

日本的河川管理

俞瑞堂

(水利部天津水利水电勘测设计研究院,天津 300222)

F407.8617
F431.369
D931.326

摘要:从河川管理体制、河川管理经费、“河川管理者”的职责、监督与权限、违法处罚规定等方面概述日本《河川法》、《河川法实施令》及《河川法实施细则》的主要内容;对中日两国河川管理体制进行比较,提出了可以参考与借鉴的经验,建议制定适合我国国情的具有中国特色的河川管理法,为保持河川的正常功能,建立合理的河川管理与综合利用体系,防止或减轻洪水自然灾害对国民经济的不利影响以及维护人民的生命财产安全提供一个强有力的法律保障。

关键词:河流;河道管理;水利法规;河川法;日本

中图分类号:D922.66

文献标识码:C

文章编号:1006-7647(2000)03-0057-04

日本在河川管理方面有许多可借鉴之处。笔者最近参阅了日本《河川法》及与此相关的《河川法实施令》和《河川法实施细则》,现将其主要内容作一概括介绍。

1 简介

1.1 日本的行政区划

日本行政区划分为都(东京都)、道(北海道)、府(大阪府和京都府)和县(爱知县等43个县)及以下的市、町、村。

1.2 日本的河川分类

a. 一级河川:在政令指定的水系中对国土保护或在国民经济上具有特别重要意义的、由建设大臣指定的河川。

b. 二级河川:在政令未指定的水系中对公众利害有重大关系的、由都道府县首长指定的河川。

c. 准用河川:由市町村首长指定的河川。

1.3 有关名词(定义)

为叙述方便,将《河川法》中涉及的一些专用名词定义如下:

a. 河川管理者:指一级和二级河川的管理者。

b. 河川工程:旨在增进河水产生公益,或消除或减轻公害而在河川上修建的工程。

c. 河川管理设施:主要指坝、堰、水闸、堤防、护岸、河底加固及其他增进河水产生公益或排除公害或具有减轻公害作用的设施。

d. 河川区域:由河川管理者指定的区域(包括水域土地区域、河川管理设施用地区域、堤外土地区域)。

e. 河川保护区域:为保护河岸或河川管理设施,由河川管理者指定的与河川区域相毗邻的一定区域(一般不超过河川区域边界以外50m)。

f. 河川预定用地:为实施河川工程而成为新的河川区域内由河川管理者指定的土地。

g. 河川空间区域:河川区域内一定范围的设有河川管理设施的地下或作为蓄洪的空间。

h. 河川保护空间区域:为保护地下河川管理设施而指定的与河川空间区域相邻的一定范围内的地下或空间区域。

i. 河川预定空间区域:为实施河川工程而成为新的河川空间区域的地下或空间。

j. 指定区间:由建设大臣指定的河川区间。

2 河川管理目的及原则

2.1 《河川法》目的

《河川法》以防止河川由于洪水或高海潮而发生灾害、合理利用河川、保持河水正常功能的综合管理、国土保护与开发、保持公众安全及增进公共福利为目的。

2.2 河川管理原则

河川的保护、利用及其他管理必须以达到上述目的为原则。

3 河川管理

3.1 各类河川的管理者

《河川法》规定一级河川由建设大臣行使管理权,对“指定区间”内的一级河川可委任给该河川所在的都道府县的首长行使部分管理权。二级河川由该河川所在都道府县的首长行使管理权,但流经两个以上都道府县边界的二级河川则通过有关都道府县首长协商规定管理办法。准用河川由市町村长行使管理权。

3.2 河川登记册及其保管

《河川法》第12条规定河川管理者必须编制河川登记册(分为河川现状登记册和水利登记册)。河川现状登记册记载水系、河川名、指定区间、河川长度、河川区域概要、主要管理设施、河川使用许可及河川保护区等的指定日期及概况,并附有表示附近地形及方位的平面图。水利登记册主要记载水利工程使用的水系及河川名、水利使用许可者的姓名、水利使用目的、许可水量、许可期间及排取水口位置等事项,并附有附图。

《河川法实施令》规定一级河川登记册由有关地方建设局办事处保管,二级河川登记册由有关都道府县办事处保管,河川管理者无正当理由不得拒绝阅览。

3.3 关于“河川使用”

《河川法》中所指的“河川使用”主要包括河川水流占用;河川区域内土地的占用;河川区域内土地中土石料(含沙)的开采;在河川区域内土地上新建、改建或拆除土建工作物;在河川区域土地内开挖土地、培土或挖土;在河川中流放竹木等。根据《河川法》的规定,对上述“河川使用”均需提出申请并取得河川管理者的许可。

3.4 赔偿制度

在《河川法》中各个条款中提到的对受损害(失)者的赔偿可归纳为以下7种情况:由于“水利使用”造成的损失;由于河川工程的施工造成的损失;在抗洪抢险中由于动用必要土地、使用土石竹木等材料或征用车辆等运输工具或器具而造成的损失;由于在河川区域内限制某些行为而造成的损失;从事抗洪抢险人员的伤亡、致病或由于伤、病而致死的损害;在堤防原状恢复过程中引起的受损;在执行监督处分中造成的受损者。赔偿按一定手续进行,即申请一裁决(或协商),若有不服还可提出上诉要求重判。

3.5 必须制定操作规程的河川管理设施

《河川法实施令》第8条规定,对于调洪设施、分流设施、排涝设施、防洪防潮设施、保持河水正常功

能的设施及通航设施必须制定操作(运行)标准,对作为操作标准的水位及流量、操作方法、操作机具等的检查与维修、气象和水文观测、操作必要措施及其他事项作出具体规定。

3.6 大坝管理的规则

《河川法》中规定,坝主必须设置水位、流量及雨雪量等观测设施;在洪水期间应将这些观测结果向河川管理者及有关都道府县作出通报;坝主须制定大坝操作(运行)规程;并设置防止由于水流发生重大变化而产生危害的措施;坝主在洪水期间应做好运行记录并进行保管,以备检查;坝主应设置一名技术管理主任。

《河川法实施令》中还对观测设施的设置标准、通讯设施设置标准、技术管理主任的资格等作了具体规定。

3.7 洪水及枯水期的紧急措施

在洪水期间或为防止发生洪涝灾害,河川管理者可以向坝主发出调节洪水、采取防灾减灾措施等紧急指示,而在枯水期必须在各个取得水利工程使用许可者之间进行协调,调整他们各自的水利使用。

3.8 河川保护区

《河川法》中规定,河川管理者在法权范围内可以指定河川保护区、河川预定用地、河川空间区域、河川保护空间区域、河川预定空间区域,并可以对这些区域内的某些行为(诸如挖土、培土、新建或改建或拆除工作物、堆积土石等物件)加以限制。但是对这些区域内无需取得许可的一些简单行为,在《河川法实施令》中也有相应的规定。

3.9 河川排污

《河川法实施令》第16.5条规定,生活或工业污水或废水(农业或渔业除外)日排放量在 50 m^3 以上的排污者必须向河川管理者申报,申报书应指明排污者姓名、住址、排污的河川种类及名称、排污地点、排污期间、排污量、污水水质、污水处理方法等事项。

为保护枯水季节河水的清洁,河川管理者可以要求排污者减少排污量或暂停排污。

在河川区域内土地上清洗含土、污物、染料等的物件和在该区域内土地上堆积土石、竹木及其他物件必须取得河川管理者的许可。

4 河川管理费用

《河川法》中规定的河川管理所需费用及其分担大致可归纳为以下几种情况。

4.1 河川管理费的分担原则

除《河川法》和其他法律有特别规定外,一级河川的管理费原则上由国家负担,二级河川管理费原

则上由该河所在的都道府县负担。

4.2 一级河川管理费的分担

《河川法》第 60 条规定,都道府县在其区域内一级河川管理所需的费用应该负担 50%(在指定区间内由都道府县首长行使部分管理权的管理费除外),其中 30%用于“大型改建工程”(指投资 120 亿日元以上的蓄水量 800 万 m^3 以上的大坝;湖泊水位调节设施;长度 750 m 以上的引水渠、泄水渠或河道裁弯取直工程;面积 150 km^2 以上的滞洪地;长度 150 m 以上的堰或河底加固),1/3 用于其他改建工程,45%用于维护及维修。

在指定区间内由都道府县首长行使管理权的一级河川的管理费由该都道府县承担,但对于为了处理堤防险情而实施与紧急河川工程有关的改建工程国家分担 2/3 费用;对为了防止再度发生灾害而实施改建工程或大型改建工程和为处理堤防险情而实施与紧急河川工程无关的改建工程则国家分担 55%、对其他改建工程国家分担 50%。

国家对由都道府县首长实施的指定区域内一级河川的维护所需费用在预算范围内给予 1/3 以内的补助。

4.3 二级河川管理费的分担

《河川法》第 62 条规定,国家对二级河川改建工程所需的费用在不超过 1/2 范围内承担其一部分。

4.4 受益都府县的管理费负担

国家及分担部分管理费的甲都府县由于实施管理而使乙都府县受益的情况下,按《河川法》第 63 条的规定,乙都府县应在受益范围内分担甲都府县的部分管理费。同样,由甲都府县管理的二级河川当存在乙都府县受益情况时,乙都府县应在受益范围内分担甲都府县的部分管理费。

4.5 边界二级河川的管理费

根据《河川法》第 65 条的规定,对于这类情况应按有关都府县首长共同商议的管理方法另行制定分担的金额及分担的方法。

4.6 市町村长实施工程所需的费用

市町村长实施工程或河川维护所需费用由该市町村负担,但国家和都道府县对其中改建工程负担部分费用。同样,由于该项改建工程使乙都府县受益时,则乙都府县应在受益范围内分担由甲都府县所承担的部分费用。

此外,国家、都府县及受益都府县分担的部分费用必须交予承担工程费用的市町村。

4.7 兼用工作物的费用

当河川管理设施兼有工作物的效用时,则其所需的管理费采取河川管理者与工作物管理者共同商

议的办法决定其各自分担的金额。

4.8 原因者的负担金

河川管理者对由于其他工程或其他行为而造成必须发生的河川工程所需的费用,根据《河川法》第 67 条的规定,在其发生的限度内由该其他工程或其他行为者承担其全部或部分费用。

4.9 附属工程的费用

《河川法》第 68 条规定,附属工程费用一般由承担该项工程费用的负担者来承担其全部或部分费用,河川管理者也可要求上述原因者承担全部或部分费用。

4.10 非河川管理者实施工程所需的费用

非河川管理者实施的河川工程或河川维护所需的费用由该实施者负担。

4.11 负担金的交纳

《河川法》第 74 条规定河川管理者应督促有关部门按时交纳所分担的负担金,超过交纳期另交滞纳金(按年率 14.5% 计算),滞纳金作为国家或地方税收入国库。

4.12 北海道的国家特别负担率

国家对北海道区域内的河川管理采取特殊的负担率,但自 1985 年以来国家负担率每年有所降低。

5 河川管理者的监督处分

5.1 河川监理员

《河川法》第 77 条规定河川管理者可以在其职员内任命河川监理员,河川监理员可以在其职权范围内为纠正违规行为而向违规者发出采取必要措施的指示。

河川监理员在执行任务时认为有必要时可以向取得许可或承认者索取河川管理方面的报告,或为行使法权在必要限度内进入取得许可者的办公场所或工程地点,并对其工程及其行为状况或工作物、帐册、书籍等其他物件进行检查,但这种检查不属于为确认犯罪的检查,此外还规定监理员在执行任务时必须佩带能显示自己身份的证件。

5.2 河川管理者的处分权限

《河川法》第 75 条规定,河川管理者对违反《河川法》或都道府县规章者(含一般继承人或承证人)、违反许可或承认的附带条件者、或用欺诈等不正当手段取得许可或承认者可以作出取消、变更其许可或承认、中止其效力、变更其许可条件或附以新的条件、或中止其工程及其他行为、消除由于工作物的改建而造成的损害、或命令其增设防损措施、或令其恢复河川原状等处分。

6 违法处罚规则

《河川法》第7章对违反本法的行为作出了处罚规定.根据规定,视情节的不同,最多可以处以一年以下的徒刑和最多为50万日元以下的罚款.同时还规定除了对违法的行为者进行处罚外,还要对其法人(或法人代表人、使用人)处以同样的刑罚和罚款.

7 河川审议会

《河川法》第5章规定在建设省内设置河川审议会、审议会的任务,除了对河川法权限内的一些问题进行调研与审查外,还接受建设大臣的咨质,并审查有关河川方面的一些重要事项.审议会具有向有关行政机构陈述意见的权利.

审议会由30名左右委员组成,从富有学识及经验的专家和地方公共团体的首长中选出并经建设大臣任命,每届任期2年,会长从委员中选出,审议会下设有分会.

为了对特定河川的有关问题进行审查,必要时还可设置特别委员会(委员另任命)进行审议.

各都道府县可设置相应的河川审议会,其任务是接受都道府县首长的咨质,审查二级河川的重大事项.

8 《河川法实施令》与《河川法实施细则》

《河川法实施令》将《河川法》规定的内容加以细化,对绝大多数条款作了具体解释与规定,使得对执法有一个统一的标准可以遵循,因而它具有可操作性.

《河川法实施细则》则主要涉及三部分内容,一部分是对必须提出申请的行为作了具体规定,并对申请书的式样、内容要求、所需份数作出规定;第二部分是对必须进行通报的一些事项作了详细规定(这里所指的通报是指将事项刊登在建设大臣公报或都道府县的公报上或告示牌上);第三部分为附表和附录,包括记录、申请书、裁决书、证件、布告牌等式样、申请手续、损害赔偿手续等事项的具体规定.

9 与中国河川管理体制的比较

我国目前尚无一部河道管理方面的国家法律,由于河道管理涉及水利水电、航运、农业、环境等各个部门,目前的管理体制尚停留在各业务部门分割管理的方式.就水利部门而言,目前我国对大江大河(七大流域)实行由水利部下属的流域管理机构(水利委员会或流域管理局)行使管理权的模式,这种模式类似于日本对一级河川的管理,但水利部长并不

明确作为直接的“河川管理者”,而且在管理的范围及职权方面也与日本《河川法》规定有所差别.在管理经费及这些大江大河上的大型工程建设费用方面几乎全部由国家财政拨款承担,这也与日本规定的地方政府应负担部分管理经费有着本质的不同.根据几十年来的这种管理体制运行情况来看,笔者认为这种管理体制基本可行,但由于当前各部门各司其职,流域机构还难以与其他政府部门及地方进行统一协调,不能充分行使“河川管理者”应有的“职”与“权”,加之没有一个国家的权威性法律、法规加以支撑,使执法面临重重困难.对一些中小河流的管理由于不是像日本那样实施地方行政首长负责制,因此存在的实际问题可能会更多.

10 结 语

河川管理系统不可能遵循一个统一的模式,各国应根据本国国情制定相应的法律或法规.我国正在日益重视与强化法治管理,因此尽早制定一部适合我国国情的具有中国特色的河川管理法很有必要.在制定河川管理法时,日本在强化“河川管理者”的法权,尊重河川使用者的利益,实施必要的赔偿制度,对违法行为进行处罚(尤其是除行为者外,法人或其代理人也应受到同等的处罚),地方财政共同负担河川管理及工程费用等方面的一些做法与经验可以参考与借鉴.相信有一部统一的河川管理法必将对合理的河川管理与综合利用,防灾减灾和维护人民生命财产的安全提供一个强有力的法律保障.

(收稿日期:1999-08-31 编辑:熊水斌)

(上接第32页)

c. 由于粗骨料骨架作用大,全级配混凝土的受压弹性模量、抗压强度均较湿筛混凝土的相应值大,在182d龄期时,两者的比值接近1.0.

d. 由于混凝土的拉伸性能除与水胶比有关外,还取决于混凝土的胶材用量,因而全级配与湿筛混凝土的轴向抗拉强度与极限拉伸值在182d龄期的比值分别为0.68和0.65.同龄期两者抗弯强度的比值为0.60.

e. 全级配混凝土的抗磨性能优于湿筛混凝土.

参考文献:

- [1] 杨成球,李光伟,周友耕.二滩水电站全级配混凝土性能试验[J].水电站设计,1988(4):35~44.
- [2] 内维尔 A.M.混凝土性能[M].北京:中国建筑出版社,1983.

(收稿日期:1999-01-18 编辑:张志琴)