

关于流域一体化管理的初步探讨

肖 涛

(武汉大学环境资源法研究所,湖北 武汉 430072)

摘要 从流域管理一体化的必要性入手,说明建立流域管理的基本管理模式,体现了可持续发展原则,经济、社会与环境协调发展原则和流域管理整体性原则,符合世界水管理趋势。一体化的流域管理要求改变我国传统的流域管理机构体系,应赋予流域管理机构决策权、监督权、协调权和执行权,建立协调性的流域管理委员会并下设执行机构的双层管理体制。

关键词 流域管理 水资源管理 管理体制 可持续发展

中图分类号 :TV213.4 **文献标识码** :A **文章编号** :1004-6933(2004)02-0044-04

我国的水管理一直是多头管理,农业的用水由水利部门管理,城市的供水由城建部门管理,水质主要由环境保护部门管理,有些计划、财政、交通、电力、林业、建设、国土资源等部门也参与管理,这就是人们常说的“多龙治水”。这种缺乏统一管理的局面,造成水资源浪费,水源被污染,引发许多生态和环境问题。近年来,《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国水土保持法》和新修订的《中华人民共和国水法》先后在不同程度上规定了按流域实行统一管理的模式,体现了我国在流域管理问题上的新发展。特别是新修订的《中华人民共和国水法》第 12 条规定:“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”;“国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构(以下简称流域管理机构),在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责。”这是我国迄今对流域管理的法律地位规定最明确、对流域管理机构的职责规定最集中的一部法律。在深入分析我国现行水管理体制后发现,“多龙治水”、“群龙无首”的局面仍然没有根本改变,只是形成了由环境保护行政主管部门按流域统一管理流域水环境的保护,水利部门(通过流域管理机构)按流域统一管理流域水资源的开发利用,及交通、电力、林业等部门分别统一管理各自业务范围内事务的格局。鉴于此,笔者提出流域一体化管理的思想,并就流域一体化管理的体制构建,一体化管理涉及的具体制度的设计作一初步探讨。

1 流域管理一体化的必要性

所谓流域一体化管理,也可以称为可持续流域管理,可以理解为:管理社会、管理经济和管理环境变化的三维一体管理或 3 种管理途径的结合。这里的管理环境变化途径就是常规的治理和恢复恶化了的流域环境,改善环境质量,从而保证流域水资源的有效利用。管理社会和管理经济途径是指调控流域水资源的开发、利用等社会、经济行为,目的是减少社会经济系统对流域环境的副作用。可见,本文所论的流域管理一体化也即流域经济、社会、环境一体化、协调持续的管理体制。

水既是人类和其他一切生物生存和发展不可缺少也不可替代的环境要素,又是可开发利用的自然资源。水环境与水资源实质上是一体的,水环境受到污染破坏必然影响水作为一种自然资源的开发和利用,同样在水资源的开发利用过程中也必然会造成对水环境的影响,而且从某种意义上说,水环境也是一种资源(其纳污能力、观赏娱乐价值等)。可见,对水进行环境和资源一体化管理是由水本身双重性质的统一性决定的。

水的自然流域特性决定了对水必须实行以流域为单元,统一综合治理的管理制度。流域管理是个庞大的系统工程,涉及水利、环境、交通、电力、农业、林业、国土资源、计划和财政等多个部门,倘若各部门各自为政,互不协调,显然不利于水环境的保护和水资源的合理、有效利用,所以,必须要建立流域环境保护和开发利用的一体化管理模式,改变传统的

作者简介:肖涛(1979—),男,湖北随州人,硕士研究生,从事环境法、环境管理研究。

重经济轻生态环境,重资源利用轻保护,重流域本身治理轻流域综合治理的管理模式。目前,流域统一管理已经普及到世界上多数发达国家、发展中国家和地区,并成为一种国际性的水资源管理模式。如美国田纳西河流域的水管理涉及防洪、航运、发电、供水、水环境保护、娱乐等 6 个方面,就是一种广义的、综合的、多目标的一体化管理;又如巴基斯坦印度河流域水管理也呈现出流域水环境和水资源统一管理的趋势。

著名学者 M. Janicke 曾在组织学者对世界 12 个国家的环境管理进行评价时指出:“成功的环境保护是由各种因素构成的综合体所作用的结果,既不是某一孤立的因子和某种有效的政策,也不是哪一类角色和某一机构所能取得的。”即环境管理不可能只依靠单一的措施、单一的途径和某一种机制。流域管理包括流域环境管理、流域资源管理以及流域经济和社会活动管理等多个方面,更需加强流域统一管理,建立健全流域一体化管理体制,并使之法制化。

2 流域一体化管理的优点

2.1 体现了可持续发展原则

当前,可持续发展已经成为世界发展的主流,也是世界发展的必然要求。可持续发展的关键就是要解决“可持续”,也就是长远发展的问题。从一定意义上看,可持续发展应该是一种法治秩序,它需要一系列相对稳定的基本机制才能得到长期、稳定、有效的实施。一体化的流域管理把流域管理放到全国资源合理开发利用、环境保护、水利等经济、社会、环境工作的大局中,综合考虑流域经济、社会、环境等多方面因素,通过建立起一套协调、高效的一体化管理机制来实现流域的有效管理。它从流域的整体出发,既考虑整体利益,也考虑局部利益;既考虑当前利益,也考虑长远利益,是对可持续原则的最佳阐释。

2.2 体现了经济、社会与环境协调发展的原则

如前所述,流域管理需要综合考虑许多方面因素,不仅考虑防洪、发电、灌溉、供水、航运、渔业、旅游、水土保持、环境污染等,而且还要考虑流域内的资源开发、城市布局、工业布局、产业结构布局、交通运输、文化、人才开发等。成功的流域环境保护是流域经济、社会和环境等多方面互相作用的结果。流域的经济政策、经济的发展模式和发展程度都在很大程度上影响到流域环境的管理。积极的经济政策、合理的经济发展模式、较高的发展程度会对流域环境管理创造良好的经济条件,并为其提供坚实的

经济基础。同样,流域社会状况,包括社会风俗习惯、文化背景、社会人口状况等,也对流域环境的管理有着至关重要的意义。流域一体化管理改变传统的“头痛医头,脚痛医脚”的因果链状控制方式,通过流域经济、社会、环境的网状联系调节,注重流域经济、社会、环境的协调与多元平衡,实现经济效益、社会效益、环境效益的统一。

2.3 体现了流域管理整体性原则

流域是一种特殊的区域,即整体性极强、关联性很高,不仅各自然要素之间联系密切,而且上、中、下游之间,干支流之间相互制约、相互影响也很显著。我国流域整体性很强,大部分河流都流经几个省区,有的流经几个国家,而我国的行政区划管理范围往往与流域界线不一致,行政的分属性于流域的整体性存在矛盾。所以,只有一体化的流域环境管理从整体考虑,在尊重自然生态规律之下,采取综合性措施,实施系统管理、多目标管理和分区管理,才能达到对全流域的环境污染实行全流域的控制或集中防治。

3 一体化流域管理机构体系的设置

3.1 设置原则

3.1.1 效率原则

效率原则是评价政府活动及其体制的重要标准之一。体制创新的目的是要增强管理的有效性和提高管理机构的效率。管理系统的专门化和管理体制的单一权力机构,有利于减少决策和办事过程中的消耗,增长效率,克服无责任性和混乱性。目前我国流域管理由水利、城建、国土资源、环保、交通、农业等部门分割管理,虽有调动各部门积极性的正面效应,但也有为鼓励部门利用一切可行机会追求短期效益的负面效应,其结果是导致流域管理出现无序、混乱的局面。因此,应充分认识“同一专门化才能增长效率”的意义,赋予流域管理机构以决策权、监督权、协调权和执行权,使其真正担负起统一管理的责任,从而保证管理的效率,避免流域管理体制因权力过于分散而导致效率低的问题。

3.1.2 协调原则

流域水资源的公共性和其使用方式的多元性决定了流域管理的任务不能由流域机构独立完成,而必须与流域内地方政府协调配合。流域管理存在权力的交叉和分割,要正确处理统一管理与分权的关系。在保证管理效率的前提下,确立合理解决矛盾的原则。在法律上明确流域管理机构的职责和权限,明确流域管理和地方区域管理的法律秩序和行为规范,妥善处理流域与区域的关系,明确流域管理

机构在流域管理中负责指导、监督、协调的管理职能,流域内的其他行政主管部门应在法定的职权范围内进行管理,同时接受流域管理机构的宏观调控。

3.1.3 民主决策原则

流域管理从一定意义上是对流域水资源这种公共资源的优化配置。在水资源的供给配置中,不仅要有效,而且要合理,要有助于实现流域管理的总目标。民主决策是公平决策的必要条件,需要广泛的合作和参与。因此,在功能性权力集中的同时,还要建立决策性权力的协调合作机制,从而做到决策公正、科学、合理。在流域管理体制的构建中要注意各管理机构、流域内各地方政府、各管理相对人的民主权利,要在法律上赋予它们应有的地位和权(利)力并设置必要的程序,以保障这些权(利)力的实现。

3.2 具体设置方案

20 世纪初以来,世界水资源管理体制上出现了 3 种主要的流域管理形式,即流域管理局、流域协调委员会和综合流域机构。具体来说,流域管理局是属于政府的一个机构,直接对中央政府负责,法律授予其高度的自治权,对经济和社会的发展具有广泛的权力,其任务大大超出水资源管理的范围。流域协调委员会是河流流经的地区政府和有关部门之间的协调组织,主要负责流域水资源的综合协调和规划。综合流域机构是目前世界上较为流行的一种模式,其职权既不像流域管理局那样广泛,也不像流域协调委员会那样单一,它具有广泛的水管理职责和控制水污染的职权。

综合考虑以上构建流域管理机构体系的原则,在借鉴世界先进水管理机构体制的基础上,针对我国现行流域管理体制的弊端,笔者以为,我国建立新型流域管理机构体系应具有以下 3 个特征:①流域管理机构体系应该有一个综合性的管理机构作为统一领导机关,它的管理事项包括流域水环境的保护、水污染的防治和流域水资源的开发和利用等各个方面的宏观指导。②流域管理机构应有完全的独立自主管理权,流域管理机构在其所接受和委托的事务上,享有完全自主管理和处理事务的自主权利。③应让各方面的代表充分参与流域的管理,包括参与决策和监督决定或决议的贯彻执行。所以,未来的流域管理机构应该是流域管理委员会加执行机构的双层体制。

a. 在我国现行流域管理机构之上成立具有综合职能的流域管理委员会,如黄河流域管理委员会、长江流域管理委员会等,将之定性为协调性机构,直属国务院,为流域范围内各项流域管理事务的总决策机构,主要负责流域管理的综合协调和规划。流

域管理委员会的职能主要是负责对全流域进行统一规划,确定流域开发治理目标并制定实施流域治理开发的重大方针和政策,提出重大开发治理建设项目,统一管理和协调流域治理开发建设中的重大问题、利益分配及有关事项,负责流域机构内部和外部的协调工作。其委员应有广泛的代表性,中央有关部门、流域内各地方的代表、受益户的代表以及专家代表都应参与。在流域管理委员会中可设立各专业委员会,如流域管理委员会水土保持委员会、流域管理委员会水资源保护利用委员会和流域管理委员会环境保护委员会等,这些委员会也应由各方面的代表组成。流域管理委员会及各专业委员会的负责人都应由委员们选举产生,或在选举的基础上报国务院任命。流域管理的一切重大事项和政策都应由流域管理委员会通过民主表决的办法来决定。流域管理委员会及各专业委员会主要负责人都应该是专职人员,负责主持日常工作,而委员会的一般成员可以仿效人大代表的形式,定期参加委员会会议以行使其决策权,且可随时监督各下设执行机构的工作。

特别需要强调的是,流域管理委员会需要建立一个专门的技术支持机构,加强流域管理的科学论证工作,从而对委员会的决议提供技术支持和保障。由于流域委员会的成员中有一部分人是政府官员,而流域问题有其自身的复杂性和科学性,不可能要求所有的官员在短期内精通这些知识,所以,可以考虑特聘有关方面的专家学者组成智囊团,作为流域管理委员会的兼职咨询机构。

b. 在流域管理委员会下设执行机构。鉴于我国现有流域管理过程中“多龙治水”的弊端,结合不易彻底改造的现状,应该把这些流域内相互独立的管理部门从其原先隶属的机构中分离出来,按流域一体化管理的原则,使其统一隶属于流域管理机构,建立如水土保持局、水资源利用保护局、水环境保护局等机构,作为流域管理委员会水土保持委员会、流域管理委员会水资源保护委员会和流域管理委员会环境保护委员会等协调组织的办事机构,联合管理有关的业务工作。这个执行机构的职能是执行流域管理委员会及各专业委员会所制定的一切政策和所做出的所有决议和决定,其负责人由流域管理委员会负责人提名,流域管理委员会全体会议或其常委会表决后任命。新建立的流域管理机构拥有对流域内资源的合理利用权和行政管理权。

c. 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,加强流域的统一管理仍然要注意引导和正确发挥地方的积极性,流域机构应按

照有关的法律和规章管好应管的事务,省内可以由省管的尽量让省去管。流域机构应着重搞好规划、协调、检查、监督等方面的工作。要经常进行不同层次的协商和协调。流域管理必须与行政区域管理相结合。流域机构不可能也没有那么多的人财物和时间去管理每个行政区域的水务,应该把各行政区域的水管理作为流域管理的组成部分。流域内县级以上地方人民政府水行政主管部门依法行使本行政区内本流域的水管理,涉及上下游、左右岸与毗邻地区有关的水管理工作,由流域机构负责协调和监督管理,必要时也可以设立管理机构。

4 流域一体化管理具体制度的设想

流域是一种特殊的区域,往往跨越多个不同的省、市行政区划,流域管理是一个庞大的系统工程。流域的经济、社会、环境三方面都是流域管理的主要内容,它们之间互相影响,互相促进,任何一环没有搞好,就必然会影响整个流域管理的效果。

4.1 建立流域环境与发展综合决策与协调机制

流域管理以全流域规划统帅各项规划。在全流域规划中,必须把投资政策、技术政策、经济政策等有关内容包括在内。流域总体规划,应针对各流域特点与治理开发现状,在分析总结经验、教训和存在问题的基础上,研究确定流域的治理开发原则、方针和任务,提出流域治理开发目标和总体规划方案。流域规划应由流域管理委员会会同国务院各有关部门,及流域内的省级政府共同编制,上报国务院批准后执行。然后,由各省(区)根据统一的流域环境规划,制定各自行政区划管辖内流域环境保护规划,并向流域环境保护与利用委员会备案。

4.2 加强流域环境与发展影响综合评估制度

全流域的经济、社会、环境政策都要进行环境影响评估。流域内各行政区域在确定主导产业、实行区域开发过程中,也要进行环境影响评估。环境影响评估应由项目层次扩展到全流域层次,从具体项目层次扩展到立法、政策层次,评估内容应增设对生态和人体健康方面的要求。在流域环境现状评估的基础上,根据流域环境总体规划,确定流域环境容量和流域污染物最大允许排放量,优化选择最佳的污染控制方案。同时,也要加强公众参与,可以举行听证会的形式来对项目的环境影响评估进行论证,充分发挥流域内公众和社会团体的积极性。

4.3 协调流域纠纷的法律制度

流域管理一体化必然要求协调好三方面工作,
①在公平、合理、民主的基础上,由流域管理委员会

负责协调流域内各利益团体的流域资源分配和利用;②流域管理内部各执行机构之间的权责分配要明确,既不能存在工作上的漏洞,也要尽量避免工作上的重叠;③流域管理机构必然存在与其他部门、机构之间的协调问题。流域内涉及流域资源分配和利

用的纠纷,应本着公平、合理、互让的精神,在民主的基础上协商解决,协商不成的,由流域管理委员会进行调处。调处不成的,由流域管理委员会提出解决方案,报国务院或国务院授权机构裁决。流域管理机构内部各执行机构间具体权责纠纷,流域应本着互谅互让、团结协作的精神协商解决。协商不成的,由流域管理委员会进行裁决。流域管理机构与其他部门、机构间的纠纷,应由双方本着平等、公平、合理的原则进行协商,协商不成的,报共同的上级部门解决。

4.4 流域内跨区的通报与协商制度

流域是一个统一的整体,而我国现状是流域分处于不同的行政区划之内,所以必须建立起流域内跨区的通报和协商制度。处于流域上游的应将可能造成对下游的重大环境和经济不利影响的活动提前通知可能受影响的下游行政区主管部门并向这些机关提供相关的资料,还应在早期与下游各利益主体进行协商。

4.5 流域一体化管理的资金筹措与补偿机制

对流域的开发治理涉及水资源的利用、生态环境保护、国民经济发展、提高人民生活水平和质量等多方面,国家和各级政府应对此进行一定的投入,但鉴于国家的财力状况,完全依靠国家和各级政府的投入既不可能,也不现实。因此应充分动员和引导社会资金的投入,更多地采取经济办法,特别是更多地运用各种市场手段如合理的水价、水使用权交易、水资源使用补偿机制等。

参考文献:

- [1] 韩德培. 环境保护法教程[M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [2] 郑易生, 王世汶. 中国环境与发展评论(第一卷)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [3] 叶文虎. 环境管理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000.
- [4] 吕忠梅. 长江流域水资源保护立法问题研究[J]. 中国法学, 1999(2): 39~47.
- [5] 任勇. 日本环境管理及产业污染防治[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2000.
- [6] 郭培章, 宋群. 中外流域综合治理开发案例分析[M]. 北京: 中国计划出版社, 2001.

(收稿日期: 2003-01-13 编辑: 胡新宇)