

科学把握水治理新形势 完善治水机制体制

Deeply Understanding the New Situation to Improve the Water Treatment System and Mechanism

摘要 通过总结我国水治理体制的历史沿革、成就,并结合目前面临的形势,分析指出我国水治理体制存在的统筹不足、职能冲突、制度不协调等问题,并在此基础上根据我国水治理的时代特征,立足现有的水安全问题,从法规制度体系的完善、协调机制的建立、多元共治模式的探索、党政同责责任的落实以及涉水职能的适度整合和优化等角度提出了完善水治理机制的建议。

关键词 水治理 ; 治理体制 ; 治水模式 ; 转型升级 ; 协调机制

■文/吴舜泽 姚瑞华 赵越 王东

长久以来,人们常常概念化而贬低“九龙治水”,过分强调多部门参与,协作不力的治水问题,忽视了水安全保护涉及经济社会、资源开发和环境保护等多个主体特征的自然属性。多元参与、社会共治已经成为国际治水发展的主要态势,我国现有的多部门分工负责的治水体制,有历史局限性,也有其客观必然性,在一定程度上调动了各利益相关方参与治水行为。但目前,山水林田湖海管理分割,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,尤其缺乏高效协调机制;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。现行的水治理体制在应对水安全问题时,表现出一定的滞后和不协调。科学把握新时期的水治理特征,推进治水模式转型升级是解决水危机的必由之路。

我国水治理体制的历史沿革、成就及面临的形势

我国水治理体制历史沿革

第一阶段(建国初期至20世纪80年代中期):以兴利除害为首要任务,水污染防治萌芽起步。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。当时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,由于对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。长期使用未经处理的城市污水灌溉农田,而且不断增加工业废水比重,带来了不少明显的食品、饮水和健康等问题。

第二阶段(20世纪80年代后期至21世纪初期):水开发利用不断强化,水环境保护日益成为重点、难点。随着工业化进程推进,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度已见成效,水利工程建设进入相对稳定期。但是随着经济发展,流域水环境污染日趋严重,以水污染防治为代表的环境保护工作开

始受到关注,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》(以下简称《水污染防治法》)正式颁布。20世纪90年代中期,我国淮河、海河、辽河等流域水污染已经非常严重,1996年《国务院关于环境保护若干问题的决定》发布,《淮河流域水污染防治规划及“九五”计划》批复实施,以流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”等措施。

第三阶段(21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;资源开发体系日益开始强调节水和提高用水效率,也开始兼顾生态保护;供水管理加速向需水管理转变,市场在水资源配置中将发挥基础性作用。水质型缺水、生态流量匮乏、水体自净能力减弱、水生态破坏等问题相互交织。防范环境风险、削减总量、改善环境质量开始成为了水治

理领域的三大核心任务,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,也形成了以水为核心,水、气、土和生态综合协调的防治体系。

我国现有水治理体制的历史贡献

第一,在经济社会高速发展阶段,水治理体制虽尚不完善,却极大地推动了水利工程和污水处理等设施的建设。自建国以来,国家陆续建设了大量的水利基础设施和污水处理设施,成就举世瞩目。目前,全国共建成水库约8.72万座,总库容达到7064亿立方米,整修和加固堤防逾26万公里,兴建水闸约3.2万座。全国市、县累计建成污水处理厂3600余座,污水处理能力每日约1.53亿立方米。这些都对我国防洪体系完善、水资源开发与调配、水污染防治等起到了极大的促进作用,也是国家实现经济社会快速发展的重要保障。

第二,随着水问题的演变,中国治水体制不断调整完善,并持续发挥着积极作用。新中国初期,面对全国水旱灾害严重、频繁的局面,水利设施的建设对治理江河、防治水旱灾害,对于稳定社会、恢复生产、发展经济、巩固新生的人民政权具有非常重要的现实意义。20世纪80年代以来,工业化和城镇化迅猛发展,而环境基础设施建设严重滞后,工业企业废水治理能力严重不足,大量超标废水进入水体,流域和区域水污染问题日益突出,国家治水方略开始转向以“三河三湖”为代表的重点流域水污染防治工作,经过近30年的处理,有效地缓解了水环境进一步恶化的趋势。

第三,依据现有国情,多部门分工负责,在一定程度上调动了各方面对水的多重属性进行功能管理的积

极性。受国情和政治体制的影响,中国已经形成了以条条控制为主、以块块协调为辅的网络状行政管理体制。由于水体的多功能属性,涉水的职能分布在环保、水利、住建、渔业、农业、海洋等12个部门,各职能部门根据自己业务方向和领域,积极开展了水治理的相关工作。在部门利益限制和协调性不足的情况下,多头管理使效率大打折扣,但是有利于发挥各部门的积极性,一定程度上实现了综合管理和互相监督,形成齐抓共管的局面。

完善水治理体制改革面临的新形势

第一,新老问题叠加的水安全形势,迫切需要在继承和发展的基础上推进治水模式转型升级。在传统水灾害基础上,我国水安全问题突出表现为水资源短缺、水生态损害严重、水污染严重,尤其是水污染和水生态问题日益突出。一是我国水资源严重短缺。全国年缺水500多亿立方米,缺口近1/10,地表水资源量严重不足,不得不大量开采地下水,地下水已经占到总供水量1/5。二是水生态损害严重。全国面积大于10平方公里的湖泊近1/3萎缩,面积减少18%,蓄水量减少500亿立方米;全国因围垦消失的天然湖泊有近1000个,减少蓄水量350亿立方米。三是水污染严重。全国40%左右的河湖受到污染,40年来我国湖泊富营养化面积由135平方公里发展到8700平方公里,增长约60倍;水质较差和极差的地下水占到57.3%,且污染由浅层逐步向深层扩展。

水治理涉及的环节已经较多地从水资源本身转移到经济社会循环过程,水污染和生态破坏已经由单纯的环境问题上升为关系到社会稳定和国家长治久安的社会问题。这要求在深

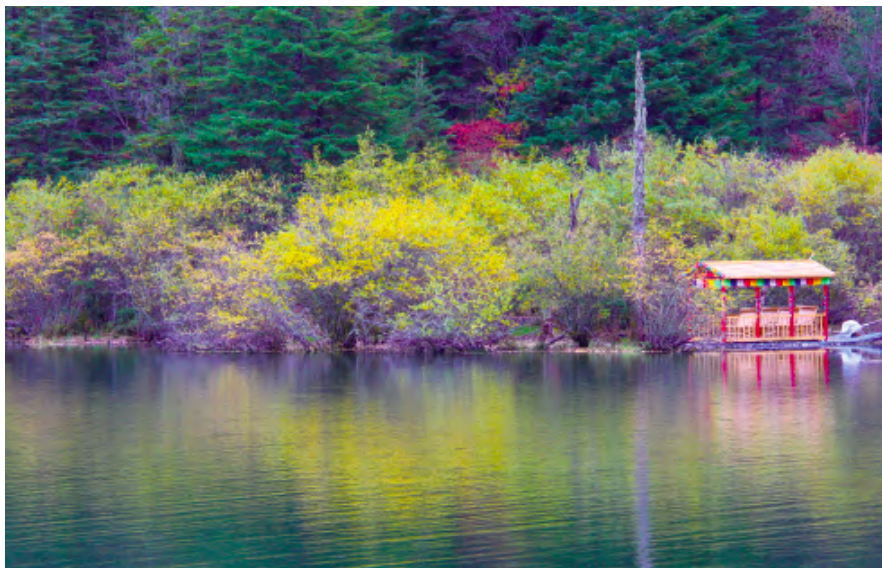
化改革的总体思路设计下,积极推进治水模式的转型升级时,要打破建立在计划经济和传统水安全观下的水资源管理利益格局,更多地针对水污染和水生态等问题,更多地考虑水的自然生态属性。

第二,多元共治是治水的根本出路,完善水治理体制是建立现代化国家治理体系的客观需要。现有水治理体制在执行过程中,存在部门利益为主的条条块块管理,责权交叉过多,难以协调,导致水陆分割管理、水与水生生物管理脱节、污染源环境介质与污染物监管难统一,政府缺位、越位、错位的问题较多。水利工程建设等本属于市场导向的行为,政府干涉太多。以命令控制型为特征的政府主导治理模式,其实施、强制执行和达标成本都远高于人们的预期。治水的经济性迫切需要进一步理清政府和市场关系,调动政府和市场的积极性和主动性,两手发力促进资源开发和生态环境保护的最优化,这是建立现代化的国家治理体系和治理能力的客观需要。

我国水治理体制存在的主要问题

水治理的系统性统筹不足影响了治水成效

不少部门具有涉水职能,实际工作中往往以自身工作目标为重,而忽视对外联系,部门间缺乏沟通协调。现有的水治理体系,未考虑生态系统的完整性,山水林田湖管理分隔,治山的只管治山,种树的只管种树,治水的只管治水,护田的单纯护田,顾此失彼,造成生态的系统性破坏。水利部门根据水资源管理的要求开展工作,农业部门根据农业发展水需求开展工作,林业部门根据森林生态系统保护营林、造林的要求开展工作,林



➤ 积极推进治水模式的转型升级，要更多地针对水污染和水生态等问题，更多地考虑水的自然生态属性

业部门的营林造林工作被迫依赖于现有的水利设施网络开展，而未能应森林生态建设需求来开展工作。

水与物质的传输过程及其时空分布被分割，按照过程环节的组织管理方式没有实现水治理效能最大化的目标。水从最初的大气降雨、地下水、生态涵养水、河道径流水、生产生活用水直到最后的排水被条块分割，各部门各管一段，缺乏将水质、水量、水生态三者相协调的系统思路。水利部门在调水过程中也未考虑到河流、湖泊等重要生态系统的生态用水，仅考虑水的经济性而忽视水的生态作用。交通运输部门在使用河道时，仅考虑疏通河道的通航功能，而忽视了对河道水环境和水生态系统的影响。农业部门在指导农业生产过程中，主要以农业增产增收为目的调控农药化肥施用，对氮磷流失带来的环境污染问题考虑不足。

开发利用和保护监管两项冲突职能同属一个部门

受计划经济和传统资源管理部门延续影响，我国水治理分行业管理体制特点突出，相关部门既是资源开

发利用部门，又是资源保护监管部门，集裁判员与运动员职能于一身。因资源开发与资源保护存在内在利益冲突，自我约束和监督的内在动力不足，水资源开发利用始终处于强势地位，重视水经济社会属性的开发而忽视自然环境属性的保护，公共环境利益对开发制衡不够，水管理呈现部门利益化和地方利益化倾向。

长期以来，我国水资源管理部门主要任务是兴修水利工程，进行水量调配等，生态环境保护问题一直被忽视，我国普遍未将生态调度纳入水资源调度和水利设施运行的管理范畴，导致很多河流成为“断流河”、“排污沟”，流域生态环境遭到毁灭性破坏，也影响了水经济属性的可持续开发和利用。

横向职责交叉分散，制度协调不够，未有效发挥合力

第一，法规制度内容冲突矛盾。现有法律法规不尽完善，存在环境管理制度内容重叠、交叉甚至矛盾的问题。法规制度的矛盾和冲突是限制水治理效能的重要原因。特别是现行《中华人民共和国水法》（以下

简称《水法》）和《水污染防治法》中，在水质管理方面存在相互不协调的规定，使得情况更加复杂。《水污染防治法》规定环境保护部门对水污染防治（水环境保护）实施统一监督管理，《水法》规定水利部门对水资源实行统一管理和监督。《水污染防治法》则规定环保部门制定国家水污染物排放标准，同时规定环保部门负责区域污染物总量控制，同时，根据《水法》，水利部门负责审定水域纳污能力，提出限制排污总量的意见，造成流域水环境容量与区域排污总量两个内涵基本相同的制度概念被部门驱动“异化”。

第二，部门权责不明、职责交叠。由于历史原因，中国水资源的开发利用和水资源保护分别由多个政府部门承担。由于相关法律和各级机构的“三定方案”中对各个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，没有建立相互协调的机制。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。例如在水污染治理方面，对于水体纳污能力控制、水功能区达标控制等工作，水利部门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、陆上海上多个部门多头执法的问题。

完善水治理机制体制的政策建议

推进法律法规制度体系的完善

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出了全面依法治国的国家战略，并指出要“用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度”。水治理的核心要务是优先加强涉水相关制度建设和制度创新，构建新时期中国治水的制度框架，包括建立健全治水的法律法规体系以及各项强制性和激励性制度安排，建立统一的水管理体制，统筹水资源、水环境、水生态等涉水事务。近期要积极修订《水污染防治法》，进一步厘清部门职责，消除管理制度内容重叠、交叉甚至矛盾等问题，为实现依法治水提供强有力的法律依据，进而理顺水治理体系，提高治理成效。

建立强有力的治水决策或协调机制

科学把握山水林田湖交错影响，水气土交互污染，污染防治和生态破坏叠加的现实问题，最大限度地调动各利益相关者参与水治理的方方面面，真正实现生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的治理体系之中。在国家层面建立健全环境保护综合决策和议事协调机制，进一步加大环境保护统筹协调力度，解决环境与发展的重大问题。不断深化部门协作，进一步发挥环境保护部际联席会议制度的统筹协调作用。持续推进区域联防联控联治机

制，加大省部合作力度，通过环境保护合作协议等多种形式，强化跨部门跨区域合作。

探索建立多元共治的治水模式

当前，在政府改革和职能转变、向社会赋权增能的过程中，源于实践并用于指导实践，实现水治理的多元共治是我国社会治理的一项重要制度创新。在我国行政体制改革稳妥推进的同时，合理划分政府、企业和社会的职责和权限，进一步理顺环保、海洋、国土、水利、林业、交通、农业和工信等部门的职责，调动政府、企业、社会和公众的积极性和主动性，参与水治理是行之有效的对策。以流域为对象，通过流域委员会或者水议会等形式，加强流域区域间的协调、部门间的协调、政府间的协调、政府企业以及公众利益的协调、保护和发展的协调等，为政府决策提供必要的政策建议和咨询服务，实现由政府治理向社会共治的转变，实现多元主体的共同治理，促进水治理模式转型升级。

坚持党政同责推进治水责任落实

国家和社会事务实行党政同责是党中央做出的重大决策和部署。实行水治理的党政同责、一岗双责和齐抓共管，突出了地方各级党委的环境保护领导责任，有利于党政领导同心协力抓环保，更加强调了地方党委和政府的协同监管职责，符合我国实际的行政管理体制，也是现代化水治理体系改革的重点和方向。坚持水治理的党政同责是将环境保护纳入经济社会发展考核评价体系的重要体现，对于推进生态文明建设具有的重要导向和约束作用。

适度整合并优化水治理职能

水利万物而不争，水具有多重功能属性。过分强调单一属性开发和管

理的行政条块体制，是限制水治理成效的重要原因。因水治理是一种局限性的、跨系统的管理行为，适度积极推进水资源、水环境、水生态等高关联度职能的整合和优化，有利于重构碎片化的水治理体系。将资源开发融入水治理的全过程控制体系，实现资源环境的统一监管，污染防治、生态保护、资源节约和优化配置的协同推进，从根本上合理控制资源开发利用强度和水平，减少资源开发利用过程中的生态破坏和环境污染，实现保护和开发综合管理，妥善处理发展与保护的关系。^[1B]

主要参考文献

- [1] 吴舜泽, 姚瑞华, 王东, 等. 完善水治理机制需澄清哪些误区? [N]. 中国环境报, 2015-01-06.
- [2] 张宗庆, 杨煜. 国外水环境治理趋势研究[J]. 世界经济与政治论坛, 2012(6): 160-170.
- [3] 张军扩, 高世楫. 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.
- [4] 刘芳, 孙华. 水资源项目治理的社会网络动态分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2012(3): 144-149.
- [5] 常纪文. 推动党政同责是国家治理体系的创新和发展[N]. 中国环境报, 2015-1-22.
- [6] 王毅. 中国的水问题: 转型、治理与创新[J]. 环境经济, 2008(4): 27-33.

(吴舜泽系环境保护部环境规划院副院长、研究员 姚瑞华、赵越, 环境保护部环境规划院; 王东系环境保护部环境规划院研究员。姚瑞华系通讯作者)