

跨界水环境保护中的政府间合作机制研究

李培, 张凤春, 张晓岚

(环境保护部 环境保护对外合作中心, 北京 100035)

摘要: 建立有效的政府间横向合作机制是完善我国跨界水环境管理的重要途径。我国已经在国际跨界水域共管、国家层面上的部际合作、地方政府间的跨界水域合作以及地方政府内部部门间的合作等方面做了大量的尝试并取得了理想的效果。目前,我国各类政府间横向合作主要是通过协议、计划、联合行动、联席会议等方式开展,而且一般都有政府部门的参与。合作的内容从法律、政策、机构到信息共享与监测和评价,非常广泛。由于尚存在着法律、协调机制、科技支撑等方面的一些问题,我国政府间横向合作机制还远未发挥出应有的作用,总体上跨界地表水污染仍然较严重。为此,必须采取完善机制的体系、完善机制的结构、深化机制的核心内容、丰富机制的实现方式、健全机制的保障条件等对策。

关键词: 跨界水域; 水环境保护; 横向合作; 机制

中图分类号: X524; F224.32 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-1683(2013)04-0166-05

Research on Inter-governmental Cooperative Mechanism in Trans-boundary Water Environment Conservation

LI Pei, ZHANG Feng chun, ZHANG Xiao lan

(Foreign Economic Cooperation Office, Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China, Beijing 100035, China)

Abstract: Development of an effective inter governmental horizontal cooperative mechanism is an important solution to improve the trans boundary water environment management in China. Much efforts has been performed and desired results have been achieved in the international trans boundary water management, cooperation among different ministries in China, trans boundary water cooperation among local governments, and departmental cooperation inside one government. At present, the horizontal cooperation among governments is carried out through the agreements, planning, joint action, and joint conference, and these methods generally involve different departments of the government. The content of the cooperation includes the law, policy, institution, and information sharing, monitoring and assessment. However, due to the existing problems in the law, cooperative mechanism, and technical support, the inter governmental horizontal cooperative mechanism did not act significantly effectively in China and the contamination in trans boundary surface water is still severe. Therefore, several countermeasures were proposed in this paper, including the improvement of system and structure of the cooperative mechanism, strengthening of the core content of cooperative mechanism, enrichment of realization solutions of cooperative mechanism, and improvement of the secure conditions of cooperative mechanism.

Key words: trans boundary watershed; water environment conservation; horizontal cooperation; mechanism

跨界水环境保护是近年来受到全球关注的重要环境议题之一。联合国全球环境基金已将跨界水环境管理列为与气候变化、生物多样性同等地位的重点领域,并在资金方面予以倾斜。跨界水环境问题是个体非常复杂的多维问题,在属性上涉及到水体的物理和化学变化、水体形式包括地表水、地下水、降水的变化;在环境方面涉及到生态、大气、土壤、生物多样性、环境健康等;在管理方面涉及到观念、政治、政策、

法律法规、机构、协调、配合、组织等;在技术方面涉及到理论研究、实践应用和技术支撑等等。这些因素随时间和空间尺度的变换而改变,再加之不断出现的新问题如气候变化和边界变化等的影响,以及水体的流动特性,使得跨界水环境管理、主权、义务、利益等方面的协调要比同为跨界的土地资源等联合管理远为复杂,因此,跨界水环境管理也是世界性的环境管理的难题之一^[1]。

收稿日期: 2013-03-04 修回日期: 2013-03-25 网络出版时间: 2013-07-28

网络出版地址: <http://www.cnki.net/kcms/detail/13.1334.TV.20130728.1310.025.html>

作者简介: 李培(1963),女,北京人,高级工程师,硕士,主要从事水领域国际合作项目开发与管理方面研究。E-mail: li.pei@mepfeco.org.cn

随着我国近几十年来经济的迅速发展和城镇化步伐的加快,水资源开发利用强度不断加大,水资源供需矛盾日益加剧,水污染日趋严重,污染治理压力也越来越大^[2]。跨界水环境问题突出表现为跨界水体所涉及的各级政府之间矛盾频繁出现,一般为省与省、市与市、县与县及上下游之间的多重矛盾。无论在缺水还是富水地区,均存在着跨界水域水环境质量不断下降,饮用水安全频频告急和水污染事故等^[3-5]。针对跨界水环境问题,建立有效的政府间横向合作机制正在逐渐成为我国面临的必然选择。

跨界环境问题实质上是人与人、人与自然之间矛盾冲突的集中反映,它不仅是自然问题,也是经济、社会、政治、技术和文化观念问题。跨界水环境管理面对的正是这样一个跨地域、跨学科、跨部门的复杂问题^[6],因此有效的管理方法必须同时考虑法律法规和政策、地域的责权与利益、学科的合作与互补以及政府或部门间的有效合作。

实践证明,建立政府间横向合作机制是完善我国跨界水环境管理的有效途径。首先,政府间横向合作机制可以为跨界水环境的全流域生态系统方法管理消除障碍。其次,政府间横向合作机制的建立,可为区域间及部门间的协同增效消除障碍。跨界水域环境问题不是单一区域或部门凭一己之力能够解决的,有效的政府间横向合作是实现跨界水环境保护和资源利用效益最大化、实现多赢的基础。通过合作机制,可利用综合力量,采取统筹一致的规划与行动,对公共资源进行有效配置,实现本地区的治理和利用与整体利益的高度统一。第三,政府间横向合作机制可以打破地区和各部门间的技术壁垒,确保信息、技术和经验交流渠道的畅通,提高治理效果和效率。第四,政府间横向合作机制可以减少摩擦和政策冲突。通过协调与合作加强共识,并提供一个能够制定共同目标的平台,有助于制定统筹、综合、科学、可行的政策、规划和统一行动,减少摩擦和政策冲突。第五,政府间横向合作机制可提高服务质量。政府间横向合作有助于为市民提供更加整合、无缝隙的服务,提高政府和社会的整体效率与和谐。第六,政府间横向合作机制还具有政治意义,一方面它可对社会表达管理者的政治意愿,另一方面可节约管理成本,提高管理绩效,提高政府的回应性。第七,政府间横向合作机制可以提高应对环境问题的能力。合作机制可为各方创造开放的平台,提供一个学习和交流的机遇,不断提高各方的应对能力。因此,深入研究跨界水环境保护政府间横向合作机制建设的理论并付诸实践,对不断提高应对复杂环境问题的能力,提高公共资源的管理绩效,以及进一步指导我国跨界水环境保护和提高整体管理水平都具有重要的现实意义^[8]。

1 我国跨界水环境保护政府间横向合作机制的现状

我国有跨国界大小河流 80 多条,涉及到 15 个陆源毗邻国家^[9-10]。国内主要跨界水体有长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河等七大水系,另有浙闽区河流、西南诸河、西北诸河、太湖、三峡库区和南水北调东线等。其中,仅七大水系流域总面积就占国土面积的约 45%^[11]。而且这些跨界水体还是我国传统的工业、城镇和人口密集区,水资源分配和

水环境污染也是突出的问题。浙闽区、太湖、三峡库区和南水北调东线等不仅在我国经济、社会发展中占有重要地位,由于开发强度和人口密度较大,也是跨界水环境问题广泛存在的地区。西南诸河与西北诸河流域,虽然开发强度不如我国其他水系,但这里有很多国际跨界河流,同时该地区也是我国很多重要河流的发源地。

我国跨界水环境保护问题日益突出,形势十分严峻。2011 年,全国地表水总体为轻度污染。湖泊(水库)富营养化问题和地下水水质问题仍十分突出。长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河、浙闽片河流、西南诸河和内陆诸河十大水系监测的 469 个国控断面中, I 、 II 类和劣 III 类水质断面比例分别为 61.0%、25.3%和 13.7%。地下水水质问题更加突出,据在全国 200 个城市的 4 727 个地下水水质监测点的监测结果,较差-极差水质的监测点比例达到 55.0%^[12]。

自 2005 年底松花江污染事件到 2007 年 6 月底,中国共发生 126 起水污染事故,平均每 4~5 d 一起。根据 2006 年—2009 年的中国环境状况公报分析,在每年环保部(总局)接报并处置的突发环境事件中,水污染事件分别占总数的 59%、31%、55%、47%,除 2007 年居各类环境污染事件的第二位外,其余三年均居首位,其中大多数是跨界或具有跨界影响的事件^[13-15]。

面对我国跨界水环境现存的诸多问题,2008 年 1 月 11 日—14 日,时任中共中央总书记总书记胡锦涛在安徽考察淮河时发表重要讲话,提出要让江河湖泊休养生息,恢复生机。在这个战略思想指引下,我国各级政府多年来从技术、设施、法律、政策、机构设置、规划、合作机制等方面进行了不懈的努力。

在国际层面上,由联合国环境署牵头,中国、日本、韩国、俄罗斯等四国政府(朝鲜为非正式成员国)1991 年共同发起了“西北太平洋行动计划”。1994 年,中国与越南、泰国、马来西亚、新加坡、印尼、菲律宾、柬埔寨、澳大利亚、韩国等 10 国政府共同签署了“东亚海协作体”。2006 年,中国与俄罗斯签署了《关于中俄两国跨界水体水质联合监测的谅解备忘录》。2008 年又签署了《关于中俄建立跨界突发环境事件通报和信息交换机制的备忘录》。2011 年,与哈萨克斯坦签署了《中华人民共和国政府与哈萨克斯坦共和国政府跨界河流水质保护协定》。这些国际跨界合作的内容非常广泛,涉及信息共享、政策法规、监测与评价、应急行动、宣传教育、污染防治、战略与计划、财政预算、融资等。

国家层面上,也开始了广泛的部际合作。1995 年,环保部、发展改革委、水利部、财政部、国土资源部、住建部、农业部等部门及相关省政府等,共同签署了“松花江、海河、淮河、太湖等流域省部际联席会议制度”。2009 年,环保部与水利部签署了“海河流域级 KM 系统数据共享协议”。2010 年,环保部与国家海洋局签署了“关于建立完善海洋环境保护沟通合作工作机制的框架协议”。在这些协议中,合作的内容得到进一步扩展,涉及信息共享、控制区域划分和规划、污染物控制、行政管理协调、生态保护、应急响应、数据与技术共享、执法、国际合作、工作机制、重大决策协调、沟通信息等。

几乎在同期,国内省际和省内部部门间跨界水环境保护合作机制也得到了充分的重视。2003 年,水利部海河水利委员会及北京、天津、河北、山西、河南、山东、内蒙古和辽宁的水利厅签署了“海河流域水协作宣言”。2005 年,福建、江西、湖南、广东、广西、海南、四川、贵州、云南 9 个省(自治区)和香港、澳门 2 个特别行政区(“9+2”)环保主管部门签署了“泛珠三角区域环境保护合作协议”。2009 年,吉林、黑龙江、辽宁、内蒙古的人民政府及松辽水利委员会签署了“关于印发《松辽流域省界缓冲区水质控制断面考核会商制度(暂行)》的通知”。2009 年,宁夏、新疆、青海、陕西、甘肃、山西、河南、湖北、四川、重庆和内蒙古 11 省(市、自治区)之间签署了《共同应对区域环境问题高层会商框架协议》,建立了跨区域环境污染及突发环境事件防控和预防机制。2010 年,广西自治区环保厅和贵州省环保厅签署了“黔桂跨省流域协作机制”。这些合作机制涉及的内容涉包括联席会商机制、事故防控机制、事故信息共享和协作处置机制、事故后督察机制、事故信息发布机制、水体综合治理、大气控制、监管和区域联动、信息共享和发布、科技与产业、监测、预警、应急、规划编制、防控及事故处理、污染治理措施通报、职责分工、公众参与机制、协商机制、行政执法、科技合作、监督机制、资源优化配置等。

近几年,省级环保部门的跨省界合作力度也得到了大幅加强,目前已经制定专项的水环境保护合作协议或综合的环境保护合作协议的地区达 20 多个。省级水利部门则以流域机构牵头,制定了跨省界的水协作机制,使合作机制推广到了除西藏自治区外的全国绝大部分地区(包括港澳地区)。

到目前为止,我国比较成功跨界合作有两种模式。一种是松辽管理模式,松辽流域通过国务院批准的、由吉林省人民政府牵头、由松辽水利委员会水资源保护局实施的松辽水系保护领导小组,形成了由吉林省、辽宁省、内蒙古自治区人民政府和松辽水利委员会多利益相关方参与的跨地区跨部门合作的流域管理与区域管理相互配合、全流域管理与重要支流管理有机结合的“松辽管理模式”^{[16][17]}。另一种是太湖流域模式,它是通过国务院批准的、由国家发展和改革委员会牵头并负责实施的省部际联席会议制度,实施了由中央多部委和江苏省、浙江省及上海市 3 地人民政府组成的多利益相关方参加的跨地区跨部门合作,该模式主要以纵向强制推动为主^{[18][19]}。

总而言之,建立政府部门间横向合作机制在我国已形成广泛共识,合作的内容正随着机制主体的经济实力不断提高和实践经验的不断丰富而得到不断深化。尤其是近五年来,我国新建流域合作机制的数量是过去十五年总和的近两倍。这些合作已使局部跨界水环境质量得到明显改善:2009 年,全国七大水系的 408 个地表水监测断面中,Ⅲ~Ⅴ类水质的断面比例从 2006 年的 46.0% 上升到了 57.3%,而劣Ⅴ类水质则从 26.0% 下降到了 18.4%^[15]。但总体上我国跨界地表水污染仍然较重,政府间横向合作机制还远未发挥出应有的作用。从我国重要的 13 个水体来看,除松花江、辽河和海河外,其余 10 个重要水体并未完全体现整体水文单元的全流域控制水体整合。要实现广泛的跨地区和跨行业综合的网络化治理结构,仍然任重道远。

2 我国跨界水环境保护政府间横向合作机制的主要问题

虽然我国在各方面的努力取得了一定的成绩,但仍然无法从根本上解决我国跨界水环境面临的诸多问题。我国的政府间横向合作机制建设尚处于发展初期阶段,机制还存在着跨界水体分割化、机制主体单一化、机制状态非制度化、机制内容局限化、机制管理内部化和保障条件薄弱化等突出问题。我国现有的水污染管理政策、体制以及技术方法已不能满足跨界水环境管理的需要。

2.1 缺少法律法规基础

目前我国宪法和地方组织法涉及有关政府间合作的具体规定和条例几乎还是空白,法律只规范了各级政府管理其辖区范围内的事务和上级机关(或中央政府)在跨域事务中的角色扮演,这使得我国在各种跨界水环境管理中协调与合作机制下开展活动的合法性和权威性缺乏法律支撑。这种缺少合法性和权威性的松散合作方式,导致了我国目前在各类协调与合作努力下建立起来的一些委员会、协调组等作用也十分有限。

2.2 缺少部门协调机制

我国在跨界水环境保护政府间横向合作机制建设方面,总体上还处于起步阶段。我国绝大部分地区还没有建立起跨部门横向合作,即使已经建立了跨部门合作,也没有形成实质意义上的多部门组成的完整利益共同体。主要原因是,到目前为止,还没有形成有效协调机制,无论国家层面还是省级部门层面,在机制主体上都存在着地区代表和部门代表的双缺位现象,造成跨界水体分割化和机制主体单一化的问题,目前只能解决一些两两部门间突出的职能交叉问题。在地方层面上,主要表现为地区缺位与河段缺位。

2.3 缺少科技支撑

科技支撑是政府间合作机制建立与实施的重要保障条件和基础之一。这方面目前存在的问题主要是现有机制缺乏科学的认知和科技参与,如问题的诊断、科学的规划、疑难问题的解决、新技术开发与引进、学术交流、科学的监测与评估都缺少技术指导和参与。具体表现为现有合作机制缺少科技支撑机构和体系,决策过程缺少科技人员参与,研发成果难以转化等。这种状况导致了机制难以准确定位问题所在,也因此无法确定共同的目标,这势必影响到政府间横向合作机制决策的科学性和准确性。

2.4 机制内涵尚需完善

目前,我国大部分跨界合作机制对于合作的内容、方式和分工都没有明确的规定,甚至组成的成员尚不固定,使得本身就没有行政强制约束力的机制变得更加松散,也使机制的管理呈“非制度化”状态。另一方面,我国目前尚缺乏在共同战略指导下的、非危机管理阶段的、机制执行层面的跨部门和跨地区间的联合行动计划,这说明机制中的内容还尚未与各部门的行政管理真正一体化。合作机制普遍缺少长效机制以及前瞻性和计划性,也缺少长期规划,而更像是临时平台,就事论事,只解决眼前一些应急问题。这些问题使得我国目前政府间合作机制对改善跨界水环境污染的能力受

到限制。

2.5 缺少机制实现的有效路径

目前我国机制实现的路径主要是采用自己现有的管理方式,制定、实施、检查都靠自己。这样的机制很难有长远的期望和安排,难以发挥创造力,也缺乏变革与创新。在这种机制下,实施结果的公正性也会受到质疑,特别是难以实现、扩展深度合作,不利于增加透明性和增进信任。目前需要更加科学、合理的政府间合作平台,以实现内外结合的管理与决策路径。

2.6 缺少机制建立和实施的文化背景

这方面突的问题表现为缺乏合作文化基础。首先,政府间横向合作还没有变成政府部门的职责和每个行政人员的自觉意识,部门利益和地方保护主义影响机制的建设。其次,从经济角度看,合作机制有可能在使资源实现区域效益最大化的同时,某个局部有被拖累的可能。第三,行政长官缺乏和谐思想和合作意识,存在命令式的传统工作方式,这在主观上增加了达成共识的难度。第四,当合作机制在实施中出现纠纷时,缺乏上级的仲裁,影响机制的权威性和执行力。第五,现在的政府间跨界合作大多是各方以现有方式的物理叠加式合作,没有触动本部门或本系统的法律协调,未对本部门或本地区的法律法规进行化学融合,未进行新的利益关系的调整和重组,因此,我国目前的政府间横向合作机制多数还属于非利益攸关的浅层合作。

3 完善我国跨界水环境保护政府间横向合作机制的对策

我国跨界水环境保护政府间横向合作机制进一步完善的主要途径可以从机制的体系、结构、内容、方式和条件五个方面进行构建。其中体系决定机制组合框架,结构决定机制组成框架,内容决定机制核心目标,方式决定机制的影响,条件决定机制生存质量。

3.1 完善机制的体系构建

针对机制制定主体中地区代表和部门代表双缺位的情况,以及由此而产生的跨界水体分割化和机制主体单一化的问题,今后构建我国跨界水环境保护政府间横向合作机制,应从国家和省级两个层面着手进行完善。

首先是国家级机制体系。对于跨国界的政府间合作,鉴于国家间社会制度、经济水平、技术能力、文化语言、自然环境、意识形态等各方面的差异,其建设过程具有长期性和政治性,因此应建立在共同而有区别的责任前提下的横向合作机制。对于国内跨界水域间的部门合作,应重点扩展部门代表,建议以环保部与国家海洋局合作为范本,向其它与跨界水环境保护职能相关的部门(如水利部门、市政建设部门等)扩展,建立国家级宏观政策层面的政府间横向合作机制。其中,部门代表的构建应作为下一阶段国家级机制建设的重点。

其次是省级部门间合作机制。针对跨部门合作尚没有形成实质意义上的多部门组成的完整利益共同体这一问题。建议对整体地区代表缺位和部分地区代表缺位的水域进行调查,为扩补建新的机制提供依据,并将合作机制整合进流域整体,建立起跨界水环境保护目标下的区域横向合作。省

级部门间合作机制的建设可以松辽管理模式为基础,并加以补充和改进,建立符合我国政治体制和行政体制的新的管理模式。具体措施包括:建立由地方政府和流域机构组成的合作机构,以省级环保和水利部门、水利部所属的流域机构和环保部所属区域督查机构等部门组成“常任理事部门”,共同管理“跨界水环境保护常任理事委员会”;建立由“常任理事部门”与省级水环境保护规划主管部门、市政建设主管部门和农业主管部门等主要部门组成“理事部门”,共同管理“跨界水环境保护理事委员会”;建立由“常任理事部门”、“理事部门”与省级科技、工业、财政、国土资源、交通运输和林业主管部门等部门组成“成员部门”,共同管理“跨界水环境保护委员会”,形成完整的利益共同体。这样,跨部门的横向合作将能够支配和协调更多的资源并产生更大的效益。

3.2 完善机制的结构

针对现有机制非制度化以及约束性和有效性差的问题,需要从机制的结构着手进行构建。因为机制结构决定了每一个机制的内部组成框架。建议政府间横向合作机制由以下7个部分组成:目标和原则;机制控制的水体范围;各方权利、义务和作用;水环境保护措施;执行机构权利、义务和作用;财政安排;工作制度,包括工作的形式。

3.3 深化机制的核心内容

针对由于认识能力、经济水平和环境形势差异造成的初期阶段机制内容局限化问题,需要对机制内容进行模式构建。我国目前现存的机制模式可归纳为危机管理式、信息管理式、政策协调式和行动反馈式等四种模式。建议我国今后以行动反馈式为目标完善现有机制的内容,即在共同战略下实施联合行动计划,并将行动计划的效果进行评估和信息反馈。使合作机制实现从决策、执行到评估一个无限循环的可持续发展状态。随着合作机制的内容由其他模式向行动反馈式模式由浅入深的变化,机制的核心目标也应逐步由边缘向实质进行变化,机制调节的内容深度上应从末端向前端转移,宽度上从局部向整体转移,长度上从短期向长远转移。

3.4 丰富机制的实现方式

针对目前我国合作机制管理内部化的问题,需要对机制实现方式进行完善。途径是通过搭建政治平台和技术平台,在创新理念指导下进行创新设计,实现机制管理的内外结合,为机制的发展拓展空间。具体做法是扩展政治平台和技术平台,加强信息沟通、交流学习、统一认识,增进政治互认。技术平台搭建中应确保平台的下列特征:一是开放性,即各种政务信息可供跨界查询;二是协同性,能够打破各行政区域的限制;三是交互性,保证任何政府组织均可以交互表达和传递信息;四是直通性,减少中间环节,保证信息交换的直通。

3.5 健全机制的保障条件

针对机制建立与实施缺少保障条件的问题,我国今后应重点从科技支撑、合作文化、法律协调和补偿机制4个方面进行加强。

科技支撑可以确保合作机制建立、运行及监测与评估的科学性与合理性,有助于实现整个区域的利益最大化,同时也应关注对专业技术人员技能的培养,使其能够掌握新技术,实现复杂的跨地区、跨部门和跨学科的横向联合。国外

成熟的管理体系一般都有附属的学术或研究机构,如《欧盟水框架指令》、美加五大湖管理和挪威的生物多样性管理体系,都附设了常设委员会专门负责整个管理中的科学技术问题。当然,这些成功的案例,也都同时鼓励非政府组织和社会上的科研团体参与管理中的理论研究、科学调查、技术开发、学术交流、信息管理等。

合作文化是增进政治互认的保障条件。必须摒除地方保护主义和本位主义,树立科学发展和以人为本的执政理念,根据跨界水体管理的问题、设定总体目标,并就意愿、利益、权限、职责达成协议,形成一个新的利益共同体。还需要营造符合区域文化传统的氛围,为建设合作文化提供成长的土壤,使参与合作的每一方都得到良好的尊重,在信任、友好、民主、平等的气氛中促进共识。

在法律协调方面,需要构建适于合作机制建立与运行的法律依据。这方面,建议首先从立法层面进行完善,其次需要用合作机制实施结果促进本地区本部门标准、法规和法律的调整和完善。通过机制的实施,对于本地区本部门原有法律规章中与机制实施的结论相抵触的内容,应做出调整,并且应该给予机制实施得出的结论比本地区本部门得出的结论更优先的确认地位,甚至将机制的成果直接上升为法律的组成部分,实现法律层面的利益调整,塑造新的利益平衡。

由于合作机制有可能在使资源实现区域效益最大化的同时,某个局部有被拖累的可能,此时需要建立局部损失的补偿机制,以确保各区域能够顾全大局,使合作机制实现真正的一体化。

参考文献(References):

- [1] Gooch G. D., Stalnache P. Integrated Transboundary Water Management in Theory and Practice[M]. UK: IWA Publishing, 2006.
- [2] 周生贤. 机遇与抉择——松花江事件的深度思考[M]. 北京: 新华出版社, 2007. (ZHOU Sheng xian. Opportunities and Choices: Deep thinking of Songhuajiang River Event[M]. Beijing: Xinhua Publishing House, 2007. (in Chinese))
- [3] 赵明, 胡细全. 浅析我国跨界水资源污染治理及展望[A]. 中国环境科学学会学术年会论文集[C]. 2009. (ZHAO Ming, HU Xi quan. A Brief Analysis of Management and outlook of Trans boundary Water Resources Pollution in China[A]. Annual Conference Proceedings of the Chinese Society for Environmental Sciences[C]. 2009. (in Chinese))
- [4] 程明. 北京跨界水源地生态可持续发展模式比较研究——以官厅水库流域延庆怀柔两县为例[J]. 北京农业职业学院学报, 2009, 23(3): 18-24. (CHEN Ming. Comparative Studies on Ecological Sustainable Development Model of the Cross border Water Source Area of Beijing City: Taking Yanqing and Huailai County of Guanting Reservoir Basin as an Example[J]. Journal of Beijing Agricultural Vocation College, 2009, 23(3): 18-24. (in Chinese))
- [5] 陈祖军, 张海燕, 徐贵泉, 等. 省际边界湖泊蓝藻防治联合治污机制的研究——以淀山湖蓝藻防治为例[A]. 首届中国湖泊论坛论文集[C]. 2011. (CHEN Zu jun, ZHANG Hai yan, XU Gui quan, et al. Research on Joint Pollution Control Mechanism of Cyanobacteria Prevention at Provincial Border Lakes: Taking Dianshanhu Lake Cyanobacteria Prevention as an Example[A]. First China Lake
- Forum Proceedings[C]. 2011. (in Chinese))
- [6] 中国科学院可持续发展战略研究组. 中国可持续发展战略报告——水: 治理与创新[M]. 北京: 科学出版社, 2007. (Chinese Academy of Sustainable Development Strategy Research Group. China Sustainable Development Strategy Report 2007 Water: Governance and Innovation[M]. Beijing: Science Press, 2007. (in Chinese))
- [7] 唐国建. 共谋效应: 跨界流域水污染治理机制的实地研究——以“SJ 边界环保联席会议”为例[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2010, 12(2): 45-50. (TANG Guo jian. Effect of Collusion: Field Research of Water Pollution Control Mechanism on Transboundary Watershed: A Case Study of SJ Border Joint Conference System for Environmental Protection[J]. Journal of Hohai University (Philosophy and Social Sciences), 2010, 12(2): 45-50. (in Chinese))
- [8] 燕继荣. 服务型政府建设: 政府再造七项战略[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009. (YAN Ji rong. The Construction of a Service oriented Government: Seven Strategy Reconstructed by Government[M]. Beijing: China Renmin University Press, 2009. (in Chinese))
- [9] 戴艳文, 贾生元. 中国国际河流可持续利用战略探讨[J]. 新疆环境保护, 2000, 22(1): 29-31. (DAI Yan wen, JIA Sheng yuan. Study on Sustainable Use Strategy of China International Rivers[J]. Environmental Protection of Xinjiang, 2000, 22(1): 29-31. (in Chinese))
- [10] 贾生元, 戴艳文. 中国国际河流水资源保护问题与对策[J]. 水资源保护, 2004, (2): 62-63. (JIA Sheng yuan, DAI Yan wen. Problems and Countermeasures of Water Resources Conservation of China International River[J]. Water Resources Protection, 2004, (2): 62-63. (in Chinese))
- [11] 王馨凤. 中华七大水系[J]. 今日国土, 2008, (3): 26-27. (WANG Xin feng. Chinese Seven Major River Systems[J]. China Territory Today, 2008, (3): 26-27. (in Chinese))
- [12] 中华人民共和国环境保护部. 2011 年中国环境状况公报[R]. 2012. (Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China. The State of Environment Bulletin in 2011 [R]. 2012. (in Chinese))
- [13] 中华人民共和国环境保护部. 2007 年中国环境状况公报[R]. 2008. (Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China. The State of Environment Bulletin in 2007 [R]. 2008. (in Chinese))
- [14] 中华人民共和国环境保护部. 2008 年中国环境状况公报[R]. 2009. (Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China. The State of Environment Bulletin in 2008 [R]. 2009. (in Chinese))
- [15] 中华人民共和国环境保护部. 2009 年中国环境状况公报[R]. 2010. (Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China. The State of Environment Bulletin in 2009 [R]. 2010. (in Chinese))
- [16] 《新长征》编辑部. 保护江河造福东北松辽水系保护领导小组[J]. 新长征, 2004, (3). (New Long March Editorial Department. Protecting Rivers and Benefits North east China: The Songliao Water System Protection Leading Group [J]. New Long March, 2004, (3). (in Chinese))

(下转第 173 页)

作常态化、法制化,确保工程长期稳定发挥效益。突出移民搬迁帮扶工作,完善工作机制,落实经济扶持政策,为移民群众长远发展注入持续动力。

3.3 加大工程执法力度

强化沿线政府对工程保护工作的考核,引导沿线地区经济结构调整优化和生产技术更新升级,并将考核情况作为衡量经济社会发展的重要依据,作为政府及部门干部工作绩效的考评成果。将南水北调工程建设、运行和管理拉入公众视野,形成保护工程人人有责的社会环境。加强对企业生产的监督,加强企业污染物排放的监控,开展扎实可信的考核工作,并将考核结果作为企业经营成果乃至经营行为是否合法的评判依据。严格贯彻落实法律法规,对有法不依、执法不严、违法不究以及行政不作为的,依法追究有关人员的经济、行政和刑事责任。

3.4 做好法治宣传

跨流域调水工程建设和管理,离不开社会公众的支持。要大力宣传南水北调工程的重要意义和特殊作用,增强社会公众的水工程意识、水成本意识、水安全意识。使沿线企事业单位和社会公众了解、掌握和熟悉南水北调工程相关法规,形成保护工程的良好社会风尚。抓住反面典型开展警示教育,使更多企事业单位树立责任意识,发挥其在工程设施保护中的作用。充分发挥新闻媒体的舆论引导作用,积极宣传工程建设中的先进集体和事迹,使社会公众了解南水北调工程。

4 结语

加大南水北调立法工作力度,对确保南水北调工程安全、发挥工程综合效益具有十分重要的作用。国务院和沿线各级政府应进一步加强南水北调工程法治建设,采取各种有效措施,加大工程建设、运行管理、设施安全等工作力度,使南水北调工程尽早建成通水并造福于民,为沿线经济社会又好又快发展做出贡献。

参考文献(References):

- [1] 李善同,许新宜.南水北调与中国发展[M].北京:经济科学出版社,2004.(LI Shantong,XU Xinyi.Southern North Water Transfer Project and development of China[M].Beijing:Economic Science Press,2004.(in Chinese))
- [2] 张修真.南水北调[M].北京:中国水利水电出版社,1999.(ZHANG Xizhen.Southern North Water Transfer Project[M].Beijing:China Water Conservancy and Hydropower Press,1999.(in Chinese))
- [3] 周海炜,邓玉林,屈维意.南水北调项目群集成管理研究[J].南水北调与水利科技,2009,7(6):62-65.(ZHOU Haiwei,DENG Yulin,QU Wei.Yi.The Integrated Management of Southern North Water Transfer Project Group[J].Southern North Water Transfers and Water Science & Technology,2009,7(6):62-65.(in Chinese))
- [4] 国务院南水北调工程建设委员会办公室编.南水北调工程规章和规范性文件[M].北京:中国水利水电出版社,2011.(Office of the Southern North Water Diversion Project Commission of the State Council.Southern North Water Transfer Project Rules and Normative Documents[M].Beijing:China Water Conservancy and Hydropower Press,2010.(in Chinese))
- [5] 赵振宇,薛宾喜.南水北调工程建设管理若干问题问卷调查分析[J].南水北调与水利科技,2009,7(6):410-413.(ZHAO Zhenyu,XUE Binxi.Questionnaire Survey Analysis on Construction Management of the Southern North Water Transfer Project[J].Southern North Water Transfers and Water Science & Technology,2009,7(6):410-413.(in Chinese))
- [6] 陈曦川,杜丙照,朱涛.南水北调受水区节水法制措施对策研究[J].南水北调与水利科技.2007,5(3):18-20.(CHEN Xichuan,DU Bingzhao,ZHU Tao.Study on Water Saving Legal System in the Southern North Water Benefited Areas[J].Southern North Water Transfers and Water Science & Technology,2007,5(3):18-20.(in Chinese))
- [7] 陈曦川,杜丙照.南水北调受水区地下水控制开采法制措施对策研究[J].南水北调与水利科技,2007,5(1):7-9.(CHEN Xichuan,DU Bingzhao.Legal System Measures on Groundwater Exploitation Control in the Benefited Regions of SNWDP[J].Southern North Water Transfers and Water Science & Technology,2007,5(1):7-9.(in Chinese))
- [17] 王教河,迟鹏超,张延坤.松辽流域水资源统一管理的目标和任务[J].中国水利,2005,(7):21-23.(WANG Jiaohu,CHI Pengchao,ZHANG Yankun.Target and Tasks of Integrated Water Resources Management in the Songliao River Basin[J].China Water Resources,2005,(7):21-23.(in Chinese))
- [18] 朱德米.构建流域水污染防治的跨部门合作机制——以太湖流域为例[J].中国行政管理,2009,(4):86-91.(ZHU Deming.The Construction of Cross Sectoral Cooperation Mechanisms in Drainage Water Pollution Prevention and Control: Taking Taihu As A Case[J].Chinese Public Administration,2009,(4):86-91.(in Chinese))
- [19] 《上海环境年鉴》编辑委员会.上海环境年鉴[M].上海:上海人民出版社,2011.(Shanghai Environmental Yearbook Editorial board.Shanghai Environmental Yearbook[M].Shanghai:Shanghai People's Publishing House,2011.(in Chinese))

(上接第170页)