



河南省哲学社会科学规划项目成果文库

黄淮流域生态系统管理 法律制度研究

HUANGHUAILIUYU SHENGTAIXITONG GUANLI FALU ZHIDU YANJIU

陈晓景 著

河南人民出版社

河南省哲学社会科学规划项目成果文库



黄淮流域生态系统管理 法律制度研究

陈晓景 著
河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

黄淮流域生态系统管理法律制度研究/陈晓景著. —郑州:
河南人民出版社, 2010. 6
ISBN 978-7-215-07189-6

I. ①黄… II. ①陈… III. ①生态系统-系统管理-
法律-研究-中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 064257 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65788036)

新华书店经销 河南新华印刷集团有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 9.625

字数 245 千字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

定价:26.00 元

前 言

一、问题的提出

在人类历史上,出现过许多农业文明,如古巴比伦文明、古印度文明和中国古黄河流域文明等都曾灿烂辉煌、名噪一时。它们之所以成为古农业文明,都是仰仗于流淌不尽的江河之水的滋养和得天独厚的流域资源的孕育。然而,随着历史的变迁,这些古老的农业文明或昙花一现,或日渐式微,最终陨落消亡,留给我们后人惨痛的教训和无尽的启示。

经历了工业文明带给生态环境的千疮百孔后,我国适时提出了科学发展观,倡导构建和谐社会,实现自然、社会、经济的全面发展。中国江河众多,大小流域从西到东、从南到北涵盖了大部分国土面积。“河水汤汤,沃土苍苍”,可以说,流域生态环境状况直接决定着中国和谐社会构建的成败。

河南省分属黄河、淮河、海河、长江四大流域,其中黄河、淮河流域占据河南境内绝大部分面积。中原古老的黄河文明正是依傍着黄河流域良好的水土资源环境而繁荣昌盛,但在随后的漫长岁月里,也正是由于对流域水土资源的不合理利用,违背流域的可持续发展而陨落消亡。党的十六大以来,河南省委、省政府确定了全面建设小康社会、实现中原崛起的奋斗目标。然而,现今黄淮流域生态环境危机已成为制约河南实现中原崛起、构建和谐社会的“瓶颈”。据统计,我省正面临着水

资源短缺的危机,人均水资源占有量相当于全国平均水平的 1/5,供水不足的城市有 9 个,每年在太行山及豫西黄土地区等地有百万人和几十万头牲畜饮用水困难,早年尤为严重。同时,我省的水污染状况也不容乐观,全省有 1/3 以上的河流、水库等地表和浅层地下水不同程度地受到污染。在我省境内的黄河、海河、淮河、长江四大水系中,符合集中式生活饮用水源标准的 I ~ III 类水质河段仅占检测总长度的 44%。尽管国家及河南省政府也大力采取措施,集中人力物力来防治流域污染和水资源短缺,但由于欠缺流域生态系统整体管理的治理理念和法律保障机制,因此难以从根本上取得成效。

生态系统管理是 20 世纪 90 年代兴起的以系统复合手段保护生态环境的新型理论,它要求综合对待生态系统的各组成成分,全面考虑社会、经济、自然的需要和价值,采用多学科的知识和方法来解决资源利用、生态保护和生态系统退化的问题,以实现经济、社会 and 环境的和谐发展。流域是一个集水区域,它不仅是一个从源头到河口的完整、独立、自成系统的水文单元,其所在的自然区域又是人类经济、文化等一切活动的重要社会场所。因此,流域在其边界范围内由于水的自然流动性形成了一个重要的自然—社会—经济复合生态系统。许多学者都认为,流域更适合作为生态系统管理单元。流域具有清晰的等级结构,这种等级结构赋予它灵活的尺度,对生态系统管理和研究十分方便。除了流域具有的生态系统等级结构特征外,从生态意义上,流域构成陆地和海洋的重要联系;流域内的湿地、河流、湖泊为大多数鱼类提供栖息地;流域内的森林和草地,不仅为大多数陆生植物和动物提供了栖息地,还提供了水源涵养、水质保持、泄水滞洪和调解土壤养分恢复和循环等其他环境服务。流域将陆地生态系统和淡水生态系统结合在一起,是土地利用、水土保持和水资源管理的完整单元。因此,以生态系统管理为中心的黄淮流域管理法律规制是保护黄淮流域生态环境、促进和谐中原崛起的根本保障。

本书以科学发展观为指导,以生态系统管理理论为切入点,运用比

较和实证分析方法,围绕保障黄淮流域内自然、社会、经济和谐发展设计法律制度框架,以推动河南实现中原崛起、构建和谐社会的宏伟目标。

二、研究意义

(一)推进环境资源法学理论的发展

环境资源法作为一门新兴的学科,理论基础有待进一步深化。目前,综合生态系统管理理论已引起环境资源法学界的关注并有学者专门撰文探研。然而,国内外学者都已发现,综合生态系统管理理论在实践中很难操作,根本原因在于合适尺度的选择,而流域被普遍认为是生态系统管理的最佳尺度。因此,以生态系统管理为中心对黄淮流域管理的法律规制进行理论与制度的构建对于研究生态系统管理法、拓展环境资源法学理论有着积极的意义。

(二)保护流域生态,促进社会和谐

现今流域生态环境危机严重制约了中国和谐社会的构建。据统计,近20年来,我国黄河、淮河、海河、辽河4个流域水资源数量减小的幅度均超过了10%;全国已有包括黄河、辽河等大江大河在内的90多条河流发生过断流。另据2008年中国环境状况公报显示:全国地表水污染依然严重,七大水系水质总体为中度污染,湖泊富营养化问题突出。探究中国流域生态环境问题屡治不力的根源,割裂流域生态系统整体性、欠缺流域整体管理的制度安排是症结所在。本文以流域生态系统整体管理为基点来构建黄淮流域生态系统管理的法律制度,其对于我国流域生态环境的保护、促进和谐社会的构建有一定的借鉴意义。

三、创新之处

目前,我国学界对流域管理法的研究大多从流域水资源管理的视角来设计和构建法律制度框架。也有一些学者对流域整体管理的法律构建作了有益的探索,取得了一定的学术成果,推动了我国流域管理法

律制度的发展。其中研究较为深入的是台湾行政院的报告,他们提出了整合河川上、中、下游水土林资源规划与管理,达到流域生态、生产、生活环境与资源永续利用的目标,但其重在设计流域管理的组织框架与职能安排,并没有系统构建流域生态系统整体管理的具体制度。其他国内的研究无论从理论分析,还是制度的设计都还显得分散和单薄,并且欠缺对流域管理法作明确清楚的界定和分析,更缺乏系统全面的论证和设计流域生态系统管理的制度框架。

从总体上来看,国外学者对流域管理法律与政策的研究已经比较深入。在研究的过程中,各国学者都注意本国社会经济发展状况与历史文化背景对流域管理制度构建的影响,形成了各具特色的流域管理理论,如自治治理理论、流域一体化管理理论、协商合作理论等。但是,国外对流域管理法的研究一般注重具体制度的司法实践,并没有构建系统的流域管理法的制度体系。

(一) 方法的创新

在国内外研究现状的基础上,本文在方法上另辟蹊径,从生态系统管理视角来构建黄淮流域管理的理论和制度体系,并试图通过实证分析来探寻流域管理法的制度因应。

(二) 内容的创新

第一,本文从立法理念、立法本位、根本价值、调整范围、基本原则等出发详细构架黄淮流域生态系统管理的理论体系。本文认为,黄淮流域生态系统管理的首要 and 直接目的应该是保护流域环境资源,维护流域自然生态系统的平衡与稳定,并在此基础上,实现其最终目标——黄淮流域生态系统整体健康与安全,达到全流域自然、社会、经济的和谐发展;流域的特性要求黄淮流域管理的立法理念应该在可持续发展和科学发展观的指导下,以系统的、开放的、可持续的思维模式来设计其制度框架结构;其根本价值是流域整体利益的实现,调整范围应该是一部涵盖对流域生态系统有重大影响或潜在重大影响的流域自然、社会、经济各要素的综合法。

第二,关于黄淮流域生态系统管理的立法本位与基本原则方面,本文认为应该选择以义务为本位对黄淮流域生态系统管理进行法律制度的创制和实施。基本原则方面,本文强调应紧紧围绕着尊重黄淮流域生态阈值、保障黄淮流域整体利益的实现而进行。

第三,关于黄淮流域生态系统管理的制度结构方面,本文突破了以往流域管理法制度设计仅仅关注流域水资源或其他环境资源要素的狭窄视野,从黄淮流域生态系统整体性及流域生态阈值出发,综合考虑流域自然、社会、经济各要素来设计黄淮流域管理的制度框架。本文构建的黄淮流域管理的制度结构不仅包括对流域生态系统有整体影响的基本性制度,即“元制度”,并针对黄河与淮河各自不同的流域特征进行了重点制度的设计。

第四,根据黄淮流域生态系统管理与流域内区域自主治理之间的冲突与合作,本文还构建了流域与区域不同层面的黄淮流域管理制度结构。

目 录

第一章 多灾多难的黄淮流域	1
第一节 黄河流域古文明的衰落	1
一、黄河流域概况	1
二、悠久的黄河流域文明	7
三、生态环境破坏导致流域文明的衰落	8
第二节 灾难深重的淮河流域	12
一、淮河流域概况	12
二、流域内天灾人祸频仍	16
 第二章 黄淮流域可持续发展的必然选择	
——流域生态系统管理	22
第一节 流域生态系统管理的自然原因	22
一、流域的概念及特征	22
二、流域生态系统的结构和功能	25
第二节 流域生态系统管理的历史选择	27
一、古流域文明的衰落及启示	27
二、流域管理的发展趋势和方向:流域生态系统管理	30
第三节 流域生态系统管理的概念和特征	32
一、流域生态系统管理的概念	32

二、流域生态系统管理的特征·····	36
第三章 黄淮流域生态系统管理的理论基础 ·····	37
第一节 生态学理论:流域生态系统管理的科学基础·····	37
一、流域生态学·····	38
二、生态水文学·····	40
第二节 哲学理论:流域生态系统管理的世界观和方法论·····	43
一、生态整体主义的伦理观·····	43
二、可持续发展理论·····	47
三、系统论·····	49
第三节 经济学理论:流域生态系统管理的经济根源·····	51
一、公共物品理论·····	51
二、外部性理论·····	53
三、生态经济理论·····	55
第四节 法学理论:流域生态系统管理的制度动因·····	57
一、公平正义理论·····	57
二、公共利益保护理论·····	60
第四章 国外流域管理法评析 ·····	64
第一节 多种模式、殊途同归:美国流域管理法 ·····	64
一、统一立法的田纳西河流域·····	65
二、分散立法的密西西比河流域·····	67
第二节 从理念更新到全民参与:澳大利亚流域管理法·····	70
一、立法背景·····	70
二、立法理念·····	71
三、主要内容·····	72
第三节 健全的体系、完善的机制:日本流域管理法 ·····	73
一、法律体系·····	74

二、组织体系·····	75
三、规划体系·····	76
第四节 以流域为单元的资源统一管理:	
新西兰流域管理法 ·····	77
一、立法背景·····	77
二、立法目的·····	78
三、主要内容·····	78
第五节 国外流域管理法的启示 ·····	80
 第五章 流域管理法——黄淮流域生态系统管理的	
制度保障 ·····	83
第一节 流域管理法的理性选择 ·····	83
一、现行法律法规对流域管理的相关规定·····	85
二、现行流域管理法律构建的制度缺陷·····	95
三、流域管理法的理性选择·····	98
第二节 软法——黄淮流域生态系统管理的重要选择·····	111
一、软法的界定 ·····	111
二、软法在国际流域管理中的应用 ·····	115
三、软法在黄淮流域生态系统管理中的应用 ·····	118
 第六章 黄淮流域生态系统管理的立法本位与	
基本原则 ·····	120
第一节 黄淮流域生态系统管理的立法本位·····	120
一、立法本位:义务本位·····	120
二、选择义务本位的优势条件 ·····	125
第二节 黄淮流域生态系统管理的基本原则·····	129
一、流域生态保护优先原则 ·····	130

二、在流域生态阈值内谨慎开发利用流域环境资源的 原则	132
三、流域整体统一管理原则	135
四、协调合作原则	137
五、利益公平补偿原则	140
第七章 黄淮流域生态系统管理应遵循的“元制度”	143
第一节 流域管理法中的“元制度”	144
一、流域生态阈值管制制度	144
二、流域环境资源产权制度	152
三、流域产业发展制度	153
四、流域生态补偿制度	153
五、流域生态系统保护基金与投资制度	154
六、流域环境教育及培训制度	155
七、流域管理执法与实施保障制度	157
八、法律责任制度	158
第二节 黄淮流域生态系统管理中的若干重要元制度	158
一、流域规划制度	158
二、流域产业发展制度	170
三、流域生态恢复与重建制度	181
第八章 黄河流域生态系统管理重点制度设计	196
第一节 黄河流域生态环境问题	196
一、水土流失	196
二、水资源短缺	198
三、水污染严重	199
第二节 现行黄河流域管理的制度缺陷	200
一、流域管理立法理念滞后	200

二、流域管理体制错位	202
三、水权保护等制度的缺失	203
第三节 黄河流域生态系统管理的重点制度构建	205
一、理顺黄河流域生态系统管理体制	205
二、供水量分配制度	207
三、水权制度	210
四、资本治水制度	212
五、水土保持制度	213
六、湿地保护制度	216
 第九章 淮河流域生态系统管理重点制度设计	220
第一节 久治不愈的淮河水污染	220
一、污染—治理—再污染	220
二、淮河流域水污染久治不愈的原因分析	222
第二节 淮河流域水环境管理法律政策评估	225
一、淮河流域现行水环境管理法律及政策	225
二、淮河流域现行水环境管理制度评析	231
第三节 淮河流域生态系统管理的重点制度安排	237
一、淮河流域产业发展制度	237
二、清洁生产与循环经济制度	239
三、持续农业发展制度	240
四、流域环境教育及培训制度	241
 第十章 黄淮流域生态系统管理与地方自主治理	243
第一节 保障黄淮流域生态阈值内的地方自主治理	244
一、不同体制下地方自主治理模式理论的梳理	245
二、地方自主治理的价值	253
三、地方自主治理的成本	254

四、地方自主治理的条件	257
第二节 黄淮流域生态系统管理与地方自主治理契合的 保障机制	258
一、流域与地方立法关系的法治化	260
二、流域财政转移支付——中央通过财政资助地方 自主治理	266
三、流域对地方的监督	268
第三节 寻求多中心的治理模式	269
一、政府在黄淮流域生态系统管理中的局限性	269
二、黄淮流域生态系统管理的多中心治理	270
参考资料	275
后记	292

第一章

多灾多难的黄淮流域

第一节 黄河流域古文明的衰落

黄河流域,东西横九州,南北贯百川。它是华北平原的主要塑造者之一,并在干旱的宁夏、内蒙古境内,塑造了具有“塞上江南”美称的宁夏平原和河套平原,被尊为“四渎之宗”、“百泉之首”,它为中华民族文明的发展作出了巨大贡献。但是,随着历史的变迁和生态环境的破坏,黄河流域古文明逐渐走向衰落。

一、黄河流域概况

“黄河之水天上来,奔流到海不复回。”这句千古传唱的我国唐代诗人李白的诗句描绘了黄河的特点。“天上”应当指青藏高原上的巴颜喀拉山,黄河从这里发源,流经青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、山西、陕西、河南、山东等九省(区),于莽莽苍苍的崇山峻岭之中,在河床高于两岸地面的沃野平畴之上,携沙带泥,浩浩荡荡,蜿蜒曲折,向东奔流,经过 5500 千米的路程,流入渤海。黄河干流河道全长 5464 平方千米,流域面积 79.5 万平方千米(包括内流区 4.2 万平方千米)。与其他江河不同,黄河流域上、中游地区的面积占总面积的 97%;黄河下游

长达数百公里,流域面积只占3%。

黄河流域幅员辽阔,西部属青藏高原,北邻沙漠戈壁,南靠长江流域,东部穿越黄淮海平原。全流域年平均降水量466mm,总的趋势是由东南向西北递减,降水最多的是流域东南部湿润、半湿润地区,如秦岭、伏牛山及泰山一带年降水量达800mm~1000mm;降水量最少的是流域北部的干旱地区,如内蒙古河套平原年降水量只有200mm左右。流域内大部分地区旱灾频繁,历史上曾经多次发生遍及数省、连续多年的严重旱灾,危害极大。流域内黄土高原地区水土流失面积43.4万平方千米,其中年平均侵蚀规模数大于5000吨/平方千米的面积约15.6万平方千米。流域北部长城内外的风沙区风蚀强烈。严重的水土流失和风沙危害,使脆弱的生态环境继续恶化,阻碍当地社会和经济的发展,而且大量泥沙输入黄河,淤高下游河床,也是黄河下游水患严重而又难于治理的症结所在。

黄河的突出特点是“水少沙多”。全河年平均天然径流量580亿立方米,仅占全国河川径流总量的2%,小于长江、珠江、松花江,居我国七大江河的第四位。流域内人均水量593立方米,为全国人均水量的25%;耕地亩均水量324立方米,仅为全国耕地亩均水量的17%。再加上邻近地区的供水需求,水资源更为紧张。黄河三门峡站多年平均输沙量约16亿吨,平均含沙量35千克/立方米,在大江大河中名列第一。最大年输沙量达39.1亿吨,最高含沙量920千克/立方米。黄河中游水土流失严重的黄土高原,是黄河泥沙的主要来源地区。在全河16亿吨泥沙中,有9亿吨左右来自河口镇至龙门区间,占全河来沙量的56%;有5.5亿吨来自龙门至三门峡区间,占全河来沙量的34%。黄河中游的泥沙,年内分配十分集中,80%以上的泥沙集中在汛期;年际变化悬殊,最大年输沙量为最小年输沙量的13倍。

内蒙古托克托县河口镇以上为黄河上游,汇入的较大支流(流域面积1000平方千米以上)有43条。青海省玛多以上属河源段,河段内的扎陵湖、鄂陵湖,海拔高程都在4260m以上,蓄水量47亿立方米和

108 亿立方米,是我国最大的高原淡水湖。玛多至玛曲区间,黄河流经巴颜喀拉山与积石山之间的古盆地和低山丘陵,大部分河段河谷宽阔,间有几段峡谷。玛曲至龙羊峡区间,黄河流经高山峡谷,水流湍急,水力资源较为丰富。龙羊峡至宁夏境内的下河沿,川峡相间,水量丰沛,落差集中,是黄河水力资源的“富矿”区,也是全国重点开发建设的水电基地之一。黄河上游水面落差主要集中在玛多至下河沿河段,该河段干流长占全河的 40.5%,而水面落差占全河的 66.6%。龙羊峡以上属高寒地区,人烟稀少,交通不便,经济不发达,开发条件较差。下河沿至河口镇,黄河流经宁蒙平原,河道展宽,比降平缓,两岸分布着大面积的引黄灌区和待开发的干旱高地。本河段流经干旱地区,降水少,蒸发大,加上灌溉引水和河道渗漏损失,致使黄河水量沿程减少。

兰州至河口镇区间的河谷盆地及河套平原,是甘肃、宁夏、内蒙古等省(区)经济开发的重点地区。沿河平原不同程度地存在洪水和凌汛灾害,特别是内蒙古三盛公以下河段,地处黄河自南向北流的顶端,凌汛期间冰塞、冰坝壅水,往往造成堤防决溢,危害较大。兰州以上地区暴雨强度较小,洪水流量不大,但历时较长。一般而言,黄河上游的大洪水与中游大洪水不遭遇,因此,对黄河下游威胁不大。

河口镇至河南郑州桃花峪为黄河中游,是黄河洪水和泥沙的主要来源区,汇入的较大支流有 30 条。河口镇至禹门口是黄河干流上最长的一段连续峡谷,水力资源非常丰富。峡谷下段有著名的壶口瀑布,深槽宽仅 30m~50m,枯水水面落差约 18m,气势宏伟壮观。河段内支流绝大部分流经水土流失严重的黄土丘陵沟壑区,是黄河泥沙特别是粗泥沙的主要来源。禹门口至三门峡区间,黄河流经汾渭地壑,河谷展宽,其中禹门口至潼关(简称小北干流),河长 132.5km,河道宽浅散乱,冲淤变化剧烈。河段内有汾河、渭河两大支流相继汇入。潼关附近受山岭约束,河谷骤然缩窄,形成天然卡口,宽仅 1000 余米,起着局部侵蚀基准面的作用,潼关河床的高低与黄河小北干流、渭河下游河道的冲淤变化有密切关系。该河段两岸的渭北及晋南黄土台塬,塬面高出