

DOI:10.3880/j.issn.1004-6933.2016.01.025

太浦河跨界合作管理模式研究

戴晶晶¹, 尚钊仪², 李昊洋¹

(1. 太湖流域管理局水利发展研究中心, 上海 200434; 2. 华东师范大学生态与环境科学学院, 上海 200062)

摘要:借鉴国内外跨界河流合作管理实践经验,初步构建了基于委员会协商的太浦河区域深化合作模式,由太湖流域管理局、苏州市、嘉兴市、青浦区政府主要负责人及相关领导联合组成太浦河水资源保护协调委员会,作为统一协调太浦河干流及沿线重要河道水资源开发利用及保护重大争议事项的权威机构,并下设技术委员会。在资金筹措模式方面,提出了财政补贴—多元融资相结合的方式。

关键词:跨界河流; 河流管理; 合作管理; 管理模式; 资金筹措; 太浦河

中图分类号:TV213.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1004-6933(2016)01-0142-06

Study on trans-boundary cooperative management model of Taipu River

DAI Jingjing¹, SHANG Zhaoyi², LI Haoyang¹

(1. Water Resource Development Research Center, Taihu Basin Authority, Shanghai 200434, China;
2. School of Ecological and Environmental Sciences, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: Referring to the experiences from international trans-boundary cooperative management, deeper cooperation mode in districts around Taipu River is preliminarily established based on the committee discussion. The coordination committee for water resources protection in Taipu River, united by Taihu Basin Authority, Suzhou City, Jiaxing City and Qingpu District governments' leading officials and relevant leaders, is founded as the authority of major affairs, including coordinating water resources development and protection along Taipu River and other connected important river channels, with technical committees attached to it. For the funding affairs, method of financial subsidies combined with multiple financing is proposed.

Key words: trans-boundary river; river management; cooperative management; management mode; funding affair; Taipu River

太浦河西起东太湖边的时家港,东入泖河接黄浦江,全长 57.6 km,沿途跨越江苏省、浙江省和上海市,具有防洪、排涝、供水和航运等综合功能。为保证太浦河供水水质,《太湖流域水功能区划(2010—2030 年)》将太浦河划为苏浙沪调水保护区,两岸划有一定范围的缓冲区,太浦河正逐渐成为“清水走廊”,并成为流域下游嘉兴、上海等城市取水的集中水源地。

根据 2008—2013 年水质监测评价结果,从太浦闸下至练塘大桥各项水质指标均呈现由上游至下游逐步变差的趋势。引江济太及太浦河水质监测示意

图详见图 1。

从太浦河沿线地区对太浦河的需求来看,各方差异很大:江苏段沿岸地区经济发达,污染型企业多,岸线占用率高,对太浦河的需求以行洪排涝为主;浙江段自 2010 年开始取水后,开展了大力整治和保护,限制岸线开发和渔业养殖,对太浦河的需求以供水为主;上海段在太浦河开通初期即将太浦河确定为上游水源涵养保护区,在两岸种植了涵养林,并限制两岸一定区域内的产业发展,规划金泽水库建成后,对太浦河优质供水的需求将进一步增强。

然而,目前太浦河沿线各涉水部门之间缺乏有

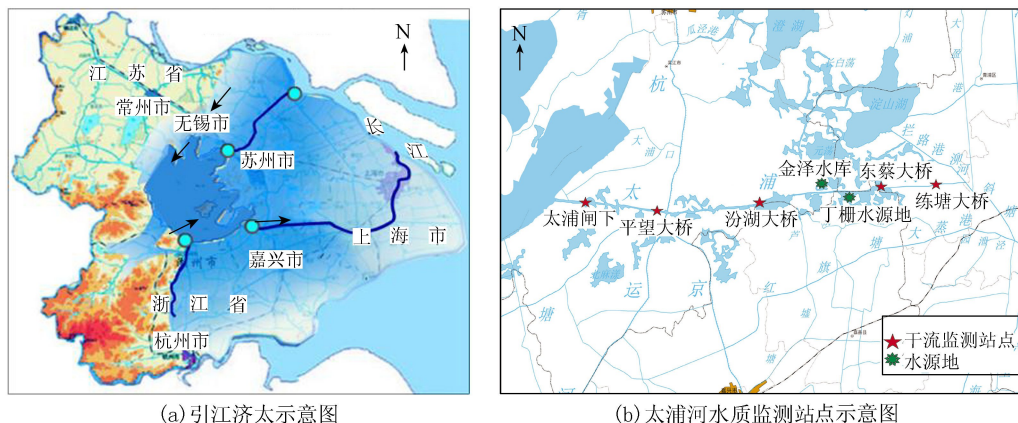


图1 引江济太及太浦河水质监测站点示意图

效的协调和约束机制,导致太浦河的开发利用与资源保护难以协调,太浦河沿线水质呈现从上游至下游逐渐变差的趋势,威胁下游城市取水安全,因此,亟须在太浦河区域探索建立有效的合作管理模式,调整相关主体经济利益及环境利益的分配关系,形成上下游协同保护机制,科学决策、统筹协调太浦河水资源管理中的重大事项,协调跨部门、跨区域、跨行业的涉水行为,促进经济发展与资源、环境保护相协调,实现不同地区、不同利益群体的和谐发展。

1 跨界河流合作管理模式概述

跨界河流流经多个行政区域,各行政区域主体的行为相互影响,因此跨界河流具有显著的整体性和共享性特点。受到上下游行政区域对跨界河流功能定位和需求不平衡的影响,各方对跨界河流资源的开发利用与保护的矛盾也日益突出,这成为跨界河流流经行政区面临的共同问题。为实现跨界河流开发利用与保护并重,跨界综合合作管理成为跨界河流管理的必然需求^[1-2]。长期以来,国际、国内不同流域基于跨界河流流域的政治、经济、环境基础,因地制宜开展了跨界河流合作管理实践,从管理模式、资金筹措方式上可大致分为集权管理-资本化运营模式、委员会协商-资金共筹模式、多部门合作-政府财政模式、主导部门合作-生态补偿模式4类,这些模式对太浦河开展跨界合作管理具有一定的借鉴意义。

1.1 集权管理-资本化运营模式

美国国会于1933年通过《田纳西流域管理局法》成立田纳西流域管理局(TVA),对田纳西河流域7个州流域范围内的自然资源,从防洪、发电、供水、航运、农业、土地利用等方面进行系统管理与综合开发。TVA作为联邦独立机构,具有独立自主、政企合一的特征,在行政上发挥规划、指导作用,不受各州政府管辖,在经济上享有企业自主经营权,保证独立和可持续运营。TVA的管理体制多元决策、

灵活机动,决策、执行和咨询分别由董事会、执行委员会、地区资源管理理事会实施,成员包括州、地区代表和行业利益相关方,体现了广泛的参与性,并根据发展阶段,不断调整发展目标和职能机构配置^[3-4]。

1.2 委员会协商-资金共筹模式

莱茵河流经的瑞士、德国等9个国家在1950年成立了保护莱茵河国际委员会(ICPR)。委员会主席实行轮流担任制度,但秘书长由流域最下游的荷兰代表担任,体现公平原则并保障下游国家权益,并通过下属的多个主题和区域分委员会开展咨询、拟定措施和实施监督。ICPR具有独立法人资格,通过公约规定缔约国需要遵循采取措施的义务和相互告知、预警的义务,明确缔约方矛盾解决的协商和仲裁办法,从而加强了其自主活动能力和协调地位,避免了缔约国扯皮推诿的可能性;在资金筹措方面,ICPR采取各国境内开展研究和采取措施费用自付、委员会年度业务预算按流域面积分摊的方式^[5-10]。

与此类似,针对咸海流域水资源紧缺和分配不均的问题,中亚地区哈萨克斯坦等5国建立了中亚国家元首关于拯救咸海国际基金董事会(IFAS),由缔约国每年拿出GNP的1%作为基金本金进行委员会活动,在跨界河流气象、水文监测和数据共享方面开展深入合作,并逐步开展部分国家间水资源利用保护与能源方面的合作^[11-13]。

1.3 多部门合作-政府财政模式

我国水利部7大流域管理局是流域管理的代表机构,主要通过制定流域相关综合和专业、专项规划,协调流域内各省市政府和不同部门间的需求平衡。为了保障《太湖流域水环境综合治理总体方案》的贯彻落实,2008年建立了水环境综合治理省部际联席会议制度,明确了联席会议、联席会议办公室、专家咨询委员会3个层次的主要任务、工作细则、职责分工,由江苏、浙江、上海2省1市人民政府

及国家发展与改革委员会、国土资源部、环保部、水利部等 13 个部委代表及领域专家共同协商合作。目前联席会议已经顺利召开 6 次,通过制定年度目标和重点工作,推动太湖流域水环境综合治理工作逐步有效开展。但是,我国流域跨界河流多部门合作管理的组织管理和项目推进资金通常由政府财政支付,尚未对流域不同行政区域间环保、水利、国土等多部门合作管理的资金筹措和运营有明确规定。

1.4 主导部门合作-生态补偿模式

广东省环保部门与广西、湖南 2 省(自治区)环境保护部门签订了粤桂、湘粤《跨界河流污水污染联防联控协作框架协议》,开展跨省河流合作治理、污染源监测、保护规划、联合监测、信息共享、预警预报、突发事件应急联动、污染纠纷协调处理、联合执法监督、工作会商和交流学习等方面的协作^[14-15];江苏赣榆和山东临沂两地环保部门通过联合监测及信息共享、污染事故联合预案、污染企业联合督察、联席会议机制,建立了龙王河跨界环境保护部门合作管理。同时,各省环保部门也逐步开展生态补偿工作,如,贵州省在清水江、赤水河流域,河北省在子牙河水系,实施省内河流跨市水污染生态补偿,按照断面水质指标超标情况缴纳超标排污费即“生态补偿金”,纳入省财政用于流域污染防治和生态修复;浙皖两省开展新安江水质生态补偿试点,以高锰酸盐指数等 4 项水质指标改善与否作为标准,以 1 亿元/a 为补偿额度实行双向补偿。从实施效果来看,生态罚款和补偿机制对于倒逼区域截污治污、推进环境保护、筹集保护资金具有重要的实践价值。

2 太浦河跨界合作管理模式构建与分析

2.1 太浦河跨界合作管理的需求及可行性

从太浦河跨界合作管理的需求来看:上游江苏吴江地区汛期需要通过太浦河泄洪,需要下游特别是上海的支持;下游浙江嘉善、上海青浦在太浦河取水,需要上游江苏地区限制太浦河沿线地区的开发,并积极整治区域河网水环境,改善入太浦河的支流水质。太浦河沿线城市的需求都离不开互相的支持,亟须一个强有力的平台定期沟通各方诉求、审议重大事项、推进水资源保护与管理。

从太湖流域现有的沟通协作机制来看,2008 年成立的太湖流域省部际联席会议制度是流域内唯一强有力的沟通平台,但主要针对太湖上游地区治理,太浦河并非重点。2014 年起,太湖流域管理局开始探索太浦河水资源保护协作机制,初步搭建了吴江、嘉善、青浦 3 地人民政府及环保、水利部门信息互通的平台。

从太浦河沿线城市内在的迫切需求和现有的沟通协作基础来看,以太浦河水资源保护协作机制为基础,深化跨界多方面的合作管理,有利于提高议事效率,不失为流域开展跨行政区域合作的一种探索。

2.2 各类合作管理模式在太浦河的适用性分析

集权管理-资本化运营模式依靠法律赋予的行政权力,打破了行政区划管理的壁垒,有非常强的独立性和自主性,有利于水资源的统一管理与保护。但是,我国现行水法规定水资源管理实行流域管理与区域管理相结合的模式,在现有法律法规框架下,短期内难以打破行政区划管理的壁垒,在太浦河区域建立职能齐全、权限充分的独立机构进行综合管理。

委员会协商-资金共筹模式有利于体现不同行政主体的利益诉求,但政策制定和实施的效率、效果主要取决于委员会参与各方代表对共同目标和行动的共识程度,也取决于分委员会针对不同主题的精细化管理。与集权管理-资本化运营模式相比,委员会协商-资金共筹模式的执行效率、自主程度较差,但是更灵活机动,其思路和架构可为构建太浦河区域的合作管理模式提供一定的借鉴。

我国目前主要推行的多部门合作-政府财政模式和主导部门合作-生态补偿模式各有自己的优势:前者统筹了多部门、多地区的利益,但在资金的筹措方式上仍以政府财政投资为主;后者则充分利用了经济的惩罚和补偿手段,但目前的实践还处在单一部门领域。

可见,国际国内现有的各类合作管理模式各有优势和施行条件,在太浦河区域难以简单复制,可在综合分析各类模式的主要做法和适应性的基础上,结合太浦河自身特点和需求,构建跨界合作管理模式。

2.3 太浦河跨界合作管理模式构建

借鉴国际管理模式中的主席轮值、秘书长专职、行业委员会、咨询理事会等经验,考虑太浦河保护与管理涉及的地区和主要行业,深化跨区域间水利、环保等主导部门的合作,逐步搭建跨区域土地、交通等相关多个部门和涉水行业的合作平台,建立基于委员会协商的深化合作管理模式,逐步构建跨区域发展和水资源保护的一体化综合决策体系。在资金筹措方式上参考国内外其他地区,建立基于财政补贴和多元融资相结合的资金筹措模式。太浦河跨界合作管理模式框架详见图 2。

2.3.1 基于委员会协商的深化合作管理模式

2.3.1.1 组建水资源保护协调委员会

借鉴集权管理和委员会协商模式中的主席轮值、秘书长专职、行业委员会、咨询理事会等,成立由太湖流域管理局、苏州市人民政府、嘉兴市人民政府

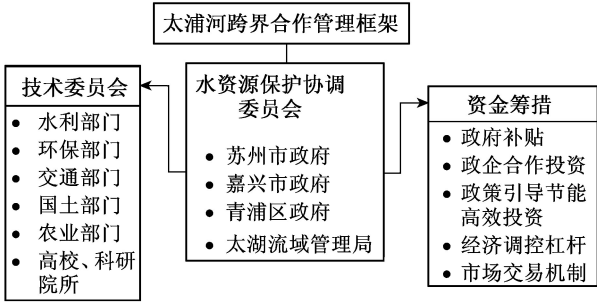


图2 太浦河跨界合作管理模式框架

府、青浦区人民政府主要负责人及相关领导联合组成太浦河水资源保护协调委员会,作为统一协调太浦河干流及沿线重要河道水资源开发利用及保护重大争议事项的权威机构。委员会主席实行省(市)轮值制度,秘书长由太湖流域管理局相关负责人担任,定期召开工作会议。太浦河水资源保护协调委员会组成见图3。

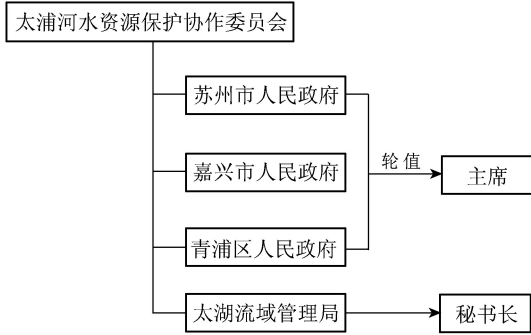


图3 太浦河水资源保护协调委员会组成

2.3.1.2 建立水资源保护技术委员会

在太浦河水资源保护协调委员会的统一领导下,组织两省一市水利、环保、交通、国土部门的相关技术人员,建立太浦河区域防洪、水质、航运、岸线等专项工作组,协调区域防洪、供水保障、水环境改善、航运线路、岸线清退整治等重点专项工作。同时成立由各部门选派的政府管理部门、高校科研专家和区域供水、排水、污染治理相关行业的企业技术负责人组成的专家咨询委员会,为专项工作提供技术指导与咨询。太浦河水资源保护技术委员会组成见图4。

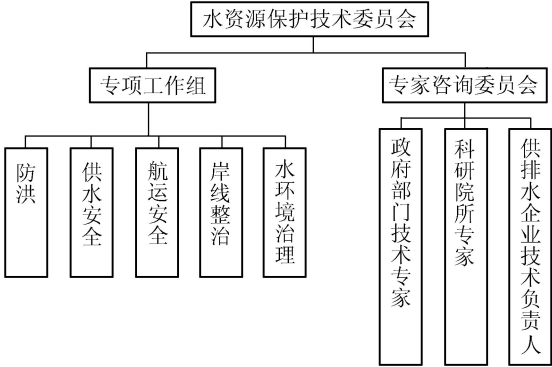


图4 太浦河水资源保护技术委员会组成

2.3.1.3 制定重点职能部门协调规则

区域各方政府将太浦河水资源保护及水污染防治作为工作重点,纳入各自辖区的水利发展和环境保护规划。针对存在的突出环境问题,各方共同研究,提出污染防治目标、主要任务和重点项目,按照属地责任原则,采取有力措施,切实加强辖区内污染防治工作,有计划、有步骤地推进各项防治工作的落实。区域各方政府将本辖区内开展的可能影响太浦河现状水量、水质,或存在地区性争议的发展规划及建设项目告知太浦河水资源保护协调委员会,由委员会组织协商、调解。

拟定重点职能部门(水利、环保、航运等)合作协议,共享应急资源,开展跨界应急演练,实现环境应急资源的共享,共同提高应急协调和处置能力,加强跨界环境污染纠纷处理的沟通和协调,对跨界地区出现的违法行为,各方协调行动,共同打击,依据合作协议协调处理纠纷,促进问题妥善解决。

2.3.2 基于财政补贴和多元融资相结合的资金筹措模式

太浦河及沿线区域水资源保护与治理项目可分非营利性项目和营利性项目。非营利性项目投资坚持“政府引导,市场运作,社会参与,多元投入”的原则,以申请中央投资为主,不足部分资金可依据“谁受益,谁投资”的原则进行分类指导,建立多元投资-效益分摊机制。营利性项目以各行政区融资为主,见图5。

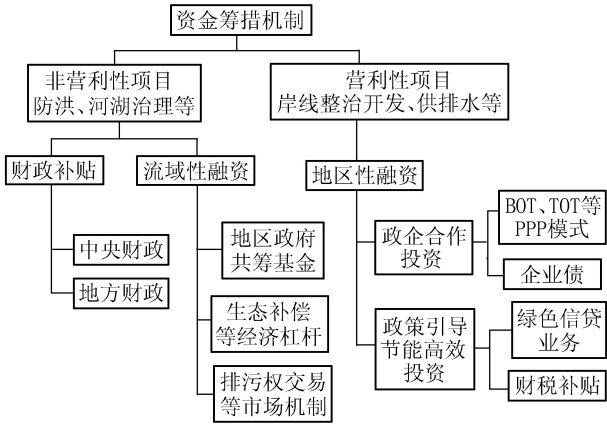


图5 资金筹措模式

笔者重点针对几类可行的融资模式进行探讨。

a. 政企合作投资。①建立政府、企业、社会多元化投入机制,拓宽和创新融资渠道。对于能够产生一定经济效益的饮用水源地供水项目、城镇和生活污水管网建设和处理项目、湿地景观公园项目等,通过 BOT、TOT 等 PPP 融资模式,吸收和鼓励企业、社会资金投入环保、水务基础设施的建设、运营和管理,在财政预算方面减轻政府压力,降低工程造价,

消除项目完工风险和资金风险,并推动加快区域政府转型、提高政府服务效率、增强社会投资及市场运作活力。②鼓励承担治理项目的大型企业发行企业债、公司债,或通过国有资产整合发行国债。对于承担治理项目的小型企业集群,根据国家发展与改革委员会财政金融司《关于加强小微企业融资服务支持小微企业发展的指导意见》,鼓励地方政府出台财政配套措施,采取政府风险缓释基金、债券贴息等方式予以支持,建立绿色通道,提高审批速度,促进建立小微企业扶持债券并扩大其规模。

b. 政策引导节能高效投资。制定相关政策,鼓励银行业建立环境和社会风险管理体系,积极进行绿色信贷业务能力建设,加大针对节能减排、循环经济、清洁能源、生态环保等产业的基础设施建设贷款、流动资金贷款和技术改造贷款,加强绿色信贷组织管理。鼓励和引导太浦河水资源保护重点项目、重点地区向国家政策性银行、商业银行、国际金融组织等金融机构争取信贷支持。

c. 经济调控杠杆。基于“污染者付费”、“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿、谁排污谁付费”原则,协调上下游利益需求,搭建政府管理平台,加强与有关各方协调,探索建立太浦河区域上下游两省一市间“防洪-供水”功能协调互补的三方、双向生态补偿机制。防洪方面,上游按照下泄水量对下游承担的泄洪压力进行补偿;水质方面,下游按照主要断面水质改善程度对上游承担的减排治污进行补偿。

d. 市场交易机制。加强环保部门与水利部门合作,推动探索建立基于区域入河湖污染物限制排放总量的排污权交易,引入市场机制。研究制定鼓励排污权交易的财税等扶持政策,建立排污权储备制度,回购“富余排污权”,适时投放市场,以重点支持战略性新兴产业、重大科技示范等项目建设。积极探索排污权抵押融资,鼓励社会资本参与污染物减排和排污权交易。

3 结 论

a. 随着太浦河下游城市集中取水需求的不断增强,太浦河上下游开发利用与保护的矛盾日益突出,探索灵活高效的上下游利益相关方参与的合作管理模式,是有效协调约束上下游涉水行为,促进太浦河区域水资源水环境可持续发展的有效途径。

b. 笔者通过分析总结国内外各类跨界河流合作管理模式及经验,提出太浦河区域构建基于委员会协商的深化合作管理模式,建立由太湖流域管理局、苏州市人民政府、嘉兴市人民政府、青浦区人民

政府主要负责人及相关领导联合组成太浦河水资源保护协调委员会,作为统一协调太浦河干流及沿线重要河道水资源开发利用及保护重大争议事项的权威机构,并下设技术委员会。在资金筹措模式方面,提出了财政补贴-多元融资相结合的方式,重点针对营利性项目提出了“政企合作投资、政策引导节能高效投资、经济调控杠杆、市场交易机制”4种融资方式。

参考文献:

[1] 胡文俊,简迎辉,杨建基,等. 国际河流管理合作模式的分类及演进规律探讨[J]. 自然资源学报,2013(12): 2034-2043. (HU Wenjun, JIAN Yinghui, YANG Jianji, et al. Exploring the classification and evolving principles of the cooperation models in international river management [J]. Journal of Natural Resources, 2013(12): 2034-2043. (in Chinese))

[2] 邱月. 中哈跨界河流水资源利用合作的法律问题研究[D]. 乌鲁木齐:新疆大学,2013.

[3] 田丰. 论美国州际河流污染的合作治理模式[J]. 武汉科技大学学报:社会科学版,2013(4):430-441. (TIAN Feng. Discussion on cooperative governance model of interstate river pollution in the United State [J]. Journal of Wuhan University of Science and Technology: Social Science Edition, 2013(4): 430-441. (in Chinese))

[4] 周勤. 美国跨州流域事务治理经验及启示[J]. 水利发展研究,2013(4):71-75. (ZHOU Qin. The experience and enlightenment of interstate river basin management [J]. Water Resources Development Research, 2013(4): 71-75. (in Chinese))

[5] 杨正波. 莱茵河保护的国际合作机制[J]. 水利水电快报,2008(1):5-7. (YANG Zhengbo. The international cooperation mechanisms of the Rhine River Basin protection [J]. Express Water Resources and Hydropower Information, 2008(1): 5-7. (in Chinese))

[6] 周刚炎. 莱茵河流域管理的经验和启示[J]. 水利水电快报,2007(5):28-31. (ZHOU Gangyan. The experience and enlightenment of the Rhine River Basin management [J]. Express Water Resources and Hydropower Information, 2007(5): 28-31. (in Chinese))

[7] 姜彤. 莱茵河流域水环境管理的经验对长江中下游综合治理的启示[J]. 水资源保护,2002(3):45-50. (JIANG Tong. Experiences in water environment management of the Rhine River Basin and their enlightenment to comprehensive regulation of the middle and lower Yangtze River [J]. Water Resources Protection, 2002(3): 45-50. (in Chinese))

[8] 张璐璐. 莱茵河流域治理对我国流域管理的经验借鉴[N]. 光明日报,2014-06-25(02).

- [9] 杨小柳,邱雪莹.流域管理的外部环境评价:以长江、莱茵河、多瑙河为例[J].水利经济,2013(1):25-28. (YANG Xiaoliu, QIU Xueying. Evaluation of external environment of river basin management: case studies of Yangtze River, Rhine River and Danube River[J]. Journal of Water Resources Economy, 2013(1): 25-28. (in Chinese))
- [10] 刘佳奇.《莱茵河保护公约》的协调机制及其展开[J].云南大学学报:法学版,2012(5):95-101. (LIU Jiaqi. The coordination mechanisms of *The Convention of Protection of Rhine*[J]. Journal of Yunnan University: Law Edition, 2012(5): 95-101. (in Chinese))
- [11] 王俊峰,胡焯.中哈跨界水资源争端:缘起、进展与中国对策[J].新疆大学学报:哲学人文社会科学版,2011(5):99-102. (WANG Junfeng, HU Ye. Sino-Kazakhstan trans-boundary water disputes: origin, progresses and China's countermeasures [J]. Journal of Xinjiang University: Philosophy, Humanities & Social Science, 2011(5): 99-102. (in Chinese))
- [12] 姚海娇,周宏飞.中亚地区跨界水资源问题研究综述[J].资源科学,2014(6):1175-1182. (YAO Haijiao, ZHOU Hongfei. A review of transboundary water resources in central Asia [J]. Resources Science, 2014(6): 1175-1182. (in Chinese))
- [13] 邓铭江,龙爱华,李湘权,等.中亚五国跨界水资源开发利用与合作及其问题分析[J].地球科学进展,2010(12):1337-1346. (DENG Mingjiang, LONG Aihua, LI Xiangquan, et al. An analysis of the exploitation, cooperation and problems of transboundary water resources in the five central Asian countries [J]. Advances in Earth Science, 2010(12): 1337-1346. (in Chinese))
- [14] 王玉明.广东跨政区环境合作治理的组织创新与信息保障[J].南方论刊,2011(10):52-55. (WANG Yumin. The organization innovation and information security of inter-district environmental cooperation in Guangdong [J]. Nan Fang Lun Kan, 2011(10): 52-55. (in Chinese))
- [15] 吴凡,刘一帆,钟奇振.跨界污染携手共治:粤与邻近省区共建跨界污染应急联控联动机制[J].环境,2013(12):60-62. (WU fan, LIU Yifan, ZHONG Zhenqi. Cooperation on cross-boundary pollution management: a case of Guangdong and neighboring provinces to build emergency response mechanism [J]. Environment, 2013(12): 60-62. (in Chinese))
- (收稿日期:2015-05-05 编辑:彭桃英)

• 理事会会员单位介绍 •

松辽流域水环境监测中心

松辽流域水环境监测监测中心(以下简称监测中心)成立于1984年,隶属于松辽流域水资源保护局,主要负责省界水体及重要供水水源地水质状况监测和流域水环境监测站网规划编制,指导流域内水环境监测工作;承担流域内水资源调查评价及水资源质量公报和重点水功能区水资源质量通报的编制、水资源保护信息化建设等工作;承担授权范围内入河排污口监测,为实施流域重要入河排污口的监督管理提供技术支持。

监测中心具有现代化监测设备共180余台(套),主要包括:高效液相色谱-质谱联用仪、气相色谱-质谱联用仪、气相色谱仪、液相色谱仪、ICP、原子吸收光谱仪、原子荧光分光光度仪、测汞仪、流动分析仪、离子色谱仪、紫外分光光度计、电子分析天平、显微镜、红外测油仪、微波消解仪、河流深度测量系统、速度流量计、便携式等比例水质采样器、采样橡皮艇等。

监测中心拥有一支专业全面、实力较强的专业技术队伍,现有专业技术人员29人,其中,教授级高工4人,高级工程师6人,工程师9人,专业涉及环境水利、环境化学、环境工程、分析化学、生物等,具有国家认证认可监督管理委员会颁发的资质认定计量认证证书和水利部颁发的水文水资源调查评价甲级证书等,在从事水资源监测、评价、科研等方面具有较高的技术水平和丰富的实践经验。

(本刊拟从2016年第1期起对《水资源保护》理事会会员单位进行介绍,欢迎各理事会会员单位提供相关资料。联系邮箱:bh1985@vip.163.com,电话:025-83786642)