

南水北调工程法治建设研究

杜丙照

(国务院南水北调工程建设委员会办公室,北京 100038)

摘要: 在分析南水北调工程有关法律、法规、方针、政策等法制建设现状和问题的基础上,通过分析南水北调工程建设及建成后的运行、管理、保护等工作实际和发展趋势,借鉴国内外跨区域调水等基础设施的建设管理经验,从法制体系建设的高度,对南水北调工程下一步亟需采取的法制建设思路和相关措施进行研究探讨。

关键词: 南水北调工程; 法治建设; 法规体系

中图分类号: TV 68 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-1683(2013)04-0171-03

Research on Law Construction of the South to North Water Diversion Project

DU Bing zhao

(Office of the South to North Water Diversion Project Commission of the State Council, Beijing 100038, China)

Abstract: On the basis of the relevant laws, regulations, policies, and law measures of the South to North Water Diversion Project, the current construction situation of the South to North Water Diversion Project and the operation, management, and protection of the Project after the completion of construction are analyzed in this paper. The lessons and experiences of the construction management of infrastructure from similar water diversion projects among different regions are used as references. The needed construction of legal system and relevant measures of the South to North Water Diversion Project are discussed.

Key words: South to North Water Diversion Project; law construction; legal system

南水北调工程是缓解中国北方水资源短缺和生态环境恶化、促进水资源整体优化配置的重大战略性基础设施^[1-2]。工程涉及沿线众多的省(自治区)、市、县,涵盖水利、国土、交通、铁道、文物等行业^[3]。如何协调兼顾多方利益,关系到工程的顺利建设以及完工后的良好运行,关系到国家水资源优化配置和子孙后代的福祉。

在国务院南水北调工程建设委员会(简称建委会)的领导下,国务院有关部门和各级政府各司其职,各负其责,形成了良好的法治工作机制。今后,随着工程建成通水、投入运行,应进一步完善法制体系,采取行之有效的法治手段,为工程运行调度、移民帮扶、治污环保等提供法律依据和保障。

1 南水北调工程法治建设的现状

1.1 国家行政法规

国务院在南水北调工程建设管理、征地移民、治污环保等方面,制定了一批规章制度。比如,国务院批转国务院南水北调工程建设委员会办公室(简称南水北调办)、发展改革委等六部门制订的《关于南水北调东线工程治污规划实施意见》;国务院办公厅印发的《南水北调工程基金筹集和使用管

理办法》;建委会印发的《南水北调工程建设管理的若干意见》、《南水北调工程建设征地补偿和移民安置暂行办法》、《南水北调工程投资静态控制和动态管理规定》等。这些行政法规已经成为指导工程建设的重要依据^[4]。

1.2 部门规章及规范性文件

在部门规章方面,南水北调办、发展改革委等六部门颁布了《南水北调东线一期工程治污工作目标责任考核办法》,以保证东线治污目标的实现。南水北调办颁布了《南水北调工程质量责任终身制实施办法》,在推行工程领域质量终身制方面进行新尝试。国家文物局、南水北调办颁布了《南水北调东、中线一期工程文物保护管理办法》、《南水北调工程建设文物保护资金管理办法》。

此外,有关部门还协调出台一些规范性文件。比如:南水北调办、发展改革委等六部委印发了《关于进一步深化南水北调东线工程治污工作的通知》;南水北调办、发展改革委等五部门印发了《关于加强南水北调东线京杭运河段航运水污染综合治理工作的通知》,就确保实现东线“清水廊道”目标作出部署;最高人民法院、南水北调办还印发文件,部署专项惩治和预防职务犯罪工作,南水北调办、水利部等五部

门印发文件,共同部署加强质量管理工作。南水北调办还根据实际需要,制定公布工程建设、征地移民、治污环保、文物保护等工作规定。

1.3 地方性法规和政府规章

工程建设方面:北京、天津、江苏等省(直辖市)颁布基金筹集管理实施办法,天津市颁布配套工程建设管理办法;北京市施行《北京市南水北调工程保护办法》,这是工程沿线首个经省级政府颁布的保护法规,为加强工程管护、确保输水安全提供法律保障。

征地移民方面:河北省政府颁布中线工程建设征地拆迁安置办法;河南省政府移民工作领导小组颁发实施征迁安置工作奖惩办法、征迁安置工作督察办法等。

东线治污方面:山东省颁布《山东省南水北调工程沿线区域水污染防治条例》,在国内首创以地方立法形式对水污染防治进行了规定;发布《山东省南水北调沿线水污染物综合排放标准》,在沿线流域内执行统一标准且严于国家标准,这是国内第一个流域性污染控制标准。

中线水源保护方面:河南、湖北、陕西等省颁布水污染防治条例或水质保护实施意见,并将治污项目建设任务和目标分解落实到有关地区、部门和企业。

2 南水北调工程法治建设的有关问题

从目前法治实践来看,南水北调相关法规制度基本满足工作需要,为南水北调各项工作顺利推进创造了条件。但从长远来看,南水北调工程法律法规尚有一些不足之处,如立法主体资格存在位阶低、建成后运行体制尚需进一步明确、与社会法规的对接等问题^[5]。

2.1 立法主体规格较低

根据《国务院关于议事协调机构设置的通知》,建委会属于议事协调机构。《国务院行政机构设置和编制管理条例》规定:“国务院议事协调机构议定的事项,经国务院同意,由有关的行政机构按照各自的职责负责办理。在特殊或者紧急的情况下,经国务院同意,国务院议事机构可以规定临时性的行政管理措施。”国务院办公厅印发的《南水北调工程基金筹集和使用管理办法》,建委会颁布的《南水北调工程建设征地补偿和移民安置暂行办法》、《南水北调工程投资静态控制和动态管理规定》等,作为行政法规,有较强的约束力。而南水北调办颁布的《南水北调工程质量责任终身制实施办法》,对参建单位的约束力和震慑力有限。

2.2 法规约束力不够

现存法律有些仍然停留在框架立法的层次,内容抽象宽泛,而具有可操作性的内容仍然大多数由政策文件予以规定。由于各种政策文件缺少规范性,且容易变动,导致工程建设实践中相关措施不稳定、不一致,影响工程推进的效率和质量,影响到各种利益主体权益的保障。例如,《南水北调工程建设征地补偿和移民安置暂行办法》,关系到数以百万计的民众重大权益,但该办法属于典型的框架立法,仅规定一些大的目标和原则,需要大量的政策文件去填补。

2.3 法规内容不协调

现行法律之间存在不一致之处,导致法律执行时有差异。

铁路、公路等工程在征地时,执行的是《土地管理法》及其《实施细则》等规定。而包括南水北调工程在内的水利工程则执行的是《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》,土地补偿费为被征土地所在乡(镇)耕地前三年平均年产值的 16 倍。同样的国家建设工程,征收的同样是农村集体土地,然而铁路、公路和水利工程建设所执行的征地补偿制度和标准相差甚远。应该重新审视,通过法规修改进行统一。

2.4 新情况需深入研究

南水北调工程是人工修建的跨省界、流域,涉及多个省份和数十个城市,沿线各地的利益纠纷需引起重视。主要表现在受水区与调水区之间的利益纠纷以及受水区沿线地区对水资源的争夺,以及调水区呼吁完善生态补偿机制和受水区的对口协作等。应研究建立常态性、多层次的生态补偿制度,推进生态补偿的立法。对受水区而言,外调水如何充分发挥作用,如何与节约用水^[6]、地表水开发、地下水控采^[7]进行协调,都需要从法治高度来统筹解决。就工程而言,建成通水后如何运行、调度、管理,直接关系到工程效益,也成为当前迫切需要研究解决的问题。

3 南水北调工程法治建设的对策与建议

为确保南水北调工程建设质量和运行管理,国外很多国家建立专门的较为完善的法规保障体系,对工程的目标和规划、筹资和还贷、建设管理、运行管理、水量分配、水价机制、生态环境保护、移民和补偿机制等进行法律约束和规范,并在实践中严格依法执行。例如,美国为规范中央河谷工程的建设和管理,先后颁布十余部法律法规。健全的法律体系,是国外许多著名调水工程成功建设和高效管理的重要保证^[2]。从法治高度来推动工程建设、运行、管理等工作,确属必要。建议对南水北调进行专项行政立法,制定专门的行政法规和配套的行政规章。

3.1 进一步完善法规体系

跨流域调水工程有关规定,散见于相关法律法规中,加之规定比较宏观,可操作性不强。建议着手开展南水北调工程专项立法工作,争取尽快颁布实施,为南水北调通水后的利用管理创造法治依据,必要时提高法制措施的立法层次,提升其法制权威性。完善法规体系需要考虑四个方面:一是南水北调工程运行、管理、调度等需要从法律层面提供保障,进一步明确沿线各地在工程安全、设施保护等方面的责任和义务;二是库区移民的后期帮扶、治污环保成效的巩固等,需要长远谋划、科学设计,以确保人民幸福、社会安定和环境优良;三是科学发展观需要在工程中得以体现,水量分配、节能减排、环境保护、生态文明等精神亟待法律法规中贯彻;四是采纳国内外调水工程成功经验,进一步完善相关法规体系。

3.2 健全法治工作机制

健全和改善南水北调建设、运行和管理体制机制,进一步强化党委、政府的责任,增进水利、环保、交通等行业的协同配合。完善征地移民、治污环保、文物保护等联席会议制度,建立中线水源保护对口扶持、东线水质达标排放考核等机制。加强沿线区域经济社会发展的整体规划,加强受水区节约用水、地下水控采、水资源调配使用等工作,促使各项工

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 WeiYi.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)