

长江流域省际河流中水事纠纷冲突与对策措施

徐高洪^{1,2}, 郭生练¹

(1. 武汉大学水资源与水电工程科学国家重点实验室 湖北 武汉 430072; 2. 长江水利委员会水文局 湖北 武汉 430010)

摘要 :以长江流域为例 ,对现有的省际河流中水事纠纷的冲突类型、特征及存在问题进行了分析 ,提出流域一体化管理、加强法律法规建设、引入市场经济机制、运用水权水市场理论指导水事纠纷等对策措施。

关键词 :省际河流 ;水事纠纷 ;水权 ;水市场 ;水资源管理

中图分类号 :TV213.4 **文献标识码** :B **文章编号** :1004-693X(2007)02-0054-03

Inter-provincial water disputes and countermeasures in Yangtze River Basin

XU Gao-hong^{1,2}, GUO Sheng-lian¹

(1. State Key Laboratory of Water Resources and Hydropower Engineering, Wuhan University, Wuhan 430072, China; 2. Bureau of Hydrology, Changjiang Water Resources Commission, Wuhan 430010, China)

Abstract :Taking Yangtze river basin as an example, the types, characteristics and the existing problems of inter-provincial water disputes were analyzed. Countermeasures for solving water disputes were proposed, including integrated management of the river basin, enhancement of legal and regulatory system construction, introduction of market mechanism, and application of new theories about water right and water market to solving water disputes.

Key words :inter-provincial river; water dispute; water right; water market; management of water resources

1 水事纠纷的类型

按照纠纷争议的内容,可分为用水纠纷、蓄水纠纷、排水纠纷、治水纠纷和管水纠纷等等。对于省际河流,常以水民事纠纷的形式出现,即平等主体之间就水资源开发、利用、污染、破坏和保护,合法水权交易中产生的争议纠纷,以水事侵权纠纷的情况较为多见。主要包括侵犯他人合法权益而引起的纠纷,如非法占用水资源、非法水能开发、非法排污、破坏水环境行为、兴修水利、抗洪抢险、河道上下游或左右岸因取水、防洪、防涝等形成的水事相邻权关系等等。

从已经发生过的水事纠纷来看,长江流域有以下几种类型 ①防洪 :如鄂豫丹江荆紫关水事纠纷。在丹江紫荆关河段,自 20 世纪 50 年代后期,两岸群众为防止洪水冲毁耕地,争相修筑丁坝,引起纠纷,并发生械斗造成伤亡。经长江水利委员会历时数十年调解处理,与湖北、河南两省达成协议,由国家投

资兴建紫荆关河段防洪工程,以彻底解决紫荆关水事纠纷。②水资源利用纠纷 :如长江流域的川黔同民河水事纠纷,因四川省在同民河上游兴建两河口引水工程影响下游贵州省境内联合大堰的引水灌溉及人畜饮水。③水能开发 :如湘鄂边界娄水淋溪河流域,淋溪河坝址位于湖南桑植县与湖北省鹤峰县边界上,因该坝址的开发权而产生纠纷。④界河采砂 :如“长江鄂赣边界重点河段”是指湖北省武穴市与江西省瑞昌市交界的 18 km 长江干流江段。自 20 世纪 70 年代以来,受高额利润驱使,湖北省武穴市与江西省瑞昌市为争抢好的采砂点,多次发生纠纷甚至大规模械斗,此矛盾一直持续了 30 多年。⑤水污染纠纷 :如江苏苏州盛泽镇污染问题,与为邻的浙江省嘉兴市(麻溪河为界河)引发江苏浙江边界水污染和水事矛盾,其实质是对水的利用(非取水性利用)超过本区域的水环境承载能力。城市化以后出现了集中用水、集中排污的新趋势。⑥突发性水污

染和水生态破坏:如 2000 年 9 月 29 日,汉江流域陕西丹凤县境内,一辆载有 5.2 t 剧毒氰化钠溶液的卡车不慎翻入汉江支流铁峪铺河内,约有 5 t 氰化钠溶液溢出,造成河中生物大面积中毒死亡。铁峪铺河是汉江的三级支流,距汉江上游的丹江口水库进水口荆紫关 110 多 km,直接威胁到库区及下游沿江人民的生活安全。

2 水事纠纷的特征

省际河流水事纠纷的主要特点如下:①通常在发生在对水敏感区域的某些固定地点,主要是在交界性的河流、湖泊和引水点、取水点,以及水利工程附近发生。②具有季节性。随缺水程度(供需矛盾)或洪水大小(防洪矛盾)决定纠纷的频率和严重性程度。③具有尖锐性、广泛性。由于饮水、用水问题往往涉及人的生存发展问题,是人民的根本利益之所在,因而许多水纠纷具有矛盾尖锐性、斗争激烈性。④具有多样性和复杂性。水纠纷的种类繁多、成因复杂、性质多样、涉及的利益广泛,且与许多社会因素、自然因素有关。⑤省际河流水事纠纷往往涉及许多工程技术问题,与流域水资源量、水资源承载能力、水量分配及调度等有关。

因为省际河流的水事纠纷通常都产生于邻省的地区与地区之间,甚至横跨数个行政区域,故其影响面广,牵涉群众多,调解处理困难。诱发纠纷的原因复杂多样,且易因历史等原因长期累积,相互叠加。目前,有不少省界河流(区域)水事矛盾存在历史延续性或积案,故解决难度大,在一定条件下易于激化。纠纷涉及的矛盾冲突激烈尖锐,难以调和,容易导致群殴、械斗等恶劣事件的发生。由于水事纠纷涉及的利益矛盾往往与当事人的生存和发展息息相关,因此纠纷多方对调解处理的要求都比较高,通常都要求结果偏向自己才肯妥协,加上纠纷产生的原因相互交错叠加,若事前未有效预防,事后的调解处理补救便十分困难。

长江流域省际河流边界水事纠纷走过一条从“弃水”到“争水”的纷争之路。以前,除河道采砂外,纠纷最多就数防洪和排水矛盾,解决办法也以工程措施和协调为主。随着流域社会经济的发展,省际边界河流的开发利用程度不断提高,水量需求增大,“争水”纠纷越来越频繁,并且成为当前省际水事纠纷的趋势。此外,自 20 世纪 90 年代中后期开始,在争“水量”的同时,省际的水污染纠纷也逐渐显现,水质纠纷也成为新的发展趋势。

3 主要问题

3.1 缺乏统一管理,职能缺位

因实施机构改革,各省的水资源特别是水能资源的行政管理职能,具体由哪个部门行使,地方界定往往也比较模糊。近来在西南地区云、贵、川等省区持续兴起的中小水电开发热,虽然为地区经济社会的发展注入了新的活力,但这种开发热因缺乏统一管理,导致上下游、左右岸和地区间利益关系难协调,水事纠纷不断,原有生态环境被破坏,河床干涸,河岸坍塌,甚至引发泥石流和滑坡等地质灾害,对这些地区水电事业的良性发展构成直接威胁。

3.2 缺乏省界河流综合规划

省界河流除大江大河外大多缺乏综合规划,特别是“跑马圈水,无序开发”现象的出现与此不无关系。总体上看,产生纠纷的河流或河段基本无统一规划,或者已有规划不适应新形势要求,导致缺乏有效抵御自然灾害的手段。在治理开发过程中,特别是在洪涝灾害面前,相邻各方优先考虑己方利益,在单方考虑维护自己权益的同时,往往会使对方受到损害。而且纠纷发生后,地方政府往往仅从本地区利益出发,一般不会统筹考虑,更不会设身处地为对方着想。

3.3 理论滞后于形势

省际河流水事纠纷,往往涉及许多工程技术问题。如用水纠纷与水资源的总量、水量分配与调度等有关,如水污染纠纷与水资源承载能力和纳污能力有关,水能开发与水资源量、水库调度、水工程收益等有关。如何确定流域各行政区的初始水权问题、水权转让政策法规问题,以及在建立流域水管理及其规范等方面缺少必要的研究和实践,使水权及其交易制度难于发挥指导作用。水产权的初始分配是建立整个利益调节机制的核心,以此为基础才可能建立一套水权交易制度和配套的价格制度。另外,针对存在纠纷存在的技术问题和解决方案缺乏深入研究。

4 解决水资源管理问题的对策措施

4.1 加强法律法规的建设

我国已颁布实施了《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国水污染防治法》和《中华人民共和国水土保持法》等法律,建立了较完善的水法规体系,水资源管理已经有法可依。管理水资源要理顺现有法律法规,切实执行好现有

的法律法规。2004 年水利部出台了《省际水事纠纷预防和调解处理办法》,为妥善调解处理水事纠纷提供了依据。流域管理机构——长江水利委员会向各省区市水行政主管部门发出“关于加强省际边界河流兴建水资源开发利用项目管理的通知”,明确指出,各省要严格按照《中华人民共和国水法》规定,在省际边界河流上开发、利用水资源,在项目兴建前,必须按程序上报长江水利委员会,由长江水利委员会或水利部批准。

4.2 以流域为单位,编制省界河流专项规划

水的自然流域特性决定了对水必须实行以流域为单元,统一综合治理的管理制度。流域管理是个庞大的系统工程,涉及水利、电力、交通、农业和环境等多个部门,需要建立流域环境保护和开发利用的一体化管理模式,改变传统的重经济轻生态环境,重资源利用轻保护,重区域本身治理轻流域综合治理的管理模式。流域中地表水和地下水相互转化,上下游、左右岸、干支流之间的开发利用相互影响,水的开发利用各环节紧密联系。要“坚持推进流域水资源统一管理、统一规划、统一调度”。

做好省界河流水功能区划,对省界水事纠纷敏感地区进行摸底调查,掌握省际河流水资源量、水质状况,水资源开发利用现状及存在的主要问题,编制省际河流专项规划或水量分配方案。

建立省际河流水文监测和预警系统,为防范和协商提供及时可靠依据。

4.3 建立协商机构和体制

积极推进建立以制定省际边界水事矛盾敏感地区水利规划和建立边界水事活动规约及协商制度为主要内容的预防机制,注重对纠纷隐患的摸底和排查,并大胆尝试。建立协商机构和定期会商机制,变事后协调为事前协商,弥补性协调为建设性协调,在流域内形成跨区的通报与协商制度。处于流域上游的主管部门应将可能造成对下游的重大环境和经济不利影响的活动提前通知可能受影响的下游行政主管部门,并向这些机关提供相关的资料,还应在早期与下游各利益主体进行协商。

研究制定处理水事纠纷突发事件的预案和对策,健全工作机制,综合运用政策、法律、经济和行政手段和教育、协商、调解等方法,依法、及时、合理地处理水事纠纷,防范水事群体事件和突发事件,自觉维护社会安定。

4.4 引入市场经济机制,运用水权理论指导水事纠纷的调解处理

水是商品,是战略性经济资源。对水资源的管理要实行政府宏观调控和市场机制的有机结合,在充分发挥公共财政在水利建设中的主导作用的同时,积极发挥市场在资源配置中的拉动作用。通过应用水权理论开展规划和用水权的界定,使调解处理工作有了科学、合理的依据,是寻找解决矛盾的有效途径。

4.5 加快新技术、新理论的研究,为解决水事纠纷提供理论指导和技术支撑

水利部《关于水权转让的若干意见》和《水权制度建设框架》两项政策已正式发布,这是我国水权制度建设的重要成果。水利部、各流域机构以及各地都积极开展了对水权制度的研究。如松辽水利委员会开展了大凌河流域初始水权分配试点的研究,已取得初步成果,陕西省为开展石头河水库水权制度建设试点开展了针对性研究,并在研究基础上提出了试点方案。对于水质型的缺水,要合理运用竞争机制,促进节水减污技术的发展。

4.6 增加资金投入是增强水资源管理综合能力的重要保障

实践证明,工程措施与非工程措施并重是处理水事纠纷的有效方式和手段。各级水行政主管部门都要逐步建立水事纠纷调解处理工程项目投资补助机制。对在水事纠纷调解处理中确需安排的处置工程项目,要按照基本建设程序报批,并予以安排,力求从根本上解决问题。

参考文献:

- [1] 蔡守秋.论跨行政区的水环境资源纠纷[J].江海学刊, 200X(4):127-133.
- [2] 肖涛.关于流域一体化管理的初步探讨[J].水资源保护, 200X(2):44-47.
- [3] 敬正书.认清形势,明确任务,开创水政工作新局面——在全国水政工作会议上的工作报告[EB/OL].[2002-02-21].http://zjgwater.gov.cn/shuili/showinfo.aspx?info_id=1450&siteid=1&categoryNum=02
- [4] 王福勇,郑浩.对塔里木河流域水资源管理模式的探讨[J].水利发展研究, 200X(7):8-9.
- [5] 刘文强,翟青,顾树华.基于水权分配与交易的水管理机制研究——以新疆塔里木河流域为例[J].西北水资源与水工程, 2001, 1X(1):2-5.

(收稿日期 2005-07-18 编辑:高渭文)