

中国水资源 刑法保护展望

刘定湘 著



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

中国水资源 刑法保护展望

刘定湘 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

· 北京 ·

内 容 提 要

本书针对我国水资源刑法保护存在的主要问题及面临的新形势新要求,经研究提出了进一步完善我国水资源刑法保护的主要制度体系及推进对策。主要内容包括我国水资源的基本情况、我国水资源法律保护沿革及立法现状、我国水资源刑法保护现状及形势分析、国内立法例分析、国外及我国港台地区立法例考察、我国水资源刑法保护的理论构建、完善我国水资源刑法保护的对策和建议。

本书可为从事水资源保护、水资源刑法保护及水资源立法等相关工作的政府官员、科研人员提供借鉴参考,也可作为相关专业教学的辅助用书。

图书在版编目(CIP)数据

中国水资源刑法保护展望 / 刘定湘著. — 北京 :
中国水利水电出版社, 2016. 12
ISBN 978-7-5170-4988-3

I. ①中… II. ①刘… III. ①水资源保护—刑法—研究—中国 IV. ①D924.364

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第305963号

书 名	中国水资源刑法保护展望 ZHONGGUO SHUIZIYUAN XINGFA BAOHU ZHANWANG
作 者	刘定湘 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www. waterpub. com. cn E-mail: sales@waterpub. com. cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	三河市鑫金马印装有限公司
规 格	170mm×240mm 16开本 9.25印张 129千字
版 次	2016年12月第1版 2016年12月第1次印刷
印 数	001—600册
定 价	38.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

序（一）

人多水少、水资源时空分布不均是我国的基本国情水情，实现以水资源的可持续利用支撑经济社会的可持续发展是我国面临的长期任务。受多种因素影响，目前我国仍面临着水资源短缺、水污染严重、水生态环境恶化等突出问题，特别是在全球气候变化影响加剧、“四化同步”深入推进过程中，用水需求在一定时期内还将增长，水资源供需矛盾依然严峻。

解决我国面临的突出水资源问题，除了需要采取积极有效的工程、技术措施外，制度措施也很重要，强化法律手段在保护水资源方面的作用尤显重要。我国积极推动水资源管理和保护法律制度建设，基本形成了以《中华人民共和国水法》为核心的水资源管理和保护法律体系。2011年以来，着眼于解决突出的水资源问题、实现水资源可持续利用、推动转变经济发展方式，我国实施了最严格的水资源管理制度。目前，最严格水资源管理制度体系初步建立。

从我国过去很长一段时期的水资源管理和保护制度建设进程看，水资源保护相关的民事、行政法律制度建设推进速度较快，水资源保护相关的刑事法律制度建设明显滞后，最严格水资源管理制度相关要求也未在刑事立法中予以体现，这大大削弱了刑法在水资源保护方面的震慑力度。刑法保护是促进水资源保护相关民事、行政法律制度切实落地的有力保障，在保护水资源方面具有不可替代的作用，加快相关立法意义重大。

本书以水资源刑法保护为研究对象，充分借鉴国内外相关立法经验，强化《中华人民共和国刑法》对水资源相关违法行为的处罚力度，依据刑法学理论，提出水污染行为、非法取水行为、非法转让水权行为、非法破坏水工程和水文设施行为入刑的构成要件，具

有一定创新性，对进一步完善我国水资源刑法保护制度体系具有重要参考价值。谨对本书出版表示祝贺，并希望作者继续深化相关研究。

杨得瑞

2016年10月11日

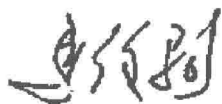
序（二）

水是生存之本、文明之源、生态之基。运用法律手段保护好水资源是实现中华民族永续发展的必然要求。新中国成立以来，我国一直都比较重视涉水法律法规制度建设，特别是改革开放以来，我国在水资源保护立法方面取得了显著成绩，水资源保护有关的民事法律责任制度和行政法律责任制度相继确立，初步形成了以《中华人民共和国水法》为核心的水资源保护法律体系。同时，《中华人民共和国刑法》也确立了“重大环境污染事故罪”，以强化刑法对水资源的水质保护。可以说，经过多年发展，我国在水资源法律保护方面基本上形成了“民事、行政、刑事”三位一体的法律架构。但是，与水资源保护有关行政、民事法律法规比较而言，我国水资源刑事法律保护制度建设相对滞后，突出表现为现行《中华人民共和国刑法》及相关涉水法律法规的附属刑罚规定对水资源保护力度不够、相关法律法规之间协调性不强等问题，严重影响了刑法对水资源保护实践的有效开展。

为适应经济社会发展需要，近年来，中共中央、国务院高度重视运用法律手段保护水资源。2011年《中共中央 国务院关于加快水利改革发展的决定》（中发〔2011〕1号）和中央水利工作会议明确指出要依法治水，健全水资源节约保护方面的法律法规，加快实施最严格水资源管理制度。《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》（国发〔2012〕3号）对实行最严格水资源管理制度做出了总体部署，要求进一步推进水资源保护和管理法规制度建设。2014年通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》更是强调要“用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态

文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。”上述意见和决定应该在相关刑事法律的修订中得到贯彻。

比较水资源的民事与行政法律制度保护，水资源的刑事法律保护有其自身的优越性，它是水资源法律保护的“最后一道防线”，更能彰显国家对污染和破坏水资源行为的高度重视以及对其从严规制的鲜明态度，更能体现出运用法律手段保护水资源的坚定决心。正是基于刑事法律制度在保护水资源的过程中具有十分重要的地位，本书在梳理分析我国水资源及涉水法律法规建设现状的基础上，针对我国水资源法律保护，特别是刑事法律保护存在的主要问题及面临的新形势新要求，借鉴国外水资源刑事法律保护和国内土地、森林和矿产资源以及交通设施等的刑事立法保护实践经验，从加强水量和水质保护角度出发，构建水资源刑事法律保护制度。我谨对本书的出版表示衷心祝贺，期盼该书的出版能为加快推进我国水资源刑事法律保护立法进程提供有力的理论支撑。



2016年9月

前 言

水资源是基础性的自然资源和战略性的经济资源，人类及其他生命体的永续存在以及经济社会的可持续发展都离不开水。人多水少、水资源时空分布不均是我国的基本国情和水情。在我国几千年的文明发展历史上，人与水的矛盾从未像今天这样显现出来。过去很长一段时期内，我国经济社会的持续、快速发展，人口的不断增加，导致我们对水资源的需求持续增加。特别是改革开放以来，我国经济社会发展取得了长足发展，供用水总量也较新中国成立初大幅增长，加之受过去粗放型经济发展方式等因素的影响，随之而来的是水短缺、水污染、水生态环境恶化等涉水问题日益突出，已成为制约我国经济社会可持续发展的主要瓶颈。今后一段时期内，基于我国经济社会的快速发展和用水需求的增加，水资源供需矛盾将依然严峻，而水资源的过度开发利用和水资源的污染破坏又使得这一矛盾进一步加剧。严峻的水资源情势要求我国大力加强水资源的保护，运用法律手段将各种水资源开发利用行为纳入制度规制范畴，以维护良好的水事秩序。

水资源的刑法保护是运用法律手段保护水资源的一种，也是水资源法律保护的“最后一道防线”。加强水资源的刑法保护，是依法治国方略在水资源保护领域的具体运用。基于刑法在水资源保护中的重要作用，本书针对我国水资源刑法保护存在的主要问题及面临的新形势新要求，按照依法治国方略的总体要求，坚持资源性的立法理念，积极借鉴国外以及我国香港、台湾地区在水资源刑法保护方面的立法实践经验，归纳总结我国土地、林木、矿产等资源以及电力、交通设施的刑事法律保护的立法实践，以加强水量、水质以及水工程、水文设施的刑法保护为重点，以强化涉水违法行为刑

罚制裁力度为手段，秉承“四要件犯罪构成”理论，研究提出了进一步完善我国水资源刑法保护的主要制度体系及推进对策。

本书的研究与编写得到了水利部发展研究中心主任杨得瑞，清华大学法学院教授、博士生导师马俊驹，水利部财务司综合处（价格处）处长姜楠，水利部发展研究中心高级工程师刘登伟等专家的悉心指导，在此表示衷心感谢。另外，在研究过程中，得到了许多同事的帮助并参考了众多专家的研究成果，在此表示由衷感谢。本书的出版得到了中国水利水电出版社的大力支持，在此也表示衷心感谢。水资源法律保护是一项系统、复杂的工程，并随着经济社会的发展而在不同阶段表现出不同的特点，加之作者学识和水平有限，书中错误在所难免，恳请同仁们及广大读者批评指正。

作者

2016年9月

目 录

序 (一)

序 (二)

前言

第一章 我国水资源的基本情况	1
第一节 水资源量及特点	1
第二节 水资源开发利用情况	7
第三节 我国水资源存在的主要问题	13
第二章 我国水资源法律保护沿革及立法现状	16
第一节 水资源法律保护历史沿革	17
第二节 水资源法律保护现状	20
第三节 水资源保护的法律责任体系	24
第三章 我国水资源刑法保护现状及形势分析	36
第一节 我国水资源刑法保护现状	36
第二节 我国水资源刑法保护存在的主要问题	42
第三节 水资源刑法保护面临的新形势新要求	48
第四章 国内立法例分析	56
第一节 土地资源的刑事法律保护	56
第二节 矿产资源的刑事法律保护	63
第三节 林木资源的刑事法律保护	67
第四节 交通设施、电力设备等公共设施的刑事 法律保护	72
第五节 经验启示	74

第五章 国外及我国港台地区立法例考察	76
第一节 德国水资源刑事立法例	76
第二节 日本水资源刑事立法例	78
第三节 美国水资源刑事立法例	80
第四节 瑞士水资源刑事立法例	83
第五节 荷兰水资源刑事立法例	83
第六节 我国港台地区水资源刑事立法例	84
第七节 经验启示	86
第六章 我国水资源刑法保护的理論构建	91
第一节 水资源刑事犯罪构成理论	91
第二节 水污染入刑分析	94
第三节 非法取水入刑分析	100
第四节 破坏水工程、水文设施入刑分析	106
第五节 非法转让水权入刑分析	114
第七章 完善我国水资源刑法保护的对策和建议	121
第一节 确立资源性的刑事立法保护理念	121
第二节 推动《刑法》等相关法律法规修订	122
第三节 加强与水资源保护有关的刑事法律规定的协调	123
第四节 强化水行政执法与刑事司法之间的衔接	125
附录 与水资源保护有关的刑事法律规定	128
参考文献	132

第一章 我国水资源的基本情况

水是生命之源、生产之要、生态之基。自然界存在各种形态（气态、液态或固态）的天然水，水资源通常是指在一定经济技术条件下可以被人类利用的淡水资源的总称，《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）第2条将水资源限定为地表水和地下水范畴。保护好水资源，对于全人类的长期永续发展有着不可替代的作用。目前，地球虽然有71%的面积为水所覆盖，但是淡水资源却十分有限。在全部水资源中，大约97%的水资源是无法饮用的咸水，在剩下的约3%的淡水中，有87%的水资源是人类难以利用的两极冰盖、高山冰川的冰雪。人类真正能够开发利用的是江河湖泊以及地下水中的一小部分，仅仅占地球总水量的0.26%，而且分布不均。因此，目前世界上有超过10亿的人口无法获取足量而且安全的饮用水来维持他们的基本生活需求。我国幅员辽阔，水资源总量十分丰富。但是，作为一个人口大国，我国人均水资源占有量却较少。加之受地理位置、气候、降水、地形地貌等自然条件以及人口、耕地与矿产资源分布的影响，这就决定了人多水少、水资源时空分布不均是我国的基本国情和水情。伴随着今后一定时期内我国经济社会发展对水资源需求的增加，水资源的制约作用将越来越明显，这也充分表明了水资源在今后我国经济社会发展过程中具有十分重要的地位。

第一节 水资源量及特点

一、水资源量

我国的淡水资源总量约2.8万亿 m^3 ，居世界第六位，但因人口

口基数大，人均淡水占有量仅 2100m^3 ，是世界平均水平的 $1/4$ 。

1. 降水量

降水量是衡量一个地区降水多少的数据。从地区看，我国南方地区面积仅占全国的 36% ，降水量却占全国的 68% ；北方地区面积占全国的 64% ，降水量仅占全国的 32% ，其中西北诸河区面积占全国的 35% ，降水量仅占全国的 9% 。从地形看，山丘区面积约占全国的 72% ，降水量占全国的 85% ；平原及盆地面积约占全国的 28% ，降水量约占全国的 15% 。

据《2014 年中国水资源公报》显示，当年我国平均降水量 622.3mm ，与常年值基本持平。从水资源分区看，松花江区、辽河区、海河区、黄河区、淮河区、西北诸河区 6 个水资源一级区（以下简称北方 6 区）平均降水量为 316.9mm ，比常年值偏少 3.4% ；长江区（含太湖流域）、东南诸河区、珠江区、西南诸河区 4 个水资源一级区（以下简称南方 4 区）平均降水量为 1205.3mm ，与常年值基本持平。从行政分区看，东部 11 个省级行政区（以下简称东部地区）平均降水量 1045.8mm ，比常年值偏少 5.4% ；中部 8 个省级行政区（以下简称中部地区）平均降水量 925.4mm ，比常年值偏多 1.1% ；西部 12 个省级行政区（以下简称西部地区）平均降水量 501.0mm ，与常年值基本持平。

2. 地表水资源量

地表水通常指存在于河流、湖泊、沼泽、冰川和冰盖等水体中水分的总称，既包括天然水，也包括通过工程措施和生物技术措施等取得的地表水。地表水资源量通常指河流、湖泊、冰川、沼泽等地表水体的动态水量，一般用河川径流量反映。据统计，我国多年平均地表水资源量为 27388亿 m^3 ，折合径流深 288mm ，其中南方地区地表水资源量占全国的 84% 、折合径流深 667mm ，北方地区地表水资源量占全国的 16% 、折合径流深 72mm 。在全国地表水资源量中，山丘区地表水资源量约占 93% ，折合径流深 371mm ；平原及盆地地表水资源占 7% ，折合径流深 75mm 。

据《2014 年中国水资源公报》显示,当年全国地表水资源量为 26263.9 亿 m^3 ,折合年径流深 277.4mm,比常年值偏少 1.7%。从水资源分区看,北方 6 区地表水资源量为 3810.8 亿 m^3 ,折合年径流深 62.9mm,比常年值偏少 13.0%;南方 4 区为 22453.1 亿 m^3 ,折合年径流深 657.9mm,比常年值偏多 0.6%。从行政分区看,东部地区地表水资源量 5022.9 亿 m^3 ,折合年径流深 471.3mm,比常年值偏少 3.1%;中部地区地表水资源量 6311.6 亿 m^3 ,折合年径流深 378.3mm,与常年值基本持平;西部地区地表水资源量 14929.4 亿 m^3 ,折合年径流深 221.7mm,比常年值偏少 1.9%。

3. 地下水资源量

地下水通常是指储存在地面以下饱和岩土空隙、裂隙及溶洞中的水。我国地下淡水天然资源量占国内水资源总量的 1/3,多年平均地下水资源量为 8218 亿 m^3 ,并呈“南多北少”格局。其中北方地区占全国的 30%,面积占全国总面积 35%的西北地区地下淡水天然资源仅占全国地下水资源总量的 13%。

统计显示,2014 年中国地下水资源量为 7745.0 亿 m^3 ^①。2014 年全国矿化度小于等于 2g/L 地区的地下水资源量 7745.0 亿 m^3 ,比常年值偏少 4.0%。其中,平原区地下水资源量 1616.5 亿 m^3 ,山丘区浅地下水资源量 6407.8 亿 m^3 ,平原区与山丘区之间的地下水资源重复计算量 279.3 亿 m^3 。我国北方 6 区平原浅层地下水计算面积占全国平原区面积的 91%,2014 年地下水总补给量 1370.3 亿 m^3 ,是北方地区的重要供水水源。在北方 6 区平原地下水总补给量中,降水入渗补给量、地表水体入渗补给量、山前侧渗补给量和井灌回归补给量分别占 50.4%、35.8%、8.1%和 5.7%^②。

4. 水资源总量

我国水资源总量(地表水资源量和地下水资源量之和扣除两者

① 数据来源:《2015 年中国统计年鉴》。

② 数据来源:《2014 年中国水资源公报》。

之间的重复计算水量) 多年平均约为 28412 亿 m³ (表 1-1)。从分布地形看, 山丘区水资源总量占全国水资源总量的 90%, 平原区水资源总量仅占全国水资源总量的 10%。

表 1-1 2005—2014 年中国水资源总量基本情况表

年份	水资源总量 /亿 m ³	地表水 资源量 /亿 m ³	地下水 资源量 /亿 m ³	地表水与 地下水重复量 /亿 m ³	人均水资源量 /(m ³ /人)
2005	28053.1	26982.4	8091.1	7020.4	2151.8
2006	25312.2	24358.1	7624.9	6670.8	1932.1
2007	25255.2	24242.5	7617.2	6604.5	1916.3
2008	27434.3	26377.0	8122.0	7064.7	2071.1
2009	24180.1	23125.2	7267.0	6212.1	1816.2
2010	30906.4	29797.6	8417.0	7308.2	2310.4
2011	23256.7	22213.6	7214.5	6171.4	1730.2
2012	29526.9	28371.4	8416.1	7260.6	2186.1
2013	27957.9	26839.5	8081.1	6962.7	2059.7
2014	27266.9	26263.9	7745.0	6742.0	1998.6

注 本表数据来源:《2015 年中国统计年鉴》。

统计显示, 2014 年我国水资源总量为 27266.9 亿 m³ [各省(直辖市、自治区)水资源总量情况详见表 1-2], 比常年值偏少 1.6%。地下水与地表水资源不重复量为 1003.0 亿 m³, 占地下水资源量的 12.9% (地下水资源量的 87.1% 与地表水资源量重复)。从水资源分区看, 北方 6 区水资源总量 4658.5 亿 m³, 比常年值偏少 11.6%, 占全国的 17.1%; 南方 4 区水资源总量为 22608.4 亿 m³, 比常年值偏多 0.7%, 占全国的 82.9%。从行政分区看, 东部地区水资源总量 5332.3 亿 m³, 比常年值偏少 3.5%, 占全国的 19.6%; 中部地区水资源总量 6768.8 亿 m³, 比常年值偏多 0.5%, 占全国的 24.8%; 西部地区水资源总量 15165.8 亿 m³, 比常年值偏少 1.8%, 占全国的 55.6%。全国水资源总量占降水总

量 45.2%，平均单位面积产水量为 28.8 万 m³/km²^①。

表 1-2 2014 年全国 31 个省（自治区、直辖市）
水资源总量基本情况

省 （自治区、 直辖市）	水资源总量 /亿 m ³	地表水 资源量 亿 m ³	地下水 资源量 亿 m ³	地表水与 地下水重复量 亿 m ³	人均水资源量 /(m ³ /人)
北京	20.3	6.5	16.0	2.2	95.1
天津	11.4	8.3	3.7	0.6	76.1
河北	106.1	46.9	89.3	30.1	144.3
山西	111.1	65.2	97.3	51.4	305.1
内蒙古	537.8	397.6	236.3	96.1	2149.9
辽宁	145.9	123.7	82.3	60.1	332.4
吉林	306.0	251.0	120.2	65.2	1112.2
黑龙江	944.3	814.4	295.4	165.5	2463.1
上海	47.1	40.1	10.3	3.0	194.8
江苏	399.3	296.4	118.9	16	502.3
浙江	1132.1	1118.2	231.8	217.9	2057.3
安徽	778.5	712.9	178.9	113.3	1285.4
福建	1219.6	1218.4	330.5	329.3	3218
江西	1631.8	1613.3	397.2	378.7	3600.6
山东	148.4	76.5	116.9	45	152.1
河南	283.3	177.4	166.8	60.9	300.7
湖北	914.3	885.9	282.0	253.6	1574.3
湖南	1799.4	1791.5	434.1	426.2	2680.1
广东	1718.4	1709	420.5	411.1	1608.4
广西	1990.9	1989.6	403	401.7	4203.3
海南	383.5	378.7	96.7	91.9	4266
重庆	642.6	642.6	121.8	121.8	2155.9
四川	2557.6	2556.5	606.2	605.1	3148.5

① 数据来源：《2014 年中国水资源公报》。

续表

省 (自治区、 直辖市)	水资源总量 /亿 m^3	地表水 资源量 亿 m^3	地下水 资源量 亿 m^3	地表水与 地下水重复量 亿 m^3	人均水资源量 /(m^3 /人)
贵州	1213.1	1213.1	294.4	294.4	3461.1
云南	1726.6	1726.6	558.4	558.4	3673.3
西藏	4416.3	4416.3	985.1	985.1	140200.0
陕西	351.6	325.8	124.1	98.3	932.8
甘肃	198.4	190.5	112.6	104.7	767
青海	793.9	776	349.4	331.5	13675.5
宁夏	10.1	8.2	21.3	19.4	153
新疆	726.9	686.6	443.9	403.6	3186.9

注 本表数据来源：《2015 年中国统计年鉴》。

二、水资源特点

我国地域辽阔，地形复杂，大陆性季风气候非常显著，水资源具有以下特点。

1. 总量丰富、人均占有量不足

我国水资源多年平均总量为 2.8 万亿 m^3 ，仅次于巴西、俄罗斯、加拿大、美国、印度尼西亚，居世界第 6 位。其中，地表水 2.7 万亿 m^3 ，地下水 0.83 万亿 m^3 。人均占有量为 2100 m^3 ，约为世界人均的 1/4，美国人均的 1/5，印度尼西亚人均的 1/7，加拿大人均的 1/50，在世界银行连续统计的 153 个国家中居第 88 位。

2. 时间分布不均，年际年内变化大

我国大部分地区冬春少雨，多春旱；夏秋多雨，多洪涝，大部分地区年内连续四个月降水量占全年的 70% 以上。长江以南地区河流汛期（4—7 月）的径流量占年径流总量 60% 左右，华北地区的部分河流汛期（6—9 月）可达 80% 以上。不管南方或北方雨季汛期中，降水多以暴雨形式出现，往往造成严重的洪水灾害。降水