



自然·生态·文明
ZIRAN SHENGTAI WENMING

西北民族地区生态安全 与水资源制度创新研究

XIBEI MINZU DIQU SHENGTAI ANQUAN
YU SHUIZIYUAN ZHIDU CHUANGXIN YANJIU

陈永胜 主 编 朱发昇 王晓天 副主编



甘肃人民出版社



西北民族地区生态安全 与水资源制度创新研究

XIBEI MINZU DIQU SHENGTAI ANQUAN
YU SHUIZIYUAN ZHIDU CHUANGXIN YANJIU



陈永胜 主 编 朱发昇 王晓天 副主编

 甘肃人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

西北民族地区生态安全与水资源制度创新研究 / 陈永胜主编. —兰州: 甘肃人民出版社, 2008. 12
ISBN 978-7-226-03744-7

I.西… II.陈… III.①民族地区—生态环境—环境保护—研究—西北地区 ②民族地区—水资源管理—研究—西北地区 IV.X321.24 TV213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 195078 号

责任编辑: 赵宝红

装帧设计: 马吉庆

西北民族地区生态安全与水资源制度创新研究

陈永胜 主编

朱发昇 王晓天 副主编

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市南滨河东路 520 号)

兰州大众彩印包装有限公司印刷

开本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 10 插页 2 字数 268 千

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1~1 000

ISBN 978-7-226-03744-7 定价: 30.00 元

国家哲学社会科学资助项目

《西北民族地区生态安全与水资源制度创新研究》课题组

主持人：陈永胜

成 员：朱发昇 王晓天

宋志萍 王晓平

谢志伟 岳海勇



目 录

CONTENTS

▶ 绪 论 001

- 一、研究范围 002
- 二、研究现状 003
- 三、研究意义 005
- 四、研究观点 005
- 五、研究框架 008
- 六、研究方法 010
- 七、研究目的 010

▶ 第一章 西北民族地区生态安全与水资源制度创新的历史回顾与现状分析 013

- 一、生态安全的概念阐释及特征透析 015
- 二、西北民族地区生态安全与水资源制度创新的历史回顾 025
- 三、西北民族地区生态安全的现状考察及其成因分析 029
- 四、西北民族地区水资源状况及其成因分析 037

▶ 第二章 西北民族地区生态安全与水资源产权制度创新 055

- 一、西北民族地区水资源产权制度的理论基础和现状分析 057
- 二、西北民族地区水资源产权初始分配 068
- 三、西北民族地区水资源配置的有效形式——产权交易 076
- 四、西北民族地区地方政府在水权分配与交易中的作用 089

▶ 第三章 西北民族地区生态安全与水价制度创新 095

- 一、西北民族地区水价制度的经济效应分析 097
- 二、西北民族地区水价制度创新的基本原则 105
- 三、西北民族地区水价制定的主要方法及模型 108
- 四、西北民族地区水价制度现状及创新的基本思路 120

► 第四章 西北民族地区生态安全与水资源生态

补偿机制创新 159

- 一、西北民族地区水资源生态补偿机制的理论基础 159
- 二、西北民族地区水资源生态补偿可借鉴的现实经验 168
- 三、西北民族地区水资源生态补偿的基本原则 150
- 四、西北民族地区水资源生态补偿机制的构建 158

► 第五章 西北民族地区生态安全与水资源环境

保护制度创新 167

- 一、西北民族地区水资源环境保护制度创新的内涵及意义 169
- 二、西北民族地区水资源环境保护制度实施现状分析 172
- 三、西北民族地区水资源环境保护制度创新的思路 176

► 第六章 西北民族地区生态安全与水资源环境保护

社会机制创新 203

- 一、西北民族地区生态安全与水资源保护社会机制创新的背景分析 205
- 二、西北民族地区生态安全与水资源保护社会机制、政府机制与市场机制的关系 212
- 三、西北民族地区生态安全与水资源保护社会机制创新的切入点是环保民间组织 225

► 第七章 西北民族地区生态安全与水资源法律制度创新 239

- 一、西北民族地区水资源法律制度概况 241
- 二、西北民族地区水资源法律体系分析 249
- 三、西北民族地区水资源法律制度创新思路 259

► 第八章 西北民族地区生态安全与水资源保护

非正式制度创新 267

- 一、西北民族地区非正式制度的一般分析和现状考察 270

二、西北民族地区生态安全与水资源保护中非正式制度的作用 286

三、西北民族地区水资源非正式制度创新的主要内容 292

四、西北民族地区水资源非正式制度创新的实现途径 297

► 结 论 301

主要参考文献 309

后 记 315

绪 论

XULUN

.....

西北民族地区独特的地理位置及其环境现状，决定了西北民族地区是中国的生态屏障、生态之源，又是生态脆弱、生态退化最为严重的地区之一。西北民族地区生态安全关系我国生态安全的战略性、全局性，是我国整个生态安全战略的根本与核心，其对我国东部甚至东亚地区的环境保护和生态安全都具有重要意义。水资源问题是影响生态安全的核心要素，如何在西北民族地区走向现代化的过程中实现人口资源环境的协调发展，通过水资源制度创新来维护和保障西北民族地区的生态安全是摆在理论界和实践部门面前的重要而紧迫的课题。本研究课题主要从水资源制度创新对实现西北民族地区生态安全的重要意义、作用、途径等方面进行分析论证。

一、研究范围

本课题以西北民族地区生态安全与水资源制度创新为研究选题，主要研究西北民族地区生态安全的水资源制度创新，从传统习惯、地理范围等意义上讲，西北地区包括青海、甘肃、宁夏、新疆、陕西。本课题将西北民族地区实际研究范围界定为陕西以外的甘肃、青海、

宁夏、新疆四个省区，主要是基于三个方面的原因，一是西北地区本身就是民族地区，民族分布广泛，小聚居、大杂居的格局具有典型性，随着改革开放的进一步深入，西北地区经济社会发展、民族人口流动性大，各民族杂居、少数民族散居现象非常突出，这是将西北民族地区界定为西北地区的人文因素；二是水资源本身的特殊性。水资源是主要的战略性、经济性、基础性资源，加上其自身流域的整体性，是没有办法截然分开的，譬如河西走廊的黑河流域，流经青海、甘肃、内蒙古，实际上治理黑河，要把上游、中游和下游结合起来，统筹考虑，这是把研究范围界定为西北地区的资源要素；其三，自然地理环境的复杂性、关联性要求我们把研究范围界定为西北地区。在水资源制度创新的研究方面，我们的研究主要集中在水资源制度本身及与其相关的水资源环境制度、水资源保护的生态利益补偿机制、水资源保护的社会机制构建、水资源保护的非正式制度创新等。

二、研究现状

水资源是生态环境的基础性战略性资源。西北民族地区是我国水资源保护的重要区域，我国许多大江大河如长江、黄河等都发源于此，这一地区生态安全与否直接关系全国生态安全。由于西北民族地区经济发展水平较低，自然资源法律制度研究建设滞后，导致水资源人为破坏、浪费严重，直接影响到全国生态环境安全和可持续发展战略的实施。

学术界从水资源管理学、法学、生态学、区域经济学、产权经济学等学科角度对西北水资源、生态环境等问题进行了大量研究，形成了一批成果。主要有全国政协人口资源环境委员会主编的《西部大开发与水资源文集》、汪恕诚的《水权和水市场——谈实现水资源优化配置的手段》、吴季松的《水资源及其管理的研究与应用》、《现代水资源管理概论》，以及袁弘任、吴国平等编著的《水资源保护及其立法》

等著作,这些成果的形成为本课题研究奠定了一定的基础。

需要指出的是,由于学者各自研究视角的局限,把水资源与西北民族地区生态安全、法律制度结合起来进行全方位、综合研究的成果却不多见。对西北民族地区在社会主义市场经济体制下的水资源立法问题、水资源保护的生态利益补偿机制、水权流转机制、水价形成机制、水资源法律意识培养及机制构建等方面则研究明显不足。本选题拟从上述不足之处尝试进行突破。

三、研究意义

(1) 有利于深化对西北民族地区生态安全与水资源制度关系的认识。研究西北民族地区生态安全和水资源法律制度对于进一步开发、利用和配置水资源,加强西北民族地区生态环境保护、缓解沙尘暴危害,维护国家生态安全具有重要意义。

(2) 有利于西北民族地区全面建设小康社会目标的实现。研究西北民族地区生态安全和水资源法律制度对西北民族地区贯彻实施科学发展观,建立与水资源承载能力相适应的经济体系,实现全面建设小康社会的目标有重要作用。

(3) 有利于促进民族团结,维护西北民族地区社会稳定。西北民族地区生态安全和水资源法律制度研究对于保障西北少数民族的生存权、发展权,进一步巩固平等、团结、互助的民族关系,保持西北民族地区社会稳定有重要意义。

四、研究观点

(1) 西北民族地区水资源匮乏,是制约西北民族地区社会经济发展的主要障碍之一,现实中水权虚置问题突出,水资源虽归国家所有,由于在制度上没有明确中央政府、地方政府、部门以及所在地居民的权利、义务,实际上,国家所有权已被部门所有、地方政府所有、社

团所有和个人这样一种非正式的所有权体系所取代,结果造成了事实上的上述非正式占有现象,形成水资源利用利益分配上的矛盾,从而导致了各种开发者(包括部门、地方和个人)只争夺资源开发权而不顾水资源持续利用的严峻局面。因此,建立符合市场经济要求的水资源法律制度,对西北民族地区实现生态安全、全面建设小康社会有举足轻重的作用。

(2) 水资源法律制度创新是实现西北民族地区生态安全的必由之路。依法治国、建设社会主义法治国家的提出,为西北民族地区水资源法律制度的进一步建立和完善提供了基本前提。传统水资源法律制度的基础是计划经济体制,但随着社会主义市场经济体制的建立,水资源法律制度面临挑战,在水价形成机制、水权交易机制、水资源生态利益补偿机制、水资源社会保护机制、水资源环境保护制度创新等滞后问题方面突出,对西北民族地区生态环境保护带来严重影响。水资源法律制度具有降低交易费用、提高资源利用效率、促成合作、提供激励机制、外部性的内部化、减少不确定性等功能和作用。维护西北民族地区生态安全,弥补由于自然气候等因素造成的水资源短缺等资源“瓶颈”,必须依靠法制的力量。依法治水对于西北民族地区贯彻实施依法治国方略,促进西北民族地区经济、社会、环境、资源、人口的健康协调发展,保证西北民族地区水资源的可持续利用具有非常重要的意义。

(3) 水资源是实现西北民族地区生态安全的控制性要素,而要实现控制性要素水资源的安全,必须建立一整套行之有效的水资源环境保护制度。制约水资源环境保护制度创新的因素是复杂的,主要有技术因素、自然因素、知识要素、经验因素等。因此,要克服如此复杂因素的制约,实现水资源环境保护制度的创新是非常艰难的。解决西北民族地区水资源短缺需要加强水环境保护制度建设,西北水资源环境保护的政策法规需要进一步梳理检讨。当前我国实行的天然林保护

工程、退耕还林、退牧还草等政策措施关系未来西北乃至国家的生态安全,对这些政策的实施情况进行全面理性的分析是西北民族地区实施可持续发展战略、实现生态安全的重要基础。

(4) 当前维护西北民族地区生态安全的政策还存在结构性政策缺陷。生态效益及相关的经济效益在保护者与受益者、破坏者与受害者之间的不公平分配,导致了受益者无偿占有生态效益,保护者得不到应有的经济激励,破坏者未能承担破坏生态的责任和成本,受害者得不到应有的经济赔偿,这种生态保护与经济利益关系的扭曲,不仅使西北民族地区的生态保护面临很大的困难,而且也影响了地区之间、民族之间的和谐,要解决这一问题,唯一的出路是建立生态补偿机制,以便实现相关利益各方生态及经济利益分配的公平,促进西北民族地区经济和社会协调发展。

(5) 西北民族地区生态安全与水资源保护社会机制构建是基于这样一个基本事实,就是在国家、市场之间,又出现了第三域,即社会,在现代社会中公民社会的形成与发展对经济、社会、政治、文化的发展已产生了巨大的影响。水资源社会保护机制构建实际上是要动员和组织各种社会资源参与其中,从而形成巨大的维护生态安全的“合力”。当然,水资源保护涉及社会因素的复杂性,也内在的要求维护西北民族地区生态安全,必须不断推进水资源保护的社会机制创新。

(6) 西北民族地区水资源非正式制度指西北民族地区各民族在长期的水事活动中无意识形成的具有持久生命力的用水规则,构成代代相传的文化的一部分。主要包括价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习性、意识形态等因素。正式制度只有在社会认可,即与非正式约束相容的情况下,才能发挥作用。没有与正式制度相容匹配的水资源非正式制度,水资源正式制度创新实施的成本代价是很大的。改革开放以来,经过近 30 年的努力,中国已经建立起来了包括环境立法在内的一系列法律制度,但是令人困惑的是,应然的法在实然过程中并没有

达到所期望的效果,生态安全、环境污染、资源短缺等问题随着经济的发展仍然很严重并有加剧的趋势,这些都促使我国的法学家和社会学家陷入了反思,并形成一定程度的共识:任何社会都是存在包含文化、习俗、宗教等非正式制度,非正式制度在社会的调控体系中有重要的作用,无论法制如何完善,离开了非正式制度的基础,如果正式制度与非正式制度产生矛盾和冲突,正式制度很容易被搁置甚至被抛弃。西北民族地区生态安全与水资源保护的成败,很大程度上将取决于正式制度与非正式制度的调适与和谐。

五、研究框架

本课题在研究框架的设计和具体内容的选择上,主要以西北民族地区水资源制度创新为基本目标,以实现西北民族地区水资源配置高效率 and 持续开发利用,保障西北民族地区生态安全为目的,在借鉴国外水资源管理制度的基础上,针对我国西北民族地区水资源管理制度存在的主要矛盾和突出问题,对西北民族地区水资源制度创新进行了系统的全方位的审视、梳理、分析,并针对具体问题提出了对策建议,主要包括以下几个章节:

绪论部分主要阐述本文选题的意义、国内外研究现状、研究目的及范围界定、研究方法及技术路线、研究内容及结构等问题。

第一章在分析界定生态安全的概念阐释及特征的基础上,对西北民族地区生态安全与水资源制度创新的历史进行了回顾,分析了西北民族地区水资源状况及其成因以及对西北民族地区生态安全的现状进行了考察分析。

第二章在分析水资源产权内涵的基础上,主要研究西北民族地区水资源产权分配与交易问题,包括水权初始分配、水权交易、水权市场的建立,以及政府干预机制的转变等。

第三章主要研究西北民族地区水资源的价格制度,着重论述面向

可持续发展的水价理论,分析水价的概念、种类和构成,明确水资源定价的原则与方法;在此基础上分析了西北民族地区水价制度现状,提出了创新的基本思路。

第四章主要研究西北民族地区生态安全与水资源生态补偿机制创新问题,在分析生态补偿的含义及研究现状的基础上,对西北民族地区水资源生态补偿的理论基础进行了梳理,阐明了西北民族地区水资源生态补偿可借鉴的现实经验,提出了西北民族地区水资源生态补偿应遵循的基本原则,并对西北民族地区水资源生态补偿机制的构建提出了建议。

第五章主要阐述西北民族地区生态安全与水资源环境保护制度创新。从西北民族地区水资源环境保护制度创新的内涵、西北民族地区水资源环境保护制度实施现状分析、西北民族地区水资源环境保护制度创新的思路等方面对此问题展开论述。

第六章重点阐述了西北民族地区生态安全与水资源保护社会机制创新。分析研究西北民族地区生态安全与水资源保护社会机制创新的社会现实的基础上,深刻论述了西北民族地区生态安全与水资源保护社会机制、政府机制与市场机制的关系,提出了西北民族地区生态安全与水资源保护社会机制创新的切入点是环保民间组织的主张。

第七章阐述了西北民族地区水资源法律制度创新问题,从水资源法的概念和性质、主要内容,西北民族地区水资源法律制度现状,我国水资源法律制度体系、立法原则、存在的问题、法律制度的供给与需求、创新思路等方面对西北民族地区水资源法律制度做了全方位的分析论述。

第八章阐述了西北民族地区水资源非正式制度创新。在概述分析非正式制度概念、内涵的基础上,考察了西北民族地区非正式制度的现状、分析了非正式制度在西北民族地区生态安全与水资源保护中的作用,并对西北民族地区水资源非正式制度创新的主要内容、西北民

族地区水资源非正式制度创新的实现途径展开了论述。

结论部分全面总结了本课题研究的最终成果。

六、研究方法

(1) 文献研究法。通过查阅有关文献,搜集摘取与本课题有关的情报信息,普查、筛选、阅读、记录、分类鉴别,进行分析研究。

(2) 比较研究法。通过我国与外国水资源法律制度的对比分析,探求我国西北民族地区实现生态安全和水资源法律制度创新方面的法律思想、原则、制度及其发展演变规律。

(3) 调查研究法。是通过实地调查、搜集资料等方式对西北民族地区水资源状况进行比较分析,以总结水资源保护法规政策的实施情况。



七、研究目的

通过从人与自然的关系视角,探讨并建立人与自然和谐均衡全面的科学发展观。从人与社会的关系视角看,西北民族地区生态安全的实现不仅要靠工程投资,更要重视制度投资,尤其是以水权制度创新为核心的制度供给。需要指出的是,西北民族地区生态安全和水资源法律制度研究是一个复杂的系统工程,涵盖了法学、经济学、生态学、管理学等学科,需要运用跨学科优势进行全方位多层次思路创新。

通过创新研究,在西北民族地区水资源的宏观管理制度与水权分配的关系、水权分配的基本原则和需要建立的法律制度方面进行一系列的创新。在西北民族地区建立水资源有偿使用和生态利益补偿机制、