

水法教程

吕振勇 主编



山西人民出版社

水 法 教 程

吕振勇 主编

一九八八年七月

水 法 教 程

吕振勇主编

山西人民出版社出版(太原并州北路十一号)
山西省新华书店发行 太原南郊小店印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/16 印张: 12 字数: 260千字
1988年7月第1版 1988年7月太原第1次印刷
印数: 1—15000 册

ISBN 7-203-00293-1
S·1 定价: 2.95元

编 委 会

特约顾问：梁瑞驹

主 编：吕振勇

副 主 编：杨润生

编 委：吕振勇 杨润生 贾泽民

宋明南 杨存信 刘振邦 乌云必力格

撰 稿：吕振勇 李永跃 李宝达

出版说明

一九八八年一月二十一日，第六届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议审议通过了《中华人民共和国水法》，这是国家“为合理开发利用和保护水资源，防治水害，充分发挥水资源的综合效益，适应国民经济发展和人民生活的需要”而制定的基本法。水法的颁布和实施，标志着我国依法治水、管水、用水进入了一个新阶段。

为了更好地学习、宣传、执行水法，我们编写了《水法教程》一书。本书突出了理论联系实际，比较系统地论述了水法的基本理论，并根据我国现行的有关水的法律和法规，对水法进行了详细的阐述；同时也对中国古代水法和外国水法进行了必要的介绍。本书内容丰富、文字简明，通俗易懂，具有较强的法理性和实用性，既可作为水利战线广大职工普及水法学习之用，又可作为政法、水利水电院校和其它有关部门广大干部学习水法的教材。

《水法教程》由吕振勇撰写第一章、第二章、第三章、第四章、第五章、第六章、第十一章；李永跃撰写第七章、第八章、第九章；李宝达撰写第十章。全书由吕振勇主编，并对全书进行了串稿和修改，经河海大学校长梁瑞驹教授审阅，由编委会集体审定。

鉴于我国水法学的理论研究刚刚开展，而且水法体系尚未完善，加之编写时间短促，书中缺点和错误在所难免，欢迎读者批评指正。

本书在撰写过程中，参考了许多资料，在此不一一列举，谨向资料的提供者和编写者深表感谢。

编委会 一九八八年六月二十日

目 录

第一章 概 述

第一节	制订和颁布水法的重要意义	(1)
第二节	我国水资源状况	(2)
第三节	制订水法的过程	(9)
第四节	制定水法的原则	(13)

第二章 绪 论

第一节	水法的概念和属性	(14)
第二节	水法的作用	(15)
第三节	水法的性质	(15)
第四节	水法的特征	(16)
第五节	水法的调整对象	(17)
第六节	水法与水政策的关系	(18)
第七节	水法学	(22)

第三章 我国水法的起源和发展

第一节	我国水法的起源和发展	(24)
第二节	我国古代水法的主要内容	(27)
第三节	我国古代水法的特点	(30)

第四章 外国水法概况

第一节	外国水法简介	(32)
第二节	外国水法的发展趋势	(34)

第五章 总 论

第一节	水法的任务与目的	(37)
第二节	水法的指导思想和基本内容	(39)
第三节	水法的基本原则	(40)
第四节	水法的适用范围	(44)
第五节	水法的解释	(46)
第六节	水法体系建设	(47)

第六章 水法律关系

第一节 水法律关系的概念和意义	(50)
第二节 水法律关系的要素	(52)
第三节 水法调整法律关系的方法	(53)
第四节 水法赋予水主管机关的职权	(56)

第七章 水的开发利用

第一节 水开发利用的含义	(58)
第二节 水开发利用的基本制度	(60)
第三节 水开发利用的原则	(64)
第四节 兴建水工程的程序	(79)
第五节 水工程移民	(88)

第八章 水、水域、水工程保护

第一节 水的保护概述	(99)
第二节 水污染防治	(103)
第三节 地下水保护	(116)
第四节 河道保护	(121)
第五节 水工程保护	(126)
第六节 水土保持	(131)

第九章 用水管理

第一节 用水管理概述	(139)
第二节 用水权	(146)
第三节 用水管理制度	(153)
第四节 水事纠纷	(162)

第十章 防汛与抗洪

第一节 防汛抗洪的概念和作用	(167)
第二节 防汛抗洪的基本原则	(169)
第三节 防汛抗洪机构职权和规划审批的有关规定	(174)
第四节 防汛设施管理和法律规定	(176)

第十一章 法律责任

第一节 法律责任的概念	(180)
第二节 水法中的刑事规范	(181)
第三节 执法机关	(183)
第四节 犯罪的构成	(183)

第一章 概 述

第一节 制订和颁布水法的重要意义

水是人类生存和生态环境的基本要素，是人民生活和工农业生产发展不可取代的重要物质基础。人的身体中80%的重量是水份组成的，没有水就没有人类，更没有人类的发展。我国年平均降水量为648毫米，年平均水资源总量为28124亿立方米，平均年河川径流量为27115亿立方米，我国河川径流量居世界第六位，但由于我国国土辽阔、人口众多，耕地亩均水量仅1800立方米左右，只占世界平均的 $3/4$ ，人均水量2630立方米，为世界人均水量的 $1/4$ 。按人均值比较，加拿大是我国的46倍，巴西是我国的16倍，印度尼西亚是我国的9倍，苏联是我国的7倍，美国是我国的5倍。除了上述五个国家外，我国还低于日本、墨西哥、法国、南斯拉夫等几十个国家。从人均水量看，我国的水资源并不丰富。而且，我国水资源在时空和地域分布上极不均匀。结合土地资源和我国人口情况看，水资源的分布更不平衡，北方地区严重缺水。许多城市的生产、生活用水困难，大片地区的农业用水尚依靠自然降雨“靠天吃饭”。在农村还有数千万人口的饮用水急待解决。

水源不足，已经成为制约我国国民经济和社会发展的重要因素。

新中国建立以来，党和人民政府动员上亿劳动力，投入千亿元的巨资，进行了大规模的水利建设，取得了举世瞩目的巨大成就，但是，水源不足问题并没解决。这是因为：一方面，随着国民经济的发展，人口的增加，人民生活水平的提高，用水量增加，对开发、利用、保护水资源和防治水害提出了更高的要求；另一方面，由于一些地方重建设轻管理，重开发轻保护，对客观规律认识不足，再加上管理体制没有理顺等原因，使我国水资源开发利用方面存在的问题，越来越突出。不少地区，虽然水资源紧缺，但是浪费水的现象却十分严重，农田灌溉方式落后，普遍是大水漫灌，水的利用率仅达30%—50%；城市水的重复利用率很低，其中工业用水的重复利用率不足30%。这些都加剧了缺水的紧张局面。

水源紧缺除了水资源分布不均，水量不足的自然原因外，还有一个重要的问题是水污染严重，使相当一部分水源失去利用价值，并且对人民的健康和生产建设造成了严重的危害。据统计资料表明：我国七十年代初，全国的废污水日排放量是4000万立方米，到八十年代，竟翻了一番还多，日排放量高达8600多万立方米，而废污水的处理能力却没有相应的提高。防洪能力下降，许多河道内设障阻水、湖泊河流被盲目围垦，破坏了许多河流的泄洪、蓄洪能力，同时破坏了航运、竹木流放和鱼类回游等生态环境。一些城市 and 地区，对地下水超量开采，造成水源枯竭、地面沉陷，甚至导致海水入侵；水费标准过低，致

使越来越多的水工程缺少维修资金、工程效能衰减，出现了难以为继的局面加剧了水资源的危机；许多地方人为破坏、损坏水工程设施严重，干扰、阻碍水工程管理人员正常执行职务的现象不断发生；地区之间、部门之间的水事纠纷层出不穷，有的地方影响了社会的安定团结。

为了解决上述问题，国务院及其有关部门采取了许多政策性的措施，有经济上的、技术上的、行政上的措施。这对解决开发水利防治水害中存在的问题取得了一定的成效。

然而，为了从根本上解决水资源的危机问题，实现“长治久安”，必须立法。运用法律手段把我国人民长期治水、用水、管水的成熟经验固定下来，作为各方面共同遵守的准则，并以国家强制力为后盾，同各种浪费、污染、破坏水资源的现象作斗争，以实现我们共同追求的目标——合理开发利用和保护水资源，防治水害，充分发挥水资源的社会综合效益，适应国民经济发展和人民生活水平不断提高的需要。

所以，制定水法，颁布和实施水法，依法治水是非常必要、非常迫切、非常及时的，对实施水资源的统一规划、合理开发、综合利用、有效保护、统一管理提供了法律依据，这标志着我国走上了依法治水的新阶段。

《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）的制定与颁布是我国社会主义法制建设的重要组成部分，它关系到我国社会主义建设事业和中华民族的兴旺发达，它不仅符合全国广大人民的迫切愿望和要求，也是社会主义建设事业所必需的。特别是在近几年，我国最高权力机关已经制定了森林法、草原法、渔业法、矿产资源法、土地管理法的情况下，水法的制定和颁布，标志着我国关于开发利用、保护管理自然资源的法律已经基本齐备，因而更有重大的现实意义。

水法以中华人民共和国宪法为依据，以党和国家有关水利事业的改革方针为指导，从我国国情出发，经过深入调查研究，广泛征求意见和反复修改，集中了广大干部和群众的智慧，既总结了我国建国以来30多年的治水经验，也借鉴了我国历史上和外国的有益经验，它所规定的内容是符合我国实际情况的。

水法是建设我国水利事业的法律依据，也是有效保护和合理开发利用水资源以及促进水利事业改革的可靠保证，是进一步完善我国水法体系，强化水利事业管理工作的依据。

第二节 我国水资源状况

一、我国水资源的概况

我国水资源从总量上看并不算少，但按人口平均计算就不多了，加上时空分布不均，丰枯水量悬殊，水质污染使水资源供需矛盾在某些地方非常尖锐，特别是我国的北方地区水资源匮乏，已经成为制约社会经济发展的一个重要因素。近几年，由于水荒，人们把水资源看成是“取之不尽，用之不竭”的观念已经开始有所转变。但是，由于社会主义建设事业高速地向前发展，人们对水资源的需求正以前所未有的速度不断增大。特别

是一些水资源短缺的地区和大、中城市，水资源不足已经成为影响当地生产发展和人们生活的制约因素。

那么，我国的水资源状况是什么呢？下面就此作一个简要的介绍：

（一）降水与水资源量情况

我国多年来，年平均降水总量为61889亿立方米，平均年降水深度为648毫米，低于全球陆地年降水深度800毫米的20%，其中，大约有56%消耗于蒸发，有44%形成河川径流。

全国的河川年平均径流总量为27115亿立方米，巴西、苏联、加拿大、美国和印尼都多于我国，居世界第六位。但是，按人口平均占有水量计算，每人仅占有2630立方米，相当于世界人均占有量的1/4。

河川径流我们称它为地表水，地表水渗入地下转化为地下水，地表水与地下水都是来源于大气降水，而且三者相互循环转化，扣除重复部分。我国水资源总量为28124多亿立方米。如果单独计算地下水天然资源量，据统计平均约8288亿立方米。

（二）江河、湖泊、冰川情况

我国江河众多，世界有名，据有关资料介绍，其总长度约42万公里。其中直接注入海洋的外流河区域约占全国土地总面积的65%，不与海洋沟通的内陆河区域约占总面积的35%，流域面积在1000平方公里以上的河流约1500条。

我国的湖泊数量，仅地表水体中水面面积在1平方公里以上的大约有2300个，总贮水量约7088亿立方米，其中有1/3是淡水湖泊。

我国冰川总面积约有58651平方公里，总贮水量51322亿立方米，冰川年融水量为563亿立方米，是西部河流补给的重要来源之一。

（三）水能、水运、水产资源情况

根据1980年普查，全国河流水能蕴藏量，理论上总计为6.76亿千瓦，居世界第一位。可供开发的水能总装机容量为3.78亿千瓦，年发电量可达1.9万亿千瓦时。

水运资源，据统计全国内河通行里程约为10.78万公里，大约占全国河流总长度的1/4，分布于长江、珠江、淮河、黑龙江水系。

水产养殖水面利用情况有了很大发展，全国河流、湖泊、水库等水面面积为20万平方公里，目前已建水库和其他可养殖水面约5万平方公里，其中水库面积约占2万平方公里，上述数字说明，我国水产养殖业大有发展前途。

此外，遍布全国各地的秀丽山川和水域，是开展旅游业和水上娱乐的宝贵资源。

（四）我国水资源的特点

我国水资源总的特点是南北分布不均，南多北少。

首先，降水和河川径流地区分布不均，水土资源组合不平衡。

降水总势是东南沿海较多，逐渐向西北内陆递减。南方水多地少，北方水少地多。

长江及其以南的地区，耕地占全国36%，水资源总量占全国81%；淮河及其以北地区（不含西北内流区），耕地占全国的58.2%，水资源总量只占14.4%；其中黄、淮、海、辽四河流域内耕地面积占全国的45.2%，而水资源总量占全国的9.6%。

其次，降水及河川径流的年内分配集中，年际变化大，北方甚于南方。

华北和东北地区每年6—9月降水量一般占全年的60—70%。

全国多数河流最大4个月径流量占全年的60—70%。集中的程度超过欧美大陆，与印度相似。

年降水量的最大与最小的比值，南方和北方也不相同。在南方为2—3倍，在北方为3—5倍。

河川年径流的最大与最小的比值，各主要河流有很大区别。在长江、珠江、松花江为2—3倍，黄河为4倍，淮河为15倍，海河则高达20倍。

再次，我国河流径流连丰、连枯年份的出现比较突出。

例如：黄河1922年—1932年连续11年的平均年径流量比正常年少30%左右；海河北系从1980—1984年径流量比正常年少1/2，其中北京市5年平均减少51%；松花江在近80年中出现过连续11年的枯水期和连续13年的平均年径流量比正常年少41%，而1953—1966年间又比正常年多41%，浅层地下水如遇连续少水年，其可开采量也明显减少。

我国水资源的上述特点，是造成一些地区水旱灾害频繁，农业产量不稳和水的供需矛盾十分尖锐的主要自然原因，也决定了我国江河整治、开发水利，防治水害的重要性和艰巨性。同时也决定了水管理工作的复杂性。

赵紫阳同志在五届人大四次会议上讲：“水是一种极为重要的资源，开发和利用的情况如何，不仅直接关系到农业生产的发展，而且直接关系到国民经济的发展。”

“我国水资源分布很不均衡，利用得也不充分、不合理。”“有些地方水源十分缺乏，已经严重影响到人民生活 and 工农业生产。必须同整个国土的整治结合起来，对全国的水资源进行全面的调查和勘察，作出合理利用的规划，逐步做到统一管理，大力提倡节约用水，防止水质污染。现有水利工程必须管好用好，充分发挥效益。”（81年11月3日）还说“水利是农业的命脉”。“没有水，天上不飞鸟，地下不长草”。“没有水，工业也发展不起来”。

万里同志讲：“水资源是我们考虑问题的出发点之一，无论做计划，办工业，其他事业，办什么事情都要考虑到这个问题。”“在一定意义上，水比粮食都重要，几天不吃饭可以活下去，几天不喝水不行，没有粮食可以想办法进口，没有水怎么办？”“所以说，懂得了水的重要性，是我们一大进步。”“没有水，什么生物也没有。”“我们一向把水当成第一位的”。

二、我国水资源开发利用现状

我国在防治水害兴修水利方面有着悠久的历史。在历史上起过进步作用的统治阶级代表人物和有作为的政治家、法学家都比较重视水资源的开发利用、防治灾害。在解放前，全国共有堤防2万多公里，土地灌溉面积约2.4亿亩，水电装机36万千瓦，淡水渔业产量约15亿吨。

新中国成立以后，生产资料所有制发生了根本的变化，国家对开发利用水资源和江河整治方面开展了大规模建设。

（一）我国水资源开发利用的水平

在我国28000多亿立方米水资源总量中，已经开发利用的约4767亿立方米。开发利用率为17%。在开发利用的水量中，城市生活用水49亿立方米，占1%；农业用水，包括群众生活用水、工副业用水、林牧业用水和灌溉用水，共计用水量4195亿立方米，占88%；工业用水523亿立方米，约占11%。

（二）城市供水情况

我国有300多个城市已经建设起较完备的供水系统，自来水日供水能为4020万吨，年供水量128亿立方米，城市工矿企业、事业单位的自备水源的日供水能力总计为6755万吨，年供水量170亿立方米；在7400多个建制镇中，有28%建立了供水设备，日供水能力约为800万吨，年供水量为29亿立米。

（三）农田灌溉情况

我国从1950年—1980年的30年间，全国的农田灌溉面积由2.4亿亩增加到7.2亿亩，约占世界灌溉总面积32.9亿亩的22.3%，高于同期全世界灌溉面积平均增长率的2.7%，据1980年资料统计，占全国耕地48%的农田有灌溉设施，生产的粮食却占全国粮食总产量的74%。

（四）水力发电情况

我国水电装机为2630万千瓦，居世界第六位。占全国电力装机总量的31%；在1980年，全世界电力总装机为20亿千瓦，水电装机总量为4.6亿千瓦，约占比重为23%，其中美国水电比重占装机总量的12.2%，苏联水电比重约占电力装机总量的19.6%，日本水电比重约占电力装机总量的20.3%。

我国水电装机容量只占全国可能开发水能的装机容量的5%，东北和华北地区开发率略高于全国水平。东北为17.2%，华北为16.1%。

我国水电发电量在全国总发电量中的比重约占22%。

（五）防洪情况

我国历史上洪水灾害对人民的危害是严重的，所以，新中国成立以后，党和国家非常重视江河治理和防洪工作。

我国修建的防洪堤防有17万多公里，保护耕地面积约5亿亩，保护大、中城市100多个，黄河已维持多年安澜局面，其它江河的防御能力也有不同程度的提高。

我国兴修的大中小水库共8万多座，在世界上居领先地位。苏联仅6万多座，美国约有5万多座。我国水库的总库容约4400亿立米，控制流域面积150万平方公里。

兴修水库和防洪堤防，为防止洪水的危害，维护国家经济建设和人民生产、生活的安全起到了一定的作用。

（六）水运情况

航运是我国交通运输的一项重要条件，据交通部门资料统计，我国60年代初，全国内河通航里程曾达17.2万公里，内河货运量约1.8亿吨。到1979年普查，因文化大革命

命十年动乱和极左路线的干扰,我国内河通航里程缩短为10.78万公里。从1984年开始,通航里程有所增加,货运量约为3.28亿吨。

(七) 渔业的发展情况

养鱼是我国重要的生产项目,是改善人民生活,出口创汇的重要工作。特别是十一届三中全会以后,开放搞活政策不断落实,渔业有了很大的发展。据统计,1983年我国淡水鱼产量为184.1万吨,相当于1949年的12.3倍,淡水养殖的产量在总产量所占的比重,已由1950年的18%,上升为78%。增长的速度是比较快的。

(八) 水土流失治理情况

水土保持历来是国家十分重视的一项工作,据统计,1984年全国水土流失地区初步治理面积达44万平方公里,占全国总水土流失面积的29%。水土流失最严重的西北黄土高原,已修梯田4000万亩,坝地300万亩,水浇地680万亩,加上其他各项措施,共治理了10万平方公里,占当地水土流失面积的23%。

三、我国水资源开发利用中存在的问题

我国开发利用水资源和防治水害虽然经过三十多年的努力,取得了很大的成绩,但就全国范围来说,我国水的开发利用事业发展不均衡,综合利用水平较低,宏观水利的研究和发展十分薄弱,需要解决的问题还很多。造成问题的原因,除了自然条件和经济、技术水平等限制性影响外,其中一个重要的原因就是我国长期没有一部水的基本法,有关水的开发利用的行政法规也很少,没有形成健全的水法体系,以致于水的开发利用活动缺乏必要的法律依据,统一协调性差,科学合理性也不够。当前,我国水的开发利用和防治水害所面临的主要问题,就全局而言大致有如下几个问题:

(一) 法制不健全。有关水事活动的法制不健全既是当前水的开发利用存在种种问题的一个主要原因,也是水的开发利用首先必须解决的一个主要问题。虽然我国新颁布了《水法》,但《水法》作为水的基本法,主要是对水的开发利用做了原则性的规定。目前,与《水法》相配套的有关法律法规和规章尚不健全,而且在许多方面已难以适应新形势的要求,所以按照以法治水,法制化的要求,水法制建设仍然是当前的薄弱环节。

(二) 水资源综合利用不够。水资源具有多种功能,多种开发目标和多种多样技术的要求,所以,水的开发利用必须统筹兼顾各项开发水利和防治水害各项事业,最大限度的满足社会各方面的不同要求,即实行水资源综合利用。水资源综合利用的程度体现了水的开发利用水平。对各种不同的开发利用目标,在水质、水量、用水期、用水方式等方面,因受到种种限制而既有可以兼顾的一面,也有相互矛盾的一面,并非各种要求都能同时满足,这就更要求加强水资源的综合规划,依照综合规划,实施合理开发,使有限的水资源发挥最佳的综合效益。然而,长期以来,在我国水的开发利用过程中对综合利用一直重视不够,社会各方面的利益和要求没有很好地协调兼顾,国民经济各用水部门之间的矛盾比较突出。比如,全国通航河流上有碍航闸坝问题,有些通航建筑物很低,妨碍行洪,有的水电站调度运用时,尾水位变动频繁,不利船只航行和流放竹木;有的江、河、湖因修建闸坝,隔断了鱼蟹的回游通道;大面积围湖造田,降低了调

蓄洪水的能力，缩小了发展水产养殖的水面，等等。因此，必须加强水资源的统一规划，合理开发，综合利用。

（三）严重缺水

尽管我国水资源总量不少，但是我国仍然属于缺水国，尤其是北方地区和沿海一些城市缺水问题极为严重。

北方七省（市），包括北京、天津、河北、山西、豫北、鲁北胶东以及辽宁中南西部的社会、经济发展已超过当地水资源所能够承受的能力。1972年大旱后，华北地区连续出现水危机，人民生活和工农业生产受到严重影响。其具体表现是：

1、据1982年236个城市的调查，有180个城市平均日缺水1200多立方米，其中14个沿海开放城市日缺水190万立方米。大连、青岛、太原等城市生活用水已实行定时、定量供应，天津等一些城市因缺水，迫使有些工厂限量生产或停产。

2、当前，农村仍有5000多万人和4000多万头牲畜的饮用水问题尚待解决。山区农民有的要到十几里甚至几十里地以外去运水吃。因缺水，致使这些地区的农民生活非常困难。

3、因供水不足，许多地区超采地下水，造成地下水大幅度下降，大面积的漏斗区和地面沉降，有的滨海地区海水入侵破坏了生态环境。据统计，北方已有8个地区，形成总面积为1.5万平方公里的超采区。例如：有的市超采漏斗深达上百米，有的大、中城市年超采地下水达40%以上，造成市郊区地面严重沉降。

（四）洪水灾害严重

我国是一个多暴雨多洪水的国家，在历史上，因洪水灾害侵吞人民的生命财产无法统计。就50年代到60年代初期，长江、淮河、黄河、海河、松花江连续发生的特大洪水，就使人民生命财产和国家经济建设受到了很大的损失。

目前，全国大约有1/10的国土面积的高程在江河洪水位以下，而且这些地区人口密，经济发达，工农业总产值占全国的70%以上。随着经济的发展和人口的增长，如果发生上述类型的洪水，虽然可以由于水利工程的防洪作用，淹没的地区范围可以大大缩小，但经济损失却将大大增加。再有由于近几年水利投资少，维修差，管理不善，出现的一些问题比过去更加严重了，一旦洪水来临，将加重危害后果。这些问题是：

1、河道内设障越来越严重

城乡工农业生产建设与河道争地，河床束窄，大大降低了排洪能力。例如，辽河原有泄洪能力为5000立米/秒，1984年洪水只有2000立米/秒，即发生了多处决口，造成水灾，使国家损失高达48亿元。

2、湖泊、河流被围垦

通江（河）的一些湖泊是吞吐洪水的重要贮存场所。此类湖泊面积大约有2万平方公里，平时湖水贮量可达800亿立米。但是到了六七十年代，“以粮为纲”，无限制的围垦湖泊，弃湖造田，严重地缩小了湖泊的洪水吞吐能力。例如我国5大淡水湖之首的洞庭湖面积因围垦缩小了40%，现面积已退居第2位。

3、蓄滞洪区缺乏安全保障，水利工程遭受严重破坏

长江、黄河、淮河、海河共确定蓄滞洪区48处,最大蓄洪总量900亿立方米,区内有耕地2048万亩,人口1007万,这些地区的社会经济发展有许多困难,人民生活难以稳定。

近几年,水利和防洪设施遭受破坏的问题越来越严重。例如,据1988年五省、市和1987年三个省不完全统计:人为的破坏输水渠道3314公里;渠道建筑物8518座;机电井22.7万眼;排灌站2.63万座;水泵2262台;农用动力线5591公里;通信线路41公里;小型水电站16座;涵闸起闭机14台;堤防25公里;黄河测流断面设施25处;2座大型水库断面标志桩被破坏90%。由于上述破坏,造成直接经济损失2.3亿元。共影响农业灌溉面积1018.4万亩。

(五) 农田灌溉面积萎缩

据统计,1980年时,全国灌溉面积曾达到7.33亿亩,自1981年以来,逐年明显下降,1981年—1984年,全国累计增加灌溉面积4136万亩,而同期却共计减少4876万亩,净减731万亩。

1984年灌溉总面积为7.26万亩,仍停留在1978年的水平。仅1984年就减少灌溉面积1626万亩,分析其原因,无外乎如下几点:

- 1、机井设备老化,无力更新的约占35%;
- 2、机井年久失修、损坏或报废的占14%;
- 3、水源变化或被城市和工业用水占用的占16%;
- 4、基本建设征用土地或占用的有5%;
- 5、退耕还林还草的占3%左右。

当然,这些问题经1986年国家采取措施后,情况开始有所好转,但问题仍未根本解决。

(六) 水质污染日趋严重

水资源包括两个方面,一是水量,二是水质。一方面我们水量不足,表现为严重缺水,另一方面,由于水质受到污染,不能使用,使本来就缺水的水显得更加紧张了。

例如:1985年,全国工业废水和生活污水总排放量达到342亿立方米,其中工业废水约占3/4,大约有80%未经过净化处理就直接排放,在城市,污水处理率很低,现只占总排放量的2.4%。

据全国地表水水质评价调查的9.5万公里河段,受到不同程度污染的占20%,严重污染段占5.2%,长江干流岸边污染带长达420公里,黄浦江每年黑臭期长达100天以上,还有大运河、辽宁浑河、太子河等污染十分严重。

随着乡镇企业的兴起,水污染在进一步扩大,有的在向中小河流扩散。据环保部门分析,我国因水污染每年造成的直接经济损失至少有300亿元,对人民健康的危害则更大。

(七) 移民难度大,问题多。而兴建大中型水工程需要淹没一定的面积,所以,水工程建设征地和移民安置在水的开发利用活动中占有重要的地位。从投资、建设进度、效益等方面制约着水的开发利用。30多年来,我国修建了大量的水工程,移民数万人,虽然大部分移民都得以妥善安置,但也有不少的遗留问题有待解决,因此使不少地方对

移民问题心有余悸,有抵触情绪,使移民工作难以顺利进行。近几年,虽然国家号召实行开发性移民,但在缺少必要的水工程移民法规的情况下,随着人口增加、经济发展及土地资源日趋紧张,水工程移民的难度越来越大,扯皮情况非常严重,有的已经严重地影响了水资源的开发利用的发展迅速。极而言之,对于某些水工程复杂,棘手的移民问题已经成为工程能否成立,局部能否服从全面,效益能否发挥的决定性因素。

上述问题,仅仅是一部分,许多问题还没有总结,这些问题足以说明,必须加强对开发水利资源和防治水害的重视,而且,应该看到,仅用行政的措施管理水资源已经过时了,必须加强法制,运用法律手段来保障,实现水的兴利除害富国利民的目的。这是当前在坚持公有制的前提下,发展有计划商品经济的客观要求。

以上事实足以说明,制定水法是十分必要的。

第三节 制订水法的过程

水法的起草工作经历了一个漫长的十年,具体的起草水法工作是从1973年4月正式开始的,在此期间,中央和国务院的领导同志都十分关心,有关部委协助起草单位做了大量的工作。各方面对水法的制订都很重视。为了能够制订一部具有中国特色的、符合中国实际的水法,抽调了各方面的专家广泛的收集国内外水法资料,深入调查研究,对制订水法的必要性、可行性进行了科学论证和研究。

在这十年中,部起草小组共计草拟了四十稿,整个制订水法的过程,大体可分为三个阶段。从1973年到1981年为部系统内起草阶段,该阶段经过调查研究,收集有关国内、外资料,共草拟了十五稿;从1982年到1984年为全面征求意见阶段,在本阶段中,主要在国家计委国土局主持下,继续收集资料,全面揭露和协调矛盾,通过多次讨论修改,吸收了很多部门提出的意见,共修改十二稿。本阶段在继续收集国内外资料的基础上,编纂印刷了近59万字的《水法国内外参考资料》;第三阶段是从1985年至1988年元月水法颁布。在第二阶段工作的基础上,于1984年11月份,在水电部的倡议下,经国务院批准,成立了全国水资源协调小组,同年12月经协调小组研究决定设立有关各部委参加的水法起草小组,共同拟订修改水法。水资源协调小组第一次会议决定起草水法的工作分两个步骤进行,首先起草“水法大纲”,后起草“水法草案”。

根据全国水资源协调小组第二次会议的审议意见和各省、自治区、直辖市以及国务院各有关部门的意见,水法起草小组经过充分讨论和五次修改,于1985年12月向协调小组提交了《中华人民共和国水法(审议稿)》,经全国水资源协调小组第三次会议审议修改,正式向国务院呈报《中华人民共和国水法(送审稿)》,水法送审稿经国务院法制局认真的审查、反复征求意见,又经过三次修改,形成了报送国务院常务会议讨论的《中华人民共和国水法(草案)》。

水法草案于1987年9月25日经国务院常务会议第153次会议讨论,原则通过,经进一步修改,形成了报请全国人民代表大会常务委员会审议的正式文本,即《中

华人民共和国水法(草案)》。全国人大常委会根据立法程序,在1987年底常务委员会审议的基础上,又深入的进行了调查研究,广泛的听取了各地各部门意见的基础上,于1988年1月21日召开的第六届全国人民代表大会常务委员会第24次会议上讨论通过。并于1988年1月21日以中华人民共和国主席令第61号公布。

在水法制订过程中,对下列几个问题进行了重点研究和讨论。

一、关于法的名称

在起草过程中,关于法的名称有两种意见,一种意见认为,从立法体系来说,需要有一部统管全国水的基本法,用以调整水资源的规划、开发、利用、保护、防治水害、管理等有关的活动。这个基本法的内容应该全面一些,条文应该原则一些,多数人认为这个基本法的名称应该叫《水法》。但是,也有个别人认为,这个基本法应该集中调整水资源的规划、开发、利用保护和管理,所以,法的名称应当叫《水资源法》,并建议将法中有关防洪和水工程管理的內容删去。

经过充分讨论和论证,逐渐趋于一致,感到我国水资源70%是由洪水组成,需经工程调节,才得以利用;而且防洪又是关系到国家全局的大事,也是国民经济发展和人民安定生活的心腹之患,所以,如果叫《水资源法》是很不全面的;另外,目前世界各国都趋于统称水法。有许多国家在近年都把水资源法改为水法了。鉴于上述理由,我国将法的名称定为《中华人民共和国水法》。

二、关于水的所有权

根据我国宪法第九条的规定,在水法中规定了水资源属国家所有,即全民所有,这是社会主义国家水法中的一个共同原则。所以,作为水资源不能由国家以外的主体享有所有权。但是,也有人认为,随着我国改革,开放搞活形势的发展和社会主义初级阶段的理论,仅仅规定这一基本原则还不够,尤其是不利于集体和个人搞活经济,不利于调动农业集体和农民集资办水利的积极性,也不利于现有农村集体所有水库、水塘管好用好,水法中应当体现这种精神。这种意见是符合我国实际的,为此,在水法第三条中规定了“农业集体经济组织所有的水塘、水库中的水,属于集体所有”。并且“国家保护依法开发利用水资源的单位和个人的合法权益”。

三、关于水法的指导原则

我国水资源并不富裕,在制订水法时,多数人认为,水法应当体现国家对水资源实行兴利除害并重和开发利用与保护相结合的方针;开发利用水资源应贯彻全面规划、统筹兼顾、综合利用、讲求效益的原则;并将计划用水和节约用水作为一项基本政策。这些是水法的指导原则,而水法中的各项规定,都应当体现和贯彻这些指导原则。

四、关于水资源的开发利用

在讨论中,有各种各样的意见,有的人主张水资源的开发利用应当以防洪治涝、灌