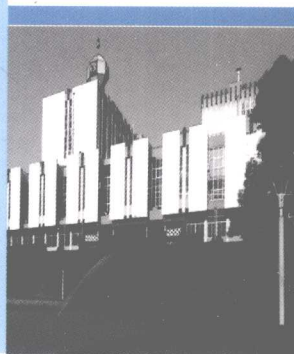




高校社科文库  
University Social Science Series

教育部高等学校  
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果  
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台  
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式  
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



# 水资源保护 法律制度研究

Generality on Legal Institutions for  
Water Resource Protection

余元玲/等著

光明日报出版社



高校社科文库  
University Social Science Series

教育部高等学校  
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果  
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台  
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式  
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



余元玲/等著

# 水资源保护 法律制度研究

Generality on Legal Institutions for  
Water Resource Protection

光明日报出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

水资源保护法律制度研究/余元玲等著. —北京:光明日报出版社,  
2010. 7

(高校社科文库)

ISBN 978-7-5112-0747-0

I. ①水… II. ①余… III. ①水资源—资源保护—法律—研究  
—中国 IV. D922. 664

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 124867 号

**水资源保护法律制度研究**

---

**作 者:**余元玲 等著

**出 版 人:**朱 庆

**责任编辑:**刘 彬

**封面设计:**小宝工作室

**责任校对:**刘光普 张素芬

**责任印制:**胡 骑 宋云鹏

---

**出版发行:**光明日报出版社

**地 址:**北京市崇文区珠市口东大街 5 号,100062

**电 话:**010-67078241(咨询),67078945(发行),67078235(邮购)

**传 真:**010-67078227,67078233,67078255

**网 址:**<http://book.gmw.cn>

**E - mail:** gmcbs@gmw.cn

**法律顾问:**北京市华沛德律师事务所张永福律师

---

**印 刷:**北京大运河印刷有限责任公司

**装 订:**北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系调换

---

**开本:**690×975 1/16

**字数:**240 千字

**印张:**13.75

**版次:**2010 年 7 月第 1 版

**印次:**2010 年 7 月第 1 次印刷

**书号:**ISBN 978-7-5112-0747-0

---

**定价:**30.00 元

**版权所有 翻印必究**



## 前言

水是生命之源，水资源既是基础性的自然资源，同时也是战略性的经济资源。因此，可以说水资源是人类赖以生存和社会经济可持续发展的物质基础。当今世界普遍关注水资源危机问题，20世纪80年代以来，联合国水资源大会曾向世界多次警告：由于缺水，全球经济和社会的可持续发展肯定会受到制约，水不久将成为一场深刻的社会危机。世界水资源呈现短缺状态，中国水资源也明显不足。面对高速发展的中国经济以及日渐短缺的中国水资源，研究水资源的法律保护，构建完善的水资源保护法律制度，使水资源充分发挥基础性作用，并使有限的水资源既能满足当代人的需要而又不危害后代人发展的需求，就显得尤为重要。鉴于此，本书以水资源保护法律制度为研究对象，借鉴世界水资源保护先进国家的法律制度经验，从法学角度提出加强我国水资源保护、解决我国水资源短缺的对策建议。

在收集了大量相关的学术著作、期刊文献、报告年鉴等资料的基础上，并历经了一定的走访调研和实证研究，本书通过系统全面地使用法学分析方法，首先系统介绍世界水资源概况、水资源保护现状以及水资源保护的法律手段，进而分析水资源保护法律制度及其理论基础，接着介绍水资源保护的国际条约与水资源保护先进国家的水资源保护法律制度及其对我国的经验借鉴。在此之后，本书的视角由放眼国际转到立足国内，分析我国水资源保护现状与水资源保护法制建设现状，在此基础上，剖析我国水资源保护法律制度的缺陷及其形成原因，最后，本书从我国水资源保护法律制度的指导思想、我国水资源保护的法律体系、我国水资源保护的法律制度以及加强水资源保护的国际合作等四个方面提出完善我国水资源保护法律制度的具体对策建议。

本书从水资源保护的一般情况、水资源保护法律制度及其理论基础、国外水资源保护法律制度考察、我国水资源保护现状及法律制度剖析等方面，对水资源保护进行新的梳理，改变了国内学界对水资源保护研究的传统模式，提出



构建我国水资源保护法律制度的具体建议。总体来看，本书的突出价值及创新之处主要表现在以下三个方面：

第一，本书系统、全面地将法学分析方法运用于水资源保护的研究之中。本书从法律的产生原因、法律的价值、法律的功能、法律的构成、法律的应用、法律的比较、法律的完善等方面对水资源保护进行了系统全面的分析。在现有的水资源保护研究中，虽然多数综合运用了工程学、水利学、生态学、管理学、经济学以及法学等研究方法，但在使用法学分析方法时只是选取法学研究的某些片段，缺乏全面性和系统性，使得最终的结论难以转化为具体的、可操作的法律制度。本书克服了传统研究的缺陷，对水资源保护使用了较为全面的法律分析方法。

第二，本书对水资源保护法律制度进行了全面研究，研究资料充实、新颖。本书以详实的资料系统研究水资源保护的国际条约，分析其对我国的适用情况，并对这些国际条约的发展趋势进行大胆预测。同时，本书还以外文资料为基础，从比较研究的角度，对澳大利亚、美国、德国以及墨西哥的水资源保护法律制度从制度背景、制度内容、制度效果以及制度发展趋势等方面进行了详细的介绍，并总结各自的成功之处，以为我国水资源保护法律制度的构建与完善提供参考与借鉴。

第三，本书将科学发展观作为完善我国水资源保护法律制度的指导思想。所谓科学发展观，就是坚持以人为本的全面、协调与可持续发展观。本书将其作为完善我国水资源保护法律制度的指导思想，不仅坚持了可持续发展理念在环境资源保护中的核心思想地位，而且又对其进行了突破和创新，增添了以人为本的全新内涵，符合国家的大政方针，具有与时俱进的特点。对于科学发展观，本书还对其作为完善我国水资源保护法律制度指导思想的必要性进行了阐述，并且将其贯穿于完善我国水资源保护法律制度具体对策建议的始终。

我国环境资源保护起步较晚，环境资源法学的研究较为滞后，环境资源法学的研究成果也相对较少，但随着国家对环境保护的日益重视以及学术研究的日渐繁荣，本书必将对我国的环境资源保护，尤其是水资源保护法学研究以及水资源保护政策和法律的制定起到非常重要的参考与借鉴作用。因此，本书应当具有广泛的社会需求，其主要读者包括国内大中专院校、科研院所的相关教学科研人员、在校学生以及相关实务部门的实务工作者等。



# CONTENTS

## 目 录

### 第一章 水资源保护 / 1

#### 第一节 水资源与水资源保护 / 1

一、水与水资源的概念 / 1

二、水资源的特点 / 3

三、水资源保护 / 5

#### 第二节 全球水资源保护现状及发展趋势 / 7

一、全球水资源概况 / 12

二、各大洲水资源保护现状及发展趋势 / 12

三、全球水资源保护存在的问题 / 13

四、水资源保护的国际合作 / 18

#### 第三节 水资源保护与法律 / 20

一、水资源保护与社会生活的关系 / 22

二、水资源保护的有效手段及其相互关系 / 23

三、水资源保护法律手段的特殊作用 / 27

#### 第四节 水资源保护的法律体系 / 29

一、国内法律体系 / 30

二、国际条约 / 31

### 第二章 水资源保护法律制度及其理论基础 / 36

#### 第一节 水资源保护法律制度概述 / 36



- 一、水资源保护法律制度的概念和特征 / 36
- 二、水资源保护的主要法律制度 / 39
- 三、水资源保护法律制度的基本原则 / 41
- 四、水资源保护法律关系 / 57
- 第二节 水资源保护法律制度的理论基础 / 65
  - 一、经济学基础 / 65
  - 二、生态学基础 / 72
  - 三、法学基础 / 81

### 第三章 国外水资源保护法律制度考察 / 91

#### 第一节 水资源保护的国际条约 / 91

- 一、水资源保护国际公约 / 91
- 二、水资源保护区域协定 / 92

#### 第二节 国外水资源保护法律制度 / 94

- 一、主要水资源保护领先国家的法律制度 / 94
- 二、各国水资源保护法律制度发展趋势 / 122

#### 第三节 国外水资源保护法律制度经验借鉴 / 130

- 一、转变指导思想,更新立法、执法理念 / 130
- 二、建立统一的水资源管理体制 / 130
- 三、落实我国的水环境保护标准的实施 / 131
- 四、制定流域法 / 132
- 五、采用比例和优先水权相结合的初始水权确定方式 / 132
- 六、推进灌区管理体制改革,将水权赋予用水者 / 133
- 七、制定水权登记制度 / 133



- 八、建立流域生态补偿法律制度 / 134
- 九、建立公众参与制度 / 134
- 十、加强国际交流合作 / 135

#### **第四章 我国水资源保护现状及法律制度剖析 / 137**

##### **第一节 我国水资源保护现状 / 137**

- 一、我国水资源概况 / 137
- 二、我国水资源保护现状 / 139
- 三、我国水资源保护存在的问题 / 148

##### **第二节 我国水资源保护法制建设现状 / 153**

- 一、我国水资源保护法律体系 / 153
- 二、我国水资源保护具体法律制度现状 / 162

##### **第三节 我国水资源保护法律制度缺陷及其形成原因 / 179**

- 一、科学发展观尚未完全成为我国水资源立法的指导思想 / 179
- 二、立法缺乏一定理论支撑 / 180
- 三、水资源保护的区域立法之间不协调 / 181
- 四、水资源保护法律体系的法律规范之间缺乏必要的协调性 / 181
- 五、几部主要的水资源法律之间关系不清, 缺乏层次性 / 181
- 六、法律规定过于原则而缺乏可操作性, 直接影响了  
水资源法律的实施 / 181
- 七、现行水资源法还存在不少空白领域, 有待进一步  
完善和补充 / 182
- 八、各相关管理部门的职权范围互相交叉, 法律地位不明确 / 182
- 九、公众参与制度缺位 / 183





- 十、水行政执法的监督机制不完善,对水资源保护执法  
未发挥应有的监督功能 / 183

## 第五章 我国水资源保护法律制度完善 / 185

### 第一节 水资源保护法律制度完善的指导思想 / 185

- 一、科学发展观对水资源保护法律制度完善的指导意义 / 185
- 二、确立水资源保护立法的基本原则 / 187

### 第二节 我国水资源保护法律体系的完善 / 189

- 一、完善水资源保护主要立法 / 189
- 二、完善水资源保护配套法律法规 / 190

### 第三节 完善我国水资源保护具体法律制度 / 192

- 一、完善水资源水源地保护制度 / 192
- 二、完善流域水资源生态补偿机制 / 193
- 三、完善水资源水权制度 / 195
- 四、完善节约用水制度 / 197
- 五、建立水资源保障应急制度 / 198
- 六、建立科学的水资源保护法律责任体系 / 199

### 第四节 加强水资源保护的国际合作 / 200

- 一、遵循国际水资源合作的基本原则 / 200
- 二、建立长期稳定的合作机制 / 201
- 三、选择适合我国国情的国际合作方式 / 202

## 参考文献 / 203



# 第一章

## 水资源保护

美国电影《未来水世界》第一幕：2500 年的某一天，男主角站在海洋中停泊的铁船上，将自己的小便尿到一塑料容器里，然后再倒入一台“过滤机”内进行净化，一会儿男主角迫不及待地把从“过滤机”流出来的水喝了个精光。这是美国一部科幻片，其大背景是在全球气候变暖导致冰川融化后，世界变成一片汪洋，人类只能在浩瀚的海洋上靠船只通行交往，淡水已经无处可寻。

如果我们不采取措施保护环境，电影中的镜头将是我们不愿看到的未来的真实景象。

地球环境是我们的家园，是由土地、森林、大气、水等等元素组成的复杂的空间体，水作为地球自然环境的重要因素之一，是调节大气、陆地和海洋质量和养分的媒介。如果水资源得不到保护，必将直接导致气候变化，旱涝灾害，台风，雨雪无常，冷热无度。

本书将选取自然稀缺资源的淡水资源为主题进行研究。淡水资源是自然界水体的一部分，也是人类以及其他生物赖以生存的根本。保护淡水资源是人类的当务之急，也是保护环境的重要方面和领域。在众多保护手段中，法律手段是最基本、最有效的措施。世界各国由于国情及其经济发展程度各异，采取的法律对策也各不相同。本书的主要精神在于通过对当今世界各国特别是美国、德国、澳大利亚以及墨西哥等在水资源保护方面有着先进经验或者与我国国情相似的国家所采取的保护淡水的法律措施的分析，从而对完善我国的水资源保护法律制度提出可资借鉴的思路和理念。

本书所提到的水资源，均指淡水资源，这也是目前学界的通行提法。

### 第一节 水资源与水资源保护

#### 一、水与水资源的概念

##### （一）水

水是人类在认识自然过程中发现的构成自然环境的元素之一。中国春秋战



国时期的“五行”之说认为水、火、木、金、土这五种元素是构成世界万物的基本物质；古代印度人也有相同的信念，他们以为水、火、风、土（地）是构成世界的四种基本物质，各有其重要的作用；古希腊的“四元素”说包括了“水、火、气、土”四种基本元素，并视水为“万物之母”<sup>①</sup>。从古至今，水对于人类的重要性已经被广泛认可：水是构成自然界的必要元素，水是生命之源，水是人类不可或缺的赖以生存的物质之一，水与阳光和空气一样孕育着世间万物。江河是人类的母亲，是人类文明的摇篮等等对于水的表述都包含着人类对水资源重要性的认识。

## （二）水资源

水与水资源犹如人与人力资源一样，当人类利用水实现人类期望的生产、生活目标时，水就成了一种资源，能带给人类进步和文明，实现经济和社会的发展。正如人用来从事某项工作，实现用人单位某种目的时便成了人力资源。但目前对于水资源的概念仍然是仁者见仁，智者见智。

有观点认为水资源就是“自然界一切形态（液态、固态、汽态）的水”<sup>②</sup>；也有学者将其定义为“具有足够数量的可用水源”<sup>③</sup>，即自然界中水的特定部分；还有人认为水资源是“可以利用或有可能被利用的水源，具有足够的数量和可用的质量，并能在某一地点为满足某种用途而可被利用”<sup>④</sup>。

我国对水资源的界定也众说纷纭。有人认为降水量中可被利用的那一部分才是真正的水资源；也有人从自然资源的观念出发，把“水资源”定义为与人类生产、生活资料有关的天然水源；还有人认为水资源是指可供国民经济利用的淡水资源，它来源于大气降水，其数量为扣除降水和蒸发后的总降水量；另有观点认为，一切具有利用价值，包括各种不同来源或不同形式的水，均属水资源范畴；还有观点认为，水资源主要指与人类社会用水密切相关而又能不断更新淡水，包括地表水、地下水和土壤水，其补给来源为大气降水。<sup>⑤</sup>也有专家将其定义为“与人类社会经济发展密切相关的淡水，其补给来源主要

① <http://wz.wuli.com.cn/2006/2006-11-03/20061103143920.shtml>，物理教育网：水，一个古老的概念，2006-11-3。

② 英国大百科全书。

③ 1963年英国“水资源法”。

④ 联合国教科文组织（UNESCO）和世界气象组织（WMO）在1988年共同制定的《水资源评价活动—国家评价手册》。

⑤ 王浩等．现代水资源评价及水资源学学科体系研究．《地球科学进展》第17卷第1期，2002年2月，第13~14页。



为大气降水，赋存形式为地表水、地下水和土壤水”<sup>①</sup>。

综合以上观点，我们认为，水资源是指在目前技术和经济条件下，能被人类利用的、能不断更新的那部分淡水量，包括湖泊淡水、土壤水、地下水、大气水和河川水等。

## 二、水资源的特点

水资源是自然资源的重要组成部分，世界上 97% 左右的水体是海水，大约 3% 是淡水，在这 3% 的淡水中，2/3 都锁在冰河和极地冰冠里。但就是这微小数量的可用水源，维持着地球上人类和其他生物的生命，为农业、工业、家庭、休闲娱乐和环境提供必需的资源 and 条件。可见可供人类利用的水资源是非常稀缺的自然资源。作为一种资源，它有着与其他资源相似的特点：它对人类的作用是不可或缺的，但它并不是永不枯竭的。

### （一）水资源的有用性

所谓“资源”，《辞海》上解释为“资财之源，一般指天然的财源”。水是自然资源的一种，联合国环境规划署（UNEP）对水资源所下的定义是：“所谓自然资源，是指在一定时间、地点的条件下能够产生经济价值的、以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件的总称。”<sup>②</sup>《英国大百科全书》中说，资源就是人类可以利用的自然生成物以及生成这些成分的环境功能。前者包括土地、水、大气、岩石、矿物以及森林、草地、矿产和海洋等；后者则指太阳能、生态系统的环境机能、地球物理化学的循环机能等。水的有用性，即水的价值在人类社会生活的方方面面都有所体现。所以有学者认为“水是人类和地球上其他生物的生命源泉，是生命性资源、资源性资源、基础性资源、战略性资源，是人类社会发展的重要物质基础，直接关系到经济、社会和生态的可持续发展，是 21 世纪全球的核心资源”<sup>③</sup>。水资源对工业、农业、渔业、牧业、林业等各行业的价值，不容忽视。灌溉、工业降温、交通运输、发电、养殖等等都是水资源的具体利用方式，水资源的有用性这一特点奠定了水资源在人类社会中的重要地位。

### （二）水资源的有限性

任何资源在数量上都是有限的，有限性是自然资源最本质的特征。全球水

<sup>①</sup> 王浩等．现代水资源评价及水资源学学科体系研究．《地球科学进展》第 17 卷第 1 期，2002 年 2 月，第 13 页。

<sup>②</sup> <http://www.jwater.cn/ziyuanzichan/1.1.htm>，水资源环境驿站，2009 年 7 月 23 日。

<sup>③</sup> 李雪松．中国水资源制度研究．武汉大学博士学位论文．2005 年 5 月，第 1 页。



的储量很大,估计约 13.9 万亿立方米,其中 97.5% 是咸水,参与全球水循环、在陆地上可以得到恢复和更新的淡水资源,数量仅为全球水储量的 0.2%。虽然水资源是一种可更新性资源,但随着人口的增加和工农业的发展,人类对水的需求也不断扩大,由最初的“取之不尽”发展到如今的水危机,水资源的有限性亦越发明显。

同时,水资源由于其自身化学、物理等方面的特殊性也使它有着与其他资源不同的特点,其不可替代性、循环性和连锁性是其区别于其他资源的显著表现。

### (三) 水资源的不可替代性

水资源的价值在于其性质的特殊性,人类到现在为止找不到可以替代水资源的其他物质。从水的化学构成、物理性质以及实际功用来说,水资源是不可替代的。设想一下,我们能将身体里所含的水分换成其他液体吗?我们能用海水灌溉粮食吗?人类真能“望梅止渴”吗?

### (四) 水资源的循环性

水资源的循环性是指水资源在各个圈层之间运动反复,周而复始的过程。专家认为,水循环是自然界中最重要的物质循环,对环境和人类产生了巨大的影响。水循环使大气圈、水圈、岩石圈、生物圈之间相互联系起来,水作为各圈层能量交换的纽带,对各圈层的发展,以及整个自然界的发展都有着重要的作用;并且水循环把三种形态的水和不同类型的水体也联系了起来,形成了一个运动系统。水挟带物质,溶解物质,转移物质;水循环使大气降水、地表水、地下水、土壤水相互转化,形成了一个不断更新的水系统;同时,水循环也调节着海陆之间、地区之间水分和能量分布的不均,使干湿差异、冷热差异趋于缓和。<sup>①</sup> 水的循环性是水资源独有的特性,或许正是这一特性使得许多人形成了水是取之不尽,用之不竭的错误理念。试想,如果水资源被污染,滥用,气候恶劣,环境遭到破坏,即使水资源发生循环,其结果也是可想而知的,除了洪涝和干旱两大水灾外,其他的水灾害还包括连续阴雨造成的阴湿灾害,它对农业影响巨大。其他的灾害还比如与低温有关的冰雹、霜冻、大雾及与高温有关的热浪,与天文有关的风暴潮,与地壳活动有关的海啸,水侵蚀岩石引发的滑坡、塌方、崩岸和泥石流等,冰雪水形成的雪崩、冻土、海冰,以

---

<sup>①</sup> 沈大军. 水管理学概论. 科学出版社. 2004 年 10 月, 第 1 页。



及生物污染水体的色潮。<sup>①</sup>这些水灾害的发生，都是与水体保护不当有关。

### （五）水资源的连锁性

水资源的循环性决定了水对气候、植被、生物以及人类活动的影响作用。水源丰富的地区，气候宜人，植物茂盛，空气清新，种养殖业发达，经济繁荣，社会稳定，这一系列的结果归根结底是由于水资源的基础性作用引起的，并且相互影响，呈现出连锁效应的特点。相反，没有充足水源的地区，气候干燥，降雨量少，植被稀少、干枯，空气干燥，尘埃飞扬，经济发展受限，社会稳定受到威胁等等一系列问题就司空见惯。水资源的丰沛与否直接影响一个地区经济社会的发展，难怪中国古代文化的“风水学”都与水有着密切的联系。

水资源以其自身的特质在人类社会扮演着不可或缺的角色，由于人类的发展，社会的进步，经济的增长，水资源的有限性、不可替代性等特征愈发明显，人类已经面临着严重的资源危机，水是首当其冲必须加以保护的物质资源。“水可载舟，亦可覆舟”，这句中国文化里富有哲理的警句不仅表明了人心向背的重要作用，同时也反映出人与水之间的复杂关系：合理利用水资源，水资源就是人类的祈福；滥用水资源，人类将自取灭亡。

## 三、水资源与人类的关系

水是与人类息息相关的一种自然资源，是万物之源，生命之源，与人类生存休戚相关。

### （一）水资源是人类赖以生存的环境要素

水和空气、阳光一样是任何生命存在的前提条件，人类作为地球上的高等动物，需要水、空气和阳光维持和延续生命。存在于江河湖泊、大气以及地表下层和土壤中的水资源，是人们生活、生存的必备条件，为我们提供了水源，提供了粮食生长的环境，为人类饲养家禽家畜、鱼类等水生动物提供了养分和水源，维持了生态环境的稳定，是人类生存的必要条件。水资源在人类文化里都有着非同寻常的重要作用，“生命之源”，“万物之源”等描述毫不夸张。在人类发展历史上，大凡河谷地带也是人类文明的起源地，有水源的地方就有生命存在，长江、黄河是中国文明的摇篮，尼罗河、幼发拉底河等流域也是非洲文明的发源地。莱茵河、多瑙河、泰晤士河、塞纳河也是欧洲的“母亲河”，也是人类文明的发祥地，是文学作品描写的核心地域；北美洲的密西西比河、

---

<sup>①</sup> [http://www.kepusky.com/web/kepu/shuizy/shuizySDINFOView.jsp?SD\\_INFO\\_ID=1562&WEB\\_SUP\\_ID=66](http://www.kepusky.com/web/kepu/shuizy/shuizySDINFOView.jsp?SD_INFO_ID=1562&WEB_SUP_ID=66)，中国科学院寒区旱区环境与工程研究所网站，2009年7月29日访问。



科罗拉多河、俄亥俄河等都是美国、加拿大人口聚居的地方；澳洲的墨累河、达令河也为澳洲的文明奠定了基础，人类历史发展的进程表明没有水便没有生命，没有水也就没有人类。

## （二）水资源是人类经济、社会发展的必要条件

人类走过原始的农业社会进入了工业社会，经济发展了，文化进步了，人类生活也更加丰富了。从人类经济社会的发展史分析，水资源对于一个国家、一个地区、一个民族的发展发挥着关键的作用：欧洲、北美洲、澳洲是目前经济发达国家的聚集地，除了欧洲因为其悠久的历史文明之外，水资源对于这些地区的发展有着决定性的影响。相反，非洲的贫瘠恰恰与其干燥缺水的气候有着脱不开的干系。中国有句古话：“一方水土养一方人。”如果说欧洲、北美洲、大洋洲过去的繁荣归结于其优越的地理条件的话，那么水资源应该是其非常重要的组成要素，不可否认，河流是一个国家、一个社会经济发展的重要地段，中国八大流域上的城市，上海、南京、苏州、武汉、重庆，哪一个不是经济重镇？可见，经济社会的发展都离不开水资源。

## （三）对水资源的需求是人类文明的标志

人类对水资源的利用，除了从生存的角度来说具有价值外，水资源还具有文化价值。有专家评论，人们希望生活于气候宜人、山青水秀的环境之中，寻求游览名山大川，以修身养性，陶冶情操。人们追求的精神环境，离开清洁的水几乎是不可能的，随着国民经济发展和人民生活水平的提高，人们对精神文明的需求就愈来愈强烈，水资源的文化价值就愈来愈重要。<sup>①</sup>

## （四）保护水资源是人类的重要职责

水资源因为其稀缺性要求人类节约、保护水资源，以达到可持续利用的目的。水资源的可持续利用，是指水作为一种资源既能满足当代人的需要，又不对满足后代人的需要构成威胁。水资源因为其稀缺性、有限性、不可替代性和有用性成为一种战略性的资源。“作为一种宝贵自然资源的水资源，在可持续发展过程中与人口、资源、环境和经济有着密不可分的关系。”<sup>②</sup>水资源虽然有着巨大的储量，但对于人类需求来说，仍然是有限的。人类活动直接影响水资

---

<sup>①</sup> 李雪松，中国水资源制度研究，武汉大学博士学位论文，F062.1，编号10486，2005年5月，第100页。

<sup>②</sup> 姜纯成，基于可持续发展的水资源产权配置研究，中南大学博士学位论文，2005年6月，第18页。



源的质和量，如果不采取措施保护水资源，可持续利用将成为一句空话。水资源的可持续利用与人类的行动息息相关，有人认为，今天欧洲、北美洲和大洋洲的经济的发达可以归功于他们对这些流域的良好管理。美国对密西西比河流域的管理模式和成功经验为我们实行流域管理提供了一种可资借鉴的模式，法国塞纳河流域的管理也堪称成功典范。对这些河流的保护和利用对于他们的经济都发挥着重要的作用。

水资源与人类活动的关系是辩证统一的。水资源丰沛的情况下，人类活动不受水资源的限制，处于自由的境地，人类可以尽情地享受水资源带给人类的益处，人类可以利用水资源发展旅游业、渔业、工业和农业，获取人类想要的功效；但是当水资源稀缺时，人类的活动便受到限制，生活用水、工业用水得不到保障，农业灌溉出现紧张状态。这只是从量的角度对人类活动的影响。从质的方面来说，水资源没有受到污染的状态下，人类可以物尽其用，而一旦水资源受到污染，人类的行动就会受到限制，必须对排污进行管理，对地下水的开采进行规范，对河道运输进行立法。水资源与人类活动之间的辩证统一关系表明：人类活动必须与水资源的承载量一致，超过水资源承载量的人类活动必将导致水资源的污染，影响人类的生存和发展。

#### 四、水资源保护

##### （一）水资源保护的概念

专家们认为，“水资源保护是为了满足水资源可持续利用的需要，采取经济、法律、行政和科学的手段，合理地安排水资源的开发利用，并对影响水资源的经济属性和生态属性的各种行为进行干预的活动，以维持水资源的正常经济使用功能和生态功能。”<sup>①</sup>水资源保护的主要目的是为了满足不同水资源可持续利用：既满足当代人对水资源的需求，也满足后代人对水资源的需求。在采取的保护手段方面，既有经济的，也有法律的，还有行政的手段。其保护的對象是水资源的经济使用功能和生态功能。

##### （二）水资源保护与相关概念辨析

###### 1. 水资源保护与水资源管理

对于水资源管理的定义，目前尚无定论。根据《中国大百科全书》，水资源管理是指对水资源开发利用的组织、协调、监督和调度。运用行政、法律、

---

<sup>①</sup> 袁弘任等，水资源保护及其立法，中国水利水电出版社，2002年3月，第4页。





经济、技术和教育等手段，组织各种社会力量开发水利和防治水害；协调社会经济发展与水资源开发利用之间的关系，处理各地区、各部门之间的用水矛盾；监督、限制不合理的开发水资源和危害水资源的行为；制定用水系统和水库工程的优化调度方案，科学分配水量。<sup>①</sup>

联合国教科文（UNESCO）国际水文计划工作组（1996 年）又将可持续水资源管理定义为：支撑从现在到未来社会及其福利而不破坏它们赖以生存的水文循环及生态系统完整性的水的管理与使用。<sup>②</sup>

管理是一个属于社会与经济范畴的概念，与人有关，水资源管理也就是处理水以及水导致的人与人的关系，水资源管理的目的“是纠正和避免公共地悲剧、外部性导致的市场失灵、自然垄断导致的市场垄断力量和维护公共利益”。该目的与水资源保护的总体目标是一致的：积极开发利用水资源和实行全面节约用水，缓解城市和农村严重缺水的危机，使水资源的开发利用获得最大的经济、社会和环境效益，满足社会、经济发展对水量和水质的日益增长的需求，同时维护其水文、生物和化学等方面的自然功能，维护和改善生态环境前提下，合理、充分地利用水资源，使经济建设与水资源保护同步发展。<sup>③</sup>

在水资源管理中通常采用取水许可、水资源费（税）和可交易水权（许可）等控制开发利用的水资源数量，创造保护资源、促进竞争和保护环境的激励机制；还从资金和技术水平要求等方面限制进入，避免市场恶性竞争，同时采用包括价格水平管制、利润率管制等经济手段实现目标；实行排污许可证制度，控制排污的数量和污染物浓度，实行排污收费、押金退款制度和可交易许可证市场等等措施的使用实现其管理目标。<sup>④</sup>

水资源管理与水资源保护二者的关系是包含与被包含的关系，水资源管理的内容复杂，主要包括水资源的数量管理、质量管理、经济管理、权属管理、规划管理、工程管理、地下水资源管理、国家水资源管理、投资管理、行政管理、风险管理、安全管理、数字化管理等等。<sup>⑤</sup> 而水资源保护主要是从水资源的质量和数量上对其进行管理，确保其正常的经济使用功能和生态功能不受影响。水资源保护属于水资源管理的内容之一。

① 于万春等.《水资源管理概论》.北京:化学工业出版社,2007年5月,第9页。

② 于万春等.《水资源管理概论》.北京:化学工业出版社,2007年5月,第9页。

③ 袁弘任等.水资源保护及其立法.中国水利水电出版社,2002年3月,第9页。

④ 沈大军.水管理学概论.科学出版社,2004年10月,第6~7页。

⑤ 于万春等.水资源管理概论.北京:化学工业出版社,2007年5月,第11页。