

公众参与水资源管理 研究综述

刘红梅^{1,3} 王克强² 郑策²

(1. 上海师范大学 商学院, 上海 200234;

2. 上海财经大学 公共政策研究中心, 上海 200433;

3. 上海财经大学, 上海 200433)

摘要: 本文首先介绍了部分国家公众参与水资源管理的经验。然后, 针对公众参与水资源管理的独特性, 归纳了部分国内外学者的研究观点。最后, 介绍了我国公众参与水资源管理方面的研究情况。同时, 针对我国公众参与水资源管理的不足, 提出了相应建议。

关键词: 公众参与; 水资源管理; 综述

Review on the Public Participant in Water Resource Administration

LIU Hong-mei¹, WANG Ke-qiang², ZHENG Ce²

(1. Business School of Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China; 2. School of Public Economy and Administration, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China;

3. Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: This article firstly introduces some experiences of the public participant in water resource administration in several other countries, and it concludes some points of the researchers at home and abroad, bases on the unique characters of public participant in water resource. It gives some operable advices at last.

Key words: public participant; water resource management; review

1 公众参与水资源管理的国际经验

1.1 公众参与水资源管理的实施情况

有很多国家都十分重视水资源管理中的公众参与。法国是一个中央集权制国家, 水资源治理模式体现为法律法规体系明确, 按流域实行分权综合管理, 同时中央的意见贯穿于各个层面的协商活动中, 对不同层次利益集团的协商起指导作用。而在澳大利亚, 水资源管理中的协商机制则充满了“联邦制”色彩, 协议的达成是在各联邦让渡主权的基础上实现的(贺骥等, 2005)^[1]。以色列很重视公众的参与, 其所有水文水资源信

息都对社会开放, 使公众能了解与生活息息相关的水资源状况。由于以色列是一个宗教历史圣地, 旅游业也是其一大支柱性产业, 因此这也增加了水资源开发利用的复杂性, 其“水法”中就专门规定“宗教历史性地地点的水资源利用规划需要同宗教管理部门协调制订”。其重大水资源政策的制订都需要通过公众听证会(游进军, 2005)^[2]。

公众参与在国外已被广泛运用到各项水利工程建设中, 渗入到水利工程建设的各个阶段, 并已被列为水利工程建设不可缺少的一部分。2000年末, 国际大坝委员会在《大坝与发展》中强调, 公众参与对重要决策的支持,

对水资源的可持续利用至关重要。

工程及环境影响评价的公开讨论是保证工程为公众认可, 并使工程引起的社会经济发展与工程造成的环境危害之间相互协调的唯一途径, 并且可以增强公众和决策者的环保意识(A. Goncalves Henriques, 1992)^[3]。例如, 葡萄牙的卡布拉萨工程, 由于公众的积极参与, 促进了库区气候条件的改善, 使库区居民生活水平得到提高, 为野生动植物的发展创造了良好的条件。加拿大艾伯塔省南部老人河大坝工程的环境保护计划, 除了政治和财政方面的强力支持外, 在整个计划的制定和执行过程中, 公众以顾问

基金项目: 国家社会科学基金课题《中国农业节水灌溉市场的有效性 & 政策绩效评价研究》(批准号: 04CZZ015); 第三十五批中国博士后基金《中国农村非营利组织运行绩效及可持续发展的理论与实证研究》(中博基[2004]13号); 上海市教委课题《中美可持续协同社会城市林业政策质量管理体系研究》等课题的阶段性研究成果

作者简介: 刘红梅 (1970~), 女, 山西阳泉人, 上海师范大学商学院副教授, 上海财经大学博士后; 王克强 (1969~), 男, 甘肃庄浪县人, 上海财经大学教授, 博士生导师, 主要研究方向为公共政策; 郑策 (1982~), 女, 上海财经大学硕士研究生。

组方式介入保护活动的范围和内容的决策中,对促进渔业和野生动物保护计划、历史遗迹保护计划及娱乐计划起到了功不可没的作用。

1.2 公众参与水资源管理的法律保障情况

以匈牙利为例,匈牙利对公众参与水资源管理有一系列的立法(A.瓦里,2005)^[4]。匈牙利关于公众参与最重要的法律之一是关于保护私人资料 and 可获得公众利益资料的 LX II 法案(1992)。按照该法律,中央政府和地方政府的活动(除了国家安全和刑事记录外)应向公众公开。有关地方政府的 LX V 法案(1990年)规定,每年至少举行一次由代表团体主持的公众听证。同时,该法律也规定开设公众论坛,提供人口和社会组织的直接信息,为最重要的决定做准备。

关于水资源管理的1995年法案规定,地区水资源管理局建立各自的地区水资源管理委员会,包括受管理局决策影响的组织的代表。审查地区水资源开发利用的设想和计划应邀请委员会参加,做其他重要的决策应与委员会磋商。

有关建设环境形成和保护保护的1997年LXXVIII法案规定,在当地建设规程和地区规划准备期间,必须保证有关的公民、NGO(非政府组织)和专业协会能发表意见。为此,上述各方必须得到有关计划的通知。同一法律规定组织公众听证,此后,计划的最终草案必须展出一个半月,供公众审查。

立法方面的最新进展包括奥尔胡斯(Aarhus)公约的批准,它使公众能早期获取信息和参与有关的决策过程;埃斯波(Espoo)公约也要求向邻国提供信息以及采用欧盟的水框架指令,它规定让公众知情,与公众协商,并让公众尽可能地积极参与。

1.3 公众参与水资源管理的教育情况

重视水资源教育是各国开展公众

参与活动的基础。水资源公众参与的成功与否不仅取决于有效的政策和法律,更重要的是取决于公众水资源相关知识的改变。美国利用正规和非正规教育两种途径进行水资源教育。正规教育指在小学、中学及大学设置环境和水资源课程,教育学生从小做起、从我做起,热爱环境、保护环境,并组织学生参加清理城市及公路垃圾、资源回收再利用等活动,许多中小学生在受教育后影响父母亲也加入到保护环境的活动中。非正规教育指利用电视、报纸、广播、节目、聚会、讲座、传单等形式向公众讲授水资源保护的重要性。比如由美国克罗格(Kellogg)基金会帮助的密西根地下水教育项目,面向农村,利用各种媒体向公众介绍地下水的利用与保护,并利用计算机图像技术模拟地下水的流动、污染及保护,拍成录相带,在全州83个县放映,取得了很好的效果,使公众保护地下水的意识大为增强。现美国联邦政府和州政府都设有环境教育基金,鼓励地方和学校申请,开展各种环境教育活动。

1.4 公众参与水资源管理的创新情况

与以前的立法保障公众参与的做法不同,旨在制定水质立法和规程的PHARE计划是匈牙利实施利害相关方参与制订规则的首次尝试,也是公众参与水资源管理的里程碑。以往的情况是民间组织可以参与制订法律,并有机会对法律进行评论,但是对他们的评论应如何加以考虑并没有明确规定,也没有其他利害相关方(包括普通公众和当地政府)参与的规则。简而言之,PHARE计划最大的创新之处在于公众的立法参与。

该计划始于1996年,包括4个阶段:(1)目前状态的概述;(2)比选管理方案评述;(3)对实例研究区域比选方案的技术评价;(4)制订最终的建议方案。为了与受影响的公众合作,在每

个实例研究区域组织了两个专题研究组。第1轮专题小组会在第2阶段(即方案设置)之后于1996年5~6月举行,第2轮专题小组会于第3阶段(即方案的技术评价)之后于1996年12月举行。第1轮专题小组会大家兴趣很大。出席会议人数约为20人,与会者非常积极,提出了许多想法、观点和建议。第2轮会议的兴趣比第1轮略低,与会者减为8~10人。在这些专题小组会之后,专家们最终确定了匈牙利水质保护系统中法律的、财政的、制度的和技术的解决办法。

但是,该计划并不是无懈可击。首先,事实上存在着一个根本的矛盾:有效的小组工作要求参加的人数不能多;同时,非常重要是要确保所有主要的利益方和组织都有代表。其次,管理当局倾向于邀请合作的、“问题较少”的人,因此,某些重要的团体(例如,环境保护人士)没有代表出席。最后,在第1轮专题讨论会之后,参与者的兴趣,尤其是当地政府官员的兴趣大大降低。应该吸取的一个重要教训是,要做出更大的努力,以确保特殊利益集团以及普通公众的参与。

由于在匈牙利实际上制订新立法的人员、有关专家和受影响公众之间没有合作的历史,因此,该计划的重要性远远超出了水质管理的范围。

2 公众参与水资源管理的观点概述

2.1 公众参与水资源管理的方式

公众参加听证会,这是比较传统的公众参与方式。对于听证的研究较多,学术界总体意见认为这种传统方式不能广泛覆盖公众,只有少部分人能够参与,因此体现公众利益的作用有限,在某些时候,往往流于形式(Cupps, 1977; Kathlene and Martin, 1991)。此后,许多能够使公众更大程度上参与水资源管理的方法被提出,但都有各自的优劣。

环境辩论方法(Environment

Dispute Resolution, EDR) 成本比较低, 也不易造成诉讼。EDR的途径是经过调解、政治对话以及规则协商的大众参与方式最终达成一致意见。这依赖于愿意谈判的利益团体之间针对多方都能接受的方案取得共识。

保证程序公正, 体现了决策制定程序对决策结果的重要作用。其大体做法是鼓励公众在决策时参与决策制定的全过程。参与式民主 (Moote et al., 1997) 和公众自由 (Roberts, 1997) 表达的是相同的意义。Lawrence (1997) 表明公众参与程度会影响到最终的结果。衡量公正程度的方法有代表性的广泛程度、正确性、种族情况、决策者的偏见程度以及一些其他的指标。^[5]

2.2 公众参与水资源管理的激励

公众参与的成功与否决定于各方面的积极参与。首先, 管理机构必须乐于与公众分享权力; 其次, 公众也必须乐于积极地对管理机构做出反应。Kathlene和Martin (1991) 发现公众参与的积极性建立在对待参与事物的理解基础上, 同时也与花费在听证上的时间所获得的效应有关。也就是说, 程序中可见的成果对公众参与的积极程度有很大的关系。^[6]

从管理机构角度考虑, 他们通常在公众参与方面都存在一定程度的犹豫。管理机构往往质疑公众参与是否可以解决实际问题, 因为对于争议性很大的问题, 立法机构往往选择回避 (Cupps, 1977)。如果完全接受公众参与, 与常见的听证会不同, 将会意味着结果的不可控。因此, 管理机构不断地决定应该分享多少权力, 才能达到最佳的可控效果。

2.3 公众参与水资源管理的依据

公平原则也称为社会原则, 是在水资源管理方面提倡公众参与的依据 (柳长顺、陈献、乔建华, 2005)。根据Bruthland对可持续发展的定义, 资源配置要求在时间上、地区上和社会

不同阶层的受益者之间合理地进行分配。既要考虑当代的发展, 又要照顾到后代可持续发展的能力; 既要照顾到发达地区的发展现实, 又要求发达地区的今后发展不应以继续损害欠发达地区的可持续发展为代价; 同时, 要求注意效益在全体社会成员之间的公平分配。这里讲公平性, 并不是绝对平均, 而是相对而言^[7]。

因此, 在水资源管理尤其是水资源分配过程中, 建立民主协商、公众参与的公众决策机制是相当重要的, 也是坚持社会原则的保障。公众参与决策是相对于单独决策而言的。公众参与决策可有效克服单独决策的失误, 增强水资源配置方案的可操作性。目前, 水资源分配过程中公众应主要参与以下方面。

(1) 分配水权。水权是水资源的所有权和使用权的总称。根据《中华人民共和国水法》, 水资源属于国家所有。因此, 我国相关文献中的水权主要是指使用权。水权分配首先要体现社会公平, 充分尊重当地居民的利益, 在决

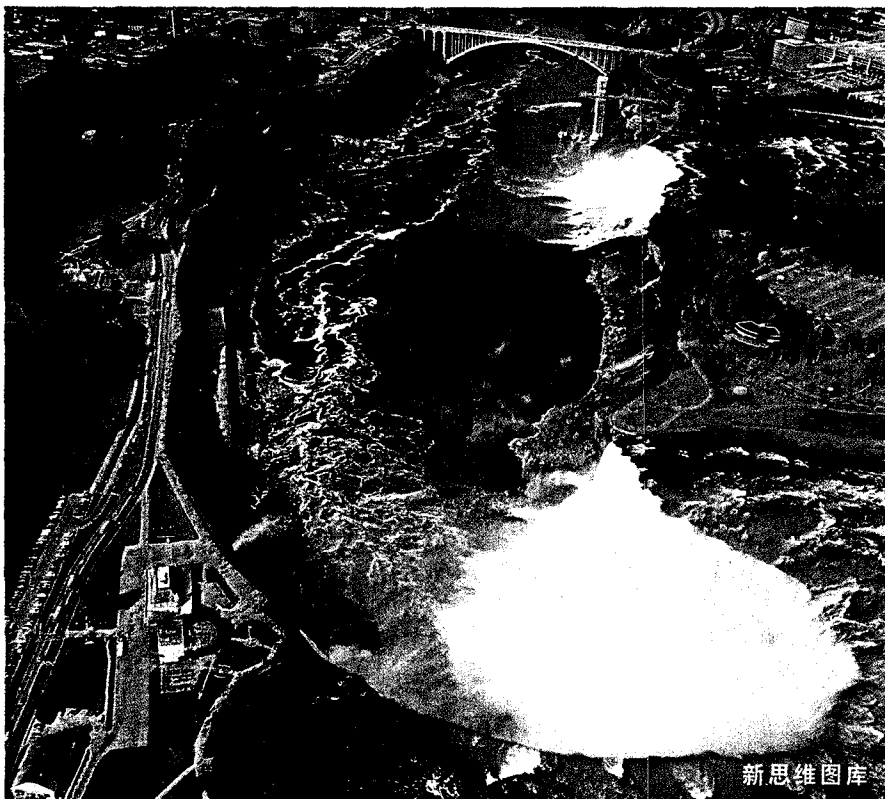
策过程中坚持公众参与。

(2) 制定水价。水价必须保证低收入者的基本生活用水, 这是利用价格杠杆进行水资源配置必须考虑的社会问题。通常, 应实行两部制水价保障基本生活用水。

3 我国公众参与水资源管理的情况

李丹 (2005) 分析了我国流域管理体制现状, 认为公众参与机制是流域统一管理革新的必要保障。在决策管理方面, 通过流域委员会制度和董事会制度, 让公众直接参与决策。在监督方面, 公益诉讼是公众参与环境保护的一种重要形式, 包括民事诉讼和行政诉讼两种, 在流域管理中表现为公民或相关单位可以依法对流域管理部门提起诉讼。在管理方面, 流域公众参与机制的贯彻归根结底还要靠全社会, 社区自治是公众参与机制具体运行的雏形, 是公众自我管理教育的新模式。

罗冬兰等^[8] (2003) 从水利工程的角度, 认为公众参与可以减少建设方和



利益相关者的冲突,避免政府决策失误,减少官僚体系中的腐败现象,同时促进大众了解水利工程和周边环境,从而提高公众的环境意识。因此,政府方面应该打破集权管理的意识,积极开展协商;公众应该提高民主意识,为自身的利益积极参与;工程信息在可能的范围内尽量透明化,便于公众的监督。

我国在水资源利用方面,现在公众参与研究主要集中在水权分配方面,其目的是做到分配工作的公平、公正、公开。在初始水权分配过程中应尊重各方的意见,通过充分的民主协商,形成各方均认可的初始水权分配方案,保证用水权分配的公平性。负责分配的各级有关部门要广泛吸收社会各方意见,鼓励公众参与,并及时向社会公开初始水权分配的相关事项,使分配过程和结果公开、透明^[9]。

在具体实施过程中,水利部(2005)更加重视的是协商机制。在松辽流域初始水权分配试点过程中,协商工作划分为两个层次,即一级协商和二级协商,以联席会议形式召开会议。一级协商主要负责解决流域初始水权分配方案准备工作阶段需要协调、讨论的内容,包括组织准备工作的商讨、技术准备工作的商讨,也包括舆论及物质准备的商议和落实。二级协商则负责解决流域初始水权分配方案制订及其需要商议解决的问题,就初始水权分配方案的具体内容展开双边、多边的磋商和谈判,不断修正和完善方案,协商完成的方案经水利部审查后,最终将报国务院批准^[10]。

4 结论和建议

从微观层面而言,公众参与主体的参与意识有待提高。我国大部分水利工程建设和水资源管理的具体覆盖地点大多位于偏远山区,而我国农村历史上民主观念不强,村民习惯了“听从”,对参与决策表示怀疑,有些政府

人员也习惯了发号施令。因此,应加强宣传法律知识,培养公众的权利意识,不断鼓励村民参与,并通过接受村民提出的合理建议和要求来鼓励公众参与的热情,并对政府人员的工作进行民主监督。目的是从根本上转变观念,培养合作精神,促进公众参与。

从中观层面而言,信息渠道和NGO需要完善。应建立一个开放的与工程相关的信息渠道,使所有利益各方可以进行有效的协商、对话与决策,使工程决策过程透明化,防止弄虚作假,提高公众参与积极性。从国外经验而言,NGO在环境保护和社区事务中积极而专业的作用,加深了公众对信息的了解,也促使公众在决策过程中取得了更大的发言权。我国的环保组织发展很快,但是从影响力和作用而言,大城市的影响比较大,在水资源知识缺乏、群众参与意识不高的广大农村乃至偏远地区的影响尚未发挥出来。

从宏观层面而言,有三个方面需要注意。首先,应加强相关教育。公众参与需要水资源管理机构和公众双方的配合。我国公众参与意识不强,一个原因就在于相关教育程度不高,缺乏对周边情况的了解。因此,首先应借鉴美国的经验,开设正规学校教育和非正规社区教育两方面的水资源教育体系。尤其是社区教育,应该通过媒体传播、“三下乡”活动、NGO参与、社区科学普及教育等多种方式加强相关教育,保护利益相关者的利益。其次,健全法律体系。我国关于公众参与的法律有很大的进展,然而法律的不成熟之处也在文献中时有反映。张洁^[11](2004)就曾指出,法律法规效率层次偏低,缺少有效的程序规定和制度保障,没有公众参与的具体规定和具体的实施程序,且未明确公众在环境影响评价活动中应有的地位,对公民的环境权、知情权、监督权等权利的规定具有狭隘性和不明确性。最后,完善

司法保障。我国项目中的公众参与缺乏司法保障,无论是《环境影响评价法》还是现行的其他相关法规,对违反法律不征求公众意见,或者不吸收公众参与水资源管理的行为所应该承担的法律 responsibility 都没有具体规定。这一漏洞不利于公众参与的落实。

总而言之,只有从微观、中观、宏观三个层面改善公众参与水资源管理的情况,才能最终改善公众参与的环境,增强公众参与的意识,保证水资源管理工作的有效进行。^[2]

参考文献:

- [1] 贺骥,刘毅,张旺,等.松辽流域初始水权分配协商机制研究[J].中国水利,2005(9).
- [2] 游进军.以色列的高效水资源利用[J].水利发展研究,2005(3).
- [3] [葡萄牙]Henriques A G,等.大坝环境影响评价的方法论及实际经验[C]//大坝工程环境问题——第17届国际大坝会议论文译文集.中国电力企业联合会科技工作部,1992,9.
- [4] A 瓦里.匈牙利公众参与水资源管理的经验[J].水利水电快报,2005(5).
- [5] Lawrence R L, Daniels S E, Stankey G H. Procedural justice and public involvement in natural resource decision-making[J]. Society and Natural Resources, 1997, 10(6): 577~589.
- [6] Kathlene L, Martin J A. Enhancing citizen participation: Panel designs, perspectives, and policy formation[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1991(10): 46~63.
- [7] 柳长顺,陈献,乔建华.面向可持续发展的流域水资源合理配置原则探讨[J].水利发展研究,2005(4).
- [8] 罗冬兰,傅春,鄯帮友.公众参与水利工程决策浅议[J].中国水利,2003(12).
- [9] 党连文.松辽流域初始水权分配实践与探索[J].中国水利,2005(9).
- [10] 贺骥,刘毅,张旺,等.松辽流域初始水权分配协商机制研究[J].中国水利,2005(9).
- [11] 张洁,姚琪,计勇,等.论我国环境影响评价中的公众参与[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2004(6).