

## 正视问题

### 找准水治理堵点难点

尽管现行水法已为水资源管理搭建了基本法治框架,但随着经济社会发展和水资源治理形势的变化,其在实施过程中也面临一系列问题。

市场机制调节功能发挥不够充分。现行水法未在总则中纳入“两手发力”治水思路,相关市场化制度体系还不完善,难以通过经济杠杆倒逼全社会节水。例如,在我国部分缺水省份,用水权初始分配仍以行政指令为主,市场无法参与分配环节的科学核算,政府既承担宏观调控职责,又直接干预微观水量分配。同时,现行水法仅通过“取水许可”间接认可取水权的合法属性,未对用水权初始分配、确权登记、流转交易、收益处置等核心内容作出具体规定。此外,现行水法未对水利领域市场化运作预留合理法律空间,这使得社会资本参与水利工程建设、运营、管护制度保障相对不足。

水流域区域协同治理机制有待健全。现行水法第十二条仅原则性确立了“流域管理与行政区域管理相结合”的管理体制,未明确流域与地方的事权划分,相关事项均以“水行政主管部门或者流域管理机构”模糊表述,这在实践中引发了事权交叉、推诿扯皮的问题。同时,因现行水法未赋予流域规划刚性法律约束力,其统领作用难以有效落地,使得部分区域擅自修建取水、排污工程,导致流域水资源统一调配难度大、跨界水污染治理难以形成合力。

机构改革后职能法律适配相对滞后。2018年国务院机构改革对涉水职能进行了系统性调整,现行水法

部分条文与现实管理体制脱节,与新出台的涉水专项法律法规、地方立法衔接不足。水利部原编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责已整合至生态环境部,水资源调查和确权登记管理职责已整合至自然资源部。然而,现行水法的相关条款仍沿用改革前的职责划分,且尚未吸纳近年来流域立法、地方立法的成熟实践成果,包括但不限于关于“水资源刚性约束制度”“生态流量保障制度”“地下水储备制度”等细化条款与规则设计,因此,亟须修改。

## 完善三大维度

### 协同发力共护绿水青山

针对现行水法实施过程中面临的问题,此次修订工作还需从机制补位、体系构建、权责厘清等三大维度协同发力。

强化“两手发力”,完善水资源调节机制。一是本次水法修订在总则中正式纳入“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路,将其作为水资源管理的法定基本原则,系统完善了水资源市场化制度。二是增设用水权制度专节,将《关于推进用水权改革的指导意见》《用水权交易管理规则(试行)》中经实践检验的成熟规则上升为法律,厘清用水权法定属性,构建了从初始分配、确权登记到流转交易、收益处置的全链条法律规则,打通了水资源跨区域、跨行业流转的法定通道。三是完善水资源绿色发展的价格调节机制,修订水法第五十五条,增加“供水价格充分反映水资源稀缺程度、生态价值与环境损害成本”的规定。四是增设社会资本参与水利工程的权益保障与监管条款,明确社会资本的参与方式、平等市场地位与核心权益边界。

完善治理体系,构建流域统筹保护新格局。一方面,要明确河湖长制法定地位,将经实践检验的成熟治理模式上升为法律制度,增设专门条款界定河湖长跨行政区域河湖治理、水资源保护的核心职责,推动形成各级河湖长牵头、多部门协同、全社会参与的流域治理格局。另一方面,要严格落流域“四统一”要求,强化流域统一规划、统一治理、统一调度、统一管理,划定流域管理机构与地方水行政主管部门的权责清单,强化流域规划刚性法律效力,推动流域水资源治理从“分散管理”向“系统治理”的根本性转变。

理顺权责清单,重塑水政协同管理机制。一是细化涉水部门权责边界,清晰界定水行政主管部门与生态环境、自然资源等相关部门的涉水职责,明确各部门在水资源开发利用、保护、监管等环节的具体事权。二是法定化跨部门协同管理机制,将涉水信息共享、行政审批协同上升为法定义务,实现跨部门并联审批,提升涉水政务服务效率。三是强化水行政执法法律保障,做好与正在制定的《中华人民共和国生态环境法典》等法律法规的制度衔接,建立水行政执法与刑事司法联动的法定机制,切实提升水法的执行刚性和司法权威性。

本次水法修订是践行绿水青山就是金山银山理念、顺应新时代水治理总体布局、完善水治理法治体系的重大举措。应坚持以正确价值引领破解水治理难题,系统完善水治理制度体系,夯实水安全保障的法治基石,护航水生态保护与高质量发展,推进构建人与自然和谐共生的命运共同体。

编辑/燕子(hchwyx7810@sina.com)