

DOI: 10.3880/j.issn.1004-6933.2017.01.003

我国水污染治理存在“四不清”

唐克旺

(中国水利水电科学研究院水资源研究所,北京 100044)

关键词:水污染治理;水资源保护;环境治理;管理体制

中图分类号:X52

文献标志码:A

文章编号:1004-6933(2017)01-0015-02

我国江河污染严重,黑臭水体治理已成为环境治理的重要任务。对于今后有关部门将建立哪些长效机制以更好地解决跨行政区的流域和区域环境问题,相关部门回应称,存在很多深层次问题,首先是按行政区域分割管理,导致区域、流域环境保护全局性不够。一些地方政府因为各自的发展阶段、利益诉求不完全一致,各自为政,各地在环保目标、政策标准、执法尺度方面难以统一。其次是职责关系、事权划分有待进一步明确。一些需要各省(区、市)衔接配合的事项应该由中央直接负责,但这些事项往往涉及中央多个部门,没有一个权威机构进行统筹协调,导致一些跨区域的环境问题比较难以解决。第三是现有的协调机制比较松散,权威性不足,协作力度弱,效率不高,对于涉及各方利益的问题难以达成共识。强调要开展建立跨地区环保机构、按流域设置环境监管和行政执法机构试点等举措。

这些说法有一定道理,但没有抓住河湖水污染治理的根本,且很多更实质性的深层次问题还没挖掘到位。我国水污染治理工作需要以下4方面进一步厘清。

一是进一步明确水污染治理的目的。水污染治理的目的是为了保护好宝贵的水资源,保证人民用水安全。而正在修订的《水污染防治法》却在立法初衷的第一条中只字不提资源二字,凸显了我国“部门立法”的严重弊端。水环境是什么?是对人们有影响的水体,黑臭水体是典型的水环境问题。如果将水作为生活和生产资料通过劳动获取并创造价值,这时的水体就不仅仅是水环境的组成部分,更是宝贵的水资源。如果说水质指标有100项,那么属于环境属性的指标不足10项,其他都是资源属性

指标。显然,水污染防治的主导方向是水资源质量的保护。没有落到水资源保护的目上,环境和资源就是两层皮,对水的波动性、循环机制和环境承载力的变化,污染监管者不清楚,导致水质改善的目标严重脱离实际。

二是进一步明确污染真凶并追究其法律责任。无论污染者是企业、农户还是个人,每个人都要承担环境保护的责任,而大家经常沉醉于市长约谈、区域限批、行政督察等行政监管层面,对水污染真凶却没有建立严厉的法治体系。如,我国地下水硝酸盐污染十分普遍,但对农业化肥施用者如何进行限制不清楚。我国的单位农田化肥施用量比美国高出几倍。工业企业、城镇污水处理厂等能够排什么、排多少、浓度要控制在多少以下,这些针对环境污染真凶的标准、监测、监督、法律责任和惩罚制约体系不建立起来,依法治污无从谈起,在这种情况下,环保部门权力再大也是苍白无力。

三是要明确流域和区域的关系。自然界的水是不断循环的,上下游左右岸相互影响。这种影响有水量分配问题,也有跨界污染纠纷问题。水量分配要从流域尺度统一分配水权,因为产水区和用水区不一致。但对于污染问题必须通过设定行政断面的水质目标来控制,污染者都是在各个行政区的范围内“活动”,绝对不是成立一个流域环保机构,甚至脱离水利部门的流域机构再重复设置一批人马,流域跨界污染问题就解决了。污染的根子在行政区内,不落实行政区内各相关方面的治污职责,流域尺度成立再多的机构也毫无用处。不能搞污染负荷的空间转移和跨界交换,污染控制单元必须按照所在流域水功能区的断面水质目标要求,一丝不苟地把

污染控制好。其实,我国水功能区划及各区水质目标都已经通过国家批复,还为了协调上游水质对下游用水的影响,在省界设立了缓冲区,缓冲区内的断面设置也都经过跨界省界行政主管部门包括环保部门的共同认定。难道为了一个部门的权力诉求还要再成立另外一个流域机构吗?

四是进一步明确行业之间的协调机制。一些人总强调行业协调难度大。这个问题确实存在,但要分析清楚为什么部门间行政协调效率不高。根本原因是责任、权利、义务的关系没理顺、不明确,更深层次的原因是权力背后利益的驱动。以资源和环境部门为例,水利负责水资源的安全保障及供应,但所供应的水资源到底质量如何,是好是坏,水利部门居然没有权力发布信息,要听环保的。环保一手抓治污,一手发布水质信息,集运动员裁判员于一身,这样效率就高了吗?恐怕恰恰相反,也许问题更多被掩盖了,因为数据造假更有主观能动性了。美国对江河和地下水的水质、流量等的监测大都由美国内务部的地质调查局负责,并向社会公开。美国环境保护局也好,一个普通公民也罢,都可以随时查看并获得水质与流量的数据。美国西雅图市水质监测化验200多项,网上都可以看到。只要客观真实,谁负责发布水质信息没有任何差别。抓权不抓事,责任、权利、义务相互脱节。权力背后的利益(如财政资金

使用、部门与下属庞大的企业事业群体的利益关联性等)更是需要考虑的因素,政、企、事之间的利益链需要逐步剥离。

我国目前处于转型期,资源和环境之间、产业和资源环境之间、社会各阶层之间、行业部门之间乃至地区之间的关系更加紧密,深层次的矛盾冲突更加尖锐。在这种情况下,一定要强调上述几个维度的良性合作互动机制的建立,而不是把权力都归到一个部门,却把责任都分散到各个地区和各行业。权力、责任、义务要高度协调一致。不仅对政府,对个人也一样。如北京的居民喝着北京的水,就有义务节约水并交水费以支付制水成本,也有义务支付所排污水的处理成本,哪怕为了改善污水处理出水水质而提高收费标准,居民也有义务支付。但不能仅强调居民的责任和义务,居民也应该有知道106项水质指标值的权利。居民不仅要有知情权,如知道制水、污水处理过程的成本控制等信息,还应该有更多其他权利,甚至一些决策权。

总之,我国水污染治理深层次问题确实很多,要全面厘清上面4方面问题,建立良性机制,最核心的是依法治污,不要片面强调行政力量的作用,不能强化行政色彩,应该让集权思维早日淡出社会治理体系。

(收稿日期:2016-10-20 编辑:彭桃英)

(上接第14页)

[18] 张志攀,祝有海,苏新. 羌塘盆地泉水地球化学特征及其意义[J]. 地质学报, 2011, 85(7): 1233-1238. (ZHANG Zhipan, ZHU Youhai, SU Xin. Chemical characteristic of fountains in the Qiangtang Basin, Qinghai-Tibet Plateau and its implications [J]. Acta Geologica Sinica, 2011, 85(7): 1233-1238. (in Chinese))

[19] 张兴库,朴观熙. 长白山天池水文特性分析[J]. 水文, 1991(2): 49-51. (ZHANG Xingku, PIAO Guanxi. Analysis of hydrological features of Tianchi, Changbai Mountains [J]. Journal of China Hydrology, 1991(2): 49-51. (in Chinese))

[20] 蔡贺,郭常来,张梅桂,等. 中国东北松嫩平原土壤和地下水中的氟[J]. 农业科学与技术(英文版), 2013, 14(2): 376-383. (CAI He, GUO Changlai, ZHANG Meigui, et al. Fluorine content in soil and groundwater of Songnen Plain in Northeast China [J]. Agricultural Science & Technology, 2013, 14(2): 376-383. (in English))

[21] 邴智武. 松嫩平原地下水氟、砷的富集规律及影响因素研究[D]. 长春: 吉林大学, 2009.

[22] 陈建生,杨光亮,王婷,等. 内蒙古鄂尔多斯西北土壤水流动示踪实验及自流井群补给源讨论[J]. 地球学报,

2014(3): 365-374. (CHEN Jiansheng, YANG Guangliang, WANG Ting, et al. Soil water flow tracer test in Northwest Ordos Basin, Inner Mongolia and discussion on recharge resources of artesian wells [J]. Acta Geoscientia Sinica, 2014(3): 365-374. (in Chinese))

[23] 独仲德,赵英杰,程金茹. 黄土非饱和渗流试验研究[J]. 水文地质工程地质, 1997(2): 50-52. (DU Zhongde, ZHAO Yingjie, CHENG Jinru. Experimental study on loss unsaturated seepage [J]. Hydrogeology and Engineering Geology, 1997(2): 50-52. (in Chinese))

[24] 张景廉,曹正林,于均民. 白云岩成因初探[J]. 海相油气地质, 2003, 8(1): 109-115. (ZHANG Jinglian, CAO Zhenglin, YU Junmin. Genesis of dolomite [J]. Marine Origin Petroleum Geology, 2003, 8(1): 109-115. (in Chinese))

[25] 陈建生,王婷,陈茜茜,等. 鄂尔多斯自流盆地地下水来源争议问题讨论[J]. 地质论评, 2013, 59(5): 900-908. (CHEN Jiansheng, WANG Ting, CHEN Xiqi, et al. Discussion on the origin of groundwater in the Oros Basin [J]. Geological Review, 2013, 59(5): 900-908. (in Chinese))

(收稿日期:2016-10-31 编辑:彭桃英)