

文章编号:1001-4179(2014)23-0022-05

关于推进长江流域综合管理的思考

唐 纯 喜

(长江水利委员会 水资源局,湖北 武汉 430010)

摘要:流域综合管理是河流管理的发展方向,借鉴国外流域综合管理的先进经验,有助于推进长江流域综合管理。基于国外流域管理发展历程和特点,根据我国流域管理体制要求,并结合长江流域管理历史沿革、现状和面临的主要问题,初步论述了推进流域综合管理的基本思路;从流域法律法规建设、健全流域管理体制、创新流域管理机制、强化流域执法监督、提升流域管理能力、改革创新流域水行政管理等 6 个方面,探讨了推进长江流域管理的对策措施。以期对推动长江流域综合管理有一定的参考作用。

关 键 词:流域综合管理;流域管理机构;法律法规;长江流域

中图法分类号:TV213.4

文献标志码:A

1 流域综合管理概念和内涵

流域综合管理这一名词,是“Comprehensive River Basin Management”、“Integrated River Basin Management”等英文名称的直译或意译。由于流域涉水事务的复杂性,人们很早就认识到涉水管理需要综合协调,也自觉和不自觉地采用了综合手段管理,因此很难确切考证流域综合管理及其类似概念的名词是由谁最先提出。早在 20 世纪 80 年代,流域综合管理在研究和实践中被广泛采用。在 21 世纪初,这一概念才开始在国内广泛使用。在近两年国务院批复的各大流域综合规划中,还设置了独立的流域综合管理篇章。

国内外学者从不同角度,对流域综合管理的概念和内涵进行了阐述,目前尚未形成统一的标准定义,但达成了一些共同的认识:① 以流域为单元进行管理,即综合考虑流域地表和地下分水岭情况,以流域地表水分水岭为主,划定流域管理的空间范围,同时从流域的视角研究和解决存在的问题;② 管理对象的综合性,即需要综合协调水土开发空间布局、水土空间开发与生态环境的关系;③ 管理手段的综合性,即依法行政与市场配置调节相结合,政府监管和公众监督相结合,配合运用技术手段等,综合开展流域管理;④ 管理目的综合性,即既要保障当代人的发展,也要给后人

留下水土资源永续利用的发展空间,实现流域经济社会可持续发展的目标。

基于上述共识性理念,流域综合管理的概念应为:以流域分水岭包括的范围为管理的地理范围,通过政府统筹规划控制和引领,依法行政与市场配置调节相结合,政府监管和公众监督相结合,配合运用现代技术手段,从流域的视角和流域全局考虑,协调区域间、行业间、保护和发展、河流上下游和左右岸的关系,统筹近期和远景发展目标的,保障流域社会经济的可持续发展^[1]。因此,流域综合管理的内涵应是以上几点共识,其核心是从流域整体可持续发展的角度考虑问题,开展综合协调,进行决策、实施和监督管理。

2 国外流域综合管理的主要模式和经验

2.1 管理模式

由于产生背景、设定的管理目的等方面的不同,国际上流域管理模式各具特色。根据流域管理机构的法律地位和所担负的职责,一般将流域管理模式分为流域管理局类、流域协调委员会类和综合类(中间类)。

(1) 流域管理局类。该类管理模式的代表是田纳西流域管理局。20 世纪 30 年代,该流域是美国最贫穷落后的地区之一,为摆脱当时所面临的经济危机,该流域被当作一个探索新政的试点,试图通过对流域内

收稿日期:2014-10-19

作者简介:唐纯喜,男,高级工程师,博士,主要从事流域水资源管理工作。E-mail:chunxitang@126.com

的自然资源进行综合开发,发展流域经济,改变田纳西流域落后的社会经济面貌。1933 年,通过美国国会立法成立了田纳西流域管理局,立法明确其为联邦政府机构,并授予履行综合开发和管理流域自然资源的广泛权力,包括为开发流域自然资源而征用流域内土地,并以联邦政府机构的名义管理;建设水利水电、航运等基础设施,并组建电网销电;生产肥料并指导使用等,这使田纳西流域管理局既像一级“特区政府”管理水土资源,但同时类似于具有开发资源获得收益的企业性质。流域管理职能由流域董事会和地区资源管理理事会承担。董事会由 3 人组成,行使流域管理权力,成员由总统提名,经国会通过后任命,向总统和国会负责,董事会下设执行委员会,主管业务工作。地区资源管理理事会由执行委员会中联邦政府的代表、流域各州州长代表、社区社团代表,防洪、电力、航运、游览和环境等利益相关方的代表共同组成,每届理事会任期 2 a,每年至少举行 2 次会议,议程提前公告,公众可以列席会议,对投票获多数的流域治理方案予以确认。

(2) 议事协调委员会类。该类管理模式的代表是莱茵河防治污染国际委员会。莱茵河干流经过瑞士、德国、法国、卢森堡、荷兰,流域范围涉及 9 个国家。莱茵河流域在欧洲经济发展中具有重要地位,随着工农业、城市化、航运等发展,河流污染、洪灾问题突出,生物多样性下降。为了解决这些问题,在地处下游的荷兰号召下,1950 年,由莱茵河流域内的干流沿河 5 国,成立了国际论坛性质的莱茵河防治污染国际委员会,其后逐渐发展成为各国部长自愿参加的国际协调组织。各方通过努力,签署了控制化学污染公约、控制氯化物污染公约、2000 年行动计划、洪水管理行动计划等一系列的莱茵河流域水环境管理协议。签约国协商一致、采取行动完成协议确定的目标,对莱茵河环境改善和流域管理起到了巨大作用。目前,莱茵河防治污染国际委员会包括干流沿河 5 国和欧共体,共 6 方,最高决策机构为成员国和欧共体部长参加的全体会议,每年召开一次,决定重大问题,再由各国分工实施,费用各自承担。各成员国的责任是执行全体会议的决议,但决议并不具法律约束性质。

(3) 综合类(中间类)。国际上普遍采用的流域管理模式是既在决策上进行协商协调,在执行上又有法律保障的综合性(中间性)流域管理。综合类(中间类)流域管理机构一般由议事决策机构和执行权力机构共同组成,其管理对象也主要是需要跨区域或行业协调的事务。如澳大利亚墨累河流域综合管理模式、法国流域管理委员会(议事决策层)和流域管理机构(管理执行层)的两层流域综合管理体制等,都属于这

一类型。

2.2 主要经验

(1) 流域性法规是实行流域综合管理的基础和前提。流域涉水管理事务涉及水、土地资源开发利用的综合管理,开发和保护的协调等多个方面,涉及跨区域、跨行业的协调管理,需要通过立法,明确流域管理事项以及决策、执行、监督的主体和程序等,以确定流域管理中政府、市场主体、社会公众各方的权责。国际上开展流域综合管理过程中,都注重流域立法工作,如美国的《田纳西河流域管理法》、英国的《流域管理条例》等就是流域性法规的代表。

(2) 设立流域管理机构。流域管理的事务,需要一个明确的主体来承担。国际上在实施流域综合管理过程中,均设置了流域管理机构或类似流域管理机构的常设性专门协调议事机构,并且通过立法或签署国际协调,明确流域机构的法律地位。

(3) 流域管理机构的主要职责是协调解决需要从流域尺度处理的问题。一方面,流域管理机构要做不能发声的公共利益代言人,如作涉水的自然和人文景观、流域生物多样性和维护代际公平的代言人,保障流域的可持续发展;另一方面,要从流域的尺度统筹流域洪旱灾害防治、水资源开发利用与水生态环境的关系,研究并解决所存在的问题。

(4) 没有普遍适用的流域管理模式。田纳西流域综合管理的法规授权基础充分,流域机构管理目标对象宽泛,集决策、执行和监管于一体,但该类管理模式是特殊时期的产物,国际上也没有出现第二例。议事协调委员会类流域管理模式,管理形式上较为松散,协商形成的共识性认识或决议是多方博弈妥协的结果,执行效率和落实程度都缺少保障,管理效率一般。国际上的流域管理模式,大多是采用综合类(中间类)管理模式。流域综合管理模式多是结合流域具体情况和国家资源管理体制设定,没有普遍适用的流域管理模式,因此各具特色。

3 我国流域管理体制及其在长江流域的实践

3.1 我国流域管理体制

目前,我国实行流域水资源管理和区域水资源管理相结合的水资源管理体制。现行《水法》规定“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”,“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”。流域管理机构具有明确的法律地位,是有行政权的事业单位,是水利部的派驻机构,履

行源自法律、法规的规定职责,并按照水利部授权代表水利部行使相关管理职责。

3.2 长江流域流域管理的实践

(1) 管理历史沿革。长江流域管理经历了从无到有、从弱变强的过程。1950年,流域管理机构长江水利委员会成立,流域管理工作以防洪为中心任务,负责规划、设计和建设了荆江分洪工程,成功抵御了1954年流域性大洪水,但总体上看,该时期的流域管理目标相对单一。1956年,以长江水利委员会为基础,成立了长江流域规划办公室,流域管理进入了规划有序的综合治理时期,组织编制了长江流域综合规划,负责规划、设计和建设了丹江口等大批具有综合效益的水利枢纽,长江三峡工程的前期工作也得以有序推进^[2]。1989年,长江流域规划办公室更名为长江水利委员会,为水利部在长江流域和澜沧江以西(含澜沧江)区域的派出机构,代表水利部行使所在流域的水行政管理职责。

(2) 管理现状。① 随着《水法》、《防洪法》等法律对流域管理机构及长江防总法律地位的进一步明确,和国务院条例、水利部规章、相关政策性文件对长江流域管理事项和程序要求的进一步配套规范,以及《长江河道采砂管理条例》、《三峡水库调度和库区水资源与河道管理办法》等流域性法规的相继出台,长江流域管理的法律法规基础进一步得到完善;② 随着长江流域防洪规划、水资源综合规划、流域综合规划等得到批复,和规划同意书制度的实施,流域规划的指导和约束性作用逐步加强;③ 对于需要从流域全局统筹的流域管理工作(如防洪抗旱、省际河水量分配、流域统一调度、流域水系节点和省界断面监测等)已经建立了较为成熟高效的管理模式或正有效推进;④ 防洪会商协调制度高效运行,流域水资源配置的流域与区域协商机制、水资源调度的跨行业协商机制也正逐步得到探索与建立;⑤ 取水许可等行政许可制度正逐步走向规范化;⑥ 流域水功能区实现了多部门的联合批复,为水量水质的统筹管理创造了良好的基础条件;⑦ 流域监督监控能力、人才队伍技术支撑能力、科技支撑能力等持续改善和提升。同时,长江航务局等行业部门也履行了部分流域性管理职能。

(3) 流域管理存在的主要问题。随着对流域社会经济、水资源和工程状况认识的深入,和国家对流域管理的持续支持和推动,长江流域管理在保障流域防洪安全、保障供水、维持流域优良水生态环境方面发挥了重要作用,在统筹规划、流域管理机制建设等方面取得了明显的进步,但目前也还存在以下困难和问题。① 尚待出台流域性法规,在流域最严格水资源管理制度

的实施、水库群的防洪和水资源调度的统筹和实施、水量和水质的统筹管理,以及跨区域、跨行业的协商决策运行机制等工作中,明确各方职责、规范管理程序要求。② 尚待建立规划局部修订报批制度,以更好地适应长江经济带建设等新形势对水资源开发与保护提出的新要求^[3];省界河流综合规划和专业规划尚需进一步配套完善;规划编制技术要求还需进一步提升,以明确水源和用户间的配置关系等;③ 应进一步完善或建立高效的流域与区域协调管理机制、跨部门协商机制。④ 行政审批改革有待推进,综合执法监督尚待深入推进;⑤ 管理能力有待进一步提升。

4 推进长江流域综合管理的思路

目前,推进长江流域综合管理面临国家社会经济改革发展,发展方式升级转变的形势^[4]。① 中央将生态文明建设提高至五位一体社会主义国家发展建设的组成部分的高度,水资源管理列为生态文明建设重要内容;② 国家的实施最严格水资源管理制度,目前已经进入全面深入推进的阶段;③ 提出了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的国家水安全战略;④ 适应国家行政管理体制要求,大力推进深化水行政管理体制改革工作。

另外,需要结合长江的江情条件,稳步推进长江流域管理。首先,长江流域不仅是流域内四亿人民的水源地,也是我国四横三纵水资源配置体系的国家战略水源地,长江的水安全问题不仅关系流域的发展,也关系国家安全发展。其次,长江三角洲地区是我国东部率先发展的区域,区域社会经济发达;国家实施中部崛起发展战略,长江中游地区经济社会发展迅速;国家实施西部大开发战略,长江上游地区经济社会发展也取得了长足的进步;随着长江经济带的发展建设,流域上中下游水安全保障要求不断提升。再次,流域管理的工程背景发生了深刻的变化,上蓄中调下引的工程开发格局基本形成。最后,目前流域水生态环境总体上处于优良状态。

国家和流域的发展,为长江流域管理改革发展带来了机遇和挑战,立足流域特有江情特点,推进流域综合管理的思路是:遵循我国流域和区域管理相结合的管理体制的总体安排,在完善法律法规、健全与创新管理体制、加强执法监督、提升管理能力、改革创新水行政管理等方面,立足长江流域全局,统筹上中下游,兼顾流域外需求,着力提升部门间、区域间的协调能力和监督监管能力;以汉江流域等重要支流流域为试点,逐步探索并推进,建立起权威、高效的具有长江特色的流域综合管理模式,为流域社会经济可持续发展,提供管

理体制、运行机制和现代化管理的基础能力保障。

5 推进长江流域综合管理的措施

5.1 完善法律法规

依据《水法》、《防洪法》、《水污染防治法》等法规对涉水事务管理的总体体制要求,积极推动出台流域专门性法规。近期,着力推进出台《长江流域梯级水库调度管理条例》,统筹洪水控制和水资源配置的关系,加强流域水资源调控和监管能力。推动出台《长江流域水资源管理和保护条例》,进一步统筹水量、水质与生态环境的管理。适应南水北调中线一期工程通水的形势,推动出台《汉江流域综合管理条例》,统筹实施流域防洪、水资源调度配置和水资源保护管理。远期,研究和出台专门的长江流域综合管理法规,如《长江法》等。

5.2 健全体制

通过合理划分管理权责,建立协调机制,逐步建立起协调、高效的流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。近期,通过进一步明晰流域与行政区域及部门与部门间的管理权责,建立跨地区的协调机制,初步建立跨部门的协调机制,进一步加强涉水事务管理。远期,通过合理调整流域与行政区域及部门与部门间的管理权责,建立高效的跨部门、行政区域协调机制,积极探索和推进流域综合管理,初步实现涉水事务的协调统一管理。

5.3 创新机制

(1) 建立具有广泛代表性的协商决策机制。近期,在省界河流水量分配、省际水事纠纷的调处等方面,加强水利行业领域内部流域与区域间的分工协作。同时,探索跨部门、跨区域的管理协商和决策机制,如新的流域水资源保护机构的水利、环保共管机制,跨部门、跨区域的流域水资源统一调度联席会议制度,跨流域调水的协商决策平台等。远期,探索建立流域、区域、行业、社团代表等组成的,具有广泛代表性的协商决策机制。首先,要建立信息沟通机制,互相通报流域管理的重大事项,其次是要在信息互通和共享的基础上,形成需要协商的共识,构筑协商议事的平台,共同协商决策流域重大管理事项。

(2) 完善执行机制。执行流域管理的机构或流域管理的办事机构,宜以现有流域管理机构为基础,按照流域管理需求完善内部机构设置。在此基础上,逐步确立涉水事务以水行政主管部门为主导,流域管理机构为执行主体,相关部门配合的管理权利和责任,建立规范的管理制度体系,并逐步规范执行机制。

(3) 构建市场配置调节机制。① 探索投融资机制。充分发挥政府对长江治理开发与保护的投资主渠道作用,拓展社会投资渠道,调动企业投入的积极性,形成多元化的投入机制,建立水利工程和水生态修复工程的长效投入机制。② 要探索建立流域补偿机制。按照谁受益谁补偿等原则,合理分摊和共享流域水资源开发和保护的效益和责任,采取流域财政转移支付等方式,逐步建立区域间水资源共享与保护的补偿机制。③ 要建立水权市场调控机制。加快水权确权登记或核定,建立水权流转交易平台,促进各行业节水和水资源高效使用。

(4) 完善公众参与机制。办好流域机构网站,继续推进政务公开,加大关键性政府信息的公开力度,提高流域规划编制、流域管理决策和执行的透明度。充分发挥流域机构作为流域层面协调平台的作用,加强与相关非政府组织、行业协会的联系,鼓励社团等参与流域综合管理,规范其参与行为。发挥新闻媒体、社会公众监督作用,建立公众意见落实情况反馈制度,提升公众参与效果。同时,加强流域节水和水资源保护公共宣传,提高公众参与的积极性和自觉性。

5.4 加强执法监督

执法监督是流域综合管理措施是否落实和流域管理决策评估和及时修正的基础。加强流域执法监督,首先,要确实从流域全局的角度,依法清理流域应负责的执法监督管理事项;其次,要统筹水利行业内部的执法监督力量和事项,形成综合执法制度,既要集中形成合力,又要分工明确,落实专业责任;再次,要完善流域与区域联合执法的工作机制,明确各方权责,推动跨区域自主协商协调和流域管理事项中地方配合职责的落实;最后,积极探索建立跨部门协调配合执法机制,逐步形成密切协作、分工落实整改的跨部门联动机制。

5.5 提升管理能力

(1) 建立综合信息采集系统和信息管理制度,逐步实现对河道原型、水质、水量、泥沙、水生态等信息的实时采集和监测。通过建立部门间信息交流和共享机制,获取气象、电力、航运、环保等部门的数据信息。建立数据传输、存储和决策支持系统,创建流域数据中心。近期应重点推进河流省界断面、重要控制性水利水电工程、河流水系控制节点、重要城市水源地水资源和水环境监测监控体系建设。

(2) 加强水库群统一调度、江湖水量关系、流域水资源承载能力、流域综合管理体制机制等方面的研究。整合科研力量,形成优势集中突出,适度竞争,同时又优势互补的专业技术队伍体系。加强科技成果的转化

和运用,提升流域技术支撑能力。

(3) 加强人才队伍建设,形成人才队伍建设良性运行机制,促进提升整体水平和优秀人才脱颖而出。

5.6 改革创新水行政管理

(1) 进一步梳理和明确流域水行政管理事权。① 要根据涉水法规,进一步梳理法规规定的事项和水利部明确授权的事项,理出流域水行政管理事项清单。② 作为水利部的派驻机构,流域管理机构行使流域管理的中央行政管理事权,需要从行政管理事项是否具有流域性的作用和影响,是否需要跨省级行政区协调等方面,研究梳理流域水行政管理事项,合理划分流域和区域管理事项,做好流域宏观管理。如流域规划和跨省河流规划的编制、评估、调整和实施监督,重点堤防、蓄滞洪区的管理、流域防洪调度、省际水量分配、跨流域调水、流域水资源统一调度等,应属于流域水行政管理事权。

(2) 加快推进水行政审批改革。① 流域机构应尽量减少具体建设项目的涉水行政审批事项,对不形成跨省级行政区域影响的建设项目的行政审批,应尽量划归地方管理;② 对于同一建设项目涉及的多个技术审查或行政审批事项的,应探索建立合并进行技术审查和审批的制度;③ 简化办事程序,能填表的尽量

只要求填表,不要求编制技术报告,同时,积极推进无纸化办公和网络审签,提高公文流转效率;④ 按照“谁审批谁负责”的原则,建立行政审批责任制,强化行政审批后监管。

6 结 语

流域综合管理是河流管理的发展方向,借鉴国外流域综合管理的经验对推进长江流域综合管理具有重要的意义。考虑长江流域战略水源地的地位和省际河流较多等特点,探索推进以可持续发展为目标的流域综合管理是十分必要的。国家推进生态文明建设、最严格水资源管理制度的实施、深化行政管理体制改革要求的提出,为创新流域管理模式,推进长江流域水资源综合管理提供了良好的机遇。本文结合我国流域管理体制,对推进长江流域管理的思路 and 措施等进行了初步探讨,希望能对推进长江流域综合管理有所帮助。

参考文献:

- [1] 杨桂山. 流域综合管理导论[M]. 北京:科学出版社,2004.
- [2] 长江水利委员会. 长江流域综合规划[R]. 武汉:长江水利委员会,2012.
- [3] 马建华. 建设长江经济带的水利支撑与保障[J]. 人民长江,2014, 45(5):1-5.
- [4] 马建华. 稳步推进长江流域综合管理的思考[J]. 中国水利,2014, (6):18-22.

(编辑:李慧)

Thoughts on promotion of integrated management of Yangtze River Basin

TANG Chunxi

(Bureau of Water Resources, Changjiang Water Resources Commission, Wuhan 430010, China)

Abstract: The integrated management is the development direction of river basin management. It is important to learn from the experience of integrated river basin management in developed countries, so as to promote the integrated management of Yangtze River Basin. On the basis of the development progress and characteristics of integrated river basin management of developed countries, and with consideration of the history, status and situations of integrated management of Yangtze River Basin, the basic thought of promoting integrated management of Yangtze River Basin was demonstrated initially. The countermeasures were discussed from 6 aspects, namely, construction of laws and regulations, perfection of management system, innovation of management mechanism, enhancement of law enforcement and supervision, improvement of administrative ability and reform of water administration.

Key words: integrated river basin management; river basin authorities; laws and regulations; Yangtze River Basin

· 简 讯 ·

《桂林市水生态文明城市建设试点实施方案》顺利通过审查

2014年11月26日,水利部珠江水利委员会在广西壮族自治区桂林市主持召开会议,对长江设计院牵头编制的《桂林市水生态文明城市建设试点实施方案》进行审查。

会议听取了长江设计院对《桂林市水生态文明城市建设试点实施方案》主要成果的汇报,与会专家进行了认真的讨论和审议。专家组对实施方案给予了充分肯定,认为该实施方案思

路清晰、重点突出、内容全面,符合水利部关于开展全国水生态文明城市建设试点工作和广西水生态文明建设的有关要求,会议一致同意《桂林市水生态文明城市建设试点实施方案》通过审查,建议报告编制单位根据专家提出的具体修改意见进一步完善后,尽快按规定程序报批。

(长江)