

*

水资源论证制度的实施困境与完善对策研究

程 晟

(苏州大学 王健法学院, 江苏 苏州 215006)

摘 要:建设项目的取用水,我国最初只通过水行政部门颁发取水许可证来控制。为了科学统筹,水资源论证制度应运而生。但是现行的论证体系仍有相当大的改进空间,存在水行政管理体制复杂、制度的法律效力不高、制度的适用范围狭窄等问题,而具有相似性质的环境影响评价制度已相对成熟。因此,借鉴环境影响评价制度的立法和实践经验,是完善水资源论证制度的最佳途径。水行政部门作为整个水资源论证执行过程的监督者,与主管环境影响评价的环保部门配合协作,一定程度上能更好地把握利益偏颇,明晰制度保障的核心利益,从整个水环境出发来平衡经济发展与环境保护的关系。

关键词:水资源论证;取水许可;环境影响评价

中图分类号:TV213.4;D912.6

文献标识码:A

文章编号:1672-5379(2013)03-0038-06

我国水环境的生态保护问题已日益突出,有了当前利益和局部利益的驱动,人们容易掠夺性地开发和利用水资源。特别是在建设项目的审批核准方面,建设者往往从自身利益出发,由此导致的水事纠纷接连不断。不可否认,某些地区的水资源较为充沛,但是因为水质的不达标而影响水资源利用的情况愈发严重。有数据显示,目前我国每年约有三分之一的工业废水和三分之二的生活污水未经任何处理直接排入河湖,成为水资源的第一大污染源,例如太湖的水质性缺水问题。这种发生在丰水区的水资源问题,是沿海经济发达地区共同面临的难题。建设项目取水的影响广泛繁杂,可能造成取水水域水量减少、水位降低、水文地质条件及水生态条件的改变。因此,从源头上把握和控制取水分配便成为水资源论证长期而艰巨的任务。目前,健全水资源论证制度的主要方向是与取水许可制度有效衔接,汲取环境影响评价制度的有益经验。而如何进一步完善水资源论证的相关制度,是实践中进行具体操作的根本依据,也是最核心和本源的问题之一。

一、水资源论证制度的合法性依据

水资源论证制度在我国是逐步发展、层层递进的。1993年国务院颁布实施《取水许可制度实施办法》,确立了取水许可制度。但在实施过程中,因缺少必要的技术分析和科学论证,取水许可审批机关

对申请人提交的取、用、退水方案的合理性难以把握,影响了取水许可管理的科学性^[1]。山东、山西、江苏等地在之后的几年内,开始探索建设项目论证制度,大幅提升了取水许可审批的科学性。这应当是从局部试点到全国效仿的转折点。1997年、2000年国务院先后发布《水利产业政策》和《国务院关于加强城市供水节水和水污染防治工作的通知》,建立水资源论证制度已经有了明确的政策倾向性。2002年3月24日,水利部和原国家计委联合发布《建设项目水资源论证管理办法》(以下简称《办法》),虽然确立了我国的水资源论证制度,但这是国务院部门联合发布的部门规章,水资源论证并未准确定位。2002年《中华人民共和国水法》重新修订,与之后的《取水许可和水资源费征收管理条例》进一步确立了水资源论证制度的法律地位,水资源论证成为取水许可审批前的法定必备环节。依目前的情况来看,从各级水行政部门落实水资源论证以来,一直将其作为行政许可来对待。为了规范和细化管理,部分省份还出台了相关的实施细则。

笔者认为,水资源论证的性质界定是关键问题,将其认定为一项行政许可,合法性依据并不明晰。在2011年11月举行的《水资源论证审查报告管理规定》听证会上,水行政部门仍然强调了水资源论证就是一项行政许可,而不仅仅是发改委定位的技术评估。目前,唯一可作为其合法性依据的是2004年国务院出台的412号文件《国务院对确需保留的行

* 收稿日期:2012-09-20

作者简介:程 晟(1987—),女,江苏苏州人,苏州大学硕士研究生,研究方向:环境与资源保护法。

政审批项目设定行政许可的决定》。为了加强对设立的行政许可的监督管理,防止行政部门在执法中滥用权力,国务院将需要保留的行政许可再次明确罗列,其中就包括了水资源论证。而依照《行政许可法》,必要时国务院可采用发布决定的方式设定行政许可。实施后,除临时性行政许可事项外,国务院应及时提请全国人大及常委会制定法律,或者自行制定行政法规^[2]。也就是说,法律认可国务院的行政决定设定行政许可的合法性。然而,要稳妥和规范地解决这项行政许可的合法性问题,只有尽快出台行政法规,从根源上提高法律地位,才能理顺整个水资源论证制度的体系脉络。

二、水资源论证制度的实施困境

单从制度的设置来看,水资源论证承继了取水许可制度规范取水的作用。而取水许可制度自 1993 年实施以来,已形成了相对成熟的执法模式,所以水行政部门易将两种制度进行对比,或者建议只需在现行取水许可制度的基础上修正,即可达到水资源论证的目的。实务部门在实际操作中出现的标准选择的不一,必然导致审批过程的混乱。

(一) 水资源论证制度与取水许可

在水资源论证制度建立以前,取水许可申请条件十分简单,难以满足管理要求。在申请过程中,取水人片面强调取水的社会效益和经济效益,对建设项目的资源利用分析严重不足。加上地方保护主义的影响,大量的建设项目用水效率不高,对周边地区和其他取水户产生了利益侵害。

制度建立后,利益相关方开始重视水环境的生态保护。从法律的文字表述看,水资源论证与取水许可的部分规定交叉重叠,但两者确有明显差异。从水资源论证制度的独立性出发,强调水资源论证制度在抑制社会经济发展对水资源的不当需求方面以及在实现水资源可持续利用方面所具有的独特功能和优势^[3]。一方面,取水许可的范围相对狭窄,而水资源论证将其扩大,包括了间接取水、退水等造成的环境影响;另一方面,两者的性质和目的是不同的。水资源论证制度被称为最严格的水资源管理制度,由“三条红线”严格控制:首先是水资源开发利用红线,严格实行动用水总量控制;其次是水效率控制红线,突出了经济产出,坚决遏制用水浪费,通过总量控制、减小规模等方式达到节约用水的目的;最后是水功能区限制的纳污红线把关,控制入河排污总量。由于其涉及范围广泛,诸如水量分配方案、定额管

理、取水许可、水资源调度、节约用水、入河排污口和水功能区管理等,水资源管理的各个方面都要受到水资源论证制度的约束。该制度不仅从可持续利用出发,还要充分保障规划及建设项目的合理需水;不仅论证规划及建设项目本身的合理性,还要分析对其他相关用水户及生态环境的不利影响。通过建设项目的资源论证,建设单位可以进一步改进取水方案,提高项目用水效率,促进节水改造,降低污染排放,从而为建设单位降低生产成本,合理利用水资源进行项目的开发建设,获得更多的经济效益。

水资源论证完成,需要根据《建设项目水资源论证导则》的技术要求制作报告书。报告书是建设项目办取水许可和项目立项、审批、核准等的技术依据。论证报告的审查通过,可以解除对项目用水保障程度的疑虑,为国家审批项目提供技术支持。为了优化配置各种水源、提高水资源的利用效率和效益,各地根据实际需要,逐步扩大了论证范围,拓展了论证领域。水资源论证超越了传统意义上取水许可的范畴,形成了独自的制度特色,完善了水资源管理工作。有的地方政府还要求建设项目在开展水资源论证前,建设单位的业主及资质单位先与水行政主管部门协调,在取水基本合理后才进行下一步的论证工作。这样可以减少企业的负担,为业主单位投资决策提供技术支持,降低投资风险,避免或减少因此造成的经济损失。

《办法》自 2002 年实施至今已 10 年,水资源论证的制度和框架体系初步建立,论证工作的队伍逐步壮大,得到了各行各业的广泛认同。

(二) 水资源论证制度与环境影响评价

环境保护部门主管的环境影响评价与水利部门主管的水资源论证制度,性质上极为相似。因此,有学者建议,水利部门在执法过程中可借鉴环保部门的已有模式。笔者探讨两者关系的目的是认为水资源论证制度有其合理性和存在的必要性,不能用环境影响评价彻底取代水资源论证;另一方面,两者的制度实施中有一定的重叠关系,如果可以恰当地融合,执法的效果会更加显著。如果不能很好地厘清两者的关系,机械地进行水资源论证,或会出现行政效率低下、执法成本增加的情形。

1. 两项制度的异同

水资源论证侧重资源分配。单独将水资源这一核心要素进行考察衡量,关键是考虑需水量与承载力是否满足的问题,考虑人的行为对水量、水质的影响。该制度不仅突出了人对环境的影响,更侧重环境对人的影响,这一点在环境影响评价中并不显著。

环境影响评价制度也要考虑该地区的资源的承载力和供需量,但是更侧重的,或者说反映在环境影响报告书中的,是该项目对周围水环境的影响,排入的废水、排出的废气会有哪些污染物,污染物的含量在不在区域的容纳范围之内。

内容的不同决定了两项制度的差异性。环境影响评价制度考虑的是人的行为对环境的影响,此处的环境一般包括水、大气、土地、生物多样性。环评制度中体现的单向关系较为明显。而水资源论证的依据是建设项目周边的水资源条件及水资源的生态承载力,制度内容包括两方面:一是水资源对人的行为的保障和制约作用;二是人的行为对水资源的影响,需要充分考虑取用水的合理性。这是一种双向和互动的关系。水资源论证制度与《清洁生产促进法》《水土保持法》等的立法宗旨相吻合,可以协调自然资源开发利用与生态环境保护之间的矛盾,为取水许可提供了科学依据。

水资源论证适用于所有需要申请取水许可的建设项目,并将间接取水也纳入考察范围。提交水资源论证报告书,是取得取水许可证的必要环节。建设项目的申请人首先要履行申请手续,委托技术中介机构开展水资源论证,论证取水是否合理、水量能否供给、排水行为对生态环境可能会产生何种影响。水行政部门负责审查报告中取水的合理性等问题,符合条件的还要组织听证。从审查的程序来看,水行政部门的考量要有科学依据,需服从流域和区域管理。流域管理部门在确定可利用的水资源总量后,区域管理部门据此来确定区域可利用的水量,然后给定各行业用水定额,给每个企业核定用水量。在整个额度的范围内,行政部门可以做出审批决定,发放取水许可证。也就是说,水利部门是根据水资源的供应能力,发放取水许可证的。国家之所以要严格控制取水许可,根本目的在于确保取水量不超过生态承载力,确保合理情况下的生产经营、生活用水,促进节水,发展循环利用,清洁生产。而取水许可可通过取水许可制度来创设,是水资源论证制度的核心和重点内容。

在水资源论证工作中,水行政主管部门对大多数建设项目的不合理用水进行核减,要求建设项目充分利用先进的节水设备和技术,提高用水效率。项目用水和排水满足水功能区管理和污水排放的要求,使水的循环利用率和废水的回收利用率都有了较大的提高,使新建、扩建和改建工程项目的用水有了大幅的缩减,污水的排放量也得到了显著控制,部分项目实现了废水的零排放。经不完全统计,

经过水资源论证,工程项目的取用水量比设计用水量平均节水15%~20%。同时,对不符合排放要求的建设项目,通过否决或修改取退水方案,保护水资源。这就体现出了水资源对人的制约作用。

从功能来看,水资源论证对人们的生产、经营活动具有服务作用。具体来说,让业主提前知晓建设项目所在地的水资源供给状况,能够避免前期劳动力的盲目投入,尽早调整建设项目方案,这是帮助企业降低投资风险的表现。而环境影响评价制度主要的功能是提出预防或者减轻不良影响的对策和措施,进行跟踪监测,是科学确定性的体现。由于最终的审核结果反映在报告书上,通过环境影响评价报告书和水资源论证报告书的内容比较,就能比较清楚地得出两者的作用与功能在实践指导中的角色侧重。两项制度都要求描述建设项目概况,环评制度侧重全面衡量,但水资源论证的内容专项性很强。通过几份报告书的实例对比,笔者认为,在一定程度上,水资源论证报告中要考虑的环境影响区域相较环境影响评价更广。由于水的流动性,水行政部门采用的是区域与流域相结合的管理模式,对于影响全流域的建设项目,分析范围应扩大到整个流域。而环境影响评价对“周围环境现状”这一范围的界定相对狭隘。

2. 借鉴环境影响评价制度的可行性

上述分析表明,一个涉及取水的建设项目,既要开展环境影响评价,又要开展水资源论证,其中有一部分内容是重复的。由此产生的问题是,对于行政部门,行政程序复杂化,效率降低,甚至会事倍功半;对建设单位,会造成额外的负担。立足企业的自身利益,生产投入的增加,会导致产品的成本提升,投入市场就转化为价格的提升,而这最终都转嫁到消费者身上。作为行政部门,由于重复操作,可能会有两种评价结论不一致的情形出现:一是到底采用何种评价作为标准,二是顺序先后又如何判断。笔者在此基础上查看了常规的并具有典型性的环评报告书,认为取水许可证是在环评已经做过之后才申请的,那么,这样的冲突就不难解决了,可以通过共享数据和结论的方式,简化冗长的程序操作。

环境影响评价制度与水资源论证制度的法律位阶不同,后者的法律效力并不能延及其他部门。在从事水资源论证管理工作时,水行政部门只能请求相关管理部门予以协助,而不能根据《办法》要求相关管理部门采取配合措施,执行力因此受到很大程度的影响。但是,在对整个测评的过程中,水利部门 and 环境保护部门应当是相互辅助、互相配合的,两者

各司其职,职权上并没有冲突。

经历过“怒江流域中下游水电开发规划案”、“深圳西部通道环评案”和“环评风暴”的环境影响评价制度,实践中显得更加有效和民主,也引起了公众的普遍重视。环评制度已经充分表现出了环境影响评价过程中的侧重点和注意点,是完善水资源论证很好的参照。

三、水资源论证制度的完善

(一) 行政部门的协调管理

水资源论证与环境影响评价的关系,归结于如何协调环保部门与水行政部门多头执法的问题。按照一般的理解,既然环境影响评价是最先进行的,开发资源和防治污染这两方面本身就要纳入环境影响评价,那能否将水资源论证环节作为环境影响评价的一部分,进一步完善环境影响评价呢?答案是否定的。水资源论证具有相对独立的内容,环境影响评价不能完全涵盖。政府必须通过采取有效的宏观调控、市场运作等手段来统筹解决水资源问题,保证水资源的合理配置,而建设项目水资源论证是主要的手段之一。

因此,各行政部门之间的交流与协作显得尤为重要。不同领域的行政部门因其部门优势,掌握有较为全面的资料,水行政部门在实施论证时可以主动沟通共享信息。比如,水资源论证报告书中相当一部分系统资料是由水文机构或水文相关单位提供的,如果计入论证收费,收费标准可能大幅度上升,会增加不小的执行成本。有条件的信息互通有利于提高行政效率,减轻申请人的负担,节省企业的投入支出,符合《行政许可法》的立法宗旨。笔者建议,可以成立专门的机构,对区域水环境资源与水污染控制实行统一管理,避免多头领导。有条件的,可以在各个水区实现供水与排水河系分离。水生态系统方面的配套立法要加强,为依法治水提供切实的法律保障。

(二) 论证范围的交合与补充

建设项目水资源论证制度在论证体系上存在一定的局限性。《办法》第二条规定“对于直接从江河、湖泊或地下取水并需申请取水许可证的新建、改建、扩建的建设项目,建设项目业主单位应当按照本办法的规定进行建设项目水资源论证,编制建设项目水资源论证报告书”,明确了水资源论证工作的适用范围,这一点与取水许可范围一致。可以说,建设项目水资源论证是项目“点”上的论证,无法考虑到整

个区域的水资源承载能力或者水资源的优化配置,无法对宏观性的、对水资源开发利用有重大影响的规划进行控制。只有与规划水资源论证制度结合起来,才是高效的水资源管理制度^[4]。将规划纳入水资源论证体系已是大势所趋,而环境影响评价制度中,规划的环评是很重要的一部分,在这里的突破能很好地与环评制度相链接。

《水法》第二十二条规定了“跨流域调水,应当进行全面规划和科学论证”,同样在第二十三条规定了“国民经济和社会发展规划以及城市总体规划的编制、重大建设项目的布局,应当与当地水资源条件和防洪要求相适应,并进行科学论证”。由此看来,这一点在现行立法中已有所体现,只是《办法》未进行明确规定,《水法》中的规定便成了缺乏操作性的宣誓性条款。因此,进一步扩大适用范围成为必需。在现有适用范围的基础上,笔者建议参照环境影响评价,在以下3个方面加强:一是在科学合理条件下的跨流域调水,一定程度上满足地方的经济发展需求;二是使水资源论证制度适用于国民经济和社会发展规划、城市总体规划、综合开发利用规划和产业发展规划等规划;三是更大程度地取用自来水、水库中的水以及雨水、中水等非常规水源,以提高水资源利用效率和效益。

(三) 制度考量的相互借鉴

1. 关于水资源论证的开展时间

水资源论证的起始时间,决定了报告书中的内容设置和重点分配,但是现行立法中相应的规定并不清晰。《建设项目环境保护管理条例》第九条第一款规定“建设单位应当在建设项目可行性阶段报批建设项目环境影响报告书”,同时,《办法》第十一条也规定了“业主单位在向计划主管部门报送建设项目可行性研究报告时……并附具经审定的建设项目水资源论证报告书”。这便让两份报告书的编制时间先后变得模糊和无法确定。

《办法》中并没有明确项目必须达到何种深度才可以进行水资源论证。所以,不少项目业主在项目预可行性研究阶段,或仅有地方发改委同意建设项目的文件时,就开始进行水资源论证。有的项目由于设计深度不够,项目位置尚未确定或仅初步确定几个厂址,没有具体取排水口位置,也没有进行环境影响评价或前期预备工作,就开始进行水资源论证,将水资源论证作为项目立项的“第一道关”。但是,在这种情况下开展论证工作,缺乏基本资料,论证的工作量相当大,论证的深度往往不够,很难达到论证的效果^[5]。根据法律规定,除了国家投资项目的可

行性研究报告需要报送有关部门审批外,其他项目需进行核准和备案。水资源论证应按照国家《关于投资体制改革的决定》,对实行审批制的项目,明确在立项或项目建议书审批后开展水资源论证;对实行核准制和备案制的项目,明确编制项目可行性研究报告或初步设计方案与水资源论证同步进行,相互协调。

在实际操作中,环境影响评价应当是第一道关口。若水资源论证的开展时间太超前,整个项目的取水方式、用水工艺、用水效率和退水情况等不确定或不详细,势必影响项目取水、用水、节水和退水的评价,难以实现“事前预防”,达不到水资源论证的目的。然而,环境影响评价报告中涉及诸多环境因子的考察,比如大气、地表水、地下水、噪声等。其中对水环境侧重的是可能造成的水污染程度。而水资源论证关注的重点是水量、水质等方面的综合协调。但是不难看出,这其中可能会存在一定的冲突。水资源分配的过程中,水利部门和环保部门需要全面衡量,企业的污染物种类很多,会相互制约产生影响。比如:如果某建设项目通过了水资源论证中对水量承载力等的考量,但产生的主要污染物二氧化硫含量却会超标,业主就需要考虑重新选址。反之,如果通过了初期环评指标,但选址地水量供不应求,建设项目也不可能上马。所以,在评价一个建设项目可能引起的环境影响时,水资源论证也不能滞后,要起到标尺和界限的作用。综上所述,项目可行性研究报告或初步设计方案已编制完成或批准,项目的取水、用水、节水和退水方案已确定,但却出现论证结果不一致的情况,就会导致设计方案的修改、调整,甚至因水而否定项目上马,因此造成极大浪费和不经济性。

2. 关于水资源论证的跟踪评价

任何事先的评价和论证都需要后期实践操作中的验证。从水资源论证的科学性、完备性和实效性角度分析,只有后续管理制度的跟进,才能全面了解项目建成投产后的取水、用水、节水和退水情况。环境影响评价中已经规定了环境保护行政主管部门的跟踪检查制度,此时,水行政主管部门可以加入其中,参与评价水资源论证质量。但是,笔者并不是让水资源论证完全依赖于环境影响评价的后续跟踪制度,而是要承担起涉及水环境的考查项目。从一些环评报告中不难反映出,对于水环境而言,后期的核实和审查着力点仍然停留在水质的污染方面,基本上没有涉及水源的容量等问题。因此,水行政主管部门能利用掌握企业用水需求的资料的优势,高效地完

成审核任务。这一方面促进了环境论证内容的完善,另一方面也可以减轻环保部门的执法成本。两部门互相督促,将有利于提高论证水平,有利于检查业主单位对论证报告中提出的有关用水总量控制和水资源保护措施的落实情况,有利于贯彻落实最严格的水资源管理制度。

3. 关于水资源论证的体系构建

(1) 论证机构资质管理制度

要严格此类中介机构的准入,用行政手段进行管理。可以适当扩充水资源论证乙级资质单位,在其业务范围内增加水资源论证报告表的编制;增加市政府水行政主管部门审批、报省政府水行政主管部门备案的水资源论证丙级资质单位,其业务范围仅限编制水资源论证报告表;制定和推行水资源论证的招投标制度;明确规定资质使用、变更、注销、撤销等监管措施。这些措施可有效防止地方保护和行政干预。

(2) 从业人员管理制度

注重水资源论证从业人员的知识更新,增加学习培训和研讨交流的次数,严格上岗资格、年审和淘汰制度,提高从业人员上岗资格证的含金量。这是论证机构的配套制度,目的在于将法律责任落实到行为人,也是约束其具体编制行为的行业规范。

(3) 审查专家管理制度

专家主要负责技术审查。专家评审是严把水资源论证质量关的有效手段,笔者建议参考规划的环境影响评价审查专家库管理办法,同时,扩充其他行业的专家数量和地方的水利系统评审专家库。可以采取随机抽取的方式,实行评审专家的日常考评机制,明确报告书评审专家代表的是所在单位的审查行为,避免因利害关系人的介入,影响报告书的质量。

(4) 建设项目水资源论证审查制度

该制度类似于行政许可,是水行政部门设置的一道防线,能让其时刻掌握论证动向,便于跟踪和控制。

(5) 规划水资源论证审查制度

我们需要注意的是,规划编制机关与水利部门同级,行政机关此时担任的是规划编制审查和监督的角色,体现了立法部门与行政部门的互相作用。

(6) 在措施的落实阶段实行“三同时”制度,重点在节水和排污等方面

(7) 跟踪论证制度

如上文所提到的,可以借鉴环评制度的跟踪评价制度,跟踪建设项目竣工后是否产生了新的问题,这也会对今后的论证过程起到导向作用。

(8) 水资源论证服务收费管理制度

对于建设单位而言,开展水资源论证,目的是切实保障项目合理用水,降低投资风险。水资源论证收费是项目建设过程中的一项合理支出,能在一定程度上保证论证的质量。但目前水资源论证市场无序竞争、不合理压价等不规范行为仍普遍存在,形成了一定的负面影响。因此,物价部门可以出台相关的收费标准,划定界限。

(9) 水资源论证技术标准制度

2002 年颁布的《建设项目水资源论证报告书编制基本要求》和 2005 年出台的《建设项目水资源论证导则(试行)》均为水资源论证的基本要求,但报告书编写提纲大致相似,不能体现不同行业的特殊性,致使报告书编制资质单位与技术评审专家在实际工作中存在一定的随意性。因此,在这项制度中,要参考环境影响评价制度,制定国民经济和社会发展规划、城市总体规划、工业园区规划和电力、钢铁、纺织、化工、造纸、冶金、皮革等行业的水资源论证导则,使水资源论证报告书编制的技术标准体系完善。

(四) 网络信息的构建与融合

为了便于公众获取相应的环境信息,进一步保障执法过程的公开和透明,水利部门和环保部门都建立了相应的网站。大量的水资源论证报告以及资质文件的管理,也需要简便、快捷的数字化管理。

水资源论证网充分体现了水资源论证制度逐步发展的过程,是开展水资源论证的引导和辅助工具。在整个论证过程中从相关标准到报送报告书,一站式服务。但不足在于系统没有完整的资质管理体系,这是水资源论证制度还不够成熟的表现。值得提倡的是,网站上将各地区近期水利建设、环境保护方面的突出成绩进行报道,且时效性很强,涉及节水、湿地保护等内容,能增强公众参与的积极性。水行政部门还定期举行优秀的报告书评比活动,成为督促编制单位尽力、尽责的有效方式之一。相较水资源论证网,环境影响评价网络系统是该制度已经规范和系统化的证明。环评网站的信息发布集中在污染物的减排方面,主要开展一些环保公益性行业科研专项,包括温室气体的控制、工业各行业的调研和环境承载力评价等。点击在线查询系统,可以查阅相关的资质信息,公众能为环境影响评价动态投稿,在论坛上建言献策。但是,笔者注意到,这些措施的实效并不大,公众的参与度也不高。环评网的

特色在于建立了环境质量模拟重点实验室,主要是为了增强环境影响评价技术评估能力,提高环境影响评价技术水平。

笔者认为,水资源论证网站除了要保持自身的特色外,还需要吸收环境影响评价网的优势。比如可以开设竣工验收审查版块,强化建设项目上马后的水环境评估;开通更大范围的网络链接,在环评网上,能链接欧盟—亚洲生态保护二期项目,水资源论证网也应该将视野拓展,用全局的眼光来审视水环境体系;征集水环境建设方面的论文,研究现实问题,反映各方利益群体的呼声。随着微博的普及化,网络媒体在政策和法律的修改和推行方面起着越来越大的作用,值得重视。

四、结 语

作为基础性的自然资源和战略性的经济资源,水资源的支撑能力与社会经济发展息息相关,水资源可持续利用是社会经济发展的重要保障和制约因素。要想充分发挥水资源论证制度的实效,就要关注相关条文规范的衔接和联系,把好水资源开发利用关,促进水资源的优化配置。《水资源论证条例》在各界的呼吁声中亟待出台,目前,在不改变现行体制的情况下将两者有机结合是较好的举措。从长远来看,出台专门的《水资源论证条例》是有效利用水资源,保证水资源可持续利用的必由之路。

参考文献:

- [1] 程晓冰,齐兵强.对强化水资源论证工作的思考[J].中国水利,2010(19):25-27.
- [2] 冯嘉.中国水资源论证制度存在的主要问题及完善的思路[J].资源科学,2012,34(5):832-833.
- [3] 薄晓波.论水资源论证制度与取水许可制度的关系[J].水利发展研究,2012(2):39-40.
- [4] 刘永峰,孙照东,史瑞兰.水资源论证总体框架及内容研究[J].人民黄河,2010,32(3):33-34.
- [5] 胡景鹏,孙双来,何平.水资源论证工作中存在问题探讨[J].地下水,2010,32(2):136-137.
- [6] 陈红卫.完善水资源论证制度的思考[J].治淮,2010(1):44-46.

责任编辑:李 航