国内外流域管理与三峡库区立法的借鉴

黄锡生, 张 雒

(重庆大学 法学院, 重庆 400044)

摘要: 流域管理具有重要的意义。近几十年来, 国内外流域管理取得了长足进展, 在促进流域环境资源的开发利用与保护方面发挥了巨大的作用。本文将分别对国内外流域管理的概况进行介绍, 并将就三峡库区如何借鉴国内外已有的立法经验进行流域管理做系统的阐述。

关键词: 三峡库区; 流域管理; 立法

中图分类号: D912.6   **文献标识码:** A

所谓流域管理是指为了既能保证流域的开发和发展, 又不对环境和资源造成负面影响而在流域水平上规划、管理和组织资源使用并进行环境保护, 以使流域的环境资源达到最合理的利用状态的过程。流域管理从流域整体出发对流域内一切涉及到环境资源使用及保护的问题进行综合管理, 对于流域内各种资源的合理开发利用、流域环境保护以及促进流域可持续发展起着积极的作用。近几十年来, 世界各国结合自己的国情对流域管理体制、政策、法律进行了不断的探索和调整, 大大丰富了流域管理的理论和实践, 在促进流域环境资源的开发利用与保护方面发挥了巨大的作用。同时也为三峡库区流域管理提供了大量的可供借鉴的经验。

1 国外流域管理现状

1.1 国外流域管理的概况

在欧美发达国家, 流域的开发管理基本上走的是一条先污染后治理的路, 先后经历了大规模水资源开发导致流域水质恶化然后再引起重视, 进而加强工业污染控制和水资源的保护这一历程。时至今日, 大多数西方发达国家都已经建立起适合本国具体情况的较为完善的流域管理体制, 其流域管理也基本由以水污染综合防治, 水生态环境的恢复为目的的管理转变为可持续性的流域水资源—环境—生态的综合管理。

综观各国的流域管理, 大致可归纳出以下几个共同特点:

第一、大多数国家都从流域整体出发, 建立起以整个流域为单元的流域综合管理体制。目前, 美国、法国、加拿大等发达国家都通过组建流域管理机构, 进行流域统一管理。

第二、流域管理机构不仅是政府行政机构, 往往还是经济实体。如美国田纳西河流域管理局就既具有政府的某些权力, 又具有企业的灵活性和主动性。

第三、通过流域管理立法保障流域管理机构广泛的管理权力。迄今为止, 各发达国家大多制定了效力及于全流域的法律, 赋予流域管理机构广泛的权力, 对整个流域事务进行全面规划和管理。

第四、国家在流域开发管理初期往往给予政策和经济上的扶持。如在田纳西流域管理局发展的早期, 联邦政府除了拨款外, 还给予了大量的优惠政策, 如免税和低税收待遇, 为其迅速发展提供了有利条件。

第五、在流域管理过程中进行科学论证并强调公众参与。许多国家在流域的开发管理中相

当注重管理的科学性。各国的流域管理机构中一般都有许多相关专业的专家，在做出流域内重大决策的过程中，会广泛听取并采纳他们的意见。同时还会进行科学论证。此外，鉴于流域管理涉及到社会各方面的利益，国外的流域管理也相当重视公众参与，在流域管理机构的成员中吸收了许多居民、用水者、社会组织代表。

国外的流域管理以法国和美国最具代表性，以下将分别对这两个国家的流域管理情况进行介绍。

1.2 法国的流域管理

法国流域管理最大的特点在于他们以流域为基础建立起流域管理机制。法国将全国按河流水系分为六大流域，并以此为基础在地方行政之上建立流域委员会和流域财务局。将全国水资源按流域而非行政区域进行管理。法国流域管理的主要机构是流域委员会和流域水管局。流域委员会是流域内一切水问题的立法机构。流域水管局是流域委员会的执行机构，同时也是技术和水融资机构。

法国非常重视流域的综合管理，管理的范围相当广泛全面。包括从水资源的水量、水质、水工程、水处理等方面对地表水和地下水进行综合管理。管理的同时还充分考虑生态系统的平衡。流域机构对流域实行全面规划、统筹兼顾、综合治理。既包括对污染进行防治，也包括对流域水资源进行开发利用。注重从经济、社会、环境效益上强化流域的综合管理。这种开发的同时注重污染防治的综合管理有效促进了法国流域环境资源的合理利用和保护。

法国流域管理手段多样，既采用了大量行政、法律手段，同时也很重视经济手段的运用，充分发挥了经济杠杆的作用。法国的流域管理强调“以水养水”，实行“谁用水，谁付费；谁污染，谁治理”政策。用水者要缴纳用水费；污染者要缴纳污染费。而所有收到的资金则用于流域管理和进行相关水的研究，从而确保流域委员会有稳定和充足的资金来对流域进行管理。

另外，法国的流域管理还非常强调多方参与，以增强其民主化、科学性与透明度。各级流域管理机构在中央及地方代表外，都吸纳了用水者和相关专家作为其组成成员，而且所占比例不小。在此基础上，法国的流域管理还在国家、流域及地方 3 个层次建立了“协商对话”机制。根据这一机制，流域水管局成员、用水户和国家行政代表可就流域水管理事务进行协商对话，从而使各项具体决策不仅能够充分代表社会相关各方的意见和利益，而且具有科学性，从而实现流域的高效开发利用和可持续发展。

通过以上各项措施，法国建立和完善了高效率的流域管理体系，在很大程度上改善了国内河流的环境及生态状况。

1.3 美国的流域管理

美国是世界上流域管理较为成功的国家之一。其中，田纳西河的流域管理作为依法保证流域水资源开发和保护的成功典范，更是被各国争相效仿。

为了促进区域经济发展，美国国会于 1933 年通过了《田纳西流域管理法》(Tennessee Valley Authority Act)，成立了田纳西管理局 (TVA)，对田纳西流域进行综合开发治理。经过多年的努力，田纳西河流域的开发和治理都取得了显著成效。在这个过程中，《田纳西流域管理法》为流域的统一管理提供了法律保证，是整个流域管理的基础和保障。

立法首先对田纳西流域的管理机构及其职责做了明确规定。根据立法，田纳西流域管理的主要机构是田纳西流域管理局。其统一指挥流域内的水电工程、洪水控制、土地保护、植树造林、土地休耕、河流净化和通航以及多种小工业的建造等事宜，对整个流域的经济和社会发展具有广泛的权力。包括独立的人事权、对土地的征用权、建设项目的开发权以及对流域内一切经济活动及综合治理活动的管理权。根据立法，田纳西河流域管理局还被授予了很大的独立自主权。管理

局可以根据全流域开发和管理的宗旨修正或废除与该法有冲突的地方法规，并制定相应的规章条例。另外，管理局还可以跨越一般的政治程序，直接向总统和国会汇报，从而排除了其它行政力量的干涉。

田纳西河流域管理最大的成功之处就在于其将经济手段有效地运用到流域管理中，实现了经营上的良性运行。田纳西流域管理局不仅是联邦政府的权力机构，同时也是一个经营实体。本着“以电养水”的经营方针，目前它已发展成为全美最大的电力生产商。在流域管理局发展早期，政府扶持政策起到了很大的作用。除了给予其电力生产和销售权、融资权等一系列权力外，政府还对其开发项目给予拨款。除国家扶持外，流域管理局还通过贷款、发行企业债券等方式面向社会筹措资金。债券的发行将大量的社会资金吸纳到流域管理局，对电力生产的发展起到了促进作用。而电力的赢利，又为流域的综合开发和管理提供了资金支持，从而形成了一个良性循环。

2 我国流域管理现状

2.1 我国流域管理概况

我国对江河治理已有数千年的历史，但是长期以来并未真正形成流域综合管理的理念。直到2002年新《水法》颁布实施以前，流域管理机构的法律地位及其对水资源管理、监督的职责都未能明确。随着新《水法》的颁布实施，我国的流域管理开始进入依法行政、依法管理的新阶段，呈现出新的局面。

首先，确立了流域水资源管理体制。新《水法》坚持流域管理，实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制，科学界定了水行政主管部门、流域管理机构和有关部门的职责分工。

其次，明确了流域管理机构的法律地位和职责。新《水法》明确规定了流域管理机构在所管辖的范围内行使法律、法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责。从根本上确立了流域管理机构在水资源统一管理方面的法律地位。

再次，进一步完善了流域水资源管理的相关制度。新《水法》明确规定了6个基本制度，包括取水许可制度、水资源有偿使用制度、饮用水水源保护区制度、河道采砂许可制度、用水计量收费和超定额累进加价制度、用水总量控制与定额管理制度，使流域管理机构在水资源管理方面的各项职能变得具体化，而水资源管理也变得更易操作。

2.2 淮河流域管理

淮河是历史上有名的害河。新中国成立后，党和国家多次对其进行治理，先后进行了5次流域综合治理规划，使淮河的流域管理逐步走上科学化、规范化、法制化的轨道。

目前，淮河流域管理的主要机构是淮河水利委员会。其在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责。

为了加强对淮河的治理，国务院、水利部、淮河水利委员会制定颁布了大量行政法规、规章及其他行政规范性文件，为淮河流域管理提供了法律及政策上的依据。

首先，在水资源管理方面，淮河水利委员会根据流域内各省的具体情况，于1994年先后出台并实施了《沂沭泗水系实施取水许可管理有关规定》、《关于淮河水利委员会在河南省实施取水许可管理有关规定的通知》实施细则，推动了淮河流域取水许可制度的贯彻落实。

其次，在水污染防治方面，1995年出台的《淮河流域水污染防治暂行条例》提出了淮河水污染防治的目标，并规定流域由四省政府各自对本省淮河流域水环境质量负责，必须采取措施确保本省淮河流域水污染防治目标的实现。《条例》还规定了在淮河流域实行水污染物排放总量控制制度、对超标排放水污染物的限期治理制度、排污收费制度、水质监测及相关的法律责任。1996年淮河水利委员会编制了《淮河流域水质保护规划》。从2001年10月1日起还开始实施了《淮

河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理办法（试行）》，规定国家在淮河和太湖流域实施重点水污染物排放总量控制区域实行排放重点水污染物许可证制度。通过实施这些条例、规划、办法，推进了淮河流域水污染防治工作。

另外，在水土保持方面，1991年《水土保持法》颁布实施以后，淮河委员会先后完成了《淮河流域水土保持调查报告》、《淮河流域水土保持规划》、《淮河流域防洪规划之水土保持工程规划》等的编制和上报，在淮河流域水土保持的前期工作中发挥了积极作用。

尽管淮河流域管理已经取得了巨大的成就并且开始走向科学化、规范化。但就目前看来，还是存在大量问题。这些问题还需要通过进一步加强流域统一管理来加以解决。

2.3 黄河流域管理

对黄河流域进行全面的开发治理，也是在新中国成立之后。特别是1997年3月提出的《黄河治理开发规划纲要》，为黄河流域管理提供了重要依据。

现阶段，黄河流域管理的主要机构是黄河水利委员会。黄河水利委员会代表水利部行使在黄河流域及相关区域内的水行政主管职责，是具有行政职能的事业单位。

近年来，在黄河流域管理过程中，不仅出台了大量的行政法规、规章及其他行政规范性文件，而且在具体实施上也取得了很大成就。

首先，在水资源规划方面。1997年审查的《黄河治理开发规划纲要》提出了黄河水资源开发利用的原则和规划意见。黄河水利委员会据此组织有关省区编制了黄河流域片水中长期供求计划、缺水城市供水水源规划等，为黄河的综合治理开发提供了依据。

其次，在取水许可管理方面。黄河水利委员会根据相关规定制定了《黄河取水许可制度实施细则》等规范性文件，对黄河干流和重要跨省区支流的取水许可实行全额或限额管理，并按照国务院批准的黄河可供水量分配方案对沿黄各省区的黄河取水实行总量控制。

再次，在水量调度方面。黄河水利委员会于1998年成立了专门的调水机构，依据水量分配方案实施年度（分配到月旬）水量调度计划，对各行行政区域取用黄河水实行计划管理。而具体的用水、配水仍由各行行政区域进行管理，有效地缓解了下游的断流问题。

最后，在水资源保护方面。组织开展了黄河干流纳污量调查、省界水体水环境监测，建立了黄河水质数据库，定期编发水环境监测简报、月报和年报。组建了水资源保护监督管理执法队伍，依法进行了入河排污口监督管理和取水许可水质管理，对流域内发生的重大水污染事件进行调查。

此外，黄河流域在防汛抗洪、水土保持等方面都进行了较为有效的管理，建立了较为完整的流域管理体系。

3 三峡库区立法对国内外流域管理的借鉴

三峡工程集防洪、发电、航运等综合效益于一体，为长江流域及库区经济发展带来巨大动力。同时，在环境方面也会造成很大的影响。如何正确合理地对库区环境进行管理是解决库区环境问题的关键。因此，三峡库区应当借鉴国内外流域管理的经验，结合库区管理的现状及建库后可能存在的问题，建立和完善适合库区实际情况的管理机构、法律制度等等。在立法问题上，三峡库区可以从以下几个方面借鉴国内外流域管理的相关经验。

3.1 加强库区流域管理立法，建立健全完备的法律制度

流域环境资源保护具有长远性、战略性、全局性的特点，需要建立长期稳定的法律保障机制。世界上许多国家，尤其是发达国家，在流域管理的过程中基本上都以流域为基础进行立法作为流

域管理的依据,并且取得了巨大的成功。而我国对流域环境资源保护法律法规研究则不十分重视。流域管理主要根据《水法》、《河道管理条例》等的有关规定,缺乏流域性的管理法律法规。而且,流域管理所依据的现行法律法规在许多方面还有欠缺。

三峡库区在我国经济、社会发展中具有重要的战略地位。库区开发治理和统一管理涉及 2 省(直辖市)、19 个县市和环保、林业、国土、交通、电力、水利等多个部门。库区上、中、下游情况各异,地方和部门利益关系错综复杂,需要制定专门的《三峡库区流域管理法》来统一协调,统一管理。除此之外,还应当对现行的环境资源法律法规进行修改,并且制定和发布库区规范性文件,建立健全完备的库区流域管理法律制度,使库区流域管理具有完备科学的法律依据。

3.2 对库区进行统一管理与综合管理

三峡库区跨湖北、重庆两省市,涉及众多市、县级行政区域。如果各地在处理环境资源问题时不能做到统筹规划和管理,对库区的长远发展是不利的。我国的流域管理中不乏这样的教训。所以,我们应该借鉴国内外流域管理的经验,建立和完善以流域为单元的管理机制,确立库区流域管理机构对库区的统一管理。同时赋予库区流域管理机构在经济和社会发展方面广泛的权力,对库区环境和资源进行综合管理。

库区流域管理机构对库区进行统一综合管理并不意味着对流域管理问题全包全管,从而排斥地方行政区域管理。库区流域管理机构对库区进行统一综合管理主要应该体现在宏观管理方面。

首先,对库区管理进行统一规划。流域是一个完整的系统,由任何部门、地区来制定规划都会带有片面性。因此,库区管理必须由库区流域管理机构根据库区的特点,结合各地区、各部门的要求,制定统一的规划,对库区实行统一管理。

其次,对库区管理中具有全局性的工作进行协调和管理。如各地的水资源保护规划及地区排污总量的控制,要服从库区的整体安排,不应超过库区分配的限额。在工程管理方面,涉及整个库区防洪、洪水的关键工程,可由库区流域管理机构直接管理。

再次,加强对库区管理的监督。在库区流域管理机构的统一管理下,应当充分发挥地方政府和地方行政主管部门的作用,进行区域管理。但是库区流域管理机构应加强监督检查,从而保证对库区的统一综合管理。

总之,基于三峡库区的重要性和特殊性,我们应该建立起一个以整个库区为基础,与国家 and 地方行政监督、协调相结合的管理体制,实现对库区的统一综合管理。

3.3 注重可持续发展原则的贯彻

可持续发展原则在库区管理中的贯彻主要是指在进行库区开发的同时维护库区环境资源的自然功能,维护和改善生态环境,保持生态平衡,使库区开发建设与环境保护统筹规划、协调发展,实现经济效益、社会效益和环境效益的统一。

在三峡库区管理中贯彻可持续发展原则应注意以下几点:

3.3.1 对库区开发进行监督、指导。国家及库区流域管理机构在库区开发过程中应当进行监督和指导,特别是一些会导致环境资源破坏的开发工作,应当予以制止。对已经造成严重后果的,应当追究相应的责任。

3.3.2 对库区环境与资源的开发进行综合决策,把环境及资源保护真正纳入库区经济建设和社会发展的决策之中。应当认真编制库区环境及资源保护规划,切实将环境资源保护目标和措施纳入库区规划和决策,并根据需要与可能将有关保护自然生态与防治污染的费用纳入预算,确保落实,实现经济发展与资源、生态环境之间的长期平衡发展。

3.3.3 在库区开发过程中,严格执行相关的环境资源保护法律及政策。在进行库区开发的

同时，也要考虑环境保护战略方针的Implement和实现预期的环境保护目标。“预防为主，防治结合”，严格执行环境保护的相关法律政策，防止新的污染的产生。

世界各国在流域管理的过程中，大都经历了先开发、利用自然资源，后保护和改善环境资源的道路，也为此付出了惨痛的代价。三峡库区应当吸取历史的教训，在库区开发的同时注重环境资源的保护，实现库区环境、经济、社会可持续协调发展，防止造成资源耗竭、生态破坏和环境污染的恶果。

3.4 在库区流域管理中注重经济手段的运用

经济杠杆的运用在流域管理中是一种行之有效的方法。其实质上贯彻了“谁破坏，谁恢复”、“污染者负担”、环境资源有偿使用等原则。有利于保护资源和防治环境污染与破坏。经济手段的运用在库区环境管理中可表现在以下几个方面。

3.4.1 国家从经济上给予扶持。国家经济扶持主要分为三方面。一方面是在库区建设过程中由国家部分开发项目给予拨款。尤其是一些涉及防洪、航运、发电等方面的重要工程。另一方面是对库区内污染防治工程基本建设投资及污染治理设施的运行费进行补贴。最后，对库区的经营项目采取经济上的优惠政策，包括低息、优惠贷款及税收优惠政策。

3.4.2 实行“以水养水”的运营方式。三峡库区具有发电、航运等多种功能。因此，在库区的开发管理中应综合考虑航运和发电等规划，充分利用水资源，大力发展航运和电力事业来筹集资金作为库区管理的成本。但是在运行过程中必须授权库区流域管理机构负责对环境资源的使用进行监督管理和投资效益的回收及再投资，以此逐步积累实现库区滚动开发。同时，还应赋予库区流域管理机构对整个库区经济事务的管理权，以确保筹集到的资金真正用于库区流域管理，做到“以水养水”。

3.4.3 建立水资源有偿使用制度。有偿使用制度是关于开发利用自然资源者根据资源的性质和开发利用的规模和程度依法向国家缴纳一定费用的法律制度。三峡库区水资源应当实行有偿使用的制度，由库区流域管理机构代表国家向取水者收取一定的水资源费。收取的水资源费则应用于水资源的勘测、监测、评价、规划以及为合理利用、保护水资源而开展的科学研究和采取的具体措施。

3.4.4 建立水资源补偿制度。主要是进一步加强库区内的排污收费制度。通过征收排污费，一方面可以约束排污者的排污行为，减少污染物向库区的排放，促进能源、资源的综合利用。另一方面可以筹集治理污染的资金，对库区环境污染可以形成有效控制。

3.5 注重公众参与原则的贯彻

公众参与是对环境行政管理的重要补充，可以调动公众在环境管理中的积极性，弥补行政管理的缺陷，提高环境管理的效率。公众参与原则在三峡库区管理立法中的贯彻，主要应体现在以下两方面：

3.5.1 建立、健全环境信息公开制度。在立法中规定库区流域管理机构应该向相关公众公布和提供有关流域管理工作情况和环境资源状况的信息资料。如定期或及时发布库区环境资源状况公报，公开有关的环境决策和管理的信息和程序，提供环境法律、法规、政策、计划文件和其他的有关信息等。环境信息公开制度能够增加库区环境资源管理的公开性和透明度，为公众进一步参与和监督环境管理提供必要条件。

3.5.2 确保和维护公民参与库区流域管理的权利。流域管理具有广泛性和社会性。应该为库区内广大公众提供交流协商的渠道，使其共同参与到库区流域管理中来。立法应该规定在库区流域管理的决策过程中，在各个层次之间开展讨论与对话，广泛听取社会公众的意见和建议。除此之外，还应该通过立法进一步加强社会公众对库区流域管理的监督检查。具体包括监督检查库

区规划的实施和库区内各行政区域的水资源开发利用与保护工作,检查重点工程对库区水资源的影响,检查各项制度的实施情况并提出相应的意见和建议。公众监督具有广泛性,能够有效弥补行政监督的不足,是库区环境管理中不可或缺的部分。

参考文献

- [1] 吕忠梅. 环境法[M]. 北京: 法律出版社, 1997.
- [2] 黄锡生, 李希昆 主编. 环境与资源保护法[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2002.
- [3] 叶文虎 主编. 环境管理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000.
- [4] 袁弘任, 吴国平等. 水资源保护及其立法, 北京: 中国水利水电出版社, 2002.
- [5] 何大伟, 陈静生. 三峡库区资源与环境一体化管理的机构、法律、制度初探[J]. 长江流域资源与环境, 2000, 9(2).
- [6] 万军, 张惠英. 法国的流域管理[N]. 中国水利报, 2002-11-14(4).
- [7] 唐政生, 潘安, 孙荣博. 美国田纳西流域管理[EB/OL]. <http://www.waterinfo.net.cn>.
- [8] 唐政生, 孙荣博, 潘安. 田纳西流域管理体制特点[EB/OL]. <http://www.waterinfo.net.cn>.
- [9] 刘涌涌, 刘振胜. 贯彻实施新水法, 加强流域水行政管理[EB/OL]. <http://www.chinawater.com.cn>.

Legislation of Management of the Three Gorges Reservoir Area Using the Experience of Valley management at Home and Abroad

HUANG Xisheng, ZHANG Luo

(Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Valley management is important. Recent years it develops rapidly. This article will introduce the general situation of valley management at home and abroad. It will also systematically define how we learn from legislation in hand and manage the valley of the Three Gorges Reservoir Area.

Key Words: Three Gorges Reservoir Area; valley management; legislation

收稿日期: 2003-5-10;

基金项目:

作者简介: 黄锡生(1964-), 男, 江西石城人, 重庆大学法学院副院长, 硕士生导师, 西南政法大学博士生。

张维(1980-), 四川广汉人, 重庆大学法学院硕士研究生。