

流域管理机构 :国际比较分析及对我国的建议

沈大军,王 浩,蒋云钟

(中国水利水电科学研究院 水资源研究所,北京 100044)

摘要:流域管理是国际上比较普遍采用的水资源管理方法。我国 2002 年的水法从法律角度确定了流域管理的法律地位。出于区域开发要求或水资源压力而成立的流域管理机构,可选择水资源理事会、流域委员会和流域管理局的形式,其职能可能包括数据收集和处理、规划、资源和环境管理、运行与维护、监督等职能。但在不同社会经济发展水平和政治体制下,特别是不同的水资源问题下,流域管理机构设置仍然有较大的差别。即使如此,高效的流域管理机构必须职能清晰。我国流域间差异大,流域水资源问题多样,在区域管理较强的传统下,流域管理机构需要协调与区域管理的关系,清晰职能,进行内部机构改革,以逐步建立符合我国国情、权利和责任统一、高效的流域管理机构。

关键词:流域;管理机构;职能;水法

中图分类号:TV213.4

文献标识码:A

文章编号:1000-3037(2004)01-0086-10

如何统一和协调跨行政和水文边界的管理是水资源管理中长期存在的一个问题。对此,世界各地采用了各种方法:或通过政府部门的日常工作解决流域问题,或赋予流域管理机构或地区机构半官方的权力。当然,还有许多介于这两种极端情况之间的选择,从设置流域咨询、协调委员会到成立各种具有部分或全部数据收集处理、规划、调查、开发、管制、运行与维护、监督等等职能的机构。

我国 1988 年的《水法》规定,“国家对水资源实行统一管理与分级、分部门管理相结合的制度”(第九条)。2002 年 10 月 1 日实施的修改后的《水法》第十二条规定:“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。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”。在 2002 年水法颁布以后,国内的许多专家学者和政府官员对我国如何根据 2002 年水法实施流域管理及流域管理机构的建设进行了广泛的讨论。本文拟在这些讨论的基础上,比较分析国际上流域管理机构及发展过程和我国现行的流域管理体制,提出我国流域管理机构建设的建议。

1 国际流域管理机构的职责及形式

目前,世界上有几百个流域管理机构在运行。在决定设立流域管理机构时,尽管每个国家及流域的水资源与社会经济条件差异很大,但流域或区域开发要求与资源压力是影响决策的两个主要因素^[1]。如果计划快速、大规模以水工程为主或以流域为单元开发某一流域或地区,而由正常的政府部门实施效率不高或速度太慢,一般成立半官方性质的负责开发的权力强大的机构,如美国田纳西流域管理局(Tennessee Valley Authority)、斯里兰卡马哈韦利管理局(Mahaweli Authority)等。它们是出于开发田纳西流域地区和马哈韦利嘎嘎特区(Ma-

收稿日期:2003-06-26;修订日期:2003-09-08。

基金项目:国家“十五”科技攻关项目(2001BA610A-02)资助。

第一作者简介:沈大军(1969-),男,博士,主要从事水资源管理的研究,已发表论文 30 余篇,出版水价专著 2 本。

haweli Gahga Special Area)而成立的^[2-3]。在 20 世纪 80~90 年代,我国曾在乌江和汉江流域的开发中探讨参考田纳西流域的模式,但没有具体实施。

但是,当水资源(不论是水质或水量)的压力增大时,出现纠纷得不到解决,或必须采取措施协调行政辖区与利益团体间的关系时,流域管理机构就顺理成章地成为一种机构的解决方法。如在澳大利亚墨累—达令流域,由于在 19 世纪 80 年代开始引水灌溉而与航运发生冲突,在随后的 40 年中,广泛讨论了墨累—达令流域地区的水资源多目标利用,于 1915 年签署了墨累河水协议(The River Murray Waters Agreement),根据协议于 1917 年成立了墨累—达令流域委员会(Murray-Darling Basin Commission)^[4]。目前,世界上许多流域管理机构大多是在这样的情况下成立的。其实,如果一个流域跨一个以上辖区,存在纠纷及利益需要时,流域协议或机构安排总是必要的;甚至当流域位于一个行政辖区时,流域管理机构仍是一种可采用的方式。

按照职能,目前世界上的流域管理机构大致可分为三类,按照权力和范围的逐步增加,它们分别是:

(1) 协调的水资源理事会(Water Resources Council)

水资源理事会通常由自然资源管理和用水部门(如农业)以及计划规划机构的领导组成。理事会不定期会面,确定政策和新战略设想,但不干预现行机构的正常职能,其主要目的是必要的协调、政策建议、数据处理和审计等,而不拥有任何实际的管理和控制职能。理事会通常有一小部分支持人员。在大多数开发项目已经实施、存在较完善的数据收集和处理系统、现行机构(也可能包括流域委员会)较好地行使职能而只需要改善交流、协调和合作以调解冲突和弥补不足的“成熟”的水行业,理事会能很好地运作。事实上,在这样的流域,与水有关的事务是改善管理战略和过程,而不是水资源开发。

理事会在世界各地广泛分布,如在斯里兰卡和马来西亚部分地区,但成功的例子大多在发达国家。为适应变化的环境,理事会也经常进行自身的调整和改革,这通常是向更全面综合的流域管理机构发展的第一步。如在 20 世纪 80 年代成立具有强大流域资源管理职能的国家流域管理局(National River Authority)前,英国就实施这个方法,在 90 年代末,为适应新情况,英国的水管理机构又进行了改革,将国家河流管理局和其他环境保护部门合并,成立环境部。在过去,澳大利亚也曾经采用这样的协调机构方法。

(2) 规划和管理的流域委员会(Riverbasin Commission)

流域委员会比协调整理事会具有更大的权力、更多的人员(根据流域大小和复杂性)。流域委员会的职能可能包括,建立完善的数据收集和处理系统、制定流域用水和环境保护措施、制定水规划和开发政策与战略、建立系统的监督和报告系统、监测流域功能和流域内的用水等等。流域委员会具有明确的法律地位,法律明确界定委员会的权力、责任和义务。委员会可能负责和运行重要的监测站点,以及管理和运行重要的水利工程。但更多的是,委员会拥有监督、管理或管制权力,通过同有关机构的运行协议和合同监督、管理或管制重要工程和其他工程。这样的委员会包括美国和墨西哥国际边界和水委员会(International Boundary and Water Commission)^[5]、墨累—达令流域委员会等。

墨累—达令流域委员会是墨累—达令流域部长理事会的执行机构,负责管理墨累河、曼宁迪湖(Menindee Lakes)和达令河下游。根据《墨累—达令流域协议》(Murray-Darling Basin Agreement)第 17 条,其主要职责是向部长理事会提出流域自然资源规划、开发和管理建议,协调整理事会制定流域自然资源公平、高效和可持续利用的措施,协调这些措施的执行,评估理事会决策和政策的影响;同时委员会要求按照协议公平和有效管理墨累河的水资源。委员会向理事会负责,同时代表理事会向政府负责,它不是一个政府部门或任何单个政府的机构。委员会由 12 人组成,包括 1 个主任,来自各签约州(新南威尔士、维多利亚、南澳大利亚、昆士兰)和联邦政府的各 2 名代表和来自澳大利亚国土部门(Australian Capital Territory)的

1名代表。委员会一年至少开4次会。委员会下设一个办公室,同时还设置监督项目的项目董事会(Project Board)和由专家组成的委员会(Committee)。委员会与相关政府、委员会和组织合作,推进流域的统一管理^[4]。

(3)开发和管理的流域管理局

相对于理事会和委员会,流域管理局拥有更大的机构、更多的权力和更复杂的职能,而且一般是国家级或州/省级机构。它通常是一个覆盖自然资源规划和管理,具有管制权力的多部门、全职能机构,其权力范围是流域水文边界,但通常涉及区域、流域外或流域间的活动。当建立或改革时,流域管理局可能接管一些现行机构的运行和管理职能以及人力资源和设施。流域管理局的成立和权力根据综合的法律授权。法律和条例清晰确定其权力、责任和义务,授予其对水和相关资源的监测、规划、配置、管理、监督、管制和实施其决定和活动的权力,以及实施其他涉及水、土地、污染防治、环境保护等相关法律中的政策和条款。管理局通常拥有许多专业人员和人员,覆盖政策制定、规划、管理和运行等专业。流域管理局通常直接向国家或州/省的行政首长负责,同时与相关的行政机构和专业机构紧密合作。在制定和规划大量开发项目,实施大规模的多部门战略,而现行机构分散、薄弱或不能实施,以及现有的数据收集和处理系统不足时,一般可考虑设立流域管理局。

田纳西河流域管理局、西班牙水文联盟(Hydrographic Confederation,英文为Riverbasin Authority)是这种形式的代表,我国在20世纪50年代成立的治淮委员会也属于此形式。其中最著名和有争议的是田纳西流域管理局。

美国田纳西流域管理局是20世纪30年代时任美国总统罗斯福为摆脱大萧条而实施新政的一个重要手段。管理局根据1933年通过的《田纳西流域管理局法》成立,是“一个拥有政府权力与私营公司灵活性和创造力的机构”,其初始职能是田纳西流域的通航和防洪,植被恢复和土地开垦,辅助工农业发展和发电,以改善环境和人民生活。管理局由经总统任命、国会批准的3人董事会领导,在董事会中设有管界内7个沿岸州的代表。为扩大权限,《田纳西流域管理局法》实施后多次修订,尤其是在核能利用成为现实后。但在发展过程中,其法律结构基本保持不变,而目标则随需求的变化而不断调整。近年来,按照从一个建设性机构转变成以运行维护和环境管理为主机构的要求,田纳西流域管理局进行了一次大裁员。目前,田纳西流域管理局的战略目标是,通过流域资源和环境的统一管理,改善生活;向客户提供可承受、可靠的电力;领导流域经济可持续发展;加强与利害相关者的合作^[2]。

尽管取得了许多成就并在全世界具有很大影响,但田纳西流域管理局也是十分有争议的。尽管管理局的目标是改善人民生活,但目前田纳西流域是美国较贫困的地区,在发展过程中也犯过错误,与各种机构和政治当局发生冲突。尽管如此,世界上有一些国家采用了这种模式,如印度(The Damodar Valley Corporation)、斯里兰卡(The Gal Oya Development Board和Mahaveli Management Board)、巴西(The Comissao do Vale do Sao Francisco)、哥伦比亚(The Corporacion Autonoma Regional del Cauca)、加纳(Volta River Authority)、约旦(Jordan Valley Authority)和澳大利亚雪山水电管理局(Snowy Mountain Hydro-Electric Authority)等^[6]。雪山水电管理局现已完成它的使命,转变为如流域理事会的协调机构。

由于田纳西流域管理局有其特定的建立背景、机构授权方式,对于我国的流域管理机构,西班牙的水文联盟可能具有更广泛的意义。西班牙1879年通过了水法,1926年《水文联盟法案》建立了4个基本概念:①水文联盟为水管理的职能部门;②流域作为水规划和管理的单元,以实现地区经济和社会的最佳发展;③通过水文联盟董事会代表的形式,使用户参与水规划、开发、管理、投资等;④根据流域和地方的能力将权力下放。然后,在流域成立了水文联盟,联盟是具有法人地位的公共实体,拥有流域水文规划、管理和控制公共水体(地表和地下水量、水质)及其利用、水工程建设和管理的权力。在内部机构中,建立政府董事会(Board of Government)和水董事会(Water Board)。政府董事会负责制定联盟的行动计划、预算和

协议等；水董事会负责制定流域发展规划，提出分配、开发和管理流域水资源等问题的建议^[7]。因此，西班牙的水管理体制在 3 个层次进行，国家、流域和地方，这与我国修改后的水法所规定的流域管理和区域管理相结合的体制类似。

2 流域管理机构的几个问题

2.1 流域管理机构是否是一个合适的体制安排

成立流域管理机构的最基本出发点是，流域是自然的水文单元，按照水资源的演变规律，水资源开发利用和管理应以流域为单元进行。但流域不是政治和行政的管理单元，而且水政策也经常受到流域以外因素的影响。更进一步的问题是，在流域层次实施什么样的管理是高效的？是否诸如经济和社会发展规划与活动等也应以流域为基础来进行，还是流域管理机构应仅仅局限于流域的水问题？从目前国际经验来看，将水管理作为经济和社会管理的基础是不恰当的。即流域管理机构只应管理流域内水的分配和利用，而不是决定与水利用有关的社会和经济活动。而且需要说明的是，尽管世界上有几百个流域管理机构，许多国家由于各种原因没有设立流域管理机构，即使在设置流域管理机构的国家，也并不是在其所有流域设置。

2.2 不同社会经济发展水平和环境下的流域管理机构设置

不同的社会文化背景、政治体制和经济发展水平，以及不同的水资源开发利用水平和所面临的不同水资源问题的国家，在流域管理机构选择和设置上不同。这样，在参考和学习成功的经验上，就存在一个如何借鉴的问题，即如何将这些成功的经验与当地的政治和社会经济条件相结合。

如前所述，流域管理机构的形式可以是正式的流域管理机构，或是松散的协调组织，但从制度经济学的角度，有效的机构应是解决问题的最简单机制。从这点出发，世界上就不会有一个通用的模型，但在选择合适的机构时，一般或多或少会考虑流域内的 3 个问题：①当水资源管理和共享的政策成为问题时；②当跨界流域需要协调和调解冲突时；③当流域内存在效率和有效性问题时。若这些问题越严重，则流域管理局的机构形式可能越合适；如果这些问题都不严重，可能只需要成立协调委员会或理事会。当然，流域管理机构应随所面对问题的变化而演变。发达国家流域管理机构的演变趋势一般从单一目标或功能开始，如水力发电或灌溉，向更多关注环境和社会问题以及社区参与和可持续性方向发展。其职能演变如下表所示（表 1）^[7]。

表 1 流域管理机构职能的演变

Table 1 Evolution of functions of riverbasin management organization

序号	职能	新成立的流域管理机构	演变中的流域管理机构	成熟的流域管理机构
1	数据收集与处理、模拟、水资源规划	●	●	●
2	项目可行性评估、设计、实施、运行和维护、筹资	●	●	
3	水资源配置和监督（水质和水量）		●	●
4	经济、社会和环境政策与战略制定，社区参与			●
5	监督用水、污染和环境，监督和审查项目			●

通常，职能 1 是任何一个成功的流域管理的基础。这不难说明，若没有良好的数据收集与处理，任何流域管理都不能进行，且随着流域管理机构的发展，数据系统会日益复杂，范围也逐步扩大。职能 4 和 5 是一个成熟的流域管理机构所拥有的职能，同时它还可能拥有职能

2的一些职能。职能2是目前发展中国家流域管理机构所拥有的传统职能。在成熟的流域管理机构中,职能2中的“运行和维护”一般通过运行协议和许可等手段,交由公司形式的组织承担。流域管理机构成长过程中可能的职能演变反映了其职能随着流域水问题变化而调整的过程,同时也反映了发展中国家和发达国家在流域水资源开发和利用中所面临的不同问题,需要不同的体制安排解决。

2.3 流域管理机构的职能清晰问题

任何一个良好的制度,其制度中各组织的权力、责任和义务必须清晰,而且组织间的职能不应交叉和重叠。在水资源管理领域,按照职能,有3种类型的组织参与管理:①管制者和标准制定者:建立和实施金融、经济和价格管制,建立水质与其它相关标准和指南,审计水行业标准执行;②资源管理者:评价水资源,根据管制者的政策目标和标准制定政策和战略,为管制政策和政策实施立法,进行水计划和分配,建立投资和筹资战略,管理地表和地下水量和水质,支持和协调流域部门和社区参与,建设水行业能力,鼓励公众参与;③运行与服务提供者:建设和运行供水、污水、灌溉和排水工程,养护基础设施,向所提供的服务收费,以合同的方式(一般从管制者获得运行权,从资源管理者获得水开发利用许可)运行基础设施^[7]。

分析国际上现行流域管理机构的职能可以发现,大部分机构存在职能不清晰的问题,特别是资源管理者和运行与服务提供者的角色。如墨累—达令流域委员会等相对比较成熟的流域管理机构,具有很强的资源管理者角色,但运行与服务提供者的角色很少。田纳西流域管理局具有很强的资源管理者和运行与服务提供者的职能,而且一般认为其在两个方面做得较好,但目前受到越来越多的批评。其他许多包括开发运行者职能的流域管理机构可能是基于流域开发的需要,特别是在流域内其他机构不能以协调方式进行开发的情况下。这些同时具有资源管理和开发运行职能的机构所要解决的问题是,在流域基础设施建设决策中如何保证公正和透明。

2.4 流域管理机构的形式

世界上流域管理机构的组织形式充分反映了世界政治、文化、资源的多样性。流域管理机构、组织机构的选择一般受政府、法律和行政系统,流域水文和自然特点,经济发展水平和水管理与行政体制,水与其他自然资源可持续开发利用和环境管理的影响。

在流域管理机构的形式上,几个大的联邦制国家(如墨西哥)以及许多单一体制国家(如西班牙、法国、英格兰和威尔士、韩国)采用统一方式,即在所有的流域成立职能相似的流域管理机构,这与我国成立直属水利部的7个流域水利委员会和流域管理局类似。而有些国家采用实用的方式,如美国、澳大利亚、加拿大和印度等,美国在联邦、州分别设置了具有不同职能的流域管理机构。但统一方式不排除根据某一流域的情况设立特定的机构。因此,实际上,各个国家的形式多种多样,从所有流域采用完全统一的结构体系,到处于中间过渡的方式,以至于根据每个流域而设立适合本流域的管理机构^[1]。

流域管理机构的跨辖区管理权力可能来自于中央政府(如我国的流域水利委员会和美国的田纳西流域管理局)或州政府(如美国的许多流域和加拿大)或来自于中间的方式(如澳大利亚的墨累—达令流域委员会和美国的特拉华—萨斯奎哈纳委员会(Delaware & Susquehanna Commission),联邦政府与州政府都是平等伙伴。即使在采用统一方式的单一体制国家,情况也多种多样,从由中央政府支持的、实质上是地区机构的流域管理机构(如法国)到由地区或类似机构支持的、在组织结构上是中央政府机构组成部分的流域管理机构(如英格兰和威尔士)。同时,在授权的方式上,田纳西流域管理局和马哈韦利管理局分别根据《田纳西管理局法案》和《马哈韦利管理局法案》授权,这其实也反映和决定了流域管理机构的地位和职能;墨累—达令流域委员会根据联邦政府和各州的协议,而其他的一些国家如西班牙、法国、英国等,都根据水法授权,我国目前也采用这样的授权。

2.5 影响流域管理机构成功的因素

比较国际上众多的流域管理机构,对于可持续、高效和有效的流域管理机构,下面几个因素十分必要^[1,8]:

(1) 流域管理机构必须有法律基础和授权,清晰地确定其职能、组织结构和财务基础。

(2) 流域管理机构必须根据实际情况,如不同的利益和经济基础等。应考虑可能或已经存在相似授权但在行政边界管理水和其他资源的机构。

(3) 合适的机构设置。流域管理机构的目标是流域内自然资源公平、有效和可持续利用的有效协调和实施。在没有协调的情况下,各个团体都倾向于将自己的需求放在高优先性。为了在流域内实施水资源统一管理并成功,应成立各方可接受的机构设置,使各利害相关者的行为能反映在规定的权力和责任,反映在政策、法律和行政结构与行政程序中。

(4) 可靠的信息系统。

(5) 流域资源的统一管理。在流域内,不同个人和团体为不同的目的利用土地、水和环境资源。水资源的流域管理是通过统一手段优化资源的开发利用。统一包括流域所有自然资源政策、法规的协调以及资源管理机构的协调。

(6) 积极参与。流域管理需要高度协调流域内不同目的的不同利益团体,而高度协调需要所有的团体积极参与资源管理。参与将使他们能表达自己的观点,并有可能在同意的框架内达成协议和作出决定。在流域管理改革实施时,行政边界管理机构会有抵触。为了缓和这种抵触和保证改革的成功,也需要保证流域管理机构与有关政府机构、用水户和团体的交流、协调和合作。

3 我国流域管理机构的演变及现行职能

自秦始皇起,中央政府即有派驻地方或临时派出机构或官员专职督办江河治理。元、明、清三朝为了确保漕运,维护京都粮食和财政给养,防治黄淮海平原的洪水灾害,建立了常设的跨行政区域、按水系管理的河道总督机构,这是中国最早的流域管理机构。20世纪30年代前后,民国政府在主要江河设置了具有现代意义的流域管理机构:扬子江水利委员会(1935)、黄河水利委员会(1933)、导淮委员会(1929)、华北水利委员会(1928)、珠江水利局(1937)。中华人民共和国成立后,水利部于1949年11月设立黄河水利委员会、长江水利委员会、淮河水利工程总局。1950年10月,撤销淮河水利工程总局,成立治淮委员会。1956年在原长江水利委员会的基础上成立长江流域规划办公室。1977年在国务院治淮规划小组办公室基础上恢复治淮委员会(1989年更名为淮河水利委员会),1979年成立海河水利委员会、珠江水利委员会,1981年成立松辽流域水利委员会,1983年恢复长江水利委员会。至此,中国七大江河均建立了流域管理机构,全部隶属水利(电力)部。1984年在长江下游太湖水系建立太湖流域管理局。

目前,我国各流域水利委员会和流域管理局是水利部在各流域或区域的派出机构,代表水利部行使所在流域或区域内的水行政主管职责,为具有行政职能的事业单位,其主要职能为^[9]:

(1) 数据收集、调查和处理 负责组织流域水资源调查评价;组织或协调流域主要河流、河段的水文工作;指导流域内地方水文工作;发布流域水资源公报;负责省(自治区、直辖市)界水体、重要水域和直管江河湖库及跨流域调水的水量和水质监测工作;组织流域水土保持动态监测。

(2) 规划 拟订流域性的水利政策法规;组织编制流域综合规划及有关的专业或专项规划并负责监督实施;组织开展具有流域控制性的水利项目、跨省(自治区、直辖市)重要水利项目等中央水利项目的前期工作;编制和下达流域内中央水利项目的年度投资计划;组织拟订流域内省际水量分配方案和年度调度计划以及旱情紧急情况下的水量调度预案;组织或指

导流域内有关重大建设项目的水资源论证工作 ;组织水功能区的划分 ;审定水域纳污能力 ,提出限制排污总量的意见 ;组织制定或参与制定流域防御洪水方案并负责监督实施 ;组织或指导流域内有关重大建设项目的防洪论证工作。

(3)开发 按照规定或授权负责具有流域控制性的水利项目、跨省(自治区、直辖市)重要水利项目等中央水利项目的建设与管理 ,组建项目法人。

(4)管制 负责《水法》等有关法律法规的实施和监督检查 ,负责职权范围内的水行政执法、水政监察、水行政复议工作 ,查处水事违法行为 ;负责省际水事纠纷的调解工作。统一管理流域水资源(包括地表水和地下水) ;实施水量统一调度 ;在授权范围内组织实施取水许可制度 ;指导流域内地方节约用水工作 ;负责流域水资源保护工作 ,组织向饮用水水源保护区等水域排污的控制 ;负责流域防汛指挥部办公室的有关工作。指导流域内河流、湖泊及河口、海岸滩涂的治理和开发 ;负责授权范围内的河段、河道、堤防、岸线及重要水工程的管理、保护和河道管理范围内建设项目的审查许可 ;指导流域内水利设施的安全监管。组织实施流域水土保持生态建设重点区水土流失的预防、监督与治理 ;指导流域内地方水土保持生态建设工作。

(5)运行与维护 按照规定和授权对重要的水利工程实施防汛抗旱调度 ;按照规定或授权负责具有流域控制性的水利工程、跨省(自治区、直辖市)水利工程等中央水利工程的国有资产的运营或监督管理 ;

(6)监督 负责流域内干流和跨省(自治区、直辖市)支流的主要河段、省(自治区、直辖市)界河道入河排污口设置的审查监督 ;指导、协调、监督流域防汛抗旱工作 ;指导、监督流域内蓄滞洪区的管理和运用补偿工作 ;按照授权 ,对地方大中型水利项目的前期工作进行技术审查 ;负责对中央投资的水利工程的建设 and 除险加固进行检查监督 ,监管水利建筑市场。拟订直管工程的水价电价以及其他有关收费项目的立项、调整方案 ;负责流域内中央水利项目资金的使用、稽察、检查和监督。

因此 ,从我国目前流域水利委员会的职能可以看出 ,尽管 1988 年水法没有明确规定流域管理机构的地位及职能 ,但在随后水法的实施中及 1998 年的机构改革中 ,我国的流域管理机构在职能上已经逐渐从以监督、调查和协调的流域管理机构向规划和管理的流域管理机构过渡 ,这同时也反映在流域管理机构的机构设置及人员配备上。

4 我国流域水资源管理所面临的挑战

4.1 流域间差异性

我国幅员辽阔 ,按照目前流域管理机构设置的管辖范围 ,长江流域面积达 $180 \times 10^4 \text{ km}^2$ 以上 ,长江水利委员会同时负责西南诸国际河流的管理 ,即使最小的太湖流域 ,面积也为 36895 km^2 ,而太湖流域管理局同时还管理东南沿海诸河。如此辽阔的流域面积 ,以及流域间的地域和水文及水资源条件的差异 ,导致了不同流域的水资源开发利用程度的差异及所面对的水资源问题的不同。如以水资源开发利用程度为例 ,海河流域的水资源利用率已经超过 90% ,黄河流域接近 50% ,而长江和珠江流域都不足 15%。目前我国北方的流域所面临的主要问题是水资源短缺以及所导致的生态环境问题 ,而我国南方流域则主要是水污染问题。另外 ,流域之间的国民经济和社会发展水平也存在显著的差异。在我国这样的统一体制的国家中 ,这些差异性的存在 ,使得流域管理机构设置存在一定的挑战。

4.2 流域水资源问题的多样性

在流域水资源开发利用和管理上 ,我国所面临的问题又是多样的 ,几乎涵盖了所有的流域管理问题。一方面 ,流域水资源开发利用和保护问题在我国并存 :全国水资源开发利用水平较低 ,大江大河仍然有许多大型水利工程正在开发和需要开发 ,如长江三峡工程、黄河小浪底工程、南水北调工程以及长江上游的梯级开发等等 ,而且在可预见的将来 ,水利工程的

建设仍然占十分重要的位置。另一方面,作为成熟流域管理机构所面临的问题十分严重,我国北方的流域由于水资源短缺,区域间水冲突和污染问题十分突出,如黄河的断流、太湖和淮河水污染等,水资源配置和用水监督与管理,水环境保护与管理的任务十分繁重且突出。这就在流域管理机构的职能设置上存在资源管理和开发运行角色的部分合一,会对高效的机构设置提出挑战。

4.3 较强的区域管理传统

建国以来,除了由于国家政治和经济变化的宏观原因外,客观上全国上下已经形成按行政区划为单元的“分级分部门”的水管理体系,这些地方政府的水管理机构经过几十年的经验积累,有较强的工作基础,并且得到地方政府的支持,而流域机构却几经撤换,至70年代末才全面恢复。在1988年颁布的水法中提出了“统一管理 with 分级、分部门管理相结合的制度”,更进一步强化了区域管理。而且,从我国的政治体制角度看,区域管理与我国的行政体制相符合。因此,在我国的水资源区域管理体制已经形成,且长期以此为基础进行管理的较强传统下,在2002年水法颁布以后,如何协调流域管理与区域管理将是一个新的挑战。

5 2002年水法规定的流域管理机构的职责

2002年《水法》除了规定“流域管理与行政区域管理相结合的管理体制”外,还规定了流域管理的基本框架和流域管理机构的职能^[10]。

(1) 收集和调查 流域管理机构应当加强对水资源的动态监测(第十六条)。

(2) 规划 流域管理机构,会同江河、湖泊所在地的省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门和有关部门,编制跨省、自治区、直辖市的其他江河、湖泊的流域综合规划和区域综合规划(第十七条);对在国家确定的重要江河、湖泊和跨省、自治区、直辖市的江河、湖泊上建设水工程,在其工程可行性研究报告报请批准前,进行水工程的建设是否符合流域综合规划审查并签署意见(第十九条);会同江河、湖泊所在地的省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门、环境保护行政主管部门和其他有关部门拟定跨省、自治区、直辖市的其他江河、湖泊的水功能区划。按照水功能区对水质的要求和水体的自然净化能力,核定该水域的纳污能力,向环境保护行政主管部门提出该水域的限制排污总量意见(第三十二条)。商有关省、自治区、直辖市人民政府制订跨省、自治区、直辖市的水量分配方案和旱情紧急情况下的水量调度预案(第四十五条)。

(3) 管制 在江河、湖泊新建、改建或者扩大排污口,应当经过有管辖权的水行政主管部门或者流域管理机构同意(第三十四条)。在不同行政区域之间的边界河流上建设水资源开发、利用项目,应当符合该流域经批准的水量分配方案,由有关县级以上地方人民政府报共同的上一级人民政府水行政主管部门或者有关流域管理机构批准(第四十五条)。流域管理机构应当根据批准的水量分配方案和年度预测来水量,制定年度水量分配方案和调度计划,实施水量统一调度;有关地方人民政府必须服从(第四十六条)。直接从江河、湖泊或者地下水取用资源的单位和个人,应当按照国家取水许可制度和水资源有偿使用制度的规定,向水行政主管部门或者流域管理机构申请领取取水许可证(第四十八条)。

(4) 运行与维护 流域管理机构管理的水工程,由流域管理机构商有关省、自治区、直辖市人民政府划定工程管理和保护范围(第四十三条)。

(5) 监督 流域管理机构应当对水功能区的水质状况进行监测,发现重点污染物排放总量超过控制指标的,或者水功能区的水质未达到水域使用功能对水质的要求的,应当及时报告有关人民政府采取治理措施,并向环境保护行政主管部门通报(第三十二条)。流域管理机构应当对违反本法的行为加强监督检查并依法进行查处(第五十九条)。流域管理机构及其水政监督检查人员履行本法规定的监督检查职责时,有权采取措施(第六十条)。

因此,2002年水法从法律上规定了我国的水资源管理体制,确定了流域管理,同时也确

定了流域管理机构作为一级水行政部门的法律地位,确定了流域管理机构的职责,授予了流域管理机构的行政执法权力。但是,应该认识到,由于历史的原因及我国的行政体制,2002年水法的规定仍然突出了区域管理。区域管理将负责水资源的统一管理和监督工作,而流域管理是行使法律、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。

6 对我国流域管理机构建设的建议

随着2002年水法的实施,我国的流域管理体制将逐步建立和完善,参照国际上流域管理机构的经验和教训,我国的流域管理机构建设应在以下几个方面进行改革。

6.1 清晰与区域管理的关系

随着我国的水资源管理体制由“分级,分部门管理相结合的制度”向“流域管理与行政区域管理相结合的管理体制”过渡,可以预见,随着部门间冲突的渐渐消除,水资源管理的冲突将由部门间转向部门内,也即流域管理和区域管理之间的冲突将可能逐步增多。在我国已经建立了较为完善的区域管理体制下,如何建立与之相协调的流域管理体制及职能是一个需要尽快解决的问题。在2002年水法中,尽管明确了流域管理机构的职责,但在区域管理和流域管理的关系上不清晰,存在许多交叉的内容,需要在具体的实施中清晰。

6.2 按照水法,清晰职能

2002年水法规定的流域管理的内容,确定了流域管理机构作为规划、管制和监督机构的地位,同时授予了部分运行职能。对比我国目前流域管理机构的职能,除了防洪法和水土保持法规定的内容外,目前“三定”方案的内容基本上反映了2002年水法的内容,但需要完善和清晰。如在水资源的开发中,2002年水法没有授予流域管理机构水利工程开发的职能,而在目前的职能中,有这样的规定;同样水法也没有授予国有资产的监督管理职能。所有这些在法律中没有规定的职能,若继续行使,就需要国务院水行政主管部门授权。在规划职能上,水法在授予流域管理机构规划职能的同时,强化了流域管理机构在规划审查和批准的权力。同时,2002年水法明显加强了流域管理机构的资源管理职能,这在江河的排污及排污口建设、取水许可及水资源费的征收、跨界河流的开发中体现。

6.3 改革机构

根据2002年水法,流域管理机构将成为流域水行政管理机构。但我国现行的流域机构是国家为了对主要江河实施大规模治理而设置的。从其设立之初便带有浓厚的基本建设色彩,形成了一支集工程规划、勘测、设计、施工及工程管理等各种专业为一体的庞大技术队伍,客观上形成了现有的流域机构重视技术、工程建设和管理,忽视水域、水资源和水行政管理,难以承担起流域水行政主管部门的职责。而且流域管理机构内部政事企职责不分,人员结构不合理,机构臃肿,流域管理与执法能力不足。在实施2002年水法和单位的机构改革中,应以流域管理机构内部政事企分离为重点,分类改革,稳步推进,逐步建立符合我国国情、权利和责任统一、高效的流域管理机构。

7 结论

尽管流域管理机构在国际上没有一种通用的模式,但国际上众多流域管理机构的实践还是为我国的流域管理机构建设提供了可供借鉴的经验,提供了各种流域管理机构的模式,提出了流域管理机构成功的因素。我国的流域管理虽有较长的历史,但走过了一段曲折的道路,在我国2002年水法认识到流域管理重要性的情况下,重要的是如何将水法应用于实践,以在我国现行的政治经济体制和水资源管理体制下,探索和建立一个高效和适合中国国情的流域管理模式,而其中流域管理机构的建设将起到关键作用。

参考文献(References):

- [1] Rodasevich G E,Olson D C.Existing and Emerging Basin Arrangement in Asia:the Tarim Basin Water Resources Commission and the Mekong River Commission [A].Third Workshop on River Basin Institution Development[C].Washington :The World Bank, 1999.
- [2] Tennessee Valley Authority[EB/OL].<http://www.tva.gov>.
- [3] Maheweli Authority[EB/OL].<http://www.mahaweli.org/>.
- [4] The Murray-Darling Basin Commission[EB/OL]. <http://www.mdbc.gov.au/>.
- [5] International Joint Commission[EB/OL].<http://www.ijc.org/>.
- [6] Hydroault Inc.Strategic Options for the Water Sector of the PRC[C].Montreal,Canada :Hydrosult Inc.1999.
- [7] Secretariat of the World Commission on Dams. River Basin Management: Its Role in Major Water Infrastructure Projects [C].2001.
- [8] Bandaragoda D J.A Framework for Institutional Analysis for Water Resources Management in a River Basin Context [C]. Working Paper 5,International Water Management Institute.Colombo,Sri Lanka 2000.
- [9] 黄河水利委员会[EB/OL].<http://www.yellowriver.gov.cn/>. [Yellow River Water Resources Commission, <http://www.yellow-river.gov.cn/>.]
- [10] 中华人民共和国水法[C].2002.[Water Law of People 's Republic of China.2002.]
- [11] 中华人民共和国水法[C].1988.[Water Law of People 's Republic of China. 1988.]

Riverbasin management organization: an international comparison and suggestions on China

SHEN Da-jun, WANG Hao, JIANG Yun-zhong

(China Institute of Water Resources and Hydropower Research, Beijing 100044, China)

Abstract: Riverbasin management is a popular way to manage water resources all over the world.The 2002 Water Law defines the China 's institution of combination of riverbasin management and jurisdictional management.The development of riverbasin management organizations (RMO) is out of riverbasin/region development requirements or resources pressures.These RMOs are grouped into three types:water resources council,riverbasin commission and riverbasin water authority,with functions of data collection and processing,planning,resource management and environmental management,operation and maintenance,and monitoring.However,under different social and economic development circumstances,particularly different water resources issues,the setting of RMOs may vary significantly.But for an effective and efficient RMO,it must have a clear definition of functions and roles.China is a country with riverbasins in natural and economic varieties,and various water issues under traditional strong jurisdictional management.In developing its RMOs,it should coordinate the functions and roles between jurisdictional management agencies, clarify the RMO functions,and reform current internal structure in current RMOs.

Key words: riverbasin; management organization; function; water law