

中国江河流域管理体制的改革模式及其比较

张菊梅

(惠州学院,广东 惠州 516007)

摘要:流域管理与行政区域管理相结合是流域管理体制改革的根本方向。近年来,在这一方向指引下,中国各江河流域纷纷探索具体的改革之路。文章选取珠江、辽河、长江三大流域作为研究对象,深入分析了它们分别以“平等协商”、“统一集中”和“有选择性集中”方式实现流域管理与区域行政管理相结合的体制改革特色,进而总结了这些改革中的共同趋势与经验:即因地制宜设立流域管理体制、完善配套法制、提升流域管理机构的作用与地位、搭建多方参与的平台机制。这些经验能为全国其他流域管理体制改革的提供一定的参考和示范。

关键词:流域管理;区域行政管理;体制改革

中图分类号:F061.5

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2014)01-0018-05

一、江河管理体制改革的背景分析

如何实现各流域的综合治理,彻底改变流域管理职能分割、职权分散行使的状态,是目前中国流域管理面临的大问题。2002年的《水法》明确规定,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。这为中国江河管理体制发展指明了方向。在此引导下,2003年以来,各大江河管理系统纷纷搭建流域管理协商制度,如海河流域的《海河流域水协作宣言》、珠江流域的泛珠水事协作机制、太湖流域水环境综合治理省部际会议制度等。然而,尽管流域管理与区域行政管理相结合已经被确定为中国流域管理体制改革的根本方向,但如何结合,以谁为主谁为辅,当前法律体系缺乏规定与引导。因此,新《水法》出台以来,关于如何理顺流域管理和区域行政管理的关系,已作为水利改革的一项重要任务而被积极探索。2010年,《全国水资源综合规划(2010-2030年)》明确中国要实行最严格水资源管理制度。2011年,中央水利工作会议和《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》提出,要完善水资源管理体制,建立权责分明、协调有力、运行高效的水资源管理工作机制。

在中央精神的引导下,各江河流域不断探索适合自身的管理体制。从实践看,不论从地域特色、制度探索,还是从意义与影响来看,有三种改革模式更具代表性:一是以区域协调为主,流域管理为辅的珠江管理体制改革的;二是以流域管理为主,区域行政管理为辅的辽河管理体制改革的;三是流域管理与区域管理并重的长江管理体制改革的。文章试图通过对三种改革模式进行比较分析,深入了解中国江河流域管理体制发展的最新动态与主要趋势,为具有中国特色的水资源管理体制改革的提供支持和参考。

修回日期:2013-03-10

作者简介:张菊梅(1982-),女,广东惠州人,惠州学院政法系讲师,博士,主要从事行政体制改革、公共服务供给研究。

二、中国江河管理体制改革的典型模式分析

(一) 区域协调为主, 流域管理为辅——珠江管理体制改革的模式

珠江由西江、北江、东江和珠江三角洲诸河组成, 流域总面积 45.26 万平方公里。其干流西江发源于云南省东北部, 流经云南、贵州、广西、广东四省区及香港、澳门特别行政区。北江和东江水系几乎全部在广东境内。由于珠江支流繁多, 流经省市众多, 在广东境内流域面积大的原因, 对于珠江的管理一直有着两个层次: 一是省际层次, 二是广东省内层次。“十一五”以来, 特别是随着泛珠战略和《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》的实施, 珠江省际和省内管理都有了更好的平台, 并逐步建立起省际、地市两个层次的区域行政管理协调机制, 从而形成了“区域协调为主, 流域管理为辅”的珠江管理体制模式。具体而言, 该模式具有以下特征。

1. 设立多层流域管理机构, 但主要管理权限仍在省、地、市行政机构

珠江管理设立省际和广东省内两个层次的流域管理机构。在省际层次, 由合署办公的珠江水资源保护局和水文局组成, 两局受水利部、环保部和珠江水利委员会(简称珠江委)领导, 是具有部分行政管理职能的副厅级事业单位, 负责珠江流域省际的水资源保护和水文工作。在省内层次, 成立于 2008 年的广东省流域管理委员会作为议事协调机构, 负责广东省范围内各大流域水资源保护、管理的协调和决策工作。此外, 广东省设立四大流域管理局: 东江流域管理局、北江流域管理局、西江流域管理局及韩江流域管理局(图 1)。这些流域管理局既受流域管理委员会领导, 又归属广东省水利厅管辖, 其主要任务是协助制订省内本流域各项规划、预案并监督实施等。

在实际运行中, 珠江流域管理机构均属于派出机构: 珠江水利委员会及其下设的珠江水资源保护局、水文局属于水利部的派出机构; 四大流域管理局属于广东省水利厅的派出机构。它们都是中央和地方水行政主管部门职能的延伸, 无法承担跨部门、跨区域性问题的综合性协调与管理任务。因此, 珠江流域管理体制中, 流域管理机构与地方行政主管部门的关系是“指导不领导、监督不干扰、协办不取代”^[1]。关于珠江水资源管理的执法权、行政审批权等, 仍然主要由地方水行政主管部门行使。流域管理机构的主要职能是做好信息披露与共享, 促进地方协调沟通, 参与规划与设计等。

2. 由省、市首长及地方水主管部门领导构成跨区域行政协商的牵头机构

为了促进珠江流域内各省、地市之间的沟通协调, 珠江流域组织形式多样的省际、地市高层联席会议, 为珠江不同区域行政的协商沟通提供强有力的

领导保证。首先, 在省际层面, 泛珠水利协作年度会议制度的建立, 意味着珠江流域省际水利部门高层联席会议机制形成。2004 年 5 月, 由珠江委牵头, 泛珠三角九省区和港澳地区水利部门领导参与的水利协作会议商定, 各省、自治区派一位副厅长(局)长作为协作会议联络员, 每年定期由各省、自治区的水利厅(局)轮流承办会议, 会议内容是研究解决当前水利协作中的突出问题。其次, 在省内层面, 广东省流域管理委员会和四大流域工作小组是省内流域协商的领导保障机构。流域管理委员会主任由省政府分管领导担任, 成员包括省府办公厅、省水利厅、发放委、财政厅、环保局等单位代表, 委员会的日常工作由省水利厅承担; 各流域工作小组组长为水利厅分管各流域的副厅长, 副组长为各流域管理局的局长, 成员为流域内各地级以上市水利(水务)局长。

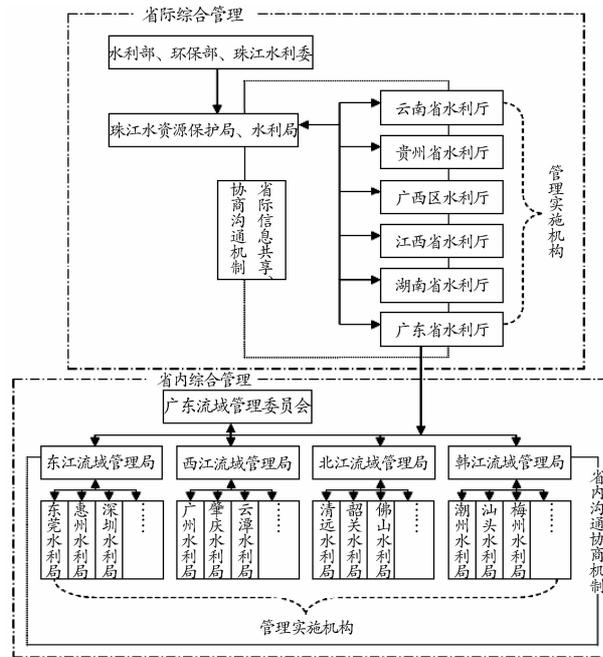


图 1 珠江流域相关管理机构

3. 以区域发展战略实施为契机, 建立一系列行政区域协商机制

首先, 以泛珠战略为平台, 建立一系列省级水行政主管部门的协商机制。例如, 于 2004 年通过的《泛珠三角区域环境保护合作协议》中, 水环境保护被视作跨地区合作的重要内容; 2007 年珠江委牵头广西、贵州两省区水利、环保部门搭建“黔、桂跨省河流水资源保护与水污染防治协作机制”; 同年, 珠江委联合云南、贵州、广东等省, 签署《珠江流域跨省河流水事工作规约》, 建立水事活动协商机制, 以解决珠江流域跨省河流水事纠纷; 等等。其次, 以《珠三角改革规划纲要》实施为契机, 建立地市一级的水资源保护协商机制。2009 年以来, 珠三角各地市之间签署多项合作协议: 《推进珠江口东岸地区紧密合作框架协议》《广州市佛山市同城化建设合作框架协议》《推进珠江中江紧密合作框架协议》以及《广佛肇经济圈建设合作框架协议》等。这些协议中, 有多项

举措涉及环境保护和珠江水资源治理,为省内流域治理提供合作平台。

4. 通过统一规划、地方立法,明确权责分配,完善管理

首先,在规划方面,2010年12月,《珠江河口综合治理规划》通过国务院审批。这意味着,地方性水资源相关规划需服从流域整体规划,需与《珠江河口综合治理规划》保持一致。其次,广东出台多项地方立法,明确省内珠江流域管理中的权责分配。2006年以来,广东相继出台《广东省跨行政区域河流交接断面水质保护管理条例》《广东省江河流域水资源管理条例(草案)》《广东省东江西江北江韩江流域水资源管理条例》等,以此明确各级地方政府及水行政主管部门在所辖区域水资源管理的标准、责任与考核等。

(二) 流域管理为主,区域行政管理为辅——辽河管理体制改革模式

辽河干流全长538公里,全部在辽宁省境内,沿岸城市密集,且产业结构以重工业为主,污染严重。2010年5月,辽宁省委、省政府划定了辽河保护区,成立了辽河保护区管理局,对辽河保护区实行统一管理。根据改革方案,辽河保护区管理局,为正厅级建制,省政府直属事业编制,专门管理辽河保护区,推进辽河治理保护工作。这是中国首次出现的河流“划区设局”,它意味着“流域管理为主,区域行政管理为辅”的辽河管理体制的诞生。具体而言,该体制具有以下特征。

1. 划区设局,成立职能集中的辽河保护管理局

根据辽宁省人民政府办公厅《关于辽宁省辽河保护区管理局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(下称《通知》),省水利厅、环境保护厅、交通厅、农委、国土资源厅、林业厅、海洋与渔业厅7个部门承担的关于辽河保护区的相应职能均划归辽河保护区管理局(图2)。统一管理后的辽河保护管理局的职能范围包括编制规划、水质量管理监督、水政执法、环境评价、项目审批与许可等。为保证其统一管理权力,辽宁省政府给予其充分的政策、资金和人员支持:《通知》明确其为省政府直属正厅级事业单位,核定事业编制55名,经费由财政全部补助^[2];同时设立辽河保护区公安局以保障其有效执法。

2. 多项举措强化流域管理机构的决策权、执法权与监督权

与珠江流域管理机构相比,辽河保护管理局不仅有协商沟通权限,而且具有流域管理中主要的决策权、执法权和监督权。首先,其内设机构的职权属性可以反映这一点。辽河保护管理局的内设机构有8个,除了办公室是针对内部管理而设外,其余处、室权属要么拥有项目的决策、监督与审批权,要么拥有水资源管理的执行权。其次,辽河保护区公安局的设立,也是其强化监督权、执行权的重要体现。在改革中,辽河保护区公安局作为省公安厅的直属机构,正处级建制,实行省公安厅和辽河保护区管理局双

重管理。其主要职责是维护保护区内的安全与秩序,保障管理局行政执法工作。再次,通过辽河保护管理局与省水利厅、环保厅的职责分工,强化管理局的权限。在改革之前,辽河水资源的管理工作主要由水利、环保部门负责。改革后,省辽河保护区管理局负责保护区内水资源的监督管理,而省水利厅、省环境保护厅则负责技术性工作,并向管理局提供相关监测数据。即水利厅、环保厅逐渐演变为技术辅助、信息支持的角色。

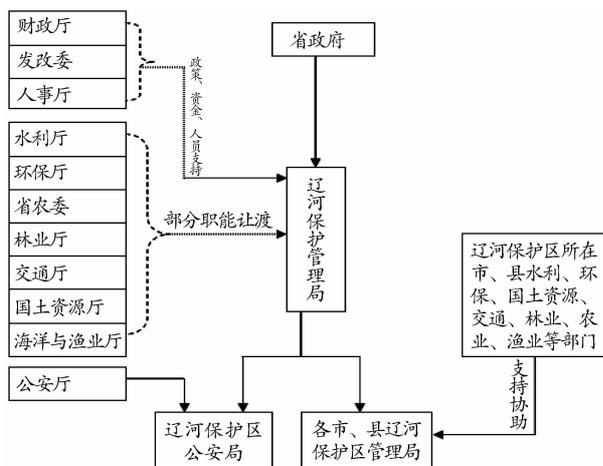


图2 辽河流域的相关管理机构

3. 通过地方法制,为流域管理机构理顺纵向和横向的权责关系

2010年12月实施的《辽宁省辽河保护区条例》(简称《条例》)为辽河保护管理局理顺了纵向和横向的权责关系。首先,纵向权责关系上,根据《条例》,省辽河保护管理局直接向省政府负责,并领导各市、县辽河保护区管理局,市、县管理局负责本区域内保护区行政执法工作。其次,横向权责关系上,明确省、市、县的水利、环保、国土资源、交通等部门,应当在各自职责范围内,协助辽河保护区管理机构做好治理保护工作。此外,《条例》还规定地方政府在政策支持、资金保障方面的责任:省和市、县人民政府应当将流域水污染防治纳入国民经济和社会发展规划,建立专项资金,增加治理投入。

(三) 流域管理与区域行政管理并重——长江管理体制改革模式

长江是中国第一大河流,长江流域从西到东约3219公里,由北至南966公里余,流经11个省(自治区、直辖市)。针对长江流域贯穿省份地域多,对中国经济社会影响重大的特征,长江水资源管理主要是国家统一管理与区域行政区域管理相结合的管理模式。长江水利委员会(简称长江委)作为水利部派驻长江的流域机构,和沿江各地方水行政主管部门相结合,对长江流域进行共同治理。“流域管理与区域行政管理并重”的长江管理体制具有以下特征。

1. 以长江流域重大工程项目为切入点,强化流域管理

长江流域注重流域管理,但其并非以自然流域为流域管理立足点,而是以重大工程项目为切入点,

围绕工程建设,强化流域管理机构在统一规划、监测、审批、协调等方面的权限(图3)。具体来说,长江流域管理主要通过以下工程建设推进:(1)水资源保护工程。即通过长江委参与实施流域纳污能力核算、排污方案设计与实施、项目审批等,强化其在水资源保护方面的监督权。(2)长江水资源统一调度工程。即通过长江委统筹协调各部门各地区用水需求,开展长江水资源的联合调度,强化其对全流域统一协调、联动的权限。(3)水生态保护与修复工程。即通过长江委设置了生态评价指标体系,并以此对相关地区进行水体生态修复,关停沿江污染项目,严格核定各种取水许可等,强化其在长江整体生态保护方面的统一管理权限。(4)水资源应急响应工程。即通过长江委建立与流域各省区市水行政主管部门的应急协作机制,协调省际间工作,强化其在整合流域资源、统一应对突发事件的权限与能力。

2. 用规划、制度、机制和行政指令等促进流域管理与区域行政管理的结合

首先,通过水资源管理的综合规划实现二者的结合。2010年国务院批复的《长江流域及西南诸河水资源综合规划》和《长江流域综合规划》,不但提出了未来20年长江水资源发展的战略目标与总体布局,同时也明确了各地方区域的水资源管理的主要目标与任务。其次,通过一系列管理制度实现二者的结合。从2001年颁布的《长江河道采砂管理条例》,到2006年颁布的《取水许可和水资源费征收管理条例》和2008年颁布的《三峡水库调度和库区水资源与河道管理办法》,再到2011年颁布的《长江流域大型开发建设项目水土保持监督检查办法》,均以法制规范的形式分别从采砂、取水、水资源调度、生态保护等角度明确长江委及其下属机构与流域各省区的权责分配。再次,通过行政指令的方式实现结合。即长江委根据2011年中央关于“实行最严格水资源管理制度”的精神,建立流域总量控制指标体系,并指导地方把相关指标细化到各支流和各行政区域,同时,建立对各行政区域的监督考核制度,从而建立“总量控制与定额管理相结合”^[3]的流域工作体系。最后,通过各省区之间的联动、协商、合作等机制促进二者的结合。例如,长江流域已经建有“水土保持委员会”和“长江防汛总指挥部”,均有省、自治区、直辖市主要领导参与,通过区域高层的沟通互动促进长江流域管理与区域行政管理的有效结合。

3. 流域管理与区域行政管理呈现多重关系

长江流域改革中,流域管理机构与区域行政管理机构之间呈现多重关系。首先,服从关系。即在涉及流域宏观事项中,区域行政管理要服从流域整体管理。如长江流域范围内的省、区水资源规划应服从长江流域综合规划。其次,合作关系。即在涉及跨流域治理事项时,需要流域管理机构与省、区地方行政管理机构合作进行。如制定长江流域跨省水资源调度方案,需长江委与有关省人民政府合作完成。再次,分工关系。即流域管理机构与区域行政

管理机构各自按法定权限对长江流域水资源相关事项进行依法管理。最后,监督关系。即在调处省际边界水事活动和纠纷时,长江委对省、区地方行政管理机构具有监督、执行权责。如长江委有权对省际边界的违法取水、采砂工程进行查处。

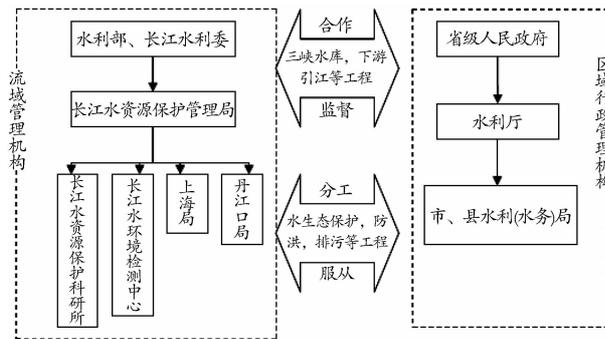


图3 长江流域相关管理机构

三、中国江河流域体制改革的趋势分析

珠江、辽河、长江三大江河管理体制改革的代表,从三种改革模式中,可以看出中国江河流域管理体制改革的几个发展趋势。

(一)因地制宜,建立合适的管理体制

如何实现流域管理与区域行政管理的有效结合是各流域管理体制改革的关键词。珠江、辽河、长江的改革分别以“平等协商方式”、“统一集中方式”和“有选择性集中方式”实现二者之间的结合。不论是哪一种改革模式,其管理体制的形式均与当地自然、社会和经济条件密切相关。辽河之所以采取“统一集中方式”,对辽河进行“跨职能、跨部门”统一管理,是因为辽河干流全部在辽宁省境内,在一省之内实施行政职能调整、整合资源,容易形成治理合力,即改革阻力较小,成本较低。而对于跨越多个省、区的珠江和长江而言,这种管理体制显然不适合,因为跨省河流涉及不同的省级行政区划单位,各单位之间都是平等的行政主体,相对较难形成统一性的意见和建构统筹性的机构。珠江管理体制改革的充分利用“泛珠战略”和“珠三角规划”两个层次的合作政策环境,借助区域合作平台,促成省际和广东省内关于珠江流域治理的沟通协调机制。而长江在全流域范围内没有类似“泛珠”的多省、区合作基础,所以很难形成以自然流域为单位的管理体制,因此它在改革中围绕水土保持、生态保护、水资源调度等重大工程强化流域整体管理,形成“有选择性集中”的流域管理体制。

(二)重视法制建设,以法制促进管理体制的顺利变革

无论是哪一种改革模式,都非常重视配套的法制建设,通过法律制度授权主体资格,确定职责分工,理顺部门关系等。《泛珠三角水利协作年度会议制度》《泛珠三角区域环境保护合作协议》《珠江流域跨省河流水事工作规约》《广东省江河流域水资源管理条例》等协议制度为珠江流域省际和省内两个

层次的信息共享、沟通互动、协商管理提供了有力的保障和支持。《辽宁省辽河保护区条例》作为辽河保护管理局统一行使流域管理职能的支撑依据,有力地保障了政令通达。而《长江河道采砂管理条例》《取水许可和水资源费征收管理条例》等法制,则明晰地划分了长江流域管理中流域管理机构与行政区域管理的职权界限。

(三)提升流域管理机构的作用地位,使其担当重要角色

珠江管理体制改革中,省际和省内流域管理机构通过平等协议,充分调动了利益相关方的积极性,使决策的制定能够兼顾各方利益。在此当中,珠江水资源保护局、水文局、广东省流域管理委员会等组织机构充当区域间水行政主管部门协商的牵头人、重要组织者的角色。正是由于流域管理机构的作用,珠江流域水资源的跨省、跨市治理得以走向常态化。而辽河保护管理局作为一个职能集中的流域管理机构,不但依法拥有流域管理的主要决策权、执法权和监督权,并且享有地方政府为其提供的政策、资金、技术、人员等方面的大力支持。长江委及其下设机构在重大工程项目中的决策权、监督权、监测权、执行权、协调权不断提升和强化。

(四)建立并完善可供多方参与的平台机制

虽然三种改革模式均有相对明确的法制授权流域管理中相关单位的职责分工,但实际运作中仍然会出现“职权交叉或管理空白的情况,各相关单位不能较好地配合”^[4]。为了避免这样的情况发生,各大江河流域管理体制都纷纷建立健全可供多方参与的平台机制。珠江流域以区域发展战略的实施为契机,组织形式多样的省际、地市高层联系会议。辽

河流域中,省政府正在筹备成立综合执法处,并以省分管领导水利厅、环保厅、交通厅、农委等部门领导组成流域决策委员会,共同参与辽河流域的政策制定、规划设计和重大项目决策等。长江管理体制中,已经建有由省、自治区、直辖市主要领导参与“水土保持委员会”和“长江防汛总指挥部”等高层参与平台机制,为长江治理中的科学决策、有效执行、及时反馈和解决问题提供了保障。

四、总结与展望

新《水法》实施以来,珠江等流域逐步探索出适合自己发展的管理体制改革的模式,开创了流域管理体制新思路,它们为其他流域管理创新指明了方向。只有从流域自身的实际出发建立合适的管理体制,完善配套法制建设,理顺流域管理机构与区域行政主管部门关系,并搭建多方参与的平台机制,才能更好地实现水资源管理中流域管理与区域行政管理的结合,促进流域水资源可持续发展,从而实现人水和谐的流域治理。

参考文献:

- [1]广东省水利厅. 加快流域管理体制改革的探索[J]. 全国水利人事劳动教育工作会议交流发言, 2007.
- [2]薛刚凌, 邓勇. 流域管理大部制改革探索[J]. 中国行政管理, 2012年(3): 7-12.
- [3]陈晓军. 贯彻中央1号文件 大力加强长江流域水资源管理与保护[N]. 长江水利网, 2011-05-30.
- [4]王波, 黄薇. 国内外流域管理体制要点及对长江生态管理启示[J]. 人民长江, 2010(24): 13-16.

Study and Comparison on Reforming Models in China's Major River-basin Management-System

ZHANG Jumei

(Department of Political Science and Law, Huizhou University, Huizhou 516007, P. R. China)

Abstract: In order to implement the water-resources' management-system identified by new "water law" in a combination of watershed management and regional administrative management, each river basin explores the road of management-system reforming. In this paper, the Pearl River, Liaohe River, and the Yangtze River, as the analysis object, we studies on their approach to combining watershed management and regional administrative management by "equal communicating", "centralized" and "selective focus" and their features in management- system reforming and then summarizes the common trends and experiences in the three river-basin's management-system: To establish a watershed management-system according to local conditions, improve the construction of the supporting legal-system, enhance the role and status of river-basin management-institutions, to build multi-stakeholder platform and mechanism. The reforming experiences can be taken as reference and demonstration to other watershed management.

Key words: watershed management; regional administrative management; management-system reforming