



“十三五”国家重点出版物出版规划项目

黑河流域生态-水文过程集成研究

基于生态系统管理的黑河流域 法律政策能力评估

徐 辉 张大伟 等 著

非外借

科学出版社 龍門書局



“十三五”国家重点出版物出版规划项目

黑河流域生态-水文过程集成研究

基于生态系统管理的黑河流域 法律政策能力评估

徐 辉 张大伟 等 著

 科学出版社  龙门书局

北 京

内 容 简 介

本书系统阐述了黑河流域管理法律政策能力评估开展的必要性,介绍了法律政策评估的理论和实践,通过梳理黑河流域法律政策建设的概况,从价值、质量、意义、实施等方面对黑河流域法律政策能力进行多方位的综合考察和实证分析。研究显示,现行法规制度基本上能够覆盖黑河流域管理涉及的职责,法律政策能力建设上基本形成了以国家立法为指导,以流域专项法规制度为主体,以区域具体制度为补充的三位一体的流域管理体系。但要进一步巩固管理取得的前期成果,短期内,急需加强对重要水利工程建设的管理等方面,而长期则需要制定一部黑河流域水资源的基本法以从根本确保流域统一管理的实现。

本书可作为资源与环境管理以及资源与环境法领域的科研、教学及管理实务工作人员的工具书,也可供相关专业本科生和研究生学习、阅读。

图书在版编目(CIP)数据

基于生态系统管理的黑河流域法律政策能力评估 / 徐辉等著. —北京: 龙门书局, 2019. 10

(黑河流域生态-水文过程集成研究)

国家出版基金项目 “十三五”国家重点出版物出版规划项目

ISBN 978-7-5088-5635-3

I. ①基… II. ①徐… III. ①黑河-流域-生态环境-环境保护法-研究 IV. ①D922.680.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 191386 号

责任编辑: 李晓娟 / 责任校对: 樊雅琼

责任印制: 肖 兴 / 封面设计: 黄华斌

科学出版社 龙门书局 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019 年 10 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2019 年 10 月第一次印刷 印张: 10 插页: 2

字数: 220 000

定价: 138.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

本书由以下项目资助

国家自然科学基金面上项目“全球变化背景下“丝绸之路经济带”的生态环境支撑能力及可持续发展研究”(41971127)

国家自然科学基金重大研究计划“黑河流域生态-水文过程集成研究”培育项目
“近50年来黑河流域水环境演变与人类活动耦合机理研究”(91125020)

国家自然科学基金面上项目“基于生态系统健康的流域可持续管理能力评价研究——以西部典型内陆河流域为实证”(71373109)

黄河水利委员会黑河流域管理局委托项目“黑河流域管理法律政策能力评估”(2014)
兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金“黑河重大研究计划系列丛书”(561219056)



《黑河流域生态-水文过程集成研究》编委会

主 编 程国栋

副主编 傅伯杰 宋长青 肖洪浪 李秀彬

编 委 (按姓氏笔画排序)

于静洁 王 建 王 毅 王忠静

王彦辉 邓祥征 延晓冬 刘世荣

刘俊国 安黎哲 苏培玺 李 双

李 新 李小雁 杨大文 杨文娟

肖生春 肖笃宁 吴炳方 冷疏影

张大伟 张甘霖 张廷军 周成虎

郑 一 郑元润 郑春苗 胡晓农

柳钦火 贺缠生 贾 立 夏 军

柴育成 徐宗学 康绍忠 尉永平

颀耀文 蒋晓辉 谢正辉 熊 喆

《基于生态系统管理的黑河流域法律政策能力评估》

撰写委员会

主 笔 徐 辉 张大伟

成 员 (按姓氏笔画排序)

王 聪 王成亮 王艳萍 冯莉莉

师 诺 杨亮亮 武玲玲 苗菊英

总 序

20 世纪后半叶以来, 陆地表层系统研究成为地球系统中重要的研究领域。流域是自然界的基本单元, 又具有陆地表层系统所有的复杂性, 是适合开展陆地表层地球系统科学实践的绝佳单元, 流域科学是流域尺度上的地球系统科学。流域内, 水是主线。水资源短缺所引发的生产、生活和生态等问题引起国际社会的高度重视; 与此同时, 以流域为研究对象的流域科学也日益受到关注, 研究的重点逐渐转向以流域为单元的生态-水文过程集成研究。

我国的内陆河流域占全国陆地面积 1/3, 集中分布在西北干旱区。水资源短缺、生态环境恶化问题日益严峻, 引起政府和学术界的极大关注。十几年来, 国家先后投入巨资进行生态环境治理, 缓解经济社会发展的水资源需求与生态环境保护间日益激化的矛盾。水资源是联系经济发展和生态环境建设的纽带, 理解水资源问题是解决水与生态之间矛盾的核心。面对区域发展对科学的需求和学科自身发展的需要, 开展内陆河流域生态-水文过程集成研究, 旨在从水-生态-经济的角度为管好水、用好水提供科学依据。

国家自然科学基金重大研究计划, 是为了利于集成不同学科背景、不同学术思想和不同层次的项目, 形成具有统一目标的项目群, 给予相对长期的资助; 重大研究计划坚持在顶层设计上自由申请, 针对核心科学问题, 以提高我国基础研究在具有重要科学意义的研究方向上的自主创新、源头创新能力。流域生态-水文过程集成研究面临认识复杂系统、实现尺度转换和模拟人-自然系统协同演进等困难, 这些困难的核心是方法论的困难。为了解决这些困难, 更好地理解并预测流域复杂系统的行为, 同时服务于流域可持续发展, 国家自然科学基金 2010 年度重大研究计划“黑河流域生态-水文过程集成研究”(以下简称黑河计划) 启动, 执行期为 2011~2018 年。

该重大研究计划以我国黑河流域为典型研究区, 从系统论思维角度出发, 探讨我国干旱区内陆河流域生态-水-经济的相互联系。通过黑河计划集成研究, 建立我国内陆河流域科学观测-试验、数据-模拟研究平台, 认识内陆河流域生态系统与水文系统相互作用的过程和机理, 提高内陆河流域水-生态-经济系统演变的综合分析与预测预报能力, 为国家内陆河流域水安全、生态安全以及经济的可持续发展提供基础理论和科技支撑, 形成干旱区内陆河流域研究的方法、技术体系, 使我国流域生态水文研究进入国际先进行列。

为实现上述科学目标，黑河计划集中多学科的队伍和研究手段，建立了联结观测、试验、模拟、情景分析以及决策支持等科学研究各个环节的“以水为中心的过程模拟集成研究平台”。该平台以流域为单元，以生态-水文过程的分布式模拟为核心，重视生态、大气、水文及人文等过程特征尺度的数据转换和同化以及不确定性问题的处理。按模型驱动数据集、参数数据集及验证数据集建设的要求，布设野外地面观测和遥感观测，开展典型流域的地空同步实验。依托该平台，围绕以下四个方面的核心科学问题开展交叉研究：

①干旱环境下植物水分利用效率及其对水分胁迫的适应机制；②地表-地下水相互作用机理及其生态水文效应；③不同尺度生态-水文过程机理与尺度转换方法；④气候变化和人类活动影响下流域生态-水文过程的响应机制。

黑河计划强化顶层设计，突出集成特点；在充分发挥指导专家组作用的基础上特邀项目跟踪专家，实施过程管理；建立数据平台，推动数据共享；对有创新苗头的项目和关键项目给予延续资助，培养新的生长点；重视学术交流，开展“国际集成”。完成的项目，涵盖了地球科学的地理学、地质学、地球化学、大气科学以及生命科学的植物学、生态学、微生物学、分子生物学等学科与研究领域，充分体现了重大研究计划多学科、交叉与融合的协同攻关特色。

经过连续八年的攻关，黑河计划在生态水文观测科学数据、流域生态-水文过程耦合机理、地表水-地下水耦合模型、植物对水分胁迫的适应机制、绿洲系统的水资源利用效率、荒漠植被的生态需水及气候变化和人类活动对水资源演变的影响机制等方面，都取得了突破性的进展，正在搭起整体和还原方法之间的桥梁，构建起一个兼顾硬集成和软集成，既考虑自然系统又考虑人文系统，并在实践上可操作的研究方法体系，同时产出了一批国际瞩目的研究成果，在国际同行中产生了较大的影响。

该系列丛书就是在这些成果的基础上，进一步集成、凝练、提升形成的。

作为地学领域中第一个内陆河方面的国家自然科学基金重大研究计划，黑河计划不仅培育了一支致力于中国内陆河流域环境和生态科学研究队伍，取得了丰硕的科研成果，也探索出了与这一新型科研组织形式相适应的管理模式。这要感谢黑河计划各项目组、科学指导与评估专家组及为此付出辛勤劳动的管理团队。在此，谨向他们表示诚挚的谢意！



2018年9月

前 言

黑河流域总面积约为 14.3 万 km^2 ，是我国西北地区第二大内陆河流域。国家历来非常重视黑河流域的水资源保护利用和生态环境建设，党和国家领导人多次亲临黑河流域视察，相关部委在组织和资金上积极协调、支持。为合理利用黑河流域水资源和解决流域用水矛盾，经国家计划委员会（现国家发展和改革委员会）和国务院批准，水利部分别于 1992 年和 1997 年发布了《黑河干流水量分配方案》。2000 年，黑河流域管理局作为黄河水利委员会的派出机构在兰州市正式挂牌成立，同年，国务院开始实施黑河干流水量统一调度。为保障水量调度工作顺利开展，水利部于 2000 年颁布实施了《黑河干流水量调度管理暂行办法》，黑河流域管理局也会同甘肃、内蒙古两省（自治区）水利厅，共同制定了《黑河干流省际用水水事协调规约》，初步形成了以水量调度为核心和省际用水水事协调工作的基本行为规范。2001 年，国务院批复了《黑河流域近期治理规划》（国函〔2001〕86 号），旨在形成以水资源合理配置为中心的生态系统综合治理和保护体系，同时也为黑河干流水量调度提供必要的工程支撑。随着《黑河流域近期治理规划》的实施、流域来水用水情况的变化和水量调度的逐步深入，黑河干流水量调度出现了一些新情况、新问题，《黑河干流水量调度管理暂行办法》逐渐难以满足工作需要，影响和制约着黑河干流水量统一调度的深入开展。为加强黑河流域水资源依法管理，合理配置流域水资源，促进流域经济社会可持续发展和生态环境改善，根据水利部要求，黄河水利委员会于 2004 年开始组织黑河流域管理局研究制定《黑河干流水量调度管理办法》，在先后经黄河水利委员会、水利部多次组织审查和征求流域各方意见并修改完善的基础上，于 2009 年由水利部以第 38 号部长令颁布实施。《黑河干流水量调度管理办法》是直接针对黑河干流水量调度管理的第一部部门规章。2010 年，黄河水利委员会又颁布实施了《黑河取水许可管理实施细则（试行）》，旨在进一步明确流域管理机构 and 地方各级水行政主管部门的分级管理权限，规范和完善取水许可制度，强化黑河取水监督管理。2013 年，为缓解灌溉用水和调水矛盾，减轻各级管理部门的协调难度，国家发展和改革委员会批复了《黑河黄藏寺水利枢纽工程项目建议书》，提出了要加快《黑河流域管理条例》等法规出台进程的要求。正是通过一系列法规制度的不断完善，法律政策能力的不断增强，黑河流域地区间的水事矛盾在一定程度上得到了缓解，并初步遏制了黑河流域下游地区生态环境日趋恶

化的趋势，取得了一定的生态效益、社会效益和经济效益。

黑河流域管理相关制度经历了变迁，纵观国内外与流域相关的法律政策，无论制定之初考虑得多么周全、多么具有前瞻性，都必须通过科学评估，有计划、分阶段地适时修改、补充或者废止，才能不断提高其在流域可持续管理方面的保障作用。这在一定程度上是因为人们对流域、流域管理理念、流域生态系统复杂性及流域生态系统管理具有不确定性的认识等发生了一系列变化。法律政策评估是一项基础性的拾遗补阙的工作，有利于提高法律和政策的文本质量、制度制定的水平和执法能力，已经成为管理制度完善的依据与保障。

本书以生态系统管理理念为指导，结合黑河流域管理的实际，选择并确立了黑河流域管理法律政策能力评估的最佳方法，根据水利部对黑河流域管理局的专门授权，相关法规制度中涉及的对黑河流域管理局的授权，相关法规制度授予黄河水利委员会的职责中适用于黑河流域的部分，相关法规制度授予流域内地方各级人民政府水行政主管部门和东风场区水务部门的职责等，对黑河流域管理相关的法律、政策，围绕其价值、质量、意义、实施情况等多方面进行了多方位的综合考察和实证分析，以总结经验和探讨完善黑河流域可持续管理的法律政策的路径。

研究显示，现行法规制度基本上能够覆盖流域管理涉及的职责，法律政策能力建设上基本形成了以国家立法为指导，区域具体制度配合，流域专项法规制度建设等三位一体的流域法规制度体系。但要进一步巩固管理前期取得的成果，短期来看，急需加强对重要水利工程建设的管理；长期来看，需要制定一部黑河流域水资源管理基本法以从根本上确保流域统一管理的实现，重点要明确在黑河流域建立流域统一管理与区域管理相结合、区域管理服从流域管理的流域管理体制、结合河长制确立黑河流域管理中的行政首长责任追究制度、加强黑河流域的水政监察工作、尽快确立流域生态补偿机制等。通过流域水资源管理基本法的制定，不断增强和拓展流域管理职能。基于此，本书进一步提出制定、修改、补充和废止相关法规制度的建议，为增强黑河流域管理能力建设提供经验储备和建设依据。

本书的最终完成及顺利出版，首先要衷心感谢《黑河流域生态-水文过程集成研究》编委会，将本书纳入系列丛书；其次要感谢黄河水利委员会黑河流域管理局、甘肃省水利厅、张掖市水务局、张掖市生态环境保护局、张掖市政府法制办、祁连县水务局、额济纳旗水务局等机构以及王道席、楚永伟、高学军、代君、戚独胜、葛贵、王虎等人的热心指导、无私帮助和宝贵意见；最后要特别感谢科学出版社李晓娟编辑及其各位同仁，在本书编辑过程中提出了许多宝贵意见，并付出了辛勤的劳动。由于作者知识水平有限，对本书中的错误与不足之处，恳请广大读者批评指正。

作者

2018年11月

目 录

总序

前言

第1章 黑河流域管理法律政策能力评估开展的必要性	1
1.1 黑河流域管理职责的相关规定	1
1.2 黑河流域法制化管理概况	5
1.3 法律政策能力评估开展的必要性	6
第2章 法律政策评估的理论和实践	8
2.1 法律政策评估的基础理论	8
2.2 国外法律政策评估的开展情况	11
2.3 我国法律评估的开展情况	16
第3章 评估的方法和思路	21
3.1 评估方法	21
3.2 评估思路	28
第4章 黑河流域法律政策建设概况	30
4.1 法律层面	30
4.2 行政法规层面	30
4.3 地方性法规层面	30
4.4 部门规章层面	30
4.5 地方政府规章层面	31
4.6 规范性文件层面	31
第5章 评估实证	35
5.1 评估范围	35
5.2 评估的开展	37
5.3 法律政策能力评估总体评价	67
第6章 结论建议	75
6.1 经验总结	75
6.2 总体评价	79

6.3 具体建议 81

参考文献 83

附录 85

 中华人民共和国水法 85

 取水许可和水资源费征收管理条例 96

 退耕还林条例 105

 内蒙古自治区实施《中华人民共和国水法》办法 113

 黑河干流水量调度管理办法 119

 甘肃省取水许可和水资源费征收管理办法 124

 内蒙古自治区取水许可和水资源费征收管理实施办法 128

 国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见 133

 黑河取水许可管理实施细则（试行） 138

 甘肃省实行最严格的水资源管理制度办法 145

索引 150

| 第 1 章 | 黑河流域管理法律政策 能力评估开展的必要性

1.1 黑河流域管理职责的相关规定

目前，履行黑河流域管理职责的主要有水利部、黄河水利委员会、黑河流域管理局、流域内地方各级人民政府水行政主管部门和东风场区水务部门五个方面的主体。现行黑河流域管理职责的授予方式主要有：水利部对黑河流域管理局的专门授权，相关法规制度中涉及的对黑河流域管理局的授权，相关法规制度授予黄河水利委员会的职责中适用于黑河流域的部分，相关法规制度授予流域内地方各级人民政府水行政主管部门和东风场区水务部门的职责等。

1.1.1 水利部对黑河流域管理局的专门授权

根据国务院批复水利部的“三定”（定职能、定机构、定人员编制）方案，黑河流域管理局的管理职权主要包括五个方面。

- 1) 统一管理流域水资源，组织编报流域水资源开发利用规划并组织实施。
- 2) 组织编报流域水量分配方案、节约用水规划和年度用水计划；负责流域内重要水文控制站监测工作；组织实施取水许可制度，检查、监督流域水量分配计划的执行情况。
- 3) 负责组织流域内重要水利工程的建设、运行调度和管理。
- 4) 协调处理流域内各省（自治区）之间的水事纠纷。
- 5) 承担水利部、黄河水利委员会交办的其他事项。

1.1.2 相关法规制度中涉及的对黑河流域管理局的授权

1. 取水许可管理

1993 年，国务院通过并于 1993 年 9 月 1 日起施行的《取水许可制度实施办法》，标志着我国取水许可制度的正式确立。为贯彻落实这一办法，加强辖区内水资源统一管理与保护，青海、甘肃分别于 1995 年 6 月和 12 月发布实施了各自的《取水许可制度实施细则》，开始对包括黑河在内的辖区内水资源实施取水许可分级管理。1996 年，水利部发布了《关于国际跨界河流、国际边界河流和跨省（自治区）内陆河流取水许可管理权限的通

知》，其中关于黄河水利委员会的取水许可管理权限包括青海、甘肃、内蒙古境内的黑河干流河段：地表水日取水量 1.0 万 m^3 以上的工业与城镇生活取水或设计流量 $5.0 \text{ m}^3/\text{s}$ 以上的农业取水。还规定，黑河的取水由黄河水利委员会依照国家计划委员会（现为国家发展和改革委员会）批准的分水方案实行总量控制。2006 年，国务院出台了《取水许可和水资源费征收管理条例》^①，其第三条规定，县级以上人民政府水行政主管部门按照分级管理权限，负责取水许可制度的组织实施和监督管理。国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构（以下简称流域管理机构），依照本条例规定和国务院水行政主管部门授权，负责所管辖范围内取水许可制度的组织实施和监督管理。与此同时，确立取水许可分级审批制度及权限。根据 2007 年 3 月 16 日《关于委托黑河流域管理局实施黄委管理范围内黑河取水许可管理工作的通知》（黄水调〔2007〕5 号），黑河流域机构开始实施黄河水利委员会管理权限范围内的黑河取水许可管理工作，具体包括：黑河流域内由国务院或者国务院投资主管部门审批、核准的大型建设项目的取水；黑河干流地表水日取水量 1.0 万 m^3 以上的工业与城镇生活取水或设计流量 $5.0 \text{ m}^3/\text{s}$ 以上的农业取水。上述范围之外的取水，由地方水行政主管部门根据其内部管理权限，实施分级管理。为进一步明确流域管理机构和地方各级水行政主管部门的分级管理权限，规范和完善取水许可申请、受理、审批程序，强化黑河取水监督管理，在结合黑河流域水量调度等实际情况的基础上，黄河水利委员会于 2010 年颁布实施了《黑河取水许可管理实施细则（试行）》，这标志着黑河水资源管理工作步入新的起点。其中第三条明确规定：黑河流域管理局是黄河水利委员会在黑河流域的派出机构，依照法律法规规定和水利部授予的职责，负责黑河取水许可制度的组织实施和监督管理。黑河流域管理局和黑河流域内审批发放取水许可证的县级以上人民政府水行政主管部门，是取水许可监督管理机关，依法管理或委托实施取水许可监督管理。《黑河取水许可管理实施细则（试行）》还规定了审批权限、取水申请和受理、取水许可审查和决定、取水许可证的发放和公告、监督管理和罚则等内容。《黑河干流水量调度管理办法》规定了与水量调度有关的取水许可管理制度，对新建、改建、扩建建设项目的水资源论证和取水许可制度的实施做出了明确规定，重申了水量控制指标，规定不得将取水用于扩大农田灌溉面积，并赋予流域管理机构对取水许可制度实施的监督管理权限，为在流域内推行严格的水资源管理制度打下基础。正是通过这一系列的管理制度，逐步明确了黑河流域管理局有权实施黄河水利委员会管理权限范围内的黑河取水许可管理工作，使其工作有法可依，有章可循。

2. 黑河干流水量调度管理

2000 年，国务院针对黑河流域生态系统严重恶化、水事矛盾突出的问题，决定开始实施黑河水量统一调度，并安排进行较大规模的流域治理。2000 年 6 月 14 日，水利部颁布了《黑河干流水量调度管理暂行办法》，对黑河干流水量调度的范围、原则、权限及监督检查等做出具体规定。2000 年，黑河流域管理局会同甘肃、内蒙古两省（自治区）水利

^① 《取水许可和水资源费征收管理条例》已于 2017 年修改，但是第三条的规定没有变化。

厅,共同制定了《黑河干流省际用水水事协调规约》,该规约适用于甘肃、内蒙古两省(自治区)因用水产生的水事问题协调工作。按照该规约,要求成立水事协调小组,小组成员实行代表制,两省(自治区)首席代表是两省(自治区)水行政部门在黑河水量分配调度上的全权代表,黑河流域管理局首席代表是黑河流域管理局在黑河水量分配调度上的全权代表,在用水关键期及前后时间内(6~11月),协调小组各主要成员必须配备必要的通讯工具(手机),以保证及时联系和随时参加协调会议。此外,该规约还对代表的组成、任命及协调会议的组织形式做出明确的规定。2009年,水利部在总结经验的基础上,制定了《黑河干流水量调度管理办法》。根据该办法,明确了黑河流域管理局承担的黑河干流水量调度管理的职责,包括:组织编制黑河干流年度水量调度方案;组织制定关键调度期月水量调度方案;下达月水量调度方案并根据情况调整月水量调度方案;下达实时调度指令;下达洪水期水量实时调度指令;组织编制黑河干流应急水量调度预案,组织制定应急水量调度动用水库、水电站死库容的方案,监督检查应急水量调度实施方案和实时调度指令的实施;对直接管理的水库、水电站实施调度,必要时,可以对有关省、自治区所辖范围内的水库、水电站下达实时调度指令;向流域相关方通报月水量调度情况,通报年度水量调度情况,并向社会公告;在实施全线闭口、集中下泄和应急水量调度期间,根据需要组织联合督查组,对黑河干流重要取(退)水口及水库、水电站实施重点监督检查。2012年,为贯彻落实好中央水利工作会议和《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》(中发〔2011〕1号)的要求,国务院就实行最严格水资源管理制度提出了《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》,强化了水资源统一调度,要求流域管理机构和县级以上地方人民政府水行政主管部门要依法制订和完善水资源调度方案、应急调度预案和调度计划,对水资源实行统一调度。区域水资源调度应当服从流域水资源统一调度,水力发电、供水、航运等调度应当服从流域水资源统一调度。水资源调度方案、应急调度预案和调度计划一经批准,有关地方人民政府和部门等必须服从;完善水资源管理体制。正是这一系列的法规制度,有效保障了黑河流域管理局近些年水资源调度工作的顺利进行。

1.1.3 相关法规制度授予黄河水利委员会的职责中适用于黑河流域的部分

根据国务院批准的《水利部主要职责内设机构和人员编制规定》(国办发〔2008〕75号)和中央机构编制委员会办公室《关于印发〈水利部派出的流域机构的主要职责机构设置和人员编制调整方案〉的通知》(中央编办发〔2002〕39号)精神以及国家有关法律、法规,黄河水利委员会在黄河流域和新疆、青海、甘肃、内蒙古内陆河区域内(以下简称流域内)依法行使的主要水行政管理职责包括以下11个方面。

- 1) 负责保障流域水资源的合理开发利用。
- 2) 负责流域水资源的管理和监督,统筹协调流域生活、生产和生态用水。
- 3) 负责流域水资源保护工作。

- 4) 负责防治流域内的水旱灾害, 承担流域防汛抗旱总指挥部的具体工作。
 - 5) 指导流域内水文工作。
 - 6) 指导流域内河流、湖泊及河口、海岸滩涂的治理和开发; 按照规定权限, 负责流域内水利设施、水域及其岸线的管理与保护以及重要水利工程建设与运行管理。
 - 7) 指导、协调流域内水土流失防治工作。
 - 8) 负责职权范围内水政监察和水行政执法工作, 查处水事违法行为; 负责省际水事纠纷的调处工作。
 - 9) 按规定指导流域内农村水利及农村水能资源开发有关工作, 负责开展水利科技、外事和质量技术监督工作; 承担有关水利统计工作。
 - 10) 按照规定或授权负责流域控制性水利工程、跨省(自治区、直辖市)水利工程等中央水利工程的国有资产的运营或监督管理; 研究提出直管工程和流域内跨省(自治区、直辖市)水利工程供水价格及直管工程上网电价核定与调整的建议。
 - 11) 承办水利部交办的其他事项。
- 由此, 黄河水利委员会的职责中除有特别指向外, 均适用于黑河流域。

1.1.4 相关法规制度授予流域内地方各级人民政府水行政主管部门和东风场区水务部门的职责

黑河流域内地方水行政主管部门除履行一般的水行政管理职责外, 根据黑河流域治理的需要, 依据有关制度和授权, 成立了黑河事务管理机构并赋予其一定职责。2008年, 祁连县水务局成立了祁连县黑河源头保护工作站, 专门负责黑河源头水土流失治理及生态保护等项目的建设、管理。张掖市水务局设立了黑河水量调度办公室和黑河干流管理总站。黑河水量调度办公室负责落实黑河年度分水方案; 负责编制黑河干流水量调度、洪水调度预案和实施方案; 负责水量调度期间黑河沿岸各引水口门统一闭口、集中下泄的监督检查工作; 分析全市大气降水、河源来水及黑河沿岸灌区的需水情况; 制定甘州区、临泽县、高台县三县(区)月调度计划和用水计划; 协调水文、气象部门做好调度期间水情收集和发布工作; 配合黑河干流管理总站做好防汛和灌溉调度工作等。黑河干流管理总站负责黑河草滩庄枢纽和东、西总干渠运行管理、维修养护及水量调配; 负责枢纽供水水费征收; 负责甘州区、临泽县、高台县三县(区)供水水事协调; 执行黑河年度调水方案, 实施重要引水口门的信息化管理; 承担黑河草滩庄枢纽和东、西总干渠的防汛任务等。此外, 额济纳旗设立了黑河额济纳灌域管理局, 负责灌域内重点水利工程设施的管理和水资源的调配; 加强对各地行政区域内小型水利工程管理保护业务工作的指导和督促检查; 制定灌域内水利工程管护和发展规划, 加强现有设施的管护, 确保安全运行, 发挥水利工程效益; 负责灌域内水资源统一管理, 合理调配重点水利工程与小型水利工程的水量, 确保灌域内各地特别是达来呼布镇安全度汛。东风场区水务部门也有专人负责黑河干流水量调度事宜。

1.2 黑河流域法制化管理概况

近年来,在国家的大力支持下,通过流域管理机构的不懈努力和流域内各省(自治区)、有关单位的积极配合,黑河流域生活、生产和生态用水矛盾,地区间的水事矛盾,下游地区的生态环境恶化情况均得以初步缓解,取得了较为显著的生态效益、社会效益和经济效益。但是,随着全球变化和经济社会的快速发展,流域法制化管理潜在的问题逐步显现,且日益突出,主要包括以下4个方面。

1.2.1 现有法规单一、薄弱

现有法律法规的规定对于流域管理中存在的体制不顺、管理制度不完善等问题,没有可操作性的法规依据;对于水量调度中出现的违规行为,没有相应的处罚依据和手段,水行政执法软弱乏力,难以保障黑河水量调度有序实施。另外,法律法规对省际边(跨)界河流的水事工作程序也没有明确规定,流域机构实施管理的权限不足,致使省际河流无序开发,引起诸多水事纠纷。

1.2.2 流域管理制度建设重实体轻程序、重原则轻操作

现行流域管理制度的相关规定偏重于原则化,在流域管理的实践中也难以落实。目前关于流域管理制度的相关规定绝大多数是实体性立法,缺少程序性规定,进而导致实体性立法所规定的目标难以实现。

1.2.3 流域法规体系尚不健全

国家层面的立法还存在一定差距,不足以支持流域的统一管理。流域层面实际工作中常用的法规制度大多是水利部的部门规章和国务院、水利部及黄河水利委员会出台的规范性文件,层级较低,约束力也受到限制。省(自治区)的相关地方性法规、地方政府规章和规范性文件大都是围绕国家立法制定的实施性立法和规范性文件,缺乏直接配套黑河流域的区域制度建设,而且规章和规范性文件可能被清理,延续性不强。目前黑河流域法规体系尚不健全,使得流域整体利益无法实现。

1.2.4 流域用水、管水理念需进一步提升

以流域作为解决流域水循环、水环境、水健康、水管理和水发展等问题的基本单元,这一观点已经得到了学术界和众多实践管理部门的认可,现行流域管理机构需通过法律途径有效拓展管理权限,引入流域治理的理念,兼顾全球变化的区域响应及区域经济社会的