

# 加强流域水环境保护中的府际合作

李培

## 编者按

当前,我国跨界水环境问题广泛存在。建立和完善各政府间合作机制是加强跨界水环境管理的有效途径。目前,我国跨界水环境保护政府间合作机制现状如何?存在哪些问题?如何完善?本版特邀专家撰写此文,以饕读者。

随着我国经济社会快速发展,各地水资源紧张状况日益突显,水污染事故时有发生,改善水环境质量刻不容缓。我国的河流多数为跨区域河流,这些河流因为开发强度和人口密度较大,跨界水环境问题广泛存在。如长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河七大水系,其流域总面积占国土面积约45%,是传统的工业、城镇和人口密集区,其水资源分配和水环境保护问题突出。

建立机制是完善跨界水环境管理的有效途径。机制可以为跨界水环境的全流域生态系统管理消除障碍,为区域间及部门间的协同增效消除障碍,并通过对公共资源进行有效配置,实现本地区治理、利用与整体利益的高度统一,从而提高政府服务质量。但是,囿于行政区划等原因,从总体上看,我国跨界流域尚未形成条块之间协同治理的长效机制,河流上下游之间一些省、市、县矛盾频发。而改变这种现状,必须加强流域水环境保护中的府际合作,构建并完善我国跨界水环境保护政府间合作机制。

## 我国跨界水环境保护政府间合作机制现状

### ■ 阅读提示

机制的参与主体已具有代表性和普遍性,机制的控制范围分为完整水体和不完整水体,机制的核心内容在实践过程中不断深化。

如何平衡跨界水体利益链上各方所获得的利益,减少由利益分配不均而引发的利益集团间的矛盾、冲突甚至是社会对抗,成为各地区机制建立的内在需求和动因。此外,进入“十一五”以来,以2009年《国务院办公厅关于转发环境保护部等部门重点流域水污染防治专项规划实施情况考核暂行办法的通知》为推手,以各地方人民政府环境保护目标责任制考核体系为支撑,把水环境保护的责任具体落实到政府和相关主管部门。在此背景下,机制建设取得了长足进展,主要表现在:

机制的参与主体已具有代表性和普遍性。在中央层面,环境保护部际联席会议制度,包括了环境保护部、发展和改革委员会、财政部、水利部、国土资源部等中央有关部门,形成了多部门合作机制。环境保护部还与水利部、国家海洋局等与水环境保护有主要相关职能的中央政府主管部门,签署了两部门横向合作机制,如《海河流域级知识管理系统数据共享协议》、《关于建立完善海洋环境保护沟通合作工作机制的框架协议》等。

在地层面,环保系统已经制定专项的水环境保护合作协议或与水环境保护有关的综合性环境保护合作协议的地区达20多个。如西北5省与山西、河南、湖北、四川、重庆、内蒙古等11个省(市、区)环保厅(局)制定的《共

### ◆张永江 李军

建筑垃圾有效处置是关系环境安全、保障民生的一件大事,已经成为当前社会关注焦点。

随着各地城镇化快速推进,城市建筑量和旧城改造量不断增加,大规模的城市建设和拆迁必然会导致大量建筑垃圾产生。目前,建筑垃圾处置基本以回填利用、临时堆放和填埋处置为主。按照这些简易处置模式,建筑垃圾长期存放会导致油漆、涂料、石灰以及一些重金属对土壤、地表水、地下水及大气产生严重的环境污染,甚至会破坏生态平衡。

如何科学、合理、安全处置建筑垃圾,笔者有如下建议:

一是对建筑垃圾进行分类处理。建筑垃圾生产、处置相关单位应根据建筑垃圾来源,可循环利用和物理组成等方面进行分类,实现建筑垃圾最大限度的资源化再生利用,从而有效保护生态环境。同时,建委、市政和环保等部门要建

立机制是完善跨界水环境管理的有效途径。机制可以为跨界水环境的全流域生态系统管理消除障碍,为区域间及部门间的协同增效消除障碍,并通过对公共资源进行有效配置,实现本地区治理、利用与整体利益的高度统一,从而提高政府服务质量。但是,囿于行政区划等原因,从总体上看,我国跨界流域尚未形成条块之间协同治理的长效机制,河流上下游之间一些省、市、县矛盾频发。而改变这种现状,必须加强流域水环境保护中的府际合作,构建并完善我国跨界水环境保护政府间合作机制。

机制的控制范围分为完整水体和不完整水体。目前,松花江、辽河、海河和太湖流域中的机制控制范围是按上游、中游、下游到入海(江)口等流域地理单元进行整合的完整水体。如吉林省、黑龙江省、辽宁省、内蒙古自治区人民政府及松辽水利委员会共同签署的《关于印发〈松辽流域省界缓冲区水质控制断面考核会商制度(暂行)〉的通知》,所控制范围包括松辽全流域。

其余大部分地区,如长江、黄河和珠江流域中的机制控制范围都是以各区域经济协作体所在行政区进行整合的不完整水体。如江苏省、浙江省、上海市环保厅(局)共同签署的《长江三角洲地区环境保护合作协议(2009-2010年)》,所控制范围只是长江下游和入海口,是全流域中的部分子流域或部分河段,说明就整体流域而言,机制建设还不够完善。

机制的核心内容在实践过程中不断深化。目前,所达成的机制内容几乎涉及水环境保护的各方面,如应急响应、事故处置、联合执法、共同监测、信息通报、科学研究、技术应用、信息共享、规划标准、政策协调、国际合作等。但不同机制所包含的内容有较大差异。

欠发达地区所制定的机制和刚开始运行的机制更关注事故处置、联合执法和共同监测,重在应急处置和事故防范。如甘肃、陕西、四川、青海和宁夏环保部门签订的《黄河长江中上游五省(区)环保厅应对流域突发环境事件联动协议》。发达地区所制定的机制和已经运行一段时间的机制更关注信息共享、规划标准和政策协调,重在日常监管和政策协调,如《长江三角洲地区环境保护合作协议(2009-2010年)》。这说明机制合作已经由后端管理向前端延伸,机制在实践过程中不断得以深化。

## 跨界水环境保护政府间合作机制建设主要障碍

### ■ 阅读提示

缺少法律支撑,机制内涵尚需完善,缺少科技支撑,缺少机制建立和实施的的文化背景。

就跨境流域管理而言,我国的政府间横向合作机制大多建于“十一五”期间,尚处于发展初期阶段,管理效益远未发挥出来,机制建设存在以下障碍:

缺少法律支撑。目前,我国《宪法》和《地方组织法》涉及有关政府间合作的具体规定和条例几乎是空白。法律只规范了各级政府管理其辖区范围内的事务和上级机关(或中央政府)在跨境事务中的角色扮演。这使得我国在各种跨界水环境管理中协调与合作机制下开展活动的合法性和权威性缺乏法律支撑。这种缺少合法性

## 探索与思考

联动机制,加强建筑垃圾监管,防止建筑垃圾违法处置行为发生。

二是强化法律基础支撑。目前,我国基于建筑垃圾处置的法律法规十分缺乏。可借鉴日本制定的《再生骨料和再生混凝土使用规范》、《资源重新利用促进法》等法规,结合我国国情,出台一系列有关处置建筑垃圾的相关法规和标准,促进建筑垃圾综合利用。

三是出台优惠政策,积极推动建筑垃圾产业化步伐。一方面,鼓励科研机构加大建筑垃圾合理化处置研究,探索中国式建筑垃圾处理模式。另一方面,对建筑垃圾资源化再

和权威性的松散合作方式,导致我国目前在各类协调与合作努力下建立起来的一些委员会、协调组等作用十分有限。

机制内涵尚需完善。目前,我国大部分跨界合作机制对于合作的内容、方式和分工都没有明确规定,甚至组成成员不固定,使得本身就没有行政强制约束力的机制变得更加松散,也使机制管理呈非制度化状态。另一方面,我国尚缺乏在共同战略指导下的、非危机管理阶段的、机制执行层面的跨部门和跨地区间的联合行动计划。这说明机制中的内容尚未与各部门的行政管理真正一体化。合作机制普遍缺少长效机制以及前瞻性和计划性,也缺少长期规划,而更像是临时平台,就事论事,只解决眼前一些应急问题。这些问题使得我国目前政府间合作机制对改善跨界水环境污染的能力受到限制。

缺少科技支撑。科技支撑是政府间合作机制建立与实施的重要保障条件和基础之一。这方面目前存在的问题主要是现有机制缺乏科学认知和科技参与。如问题的诊断、科学的规划、疑难问题的解决、新技术开发与引进、学术交流、科学的监测与评估都缺少技术指导和科技参与。具体表现为现有机制普遍缺少科技支撑机构和体系,决策过程缺少科技人员参与,研发成果难以转化等。这种状况导致了机制难以准确定位问题所在,也因此无法确定共同的目标。这势必影响到政府间横向合作机制决策的科学性和准确性。

缺少机制建立和实施的的文化背景。这方面突出问题表现为缺乏合作文化基础。首先,政府间横向合作还没有变成政府部门的职责和每个行政人员的自觉意识,部门利益和地方保护主义影响机制建设。其次,从经济角度看,合作机制有可能在使资源实现区域效益最大化的同时,某个局部有被拖累的可能。第三,一些行政长官缺乏和谐思想与合作意识,存在命令式的传统工作方式,这在主观上增加了达成共识的难度。第四,当合作机制在实施中出现纠纷时,缺乏上级的仲裁,影响机制的权威性和执行力。第五,现在的政府间跨界合作大多是各方以现有方式的物理叠加式合作,没有触动本部门或本系统的法律协调,未对本部门或本地区的法律法规进行学融合,未进行新的利益关系的调整和重组。因此,我国目前的政府间横向合作机制多数还属于非利益攸关的浅层合作。

## 完善跨界水环境保护政府间合作机制的途径

### ■ 阅读提示

从法律支撑、体系构建、结构构建、内容分步、科技保障、合作文化等方面完善机制建设。

机制的建设是一个不断完善的过程。完善机制的目的是探索在现有管理体制框架下,最大程度地激发合作机制参与者的积极性,发挥体制整体效力。在当前国情下,建议机制可从以下几方面进行完善:

法律支撑。在法律协调方面,需要构建适用于合作机制建立与运行的法律规范。首先,应从立法层面进行完善。其次,需要用合作机制实施结

利用企业,给予奖励补贴、减免税负等措施,促进建筑垃圾产业化。这样就可以实现建筑垃圾循环利用,能够节约资源和保护环境。

四是加强宣传教育,提高全民的环境意识。通过大量宣传典型成功经验,同时,告之不合理处理建筑垃圾带来的各种环境影响和危害,使全民树立保护环境、人人有责的环境意识。

果促进本地区、本部门标准、法规和法律调整和完善。通过机制的实施,对本地区、本部门原有法律法规中与机制实施结论相抵触的内容,应做出调整,并且应该给予机制实施得出的结论比本地区本部门得出的结论更优先的确认地位,甚至将机制的成果直接上升为法律的组成部分,实现法律层面的利益调整,塑造新的利益平衡。

体系构建。体系的完善应从以下两方面入手:一是在还未制定机制的地区,填补空缺。尽快制定与流域特征相适应的机制,重点增加地区利益方代表,从而将不连贯的水系连接起来,完善流域的合作。在这方面,从全国角度来看,还有大量工作要做,需要积极推动和引导。

二是补充已有机制的主体。目前,主体多以环保、水利部门为主,协调力度有限,应重点增加部门代表。建议中央层面以环境保护部和国家海洋局的机制为参考,向其它与跨界水环境保护职能相关的部门(如农业、住建等)扩展,建立国家级宏观政策层面的机制。地方层面以松辽管理模式为参考,补充环境保护部区域督查中心,省级科技、工业、财政、国土资源、交通运输和林业主管部门等相关部门,形成完整的利益共同体。

结构完整。针对现有机制非制度化以及约束性和有效性差的问题,需要从机制的结构着手进行构建。根据国际成功经验,建议政府间横向合作机制至少包括以下7部分:目标和原则;控制的水体范围;各方权利、义务和作用;水环境保护措施;执行机构权利、义务和作用;财政安排;工作制度,包括工作的形式。

内容分步。合作程度由浅入深,逐步从危机管理向信息共享、政策协调、行动反馈一步步过渡。建议在新建立机制地区或部门以及经济欠发达地区,推动建立以危机管理为主要目标的。在机制建设方面有一定经验的地区或部门以及经济发达地区,推动建立危机管理与信息共享、政策协调、行动反馈相结合的合作。管理从末端向前端转移,范围从局部向整体转移,时效从短期向长远转移,最终实现在共同战略下实施联合行动计划,并将行动计划的效果进行评估和

信息反馈。

科技保障。科技支撑可以确保合作机制建立、运行及监测与评估的科学性与合理性,有助于实现整个区域的利益最大化。同时应注重对专业技术人员技能的培养,使其能够掌握新技术,实现复杂的跨地区、跨部门和跨学科的横向联合。国外成熟的管理体系一般都有附属的学术或研究机构,如欧盟水框架指令、美加五大湖管理和挪威的生物多样性管理体系,都附设了常设委员会,专门负责整个管理中的科学技术问题。当然,这些成功案例也同时鼓励非政府组织和社会上的科研团体参与管理中理论研究、科学调查、技术开发、学术交流、信息管理等工作。

合作文化。必须摒弃地方保护主义和本位主义,树立科学发展和以人为本的执政理念,根据跨界水体管理的问题设定总体目标,并就意愿、利益、权限、职责达成横向协议,形成一个新的利益共同体。需要营造符合区域文化传统的氛围,为建设合作文化提供成长的土壤,使参与合作的每一方,不分贫富都能得到尊重,在信任、友好、民主、平等的气氛中促进共识形成。

作者系环境保护部环境保护对外合作中心副主任

## 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039

### ◆王新荣

党的十八大报告提出了建设生态文明的“三个理念”、“三个方针”、“三个发展”、“四项任务”,处处贯穿了环境保护,涵盖了环境保护的各个领域。这充分说明环境保护是生态文明建设的主阵地,环保部门要在生态文明建设中打头阵、挑重担、当先锋,切实成为自然生态的第一维护者,把解决突出环境问题作为生态文明建设突破口,紧紧围绕“服务科学发展,改善环境质量,确保环境安全”这一重任,科学务实,积极作为。

### 推动绿色发展,提升服务科学发展水平

发达国家的发展经验告诉我们,再也不能走以牺牲环境为代价、先污染后治理的路子。必须坚持在保护中发展,在发展中保护的可持续发展之路,牢固树立科学发展的观念。

深刻领会科学发展理念,解放思想,改革创新。为了一时的经济增长而牺牲环境是对人民群众、子孙后代的不负责任,而保护环境也并不意味着不发展经济。实际上,在合理、有序的范围利用好资源,在资源环境可承载的范围内发展就是可持续的、可相互促进的。二者之间的关系可以通过合理调节和控制达到经济发展水平不断提高、自然环境保持良好状态。良好的环境是经济增长的基础和条件,环境问题究其产生根源,是发展不足或发展不当造成的。环境问题在经济的发展过程中产生,也只有在发展过程中不断解决,才能优化经济增长,促进持续发展,同时,加强生态建设本身也是发展生态经济。两者相辅相成,相互依存。进一步深化改革服务科学发展的意识。做好环保工作就是贯彻落实科学发展观、推动科学发展、引导科学发展和服务科学发展。

一是加强调控,加快转变经济发展方式。服务科学发展就是服务于自主创新能力强、经济附加值高、符合主体功能区要求、污染物排放量小的产业和项目的发展,杜绝“两高一资”和高能耗、高污染项目上马,通过强化项目准入,严格项目审批,倒逼产业升级,发挥环评的控制闸、调节器作用,促进发展方式转变。从源头上减少环境污染和生态破坏,为科学发展保驾护航。

二是通过创新环保管理机制,改革行政审批制度,制定有利于促进转型发展、创新发展的激励政策和环境标准。支持资源节约、环境友好型高新技术产业的发展,遏制高耗能、高污染行业发展。

“十一五”以来,陕西省在探索环保新路的征程上不断创新、不断超越,趟出了一条创新环境管理的新路子。在渭河治理中实施了跨省区上下游污染补偿制度,开创了全国水污染补偿的先河,有力推动了渭河治理步伐;率先在西部开展排污权交易,改变了环境资源无偿占有为有偿使用,促使企业由被动减排转变为主动减排,从而达到减污增效的目的;实施排污权抵押融资,为企业治污减排提供资金支持。

三是大力发展循环经济,实施清洁生产,依靠科技创新推进绿色发展。构建区域、产业、企业、大、中、小不同层次的循环经济体系,对各类工业园区用生态经营理念进行项目设计、建设和运营,通过抓环境科技创新和技术集成,推动企业转型升级,达到经济与环境双赢。

四是健全和完善环保责任考核机制。根据科学发展观的要求,加快完善政府环保目标责任考核办法,实行GDP增长、环境总量、环境质量及民生环境健康“四位一体”的经济环境目标责任制。以环境质量改善的效果为最终目标,制定考核标准。

### 勇担公共责任,持续改善环境质量

作为环境主管部门,改善环境质量责无旁贷。要把改善环境质量作为环保工作的出发点和落脚点,着力做好5方面工作。

一是不断创新体制机制,探索改善环境的新思路、新举措。各级政府要把改善环境质量列入议事日程,切实加强领导,做到认识、责任、措施、投入、工作“五到位”。环保部门在政府的领导下,应抓住主要矛盾,有针对性地探索制定改善环境质量的综合措施、环境目标、环境标准,为政府决策、考核和人大立法提供可行的依据、准则。

二是踏实做好环境质量的监测、发布、预警和风险防范工作。准确把握环境本底、环境容量等基础数据,加快建设监测体系,制定切实可行的环境监测方案,加强日常环境监测和应急监测。切实提升监测能力,建立布局合理、数据可靠、传导灵敏、监管有效的环境质量监测、评价、信息发布体系。用过硬的监测数据为政府决策提供科学依据,为群众提供与其感知相一致的监测信息。

三是集中力量认真解决重点区域环境问题。“十一五”以来,陕西省采取了一系列强有力措施,环境质量有所改善。但是,部分河流水质、关中城市空气质量、农村面源污染没有得到根本性改变。重金属、化学品、持久性有机污染物和垃圾围城问题仍很突出,固体废物和危险废物产生量大。产业转移带来的污染由东部向西部转移、由城市向农村转移的趋势明显。因此,环保部门应将工作的重心首先放在加强水、气、土壤、重金属、持久性有机污染物和危险废物污染防治,优先解决损害群众健康的突出环境问题,综合施策,加大监管力度,切实维护公众的环境权益,让人民群众喝上干净的水,呼吸上新鲜的空气,吃上放心的食品,在优良的环境中生产生活。

四是引导企业优化产业结构。整顿、关闭不具备安全生产条件和破坏资源、污染环境、不符合国家产业政策要求的“十五小”和“新五小”企业,淘汰落后生产能力。倡导典型引路,在各重点行业和领域建成一批安全管理规范化、安全行为标准化、环境安全有保障的示范企业。按照环境容量和总量要求,合理规划布局工业园区,准确确定位产业发展方向,科学确定区域环境承载力,推动化工企业进园区、进环境风险。

五是落实环境隐患定期排查制度。开展重点行业企业环境风险及化学品检查,健全环境风险源管理档案。强化环境风险源头控制。

四是及时发布环境信息,保障公民的环境知情权。不断发生的突发事件再次凸显出加强环境信息公开的重要性和紧迫性。只有及时发布环境信息,让公众在第一时间了解事件的真实信息,配合做好应急处置,才能为事件处置赢得时间和主动。

作者系陕西省环境保护厅副厅长

# 服务科学发展 改善环境质量