

## 跨行政区流域水污染治理

彭欢

(华东师范大学 资源与环境科学学院地理系, 上海 200062)

**摘要:** 随着城市化进程的不断推进, 水环境日趋恶化已成为中国经济发展的最大障碍。跨行政区水污染问题为资源环境有效配置、地区经济可持续发展、上下游地方政府及人民之间矛盾解决及社会稳定等问题提出了严峻挑战。从跨界水污染案例, 分析了行政分割给流域污染治理带来的问题, 并从体制设置、机构安排、法律保障等方面提出建议。

**关键词:** 跨行政区; 流域; 问题; 机制改革

**中图分类号:** X323 **文献标识码:** A

我国是世界上人均自然资源较少的国家, 水资源人均占有量少且时空分布很不均衡。新中国成立后, 尤其是改革开放以来, 随着工业化和城市化的演进, 流域水资源污染呈现加剧势头。根据国家环保总局公布的资料, 我国的河流、河段已有近 1/4 因污染而不能满足灌溉用水要求, 全国湖泊约有 75% 的水域受到显著污染<sup>[1]</sup>。我国水环境的日趋恶化, 除了自然原因, 更多的来自人为因素, 跨行政区水污染就是水环境恶化的重要表征。因流域的整体性和人为行政区划分割间的矛盾、排污的外部不经济性, 使得地方政府在无强制力协调解决环境问题的博弈中上下游地区难以合作, 在跨行政区水资源管理和水污染防治中低效甚至无效。

### 1 流域水污染案例

#### 1.1 江浙交界水污染“筑坝”事件

2001年11月, 江苏省吴江市盛泽镇长期超标准排放污水, 大大超出当地水环境的承载能力, 致使省际边界地区河网水体水质普遍劣于V类, 水生态环境严重恶化, 给区域生产、生活造成了很大危害。嘉兴市秀洲区王江泾镇、西堰镇群众自筹资金, 用船只和机械, 沉船筑坝, 封堵了边界河道麻溪港。“断河事件”后, 嘉兴47户渔民, 将江苏盛泽的21家印染企业告上法庭。

#### 1.2 薛新河污染

2003年, 江苏省徐州市因为薛新河污染而使自来水公司取水口受污染, 十几万市民半个月无自来水可用, 而薛新河的污染源就来自上游的山东。

#### 1.3 淮河“最大污水团”

2004年7月, 因上游突降暴雨, 淮河污染史上最大污水团形成, 沿淮河干流而下, 充斥河面的黑色污水团全长达133公里, 总量约4亿吨。受上游突降大雨的影响, 淮河最大

---

**收稿日期:** 2009-3-30

**作者简介:** 彭欢(1986-), 男, 硕士, 华东师范大学资源与环境科学学院地理系

支流沙颍河、河南漯河、周口和安徽阜阳等地相继开闸放水。在洪水的推动下，闸内积存的污水成团下泄，污染团经下游江苏境内盱眙县，进入洪泽湖，沿线居民生活受扰。

#### 1.4 松花江水污染

2005 年 11 月 13 日，中石油吉化双苯厂爆炸导致松花江发生重大环境污染事件，导致哈尔滨大停水，形成的硝基苯污染带流经吉林、黑龙江两省，造成建国以来该地区最大规模的污染事件和重大经济损失。哈尔滨等城市居民数日只能靠外界供应的纯净水度日。由于污染规模过于庞大，在我国境内尚未处理完毕即流入俄罗斯境内，造成了恶劣的国际影响。

#### 1.5 太湖“蓝藻”事件

2007 年 5 月，在高温的条件下，太湖无锡流域突然大面积蓝藻暴发，供给全市市民的饮用水也迅速被蓝藻污染。遭到蓝藻污染的、散发浓浓腥臭味的水进入了自来水厂，然后通过管道流进了千家万户。市内纯净水迅速脱销，市民的生产生活受到了严重影响。近来来，环太湖流域城市化进程加快，外来人口增多使得城市生活污水排入量迅速增大。

## 2 流域水污染治理与地方行政分割

以上流域污染既有河流上下游污染迁移，也涉及流域交界断面的污染。行政区水污染协同防控管理中，流域管理体制问题是制约双方合作的关键因素。如嘉兴、苏州边界水质管理和监测归属太湖流域管理局，但与两地行政区域对所属水资源管理间存在难以协调的矛盾，该矛盾是引发跨行政区水污染管理中诸多难题的根源。即太湖流域中江浙边界水污染治理中的种种问题，揭示了我国跨行政区水污染治理管理机制的问题根源：流域管理与行政区域管理间的矛盾。由于地方行政区划分割，导致污染防治部门在治理时往往是“自扫门前雪”。但沿河企业属于不同地区，环保部门也很难找到污染的责任主体，因此在管理上存在很多问题，只能是尽量做好协调工作。地方行政分割根源于我国流域水污染治理相关法律所确立的属地管理原则。《中华人民共和国水污染防治法》第 4 条规定，各级人民政府的环境保护部门是对水污染防治实施统一监督管理的机关。《中华人民共和国水法》第 13 条规定，县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工，负责本行政区域内水资源开发、利用、节约和保护的有关工作。因此，流域水污染治理是按照地区划分进行的。这一属地管理规定和原则的核心是强化地区政府的管制责任，以政府的行政方式直接进行流域水污染治理。各行政区只能根据属地管理的原则对范围巨大，结构复杂的流域水污染实行“分治”，由此产生不同行政区划之间明显的块块分割，进而形成同一行政区之中的部门分割、单位分割、产业分割和城乡分割<sup>[2]</sup>。行政分割带来的主要问题有：

### 2.1 地方政府单边控制

各级地方政府成为区域内水污染治理的实际动力，并具体落实到水务行政部门以及行政组织的授权单位。由于与水污染相关的利益相关者很少有机会或者没有能力参与相关决策，这种决策就成为政府或区域单方面利益和要求的单边决策。在属地管理造成的块块分割中，流域机构没有明确的法律地位，权威受到削弱。在处理省、区之间的流域跨界污染问题上，只能调查研究和协调而不能仲裁。由于流域管理机构缺乏类似政府职能的严格规定性，也没有经济手段作保证，无法作出最后决策。而环保部门作为区域内主要的污染物控制排放的部门，决定了污染的排放量及排放标准，这种单一的行政监督方式经常由于行政编制和技术手段的限制，出现缺失和失位，在流域水污染治理中，往往显得力不从心。在划分流域污染事故责任面前，各行政区内的环保部门很少从维护流域内水环境质量的大局出发，主动承担自己相应责任。

## 2.2 同一行政区的部门分割加大的分块治理的难度

部门分割是指特定行政区内部针对水污染治理的部门分类管理。在我国,流域水污染治理在地方属地管理原则下长期实行多部门、多层次的管理方式,为水利部门负责水资源管理,也包含水污染防治,而水污染的监督控制主要是由环保部门负责。管理的各项具体内容分割到各个部门负责,不同部门承担着具体的管理职能,加强了专业分工,利益驱动加之政府对不同水污染来源的治理权力进行分割,造成了职能及权力冲突,治污效率低。

## 2.3 分散管理

分散管理来源于我国水资源管理的分散化。水资源管理的分散化直接导致流域水污染的分散化治理。我国的水资源分散化管理的主要表现为:区域和行业在水资源管理、开发、利用等方面的决策分散化;水资源不同物理属性之间分散,如地下水、地表水的管理分属不同的管理部门;不同用水部门间管理权划分,如农业、工业、居民生活用水管理之间的分散;水管理决策权在政府领导人、技术分析人员和专职管理人员之间的分散。流域水污染治理的分散化也就相应表现为地区分散化、决策分散化、部门分散化、管理权限分散化。分散管理使得各个地方政府间、各部门之间、各行业之间在流域水污染治理中各行其是,从而出现流域水污染治理中的政府利益部门化、部门利益行业化的特点,进而导致各级政府的自利化倾向,使得流域水污染治理的地方行政格局的制度弊端和危害进一步加大<sup>[2]</sup>。

## 3 跨行政区流域水污染治理机制

行政区划的存在并不能仅仅以跨界污染便可否定的,取消行政区划不可行。设立跨行政区的环保机构虽然是一个比较有效的方法,但是现行行政体制对该措施的短期可行性提出质疑。由此看来,短期内以最小制度成本取得最优治理效果的选择便是行政区之间的合作,协同努力解决跨界污染。

我国现行流域统一管理机构是流域水资源保护局,隶属水利部各流域水利委员会,实行水利部和国家环保总局双重领导。现行流域治理体制主要是通过流域水利委员会规划、流域水资源保护局两个层级的机构,来协调部门之间、流域与区域间的矛盾。但由于流域规划制定机构—水利委员会(水利部的派出机构)不具有协调水利部门与环保部门间矛盾的权限,水资源保护局难以获得行政区的支持,作为协调结构缺乏强有力的制度安排,致使其无法有效执行流域规划、协调行政区间诸如跨行政区水污染等矛盾;同时,现有的七大流域管理局只是水利部下属副部级或局级事业单位,无法独立承担起流域综合管理职责、权威性不强、缺乏统一调度和管理流域水资源的功能。由于与地方行政管理不能很好地衔接,导致无法协调流域内部各行政区间水资源管理工作,无法通过流域决策、综合规划等手段对地方、不同流域、不同支流与河段进行分类指导。因此,我国当前流域管理体制改革的重点,应侧重于贯彻和细化新《水法》规定的“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”,从法制的高度彰显流域系统化、综合化的管理体制,建立有利于行政区域间协调的流域管理体制。掌握国际水资源管理模式演变趋势:从区域管理到流域管理、分散管理到统一管理的转变,更加重视流域系统的客观性<sup>[3,4,5]</sup>。机制改革具体可包括体制设置、机构安排、法制保障等方面。

### 3.1 体制设置

我国可设立具有权威性的流域水资源综合管理部门(高于各行政区的层级)作为国务院派出机构,负责指导制定跨界河流域对上下游各行政区水资源治理的科学合理、有约束力的制度,不受任何政府机构的干涉。形成由国家该部门为主的、在其领导下的集成—分散的管理模式,改变流域管理局单纯负责制订规划、协调指导、检查监督等作用,由各地方政府实

施各项政策及规定,致使流域流经的行政区域各自为政的现象。同时,通过建立流域与区域相结合的运行机制、明确水资源管理权责,改变我国现行水资源管理体制中流域管理条块分割、区域管理城乡分割、功能管理部门分割等弊端。

### 3.2 机构安排

在各流域成立有权威、有实质协调能力的流域管理局作为国家环保总局与水利部共同认可的派出机构<sup>[6]</sup>,直接对国务院派出机构—流域水资源综合管理部门负责,在法律上明确流域管理局的地位,强化其在流域治理中层级协调、部门协调及区域协调中的权威性。该机构的人员除本身的行政人员外,可吸纳流域流经行政区域的相关部门主要领导作为另一部分机构成员,加强政府各部门、各地方政府间的主动沟通与有效协调(包括产业布局规划),使流域与区域实现管理上的衔接与协调。

### 3.3 法律保障

完善流域水环境管理行政法律规章、健全法律支持体系。由于我国流域治理法律体系中(如新《水法》、《水污染防治法》)对参与流域治理的各政府部门责权赋予尚不明确、未从制度上明确水资源管理体制中区域管理和流域管理以谁为主等关键问题,导致流域水环境管理的一些政策、法规未能得到有效执行。因此,流域治理急需进一步理顺部门职能关系(包括国家政府部门间层级关系及流域治理结构中水行政管理部部门的层级关系)。同时,完善水污染防治(制定强有力的处罚措施)的立法、执法与监督<sup>[7]</sup>。

## 4 结语

针对跨界水污染的突出表现,省际间、地区间水污染纠纷接连不断,严重影响经济发展和社会稳定,区域水环境协同保护成为一种趋势。在 2002 年初,浙江嘉兴就与江苏苏州建立了边界水污染防治制度和水环境信息通报机制;2007 年 5 月,泛珠三角区域 9 个省区和香港、澳门,原则通过了《泛珠三角区域跨界环境污染纠纷行政处理办法,要求区域内建立环境污染纠纷处理联席会议制度、环境信息通报制度以及审批提前介入机制,并就跨界污染纠纷的受理、沟通、联合调查、事态控制、污染处理、赔偿调解等方面制定了具体操作措施。使用经济手段科学地治理跨行政区水污染问题也成为跨界水污染治理的尝试,江苏省在太湖流域部分主要入湖河流及其上游支流开展试点,建立跨行政区交界断面和入湖断面水质控制目标。上游设区的市出境水质超过跨行政区交界断面控制目标的,由上游设区的市政府对下游设区的市予以资金补偿;上游设区的市入湖流水质超过入湖断面控制目标的,按规定向省级财政缴纳补偿资金。但我们始终看到,行政区划决定的职能地域分割是引发跨行政区水污染管理中诸多难题的根源,也许制度上的改革才能治本。

### 参考文献

- [1] 黄康森.我国流域水污染治理机制:缺陷与创新[J].发展研究,2006,(9):46-48.
- [2] 胡若隐.地方行政分割与流域水污染治理悖论分析[J].环境保护,2006,8:65-68.
- [3] 何忠洲.“钦差”上岗:中央试派官员监督地方[J].中国新闻周刊,2006,11(302):20-28.
- [4] 高而坤.谈流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理体制[J].水利发展研究,2004,(4):15-20.
- [5] 何俊仕,尉成海,王教河.流域与区域相结合水资源管理理论与实践[M].北京:中国水利水电出版社,2006:30-62.
- [6] 黄晓红.中国跨行政区水污染防治管理模式研究[A].北京:清华大学,2006.
- [7] 施祖麟,毕亮亮.我国跨行政区河流域水污染治理管理机制的研究[J].中国人口资源与环境,2007,17(3):3-9.