

跨区域饮用水水源保护现状与对策研究

——以四川省饮用水水源保护为例

张馨文, 朱琳*, 向冬杰

四川省绵阳生态环境监测中心站, 四川 绵阳

收稿日期: 2023年3月11日; 录用日期: 2023年4月13日; 发布日期: 2023年4月20日

摘要

党的十八大以来, 党中央高度重视生态文明建设和生态环境保护工作, 提出山水林田湖草是生命共同体的理念, 深刻揭示了生态环境的整体性、系统性及其内在发展规律, 为以整体性理念引领跨区域饮用水水源保护实践提供了基本遵循。文章以四川省饮用水水源基地保护为例, 对省内跨区域饮用水水源保护现状和现有问题进行了分析, 并针对存在的问题从监管主体、管理制度、治理措施和法律约束四个层面对跨区域饮用水水源保护提出了针对性对策和建议, 为省内跨区域饮用水水源保护提供了理论支撑。

关键词

跨区域, 饮用水水源, 保护现状, 对策建议

Current Situation and Countermeasures of Cross Regional Drinking Water Source Protection

—Taking the Protection of Drinking Water Sources in Sichuan Province as an Example

Xinwen Zhang, Lin Zhu*, Dongjie Xiang

Sichuan Mianyang Ecological Environment Monitoring Center Station, Mianyang Sichuan

Received: Mar. 11th, 2023; accepted: Apr. 13th, 2023; published: Apr. 20th, 2023

*通讯作者。

Abstract

Since the 18th CPC National Congress, the CPC Central Committee has attached great importance to the construction of ecological civilization and the protection of ecological environment, put forward the concept that mountains, rivers, forests, fields, lakes and grasses are a community of life, deeply revealed the integrity, systematicness and internal development law of the ecological environment, and provided a basic basis for guiding the practice of cross regional drinking water source protection with the concept of integrity. Taking the protection of drinking water source base in Sichuan Province as an example, this paper analyzes the current situation and existing problems of cross regional drinking water source protection in Sichuan Province, and puts forward targeted countermeasures and suggestions for cross regional drinking water source protection from the four aspects of supervision subject, management system, governance measures and legal constraints, which provides theoretical support for cross regional drinking water source protection in Sichuan Province.

Keywords

Cross Regional, Drinking Water Source, Protection Status, Countermeasures and Suggestions

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2015 年国家新修订的《立法法》赋予设区的市在环境保护、历史文化保护、城乡建设等三个方面可以制定地方性法规，市级层面的区域立法所强调的立法自主性，在实践中极有可能导致跨区域的饮用水水源地保护出现法制不统一，责任不明确情形[1]。2019 年全国人大常委会开展了水污染防治法执法检查，栗战书委员长在四川开展执法检查期间提出“饮用水安全直接关系到千百万人的生命健康，人民群众十分关注，特别是饮用水水源地的保护要格外重视，希望四川因地制宜做好相关地方立法工作”[2]。四川省境内河流湖库众多，且分布有多个饮用水水源地，水源地跨越行政边界的情况较为普遍，保护协调和管理难度较大。审视四川省跨区域饮用水水源保护现状，不难看出“碎片化”现象明显，而饮用水水源的系统性、生态完整性等特性均呼唤整体性理念[3]。

四川省饮用水水源安全保护工程在“十三五”期间取得了重要成就，先后颁布了饮用水源保护系列条例，将饮用水源地的管理纳入了相关规章制度，但目前仍存在诸多困难和问题，如饮用水水源水质安全问题、保护区规范化建设问题、供水工程基础建设及管理运行问题等。针对跨区域饮用水水源地的保护，须从全局视角出发，深刻认识各要素之间是一个普遍联系的生命共同体，互为依托、互为基础，不能独立存在、不能实施分割式管理，从系统论角度统筹谋划思考，综合考虑水源地自然生态各要素、山上山下、地上地下、水里水外以及流域上下游和左右岸，根据相关要素的功能联系及空间影响范围，寻求整体性、系统性解决方案，进行整体保护、系统修复、综合治理[4]，这也是本文研究的意义所在。

2. 跨区域饮用水水源保护现状

四川省境内河流湖库众多，水源跨越行政边界的情况较为普遍，目前四川省市州饮用水水源地共有

9个跨行政区域,其中跨省行政区域有1个,即攀枝花市观音岩水库饮用水水源地(地跨云南、四川),跨市行政区域共有2个,分别为资阳老鹰水库饮用水水源地(地跨资阳市、成都市)和清白江大河马棚堰分干渠集中式饮用水水源地(地跨成都市和德阳市),跨县行政区域共有6个,包括成都市自来水七厂徐堰河、柏条河集中式饮用水水源地,岷江菜坝集中式饮用水水源地等饮用水水源地等[5]。此外,由于四川省水资源区域、季节分布不均,存在大量通过渠道调取饮用水水源水以平衡水资源分布的情形,因此,渠道调水也涉及跨行政区域,全省共有17个,其中包括沙河刘家碾集中式饮用水水源地等8个河流型饮用水水源地和华强沟水库水源地等9个湖库型饮用水水源地[6]。

过去四川省针对饮用水水源保护多是围绕单一区域或单一要素开展,而对跨区域饮用水水源地的整体性保护和不同水源地之间的关联性分析则不够,因此对省内各区域水源地的综合性保护效果较差[7]。跨区域饮用水水源地作为特殊的自然地理区域,它以水资源为媒介,既包括由地表水和地下水分水线所构成的集水单元,也包含有林地、河流、湿地、湖库、耕地的水陆两域复杂生态系统,是各种自然要素和调水渠道、水库、水利设施等人为要素共同构成的生态共同体,各要素之间相互依存、紧密联系、有机统一,某一要素的破坏往往会引发整个饮用水水源地的连锁不良反应[8]。当前,对于四川省省内跨区域饮用水水源地保护,仍然呈现“碎片化”现象,不同区域的饮用水水源基地保护“各自为营、各行其是”现象明显,这样很容易顾此失彼,最终造成生态的系统性破坏。

3. 跨区域饮用水水源保护问题

3.1. 责任主体不明确

当前,对于四川省跨区域饮用水水源保护方面,各级政府和监管机构的管理和监督责任主体仍不明确。一方面表现在省内饮用水水源属地管理缺乏整体性协作,水源地跨行政区,基于属地管理的原则,河道流经和湖库所在的地方政府各有自己的处置权,属地上存在两个甚至多个平级行政主体,在实际操作层面互相配合欠周全。另一方面表现为部门条块分割的整体性缺陷,现有饮用水水源地“条块分割”的管理体制缺乏整体性,管理职能的人为割裂导致部分职责不清,造成了管理上的权力重叠或权力真空。另外,省内目前跨区域行政执法仍存在法律障碍,行政处罚权限是以行政区划为边界进行配置的,执法人员不能跨区域执法,虽然省内有些地方探索通过短时间的专项行动或者环境应急联动进行联合执法,但未形成长期协作制度。

3.2. 管理制度不健全

针对四川省跨区域饮用水水源保护上,目前还存在管理和监督制度不健全的问题。一是水源地保护对象不完整,水源地保护通常采用划定饮用水水源保护区的方式来确定保护范围,但省内存在跨区域调水,特别是明渠调水存在较大的环境风险,对保护区向外调水沿线的监管和保护尤为重要,但目前尚未引起各级政府重视。二是水源地监管手段不完整,省内现有监测制度中“水量”监测与“水质”监测分属水利系统和环保系统,监测网络重复建设严重,同时,因为这些监测站点分属不同部门,还存在监测数据“打架”的情况。此外,水源地水质信息尚未建立环境信息共享机制,诸如全省水量调度、水质监测、危化品运输等信息无法实现共享互通。三是水源地保护缺乏周全的激励制度,《四川省饮用水源保护管理条例》提出要建立生态补偿制度,但仅为原则性规定,缺乏法律强制约束力,生态补偿制度实施存在一定局限性。

3.3. 综合治理措施不完善

目前,对于省内跨区域饮用水水源保护方面,整体性、综合性的治理措施尚不完善,对于水源地之

间协调性、实质性保护措施尚不健全。一方面全省缺乏水量调度稳定供给的法律保障，跨区域水资源分配和调度主要通过各级政府间协议保障，缺乏针对水量特别是调水供给的刚性约束。另一方面缺乏全省水环境质量整体改善的治理措施，针对省内跨区域污染源解析不够透彻，规划不统一，省内各州市不同的地方政府水污染治理投入和成效参差不齐，跨区域水环境质量整体改善空间还很大。另外，对于省内跨区域饮用水水源保护还缺乏对全省跨区域生态系统的综合保护和修复，缺乏以流域水系为单元、以饮用水水源保护区为核心，统筹山水林田湖草系统治理和协调上下游、干支流、左右岸水生态系统保护工作，不利于跨区域水系连通、水生态系统的整体恢复。

3.4. 法制适用不统一，问责不同步

在法律法规适用层面，省内跨区域饮用水水源保护仍存在法制适用不统一，问责不同步的问题。一是禁止性规定全省缺乏统一性，省内以属地管理为特色的区域法制措施所规定的禁止性规定种类、处罚力度不统一，跨区域水源地针对同一违法行为的法律适用存在区域冲突，导致相同违法行为处罚力度不同，处罚效果大打折扣。此外，环境准入方面缺乏统一的限制、禁止、淘汰类产业目录，跨区域负面清单管理存在区域差异。二是对于全省法律责任设置方面缺乏全面性，受立法空间效力限制，跨区域企业主体责任只在省内部分区域得到了强化落实，水源地违法责任追究缺乏全域统筹。三是考核问责机制缺乏同步性，对于全省跨区域水源地保护缺乏一体化考核问责机制，水源地治理效果多体现为暂时性、局部性成效，很难形成长期性、持久性良好效果。

4. 跨区域饮用水水源保护对策和建议

4.1. 聚焦“谁来管”，明确管理责任主体

针对目前省内各级政府和监管机构的管理和监督责任主体仍不明确问题，一是可以通过建立完善管理主体的统筹协调和监督机制，作为水源地管理主体的平级政府间，通过建立跨区域水源地联席会议等协调机制，加强对水源地保护政策和重大问题的协商、对接，同时明确由共同上一级政府承担监督职责，具体由属地政府上一级生态环境主管部门负责对跨区域水源地水环境保护、水污染防治实施统一监督管理；水行政主管部门负责对水资源调度、水资源保护的统一监督管理。二是可以强化属地政府管理职责，针对跨界水源及其调水渠道、补水河流沿线的保护和管理工作的，从纵向规定各级人民政府按照属地管理、分级负责的原则对水源进行管理，从横向厘清各部门按照法定职责承担的水源地保护管理职能，属地政府总体上督促相关部门和乡镇做好水源保护工作。三是建议建立全省综合执法制度，在保护区和准保护区开展综合执法，界定跨区域水源地综合执法的范围及实施主体，整合水源保护领域的水利、水上公安、环保、渔业、海事等方面的行政处罚及相关的监督检查、行政强制职能，由各相关行政主管部门委托一个综合执法队伍履行，统一施行综合巡查、综合防控、综合执法等职能，破除“九龙治水”的实践难题，这样才能够真正聚焦“谁来管”、“谁该管”，明确清楚管理责任主体。

4.2. 聚焦“管什么”，细化管理监督制度

针对四川省跨区域饮用水水源保护管理和监督制度不健全问题，一是可以建议将调水水源纳入保护范围，通过立法明确外调水沿线属地政府的监管职责，加强保护区、准保护区外调水设施沿线的污染综合治理，将调水渠系沿线两侧一定区域划定为保护管理范围，禁止在此范围内设置排污口、排放污水废液等可能污染饮用水水体的行为。二是可以建立跨区域的监测、信息互通和应急机制，在上下游河道水系流经的行政交界、饮用水水源地保护区和支流水系合理布设监测点位，并且规定监测数据作为考核评价和生态补偿等的依据；建立污染源、水文水质等监测数据共享机制。三是明确跨区域饮用水水源地保

护生态补偿制度，立法中虽不宜直接规定跨界生态补偿标准，但应明确提出保护地与受益地的跨界饮用水水源保护生态补偿协议，赋予其法律地位；可以规定生态保护补偿标准的法定要素，具体可包括水源保护区生态保护、污染治理成本及因保证调水水量与水质而丧失经济社会发展的机会成本等要素。同时，鉴于饮用水水源地保护生态补偿涉及复杂的利益关系，省内各级单一政府监督可能不能适应实际需求，应规定适时引入社会监督机制，这样才能真正聚焦“管什么”、“管哪里”，细化政府和社会管理监督制度。

4.3. 聚焦“怎么管”，规范综合治理措施

针对目前省内跨区域饮用水水源保护的整体性、综合性治理措施尚不完善问题，可以通过在立法中确立水资源、水环境、水生态“三水统筹”的系统理念，引领跨区域饮用水水源地污染的协同治理和综合保护。一是明确水量调度管理，确保水资源稳定供给，通过成立上下游跨区域水量调度联络小组，定期推进水量调度协调工作；规定根据饮用水水源汛前消落期、汛后蓄水期和枯水运用期的水量合理制订水资源调度方案并组织实施，为水资源保障提供法律支撑。二是明确水污染防治系统措施，促进水环境质量整体改善，从工业、城镇、农村农业三个方面，查漏补缺水污染系统治理措施，如在工业方面，针对性提出区域环境准入清单或者负面清单，采取“源头控制+过程监管+末端治理”的全过程、全流域污染防治措施，实现跨区域水源地水环境质量的整体改善。三是明确水生态保护系统措施，实现水生态稳定健康，如一级保护区实行生态搬迁，结合污染治理技术分析，因地制宜在保护区内实行退耕还林以及岸线整治，以及定期增殖放流、生态疏浚等生态保护与修复措施，这样才能真正聚焦“怎么管”、“如何管”，规范跨区域饮用水水源保护的综合治理措施。

4.4. 聚焦“责同一”，严格法律责任适用

针对目前省内跨区域饮用水水源保护仍存在法制适用不统一，问责不同步的问题，需要从维护法制统一原则的视角重新定位和审视水源地保护的地方立法，基于符合生态系统保护和其整体性理念的要求，在跨行政区域界限时做出整体性立法制度安排，统一立法保护，有针对性地解决水源地保护存在的标准不一问题。一方面，可以通过立法强化对各级政府的考核责任约束，建立完善跨区域水源地考核问责制度，明确将水源保护纳入对属地政府及其负有水源监督管理职责部门的目标责任和考核评价制度。另一方面，还可以通过立法严格法律责任的适用，统一跨区域水源的相关禁止性规定及法律后果，建立相对统一和完善的标准尺度，以更好实现对饮用水水源地的全方位、系统性保护。在立法主体方面，还需要强化“一盘棋”思维，针对省内跨市级行政区域的水源地保护，采取协同立法的方式，对共同关切、需要协同的立法项目，在制定立法规划和计划、法规起草、调研、论证、实施等各环节加强沟通与合作，打破行政区划壁垒，建立相对统一、衔接、稳定的法治环境，这样才能够严格法律责任适用，问责同步，在法律层面为跨区域饮用水水源保护提供支撑保障。

5. 结语

水源地是一个地区重要的生态屏障和战略资源储备，是一个区域赖以生存和发展的“血液”输送站。当前，对于四川省跨区域饮用水水源保护方面，仍然存在各级政府和监管机构管理和监督责任主体仍不明确，管理和监督制度不健全、整体性、综合性的治理措施尚不完善、法制适用不统一，问责不同步等诸多问题，做好跨区域饮用水水源地保护工作，既是水源地辐射地区老百姓的福音和期盼，也是各级地方政府的责任和担当，同时还是区域内每一名社会个体和老百姓的责任与义务。在四川省跨区域饮用水水源保护上，我们应从整体性视野出发，在保护区域明确监管责任主体、细化监管制度、规范保护措施、严格法律责任，因地制宜做好各级政府的饮用水水源地保护工作，保障饮用水源安全。当然，保护水源

地的安全绝不是一朝一夕就能够完成的，在省内跨区域饮用水水源地的协同保护过程中，各级政府和职能部门的管理和监督固然是最基础和最强有力的支撑，但是每一位社会公民的自觉参与和积极行动也是确保水源地纯净与安全不可或缺的力量支持，我们每一位社会个体都应积极参与到饮用水水源地的保护工作中来，切实做好水源地的安全保护，保护好每一片水域的纯净和安全，共同守护好我们的生命之源，持之以恒推进美丽中国建设。

参考文献

- [1] 王少杰. 饮用水水源地保护立法问题探讨[D]: [硕士学位论文]. 烟台: 烟台大学, 2017.
- [2] 谢福琛. 长江流域饮用水水源法律保护问题研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2020.
- [3] 张璐, 王恒, 吕瑞斌, 等. 从碎片化到整体性: 跨区域饮用水水源保护的立法建议[J]. 四川省环境战略与政策研究专报, 2020, 1(12): 1-10.
- [4] 王彬辉. 从碎片化到整体性: 长江流域跨界饮用水水源保护的立法建议[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019, 18(5): 16-29+111.
- [5] 四川省老鹰水库饮用水水源保护条例[N]. 四川日报, 2021-06-07(007).
- [6] 张雅琪. 四川省河流型饮用水水源地选址安全评价体系构建及系统开发[D]: [硕士学位论文]. 雅安: 四川农业大学, 2019.
- [7] 张李玲, 佟洪金, 廖瑞雪, 等. 四川省城市集中式饮用水水源保护对策[J]. 四川环境, 2019, 38(3): 26-29.
- [8] 任锋. 加强城乡饮用水水源保护的问题与对策探析[J]. 治淮, 2018(6): 12-13.