

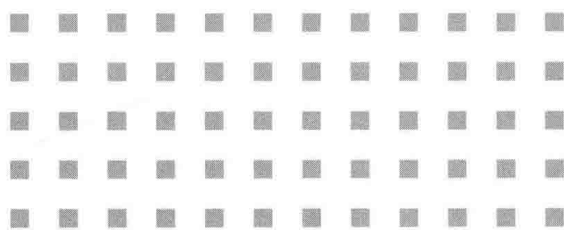
主 编 邱 秋
副主编 陈 虹 王 腾

2016 Annual Report of
Hubei Water Resources Sustainable Development

湖北水资源 可持续发展报告 (2016)



科学出版社



主 编 邱 秋

副主编 陈 虹 王 腾

2016 Annual Report of
Hubei Water Resources Sustainable Development

湖北水资源 可持续发展报告 (2016)



科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书聚焦湖北省水资源发展、立法保护,收录了由湖北水事研究中心研究人员完成的相关研究成果。全书包括总报告、特别关注、对策建议、问题聚焦、深度分析、政策评估、他山之石、立法调研八大版块,并附录了2016年湖北省水资源可持续利用大事记。

本书适合高等院校、科研院所、政府管理部门涉水资源管理研究与实务工作者阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

湖北水资源可持续发展报告.2016/邱秋主编.—北京:科学出版社,2018.8

ISBN 978-7-03-058542-4

I.①湖… II.①邱… III.①水资源利用-可持续性发展-研究报告-湖北-2016 IV.①TV213.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 187625 号

责任编辑:刘 畅 / 责任校对:董艳辉

责任印制:彭 超 / 封面设计:苏 波

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

武汉中科兴业印务有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

开本:787×1092 1/16

2018 年 8 月第 一 版 印张:10 3/4

2018 年 8 月第一次印刷 字数:242 000

定价:68.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

保障水安全,推动湖北长江经济带发展战略(代序)

湖北依水而生,因水而盛。2016年是长江经济带发展全面推进之年,湖北地处长江之“腰”,坐拥约37%的长江岸线,长江经济带发展战略为湖北带来最现实、最直接、最受益的机遇。然而,湖北又因水而险,面对“千年一遇”的大水,保障水安全,除水患、解水忧,依然是推动湖北长江经济带建设永恒的主题。

2016年,湖北迎来了国家推动长江经济带发展战略的重大机遇。2016年1月5日,习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上发表重要讲话,强调要走生态优先、绿色发展之路,把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。3月25日,中共中央政治局审议通过了《长江经济带发展规划纲要》,对长江经济带建设做出了明确部署,提出把长江经济带建成环境更优美、交通更顺畅、经济更协调、市场更统一、机制更科学的黄金经济带。湖北不仅是长江经济带重要的粮米鱼油生产基地,还肩负着南水北调中线源头一库清水送北京、保障三峡大坝水利与生态安全、保障长江中下游水质安全的重任,在长江经济带中处于重要战略地位。3月,湖北全流域被纳入《长江经济带发展规划纲要》;8月,湖北获批全国第一批内陆自贸区,成为获批的7个自贸实验区中,唯一定位为战略性新兴产业和高技术产业基地的省份;12月,国家发展和改革委员会在《促进中部地区崛起“十三五”规划》中,首次明确支持武汉建设国家中心城市。因此,把长江经济带建设成为我国生态文明建设的先行示范带、创新驱动带、协调发展带,湖北责任重大。

湖北素有“洪水走廊”“水袋子”之称,全省50%以上的人口、约78%的工业产值、约88%的农业产值,以及武汉、黄石、荆州等48座县级以上城市均直接受到江河洪水威胁。鉴于水安全在长江经济带建设中的极端重要性,防洪减灾历来是推动湖北长江经济带发展战略的重中之重。2016年,湖北遭遇“千年一遇”的大水,六轮暴雨袭击荆楚,大雨、暴雨和特大暴雨接踵而至。6月以来,内河、内湖相继出现特大洪水,与此同时,长江中游出现有记录以来的第五大洪水,湖泊和港渠均保持在高水位,无法形成错峰调蓄,形成了“98+”大洪水。省内主要中小河流有10条超警戒,其中8条超保证水位,倒水、举水、汉北河、滢水、府河、府滢河、大富水7条河流洪峰水位超历史最高;省内五大湖泊,洪湖、梁子湖、斧头湖、长湖、汴汉湖全面告急;从6月30日20时至7月6日15时,暴雨攻陷武汉,突破武汉自有气象记录以来周持续性降水量最大值,武汉全城内涝,开启了“看海模式”,道路、涵洞、隧道、地铁站等百余处设施被淹,交通瘫痪,75万人受灾,市民有家难回;汛期,湖北17个市(州)82个县(市、区)接连告急,湖河溃口、城市渍水、群众被困,220万人不同程度

受灾。面对特大洪水,湖北全省上下勠力同心,在危险的河堤上,在滔滔的洪水中,抽水、筑堤、搏斗、退垸,展开了一场惊心动魄的抗洪决战。主汛期全省主动和被动分洪的河、湖民垸超过 200 个,62 万人被紧急转移;7 月 14 日,湖北省政府做出主动在牛山湖破垸分洪,并实行永久性退垸还湖的历史性决定,炸通了阻隔梁子湖与牛山湖的围堤,既是应对梁子湖洪水的应急之举,更是还湖于民、还湖于史、还湖于未来的长远之策。

水安全状况与经济社会和人类生态系统的可持续发展紧密相关。2016 年湖北遭遇的特大洪水,有持续暴雨等天灾因素,但也与长期以来重开发、轻保护的“人祸”因素密不可分。历史上大面积填湖导致的江河阻隔、水路不畅,严重影响了自然生态系统的洪水调蓄功能;城市建设重地面轻地下,下水道建设速度远远赶不上城市发展的速度;为化解“全城看海”难题而实施的“海绵城市”建设项目存在严重的小、散、碎片化特征,宏观规划和综合协调不足。湖北是长江流域人口众多、产业规模巨大、城市群发展迅速的重要区域,经济社会发展在全国的地位稳步提升。2016 年,湖北 GDP 总量首次迈入 3 万亿元大关,位居全国第 7,创中华人民共和国成立以来的最好水平;武汉 GDP 总量在 15 个副省级城市中位居第 4,是中部唯一突破万亿元的城市。随着黄金水道开发利用压力的不断加大,湖北将面临更为剧烈的流域经济、生态等多元利益之间的冲突。保障水安全,除水患、解水忧,亟须缓和当前生态环境保护与经济社会发展之间的紧张关系,真正实现流域可持续发展。

习近平总书记强调,保障水安全,关键要转变治水思路,按照“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的方针治水。保障水安全,推动湖北长江经济带发展战略,湖北必须坚持“生态优先”,将绿色发展放在首位,进行顶层设计。

第一,贯彻新时期治水新理念,树立人口经济与资源环境相均衡的原则,将水资源、水生态、水环境承载能力作为刚性约束,充分利用战略性新兴产业和高技术产业基地建设、国家级中心城市建设的机遇,以高新产业引领湖北增长,挑起长江经济带“脊梁”。以打造长江中游生态文明示范带、航运中心和产业转型升级支撑带为目标,落实中央关于中部地区有序承接产业转移、建设一批战略性新兴产业和高技术产业基地的要求,发挥湖北在实施中部崛起战略和推进长江经济带建设中的示范作用。

第二,统筹规划,尽快制定湖北长江经济带生态保护和绿色发展规划,科学指导水资源开发、利用和保护,在湖北全面落实《长江经济带发展规划纲要》。突破当前就水治水的片面性,立足山水林田湖生命共同体,统筹兼顾各种要素,实现治水与治山、治林、治田的有机结合,对长期困扰湖北的水患问题予以综合治理。

第三,全面推行河湖长制,大力推进省际协调,提升流域治水综合协调能力。河湖水域和岸线资源是长江水生态系统的重要载体,加强河湖水域空间用途管制,严禁围湖造地和围垦河道,离不开跨流域、跨地区、跨部门协调。面对国家流域管理体制尚未完全建立,治水部门职责交叉、协作不畅的现实,在省内全面推行河湖长制,强化地方政府保护职责,增强省内的流域协调能力,在省际通过政府间协议或宣言,加强省际协商合作机制,强化省际涉水事务管理的统筹规划、整体联动,是现实可行路径。

第四,强力推进节约用水,以水生态文明试点为抓手,探索“丰水地区”节水模式。与

北方缺水地区相比,湖北属于传统的“丰水地区”,水资源分布具有季节不均衡、地区不均衡等特征,社会的节水意识还有待提升。湖北探索“丰水地区”节水模式,有利于科学开发和配置水资源,增强水资源保障能力。

第五,充分调动市场力量,推动绿色产业发展。通过创新政府和社会资本合作(public private parenership,PPP)等水生态建设领域投融资机制,加强企业环境信用体系建设等方式,特别是湖北长江经济带产业基金的运用,发挥市场在资源配置中的决定性作用,形成以经济手段为主的绿色产业发展机制。

邱 秋

2017年12月30日于汀兰苑

目 录

总报告：长江立法	1
《长江法》立法构想	3
特别关注：农村面源污染治理	11
湖北农村面源污染防治体制机制现状、问题及对策	13
农村面源污染市场防治机制问题及对策研究 ——以梁子湖地区为例	19
梁子湖区面源污染治理模式创新调研报告	29
对策建议：湖北湖泊保护实践	43
关于全面推行河湖长制的思考	45
坚持生态优先 严格湖泊保护	49
武昌区湖泊保护实践	53
梁子湖区湖泊保护执法效果的调查与分析	55
问题聚焦：湖北水生态建设	63
发挥湖北水生态文化优势的战略思考	65
长江经济带湖北段水生态建设的问题、成因与对策	72
深度分析：流域治理	81
基于 GSR 理论的省区初始水权量质耦合配置模型研究	83
社会资本视域下的流域府际合作治理机制研究	96
政策评估：水库移民与湖泊保护	103
湖北省 2015 年度大中型水库移民后期扶持政策实施效果	105
他山之石：水资源管理与流域治理	117
论荷兰水资源管理体制	119
美国流域水污染防治的合作执法及启示	126

立法调研:流域立法后评估	135
《湖南省湘江保护条例》立法后评估报告	136
附录:2016年湖北省水资源可持续利用大事记	149
湖北省加强河道采砂管理目标责任考核	151
湖北省政府有序推进退垸还湖	152
湖北省水利厅发布《2015年湖北省水资源公报》	153
湖北省鄂州市启动大梁子湖生态治理	154
湖北省防汛抗旱战役取得阶段性胜利	155
湖北成功抗御超标准洪水	156
梁子湖牛山湖破垸分洪	157
湖北省启动2015年度最严格水资源管理考核工作	158
湖北省政府颁布《取水许可和水资源费征收管理办法》	159
湖北省湖泊保护行政首长年度考核评估结束	161
湖北省水利厅公布调整后的全省湖泊“湖(段)长”名单	162
湖北跻身全国农村小水电扶贫6个试点省之一	163

总报告



长江立法

长江流域拥有独特的生态环境系统,是我国重要的生态宝库。千百年来,长江流域以水为纽带,连接上下游、左右岸、干支流,形成了一个经济社会大系统,今天仍然是连接丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的重要纽带。长江经济带建设事关全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴“中国梦”的整体布局,需要从国家战略的高度,建设现代化的治理体系与提升治理能力,以法治思维与法治方法予以推进。有基于此,湖北水事研究中心首席研究员吕忠梅教授带领中心团队成员成功申报了国家社科基金重大项目“长江流域立法研究”,以期待通过这项研究,切实推进我国长江流域的立法工作,为真正地实现“美丽长江”“健康长江”与“生态长江”的美好愿景,使中华民族母亲河永葆生机活力提供法制保障。

《长江法》立法构想^{*}

吕忠梅^{**}

非常高兴能够有机会与各位专家学者,还有与农工党的同志们分享我对长江流域立法的一些思考。在重庆来做这个演讲,于我还非常有纪念意义。农工党中央 1998 年和重庆市签订合作协议后,我于 1999 年 3 月随农工党中央蒋正华主席到重庆调研三峡库区污染问题,这是我第一次对长江流域进行从上游到中游的调研,也是我研究长江流域立法的开始。可以说,今天要给大家报告的是,自 1999 年以来我们对长江流域立法一直持续研究的成果。我作为第十届、十一届、十二届全国人大代表,从 2002 年开始第一次提出“关于制定长江法的议案”,在三届的人大代表履职过程中不仅多次提出要制定《长江法》,而且做出了《长江法(专家建议草案)》。现在,我们赶上了一个非常好的时机,有可能把学术理想变成中国立法的现实,我们需要做的就是抓住历史,履行好参政议政职责,发挥好我们的作用。

今天我讲三个问题,第一个是为什么要制定《长江法》?第二个问题是《长江法》长什么样?第三个是如何制定《长江法》?关于这个法的名称叫什么,学者们及有关部门存在一些争议,有多个名称。《长江经济带发展规划纲要》里写的是“制定长江保护法”。我在这里不做法律文件名称的讨论,重点是关注这部法律应该包括的内容。所以,我以“长江法”统称。

一、为什么要制定《长江法》

我们看一下长江流域的地图就知道,它横贯我国中、东、西三大经济区域,整个流域涉及 19 个省(区、市)。长江经济带包括的范围是干流地区的 11 个省(市)。要在这么大的一个区域内进行经济带建设,会面临一些什么样的问题?我有三个基本判断。

^{*} 2018 年 5 月 24 日,第十三届中国生态健康论坛在重庆市渝州宾馆开幕。吕忠梅教授围绕为什么要制定《长江法》、《长江法》长什么样、如何制定《长江法》三个基本问题做了主旨发言,描绘了《长江法》的基本面貌。本文系吕忠梅教授发言稿,经作者授权收录。

^{**} 作者简介:吕忠梅,法学博士,全国政协社会和法制委员会驻会副主任,中国法学会环境资源法学研究会负责人,清华大学法学院双聘教授,湖北水事研究中心首席研究员。

(一) 长江流域的经济社会地位无可替代

长江是中华民族母亲河,在我们国家的经济社会发展中的战略地位不可替代。第一,长江流域资源丰富。土地资源 27 亿亩^①;水面 1.1 亿亩,约占我国淡水面积的一半,可供养殖水面约 4000 万亩,鱼类 300 余种,淡水鱼产量占 60%;水能蕴藏量约 2.68 亿千瓦,约占全国水能总蕴藏量的 40%;矿藏资源中已探明储量的钒、钛、汞、磷、铜、钨、锑、铋等占全国总量的 50%以上,铁、铝、金、银、铍等占 30%以上。第二,长江流域经济发达,是我国重要的工农业生产基地。耕地面积约占全国的四分之一,农业总产值约占全国的三分之一。工业总产值占全国的三分之一以上。GDP 占全国的 40%以上。第三,长江流域航运干线拥有港口 220 多个,有通航支流 3600 余条,内河道通航总里程 8.6 万公里,占内河运量的 70%以上。第四,流域水资源特性突出。流域多年平均降水量 1070 毫米,但时空分布不均匀;长江年均径流量约 9600 亿立方米,其水资源量约占全国水资源总量的 35%,是黄河水量的 20 倍,且径流年际变化不大。

由此可见,长江流域的资源、经济总量、人口都占到全国的四分之一甚至更多,其自然特性决定了长江流域在中国具有不可替代性。除了它的自然资源的特性以外,流域的一个重要方面是形成人类历史的特性,也就是流域产生文明——包括人文特性、社会特性、文化传统的特性等,长江流域是中华文明的发源地之一,在这个意义上,长江流域对于中华民族的重要地位也不言而喻。

长江流域的重要性不仅是历史的,更是现实的。在中国全面建成小康社会和现代化强国的战略布局中,它是连接我国东、中、西部,贯通丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的桥梁和纽带,也是中国国际战略的重要组成部分。这也凸显了长江流域对于中国现代化建设的战略地位和作用。

值得特别一提的是,重庆是长江经济带战略和“一带一路”倡议的连接点和交汇处,这种位置决定了重庆可以也应该在长江经济带建设中更多更好地发挥作用。

(二) 长江流域开发与保护矛盾尖锐

我国在提出长江经济带发展战略之时,长江的生态环境状况已经不堪重负。长江沿岸分布着五大钢铁基地、七大炼油厂和 40 多万家化工企业,仅规模以上排污口就有 6000 多个。呈现“化工围江”的局面,污染物的排放量大,风险隐患大,饮用水安全保障的压力大,长江流域 2014 年废水排放总量达 300 多亿吨,占全国的近五成;富营养化问题较严重的太湖、巢湖均位于长江流域,洞庭湖水质为 V 类,鄱阳湖水质为 IV 类;主要酸雨省份八成以上分布在长江经济带;农村生活污水随意排放,农业生产化肥施用量过高、流失严重,加剧了流域面源污染。调查表明,长江已形成近 600 公里的岸边污染带。

还有,长江流域的整体性保护不足,破碎化、生态系统退化趋势在加剧。原始植被丧失了 85%,上游森林覆盖率已由 20 世纪 50 年代初的 30%~40%,下降到现在的 10%左

^① 1 亩=666.67 平方米,后同。

右;水土流失面积,从20世纪50年代的36万平方公里增加到现在的56万平方公里,占全国水土流失面积的36%,年均土壤侵蚀量达22.4亿吨,使长江干流泥沙剧增;据调查,长江干流每10年河床就要抬高1米,一遇汛期,便成“悬河”;一些湖泊迅速萎缩甚至消亡,史称“八百里洞庭”,如今是“洪水一大片、枯水几条线”。

我们的母亲河已遍体鳞伤,在这样的基础上建设长江经济带,是给已经受伤的母亲进行治疗、为她修复伤口,还是在遍体鳞伤的身体上面继续下刀子?值得深思。

(三) 长江流域“九龙治水”现状难以为继

目前,我们已经认识到,长江经济带发展面临诸多亟待解决的困难和问题,主要是生态环境状况形势严峻、长江水道存在瓶颈制约、区域发展不平衡问题突出、产业转型升级任务艰巨、区域合作机制不健全等。这些问题也同样反映在法律上,比如流域资源保护的法律执行困难、部门或区域利益竞争、经济发展与生态环境保护的法律冲突等。

长江流域有着特殊的生态系统,面临流域保护的一些特有问題:如上游部分支流水能资源开发利用无序;中下游河道非法采砂、占用水域岸线、滩涂围垦等行为时有发生;蓄滞洪区亟须生态补偿;河口地区咸潮入侵现象有所加剧、海水倒灌和滩涂利用速度加快;大量跨流域引水工程的实施,流域内用水、流域与区域用水矛盾日趋显著。但是,我国现行法律所建立的管理体制与相关制度,不仅不能解决这些问题,而且在某种程度上是导致这些问题的“根源”。比如,现有的流域管理机构——水利部长江水利委员会(以下简称长江委),梳理它的管理职能会发现,长江委与相关部门职能十分复杂。根据我国《水法》规定,流域水资源保护实行的是以水行政部门为主,地方政府与其他各行业主管部门在职权范围内分工合作的体制。据此,长江委是长江的流域管理机构,承担流域综合管理职责,根据相关法律、法规和水利部“三定方案”等规定,长江委主要有13项职能。而长江经济带建设涉及长江流域经济、政治、社会、文化、生态的方方面面。我们对长江流域涉水事务管理涉及的30多部法律授权分析后发现,长江流域管理权在中央分属15个部委、76项职能;在地方则分属19个省级政府、100多项职能。这是真正的“九龙治水”。这就造成了各部门依法履职,也依法打架,这个问题非常的明显。

再来看一下长江委的情况,它作为水利部的派出机构,代表国家进行长江流域管理。但除了前面说到的与其他部门职能关系不清外,长江流域管理机构还存在政、事、企不分的问题。在我国,长江流域机构最早的职能是科学研究和技术咨询,所以长江委下面有很多的研究院和设计院等事业单位;后来,因为南水北调工程建设,在长江委下面又设置了公司。所以,在长江流域上,长江委既有国家法律授权的管理职能,也有长江开发项目的设计职能,还有具体工程的投资收益职能。这种状况,也决定了现在长江委的管理困境。

正是因为存在这些问题,我们认为,需要为长江制定一部法律,专门用于守护长江经济带建设的安全。

二、《长江法》长什么样

法律作为利益调整机制,需要对涉及流域的各种利益进行调整。如果说,长江经济带

是以长江“水”为依托;那么,从水的角度来看,长江流域至少涉及水源、水质、水系、水路、水岸、水生态等各种涉水利益关系。在这里,可以分为几个层次,水源和水质涉及生活水、生产水、生态水的关系;加入水系、水路、水岸就涉及上下游和左右岸关系;再加入水生态就会涉及地区、行业、部门的关系,这是一个十分复杂的关系“网”,如果我们要制定一部法律,要把这些复杂的关系都考虑进去,难度有多大,可想而知。

所以,长江流域立法不是简单地在某一个层面或者某一个事项上制定法律。而是要针对长江流域面临的问题、长江经济带建设面临的挑战,进行从价值导向到具体制度的选择。

我们知道,长江经济带建设提出之初,大家对开发优先还是保护优先、分散管理还是整合协同、是适用现行法律还是专门立法、是市场机制优先还是计划体制为主,都不清晰。我们看到最初的各地方甚至中央有关部门关于长江经济带建设的规划、政策,都还是要“大干快上”,争上大项目、沿江布局产业园区、搞城市升级,给人以“只搞大开发,不搞大保护”的强烈印象。直到2016年1月在重庆召开的推动长江经济带发展座谈会上,习近平总书记明确提出“共抓大保护,不搞大开发”,媒体说:风向变了!

总书记讲话以后,为长江保护立法才引起了真正的重视。习近平总书记2018年4月25日考察长江时再次明确指出:“我提出长江经济带发展共抓大保护、不搞大开发,首先是要下个禁令,作为前提立在那里。”法律作为一个国家最正式最具权威的“禁令”,必须在充分认识保护长江流域资源的重大意义的基础上,把“共抓大保护,不搞大开发”理念变成正式的法律制度安排。

中国改革开放三十多年以来,包括水资源、水环境立法在内的环境资源法是我国发展最为迅速、立法最为活跃的法律领域之一。与长江流域管理有关的法律既有《水法》《水污染防治法》《水土保持法》《防洪法》,也有《物权法》《土地管理法》《城乡规划法》等相关法律;既有《防汛条例》《长江河道采砂管理条例》等行政法规,也有《长江流域大型开发建设项目水土保持监督检查办法》《长江流域省际水事纠纷预防和处理实施办法》等部门规章。这些法律法规初步建立了防洪减灾、节水与水资源配置和调度、水污染防治与水生态保护、涉水资源管控、促进流域经济发展等多项制度。但是,我国没有针对大型流域的专门立法,流域管理的法律规范既不系统,也不成体系。长江经济带建设所需要的统筹考虑开发、利用和保护等流域事务的目标无法实现,各部门、各地方在履职过程中必然出现严重的管理错位、缺位、越位,条块分割、多龙治水的局面难以根本改变。

实际上,这涉及一个立法思维转变的问题。我国过去的立法,基本上是按照从上到下、从中央到地方的“线性立法”,在立法里面用得最多的是“县级以上各级人民政府”,这就意味着我们设计的是部门管理、行政区域管理为主的体制机制,这种机制放在流域层面,条块分割的问题就会非常严重。

长江需要在流域层面立法,这是因为,首先它是一个跨行政区域;其次,长江流域面临的问题是多方面的,长江经济带建设也必须跨行政部门。所以,我将长江流域立法称为“横切面”立法,它是要把过去的以部门和区域为主的法律具体化为针对长江流域问题的

跨部门跨区域的法律。这种法律,到现在为止,国家层面没有。在中国立法史上,一共有过三部流域立法,《淮河流域水污染防治条例》《太湖流域管理条例》《长江河道采砂管理条例》,都是国务院行政法规。

我们现在要做的《长江法》,是由全国人民代表大会常务委员会制定的法律,主要任务有三个:一是要解决生态优先绿色发展的法治抓手问题,为长江经济带发展提供法律依据;二是建立长江流域的功能、利益和权力的协调和平衡机制;三是建立新的适应流域治理变革需要的治理体制。

为此,我们已经做了多年的研究。长江委从20个世纪90年代开始进行立法研究准备,1993年水利部将长江法列入五年立法计划并向全国人民代表大会常务委员会做了报告;2004年长江委专门进行课题立项,2006年长江委正式向水利部提交了研究成果;2013年,长江委再次立项长江流域立法研究。就我自己而言,1996年开始进行长江流域水资源保护立法研究,其成果变成了《水法修正案》中新增加的“水资源保护”一章;2003年以来,围绕长江流域水污染、水生态保护等问题,一直在做各种不同的立法研究,也不断提出人大代表议案和政协提案;2015年,国家社会科学基金批准了我作为首席专家的“长江流域立法研究”重大项目,按照预期,今年课题组将完成这个课题。

从目前来看,为长江立法已经达成共识,现在需要讨论的是,立一部什么样的法。最近,我参加了不同单位组织的多个有关长江立法的研讨会,大家对《长江法》应该是什么样子,还是有不同认识的。

我以为,《长江法》的核心是保障不因长江经济带建设而使长江流域生态系统崩溃;换句话说,如果长江流域生态系统没了,长江经济带也将不复存在。这就意味着,《长江法》必须把开发利用和保护统筹考虑,设计合理制度解决“共抓大保护”的问题。否则,就保护谈保护会使得很多制度无法落实,也不符合把生态文明建设贯穿到政治建设、经济建设、社会建设、文化建设的各个方面和全过程的战略要求。

在这样的考量下,《长江法》首先要解决好三个关系:即开发利用与保护的关系、流域与区域之间的利益关系、法律传承和制度创新的关系。处理好这三个方面,才能实现其基本的价值目标——保障水安全、实现水公平、促进可持续发展。

这就要求,第一,《长江法》必须实现立法理念更新,把生态修复放在压倒性的位置,真正贯彻“共抓大保护,不搞大开发”的要求;第二,在立法原则上要强调“保护优先”;第三,要为长江经济带开发利用设置“天花板”,一是生态红线,二是资源底线,三是经济上限;第四,要建立一套新体制,通过法律特别授权建立统一监管、协调协同的多元治理体制机制;第五,要建立适合长江流域的基本制度体系,这些制度至少应包括综合决策制度、协调联动制度、整合执法制度、多元共治制度和责任追究制度,这些制度都必须针对长江流域特殊性设计,不是把原来国家已有法律制度照搬照抄过来。

那么,我们如何从法律上理解“共抓大保护”呢,我的理解是至少应该从四个方面体现:一是通过共同规划,进行社会经济发展阶段辨识,确定发展目标和任务;二是建立共同标准,进行社会经济关系辨识,建立行为判断依循;三是采取共同行动,进行长江经济带

建设实践辨识,确定损害后果责任;四是共享信息,进行科学技术辨识,提供科学决策基础。

经过对多个国家流域立法的研究,我们也发现:虽然许多国家有流域立法,但没有一个国家是对所有流域都进行立法的,一般都会选择本国最重要、对经济社会发展最有意义的流域制定专门的法律。这些法律给我们以很多的启示,其中最重要的就是《长江法》一定要体现长江流域及流域立法的特性。我把它归结为三个方面。

第一,《长江法》是一个中观层次的立法。我前面讲过,这是一个“横切面”式的立法。作为流域立法,一是具有跨界性,也就是跨越了传统民法、刑法、经济法的界限;二是具有法律调整手段的交错性;三是具有规范法、政策法、规制法相结合的综合性。这三个特性是我们处理原有的“线性立法”和现在的“横切面立法”之间的关系,以及处理不同性质法律规范之间的关系始终不能忽视的问题。

第二,《长江法》是以长江“水”为核心的立法。长江经济带建设依托于长江的水资源,“水”以及与“水”相关的人的行为是立法的研究对象。这意味着,在立法定位上,《长江法》是政策法和监管法的统一体;在立法空间上,它以流域法的形式出现,是中国特色社会主义法律体系里面的一个新成员;在立法思路,《长江法》解决的是流域层次的问题,或者说只针对流域性的问题立法;在立法模式上,《长江法》应该是一个由综合法和若干单行法形成的立法体系。

第三,要完成这样的立法,我们必须跳出固有思维模式:一是必须跳出就保护谈保护,统筹考虑生产、生活和生态;二是要跳出就管理谈管理,对于长江流域这个巨大的复杂系统和诸多问题,不是简单的行政命令就可以解决问题,必须具有经济、社会、文化等各种因素的综合性思维;三是跳出就现行法谈制度,一定要在对现行法律进行认真梳理的基础上,进行制度创新,充分论证新的制度的必要性与可行性;四是要跳出就流域机构来谈体制,目前一提到长江流域立法,很多人就会讲已有长江委,独立或者升级就可以了。前面我已经讲过长江委面临的困境,不是独立或升级这么简单,需要对体制问题进行慎重研究。

三、如何制定《长江法》

由于时间关系,我在这里简单报告一下制定《长江法》的思路。长江立法难度非常大,核心是解决如下几个问题。

(一) 建立长江立法的新法理

立法是需要理论支撑的,法律条文需要有成熟的理论依据。但是,目前进行流域立法理论研究的人非常之少,成果数量少、质量也不高。我曾经参加了领导小组召集的一个会议,主办方就长江立法邀请了四个专家团队,希望能够开一个小型研讨会。四个团队都去了,但有两个明确表示没有深入研究,只剩下两个,这两个团队加起来也就七八个人。这

说明目前法学理论界对这个问题的关注度不高,研究基础也非常薄弱。就我自己而言,虽然做了几十年法学研究,但并没有完全专注于这个领域,也是有一搭没一搭,不能说有非常系统和深入的研究成果。目前来看,要实现长江流域立法“从事理到法理”的转变,还有许多工作要做。我认为,至少要解决以下难点问题。

第一,流域的法律属性。流域涉及经济属性、社会属性、文化属性等多个方面,如何从长江流域的产业的聚集程度、国土空间范围、水资源的配置特点、社会治理水平等方面,归纳出流域的法律属性,是一个极大的挑战。

第二,流域治理体制。核心问题是解决好流域治理和区域治理的关系,《长江法》实际上是要在已经形成的行政圈上再建立流域圈,流域圈与行政圈的有机融合,经济管理、社会管理、生态安全监管一体,需要通过法律授权来建立。

第三,流域治理的事权划分。这是立法最困难的地方,确定中央事权和地方事权的划分原则,各部门事权的界定标准,还有社会组织事权的配置方法,等等,需要有明确的法律依据。

第四,多元共治机制的建立。这涉及政府、市场、社会三者之间关系的处理,这是一个三维结构,政府与政府之间、政府与市场之间、政府与社会之间,如何进行权利或权力排序并建立有效衔接的运行机制,需要有法律智慧。

(二) 生态保护优先原则的落实

这涉及各项权利如何进行配置的问题,需要处理好各种权利之间的关系。一是公权和私权的关系;二是生存权和发展权的关系;三是物权与资源权的关系;四是个体性权利和公共性的权利关系,等等。从法律的角度来讲,这些权利分别规定在原来的不同法律之中,在“线性立法”时,“自扫门前雪”,不用太多考虑这些权利之间的关系;但在“横切面立法”时,这些相互矛盾、甚至相互冲突的权利,不仅要考虑,而且要合理排序。这个问题处理不好,《长江法》即便制定出来了,也注定是失败的。

(三) 《长江法》的制度体系的建构

《长江法》基础理论研究和原则界定,最终都将体现在制度体系建设上。我以为,《长江法》的制度体系应包括三个部分。

第一,体制构建是基础。在这里,主要是明确中央与地方的权力边界,要建立“整合式执法”的管理体制,实现多元主体的权利(权力)互动,创新流域管理机构的职权配置方式。

第二,制度建设是核心。根据制度的适用范围,分为流域共性制度与长江流域个性制度;根据制度的流域空间范围,分为“点上”制度、“线上”制度、“面上”制度;根据制度需求的重要性、典型性,划分为核心制度和一般制度。例如,因为长江流域突出问题及其特殊性,需要对防洪减灾、节水与水资源配置和调度、水能资源开发利用、河湖空间管制、水资源保护、水污染防治与生态保护、航道管理、涉水资源管控、流域产业布局等制度做重点关注。

第三,机制建设是保障。通过制度建立综合决策机制,执法协调、协同机制,公众参与