

# 西北内陆河如何强化最严格水资源管理法律制度

文/刘志仁 袁笑瑞

近十年来,西北五省为响应“西部大开发”战略,积极发挥能源优势,大力发展工业、冶金业、农业等产业并取得巨大的成就。然而,在取得成绩的同时西北地区的生态环境受到严重影响,尤其是水资源环境。西北内陆河水资源保护成为西北地区生态环境保护最值得关注的焦点问题。

## 西北内陆河实行最严格水资源管理制度的紧迫性

2012年《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》对我国水资源面临的问题提出了切实可行的解决办法。最严格水资源管理制度围绕水资源配置、节约和保护“三个环节”,通过健全制度、落实责任、提高能力和强化监管“四项措施”,严格控制用水总量、控制用水效率和控制入河湖排污总量“三项控制”,落实水资源开发利用控制、用水效率控制和水功能区限制纳污控制“三条红线”,建立用水总量控制制度、用水效率控制制度、水功能区限制纳污制度、水资源管理责任和考核制度“四项制度”。另外,还对水资源的监督管理、饮用水源的保护、水生态系统保护和修复问题提出相应措施。

由于水资源的局限性并缺乏合理的水资源管理规划体制,西北地区发展经济大量使用内陆河水资源,出现生态用水、农业用水、工业用水相

互“掠夺”的情形,造成西北地区水资源的过度开发和利用。另外,西北内陆河河流环境相对封闭,未经处理的大量工业污水、生活用水排入西北内陆河中,造成不同程度的破坏和污染。西北水资源的保护重在西北内陆河的保护,国家提出的最严格水资源管理制度为西北内陆河水资源保护提供了制度保障,因此应抓住机遇制定西北内陆河最严格水资源管理法律制度,从而实现西北地区水资源的保护和生态安全。

## 基于最严格水资源管理制度的西北内陆河水资源法律制度的现状与问题

### 西北内陆河水资源管理法律制度现状

近年来,我国出台了多部水资源管理相关法律制度,《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》等。但这些法律、法规是总纲领,只能作为总则起到指导作用。

西北地区针对内陆河状况制定了水资源管理相关条例,例如《甘肃省石羊河流域水资源管理条例》、《甘肃省黑河流域水资源管理条例》、《甘肃省疏勒河流域水资源管理条例》和《塔里木河流域水资源管理条例》。西北内陆河水资源管理相关条例与国家的水资源管理法律法规形成互补关系,在西北内陆河水资源管理

中起到独特的作用。然而,用最严格的水资源管理制度审视西北内陆河水资源管理条例,西北内陆河管理相关条例存在条文笼统、责任模糊、内容缺失等问题,影响实施效果。

### 西北内陆河水资源管理法律制度存在的问题

最严格水资源管理制度要求建立用水总量控制制度、用水效率控制制度、水功能区限制纳污制度、水资源管理责任和考核制度“四项制度”,本文主要以此为据分析西北内陆河水资源管理法律制度的问题。

一是用水总量控制法律制度问题。最严格水资源管理制度要求加强水资源开发利用控制红线管理,严格实行用水总量控制,严控流域和区域用水量,加快制定主要江河流域水量分配方案、建立覆盖流域和省市区三级行政区域的取用水总量控制指标体系。现有的西北内陆河水资源管理条例,这些要求很难得到落实。另外,西北内陆河水资源管理制度中管理机构职权划分存在缺陷。有些条例从预案的批准到执行都赋予政府权力,而流域管理机构却只有上报的权力,因此存在过度强调政府职能的问题,容易造成流域管理机构水资源管理主动性的丧失,出现问题时会出现推卸责任现象,从而影响河流水资源的管理和水量合理分配。

二是用水效率控制法律制度问

题。提高用水效率不仅能节约水资源,同时也为农业、工业集约型的发展提供动力。在现存西北内陆河流管理条例中,未明显体现用水效率控制相关规定。因此,用水单位或企业往往忽视用水效率,不积极采用先进的替代技术来实现水资源的高效利用。

三是水功能区限制纳污法律制度问题。在西北内陆河管理条例中,涉及水污染的条文较少且操作性差。在水污染控制方面,大多条例以禁止性规定限制向内陆河排污,没有涉及污水净化和再次循环使用的解决方案。在污水排放责任追究方面现有条例以处罚为主,存在违法成本低、守法成本高的问题。另外,受罚主体所交罚款如何运用,是否完全真正用于水污染治理的基础建设,条例中并未提及及相关评估标准。此外,在排污口管理方面,条例规定的行政主体职能不太明确,造成职责分散,追究问责难。

四是水资源管理责任和考核法律制度问题。水资源管理责任和考核法律制度在西北内陆河管理条例中规定不够清晰,在责任方面规定多是原则性。出现水资源问题时更多归责于用水主体,而行政主管单位不承担责任,体现出政府手中权力过大而责任过小,在执法过程中容易发生越权和逃避职责现象。在考核法律制度方面,许多水资源管理部门存在考核工作不够严格,制度实施落实不够到位的现象。

## 西北内陆河实现最严格水资源管理制度的法律对策

### 用水总量控制法律对策

首先,水资源分配制度应体现河流每年水量的确定标准和实施细则,只有依据严格标准确定水资源总量才能进行合理的水总量控制。应公示用

水总量的分配,接受社会监督,避免过度分配和不公平现象的发生。其次,用水总量应严格控制在内陆河承载范围内,同时还应保证生态用水,从而实现河流的可持续供给。最后,在职权方面,将用水的分配权从政府行政机构分离出来,由流域管理机构单独完成,避免当地政府为了本地区经济的发展,随意扩大用水总量而忽视生态保护。

### 用水效率控制法律对策

应着重强调提高用水效率,鼓励用水主体认识到用水效率提高的重要性,并且不断更新技术提高用水效率。法律制度应明确规定,生产技术和生产设备落后、用水效率较低的企业应限期更换设备,如果相关企业不能按期改进技术和更换设备,应采取强制措施。西北内陆河水资源管理制度还应提出对用水效率高的单位设置优惠政策和奖励。

此外,我国目前整体水价偏低,提高水价将提高用水成本,促使用水主体重视用水成本和用水效率的提高。通过价格机制调整用水主体对用水效率的态度,达到节约用水的目的。

### 水功能区限制纳污法律对策

相关法律制度首先要解决水功能区限制纳污的法律空白,在采用禁止性条文来限制纳污的基础上,要求排污超标主体在限制时间内治理其造成的水污染,对排污处理设施不达标的主体采取强制措施,而不是进行简单的物质处罚后即可继续生产。成立专门机构负责管理处罚金,保证罚金专款专用,完全用于水污染的基础建设。其次要拓宽政府的责任范围,在法律制度中应增加政府责任,明确政府主体的责任承担方式,发生水污染事件时,不仅要追究排污主体的责任,还要追查行政主体的责任。另

外,还应明确水污染评价标准及评定机构,并将具体评定标准予以公示,避免排污口管理混乱的现象。在执法方面,应赋予流域管理机构独立的执法权力,避免政府为追求地方利益而疏于水功能区污染的管理。

## 水资源管理责任和考核的法律对策

水资源管理的责任从上级到下级要有严格的、具体的系统管理体制,每级水资源管理主体有具体的责任范围,以法律制度形式明确水资源的开发和分配、用水效率、再循环使用等方面的具体责任范围,追究问题相关环节管理主体的责任。清楚划分流域管理机构和各行政区域机构的职责范围,避免权力交叉和责任模糊现象。同时,考察地方政府的业绩不仅以当地经济状况为依据,还要考核该地区水资源保护状况,避免强调经济发展而忽视生态保护的不合理现象发生。

在考核制度方面,以国务院颁布的最严格水资源管理制度中“三条红线”和“四项制度”为切入点,制定与西北内陆河河流保护相适应的水质和水量评测标准,为追责提供依据。建立严格的考核机制,将河流管理职责落实到具体的管理主体和个人,相关管理主体和个人应签订保证书并定期汇报工作和河流管理状况。上级部门在考核时不能仅仅依据汇报材料,还需不定期、不定时对河流的水量、水质、治污等方面进行抽查,针对抽查不合格的河流追究相关管理主体和个人的责任,从而提高河流管理主体工作的积极性和责任感。<sup>HB</sup>

【基金项目:国家社科基金重大项目(12&ZD215)子课题四;国家社科基金项目(10XFX021)】

(刘志仁,长安大学政治与行政学院、西安交通大学法学院;袁笑瑞,长安大学政治与行政学院)