

论滦河流域生态保护管理机构的重置^{*}

何辉利 刘小廷

(华北理工大学人文法律学院, 河北 唐山 063009)

【摘要】 滦河流域是京津冀重要的水源保护区,但同时也是生态抑制性贫困区。本文首先从滦河流域生态环境恶化的现状及目前分散管理体制的弊端入手分析滦河流域生态保护的困境及重置滦河流域生态保护管理机构的必要性;接着,从水资源自然流域特性的理论层面、我国水资源所有权和流域管理法规的法律层面以及国际上流域统一开发管理的实践经验层面这三个角度论证重置滦河流域生态保护管理机构的可行性;最后,从滦河流域统一开发管理委员会的性质、组织构成、职能与职责这三大方面对滦河流域统一开发管理机构进行了法律制度框架设计。滦河流域统一开发管理委员会的设置有利于更好协调流域生态环境保护与地方行政区域管理的关系,实现滦河流域生态环境保护与社会经济发展的共赢。

【关键词】 滦河流域;生态保护;管理机构

中图分类号: TV213.4

文献标志码: A

文章编号: 2096-0131(2017)04-0031-04

On reset of ecological protection management institution in Luanhe River Basin

HE Huili, LIU Xiaoting

(North China University of Science and Technology College of Humanity and Law, Tangshan 063009, China)

Abstract: Luanhe River Basin is an important water source reserve in Beijing, Tianjin and Hebei. However, it is also ecological inhibitory poverty area at the same time. In the paper, the difficulty of ecological protection in Luanhe River Basin and the necessity of resetting ecological protection management institution in Luanhe River Basin are analyzed from the aspects of present situation of ecological environment worsening in Luanhe River Basin and current defects of scattered management systems. Then, the feasibility of resetting ecological protection management institution in Luanhe River Basin is discussed from theory aspect of water resources natural river basin characteristics, legal level of water resources ownership in China and river basin management regulation as well as practical experience level of international river basin unified development management. Finally, a legal system frame is designed aiming at unified development and management institutions in Luanhe River Basin from three aspects: nature of unified development and management committee in Luanhe River Basin, organization composition, functions and responsibilities. The setup of unified development and management committee in Luanhe River Basin is beneficial for better coordinating the relationship between river basin ecological environment protection and local administrative region management, and realizing win-win of ecological environment protection and social economic development in Luanhe River Basin.

^{*} 基金项目: 2015年度河北省社科联民生调研课题“京津冀协同发展中流域生态补偿法律制度供给研究”(课题编号:201501613)

作者简介: 何辉利,华北理工大学人文法律学院讲师,法学硕士,研究方向:环境保护法、国际贸易法;刘小廷,华北理工大学人文法律学院副教授,法学硕士,研究方向:行政法

Keywords: Luanhe River Basin; ecological protection; management institution

1 问题的提出:滦河流域生态保护的困境

滦河流域辐射面积较广,包括冀东 22 个县市、蒙南 4 个旗县以及辽宁凌源一部分。滦河起源冀丰宁县,流经冀沽源县时向北转入内蒙古境内,流经内蒙古旗县后又入冀,在冀潘家口附近跨越长城,再经冀滦县入平原,终经冀乐亭县注入渤海。燕山、七老图山、阴山的小滦河、柳河、青龙河等多条支流自北向南汇集形成了滦河干流水系。滦河流域总面积约 4.47km²,其中 98% 为山区,2% 为平原地区。滦河全长约 900km,流域由西北至东南贯穿 400km 辽阔区域,流域平均宽度约为 100km^[1],流域大多位于环京津贫困带,属于生态脆弱区、水源保护区、生态敏感区和贫困区四重耦合区域,经济发展与生态环境保护矛盾突出。

近年来随着水资源合理开发大环境改善,国家和各地方政府在如何更好地利用和保护好滦河流域水资源方面做了很多的努力,部分城市甚至以牺牲 GDP 来保护滦河水系。以河北省北部城市张家口与承德两市为例,为维持滦河流域水资源水量和确保水质标准,关停压缩了医药、化工、制革、造纸等多家企业和禁止上马的诸多工业项目。但还是阻止不了滦河流域的生态环境恶化:流域上游植被遭到破坏,造成水土流失情况严重,水量减少;流域上游工业废水及生活污水超标排放、农业用水无组织排放、雨水冲刷排放、选采矿废水无组织排放等问题加剧了滦河流域水质恶化趋势^[2];地下水超采致使水位下降、生物、渔业资源锐减,生物多样性丧失,河道开发利用也不尽合理。虽然国家不断加大对滦河流域生态环境保护专项资金投入,但是对于不断恶化的水体环境质量来说,这部分资金犹如杯水车薪,几十年的无序发展已经严重透支了滦河流域的自然净化能力。流域生态环境恢复需要一个更加完善的生态补偿体系,提高生态补偿标准,提高生态环境建设利益相关者的积极性主动性^[3]。滦河流域居民牺牲了经济发展的机会,为滦河水环境保护付出了诸多人力、物力与财力,却不能从环境保护中受益,为了生存和发展,必然会牺牲环境以谋求生存境遇的改善。

目前,滦河流域生态环境治理与保护管理实行的是分散管理体制,涉及海河水利委员会,天津市、河北省水利厅直属各单位及各地市水行政主管部门诸多单位。水利部辖设的海河水利委员会负责潘家口水库、大黑汀水库生态环境管理,引滦济津水域生态环境保护由天津市水利部门负责,引滦入唐水利工程由唐山市进行管辖,引青济秦水利项目由秦皇岛市相关部门负责,陡河水库由唐山市管理,洋河水库由秦皇岛市管理。根据以上的水利工程管辖权分制,形成了滦河各干支流生态环境保护以行政区划进行管理。由于缺乏相关的法律文件支撑,使得河北省委托的河北省滦河河务管理局存在管理范围模糊、具体职责不清、地位虚化的状况^[4]。流域内各级扶贫办负责扶贫开发工作,各地方政府所属的专门项目办公室或各级农林业、水利、环保等部门负责生态环境建设。多层次且分散的管理机构导致流域水资源无序开发利用,对流域内环境污染缺乏有效的监督管理,对流域内生态环境治理和保护缺乏强有力的约束机制和管理手段,最终导致流域内生态环境恶化与流域居民贫困交织。

可见,要摆脱滦河流域生态保护的困境,就必须首先改变滦河流域生态环境治理与保护管理的分散管理体制,即重置滦河流域生态保护管理机构。同时改变命令式的强制性生态环境保护管理方法,引入市场利益调解机制,通过利益引导滦河流域居民主动保护生态环境。

2 重置滦河流域统一开发管理机构的可行性分析

2.1 重置滦河流域统一开发管理机构的理论分析

水是自然界不可替代的基础资源,水是人类及所有生物生存发展不可或缺的资源,生态环境的改善也离不开水。流域是基于水的流动和辐射范围建立的一个特殊区域概念,流域的划分通常以补水为源、流动为基础、水体为线、分水岭为划分区界。流域基于水流与行政区域进行划分,有其独特的水文地质条件,流域是

水资源组成中一个重要的环节。流域内水资源平衡以气态水和液态水的相互转化得以实现,地表水与地下水相互补充转化,流域内各干支流、上下游之间的水质水量相互关联,互相制约。

水资源的利用与开发不能只考虑利益体的个体权益,应当从全局出发,以保护为前提进行有序开发、利用和管理,只有这样才能更好的照顾各方利益,保证流域生态环境可持续发展。河流的发展要协调各方利益,统一开发,以流域为基础单元进行统一管理。由各方利益体建立综合管理职能部门进行流域的开发、利用、治理与保护。综合运用行政、法律等多种手段,全面权衡流域内的环境、经济和社会效益。联合国环境与发展会议于1992年通过了《二十一世纪议程》,该议程指出水资源综合管理涵盖地表水与地下水、水质与水量两个方面,综合管理应当自流域一级开始,根据流域综合管理需要确定适合其开发利用特点的管理机制。在世界范围内已形成以流域为单元进行水资源管理的共识。

2.2 重置滦河流域统一开发管理机构的法律分析

《中华人民共和国宪法》第九条规定:“水流属于国家所有,国家保障自然资源的合理利用。”《中华人民共和国宪法》第二十六条规定:“国家保护和改善生态环境,防治污染和其他公害。”于2016年7月2日修订完成的《中华人民共和国水法》第三条规定:“水资源属于国家所有。水资源的所有权由国务院代表国家行使。”《中华人民共和国水法》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。”从以上法律条文可以看出,在我国范围内的流域水资源所有权属于国家,国务院代表国家行使水资源所有权。基于水资源国家所有权作为自物权,国家对水资源具有占有权能、使用权能、收益权能和处分权能。国家在行使物权权能而管理水资源时在尊重河流的统一性基础上,将分散的地方政府管理权收归国家集权统一管理,在我国不但不存在法律上的障碍,而且是有法律依据的。可见,重置滦河流域统一开发管理机构有现行法的支撑,没有制度障碍。

2.3 国际上流域统一开发管理的实践经验分析

他山之石,可以攻玉,世界范围内流域合理开发的成功经验不存在国界,我们应当积极利用他国的已有经验为我所用。美国田纳西河流域生态补偿的典型案例已经表明,只要管理方法得当,就可以最大限度地实现经济发展与生态环境保护双赢。由美国总统签署,美国国会通过的《田纳西河流域管理局法案》第一条规定便是成立田纳西河流域管理局,同时赋予该管理局全面负责流域范围内多元区域规划建设及资源开发利用、统一管理的权利^[5]。该法案以法律的形式,明文规定了田纳西河流域管理局的性质、组织构成、人员构成、职责权限等。实践证明,设置科学合理的田纳西河流域管理局不辱使命,不仅保护了流域生态环境,而且促进了流域整体的经济发展和社会稳定。可见,美国田纳西河流域统一开发管理体制及机构的设置此等成功经验我们是可以进行本土化移植的。

3 滦河流域统一开发管理机构的法律制度设计

流域统一开发管理必须以法律法规为依托,在法律规定的权利义务范围内进行合理的流域综合利用。《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国河道管理条例》等一系列的法律规范,均对我国河流的资源开发、环境保护及监督管理等做了规定。实际运行中出现的水资源占有权、使用权、收益权、处分权往往由不同职能部门与行政机关行使,造成流域生态环境保护操作与落实困难。为了更好地开发利用滦河流域的自然资源,流域生态环境综合治理与保护管理必须由一个机构集中统一行使管理权^[6],由国务院制定《滦河流域统一开发管理委员会法》,只有“破”才能“立”,实现对滦河流域地方人民政府水行政主管部门、水利部海委引滦工程局等机构和其职能整合。此法的立法目的:为了形成统一协调的滦河流域管理体制,利于水资源优化配置和发挥最大的综合环境效益,保障和促进滦河流域生态环境与社会、经济全面协调可持续发展制定本法。核心任务是设置滦河流域统一

开发管理委员会,以行政法规的形式规定该机构的性质、组织结构、职能权限以及责任承担等。

3.1 滦河流域统一开发管理委员会的性质

滦河流域统一开发管理委员会,是对滦河流域进行水资源统一集中开发管理的中央一级行政部门,是具有行政职能的事业单位。管理委员会受国务院的领导和监督,不受流域各地方政府的管理,具有对滦河流域所有资源开发利用和集中统一管理权利,对滦河全流域实行行政化和公司化联合管理。

3.2 滦河流域统一开发管理委员会的组织构成

滦河流域可以借鉴美国田纳西河流域管理局的组织架构,以管理公司的形式组成滦河生态环境管理机构,以便更有效发挥滦河流域综合管理职能,实现流域生态环境综合利用目标。滦河流域统一开发管理委员会由董事会、理事会和企业部组成。董事会设置该委员会主席、总经理、总顾问及总工程师等职位,由相关领域的专家担任此职,人数奇数,董事会成员应有任期限制。董事会下设诸多执行委员会,此诸多执行委员会都由相关领域的专家和高级管理人员组成,分别主管滦河流域某一领域的工作。滦河流域生态环境管理可以设立水资源综合利用开发委员会、生态环境规划建设委员会、生态补偿资金管理委员会等。以资金管理委员会为例,其成员可以由财务管理专家、生态环境保护专家等构成,主要负责对国家划拨的滦河流域扶贫资金、水环境生态补偿资金的分配与使用。为了体现现代流域管理的公众参与和协商的发展趋势,理事会成员由滦河流域流经的地方政府代表,水源区从事农、林、牧、渔业生产的代表、水源区从事工业生产的代表等受损方代表,流域下游用水户代表、流域旅游业代表等受益方代表组成,以便形成流域协商决策和协调议事的机制。企业部是滦河流域统一开发管理委员会的直属公司,可以是总分公司形式的集团公司。企业部将充分利用市场机制对水资源进行开发与保护,从事滦河流域水资源的具体开发利用与保护工作。

3.3 滦河流域统一开发管理委员会的职能与职责

为了实现滦河流域统一开发管理委员会设立目的

与宗旨,该委员会应该具有水资源监督管理与水资源开发利用保护方面的主要职能与职责:①流域内水资源水量多少和水质状况的动态监测;②流域生态环境综合规划与专项保护规划的编制;③流域内拟建水环境保护工程建设与已有水环境保护工程的建设;④流域可利用水量分配与调度;⑤管理使用流域生态环境保护专项基金与流域内的扶贫资金,统筹流域内扶贫开发工作和生态建设工作;⑥土地征用权,具有对流域内生态水文敏感区如水库、水道和湿地等附近的土地进行征用,使这些土地不再从事有损生态环境保护的工农业生产;⑦流域内面源污染与点源污染现状调查;⑧流域内取水许可证颁发与水资源开发利用收益税费收取;⑨对流域范围内水环境污染事件依法进行监督检查;⑩对流域内所有水资源进行合理投资开发;⑪其他对流域水资源生态环境保护相关监管职能。

滦河流域统一开发管理委员会的设置,有利于更好协调流域生态环境保护与地方行政区域管理的关系。该委员会组织构成能广泛吸收流域内各利益方共同参与,科学规划决策流域内重大事项,从而保障流域统一协调管理的有效实施。该委员会可运用法律、行政、经济、科技等各种方法,实现对流域资源有效配置调节和对流域环境污染有力控制监督的作用,实现滦河流域生态环境保护与社会经济发展的共赢。

参考文献

- [1] 吕明权,王继军,周伟. 基于最小数据方法的滦河流域生态补偿研究[J]. 资源科学,2012. 34(1):166-172.
- [2] 代表委员聚焦“生态保护补偿机制”建设建言跨区域环境治理[EB/OL]. (2016-03-13)[2016-05-10] http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/13/content_5052926.htm.
- [3] 京津冀水源地生态补偿机制进展缓慢[N]. 经济参考报,2016-2-22(7).
- [4] 马志国. 滦河流域管理的思考[C]//中国水利学会青年科技工作委员会. 中国水利学会第四届青年科技论坛论文集. 北京:中国水利水电出版社,2008:49-52.
- [5] 郭日生,周元,周海林,等. 生态补偿的国际比较:模式与机制[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012:227-229.
- [6] 何辉利. 论京津冀协同发展中流域生态补偿的法律制度供给[J]. 河北联合大学学报(社会科学版),2015(3):14-17.