

Problem of Water Management System in Our Country and Reform Train of Thought

Shaoping Zhu, Xiaoli Kong

Environmental Monitoring Station of Shiyan City, Shiyan Hubei
Email: syszhg@126.com

Received: May 28th, 2016; accepted: Jun. 17th, 2016; published: Jun. 20th, 2016

Copyright © 2016 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

The existing water management system of division of labour with individual responsibility that many departments are in charge of in our country, has historical limitations and also the objective necessity, which to a certain extent mobilizes various stakeholders schemes involved in water conservancy. But now the division management of mountains, waters, forests, fields, and lakes, results in excessive fragmentation of water management system; many overlapping responsibilities as well as rights and liabilities not unified, not enough cohesion, especially the lack of efficient coordination mechanism; not enough plan as a whole, leading to no join forces, which is the core problem of water management system reform. In this paper, the history of water management system and the existing problems are analyzed; meanwhile seven reform trains of thought are put forward.

Keywords

Water Management System, History Development, Existing Problems, Reform Train of Thought

我国水治理体制存在的问题与改革思路研究

朱绍萍, 孔小莉

十堰市环境监测站, 湖北 十堰
Email: syszhg@126.com

收稿日期: 2016年5月28日; 录用日期: 2016年6月17日; 发布日期: 2016年6月20日

摘要

我国现有的多部门分工负责的治水体制, 有历史局限性, 也有客观必然性, 在一定程度上调动了各利益相关方案参与治水行为。但目前山水林田湖管理分割, 导致水治理体制过分破碎化; 职责交叉过多且权责不统一, 制度衔接不够, 尤其缺乏高效协商机制; 统筹不够, 没有形成合力, 这是水治理体制改革需要着力解决的核心问题。本文对我国水治理体制历史沿革、存在的问题进行了分析研究, 提出了7项改革思路。

关键词

水治理体制, 历史沿革, 存在问题, 改革思路

1. 引言

国务院印发实施的《水污染防治行动计划》, 是今后相当长时期内治水方略、重点行动方面的统一决策, 是改善水环境质量、实施系统治理的综合性行动纲领, 其最大亮点是系统推进水污染防治、水生态保护和水资源管理, 也为健全污染防治心机制做了有亮点、有突破的探索。《水污染防治行动计划》实施的关键在于落实, 实施中最有可能面临的困难就是分工协作、部门联动、责任落实等机制体制问题。

2. 我国水治理体制历史沿革

2.1. 第一阶段(建国以后至上世纪八十年代中期): 以兴利除害为首要任务, 水污染防治逐步萌芽起步

新中国成立之初, 我国大多数江河处于无控制或控制程度很低的自然状态, 水利设施严重不足, 水资源开发利用水平低下, 农田灌排设施极度缺乏, 洪涝灾害频发, 农业靠天吃饭现象严重。针对这些问题, 该时期水治理工作以兴利除害为主要目的, 包括防洪抗旱、农田水利、河道疏浚等。随着大量水库、闸坝、堤防工程的修建以及现代建以及现代化技术的应用普及, 洪涝灾害得到有效控制, 农作物产量逐年增加, 水旱灾害防治成效显著。

在 20 世纪 60 年代到 70 年代初期, 由于城市生活污水污染问题认识不足, 大力推行污水灌溉, 城市污水与工业废水处理设施基本上处于空白状态。据不完全统计, 到 1972 年城市污水灌溉农田的面积已经达到了 2000 万亩。长期使用未经处理的城市污水灌溉农田, 在工业废水比重不断增加的情况下, 也带来了不少明显的食品、饮水和健康等问题, 如污染农作物, 土壤板结, 发生次生盐渍化现象, 污染地下水, 使灌区居民肠道传染等疾病增加等。

2.2. 第二阶段(上世纪八十年代后期至本世纪初期): 水开发利用不断强化, 水库坝站工程建设进入相对稳定期; 水污染事件频发, 水环境保护日益成为重点、难点

随着工业化进程, 水能资源、水资源开发利用强度不断增大, 水库坝站工程建设初见成效, 水资源调配和用水调和用水调度已见成效, 水利工程建设进入相对稳定期。

但是伴随着我国的经济的发展, 常年累积的环境问题日益凸显, 流域环境污染日趋严重, 以水污染防治为代表的环境保护工作日益受到关注, 防治领域不断扩大。

1983 年, 环境保护被确立为我国的一项基本国策。1984 年 5 月《中华人民共和国水污染防治法》正

式颁布。上世纪九十年代中期,我国淮河、海河、辽河等流域水污染已经非常严重,以1996年国务院《关于环境保护若干问题的决定》的发布和《淮河流域水污染防治规划及“九五”计划》的批复实施为标志,以汉域为单位的水污染防治五年计划(规划)开始编制实施,实施了关停“十五小”、“一控双达标”等。这期间,先后爆发了沱江水污染事件,松花江水污染事件、紫金矿业水污染事件、兰州饮用水污染事件等。

2.3. 第三阶段(本世纪初期至今):水资源与水环境、水生态问题相互交织,水的治理保护和可持续利用成为主基调

以防洪抗旱为主要任务的兴利除害需求在水治理过程中将长期处于重要地位,但将逐步转为常态化管理阶段;资源管理加速向需水管理转变,市场在水资源配置中也将发挥基础性作用。

新时期,治水问题呈现转型特点。这突出表现为工业、农业和生活污染排入负荷大,污染治理任务重,由污染造成的水质型缺水、由生态流量匮乏造成的水环境质量难以改善、由水生态系统失衡造成的水体自净能力减弱、由水量和水质共同造成的水生态破坏等问题相互交织,环境保护机构升格,防范环境风险、削减总量、改善环境质量开始成为了水治理领域三大核心任务,逐步开始建立水污染物、水污染源和污染介质的全链条管理体系,也形成了水、气、土和生态的协调防治体系。

党的十八大报告提出,现代化建设总体布局为“五位一体”。党的十八届三中全会做出了加快生态文明制度建设、推进生态文明体制改革战略部署。水治理日益成为生态文明建设的重要领域,水治理体制作为生态文明体制改革的组成部分日益受到广泛关注。

针对新老问题叠加的水安全问题,习近平总书记提出了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路,山水林田湖系统治理成为新时期治水的指导思想。

3. 我国水治理体制存在的主要问题

3.1. 水治理的系统性统筹不足影响了治水成效

受历史原因影响,中国水资源的开发利用和水资源保护分别由政府几个部门承担。由于相关法律和各级机构的“三定方案”中对各部门的职责规定比较笼统,因此产生了职责分工不明确、定位不明、相互扯皮的现象,存在明显部门壁垒,相互协调机制没有建立。在现实工作中,多头管理、各自为政、交叉重叠,部门存在“争夺权力而不承担责任”的现象,不能形成合力,不仅造成工作重复、协调困难,难以形成国家治理效能,而且加大了行政成本,降低了行政效率[1]。

如水利部门现行的水体纳污能力控制、水功能区达标控制等实际属于水污染治理的范畴,与环境保护部门存在一定的职能交叉。在海洋环保方面,陆海不能统筹,尤其是近岸海域的职责界定不清;在生态环境保护方面,按要素管理违背生态系统整体性规律,同时资源部门集开发与保护于一身;在环境监测方面,除环保部门外,水利、海洋、林业等9个部门直接或间接从事环境监测工作,造成“数”出多门,这与《环境保护法》规定的统一监测要求明显不吻合;在环境执法方面,存在岸上岸下、地上地下、陆上海上多部门多头执法(表1)。

3.2. 纵向事权财权不清,地主保护主义严重

根据我国现行法律规定,国家对水资源和水环境实行相对独立的管理体制,水环境管理横向上实行“环保部门统一监督管理与有关部门分工负责”,纵向上实行地方政府对当地环境质量负责。在现行的水治理体制中,地方水资源管理部门、环保部门是地主政府的职能部门,必然受到地主政府的限制,而上级部门的监督也无法逾越当地政府的权威[2]。

Table 1. Wading pollution prevention related departments subject development function and protection function
表 1. 涉水污染防治相关部门主体发展职能与保护职能

部门	水污染防治	水资源管理
环保部门	统一拟订有关水污染防治规划、政策、法规、规章和标准, 并统一监督执行; 统一负责水环境质量监测以相关的监测信息发布等; 确定水环境容量; 排污收费征收管理; 参与制定污水处理收费政策; 进行环境影响评价和环境审批。	参与水资源保护相关政策的制定; 参与水资源保护规划编制; 审查水利工程的环境影响评价报告书。
水利部门	提出水域限制排污的意见; 实施水资源优化调配, 调节水环境容量; 参与节水、废水资源循环利用, 已降低水环境污染。	统一管理水资源, 拟定水资源保护规划, 监测江河湖泊水量、水质; 发布国家水资源公报, 组织实施取水许可证制度和水资源费征收制度, 水量分配; 工程经水, 组织和管理重要水利工程; 节水政策、编制节约用水规划, 制定有关标准, 组织, 指导和监督节约用水工作。
建设部门	城市污水处理厂规划、建设和运营管理; 对工业污水进入城市污水管网进行监督管理。	饮用水管理; 城市供水, 城市节水管理, 城市水务管理。
农业部门	农业面源污染控制(控制农药、化肥的施用); 规模化畜禽养殖粪便的环境无害化处理。	农业水源地保护, 农业取水管理, 农业用水和农业水务管理。
国土资源部门	海洋水环境保护。	地下水质资源管理; 矿泉水资源开发与管理。
林业部门	水生态环境的保护; 水环境功能区的管理。	林业水源涵养林地保护。
交通部门	水运环境管理; 航道水运污染控制;	工业用水取水管理, 工业用水定额标准制定, 工业节水管理
经贸(工信)部门	水污染防治的产业扶持政策; 与水污染相关的清洁生产政策法规制定及其监督实施。	参与拟定水资源收费标准以及水价政策。
财政部门	参与排污收费政策和资金管理; 参与污水处理收费政策制定。	参与水价政策, 水资源税费政策和困难群体用水补贴。
发改部门	根据水环境影响评价制定投资政策、产业政策、地区政策等; 水环境基础设施建设和投资管理; 制定排污收费标准; 制定污水处理厂收费标准。	组织制定、调整水价政策; 水利、水资源甚而设施建设。
卫生部门	饮用水健康安全标准的制定和监管; 水环境(水微生物)影响健康评估。	

分税制改革后, 财权逐步上收, 事权逐渐下放, 地方事权财权不匹配, 在现行财税体制和重 GDP 的考核制度下, 地主政府片面追求经济增长, 缺乏节约资源、保护改善环境的内在的动力, 甚至主动牺牲资源环境求发展。生态环境监管任务日趋繁重, 基层部门监管能力严重滞后, 管理精细化和专业化水平不高等问题突出, 管理效能总体低下。

3.3. 政府与市场关系错位, 难以分激活水治理的动力

由于水资源的所有权主体(国家)唯一而使用主体多元化, 水资源与水环境管理责、权、利界定不清。山水林田湖作为水治理的重要要素, 在资产产权界定不清的情况下, 事权划分尚不到位。水治理受益和

受害往往是在流域、区域范畴内发生, 而具体的工程实施载体又是位于确定的行政区域。这造成上下游投资事权不分、政府企业事权不分、中央政府和地主政府事权不分[3]。政府承担了较多的属于地方事权和企业事权的工程水利建设、城镇污水处理设施建设等任务, 工程效益不能发挥到最大化。

经济激励机制亟需强化。水价、排污费标准太低, 不能反映资源稀缺性和环境成本, 不利于充分发挥价格机制引导节水和保护水环境的作用。企业所缴纳的排污费严重低于治污成本, 排污费政策尚不能真正达到刺激企业治理环境污染的目的。现行价格、财税、金融、外贸等经济政策不能充分反映环境保护的要求, 在促进水污染的防治和生态保护方面的调控激励作用不强[4]。

4. 改革思路

4.1. 坚持在国家资源环境管理体制框架内完善水治理体制

党的十八届三中全会《决定》提出了健全自然资源资产管理体系、完善自然资源监管体制的具体要求。水治理体制需与国家体制相适应, 对水的产权管理、开发利用、水生态保护和水污染防治三大部分实施相应的改革安排。

水的自然资源资产管理体系、自然资源监管体制和生态环境保护管理体制之间的关系如图 1 所示, 其中虚线代表各水治理职能之间的关系。

水作为自然资源, 对其治理包括两块, 一是以产权为核心的自然资源产权管理, 其经济主体用水确权登记、水资源配置、生态环境用水权等职能可划为自然资源资产管理体系; 二是对水资源进行开发利用, 其水利工程建设、水资源的节约高效与可持续利用、防范生态破坏等职能可纳入自然资源鉴定体制。

水作为环境要素, 对其治理主要包括水生态保护与水污染防治两方面, 具体职能表现为保护水生态系统、防治各类污染源排放的水污染物等方面, 这两大类职能及生态环境用水权管理、防范水资源开发利用过程中生态环境破坏职能, 均可划入生态环境保护管理体制[5]。

4.2. 坚持水质、水量、水生态综合管理、统筹推进

污染物通过水循环过程在大气、土壤、植被和各种水体之间迁移转化。在水资源日益紧缺的情况下, 水量、水生态状况成为影响水环境质量改善的重要因素。水治理体系改革, 需要以生态系统方式管理理论为指导, 将水质、水量和水生态作为一个有机整体加以统筹谋划, 着力改变岸上与岸下、地表与地下、点源与面源、陆地与海洋监管空间分离的现状, 着力加强水质、水生态与水量管理的协同性, 着力解决水资源保护与水污染防治、水生态保护的相容性问题, 采取综合管理方式取得治水效果的最大化。

4.3. 坚持管理工作流程和时空衔接

以目的导向改变当前治水过程环节破碎的问题, 统筹当前水治理的各个环节, 协调各管理部门, 从水源涵养、流域调水、城市农村供水等, 一直到最终的排水建立统一协调的标准体系, 去除因部门分割、标准不一导致的扯皮。确定权责相统一的管理体系, 从工作上统筹管理概念, 对资源的保护应包含数量、质量的统一要求, 确保水质资源保护工作内容明确, 任务落到实处。涉山水林田湖的各个部门应建立相互协调的水治理协调机制, 通过制度建立机制的操作性, 做实管理机制、优化管理工作流程。

4.4. 坚持经济社会属性与自然生态属性相对独立、内在协调

各种水体具有经济和生态的双重属性。一方面需要运用不同手段和规律进行管理。水体的经济属性管理主要体现为水量分配与供应, 提高水资源配置效率需要运用市场化手段, 建立产权管理制度。另一方面水体的经济属性(资源属性)与生态属性又是同一事物的两个方面。水资源利用强度不超过自然更新速

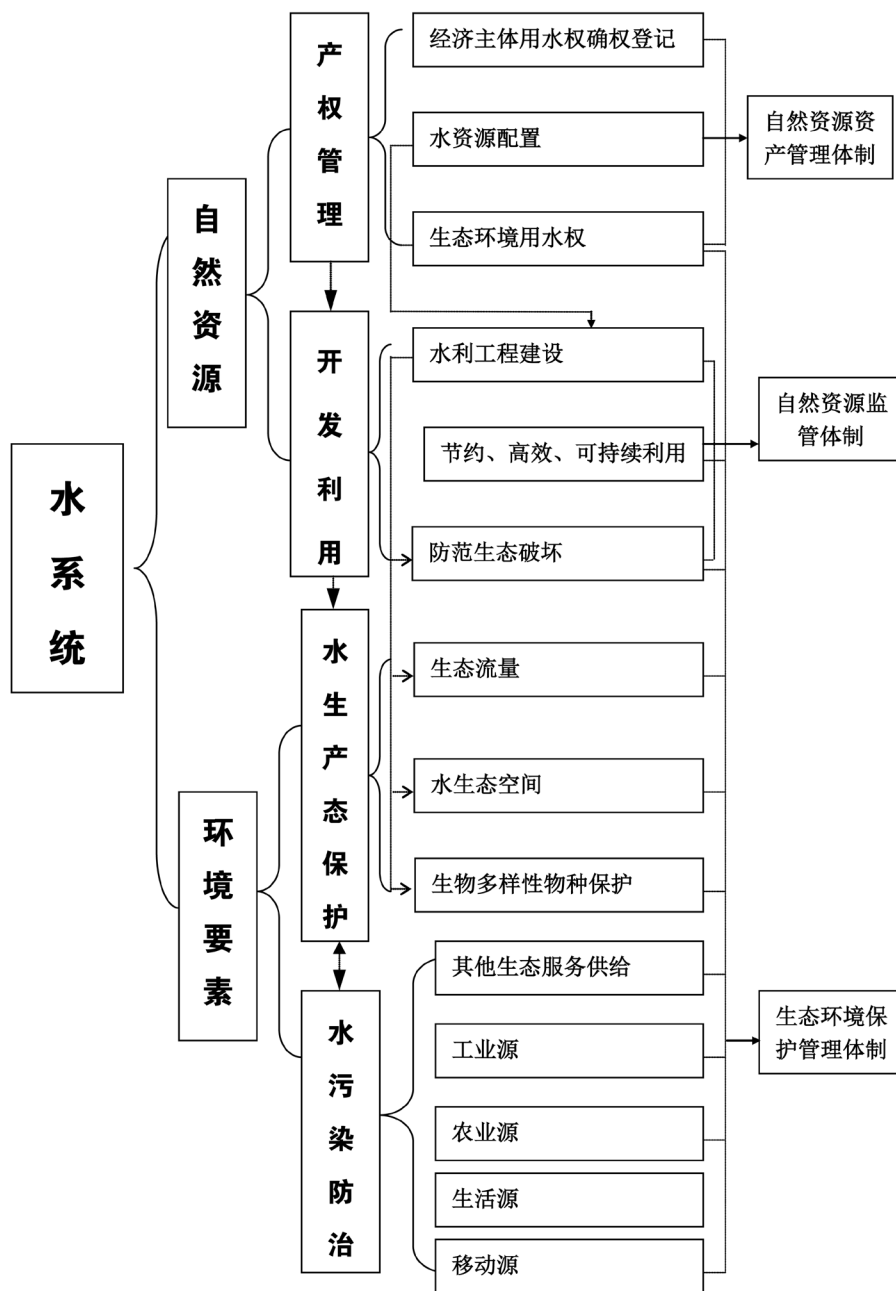


Figure 1. Resource development and utilization of natural resources assets management system management system and management system of the relationship between ecological environment
 图 1. 自然资源资产管理体制、资源开发利用管理体制和生态环境管理体制关系

度，人类就可以源源不断地从环境中获得水资源。因此，保护生态环境就是保护水资源，水资源的经济属性和生态属性具有天然内在的联系，需要统筹管理。

4.5. 坚持资产使用与用途监管职能独立

水资源因其天然的流动性和多变性，以及一些环境价值难以货币化地环境资源(如环境支持与生态调节作用)，产权收效主体难以界定，共同权力很难分割，甚至不具有经营性资产等特点，更适于公共管理

[6]。因此, 无论是水资源资产开发利用的受益部门, 以更好地维护公共利益。此外, 为了保护水资源的质量不下降, 必须保证基本的生态径流, 由于水体的经济属性和生态属性的内在关联性, 决定了水量分配需统筹管理经济使用量和生态径流量, 并通过外部监管力量抑制片面追求水资源经济使用量的倾向。

4.6. 坚持开发利用与保护监管相制衡

公共治理的目标是实现自然资源持续利用, 分离自然资源的保护监督管理职能将促进自然资源领域公共治理目标的实现。水治理体制改革应改革保护监管服从于、从属于开发利用的现状, 坚持自然资源开发与保护相对独立, 由一个部门负责水资源的开发配置, 另一部门负责开发监督、保护监管, 形成分工明确、相互制约的关系, 确保保护有力、监管到位。

4.7. 坚持政府与市场两手发力

生态环境保护最突出的表现是代表全体人民的利益; 不仅考虑当代人而且要照顾后代人的利益, 因此, 最符合可持续发展的原则。在公共管理体制改革的进程中, 环境保护已经成为当代政府最基本的职责之一。合理界定政府和市场边界, 实现资源开发管理部门的政企分离。重点解决水资源开发利用和水生态环境保护中政府与市场的关系和分工问题。一方面, 政府负责水资源产权的确权登记、审批等, 对水资源用途进行监管, 履行水生态环境保护的管理职责。另一方面, 由市场对水资源和水环境资源进行优化配置, 并将水资源监管的部分职能分离, 水资源产权交易以及水资源资产运营中的保值、增值、负债等情况由市场监管机构承担。

参考文献 (References)

- [1] 王亚杰. 我国水污染防治的立法完善研究[J]. 中国环境管理干部学院学报, 2015, 25(6): 18-19.
- [2] 王毅. 中国的水问题转型、治理与创新[J]. 环境经济, 2008, 4(52): 27-33.
- [3] 杨桂山, 于秀波, 李恒鹏, 等. 流域综合管理导论[M]. 北京: 科学出版社, 2006.
- [4] 吴舜泽, 姚瑞华, 王东, 秦昌波. 完善水治理机制需澄清哪些误区? [N]. 中国环境科报, 2015-1-6.
- [5] 张军扩, 高世辑. 中国需要全面的水资源战略和有效的水治理机制[J]. 世界环境, 2009(2): 17-19.
- [6] 王浩, 秦大庸, 陈晓军, 等. 水资源评价准则及计算口径[J]. 水利水电技术, 2004, 35(2): 1-4.

再次投稿您将享受以下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>