

# 中美澳水资源管理责任考核制度的比较研究

胡德胜, 王 涛

**摘 要:** 针对我国水资源开发利用过程中长期以来存在的水少、水脏和水浪费等问题, 2011 年中央一号文件提出了水资源开发利用管理的用水总量控制、用水效率控制和水质控制“三条红线”。然而, 只有对政府管理责任进行科学的考核, 才能够有效地提高政府行政效率, 为“三条红线”的实施提供制度上的保障。我国的水资源管理责任考核制度刚建立不久, 适当的比较研究将有助于发现这一新制度存在的问题或不足, 从而予以完善。阐述我国、美国和澳大利亚水资源管理责任考核制度及其实施效果, 进行比较分析后发现: 我国与美澳两国在考核周期方面具有共性、做法合理, 但是在三个方面需要借鉴美澳两国的经验。在考核形式上, 将比较注重结果考核评价改为由水资源规划审核、水资源管理过程不定期巡查、水资源管理定期评价相结合的事前、事中和事后考核评价体系; 机构建设方面, 建立负责水资源管理责任考核的常设专门机构; 公众参与方面, 增加有关规定以促进、鼓励和保障公众参与特别是利益相关者参与。

**关键词:** 最严格水资源管理; 责任考核; 中国; 美国; 澳大利亚

**基金项目:** 国家社科基金重大项目“基于人水和谐理念的最严格水资源管理制度体系研究”(12&ZD215)子课题之四“最严格水资源管理制度法律保障关键措施研究”

**作者简介:** 胡德胜, 男, 哲学博士, 西安交通大学法学院教授, 博士生导师 (陕西 西安 710049); 王涛, 男, 西安交通大学法学院博士研究生

**中图分类号:** D922.664 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2013)03-0049-08 **收稿日期:** 2013-02-03

## 一、引 言

与世界上其他大多数国家相比, 我国目前的水资源危机较为严重。一方面, 水资源总量严重不足, 正常年份全国年缺水量为 500 多亿立方米, 近 2/3 的城市存在不同程度的缺水。可以说, 用水总量居高不下甚至连年增长造成的供需矛盾突出是制约我国经济社会可持续发展的主要瓶颈。另一方面, 我国用水方式粗放, 用水效率较低, 从而极大地阻碍了经济发展方式的转变。例如, “灌溉水利用系数平均只有 0.50, 远远低于 0.7~0.8 的世界先进水平”<sup>[1]</sup>。此外, “全国地表水总体状况为轻度污染, 湖泊(水库)富营养化问题仍然相当突出”<sup>[2]</sup>。总的来说, 在诸多因素的交织作用下, 我国水资源情势正在发生新的变化, 北少南多的水资源分布格局进一步加剧, 水资源短缺、水污染严重、水生态恶化等问题逐步加重, 城镇频受雨洪灾害, 雨季水多成灾且白白流失, 旱季水少则过度开采利用而形成江河断流、地下水日趋枯竭等一系列

问题, 这些问题已成为制约我国经济社会可持续发展的重大障碍。

公共行政学中的新公共服务理论认为, “在市场化条件下, 根据社会的发展要求和社会公众的需要提供公共服务成为政府最重要、最广泛的职能和最根本的任务; 政府公共部门成为公共服务的提供者, 而不再是高高在上的官僚机构和与社会相脱离的‘力量’”<sup>[3]</sup>。有学者将国家管理原则列为环境与资源保护法学的一项基本原则<sup>[4](P108-110)</sup>。为了解决日益严重的水问题, 2010 年 12 月 31 日中共中央和国务院出台《关于加快水利改革发展的决定》(下称“2011 年中央一号文件”), 明确提出要实施“最严格的水资源管理制度”, 由政府为社会提供符合可持续发展理念的水资源管理服务。该制度的核心在于确立水资源利用的“三条红线”。三者之间的关系是: 水资源开发利用控制红线是建立用水总量控制制度的前提, 用水效率控制红线是建立用水效率控制制度的基础, 水功能区限制纳污红线是建立水功能区限制纳污制度的基点。确保“三条红线”不被突破, 是成功实施我国水战略的关键性非

工程性措施。最严格水资源管理制度的核心就是确保“三条红线”不被突破,并围绕这一核心构建内容清晰、规范严谨、程序缜密、制裁和救济设计科学的规则、规章和具体制度。水利部、国家统计局2013年3月26日发布的《第一次全国水利普查公报》所揭示出来的我国水资源现状与10年前、20年前状况之间的差异,进一步验证了实行最严格水资源管理制度的紧迫性。

根据新公共服务理论,政府行使公共权力的目的在于维护公共利益,提供公共服务;社会公众作为公共服务的消费者,是政府服务的对象。由此形成的一个合乎逻辑的推论是:为了保证政府提供公共服务的质量,应当对政府在法律赋予的职责范围内实施的行为进行监督。在以可持续发展为理念指导的水资源管理工作中,政府实施的水资源管理也是一种公共服务,为保证政府在制定水资源管理政策时能够充分考虑这种公共服务应当反映出社会公众的利益与需要,以及保证政府能够高效、充分地执行体现可持续发展的水资源管理政策,对政府的水资源管理工作进行考核就成了贯彻可持续发展理念的必然要求。2011年中央一号文件指出,要对最严格水资源管理制度的“三条红线”指标进行考核,“作为地方政府相关领导干部综合考核评价的重要依据”。

他山之石,可以攻玉。将我国刚刚建立和实施的的水资源管理责任考核制度与国外相关制度进行比较,分析它们的内容和运行效果,不仅可以发现我国制度中存在的问题或不足,还可以学习借鉴国外的有益经验,从而有助于完善我国的责任考核制度,推动最严格水资源管理制度的真正开展和实施。基于对全球25个法域水资源管理制度的初步综合考察,发现美国和澳大利亚在水资源管理责任考核方面不仅较为注重对政府水资源管理从决策、执行和成果三方面进行全程考核,而且大量采用信息披露的方式促进公众参与对政府水资源管理工作的监督。此外,美国是在经历较严重水问题后,不断实施越来越严格的水质管理、专门的水资源管理项目,并强化对政府管理部门的考核;这在一定程度上类似于我国的情况。就澳大利亚而言,则基本上是未雨绸缪,各州和地区通过废除普通法上的沿岸水权制度,在全国性协议或统一政策的指导下,从上个世纪90年代就开始实施一体化水资源管理措施<sup>[5](P17-24)</sup>,并且实行相应的政府管理部门考核制度。因此,这里选择美国和澳大利亚作为比较对象。

## 二、我国水资源管理责任考核制度

在水资源管理方面我国实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作;其根据国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构,在其管辖范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责。县级以上地方水行政主管部门按照规定的权限,负责本行政区域内水资源的统一管理和监督工作。尽管《水法》规定了水行政主管部门和流域管理机构的监督职责,但是过于原则且没有配套的具体规定、措施和程序予以保障和落实。在实践中,由于水资源管理的目标缺乏刚性规定,无论在中央层次还是在地方层次,基本上没有对政府的水资源管理责任进行过实质意义的考核。

2011年中央一号文件和《关于实行最严格的水资源管理制度的意见》(下称《最严格水资源管理制度意见》)提出建立水资源管理责任和考核制度,由县级以上地方政府主要负责人对本行政区域水资源管理和保护工作负总责,由水行政部门会同其他部门对各地区水资源管理状况进行考核,并将考核结果纳入领导干部考核评价体系,将水量水质监测结果作为考核的技术手段。为了进一步落实2011年中央一号文件和《最严格水资源管理制度意见》,国务院于2013年1月2日印发并施行《实行最严格水资源管理制度考核办法》(下称《考核办法》),并要求省级人民政府根据《考核办法》结合当地实际制定本行政区域内实行最严格水资源管理制度的考核办法。主要考核目标包括附件1、2和3分别详细给出的用水总量控制目标、用水效率控制目标和重要江河湖泊水功能区水质达标率控制目标;制度建设和措施落实情况包括用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污、水资源管理责任和考核等制度建设及相应措施落实情况。

在考核周期方面,与国民经济和社会发展五年规划相对应的每5年为一个考核期,采用年度考核和期末考核相结合的方式进行;在考核期的第2至5年上半年开展上年度考核,在考核期结束后的次年上半年开展期末考核(第6条)。

在考核形式上,对于经国务院审定的年度和期末考核结果,干部主管部门将之作为对各省级政府主要负责人和领导班子综合考核评价的重要依据(第11条)。有关部门对于考核优秀的省级政府在

安排项目时予以优先安排,考核结果为不及格的省级政府要向国务院提出整改措施,整改不到位时还要追究有关负责人的责任(第12条)。年度或期末考核结果为不合格的省级政府要在考核结果公告后1个月内向国务院作出书面报告和提出限期整改措施,并抄送水利部等考核工作组成员单位。整改期间,暂停该地区建设项目新增取水和入河排污口审批,暂停该地区新增主要水污染物排放建设项目环评审批;对整改不到位的,由监察机关依法依规追究该地区有关责任人员的责任(第13条)。

关于考核工作的组织实施工作和责任主体,由国务院对各省(自治区、直辖市)落实最严格水资源管理制度的情况进行考核,具体由水利部会同国家发改委、工业和信息化部、监察部、财政部、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部、农业部、审计署、统计局等部门组成的考核工作组负责组织实施;省级政府是实行最严格水资源管理制度的责任主体,其主要负责人对本行政区域水资源管理和保护工作负总责(第3条)。

在公众参与方面,水利部在每年6月底前将年度或期末考核报告上报国务院,经国务院审定后,向社会公告(第10条)。

这标志着我国水资源管理责任考核制度在形式上的真正建立。考核内容是最严格水资源管理制度目标完成、制度建设和措施落实情况。在地方层次上,目前只有个别省市(广东、天津)、市、县级政府或其水行政主管部门制定了最严格水资源管理制度考核办法,但基本上都是2013年《考核办法》的模式。由于《考核办法》刚刚实施,第一次全国范围内的年度考核还没有开展,而且第一次5年考核期的考核在5年后才会进行,因此无法考察《考核办法》的实施效果特别是实践中存在的问题,这里仅进行逻辑上的理论分析。

综合分析2011年中央一号文件、《最严格水资源管理制度意见》和《考核办法》,考察有关省、市、县的有关考核办法或方案,我国的水资源管理责任考核制度将水资源管理责任的考核对象集中于地方各级政府主要领导人。无疑,这对于强化地方各级政府领导人的责任意识,加强地方政府对水资源开发利用总量控制、水资源利用效率控制和水功能区水质控制工作大有裨益。然而,它的主要或重大缺陷在于:(1)在考核形式上,对于负有管理责任政府或其部门的管理过程缺乏必要的动态考核,比较注重结果,缺乏对各级政府或其水行政机构或

流域治理机构进行水资源管理决策的过程进行有效的监督和考核,也无法对水资源管理政策在实施过程中的情况加以科学的监督和评判。(2)考核工作的组织实施工作没有一个常设性机构予以负责,难以做到常抓不懈。(3)对于省级政府水资源管理责任的履行情况,社会公众仅有对考核结果的知情权,基本上没有实际参与的机会。在省级层面的考核上,从个别制定有考核办法的省级行政区域来看,有的允许公众有一定程度的参与权,有的则没有<sup>①</sup>。

### 三、美国水资源管理责任考核的制度及实施考察

#### (一) 美国水资源管理责任考核制度

美国是一个联邦国家,在水资源管理方面,水量配置管理基本上属于各州管理权限范围内的事项,但是对于联邦根据各州水法而取得的水量或水权,联邦政府(主要是内政部和陆军工程兵团)享有进行再分配的权利。水质管理则主要是联邦政府的职责,主要负责部门是联邦环保署;此外,内政部、能源部、陆军工程兵团和联邦能源监管委员会等联邦执行或行政机构也负有一定的职责。这些是讨论美国联邦政府的水资源管理责任考核制度的基础。美国国会制定了适用于联邦所有执行和行政机构的责任考核法律,这就是1993年《政府绩效与成果法》和2010年《〈政府绩效与成果法〉现代化法》。它们适用于联邦政府有权管理的一切领域内的事务,因此,美国水资源管理绩效考核评价制度也实施联邦政府绩效管理的考核形式。

美国国会认为,包括水资源管理项目在内的联邦管理项目中存在的浪费和缺乏效率,减损了美国人民对政府的信任,削弱了美国政府恰当满足公共需求的能力;其主要原因在于联邦管理者没有对项目目标予以清晰的诠释、没有就项目绩效提供充分

<sup>①</sup> 2012年2月6日《广东省实行最严格水资源管理制度考核暂行办法》规定:考核方法分为指标考核、工作测评和公众评价三种方法;公众评价标准通过省政府门户网站开展网络问卷调查的形式进行,重点调查公众对所在地级以上市水资源管理、节约与保护等工作的满意程度。而2012年12月17日《天津市实行最严格水资源管理制度考核暂行办法》则仅规定由“考核组对各区县人民政府报送的自评情况和相关指标数据进行审核,并根据审核情况进行重点抽查和现场检查,综合自评、抽查和检查情况划定考核等级,编写考核报告”,没有公众参与的规定。

的信息<sup>①</sup>。为了提高联邦管理项目的执行效率、提高联邦机构的服务水平,美国国会于1993年制定了《政府绩效与成果法》,对所有联邦机构进行绩效管理。从内容上看,该法针对政府绩效管理规定了多项措施,其中最为核心的部分是要求联邦机构制定并向国会提交战略规划、年度绩效计划和年度绩效报告。其中,战略规划的规划期必须不少于未来5个财年,具体内容涉及部门职能和运作情况、为履行部门职能而制定的各项总体目标和目的、如何实现各项总体目标和目的、部门年度绩效计划中所提出的各项绩效目标与部门总体目标和目的之间的关系、阐述为制定或修改部门总体目标和目的所运用的一系列项目评估。此外,为了保证战略规划的科学性,该法还要求联邦各机构在制定战略规划时与国会协商,并与可能受规划影响或可能对此规划感兴趣的实体征求并考虑他们的意见和建议。为了实现联邦各部门制定的总体目标和目的,从1999财年起,联邦管理和预算办公室要求联邦各机构准备一份年度绩效计划,计划内容主要包括6个方面:(1)设定绩效目标,用以确定每个项目活动的绩效等级;(2)以一种客观的、可量化的方式表述这些绩效目标;(3)简要说明项目操作流程、所需技能和技术,以及为达到绩效目标所需要的人员、资金、信息和其他资源;(4)设定绩效指标,用于评估每个项目的相关成果和服务水平;(5)为实际项目成果与设定的绩效目标进行对比制定基准;(6)规定用于核实绩效测量值的方法。作为对联邦各机构绩效计划实施情况的考核和评估,《政府绩效与成果法》要求联邦各机构最晚于每年1月31日,完成并向国会和总统各提交一份关于上一财年实施有关工作和项目的绩效报告。每份绩效报告均应当运用绩效计划中设定的绩效指标将项目的实际绩效与绩效目标进行对比,对是否已经达到绩效目标进行评估。如果未能达到绩效目标,报告必须解释和说明:(1)绩效目标未能完成的原因;(2)为完成绩效目标而制定的绩效计划和安排;(3)如果绩效目标不可行或不具有可执行性,是什么原因所导致,并提出解决问题的建议。

2011年1月29日,经总统奥巴马批准,2010年《〈政府绩效与成果法〉现代化法》(GPRAModernization Act,简称GPRAMA)生效。该法对1993年《政府绩效与成果法》进行了一些修改,涉及战略规划、绩效计划和绩效报告的相关内容。从修改的内容来看,2010年《〈政府绩效与成果

法〉现代化法》呈现出以下特点:(1)增加了对联邦政府的绩效考核。除了要求联邦各机构制定各该机构的年度绩效计划和年度绩效报告外,它还要求联邦管理和预算办公室主任协调联邦各机构制定并向国会提交联邦政府的绩效计划。(2)提高了公众参与的程度。一方面保留了联邦各机构在制定战略规划时与国会协商并向可能受战略规划影响或对战略规划感兴趣的实体征询并考虑他们的意见和建议的内容,另一方面规定绩效计划、每一财年各季度中绩效目标的进度报告,联邦各机构的战略规划、年度绩效计划、绩效完成进度报告、年度绩效报告等文件都必须在联邦政府和各该机构的官方网站上予以公布。(3)指定专人负责绩效目标的实现。它规定联邦各机构在制定联邦政府绩效计划时必须为联邦政府的每个绩效目标确定一位负责官员,负责协调各部门共同完成联邦绩效目标;联邦各机构在制定各该机构年度绩效计划时也必须为各该机构的每一项绩效目标确定一位负责官员,作为项目负责人。(4)加强对联邦机构绩效完成情况的过程监控。除沿用1993年《政府绩效与成果法》关于年度绩效报告中将实际完成绩效与绩效目标进行对比的规定外,它还规定了联邦政府每个季度必须发布一次绩效完成进度报告,联邦各机构也必须定期发布各该机构的绩效完成进度报告,以利于国会和公众对联邦政府和联邦各机构的绩效完成情况实施全过程监控。

## (二) 美国水资源管理责任考核制度实施考察

在经过4年的实施准备阶段后,1993年《政府绩效与成果法》共实施了13年(1998—2010年)。在制定之时,该法被誉为“对联邦政府而言的一个分水岭”,因为它是美国历史上国会第一次要求联邦各机构设定目标、衡量绩效并将绩效成果向国会报告<sup>[6](P1)</sup>。考察该法的实施情况,由于它使用了科学的绩效评估制度,从而大大提高了美国联邦机构在履行职能和执行有关项目方面的效率和效果。而2010年《〈政府绩效与成果法〉现代化法》于2011年1月4日才生效,实施时间较短,其实际效果有待日后观察。

以环保署为例,其绩效管理结构是“战略规划→年度规划和预算→实施和执行→结果核算、报告和评估→每三年调整一次战略规划”。它有5类战

<sup>①</sup> 1993年《政府绩效与成果法》(Government Performance and Result Act)第2条第(a)(2)款。

略目标:清洁的空气和全球气候变化;清洁的和安全的水;土地保育和恢复;健康的社区和生态系统;遵从和环境管理。它们都与水资源管理有关,特别是“清洁的和安全的水”更是直接以水质为主题。环保署每一财年都需要向国会和总统提交一份绩效和责任报告。报告的起草过程通常是:各部门对其工作进行总结,综合部门进行汇总,财务部门进行核算,总核查官办公室进行核查,署领导同总核查官就未能完成工作的原因、存在问题以及后续工作建议进行讨论,完成报告。对于2009财年,在它承诺完成的205项工作中,环保署有37项没有完成。在环保署《2009财年绩效和责任报告》中,环保署不仅对其未能完成的原因进行了详细说明,而且还就总核查官提出和发现的问题、挑战和建议进行回应;特别是在附录A《2009财年完成的项目评估》中,详细列举了总核查官办公室所评估的项目、发现的问题以及提出的建议,以促进环保署更好地完成后续工作<sup>[7]</sup>。

#### 四、澳大利亚水资源管理责任考核制度及实施考察

##### (一) 澳大利亚水资源管理责任考核制度

根据澳大利亚宪法,水资源管理原则上属于州管辖事项,联邦政府无权干预,各州形成了各自的水资源管理体制。为了形成全国统一的水资源管理体系,在联邦政府的促进下,以澳大利亚政府间理事会(COAG)1994年《水事改革框架》为开端,以联邦、各州和地区均为缔约方的2004年《关于国家水资源行动计划的政府间协议》(下称《行动计划协议》)为法律基础,澳大利亚全国范围内目前已经基本上形成了实体内容统一的水资源管理法律与政策<sup>①</sup>。尽管联邦和各州(地区)的水资源管理法律与政策近10年来变动比较大,但都是为了落实或实施2004年协议而修改或完善已有的,或者制定新的法律与政策。各方在协议中指定或设立了独立的第三方对该协议的实施情况进行监督和审查,其中,国家水事委员会是最主要的第三方。

为了落实《行动计划协议》,联邦政府制定了2004年《国家水事委员会法》,据之设立了国家水事委员会。该法第7条(2)和(3)款规定,国家水事委员会在监督考核方面的职责主要包括<sup>[5](P136-138)]</sup>:(1)对涉及水资源及水资源管理结构、管理和监管的事项进行初步评价;进行评价时

应当考虑《行动计划协议》各方已经完成的工作,以及如果有要求的,为了进行评价而开展进一步的工作。(2)就其所进行的初步评价,向澳大利亚政府间理事会提供咨询意见。(3)就各方的具体实施计划是否与《行动计划协议》规定的目标、结果、行动和时间表相一致来作出决定,进而判断其是否符合《行动计划协议》。(4)就其所作出的决定或任何判断,向澳大利亚政府间理事会提供咨询意见。(5)就各方是否正在履行其承诺事项,向联邦政府或澳大利亚政府间理事会提供咨询意见。(6)监测墨累—达令流域南部地区水权跨州交易的影响,并就这些影响向《行动计划协议》有关各方提供咨询意见。(7)从2006—2007财年起,根据全国性标准,每2年评价一次水事产业在澳大利亚水资源管理和利用方面(例如水价、水资源管理成本和灌溉效率)的情况,并就这些评价向澳大利亚政府间理事会提供咨询意见。(8)在2006—2007财年和2008—2009财年,评价《行动计划协议》各方在协议中所要求的时间表内实现它所规定的目标和成果的进展情况,就这些评价向澳大利亚政府间理事会提供咨询意见,并就各方为了更好地实现这些目标和成果而可能采取的行动向澳大利亚政府间理事会提供咨询意见和提出建议。(9)在2010—2011财年,对《国家水资源行动计划》进行综合审查,包括根据自然资源管理部长理事会会同国家水事委员会所制定的实施情况评价指标、评价协议,评价根据协议所采取的行动在多大程度上促进了水资源的可持续管理、评价它们对国家利益的贡献程度,评价协议的实施对于地区、农村和城市社区的影响,并就审查和评价的结果向澳大利亚政府间理事会提供咨询意见。(10)在2005年,评价《行动计划协议》各方是否履行了它们在《水事改革框架》下的义务,并就评价情况向联邦政府提供咨询意见。(11)在2005年,根据部长的要求,评价不是《行动计划协议》缔约方的州(地区)是否履行了它们在《水事改革框架》项下的义务,并就评价情况向联邦政府提供咨询意见。(12)在2005

<sup>①</sup> 2004年6月25日,在堪培拉召开的澳大利亚政府间理事会上,澳大利亚联邦与新南威尔士、维多利亚、昆士兰、南澳大利亚、澳大利亚首都地区和北部地区政府之间签订了《关于国家水资源行动计划的政府间协议》;后来,塔斯马尼亚州于2005年6月加入,西澳大利亚州于2006年4月加入。它是澳大利亚在全国层面上最重要的、最全面的法律性水资源文件,指导着联邦和各州(地区)水资源管理法的制定和实施。

年以后,根据部长的要求,根据《水事改革框架》规定仍然负有某一义务的某一州(地区)在履行该义务方面的进展情况,向联邦政府提供咨询意见。

为了促进公众参与,《国家水事委员会法》第44条就评估结果的公布和公开问题作出了规定<sup>[5](P148)</sup>:除非部长反对,国家水事委员会必须向公众公开其根据该法第7条(2)和(3)款所做出的评价和建议;如果部长表示反对,他必须说明反对理由,并由国家水事委员会向公众公开反对理由。

## (二) 澳大利亚水资源管理责任考核制度实施考察

根据《国家水事委员会法》的规定,2011年底前必须由专门机构对国家水事委员会成立后所进行的水事监督工作进行评估。2011年12月6日,澳大利亚可持续性、环境、水、人口和社区部公布《澳大利亚政府间理事会关于国家水事委员会的评估报告》,对国家水事委员会的现行职责和作用进行了综合考察和评估<sup>[8]</sup>。其中,报告第5章中的监控、审计、评估和建议四节内容就是关于对国家水事委员会监督各州和地区实施《行动计划协议》的情况阐述和评价<sup>①</sup>。国家水事委员会通过“监控”,对关于各州和地区实施《行动计划协议》过程中的各项水资源数据、实施水事计划产生的影响的信息进行了采集,并发布了一系列的监控报告;《评估报告》指出,“这些监控报告形成了公众了解《行动计划协议》的重要数据和信息来源。”国家水事委员会通过一系列单独的“审计”行动和进行其他评估活动时的“审计”行动,对“监控”活动中采集到的数据和信息进行公布,发布了多份审计报告;《评估报告》认为,“国家水事委员会关于《行动计划协议》实施过程的透明度报告加大了各州和地区的公共责任,大大降低了公众无法获得相关信息而对政府失望的风险……促进了《行动计划协议》各项战略性目标的实现和推动水事改革对澳大利亚产生直接影响”。以“监控”报告和“审计”报告为基础,在2007年至2011年的5年时间里,国家水事委员会共对《行动计划协议》进行了3次评估,并分别于2007年、2009年和2011年发布了3份两年一度的评估报告,对《行动计划协议》在各阶段的执行成果进行了评估;《评估报告》对这些评估的评价是,“提高了其所进行的审计程序的价值”,“为已经进行的改革所取得的成果和未来进行的改革可能取得成果提供了证据”,“为澳大利亚如何实现从水事改革中获得最大利益指明了道路”。在公布《评估报告》

之后,国家水事委员会还向澳大利亚政府间理事会、澳大利亚联邦政府提出了如何更好实施《行动计划协议》的意见和建议。《评估报告》特别强调“澳大利亚水事改革中应当存在这样一种机构,通过发布报告向澳大利亚政府间理事会提出建议和意见,尤其是关于实施《行动计划协议》的意见和建议,而国家水事委员会无疑是堪当此任的最佳选择”。从《评估报告》的相关评价内容看来,国家水事委员会作为澳大利亚水事改革的监督和责任考核机构,为澳大利亚政府和公众了解《行动计划协议》的实施情况、敦促各州和地区继续进行水事改革起到了积极的推动作用。

## 五、比较与启示

随着2011年中央一号文件和《最严格水资源管理制度意见》的出台,我国已将水资源管理提升至国家战略层面。为确保水资源开发利用控制红线、用水效率控制红线和水功能区限制纳污红线这“三条红线”不被突破,科学的责任考核制度不可或缺。对比分析我国与美国、澳大利亚在水资源管理责任考核制度上的做法,不仅有利于增强我们对自己制度中好的做法的信心,而且有助于完善我国制度中的不足之处,从而保障最严格水资源管理制度的落实。

其一,在考核周期方面,美国的涉水管理执行或行政机构需要根据《〈政府绩效与成果法〉现代化法》制定规划期不少于5个财年的战略规划,每个财年向国会和总统提交一份绩效和责任报告,并且最后就战略规划的执行情况予以报告。这实际上是每个财年考核一次与5个财年的同期考核相结合。在澳大利亚,国家水事委员会对联邦和各州(地区)落实《行动计划协议》和有关工作的情况发布一次评估报告,在周期上,根据不同事项,既有以1年为周期的,也有以2年为周期的。我国《考核办法》规定的考核周期是5年,并且采用年度考核和期末考核相结合的方式进行。可以发现,

<sup>①</sup> 在报告中,“监控”(Monitor)一词被定义为“对各州和地区执行《行动计划协议》的行为进行实时跟踪,以确保获得相关的数据和信息”;“审计”(Audit)一词被定义为“将通过‘监控’获得的数据和信息进行公布和报告”;“评估”(Assess)一词被定义为“在‘审计’的基础上对各州和地区执行《行动计划协议》的目标和取得的成果进行评价”;“建议”(Advise)一词被定义为“就‘评估’结果向澳大利亚政府间理事会提出建议”。

中美两国在考核周期上有相似之处, 而澳大利亚则在全国性政策与法律 (主要是《行动计划协议》) 的大目标下, 根据具体事项或领域, 或实行 1 年一考核, 或实行 2 年一考核。共性是避免单独的长周期一次性考核。从其他领域行政管理工作的实践上看, 政府管理部门往往习惯在最后截止日期到来之前的较短时间内, 突击完成工作任务; 长周期一次性考核弊端在于, 完成工作的质量不高, 虚假成分较大, 容易反弹。例如, 有些地方政府为了完成减排指标的任务, 在最后一段时间内, 让企业停产。对于水资源这种可再生自然资源来说, 实现可持续利用, 不减损其可再生能力, 绝不是一朝一夕所能够保证的。此外, 如果涉及两个或两个以上地方领导人, 责任难以明确, 容易出现推诿现象。因此我国规定考核周期是 5 年, 并且采用年度考核和期末考核相结合的方式考核是合理的。

其二, 在考核形式上, 美国的水资源管理责任考核制度包含了事前审查 (联邦政府绩效计划以及联邦机构战略规划、年度绩效计划均在网上公布并向国会和/或联邦政府提交)、事中公开 (联邦政府每个季度在其网站上公布其绩效目标的完成进度, 联邦机构定期在各该机构网站上公布其绩效目标的完成进度) 和事后评价 (联邦政府、联邦机构均应向国会提交并在网站上公布其绩效报告)。与美国相似, 澳大利亚的制度包含了事前审查 (由国家水事委员会对《行动计划协议》各方的实施计划进行审查)、事中审计 (就各方是否正在履行他们在该计划项下承诺的事项以及履行效果进行审计)、事后评价 (对与实现协议中规定的目标和成果相关的重要事项进行评价), 监督范围覆盖了政府水资源管理工作的各个阶段, 从而能够有效地降低政府在实施管理行为过程中的风险。相比之下, 我国在中央文件中规定的基本上是由国务院对省级层面主要领导人根据水资源管理工作目标的落实结果进行考核评估。这种考核评估方法往往难以有效促进政府或其部门在水资源管理全过程中的科学决策和切实实施。因此, 需要修改《考核办法》, 将单纯的事后评价改为由水资源规划审核、水资源管理过程不定期巡查、水资源管理定期评价相结合的事前、事中和事后考核评价体系。如果能够将考核评价体系在其中予以落实或体现, 将有助于形成更为科学的事前、事中和事后考核评价体系。

其三, 考核组织机构方面, 机构建设是落实制度的组织保障。美国各联邦机构中都设有类似于环

保署的总核查官办公室一类的常设考核机构, 澳大利亚在国家层面设有国家水事委员会这样的常设机构, 对各州 (地区) 的水资源管理责任进行考核。相比之下, 在我国, 根据国务院《考核办法》的规定, 对省级政府的考核, 由水利部会同国家发改委、工业和信息化部、监察部、财政部、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、农业部、审计署、统计局等部门组成的考核工作组负责组织实施。各省则参照《考核办法》的规定, 在地方层面上也采用这一做法。笔者认为, 这种考核组织机构具有明显的临时性质, 与 2011 年中央一号文件和《最严格水资源管理制度意见》关于水资源战略以及最严格水资源管理制度的定位存在较大差距。

借鉴美国和澳大利亚做法, 我国有必要建立负责水资源管理责任考核的常设专门机构, 确保考核工作的日常性, 以及事前、事中和事后考核评价体系的建立和执行。如果目前难以建立一个常设机构, 可以考虑先设立一个水资源管理责任考核工作组办公室负责日常工作, 并将之设在国家发改委或者水利部。办公室工作人员由有关部委抽调一定人员组成。

其四, 公众参与原则或类似原则被我国绝大多数环境与资源保护法学类教材列为该部门法的基本原则之一。社会公众对政府及其部门的有关管理工作进行监督是社会公众参与的不可或缺内容之一<sup>[9]</sup>(P243-244)。在社会公众参与方面, 美国和澳大利亚在水资源管理责任考核制度中, 十分注意公众参与。美国 1993 年《政府绩效和成果法》和 2010 年《〈政府绩效和成果法〉现代化法》规定联邦机构在制定战略规划时要征求并考虑相关公众的意见和建议, 并将联邦政府和/或联邦机构的战略规划、绩效计划、绩效目标完成进度报告、绩效报告等文件及时向公众公布。在澳大利亚, 从《行动计划协议》中关于“社区伙伴”这一部门的相关内容来看, 在与水资源管理相关的事项决策前, 政府特别重视对利益相关者进行信息披露和充分协商; 在执行阶段, 政府也特别重视将计划的执行情况及时向公众提供准确而及时的信息, 便于公众监督; 国家水事委员会必须向公众公开其对各方执行协议情况所做出的评价和建议, 在部长表示反对公开的情况下, 国家水事委员会要向公众公开部长的反对理由。从实际情况来看, 正是因为公众能够参与水资源管理决策, 对政府的施政行为进行监督, 才保证了美国和澳大利亚政府水资源管理工作及其考核

工作的有效率、有效果进行。

相比之下,我国目前的考核制度中,基本上是政府及其部门自定考核目标、自评目标落实情况、自定考核结果,缺乏其他能够促进公众参与考核的规定和机制。这表明我国尚没有将公众和利益相关者参与的理念真正贯彻到水资源管理责任考核中。笔者认为应当在最严格水资源管理制度的责任考核制度中,增加有关规定,促进、鼓励和保障公众参与特别是利益相关者参与。例如,在考核目标确定过程中,应当征询社会公众的意见,以确保目标的科学、合理、符合实际、能够解决人民群众的关切问题和事项。又如,在评价目标落实情况和确定考核结果时,一方面,在上级水利行政主管部门联合

同级其他部门对下级地方政府负责人进行水资源管理责任考核时,应当充分调查有关行政区域内公众对该地区实施最严格水资源管理情况的意见,并将该意见作为评判标准或参考依据之一;另一方面,应该增加一个程序,让人民群众对政府或其部门自评的目标落实情况和考核结果提出建议或意见。这既有利于防止弄虚作假,保证客观公正,还有利于提高公众参与的积极性。《考核办法》第14条规定:“对在考核工作中瞒报、谎报的地区,予以通报批评,对有关责任人员依法依规追究责任。”对瞒报或谎报行为通报批评、处理有关责任人员并不是目的,而完善的公众参与机制可以有效地防止瞒报和谎报现象的发生。

#### 参考文献:

- [1] 彭世彰,高晓丽.提高灌溉水利用系数的探讨[J].中国水利,2012,(1).
- [2] 环境保护部.2011年中国环境状况公报[EB/OL].<http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2011zkgb/>,2013-01-02.
- [3] 蔡立辉.政府绩效评估的理念与方法分析[J].中国人民大学学报,2002,(5).
- [4] 胡德胜.环境与资源保护法学[M].郑州:郑州大学出版社,2010.
- [5] 胡德胜,陈冬.澳大利亚水资源法律与政策[M].郑州:郑州大学出版社,2008.
- [6] Brass,C. T. *Changes to the Government Performance and Results Act (GPRA): Overview of the New Framework of Products and Processes*[R]. U. S. Department of the Interior:February 29,2012.
- [7] EPA. *US Environmental Protection Agency Performance and Accountability Report (Fiscal Year 2009)*[R]. November 16,2009.
- [8] Rosalky,D. *COAG Review of the National Water Commission*[R]. Sydney: Department of Sustainability, Environment, Water,Population and Communities,2011.
- [9] 马骧聪.我国环境管理中的公众参与[A].马骧聪.环境法治:参与和见证[C].北京:中国社会科学出版社,2012.

(责任编辑 周振新)