

论饮用水水源保护区行政管理制度

姚金海

(湖南民族职业学院, 湖南 岳阳 414000)

【摘要】《水污染防治法》规定国家建立饮用水水源保护区制度, 加快制定《饮用水水源保护条例》是此制度运行的关键。国家和省一级政府(直辖市除外)水利管理部门及流域管理机构内设饮用水水源保护机关, 直辖市、地级(副省级)市、县(区)政府建立饮用水水源保护区管理局, 构建合理科学的饮用水水源保护区行政管理体制机制, 明确饮用水水源保护区行政管理机构职责, 制定相应的行政管理规范, 是保证饮用水水源保护区制度运行的基础。

【关键词】水污染防治法; 饮用水水源; 保护区; 保护条例

【中图分类号】D922.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-1361(2016)01-0156-05

饮用水水源主要包括水库水、湖水、河流、地下水等。饮用水水源保护区制度是对饮用水水源的水质和水量、生态和环保等实施的比其它水资源标准更高、涉及范围更广、制度更严的一整套科学规范体系(规则)。饮用水水源保护区行政管理制度是饮用水水源保护区管理制度的基础, 包括饮用水水源保护区管理体制及其规则体系^[1]。《水污染防治法》规定国家建立饮用水水源保护区制度并作了一些原则规定, 但缺乏具体明确可操作的规则。加快制定一部合理科学可操作的行政法规《饮用水水源保护条例》已迫在眉睫。构建运行高效科学的饮用水水源保护区行政管理体制机制, 明确饮用水水源保护区行政管理机构职责, 制定合理规范的一系列行政管理规则, 是饮用水

水源保护区行政管理制度的根本保障。

一、饮用水水源保护区行政管理体制

世界上每一个政府无论什么体制, 都对公民的生命、财产和工作行使权力^[2]。行政管理是一切事务管理的基础, 行政管理体制的优劣直接关系到行政管理的成败和效率。饮用水水源保护区行政管理体制的构建必须取决于我国国情和水资源状况, 特别是饮用水水源的实际。当今中国水资源安全形势越来越严峻, 水资源短缺(危机)已成为经济社会发展的第一瓶颈^[3]。饮用水水源安全关乎所有人的身心健康和国家的长治久安及社会稳定, 国家(政府)要承担保证饮用水(水源)安全责任, 构建科学的行政管理体制是重要保证。

1、法律、法规明确规定国务院、省级政府

· 收稿日期: 2015-09-19

基金项目: 2010年湖南省高等学校科学研究项目课题“水资源安全预警法律制度建设”(项目编号: 10C0191)

作者简介: 姚金海(1965-), 男, 湖南华容人, 湖南民族职业学院公共教学部教授, 研究方向: 环境与资源保护法、水法

(直辖市除外)的饮用水水源保护区行政管理部门

水资源管理在我国长期存在“多龙治水”的问题,水资源的政府管理部门多、职责不清、权力不明^[4]。饮用水水源保护区行政管理体制上必须避免这些问题继续存在,法律、法规必须明确国务院和省级政府(直辖市除外)由一个部门(机关)归口管理“饮用水水源保护区”。目前水资源各部门交叉管理状况没有彻底改变之前,统一由水利部门归口管理,设立相应的饮用水水源保护局(处),承担饮用水(水源)政府行政管理的全责。随着政府机构改革的进一步推进,条件成熟时由水资源统一监管部门承担此责^[5]。一般来说,国务院、省级政府(直辖市除外)并不直接具体负责城乡居民的饮用水(水源)管理,只是承担宏观全局上的管理。

2、直辖市、地级(副省级)市、县(区)政府建立饮用水水源保护区管理局

一般来说,城市人口集中、数量规模大,在相当长时期是饮用水水源保护的重点对象人群。直辖市、地级(副省级)市、县(区)政府必须建立饮用水水源保护区管理局,具体承担城市人口和农村人口的饮用水水源保护的职责。第一,改变已有地方饮用水水源保护区管理局事业单位性质,必须成为直辖市、地级(副省级)市、县(区)政府的行政管理机构。第二,饮用水水源保护区管理局是直辖市、地级(副省级)市、县(区)政府负全责的政府机关,对外代表同级政府。第三,行政管理隶属同级政府,直辖市、地级(副省级)市、县(区)饮用水水源保护区管理局不存在上下级的行政隶属关系,但存在上下业务指导关系和信息情报资料网络共享关系。

3、流域管理机构内设饮用水水源保护区管理部门

目前,我国流域管理机构缺乏全流域治理(管理)的实际权力^[6],这不符合水的流动性自然特点。流域作为一个整体概念,包括水质

和水量、地表水和地下水、水生态和水环境、水人文和水自然等部分。饮用水是一个直接关系每个人生命健康的必需品,多项指标必须达到人体健康要求。现实是许多饮用水水源保护区里跨区域(省、市、县)和跨流域的,必须构建能解决区域管理与流域管理矛盾冲突的统一管理的流域管理体制^[7],这是我国水资源管理改革的关键。正因如此,流域管理机构必须内设饮用水水源保护区管理机关,一方面承担流域内的饮用水水源保护职责,另一方面协调跨区域、跨流域的饮用水水源保护矛盾冲突。

二、饮用水水源保护区行政管理机构职责

建立合理科学的饮用水水源保护区行政管理机构,理顺上下级关系,逐步解决水资源区域管理与流域管理矛盾,保护好饮用水水源,法律、法规必须明确饮用水水源保护区行政管理机关的职责。规范性制度的存在以及对该规范性制度的严格遵守,乃是在社会中推行法治所必须依凭的一个不可或缺的前提条件^[8]。

1、国务院水利部饮用水水源保护区管理局(司)的职责

在目前水资源多重交叉管理中,职责权重相对多一些的是水利部,承担水资源污染防治和环境保护的是环境保护部。法律、法规明确规定水利部内设饮用水水源保护管理局(司),代表国务院负责全国的饮用水水源保护工作,承担宏观整体的行政管理职责。第一,全国饮用水水源保护的法律法规及规章的起草建议及组织落实。第二,全国饮用水水源保护规划编制及组织实施。第三,全国饮用水水源保护区信息资料搜集整理及信息发布。第四,监督全国饮用水水源开发、利用、管理及保护工作。第五,协调跨区域、跨流域的饮用水水源保护矛盾,上报处理建议。第六,全国饮用水水源保护的科学研究、人才培养及对外宣传交流。第七,全国饮用水水源保护的其它工作。

2、省(自治区)政府水利厅及流域机构饮用水水源保护管理处(中心)的职责

一般而言,随着政府、市场、社会三者关

系的进一步理顺,政府行政管理职能将非常明晰^[9]。省(自治区)政府水利厅及流域管理机构的饮用水水源管理处(中心)的职责主要有:第一,区域、流域范围内的饮用水水源保护法律、法规的起草建议,实施与执行的检查。第二,区域、流域范围内饮用水水源开发、利用、管理及保护的监督。第三,区域、流域范围内饮用水水源保护规划编制及具体组织实施。第四,区域、流域范围饮用水水源保护的矛盾冲突协调处理。第五,区域、流域范围饮用水水源信息搜集及发布。第六,区域、流域范围饮用水水源保护的科学研究、人才培养及对外宣传交流。第七,区域、流域范围饮用水水源保护的其它工作。

3、直辖市、地级(副省级)市、县(区)政府饮用水水源保护区管理局的职责

在我国政府行政管理序列中,地级(副省级)市、县(区)政府是直接面对社会 and 具体事务的中间机构,承上启下具体组织实施和执行。直辖市、地级(副省级)市、县(区)政府饮用水水源保护区管理局是保障城乡人口饮用水安全的机构,承担保护饮用水水源安全的全责。第一,制定并组织实施区域内饮用水水源保护规划。第二,区域内饮用水水源的开发、利用、管理与保护工作。第三,区域内饮用水水源保护信息的搜集与发布。第四,监督检查国家和地方饮用水水源保护法律法规的落实与执行。第五,区域内饮用水水源保护的行政执法。第六,区域内饮用水水源保护的科学研究、人才培养及对外宣传交流。第七,饮用水水源保护区的其它工作。

三、饮用水水源保护区行政管理运行规则(机制)

行政管理制度主要涉及行政管理体制、机制及运行规则。建立合理的运行高效的全面承担饮用水水源保护工作的饮用水水源保护区行政管理机构,关键是要制定一套行之有效的饮用水水源保护区行政管理运行规则(机制)。

1、政府与市场互动规则(机制)

制约我国经济发展的主要障碍是政府与市场的关系长期处于不正常状态。市场经济根据市场的供求关系来配置社会资源^[10]。政府的有形之手只能在尊重和服从市场决定性作用的前提下发挥其影响作用^[11]。主要的制度选择经常表现为政府规制还是所谓的市场调节,或者说是依靠政府税收基础上的供应还是依靠市场谈判和合约来供给^[12]。市场经济的最根本要求是自由竞争,发挥市场配置资源的决定性作用。公平竞争是市场经济“优胜劣汰”最好、最根本的手段方式。在现代市场经济体制下,市场调节与政府干预、自由竞争与宏观调控,是紧密相联、相互交织、缺一不可的重要组成(关系)。现实合理的市场与政府良性互动关系应是保证市场起决定性作用前提下,以政府的干预之长弥补市场调节之短,从而实现市场调节与政府干预二元机制良性互动的凸性组合^[13]。饮用水水源保护区行政管理必须保证市场机制起决定性作用前提下进行(运行)。第一,饮用水水源保护区的所有行政管理工作必须充分尊重并发挥市场主体、社会公众的作用。例如饮用水水源污染防治及控制措施实施、饮用水水源分区保护的实施、饮用水水源安全风险预警评价、饮用水水源保护区生态修复与补偿工作等,涉及面广、矛盾复杂,必须是社会公众参与其中发挥巨大作用,才能使饮用水水源保护区所有行政管理工作真正得到落实。第二,饮用水水源保护区的法律、法规出台与实施必须充分尊重市场主体和社会公众意愿。一方面,法律、法规制定修改过程中必须吸收社会公众意见建议,必须是政府相关部门、社会团体、民间组织、专家学者、普通社会公众及企业、事业单位等各种社会力量参与法律、法规制定修改过程,吸收他们关于饮用水水源保护区的各种问题看法和意见。另一方面,法律、法规实施过程中,必须要符合市场主体、社会公众的根本利益,必须从经济社会可持续发展的长远利益和最广大人民(公众)的根本利益出发,而不是从政府管理部门自身利益考虑。第

三, 饮用水水源保护区的行政管理必须接受社会公众的监督。水资源保护法律、法规, 特别是《饮用水水源保护条例》必须赋予公民、法人和其他组织, 对污染饮用水水源和破坏饮用水水源生态, 损害社会公共利益的违法行为进行举报的权利, 同时赋予可提起公益诉讼的权利。同时公民、法人和其他组织在发现县级以上人民政府饮用水水源保护区监管部门不依法坚守职责的, 或有渎职行为的, 有权向其上级机关或者监察机关举报。当然必须明确规定举报的机关应当对举报人的信息予以保密。第四, 明确区分饮用水水源行政管理与水资源运营管理的界限。我国长期以来没有明确区分水资源管理与水资源经营, 一方面混淆了社会公共利益和所有者权益界限, 另一方面水资源经营效益也难以发挥, 政企合一、政企不分, 造成水资源浪费与短缺等一系列的问题^[14]。饮用水水源开发、利用、保护与管理中涉及到资产属性的合理定位, 饮用水水源最根本属性(目的)是满足人们生存发展的安全健康饮用水需要, 与此同时还可实现其它经济、生态方面目的, 怎样合理协调矛盾冲突, 关键是饮用水水源保护区行政管理与运营管理的关系处理。两者的根本目标都必须是保证饮用水水源的水量、水质安全和水生态、水环境安全, 满足人们安全健康饮用水需要。在此基础上, 行政管理机构要尊重市场主体运营(主体)的自主权, 市场主体必须接受法律法规范围内的饮用水水源保护区的行政管理。

2、法律、法规约束规则(机制)

市场经济社会是法律规范约束机制强化的社会^[15]。强化法律、法规约束机制是市场经济健康发展的必然要求。社会所有成员(主体)必须遵守国家法律、法规, 接受法律规范的约束, 其中就包含了政府行政机关要守法。一个不争的事实是各级政府行政机关存在大量违法行为, 不遵守国家法律、法规的现象普遍存在。第一, 必须制定与《水污染防治法》相配套的行政法规——《饮用水水源保护条例》, 赋予

各级政府饮用水水源保护区行政管理职责权力的同时, 必须对其行政管理行为及执法权给予约束, 包括制定具体明确的责任制度。第二, 相关法律、法规的修订。饮用水水源保护区制度处于初创之中, 饮用水水源保护区体制机制不完善。必须对相关法律、法规, 包括《水法》、《水土保持法》、《环境保护法》等进行相应修订。一方面相关法律、法规要赋予饮用水水源保护区行政管理机构职责权力, 另一方面对其行政管理、行政执法给予法律、法规约束。第三, 利益平衡与约束。饮用水水源保护区行政管理机构是各级政府的主管机关, 事实上既存在部门单位利益与社会公共利益的矛盾, 又存在地方局部利益与社会整体利益的矛盾。如何平衡与调节这些关系和利益矛盾, 关键是制定合理科学规则制度, 强化法律、法规约束机制。

3、合作与竞争规则(机制)

饮用水水源保护区行政管理机构在其公务活动过程中, 毫无疑问要与社会方方面面打交道, 要与政府其它机构相互配合, 其公务活动同时存在效率绩效考核。一方面为避免行政主管领导单纯追求自身政绩(升职)而违背自然和经济规律, 伤害老百姓利益; 另一方面也避免行政主管领导产生腐败行为, 《饮用水水源保护条例》必须制定相应规则, 形成有效的合作与竞争机制。第一, 饮用水水源保护机构必须与其它政府相关机构有效合作。饮用水水源保护涉及林业、环保、农业、财政等政府主管部门。饮用水水源(地)要长期有效地得到保护, 最根本的是科学规划与控制水源地居民的生产和生活方式。一方面要积极行动采取如植树造林、退田还湖、退耕还林、退牧还草等控制各种污染物排放, 滋养水源, 保护生态环境; 另一方面被动地采取适度控制人口增长规模、移民搬迁和控制经济发展速度规模, 调整经济发展项目结构等。所有这些政策措施的出台与实施, 必须要与各级政府相关部门通力合作取得其支持。第二, 饮用水水源保护机构必须与社会(市场)力量合作。一方面, 保护饮用水

水源必须取得社会各种力量的支持,包括当地居民、企业和事业单位、社会团体、民间组织等,控制其污染物排放,保护生态环境,调整其非环保生产生活方式;另一方面,饮用水水源保护过程必然与社会各种主体发生利益冲突矛盾,协调与平衡这些矛盾冲突不是简单地实施法律、法规惩处和行政管制,而首先是多方面沟通协调的过程。第三,饮用水水源保护机构的国际合作。我国相当多河流、湖泊是与周边国家共有(流域)的。水的流动性特点决定了饮用水水源保护涉及非常广的区域^[6]。饮用水水源保护机构必须与许多周边国家建立沟通协作机制,一方面,相互通报各自国家控制治理污染,保护生态环境,饮用水水源保护的法规、法规和政策;另一方面,相互合作采取有效措施方法,调整生产和生活方式,适当控制人口增长规模 and 经济发展速度,相互督促主动采取涵养水源、植树造林、保护生态环境的一系列有效对策,打击污染破坏饮用水水源的各种违法行为。

【参考文献】

[1] 姚金海.论饮用水水源保护区法律制度架构——兼论《饮用水水源保护条例》的制定[J].湖南财政经济学院学报,2015,(5):88-92.

- [2] [美] 查尔斯·A·比尔德(著),朱曾汶(译).美国政府与政治[M].北京:商务印书馆,1987.15.
- [3] 董伟.水资源已成为经济发展瓶颈[N].中国剪报,2006-06-01(1版).
- [4] 吕忠梅.长江流域水资源立法研究[M].武汉:武汉大学出版社,2006.45.
- [5] 姚金海.水权运营初论[J].江西社会科学,2007,(4):211-216.
- [6] 黄德春,陈思萌,张昊驰.国外跨界水污染治理的经验与启示[J].水资源保护,2009,(4):78-81.
- [7] 姚金海.论水权运营的制度建构[J].学术论坛,2006,(12):99-104.
- [8] [美] E.博登海默(著),邓正来(译).法理学——法律哲学与法律方法[M].北京:中国政法大学出版社,2004.255.
- [9] [美] 托马斯·思德纳(著);张蔚文,黄祖辉(译).环境与自然资源管理的政策工具[M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,2005.38-39.
- [10] 杨志峰(等).流域水资源可持续利用保障体系——理论与实践[M].北京:化学工业出版社,2003.41-42.
- [11] 靳海山.平等的诉求——由经济到政治社会的理论[J].学术论坛,2007,(5):1-5.
- [12] [美] A·爱伦·斯密德(著);黄祖辉,蒋文华(译).财产、权力和公共选择——对法和经济学的进一步思考[M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,2006.375.
- [13] 姚金海.市场缺失和政府越位的法理分析——兼论市场与政府关系定位[J].经济论坛,2005,(23):4-7.
- [14] 黄锡生.水权制度研究[M].北京:科学出版社,2005.106-107.
- [15] 伏辉祖,伏兰君.市场经济与行政管理运行机制[J].甘肃社会科学,1992,(6):46-48.

(编辑:周亮;校对:余华)

Analysis on the Administrative System of Drinking - water Source Protection Areas

YAO Jin - hai

(Hunan Vocational College for Nationalities, Yueyang Hunan 414000)

Abstract: Water Pollution Prevention and Control Law has provided for the establishment of a national drinking - water source protection area system. To speed up the Regulations on Protection for the Sources of Drinking Water is the key of its operation. The water management departments and domain management organizations of national and provincial governments (except municipalities directly under the central government) set with drinking water sources protection agencies. The government of municipality, city (provincial), county (district) established the reserve administration of drinking water source. Building a reasonable scientific administrative mechanism of drinking - water source protection area, clearing the responsibility of administrative agencies of the drinking - water source protection area and formulating the corresponding administrative norms are the foundation to ensure the operation of the system.

Key words: Water Pollution Prevention and Control Law; drinking - water source; protection area; protection regulation