

洞庭湖流域综合管理现状与战略研究

王克林, 谢永宏

(中国科学院亚热带农业生态研究所, 湖南 长沙 410125)

摘要: 流域综合管理是以维护健康的流域复合生态系统为目标, 以水资源管理为核心, 统筹社会、经济、环境和生产、生活、生态用水等各方面的关系, 通过水土资源的规划、开发利用和保护, 建立和完善防洪抗旱减灾体系、资源管理体系和生态环境保护体系, 促进人水和谐, 维持流域社会、经济和环境的可持续发展与公共福利的最大化。洞庭湖流域管理涉及多个政府部门, 目前水资源主管部门与各涉水管理部门之间职责不清, 各自为政, 条块分割, 协调机制缺乏, 造成了事实上的“多龙管理”又“群龙无首”的局面; 缺乏综合的流域综合管理性质的法律法规, 且开发政策法规较多, 生态补偿法规缺乏, 法规协调性不够, 法律的制定缺乏公平的利益协调机制。从传统的管理模式向流域综合管理转变, 必须统筹实施综合措施, 制定流域总体规划, 建立一体化的流域决策机构、综合管理执行机构与各利益方对话机制; 形成长效投入机制与利益补偿机制。

关键词: 洞庭湖; 流域综合管理; 水资源

中图分类号: F207; K928.43 文献标识码: A 文章编号: 1000-0275(2007)06-0673-04

Situation and Strategic Study on Integrated Management of Dongting Lake Basin

WANG Ke-lin, XIE Yong-hong

(Institute of Subtropical Agriculture, Chinese Academy of Sciences, Changsha, Hunan 410125, China)

Abstract: The integrated basin management is to plan overall relationship as a whole by taking the maintenance of healthy basin compound ecosystem as the leadership and by taking the water resource management as the core, is to establish and to consummate the system of flooding prevention and disaster reduction, the system of resource management and the system of ecological protection and management through plan, exploitation, use and protection. The final aims of the integrated basin management are to promote harmony between person and water, to maintain sustainable development of basin society, economy and environment and to maximize public benefits. The basin management of the Dongting Lake involves many government departments. At present, the responsibility being unclear, doing things in their own way, the division of strip and lacking cooperative mechanism between the department of water resource management and other management departments involving in water, have led to a phase of “multi-dragon management on water”, “a group of people without a leader”. The laws and regulations on the basin synthesis management and the regulations on ecological compensation are lack, the harmony among regulations is insufficient and legal formulation is lack of fair benefit coordination mechanism, but there are more policies and regulations on exploitation and development. In order to transform from the traditional management pattern to the basin synthesis management, synthetical measurements must be planned and carried out, overall plan on basin management must be formulated, integrated policy-making and management-executing organization and multi-benefits dialogue mechanism must be established, and the mechanisms on persistent investment and benefit compensation must be come into being.

Key words: Dongting Lake; integrated basin management; water resource

洞庭湖是长江流域唯一的洪道型湖泊, 在调蓄洪水、降解污染物、保护生物多样性等方面发挥着重要作用。目前的水资源管理机构职能单一, 无法承担起流域综合管理的职责, 水资源主管部门与各涉水管理部门之间, 职责不清, 条块分割, 协调机制缺乏, 造成了事实上的“多龙管水”又“群龙无首”的局面。为了维护湖泊健康与流域可持续发展, 急需

加强洞庭湖流域综合管理研究。

1 洞庭湖流域管理机构的现状与存在的问题

1.1 洞庭湖流域管理机构与职能

洞庭湖流域管理涉及水利、农业、林业、环保等多个政府部门, 部门之间的协调配合程度, 直接影响着洞庭湖整治与开发的整体效益。

基金项目: 世界自然基金会(WWF)资助项目、中国科学院创新重要方向项目(编号: KZCX2-SW-415)。

作者简介: 王克林(1963—), 男, 所长, 研究员, 主要从事区域生态研究。

收稿日期: 2007-08-24; 修回日期: 2007-10-15

省水利厅的职能是统一管理水资源; 组织、指导水利设施、水域及其岸线的管理与保护; 指导江河、湖泊、水库的治理, 组织水土流失的监测和综合防治, 对洞庭湖和主要河流及重要水利工程实施防汛抗旱调度。下辖水政水资源处、水利建设与管理处、水土保持处、省防汛抗旱指挥部办公室、洞庭湖水利工程管理局等。各处室对洞庭湖水资源管理的职责分工比较明晰、完备。但其整体职能和执行机构设置有些脱节, 流域管理有名无实。财政拨款方式和运转经费来源, 决定了洞庭湖水利工程管理局的工作重点与职责要求出现偏差, 热衷于工程建设、项目评审论证和监管; 很少能腾出人力去从事流域宏观管理, 导致其在立法、水资源利用规划、流域治理规划等方面职能的缺失。

省发展和改革委员会是研究制订区域发展政策, 进行总量平衡的综合管理部门, 其职能为水资源开发利用工程项目进行决策。发改委通过中长期规划和临时决策项目推进水资源开发管理, 与洞庭湖流域管理关系密切的主要是农经处、地区处。

省环境保护局是作为环境保护的主管机构, 与洞庭湖保护最为密切的主要有自然生态保护处、污染管理处、洞庭湖环境监测站等。

省林业厅涉及洞庭湖流域管理的主要职能是对湿地资源的保护与开发。保护职能为野生动植物保护, 开发职能主要是造林。

省畜牧水产局涉及到洞庭湖流域的主要是渔业资源管理。

1.2 政府管理体制存在的问题

(1) 主管机构职能单一, 无力承担流域综合管理职能。现有的水资源主要管理机构——水利厅职能单一, 无法承担起流域综合管理的职责, 发改委对流域宏观调控政策缺乏整体设计, 多采取以项目带动区域和部门协调的管理方式。

(2) 涉水部门各自为政, 条块分割, 部门之间协调机制缺乏。水利、环保、林业、国土、农业等涉湖部门习惯于从部门利益出发考虑问题, 不能很好地服从于流域发展的战略部署。洞庭湖生态系统是一个有机整体, 人为将同一湿地生态系统分别建立彼此分割的四个保护区, 不利于湿地的统一管理, 浪费人力、物力资源。各部门根据资金数量和部门需要安排项目, 造成项目之间衔接不紧密。比如泥沙问题, 水利部门要对湖区泥沙进行治理, 但是林业部门植树造林的工作不一定能跟上; 农业、林业、水利部门血吸虫防治项目启动的时间不一等, 使得防治效果大打折扣。

(3) 职能重复设置, 管理效率低下。分工过细导致职能交叉, 需要大量人力协调以维持正常运转。如对湖区水质管理, 按照“水利不上岸、环保不下河”的习惯, 环保部门对湖区污染管理的最后落脚点还是排污口, 污水从排污口排出以后, 环保部门就没有职责处理。水利部门职权范围仅限于排污口以下, 对排污企业无执法权。

林业部门为湿地主管部门, 负责监督湿地资源及其生物多样性的保护与可持续利用, 而环保局自然生态保护处也有监管湿地保护区的责任; 农业厅农业环境监测站又有管理农业生物类自然保护区、外来生物入侵防治的职责; 畜牧水产局还负责渔业水域生态环境及水产品种资源和水生野生动植物保护。彼此之间职责交叉甚多, 当有利益问题出现时, 各部门互相争夺管理权, 相互牵制; 当需要承担管理责任时, 又会相互推诿。

(4) 地方政府和上级博弈, 致使管理落实难。湖区的一级治理、河道管理和重大工程建设归属权在省水利部门, 市级涉湖管理部门负责对二级河道和湖区的二级治理工作, 县级职能部门管理三级河道和三级治理项目等。按照现行的岸线管理办法, 岸线以下归属洞庭湖工程管理局管理, 岸线以上归属地方政府管理, 土地使用需要国土部门批准, 并向国家缴纳征地费并承担征地拆迁费用。一些地方政府在道路、码头、景区建设时, 为降低成本, 尽可能减少土地征用费和拆迁费用, 将公路、桥梁、码头、景区等设施, 纷纷抢建在岸线以下, 但水利部门因为无土地执法权而难以控制。

(5) 资金投入的“短腿”和“以收费养管理”的模式。资金投入不足, 以收费养管理, 职能部门与被管理者存在依存关系。受利益驱动, 一些保护区将土地出租牟利, 致使冬季本可以蓄积水量的小坝被渔民承包后, 采取“竭泽而渔”的方式生产, 难以保证候鸟栖息环境。洞庭湖的所有权属于国家, 但实际上成为一块利益均沾“公地”, 而以保护资源为主的职能部门沦为“吃资源”的主体。2006年湖区渔政总人数达 335 人, 沅江市一个县级渔政站就有 118 人, 为了养活越来越多的人员, 在“自收自支”利益驱动下, 罚款增收成了公开的秘密。

2 洞庭湖流域管理的法律法规体系建设存在的问题

1982 年制订的《洞庭湖区水利管理条例》, 规定了湖区水利保护管理范围, 包括堤防、河流、湖泊、涵闸、排灌、蓄洪区、灭螺工程设施、防汛抢险等行

政管理职责与程序。随后,有关水土保持、湿地保护、污染治理等方面的规章与部门政策也相继出台。但总体而言,流域治理的法律法规体系尚不完善。

2.1 缺乏综合的《洞庭湖流域综合管理条例》性质的法律、法规的指导

洞庭湖区水利管理条例是从水利工程角度制订的,难以适应流域发展的需求,无法协调资源利用与资源承载力的矛盾、平衡经济发展与生态保护之间的目标。

2.2 缺乏生态补偿法规和公平利益协调机制

洞庭湖承担了长江中游 160 亿 m^3 的蓄洪任务,蓄滞洪区发展权利受到损害,相应的损失本应得到中下游的生态补偿,但目前缺乏明确政策支持,未能统筹考虑并补偿到位。又如《关于加强洞庭湖渔业资源保护的決定》对渔权和捕捞许可证的发放和管理进行了详细规定,但鱼苗增殖缺乏具体规定,没有涉及到禁渔期渔民的生活补偿问题。

2.3 法律的制定具有明显的部门痕迹

管理规章大部分由各涉湖管理部门从自身管理和利益角度起草制定,缺乏横向沟通,规章之间存在一些利益冲突,如河道采砂,国土部门认为砂石属于矿产资源,按照湖南省政府 1995 年颁布的《关于同意全面开征河道采砂管理费的批复》可以将采砂权公开拍卖,而水利部门按照 2002 年全国人大颁布实施的《水法》条文,河道属于水利部门管理,水利部门也有对采砂的管理权,可以对禁采区、可采区的采砂范围和审批程序等进行审批。

2.4 部分地方法律条文已显陈旧

一些涉及洞庭湖管理的地方性法律、法规大多制定于上世纪 80、90 年代,如 1982 年制定的《洞庭湖区水利管理条例》,1988 年制定的《河道管理条例》,1989 年制定的水利水电工程管理办法。由于新问题、新矛盾相继出现,这些法规已显陈旧。

3 推进洞庭湖流域综合管理的行动建议

湖泊与流域是一个自然与社会密切相关的复合系统,湖泊治理与流域管理息息相关。洞庭湖生态环境问题只有从流域尺度入手,采取综合的措施协调流域行政辖区的经济、社会和环境的关系,以体制为基础、制度做保障,协调利益相关方的矛盾冲突,规范利益群体的各项活动,才能统筹解决。

洞庭湖流域综合管理就是以维护健康的洞庭湖流域复合生态系统为目标,以水资源管理为核心,统筹社会、经济、环境和生产、生活、生态用水等各方面的关系,通过水土资源的规划、开发利用和

保护,建立和完善洞庭湖流域良好的防洪抗旱减灾体系、资源管理体系和生态环境保护体系,促进人水和谐,维持流域社会、经济和环境的可持续发展与公共福利的最大化。流域综合管理的对象,不仅包括水资源供给与防蓄洪工程建设、河道管理,同时还涉及湿地保护、污染防治、环境保护、土地利用等一切涉水事务。流域综合管理的边界,应以洞庭湖为中心,并追溯到长江四口和四水的整个流域。

3.1 加强涉水部门协调,建立流域综合管理体制

为扭转条块分割、多头管理的现存管理体制,需要建立一体化的流域决策协调机构、综合管理执行机构与各利益方对话机制。由政府主管部门牵头,各利益相关方参加,统一负责洞庭湖流域规划、水资源分配、综合开发利用、水环境安全保障、水生生态保护治理等有关问题,实行部门间和行政区域间行统一协调,综合制定决策、分工执行、多方监督的管理机制,统一协调的洞庭湖流域管理机构职能。据此建议建立如下机构:

(1) 洞庭湖流域管理协调委员会:负责制定流域相关发展方针政策、战略规划,统一协调和决策流域范围内各项重大事务。该委员会为非常设机构,由省政府分管领导兼任主任,委员由水利、计划、国土、林业、环保、渔政、港航等有关厅局负责人、地市政府代表、企业代表及专家组成,设立秘书处作为常设办公机构,负责对各委员单位进行日常联络与协调工作,以及流域管理重大决策活动的具体组织。设置该委员会的优点是避免机构重复,在不增加人力、物力、财力的基础上,可以在一定程度上强化对流域管理机构间的协调,确保流域管理效率和管理质量的提高;缺点是委员会系松散机构,工作成效取决于领导的重视程度和委员单位的配合。

(2) 洞庭湖流域管理局:在洞庭湖工程管理局基础上,整合水利、规划、国土、林业、环保、渔政、港航等职能部门的流域管理职能,成立一体化管理的洞庭湖流域管理局,按照流域管理协调委员会颁布的规划开展工作,包括负责:水资源、水环境管理;审查流域专业规划,编制流域防洪抗旱调度方案;流域控制性水工程的建设管理、河道管理;流域水土保持、湿地保护与流域水资源执法。该机构隶属于湖南省政府,接受长江水利委员会业务指导。将市县人民政府的湖区管理权上收,以强化并独立、综合地行使对湖区的各项管理职能。优点是避免多头管理和真空现象的发生;弊端是与水利、农业、林业、环保等部门部分职能重复,增加政府机构数。

3.2 制定流域综合规划,建立完备的流域管理法律

法规体系

洞庭湖综合治理需要统筹各方面的目标、协调各方面的行动,以人与水的和谐相处为原则,以山江湖关系为重点统筹考虑经济社会发展与水资源、水环境承载能力的关系,抓住三峡工程建成并在逐步发挥作用的有利时机和江湖关系调整的有利方面,充分发挥江、河、湖、库的联合作用,提出洞庭湖综合治理方案。

科学制定洞庭湖流域管理总体规划。一是要转变治理思路。从与水争地转向人水和谐相处,保证对生态系统和生物物种的持续利用。二是要统筹兼顾。坚持治湖与治山相结合,治湖与治河相结合,从单纯依靠工程措施到强调工程措施和非工程措施相结合的转变。三是要坚持生态治理。从流域尺度分层次实施水资源、水环境、水生态保护与管理。

编制洞庭湖流域总体规划要吸收代表不同利益,包括不同行政区域、不同行业部门的多种主体参与决策过程,维护流域公共利益以及各区域间、各部门间利益的相对公平。局部区域利益服从流域整体利益、行业部门服从全局利益。

湖南省为全国第三个颁布湿地保护条例的省份,标志着湖南省湿地保护已有法可依。但对湿地保护条例的修订仍然有长远的路要走。同时,湿地保护条例要有更多的相关法规支撑,如洞庭湖水污染防治问题;湿地转向利用问题等。保障流域管理的权威性,需要对已经不能适应社会、经济发展的法律、法规进行修订完善,组织涉湖管理的相关职能部门对其中有相互冲突的法律条文进行修订,确保管理的连贯性。强化流域综合管理法律地位,颁布《洞庭湖流域综合管理条例》:明确洞庭湖流域管理局的法律地位、行政职责,理顺与行业部门、地方行政区域的关系;规范水行政许可管理。同时应改变当前取水许可和排污许可、采砂许可等分离发放的制度,由流域综合管理机构统一发放,以利于流域水资源和水环境的统一管理;完善水环境监督、评价机制。通过建立完备的流域管理法规体系,使流域综合规划、水资源分配与调度、河道及湖泊管理、防洪抗旱、水源保护、纠纷处理等,有序依法进行。

3.3 建立洞庭湖流域长效保护与建设机制

(1) 建立流域管理长效投入机制。建立稳定的投入机制。要发挥政府在流域综合管理中的投资主体作用,研究政府资金引导和补贴流域治理的新机制。除加强财政预算投入外,还应运用各种市场

手段,如合理的水价、水使用权交易、水资源费征收及使用补偿机制等,动员和引导社会资金的投入,以建立多渠道、多元化的投融资机制。建立洪水管理制度。划定防洪保护区、蓄滞洪区、洪泛区以及规划保留区,进行风险分析评价,逐步建立洪水风险管理体系;建立节水、高效的水资源管理机制,促进企业由末端治理向生产全过程控制转变,指导农民调整产业结构,转换生产方式。

(2) 建立法定的利益补偿机制,妥善处理洞庭湖“中下游关系”中的补偿问题。对湿地开发活动的限制会导致资源使用价值的限制,导致使用权人财产权能的下降、现有权益的损失。以东洞庭湖保护区为例,区内生活着大量的居民,保护也就意味着对他们捕鱼、种田等耕作方式的禁止。如果这种牺牲单由权利人个人承担,显然是不公平的。因此,在保障社会利益的同时最大限度地保障相关人的权益十分重要。应统筹考虑调蓄湖泊的补偿法律和政策。中游湖北及下游其它省份对洞庭湖的调蓄作用按调蓄量多少支付费用,并对其生态建设予以经济补偿,弥补洞庭湖管理经费的不足,让洞庭湖调蓄功能成为湖区生态建设又一个动力。同时建立相关机制解决渔民生计问题,滥捕滥捞现象和大多数渔民的生活窘境有关。目前有 2.7 万多渔民生活在湖洲,既没有土地也没有固定住处,只有将他们逐步转移到其他替代产业就业,才能减轻过量人口对鱼类资源的沉重压力。中央应加大对自然保护区与蓄滞洪区的财政转移支付和公共设施建设力度,以缩小蓄滞洪区与受益区的贫富差距,化解区域矛盾。

(3) 建立公众参与的监督机制。湖南省人大在环境执法监督中起到了极大的作用,但人员有限,对洞庭湖的监督力度仍显不足。组织社会力量建立有效的第三方监督体系将有助于改善力量不足的弱点,同时拥有公开性和公平性。

3.4 积极开展洞庭湖生态保护与建设的国际合作

深化洞庭湖生态保护的国际合作,加强与联合国环境署、全球环境基金、世界自然基金会(WWF)、世界银行等的联系。在流域保护与生态恢复、科研监测、保护区宣传教育与人员培训、生态功能区污染防治等领域,引进先进技术与经验。

参考文献:

- [1] 王克林.洞庭湖区灾后重建的流域生态管理学思考[J].自然资源学报,1999,14(2):97-102.
- [2] 杨桂山,于秀波,等.流域综合管理导论[M].北京:科学出版社,2006:104-107.