

Studies on Regional Legal System 区域法制研究

贾登勋 主编

区

域

法

制

研

究

第二辑

- 干旱区水权制度与节水型社会建设
- 区域立法
- 区域经济法制
- 区域环境资源法制
- 三农法制
- 民族法制
- 区域比较法制



兰州大学出版社

区域法制研究

(第二辑)

主 编 贾登勋

兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

区域法制研究. 第2辑/贾登勋主编. —兰州: 兰州大学出版社, 2009. 11
ISBN 978-7-311-03506-8

I. ①区… II. ①贾… III. ①地方法规—研究—中国
IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 214992 号

策划编辑 锁晓梅
责任编辑 郝可伟
封面设计 管军伟

书 名 区域法制研究(第二辑)
作 者 贾登勋 主编
出版发行 兰州大学出版社 (地址: 兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
0931-8914298(读者服务部)
网 址 <http://www.onbook.com.cn>
电子信箱 press@onbook.com.cn
印 刷 兰州德辉印刷有限责任公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 12.5
字 数 315 千
版 次 2009 年 12 月第 1 版
印 次 2009 年 12 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-311-03506-8
总 定 价 46.80 元(共两辑)

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

目 录

干旱区水权制度与节水型社会建设

生态环境用水权论

——以黑河流域、石羊河流域为例 贾登勋 魏钰邦(2)

浅谈节水型社会建设的发展与问题 迟方旭 尹彦芳(8)

农业水票:困境与出路

——基于黑河流域部分灌区的考察 余娜如 闫旭 王浩然(13)

区域立法

浅议我国地方立法中的若干问题 张小雨(21)

区域立法协调机制问题探究 王海玲(26)

对我国较大的市的立法权及其审批的讨论 唐世峰(31)

甘肃地方社会救助立法完善 陈洪娇(34)

我国自然保护区立法现状及完善 马艳华(45)

区域经济法制

论区域经济协调发展的经济法基础

——从公平理念的角度出发 赵文静(51)

中国民间金融的制度考察和理论突破

——以尤努斯及格莱珉银行和孙大午案为例 杨金良(56)

试论甘肃地区专利现状与对策 桂玉林(63)

浅析法律在长株潭经济一体化中的作用 张书琪(69)

民营银行的发展及其经济法治研究路径 凤维友(72)

山西煤炭安全生产亟须法制健全

——以《山西省安全生产条例》的出台为契机 刘明旺 刘佳(76)

兰州市“路桥费”事件透视出来的政府信息公开之思考 刘明旺(82)

我国城市房屋拆迁法律体制研究 刘海梅(86)

区域环境资源法制

西部大开发中的生态损害法律解决机制 杨丽(93)

论西部大开发中环境犯罪的刑法对策 王刚(98)

论区域环境立法协商机制 褚衍成 李庆(103)

对环境壁垒的思考	薄海深(107)
兰州市“限塑令”实施一周年回顾	
——以华润万家某门店为例	李雪峰(112)

三农法制

西部地区耕地保护现状及对策浅探	李琼琼(119)
生存权视野下的庆阳市新农村居民点工程解读	孙晓奇(123)
特色农产品的地理标志保护	
——关于“兰州百合”品牌的做大、做强	李圣丹(131)
构建西部农村金融体系的若干思考	郝海斌(137)
农村养老保险制度解析	
——以鄂尔多斯市为例	李丽(143)
浅议农村房屋买卖制度	刘萍(147)
农村地区邪教问题法律防治	刘向阳 吴强兵(152)

民族法制

试论民族法制现代化历史经验及完善	吴强兵 褚衍成(157)
回族地区继承习惯法问题探析	王嫻(162)
转型期新疆哈萨克族养老问题研究	
——以巴里坤哈萨克自治县哈萨克族为例	任文娟(168)

区域比较法制及其他

对我国大陆与香港继承制度问题的研究及解决方法	王 珉(177)
香港廉政公署与我国内地的反腐败机构比较研究	吴燕辉(183)
东亚区域经济一体化进程中的法律问题研究	宋丽丽(188)
论西部地区青少年犯罪的防治对策	张小伟(192)

干旱区水权制度与节水型社会建设

生态环境用水权论

——以黑河流域、石羊河流域为例

贾登勋 魏钰邦*

摘要:生态环境用水对于维持生态环境的稳定意义重大,将生态环境用水上升到权利的高度,对保障生态环境用水的作用不言而喻。生态环境用水权派生于水权,以环境权为理论基础。生态环境用水权在主体上较其他权利形态具有特殊性,因而实现和保障上又有其自身的特点。本文结合笔者先后到黑河流域、石羊河流域以及宁夏固原等地的调研,对生态环境用水权的基本问题进行了探讨。

关键词:生态环境;生态环境用水;生态环境用水权;水权;环境权;保障和实现

生态环境用水对于维持生态平衡具有至关重要的作用,这一点在干旱地区表现得尤为明显。由于长期以来观念、认识的错误,生态环境用水的这一重要作用并未被予以足够重视,生态环境用水未被予以充分保障,进而加剧了生态环境问题。水权制度建设应当对生态环境用水予以高度的重视,通过制度建设保证生态环境用水,促进生态文明建设。

一、生态环境用水的基本问题及其现状,对生态环境的重要作用

生态环境属于环境科学的范畴,是指与人类生存和发展密切相关的自然环境。生态环境是一个复杂的系统,主要指完全由自然因素形成并间接地、潜在地、长远地对人类生存和发展产生影响的外界条件。^①生态环境是人类赖以生存和发展的最基本的条件,随着工业化的进展,环境问题日益严重,生态系统渐遭破坏。保护生态环境目前已成为各国经济和社会发展中的一项急切而紧迫的任务。水资源在生态环境的保护和恢复过程中有着相当重要的作用,水资源的多寡直接影响着某一地区生态环境的状况。造成生态环境问题的原因很多,但最根本的原因是水资源短缺,特别是河流上中游地区大量挤占了生态环境用水。

以黑河流域为例,黑河下游额济纳绿洲,从20世纪80年代中期以来,由于中游甘肃河西地区经济社会发展,农业灌溉面积不断扩大,大量引蓄黑河水,致使下泄额济纳河水逐年减少,年入境水量由原来的8亿~10亿 m^3 大幅度减少到3亿 m^3 ,地下水的补给量也相应减少,引起河流断流,湖泊干涸,地下水位下降,植被大片死亡,草场退化,土地沙化。据统计,1995年与

* 作者简介:贾登勋(1954—),男,甘肃永靖人,兰州大学法学院副院长,教授,硕士研究生导师,研究方向:民商法学、区域资源环境法律制度;

魏钰邦(1983—),男,甘肃景泰人,兰州大学法学院硕士研究生,研究方向:民法基本理论、环境物权。

1982 年相比,额济纳绿洲胡杨林面积减少了 311%,沙枣林面积减少了 57%,红柳面积减少了 39%,梭梭林面积减少了 7%。^②用水矛盾突出。针对这种状况,国家成立了黑河流域管理局,统一调度水资源并于 2002 年启动了黑河流域综合治理工程,开始有计划地向下游调水,经过几年的努力,目前黑河下游额济纳旗的生态环境正在逐步恢复。

从上述对生态环境的界定以及水资源短缺引发的环境问题出发,我们可以这样界定生态环境用水,其是指为维护生态环境不再恶化并逐渐改善所需要消耗的水资源总量。^③生态环境用水对于维持生态系统的平衡具有不可估量的作用。《黑河流域近期治理规划》拟定 2003 年以前,实现国务院批准的分水方案,正常年份使正义峡下泄水量达到 9.5 亿 m^3 ;全流域生态用水量达到 7.3 亿 m^3 ,实现使生态系统不再恶化这一最基本(最低)的生态目标。2004—2010 年,进一步加大节水力度和调整经济结构,以山区水库替代平原水库,建设正义峡水库和内蒙古输水干渠,强化管理,科学配置水资源,在保证正义峡下泄水量不变的情况下,使全流域生态用水量达到 9.9 亿 m^3 ,实现生态环境大大改善、生态恢复到近乎 20 世纪 80 年代的水平生态目标。^④据统计,实施黑河水量统一调度以来,累计调入额济纳绿洲总水量达 21.34 亿立方米,由于对入境水量的合理高效的调配,额济纳旗 19 条支流总长约 1105 千米河道得到浸润,沿河两岸约 30 万亩濒临枯死的胡杨、怪柳得到抢救性保护,目前已成功灌溉绿洲面积达 190.85 万亩。额济纳地区生态环境已得到明显改善。^⑤

二、生态环境用水权、水权及二者之间的关系

关于水权,目前理论界对此尚未达成共识,但是大多数学者认为水权是权利人依法对地表水和地下水使用、收益的权利。^⑥因此,第一,水权是独立于水资源所有权的一项法律制度;第二,水权是水资源所有权的非所有人依法律规定或合同的约定所享有的对水资源的使用或者收益权。^⑦

水权是一种使用、收益的权利,这种使用、收益体现在多个方面,例如城镇居民基本生活用水、工业用水、农业用水等,生态环境用水亦是水权分配的重要组成部分,而生态环境用水权正是派生于水权制度。生态环境用水权本质上是水权的细化。因此,生态环境用水权就是一种对水资源的使用、收益权。但这样界定生态环境用水权又似乎不合逻辑,生态环境用水是一种公益性用水,岂能通过使用来获得收益?但此处的收益不应仅仅理解为经济上的效益,良好的环境效益亦不失为一种收益。这种收益体现为更多的人受益。这一点同民法上的眺望地役权的设定目的有异曲同工之妙,获得美感与享受也是一种收益。从这一角度来理解上述概念应该是正确的。

行文至此,有这样一个问题值得我们去思考,既然我们可以将水权配置中的一个方面拿出来将其上升到权利高度,那么能不能或者是否有必要将水权配置的各个组成部分都单独列出进行权利论述?比如家庭生活用水权、工业用水权等。我们认为这种想法并无不可,但如果是这样的话,水权这个概念还有没有存在的价值与意义?这个问题笔者认为没有必要一一论述,原因就在于水权配置的各个方面中除生态环境用水的民事主体不明确以外,其他用水领域的权利主体是非常明确的,例如,家庭生活用水的主体是自然人,工业用水的主体是法人及其他组织,他们在用水主体上是明确的。在水权制度下这些问题就可以解决,没有必要单独论述。这里有问题的是生态环境用水权的主体如何界定。生态环境用水权的主体按逻辑应为自然环境,而目前的法律对自然物的民事主体资格是不予承认的,因此,在水权这一大概念下,生态环境用水权的主体是缺失的,所以就有必要将生态环境用水的问题上升到权利高度,进而为其明确主体,保障生态环境用水。生态环境用水是公益用水,产生的是公共利益,不直接产生经济

效益,其不同于水权,因此,只有政府才能作为它的主体,这样才能维护公共利益,这既是生态环境用水的公益性决定的又是政府职能之要求。自然人、法人(不包括保障生态环境用水的政府职能部门)和其他组织不能作为生态环境用水权的主体。

生态环境用水权具有以下特征:(1)主体的特定性,这一点上面已经论述,此处不再赘述;(2)权利的不可交易性,生态环境用水是一种公益用水,一种非排他性的公共物品,不能进入水市场,避免以牺牲生态环境为代价换取眼前利益的现象发生,这部分水权应由政府负责管理、提供;(3)外部性,生态环境用水虽不直接产生经济效益,但这部分水量的供给不足,将给区域生态环境带来不利影响,甚至产生生态灾害,造成损失;(4)迟滞性,生态环境对水分的反应不敏感,水质要求低,在用水高峰期,这部分水权在用水时间先后次序上可以稍后于其他水权。同时,生态环境用水权还具有滞后效应,这部分水权的亏缺在短期内可能表现不出来生态环境恶化的迹象,生态环境恶化的迹象可能在若干年后才能表现出来,可是,一旦表现出来再进行恢复就要付出很大的代价并且需要很长的时间。^⑧

三、保障生态环境用水权的必要性分析

(一) 实现生态文明、保护生态安全之需要

胡锦涛总书记在十七大报告中提出了实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求,其中提出要“建设生态文明”。这是我们党首次把“生态文明”这一理念写进党的行动纲领,必将在建设中国特色社会主义过程中产生重大影响。生态文明的崛起是一场涉及生产方式、生活方式和价值观念的世界性革命,是不可逆转的世界潮流,是人类社会继农业文明、工业文明后进行的一次新选择。建设生态文明的重要内容之一就是维护生态平衡、保护生态安全。在我国,生态环境安全常称为“国家生态安全”,冠以国家职能的含义,即指国家生存和发展所必需的生态环境处于不受或少受破坏或威胁的状态。^⑨生态安全在传统国家安全当中往往是被忽略的,随着经济社会的发展,生态安全的重要性已经被越来越多的国家所认识,良好的生态环境对整个国家的稳定以及经济社会发展进步具有相当重要的意义。

(二) 坚持科学发展观、促进人与自然和谐之需要

不管是生态文明还是科学发展观,二者在本质上是一致的,都是以尊重和维护生态环境为出发点,强调人与自然、人与人以及经济与社会的协调发展,以可持续发展、建设资源节约型与环境友好型社会为路径。人与自然的和谐是一种内在的平衡关系,只要这种平衡关系被打破,人与自然的和谐就无法实现。在工业化高速发展、水资源对于经济的发展又具有如此重要的作用以及仅以 GDP 增长的快慢为指标衡量地方政府执政能力的前提下,让我们的执政者认识到生态环境用水对于生态环境的重要作用的难度是可想而知的。解决问题的出路就是坚持科学发展观,打破传统的单一的以 GDP 增长的快慢作为考量官员执政能力的标准。目前倡导绿色 GDP 的人越来越多,尽管绿色 GDP 在具体操作上尚有困难与障碍,但是,这也反映出我们对目前存在问题的认识。地方政府必须妥善处理水资源在保障生态环境保护与发展地方经济上的分配关系,这一点在西部干旱半干旱地区必须提高到战略性的高度来认识。中国东部、南部以及其他水资源相对丰沛的地区,重点应更多地放在水资源的污染防治与保护上。

四、生态环境用水权的法理基础——环境权理论

良好的生态环境是人类生存所必需的,这是公民权、生存权要求。为什么说生态环境用水权的法理基础是环境权理论?环境权是以环境为客体、基于环境而产生的权利。生态环境用水是保障生态环境所必需之因子,基于生态环境用水而产生之权利之最终目的亦是保护环境,促成环境权的实现。从法学的角度而言,生态环境用水权之目的是保障环境权,它是实

现环境权的重要途径。实现环境权是生态环境用水权利价值的终极目标。二者之间具有深刻的渊源基础与逻辑关联。

环境权理论自上世纪 60、70 年代提出以后,学者们对此给予了高度关注。我国学者对这一问题论述要迟一些。目前国内学者关于环境权的界定存在分歧。一种观点认为公民环境权与环境权是同一概念,指公民享有适宜健康和良好生活环境的权利;^⑩另一种观点将公民环境权与法人环境权、国家环境权并列,是环境权的下位概念,指出环境权并非仅指公民环境权,^⑪而是一项主体广泛的权利,既是一项个人权利,也是一项集体权利,同时,还是一项代际权利,它既适用于对有生命的个人的环境权益的保护,同样适用于对具有复合性质的人的某类的法人及其他组织、国家乃至全人类的集体的环境权益的保护,也适用于对未出生的后代人的保护。^⑫

对上述两种极具代表性的观点,笔者认为,如果从生态环境用水权的角度出发来看这一问题,似乎后一种观点更为准确。提出和论述生态环境水权这一概念的根本目的是为保护生态环境而考虑,如果生态环境用水得到充分保证,区域生态环境便能得到改善,这对实现区域内生存的公民的环境权无疑是大有裨益的。但是良好的生态环境产生的作用与效益并不仅仅及于区域内的公民,其中的法人与其他组织亦是受益者。更为重要的是区域生态环境的改善对于国家、政府来说,其意义也是非常重要的。这其中便涉及法人、国家环境权的问题。基于这种分析,我们认为将环境权仅局限于公民环境权是不全面的、有失偏颇。有学者论述到环境权分为六类,即国家环境权、法人(组织)环境权、公民环境权、人类环境权、国际组织环境权、自然体环境权。^⑬这种分类似乎又显得过于宽泛。我们认为环境权的概念界定当中必须包括环境法律关系的主体享有适宜健康和良好的生活环境的权利以及从中受益的权利这一重要组成部分。对于环境权的内容,学者们分歧更大,但值得肯定的一点是环境权的生态性权利,即环境法律关系主体对一定质量水平环境的享有并于其中生活、繁衍,具体为生命权、健康权、日照权、通风权、安宁权、清洁空气权、清洁水权等。

生态环境用水权是为实现环境权而生,但有问题的是二者在主体上并不一致。前面我们已经论述过生态环境用水权的主体具有唯一性即仅指国家。而通过对环境权的概念分析,我们发现环境权的主体又不仅仅局限于国家,更重要的主体为公民,亦包括法人等。这种主体之间的差异性是否会产生生态环境用水权对环境权实现的影响?政府有义务保障生态环境用水权,水资源作为一种国家垄断的资源,所有权的主体仅限于国家,生态环境用水能否得到保障关键在于政府,其他主体无法染指。政府作为公共利益的维护者,有义务与责任去维护生态环境,这既是其职能所在,也是国家环境权的内在要求。而公民及法人则没有义务去保障生态环境用水,仅享有因此而产生的利益。这里有一点需要明确,环境权的实现途径很多,保障生态环境用水权只是重要途径之一,其中公民和法人不履行保障生态环境用水义务并不意味着他们在环境权的实现当中不履行任何义务,而仅只享有权利。公民和法人没有义务去保障生态环境用水这是由水资源的特殊性决定的,这只是环境权是权利与义务的统一的权利的例外。

五、生态环境用水权的实现与保障途径

(一) 加大生态环境用水在国民经济各部门用水中所占的比例

目前各地区生态环境用水在国民经济各部门用水当中的比例很小,以黑河流域中用水量最大的城市张掖市为例,张掖市 2002 年国民经济中农业、工业、生活、生态用水的比例是 87.7 : 2.8 : 2.2 : 7.3,单方水 GDP 产出仅为 2.81 元,^⑭远远低于全国平均水平。无独有偶,石羊河流域的民勤县 2005 年国民经济中农业、工业、生活、生态用水的比例是 93.4 : 1.51 :

1.48: 3.61。^⑧而同期全国农业、工业、生活、生态用水的比例是 63.7: 20.7: 10.1: 5.5。^⑨从这组数据我们不难发现,干旱区内陆河流域用水结构很不合理且用水效率低下。尽管上述地区的水资源是十分稀缺的,但是良好的生态环境是经济和社会发展的重要载体,如果生态环境日益恶化,其必然反过来影响经济社会的发展与进步,所以二者之间是密切关联的,为了保持经济增长而牺牲生态环境用水是违背科学发展观的。

(二)立法应对生态环境用水予以保障

目前我国立法关于生态环境用水的规定是较为薄弱的。《水法》第二十一条第一款规定:“开发利用水资源应当首先满足城乡居民生活用水,并兼顾农业、工业、生态环境用水及航运等需要。”第二款规定:“在干旱半干旱地区开发利用水资源,应当首先充分考虑生态环境用水需要。”第九条规定:“国家保护水资源,采取有效措施种树种草、涵养水源、防止水土流失或水体污染,改善生态环境。”第二十二条规定:“跨流域调水应当进行全面规划和科学论证,统筹兼顾和调入流域的用水需要,防止对生态环境造成破坏。”此外,2006年国务院通过并实施的《取水许可与水资源费征收管理条例》对维护生态环境用水也做了相关规定。从中我们不难看出立法者对生态环境用水问题给予了相当大的关注,尤其对于干旱半干旱地区开发利用水资源的过程中生态环境用水问题的强调。我们认为国家以及中央关于生态环境用水的规定仍有待完善与加强。基于生态环境的区域差异,我们认为加大地方立法对这一问题的保障更具有可操作性与针对性,因此,西部广大生态脆弱地区的立法机构应加大对这一问题的研究,运用地方立法保障生态环境用水。甘肃省人大2007年通过的《甘肃省石羊河流域水资源管理条例》就是针对石羊河流域水资源短缺、生态环境恶化而制定的一部地方性法规,旨在优化石羊河流域水资源的分配、利用与管理,应该说是这一方面的一个尝试。

(三)加强水资源的流域管理与区域管理相结合的水事行政管理体制

近年来,我国在水资源管理的体制上有所创新,即坚持水资源的流域管理与区域管理相结合的体制。这一管理体制的最大优点就是整个流域的水资源配置与许可权由流域管理机构统一行使,结束了以前各地、各级政府“多龙治水”的局面。这种管理体制对于优化配置水资源、协调与解决流域内用水主体之间的水事纠纷具有天然的优越性。目前我国针对许多河流都已经建立了这种体制。例如黄河水资源管理委员会、石羊河流域管理局。这些管理机构统一调度、分配水资源,实施总量控制、定额管理。这对总体上保障生态环境用水的配置是十分有利的。笔者认为,应坚持水资源的流域管理与区域管理相结合的体制,同时应以流域管理为重点,只有这样才能充分保证生态环境用水。

(四)建立和完善流域生态补偿机制

生态环境用水是关乎生态环境稳定的关键,为了保障生态环境用水必然要占用和减少其他行业和地区原有的用水量,为了解决和协调各个用水主体之间的利益冲突,政府应该主导建立区域或者流域生态补偿机制,由那些生态环境用水得到保障而受益的地区的主体出资设立生态补偿建设基金,以此来维护那些为了保障生态环境用水而付出积极努力的用水者的权益,其中包括支持他们提高工艺技术、调整产业结构、采取节水措施等。

注释

① ⑧ 李云玲,谢永刚.我国生态环境用水权的界定和分配问题探讨[J].黑龙江水专学报,2003(4).

② 王根绪,肖洪浪,安黎哲,等.黑河流域生态环境现状、发展趋势与对策研究[D].兰州:中国科学院兰州冻土研究所,兰州大学,中国科学院兰州沙漠所,1999.

③钱正英,张光斗.中国可持续发展水资源战略研究综合报告及各专题报告[M].北京:中国水利水电出版社,2001.

④⑭⑮ 张掖市水务局、张掖市节水型社会试点办公室.张掖市节水型社会建设试点资料汇编.

⑤参见黑河网:http://www.yellowriver.gov.cn/vh/heihe/byt/2005-09-15/jj_15303522678.shtml.

⑥崔建远.准物权研究[M].北京:法律出版社,2003:255.

⑦裴丽萍.水权制度初论[J].中国法学,2001(2):91.

⑨周珂,王权典.我国生态安全的法律价值与法制体系之初探[J].华南农业大学学报(社会科学版),2002(1).

⑩吕忠梅.论公民环境权[J].法学研究,1995(6).

⑪蔡守秋.环境权初探[J].中国社会科学,1982(3).

⑫陈泉生.环境时代与宪法环境权的创设[J].福州大学学报,2001(4).

⑬王书明,同春芬,梁芳.公民环境权研究的谱系[J].兰州学刊,2008(4).

⑮民勤县水务局.民勤县节水型社会建设试点学习资料汇编.

浅谈节水型社会建设的发展与问题

迟方旭 尹彦芳*

摘要:水资源可持续利用是我国经济社会发展的战略问题,核心是提高用水效率,把节水放在突出位置。大力推行节约用水措施,发展节水型农业、工业和服务业,建立节水型社会。推进节水型社会建设具有重要意义,但目前在建设过程中尚存在诸多问题,制度不健全、机制不完善、体制未理顺、投资无保障以及发展不平衡等问题制约了节水型社会的发展。

关键词:节水型社会;意义;问题;发展

一、节水型社会的缘起和发展

在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》(2000年10月11日中国共产党第十五届中央委员会第五次全体会议通过)第五部分“进一步加强水利、交通、能源等基础设施建设”中,认为“水资源可持续利用是我国经济社会发展的战略问题,核心是提高用水效率,把节水放在突出位置。……大力推行节约用水措施,发展节水型农业、工业和服务业,建立节水型社会。”而据此于2001年3月15日第九届全国人民代表大会第四次会议批准的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》第十四章“节约保护资源,实现永续利用”在章首提到“坚持资源开发与节约并举,节约放在首位,依法保护和合理使用资源,提高资源利用率,实现永续利用。”第十四章第一节对水资源可持续利用作出规划:“重视水资源的可持续利用,坚持开源节流并重,把节水放在突出位置。以提高用水效率为核心,全面推行各种节水技术和措施,发展节水型产业,建设节水型社会。”(而且,第十四章第一节是以专节的形式单独针对水资源可持续利用作出规划的。第十四章共两节,第二节则是综合对土地、森林、草原、海洋和矿产资源的保护一起作出规划的。由此足以看出水资源的可持续利用以及为实现水资源可持续利用而建设的节水型社会在第十个五年计划中的重要地位。)在上述两个权威性、纲领性文件的基础上和指导下,水利部谨慎而又主动地推动节水型社会的实践活动,力图通过先期试点的建设思路将节水型社会从一种社会思潮转化为一场鲜活的社会实践运动。

一年之后,即2002年3月15日,水利部向甘肃省水利厅发出了《水利部关于开展张掖地区节水型社会建设试点工作的批复》(水资源[2002]85号),该批复认为“张掖地区位于黑河流域中游,气候干旱,降雨稀少,水资源供需矛盾十分突出。大力节约用水,建设节水型社会,对保障张掖地区经济社会的可持续发展,对实现黑河流域综合治理目标,都具有十分重要的意义”。有鉴于此,水利部认为“为推动全国节水工作的深入发展,并为全面展开节水型社会建

* 作者简介:迟方旭(1978—),男,兰州大学法学院讲师,主要从事自然资源法学研究;
尹彦芳(1977—),女,兰州大学法学院助理研究员,主要从事民商法学研究。

设积累经验,我部同意在张掖地区开展节水型社会建设试点工作。节水型社会建设试点是首次开展的一项综合性节水示范项目。……”从此之后,节水型社会借助“建设试点”的模式正式拉开了序幕、真正步入了实践。

紧接着,水利部于2002年12月16日向各流域机构、各省(自治区、直辖市、计划单列市、新疆生产建设兵团)的水利(水务)厅(局)下发了《水利部关于印发开展节水型社会建设试点工作指导意见的通知》(水资源[2002]558号),在《通知》中,水利部表示要“通过试点建设,取得经验,逐步推广,力争用10年左右的时间,初步建立起我国节水型社会的法律法规、行政管理、经济技术政策和宣传教育体系”。

本着“典型引路、逐步推广”的原则,2003年6月19日水利部和四川省人民政府向绵阳市人民政府下发了《水利部四川省人民政府关于绵阳市节水型社会建设试点方案的批复》(水资源[2003]268号),2003年12月3日,水利部和辽宁省人民政府向大连市人民政府下发了《水利部辽宁省人民政府关于大连市人民政府节水型社会建设试点方案的批复》(水资源[2003]590号),同意在四川省绵阳市和辽宁省大连市开展节水型社会建设试点。

值得注意的是,水利部先后选取甘肃张掖、四川绵阳和辽宁大连作为最先的节水型社会建设试点绝非偶然或随意,而是基于上述三个地区不同的、典型的地质地貌、气象降雨、经济布局等特点所作的刻意安排。

张掖市位于西北内陆干旱地区的黑河流域的中游,降雨稀少,蒸发强烈。随着经济社会的发展和人口的增加,黑河中游地区尤其是张掖市,用水量大幅度增加,而经济结构和用水方式并未改变,用水效率低下,导致黑河流域水资源短缺的矛盾越来越突出。下游长时间断流,已经在内蒙古阿拉善盟额济纳旗引起了严重的生态问题,东西居延海先后干涸,大片胡杨林死亡,荒漠化发展迅速,成为我国北方沙尘暴发源地之一。国务院非常重视黑河流域的生态修复问题,于2001年批准实施黑河治理规划。为了保证黑河治理规划的顺利实施,实现下游生态治理与张掖经济社会发展的双赢,水利部率先在张掖开展节水型社会建设试点工作,采取经济结构调整、种植结构调整、灌区节水技术改造及一系列的水资源高效利用措施,以提高用水效率,保证完成国务院制定的向黑河下游分水指标。

绵阳市位于西南的长江上游地区,是西部经济社会发展较快的城市之一。节水型社会的建设对长江水资源的保护具有重要意义。选择绵阳市作为节水型社会建设试点,就是要突出节水减污,探索在水资源相对丰富地区水资源高效利用、水环境保护与经济社会快速发展相协调的经验,为南方水资源相对丰富地区,特别是西部经济将要崛起的地区,起到示范作用。在全社会树立水资源相对丰富地区也要节水的良好意识。

大连市是经济高度发展的沿海城市,处于辽东半岛,水资源非常短缺,系统又相对独立,从外面调水的可能性比较小。在经济高度发达的基础上,要以有限的水资源支持经济社会发展,就需要建设节水型社会。大连试点以水权水市场理论为指导,以提高用水效率和效益为目标、以建设高效的节水管理体制和运行机制为主要内容,重点加强水资源合理配置和多种水源的联合调配,突出经济杠杆的运用,逐步形成以节流为本的区域水安全保障体系。这个试点是东部沿海地区经济社会发展较快、发展程度较高但水资源相对短缺地区的一个典型。^①

基于上述三个富有典型意义的、特意选取的试点经验,水利部开始面向全国推行节水型社会建设。从此以后,国家级和省部级节水型建设试点地区不断增加,截至2008年12月,全国国家节水型社会试点地区已经达到82个,^②省级节水型社会建设试点地区若干个,节水型社会建设活动已经“由点及面”地演变成为全国性的实践活动。

二、建设节水型社会的意义

水是人类生存和发展不可代替的资源,是经济社会可持续发展的基础。我国人均水资源不足,时空分布不均,缺水已经成为经济社会发展和社会进步的重要制约因素。建设节水型社会是解决干旱缺水问题最根本、最有效的战略措施。通过建设节水型社会,能够使水资源利用效率得到提高,生态环境得到改善,可持续发展能力不断增强,促进人与自然的和谐相处,从而推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。因此,建设节水型社会的经济和社会意义绝不亚于三峡工程、南水北调工程。^③

结合我国时下北方和部分南方地区干旱灾害频发的现状,建设节水型社会可以有效应对干旱灾害,发挥抗旱减灾功效。有论者认为 21 世纪的抗旱减灾对策和建议包括建设节水型社会、合理开发利用水资源、加强水资源管理和水环境保护、建立多元化投资体制和加强非工程抗旱措施建设等五个方面。在应对干旱灾害的五个对策或建议中,位居首位的便是建设节水型社会。因为缓解我国水资源供求矛盾的最为有效的办法,今后摆在第一位的便是节水,所以必须实行以提高水效率为中心的需水管理,严格执行取水许可制度,把节水作为一项长期的基本国策,全面建设节水型社会。^④

三、节水型社会建设存在的问题

一是制度不健全。建设节水型社会是对生产关系的变革,重在制度建设。要在政府主导下,通过合理的制度安排来规范水资源供需关系变化所带来的经济利益关系的变化,形成以利益主导的节水机制,使节水成为全社会的自觉行为。要建立健全用水总量控制和定额管理制度,用水权分配、转让和管理制度,科学的水价制度,取水许可制度和水资源有偿使用制度,水资源论证制度,排污许可制度和污染者付费制度,节水产品认证和市场准入制度,用水计量与统计制度等等。目前,不论是中央还是地方,制度建设都有很长的路要走。

二是机制不完善。许多地方提出了建设节水型社会的口号,但仍然单一依靠行政推动节水,市场在水资源配置中的基础性作用未得到发挥,水价等促进水资源节约保护的经济手段缺失,使得水资源管理领域政府失效明显,水资源开发利用的主体没有节约保护的内在动力,公众未参与到水资源管理中来,水资源短缺、水污染等主要问题得不到有效解决。

三是体制未理顺。节水型社会建设需要以涉水事务一体化管理体制为保障,但目前水资源管理在地域上“城乡分割”、在职能上“部门分割”、在制度上“政出多门”的局面仍然存在,水务体制改革障碍重重。

四是投资无保障。节水管理和工程基础设施薄弱,欠账较多,缺乏长效投资保障机制。传统投资机制与新治水思路相背离,节水型社会建设得不到投入的保障,许多规划、试点等因缺乏经费而难以有效开展。此外,过度依赖政府投资,鼓励民间投资的政策不健全,也影响了节水型社会建设投资的落实。

五是发展不平衡。总体上看,缺水地区比较重视节水型社会建设工作,节水管理相对严格、用水效率相对较高;丰水地区往往感受不到水资源紧缺的压力,甚至怀疑建设节水型社会的必要性,因而工作开展迟缓,力度较弱。

注释

项目来源:甘肃省 2008 年科技计划项目“甘肃省建设节水型社会法律支持体系研究”(项目编号:0805ZCRA104)。

①索丽生.深入学习张掖经验,全面推进节水型社会建设试点工作[C]//水利部水利司,全国节约用水办

公室.全国节水型社会建设试点经验资料汇编.北京:中国水利水电出版社,2004:9-10.

② 依时间先后顺序分别是新疆建设兵团农一师阿拉尔市、云南省玉溪市、山东省滨州市、江苏省泰州市、新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市、青海省格尔木市、重庆市南川区、广东省东莞市、湖北省宜昌市、湖北省武汉市、安徽省合肥市、浙江省玉环县、浙江省余姚市、江苏省南通市、吉林省辽源市、辽宁省辽阳市、内蒙古呼和浩特市、内蒙古鄂尔多斯市、山西省侯马市、山西省晋城市、陕西省宝鸡市、陕西省延安市、四川省双流县、四川省自贡县、重庆市永川区、广西壮族自治区玉林市、河南省安阳市、河南省洛阳市、江西省景德镇市、黑龙江哈尔滨市(市区)、吉林省长春市、河北省衡水市桃城区、河北省邯郸市、甘肃省武威市、湖南省湘潭市、湖南省株洲市、湖南省长沙市、福建省泉州市、上海市青浦区、北京市大兴区、新疆建设兵团农六师五家渠市、新疆维吾尔自治区哈密地区、青海省西宁市、甘肃省敦煌市、陕西省榆林市、西藏自治区日喀则地区、云南省曲靖市、贵州省清镇市、四川省德阳市、重庆市铜梁县、海南省三亚市、广西壮族自治区北海市、广东省深圳市、湖南省岳阳市、湖北省荆门市、河南省济源市、山东省德州市、江西省萍乡市、福建省莆田市、安徽省淮北市、浙江省义乌市、江苏省南京市、上海市浦东新区、黑龙江省大庆市、吉林省四平市、辽宁省鞍山市、内蒙古自治区包头市、陕西省太原市、河北省石家庄市、北京市海淀区、宁夏回族自治区、湖北省襄樊市、江苏省徐州市、山东省淄博市、河南省郑州市、河北省廊坊市、天津市、江苏省张家港市、陕西省西安市、辽宁省大连市、四川省绵阳市、甘肃省张掖市。

③ 汪恕诚.建设节水型社会工作要点[C]//水利部水利司,全国节约用水办公室.全国节水型社会建设试点经验资料汇编.北京:中国水利水电出版社,2004:3.

④ 张家团.21 世纪我国抗旱减灾对策研究[J].中国水利.2000(6):45.

农业水票：困境与出路

——基于黑河流域部分灌区的考察*

余娜如 闫旭 王浩然**

摘要：水是人类生存和发展的不可替代的资源，是经济社会可持续发展的基础。节水型社会建设是科学发展观要求下的必备战略措施。黑河流域由于其自身的特殊性，在建设节水型社会的过程中引进和采用了一系列先进法律制度。本文以黑河流域农业水票的出现和应用为线索探讨黑河流域法律制度创新。

关键词：黑河流域；农业水票；节水型社会；农民用水者协会

一、基本问题探究

(一)黑河流域农业水票出现的背景

1. 黑河流域农业发达，是农业耕作的主要区域，用水需求大，用水效率低。



黑河流域图

* 项目及资金来源：兰州大学 2008 年度本科教学质量工程专项经费支持计划本科生创新能力支持项目暨国家大学生创新性实验计划；项目全称：黑河流域节水型社会建设中法律制度创新的调查研究——以农业水票的出现和应用为线索

感谢兰州大学法学院迟方旭老师对本课题的指导。迟老师从本课题的申报、调研到写作都给予了相当大的关心和支持。

** 作者简介：余娜如（1988—），女，湖南岳阳人，兰州大学法学院 2006 级本科生；
闫旭（1987—），女，河南安阳人，兰州大学法学院 2006 级本科生；
王浩然（1987—），男，黑龙江佳木斯人，兰州大学法学院 2006 级本科生。