

# 《长江法》的构建与流域管理体制变革

王宏巍,王树义

(东北林业大学 文法学院,黑龙江 哈尔滨 150040)

**摘 要:**长江流域的水体污染、生态恶化等问题日益严重,迫切需要制定一部《长江法》实施对长江的严格管理和有效保护。长江立法的核心问题在于流域管理体制与运行机制的改革。我国目前的流域管理体制存在机构设置重叠、多头管理、多龙治水等现状,现有的流域管理机构的性质和权限不足于实现综合统一管理的职能。本文分析了我国现行流域管理体制存在的问题,阐述了改革流域管理体制的客观要求,初步构建其体系,从创设新型的流域管理机构、流域监督机构、流域管理委员会以及明确地方政府职责等方面提出建议,从而为《长江法》的制定奠定理论基础。

**关键词:**长江法;流域管理体制;改革

中图分类号:D922.66

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2011)02-0062-03

长江流域水资源在我国国民经济中占有重要地位,经济和加速发展对水利发展的要求大幅度提高,长江流域水问题也逐渐凸现。目前,我国尚没有制定专门针对流域管理的法律。鉴于长江的重要地位,长江流域治理开发涉及的“条条”、“块块”众多,利益主体呈现多元化,利益矛盾错综复杂,修改或制定一般性水法律法规和规章都是不够的,只有制定综合性的《长江法》才能很好地规范长江流域复杂的涉水事务<sup>[1]</sup>。研究长江流域水资源保护的核心问题是强化监督管理。因此,长江立法的目的就是规范长江流域水资源保护行为,一方面为流域管理权的设置提供法律依据,另一方面为流域管理权的行使规定范围<sup>[2]</sup>。在此意义上,构建《长江法》是否成功,关键在于流域管理体制的设置,因为健全的流域管理体制不仅可以大大提高流域管理工作的效率,而且可以在一定程度上弥补因流域管理法不健全和管理技术手段落后而存在的不足,而流域管理体制的设置必须具有法律依据。建立长江流域管理新体制,对实现长江流域水资源的可持续利用,促进长江流域经济社会的快速稳定发展具有极其重要的意义。

## 一、我国现行流域管理体制存在的问题

根据《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国水土保持法》以及

《中华人民共和国防洪法》等相关法律和规范性文件的规定,我国现行的流域管理体制,是一种“统一管理”与“分级、分部门管理相结合”的管理体制。这种管理体制,实质上就是一种“统一管理”与“分散管理相结合”或“流域管理与部门管理和行政区域管理相结合”的管理体制。按照这种管理体制,理应以流域统一管理为主,部门管理和行政区域管理为辅<sup>[3]</sup>。然而,在我国流域管理的实践中却逐步形成了国家与地方条块分割,以河流流经的各行政区域管理为主,各有关管理部门各自为政,“多龙管水、多龙治水”的分割管理状态。其弊端主要在于:

第一,地方保护主义盛行。实行流域管理与部门管理和地方各行政区域管理相结合的管理体制,必然会导致“以地方行政区域管理为中心”的分割管理状态的出现。因为在市场经济的条件下,由于经济利益的驱动,流域的各地方政府为了本地方的利益,势必会对流域自然资源、自然环境的开发、利用和保护等方面的统一管理产生不同程度的抵触,势必会“充分”利用其在流域行政区域管理方面的权力,大力开发和利用其行政区域内的流域自然资源 and 自然环境,为地方社会经济的发展谋取利益。这样也就不可避免地会出现以流域各行政区域管理为主的分割管理状态的出现。

第二,职能交叉和职能错位并存。实行流域管理部门管理和地方各行政区域管理相结合的管理体

收稿日期:2011-01-06

基金项目:长江水利委员会《中华人民共和国长江法起草研究》重大项目

作者简介:王宏巍(1980—),女,黑龙江海伦人,讲师,博士,从事环境与资源保护法学、刑法学研究。

制,必然会导致“多龙管水、多龙治水”的现象的产生。而“多龙管水、多龙治水”,又势必会导致各部门各自为政、各自为战、分割管理状态的出现<sup>[4]</sup>。目前我国在流域的开发、利用和保护方面享有一定流域管理体制限制的部门达12个之多。这些部门包括水利、环境保护、水产、交通、农业、林业、城建等部门。这么多的管理部门,在流域管理的活动中不可避免地会产生相互争权或相互扯皮、各行其是的现象。

第三,流域统一管理得不到落实。虽然从法律规定上来看,我国目前在流域管理方面实行的是“流域管理与行政区域管理相结合”的管理体制,然而,在实践中,我国各流域统一管理机构,如长江水利委员会、黄河水利委员会、淮河水利委员会、珠江水利委员会等,长期以来并不具有实施统一管理所必须拥有的足够的流域管理体制权限。

这种管理体制在实践中极易导致国家与地方条块分割,以流域内各行政区域管理为主,各有关管理部门不仅不适合实施流域可持续发展战略的需要,相反有碍于流域可持续发展战略的实施,因此,必须改革现行的流域管理体制,建立一个新的科学的流域管理体制。

## 二、改革我国现行流域管理体制的客观要求

建立长江流域统一管理、各部门和地方参与的管理体制,是我国长江流域社会经济可持续发展的客观需要。

第一,流域统一管理体制是流域自然属性的客观要求。流域的这种整体性特点所决定,在流域的开发、利用和保护管理方面,将每一个流域都作为一个完整的单元进行管理才是最科学、最有效的<sup>[5]</sup>。因为在这个单元中,管理者可以根据流域上、中、下游地区的社会经济情况、自然环境和自然资源条件以及流域的物理和生态方面的作用变化,将流域作为一个整体来考虑其开发、利用和保护方面的问题。

第二,流域统一管理体制是对当前管理体制弊端的医治。我国目前流域管理方面所实行的条块分割的管理体制,只会助长地方保护主义和部门保护主义,阻碍流域自然环境和自然资源的高效利用及综合利用,导致流域上、下游之间的污染转嫁,引起地区之间的污染纠纷,加剧流域各地方利益的矛盾冲突,阻碍流域可持续发展战略的实施。而我们所建议的新的管理体制最为明显的优势在于能够避免流域开发、利用和保护管理工作中的条块分割、各自为政现象的发生,避免内耗,提高流域管理工作的效率。

第三,流域统一管理体制是结合我国国情而对国际主要的流域管理体制进行的选择和改造。21世纪初以来,在国际水资源管理体制上出现了3种主要的流域管理形式,即流域管理局、流域协调委员会和综合流域机构。综合流域机构是目前世界上较为流行的一种模式,其职权既不像流域管理局那样广泛,也不像流域协调委员会那样单一,它具有广泛的水管理职责和控制水污染的职权。

因此,我们选择设置实质性的国家流域管理机构,享有实质的国家权力,才能真正发挥流域管理的权威性作用。鉴于以上理由,改革我国目前在流域管理方面所实行的分割管理的管理体制,建立一个统一管理、垂直领导以及各部门和地方参与的管理体制便成为必然。

## 三、流域管理体制的改革与构建

第一,建立一个享有更大流域管理体制力和自治性权力的长江流域委员会。长江流域委员会是一个议事、决策和协调机构,长江流域的开发、利用和保护由其统一决策。长江流域委员会应当直属于国务院领导而非由国务院行政主管部门领导。从理论上讲,它应不隶属于国务院的任何部门,而应当受国务院的直接领导和指导,并对流域各地方政府部门的环保、水利、航运等相关工作起着指导、监督作用,体现了流域综合统一管理的意志,以追求最大综合效益为目标。委员会由主管的国务院副总理牵头,由水利部、环境保护部、交通部、国土资源部、农业部、卫生部等部门和长江流域19个省、自治区和直辖市的代表参加组成。笔者建议将流域综合管理机构设在中央层级,并超越各部委之上,从而真正确立流域管理的主体地位。

长江流域水管理委员会是在借鉴国内外流域管理经验的基础上设立的,旨在在民主协商的基础上建立有效的参与机制、协商决策和协调议事机制,用流域民主协商代替简单的行政强制和行政命令,实现对长江流域涉水活动的管理变革。因此,长江流域水管理委员会作为新型的体现民主协商原则的具有决策权力的议事机构,应由国务院相关行政部门、流域各省级人民政府等方面的代表组成。委员会成员从各部门、各行政区域的角度和利益出发,对流域整体规划和治理进行协商,实现决策体系内部的参与和民主协商。长江流域水管理委员会在发挥中央集权优势和赋予流域机构决策和流域管理体制力的同时,无疑还必须赋予流域委员会一定的自治性权力。然而,根据我国目前的法律规定,这种基于流域水资源统一管理需要而创设的流域机构的自治性权

力,在《中华人民共和国宪法》和相关组织法中尚缺乏明确的法律依据,这是该体制创设的一个重要的现实障碍。

各部委和地方政府在长年的长江流域管理中也积累了不少经验。虽然他们有条块分割、各自为政、互不协调的一面,但是他们的历史经验和对长江流域的现实认识对于治理长江来说都是弥足珍贵的,而且在当前现实格局下,各部委和地方政府的积极参与也是不可或缺的<sup>[6]</sup>。而长江流域水管理委员会由各部委和省级地方政府的代表构成,这些代表可以代表其各自部门和机关的权限和利益,并在长江流域水管理委员会中得到集中,是我国民主集中制的体现,从而能够有效发挥其积极性,同时长江流域水管理委员会所做出的决策又能得到他们的理解和支持。

第二,创设具有流域监督管理职能的长江流域水管理局。设立长江流域委员会的执行机构——长江流域管理局,具体执行长江流域委员会的决策,它直接对长江流域委员会负责,而不是对各部门和沿流域的各地方政府负责,并受长江流域委员会的领导。长江流域委员会对长江流域管理局实行垂直领导。长江流域水管理局负责流域监督管理的日常工作。鉴于社会发展和流域管理的迫切需要,以及组织法自身的不协调,应突破其范围成立长江流域管理的国务院派出机构。如果将其定位为国务院的派出机构,有利于该管理局的法律权威性,避免其成为一个职能单一的水管理者而加入众多管理主体的权力竞争和利益争夺当中。为了更好地履行流域管理的职责,行使自己的流域管理体制权限,长江流域管理局可以根据工作的实际需要,按支流设立派出机构或者流域管理分局,分局直接受长江流域管理局的行政领导和业务指导,根据国家法律、法规的有关规定和长江流域委员会、长江流域管理局的命令和指示开展工作,直接对其上一级的流域管理局负责。这样就形成了一个以长江流域委员会、长江流域管理局和各分局为具体管理机关的流域统一管理、垂直领导的管理体系。

第三,创设长江流域水管理专业委员会和流域水利、水文、环境保护监测等技术服务机构。现在的长江水利委员会除了负责区域内一定的河道采砂、排污口的设置等水行政监督管理外,它主要在水资源统一管理和保护、流域规划、防汛抗旱、河道管理、流域控制性水利工程建设与管理、河道管理、水土保持、水文等方面积累了大量的专业技术工作经验,这种优势在新的管理体制中应该保留和发扬。长江流域水管理专业委员会考虑包括长江流域防洪与抗旱委员会、长江流域水资源开发、利用与保护委员会、

长江流域水污染防治与生态环境保护委员会、长江流域河道、河口与航道管理委员会、长江流域水工程建设与运行管理委员会等专业委员会。长江流域水管理专业委员会负责向国务院相关涉水行政主管部门和长江流域水管理委员会提出流域水管理的建议,并提供专业技术咨询和服务。

第四,明确地方政府在长江流域的管理上承担的法律責任。行政区域管理虽有其自身的局限性,但完全用流域管理来替代行区域管理也不具有现实可行性<sup>[7]</sup>。地方政府及其行政主管部门在水资源的开发利用和防治水害的活动中担负着重要的责任。长江流域涉及19个省、自治区和直辖市,必须发挥地方政府的积极性,实行流域管理与区域管理相结合,才能更好地保护、管理长江水资源。为此,在《长江法》中应规定:流域县级以上地方人民政府水行政主管部门按照法律规定的权限,负责本辖区内流域水资源的统一监督管理;流域县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门按照法律规定的权限,负责本辖区内流域水污染防治工作的统一监督管理;流域县级以上地方人民政府发展与改革、水利、环境保护、国土资源、交通、建设、农业、林业、卫生、渔业等部门依照各自职责,实施本辖区内流域其他涉水事项的监督管理工作。并且,流域县级以上地方人民政府实行流域重要涉水管理事项的地方行政首长负责制。

综上所述,长江流域目前的管理现状不符合科学发展观的要求,为了提高长江流域的科学管理水平,迫切需要制定《长江法》。长江立法的核心问题在于流域管理体制与运行机制的改革,而进行改革的关键在于建立新型的流域机构,并赋予充分的自主权,获得涉水各部门和地方人民政府的支持并承担流域管理的责任。

#### 参考文献:

- [1] 刘振胜,夏细禾.构建长江流域综合管理法律体系的构想[J].中国水利,2009(9):37-38.
- [2] 吕忠梅,蔡守秋,裴丽萍,等.长江流域水资源保护立法研究[M].武汉:武汉大学出版社,2006:117.
- [3] 王树义.流域管理体制研究[J].长江流域资源与环境,2000,11(4):421-422.
- [4] 余树毅,柴晓宇.我国流域管理模式创新及法律制度供给[J].甘肃社会科学,2008(6):117-118.
- [5] 陈宜瑜,王毅,李利锋.中国流域综合管理战略研究[M].北京:科学出版社,2007:128.
- [6] 长江水利委员会水政水资源局.《长江法》立法问题的提出及立法思考[J].人民长江,2005,36(8):7-8.
- [7] 付涛,杜鹃.法国流域水管理特点及其对中国现有体制的借鉴[J].水资源保护,2010(9):84-85.