

黄河水资源保护问题研究

高子寒

北方民族大学法学院, 宁夏 银川

收稿日期: 2023年10月16日; 录用日期: 2023年10月25日; 发布日期: 2024年1月31日

摘要

黄河, 作为中华民族的母亲河, 承载着中华民族的历史沉淀和文化遗产。随着社会经济的快速发展, 人口增加, 工业规模扩大, 人类活动强度加大等因素使得流域生态系统退化严重, 水土流失加重, 水质恶化。因此, 通过法律法规的立法和实施, 对黄河流域水资源问题进行调整 and 解决就显得尤为必要。本文从黄河流域水资源保护法律体系的视角出发, 结合当前我国水资源法律法规的具体规定, 可以得出我国在水资源开发与保护方面仍需进一步完善的结论。针对这些问题, 提出了一些相应的完善建议。在考察黄河流域水资源现状的基础上, 深入分析黄河流域水资源的利用和保护现状, 凸显法律保护黄河流域水资源的至关重要性。其次, 经过对当前黄河流域水资源法律问题及其根源的深入剖析得出结论: 我国黄河流域水资源保护面临着迫切需要解决的挑战。再次, 针对这些问题进行具体分析并给出相应对策: 改进黄河流域跨部门协同治理机制, 细化政府部门间协调合作机制以及完善多元化主体生态补偿治理模式。

关键词

黄河流域, 水资源保护, 法治保障

Research on the Protection of Water Resources in the Yellow River

Zihan Gao

Law School of Northern Minzu University, Yinchuan Ningxia

Received: Oct. 16th, 2023; accepted: Oct. 25th, 2023; published: Jan. 31st, 2024

Abstract

The Yellow River, as the mother river of the Chinese nation, carries the historical sedimentation and cultural inheritance of the Chinese nation. With the rapid development of social economy, population increase, industrial scale expansion, and increased intensity of human activities, factors such as severe degradation of the watershed ecosystem, aggravation of soil erosion, and dete-

rioration of water quality. Therefore, it is particularly necessary to adjust and solve the water resource problems in the Yellow River Basin through the legislation and implementation of laws and regulations. This article starts from the perspective of the legal system for water resource protection in the Yellow River Basin, and combines with the specific provisions of current water resource laws and regulations in China. It can be concluded that China still needs further improvement in water resource development and protection. In response to these issues, some corresponding improvement suggestions have been proposed. Based on the investigation of the current situation of water resources in the Yellow River Basin, an in-depth analysis is conducted on the utilization and protection of water resources in the Yellow River Basin, highlighting the crucial importance of legal protection of water resources in the Yellow River Basin. Secondly, after in-depth analysis of the current legal issues and their root causes of water resources in the Yellow River Basin, it is concluded that the protection of water resources in the Yellow River Basin in China is facing urgent challenges that need to be addressed. Once again, specific analysis will be conducted to address these issues and corresponding countermeasures will be proposed: improving the cross departmental collaborative governance mechanism of the Yellow River Basin, refining the coordination and cooperation mechanism between government departments, and improving the diversified ecological compensation governance model.

Keywords

Basin Legislation, Water Resource Protection, Legal Guarantee

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 黄河流域水资源现状

1.1. 黄河流域主要水系及其特性

黄河流域内众多支流纵横交错,然而,大多数支流却分布于黄河的中上游地区,而下游地区所汇入黄河的支流则相对较为稀少,支流与湖泊的分布呈现出水资源分布的不平衡状态,湖泊数量稀少,从而导致黄河流域内的调蓄能力偏低。在人类活动影响下,河流流量变化较大。黄河流域的大部分地区属于干旱半干旱地带,只有极少数区域处于半湿润状态,流域内的降水量分布不平衡,降水主要集中在七月和八月之间,降水分布从东南部向西北部逐渐减少,这导致了上中下游的水量存在着巨大的差异。在冬季和夏季期间由于气候干燥而使得河流径流量减小。每逢汛期来临之际,黄河流域中下游地区便会遭受洪涝灾害的侵袭。由于冬春季节的降水量和冰川融水量的减少,导致水流量的减少,从而引发了频繁发生干旱灾害的局面。

1.2. 黄河流域水资源保护现状

黄河流域所处的生态环境脆弱,其自然环境和人文活动的相互作用可能导致该地区水资源面临全新的危机。黄河水利委员会在建国初期被设立为直属于水利部的具体行政执法管理机关,致力于解决和保护黄河流域的治理和开发问题,对于黄河流域的开发和保护发挥了至关重要的作用。随着经济的蓬勃发展和黄河流域生态问题的日益凸显,国家和人民已经深刻认识到黄河流域水资源保护的紧迫性和重要性,并逐步加强了对流域水资源和水生态的保护工作。在黄河流域,无论是大城市还是小城市,都在积极推进污水治理工作,加大了污水处理设施的投入,从而显著提高了污水处理效果,使得黄河流域内的水质

得到了明显的改善，同时也促进了黄河流域内水生态的转型升级。随着生态保护力度的不断加强，流域内的生物多样性得到了有效的维护和保护。

2. 黄河流域水资源保护的法律问题

2.1. 流域水污染治理部门间缺少协同

在黄河流域的立法中，通常采用基于本区域内河流治理的纵向方式，其中涵盖了多种流域治理和区域治理的模式，但是对于跨区域跨部门进行有效的横向协同治理的规定相对较为缺乏。在跨部门和跨政府之间，缺乏协同治理的合作是一个值得关注的问题。这些地方性法规和规章是流域范围内依法制定、调整水事关系而形成的法律规范，它们为保障当地经济社会发展发挥着重要作用。在跨部门联合治理中，由于缺乏明确的协同方式、协同内容、责任承担和监督机制作为行动指引，各部门之间难以形成有效的治理行为，这也是立法缺失的一个方面。这使得流域内不同地区的水资源缺乏协调机制和共享平台[1]。在黄河流域治理方面，尽管已有一定数量的规范性文件，但尚未形成一个统一的水资源法律保护和治理体系。目前，有关流域范围内水生态环境保护方面的法规较多，但是在涉及到河流污染防治时还缺乏相应的专门法律进行规范。此外，黄河流域内的水资源治理问题在这些规定中存在着大量的原则化、抽象性的法律条款，这些条款缺乏具体的指引性条文，操作性较差，导致相关部门无法及时采取行政措施，从而难以有针对性地解决问题。同时，由于立法上的缺失使得一些违法案件得不到应有的处罚，这就造成了大量的水资源浪费现象。根据《水污染防治法》，流域内各级政府有责任承担治理本区水污染的义务，并对其实施有效的监管措施。在缺乏明确的管理职权范围的情况下，各地方政府及其相关部门应根据本单位的职权与利益完成水污染治理工作[2]。若规定不明确，则可能导致相关部门之间相互推诿、不愿意承担治理工作，从而对水污染治理工作的顺利开展产生不利影响。

2.2. 流域利益协调机制不完善

解决水资源保护问题需要政府及行政部门共同努力，不能单方面采取行动。目前我国在流域水环境管理方面存在着诸多问题和困境。尽管政府及相关部门可以采取多种措施促进各方主体推进水资源保护工作，但由于缺乏利益驱动，各方主体主要以自身利益为出发点，难以激发治理积极性。在这种情况下，企业作为一个市场主体参与流域水资源保护具有可行性和必要性。对于黄河流域内的水资源保护而言，大多数企业肩负着推动地方经济发展的重任，同时也是地方财政重要的经济来源。然而，由于其成本较高，企业在以牺牲自身经济利益为代价换取环境保护的整体利益时，面临着一定的困难。因此，在流域水资源保护的进程当中，应该充分发挥各参与主体的作用。考虑到流域水资源治理过程中企业所面临的实际问题，政府作为主要管理机构应当制定相应政策，针对企业的困境给予优惠政策，以鼓励企业积极参与其中。作为水资源的实际享有者，公众缺乏对流域内水资源治理和保护的责任感和主体意识。因此，在我国目前的环境下，公众的参与度不高，无法发挥出应有作用。由于公众对行政机关的过度依赖，导致他们失去了积极参与的动力，这是导致问题产生的根本原因；另一方面是政府在制定相关法律法规时缺少必要的透明度，致使公众难以形成有效监督。其次，政府未能建立相应的渠道和激励机制，以推动公众积极参与，这是一个亟待解决的问题。

2.3. 黄河流域水资源生态补偿主体和模式单一

长期以来，黄河流域的水资源生态补偿一直由国家主导，其职责涵盖了评估、监督、实施等多个方面。截至目前，黄河流域的水资源生态补偿尚未形成一种整体性、公共性的管理模式，导致不同行政主体和相关部门之间缺乏协调，从而潜在地存在风险。从目前来看，流域内已经有一些省进行了相应的实

践探索。因为黄河流域不同省份的经济和科技水平存在差异，所以在水资源的生态保护方面，所采取的措施和方式也各不相同，因此尚未建立起一套完备的生态补偿制度。政府部门在生态补偿中扮演着主导角色，而其他生态补偿主体，如社会组织、企业和市场等，则在生态补偿过程中缺乏参与。同时，目前流域内各个地区之间的利益格局也很复杂。政府在生态补偿方面的资金注入和专项治理实施，未能达到预期的效果和效率。这就需要各参与主体积极发挥自身优势来完善生态补偿机制，使之更加符合市场经济规律。引领其他生态补偿主体积极参与生态补偿活动，推动生态补偿主体向多元化、多样化的方向发展，这是当前的大势所趋。黄河中游地区作为我国重要的能源基地，也是生态环境脆弱的区域之一，因此加强对该区域生态补偿机制的研究具有十分重要的意义。生态补偿问题的核心在于，通过提供生态服务，同时获得生态红利，实现成本平衡，从而促进本流域水资源生态的长期可持续发展[3]。因此，需要对生态环境和社会经济之间存在着矛盾的区域实行生态补偿机制，这样才能使整个生态系统实现良性循环。由于黄河流域内的水资源干流和支流错综复杂，涉及多个省份，因此如何确定生态补偿标准一直是一个难以解决的问题。因此，为了解决这一难题，需要对流域内生态补偿机制的建立和完善提供相应的对策建议。目前，生态赔偿的赔偿方式主要依赖于财政转移支付和生态赔偿专项基金，然而，对于生态赔偿的政策支持却缺乏其他要素，如人才和科技等，需要进一步发展和完善。

3. 黄河流域水资源法律保护体系的建构

3.1. 改进黄河流域跨部门协同治理机制

黄河流域因其自然特性以及人口与产业分布等原因，其污染治理问题一直以来是困扰国家、社会的疑难杂症。黄河流域多以农业灌溉、污染较大的资源开采行业与重工产业为主导，在注重经济增长的过程中忽视了生态保护，造成了先污染后治理的现象。又因经济的发展与水资源的治理一定程度上存在着矛盾关系，所以在治理水资源污染问题时放慢经济发展的脚步。倚仗企业自觉性解决水资源污染问题并不是件容易的事，由此水污染治理部门的工作尤其重要。

治理黄河流域的水污染需要综合考虑多方面因素，不能仅仅依赖于单一主体的努力，必须坚持整体性原则，以确保治理效果的最大化。通过对各行政区之间以及中央政府间的协调来实现整个流域的综合治理具有重要意义。各行政区域政府和相关部门应当担负起治理水资源开发与保护的职责，以确保水资源的可持续利用。因此必须从全局角度出发来考虑水污染防治，并通过完善立法等措施将各项责任落实到每一个个体，实现对污染的有效控制。传统上，黄河流域的水污染治理主要依赖于本区域政府对水资源问题的治理，这种做法导致流域治理主体在考虑自身部门利益的同时，忽视了整个黄河流域的利益[4]。随着社会发展水平不断提升，流域水环境面临着更多挑战，因此需要对流域治理进行改革创新，建立完善的流域治理体制机制，使各职能部门形成合力，共同推进水污染治理。在水污染治理的法律法规中，必须强调整体性保护，要求各方主体树立全局意识，以流域整体的宏观视角积极参与水污染治理事业。

3.2. 细化政府部门间协调合作机制

在本区域内，水资源问题的主要责任落在地方政府和水行政主管部门身上，然而，不同的水污染治理主体所考虑的因素各不相同，因此在进行水污染治理时，必须综合考虑本单位的利益和付出。因此，为了确保各部门间合作的效果，需要对其利益分配做出合理规划和安排。不同政府机构之间的协作质量可能会受到利益分配问题的影响。流域上下游地区间由于各自拥有不同的资源禀赋与环境状况而存在利益冲突，因此各部门必须对自身利益加以考虑，以达到共同促进整个社会发展的目的。本部门在治理事务中的投入，取决于其所获得的利益分配比例。因此，要提高各流域水污染治理效率，就需要对相关各方进行合理有效地协调。建立高效的黄河流域协同治理合作机制是实现协同治理的先决条件和基础，只

有这样才能为治理事业提供可靠的保障。

健全跨部门的利益协调机制。生态补偿机制是黄河流域利益补偿的主要方式，主要表现为省级内部的纵向补偿与全流域的横向补偿，针对政府间的补偿却相对较少。以小流域治理来看，政府间做好利益补偿是一种解决治理矛盾的有效办法。在小流域治理中，政府间实施利益补偿机制是一项行之有效的措施，可解决治理矛盾。从目前情况看，各部门的职责分工并不明确，因此需要建立相应的协调机构，将利益补偿落实到每个环节上[5]。在当前的利益分配过程中，由于不同部门的职权大小不同，其所需承担的义务也各不相同，因此需要注重效率和公平的共同使用。如果对所有部门实行一致的规定要求，将会增加部门之间的负面影响。因此需要建立完善的利益补偿机制。根据现行法律规定，黄河水利委员会作为黄河流域治理的主导机构，在制定水污染治理方案时必须综合考虑各个行政区域的治理成本和预算体系，以确保各方的利益得到充分补偿。同时还需要建立一套完善的利益协调机制和监督约束机制来实现利益均衡。为了激发治理协同活动中各个部门的积极性，流域治理的利益补偿应当优先考虑那些治理效果显著、积极性高、索取少但付出多的部门。通过建立利益补偿机制，实现各部门主体之间的利益平衡，推动黄河流域协同治理中各部门主体的积极参与，从而促进黄河流域水污染的协同治理。

3.3. 完善多元化主体生态补偿治理模式

在政府作为基本的生态治理主体的基础上，引导其他非公主体加入生态补偿治理的工作中来。市场、社会组织等其他主体均对黄河流域水资源生态治理具有使用权和保护义务，细化主体的权责体系，积极鼓励企业和居民广泛的参与生态保护治理。因此，为了确保各部门间合作的效果，需要对其利益分配做出合理规划和安排。同时，要建立起完善的法律制度，保障流域内各利益相关群体之间能够公平地分享到流域水环境资源开发过程中所产生的经济收益，从而实现流域水资源生态系统的可持续利用。明确水资源的受益方和施益方，以确保水资源的有效利用和可持续发展。水资源的受益方指的是需要进行水资源补偿支付的主体，企业、单位或个人在造成黄河流域内水资源污染水生态破坏时，应考虑其所实施的获益行为所造成的损害程度，并要求其进行生态补偿，以规范其作为生态补偿的主体之一的行为。对不同类型的用水户和用水单位，可以分别确定生态补偿标准或依据[6]。若因从事公益性事务而导致部分个人或企业无法继续享受水资源的利益，则应将其视为水资源施益方，协助其获得补偿，并承担生态治理的责任。

黄河流域的生态补偿资金主要依赖于政府的财政资助，而政府也是主要的资金使用者。因此，需要建立完善的跨区域利益协调机构和制度，加强流域内各地方政府间的合作，促进社会经济的可持续发展。在不同行政区域之间，可以达成协议以设立资金管理机构，该机构的主要职责是负责资金的征收、管理和分配。资金的分配应以政府为主导进行合理的制度安排和政策设计。通过立法规范资金使用，明确中央和地方财政补贴的具体使用范围，并及时公开资金使用情况，以提高资金使用的透明度。应当将资金分配给那些为国家公共事务而导致水资源权利受损的主体，即那些牺牲水资源利益的施益者，以弥补他们的损失。建立完善的生态补偿机制是实现水资源可持续利用和保障社会公平发展的必然要求。目前，政府作为实施者的财政资金补偿方式，虽然通过直接的项目使大多数人受益，但却未能及时为部分个体带来水资源补偿的好处。因此，在我国实施生态补偿机制是十分必要的。只有明确生态补偿的受益对象，才能更有效地促进资金的运用。

4. 结语

在黄河流域生态保护的背景下，以《黄河流域生态保护和高质量发展纲要》为指导，针对即将实施的《黄河保护法》，探讨黄河流域水资源保护问题的解决方案。在当前黄河流域的水资源概况中，我们

不难发现自然环境正在发生翻天覆地的变化,水资源问题日益严峻,因此必须紧急改变黄河流域的水资源利用和保护方式。并且,结合我国经济建设实际情况,提出了加强水资源管理的建议,包括加大对水污染防治力度、建立水环境保护基金制度等。其次,黄河流域现存问题的分析表明,完善水资源流域管理机制并不能有效解决水资源供需矛盾和水资源治理问题。并结合国内外经验对其进行总结,提出建立流域管理体制是解决目前问题的有效措施之一。在借鉴国内其他流域治理现状的基础上,我们得出结论:政府之间必须保持良好的协作关系和利益分配,同时在法律实施过程中注重完善相关配套设施。同时也要注意加强对公众参与机制的重视,增强群众的节水意识。为了缓解黄河流域水资源供需压力,必须提高水资源配置的利用效率;在水资源治理的进程中,确保各部门之间的协同配合,明确各自的职权范围和职责承担,以建立全流域范围内的协同治理框架。

参考文献

- [1] 李强坤, 韩金旭, 王友芝, 张翔宇. 黄河流域水资源管理与节水实践[J]. 中国水利, 2022(13): 11-14.
- [2] 范振林, 刘文敏. 黄河流域水资源市场化配置思路与对策[J]. 国土资源情报, 2020(12): 3-11.
- [3] 黄茜. 黄河流域水污染跨部门协同治理法律机制研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南大学, 2021
- [4] 张金良. 构建黄河流域水网的思考[J]. 水资源保护, 2022, 38(4): 1-5.
- [5] 吴喜军, 李怀恩, 孙志勇, 董颖. 陕北窟野河年径流变化特征分析与诊断[J]. 生态与农村环境学报, 2016, 32(4): 558-562.
- [6] 《长江保护法》的背景、意义与价值——专访全国政协常委、社会和法制委员会驻会副主任吕忠梅[J]. 中国环境监察, 2021(1): 29-31.