

# 最严格水资源管理制度在西北内陆河流域的践行研究

## ——水资源管理责任和考核制度的视角

刘志仁<sup>1 2</sup>

(1. 长安大学 政治与行政学院 陕西 西安 710064; 2. 西安交通大学 法学院 陕西 西安 710049)

**[摘要]** 从水资源管理责任和考核制度的视角,针对中国西北内陆河流域水资源管理中存在的问题,指出需要从四个方面完善相关法律制度,践行最严格水资源管理制度;保障水资源管理机构职责分工科学,逐级具体考核标准,制定考核责任规章;并健全考核配套措施,以确保考核效果,从而多渠道促进公众参与等。

**[关键词]** 水资源管理; 机构职责; 考核标准; 考核责任

**[中图分类号]** D912.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-245X(2013)05-0050-06

随着社会经济的进一步发展,我国水资源危机也随之加剧。首先是水资源供需矛盾突出。目前,我国城市缺水总量为60亿 $m^3$ ,正常年份也有300余座城市供水不足,占我国城市总量的近二分之一。其次是水土流失问题严重。数据表明,我国水土流失面积目前达356万 $km^2$ ,每年流失的土壤总量达50亿吨。水土流失往往带来草场沙化、河道淤堵等生态危机。第三是水污染危机得不到有效控制。调查显示,2001年,中国污水排放量仅为428.4亿吨,2010年已达617.3亿吨,平均每年大约增加18.9亿吨<sup>[1]</sup>。目前,我国约有一半城市市区的地下水污染严重,水质呈下降趋势;一半以上地区的浅层地下水遭到不同程度的污染。这些危机在地处干旱半干旱地区的西北内陆河流域表现尤为突出。因此,最严格水资源管理制度的实施对于我国西北内陆河流域水资源的开发、利用和保护具有更大的现实意义和更强的紧迫性。

### 一、最严格水资源管理制度的内容剖析

我国实行最严格水资源管理的制度和政策雏形,是时任国务院副总理的回良玉同志于2009年1月7日在全国的水利工作会议上的指示,以及时任水利部部长的陈雷同志在2009年2月14日全国水资源工

作会议上的讲话<sup>①</sup>。前者要求切实执行一种最严格的水资源管理制度,后者提出需要建立三条红线作为最严格水资源管理制度的核心。正式提出最严格水资源管理的中央文件则是2010年12月31日中共中央、国务院《关于加快水利改革发展的决定》(下称“2011年中央一号文件”)。“2011年中央一号文件明确提出实行最严格的水资源管理制度”,要求抓紧确立用水总量控制、用水效率提高、水功能区限制纳污“三条红线”。2012年1月12日,国务院又发布了《关于实行最严格的水资源管理制度的意见》(下称“2012年国务院《意见》”),对以“三条红线”为核心的最严格水资源管理制度的实施作出了比较具体的部署。其核心是明确了“三条红线”,提出建立“四项制度”。“三条红线”指水资源开发利用控制红线、水资源利用效率控制红线和水资源功能区限制纳污红线。“四项制度”指对用水总量的控制制度、对水资源利用效率的控制制度、水功能区限制纳污制度以及水资源管理的责任与考核制度。确保“三条红线”不被突破、健全落实“四项制度”成为当前和今后长时间内最严格水资源管理的核心内容。“三条红线”既有各自的内涵和不同的控制措施,又相互关联、互为补充。“四项制度”既是实施最严格水资源管理制度的主要措施,又是其

**[收稿日期]** 2012-12-26

**[基金项目]** 国家社会科学基金重大项目(12&ZD215-4);国家社会科学基金项目(10XFX021);中央高校基本科研业务费专项基金项目(CHDW2011ZD017)

**[作者简介]** 刘志仁(1978- )男,陕西横山人,长安大学政治与行政学院副教授,西安交通大学法学院博士研究生。

<sup>①</sup>参见时任水利部部长陈雷在全国水资源工作会议上的讲话《实行最严格的水资源管理制度,保障经济社会的可持续发展》。

重要的制度保障。

“三条红线”着眼于水资源管理中配置、节约和保护三个关键环节。其中,水资源开发利用红线以2012年国务院《意见》中确定的全国水资源开发红线为标准,各流域、各行政区域和各行业严格执行用水定额化,通过核算河流、湖泊水资源的开发率来控制对河道和湖泊的水资源的开发,以加强对水资源的保护。它将一定时间段内对水资源总体的开发利用边界予以明确,反映了我国水资源管理将从供水型向需水型进行转变,以此实现用水总量的严格控制。用水效率红线是“三条红线”中较为综合性的一项指标,用以推动水资源的高效利用,遏制用水浪费。在管理措施层面,包括用水定额管理、计划用水管理、节水强制性标准制定、节水“三同时”管理、重点用水户节水管理;在工程措施层面,包括节水灌溉、工业节水技术改造;生活节水器具推广。它不仅可以直接影响用水总量控制,也可以间接促进水质的提高。水功能区限制纳污红线主要结合水域纳污能力,确定污染物排入水资源功能区的最大数量即排污总量,以此严格限制水污染物的排放;它是水污染物排放许可证发放的依据。水功能区限制纳污红线一方面可以作为宏观指标,通过水功能区一级区管理考核跨行政区之间水资源保护效果;另一方面也可以作为微观指标,通过水功能区二级区的管理考核同一水域水质状况,考核同一地区不同用水部门减排情况。“三条红线”之间作用互补、功能相连,从水资源使用的源头配置、过程节约和结果保护三个环节共同构成一个较为完整的水资源管理体系。水资源开发利用红线从用水总量的角度控制用水,用水效率红线则从水资源节约的角度提高水资源的利用率,以协助用水总量控制的可行性,水功能区限制纳污红线则从水质、生态环境的角度保护用水过程中的水资源。最严格水资源管理制度从根本上来讲是对水资源的依法管理,最终目标是要实现有限的水资源的可持续利用<sup>[2]</sup>。

## 二、西北内陆河流域水资源管理存在的严重问题

我国西北地区的地理范围西起帕米尔高原国境线,东至大兴安岭,北起国境线,南迄西藏与新疆和青海交界的昆仑山分水岭,河流以内陆河为主。这些内陆河位于内蒙古、甘肃、青海和新疆四省区,流域面积约288万km<sup>2</sup>。它们主要以冰川融水和山地降水为补给,水位季节变化大,受气温影响较大,多为季节性河流(冬季断流)或时令河,流程大多不长,汛期很短,航

运价值和水电能价值都较低,水量消耗以蒸发、下渗、灌溉用水居多。

西北内陆河流域年平均降水量在200mm以下,总降水量约3260亿m<sup>3</sup>左右。由于蒸发量高达1000-2800mm,无效降水达到948多亿m<sup>3</sup>;约2312亿m<sup>3</sup>的有效降水中,除少部分被人工绿洲的人工生态系统吸收外,多数被天然生态系统直接利用<sup>[3]</sup>。该地区水资源总量约2344亿m<sup>3</sup>,占全国水资源总量的约8%,并且由于人口少,人均水资源量很高。但是,如果按每平方千米的水资源量来说,该地区的水资源稀缺程度远远高于国内其他地区。除了水源补给量较小外,西北地区内陆河流域的水资源利用效率低下。在水资源不足的情况下,西北内陆河地区人口增长过快。在过去20年里,该地区人口净增2360万,占全国人口的比重由7.4%上升到7.5%;而同期西北国内生产总值占全国的比重由7.8%下降到了5.3%。

不难看出,西北地区内陆河流域内人口、水资源与发展的矛盾日益尖锐。水科学领域专家所总结的西北内陆河流域水资源的基本特点是“干旱少雨、生态脆弱;水土矛盾突出、地区分布不均衡;水热同步、内陆河受冰川补给比例较大;径流年内分布不均匀、调节代价高;生态需水刚性大、水资源可利用量相对较少;地表水地下水转化频繁、下游对开发利用方式极为敏感”<sup>[4]</sup>。目前,西北内陆河流域在水资源管理方面存在以下四个方面的严重问题,凸现了实行最严格水资源管理制度的紧迫性。

### (一) 水资源管理体制不顺,分配职责不清

西北内陆河流域水资源管理体制不顺,水资源分配职责不清。2002年,我国《水法》第十二条规定,国家对水资源的管理采取双重管理体制模式,即区域管理机构和流域管理机构相结合。西北内陆河流域在水资源管理体制上坚持国家的统一规定。例如,《石羊河流域水资源管理条例》第三条规定,石羊河流域水资源实行流域管理和行政区域管理相结合,行政区域管理服从流域管理的管理体制。2011年,中央一号文件要求完善流域管理与区域管理相结合的水资源管理制度,建立事权清晰、分工明确、行为规范、运转协调的水资源管理工作机制。2012年国务院《意见》也明确要求,今后水资源管理体制的改革和创新一定要在坚持区域管理和流域管理相结合的原则下逐步展开,对水资源的管理做到协调统一、全面综合。但是,水资源的管理制度在现实中的运用存在很多问题,流域管理部门往往缺乏有效的实体和程序上的行政权,流域管

管理机构没有权限对行政区域管理部门进行相互之间的协调工作。虽然流域管理机构多数情况下从流域水资源整体和流域各行业及人口全局考虑,但是其制定的水资源分配方案往往得不到各级行政区域管理部门的肯定和落实。水资源分配指标在落实过程中置之不顾或随意超标。出于经济发展指标的考虑,行政区域管理部门往往忽视水资源管理的重要性,让利于有较强经济实力的生产厂家,导致省级之间、市级之间争夺水资源的情况时有发生。如果西北内陆河流域不真正落实水资源统一规划、统一管理和统一调度,那么最严格水资源管理制度在该流域很难落实。

#### (二) 各级水务部门<sup>①</sup>考核制度缺失

政府政绩考核制度不明确是目前我国政府行政过程中的普遍问题。2011年,中央一号文件要求建立水资源管理责任和考核制度,2012年国务院《意见》把建立水资源管理责任和考核制度作为首要的保障措施载入其中。我们通过对石羊河、黑河和疏勒河主要西北内陆河流域水资源行政管理的调查及相关条例的查阅发现,西北内陆河流域内各级水务部门的考核制度同样存在问题。这主要表现在考核指标没确定,考核目标不明确;考核办法未出台,考核无依据;考核责任制度不健全,考核内容没有具体有效的激励、奖励和惩罚标准,考而不究,考和不考一个样。究其原因,我国各界的观念依然处在“经济建设为中心”影响下的“强人类中心主义”观念,盲目追求经济指标的政绩观和片面的发展观普遍存在。经济发展与环境保护之间具有内在的矛盾性,在水资源短缺、经济发展落后的西北内陆河流域,这种矛盾的表现更为明显,水资源占有量与经济发展水平之间的矛盾关系更为密切。水务部门在用水分配及水资源的节约、保护过程中,更多倾向于能迅速带来经济效益的企业。水资源的配置、节约和保护在其政绩考核中占有较小的比重,导致西北内陆河流域各级水务部门在行政执法过程中,对水资源的总量配置、使用效率和污染防治等屈于第二位的考虑因素。西北内陆河流域各级水务部门考核存在的问题使最严格水资源管理制度在西北内陆河流域进行制度构建及具体实施时,无法将确定的指标落到实处,极易发生高标准、低实效的尴尬境地。

(三) 水资源管理责任体系不健全,考核责任难落实

在管理责任监管方式方面,西北内陆河流域内水资源管理部门之间多为上级对下级的行政监管,流域管理机构与行政区域管理部门之间没有直接、有效的

责任监管手段。流域管理机构在西北内陆河流域水资源监督管理过程中起着重要作用:一方面其着眼点在于整体流域内的水资源的全局规划及调度;另一方面,流域管理机构对经济效益的追逐程度较轻,不是为了片面追求经济的发展而管理水资源,而是要求经济的发展以水资源的承载力和可持续发展为前提。然而,在管理责任监管中,西北内陆河流域的流域管理机构并没有实际的可供操作的强制权,对于各级行政区域水资源管理部门落实其制定的流域水资源规划、分配方案、效率指标和排污指标没有多少监督权力。比如,流域管理机构获得的关于跨省区流域水资源总量以及水质的数据,仅仅是作为核定该地区用水总量指标和水资源污染防治的依据,对流域内各级行政区水务部门管理责任和考核制度的落实心有余力不足。监管体系的不健全直接影响到最严格水资源管理制度中“三条红线”的落实。最严格水资源管理制度的关键在于落实,没有健全的监管制度很容易使制度的构建成为空壳。2012年2月16日,水利部副部长胡四一在国务院新闻办举行的《关于实行最严格水资源管理制度的意见》新闻发布会上所说:最严格的制度只有最严格地落实才能发挥效力,水资源控制指标才能顺利实现。最严格水资源管理制度的实行重在落实,而建立水资源管理责任与考核体系又是最严格水资源管理制度的最终目标和各项措施得以实现的关键性保障<sup>[5]</sup>。因此,我国需尽快健全西北内陆河流域中水资源管理责任体系、完善考核责任。

(四) 公众参与管理责任和考核制度的制定和实施程度不高

起初,公众参与是一项政治原则或者实践,后来也被视为一项权利,即公众参与权,构成民主政治不可或缺的组成部分。由于环境与资源保护关系到每个人的利益,是一项涉及到每个人的事业,在环境与资源法的发展中,公众参与成为应对环境与自然资源问题和实现可持续发展的必不可少的重要组成部分,并逐渐成为环境与资源保护法的一项基本原则,贯穿于程序法和实体法之中<sup>[6]</sup>。就西北内陆河流域水资源保护而言,公众参与的法律法规依据并不少见。例如,我国《水土保持法》第十三条第四款规定水土保持规划的内容应当包括水土流失状况、水土流失类型区划分、水土流失防治目标、任务和措施等……编制水土保持规

<sup>①</sup> 水务部门是指西北内陆河流域内各级行政区水行政主管部门和流域管理机构。

划,应当征求专家和公众的意见。《取水许可和水资源费征收管理条例》第十八条规定审批机关认为取水涉及社会公共利益需要听证的,应当向社会公告并举行听证;取水涉及申请人与他人之间重大利害关系的,审批机关在作出是否批准取水申请的决定前还应当告知申请人、利害关系人;申请人、利害关系人要求听证的,审批机关应当组织听证。《甘肃省实施〈水法〉办法》第六条规定,制定水资源规划、水量分配方案、用水定额和调整水价应当举行听证,广泛听取社会各方面的意见。此外,《甘肃石羊河流域水资源管理条例》和《新疆维吾尔自治区塔里木河水资源管理条例》也有公众参与的规定。然而从这些法条规定的内容可以看出,在西北内陆河流域,对于公众参与决策的规定具有一定的缺陷。其主要表现是:倡导性、原则性规范偏重,具体可操作性规范畸轻;注重实体表述,忽视程序保障。在立法中公众参与决策的启动主体、途径、方式、保障措施等具体性规定并未得到规定,在执法中公众对水资源管理机构的管理行为监督力度不够。在西北内陆河流域分布的行政村进行调研的过程中,大部分农民对公众参与制度的认知度不高,农民真正参与流域内水资源的配置和利用集中表现在年初对于自家农业用水量的报送和之后灌溉期间自身用水量的管理,全流域内水资源的配置利用状况并没有直接参与的动力<sup>[7]</sup>。这使得公众对水资源管理责任和考核制度的参与和监督并未发生其应有的法律效果。最严格水资源管理制度的贯彻和执行,绝非单纯依靠水务部门及其它相关行政机关的行为所能达到,公众在其中的作用不可忽视。

### 三、西北内陆河流域实行最严格水资源管理制度的法律路径

完善的法律体系是促进制度有效实行的根本保障,明确的法律规定可以保证相关制度得以切实执行。因此,在西北内陆河流域实行最严格水资源管理制度的根本在于健全完善相关的法律制度,以法律制度的推行促进最严格水资源管理制度的具体化和可操作性。

#### (一) 完善水资源管理机构职责分工相关法律制度

尽管“九龙”治水在理论上和实践中具有很大的合理性,但是管理责任得以明确、分工予以落实是最严格水资源管理制度要求对管理责任考核的基本前提。国务院《关于实行最严格水资源管理制度的意见》对于中央与地方之间、各相关部门之间以及区域管理机

构与流域管理机构之间的责任,基本上仍然是对现行《水法》中水资源管理体制规定的重复,并没有解决“九龙”不能协调治水这一问题。《意见》对于各流域内水资源管理制度中的责任分工多限于宏观性,局限在中央、省级政府、地方政府之间的较大权限的原则性划分;或者不客气地说是模糊性划分,对于具体的可供操作执行的职责划分并没有做出相关规定。在水资源管理体制方面,流域管理与区域管理相结合的管理体制远未真正建立,更没有发挥其应有的作用,在二者的关系上,既有职能相互交叉又有职能相互脱节的现象<sup>[8]</sup>。

为了进一步具体落实好最严格水资源管理制度,促进责任落实,西北内陆河流域的管理就需要通过地方性立法,健全流域性法规。加强流域管理机构的地位,不能将流域管理机构仅仅认定为其设立的派出机构,而要将其认定为对流域水资源拥有相对独立的综合管理实体<sup>[9]</sup>。一是明晰流域管理机构与各行政区域机构在水资源开发配置、节约利用、污染防治、水域管理、水利工程管理、水土保持管理、水行政执法和水事纠纷处理、水资源信息管理等方面的职责。二是在明确了流域管理机构与区域管理机构职责和权限后,进一步明确流域范围内各级区域水资源行政管理机关的职责划分。三是在立法中协调好有关部门之间权责交集。可考虑由水利部作为核心力量,由流域管理机构负责牵头,会同流域内各级区域水行政管理部门和相关部门,组成联席会议,形成流域内省际协调机制,以法律机制实现国务院《意见》第五部分提出的具体要求,即水行政管理部门总体负责有关水资源管理事宜,并统一部署安排,其他所有涉及到水资源管理的相关部门如环境保护、国土资源、城乡建设和发展改革等部门,不仅要做到各司其职,充分发挥部门作用,而且要加强部门之间的联系和沟通,形成密切配合、团结一致的有效管理模式,争取实现最严格水资源管理的有效目标。从体制职责法律化的角度为西北内陆河流域水资源管理责任和考核目标落实打下良好基础。

#### (二) 逐级具体化考核标准,制定考核责任规章

一项科学的制度需要有相应的指标体系和基准体系;前者是“用于提示某一事物的发展方向的工具,或者作为这种方向的表征或者体现”,分为结果指标和过程指标;后者是指“根据确定的指标体系,所制定的适用于组织或者个人的相对于其责任或者职责的所应该(当)实现的目标”<sup>[10]</sup>。水资源管理中的考核标准是对流域和区域水资源管理机构及其主要负责人考核

的基本依据。具体科学的考核标准是实行最严格水资源管理制度中管理责任和考核制度的起点。首先,在水利部对各省、各流域水资源总量分配指标、效率指标和排污指标的分配下,西北内陆河流域管理局和相关省级水务部门应结合流域各自情况(水资源分布状况、经济发展状况、环境整体状况、经济结构等),逐级具体化本流域内的考核标准以及流域内的区域考核标准,将流域范围内确定的“三条红线”的年度考核目标予以确定,并报上一级的主管部门进行备案。其次,应当结合确定的考核标准出台考核责任的相关办法,明确考核体系。2012年,国务院在其发布的《意见》中对水资源管理的考核实施主体、考核内容、考核目标作出了明确规定。国务院作为省级政府水资源管理工作的考核主体,考核办法的制定和其他具体工作由水利部联合其他相关部门贯彻落实,考核结果作为地方各级政府领导政绩考察和综合评价的依据之一。我们认为,水利部门制定的考核办法经国务院批准实施后,仍然存在考核体系不明确的现实问题,需要进一步完善和改进。具体做法可以是各行政区域全面负责水资源的开发、利用和保护,严格落实各项指标,流域管理机构应加强对各行政区域指标落实情况的日常监督检查。水利部或流域管理机构应加强对省级行政区域指标落实情况的考核,地方水行政主管部门应会同有关部门加强对各市、县指标落实情况的考核。

西北内陆河流域处于干旱半干旱地区,降水量少,蒸发量大,水资源时空分布更不均匀,人口增长较快,经济社会发展不平衡,面临更大的水资源压力。应根据全国水资源管理责任考核办法,制定西北内陆河流域水资源管理责任考核实施细则。在管理责任考核细则中应当明确考核指标、考核程序、考核主体、考核目标;要具体化考核中各项指标的操作规程,以防考核流于书面,流于形式。另外,西北内陆河大多是季节性时令性河流,需要正确处理考核时间段之间的联系,将平时考核与年度考核相结合,避免考核不科学,为完成考核临时突击。

### (三) 健全考核配套措施,确保考核效果

系统的考核保障措施能够确保管理责任和考核制度得以落实,能够在强制力量下切实提高政府部门的责任意识、保证考核的效果。中央一号文件中提出的建立管理责任与考核制度是水资源管理的一项突破,也是最严格水资源管理制度能否真正落实的关键,其包含三方面的内容,即明确责任主体、严格水资源管理考核制度和完善水资源的监督考核支撑体系<sup>[11]</sup>。西

北内陆河流域内大部分内陆河流经多省,最严格水资源管理制度中三条红线控制指标落实更为困难,建立水资源管理责任和考核制度是实现最严格水资源管理制度,是落实2011年中央一号文件的重要保障。系统的考核配套措施又是水资源管理责任和考核制度的重要保障

首先,建立水资源督察制度,成立督察机构,明确其是独立于区域和流域的只受水利部领导并向水利部汇报工作的监管机构,加强对水资源管理机构在水资源开发调配、节约利用和保护等过程中的监管、监察和监督。其次,建立考核通报制度,实行“阳光化行政”,对水资源管理机构及其主要负责人的考核结果进行公开,接受社会公众的监督,对考核不通过的管理机构及人员进行处罚,并将处罚结果也公示,同样接受社会公众的监督。第三,建立考核责任追究制度,加强对管理者的警示和威慑<sup>[12]</sup>。第四,建立奖励制度,激励考核优秀的组织和个人。第五,建立内陆河流域水资源管理机构领导离任审计制度,促使其任期内尽职尽责,不留后患。在考核责任保障制度的构建过程中,应综合考量各个措施的衔接性和可操作性,保证考核责任保障制度相互配合,环环相扣,避免监管空白和重复监管的出现。

### (四) 多渠道促进公众参与环境保护工作

公众参与作为环境保护中的一项重要原则已被世界各国认可。欧洲发达国家相关水资源法律文件中也有公众参与的内容。如芬兰《2004年水资源管理法》第15条规定,关于水资源开发利用的规划文件及背景材料应当在城市有关区域发布通告,地方环境中心要征求所有必要的建议或意见,保证公众的广泛参与权<sup>[13]</sup>。2012年,国务院《意见》第五(二十)明确要求在水资源管理过程中充分保障公民的公众参与权利,贯彻和落实公众参与机制,尽可能利用多样化的形式保证水资源管理中的民主、科学决策,强化政策措施的公开、公正和公平。西北内陆河流域在实施公众参与机制时要切实将该制度运用到水资源管理的全过程,在水资源总量分配方案的确定和实施、水资源使用效率的下限确定及落实、以及水污染排放总量的确定及排污指标的落实方面都应发挥重要的监督保障作用。为了确保西北内陆河流域内社会公众,特别是利益相关者能够有效参与最严格水资源管理各项制度的建立、完善和实施,我国应当完善西北内陆河流域内公众参与制度,尤其要完善公众参与管理责任考核制度落实的实体权利和程序权利。首先,相关部门应在西北

内陆河流域范围内应当加大对水资源管理相关内容的宣传和培训,争取做到统一化和标准化。相关部门应可以通过各种媒体如报纸、广播、电视、网站和手机等渠道,广泛宣传西北内陆河流域内的基本水情与最严格水资源管理制度的内容及其相关政策,从而形成制度实施的良好舆论氛围和环境。其次,相关部门应使管理责任和考核制度内化于主体,使大众主体深刻地认识到管理责任和考核制度在最严格水资源管理制度中的重要地位,行动上能自觉接受并践行该项制度,在日常生活中以自己的方式推动节水型社会的构建,推动最严格水资源管理制度的实现。第三,相关部门应可以考虑制定一些适当的行政奖励制度,调动公众参与的积极性,用物质和精神奖励相结合的方法,使民众乐于参与到水资源管理责任考核活动中。总而言之,我们应当加强公众在水资源管理制度中的作用,尤其要在流域水资源管理责任和考核制度的制定实施过程中,融入社会公众的参与,使之形成推行西北内陆河流域水资源可持续发展的永恒力量。

#### 四、结语

水是生命之源、生态之基、生产之要。我国水资源存在的问题十分严重。如水资源供需矛盾突出、水资源利用效率低、水污染长期得不到真正有效的控制。西北内陆河流域干旱少雨、蒸发量大、人口增长快、产业结构不合理,加之城镇化发展和西部开发对水资源的不适当开发使用,使水资源稀缺程度远远高于国内其他地区,水资源利用效率也低于国内其它地区,水污染预防和治理整体水平地更落后于国内其它地区。最严格水资源管理制度是解决西北内陆河流域人口、水资源与发展的矛盾战略举措和重大法律制度,“三条红线”和“四项制度”是核心,而“四项制度”中水资源管理的责任和考核制度既是最严格水资源管理制度的主要制度之一,又是其它制度落实的关键保障。西北内陆河流域水资源管理责任和考核制度的落实需要从西北内陆河的实际出发,挖掘该地区水资源管理法律制度存在的问题,要从四个方面完善和构建其管理责任和考核法律制度:一是要明确水资源管理机构职责分工;二是要制定考核责任规章,具体化考核标准;三是要健全考核配套措施,确保考核效果;四是要多渠道促进公众参与。尤其要健全该流域内政府的环境(水资源)责任追究机制,建立谁追究、追究谁、追究什么、怎样追究,追究结果如何落实的制度。我国应当借鉴《美国国家环境政策法》(1969年制定),《日本环境基本法》(1993年颁布)关于政府环境管理责任的规定。

美国的环境的策法针对政府制定,明确了政府的环境职责,从程序上规范政府环境保护的行为。日本的环境基本法综合规定了国家、政府、地方公共团体、企事业单位、个人的环境责任,但对企事业单位和个人的环境责任规定较少,大多篇幅均以政府环境责任为核心进行规定,并且多采用“必须”、“应当”等措施规定政府环境责任<sup>[14]</sup>。美国和日本这两部环境法除规定政府机构的环境责任外,都详细规定了政府官员尤其是政府负责人的环境责任。而我国《环境保护法》(1989年)和《水法》(2002)等各项自然资源法概括规定了政府主管部门的环境及资源监管责任,缺乏有关省长、市长、县长等各级政府负责人及各级流域管理机构负责人责任监督、责任考核和问责制度的规定。因此,我国应必须完善西北内陆河流域地区各级政府、政府首脑以及内陆河流域管理局及负责人的水环境及水资源责任,明确管理机构及其负责人的责任追究主体、追究对象、追究内容、追究程序和责任保障落实等科学、合理、可行的责任问责机制,决不能利用该地域急于发展经济、增加GDP的迫切心理,对其进行资源掠夺式的自然资源开发<sup>[15]</sup>,尤其是在力促西北内陆河流域在经济发展的同时,确保水资源可持续供给。

#### [参 考 文 献]

- [1] 王明华. 我国水资源面临四大严峻挑战[J]. 水资源研究, 2009(1): 19.
- [2] 左其亭, 李可任. 最严格水资源管理制度理论体系探讨[J]. 南水北调与水利科技, 2013, 11(1): 34-38, 65.
- [3] 王浩. 面向生态的西北地区水资源合理配置问题研究[J]. 水利水电技术, 2006(1): 9-14.
- [4] 王浩. 西北地区水资源合理配置与承载能力研究[J]. 中国水利, 2004(1): 28-29.
- [5] 胡四一. 落实最严格水资源管理制度的重要保障——水利部副部长胡四一解读实行最严格水资源管理制度考核办法[J]. 特别关注, 2013(1): 10-11.
- [6] 胡德胜. 环境与资源保护法学[M]. 郑州: 郑州大学出版社, 2008: 107.
- [7] 刘志仁, 严乐. 当前西北内陆河流域农民用水者协会健全法制路径探析[J]. 宁夏社会科学, 2013(1): 29-34.
- [8] 胡德胜, 潘怀平, 许胜晴. 创新流域治理机制应以流域管理政务平台为抓手[J]. 环境保护, 2012(13): 37-39.
- [9] 刘志仁, 朱艳丽. 西北内陆河流域水行政许可法律制度的缺陷及完善[J]. 甘肃社会科学, 2012(5): 110-113.
- [10] 胡德胜. 生态环境用水——国际法的视角[J]. 西安交通大学学报: 社会科学版, 2010(2): 85-93.
- [10] 胡德胜. 生态环境用水法理创新和应用研究——基于25个法域之比较[M]. 西安: 西安交通大学出版社, 2010: 31.

(下转第61页)

- 公司印行, 1993: 185.
- [13] HANNAH ARENT. On Revolution [M]. New York: Penguin, 1963: 240 – 279.
- [14] FRANK MICHELMAN, Law's Republic [J]. Yale Law Journal, 1988(97): 8.
- [15] PHILIP PITT. Republican Political Theory [M]// in Andrew Vincent( ed) Political Theory: Tradition, Diversity and Ideology. Cambridge: Cambridge University Press, 1997: 112 – 132
- [16] Z S FINK. The Classical Republicans( 2nd ed) [M]. Illinois: North Western University Press, 1962: 103 – 107
- [17] CLARKE P B. Citizenship [M]. London: Pluto Press, 1994: 49
- ( 责任编辑: 冯 蓉)

### Civil Participation in Constitutional Scenario of Republicanism

Ji Lan-xiang<sup>1</sup>, Yang Chang<sup>2</sup>

( 1. School of Law, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China;

2. School of Humanities and Social Sciences, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

**Abstract** Civil participation that is view as the primary and positive human carried double missions of self – rule and the balance of powers in the beginning of republicanism practice. Meanwhile constitutionalism means politics of law in the sphere of republicanism, which provides a reliable institutionalized regulation for the balance among all kinds of powers relationship and civil participation is a sort of indispensable goodness to the interpretation and analysis of constitutionalism. In the thought of republicanism, good politics first relies on the knowledgeable and positive citizens, and then on the law and order established by the constitutional system.

**Key words** civil participation; republicanism; constitutionalism; rule by law

( 上接第 55 页)

- [11] 孙雪涛. 贯彻落实中央一号文件 实行最严格水资源管理制度 “中国水利杂志专家委员会会议暨加快水利改革发展高层研讨会”专辑 [J], 中国水利, 2011( 6) : 33 – 34 52.
- [12] 张秋平 柳长顺 刘 卓. 最严格的土地管理制度对水资源管理的借鉴意义 [J]. 水利发展研究, 2010( 10) : 1 – 6 20.
- [13] 胡德胜. 23 法域生态环境用水法律与政策选译 [M]. 郑州: 郑州大学出版社, 2010: 18.
- [14] 杨春桃. 我国《环境保护法》中政府环境责任追究制度的重构——以美国、日本环境立法经验为参照 [J]. 中国政法大学学报, 2013( 3) : 112 – 118.
- [15] 胡德胜. 西部自然资源开发与西部可持续发展关系刍论 [J]. 西安交通大学学报: 社会科学版, 2012( 2) : 59 – 65.
- ( 责任编辑: 冯 蓉)

### Research on Implementation of the Most Stringent Water Resources Management System in the Inland River Basin of the Northwest Region

——In the Perspective of Management Responsibility and Appraisal System of Water Resources

LIU Zhi-ren

( 1. School of Politics and Administration, Chang'an University, Xi'an 710064, China;

2. School of Law Science, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

**Abstract** The Northwest inland river basin is located in the arid and semi – arid area in China, and the basic characteristics of the water resources in the region feature time and space uneven distribution, low rainfall and large evaporation. The implementation of the most stringent water resources management system is crucial for the management of water resources in the area. Targeting the problems involved, it is pointed out that the relevant legal systems should be perfected to put into practice the most stringent management system for water resources. First, related laws should be formulated to perfect a clear and scientific division of responsibility within the institutions of water management. Second, rules and regulations as well as the standard of appraisal system should be gradually established in details. Third, the supporting measures of appraisal system should be constituted to ensure the effects of the assessment. Last, public participation should be promoted in a multi – channel way.

**Key words** water resources management; responsibility of institutions; standard of appraisal; responsibility of appraisal