的参与和支持,更需要区域间科学、合理的产业布局和谐发展的社会经济。因此,必须对现行的水资源管理体制进行改革,首先要不断完善流域机构的权威作用,明确行政单位与流域机构的职责,形成跨流域之间的统一规划;其次,本着民主协商的原则,推动各种法规、政策积极实施;再次,建立和完善在跨界水资源管理中的公众参与机制、民主协商机制、信息通报机制、联合会商机制和联手行动机制,以行政为主导,继续深化流域管理与区域管理相结合的管理体制。

4.3 跨界水资源管理协商模式的构成

根据治水谱系,可从科层和市场来分析跨界水资源管理,即从宏观的精神和理念、中观的制度和战略安排、微观的主体策略和行为3个层面相结合的角度,利用市场化和层级化的优势,达成一种协商情形下的跨界水管理,从而归纳出不同管理内容下的协商模式。

科层和市场是一个谱系的两端,在实践中并不是离散的不同,而是从一种向另一种渐变形成一个谱系,从科层到市场,层级化程度渐趋下降。针对跨界水资源管理需要处理的问题,不仅仅是只采用科层或市场就能解决的,而是要根据不同管理内容,采用不同程度的科层与市场的结合构成相应的协商模式来解决这些问题^[6]。协商模式主要可以分成以下4种:

a. 以防洪为主的协商模式。该模式是指在防洪过程中,以人与自然关系的协调与人们多元价值观的协调为基础,在政府力量的主导下,对防洪管理部门的决策进行协商,取得一致意见,同时协商涉及防洪有关利益主体的关系,掌握上级管理部门和同级管理部门的相关信息,进行信息沟通和交流,建立完善的应急机制和预警机制。该协商模式处在治水谱系靠近科层的一端,也就是说在解决跨界水资源纠纷和矛盾中,主要靠行政的力量来处理防洪过程中的水事纠纷和矛盾,对其进行协商解决。

b. 以跨界水污染为主的协商模式。从治水谱系来看,处理跨界水污染问题,建立协商模式需要从

科层和市场两个角度一起考虑,主要侧重于市场环境下的排污权交易,根据污染物削减量确定转移污染税税率和法律法规的约束,而科层方面要考虑各流域机构由国家授权并在跨界水污染纠纷中具有权威性和强制性。

c. 以供水为主的协商模式。这种协商模式从治水谱系来看,靠近市场一端的主要考虑供水价格,靠近科层一端的主要考虑参与供水管理的主体多元化,加强区域管理与流域管理的结合体制。以供水为主的协商模式注重科层和市场的相互结合,运用市场价值规律形成供水的价格机制,协商用水户之间水量的分配和水管理部门、水定价部门、用水户之间水费的确定和合理收取,转化多元价值形成统一的供水模式,并让用水户积极参与供水管理,建立用水户组织,形成政府、市场、用水户组织多中心的水治理体系,协商不同用水主体之间的利益以及供水造成的水污染纠纷。

d. 以水能开发、环境保护为主的协商模式。按照治水谱系,水能开发和环境保护是在国家引导下的投资多元化经营,其垄断性较强,也就体现了科层的权威性,但是随着市场经济的发展,这种垄断行业在给社会带来效益的同时也带来了一些投资成本回收的困难,需要在水能开发中协调投入与回报的关系,增强市场竞争力,也就是所谓的市场力量的增强,在市场化 and 科层化这两极的相互作用下,需要建立以水能开发、环境保护为主的协商模式,考虑流域、梯级、滚动、综合开发模式下的政府和投资主体、其他利益相关者的关系,考虑提高效益、降低成本的市场化机制。

4.4 跨界水资源管理协商的运行框架

跨界水资源矛盾及水事纠纷的协商应根据问题的状况采取逐级协商、逐渐上报的基本程序,紧急情况下可以采取先干预以停止冲突、后协商处理的方式。正常情况下,先进行基层政府和相关利益主体间的协商,不能达成协议的情况下就进入上报程序,由区域政府间协商组织进行再次协商。再次协商进程中协商组织必须发挥统一指挥的权威作用,组织各方及专家进行调研,然后根据调研结果由专家用各种科学中立的方法给出协商预案。如果区域协商不能达成协议,则报请中央相关部门调处。

跨界水资源管理协商机制的构建和高效运作不仅依赖于良好的协商组织设计,而且依赖于协商支撑机制的设计。协商机制需要有四大机制的支撑,即信息交换机制、预警机制、应急机制和仲裁机制。

5 结 语

鉴于我国社会经济持续发展与水资源可持续利

用之间的矛盾日趋严重,在经济与政治体制改革持续深入的形势下,针对水资源自然与社会双重属性下水资源管理中的职能交叉、职责不清等问题,从水资源管理中“界”的界定入手,结合西方水资源治理相关理论与实践经验,提出采用协商方式来解决跨界水资源矛盾和冲突。笔者在前期江苏省社会科学基金资助的以长三角为具体研究对象的应用研究“长江三角洲区域跨界水资源管理协商机制研究”的基础上,进行进一步的理论提炼和总结,构建出跨界水资源协商管理的理论架构,具体包含跨界水资源协商的政府、流域管理机构、社团3类主体,以明确的目标、完善的政策保障、积极的体制改革为基础的运行环境,构建两极对偶下的4种类型的协商模式以及健全的运行框架。该协商机制框架目前主要是从理论层面进行探讨,需要在实践过程中进一步细化和明晰,希望能够起到抛砖引玉的作用,启发水利管理者和研究者以新的视角思考解决水资源跨界管理问题的途径。

参考文献:

[1] 宁立波,徐恒力.水资源自然属性和社会属性分析[J].地理与地理信息科学,2004(1):60-62.
[2] 王亚华.对黄河连续5年不断流及防断流工作的评价[J].人民黄河,2005,27(4):1-4.
[3] 黄秋洪.体制创新是水污染防治的关键[N].中国经济时报,2006-07-26.
[4] 丛澜.借鉴莱茵河污染治理经验,加强我省流域水环境管理[J].福建环境,2003,20(1):20-22.
[5] 周海炜,钟尉,唐震.我国跨界水污染治理的体制矛盾及其协商解决[J].华中师范大学学报:自然科学版,2006,40(2):234-239.
[6] 王亚华.水权解释[M].上海:上海人民出版社,2005:60-100.
[7] 孟娜,李韧.专家预测:2030年中国将可能成为用水紧张的国家[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-06/06/content_427432.htm [2004-08-10].

(收稿日期:2007-03-19 编辑:高建群)

