

流域管理中的公众参与机制

李 丹¹, 黄德忠²

(1. 中国政法大学民商经济法学院, 北京 100088 2. 湖北三峡职业技术学院, 湖北 宜昌 443000)

摘要 :分析我国流域管理体制现状,认为公众参与机制是流域统一管理革新的必要保障,提出流域管理的理论依据为市场信托理论、环境公共财产理论、环境权理论、市民社会理论,探讨公众参与机制在流域管理中贯彻实现的两种主要途径:流域委员会制与董事会制。

关键词 :流域管理;公众参与;制度设计

中图分类号 :TV212.4 **文献标识码** :B **文章编号** :1004-693X(2005)04-0063-04

Public participation mechanism in watershed management

LI Dan¹, HUANG De-zhong²

(1. Civil commercial and Economic Law School, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China; 2. Three Gorges Vocational and Technical College, Yichang 443000, China)

Abstract :According to the situation of watershed management systems in our country, public participation mechanism is essential in the renovation of uniform management of watershed. Theoretic foundations of watershed management include market entrust theory, theory that environment is common property, environmental right theory, and citizen social theory. Two main approaches to realize the public participation mechanism are watershed committee system and directorate system.

Key words :watershed management; public participation; system design

1 流域管理体制革新

1.1 流域统一管理的必要性

水是可再生动态资源,地表水和地下水相互转化,上下游、左右岸、干支流相互影响,以流域或水文地质单元构成一个统一体,水具有灌溉、发电、航运、供水、渔业、游览、自然保护等多方面功能,这些功能相互联系,要在流域内统一规划,统筹兼顾,才能更好地发挥水资源综合效益。水作为环境的一个要素,在整个环境系统中占有十分重要地位,水体在参加水循环过程中,不管在哪一个环节发生了污染或遭到了破坏,都将影响水资源的有效利用。自然界水循环是一个庞大复杂而又相互联系的有机整体,水资源管理必须实行统一管理,不可对其任意分割。1992年联合国环境与发展大会通过的《二十一世纪

议程》提出:水资源应按流域进行综合管理,强调了流域管理在整个水资源管理系统中所处的战略地位。以流域为单元对河流与水资源进行综合利用和管理,是水文地理和生态科学发展的结果,也适应了综合利用和开发水资源、发挥水资源最大经济效益的需要。随着经济发展,社会对水的需求急剧增长,许多地方出现了水危机,近几年发生的多起水污染事件对全国的经济已造成影响,再一次向人们敲响了警钟,人们呼唤一个权威的流域水资源保护和水污染防治机构来统一管理水资源,综合治理水环境。现有流域水资源保护机构名义上受国家环保局和水利部双重领导,法律却没有赋予其流域管理上的足够权力。因此,流域水资源保护的管理工作长期以来流于形式,基本上处于失控状态。质与量是物质的两个不可分割的基本属性,水资源也不例外。我国水资源

保护和污染防治工作的具体分工是水利部门管水量、环保部门管水质。由于缺乏对水质、水量的统一管理,实践中必然引起一些尖锐的矛盾和纠纷。改革流域管理体制具有更为重要的现实意义。实行流域统一管理是许多国家经过长期摸索而最终采取的一种方式^[1]。

1.2 我国流域管理体制及其问题

根据《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》及其他相关法律法规规定,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,实质上就是一种“统一管理与分散管理相结合”或“流域管理与部门和行政区域管理相结合”的管理体制。这种管理体制要求以流域统一管理为主,以部门和行政区域管理为辅。然而,在我国流域管理实践中却逐渐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,出现种种弊端。

a. 必然导致“以地方行政区域管理为中心”的分割管理状态的出现。在市场经济条件下,由于经济利益驱动,流域各地方政府为本地利益,势必会对流域自然资源、自然环境开发、利用和保护方面的统一管理产生不同程度抵触,必然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流域自然资源和自然环境,为本地经济发展谋取利益。

b. 必然导致“多龙管水、多龙治水”现象产生,又势必导致各部门各自为政、各自为战、分割管理状态的出现。

c. 必然导致我国各流域统一管理机关(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)长期以来并不具备实施统一管理所应当拥有的足够管理权限。

上述分析说明,我国现行的流域管理体制是一种传统的、相对落后的管理体制,不仅不能适应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^[2]。

1.3 流域管理体制的概念

水资源具有以流域单元为整体的自然特性。流域管理是人们为科学、有效地开发、利用、保护水资源而建立的适应于水资源自然特性的一套系统管理制度。流域管理的外延包括:流域管理的法律制度、流域管理的行政管理体制、流域管理的经济政策与科学技术等。流域管理体制是指流域管理机构的设置、管理权限的分配、职责范围的划分以及机构运行

和协调的机制。

2 流域管理中公众参与机制的理论依据

公众参与就是在社会分层、公众需求多样化、利益集团介入的情况下采取的一种协调对策。流域管理中的公众参与,是指在流域管理领域里,公民有权通过一定程序或途径参与一切与环境有关的决策管理活动,使得决策管理活动符合公众利益。在水环境管理领域确立公众参与机制,是民主主义理念在水环境管理机制中的延伸,公民对于与维持自身生存休戚相关的流域生态系统利用与开发当然享有参与权利。由于水环境自身具有公益性和非独占性的特点,流域管理中参与的公众不是仅指流域居住的居民,应包括公众整体。

2.1 市场信托理论

正如经济学家强调效率,流域管理者强调的是社会平等与公正。从经济学意义上分析,公众参与维系着公众与政府之间的信托关系;从公共服务的角度来看,公众参与是实现社会公正的必要条件。因此,公众参与对于流域管理者来说应该是一种行为义务。我国正处于转型时期,在市场机制的调节下,如果把流域管理看成是一种经济活动,那么每一个参与到管理过程中的人为经济人。由于复杂的价值与利益关系,这里的经济关系远比“推销员—顾客”的关系复杂得多。流域管理者,或者说是公共产品的生产者,受公众的委托从事流域环境管理。公众是顾客,可以要求流域管理者提供服务,服务的效用和影响则更多地转移到公众。虽然公众在管理活动中受影响最大,但是实际参与决策的能力却是最小的,这不能不说是管理活动中的一种尴尬现象。流域管理应该为公众负责。如果把公众看成是最终用户,那么政府与公众之间存在一个信托关系。按照这个逻辑,公众参与的结果应该是在流域管理这个经济活动中,政府生产产品,公众则对生产的产品进行选择、评判^[3]。换句话说,政府应该为公众服务,而不是为某个利益集团服务。公众参与流域管理是应有之意。

2.2 环境公共财产理论

该理论认为空气、水、阳光等人类生活所必需的环境要素,不能视为取之不尽、用之不竭的自然物和“自然财产”,它是人类的“公共财产”,应当由代表全体公民意志的机构来予以管理,并引入科学决策方法和程序,只有这样才有利于环境这种公共财产的品质提高^[4]。

2.3 环境权理论

环境权既是一种新兴的、正在发展中的重要法

律权利,也是一种新的法学理论。环境权理论是 20 世纪 60 年代以来,基于环境污染损害和西方国家呼吁环境立法以保护环境过程中提出,将之作为基本人权——生存权的派生权利理论。环境权是指环境法律关系主体就其赖以生存、发展的环境所享有的基本权利和承担的基本义务。环境是人赖以生存、发展的基本条件和物质基础。环境权确认人享有在适宜环境中生存、发展的权利和履行保护环境的义务,是自然人依法利用环境要素或环境资源、享受适宜生活环境条件的法律保障,是防治生活污染而使人类身心健康和财产免遭损害,或在受到损害时依法请求救济的法律武器;它赋予公民参加环境保护活动、参与国家环境管理的平等资格,是实行环境民主和环境公众参与的法律依据^[5]。

2.4 市民社会理论

近代西方市民社会的形成是与西方“近代国家”或所谓“民族国家”的出现密切相关联的。随着改革开放的深入,民主改革的加快,相对于传统的权威主义,中国现代化要摆脱历史恶性循环,走出两难困境,就必须回答国家与社会的关系问题。市民社会通过发展市场经济和培育多元自治的结社组织,能够为民主政治创设社会条件。市民社会内部发展起来的契约性规则、自治能力和利益格局是社会稳定的保险机制和控制机制。由于社会生活和经济生活的非政治化,政治上的变动对社会其他部分产生的连带反应大大减弱。同时社会内部利益格局的多元化,也使社会整体不稳定的可能性大大降低。中国的市民社会是指社会成员按照契约性规则,以自愿为前提和以自治为基础进行经济活动、社会活动的私域,以及进行议政参政活动的非官方公域。从国家角度看,其对市民社会的作用主要表现在两个方面:①国家承认市民社会的独立性,并为市民社会提供制度性的法律保障,使其具有一个合法的活动空间;②国家对市民社会进行必要的干预和调节。从市民社会方面看,其对国家的作用也表现在两个方面:①从消极意义上说,市民社会具有制衡国家的力量,亦即市民社会在维护其独立自主性时力争自由并捍卫自由,使自己免受国家的超常干预和侵犯。②从积极意义上看,市民社会的发展培育了多元利益集团,这些在经济和其他领域中成长起来的利益集团发展到一定阶段,便会以各种不同方式要求在政治上表达它们的利益,这种欲望和活动乃是建立民主政治的强大动力^[6]。随着中国市民社会的充分发育与扩张,流域各利益主体必然为自己的政治经济诉求参与流域管理中。

3 流域管理中公众参与制度建构

公众参与机制是许多发达国家在流域管理中普遍采取的一种民主法律机制,其含义包括:在流域管理中,公民通过一定程序或途径参与一切与水资源利用保护相关的活动,以使流域管理活动符合广大公众的切身利益。公众参与机制有多种实现途径。

3.1 参与流域决策管理

流域管理从一定意义上是对水资源这种公共资源的优化配置,在水资源供给分配中,不仅要有效,而且要公正合理,有助于实现流域管理总目标。民主决策管理是公平的必要条件,需要各利益主体的合作和参与。因此,在功能性权力集中的同时,还要建立决策性权力的协调合作机制,作到决策管理科学、公正、合理。我国长期以来强调公众对行政机构的监督作用,忽略公众参与管理的可行性和合理性研究,这有悖于流域管理的终极目的。无论从理论上还是从实践上,公众直接参与流域管理都是一种合理有效的管理途径。

a. 流域委员会制。法国的流域管理委员会由大约 100 名成员组成,按照流域大小略有差异。这些成员主要来自三个方面:一是国家和专家代表,二是选民代表,三是用户代表即用水户代表,三方面代表各占三分之一。从流域委员会的组成可以看出,流域委员会实际上是一个议会性质机构,有人将之称为流域“水务会议”。流域委员会负责流域计划和仲裁,决定用户出资幅度,确定措施和规划,对水务署长期工作规划和水务署征收的各种费用标准提出意见。流域委员会是一个非常设机构,一般情况下每年召开 2 次会议,讨论水务署董事会认可的项目,制定长期措施规划,认可收费标准^[7]。

b. 董事会制。董事会制较好体现了政府服务职能与企业营利、公众参与决策管理的有机结合。董事会制应用比较成熟的有美国田纳西河流域开发计划,美国国会通过了 TVA 法案,并据此成立了联邦政府的特殊机构——田纳西流域管理局。根据 TVA 法案,为了将政府的权力、服务社会动机与企业营利灵活性和主动性相结合,TVA 机构按公司形式设置,董事会人员由 3 人组成,每位董事任期 9 年,每 3 年更换 1 位董事,董事长由 3 名董事轮流担任。董事会直接向总统和国会负责。董事会下设综合管理部、电力部、自然资源部和销售经营部,这些部门还下设有的一些相应的职能部门^[8]。

3.2 公益诉讼

公益诉讼是公众参与环境保护的一种重要形式,包括民事诉讼和行政诉讼两种,在流域管理中表

现为公民或相关单位可以依法对流域管理部门提起诉讼。为探讨流域管理的公众参与机制,主要强调公民或环保团体对流域管理部门的行政诉讼或民事诉讼。

应该明确,环境公益的维护与增进不是政府的专有领域,公民、法人或其他组织也应是维护、增进环境公益的当然主体。国家机关应鼓励民众通过公益诉讼等形式积极参与流域管理的社会监督,建立健全有关公益诉讼的制度。民众在公益诉讼中胜诉后,一切合理付出都应确保得到补偿,避免民众在公益诉讼中陷入得不偿失的窘境;同时,还可考虑设立公益诉讼基金(政府拨款、社会捐助、追缴侵害公众利益的行业、部门、组织的非法收入或对其所进行的罚款,均可作为基金来源),用以奖励和支持民众进行公益诉讼;另外,还应鼓励环保组织、法律援助机构等公益组织对民众进行公益诉讼提供支持和援助。

我国法院实行不告不理原则。当公民、法人或其他组织环境权益受到侵害时,如果公民、法人或其他组织没有主动提起诉讼,法院很难介入。有鉴于此,我国可借鉴普通法上“公民诉讼”条款,将自力救济引向公力救济。原告为具有民事行为能力的自然人,可以与流域管理部门造成的损害后果无直接利害关系。环境立法应将我国《行政诉讼法》与《民事诉讼法》上当事人资格放宽,规定公益诉讼中原告资格可扩大到与案件有利害关系的公民、法人或其他组织,诉讼的事由可以为流域管理部门一切与公益有关的行政行为或民事行为。

3.3 社区自治建设

流域公众参与机制的贯彻归根结底还需要靠全社会,主要是流域民众权利意识、参与意识的提高。社区自治是公众参与机制具体运行的雏形,是公众自我管理教育的新模式。在自治社区里,公民经常参与社区公益活动,居民代表参加联席会议,参与社区决策,由居民组成的居民委员会对社区事务进行监督,自我管理公共事务有利于权利意识、公民意识的培养。社区自治是民众在其居住区内接受权利教育,参与社区决策、监督社区事务的基础。流域内每一个社区都是流域社会的一部分,社区自治模式的推广必然增进公众对流域管理工作的支持和监督,形成流域管理坚实的群众基础,促进整个流域民众参与流域管理,为流域管理的成功提供可靠保证。

3.4 其他制度

流域管理部门应公开决策管理过程,定期公布流域管理的相关资料,对与公众利益相关的决策管理举行公开听证,并将公众在听证会上的意见作为决策管理的重要参考,对未采纳的公众意见应出具

公报予以说明,以保障公民知情权、建议权的实现。公民有权自愿成立公民流域管理社会团体或公民非政府群众组织,并通过这类组织参与流域管理;公民或公众团体有权就流域资源环境问题或事务进行信访、抗议、请愿、集会、游行、示威活动^[9];对水环境管理部门或工作人员不当行政行为和违法行为,有权进行批评、检举、监督。媒体(广播、电视、报纸、网络)应充分发挥宣传和监督作用,正确引导公众参与流域管理,利用舆论监督流域管理部门依法行政,保证流域管理的资源配置最优。

参考文献:

- [1] 霍家明.流域管理体制改革的新构想[J].海河水利,2000(2):12~13.
- [2] 王树义.流域管理体制研究[J].长江流域资源与环境,2000(4):419~420.
- [3] 陈易.公众参与中的若干问题[J].城市管理,2000(1):61~62.
- [4] 王燕.论环境法的公众参与原则[J].徐州师范大学学报(哲学社会科学版),2000(1):136~138.
- [5] 蔡守秋.环境资源保护法[M].武汉:武汉大学出版社,2000.250.
- [6] 邓正来.市民社会理论的研究[M].北京:中国政法大学出版社,2002.14~15.
- [7] 石秋池.法国的流域管理[J].水资源保护,1997(1):1~2.
- [8] 石春先,张锁成.从TVA发展历程探讨黄河流域管理方向[J].人民黄河,2000(5):1~4.
- [9] 蔡守秋.环境政策法律问题研究[M].武汉:武汉大学出版社,1999.329~330.

(收稿日期 2004-06-20 编辑 傅伟群)

(上接第25页)达标污水处理方案,因地制宜地选用和确定深度处理、生态净化工程,有条件的地区直接排江、排海处置,并在综合技术经济分析的基础上优化实施。

参考文献:

- [1] 张杰,曹开朗.城市污水深度处理与水资源可持续利用[J].中国给水排水,2001,17(3):20~21.
- [2] 雷乐成,杨岳平.污水回用新技术及工程设计[M].北京:化学工业出版社,2002.27~34.
- [3] 张悦,郑兴灿.城市污水再生利用的技术经济策略[J].建设科技,2000(2):17~20.
- [4] 王宝贞,王琳.水污染治理新技术[M].北京:科学出版社,2004.175~178.
- [5] 王超.污水处置理论与技术[M].南京:河海大学出版社,1998.5~6.

(收稿日期 2004-06-09 编辑 傅伟群)