

三峡库区流域管理模式探讨: 机构、法律与制度

Discussion on the Watershed Management in the Three Gorges Area of the Yangtze River: Organization, Legislation and Institution

何大伟

(北京大学城市与环境学系, 博士 北京 100871)

首先需要说明的是, 本文中的“三峡库区”、“库区”或“库区流域”是指位于三斗坪坝址至三峡水库库尾(重庆渝中区)之间的长江干流以及汇入干流的诸小河流域(如香溪、大宁河、磨刀溪、小江、龙溪河等)所构成的水文区域(不包括乌江流域和嘉陵江流域); 其范围与受回水影响的水库淹没区和移民安置涉及的 19 个县市(即通常所说的库区; 若按照国家批准的最新区划应为 20 个县市, 土地总面积 5.7 万 km²。此处采用未调整区划前的资料)有很大部分重合, 但还另包括注入干流的但不在通常所说“库区”之内的小河流域部分。库区经济以农业为主, 工业基础薄弱, 商品经济不发达, 人均国民收入只相当于全国人均水平的 53%, 是全国连片贫困地区之一。另外, 三峡库区生态环境脆弱、土地过垦, 基本上是由森林向草坡、裸岩方向退化, 水土流失面积已占土地总面积的 58.2%。三峡工程将发挥防洪、发电、航运等综合效益, 但同时也将对长江流域及库区环境带来深远影响。要在库区利用时使经济达到全国水平, 并与环境协调发展, 对环境压力比较严重的库区进行卓有成效的管理是关键问题。但库区分属两个省级行政区, 其管理方式, 包括机构、法律和制度, 亟待建立或完善。

一、国外流域管理的实践与发展趋势

战后, 各个发达国家都颁布了新的水(质)法规和水土保持法规。这些法规大多数都强调指出, 流域是土地规划和水质控制规划的地理单元。总起来说, 国外成功的流域管理作法主要有以下几方面。

1. 重视河流综合开发和利用, 按流域统一管理, 将资源管理和生态环境管理统归流域管理机构, 并使之公司化。英国有非常成功的经验。英国政府根据 1963 年、1973 年和 1989 年《水(资源)法》几次调整流域管理, 最后把英格兰和威尔士划分为 10 个区域性管理局, 综合管理辖区内的水资源、排水、供水、污染控制、渔业、防洪、水土恢复与保持等, 改变了水资源管理和水污染控制上的相互交叉和推

诿的混乱局面, 取得显著成效, 被称为英国水管理方面的“现代革命”。美国、法国、加拿大等发达国家以及一些发展中国家也通过组建流域管理机构, 按流域进行统一管理。当然, 建立流域制度的关键之一是要制定将集体活动的事务费缩减到最小的制度, 发达国家的做法是将某些经济实体性的流域管理机构公司化, 如法国。

2. 通过立法, 给与管理机构以广泛的管理权力。目前, 流域开发与管理由少目标向多目标综合开发转化, 呈现流域开发与管理、水土保持、工业布局、农业发展、城镇建设、区域综合开发等融为一体的趋势。这就需要通过立法给予流域管理机构广泛的管理权及实施保障。如美国田纳西流域综合治理的途径就是建立既具有鼓励协调性, 又具有建设实体性的流域管理机构, 并通过对流域机构的立法给予长久、稳定的开发保证, 负责全面规划田纳西流域及有关地区自然资源的保护、开发和合理利用。

3. 流域管理需要科学论证与公众参与。许多国家在制定流域开发规划和确定工程项目时, 日益重视“智囊团”的作用, 以使工程建立在科学基础上。如美国在开发密西西比河过程中, 陆军工程团就十分注意同有关高等院校、科研机构和企业集团的科研力量进行合作, 并建立了科学实验机构。此外, 国外还相当重视公众参与, 并将其作为流域管理的关键因素。流域管理参加者有专属流域机构、流域内政府、流域内拥有土地的集体和居民及其他代表。如法国的流域委员会内国家和专家代表、选民代表和用户代表各占 1/3, 被称为“水务议会”。

4. 国家在经济和政策上扶持并与扶贫、区域开发等相结合。最明显的例子是田纳西流域管理局。田纳西流域综合治理开发的成功, 首要的条件是国家在法律上给予有力保证和经济上大力扶植。其途径是以国家力量扶植贫困地区的开发, 通过流域综合治理开发, 带动全流域经济社会全面发展。同时, 国家以优惠经济条件和政策扶植田纳西流域管理局, 并通过管理局扶植地方经济发展。如田纳西流域管理局事业管理费, 由联邦政府拨款; 对电力等

的投资,实行优惠政策。

此外,其他发展政策还有:增加向相关的科学领域投资,如流域开发与管理的研 究;根据各水域的水质目标与用途,具体制定各水体合理的水质标准等等,如英国。

二、三峡库区资源与生态环境管理回顾

三峡库区的开发,实行移民和开发同步。在三峡工程建设方面,最高层次的决策和领导机构是国务院三峡工程建设委员会,下设办公室和移民开发局;办公室负责委员会的日常工作和需要由中央协调的各有关方面的关系;移民开发局负责制定水库移民安置的方针政策,审批移民规划并监督计划的实施;三峡工程开发总公司负责三峡工程的建设 and 建成后的运行管理,负责资金的筹集和偿还。库区移民安置工作由重庆和湖北两地及库区淹没所涉及县的地方政府负责。对库区生态环境的保护归当地政府中相应的部门分块管理,国土资源部、水利部、环境保护总局、长江水利委员会和长江水资源保护局等单位也对库区的资源管理与环境保护有一定的管理职能。这样,三峡库区在实际管理中以及水库建成后就将面对以下几个方面的问题。

1. 三峡库区资源开发与生态环境保护的分离以及国家与地方有关部门在资源管理和生态环境保护上的条块分割,难以统一规划和协调,不利于库区资源综合利用和生态环境治理。如水利部门作为水行政主管部门,负责库区水资源的统一管理、保护和综合开发;环保部门全面负责库区环境保护与管理,不仅二者权力交叉,而且与很多其它机构分享权力,往往导致“谁都该管”而“谁都管不了”的现象。建库后,分块的管理方式,可能造成部门在库区环境管理上责任的推诿和资源利用上的冲突,例如将来产生的滑坡问题是由环境保护局负责管理,还是由国土局或其他部门管理,就成了问题。

2. 库区管理中各部门的管理目标单一,缺乏统一的库区管理机构。在三峡开发中,虽然在效益上强调多目标,但是,就其管理机构而言,则更多是单一功能的开发机构、管理机构或经济实体,目前还没有统一的机构负责库区的综合开发与生态环境管理,而主要把相应事务按行政区划方式分归相关政府部门管理。这就造成以下问题:将来水库建成后,如果水电等收入由湖北省管理,那么处理重庆境内库区的生态环境问题的资金从何处来?又如何使库区的环境外部成本内在化?如果资源开发与环境管理分开,经济收益方和环境受损方分开而缺乏统一管理和协调,那么三峡建库后的生态环境管理堪忧。此外,即使将来建立统一的管理机构,也应避免只具学术研究的职能,而无权过问行政及经济方

面事务等情况的发生;不然流域机构与各地环保局、各省市有关部门之间在处理环境问题时就无法统一指挥、无法做到统筹规划和管理。

3. 我国流域管理法制度建设不能适应现代流域管理的需要,这使库区管理也遇到同样的问题。我国《水污染防治法》规定:“防治水污染应当按流域或者按区域进行统一规划”,并在治理淮河、太湖、松辽流域水污染中制定了管理条例或计划(规划)。但是,我国并没有具体制定针对有关流域资源与环境综合管理及保护的法律、法规,特别是缺乏流域管理机构设立的组织法和管理规划的程序法,缺乏流域的水资源法;缺乏公众参与的程序法等。

值得强调的是,三峡库区管理中的许多问题并不是库区特有的,而是我国流域管理中普遍存在的。应该说,从工程开始到现在,库区各项管理工作的情况是比较好的,例如移民、扶贫、区域开发等方面实施了综合性的政策扶持,注意把地区经济发展和移民结合起来,但由于三峡工程在各方面影响的广泛性和特殊性,特别是生态环境影响的严重性,我们应对其资源开发与生态环境管理提出较高的要求。

三、三峡库区流域管理机构、法律和制度展望

目前,对库区管理方式主要有三种主张:一是由重庆市和湖北省分别负责;二是中央成立一个机构统管;三是把库区划为单独的经济开发区、行政区。笔者认为,由于成立单独行政区的尝试在80年代中期因各方面原因而终止(1984年拟建三峡特区,后决定成立三峡省,1986年将三峡省筹备组改建为国务院三峡地区经济开发办公室,指导和协助川鄂两省进行三峡地区的开发和移民工作。见:李伯宁.论三峡工程与开发型移民.水利电力出版社,1992),因此单纯通过行政区合并来加强库区管理不现实。此外若把鄂东四县划入重庆,则重庆直辖市本身面积过大的缺陷必然更为突出,从流域管理而言也没必要。因而为有效地管理三峡库区,实现库区持续的资源与生态环境的一体化管理,应采取跨行政区的综合管理和协调,可成立覆盖整个库区的统一的资源开发与生态环境管理机构,进而将库区建成经济开发区。

1. 三峡库区流域管理机构构想:建立经济实体性质的全流域企业

为把库区流域资源开发利用与环境保护、维持生态平衡等方面结合起来,应由目前条块分割的管理方式,逐步过渡到集开发、利用和保护于一体的企业化管理体制,要建立和完善以流域为单元的资源管理机构,由按行政区划分块管理到以流域为单

元的综合防治和管理,并建立库区资源开发与生态环境一体化的权威管理机构,实行资源与环境一体化的综合管理。库区流域管理机构应是对中央政府负责的拥有行政管理权的机构,它对经济和社会发展具有广泛权力,在库区管理方面具有高度自主权,在财政上有专门经费和独立的财务(将来水库建成后的各种收入应归管理机构支配),并具有强大的协调职能。下面分别就3种可能的管理方式作出分析。

(1) 重庆—湖北(宜昌)两地协作管理委员会。由两地负责库区的开发与管理,在必要时由两地相关部门或国家有关部委组成的委员会进行协调。这种管理方式比较松散,具临时性,没有较高的权威性,不是经济实体,可作为过渡性的管理方式;其操作性较强,但效果可能不理想,可能出现两地为了利益而冲突、为损失而推诿责任的情况,特别是在水库建成后出现环境恶化情况时。

(2) 管理范围广泛,具权威性的三峡库区流域管理局。可在现在的三峡工程建设委员会、三峡工程开发总公司基础上,并在相关的地方政府部门、公众等方面的参与下建立,直接隶属国务院,负责库区综合开发与管理,并处理库区出现的环境方面的事务。并将三峡工程开发总公司作为管理局的企业。启动时阻力可能较大,但作为我国的样板工程,中央政府可以全力进行扶持。这与美国田纳西流域管理局的管理方式比较类似。

(3) 三峡库区流域管理委员会,由两地相关政府部门及相关的国家部委参与,也应隶属国务院。管理委员会由流域管理局作为其执行机构,同时把库区纯粹的开发机构按流域逐步建成流域管理局,形成纯经济实体性质(但权力广泛)的全流域企业的管理方式;三峡库区流域管理委员会在库区资源管理与环境保护方面的权力应比地方部门高,地方部门在流域管理事务上接受其指导或领导及协调,其执行机构要有执法、协调、监督和水问题纠纷仲裁的能力;地方各部门有义务为流域管理委员会及其执行机构提供科学资料、决策依据等。与法国的管理方式较类似。

2. 三峡库区流域管理法律框架与政策构想

(1) 加强流域立法和严格执法。国外的经验表明,成功的流域开发与治理需要法律保障,以避免行政权力冲突、职责不明而引起管理上的不连贯。我国虽然在三峡库区进行了综合开发,但没有立法确认库区管理机构,实际中的管理机构交叉严重,权威性和合理性均不强。三峡库区流域管理机构的立法可隶属环境与资源基本法(三峡库区流域管理法也可直接隶属宪法),以确立流域机构的法人地位、管理职责、行政职责及其他权利义务关系;也可通过修改《水法》和《水污染防治法》得以实现。此

外,应严格执行资源与环境保护的法规和结合库区特点制定库区保护条例,如三峡自然资源开发与保护条例。笔者对三峡库区流域资源与环境一体化管理的法律框架提出了设想(图1)。

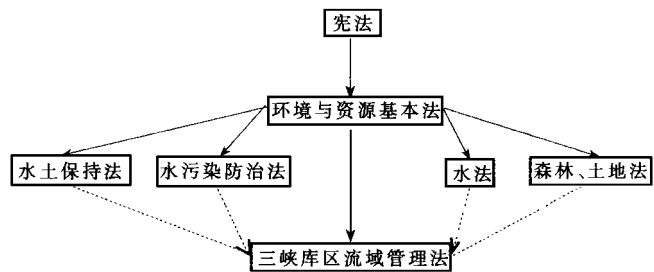


图1 三峡库区流域资源和环境一体化管理法律体系框架构想

(2) 国家要在政策上给予扶持并与扶贫、区域开发等项目相结合。三峡工程涉及移民达100万之多,库区经济水平也远低于全国平均水平,因此应实行有利于库区经济发展的特殊政策,予以扶持;用系统工程的方法,把库区作为一个复合的自然—社会环境系统,制定一个多目标、多功能的综合开发方案,把移民安置、库区开发与库区生态环境保护结合起来(三峡工程论证生态与环境专家组,长江三峡工程生态与环境专题论证报告,1988:15-18)。此外,还要加强公众参与、严格控制人口增长以及正确贯彻国家的农业和农民政策。

3. 三峡库区流域管理制度构想

(1) 三峡库区流域管理委员会(局)的职能

三峡库区的流域管理机构建设应以流域为基础,以资源管理和环境保护一体化为目标。可成立直属国务院的三峡库区流域管理委员会(局)并逐步使之公司化。三峡库区流域管理委员会(局)及其执行机构是一个权力机构,又是一个管理机构,组织协调各项任务,具有取水、防洪、发电、水质保护(需建立一个库区水质监测体系)、水土保持与恢复、产业合理布局、渔业、水资源规划、航运以及流量管理等管理权力,并承担相应法律责任。同时,它还负责制定库区流域内的各种水费标准、颁发排污许可证、建设新的水利项目,并征收取水费,包括监测费用、防洪和排水费以及排污费和废水入河的罚款等。此外,汛期时的水量调节应服从国家防汛总指挥部的统一指导。

(2) 其他相关部门的管理范围及相互关系

国家环境保护总局及地方环境保护局:通过立法充实和完善库区环境管理框架(制定环保政策、法令、标准等);评估库区和河流水质;就库区污染治理方式为各级政府提供建议;管理并组织实施国家颁布的政策、法令、标准等;对库区环境治理提供

美日区域经济发展比较及其启示

A Comparison between the Regional Development of the USA and Japan and Its Enlightenment

卓勇良

(浙江省体改委发展研究所 杭州 310025)

一、美日区域经济发展比较

美国与日本是两个自然地理特点不同的国家,然而却在长期的发展过程中形成了持续的区域集中化发展趋势。美国人口密度 29.5 人/ km² (1998), 所以美国人可以大手大脚使用土地, 但即便如此, 美国区域经济发展仍表现出一种明显的区域集中化格局, 即以中小城市为主体的都市密集区是美国区域发展的一个重要特征; 日本人口密度 333.9 人/ km² (1997), 由于国土狭窄、平原较少, 区域集中化成为区域发展的一种内在冲动, 形成了以大中城市为主、三大都市圈集聚、高度紧凑的城市布局。

1. 产业集中化

产业的区域集聚发展, 是区域集中化的基点, 美日两国有一些共同特点。区别在于, 美国区域经济集聚地区经历了由东而西、由单极向多极发展的变化, 而日本则较早地形成了多极发展的格局。

美国现代经济增长发轫于新英格兰 6 州, 19 世

纪又推进到以芝加哥为中心的中北大湖沿岸各州。到 19 世纪中叶, 形成了高度集中的区域经济发展格局, 包括缅因、新罕布什尔等东北部和东北部 14 州, 国土面积只占全国的 11.5%, 却集中了全国制造业的 3/4, 是当时美国经济最发达的地区。这是一种比较典型的单极发展的格局。

进入 50 年代, 美国区域经济出现了多极化的趋势。1958 年, 新英格兰等 3 个地区 17 个州的个人收入 (Personal income, 国内生产总值不包括政府收入的部分) 占全美的 52.8%, 1997 年下降为 41.6%, 近 40 年间下降了 10 余个百分点。与此同时, 东南 (Southeast)、西南 (Southwest)、洛基山区 (Rocky Mountain) 和远西区 (Far West) 个人收入占全美的比重, 1958 年为 39.0%, 1997 年上升为 51.8%。另外, 美国东海岸 11 个州的国内生产总值占全美的比重, 1977 年为 17.7%, 1996 年提高到 19.7%; 美国西海岸 3 州国内生产总值占全美的比重, 1977 年为 14.8%, 1996 年为 15.9%, 上升了 1.1 个百分点。东西海岸合计占美国国内生产总值的比重, 由 1977 年

技术和资金等。

国家国土资源部及地方国土局: 库区土地、矿产等资源的规划管理、保护与利用等。

国家水利部及地方水利部门: 监督库区流域管理机构进行的流域开发; 审批库区取水收费标准; 开辟库区水资源保护区等。

国家建设部及地方建设部门: 调查影响库区饮用水水质的各种事故; 审查库区大型供水项目计划; 库区城市给排水公司的技术监督等。

国家卫生部及地方卫生局: 监测库区饮用水质及有关疾病的发生; 库区环境与健康的研究等。

参考文献

- [1] Brooks K. N. Watershed Management. In: Cunningham W P eds. Environmental Encyclopedia. Gale Research INC., 1994: 888
- [2] White T A. Landholder Cooperation for Sustainable Upland Watershed Management. Working Paper of the Environmental and Natural Resources Policy and Training Projects, No. 1, July, 1992: 1-19

- [3] 史立人. 流域管理: 实现自然资源综合管理的新模式. 水土保持科技情报, 1998(1): 62-64
- [4] 联合国环境规划署. 持续开发与管理水资源: 一种综合方法. 徐继达译. 世界环境, 1991(4): 44-46
- [5] House M A. River Basin Management in the UK. In: P Graut et al. eds. Water Pollution Research & Control (I). London: Pergamon Press, 1990: 57-64
- [6] U S EPA & Dept. of Agriculture. Clean Water Action Plan. U S Government Printing Office, 1998: 87
- [7] 克尼斯, 鲍威尔. 水质管理: 经济·技术·制度. 刘兰芬等译. 北京: 三联书店, 1996: 7, 205, 270
- [8] 石秋池. 法国的流域管理. 水资源保护, 1997(1): 1-3
- [9] K·威廉·伊斯特等. 流域资源管理: 方法与实例. 北京: 中国环境科学出版社, 1990: 246
- [10] 张文合. 流域开发论. 北京: 水利电力出版社, 1994: 2: 124~130, 151~275
- [11] 何大伟, 陈静生. 我国水环境管理的现状与展望. 环境科学进展, 1998, 6(5): 20-28

(删去参考文献外文 3 篇、中文 6 篇)

(责任编辑 王宏章)