

地方水文体制优化的路径与对策

任治俊¹, 游克斌²

(1. 四川省能源投资集团公司, 四川 成都 610013; 2. 四川省财政厅, 四川 成都 610016)

摘要: 新中国成立以来, 地方水文管理体制逐步建立和完善, 为推动经济社会发展和防灾减灾工作做出了重要贡献。但是现行的水文体制仍然存在诸多弊端和问题, 特别是水文体制模式的不确定, 目标模式不明确, 极大地削弱了水文工作的管理力度, 造成工作职能脱节, 水文队伍不稳, 给水文事业的发展带来很多困难, 也给国家造成很多损失。梳理了我国水文管理体制的历史演进和现状, 对全国各类水文管理模式和典型案例进行了分析和比较, 提出了模式优化的路径选择以及进一步完善地方水文管理体制的政策措施和工作建议。

关键词: 地方; 水文体制; 模式; 优化; 对策

中图分类号: TV7; TV213; TV211; TV212.5

文献标识码: B

文章编号: 1001-2184(2018)增2-0161-04

1 概述

水文是国民经济和社会发展的基础性公益事业。加快落实中小河流水文监测系统管理, 构建符合时代发展要求的水文测报体系和服务体系非常重要和紧迫。为切实满足防汛抗旱、经济社会发展、水生态文明建设, 实施“最严格的水资源管理制度”和“河长制”工作对水文信息、水文测报以及分析评价监测的需要, 亟需进一步理顺和完善水文管理体制。

笔者所说的水文体制, 主要是指水文管理体制, 特别是水文行政管理体制。地方水文体制则是指省(市、区)以下各级水文行政管理体制。笔者的任务主要是基于在新的历史条件下如何进一步检讨和完善地方水文体制, 如何进一步深化地方水文体制改革, 尽可能地建立起适应新的历史发展要求的地方水文体制, 以便于更好地服从和服务于经济社会发展和防灾减灾的需要。通过不断的改革和创新努力, 构建起一套成熟的、具有中国特色的地方水文管理体制。

笔者梳理和评估了地方水文体制的历史演进和发展现状; 归纳和概括了地方水文体制模式并选取了几个典型案例进行了讨论和分析; 借鉴气象管理体制模式对地方水文体制进行了模式优化和路径探讨; 提出了一些对策和政策建议以及总结与展望。

2 历史演进与现状评估

新中国成立以来, 中央和地方对水文体制改革与创新进行了积极的探索, 全国水文管理体制先后经历了三次下放和三次上收的过程。最初水文工作由原水利电力部直接管理, 后来逐步将水文测站下放到县、甚至原人民公社一级管理。

1963年, 国家对全国的水文管理采取双重管理体制模式。这一管理模式由原水利电力部提出并得到国务院的认可和支 持。在原水利电力部转发“国务院批转水利电力部关于改变水文工作管理体制的报告”的通知中明确提出: 各地人员、经费、仪器设备由省水文部门统一调配, 政治和行政工作仍由地方管理, 并特别强调了水文干部的配备问题。要求“总站要配备厅属局、处级干部, 分站要配备县级干部”。1989年, 水利部专门下发文件重申了水文干部配备要求。虽然国家进行了水文双重管理体制的探索, 高配了水文领导干部, 但并没有从根本上解决水文管理的体制问题, 最终没能使水文事业摆脱传统计划经济体制的统治和束缚。

在全国水文体制艰难探索、频繁变动, 而又难以取得突破性进展的时候, 湖南省在水文体制改革中率先进行了创新。2001年, 湖南以省政府的名义印发了《湖南省水文水资源勘测局职能配置、内设机构和人员编制规定》, 在“三定”方案中明确指出, 湖南省水文水资源勘测局为湖南省水利厅管理的副厅级事业单位, 主管全省水文工作, 实行公务员制度。2006年, 《湖南省水文条例》进

一步明确了水文管理体制,全省水文工作实行省、地双重管理,以省垂直管理为主、地方政府为辅的共建共管模式。随后湖南全省 14 个市(州)设立了水文勘测局,17 个城市站加挂了县(市、区)水文局的牌子。有了体制与机制的保障,湖南省水文事业发展迅猛并取得积极进展。湖南省水文管理工作在体制与机制上的成功实践,极大地推动了全国水文行政管理体制的改革与转型。河南、陕西、江西、广西等省、区先后进行了水文体制改革探索与试验。

为了进一步规范水文体制,稳定水文队伍,确保水文信息资料的连续性,2007 年,国务院《中华人民共和国水文条例》正式颁布,并于 2007 年 6 月 1 日起施行。《中华人民共和国水文条例》中明确,地方水文管理仍然实行的是双重管理,并以上级管理为主的管理模式。在实际工作中,出现了市(地、州)、县水文机构与当地管理脱节的问题,既制约了水文事业的发展,又影响了水文工作为当地经济社会发展提供及时服务,难以满足当地发展需要。为此,水利部提出水文机构实行省级水行政主管部门与市(地、州)、县人民政府双重领导的工作要求和制度安排,从而将水文工作纳入到了当地工作中。

3 模式分类与案例分析

回顾总结几十年来我国水文管理体制的演进和变迁后发现,目前的水文管理体制模式仍具有多样化的特点,具有中央和地方多级管理、流域区域交叉管理等特征。全国地方水文管理体制规范统一的目标远远没有实现。归纳起来,全国水文管理主要存在以下几种方式或模式。

3.1 以浙江为代表的水文分级管理体制

重庆为直辖市,与省、区在行政体制上存在不同,不具有代表性。全国实行分级管理模式的还有浙江省。在业界,浙江模式在一定意义上具有一定的特殊性,是一个比较特殊的样本,值得重视和关注。

浙江省在保证水文工作流域完整性的前提下,根据河流的特点,水文管理体制由省统一管理改为分级管理体制。除钱塘江流域的兰溪、分水 and 之江水文站仍由省直接管理外,省内其他水文站点(包括各类代办站)根据其服务范围,成建制地划归所在市(地)、县政府管理。水文站点职工

(包括离退休、精简退职人员、水文代办员)、水文事业费、水文站点财产均一并下划,水文事业费以 1994 年省财政预算为基数(包括工改增支因素)下划市(地)、县财政。为加强水文行业管理,全省水文站网的规划、调整和国家基本水文站点的设立、撤销、转移均由省水文总站负责管理。各级水文机构的具体职责则由省水利厅根据水文工作的特点和分级负责的原则确定。

3.2 以河北为代表的水文垂直管理体制

全国大部分省(市、自治区)由省水文局对省以下水文机构和监测站点(包括中小河流)进行统一规划、统一建设和统一管理。据不完全统计,目前,全国已有河北、辽宁、吉林、江苏、福建、山东、河南、湖北、湖南、贵州、西藏、宁夏、新疆等省区按行政区划设置市(地、州)级水文机构。在全国 330 多个地级市(州)中,有 291 个市(州)设立有水文管理机构,占全国市(州)总数的 88.2%。初步分析,全国有 13 个省(市、区)实现了市(州)一级全覆盖,有 12 个省(市、区)没有实现市(州)一级全覆盖。具体情况见表 1。

表 1 全国部分省份水文机构情况表

省区	市(州)数	水文机构数	省区	市(州)数	水文机构数
河北	11	11	山西	11	9
内蒙古	12	11	辽宁	14	14
吉林	9	9	黑龙江	13	10
安徽	16	9	福建	9	9
江西	11	9	山东	17	17
河南	17	17	湖北	13	13
湖南	14	14	广东	21	11
贵州	9	9	云南	16	14
西藏	7	7	陕西	10	6
甘肃	14	10	青海	8	6
宁夏	5	5	新疆	14	15
江苏	13	13			

注:资料来源为 2016 水文发展年度报告,水利部水文局 2017 年编印。

3.3 以广西为代表的双重垂直管理体制

广西水文在 2006 年 1 月实现机构升格后,积极、稳妥地推进市、县水文双重管理体制建设,提出了以点带面、全面发展的建设步骤。结合广西实际,以县一级水文机构双重管理作为突破口,选择合浦、阳朔两个县作为试点,在合浦县常乐水文

站增挂合浦县水文水资源局牌子,在阳朔水文站增挂阳朔县水文水资源局牌子。经过积极努力,地方水文双重管理体制试点建设取得了重要进展。目前合浦、阳朔、藤县、田林、桂平等5个县(市)政府已正式下文明确地方水文工作实行自治区水文部门与地方政府双重管理的模式。同时,为促进广西水文事业的健康发展和队伍稳定以及更好地为基层单位提供服务保障等诸方面因素考虑,发挥好有关法律、法规和政府赋予自治区水文部门依法对社会公共事务管理的职能职责,经过充分调研和积极努力,2006年12月,自治区人民政府正式批准广西水文局为第一批参照公务员法管理的事业单位。这一举措极大地调动了地方水文工作人员的积极性,维护了队伍的稳定,同时也为吸引优秀人才打下了重要基础。

3.4 以四川为代表的交叉混合管理体制

在四川省水文机构建立之初,由于水旱灾害防治、水生态保护的任务相对较轻,因此,仅在省内重要江河干流设置了水文站点。在成都、绵阳、南充、内江、达州、雅安、凉山、阿坝、眉山9个市(州)设置了水文局,以流域划分开展水文工作。2010年,根据形势需要,成立了广元水文局筹备组。目前,全省只在成都、绵阳等10个市(州)设置了水文局(含广元水文局筹备组),除阿坝、广元以外,其他8个水文局均需管理2~5个市(州)的水文站点。

四川是“千河之省”,暴雨洪灾频发,水文常规测报和应急监测预警任务繁重,加之新增的水资源管理技术支撑等工作,现有组织架构和体制下的工作量已十分饱和。同时,由于防灾减灾、水资源管理与考核、生态文明建设与河长制等均实行属地管理,以直接服务当地为主要任务的新增中小河流水文监测点量大面广,仅水文测验、预报、资料整编等传统水文业务和管理工作量即成倍增加。中小河流水文监测系统建成以来,水文站点已增加到原有数量的3倍,现有水文机构的设置难以满足管理到位和责任落实的要求。近年来,由于水文测站成倍增加,水文职能不断拓展,任务不断加重,现有水文管理体制与水文自身的改革发展要求、与水文职能职责的履行现状要求不相适应。

4 模式优化与路径选择

现有的国家水文条例已明确省一级水文管理机构的职责,对省一级直属的水文管理机构的职责也做出了要求,但并没有明确要求省以下水文机构职能直属或者必须直属。国家水文条例这种约束的开放性和包容性导致省以下地方水文体制的自主性和多元性,同时也产生了地方水文体制的不一致性和不统一性。概括起来目前已有的几种模式主要为两种:垂直管理模式、半垂直管理模式。半垂直管理模式又分为以上为主管理和以下为主管理两种亚模式或形式。此外,还有分级管理模式以及多种模式混合在一起的交叉管理模式,等等。

4.1 气象体制改革取得的经验与借鉴

针对全国地方水文管理体制模式多样化并存的局面,如何进一步优化选择适合中国国情并具有中国特点的地方水文管理体制,气象部门体制改革的成功经验值得参考和借鉴。与水文部门类似的气象部门在改革开放后也经历了体制改革探索的历程。气象部门由于体制的成功转型,使得气象行业健康发展并逐渐壮大。水文作为国家公益性的事业性机构,与气象部门有着密切的联系和极其相似之处。气象部门成功的运行机制和体制,对水文体制的改革和水文机构的发展应具有重要的参考和借鉴作用。

4.2 气象体制的改革与历程

改革开放以来,气象事业体制改革和探索主要经历了以下三个阶段:

第一阶段为1978年至1984年,是气象事业改革的初步探索阶段。

第二阶段为1985年至1992年,是中国气象事业改革全面展开、深入发展的阶段。

第三阶段为1992年至今,是气象事业改革进一步深化,气象事业全面快速发展的阶段。

通过不断地改革和创新,气象部门管理体制逐步健全和完善并呈现出以下特点:一是气象工作实行气象部门与地方政府双重领导与管理;二是气象业务由气象部门统一管理;三是气象服务以为地方服务为主;四是人财物的管理以气象部门为主,党团组织和思想政治工作以地方领导为主;五是按照投资主体和渠道的不同,气象事业由国家气象事业与地方气象事业两大部分组成。

4.3 地方水文体制模式的设计

借鉴气象部门体制改革取得的经验,可以考虑地方水文体制实行省以下垂直管理模式。机构、人员、编制等由省上统一管理,并纳入省级政府预算支出范围,确保其基本运转和开支。在事业发展开支上做适当分工,可以考虑基础性和一般公共性的监测和服务支出由省级财政预算安排,地方性和专业性服务的监测支出则由当地财政预算安排。这种体制安排的好处有利于水文机构的规范和统一,有利于基本水文公共服务的均等化和公平化,有利于水文机构正常运转的稳定性和可靠性,同时有利于更好地为当地经济社会发展 and 防灾减灾提供及时有效的服务,有利于争取地方政府和社会各界的理解和支持,并自觉融入到当地的经济社会发展之中,真正同当地政府和人民同甘苦,共命运,心连心。同时,还有利于推动地区之间在水文事业发展方面的良性竞争,增强服务当地的水平和能力。

简单概括而言,这种模式具有的特点是机构和人员由省级统一垂直管理,运行经费由省级统一管理,业务工作和事业发展经费共同分担。这样实施有利于发挥多个积极性,有利于资源的统一安排和优化配置,避免了低水平的重复配置,有利于资源利用效益最大化,从而节省人财物,有利于集中力量办大事,解难事,更好地为地方服务。

5 对策措施与政策建议

(1)进一步健全水文管理机构,增强管理能力。机构建设是水文管理体制改中最为关键的一个步骤。进一步健全水文机构是水文工作的基础性、公益性要求,也是水文工作流域性、区域性特点的要求。健全水文机构,配备水文专业人员,有利于更好地熟悉和了解当地政府的重大决策部署和相关政策,有利于更好地服务于当地经济社会发展需要,促进社会各界更好地了解水文、关心和支持水文事业发展。

(2)优化水文监测站点的区域布局,提高监测水平。进一步完善大中小河流,特别是中小河流的水文监测系统建设,进一步优化流域和区域的水文站、水位站、雨量站等基础设施建设,进一步强化巡测基地建设和水文应急机动监测队伍建设,逐步增加和提高“墒情”监测的范围和水平,不断提高水文监测的科学化水平。同时,积极组

织力量,加强科学研究,提高对水文、水情、水患、水灾发生发育发展规律的理解和认识,从而更好地为人类社会持续健康发展服务。

(3)建立水文监测资料信息共享制度,增强服务能力。水文监测资料是国民经济建设和社会发所必需的基础性公共信息资源。由于水文工作具有长期性、连续性、流域性、全局性等特点,因此,水文监测工作需要以流域为单元,长期、持续、全面、系统地进行监测,以探求流域和区域内的水文规律和水资源分布特征。在全面开展水文监测工作的基础上,要积极探索建立水文监测资料的汇交和共享制度,整合水文信息资源,最大限度地发挥现有水文监测资料的作用。采取有效措施,确保区域内水文站网的完整性和水文资料的系统性,探索水文要素的时空变化规律,更好地为防汛抗旱和国民经济建设服务。

(4)加强职能技术培训,提高职工的业务能力。采取多种措施,在全系统营造起钻研业务、学技术、比技能的良好氛围,通过委托培训、自己培训、参加行业学习的方式,提高干部职工的业务技术水平。建立老中青、高中低相结合的梯级技术人才队伍,进一步完善激励约束机制,激励职工钻研业务、学技能的主观能动性,为打造出一支特别能吃苦、特别能战斗的水文队伍打好坚实的人才和技术基础。

6 结语

地方水文体制的优化和效能的发挥有赖于水文条例等法规的完善和强化,统一规范的地方水文体制需要水文条例等法规的明确和强制。水文监测队伍结构的优化、设施设备的配备需要强有力的财政预算支撑和保障,水文监测布局系统的健全和完善、监测内容的增加和完备、测报服务水平的改善和提升需要整个水文体系的协调配合和创新发展,特别是水文测报系统的自动化、信息化和智能化的不断提升。

作者简介:

任治俊(1962-),男,四川巴中人,董事,高级工程师,博士,从事水电工程建设技术与管理工;

游克斌(1982-),男,重庆梁平人,四级调研员,硕士,从事公共财政预算管理研究工作。

(责任编辑:李燕辉)