

自然资源管理制度改革中的水资源管理

林燕华 (中国国土资源经济研究院, 北京 101149)

摘要 水资源是重要的自然资源,也是生态系统的构成要素。在我国积极深化自然资源管理制度改革,推进生态文明制度建设的关键时期,水资源管理制度改革也迫在眉睫。梳理了当前我国水资源管理的体制和制度现状,认为当前我国水资源管理存在着多部门分割管理、水资源产权制度不健全、水资源生态功能管理缺乏的主要问题。为了顺应生态文明建设和自然资源综合管理的需要,提出了水资源管理要向水资源综合管理、水资源产权制度明晰和“数量、质量、生态管控”三位一体管理的趋势发展。今后水资源管理的改革,要推进水资源管理体制变革,促进水资源综合管理;建立水资源产权制度,发展水资源市场;创新管理理念,促进水资源生态文明建设;重视基础性工作,加强水资源管理的信息化建设;严格水资源管理责任,完善水资源管理考核制度。

关键词 水资源管理;水权;资源综合管理;水生态文明

中图分类号 S271 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)08-226-03

The Management of Water Resources in the Reform of the Management System of Natural Resources

LIN Yan-hua (Chinese Academy of Land & Resource Economics, Beijing 101149)

Abstract Water resource is an important natural resource, but also the ecological system elements. In the key period of deepening the management system reform of natural resources and promoting ecological civilization construction, reform of water resources management system is imminent. The paper reviews the current situation of water resources management in China, and thinks that there are still many problems in water management, such as multi department division management, the weak water resources property right system, the lack of water resources ecological functions of management. In order to adapt to the construction of ecological civilization and the natural resources comprehensive management, the three trend of water resource management is presented as follows: comprehensive management, clear property rights of water resources and ecological protection and management. Therefore, in the future, we should promote the reform of management system, promote the comprehensive management of water resources, promote integrated water resources management; establish property right system of water resources, develop water resource market; innovate management concept, promote ecological civilization construction of water resources; pay attention to the basic work, strengthen the informatization construction; strict responsibility, improve the examination system.

Key words Water resources management; Water rights; Integrated management of water resources; Water ecological civilization

水资源是重要的自然资源,也是生态系统的构成要素。水资源管理是自然资源管理的重要方面,也是生态文明建设的重要保障和基础支撑。在我国积极深化自然资源管理制度改革,推进生态文明制度建设的关键时期,水资源管理制度改革也迫在眉睫。

1 我国水资源管理现状

1.1 水资源管理的体制现状 《水法》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负责全国水资源的统一管理和监督工作。并且明确了各大流域机构作为水行政主管部门派出机构综合管理流域水资源的职能及县级以上地方人民政府水行政主管部门的职能。

《水法》十三条规定国务院有关部门按照职责分工,负责水资源开发、利用、节约和保护的有关工作。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。

目前,我国水资源管理仍然是一种统一管理与分级、部门管理相结合,逐步建立了五级(即中央—流域—省级—地市级—县级)水资源管理体制^[1]。

1.2 水资源管理的制度现状

1.2.1 逐步完善水资源管理的法律制度。目前,我国初步形成了以《水法》为基础的,包括《水污染防治法》、《水土保持法》、《防洪法》等在内的4部法律、18件行政法规、55项部

门规章、700多项地方性法规的水事法律法规体系,内容涵盖了水资源保护和管理的各个方面和各个环节,为依法管理和保护水资源提供了法律依据^[2]。

1.2.2 逐步建立水权管理制度。《水法》第七条规定国家对水资源依法实行取水许可制度和有偿使用制度,并在《取水许可和水资源费征收管理条例》中明确该制度的具体实施办法。同时,新修订的《水法》确立了水资源论证制度,规定国民经济和社会发展规划以及城市总体规划的编制、重大建设项目的布局,应当与当地水资源条件和防洪要求相适应,并进行科学论证;在水资源不足地区,应当对城市规模和建设耗水量大的工业、农业和服务业项目加以限制。水资源论证制度的建立,为水资源管理提供科学的制度保障,同时保障了民众保护水资源的知情权和参与权。2007年12月实施的《水量分配暂行办法》把原来由国家拥有的水资源的使用权逐级明确分配到省、地市、县市等各级行政区域和终端用户。通过水量初始分配,把水资源使用权在各个区域和用户间明晰化,可以为用水管理、水权交易提供产权基础^[3]。

1.2.3 实行最严格的水资源管理制度。《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》(国发[2012]3号)与《国务院办公厅关于印发实行最严格水资源管理制度考核办法的通知》(国发[2013]2号)确定水资源开发利用的“三条红线”——开发利用控制红线、用水效率控制红线与水功能区限制纳污红线,明确实施“四项制度”——用水总量控制制度、用水效率控制制度、水功能区限制纳污制度和水资源管理责任和考核制度。同时指出,要将水资源开发、利用、节约和保护的主要指标纳入地方经济社会发展综合评价体系,县

作者简介 林燕华(1984-),女,广西宜州人,助理研究员,硕士,从事环境经济研究。

收稿日期 2015-01-29

级以上地方人民政府主要负责人对本行政区域水资源管理和保护工作负总责。

2 我国水资源管理存在的问题

2.1 多部门分割管理 尽管新修订的《水法》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负责全国水资源的统一管理和监督工作。但在实际管理中则存在多个管理部门分别管理水资源的各项事务,呈现多部门分割管理。目前,地表水的开发、利用和保护主要由水利部门管理,水体的污染与防治则由环境保护部门管理,地下水监测及地下水污染防治则由国土资源部门管理,城市和工业用水,城市给排水工程规划、建设和管理由建设部门管理,农业用水、渔业水环境主要由农业部门管理,流域生态、水源涵养林的保护与管理则由林业部门负责,内陆航运与污染控制由交通部门负责。在这种部门分割的管理体制下各涉水部门的管理职责既有交叉又有缺位,各部门间只有分工缺少协作,没有形成多部门管理的整体效益,使我国水资源管理长期处于水量与水质、地表水与地下水、流域与区域、农村与城市分割状态,不利于开发、利用、节约、保护、管理水资源和防治水害。

2.2 水资源产权制度不健全 按照《宪法》规定,水资源属国家所有,即全民公共所有。《水法》及《取水许可和水资源费征收管理条例》规定了依法取得取水权的条件,原则性地提及取水权可有条件转让及变更,缺乏具体的实施细则。在《水量分配暂行办法》将水量分配到各省,但水权并没有明晰到微观终端用户^[3]。此外未对不同实体对水的占有权、使用权、收益权和处分权做出其他明确规定。而对水流资源的统一确权登记还未实施,基于资源资产产权制度的水权交易制度也只是刚刚起步。

2.3 水资源生态功能管理缺乏 水资源同时具有资源性功能和生态性功能,但目前在对水资源的管理中没有把水资源作为重要的生态系统和生态空间进行管理,往往侧重于其资源性功能管理,忽略了水资源生态功能管理,没有科学管控水资源的资源功能与环境功能,导致出现水源地生态破坏严重、水体生态修复能力下降、水体污染等严重的水环境问题,直接影响居民生活,限制经济发展,威胁民族的生存与发展。

3 水资源管理发展趋势

3.1 水资源综合管理 水资源作为一种重要的自然资源,有着资源性功能和生态性功能。水资源管理是一个包括水资源开发、利用、节约、保护和防灾等内容,涉及工业、农业和制造业等多行业的复杂系统。从生态性功能看,必须把地表水和地下水,内陆水和海洋水综合考虑,形成一个比较完整的水资源生态承载空间。另外,水资源不能完全独立于作为其载体的土地资源,二者在量和质上都相互影响,同时二者在开发、利用、节约、保护等方面有着很多相似之处,可以相互借鉴。而且从世界自然资源管理来看,统一立法、综合管理正成为趋势。因此,水资源管理应该从过去多部门分割管理向水资源综合管理发展,统筹地表水和地下水、内陆和海洋、城镇和农村、区域与流域、水质和水量、水资源和土地资

源的协调统一发展,实现对有限水资源优化配置和合理利用,发挥水资源综合管理的整体效益,促进我国自然资源综合管理体制的建立。

3.2 健全水资源资产产权制度 现代产权经济学认为,合理的产权制度就是明确界定资源的所有权和使用权,以及在资源使用中获益、受益、受损的边界和补偿原则,并规定产权交易的原则以及保护产权所有者利益等。产权的主要经济功能在于克服外部性,降低社会成本,从而在制度上保证资源配置的有效性。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。”

明晰界定水资源产权是水资源有效管理的理论依据和调整、创造新的管理体制的前提,是发展水权交易制度,促进水资源市场化建设,优化水资源合理配置,加强水资源保护的前提和基础^[4]。

3.3 水资源“数量、质量、生态管护”三位一体管理 水资源是人类生存发展不可或缺的一种宝贵资源,具有多种功能和属性,对经济社会可持续发展、生态系统维持和改善具有至关重要的意义。水资源是生态文明建设的核心因素,水资源管理是生态文明建设的重要保障和基础支撑^[5]。

要树立生态文明理念,按照尊重自然、顺应自然、保护自然的要求,将水资源管理从过去单一的水量管理,向统筹生产、生活、生态关系,统筹区域关系,统筹防御与治理的关系,统筹自然修复与人工治理的关系,更加注重水资源质量管理和生态管控,实现水资源“数量、质量、生态管护”三位一体管理。

4 对策建议

4.1 推进水资源管理体制变革,促进水资源综合管理 要顺应自然资源综合管理发展趋势,将水资源管理纳入自然资源综合管理体制,建立起以土地、矿产和水资源为基础的自然资源综合管理平台,促进自然资源合理利用和有效保护。

要结合当前中央关于机构改革和转变政府职能的相关精神,推动水资源管理体制变革,打破当前多部门分割管理的现状。充分考虑当前我国自然资源管理现状,国土资源部系统管理着土地资源和矿产资源这两大类最为重要的自然资源,资源管理基础深厚,队伍健全,技术完备,平台先进,同时不动产统一登记制度也在稳步推进,为自然资源综合管理搭建平台。因此,要积极推进符合大部制改革要求的自然资源综合管理体制,整合涉及资源管理和生态保护的有关部门,成立以国土资源部为主体的自然资源部,将水资源管理纳入自然资源部的管理职能,将水资源由多部门管理转变为单一部门系统管理,理清管理职能,消除多部门职能交叉和缺位,健全部门内部水资源管理协调机制,打破多部门间协调不利,配合不畅的局面。

要按照自然资源综合管理的要求,积极推进水资源管理

职能转变,努力实现六个“统筹”,实现多目标、多级优化综合管理。一是要统筹地表水和地下水管理;二是要统筹淡水资源和海洋资源开发与保护;三是要统筹水量和水质管理;四是要统筹区域和流域管理;五是要统筹城镇和农村用水;六是要统筹土地资源和水资源管理。

4.2 建立水资源产权制度,发展水资源市场 按照十八大报告关于“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度”的精神,严格水资源论证和取水许可管理,完善定额标准,按照水源属性和用水户类型,科学核定取水户的水资源使用权限,开展确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的水资源资产产权制度^[6]。在水权初始配置和流通过程中,发挥市场调节与政府调控的作用,建立合理的水权价格形成机制,加快建立完善有利于发挥市场作用的水权交易平台,明确交易规则,维护良性运行的交易秩序,建立便于操作的水权交易制度,共同推动水权市场交易的发展,进一步为发挥水市场的水资源配置基础作用提供制度保障。

4.3 创新管理理念,促进水资源生态文明建设 把生态文明理念融入水资源开发、利用、配置、节约、保护与水害防治的各方面。一是继续完善和落实最严格水资源管理制度。积极落实“三条红线”,严格实行“四项制度”,制定更加完善的管理制度、考核制度、监督制度和监控体系,保障最严格水资源管理制度有效落实。二是加强水资源节约保护和生态修复。要继续推行节约用水的风尚,加快节水技术的研发和推广,积极实施水生态修复工程,落实水资源保护任务。三是健全水资源有偿使用制度。树立“资源、资产、资本”三位一体的管理理念,坚持使用水资源付费的原则,按照全面反映市场供求、水资源稀缺程度、水生态环境损害成本和修复效益的要求,合理调整水资源费征收标准,健全水资源有偿使用制度^[6]。四是建立和实施水生态补偿制度。坚持谁受益、谁补偿原则,推动建立江河源头区、重要水源地、重要水生态修复治理区和蓄滞洪区生态补偿机制。建立流域上下游不同区域的生态补偿协商机制,推动地区间横向生态补

偿^[7]。五是积极开展水生态文明创建工作。加快开展水生态文明建设试点和创建工作,完善水生态文明建设的制度体系 and 建设模式。

4.4 重视基础性工作,加强水资源管理的信息化建设 建立包括土地、矿产和水资源在内的统一监测调查评价平台,加大资金投入,增加监测网点,优化网点布局,重视包括水资源监测、水生态监测和城市水文监测等在内的日常监测工作,客观科学开展水资源各项调查评价工作,提高自动监测和服务管理能力。加强标准体系建设,加强水资源信息化管理建设,将其纳入自然资源管理统一信息管理平台,实现资源共享,提高水资源管理的科学性、有效性,提升水资源管理服务社会的能力。

4.5 严格水资源管理责任,完善水资源管理考核制度 按照自然资源综合管理的要求,加快水资源综合管理体制变革,建立完善水资源综合管理的制度设计,严格落实水资源综合管理目标责任。抓紧出台最严格水资源管理制度考核实施方案,完善考核评价体系,考核结果纳入经济社会发展综合评价体系。积极探索建立国家水资源督查制度,对地方落实最严格水资源管理制度情况进行监督检查^[6]。探索编制符合自然资源资产负债表要求的水资源资产负债表,对领导干部实行水资源资产离任审计,建立水资源水环境损害责任终身追究制。

参考文献

- [1] 秦天玲,严登华,宋新山,等.我国水资源管理及其关键问题初探[J].中国水利,2011(3):11-15.
- [2] 水利部发展研究中心青年研究专项课题组.深入推进法治中国建设强化水资源刑事法律保护[J].水利发展研究,2014(3):10-12.
- [3] 贾绍凤,张杰.变革中的中国水资源管理[J].中国人口·资源与环境,2011,21(10):102-106.
- [4] 刘普.中国水资源市场化制度研究[D].武汉:武汉大学,2010:42-44.
- [5] 刘艳飞,王妍.以最严格水资源管理支撑生态文明建设[N].中国水利报,2014-02-13(5).
- [6] 陈明忠.贯彻落实三中全会精神推进水资源管理体制创新和机制创新[J].中国水利,2013(13):3-4.
- [7] 水利部关于深化水利改革的指导意见[J].中国水利,2014(3):1-5.

(上接第215页)

5.2.3 资金保障.逐步加大政府投资用于农业和生态环境保护的比例,加大各级财政对自然保护区的投入力度,在定范围、定面积、定功能基础上定编、定经费,并分清市、区县(自治县)各自的财政责任。除国家重点扶持环保基础设施建设外,可建立生态功能区建设诱导资金、专项资金,以吸引和带动国内外其他资金的投入,同时也要鼓励社会各方面投资。

5.2.4 宣传保障.采取多种形式的宣传手段,深入开展环境保护宣传教育,不断强化公众对实施生态功能区划的重要作用和意义的认识,增强人民群众参与生态环境保护的自觉性。新闻媒体要加强环保公益性宣传,开设环保专栏,宣传环保法律、法规和政策,特别要加大正反典型的宣传力度,教

育部门要积极推进环保教育进学校、进课堂。文化部门要加大环保题材作品的创作和演出。

参考文献

- [1] 傅伯杰,陈利顶,刘国华,等.中国生态区划的目的、任务及特点[J].生态学报,1999,19(5):591-595.
- [2] 欧阳志云,王如松.区域生态规划理论与方法[M].北京:化学工业出版社,2005.
- [3] 燕乃玲.生态功能区划与生态系统管理:理论与实证[M].上海:上海社会科学院出版社,2007.
- [4] 李建新.景观生态学实践与评述[M].北京:中国环境科学出版社,2007.
- [5] 张其瑶.《生态功能区划暂行规程》发布[N].科技时报,2002-09-13(1).
- [6] 燕乃玲,虞孝感.我国生态功能区划的目标、原则与体系[J].长江流域资源与环境,2003,12(6):579-585.
- [7] 劳舟,李芳.全国划分为216个生态功能区[J].政策,2008(10):64.