

太湖流域水污染治理的流域层面协商机制

胡兴球 ,汪 群

(河海大学商学院 ,江苏 南京 210098)

摘要 :在归纳太湖流域水污染治理体制存在弊端以及太湖流域水污染治理中存在的跨界问题的基础上 ,通过分析发达国家水污染治理模式 ,借鉴发达国家治理经验 ,提出通过加强流域层面协商来实施流域水污染治理 ,并据此从健全流域法律法规体系、设立流域管理委员会和构建协商保障机制等角度提出相关建议。

关键词 :太湖流域 ;水污染 ;合作治理 ;协商机制

中图分类号 :X524 文献标识码 :A 文章编号 :1006-7647(2009)03-0073-05

Study on negotiation mechanisms at basin level of water pollution control in Taihu Lake Basin//HU Xing-qiu , WANG Qun (Business School of Hohai University , Nanjing 210098 ,China)

Abstract :By analyzing the governance model and experience of developed countries on the basis of the disadvantages and existing problems in water pollution control mechanisms , it is put forward that water pollution control should be carried out by strengthening the negotiation mechanisms at the basin level. Some suggestions are put forward from the view of strengthening basin laws and regulations construction ,establishing basin management committees , and constructing negotiation security mechanisms.

Key words :Taihu Lake Basin ; water pollution ; cooperative governance ; negotiation mechanisms

太湖流域是长江三角洲经济核心区 ,因污染而引发的水资源危机日益成为该地区经济可持续、和谐发展的制约因素。传统按区域和行业分割的流域水污染治理体制难以应对因水污染而引发的种种问题 ,借鉴发达国家水污染治理理念 ,从流域层面入手构建协商机制 ,是解决太湖流域水资源危机的途径之一。

1 太湖流域水污染的现状与成因

太湖流域主要位于江苏、浙江 2 省和上海市 ,是我国经济最发达、人口密度最集中的区域之一。流域占全国国土面积不到 0.4% ,而所占全国人口比例却超过 3% ,所创造的 GDP 产值占全国的 11% 以上^[1]。太湖是典型的浅表型湖泊 ,水体自身净化能力较弱 ,由此造成了流域严重的水质型缺水 ,根据水利部门的监测 ,流域Ⅴ类和劣Ⅴ类水体超过 60%^[1]。

目前 ,太湖流域水污染主要来自于工业污染、农业污染和生活污染。经过多年的综合治理 ,工业污染开始出现好转的迹象 ,但是农业污染和生活污染

在短时期内难以得到有效改观。农业污染方面 ,随着人民对农产品和水产品需求的日益增加 ,鼓励饲养家禽以及鼓励沿湖饲养水产品成为太湖流域各地政府的长期政策。但是由于农业施肥过量以及化肥利用率不高 ,加上养殖场养殖污水没有得到妥善处理 ,目前农业污染已经成为太湖流域主要的污染源。此外 ,生活污染也加剧了水污染的恶化。由于我国基础设施相对落后 ,大量的生活污染没有经过净化而直接排入流域水体中 ,并且随着城市化水平的提高和人口的增加 ,污水治理的速度远远赶不上污水排放增长的速度 ,因此生活污水对太湖流域水污染的影响日益显著。

2 太湖流域水污染治理的体制

我国的水资源由中华人民共和国水利部负责统一管理 ,太湖流域的水资源开发保护工作由太湖流域管理局具体承担。太湖流域管理局内设水资源保护局 ,由中华人民共和国水利部和环境保护部共同领导 ,专职从事水资源保护工作。此外 ,流域各省市设立水利厅(局) ,负责本地区的水资源管理工作。

也就是说,太湖流域水资源管理体制是在行政主导下流域管理与区域管理相结合的一种流域管理体制,这是由2002年颁布的新《中华人民共和国水法》规定的。该体制的问题在于:流域管理是以水文区域为管理范围的管理活动,而区域管理是以行政区域为管理范围的管理活动,两者的管理范围相互交叉。水利管理一般涉及的对象均与水有关,而区域行政涉及各行各业,两者在管理职能上也有所交叉^[2]。

从行业上划分,除了水利部门专职实施水资源管理外,水污染防治工作又归口环保部门具体负责。在太湖流域,流域各省市设立环保厅(局),具体从事本地区的水污染治理工作,同时中华人民共和国环境保护部还在太湖流域设立水污染监测机构和督察机构。虽然水利部门与环保部门有着较为明确的分工,但是在实际工作中,包括污染物排放控制、水质监测、饮用水源保护、水资源和水环境保护规划以及水环境功能区划等职能仍存在交叉和相互影响。因此,没有水利部门和环保部门的合作,水污染治理难以取得较好的成效。

除了水利和环保部门外,水污染治理还涉及农业、林业、建设等诸多部门。“一龙治水、多龙管水”可以说是目前太湖流域水资源管理体系的生动写照。在水污染治理活动中,虽然各部门有一定程度的分工与协作,但职能交叉、多头领导的现象始终存在,协调机制不畅,因而治理效率不高。

3 太湖流域水污染治理存在的跨界问题

3.1 条块分割治理引发跨界水污染纠纷

水资源具有流动性和系统性两大基本特征。水以流域为单元进行汇集,在汇集的过程中不断吸纳沿途的各种物质,如果这些物质中污染物含量超出流域自身净化的能力,水体就会形成污染。水污染的影响特点是陆上污染源会影响水体,支流污染会汇入河流湖泊,上游污染影响下游,左右岸相互影响,地表水与地下水之间也相互影响,并且这种影响以流域为单元,这就使得某一地区的污染会影响到整个流域,上游地区造成的污染会严重影响下游地区。

由于太湖流域管理机构的权威尚未确立,现实中的水资源管理呈现条块分割管理的特点,各地方政府部门、各行业主管部门大多从自身的角度出发从事水污染治理,人为地形成了水资源管理边界。由于水资源本身固有的流动性和系统性两大基本特征,现有的人为分割的水资源管理主体无法从根本上解决水污染问题,由此形成了跨界水污染治理问题。当跨界水污染治理问题持久得不到有效解决

时,就容易形成跨界水污染纠纷,引发严重后果。

发生在江苏、浙江2省边境的清溪塘堵坝事件就是跨界水污染纠纷的一次集中体现。江苏省苏州市吴江盛泽镇大量印染污水排入河网进入浙江省嘉兴市北部地区,致使该地区生产、生活用水质量下降,水产养殖遭受严重损失。因污水排放地区和受损地区分别属于江苏省和浙江省,双方政府没有通畅的合作治污机制,造成污染问题长期得不到有效解决,引起浙江人民群众的不满,最终导致嘉兴市秀洲区王江泾镇、西堰镇群众于2001年11月22日沉船筑坝,阻挡污水,形成恶性事件,惊动了中华人民共和国国务院^[3]。由此可以看出,跨界水污染纠纷往往涉及面广,矛盾复杂,冲突容易激化,协调难度大,具有很大的危害性,不仅关系到社会稳定和区域经济发展,而且对各冲突方都产生重大影响。

3.2 跨界水污染纠纷的解决途径与存在问题

3.2.1 解决途径

跨界水污染主要因跨行政和跨部门两界而形成,针对因跨行政界而引发的水事纠纷,包括《中华人民共和国水法》在内的众多涉水法律法规有如何处理的原则性规定,但是没有具体的处理方法和程序。2004年,中华人民共和国水利部发布了《省际水事纠纷预防和处理办法》,提出运用协商方式加以解决的基本思路。该文件中界定了解决跨界水事纠纷的责任主体和协商流程。此外,早在2002年太湖流域管理局就制定了《太湖流域片省际边界水事协调工作规约》,作为太湖流域省际纠纷协调工作的规范,解决因跨行政界而产生的矛盾,但是仍存在可操作性不强的问题。对于因跨部门界而产生的矛盾,迄今为止尚未有良好的协调机制,环保部门与水利部门、宏观经济调控部门、农业部门之间的矛盾时有发生^[4]。作为科层管理的固有弊端,需要引入包括协商在内的多种协调机制才能有效解决。

随着太湖流域水污染问题的日益严峻,太湖流域两省一市开始构建各部门参与的定期会晤协商机制。但是通过清溪塘堵坝事件等协商活动的例子可以发现,目前解决太湖流域跨界水污染矛盾的协商活动并没有形成统一的框架,一般属于针对某具体范围、具体问题的协商,并且在具体实施过程中还存在一系列问题,导致跨界水污染冲突仍然无法有效解决。

3.2.2 存在问题

a. 相关法律法规不健全。太湖流域现有的关于解决跨界水污染矛盾的法律法规还不健全,尚未形成一套完整、规范的跨界水资源矛盾的协商制度,这使得在跨界水污染纠纷的处理过程中,当事人和

管理机构可能处于无法可依、无章可循的尴尬局面。

b. 矛盾协调滞后。因体制原因,跨界水污染矛盾经常久拖不决,导致发生水事纠纷的几率大幅度增加。同时由于条块分割管理,预警机制难以建立,往往在水污染矛盾被激化后才启动预警机制,造成经济损失,对社会稳定不利。

c. 处理程序不完整。现行的水污染矛盾处理程序只包含一个笼统的协商框架,缺乏详细而明确的程序步骤,并且没有按照水污染纠纷的不同类型规定其相应的程序。协商程序缺乏全面性,并且协商更多地重视眼前纠纷的解决,纠纷解决存在暂时性,容易再次发生冲突或者引发新的冲突。

d. 组织机构不完善。一方面,没有常设的或专门的处理机构;另一方面,流域管理机构——太湖流域管理局在协商机制中的地位不够明确,职责不够清晰,权威性不足,限制了其处理水事纠纷的效率和效果。同时,流域机构与行政机构的配合不顺畅,难以同时行动。

e. 缺乏有效的监督机制。现行的水资源管理协商缺乏有效的监督机制,缺乏权威的监督部门,导致最终达成的解决方案实施起来得不到保障,从而引起水事纠纷的一再反复。

f. 缺乏共同的、可信的信息基础。水资源的利用和效益信息巨大而繁杂,不同的主体利用不同的水文信息获得的结果必然存在差异。而且水资源协商中的多个主体往往都有自己的目标和对目标的衡量,这都使得不同主体对受损地区的经济补偿标准无法达成一致意见。

g. 污染源难以确定。目前太湖流域跨界水污染纠纷协商主要集中在工业污染治理上,但是正如前文所述,目前农业污染和生活污染已经成为太湖流域两大污染源,由于生活污染比较分散且涉及人们的生活,污染源难以确定,加大了解决跨界水污染纠纷的难度。

4 发达国家水污染治理体制借鉴

我国水污染治理正在逐步探索新的方式,包括加强流域管理、构建市场调配机制等。在构建适用我国水污染治理模式的过程中,西方发达国家的一些经验值得借鉴。

4.1 流域管理为主的多级管理模式

发达国家大多实行以流域管理为主的水资源管理方式,在水污染治理方面最为典型的就英国泰晤士河的水污染治理。1974年成立的泰晤士河水务局是泰晤士河流域水资源管理的综合性流域机构,具体负责流域统一治理,有权确定流域水质标

准、颁发取水 and 排水许可证、制定流域管理规章制度^[5]。

在流域管理的基础上,发达国家也在不同程度上进行分级和分行业水资源管理^[6]。在分级管理方面,联邦制国家的水资源管理分为联邦、州和地方3级,具体的管理事宜基本以州为主进行,联邦政府充当州与州之间的协调与监督角色。例如美国的水资源属各州所有,全国无统一的水资源管理法规,管理行为以州立法和州际协议为准绳,通过流域管理机构协调制定并监督执行州级分水协议。共和制国家的水资源通常直接归国家所有,全国制定统一的水法规,中央政府或其代表机构授权地方政府对所辖区内水资源依照相关水法规进行管理。在分行业管理方面,西方发达国家的行业划分与我国不同,他们多采用以需求为导向的管理模式。以英国为例,在国家层面涉及水污染治理的部门包括国家环境署、饮用水监督委员会、水事矛盾仲裁委员会。地方层面主要由地方议会负责对水资源进行管理。

解决跨界水污染问题,发达国家较多凭借立法通过流域管理机构进行协商。在法国,水污染治理体现为通过明确的法律法规体系按流域实行分权综合管理,同时中央政府的意见贯穿于各协商活动中,对不同层次利益集团的协商起指导作用。在澳大利亚流域机构的主导下,跨界协商协议的达成是在各联邦让渡主权的基础上实现的。在美国,流域管理机构在跨界协商中发挥重要作用。田纳西流域管理局(TVA)既具有政府的权威性,又具有企业的性质。TVA中的“地区资源管理理事会”虽然是咨询性质的,但因其成员构成的权威性和代表性以及严谨的工作制度使得它被普遍视为一个有效和重要的机构,能够为TVA与流域内各地区提供交流协商渠道,促进流域内各地区相关部门共同参与水资源的协商^[7]。

由此可以看出,西方发达国家由于有着明确完善的立法以及能够被各方认可的流域机构的存在,因行政区域和行业分割而形成的水污染治理矛盾大多可以通过协商加以解决,这为太湖流域水污染治理提供了有益经验。

4.2 广泛的公众参与

水资源作为重要的公共资源,公众应参与到管理中,只有如此,水资源的管理才能符合公众利益。依据此理念,西方发达国家首先从立法上保障公众能够参与水资源管理,特别是协商活动。例如法国规定“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。”由此,法国国家水委会、流域委员会以及流域水管理局都按照民主的原则由不同

的代表选举组成^[8]。此外,公众参与水资源管理较多的是通过民间社团的形式,特别是在水污染治理方面民间社团已经成为力量非常强大的参与者。

在我国,民间社团的作用极其微弱,这是由于:首先,我国政府自上而下参与社团组建过程,75%以上的社团为官办或半官办,因此很难反映民众的真正呼声;其次,民间社团存在较明显的赢利化倾向,这一方面是由于社团经费紧张,另一方面是由于部分社团自身定位不准确;最后,我国民众对社团普遍存在认知偏差,将其与政府行政组织相混淆,这就无法使人们对其产生认同感,无法将人们的社会责任感转化为非政府组织中的志愿行为^[9]。由此可以发现,鉴于太湖流域水污染治理的紧迫性和当前的现实条件,公众广泛参与到水污染的治理活动中来,目前存在较大困难。

4.3 市场机制参与水资源管理

西方发达国家在水资源管理过程中善于运用市场机制,采用不同的经济手段进行水污染治理。运用市场机制治理水污染问题的前提是将水权制度作为水资源开发管理的基础。在控制水污染方面,排污权交易自20世纪80年代开始在发达国家盛行,并且取得了较好的成效。所谓排污权交易的实质是把排污权作为一种商品进行买卖,政府在对排污总量进行控制的前提下,鼓励企业通过技术进步和污染治理减少污染排放总量,通过给予企业合法的污染物排放权,允许企业将其进行污染治理后所获得的污染富余指标进行有偿转让或变更。

在我国,虽然中央政府已经确定在太湖流域开展排污权交易试点,但是要大范围推广还存在较多的困难。排污权交易需要在成熟的市场经济体制下实施才能取得较好的效果,受长期计划经济体制影响,我国至今没有形成一个机制健全的水市场。水价和水资源费严重背离水的价值。此外,我国目前尚无全国性的排污权交易法规,现有的技术支撑体系、市场信用体系等也都存在缺陷^[10]。更为重要的是,排污权进行交易之前必须核定各排污户最大允许排污量指标并进行实时监控,目前在流域范围内缺乏权威的流域管理机构,如何核定和监控各省、各区域、各企业的排污量显然是一大难题。由此可以看出,在当前条件下市场机制在太湖流域水污染治理过程中存在一定的难度,还需要逐步完善。

5 建立太湖流域水污染治理流域层面协商机制

通过上述分析可以看出,鉴于太湖流域水污染治理的严峻性以及我国水污染治理的实际情况,在

现有流域水污染定期会晤协商的基础上,建立起完善、健全、权威性的流域层面协商机制,是解决太湖流域水污染治理的现实举措。2008年5月,中华人民共和国国务院正式批复建立“太湖流域水环境综合治理省部际联席会议制度”(以下简称“联席会议制度”),并出台了“太湖流域水环境综合治理总体方案”。这为太湖流域两省一市政府部门就水污染治理建立起协商机制奠定了基础。同时,首部流域管理法规《太湖管理条例》草案初稿也由太湖流域管理局完成并上报中华人民共和国国务院审批,列入国务院2009年立法计划,为依法实施太湖流域水污染治理提供可能。鉴于太湖流域水污染治理面临的实际问题,为构建流域层面协商机制,使“太湖流域水环境综合治理总体方案”能够实现预期的目标,“联席会议制度”还应该在以下方面加以完善。

5.1 健全流域法律法规体系,编制流域总体规划,实现依法治污

西方发达国家能够实现流域有效治污的根本保障在于健全的流域法律法规体系,目前解决我国水污染矛盾的法律依据主要是《中华人民共和国水法》,但《中华人民共和国水法》对如何处理跨行政区域水资源纠纷以及行政权限划分并不明确。此外,目前还没有被全流域普遍遵守的流域管理法规,太湖流域管理局起草的《太湖管理条例》能否从行业规范升级为流域法规尚不明朗。因此,应构建健全的流域管理法律体系和流域管理规范,保证水污染治理能够在流域总体规划下依法进行。同时对一些具体管理工作,如水利设施建设与管理、防洪排洪、水量调度、污染物排放等出台专项法规,使协商活动有法可依。

5.2 重视流域管理,设立流域管理委员会

目前太湖流域管理局作为中华人民共和国水利部派出机构,尚不能在全流域范围内实施有效的水资源管理(特别是水污染治理)。根据国外经验,流域管理委员会制度是实施流域统一管理的有效方式。流域管理委员会是由流域内相关政府和组织共同组成的机构,每一个成员都享有平等的权利,都有权发表意见,它的成立通常需要法律的规定,其行政权力也由法律做出明确规定和限制。流域管理委员会一般采取“协商+参与”的管理模式。

在“联席会议制度”的体制框架下,应设立流域管理委员会作为流域管理日常执行机构,享有流域水资源管理最高权力。太湖流域管理委员会成员可由太湖流域两省一市政府、中央水行政主管部门和与水的开发治理有关的各委(部、局)构成,同时可以适当吸纳流域内各行业用水大户等方面的负责人参

加。流域管理委员会全面负责流域水资源的开发、利用、治理、配置、节约、保护以及水土保持等活动的决策,对关系全流域水、土和环境资源可持续利用的重大问题做出决定并监督实施。

5.3 构建协商保障机制

要使得流域层面协商制度能够高效运作,还依赖于协商保障机制的设计。首先是预警机制。污染引发的问題越严重,矛盾越激烈,各相关主体付出的成本越高,协商也就越困难,因此应建立起能够被各部门认可的专门机制,监测可能引发严重问题和冲突的水污染事件,并迅速启动不同部门之间的协商活动。预警机制的内容包括:①通过各种方式收集信息、发现问题。②组织专家分析获得的各种信息资料,评估水资源管理中的问题,并根据问题的重要性和紧迫性决定是否启动协商程序。其次是应急机制。重大突发水污染事件危害巨大,一旦爆发必须尽快解决矛盾平息冲突,拖延时间将会给相关各方带来重大损失。应急机制就是针对矛盾根源提出解决方案,平息冲突,促进协商,并具体执行协商决议以解决问题。应急机制首先要通过对以往污染事件的分析,根据若干指标编制污染事件分级体系,并制定应急预案。一旦污染事件爆发,立刻启动应急机制,联络有关主管方进行协商。第三是信息交换机制。信息的传达与交换是促进水污染相关各方相互了解与相互信任的基础,只有如此,各方才有相互谅解与建立合作的可能。信息交换机制需要建立信息收集体系,并构建覆盖流域范围的信息交换与信息共享的硬件平台,同时通过联合办公、热线电话、简报、座谈会、研讨会等多种途径实现信息交换共享。第四是仲裁机制。协商的主要方式是会议,当重大水污染问题经多次协商仍无法解决时,应采用仲裁机制通过表决的形式快速解决矛盾。根据国外经验,可以构建3层仲裁机构。高层仲裁机构由中华人民共和国国务院任命,主要解决跨省的水污染矛盾;中层仲裁机构由省人民政府及所涉及市县人民政府派出代表组建,解决省内的水污染矛盾;基层仲裁机构由县级人民政府及所涉及乡镇政府派出代表组建,主要解决当地的水污染矛盾。

6 结 语

随着经济的增长,太湖流域水污染治理面临的形势将愈发严峻,直接影响社会的和谐发展,迫切需要水污染治理机制的创新。西方发达国家在长期的水资源管理活动中已经形成了以流域管理为主的多级管理模式和以广泛的公众参与、市场机制参与水资源管理等为主要特征的行之有效的水污染治理机

制。考虑到我国水污染治理的现实情况,在现有水资源管理体制下,应借鉴发达国家经验,尽快构建流域层面协商机制来解决太湖流域水污染治理面临的突出问题。流域层面协商机制的构建,重点在于健全流域法律法规体系、组建流域管理机构以及构建协商保障机制3个方面。流域水污染治理是一项复杂的社会工程,要从根本上解决水污染治理问题,还需要一套健全的流域水污染治理体制和若干治理机制,这是需要深入研究的重要课题。

参考文献:

[1] 太湖流域管理局.太湖流域及东南诸河水资源公报(2007) [R].上海:太湖流域管理局,2007.
[2] 汪群,周旭,胡兴球.我国跨界水资源管理协商机制框架 [J].水利水电科技进展,2007,27(5):80-84.
[3] 周海炜,汪群,徐雪红.流域水利管理战略重点 [M].南京:河海大学出版社,2004:31-32,68.
[4] 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.
[5] 姜礼蟠.英国治理泰晤士河污染的基本经验 [J].中国渔业经济研究,1999(2):40.
[6] 徐荟华.国外流域管理对我国的启示 [J].水利发展研究,2006,8(5):56-59.
[7] 谈国良.美国田纳西河的流域管理 [J].中国水利,2002(10):57-59.
[8] 皮埃尔·诺斯尔.法国的水政策 [J].人民黄河,2005,23(11):65.
[9] 唐力行.国家、地方、民众的互动与社会变迁 [M].北京:商务印书馆,2004:30-32.
[10] 叶闽.浅论我国排污权交易机制的构建 [J].人民长江,2008,29(2):66-68.

(收稿日期:2008-09-11 编辑:骆超)

· 简讯 ·

2009 年可持续发电和供电国际会议在河海大学召开

2009 年可持续发电和供电国际会议(SUPERGEN Conference)于2009年4月6~7日在南京河海大学顺利召开。大会邀请专家就可持续发电和供电领域的相关问题作了专题报告,包括余贻鑫院士的“ Smart Grids ”、程时杰院士的“ Electric Energy Storage Technology in SUPERGEN ”、Nigel Brandon 教授的“ Drivers and Trends for Energy Research in the UK ”、Jason Green 博士的“ Research Councils ’ Energy Programme ”、鲁庭瑞教授的“ The Exploration and Practice of Jiangsu Electric Power in Sustainable Development ”、王海风教授的“ UK-China Network of Clean Energy Research ”。大会还就电力网络技术、分布式发电技术、太阳能及风力发电技术、储能技术、海洋能及生物质能技术、燃料电池及氢能技术、清洁能源发电、电力及能源基础设施、电力系统建模与控制的智能计算等9个专题进行了讨论交流。
(本刊编辑部供稿)