

三峡库区及其上游水质保护管理体制问题探讨*

何继善, 郭峰, 王孟钧, 陈辉华

(中南大学, 长沙 410075)

[摘要] 管理体制是影响流域水质保护、水防治污染的一个关键问题。文章从三峡库区及其上游流域水质保护与经济社会协调发展的战略高度, 阐述了流域管理的基本特点和基本内涵, 分析了三峡库区及其上游水质保护管理体制的现状和存在的主要问题, 比较了国家相关部门目前提出的流域水质保护管理体制改革的的主要观点和方案, 在此基础上提出了基于流域协调发展的水质保护管理体制的构建设想。

[关键词] 流域; 水质保护; 协调发展; 管理体制

[中图分类号] TV212.4; TV213.4 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-1742(2006)08-0001-06

三峡库区及其上游水质保护管理体制问题是作为“三峡库区及其上游水污染防治战略咨询”课题的一个重要内容来加以讨论的。因此, 对问题探讨的对象——三峡库区及其上游水质保护的界定不再赘述, 但需作几点说明: 一是问题讨论的对象是区域并非全流域; 二是问题讨论的内容仅限于水质保护; 三是流域协调发展应包含两层含义: 水质保护与经济社会协调发展和水质保护本身的协调发展。以下就基于流域协调发展的水质保护管理体制问题做一些探讨。

1 流域管理的基本特点和基本内涵

流域的特性决定了流域管理的特点, 概括而言, 流域具有以下特性:

1) 动态连续性: 水体的流动使水质不断地发生变化, 带来了水质的污染和净化问题;

2) 跨地域性: 流域的水流往往跨越多个行政区域, 使管理牵扯到多个地方区域;

3) 多功能性: 虽然铁路、公路也具有跨地域性, 但流域具有的发电、航运、工农业和生活用水

等综合功能使其在管理上变得更加复杂;

4) 相关性: 污染源涉及多个行业和部门。

正是流域的上述特性使得对其管理呈现出多变性和复杂性, 使得管理体制出现纵向架构不稳定、横向职能交错的情形。

由于流域管理是一项非常复杂的工作, 涉及面广, 考虑因素多, 难以明确界定其内涵。张德尧曾就水资源管理列举了国内外五家机构的定义, 这些定义对界定流域管理和流域水质保护管理的涵义很有启发和参考意义^①。对于流域水质保护管理, 笔者认为应包括在流域水质保护管理过程中所进行的统筹规划、政策指导、协调控制、组织实施、监督检查等一系列规范性活动中。统筹规划是对涉及水质保护的工业、农业、城市和农村生活等设施的整体布局, 全面策划; 政策指导是进行水质保护活动决策的规划与指南; 协调控制是处理好水质保护与经济、社会发展之间的协同关系和水质保护之间的矛盾关系; 组织实施是通过立法、行政、经济、技术和宣传教育等形式组织社会力量, 实施水质保护的一系列实践活动; 监督检查则是对水质保护实践

* “三峡库区及其上游水污染防治战略咨询”是中国工程院重大咨询项目

① 张德尧. 水资源管理的定义、内容和方法, 水政水资源(内刊), 1993

【收稿日期】 2006-01-16

【作者简介】 何继善(1934-), 男, 湖南浏阳市人, 中国工程院院士, 中南大学教授, 博士生导师; 郭峰(1965-), 男, 山东青岛人, 中南大学副教授, 硕士生导师, 中南大学商学院管理科学与工程博士研究生

活动的约束和控制。

流域管理的这些任务在中央各部委与地方政府之间的分配和分解是否科学合理,直接影响着流域水质保护管理的顺畅和效率,进而影响流域水质的改善和保护。

2 水质保护管理体制存在的主要问题

从目前查阅的资料和进行的实地调研情况来看,三峡库区及其上游地区流域管理体制存在的问题主要集中在以下四个方面:

2.1 中央相关部门之间职责的横向交叉与重叠

由于水环境与水资源是两个相互区别而又有所重叠的功能区划,使得对其实施管理的部门在管理对象和管理范畴上产生了交错。根据《水法》,水环境保护规划似乎是水资源保护规划的组成部分,按职责划分应由水利部负责。然而,根据《水污染防治法》,水污染防治规划却是环保部门负责牵头。国家环保总局与水利部在水质保护和水资源管理上的职责交错最为明显,环保总局是水环境管理的行政部门,对水环境实施监督管理;而水利部则对水资源实行统一管理^[1]。事实上,监督管理与统一管理既有区别又有联系,统一管理似乎应该包含监督管理。

不仅如此,在实际工作中同样是由于管理对象和范畴的同一和交错,环保部门与海洋管理部门的职能也有较严重交叉,由于海洋管理部门与三峡流域无关,在此不再展开来谈。

除此之外,由于职责划分的不明确,在对水质保护污染源的治理上,环保部门与建设部门、环保部门与工业部门、农业部门、交通部门也存在不同程度的职责交叉。

这里呈现出的一个突出问题是环保部门的角色定位问题,是监督管理者?是规划指导者?还是与其他部门并行的组织实施者?

2.2 中央主管部门与地方政府之间垂直管理的矛盾和冲突

这种矛盾和冲突突出表现为横向地方保护主义的坚守与纵向垂直制衡机制的缺失。流域各地方政府在经济社会发展过程中更多地是从地方区域来进行工农业产业的布局和产业结构的调整,很少从流域整体的全局进行规划和协调,在地方经济发展与流域水质保护发生冲突和矛盾时,地方政府往往强调的是地方经济发展的“全局”,而以牺牲地方沿

流域地区的环境为代价^[2]。比如,某县有一温州人开办的皮鞋厂,每年要排放大量未经处理的污水,虽然居民多次反映该厂污水排放问题,但由于皮鞋厂是该县的纳税大户,县政府却以其对政府财政贡献大为由至今任其排放。类似的情况在各级地方政府并非绝无仅有。

遇到这样的情况,中央相关部门往往是“隔岸观火”,没有强有力的垂直制衡机制。国家环保总局、水利部等中央部门都有如此的感叹:在水质保护与地方利益冲突时,在目前中国的政治经济体制下,环保部门和流域机构很难与地方政府相抗衡,缺乏更为有效的保护全流域整体利益的监督管理机制。在水质保护中,水利部门更是一脸的无奈:流域机构只负责对省界断面的监测,与排污的源头隔着地方政府、地方环保部门两个环节,制约能力极其有限,很难实施对区域排污总量的控制。问题的复杂性还不止于此,就水质监测究竟该由谁负责,环保部门与水利部门也是争论不休,这种职责不清的客观存在无形地削弱了对地方污染治理的力度。

2.3 流域上下游地方政府之间分割管理各自为政

目前我国水质保护的现状是地方政府对当地的环境保护负责,对当地的水环境质量负责,而流域范围往往与行政界域范围不吻合。虽然流域管理体制是以流域统一管理为主,以部门管理和行政区域管理为辅,但实际上,这种管理方式却往往演变成流域的各行政区域管理为主,各有关管理部门各自为政,缺乏衔接与沟通、缺乏统一和协调的治污行动,形成所谓“多龙管水,多龙治水”的状况。各地方政府倾向于强调上游对自己管辖区域的水质的污染,而对本区域对下游造成的污染承担的责任不够,其中包括对飘浮物的阻止和打捞,对工业点源污染、农业面源污染以及生活源污染的治理力度的缺乏。地方政府之间攀比的往往是经济指标,而对环境、对水质污染不能说重视不够,但至少相互观望多于相互争先,而流域动态连续性的特点客观上要求流域的行政区域应实现水质保护的联动,实现各部门与各地方政府的合力治污,做到上下游地区统一认识、统一要求、统一标准、统一行动,否则一个行政区域的污染治理不力可能导致整个流域水质的恶化。在流域水质保护问题上更为明显的是,各地方政府、各政府部门出于自身利益的驱动,往往使流域统一管理的努力付诸东流,仅依靠区域间

的相互协商协议所建立的流域水质保护协作关系是松散的。目前各省市的水质保护管理目标各有侧重,且多是单目标,难以体现库区及上游水质安全管理的多目标、综合性要求。

2.4 水质保护责任主体严重缺位,对水质保护缺乏整体协调的规划,对目标责任缺乏有效的考核监督

虽然国家从法律法规上明确了地方政府在水质保护中的责任,部分地区甚至通过签定目标责任书的方式分解落实责任,但由于缺乏科学合理的核算体系,对各地区污染控制、水质保护等目标完成情况难以核定评价,对地方政府及部门也难以进行量化考核^①。由于责任难以落实,地方政府在经济发展的压力下往往只顾及自己行政区域,难以考虑对其他地区尤其是下游区域的污染与影响。这是水质保护组织实施层面的责任主体缺位。

事实上,对流域水质保护规划指导责任主体和监督管理责任主体也存在着不同程度的缺位。以往对流域水污染防治的规划指导部门是环保总局。由于环保总局在流域上承担着水质保护的单一责任,在对其进行规划设计时不免过分偏重于环境保护这一重要因素,而难免缺乏从流域水质保护与经济社会协调发展整体格局的规划,这样便会在水质保护的规划阶段埋下与地方经济社会发展发生冲突的隐患。环保部门的责任定位在对水质保护目标责任的有效监督、检查和考核上似乎更为合理,而在现行的管理体制下,环保总局既是管理实施部门,同时也是水质监测和监督部门。在省(市)一级地方层面上,环保局作为水质管理监督监测部门在受到上级部门领导的同时,更要按照本地政府的工作要求开展工作,如此的监与管不分离,很难实现完全的管理和严格的监督。

以上四个问题突出表现为流域协调发展管理体制纵向与横向架构上存在的症结,而这些症结的化解或缓解呼唤一种新的行之有效的管理体制的出现,并在这样的体制构造基础上赋予配套的政策法规和运行机制。

3 目前水质保护管理体制改革的观点和方案

从工作职能的吻合程度上看,或者说从部门的主要职责上看,我国机构设置上与流域水质保护管理最为密切的两个部门是环保总局和水利部。而目

前对水质保护管理体制最为关切的也是这两个部门。环保总局和水利部都分别组织专家学者对流域管理体制的改革进行了广泛而深入的研究和探讨,并在研讨的基础上提出了流域体制改革的观点和方案。最有代表性的观点和方案也正是环保总局和水利部提出的,在此做一简介。

3.1 环保部门的观点和方案

环保总局的方案是建立“三峡库区及其上游水污染防治部际联席会议制度”。该方案已于2005年7月15日由国务院批复同意^②。方案的主要意见是:建立三峡库区及其上游水污染防治部际联席会议制度。在国务院领导下,研究三峡库区及其上游水污染防治工作的目标、重大措施和环境政策;组织完善、协调指导并督促实施《三峡库区及其上游水污染防治规划》;研究推动三峡库区及其上游水污染防治综合执法工作;通报三峡库区及其上游水环境质量和生态环境状况,通报各成员单位水污染防治工作情况;推动三峡库区及上游水污染防治宣传教育工作。

联席会议由环保总局、发改委、财政部、水利部、建设部、交通部、三峡办、湖北省人民政府、重庆市人民政府、四川省人民政府、贵州省人民政府、云南省人民政府、水利部长江水利委员会、中国长江三峡总公司共14个部门和单位组成。

环保总局为联席会议牵头单位。联席会议召集人由环保总局局长担任,第二召集人由发改委、水利部、三峡办的分管负责同志担任。其他成员单位的有关负责同志为联席会议成员。联席会议成员因工作变动需要调整的,由所在单位提出,联席会议确定。

在环保总局设联席会议办公室,负责日常工作。办公室主任由环保总局分管副局长担任,各成员单位有关司局级负责同志为成员。

3.2 水利部门的观点和方案

水利部门就长江流域管理机构的改革提出了两个方案^[3]:

第一方案:在中央各部门现有构架下,成立长江流域管理委员会,同时改组现有的长江水利委员会。

^① 重庆市发改委. 三峡库区及其上游水质保护管理体制及水污染防治补偿机制研究有关问题的建议, 2005, 11

^② 国务院关于同意建立三峡库区及其上游水污染防治部际联席会议制度的批复. 国函[2005]66号, 2005, 7

根据各国流域管理的成功经验和我国在防汛、水资源保护工作中建立流域协调组织的实践,在长江流域管理工作中建立流域管理委员会,是实行民主管理、加强协调、强化流域管理的重要途径。长江流域管理委员会是实行水资源按流域统一管理 with 行政区域分级管理相结合的议事协调组织。它由流域内各省、自治区、直辖市人民政府的领导和与水有关的中央各部门(水利部、发改委、商务部、财政部、建设部、交通部、铁道部、农业部、国土资源部、国家环保总局、国家气象局等管理部门以及其他一些重要的用水部门)的领导,以及水资源开发、利用、管理方面的专家,流域内重要的用水大户代表组成。部门和地方的领导一般应为省部级领导。流域管理委员会的主任由国务院领导担任。流域水利委员会主任任流域管理委员会的常务副主任。流域管理委员会的日常办事机构为流域水利委员会。

在中央成立长江流域管理委员会的基础上,同时改组现长江水利委员会,作为流域管理委员会的办事机构,负责执行管理委员会的决议和对流域内地方、各用水户执行国家相关法规政策的监督。

第二方案:实行上下联动的体制改革。

1) 适应各种自然资源和环境间的内在规律,成立国家自然资源和环境委员会,在国家层次上通过体制保障各种资源政策和环境政策的统一。

国家自然资源和环境管理委员会统一制定各种自然资源和环境管理的政策法规,协调全国流域间的事务。水资源和其他自然资源开发利用的管理由相应的职能部门承担,体现两种不同目标管理职能的分离。作为中间步骤,国家可成立由各自然资源和环境管理的职能部门组成高层次常设协调机构,以最大限度地协调各行业的管理政策。同时,通过机构改革把相关部门的开发利用职能分离出去。

2) 在流域层次建立流域管理委员会。流域管理委员会由国家自然资源和环境管理委员会代表、区域代表、其他行业代表和用水户代表组成,作为流域事务决策机构。

3) 改革现有流域管理机构,作为流域决策机构的执行机构。在支流建立流域机构的分支机构,把流域综合管理职责贯彻到各流域末梢,形成条条管理模式。

在现有流域管理机构的基础上,分离经营部门;在水资源管理方面,剥离区域水资源配置、水

污染防治和水资源保护职能,交由流域管理机构行使。

比较两个部门的观点和方案,不难看出,两个部门在机构设置和部门职能划分上有较大的分歧,都倾向于强调本部门在流域管理上的地位和作用,但笔者也欣喜地发现两个部门在此问题上有一个重要的共识,就是流域管理体制的改革应当适应我国社会主义市场经济体制和可持续发展的要求,建立一个以流域统一管理与行政区域分级管理相结合的良好运行的流域管理新体制,而这一共识正是目前流域管理体制改革的基礎和方向。

此外,水利部门的第二套改革方案还有一点应当给予充分的肯定,就是“在水资源管理方面,剥离区域水资源配置、水污染防治和水资源保护职能,交由流域管理机构行使”。这一点很重要,但还不够,应当进一步剥离区域水资源配置与水污染防治和水资源保护职能,这样才能更为清晰地划定和明确各职能部门的职责,避免由于水功能区划不明引起的部门之间的职责交叉。

4 基于流域协调发展的水质保护管理体制的建立

人类社会的理性发展模式强调生态系统与经济系统、社会系统相互适应、相互促进、相互协调。所谓“协调发展”,是指各子系统之间为作用互动、能量互补的协调关系,发展的某一子系统不以牺牲其他子系统的发展能力为代价,即实现“可持续发展”,达到经济、社会、环境三个效益的统一,实现动态均衡发展^[4]。因此,“流域协调发展”就是要保持“流域经济、社会、环境”的动态均衡发展,不以牺牲其中某一方的能力为代价。强调环境与经济、社会协调发展其实是一个事物的两个方面:一方面,作为一个发展中国家的尚不发达阶段,我国在促进经济社会发展的同时,环境保护不能够成为经济社会发展的制肘和障碍;另一方面,经济、社会的快速发展又必须兼顾资源的容量和环境的承载力^[5]。

水质保护要解决的主要问题是水污染防治。就长江三峡水污染防治而言,实践证明,仅从末端(排污后)治理是不够的,必须从源头加以“防”和“治”。而从污染的实际情况来看,污染的源头主要归为四大类:即点源(工业污染)、面源(农业污染)、流动污染源(航运业和旅游业污染)以

及生活源（社会人口污染）。这四大类污染源可以归并于经济和社会这两大系统。能够从经济和社会两大系统统一规划统筹的部门不是环保部门，也不是水利部门。在目前中国的管理架构中，能够做到这一点的是国家发展和改革委员会。

鉴于前述对流域水质保护管理体制存在的主要问题的分析及相关主要部门提出的管理体制改革的观点和方案的比较，在此，提出笔者的建议和方案，即“由发改委牵头的三峡库区及其上游水质保护政府联席会议制度”。重构的管理体制见图 1。

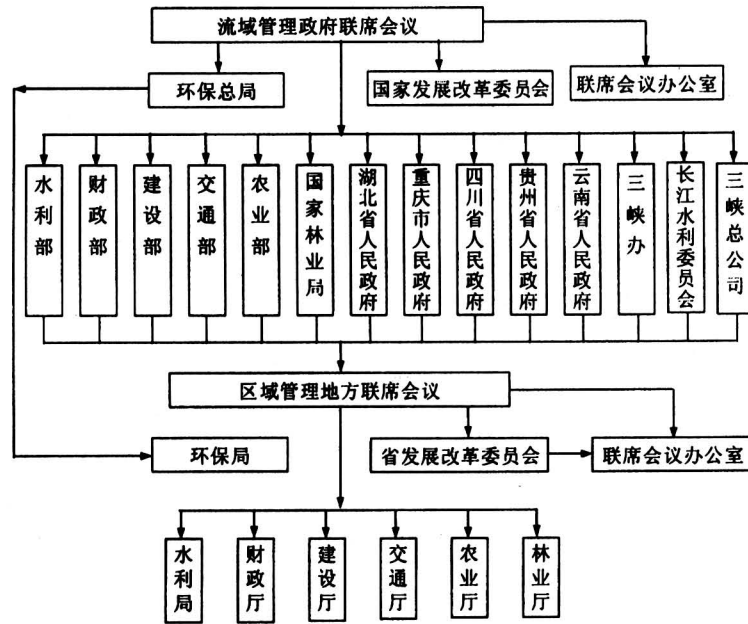


图 1 政府联席会议管理体制框图

Fig.1 Frame diagram on management system of governmental joint conference

4.1 方案说明

4.1.1 政府联席会议 政府联席会议是流域管理的决策层，其牵头单位为国家发展和改革委员会，副组长单位为环保总局、水利部。联席会议组长由发改委主任担任，副组长由环保总局、水利部的分管负责同志担任，其他成员单位的有关负责同志为联席会议成员。联席会议的成员单位作为流域管理的执行层。

在发改委的“环境和资源综合利用司”设联席会议办公室，负责日常工作。办公室主任由发改委的分管副主任担任，各成员单位有关司局级负责同志为成员。

4.1.2 地方联席会议 地方联席会议是区域管理的决策层，其牵头单位为地方发展和改革委员会，联席会议组长由分管的副省长（或副市长）担任，副组长由地方发改委、环保局、水利厅的负责同志担任，其他成员单位的负责同志为联席会议成员。所有成员单位作为区域管理的执行层。

在地方发改委的“地区经济处”设联席会议办公室，负责日常工作。办公室主任由发展改革委的

分管副主任担任，各成员单位有关处级负责同志为成员。

4.1.3 环保部门的职能定位 环保部门应当成为独立行使执法监督检查的职能部门。

由于各地环保部门隶属于当地政府，当经济发展与环境保护发生冲突时，难以开展工作，相对独立出来后，环保部门开展工作就不受地方政府的限制，直接对中央政府负责，作为水污染防治的监督部门，只当裁判员，不当运动员（类似于铁道部各铁路部门与地方的关系；或类似于国家审计署，独立开展工作）。

4.2 方案设计的理由

1) 流域水质保护要实现与流域经济社会协调发展、实现统一管理是一项综合性很强的工作，流域治污的总体规划必须与流域经济社会的发展统筹考虑，包括产业布局、产业结构、清洁生产、农村的城镇化进程、流域航运业及旅游业的发展、库区人口的控制等，实现资金的统一调配和使用。因此，这样的一项综合性很强的流域管理工作应由一个协调经济、社会和环境这些因素的综合部门来

实行。

2) 从根本上解决环保部门与水利、交通、城建等部门在流域水质保护工作上的职能交叉和矛盾冲突。在此框架下,可以考虑将“环境保护总局”改革为“环境保障总局”,提升其地位,使其成为一个代表中央政府专门司职对环境保障的监督检查和执法部门,真正做到监督与执行权利的分离,使执法监督更具权威。这样,水利、交通、城建等部门以及各地方人民政府各自承担起自己管辖范围的水质保护职责。职责的到位和明确,便于通过问责制等追究相关部门和地方政府的责任。

3) 构建以联席会议为决策协调机构、发改委为规划和方案制定部门、环保总局为执法监督部门、各相关部委和地方政府为组织实施机构的水质

保护的管理新体制,建立起“流域统一管理 with 行政区域分级管理相结合”的总体协调良性运行机制。

参考文献

- [1] 王金南,葛察忠,张 勇,等.中国水污染防治体制与政策[M].北京:中国环境科学出版社,2003
- [2] 朱富强.博弈、协调与社会发展——协调经济学导论[M].广州:广东人民出版社,2005
- [3] 长江水利委员会.流域综合管理报告(修改稿)[R].2005,11
- [4] 刘 江.中国 21 世纪可持续发展战略研究[M].北京:中国农业出版社,2002
- [5] 冯尚友.水资源持续利用与管理导论[M].北京:科学出版社,2000

Discussion on Management System of Water Quality Protection in the Three Gorges Reservoir Area and Its Upstream

He Jishan, Guo Feng, Wang Mengjun, Chen Huihua

(Central South University, Changsha 410075, China)

[Abstract] Management system is a key factor on water quality protection and water pollution prevention in the drainage area. This paper elaborates the basic characteristic and connotation of drainage area management, analyzes the status quo and main problems of the existing management system of water quality protection in the Three Gorges Reservoir and its upstream areas, and compares the primary viewpoints and schemes of relevant government department on the reform of the management system. Then, it brings forward the structuring and tentative idea of water quality protection management system based on the conception of harmonious development of drainage area.

[Key words] drainage area; water quality protection; harmonious development; management system