

我国水资源管理模式探讨

彭 莉

(武汉大学环境法研究所 ,湖北 武汉 430072)

摘要 新《水法》的颁布改变了原来以区域管理为主的旧有管理模式 ,确立了流域管理与区域管理相结合的新型模式 ,因此也形成了我国所特有的水资源管理体制。通过阐述流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理模式 ,协调流域环境公益和区域利益之间关系 ,从生态区域管理的特征出发 ,站在全区域资源保护的高度 ,讨论确立新型水资源管理的原因。

关键词 :行政区域管理 ;流域管理 ;利益平衡 ;集权 ;水资源管理

中图分类号 :TV213.4 文献标识码 :B 文章编号 :1004-693X(2005)03-0042-04

Study on management patterns of water resources in China

PENG Li

(Institute of Environment Law of Wuhan University , Wuhan 430072 , China)

Abstract :The promulgation of new *Water Law* changes the conventional regional management pattern , and first explicitly establishes a new pattern with the combination of watershed management and regional management . Thus a unique system of water resources management has been set up in China . The new water resources management pattern balances the interests of watershed and single region . Environmental resources are managed as a whole for the resources protection of the entire region based on the characteristics of ecological regional management .

Key words :administrative regional management ; watershed management ; interest balance ; centralization of power ; water resources management

1 现行《中华人民共和国水法》确立的水资源管理模式

水资源管理模式是一个比较复杂的问题。由于各国之间在政治体制、经济制度和自然条件等方面的差异 ,在世界上没有两个国家的水资源管理模式完全相同。虽然世界上水资源管理模式众多 ,但是归纳起来 ,无外乎以下 4 种情形 :①按照江河、湖泊水系的自然流域为基础而建立的流域管理模式 ,以欧共体国家为代表 ;②以组成该国家的地方行政区域为基础的行政区域管理模式 ,以美国为代表 ;③以水资源的某项经济、社会职能或用途为基础而设立或委托专门的部门进行管理的模式 ,以日本为代表 ;④以江河、湖泊水系内自然流域的水资源管理中

心 ,对该流域内与水资源相关的水能、水产、土地等资源进行统一管理并超出水资源管理范围之外的管理模式 ,以美国的田纳西流域管理为代表^[1]。而我国新修订的《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)在进一步完善了统一管理与分部门管理体制、坚持监督管理与具体管理相分离原则的基础上 ,确立了流域管理与区域管理相结合的新模式。它是在考察、借鉴国外水资源管理经验的基础上再结合我国水资源的特点和历史传统而建立起来的 ,从而改变了原有的以行政区域管理模式为主的旧有复合管理模式 ,具有自己的显著特色。

1.1 行政区域管理

行政区域管理是我国水资源复合管理模式的一个重要管理层面与方式。我国历史上是一个传统的

单一制国家 地理行政区域的划分有利于中央进行集权统治,因而形成了行政管理中按照行政区域进行管理的方式。根据《水法》和其它水事法律规范的规定,我国水资源行政区域管理主要由三级构成,即国家级、省级和县级。当然,不同的管理级别享有不同的管理权限,相应地,形成了三个不同的管理层次,即水资源宏观管理、微观管理和介于二者之间的管理。其中,国家级水行政部门对水资源的管理通常是宏观管理,即新《水法》第12条明确规定“国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。”县级管理通常是微观管理,即新《水法》第13条规定的“县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工,负责本行政区域内水资源开发、利用、节约和保护的相关工作。”并且为了避免原《水法》仅规定统一管理与分级分部门管理的原则而没有具体划分各自的管理范围所导致的严重权力冲突,新《水法》则在此基础上进一步完善,加以分别规定:统一监督管理(宏观管理)的范围包括水资源权属的确定、水资源费的收取、水资源规划、用水总量控制、节水政策的制定、水量分配、水资源保护、动态监测、执法检查等方面,具体管理(微观管理)则涉及到水资源的具体开发、利用、节约、保护诸环节。这样不仅有利于各部门明确职责、强化管理,而且有利于权力制衡。按照宏观管理与微观管理相分离,决策权、执行权、监督权相分离的原则,保障公共权力的运行不会导致公共利益的损害^①。另外,省级水行政部门作为另一级别的管理部门是介于宏观与微观管理之间,一方面在国家水行政主管部门的指导下,结合本行政区域的实际情况,组织实施水事法律规范,另一方面同时对本行政区域内的县级水行政主管部门的水资源管理工作进行指导。但是综观之,这几种不同的管理层次并不是截然分开的,常常是一项具体的管理可能涉及到两个级别的管理机构,并由它们共同来完成。

行政区域管理的特点:①按照本行政区政治、经济、环境等总体规划来管理该水资源,达到规划目标与管理方式的协调统一,从而有效地管理本行政区内的水资源;②行政区域内水行政主管部门享有广泛的职权,充分调动了这级部门管理水资源的积极性,对区域水资源的改善大有帮助;③政府在区域水资源管理中居于主导地位,依靠行政命令协调了水资源管理中不同部门的利益权限之争;④遵循统一管理与部门管理、中央与地方分级管理相结合,监督

管理与具体管理相分离的原则。

1.2 流域管理

流域管理是我国水资源管理模式的另一个重要组成部分,是按照水系(水域)对水资源进行统一管理的一种方式。水作为一种重要的自然资源,以流域作为其基本的自然单元,并与流域的上下游、左右岸形成一个不可分割的整体。为了实现对水资源合理、有效地开发利用与保护,必须有一个统一的机构来对水资源进行管理,即行使统一的水事管理权。新修订的《水法》不仅确立了这一新的水资源管理形式而且明确规定设立流域管理机构,该机构“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。”主管特定江河、湖泊的流域水管理业务,具有行政法主体资格,而且根据以往我国水事管理的经验,各流域管理机构大都设立了水资源规划与水质监测部门、河务与防汛抗旱部门、水文部门、水土保持部门和水利工程管理等职能部门。通过分工,不但明确了各职能部门的职责与权限,而且实现了专业管理,达到了统一管理的目的。同时,新《水法》对流域机构的管理职能进行了初步规定,具体包括:水功能区划的拟订、水中长期供求计划、水量分配方案、流域综合规划或专业规划等宏观管理、核定管理水域的纳污能力及提出其限制排污总量意见、水功能区的管理及水质监测、辖区内饮用水水源保护区和排污口的监督管理等微观管理内容。这些规定不仅确立了流域机构在水资源管理中的法律地位,而且原则划分流域管理机构与行政区域机构的管理职责与权限,对于实施流域控制具有实际意义^①。

流域管理的特点^[1]:①将流域内的水资源与流域本身或子流域作为一个不可分割的整体进行统一管理,统筹、综合考虑流域内一切可能开发利用的目标并做出规划。②采用仲裁方式或其他民主的方式协调流域内不同利益群体之间的关系。③政府在流域管理中不再居于主导地位,主要依靠宏观调控手段对其产生指导性的影响。④遵循统一管理与专业管理、宏观管理与微观管理相结合的原则。

行政区域管理和流域管理是我国水资源管理的两个不同层面,在国家水行政主管部门的统一领导之下,彼此各有侧重。在行政区域管理中,地方水资源行政主管部门往往代表的是该区域利益,履行区域范围内的职权、职责。而在流域管理中,流域管理机构则代表的是流域水资源整体公益,履行宏观的职权、职责。前者的目标是实现区域水资源利益最

① 吕忠梅.环境资源法视野下的新水法.中国环境资源法学研讨会(年会)论文集(上册).武汉大学环境法研究所.2003.27-28.

大化,基于水资源利用的经济利益最大化,后者的目标是实现流域整体利益最大化。前者重在经济私益,后者重在环境公益,两者性质功能相异,却是环境管理中不可缺少的两个环节^①。除此以外,两者互有分工、互相补充。行政区域管理可以集中本区域内的各种资源优势,针对该区域内水资源的特点,运用行政强制手段有效地改善局部水资源环境,以避免单纯的流域管理将水资源管理权力过分集中于流域管理机构,导致地方无权而缺乏积极性所带来的消极影响,而流域管理则以一种更为广阔的视野,根据整个流域的特点,统筹规划全流域的水资源,在宏观上实现经济效益、社会效益和环境效益的高度统一从而达到全流域优化管理的目的,另一方面也避免了单纯的行政区域管理所造成的局限性,只重视局部而不注重整体,忽略了水资源自身的特点。以上两者互相结合共同构成了我国水资源的一个完整管理体系,以共同实现对水资源的最大限度的利用。这一新型复合模式并不是强调两者孰主孰次,而是主张结合两种管理方式的优点于一体,在各自范围内分别发挥作用以形成对水资源管理的合力。

2 确立新型水资源管理模式的原因

2.1 背景

世界上水资源管理较完善的国家,以流域管理作为首选的水资源管理模式,而且流域管理机构是一个独立的机构,具有独立的法律地位,并且具有水资源管理的决策权以及综合的有关资源管理的行政权,因此可以达到综合管理,提高效率的目的。1992年联合国环境与发展大会通过的《二十一世纪议程》中也明确提出水资源应按流域进行综合管理,由此可见,按照江河流域为单位,对水资源及其相关资源进行管理是水利行业的发展趋势,我国的水事法律应当体现并反映这一发展趋势,顺应这一趋势。新《水法》的出台将这一新型的水资源管理模式确定了下来,当然这并非简单地照搬、照抄而毫不考虑我国的实际情况,事实上正是兼顾到我国以往的管理经验和历史传统,才采用了现行的复合管理模式,而非单一的流域管理模式。如果现阶段成立各流域的单独流域管理机构,进行统一管理虽能提高管理的效率,但却势必意味着权力将由地方各行政区域水利主管部门的手中向统一的流域管理机构集中,这也将使地方水利主管部门失去很大一部分原本由他们掌握的权力,由此而引起的权力之争在所难免。这不仅会成为采用单一流域管理模式的巨大阻碍,而

且最终不利于水资源的有效管理。考虑到对我国历史形成的行政区域管理模式所造就的既成且稳定的利益格局的依赖,笔者以为现阶段这种复合管理模式是综合各方利益后所采用的一种最佳模式,但如果从长远观之,现阶段以为的最佳模式不过只是一种过渡的管理方式,相信在时机成熟时流域管理模式必将代替行政区域管理和流域管理相结合的复合水资源管理模式。

2.2 原有模式的缺陷

《水法》修改前我国水资源管理其实一直是一种以行政区域管理模式为主的兼有名义上的流域管理模式的旧有复合模式。一方面,我国虽自1946年就开始成立各主要流域的流域水利委员会,流域管理也已有50多年的历史,但在《水法》修改前却尚未有一部调整流域管理与流域管理机构的法律规范,虽然有关的内容散见于水事法律规范中,如《河道管理条例》、《中华人民共和国防洪法》,但是并不能够适应复杂的流域管理的需要,而且也未对各流域管理机构性质、法律地位等内容做出界定,致使其在履行流域水管理职权时常处于不利的地位,不但制定的有关流域管理的规范性文件的法律效力层次等无法确定,而且享有的对本流域内水事活动的监督权利根本落不到实处,从而使得这种监督权力流于形式,影响其工作的展开。基于此,《水法》修改前我国无论从实质上还是从形式上都没有实现真正意义上的流域管理,流域管理的作用并没有得到足够认识和突显。旧有的复合模式在实践中仍是过于偏重行政区域管理模式的作用。而另一方面,这种偏重行政区域管理的模式,即遵循“统一管理与分级、部门管理相结合”的原则,虽然它也能向我们前面分析的那样,充分调动地方各级水行政主管部门进行水资源管理的积极性,改善局部水资源环境,但其也有明显的缺陷^②。①按行政区域进行管理,人为地割裂了水资源的系统性和整体性。一个流域就是一个生态单元,而行政区域不是一个生态单元划分,也不是一个流域区域。往往一个流域被划分成若干行政区域,而流域内上下游之间、干支流之间、左右岸之间因水源的分配与利用存在千丝万缕的联系,是不可分割的。②按行政区域设立管理机构无法避免地方保护主义。我国的水资源管理部门隶属于地方政府,出于对地方利益的保护,必然趋利避害。如在水量分配上,干旱季节上游往往大量拦截水量,造成下游河流水量剧减,甚至断流;在开发利用上,上游对辖区内的河流过度开发利用,直接影响到下游的

① 姚似锦.一体化、双轨制流域管理与区域利益平衡.环境资源法学国际研讨会论文集(下册).武汉大学环境法研究所,2001.301,303.

② 吴玉萍.水资源流域综合管理体制构想.中国环境资源法学研讨会(年会)论文集(下册).武汉大学环境法研究所,2003.312.

开发利用。^③目前的行政区域管理模式导致的“多龙治水”以分权和制衡牺牲了效率与效能。虽然水资源管理权的分散使得机构之间具有了竞争性,可以调动各部门的积极性,但它也人为地形成了国家与地方的条块分割,以流域各行政区域管理为主,各有关管理部门各自为政的局面^[2],同时为鼓励各部门利用一切可行的机会去追求短期利益提供了便利,从而不仅造成了“公地的悲剧”和“非集权化的恶性循环”的发生,而且也导致了权力机构的效率低下或不计效率,使公共权力变成了否定性的负面游戏^①。可见,原有的管理模式中虽有流域管理模式之名却并没有真正发挥流域管理模式之实,而实际运行的行政区域管理模式也无法对水资源进行有效且全面的管理。这种复合管理模式由于过于强调一方而忽视另一方,没有有效整合其所包含的两种管理模式的优点,从而导致了水资源管理效率的低下。

2.3 利益衡平的需要

在单一的行政区域管理模式中,地方区域政府往往代表的是该区域的环境公益和经济私益(即合并为区域利益),但同时他们还承担着执行上级或中央政府方针、政策、命令的职责,这两者之间则具有内在的矛盾。地方区域政府的这种“两难处境”决定其难以承担流域整体环境公益代表的角色,地方利益的刚性使其国家利益代表的职责履行维艰。强烈关注地方经济利益的地方政府,对与地方经济利益相对立的流域环境公益的关心显然十分勉强^②。而作为独立的水资源流域管理机构而言,它代表的则是流域水资源公益,并以流域整体水生态利益的维护与增进为目标,承担着宏观规划、分配、管理、监督和协调的职责。因此在现有的复合管理模式中,地方各级政府作为地方利益的代表,拥有地区全面领导权,有意愿、也有能力维护和增进地方的水资源公益,以及协调和增进地方经济利益,实现水资源利用的经济利益最大化,在行政区域管理这一层面上就可以较好地协调区域环境公益和经济私益之间的关系。另外,流域整体水资源的保护、增进、永续利用为流域环境公益,它与区域环境公益虽并非完全相同但却具有一致化倾向,对后者有着极强的包容性。而流域管理的目标和要旨就在于实现区域利益衡平,那么在流域管理这一层面上就可以较好地协调流域环境公益和区域利益之间的关系。这样各方利益均有自己的代表,行政区域管理和流域管理分别作为区域利益和流域环境公益的代表就共同承担着维护、衡平和增进相应利益的职责。

2.4 集权和分权的理性思考

现代意义上的分权已将传统的以立法、行政、司法、统治等为内容的分权理论打破,而将以国家行政权的进一步划分和下放为主要内容的“公务分权”作为其重要内容。随着经济、科技高速发展,公共行政职能不断扩张,但政府的规模不可能无限扩大,因此简政放权是历史的客观要求,实践中多以法律、法规授权的形式将部分公共职能,特别是服务性、公益性的职能下放给地方居民团体、行业协会、公益社团等社会组织,明确他们的公共行政主体地位,由他们自负其责地进行管理和活动。这是一种大的社会趋势,它的前提是自治社会组织管理的有效性、特色性和活力性^[3],而且仅限于公共行政领域。但是这其中也应该认识到有些权力是必须集中起来的,如国家对重要的自然资源的管理权。水资源的稀缺性直接关系到国计民生,水资源的整体性、流域性特点决定了分权后的管理必将造成无序,并带来不必要的权力之争,而水资源的公共资源属性这一重要特点,更是决定了分权后作为主要代表本集团利益的社会组织无力也无法代表这种公益,公益的有效维护只能依靠具有公共权力的国家。这些都要求在对公共资源的管理中,将权力尽可能集中于在国家统一领导之下的具有独立地位的管理机构,而且根据决策理论,管理主体越多越分散,管理责任就会越趋于松弛,对资源的保护就越无力,资源的状况就越坏。反之,权力越统一,责任就越大;权力越是集中并趋向单一中心,责任就越明确,而权力主体之间的破坏性竞争和摩擦就越小。当然在权力集中的过程中不仅要重视按照行政区域的划分为标准来进行管理,更要从生态区域管理的特征出发,站在全区域资源保护的高度,统一管理环境资源。复合管理模式正是基于以上理念而设计的,即由地方各级水行政主管部门组成的区域政府和流域管理机构作为国家行政机关集中行使水资源管理职权。

参考文献:

- [1] 任顺平,张松,薛建民.水法学概论[M].郑州:黄河水利出版社,1999.31-42.
- [2] 吕忠梅.我国城市水污染防治立法中存在的问题及完善建议[J].现代法学,2002(4):54.
- [3] 高家伟.德国的自治行政制度[A].行政法论丛(6)[C].北京:法律出版社,2002.316.

(收稿日期 2004-03-05 编辑 舒建)

① 李启家.部分国家水环境管理体制考察.环境资源法学国际研讨会论文集(下册).武汉大学环境法研究所,2001.447.

② 姚似锦.一体化、双轨制流域管理与区域利益衡平.环境资源法学国际研讨会论文集(下册).武汉大学环境法研究所,2001.301,303.