

世界流域水资源立法模式之比较

宋 蕾

[摘 要] 科学的流域水资源立法模式是实现流域整体效益最大化和多元利益平衡的重要保证。由于流域水资源开发、利用和保护与当地的社会、经济、文化等因素有关,各国立法模式有所不同。流域水资源法律制度的立法模式是利益、价值和需求共同博弈的结果,并受到价值秩序、意识形态和制度基础的影响。

[关键词] 流域水资源;立法模式;影响因素;比较

[中图分类号] DF9 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)06-0768-04

水资源不仅是经济社会发展的资源基础,同时也是生态环境的控制因素,因其涉及多方利益主体、多元利益交叉而被普遍关注。20 世纪中期以来,水资源短缺、水污染加剧,已成为流域水资源管理的全球性问题。为了有效利用水资源,解决流域水资源多元利益冲突,世界各国纷纷开展流域水资源立法。比较各国立法,其在立法内容上均趋同于将流域综合管理作为核心,并侧重于从流域整体层面维护河流健康、公平合理利用水资源,进而实现经济、社会、环境的协调发展。

一、影响立法模式的主要因素

立法模式,是一国立法时所采取的法律范式或立法体例,其通过现行的法律制度体现。在一国自然资源禀赋刚性的条件下,立法模式是社会选择的必然结果,是由需求、价值和利益来判断和决定的。不同的国家,它的自然环境、政治制度、历史文化和经济发展水平不同,立法模式选择受其影响必然不同。其中,价值秩序、意识形态和制度基础等因素的影响更为明显。

价值秩序即价值内容的顺序,对一国立法模式的选择尤为重要。法律作为社会控制的手段之一,必然要调整人类的社会性和个体性之间的价值需求矛盾,过于偏向任何一方都不利于社会的发展。通常,法律价值以正义和平等作为优先的目的利益,并通过立法模式的选择而体现。西塞罗认为,“正义的来源就应在法律中发现”,“平等”对于正义而言是结果性的,而实际上“选择”才是正义的起点,正义是一种指向人人平等的普遍选择,而选择所隐含的各种价值也就必然是普适的^[1](第 12 页)。而在流域水资源立法模式的选择中,由于存在利益多元性和流域的社会、自然双重性,流域水资源法律制度更加关注在不同利益之间寻求正义和公平,诸如国家利益、区域利益或个体利益;经济利益、社会利益或生态环境利益等等。

意识形态从民众的认知、价值观、信仰等理念方面影响立法模式选择。从相对主义的角度而言,意识形态是人们主观心理的反映,民众的认知、价值观、信仰等理念会因为心理差别而有所不同,这种心理差别不仅存在于不同的国家和民族之间,而且也存在于一个国家不同时期、不同区域的民众之间。这就要求一国在选择立法模式时,应从一种公平制度的结构和安排着眼,将心理差别组合到立法结构和过程中,以便获得这些结构和过程在意识形态基础上的合理安排。这样,这种安排就能够在规定物质利益分

配时具有民众心理认可的公平性。同样,意识形态对流域水资源立法模式选择的合理性产生影响。因为,流域的区域性和复杂性使得人们分别属于不同的利益群体,并形成这一群体特有的认知、价值观、信仰等意识形态,以及不同的心理需求和对于立法模式的不同偏好。因此,在选择流域水资源立法模式时,必然会有多种意识形态的“协商”过程,并在立法模式选择的语境中,化解差异性认知,以达到一种认知类的同性。

选择立法模式时还必须考虑制度基础,即立法权力获得和运作的合法性。立法权是确立立法模式的前提,不同的国家根据其法律制度所规定的立法权力是不一样的,涉及到具体立法中的权力分配以及立法效力的层次问题,从而影响和决定一个国家的立法模式。从目前各国流域水资源立法实践来看,有国家立法权和地方立法权两种,但联邦制和单一制国家不同层级和内容的立法权分配的规定不同。如日本、法国、德国等更多的是国家立法,地方立法机关的立法权则相对有限;而美国、澳大利亚等国法律明确授予地方立法权,各州均可以制定适合本州情况的法律,地方立法机关具有较大的立法权限,立法数量多,且涉及面广泛、内容综合。

二、各国立法模式比较

各国流域水资源的立法模式大致有三种:(1)统一模式,由立法机关或行政机关对于流域水资源管理统一立法,制定关于流域水资源管理的专门完整的立法性文件;建立对于所有河流都适用的规定。如日本《河川法》、英国《流域管理条例》等。(2)专门模式,针对具体的河流或流域水资源管理制定单行法律。如美国《田纳西河流域管理法》、《下科罗拉多河管理法》,西班牙《塔霍——赛古拉河联合用水法》等。(3)分散模式,各种水资源法律法规中规定的相关内容可以适用于流域管理。如法国《水法》、英国《水法》、西班牙《水法》、南非《水法》等均明确规定了以流域管理为基础的水资源开发、利用和保护内容。

(一)美 国

美国是世界上最早对流域水资源立法的国家之一,其立法模式呈现出多样性,不仅体现出联邦制国家的立法特点,而且还体现出不同流域、不同时期利益需求的不同。根据美国宪法,联邦和州均有水资源管理立法权,并可以根据需要,分别制定适合专门流域水资源法和各州的流域水资源法律,在没有专门的河流立法的流域主要适用全国有关流域管理或水管理的法规,或通过流域地区的协商和合作进行流域管理^[2](第217页)。虽然,到目前为止,美国还没有一部全国统一的流域立法,但相关法律设定十分详尽,不同的立法模式相得益彰,为美国流域水资源管理提供了有力的制度保障。

专门立法模式以《田纳西河流域管理局法》为代表,其选择具有特定的历史性,反映了当时发展经济的要求。在20世纪20年代,田纳西流域曾是美国最为贫穷的地区之一,为了解决流域内一系列社会问题,罗斯福“新政”将田纳西流域作为试点,试图通过一种新的管理模式,对流域进行治理和开发,以达到振兴和发展区域经济的目。而密西西比河流域采用分散立法模式,没有制订专门法律,与其相关的法律法规不仅数量多,而且内容广泛,涉及洪水防御、灾害保险、水资源规划、环境保护、自然资源管理、湿地保护等。如1954年颁布,并与1972年修订的《流域保护与洪水控制法》,直接规范流域洪水管理;1994年10月,针对1993年密西西比河洪水产生的诸多问题,克林顿总统签署了《洪水保险改革法》。此外,还有《原始河流及风景河流法》、《清洁水法》、《湿地与流域管理法》、《灾害救济法》、《北美湿地保护法》、《水资源规划法》、《安全饮用水法》、《渔业养护和管理法》等等。这种选择不仅反映出人们对于流域内自然资源环境利用、开发和保护的需,而且反映了流域内交错复杂的不同利益需求,同时也体现出人们将密西西比河作为国家历史、文化以及环境重要组成部分从而全面保护的价值观。

(二)日 本

日本流域水资源管理采用统一立法模式,这与其地理特征、水资源状况、国家体制以及经济发展密切相关。日本是一个狭长的岛国,国土小且长,其中76%为山地,66%被森林覆盖,河道短,落差大,水流急,易发生洪水灾害^[3](第103页)。日本人均水资源不到世界平均水平的一半,但是水资源利用水平

却相当高,这与水资源立法是分不开的。明治维新以后,日本形成中央集权的国家,开始对于流域水资源实行统一综合管理。1896 年日本颁布了《河川法》,废除了河流的私有制,由河流所在地的政府负责管理,并由建设大臣对其管理进行监督。1964 年对《河川法》进行了修改,使其成为日本内河流域综合管理的基本法。其立法目的是为了防止河流发生洪水和高海潮等灾害,合理地利用河流,对河流进行综合管理,保持河水正常的功能,以利于国土的保持与开发、保护公众安全和提高公众社会福利。为了便于管理,《河川法》将河流分为一级河流和二级河流,而且包含这两级河流上的所有河流管理设施,分别由建设大臣和河流所在的都道府县的都道府县知事行使管理权。同时,《河川法》对于河流管理、河流开发、利用、保护、河流保护区域以及水利调节、大坝有关的特殊情况做出了明确、具体的规定。在 20 世纪六七十年代,由于日本经济的迅速发展,用水量急剧增加,对流域水资源的使用和管理提出了新的要求,因而采用分散立法模式先后制定了一系列与流域水资源管理相关的法律:如 1961 年《水资源开发公团法》、《水资源促进法》、1970 年《水质污染防治法》、1973 年《水源地域政策特别措施法》等等。

(三)欧 盟

欧盟是当今世界一体化程度最高的区域政治、经济集团组织,具有超国家性,法治是其基本原则,并且所有欧盟决策及其进程皆以欧盟成员国一致通过的条约为基础。由于欧洲有很多的跨国河流,涉及到不同国家的利益,为了平衡和协调欧盟国家之间的利益和需求,欧盟立法时已将流域作为一个整体空间来考虑,对于流域内各国的经济发展和污染物控制总量计划等都进行统一协调,并进一步增强流域内各国所有排污单位的责任感,加强参与者之间的合作;加强流域国际合作,共同协力承担污染治理责任。因此,欧盟流域水资源立法要求建立透明、有效以及连贯的法律框架,其更多采用的是统一立法模式。2000 年 12 月,欧盟正式启动了统一的水资源管理法律文件《欧盟水框架指令》,该文件将为欧盟的流域水资源保护和可持续利用进行协调、整合并制定总原则和结构。

与此同时,欧盟成员国流域水资源立法大都体现了流域综合利用和保护,平衡和协调多种利益的理念,但各国依据自己国情采用了不同的立法模式,如英国采用统一立法模式,西班牙、法国等则采用分散立法模式。1992 年法国政府修订《水法》,明确将水资源规定为国家所有,水资源开发、利用和保护要以公共利益为目的,遵守自然平衡法则,进行流域综合管理,实现水资源可持续性。英国对水资源实行以流域为基础的统一管理,英国政府还通过国家环境署推行流域取水管理战略,按流域规划和利用水资源,实现对流域的综合管理,保护水资源生态平衡。西班牙《水法》则在其前言部分强调:使用水资源“必须注意做到不破坏环境和资源本身,尤其要最大限度地减少社会经济费用,并使其在整个水文作用过程中所引起的费用和负担能够得到合理的分配。”“以保证在所有情况下能够做到对各用水方面都公平合理,而不论是发源地、地表水或地下水。”

对上述国家和地区的水资源立法模式分析可以看出,由于流域具有社会和自然双重属性,存在着多种利益关系交叉和矛盾,而流域水资源法律制度作为一种利益协调和平衡控制手段,必然体现出国家公权力的分配及多方利益需求的协调,其立法模式的选择正是这些利益的平衡和取舍,反映了人们的一种价值倾向。因此,世界流域水资源立法模式体现出多种立法模式并存的趋势。

三、我国立法模式的选择

(一)选择适合国情的立法模式

我国流域水资源立法模式的选择必须适合具体国情。目前,我国流域水资源问题不容忽视,虽然我国流域众多,水资源十分丰富,但废污水排放量巨大,水污染治理严重滞后;水土流失严重,未能得到有效控制;生态环境恶化程度加剧,自然水系被人为阻隔等等问题突出。与此同时,我国幅员辽阔,不同流域之间、不同的地区之间在社会经济发展和文化方面存在差异。因此,在选择立法模式时,必须考虑这些现实问题,将矛盾的特殊性与统一性相结合,将经济发展、社会福利和资源可持续性整合到决策过程与政策框架中,在现行立法的基础上不断完善流域水资源法律制度。

(二)采用多种立法模式

现行的相关法律制度主要采用的是分散立法模式,在水资源管理中起到一定的作用,但局限性较大,基本上都是从水资源的某一个方面来规定的,较少从流域整体和综合管理的角度出发,已不能满足当下经济社会发展对于流域水资源的要求。而且,现行的立法模式也很少考虑到不同区域不同人们的利益和需求。因此,我国应根据不同情况采用不同的立法模式。首先,从全国流域水资源综合管理出发,采统一立法模式制定一部流域基本法,统领具体的各流域立法,以便统一规范各流域的经济活动,管理活动和其他不利于流域可持续发展的活动。其次,针对不同流域的特殊性,采用专门立法模式,以平衡不同利益要求,实现流域水资源可持续发展目标。具体而言,可以专门制定对我国可持续发展具有举足轻重作用的流域法律,如《长江法》、《黄河法》等,这些立法应兼有流域管理的综合性和特殊性,是流域管理的特别立法。再次,可以根据不同的需求制定不同层次的法律,发挥部门立法和地方立法的作用,以配合流域水资源的专门立法,使流域水资源法律制度更加完善。

(三)提高立法层级和效率

立法层级是影响立法成本的决定性因素之一,直接决定着立法的实效与权威。由于流域水资源管理涉及多方利益主体,存在多元利益交叉情况,为了保证我国流域管理立法的实效和权威,应由全国人大或其常委会制定法律,提高立法的层级。这样不仅能协调流域不同区域的利益要求,还能避免不同部门、不同地区的重复立法以及相互之间的立法冲突,从而降低立法成本,节约社会资源,提高立法效率。

(四)健全公众参与渠道

流域水资源立法与当地社区的公众利益密切相关,合理和公平的体现公众的利益需求是现代立法的一种重要因素。在流域立法模式的选择时,应健全利益相关方参与协商的公共决策平台,关注不同利益群体的需求,通过参与和协商方式平衡各种利益矛盾,以提高立法的权威性和合理性。

[参 考 文 献]

- [1] 王海洲:《合法性争夺——政治记忆的多重刻写》,南京:江苏人民出版社 2008 年版。
- [2] 蔡守秋:《河流伦理与河流立法》,郑州:黄河水利出版社 2007 年版。
- [3] [日]山崎凉子等:《日本的河流水管理》,载《中国给水排水》2007 年第 22 期。

(责任编辑 车 英)

Comparative Legislative Model of River Basin Law in the World

Song Lei

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: The scientific basin water resources legislation model is important guarantee for the basin benefit maximization and the multi-dimensional benefit balance. Because basin water resources development, using and protection relate with local society, economy, and culture, basin legislation model presents the multiplicity in the world. Constitutionally, basin legislation model is a result which the benefit, the value and the demand gamble together, and is infected by the value order, the ideology and the system foundation.

Key words: basin water resources; legislative model; influence factor; comparative