

流域水资源管理中的出境水水质目标管理的思考

曹德扬

(苏州市环境科学研究所, 江苏 苏州 215004)

摘 要:从出境水水质目标出发,提出出境水水质目标管理的两个阶段、实施及其可行性。

关键词:流域; 出境水水质; 管理

中图分类号:X522 **文献标识码:**A

Considerations of Transregional Water Quality Objective Management in the Water Resource Management of River Basin

CAO De-yang

(Suzhou Institute of Environmental Science, Suzhou, Jiangsu 215004, China)

Abstract: Considering the transregional water quality goals, two phases, implementation and feasibility of transregional water quality. Objective management are presented in this paper.

Key words: river - basin; transregional water quality; management

1 出境水水质目标管理的背景

水是生命的源泉,经济的命脉。水源的争夺是地区冲突的一个重要因素。流域水资源冲突管理一直是国内外政府部门和专家学者研究探讨的重大课题(流域水资源冲突管理,包含冲突的识别、冲突的分析与冲突的协商等内容)。随着现代工业的发展,目前水资源冲突不仅发生在水量层面,而且发生在水质层面。尤其在中国水量充沛的华东地区,由于水质污染导致的纠纷日趋激烈。在淮河流域的安徽与河南、江苏与安徽摩擦频频。每当淮河蚌埠闸一开闸放水,污染团顺水而下,所到之处一片黑臭。在太湖流域,以京杭运河为例,常州进无锡断面、无锡进苏州断面、苏州进浙江省嘉兴断面以及苏州与上海交界断面,水质常年V类或劣V类。监测数据显示,进出境断面水质往往比境内断面水质更差。上、下游居民之间,因水质纠纷造成的恶性事件时有发生。2005年11月13日,吉林石化大爆炸,导致污染物随松花江水从吉林省向黑龙江省漫延,其后通过采取多种措施,才使出境水质刚刚达标。2006年8月又发生了牯牛河水污染事件。跨地区的水污染事件,造成影响恶劣,处理难度大,是破坏和谐社会的和谐音符。它警告人们:对流域水质污染,一定要尽可能就地处置,不允许污染扩散。

针对流域水资源冲突问题,国内外学者进行了深入广泛的研究。一些学者考虑到水量的开发和使用的分配,提出以流域为单元,对水资源进行综合开发与统一管理,将水资源管理产业化的设想^[1]。还有学者提出,将水的自然单元作为整体来实施管理,使决策过程综合考虑水管理的各个方面要素,包括水资源涵养系统、流出过程系统、水资源利用系统、水污染防治系统和水体生态系统等^[2]。有些地方提出,“区域行政管理服从流域管理”,具体还是落实到水量管理上。但是面对中国水污染现状,流域水资源管理不仅有水量问题,还有水污染问题。污染物的排放,不仅有排放总量问题,还有最高排放浓度和排放地点的限制,特别是上下游地区交界断面,水质问题的妥善处理在事故纠纷和环境管理中有着重大意义。这就是提出出境水水质目标管理的初衷。

2 实施出境水水质目标管理的两个阶段

出境水水质目标管理,主要内容是对流域河水离开下游地区的断面水质进行控制,必须达到一定

收稿日期:2006-09-20;修订日期:2006-10-03

作者简介:曹德扬(1946—),男,上海市人,高级工程师,大学本科,长期从事环境科研、环境监测等工作,已发表论文多篇,专著数部。

的水质标准才允许离境。对上游地区而言,要对自己排放的污水按水体功能区标准进行处理。上游地区承担向下游地区提供“好水”的责任。下游地区由于得到上游地区提供的“好水”,发展了经济,得到收益,需向上游地区支付一定的水资源补贴费(当然也可以设想大自然本来提供的就是“好水”,上游有义务维持原来的水质。如果上游地区提供“坏水”,由下游地区把“坏水”处理成“好水”的话,上游地区需向下游地区提供水治理补贴,严重污染的要给予经济赔偿)。

第一阶段,在继续推进“环境目标责任制”的基础上,增加、扩大内容,明确提出“出境水”的概念以及“出境水”水质要求。“环境目标责任制”是国家环保战线多年实践形成的行之有效的环境管理制度。“环境目标责任书”每年由上级政府与下级政府、政府与部门单位之间签订。由于中国环境管理体系是以行政区划为单位,考核也是以行政区划内部的环境状况为指标。而污染物是不断运动迁移的,水污染物可以从上游迁移到下游。所以在考核一个地区的环境行为时,还需要考核其对周边环境的影响。一个地区的环境保护工作,既要向上级负责,更要使当地居民满意,还要得到周边地区的认可。在“环境目标责任书”中,完全可以也应该加上对“出境水”水质的要求,实现“出境水水质的目标管理”。“出境水”水质目标要根据当地水质历史和现状以及水体的功能区确定。鉴于中国目前各地的水质现状,第一阶段的水质目标不宜太高。一般可以定为地区出境水水质污染物浓度不高于本地区上游来水水质污染物浓度。

第二阶段,由流域上下游地区政府或政府有关主管部门之间签订协议,通过经济补偿的方法实施“出境水水质目标管理”。目前,国家环境法律条文大多对污染源单位(或个人)的污染排放行为进行限制,而对一个地区向另一个地区的污染排放行为进行限制的法律条文还没有。以前,国家关于水资源管理方面的法律,如《中华人民共和国水污染防治法》和《中华人民共和国水法》,只是规定发生水体污染的当地地方政府应向有关部门及时通报,“地区之间发生的水事纠纷,应当本着互谅互让、团结协作的精神协商处理”。2002年10月28日发布的《中华人民共和国环境影响评价法》规定,“土地利用的有关规划,区域、流域、海域的建设和开发利用规划”,“工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项

规划”,都必须进行“环境影响评价”,而且在“草案报送、审批前”须征求“有关单位、专家和社会公众”的意见。可以认为,从法律意义上讲,一个地区的社会经济发展规划和环境保护规划编制时,或上级在审核时,应征求周边地区政府的意见。法律开始赋予下游地区作为可能受到伤害的有关方“陈述自己意见的机会和权利”。征求意见时,相邻地区可就“过境水”的水质水量标准签订协议,从而在法律上明确各自的权利、义务和经济责任。第二阶段水质目标可以定为全面达到水功能区划的标准。

3 出境水水质目标管理实施中的若干问题

“环境目标责任书”是下级政府或部门对上级政府或部门的一种承诺。对于流域上下游平级政府之间,“出境水水质目标管理”还需要进一步通过政府间协议,采用经济手段来实施。这样才能更好调动各地地方政府的积极性,对流出本地辖区的河道水质承担责任。第一阶段向第二阶段的过渡,在一定程度上可以看作由行政管理为主向市场调节为主的转变。“出境水水质目标管理体系”可以由国家或上级有关综合部门牵头,上下游地区政府之间签订协议给予法律地位。协议明确上下游地区之间指定断面的水质和水量。如果上游地区供水的水质水量符合规定要求,下游地区作为受益者应根据经济得益和上游的贡献,对上游地区给以财政补贴。如果达不到规定要求的,上游地区应根据削减污染物总量所需要的治理费用,对下游地区给以经济补偿。各级政府作为行为责任人,不但要组织、调动本辖区内各有关部门,千方百计削减本地区排放的污染物,还要特别重视把污染就地解决,对“出境水”的水质状况负责。为了使重点流域“出境水水质目标管理体系”能正常实施,要组成一个有财政部、国家环保总局和水利部参加的跨地域、跨部门的统一协调机构。国务院授权其对这个“出境水水质目标管理体系”的运作进行监督。

具体操作上,可以在有条件的地区先行试点,再逐步推广。第一,“出境水水质目标管理”要在上级对下级的考核体系中,将“出境水”的水质列入考核指标,国家对地方的考核、上级政府对下级政府签订目标责任书时,对“出境水”的水质标准应作出明确的规定。第二,要建立相配套的考核方法和措施,在地区之间交界断面处,由上、下游地区共同的上级地区环境监测部门,建立水质自动监测

(下转第 77 页)

以及不履行义务的后果,要他们积极配合,如实填报数据。根据基层人力及物力相对缺乏的实际,要求省、市、县宣传时间相对集中,内容基本统一。大张旗鼓的宣传活动时间安排两周为宜,即在调查摸底前及普查登记时各进行一周的宣传。

3.3 从保障持续发展的高度,强化考核监督

考核监督是保证普查数据真实性的关键,只有普查数据的真实全面,才能为可持续发展战略提供准确的决策依据。一要健全审核机制,要着力提高普查人员的业务素质,使他们从常规的技术措施入手,为污染源普查建立数据防线,着力使他们学会利用物料衡算法、类比反推法以及其他逻辑审核办法。二是健全内部控制体系,普查对象真实申报排污信息有两种情形^[4]:(1)管理者对被管理者排污信息进行检查,检查结果予以通报和奖惩。(2)管理者对低报与高报行为有严格的惩罚措施。因此在普查准备阶段,应建立普查内部控制体系,包括建立“防、堵、查”递进式的监督控制标准,对普查

(上接第74页)

站和水文自动监测站,明确项目指标、监测点位、采样分析方法和频次以及评价方法。第三,有关方统一经济补偿计算的方法、支付形式和途径。第四,一旦上游“出境水”水质不能达到规定的水质目标或出现突发性污染事故时,上游地区应及时采取补救措施,并按水量加权对下游地区进行经济补偿。第五,为保证“出境水”的水质,上游地区政府在进行工业布局规划时,就要通盘考虑整个流域的水资源状况。第六,上游地区政府在编制“突发性污染事件应急预案”时,应更多地考虑污染事故就地处理,避免污染物的扩散。第七,出境水水质和水量与经济责任挂钩,势必使信息更公开,信息的公开、透明,给公众参与提供了更多的机会。

4 实行出境水水质目标管理的可能性

多年来,国家环保总局在流域水污染管理方面做了大量的协调工作,积累了丰富的经验。今年又在行政大区建立了派出机构,进一步提升了协调与监管能力。由于水资源涉及到国民经济各行各业各部门,涉及到千家万户,要实行“出境水水质目标管理”,必须发挥政府的公共服务和社会管理功能。第一,要宣传和确立环境资源、水资源的有偿使用观念。按照市场经济运作,全国不同地区之间的水权交易也已经有了实例。一个地区向另一个

地区购买清洁地表水的水资源,有偿使用观念逐步被人们认同。目前,全国不同地区之间的排污权交易也已经开始试行,实行第二阶段“出境水水质目标管理”有了思想基础。第二,今年国家环保总局和统计局开展了绿色国民经济核算研究。科学地计算“污染损失和虚拟治理成本”方法正在确立,经济补偿的计算方法日趋成熟。第三,水资源费已经开征,水产业正在逐步形成,经费征集和使用有了一定的规范。第四,流域水资源管理调度决策支持系统(简称WRMDSS)已经和地理信息系统、遥感技术结合在一起^[4],国家环境监测总站已在全国主要江河的关键断面设立了一批水质自动监测站。国家对江河水质水量的自动连续监测管理技术逐步完善,信息的获取和处理、传输的及时准确性有了保证,从而为实行“出境水水质目标管理”提供了强大的技术保障。这样,“出境水水质目标管理”从理念到实践有了可能。

[参考文献]

- [1] 安徽省统计局课题组. 大型普查优化设计及组织模式的研究[J]. 统计研究, 2006, 8: 26-29.
- [2] 中华人民共和国国务院令. 全国污染源普查条例[Z]. 北京: 第508号令, 2007-10-09.
- [3] 雷勇. 提高环境统计质量措施刍议[J]. 环境导报, 1996, 5: 25-26.
- [4] 杨玉峰. 非对称信息条件下排污申报登记制度的策略[J]. 清华大学学报(自然科学版), 2001, 41(6): 124-128.

地区购买清洁地表水的水资源,有偿使用观念逐步被人们认同。目前,全国不同地区之间的排污权交易也已经开始试行,实行第二阶段“出境水水质目标管理”有了思想基础。第二,今年国家环保总局和统计局开展了绿色国民经济核算研究。科学地计算“污染损失和虚拟治理成本”方法正在确立,经济补偿的计算方法日趋成熟。第三,水资源费已经开征,水产业正在逐步形成,经费征集和使用有了一定的规范。第四,流域水资源管理调度决策支持系统(简称WRMDSS)已经和地理信息系统、遥感技术结合在一起^[4],国家环境监测总站已在全国主要江河的关键断面设立了一批水质自动监测站。国家对江河水质水量的自动连续监测管理技术逐步完善,信息的获取和处理、传输的及时准确性有了保证,从而为实行“出境水水质目标管理”提供了强大的技术保障。这样,“出境水水质目标管理”从理念到实践有了可能。

[参考文献]

- [1] 王耕, 王利, 吴伟. 辽河流域水资源管理产业化模式研究[J]. 中国人口资源与环境, 2004(4): 117-120.
- [2] 宋国君, 虞涛, 刘志明. 中国流域综合水管理目标模式研究[J]. 上海环境科学, 2003, 22(12): 1002-1026.
- [3] 新疆维吾尔自治区塔里木河流域水资源管理条例[EB/OL]. <http://www.tianshannet.com.cn> 2006-02-13.
- [4] 顾世祥, 李靖, 傅骅. 流域水资源调度决策支持系统[J]. 黑龙江水专学报, 2002(9): 21-23.