

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 全国博士后管理委员会

中国水法律立法后评估研究

Research on Post-evaluation of China's Water Law

梁剑琴 著



中国社会科学出版社

中国水法律立法后评估研究

Research on Post-evaluation of China's Water Law

梁剑琴 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国水法律立法后评估研究/梁剑琴著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5011 - 5

I. ①中… II. ①梁… III. ①水法—立法—评估—研究—中国 IV. ①D922. 664

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 247428 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 许 琳
责任校对 王佳玉
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083635
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2014 年 11 月第 1 版
印 次 2014 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13.75
字 数 228 千字
定 价 42.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主 任：李 扬 王晓初

副主任：晋保平 张冠梓 孙建立 夏文峰

秘书长：朝 克 吴剑英 邱春雷 胡 滨（执行）

成 员（按姓氏笔画排序）：

卜宪群	王 巍	王利明	王灵桂	王国刚	王建朗	厉 声
朱光磊	刘 伟	杨 光	杨 忠	李 平	李 林	李 周
李 薇	李汉林	李向阳	李培林	吴玉章	吴振武	吴恩远
张世贤	张宇燕	张伯里	张昌东	张顺洪	陆建德	陈众议
陈泽宪	陈春声	卓新平	罗卫东	金 碚	周 弘	周五一
郑秉文	房 宁	赵天晓	赵剑英	高培勇	黄 平	曹卫东
朝戈金	程恩富	谢地坤	谢红星	谢寿光	谢维和	蔡 昉
蔡文兰	裴长洪	潘家华				

(二) 编辑部

主 任：张国春 刘连军 薛增朝 李晓琳

副主任：宋 娜 卢小生 高传杰

成 员（按姓氏笔画排序）：

王 宇	吕志成	刘丹华	孙大伟	陈 颖	金 烨	曹 靖
薛万里						

序 一

博士后制度是 19 世纪下半叶首先在若干发达国家逐渐形成的一种培养高级优秀专业人才的制度，至今已有一百多年历史。

20 世纪 80 年代初，由著名物理学家李政道先生积极倡导，在邓小平同志大力支持下，中国开始酝酿实施博士后制度。1985 年，首批博士后研究人员进站。

中国的博士后制度最初仅覆盖了自然科学诸领域。经过若干年实践，为了适应国家加快改革开放和建设社会主义市场经济制度的需要，全国博士后管理委员会决定，将设站领域拓展至社会科学。1992 年，首批社会科学博士后人员进站，至今已整整 20 年。

20 世纪 90 年代初期，正是中国经济社会发展和改革开放突飞猛进之时。理论突破和实践跨越的双重需求，使中国的社会科学工作者们获得了前所未有的发展空间。毋庸讳言，与发达国家相比，中国的社会科学在理论体系、研究方法乃至研究手段上均存在较大的差距。正是这种差距，激励中国的社会科学界正视国外，大量引进，兼收并蓄，同时，不忘植根本土，深究国情，开拓创新，从而开创了中国社会科学历史上最为繁荣的时期。在短短 20 余年内，随着学术交流渠道的拓宽、交流方式的创新和交流频率的提高，中国的社会科学不仅基本完成了理论上从传统体制向社会主义市场经济体制的转换，而且在中国丰富实践的基础上展开了自己的伟大创造。中国的社会科学和社会科学工作者们在改革开放和现代化建设事业中发挥了不可替代的重要作用。

在这个波澜壮阔的历史进程中，中国社会科学博士后制度功不可没。

值此中国实施社会科学博士后制度创设 20 周年之际，为了充分展示中国社会科学博士后的研究成果，推动中国社会科学博士后制度进一步发展，全国博士后管理委员会和中国社会科学院经反复磋商，并征求了多家设站单位的意见，决定推出《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》）。作为一个集中、系统、全面展示社会科学领域博士后优秀成果的学术平台，《文库》将成为展示中国社会科学博士后学术风采、扩大博士后群体的学术影响力和社会影响力的园地，成为调动广大博士后科研人员的积极性和创造力的加速器，成为培养中国社会科学领域各学科领军人才的孵化器。

创新、影响和规范，是《文库》的基本追求。

我们提倡创新，首先就是要求，入选的著作应能提供经过严密论证的新结论，或者提供有助于对所述论题进一步深入研究的新材料、新方法和新思路。与当前社会上一些机构对学术成果的要求不同，我们不提倡在一部著作中提出多少观点，一般地，我们甚至也不追求观点之“新”。我们需要的是有翔实的资料支撑，经过科学论证，而且能够被证实或证伪的论点。对于那些缺少严格的前提设定，没有充分的资料支撑，缺乏合乎逻辑的推理过程，仅仅凭借少数来路模糊的资料和数据，便一下子导出几个很“强”的结论的论著，我们概不收录。因为，在我们看来，提出一种观点和论证一种观点相比较，后者可能更为重要：观点未经论证，至多只是天才的猜测；经过论证的观点，才能成为科学。

我们提倡创新，还表现在研究方法之新上。这里所说的方法，显然不是指那种在时下的课题论证书中常见的老调重弹，诸如“历史与逻辑并重”、“演绎与归纳统一”之类；也不是我们在很多论文中见到的那种敷衍塞责的表述，诸如“理论与研究与实证分析的统一”等等。我们所说的方法，就理论研究而论，指的是在

某一研究领域中确定或建立基本事实以及这些事实之间关系的假设、模型、推论及其检验；就应用研究而言，则指的是根据某一理论假设，为了完成一个既定目标，所使用的具体模型、技术、工具或程序。众所周知，在方法上求新如同在理论上创新一样，殊非易事。因此，我们亦不强求提出全新的理论方法，我们的最低要求，是要按照现代社会科学的研究规范来展开研究并构造论著。

我们支持那些有影响力的著述入选。这里说的影响力，既包括学术影响力，也包括社会影响力和国际影响力。就学术影响力而言，入选的成果应达到公认的学科高水平，要在本学科领域得到学术界的普遍认可，还要经得起历史和时间的检验，若干年后仍然能够为学者引用或参考。就社会影响力而言，入选的成果应向正在进行着的社会经济进程转化。哲学社会科学与自然科学一样，也有一个转化问题。其研究成果要向现实生产力转化，要向现实政策转化，要向和谐社会建设转化，要向文化产业转化，要向人才培养转化。就国际影响力而言，中国哲学社会科学要想发挥巨大影响，就要瞄准国际一流水平，站在学术高峰，为世界文明的发展作出贡献。

我们尊奉严谨治学、实事求是的学风。我们强调恪守学术规范，尊重知识产权，坚决抵制各种学术不端之风，自觉维护哲学社会科学工作者的良好形象。当此学术界世风日下之时，我们希望本《文库》能通过自己良好的学术形象，为整肃不良学风贡献力量。

李扬

中国社会科学院副院长
中国社会科学院博士后管理委员会主任

2012年9月

序 二

在 21 世纪的全球化时代，人才已成为国家的核心竞争力之一。从人才培养和学科发展的历史来看，哲学社会科学的发展水平体现着一个国家或民族的思维能力、精神状况和文明素质。

培养优秀的哲学社会科学人才，是我国可持续发展战略的重要内容之一。哲学社会科学的人才队伍、科研能力和研究成果作为国家的“软实力”，在综合国力体系中占据越来越重要的地位。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，哲学社会科学具有不可替代的重大作用。胡锦涛同志强调，一定要从党和国家事业发展全局的战略高度，把繁荣发展哲学社会科学作为一项重大而紧迫的战略任务切实抓紧抓好，推动我国哲学社会科学新的更大的发展，为中国特色社会主义事业提供强有力的思想保证、精神动力和智力支持。因此，国家与社会要实现可持续健康发展，必须切实重视哲学社会科学，“努力建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学”，充分展示当代中国哲学社会科学的本土情怀与世界眼光，力争在当代世界思想与学术的舞台上赢得应有的尊严与地位。

在培养和造就哲学社会科学人才的战略与实践上，博士后制度发挥了重要作用。我国的博士后制度是在世界著名物理学家、诺贝尔奖获得者李政道先生的建议下，由邓小平同志亲自决策，经国务院批准于 1985 年开始实施的。这也是我国有计划、有目的地培养高层次青年人才的一项重要制度。二十多年来，在党中央、

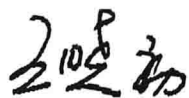
国务院的领导下，经过各方共同努力，我国已建立了科学、完备的博士后制度体系，同时，形成了培养和使用相结合，产学研相结合，政府调控和社会参与相结合，服务物质文明与精神文明建设的鲜明特色。通过实施博士后制度，我国培养了一支优秀的高素质哲学社会科学人才队伍。他们在科研机构或高等院校依托自身优势和兴趣，自主从事开拓性、创新性研究工作，从而具有宽广的学术视野、突出的研究能力和强烈的探索精神。其中，一些出站博士后已成为哲学社会科学领域的科研骨干和学术带头人，在“长江学者”、“新世纪百千万人才工程”等国家重大科研人才梯队中占据越来越大的比重。可以说，博士后制度已成为国家培养哲学社会科学拔尖人才的重要途径，而且为哲学社会科学的发展造就了一支新的生力军。

哲学社会科学领域部分博士后的优秀研究成果不仅具有重要的学术价值，而且具有解决当前社会问题的现实意义，但往往因为一些客观因素，这些成果不能尽快问世，不能发挥其应有的现实作用，着实令人痛惜。

可喜的是，今天我们在支持哲学社会科学领域博士后研究成果出版方面迈出了坚实的一步。全国博士后管理委员会与中国社会科学院共同设立了《中国社会科学博士后文库》，每年在全国范围内择优出版哲学社会科学博士后的科研成果，并为其提供出版资助。这一举措不仅在建立以质量为导向的人才培养机制上具有积极的示范作用，而且有益于提升博士后青年科研人才的学术地位，扩大其学术影响力和社会影响力，更有益于人才强国战略的实施。

今天，借《中国社会科学博士后文库》出版之际，我衷心地希望更多的人、更多的部门与机构能够了解和关心哲学社会科学领域博士后及其研究成果，积极支持博士后工作。可以预见，我国的博士后事业也将取得新的更大的发展。让我们携起手来，共

同努力，推动实现社会主义现代化事业的可持续发展与中华民族的伟大复兴。



人力资源和社会保障部副部长
全国博士后管理委员会主任
2012年9月

摘 要

严重的水危机并没有随着水法律体系的形成而得到根本好转，反而有愈演愈烈之势。强烈的反差要求我们对现行的水法律法规进行反思，考察它们的实际效果，根据其运行情况对其加以修改、修正。对水法律法规的反思，对水法律法规实际效果的考察，对现行水法律法规部分条文的修改与补充，都离不开立法后评估这项基础性的工作。实际上，有关部门已经对一些水法律、法规和规章进行了立法后评估。

然而，水法律立法后评估的理论研究却并未同时展开或跟上，既没有对已经进行的立法后评估进行梳理、反思和总结以检验立法后评估的有效性，也没有专门对水法律立法后评估的某个或某些问题进行研究，更没有对水法律立法后评估进行系统、综合的全面研究。这使水法律立法后评估实践活动缺乏理论支撑，立法后评估的规范性、有效性和持续性难以保障。对我国水法律立法后评估进行研究，系统全面地回顾和考察水法律立法后评估实践活动，分析和总结水法律立法后评估的一般做法、成功经验以及不足之处，探究水法律立法后评估的一般规律，能为水法律立法后评估工作提供应用参考和制度支撑。

本书首先阐述了对立法后评估的一般理论和实践，包括立法后评估的基础理论、立法后评估的域外经验和立法后评估的国内实践，作为我国水法律立法后评估研究的理论铺垫。进而从水法律立法后评估的必要性、实践概览和典型案例等不同方面，点面结合、由浅入深地描述我国水法律立法后评估实践探索的全貌和总体特征。接下来再根据立法后评估的必备要素，分别对水法律立法后评估的评估主体、评估对象、评估内容、标准和指标体系、

评估方法、评估程序进行专门论述,在考察现状、评析成功做法和不足之处的基础之上,提出相应的完善建议。

具体说来,我国水法律立法后评估主体范围狭窄,以内部评估为主,存在评估客观性不够、利益相关者参与不足、公众参与的广泛程度和有效性不高等问题,应从科学内部评估主体、培植独立第三方评估、扩展利益相关者参与评估、促进和保障公众参与评估等方面着手,完善水法律立法后评估主体。

我国水法律立法后评估对象的形式十分多样,涉及领域广泛,但效力层级总体较低、实施年限较长,且以单一性评估为主。水法律立法后评估应既包括单一性评估,也包括类型化评估。单一性评估采取逐条评估与整体评估相结合的方式为宜。类型化评估的重点和难点则在于确定有效的“类型”。

我国水法律立法后评估内容主要包括立法质量评估和实施绩效评估。实践操作中,对评估标准和评估指标体系的重视、运用程度不一,评估标准总体分散,但部分标准使用频率较高,尚未形成较为一致的标准和指标体系。水法律立法质量评估应包括合法性标准、合理性标准、协调性标准、可操作性标准和规范性标准,水法律实施绩效评估应包括实效性标准、效益性标准和适应性标准。并且应对上述标准进行分解,构建更详尽的水法律立法后评估指标体系。

我国水法律立法后评估“重评估、轻方法”倾向明显,虽然部分评估重视综合运用多种方法,但很多评估误将信息采集方法看成评估方法。建构水法律立法后评估方法体系,应在尊重立法后评估基本规律的基础上,根据水法律立法后评估对象的特点、水法律立法后评估标准和评估程序的基本要求,设置全方位的水法律立法后评估方法体系。水法律立法后评估的主要评估方法包括系统分析方法、比较分析方法、社会实证调查方法、定性分析方法和定量分析相结合方法、成本效益分析方法等。

我国水法律立法后评估的启动时机缺乏规律性,应建立以职权启动与以申请启动相结合,制度化启动与应急灵活启动相结合的评估启动机制,并加强评估准备工作。在评估实施过程中,要运用多种手段广泛收集评估信息,保证信息来源的广度、深度及

其科学性、完整性,继而针对资料信息的特点和内容进行筛选、鉴别、分类、汇总,形成评估结论并撰写评估报告。水法律立法后评估报告应以能迅速传播并为公众广泛知晓的方式公布。此外,水法律立法后评估的回应较为薄弱,应加强评估必要性论证,并建立评估监控制度。

关键词: 水法律 立法后评估 评估主体 评估对象 评估标准

Abstract

With the establishment of water law system, water crisis, instead of taking a turn for better, is becoming increasingly serious. Strong contrast required us to reflect on the existing water laws and regulations, examine their effects, modify and correct them according to their operation. Post - evaluation of legislation is a foundational job to water laws introspection, examination of water laws administration effect and amendments and supplements to some provisions of present water laws. In fact, a number of post - evaluations of water legislations have been carried out by appropriate authorities.

But relative theoretical researches lag behind, Neither carding, rethinking and summarizing the existing post - evaluations to test the effectiveness, nor researching specially one or some problems of the existing post - evaluations, nor researching comprehensively or systematically the existing post - evaluations. This makes post - evaluations of water legislations lack theoretical support, the standardization and effectiveness are hard to come by. Review, research and inspection on post - evaluations of China's water legislations for their general regularity and successful experience as well as disadvantages may offer application reference for such work and greater support for water law system construction.

Firstly the book expounds the general theory and practice of post - evaluation including the basic theory, outside experience and domestic practice as theory foreshadowing for researching post - evaluations of China's water legislations. Then the book discuss the necessity, prac-

tice overview and typical cases of post - evaluations of China's water legislations to describe the outline of practice exploration and overall features of post - evaluations of China's water legislations. Then according to the essential elements of post - evaluations, the book Specifically discourses evaluation body, evaluation object, evaluation content, standard and index system, evaluation method and evaluation procedure of post - evaluations of China's water legislations respectively. Lastly on the basis of examining the present situation and analyzing the successful practices and deficiencies, the improvement of the corresponding suggestions are put forward.

In particular, post - evaluation of water legislations in China is characterized by limited evaluation bodies and mainly are internal evaluations. There are such problems as lack of objectiveness, insufficient participation of stakeholders and inadequate extensiveness and effectiveness of public participation. In light of such problems, to establish evaluation bodies of post - evaluation of water legislations, it should begin with improvement of internal evaluation bodies, cultivation of evaluation by independent third party, extension of stakeholders' participation and promotion of public participation.

Post - evaluations of water legislations in China cover various and wide - ranging objects, however, their effectiveness levels are low, implementation terms are long and mainly are single evaluations. Post - evaluations of water legislations should include both single evaluations and typed evaluations. Single evaluations should combine evaluations of each provision and integral evaluations together and a key and difficult point of typed evaluations is the determination of valid "type" .

Post - evaluations of water legislations in China mainly include evaluation of implementation effect and evaluation of legislation quality. In practice, due to a difference in degrees of care for and application of evaluation standards and evaluation index system, evaluation standards vary a lot in whole, among which some are applied frequently, and no consistent standards and index system has been established. Evaluation

standards of water legislations quality should include legitimacy standard, fairness standard, consistency standard, feasibility standard and normativeness standard; standards of evaluation of implementation effect of water legislations should include efficiency standard, benefit standard and adaptation standard. Such standards should be broken up to establish a more detailed post – evaluation index system of water legislations.

There is an obvious inclination, i. e. care for evaluation but disregard for methods, in post – evaluations of water legislations in China. Some evaluations attach great importance to application of various methods, but most evaluations mistake methods of information collection for methods of evaluation. Post – evaluation methods system of water legislations should be constructed on the basis of the basic law of post – evaluation of legislation and a comprehensive post – evaluation methods system of water legislations should be established in accordance with features of the evaluation object of water legislations, evaluation standards of water legislation and requirements of evaluation procedures of water legislations. The major evaluation methods of water legislations include systemic analysis method, comparative analysis method, social empirical investigation method, method combining qualitative and quantitative analysis, cost – benefit analysis method and so on.

Because of lack of regularity of launching time of post – evaluation of water legislations in China, an evaluation launching mechanism combining launching upon power and launching upon application, regular launching and emergency launching should be established. At the same time, preparations for evaluations should be strengthened. During the process of evaluation, various methods should be employed to widely collect information related to evaluation in order to ensure its extensiveness, depth, scientific nature and completeness. On such a basis, sifting, identifying, classifying and gathering works are to be carried out according to the characteristics and contents of the information to come to an evaluation conclusion and thus form an evaluation report. Post – evaluation report of water legislation should be published in such a way

that it can be quickly spread and widely known to the public. In addition, necessity verification should be promoted and evaluation supervisory system should be established as a result of weak response to post - evaluation of water legislations.

Key words: water legislation, post - evaluation of legislation, evaluation body, evaluation object, evaluation standard