

【法学】

黄河流域水资源保护法制建设研究

马随法¹, 李佩成¹, 郑书彦²

(1. 长安大学 环境科学与工程学院, 陕西 西安 710054;

2. 长安大学 地质工程与测绘工程学院, 陕西 西安 710054)

摘要:论述了黄河流域水资源概况,探讨了黄河流域水资源保护法制建设的意义,提出了黄河流域水资源保护法制建设对策:建立黄河流域水资源保护法律体系、建立严格公正的黄河流域水资源保护执法和司法体系、建立健全黄河流域水资源保护执法检查监督制度、加强水资源保护法系统研究、培养和增强黄河流域内政府民众水资源保护的法制意识。

关键词:黄河流域;法制建设;水资源保护;对策

中图分类号:D922.6

文献标识码:A

文章编号:1671-6248(2004)04-0050-03

Legislation study on the water resources protection of the Yellow River basin

MA Sui-fa¹, LI Pei-cheng¹, ZHENG Shu-yan²

(1. School of Environment Engineering, Chang'an University, Xi'an 710054, China;

2. School of Geology Engineering and Survey Engineering, Chang'an University, Xi'an 710054, China)

Abstract: The general situation of the water resources of Yellow River basin is introduced. The significance on the legislation on the water resources protection of Yellow River basin is discussed. The possible solution of legislation on the water resources protection of Yellow River basin is proposed, including building the legal system, strict and fair implementation and judicial system, supervise system of the water resources protection of Yellow River basin, enforcing the systemic research of the water resources protection rules, strengthening the legal consciousness of government and the people on the water resources protection.

Key words: the Yellow River basin; legislation; water resources protection; solution

黄河流域水资源十分短缺,已成为制约黄河流域区域经济发展的主要因素。黄河流域水资源是黄河流域经济建设、社会发展、生态环境修复和可持续发展的物质基础和基本条件,运用法律武器保护黄河流域的有限水资源,加强法制建设,对黄河流域的经济发展、社会进步、环境质量提高具有重要的意义。

一、黄河流域水资源概况

黄河流域水资源包括降水、地表径流、地下水三

大部分,大气降水是地表径流与地下水的主要补给源。黄河流域总面积 75 万 km²,其中黄土高原面积 64 万 km²。

1. 蒸发量大于降水量

黄河流域绝大部分地区属于干旱、半干旱气候区,年降水量只有 200~500 mm,年蒸发量却高达 1500~2000 mm,蒸发量是降水量的 4~5 倍。1972~1995 年的 24 年内,黄河下游 18 年发生断流,其中 1995 年断流 122 天,断流河段长达 700 km。

收稿日期:2004-08-28

基金项目:陕西省科学基金项目(2000D08)

作者简介:马随法(1959-),男,陕西宝鸡人,长安大学环境科学与工程学院副教授,博士生,主要从事水资源法的研究。

2. 降水量年内分布集中

黄河流域6~9月集中了年降水量的60%~70%,主要集中在几次大暴雨,一般以洪水形式出现。许多支流甚至70%~80%的降水量集中在汛期,由几次大洪水形成,暴雨强度常达1 mm/min。

3. 降水量空间分布不均

黄河流域的降水,从南向北呈递减趋势。南部约15%的总面积年降水量600~700 mm,中部约60%的总面积年平均降水400~500 mm,北部约25%的总面积年降水量200~300 mm。兰州至三门峡区间面积占全黄河流域面积的61.9%,而降水量只占全黄河流域的30%,是降水量最少的地区。

4. 降水资源年际分配不均

黄河流域各地的降水资源,多雨年为平均年的1.4~1.7倍,少雨年为平均年的40%~50%,直接影响到黄河干、支流的水量,丰水年径流量是枯水年的2~4倍。黄河流域曾出现1922~1932年连续11年和1969~1974年连续6年的枯水年。

二、黄河流域水资源保护法制建设的意义

黄河流域水资源保护的法制建设是指与黄河流域水资源保护相关联的法学研究、法制宣传、立法执法机构设置、法律法规监管体系和法律信息服务等,黄河流域水资源保护的法制建设是实现黄河流域水资源保护的基本条件。通过制定黄河流域水资源保护方面的法律,为黄河流域经济发展、政府个人行为是否符合水资源保护确定一个客观的评价标准,可以将法律规范变成人们的实际行为准则,由于法律具有规范性、权威性、稳定性和强制性等特点,将黄河流域水资源保护放在法律体系中,法律法规成为黄河流域水资源保护的权威性规则,从而对黄河流域水资源保护产生巨大的推动作用。

黄河流域水资源保护需要政府部门、人民群众共同努力,提高人的素质和法制观念是实现黄河流域水资源保护的根本。水资源保护法律的重要功能之一就是宣传、教育、提高人们的水资源保护意识,促进人们自觉自愿、坚持不懈地保护水资源。黄河流域经济社会发展很不平衡,水资源保护涉及多个省、自治区,上下游地区、各种利益集团的利益错综复杂,保护水资源必须建立良好的秩序,这种秩序就是法治秩序,只有通过法律法规建设,才能调整好各种利益关系,只有通过制定和实施水资源保护方面的法律,确定和实施水资源保护的原则、制度、措施、

管理体制,才能有效地实现黄河流域水资源保护目标。水资源保护工作需要国家对危害水资源保护的行为予以有效地制裁,法律是国家强制力保证水资源保护的最有效手段和措施,可以有效的制止在水资源保护方面的违法行为,从而有力地保证水资源保护的顺利进行。

实施大江大河流域综合开发和环境资源保护方面法律起着特别重大的作用,国外保护大江大河流域环境资源的成功经验说明,只有通过法律才能有效地、正确地处理流域水资源保护中各种复杂的社会关系,才能保障流域水资源保护目标、任务、计划的顺利实现。美国早在1899年就制定了《河流与港湾法》,用以保证通航河流畅通;1956年的《水质改善法》是水质标准得以实施;1987年美国经多次修改的《清洁水法》颁布实施。德国制定详细的水法,进行水环境保护的管理。法国的《水污染防治法》是法国有关水问题的基本宪章。英国1951年的《河流污染防治法》、1960年的《清洁河流法》用以规范水资源管理及水污染防治。

三、黄河流域水资源保护法制建设对策

(一)建立黄河流域水资源保护的法律法规体系

水资源保护法制建设的立法对水资源保护的作用具有决定性的影响,水资源保护法制建设的首要任务是水资源保护立法,从而为水资源保护提供法律基础,水资源保护立法可以确定水资源保护的基本政策和制度,可以就流域内的水质监测、城乡建设、资源开发等活动制定具体的法律法规和标准,因此,水资源保护立法影响水资源保护的所有领域。

中国陆续颁布的《环境保护法》、《水土保持法》、《水污染防治法》、《水法》等法律为水资源保护等问题作了原则规定,黄河流域内的省区地方法规、国家有关主管部门的行政规章和其他规范性文件也有黄河水资源保护的内容。但是,有关黄河流域水资源保护的立法还相当薄弱,应该加强黄河流域水资源保护的立法,逐步从以下三个方面完善黄河流域水资源保护的法律法规体系:1)制定有关黄河流域综合开发管理体制的法律、黄河流域经济政策和环境政策、黄河流域内的组织和个人水资源保护的权利和义务、黄河流域水资源保护活动的原则和监督管理法律、处理流域内各种相关纠纷的法律等。2)制定黄河水资源保护法作为黄河流域水资源保护的专门法规,并由此逐步制定:黄河水污染防治法、黄河源头自然保护区法、黄河流域水土保持法、黄河流域森林保护

法、黄河流域野生动植物保护法、黄河流域自然灾害防治法等法律。3)制定黄河流域水资源保护有关的其他法律文件:黄河流域国土资源综合开发法、环境综合整治法、黄河流域社会保障法、黄河流域清洁生产法、乡镇企业环境管理法等法律。

(二)建立严格公正的黄河流域水资源保护执法和司法体系

建立严格、公正的行政执法和司法体系,切实发挥水资源保护法调整保障作用。水资源保护法的严格、公正、有效的实施,为水资源保护提供良好的法制环境。加强水资源保护必须是流域内的行政机关严格依法办事、执法必严、违法必究。建立健全水资源保护执法机构和体制,加强水资源保护执法队伍的建设,提高水资源保护执法人员的素质;建立健全水资源保护执法制度,努力促进水资源保护执法程序化、规范化,不断提高水资源保护执法效率;加大水资源保护执法力度,提高水资源保护执法的权威,加强水资源保护的行政执法,必须首先提高流域内各级政府领导的水资源保护法律意识和法治观念。

司法机关必须公正司法,依法行使审判权和检察权,为了消除黄河流域内各地法院的地方主义,可以根据黄河流域水资源保护的需要组建黄河法庭,健全司法机关处理水资源保护案件的机制,加大水资源保护的司法力度,提高水资源保护司法的权威、效益和效率。法律服务是水资源保护法律工作的重要方面,建立水资源保护法律咨询机构,加快建立水资源保护的法律服务制度,拓宽水资源保护法律服务的领域已是当务之急。

(三)建立健全黄河流域水资源保护执法检查监督制度

黄河流域水资源保护法律监督是水资源保护法制建设的重要环节,加强黄河流域水资源保护的法制监督,建立健全执法检查监督制度,是有效保障水资源保护法实施的有力保证。加强黄河流域水资源保护的法制监督,应该从加强黄河流域管理机关对本流域内有关政府机关、组织和个人的依法监督,形成流域内综合管理的机制和制度;加强检察机关对黄河流域水资源保护法律实施的监督,形成国家检察机关、行政监察机关监督检查有关黄河流域法律实施的制度;加强国家、地方立法机关对黄河流域水资源保护法律实施的监督,形成人民代表大会及其常委会监督有关法律实施制度;加强黄河流域内社会团体和公众监督有关法律实施的制度。加强黄河流域内各级政协和各民主党派对水资源保护法律实

施的监督等。

黄河流域是中华民族的发祥地,不能按照长官意志开发、保护和管理黄河流域,要以法律的形式体现人民意志来保护和管理黄河流域的水资源,黄河流域的水资源保护必须有公众参与管理,依靠人民群众实现黄河流域水资源的有效保护。

(四)加强水资源保护法制系统研究

水资源保护法是一个系统,水资源保护法制建设是一项系统工程,为了促进水资源保护战略的实施,水资源环境保护法学研究应从多个方面予以研究:黄河流域环境保护法与黄河流域相关法的关系;黄河流域环境资源保护法的原则、制度;黄河流域开发权、河岸权、取水权、资源物权的理论;黄河流域环境资源法律的性质、特点、作用、体系、地位、制度;黄河流域资源保护的立法、执法、司法和法律监督;黄河流域上下游、左右岸、供水区和调水区之间的矛盾、纠纷及其解决、补偿机制;有关防治黄河流域环境污染、保护黄河流域生态环境、合理开发利用黄河流域自然资源、城乡规划建设和黄河流域区域发展等方面的法律法规;黄河流域环境资源保护法的案例分析和法律实务。比较研究外国大江大河流域环境资源保护法,如美国、英国、德国、日本、印度、新加坡等发达国家和发展中国家的有关法律等。

(五)培养和增强黄河流域内政府民众水资源保护的法制意识

加强黄河流域水资源保护法制宣传教育,培养和增强黄河流域内政府、民众水资源保护的法制意识。加强黄河流域水资源保护法制建设,不仅要求增强黄河流域水资源保护法律的国家强制力,增强对遵守水资源保护法律的社会压力,而且要求提高水资源保护法律意识和守法观念,形成流域内政府、民众人人自觉遵法守法的局面。要实现依法管理黄河流域水资源,依法开展水资源保护,必须通过强有力的法制宣传教育活动,使流域内政府、民众树立法制观念、“法大于权”的观念、“权利”观念和“权利制约”观念。

黄河流域水资源保护法的实施只有与政府、民众的水资源保护法意识和法制意识的培养和提高同步进行,才能收到水资源保护法全力贯彻实施的成效。无数事实说明,法制宣传、法制教育在传播水资源保护法知识的同时,逐步形成依法保护水资源的法律意识、社会气氛,为水资源保护法的实施创造最基本的条件。因此,法制宣传教育作为水资源保护

(下转第 55 页)

以排出次序,为最终的决策提供依据(见图 2)。

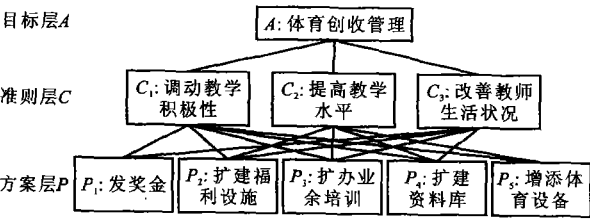


图 2 层次分析

采用调查表(含有构造判断矩阵)对该体育部门的人员进行调查,并计算出代数平均分值。结果见表 4、表 5。

表 4 判断矩阵 A-C(相对于 A 而言,各准则之间的相对重要性比较)

A	C ₁	C ₂	C ₃	W	一致性检验
C ₁	1	1/5	1/3	0.104	CR=0.33<0.10
C ₂	5	1	3	0.637	
C ₃	3	1/3	1	0.258	

三、结 语

(1)体育管理系统中的子系统受多因素的影响,利用层次分析法具有明显的优势。

(2)层次分析法对数据的要求不是太精确,而且

表 5 判断矩阵 C₁-P(相对于 C₁ 而言,各方案之间的相对重要性比较)

A	P ₁	P ₂	P ₃	P ₄	P ₅	W	一致性检验
P ₁	1	3	5	4	7	0.491	CR=0.028<0.10
P ₂	1/3	1	3	2	5	0.232	
P ₃	1/5	1/3	1	1/2	3	0.092	
P ₄	1/4	1/2	2	1	3	0.138	
P ₅	1/7	1/5	1/3	1/3	1	0.046	

计算方法简单,它最适宜解决那些难以完全用定量方法进行分析的决策问题,是复杂的社会、经济系统的实现科学决策的有利工具。

(3)在层次分析法中,对其包含的各因素进行分层是比较关键的,必须广泛听取意见,进行专家咨询调查,以使分层的标准相对恰当。

(4)此方法亦可适用于体育工作的各个方面。

参考文献:

[1] 谭跃进,陈英开,易先进. 系统工程管理[M]. 北京:国防科技大学出版社,1999.
[2] 程建权. 城市系统工程[M]. 武汉:武汉测绘科技大学出版社,1998.

[责任编辑 陈志和]

(上接第 52 页)

法制建设的重要方面,是培养流域内政府、民众水资源保护法律意识的主要途径,法制宣传教育为实施水资源保护法奠定坚实的思想理论基础,提供了有力的法律武器。

参考文献:

[1] 长江流域水资源保护立法研究课题组. 长江流域水资源保护立法问题研究[J]. 中国法学,1999,(2).
[2] 魏宗昌. 从美国西部水资源开发看中国缺水问题[J]. 中国农村水利水电,2000,(4).
[3] 邓柏善. 法国水资源利用与管理[J]. 湖南水利水电,1999,(6).
[4] 黄 晶. 对当前全球及我国水资源问题状况及对策的讨论[J]. 软科学,2001,(5).
[5] 李志群,张为中,张洪泉,等. 赴日本水资源保护技术交

流考察报告[J]. 东北水利水电,2000,(12).
[6] 曹 捍. 国外水资源保护现状与趋势[J]. 水资源保护,2000,(3).
[7] 王占礼. 困扰中国经济发展的水资源问题[J]. 宁夏农学院学报,1992,(2).
[8] CEA 冈萨雷斯. 美洲的水资源管理[J]. 水利水电快报,1999,(15).
[9] 卡尔·迈厄斯. 南部非洲的水资源合作[J]. 水利水电快报,1998,(6).
[10] 王亚红. 浅析中国与荷兰水资源管理的区别[J]. 浙江水利水电学校学报,2002,(3).
[11] 金典慧,雷健波,张菊清. 日本水资源管理的启示[J]. 广西水利水电,1998,(2).
[12] 王 涛. 台湾水资源的供需现状分析[J]. 亚太经济,2000,(4).

[责任编辑 陈志和]