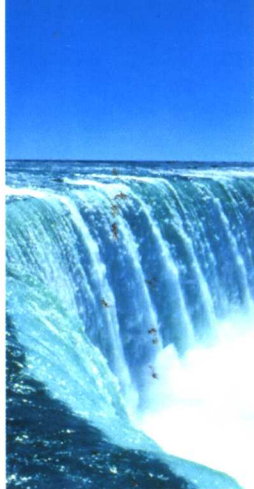




丛书主编

胡德胜

肖国兴




资源和能源政策法律比较丛书

澳大利亚水资源 法律与政策

● 胡德胜 陈冬等编译

AODALIYA
SHUIZIYUAN
FALÜ YU ZHENGCE

 郑州大学出版社



丛书主编
胡德胜
肖国兴

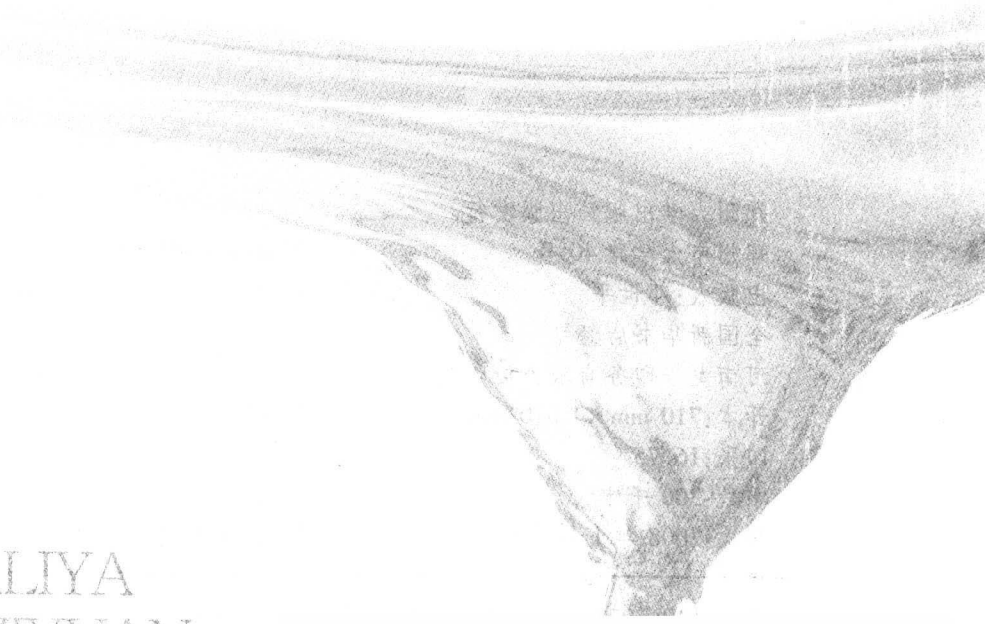


D961.1/2
2008


资源和能源政策法律比较丛书

澳大利亚水资源 法律与政策

● 胡德胜 陈 冬 等编译



AODALIYA
SHUIZIYUAN
FALU YU ZHENGCE

 郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

澳大利亚水资源法律与政策/胡德胜,陈冬等编译. —郑州:郑州大学出版社,2008.1

(资源和能源政策法律比较丛书/胡德胜,肖国兴主编)

ISBN 978-7-81106-738-5

I. 澳… II. ①胡…②陈… III. 水资源管理—法律—研究—澳大利亚 IV. D961.126

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第194201号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路40号

出版人:邓世平

全国新华书店经销

河南龙华印务有限公司印制

开本:710 mm × 1 010 mm

印张:16.75

字数:300千字

版次:2008年1月第1版

邮政编码:450052

发行部电话:0371-66966070

1/16

印次:2008年1月第1次印刷

书号:ISBN 978-7-81106-738-5 定价:38.00元

本书如有印装质量问题,由本社负责调换

目 录

第一部分	澳大利亚水资源法律与政策导论	1
第一节	澳大利亚地理状况	1
第二节	澳大利亚政治和法律制度	3
第三节	澳大利亚水资源概况	7
第四节	澳大利亚水资源法律与政策	17
第五节	首都地区水资源法律与政策	24
第六节	南澳大利亚州水资源法律与政策	33
第七节	昆士兰州水资源法律与政策	42
第八节	维多利亚州水资源法律与政策	58
第二部分	澳大利亚政府间理事会 1994 年水事改革框架	75
第三部分	澳大利亚政府间理事会 1994 年竞争政策 1994 年水资源政策和监管改革	83
第四部分	澳大利亚和新西兰农业与资源管理理事会 澳大利亚和新西兰环境与保育理事会 关于生态系统用水供应的国家原则 ...	88
第五部分	关于国家水资源行动计划的政府间协议	100
第六部分	2004 年国家水事委员会法	134
第七部分	墨累 - 达令流域协议	150

第八部分 南澳大利亚州水资源法律与政策(摘译) 248

后记 259

第一部分

澳大利亚水资源法律与政策导论

第一节 澳大利亚地理状况^①

澳大利亚 (Australia) 一词的意思是“南方大陆”。17 世纪初叶, 欧洲人发现澳大利亚大陆时, 错误地以为它是一块直通南极的陆地, 就将它命名为“澳大利亚”。英文 australia 是由拉丁文 terraaustralis (意即“南方的土地”) 变化而来。

作为国家的澳大利亚 (Australia), 其国名全称是澳大利亚联邦 (The Commonwealth of Australia), 位于南太平洋与印度洋、南纬 10 度到 39 度之间, 由澳大利亚大陆和塔斯马尼亚岛等岛屿及海外领土组成。澳大利亚大陆的面积约 759.5 万平方公里, 是世界上最大的岛屿, 同时也是最小的洲。从澳大利亚最北部到最南端的距离约 3700 公里, 东西之间的距离约 4000 公里。它北临帝汶海和阿拉弗拉海, 西、南临印度洋, 东濒太平洋的珊瑚海和塔斯曼海, 海岸线长约 3.67 万公里。陆地面积 769.2 万平方公里, 占大洋洲的绝大部分, 居世界第六位, 仅次于俄罗斯、加拿大、中国、美国和巴西。

澳大利亚大陆地势总体平缓, 地形独特多样, 平均海拔约 330 米, 在全球

^① 根据澳大利亚联邦政府外交事务和贸易部网站 (<http://www.dfat.gov.au>) 内容 (最后访问日期 2007 年 7 月 31 日) 编(译)写。

大陆中是最低的。从东向西可以分为三大地形区。东部山地北起约克角半岛,沿东海岸向南延伸约 3000 公里,直到维多利亚州西南部;该地区又称大分水岭山区。山地宽度 150 ~ 300 公里,海拔 600 ~ 1200 米,最高点是海拔 2228 米的科修斯科山峰,它也是全澳大利亚的最高点。中部平原自卡奔塔利亚湾向南,纵贯大陆直到南澳大利亚州东南部海岸,平均海拔仅约 150 米。墨累河(长 2575 公里)和达令河(长 2739 公里)是澳大利亚最长的两条河流,共同组成了面积达 100 多万平方公里的墨累-达令流域,相当于大陆总面积的 14%。靠近大陆中心的艾尔湖是澳大利亚的最低点,湖面低于海平面 15 米,是一个面积超过 9000 平方公里的极大盐湖,但长期处于干涸状态。西部高原包括西澳大利亚州、北部地区大部、南澳大利亚州西半部和昆士兰州西北端,地形平坦,一般海拔 200 ~ 500 米,沙漠和半沙漠广布。西南部有纵向的达令山脉,西北部有哈默斯利岭,北部有金伯利高原和阿纳姆地,东部有麦克唐奈山脉和马斯格雷夫岭。澳大利亚大部分地方(约 70%)属于干旱或者半干旱地带,中部大部分地区不适合人类居住。澳大利亚有 11 个大沙漠,它们约占整个大陆面积的 20%。

澳大利亚幅员广阔,气候较为温和。澳大利亚有 40% 的区域(北部)为热带气候,但却温和;其他大部分地区则属温带气候。一般而言,澳大利亚的气候是阳光普照,晴朗少雨。夏季是 12 月到次年 2 月,秋季为 3 月到 5 月,冬季在 6 月到 8 月,春季从 9 到 11 月。年平均气温北部 27℃,南部 14℃。澳大利亚全国平均年降水量 465 毫米,年际降水量变化幅度很大,分布也不均匀。

澳大利亚独特的地理环境和自然环境滋养了 100 万种不同的自然物种,80% 以上的开花植物、哺乳动物、爬行动物和蛙类动物以及大部分的鱼类和接近一半的鸟类都是澳大利亚所特有的。澳大利亚的海洋环境中生活着 4000 多种鱼类、500 多种珊瑚、50 种海洋哺乳动物和多种海鸟。南澳大利亚海域发现的大约 80% 的海洋物种在世界其他地方都难觅踪迹。澳大利亚有 140 多种有袋动物,包括树袋熊、毛鼻袋熊以及如今只有在塔斯马尼亚荒原才能找到的袋獾等。此外,澳大利亚还有另一种独特的动物群——单孔目动物,它们是下蛋的哺乳动物,经常被人们称为“活化石”,其中最著名的莫过于鸭嘴兽——一种栖息在河流中的动物,它有着鸭的喙,毛茸茸的身体和蹼足。澳大利亚已记载有 750 多种鸟类,其中的 350 种在世界其他地方都无法找到。笑翠鸟、彩虹吸蜜鹦鹉和神仙企鹅都是其中的成员。

澳大利亚矿产资源丰富,是世界重要的矿产资源生产国和出口国。已探明的矿产资源多达 70 余种,其中铅、镍、银、钽、铀、锌的储量居世界首位。

澳大利亚是世界上最大的铝矾土、氧化铝、钻石、铅、钽生产国,同时也是世界上最大的烟煤、铝矾土、铅、钻石、锌及精矿出口国,第二大氧化铝、铁矿石、铀矿出口国和第三大铝、黄金出口国。澳大利亚农牧业发达,素有“骑在羊背上的国家”之称,是世界最大的羊毛和牛肉出口国。渔业资源也十分丰富,是世界第三大捕鱼区,最主要的水产品有对虾、龙虾、鲍鱼、金枪鱼、扇贝、牡蛎等。旅游业是澳大利亚发展最快的行业之一。

澳大利亚是一个典型的移民国家,被社会学家喻为“民族的拼盘”。澳大利亚最早的居民为土著人。自英国移民踏上这块土地之日起,已先后有来自世界 200 多个国家和地区、140 个民族的移民到澳大利亚谋生和发展。多民族形成的多元文化是澳大利亚社会的一个显著特征。目前,它有人口大约 2100 万,其中 70% 是英国及爱尔兰后裔,18% 为欧洲其他国家后裔,亚裔占 6%,土著居民约占 2.3%。大多数居民信奉基督教。澳大利亚的官方语言为英语。由于幅员辽阔,全国分为三个时区,即东部、中部和西部时区。

第二节 澳大利亚政治和法律制度^①

1688 年,威廉·丹皮尔成为在澳洲海岸登陆的第一位英国探险家。1770 年,英国航海家詹姆斯·库克抵达澳大利亚大陆东海岸,并以英王名义声称拥有该地主权。英国决定将其新领地用作安置囚犯的殖民地。1788 年 1 月 26 日,由 11 艘船只组成的第一舰队携带 1500 人(其中有一半是囚犯)抵达悉尼港;这一天后来被定为澳大利亚国庆日。1900 年 7 月 9 日,英国议会通过《澳大利亚联邦宪法》和《不列颠自治领条例》。1901 年 1 月 1 日,澳大利亚各殖民地改为州,成立了澳大利亚联邦,规定了澳大利亚联邦议会的权力,《澳大利亚联邦宪法》生效。1931 年,澳大利亚成为英联邦内的独立国家。1986 年,英国议会通过《与澳大利亚关系法》,澳大利亚因而获得完全立法权和司法终审权,成为完全独立的国家。

在澳大利亚,要修改宪法必须举行全民公决并得到选民同意。一旦举行全民公决,选民总名册上的所有成年人都必须参加投票。对宪法内容的任何修改都必须得到双重多数通过——全国选民的大多数以及大多数州和地区(六个州中至少有四个州通过)的大多数选民投票通过——方能生效。

^① 根据澳大利亚联邦政府外交事务和贸易部网站(<http://www.dfat.gov.au>)内容(最后访问日期 2007 年 7 月 31 日)编(译)写。

这种双重多数通过的规定使得修改宪法极其困难。自1901年联邦建立以来,关于修改宪法的44项提议中只有8项获得通过。

澳大利亚是一个联邦制国家,政治机构和习惯沿袭西方的民主传统,在体现英国和北美的自由民主模式的同时,又发展了别具一格的澳大利亚特色。澳大利亚的政治制度是由三个层次政府(联邦、州、地方)组成的议会代表制民主,三个层次的政府共同分担治理国家的职责。宪法明确规定了联邦政府的职能,其中包括外交、国防、税收和贸易。州与州政府则负责联邦政府职责范围以外的事宜。实际上,两个层次的政府在许多领域开展合作。州层次上有新南威尔士、维多利亚、昆士兰、南澳大利亚、西澳大利亚、塔斯马尼亚六个州以及澳大利亚首都地区、北部地区两个地区;六个州政府和州立法机构行使联邦权力以外的权力,两个地区同各州的情况类似,它们在很大程度上实行自治。在城、镇、市和郡层次上,共有722个地方政府部门。澳大利亚州级层次行政区划,见图1-01。

澳大利亚虽然是一个独立国家,但是英王是其立宪君主。英王根据选举产生的澳大利亚政府的提议,任命澳大利亚总督,作为她在澳大利亚的代表。总督则根据总理的提议任命内阁部长;按照惯例,在所有事务上总督不过是按各部长的意见行事而已。1992年12月17日,澳大利亚联邦政府内阁会议决定,澳大利亚的新公民不再向英国女王及其继承人宣誓效忠。澳大利亚联邦政府由众议院和参议院组成,议会同时是澳大利亚联邦的最高立法机构。联邦政府建立在由普选产生的议会基础上。凡在众议院中获得多数席位的政党(或者政党联盟)组成联邦政府,内阁部长从参、众两院产生。总理不是由选民直接选举决定,而是由在众议院拥有优势的政党任命。

两院议员由公民选举产生。政府部长必须是议员。宪法规定众议员的人数必须尽可能接近参议员人数的两倍。众议院有议席147个,按各州人口比例进行分配:新南威尔士州50席,维多利亚州38席,昆士兰州25席,西澳大利亚州14席,南澳大利亚12席,塔斯马尼亚州5席,首都地区2席,北部地区1席。每个议员代表一个单一的选区。众议院的选举,至少每三年进行一次。参议院由每州各选出12名、首都地区和北部地区各选出2名参议员组成。在通常情况下,每州选出的参议员任期六年,每三年改选其中的半数。代表两个地区的参议员的任期最长为三年,他们的任期与众议员相一致。由众议院制定通过的法律和议案必须经参议院批准后才发生效力。

联邦政府的任期最长为三年,从新一届联邦议会的第一次会议算起。然而,总理可以向总督要求提前大选。1901年5月9日,第一届联邦议会启动。内阁是联邦的行政执行机构,是政府制定政策的主要机构。它由总理

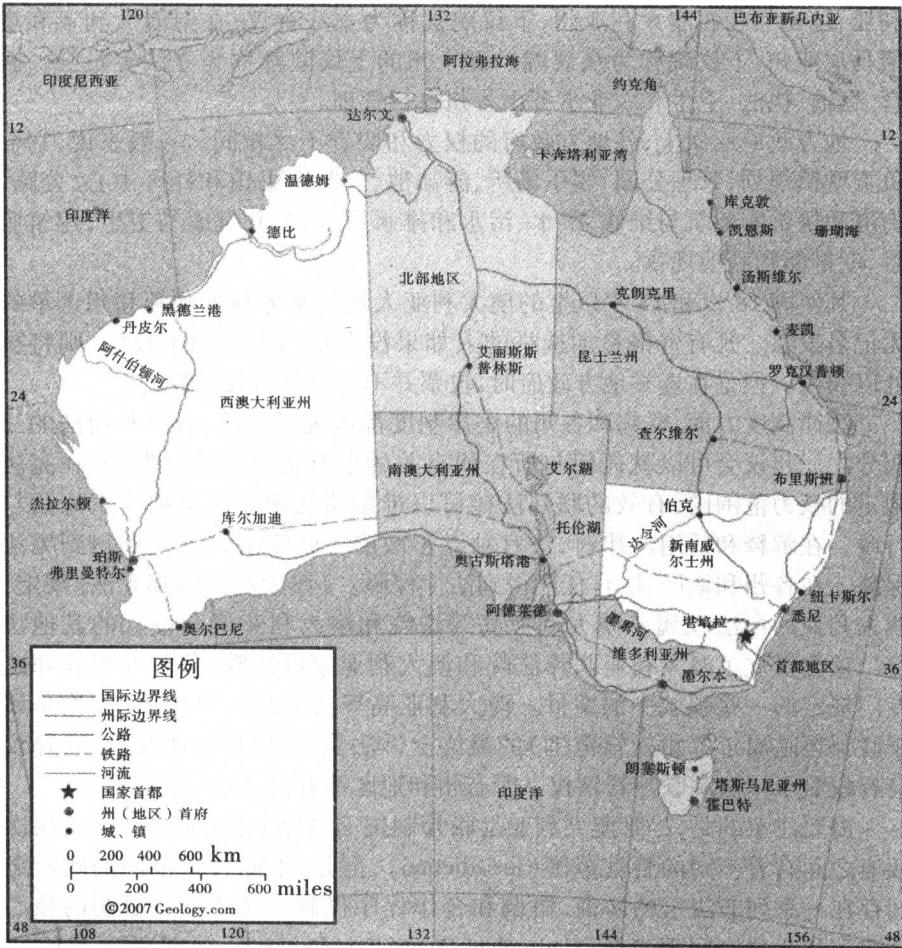


图 1-01 澳大利亚州级层次行政区划地图

主持,部长中约有一半是内阁成员。内阁会议不拘形式,秘密举行。内阁的决定通过行政委员会批准后便具有法律效力。行政委员会是由总督主持的一个程序性组织机构。虽然所有部长都是行政委员会成员,但通常只有两、三个部长出席会议。澳大利亚联邦是英联邦成员国,首都是堪培拉。

在州层次上,每个州都有自己的议会、政府、州督和州总理;州督是女王在各州的代表,为法定的最高行政长官,但其法律地位仅是形式上的,不具有任何实际上的权力。除了昆士兰州、北部地区和首都地区外,其他各州议会都实行两院制。昆士兰州在 1922 年废除了上议院。在新南威尔士、维多

利亚、昆士兰和西澳大利亚州,下议院被称为立法会议;在南澳大利亚和塔斯马尼亚州,下议院称为众议院。五个州的上议院都称为立法委员会。教育、运输、执法、卫生和农业事务由各州自行管理。

地方政府层次上,各地方政府的权力和职责不尽相同。一般来说,它们负责城镇规划,管理公园、娱乐场所、游泳池、公共图书馆和社区中心,公路、街道和桥梁的建筑与维修,供水、污水和排水系统,公共健康与卫生,建筑监督、度量衡和其他规章。

凡年满 18 岁和 18 岁以上的澳大利亚人均有义务参加联邦和州选举的无记名投票。凡有资格参加选举的人如果没有正当理由而不投票,则将被处以罚款。但是在选举地方政府时,投票并不总是具有强制性的。

法律制度方面,联邦和各州的法律制度都体现了立法、行政和司法的三权分立。州议会可以就任何与所在州有关的事宜进行立法。但是,在宪法限定的权力范围内,有效的联邦法律可以推翻州法律。司法独立于立法与行政。在解释和适用法律时,法官独立于政府。联邦法官的任期得到宪法保障。在各州和地区,法官任期得到法律保障。《澳大利亚联邦宪法》规定,澳大利亚的司法权属于澳大利亚高等法院和澳大利亚议会设立的其他法院。议会设立了澳大利亚联邦法院和澳大利亚家庭法院,负责处理联邦法专门规定的一些领域中的案件。澳大利亚高等法院是所有事项(无论是属于联邦还是属于各州管辖范围)的最终上诉法院,而根据宪法授权,联邦议会赋予以州法院联邦管辖权。所有州和地区都有自己的法院系统。

需要注意的是,尽管澳大利亚是联邦制国家,特别是在联邦和州级层次政府之间有着不同的管辖范围(jurisdiction),但是,不同管辖范围的政府之间存在一系列非法定的协商、协调和合作程序机制。这些程序机制的核心是澳大利亚政府间理事会(Council of Australian Governments,简称 COAG);它由澳大利亚联邦政府总理、各州政府总理、各地区首席大臣以及联邦和州两个层次的政府协会的主席组成。澳大利亚政府间理事会就同时影响联邦和州管辖范围内的事项或者全国性政策的事项进行协商、讨论,作出决定;决定的形式有协定、决议、公告等,而且主要是框架性的、建议性的,不具有直接的法律拘束力。不过,从实际情况来看,澳大利亚政府间理事会作出的决定,基本上都通过在联邦、州层次上制定法律、法规和规划等得到了实施。国内有人将 Council of Australian Governments 翻译成“澳大利亚政务院”、“澳大利亚内阁会议”等,这些都是不确切的,或者是容易引人误解的。

另外,在许多需要联邦和州两个层次政府合作的具体事务上,存在一些主要由两个层次政府的相关部长组成的各种理事会(委员会),例如,自然资

源管理部长理事会[Natural Resource Management Ministerial Council (NRM-MC)], 规划、住房和地方政府部长理事会[Ministerial Council for Planning, Housing and Local Government], 国家水事委员会[National Water Commission (NWC)], 国家竞争理事会[National Competition Council (NCC)], 墨累-达令流域部长理事会[Murray—Darling Basin Ministerial Council]。而且, 有些此类理事会(委员会)还包括另一个国家新西兰的政府机构首脑, 例如, 澳大利亚和新西兰农业与资源管理委员会[Agricultural and Resource Management Council of Australia and New Zealand (ARMCANZ)], 澳大利亚和新西兰环境与保育委员会[Australia and New Zealand Environmental and Conservation Council (ANZECC)]。

第三节 澳大利亚水资源概况

对于水资源一词, 可以从不同的学科、角度或者运用不同的方法进行界定, 并不存在一个统一的或者一致的定义^①。在澳大利亚, 无论在政策上还是在法律上, 也不存在一个全国统一适用的关于水资源的统一定义。各州或者地区根据自己的情况, 从法律上界定水资源。尽管如此, 一般而言, 从水资源管理或者法律的角度而言, 存在如下的共同理解基础: ①淡水是水资源管理或者法律的最主要对象, 其他形式的水资源多以它为中心而形成; ②根据存在的位置, 淡水可以分为地表水、地下水和空中水; ③除了淡水以外, 还存在其他形式的水资源, 如水力资源、水运资源、水道、湖泊等, 而且其法律或者政策上的界定取决于不同国家或者地区的具体经济、文化、技术、环境等情况; ④对水资源范围的界定, 影响着有关水资源的权利的形式和内容。这里主要从降水量、蒸发量、地表水、地下水、水道、湖泊以及水资源利用等方面介绍澳大利亚的水资源概况。

一、全国概况

降水方面, 澳大利亚的常年平均降水量为 465 毫米, 而且每年降水量的变化幅度很大、时间和空间分布也很不均匀。大分水岭、大陆西南角和塔斯马尼亚山地雨量丰富, 大陆西部和广大内陆降水严重不足; 最干旱地区艾尔

^① Hu, D., *Water Rights: An International and Comparative Study*, IWA Publishing, London, 2006, pp. 10 - 18.

湖附近的降水量不足 125 毫米。由于澳大利亚大陆 80% 面积上的常年平均降水量低于 600 毫米,而且时空分布严重不均,澳大利亚大陆是世界上最干旱的有人类居住的大陆^①。从 2000/01 到 2004/05 连续五个财政年度,澳大利亚大部分地区(特别是东部各州或者地区)的降水量低于常年平均降水量;在 2004/05 财政年度,年降水量仅为 364 毫米,除了西澳大利亚州东南部和新威尔士州北部外,其他地方低于常年平均降水量^②。澳大利亚 2006 年降水量,见图 1-02。

蒸发量和径流方面,高温产生高蒸发率,而高蒸发率则导致只有平均降水量的 11% 形成地表径流、1% 补充地下水。这使得占全球陆地面积达 5% 的澳大利亚只有世界河流径流量的 1%^③。在 2004/05 财政年度,地表水径流量约为 2428 亿立方米,地下水补充量约为 492 亿立方米,两者合计 2920 亿立方米;在这些地表径流中,60% 以上在卡奔塔利亚湾(620.6 亿立方米)、帝汶海(502.4 亿立方米)和东北海岸(402.1 亿立方米)三个北部集水盆地,而水资源需求量很大的墨累-达令流域非常干旱,只有 6% 的地表径流^④。澳大利亚 2006 年平均最高气温,见图 1-03。

澳大利亚境内河网稀疏,无流域面积广大;多流程短和季节性河流,共有 240 多条;有湖泊数百个,分常年积水的冰川湖、泛滥平原湖、时令湖、海岸泻湖四种。在 2004/05 财政年度,进入河流的地表径流量约 2920 亿立方米,而用水总量达 187 亿立方米^⑤。澳大利亚主要河流,见图 1-04。

① See [Commonwealth of Australia] Bureau of Meteorology, Australia - Climate of Our Continent, available at <http://www.bom.gov.au/lam/climate/levelthree/ausclim/zones.htm> (last visited 31/05/2005).

② See National Water Commission, Australian Water Resources 2005: Water Availability Theme - National Perspective, May 2007, p. 2.

③ See National Land & Water Resources Audit, Australian Water Resources Assessment 2000, available at http://audit.ea.gov.au/ANRA/water/docs/national/Water_Contents.html (last visited 31/05/2005).

④ See National Water Commission, *supra* note 2, p. 2.

⑤ *Id.*, p. 3.

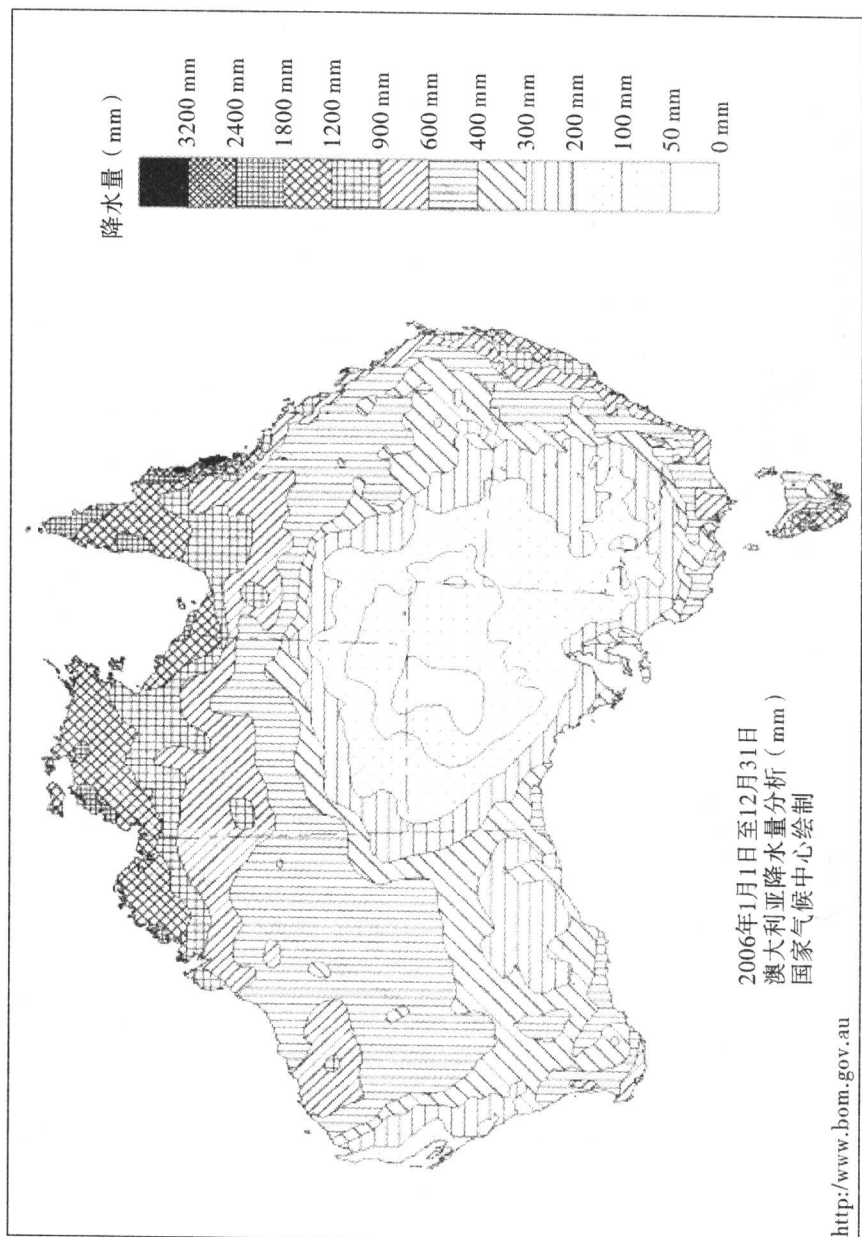
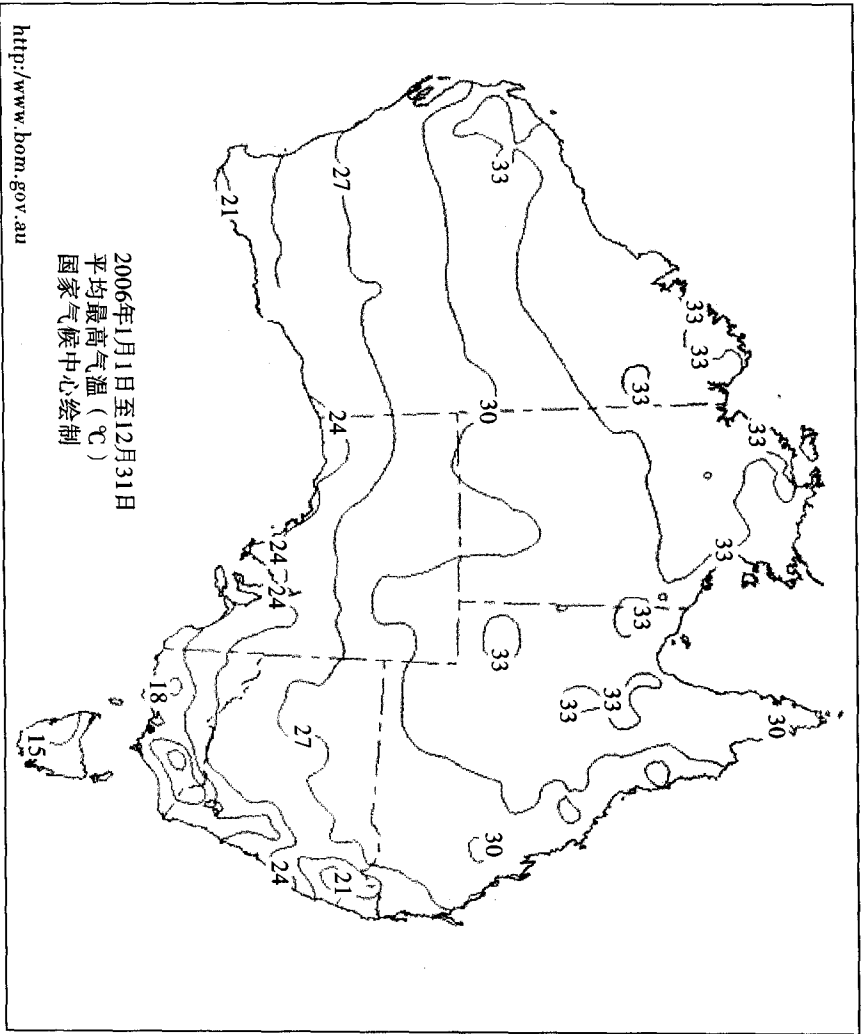


图 1-02 澳大利亚 2006 年降水量



©2007 Commonwealth of Australia Australian Bureau of Meteorology
图 1-03 澳大利亚 2006 年平均最高气温
发布日期:2007年1月30日

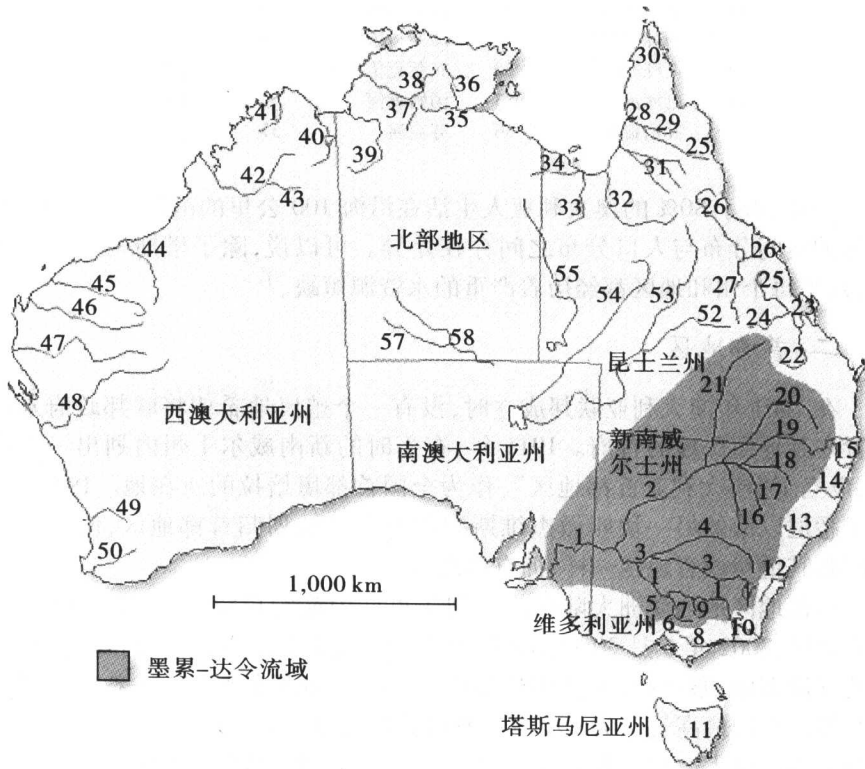


图 1-04 澳大利亚主要河流

资料来源: <http://www.nativefish.asn.au/ozrivers.html> (2007-09-30).

序号	河流名称	序号	河流名称	序号	河流名称
1	墨累河	2	达令河	3	马兰比吉河
4	拉克伦河	5	坎帕斯皮河	6	亚拉河
7	古尔本河	8	拉特罗布河	9	奥芬仕河
10	斯诺伊河	11	德文特河	12	肖尔黑文河
13	亨特河	14	麦克利河	15	克拉伦斯河
16	博根河	17	麦夸里河	18	纳莫伊河
19	巴旺河	20	康达迈恩河	21	沃里戈河
22	道森河	23	菲茨罗伊河	24	马更些河
25	艾萨克河	26	伯德金河	27	萨托河
28	米切尔河	29	艾丽斯河	30	查尔登河
31	斯达坦河	32	弗林德斯河	33	莱卡特河
34	尼科尔森河	35	罗珀河	36	威尔顿河
37	戴利河	38	凯瑟琳河	39	维多利亚河
40	奥德河	41	德赖斯代尔河	42	菲茨罗伊河

43	玛格丽特河	44	德格雷河	45	福蒂斯丘河
46	阿什伯顿河	47	加斯科因河	48	默奇森河
49	斯旺/埃文河	50	布莱克伍德河	51	库珀斯溪
52	巴库河	53	汤姆森河	54	迪亚曼蒂纳河
55	乔治娜河	56	芬克河	57	帕麦尔河

另外,由于80%的澳大利亚人生活在沿海100公里的范围内,又使得水资源的空间分布与人口分布之间存在差异。可以说,除了塔斯马尼亚州以外,几乎每个州和地区都经历着严重的水资源短缺。^①

二、首都地区

在1901年澳大利亚联邦成立时,没有一个殖民地希望将联邦政府永远设置在其他殖民地的首府。1911年,在当时的新南威尔士州内划出一块地方,设立了“澳大利亚首都地区”,作为全国首都堪培拉的所在地。1915年,位于悉尼以南的另一块叫做杰维斯湾的地方又被划归首都地区,使得首都地区和其他州或者地区一样,拥有出海口。

首都地区地处澳洲大陆东南部阿尔卑斯山麓的丘陵地带,总面积2538平方公里,2002年6月30日的人口约32万,大多数居住在堪培拉。首都地区的气候多雨、寒冷,大多数年份冬季下小雪。强风较频,主要来自西部和西北部。平均最高气温为19.7℃,平均最低气温为6.9℃。降雨分布不均,受地形影响很大。马兰比吉河以西山区的常年平均降水量为800毫米~1000毫米,堪培拉所处的平坦地带的常年平均降水量为600毫米~700毫米^②。全地区常年平均降水量为566毫米,但全年降水量不平均;2003、2004、2005三年的年均降水量分别是484毫米、493毫米、498毫米。^③

三、新南威尔士州

新南威尔士州位于澳大利亚大陆东南部,东临太平洋,面积800642平方

^① 例如,在2004和2005两年里,昆士兰州和新南威尔士州的许多地区没见过雨,一些地方经历了自从有记录的1900年以来的最少的降水。See, Australia's drought halves grain harvest, available at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/2372393.stm> (last visited 31/05/2005).

^② The ACT Natural Resource Management Board, ACT Natural Resource Management Plan (2004-2014), 2004, p. 44.

^③ See National Water Commission, *Australian Water Resources 2005: Water Availability Theme - National Perspective*, May 2007, p. 30.