

澳大利亚流域规划的法律规定及启示

和夏冰, 殷培红

(环境保护部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

摘要: 通过对澳大利亚《水法》中关于流域规划的目的、内容、编制、修订、评估等相关内容的概述与分析, 总结其特点, 并结合我国《水法》中有关流域规划的规定, 提出我国应完善流域规划编制的协商机制、重视吸纳公众参与流域规划、加强流域规划的定期评估的建议, 以充分发挥流域规划在流域水资源综合管理中的作用。

关键词: 流域规划 水法 水资源管理 协商机制

流域规划为流域水资源综合管理提供了一种方法, 通过统筹协调流域内经济、自然、社会发展, 统筹局部利益和整体利益、当前利益和长远利益, 为保障流域生态系统健康发展确定发展方向和指导思想^[1]。流域规划是澳大利亚联邦《水法》规定的重要内容之一, 是满足墨累-达令流域水资源可持续管理与一体化管理的重要手段^[2]。

1 澳大利亚流域规划的基本内容

澳大利亚联邦《水法》在第2章(流域水资源管理)中对流域规划的相关内容做了详细规定, 明确规定流域规划及其修正案是法律文件。

1.1 流域规划目的

流域规划为流域水资源综合管理提供了一种方法。通过流域规划, 执行与流域水资源的利用和管理有关的国际协议, 制定并执行从流域水资源获得的地表水和地下水水量的环境可持续限制(包括水资源拦截), 设定墨累-达令流域内依水生态系统设立的环境目标、水质及盐度目标, 以优化经济、社会和环境

效益的方式管理和使用流域水资源, 发展墨累-达令流域高效的水权交易体系, 保障水资源规划区域的水资源规划达到批准要求, 提升流域内水资源所有用途的水安全, 最终实现联邦《水法》的目的。

1.2 流域规划编制依据

编制流域规划时, 既要考虑已签署的流域水资源利用与管理相关的国际协议, 也要考虑流域水资源及其利用的实际情况。

流域规划规定有关国际协议生效。编制时, 要考虑到流域水资源的利用已经或可能会对生物多样性的保护和可持续利用产生的严重不利影响; 通过促进流域水资源的可持续利用, 来保护和恢复依赖流域水资源的生态系统、自然栖息地和物种, 保护生物多样性。

除此之外, 流域规划在编制过程中, 还要考虑以下几个方面的内容: ①《关于国家水资源行动计划的政府间协议》(2004); ②流域水资源的消费和其他经济用途; ③需要适应性管理应对流域水资源的多样性和易变性; ④流域州对特定水资源的管理目标; ⑤社会、文化、土著和其他公共利益问题; ⑥更广泛

收稿日期: 2017-8-22

第一作者简介: 和夏冰(1986—), 女, 助理研究员, 硕士。主要从事环境管理的相关研究工作。E-mail: hexiabing@126.com

通讯作者: 殷培红(1968—), 女, 研究员, 博士。主要从事生态与农村、气候变化环境公共政策与管理研究工作。E-mail: yinpeihong@sina.com

的区域自然资源管理规划进程；⑦流域规划对本流域的水资源利用和管理的影响或潜在影响；⑧非本流域的水资源利用和管理对本流域的水资源利用和管理的影响或潜在影响；⑨州的水共享安排；⑩州之间的关于水共享的其他安排。

1.3 流域规划内容

流域规划的内容必须包含 13 个事项^[3]，具体如下：

1) 描述流域水资源及其利用的背景，包括流域水资源的规模、范围、互通性、变化性及状况，流域水资源的用途（包括土著居民的水资源使用情况），流域水资源的使用者，以及依赖于流域水资源的流域社区的社会经济状况。

2) 确定联邦《水法》规定的水资源规划区域的特定区域，及这些区域的水资源核算期。在流域规划中要指明相关区域水资源规划适用的水资源种类是以下哪种类型：①特定区域的地表水资源；②特定区域的地下水资源；③特定河道、湖泊或含水层的水资源。

3) 识别维持流域水资源状况或持续可用面临的风险，包括因水资源提取和使用（包括通过截水活动）、气候变化影响、土地利用变化、基于各州有限的知识对流域水资源相关事宜进行预估等因素导致流域水资源可用性面临的风险。

4) 流域规划需要实现的管理目标与成果，涉及环境成果、水质和盐度、长期平均可持续分水限制和临时分水限制，以及水权交易。

5) 管理或解决上述第 3) 项识别出风险的策略，这些策略要与流域水资源管理联系起来。

6) 可从流域水资源的整体，或者各水资源规划区域的水资源或其特定部分的水资源，可持续地获得的长期平均可持续分水限制的最大值。长期平均可持续分水限制要反映环境可持续的取水量，可规定为以下三种形式之一：年度特定取水量、用于计算年度取水量的公式或其他方法，或者是墨累 - 达令流域管理局决定的其他任何适当方式。流域规划中要规定长期

平均可持续分水限制的调整程序。流域内调整的长期平均可持续分水限制的总百分比不超过 5%。

7) 对于水资源规划区域的水资源或其特定部分的水资源，除了长期平均可持续分水限制，每年可有临时分水限制。当水资源的长期平均可持续分水限制低于长期平均从这些水资源获得的水量时，可提出临时分水限制。临时分水限制的规定形式与长期平均可持续分水限制的形式相同。当临时分水限制不为零时，必须在其生效后的 5 年期结束时减为零。

8) 确定是否遵守了长期年度分水限制（长期平均可持续分水限制与临时分水限制之和），及未能遵守这一限制的程度的方法。该方法包括可交易水权的任何交易或转让核算规定。

9) 环境用水规划要明确墨累 - 达令流域内的依水生态系统的总体环境目标，衡量实现所规定的环境目标进展情况的指标，规划和持有的环境用水的环境管理框架，识别墨累 - 达令流域需要环境用水的环境资产的方法，确定应用环境用水（包括应用该环境用水到环境资产中）的适用原则和使用方法，以及适用于环境用水的原则等内容。环境用水规划要考虑墨累 - 达令流域的其他水恢复和环境用水项目。

10) 水质和盐度管理规划要识别墨累 - 达令流域水质退化的关键原因，明确流域水资源的水质和盐度目标和指标。

11) 某一水资源规划区域的水资源规划为获得认可或批准而必须满足的要求，涉及水资源规划区域可持续水资源使用和管理相关的事宜。

12) 流域水资源相关的可交易水权的交易或转让规则，要有助于实现流域水市场和交易的目标和原则，要涉及流域州之间流域水资源相关的可交易水权的交易或转让。

13) 监测和评估流域规划成效的计划，必须包括用于监测和评估流域规划成效的原则和框架、联邦和流域州的报告要求，以及 5 年回顾性评估事项（水质和盐度管理规划中的水质和盐度目标、环境用水规划）。

2 澳大利亚流域规划的编制或修订

墨累-达令流域管理局负责编制或修订流域规划,形成流域规划草案或修正案,经过与流域州、流域官员委员会和流域社区委员会的协商,向流域州相关国务部长和公众征求意见,并由墨累-达令流域部级理事会评论后,提交给联邦水资源部部长(现为农业和水资源部,以下简称为“联邦部长”)予以批准。

2.1 墨累-达令流域管理局在编制或修订流域规划或过程中进行协商

在编制或修订流域规划过程中,墨累-达令流域管理局要进行协商,协商对象包括流域州、流域官员委员会和流域社区委员会。其中,在编制流域规划中的水权交易和转让规则时,墨累-达令流域管理局要获得并考虑澳大利亚竞争和消费者委员会的建议。

2.2 墨累-达令流域管理局就流域规划草案或修正案征求意见

墨累-达令流域管理局编制一份简明的流域规划草案或修正案的摘要,摘要中包括流域规划编制所依据的科学知识和社会经济分析大纲。流域规划草案或修正案(和摘要)的副本要发给每个流域州的相关国务部长,邀请流域州就拟议流域规划草案或修正案向墨累-达令流域管理局提出意见。

同时,墨累-达令流域管理局要邀请公众就流域规划草案或修正案向墨累-达令流域管理局提出意见。该邀请至少要在政府公报、每个流域州内普遍发行的报纸和墨累-达令流域管理局的网站上同时发布。

收到各方的意见后,墨累-达令流域管理局参考这些意见,对流域规划草案或修正案进行相应的修改。

2.3 墨累-达令流域部长级理事会对拟议的流域规划草案或修正案进行评论

墨累-达令流域管理局要将流域规划草案或修

正案的副本,包括根据在征求意见期间收到的意见而对流域规划草案或修正案做出的修改内容,发给墨累-达令流域部级理事会的每位成员。

墨累-达令流域部级理事会若同意该流域规划草案或修正案,则向墨累-达令流域管理局发出书面通知,表示墨累-达令流域部级理事会及其成员对流域规划草案或修正案没有任何意见;若不同意流域规划草案或修正案中的某项内容,比如长期平均可持续分水限制,则向墨累-达令流域管理局发出书面通知,表示墨累-达令流域部级理事会或其成员不同意该流域规划草案或修正案。

当存在墨累-达令流域部级理事会不同意的事项时,墨累-达令流域管理局必须就其认为必要或适当的事项进行协商,并对墨累-达令流域部级理事会的评论做出回应。若墨累-达令流域管理局确认不需要修改流域规划草案或修正案,则发给墨累-达令流域部级理事会的每位成员一份未经修改的流域规划草案或修正案的副本,以及墨累-达令流域管理局的观点;若墨累-达令流域管理局根据评论修改了流域规划草案或修正案,则发给墨累-达令流域部级理事会的每位成员一份已经修改的流域规划草案或修正案的副本,以及墨累-达令流域管理局的观点。

墨累-达令流域部级理事会在新收到墨累-达令流域管理局发来的某个版本的流域规划草案或修正案的副本后,要向联邦部长发出书面通知:或者表示墨累-达令流域部级理事会及其成员均未对该版本的流域规划草案或修正案有进一步的意见;或者列出墨累-达令流域部级理事会或其成员对该版本的流域规划草案或修正案某项内容的观点,比如长期平均可持续分水限制。

2.4 联邦部长批准流域规划

墨累-达令流域管理局将流域规划草案或修正案提交给联邦部长。联邦部长若无意见,则书面形式采纳该流域规划草案或修正案;若存在意见,则将该流域规划草案或修正案退回到墨累-达令流域管理

局,同时附上供墨累-达令流域管理局参考的建议。

当流域规划草案或修正案被联邦部长退回后,墨累-达令流域管理局可就其认为必要或适当的建议进行协商,并对联邦部长的建议做出回应:或者向联邦部长重新提交相同版本的流域规划草案或修正案,或者向联邦部长提交修改版本的流域规划草案或修正案。无论提交何种版本,墨累-达令流域管理局都要附上其对联邦部长建议的观点。

联邦部长收到墨累-达令流域管理局提交的新版本流域规划草案或修正案后,要向墨累-达令流域管理局发出书面通知。联邦部长若同意该版本的流域规划草案或修正案,则书面形式表示采纳;若不同意,则书面形式指示墨累-达令流域管理局对该版本的流域规划草案或修正案进行修改,修改完成后再次提交给联邦部长予以批准。

如果联邦部长给出指示,墨累-达令流域管理局就要遵守该指示,修改流域规划草案或修正案,并重新提交给联邦部长修改版本,由联邦部长以书面形式批准。根据《立法法》(2003)的规定,当流域规划提交给议会时,联邦部长要同时提交一份文件。该文件中列出联邦部长给出的关于流域规划的相关指示,以及联邦部长做出该指示的原因。

3 澳大利亚流域规划评估

3.1 流域规划回顾性评估

流域规划的回顾性评估时间主要有两种情况:一种是墨累-达令流域管理局定期10年进行回顾性评估,另一种是由联邦部长或所有流域州要求墨累-达令流域管理局进行回顾性评估。当联邦部长或所有流域州确定流域规划中明确的规定的成果尚未实现,或者流域规划中明确的目标不再适用于流域现阶段情况时,就可提出评估流域规划的要求。

墨累-达令流域管理局评估流域规划后,要编写评估报告,并将评估报告提交给联邦部长,将评估报告的副本发给流域州的相关国务部长。

同时,墨累-达令流域管理局还要编写与评估有关的讨论文件,列出评估中要处理的问题。在编写讨论文件的过程中,墨累-达令流域管理局要与流域州、流域官员委员会和流域社区委员会进行协商,也可就其认为适当的情况进行其他协商。

墨累-达令流域管理局需将讨论文件的副本发给每个流域州的相关国务部长,邀请流域州就流域规划评估提出意见。墨累-达令流域管理局也要邀请公众就流域规划评估提出意见。在收到各方意见后,墨累-达令流域管理局要予以考虑,以回应其发出的邀请。

完成流域规划评估后,如果墨累-达令流域管理局确信应修订流域规划,则可按照流域规划修订程序,编制流域规划修正案,最后提交给联邦部长批准。

3.2 流域规划效果年度分析

墨累-达令流域管理局在每一财年结束后,对流域规划的有效性进行分析,并编写分析报告,提交给联邦部长。联邦部长在收到报告后,将报告副本提交给议会两院。同时,报告副本也要发给墨累-达令流域部理事会其他每位成员。

4 澳大利亚流域规划法律规定的特点

4.1 流域规划具有法律地位

流域规划作为由联邦法律确认的法律文件,并在联邦《水法》中作了明确的规定,对联邦部门、其他部门以及个人都会产生影响。对于联邦机构,墨累-达令流域管理局和其他联邦机构在履行职能、行使权力时,必须与流域规划保持一致,以实现流域规划的目的。对于其他部门,包括流域官员委员、流域州机构、运营机构、基础设施运营商或水权持有者,不允许对流域水资源采取与流域规划不一致的行动。

除此之外,流域规划也对流域州的法律有一定影响。以最大取水量为例,如果流域规划规定了从特定水资源规划区域的水资源中获得的最大水量,那么流域州法律中规定的对该区域的水资源获取量不大于流

域规划规定的最大取水量时, 不可排除或限制流域州法律的规定。

4.2 以协商的方式平衡各方利益

流域规划涉及不同的部门、地区和利益相关者, 建立各利益相关方参与的协商机制是现代流域管理的主要途径^[4], 需要法律框架的支撑, 依照法律规定的程序、规则进行^[5]。

按照联邦《水法》的规定, 在流域规划编制、修订或评估时, 墨累-达令流域管理局进行协商的过程必不可少, 流域州、流域官员委员会和流域社区委员会都是要进行协商的对象。其中, 流域官员委员会的职能包括让流域州参与编制流域规划草案和修正案, 促进联邦、墨累-达令流域管理局和流域州在管理流域内对水资源的合作与协调。流域社区委员会的成员包括墨累-达令流域管理局成员、实际用水者, 以及流域内土著居民, 让社区参与编制流域规划草案是该委员会的职能之一。

通过协商过程, 让流域内多元利益相关方参与到流域规划编制、修订或评估的过程中, 平衡流域管理中的各方利益, 促进流域水资源的可持续利用。

4.3 重视并鼓励公众参与

公众参与是流域规划编制过程中的重要内容, 也是保障社会公平性的基本形式^[6]。通过规定公众参与的程序机制, 保证公众的知情权和参与流域事务决策的权利^[7], 鼓励公众参与流域规划的编制过程。

在联邦《水法》中明确规定了公众就流域规划草案或修正案向墨累-达令流域管理局提出意见的程序及参与方式。为了保证公众参与渠道的畅通与多样性, 以及流域规划文本的可获得性, 墨累-达令流域管理局至少要通过政府公报、流域州内报纸和官方网站这3种渠道发布通知, 在通知中要具体说明如何获得流域规划草案或修正案的副本, 并指定发送意见的邮寄地址、电子邮件地址和截止日期。

除非对方明确要求保密处理的意见之外, 墨累-

达令流域管理局要将收到的意见公布在网站上, 作为公众参与的一种回应, 鼓励公众继续参与流域规划相关的活动。

4.4 监测和评估流域规划实施成效

流域规划实施过程中的成效监测和评估, 是监督流域规划实施进展、分析流域规划目标设置的有效性、了解流域规划实施效果的必要手段。澳大利亚流域规划将监测和评估规划的有效性作为强制性内容, 为流域未来的适应性管理提供反馈^[8]。成效监测和评估, 有助于联邦部长和流域州判断流域规划明确的成果是否实现、规划目标是否适用, 从而确定是否要向墨累-达令流域管理局提出修改流域规划的要求。

同时, 评估结果也会为墨累-达令流域管理局完善流域规划提供参考, 对流域进行适应性管理, 针对具体问题, 通过修订流域规划来调整流域管理方式, 实现以流域规划综合管理流域水资源的目。

5 启示及建议

我国《水法》第十四条规定: “开发、利用、节约、保护水资源和防治水害, 应当按照流域、区域统一制定规划。”流域规划制度在法律中予以确立。但是, 我国流域规划的法律性质还存在理论上的争议^[2]。在这一点上, 我国流域规划与澳大利亚有所不同, 并没有明确的法律地位。

此外, 我国《水法》中虽然规定了流域规划编制与报批的程序, 但缺乏具体的协商机制, 只是规定了“会同”, 却没有对“会同”的时间涵义作具体界定^[9]; 仅原则上规定了公众保护水资源, 对于公众参与保护水资源的程序、条件均未作出明确规定^[10], 公众参与流域规划也未有涉及。

借鉴澳大利亚《水法》关于流域规划的相关规定, 结合我国情况, 提出如下建议。

5.1 完善流域规划编制的协商机制

在编制流域规划的初始阶段就吸收各利益相关

方参与，通过协商使得各利益相关方就流域规划的相关内容达成共识，解决潜在的利益纠纷，减少流域规划实施过程中的困难。避免在流域规划编制完成后才按照有关程序征求各利益相关方的意见，造成因会签过程耗时过长而影响审批进程的情况。

5.2 重视吸纳公众参与流域规划机制

通过参与到流域规划的编制过程，公众可以充分了解流域规划内容，便于流域规划编制者听取不同意见，有助于完善流域规划。为了保障公众的知情权和参与权，应明确规定公众参与流域规划的有效途径，畅通公众获取流域规划相关信息的渠道，鼓励公众以多种方式参与，共同促进流域规划的编制与实施。

5.3 加强流域规划的定期评估机制

定期开展流域规划评估，跟踪流域规划实施过程是否满足目标，判断流域规划实施效果是否符合预设，分析流域规划实施结果对各利益相关方产生的影响，及时发现实施过程中存在的困难和潜在的风险。根据流域规划的评估结果，动态调整流域规划的目标和相

应内容，以应对流域内的新生问题。

参考文献

- [1] 陈晓景. 流域规划制度新探 [J]. 河南社会科学, 2008, 16(4): 160-162.
- [2] 王树义, 吴宇. 中澳流域规划法律性质及其利益预分配功能之比较分析 [J]. 甘肃政法学院学报, 2010, (4): 98-104.
- [3] Water Act 2007[Z]. 2016-05-16.
- [4] 陈进. 长江流域综合管理模式探讨 [J]. 人民长江, 2013, 44(10): 116-120.
- [5] 刘毅, 贺骥. 澳大利亚墨累-达令流域协商管理模式的启示 [J]. 水利发展研究, 2005, 5(10): 53-57.
- [6] 王晓亮. 中外流域管理比较研究 [J]. 环境科学导刊, 2011, 30(1): 15-19.
- [7] 俞树毅. 国外流域管理法律制度对我国的启示 [J]. 南京大学法律评述, 2010, (2): 321-334.
- [8] 熊永兰, 张志强, 尉永平. 国际典型流域管理规划的新特点及其启示 [J]. 生态经济, 2014, 30(2): 45-48.
- [9] 余富基, 张华忠. 关于流域规划生态等重要问题的几点立法思考 [J]. 人民长江, 2006, 37(7): 34-35.
- [10] 秦天宝. 论我国水资源保护法律的完善 [J]. 环境保护, 2014, 42(4): 31-35.

Legal Provisions of Basin Plan in Australia and Its Enlightenment

HE Xiabing, YIN Peihong

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Environmental Protection, P.R.China, Beijing 100029, China)

Abstract: Under the *Water Act* in Australia, this paper summarizes and analyzes the purpose, content, compilation, revision and evaluation in the basin plan. Based on the provisions of the basin plan under the *Water Act* in China, considering the characteristics in Australia, it is proposed to improve the consultation mechanism during preparing the basin plan, seek submissions on basin plan from the public and strengthen the regular evaluation and review of the basin plan in China, in order to give full play to the role of the basin plan in water resources integrated management in integrated management in basin water resources.

Keywords: Basin plan; Water Act; Water resources management; Consultation mechanism