

鄱阳湖流域江河源头地区水环境立法保护

胡细英¹, 蒋英文², 胡 俊¹

(1. 江西师范大学, 南昌 330027; 2. 江西省林业厅, 南昌 330046)

摘 要: 由于对自然资源的不合理开发利用, 近年来鄱阳湖流域水环境有恶化趋势。从分析流域水土流失、水旱灾害等水环境问题出发, 针对水环境保持地方立法的现状, 提出加强江河源头水环境立法保护的对策。

关键词: 鄱阳湖流域; 江河源头; 水环境; 立法保护

中图分类号: X524

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2004)03-0275-03

Legislative Protection of Water Environment of Rivers Source Area at the Basin of Poyang Lake

HU Xiying¹, JIANG Yingwen², HU Jun¹

(1. Jiangxi Normal University, Nanchang 330027, China;

2. The Forestry Department of Jiangxi Province, Nanchang 330046, China)

Abstract: Because of undue development and utilization of natural resources, the water environment of the basin of Poyang Lake tends to deteriorate in recent years. By analyzing some questions, such as soil erosion, floods and droughts, water pollution, etc., measures are proposed to enhance legislative protection of water environment of rivers source in the light of the current situation that place local legislation to water environment.

Key words: the basin of Poyang Lake; rivers source; water environment; legislative protection

1 引言

因宏观生态体系失控而影响和威胁一个地区生存与发展的生态安全问题, 是 21 世纪社会经济可持续发展的热点问题, 水环境在生态环境建设中处于十分重要的地位。人们对水环境的认识, 经历了一个从单一要素的分析到复杂系统的关联和动态机制研究的过程。如洪灾作为水环境问题之一, 以往成灾是单纯的天灾, 而近几十年, 因人口急剧增长、社会经济发展和资源的高强度开发而转变为天、地、人相互影响而成的环境洪灾。水环境问题直接或间接导致了生态环境退化, 以河流的天然集水区域即流域为单元保护水环境, 越来越受到广泛关注和重视^[1]。党的十六大把实施可持续发展战略, 实现经济发展和环境、资源相协调作为党领导人民建设有中国特色社会主义必须坚持的基本目标之一。强调实现全面建设小康社会的宏伟目标, 必须使可持续发展能力不断增强, 生态环境得到改善, 资源利用效率显著提高。鄱阳湖是我国的第一大淡水湖泊, 鄱阳湖流域是长江流域的重要组成部分, 水土流失、水旱灾害、水质污染等水环境问题近年来有加剧趋势, 已成为制约社会经济发展的因素之一。流域水

系脉络相通, 流域水环境治理必须以江河源头为重点。笔者于近期对鄱阳湖流域主要江河源头进行了实地考察, 发现乱砍滥伐森林资源、乱采滥挖矿产资源、农业面源污染、工业废水及城市生活污水污染等问题依然存在, 屡禁不止, 局部地区还十分严重。对鄱阳湖流域江河源头水环境实施立法保护显得十分必要和紧迫。

2 鄱阳湖流域概况

鄱阳湖流域位于长江中下游交界处南岸, 跨江西、安徽、浙江、福建、广东和湖南等 6 个省, 总面积 16 22 万 km², 占长江流域面积 9%, 其中江西境内 15 71 万 km², 占鄱阳湖流域面积的 96.85%。本流域东、西、南群山环抱, 中部丘陵广布, 盆地纷杂其间, 北部平原坦荡; 赣、抚、信、修、饶等“五河”及其支流切割山地, 连接各个丘陵、盆地, 注入我国第一大淡水湖——鄱阳湖, 并经湖口与长江相通。注入鄱阳湖的“五河”中, 集水面积以赣江最大, 是长江的八大支流之一, 发源于江西石城境内赣、闽交界的石寨山东, 干流自南向北纵贯, 在永修县吴城镇注入鄱阳湖。干流南昌市八一桥以上全长

收稿日期: 2004-02-25

基金项目: 江西省科技厅软科学项目; 江西省教育厅高校人文社科项目

作者简介: 胡细英(1963-), 女, 江西宜丰人, 江西师范大学副教授, 区域经济学专业硕士生导师, 主要从事区域生态经济研究。

766 km, 流域面积 83 500 km², 占鄱阳湖流域面积的 51%^[2]。地势南高北低, 从河源至万安为上游, 河长 355 km, 以山地为主, 平均比降 0.22‰~0.52‰; 从万安至峡江为中游, 河长 153 km, 是丘陵与盆地的复合体, 平均比降 0.15‰~0.28‰; 峡江以下为下游, 河长 258 km, 以冲积平原为主, 平均比降 0.06‰~0.10‰。

3 水环境主要问题分析

水环境的主要问题首先表现为水土流失, 森林和水土的关系十分密切, 它们相互牵制, 彼此制约。森林对水的牵制制约具体表现为减缓洪水、涵养水源、保持水土的作用。首先, 巨大的森林冠层影响进入该系统的降水, 使雨水发生第一次分配: 一部分降水被林冠截留, 一部分直接穿透林层进入林内, 一部分则沿树干形成树干流。进入林内的雨水受到林下植被和枯枝落叶层的影响发生再次分配: 一部分为地被物截留, 一部分以地表径流的形式流出该系统, 一部分则渗入土壤中, 或被植物吸收利用, 或被蒸发, 或蓄存于土壤孔隙中, 或成为壤中流及地下径流而流出。显而易见, 稠密的林冠、茂盛的林下植被、良好的枯枝落叶层等森林特征有利于森林减缓洪水, 涵养水源功能的发挥, 有利于水分良性循环。不仅如此, 森林还能减弱雨滴对地表的直接冲击和侵蚀, 减缓地表径流量及其速度, 因而减少了表层土壤的流失。但这些都受地类、树种、林龄、郁闭度、林层、混交比的影响, 一般林地比疏林地、未成林造林地好, 深根性、耐阴性树种比浅根性、阳性树种好, 中龄林比幼龄林好, 复林层林比单层林好, 混交林比纯林好。因此, 理想的减缓洪水、涵养水源防护林应是针阔混交复层壮龄林, 且含一定数量老龄木, 叶量多, 能为土壤改良土或土壤中小生物的活动提供大量的有效落叶, 并堆积于地面保持稳定, 不被流失。森林保持水土的作用不仅取决于森林本身, 而且还受地形、成土母岩的影响。一般山谷、坡度平缓地带比山脊、坡度较陡地带土层深厚, 下渗能力强, 径流速度慢, 减缓洪水、涵养水源、保持水土的功能强。此外, 不同母岩所形成土壤深度、物理性状、保水保肥能力都存在差别, 既影响森林的生长, 又影响其理水功能。人类对自然资源的不合理开发利用, 对森林系统的破坏是导致水土流失的主导因素, 一些地区土壤成土母质的影响, 也加剧了水土流失: 板页岩类(含千枚岩、片麻岩)发育的土壤常伴有软物质泥岩碎块, 矿物颗粒细, 养分含量高, 土层深厚, 保水保肥性能好; 砂岩类发育的土壤较厚, 质地疏松, 砂粒含量重, 养分缺乏, 保水保肥性能差; 花岗岩类发育的土壤多为薄至中土层, 含有大量石英, 比较松散, 较干旱瘦瘠, 易造成水土流失; 第四纪红土发育的土壤土层深厚, 矿物质养分含量不高, 质地黏重, 结构紧密, 透水透气性差, 也易造成水土流失。鄱阳湖流域历史上森林茂密, 山清水秀, 但因长期以来人类活动对森林-地形-母岩类型的破坏, 乱砍滥伐、顺坡耕作、陡坡开荒、开矿、修路、房地产开发等, 土流失日趋严重, 建国初水土流失面积为 110 万 hm², 从建国初到 1983 年, 本流域森林覆盖率从 39.5% 下降到历史最低水平 33.1%^[3], 全流域水土流失面积达历史最高值 460 万 hm²。

水土流失区, 森林-地形-母岩类型生态恶化, 土壤贫瘠, 大都无 A 层土, 甚至岩石裸露, 结构不良, 蓄水保肥能力差, 植物生长水平极其低下, 十多年的马尾松只有 30 多 cm 高。据 2001 年调查资料分析, 鄱阳湖流域每年侵蚀土壤在 1 亿 t 以上, 冲失氮、磷、钾肥和有机肥都在 100 万 t 以上。全流域水土流失面积 330 万 hm²(轻度、中度、强度侵蚀面积分别为 120, 100, 110 万 hm²), 约占流域总面积的 20%。“五河”流域中以赣江流域水土流失面积最大, 达 170 万 hm², 占鄱阳湖流域水土流失面积的一半以上。其中, 又以赣江上游河源地区最为严重, 水土流失面积占该地区总面积的 22%。

森林退化, 涵养水源能力降低, 水土侵蚀冲失的大量泥沙淤塞河道、水库、湖泊, 全流域因水土流失淤积水库减少库容 1 000 多万 m³, 其调洪能力大大降低。五河尾间淤积的大量泥沙, 还危害农田、村庄, 也加速了鄱阳湖区的围湖造田, 造成湖水面积缩小, 鄱阳湖面积也从建国初期的 5 200 km²(22.58 m, 吴淞高程, 下同), 减少到 1998 年的 4 070 km², 所有这些必然导致流域调蓄功能减弱, 水旱灾害频繁、加剧。分析 1954 年以来的历次洪水过程, 平均降雨量、流量都不及 1954 年, 但实测最高水位不断升高, 如湖口站 1954 年 21.68 m, 1983 年 21.71 m, 1995 年 21.80 m, 1998 年 22.58 m; 防洪形势越来越严峻, 1998 年长江流域大水, 鄱阳湖流域是重灾区, 受灾人口 577.53 万, 直接经济损失 380 亿元。相反, 河流枯水期因森林退化, 水量减水, 昔日山泉长流的山区, 泉水枯竭, 旱灾加重。森林退化, 也造成对空气的净化能力减弱; 河流枯水期水量少, 对污染物的稀释能力降低, 也加重了环境污染。水源缺乏, 环境污染, 又反过来影响生物的生长, 森林植被恢复困难。

由于对保护生态环境的重要性认识不够, 以及许多企业(尤其是乡镇企业)管理水平低, 资金投入不足, 技术设备陈旧, “三废”排放量剧增。仅赣江水系年接纳废水就达 5 340 万 t。此外, 由于农田大量施用化肥、农药, 残毒对土地的污染率为 24.09%。本流域虽然已关停了“十五小”企业, 但环境污染的治理力度还远远不够。1995 年全流域仅工矿企业排放废水 3.76 亿 t, 而达标率不到 47%, 这些废水最终排入鄱阳湖, 污染成分主要为挥发酚、化学耗氧量(COD)、生化耗氧量(BOD₅)。

鄱阳湖流域尤其是江河源头地区的水环境问题正严重制约本流域社会经济发展, 治理水环境, 刻不容缓。市场经济条件下, 受地方保护主义观念的影响, 破坏水环境行为屡禁不止。有必要在现有的水环境管理制度和政策的基础上, 适时地完善和制定一些新的管理法规, 并加强鄱阳湖流域江河源头地区的地方立法, 减缓洪水、涵养水源、保持水土、净化水质, 切实保护水环境。

4 现行水环境保护的法律法规综析

我国现行涉及流域水环境保护的主要法律有《环境保护法》《水法》《森林法》《防洪法》《水土保持法》《水污染防治法》等。为保护水环境, 江西省人民代表大会及其常务委员会根据有关法律, 先后出台了一系列地方性法规, 主要有: 江

西省实施《中华人民共和国水法》办法(1992-12-20)、江西省实施《中华人民共和国水土保持法》办法(1994-04-16)、江西省实施《中华人民共和国野生动物保护法》办法(1994-11-30)、江西省公民义务植树条例(1997-08-15)、江西省污染防治条例(2000-12-23)、江西省建设项目环境保护条例(修正)(2001-06-21)、江西省资源综合利用条例(2001-10-19)、江西省实施《中华人民共和国土地管理法》办法(第四次修正)(2001-12-22)、江西省河道管理条例(修正)(2001-12-22)、江西省村镇规划建设管理条例(2002-04-01)、江西省鄱阳湖湿地保护条例(2003-11-27)等。但由于受经济发展水平及水环境立法历史、立法思路的影响,鄱阳湖流域水环境立法水平相对落后,与鄱阳湖在长江流域、全国乃至国际上的地位很不相称。鄱阳湖流域水环境地方立法目前存在的主要问题,一是以流域为单位的现有水环境地方立法不健全,导致国家法律、法规不能有效实施。由于我国幅员辽阔,自然地理条件相对复杂,加之经济发展不平衡,地方水环境立法必须结合流域自然条件、生态规律和经济发展状况,根据国家法有关法律的要求和自身水环境保护的需要,对国家法律进行补充和完善。二是水环境地方立法缺乏及时性和系统性。地方立法必须依据国家宪法、法律、法规,但不是简单的服从,机械地制定法规的实施细则,而是根据地方社会经济发展的需要,及时出台地方性法规。鄱阳湖作为我国第一大淡水湖,具有独特的地位和惟一的特性,许多问题在其他地方并不多见,国家也不可能对此专门立法。因此,鄱阳湖流域水环境立法作为国家立法的补充是十分必要的。同时,鄱阳湖流域的内在统一性,决定了地方立法不能局限于湖泊或湖区,也不能局限于水体,而应当考虑立法的系统性。三是水环境地方立法重点不突出,因鄱阳湖水系脉络相通,江河源头地区的水环境问题严重影响全流域的水环境质量,因此从地区上看,源头地区的立法保护是重点;又由于森林具有减缓洪水、涵养水源、保持水土等功能,森林生态的立法保护不可忽视。只有这样,鄱阳湖流域水环境立法保护才能做到上下游统一、标本兼治。

5 加强地方立法,保护江河源头地区水环境

鄱阳湖流域水环境保护是一项庞大的社会系统工程,加强地方立法是水环境保护的重点,而针对江河源头地区水环境污染的立法保护又是重中之重。结合现有地方水环境立法及其存在的问题,笔者认为,应当积极开展地方立法工作,把以下方面作为鄱阳湖流域水环境立法的重点和应对策略,切实保护江河源头地区水环境。

(1)“五河”并重,以流域为整体,科学规划水环境地方立法。由于水环境因子多样性和结构复杂性,地方立法工作涉及

面广,难度相对较大,必须科学论证,制订立法规划。为推进环境与资源保护工作,江西省人大常委会计划适时制定《赣江水源保护条例》(赣常文[2003]16号),这将对有效保护赣江源头地区水环境起到十分重要的作用。赣江是鄱阳湖水系一条重要的河流,但不是惟一的河流,构成“五河”其他四条河流(抚河、信江、修水、饶河)源头地区水环境立法保护不容忽视。鄱阳湖流域一个以水体相联系的整体,水环境立法在体系上应确保其完整性和科学性。

(2)抓紧调查,摸清江河源头地区的实际情况,加快水环境地方立法速度。地方立法不能闭门造车,做文字游戏,应尽快组织专业人员深入实际、深入基层,调查江河源头地区的水环境状况,掌握第一手材料,并对其认真分析、科学归纳、比较综合,为地方立法提供建设性的意见和有价值的材料。同时,对与水环境地方立法不相适应的地方规章,应及时进行修改或废止,这项工作可由不同的部门分别开展,由立法机关最终审定。地方立法既要有一定的前瞻性,又要紧密结合江河源头地区经济发展的实际,增强地方性水环境保护法规的可操作性。

(3)坚持以防为主的立法原则,将对江河源头地区水环境的破坏消灭在萌芽状态。鄱阳湖流域江河源头地区不少县域经济落后,但不能以牺牲水环境质量为代价开发山区经济,应把保护水环境和发展县域经济一样作为重要内容和紧迫任务来抓,并坚持预防为主、保护优先,避免走先污染后治理、先破坏后保护的老路。因此,江河源头地区水环境立法应尊重生态规律和经济规律,正确处理资源开发与生态保护的关系,在保护中求发展,在发展中求保护,对工矿、交通、能源等生产建设和资源开发项目严把“环境影响评价”关,防止新的污染源产生,还应重视对现有水环境问题的积极治理。

(4)协调跨行政区水环境关系,依法建立水环境补偿机制,减少水资源纠纷。目前我国因经常性水环境开发利用不当所引起的跨行政区水环境资源纠纷相当普遍且日趋严重^[4]。鄱阳湖流域江河源头地区不仅包括江西省的县(市、区),还包括相邻省的一些地区,因上游行政区经济过度或不当开发,使下游行政区水环境恶化,极易引起纠纷。江河源头地区水环境地方立法应协调省内各县级行政区之间和江西与邻省行政区之间的关系,充分考虑上下游地区经济利益的统一,建立一种各行政区参与的补偿机制,如建立跨行政区的财政转移支付体系,转移支付资金的主要来源是对水环境的直接使用者、受益者收取补偿费和维护费,其使用可以“项目支持”的方式,发展源头区域的替代产业,或用于水环境的专项治理。

参考文献

- [1] 周怀东,李贵宝.我国水环境与生态保护存在的问题及[J].水利水电技术,2001,(1):23-27.
- [2] 江西省水利志编委会.江西省水利志[M].南昌:江西科技出版社,1995:13-17.
- [3] 江西省林业志编委会.江西省林业志[M].合肥:黄山书社出版社,1999:190-201.
- [4] 蔡守秋.论跨行政区的水环境资源纠纷[J].江海学刊,2002,(4):128-134.