

水利法律法规教程

林冬妹 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水利法律法规教程

林冬妹 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 简 介

本书分十章,系统地论述了水法律法规的基本理论,全面阐述了水法、水土保持法、防洪法、水污染防治法、水资源管理、河道管理、水利工程管理、水利产业政策、水行政执法、水行政复议与水行政诉讼的制度、理论与实务问题。该教材注意吸收水法学和相关学科的最新研究成果以及水法制建设的最新经验,注重开拓学生的视野,提高学生的水法律法规理论水平和从事水法律法规实务的能力,从某种程度上反映了水法律法规理论研究教材编写的最新水平。

该教材既可以作为水利类高等学校学生学习水法律法规的教材、水利系统干部培训教材,也可以作为国家机关、企事业单位从事水法律、政策法规工作的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

水利法律法规教程/林冬妹编著. —北京:中国水利
水电出版社, 2004.7

ISBN 7-5084-2197-3

I. 水... II. 林... III. 水法—中国—教材
IV. D922.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 060646 号

书 名	水利法律法规教程
作 者	林冬妹 编著
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	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	北京市兴怀印刷厂
规 格	787mm×960mm 16 开本 17.25 印张 337 千字
版 次	2004 年 9 月第 1 版 2006 年 8 月第 2 次印刷
印 数	4101—7100 册
定 价	26.00 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

水是生命之源，是经济发展和社会进步的生命线，是实现可持续发展的重要物质基础。我国水旱灾害频繁，从古至今治国必治水，治水能安邦。党中央、国务院历来重视水的问题，把水资源同粮食、石油一起作为重要的战略资源，制定了水利方针、政策，把水利建设摆在基础设施建设的重要位置。党的十六大报告，提出了全面建设小康社会的奋斗目标，对新时期的水利工作提出了更高的要求，水利的改革与发展和水资源的可持续利用直接关系到全面建设小康社会目标的实现。

水法规是水资源开发、利用、节约、保护和管理法律依据，是水利改革与发展实现水资源可持续利用的保障。目前，我国已初步建立了较为完善的水法规体系。2002年8月29日，第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了《中华人民共和国水法》的修订案。修订后的水法已于2002年10月1日正式实施，这标志着我国从传统水利向现代水利和可持续发展水利转变，进入全面推进节水防污型社会建设，保障经济社会可持续发展的新阶段。

“徒法不足以自行”，任何法律、法规都要靠人去遵守和执行。各级政府、全体公民都应认真学习水法规、宣传水法规、执行水法规。水利行业从业人员，特别是各级水利行政管理人员更应该把水法律意识作为必备的职业素质，做到学法、懂法、守法，严格执法，以适应新时期水利工作的要求。

林冬妹编著的《水利法律法规教程》一书，着重介绍了人们必须了解、掌握的水法律、法规、规章以及水行政执法、水行政复议和水行政诉讼等知识，还专门列出了水行政职权一览表和水行政处罚法律文书格式，内容丰富，是一本关于我国水法律、法规理论和实务兼备的书。该书有利于水法律、法规基本知识和应用能力的培养，适合于广大的水利工作者尤其是水行政执法人员和大中专院校师生学习、参考。该书的出版，对提高人们的水资源、水环境保护意识，提高水行政执法人员的素质和执法水平，将会发挥积极的作用。

高而坤

2004年6月

(作者为水利部政策法规司司长)

目 录

序

第一章 水法	1
第一节 水法概述.....	1
第二节 水资源规划	11
第三节 水资源开发利用.....	17
第四节 水资源、水域和水工程的保护	21
第五节 水资源配置和节约使用	25
第六节 水事纠纷处理与执法检查	31
第七节 法律责任	34
第二章 水土保持法	37
第一节 水土保持法概述.....	37
第二节 我国水土流失的现状、危害及原因	41
第三节 水土流失的预防与治理	46
第四节 水土保持的监督管理与法律责任.....	51
第三章 防洪法	56
第一节 防洪法概述	56
第二节 我国的防洪工作.....	60
第三节 防洪规划	65
第四节 治理与防护	69
第五节 防洪区和防洪工程设施的管理	76
第六节 防汛抗洪	83
第七节 保障措施与法律责任	88
第四章 水污染防治法	94
第一节 水污染及其立法.....	94

第二节	水污染防治方针、原则与管理体制	95
第三节	水污染防治管理内容及法律责任	98
第五章	水资源管理	109
第一节	水资源管理概述	109
第二节	水资源权属及管理体制	110
第三节	取水许可制度	113
第四节	水资源有偿使用制度	119
第五节	广东省水资源管理条例	122
第六节	建设项目水资源论证管理办法	129
第六章	河道管理法规	134
第一节	中华人民共和国河道管理条例	134
第二节	广东省河道堤防管理与河道采砂管理	140
第三节	广东省河口滩涂管理条例	146
第四节	河道管理范围内建设项目管理的有关规定	150
第七章	水利工程管理法规	153
第一节	广东省水利工程管理条例	153
第二节	水库大坝安全管理条例	159
第三节	水库大坝安全鉴定办法	165
第四节	广东省水库大坝安全管理实施细则	169
第八章	水利产业政策	172
第一节	水利产业政策	172
第二节	广东省实施《水利产业政策》方案	176
第九章	水行政执法	185
第一节	水行政执法概述	185
第二节	水行政监督	199
第三节	水行政处罚	207
第十章	水行政复议与水行政诉讼	217
第一节	水行政复议	217
第二节	水行政诉讼法	231
附录一	水行政职权一览表（摘选）	244
附录二	水行政执法文书格式（摘选）	254

附录三 世界水日和中国水周简介.....	264
参考文献	266
后记	267

第一章 水 法

第一节 水 法 概 述

一、水法的概念

水法是国家调整水资源的开发、利用、节约、保护、管理水资源和防治水害过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。水法是国家法律体系的重要组成部分。水法有广义、狭义之分。狭义的水法仅指 2002 年 8 月 29 日，由九届全国人大常委会第二十九次会议审议通过，10 月 1 日正式实施的《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）。它是水事基本法，其法律效力仅在宪法之下。广义的水法又称水法规，是指规范水事活动的法律、法规和规章以及其他规范性文件的总称。例如，《中华人民共和国防洪法》（以下简称《防洪法》）、《中华人民共和国水土保持法》（以下简称《水土保持法》）、《中华人民共和国河道管理条例》（以下简称《河道管理条例》）、《取水许可实施办法》、《水行政处罚实施办法》等，这些可以理解为广义的水法。

二、水法的调整对象与特点

（一）水法的调整对象

任何一部法律都有其自己特定的调整对象。水法的调整对象是水行政法律关系，即在我国领域内水资源的开发利用和防治水害等有关活动中，也就是水行政主体在行使水管理职权过程中产生的法律关系。在这里，水行政职权是认定水行政法律关系的一个关键因素，只有水行政主体在行使水管理职权过程中所产生的社会关系才是水行政法律关系，当事人才享有水事法律所赋予的水事权利、履行水事法律所规定的水事义务，并产生相应的水事法律后果。在与水行政职权无关的社会关系中，即使水行政主体作为一方当事人，也不能认定为水行政法律关系。

（二）水法的特点

1. 水法的专业性较强

水法是水行政主体行使水管理职权的基本法律依据，一方面具有法律规范的一般

特点；另一方面更有其专业自身的特点，即科学性、技术性、社会性等。

(1) 科学性。水资源与人类生活和社会发展关系十分密切，而水资源在大气、地表和地下的存在形式、运行和变化规律是不以人的意志为转移，是客观存在的，因此，在开发利用和保护水资源的过程中，必须尊重水资源的这种客观规律性，并在正确的水资源管理理论指导下，才能达到开发利用和保护水资源的目的。

(2) 技术性。从水法的立法角度而言，水资源的存在、运行和变化客观规律是制定水法的前提、基础。水法规范必须反映这种客观规律，并将大量的水资源行业管理规范、技术操作规范与规程、各种技术标准与工艺等内容列入水法中，水法中的大多基本原则、管理制度等都是从水资源的开发利用和保护研究成果以及技术规范中抽象、概括出来的，与其他的部门行政法规规范相比，如公安、交通等，技术性更强一些。

(3) 社会性。水资源既作为一种自然资源而存在，又是一种重要的环境要素，具有多种功能。水资源的这种多功能性决定了水资源在人类生活和社会发展中的重要地位，水资源危机已经严重影响了不同国家、地区的社会发展，日渐成为一个世界性的问题。这是不同的社会制度、不同意识形态的国家急需解决的问题。对这一问题的不断解决，完全符合全社会、各民族以及全人类的共同利益，水法要体现水资源存在、运行和变化以及人类认识、利用和保护水资源经验与教训，并以这些内容去制约人类在迈向更高级的文明中与水资源开发利用和保护相关的人类活动，以达到维护人类生存对水资源的共同需求，实现人类社会的可持续发展。这正是法律社会职能的集中表现。

2. 水法的实体性和程序性规定共存

在民事与刑事领域中，实体法与程序法是分别制定的，如民法与民事诉讼法、刑法与刑事诉讼法，并形成不同的法律部门。而作为部门行政法的水法则不同，它的实体性规定和程序性规定往往是交织在一起，共存于一个法律文件之中。原因有二：一是水事法律的程序性规范不仅限于诉讼领域，在水行政管理与行政决策活动中存在着大量的程序性规范，如《水行政处罚实施办法》，它是行政诉讼法所不能概括、包容的；二是水事法律的程序性规范中往往包含有实体性内容，二者密不可分，无法将其分别立法。

三、水法的基本原则

(1) 坚持国有制，保障水资源的合法开发和利用的原则。

(2) 开发利用与保护相结合的原则。开发、利用水资源，应当坚持兴利与除害相结合，兼顾上下游、左右岸和有关地区之间的利益，充分发挥水资源的综合效益。

(3) 坚持利用水资源与防治水害并重，全面规划，统筹兼顾，标本兼治，综合利

用,讲求效益的原则。修改后的水法明确规定,开发、利用、节约、保护水资源和防治水害,应当全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合利用、讲求效益,发挥水资源的多种功能,协调好生活、生产经营和生态环境用水。

(4) 保护水资源,维护生态平衡的原则。在干旱和半干旱地区开发、利用水资源,应当充分考虑生态环境用水需要。跨流域调水,应当进行全面规划和科学论证,统筹兼顾调出和调入流域的用水需要,防止对生态环境造成破坏。

(5) 实行计划用水,厉行节约用水的原则。国家厉行节约用水,大力推行节约用水措施,推广节约用水新技术、新工艺,发展节水型工业、农业和服务业,建立节水型社会。各级人民政府应当采取措施,加强对节约用水的管理,建立节约用水技术开发推广体系,培育和发展节约用水产业。单位和个人有节约用水的义务。

(6) 国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合原则。《水法》第十二条规定:国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。这一规定体现了按照资源管理与开发利用管理分开的原则,建立流域管理与区域管理相结合,统一管理 with 分级管理相结合的水资源管理体制。流域管理机构,在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责。

四、水法的渊源

“法的渊源”是专门的法学术语,它是指法律规范的效力来源,包括法律规范的创制方式和外部表现形式。我国社会主义法的基本渊源是有权创制法律规范的国家机关制定发布的规范性法律文件。根据我国宪法和有关组织法的规定,我国水法的渊源主要有以下几类。

(一) 宪法

宪法是由全国人民代表大会制定的、规定国家各项基本制度的、具有最高法律效力的国家根本大法,是其他一切法律的立法依据。宪法是国家的根本大法,在我国法律体系中具有最高法律效力。宪法关于水资源管理主体和管理内容的规定,是制定水事法律法规的原则和基础。

(二) 法律

1. 水事基本法律

法律是由全国人民代表大会及其常务委员会制定的。在水事法律体系中,除宪法外,《水法》在水事法律体系中占核心地位。《水法》是综合的水事实体法规范,它对作为一种水资源管理的目的与原则、范围与制度、组织机构与法律责任等内容都作了较为具体的规定,是其他水事法律规范的立法依据。

2. 水事特别法律

水事特别法律是针对水管理活动中特定的水管理行为、保护对象所引起的水行政关系而制定的专门法律,是宪法和水法原则、内容的具体化,因此水事特别法律所规定的内容都比较具体、翔实,可操作性强,是水行政主体实施水管理活动直接的、重要的法律依据。如《水土保持法》、《防洪法》、《水污染防治法》三部法律。

3. 其他基本法律

其他基本法律中有关水资源管理的规定,如《民法通则》中关于水资源相邻权的规定与利用原则,《刑法》中关于破坏性利用水资源的行为应承担相应的刑事法律责任的规定等,既是水行政主体在水管理活动中应当遵循的内容,同时也是对水行政主体行使水行政职权一种很好的监督。

(三) 行政法规

行政法规是由国务院根据宪法和法律,在其职权范围内制定、发布的有关国家最高行政管理活动的规范性文件,效力低于宪法和法律。在这里主要是指水行政法规。它是国务院根据宪法和法律制定的有关水行政管理的规范性文件的总称。目前已经颁布实施的水行政法规主要有:《河道管理条例》、《水污染防治法实施细则》、《取水许可制度实施办法》等。

(四) 地方性法规

地方性法规是由各省、自治区、直辖市的人民代表大会和它的常务委员会制定或批准的规范性法律文件。它要报全国人大常委会备案,不能同宪法、法律相抵触,它只限于本地区使用。这里主要是指地方性水事法规,它是指省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会颁布的水资源管理规范性文件。也包括,省会城市和较大市、全国人大常委授权的经济特区的人大常委会通过,省人大常委会批准的规范性文件。

(五) 民族自治地方的自治条例和单行条例

民族自治地方的自治条例和单行条例,是由民族自治地方的人民代表大会制定或批准的规范性文件。自治区的自治条例和单行条例报全国人民代表大会常委会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省或者自治区人大常委会批准后生效。自治条例和单行条例在其制定机关的管辖范围内有效。民族自治地方根据水资源管理法律而制定的条例的内容必须符合宪法、法律的基本原则。同时也不能与国务院制定的关于民族区域自治的行政法规相抵触,还应当履行必要的备案程序与手续。

(六) 部门规章和地方政府规章

1. 部门规章

部门规章指国务院各部委和某些其他工作部门发布的规则。根据宪法和组织法,

在国务院的工作部门中，只有部委才能发布规章（《宪法》第90条，《国务院组织法》第10条）。但根据社会生活的迫切需要，法律和行政法规有时授权，国务院的直属机构也可以发布规章。部门规章作为行政法的渊源，其数量比行政法规多得多，调整着更广泛的社会关系。

国务院水行政主管部门发布的或与国务院其他部委联合发布的水资源管理规范性文件（规定、办法、实施细则等），即为部门规章，它也是法律规范的外部表现形式之一。

2. 地方政府规章

地方政府规章是指省、自治区、直辖市人民政府，省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市以及经济特区市的人民政府制定的规章。地方政府规章作为行政法的渊源，其数量大大超过地方性法规，涉及各个行政管理领域。

（七）国际条约

国际条约是两个或两个以上国家就政治、经济、贸易、军事、法律、文化等方面的问题确定其相互权利义务关系的协议。我国政府与外国签订或者我国批准加入的国际条约，对于我国国内的国家机关、企事业单位、社会团体和公民有约束力，因此也是我国法的渊源之一。凡我国政府参加的国际条约均有效，但有声明保留的条款除外。

五、我国水法的发展史

水法是人类在水资源的开发利用和保护过程中逐步形成的，是对人类在水资源的开发利用和保护过程中的抽象、概括，并反过来指导人类水资源的开发利用和保护活动。和其他法律一样，水法源远流长。

（一）我国古近代的水法发展史

1. 我国古代水法发展

在我国，对水资源的开发利用和保护管理活动可以追溯到传说中的“三皇五帝”时期，尤其是大禹“三过家门而不入”的治水故事广为流传。最早的水管理文字记载见于西周的《伐崇令》。此后的封建王朝如唐、宋、明、清等都制定有水事管理法律，其中尤以唐代制定的水事管理法律较为完善，主要有《水部式》、《营缮令》等。唐代水事管理法律的内容十分广泛，不但包括农田水利活动、水量管理的规定，而且还包括水事纠纷的调处，水事管理活动的奖惩，运河、桥梁、船闸和管理与维护等。这些内容，一方面反映了我国古代人民在水事管理活动中的巨大成就；另一方面也反映了我国水利法制建设的历史发展与成就。当然，古代的水法毕竟受历史条件限制，水事管理活动在内容上主要表现为强化官府的权力，忽视相对方权利的保护；水行政与司法手段不分，强调刑罚的作用等。

2. 我国近代水法发展

到了近代,随着西方水利工程管理技术和西方法学传入中国,我国的水利法制建设开始有了新的发展。1929年国民政府主管水利事务的建设委员会认识到水事管理活动中没有水法依据的困难,认为“凡百措施均感无所凭借”,于是着手翻译西方国家的水事管理法律规范,同时着手起草《水利法》。该法于1942年颁布,该法是第一部将西方法学与我国的水利管理实践相结合的水事管理法律规范,从其内容来看,较为全面、实用,但是由于当时政局动荡不稳,这部法律没能得到贯彻实施。

(二) 我国建国后的水法发展史

1. 建国以后我国水法的几个发展阶段

(1) 恢复水利法制时期:1949年~1966年“文革”前。这个时期,我国调整水事管理活动的依据主要是行政性的规范性文件。如1961年中央批转了林业部、水利电力部《关于加强水利管理工作的十条意见》;1962年3月中共中央批准水利电力部《关于五省一市平原地区水利问题处理原则的报告》,同年11月,中共中央、国务院发出《关于继续解决边界水利问题的通知》;1965年国务院批准水利电力部的《水利工程水费征收使用和管理试行办法》等。

(2) 水利法制建设遭到践踏时期:1966年“文革”~1976年十一届三中全会前。这个时期,整个国家的法制建设都遭到了践踏,水利法制建设当然也不例外。

(3) 水利法制建设的恢复发展时期:十一届三中全会~1988年《水法》颁布实施前。这个时期,颁布以《水土保持工作条例》等为代表的比较规范的水利法律、法规和规章。

(4) 水利法制建设的新发展时期——1988年《水法》颁布。1988年1月《中华人民共和国水法》颁布,同年7月1日实施。这是我国第一部管理水事活动的基本法。这部法律规定了水资源的两种所有制,即属国家和集体所有,规定了水资源开发利用的方针、原则、基本管理制度和管理体制,它的颁布实施标志着我国水利事业进入了依法治水的新时期。《水法》颁布14年来,我们已初步建立了与水法相配套的水法规体系和水行政执法体系;初步理顺了水资源管理体制,强化了水资源统一管理;以实施取水许可制度和水资源有偿使用制度为重点,建立和完善各项水资源管理制度,使我国水资源管理逐步纳入法制轨道,水的利用率大幅度提高,水利建设和防治水害工作取得重大成就。水法的颁布实施对我国水利事业的发展发挥了极其重要的作用。

2. 依法治水的新时期——2002年新《水法》的颁布

近20年来,随着国民经济持续快速发展、城市化进程的加快和人民生活水平的不断提高,以水资源紧缺、洪涝灾害频发、生态环境恶化为特征的水问题已成为我国

经济社会可持续发展的重要制约因素。因此,依法加强对水资源的管理,合理开发、利用和保护水资源,实现水资源的可持续利用,已成为我国经济和社会发展的战略问题。修改已经不能适应经济社会发展和水资源变化形势的需要的原水法,是十分必要和迫切的,是社会历史发展的必然。2002年8月29日,由九届全国人大常委会第二十九次会议审议通过,10月1日正式实施新的《中华人民共和国水法》。

原《水法》共7章53条。修订后的《水法》共8章82条,依次是:第一章总则,第二章水资源规划,第三章水资源开发利用,第四章水资源、水域和水工程的保护,第五章水资源配置和节约使用,第六章监督检查,第七章法律责任,第八章附则。与原水法比较,增加了一章“水资源规划”;原来的水法中“用水管理”改为“水资源配置和节约使用”;鉴于国家已出台了《防洪法》,原水法中的“防汛与抗洪”一章不单立,其内容分解到其他各章节中,增加了一章“监督检查”。可以说,包括总则在内,从第一章到第五章都是专门设定了水资源方面的法律规定。这样一改,新水法比原水法在内容上着重规定水资源的开发利用节约保护和配置,具有鲜明的时代性、针对性和科学性、操作性,而且比较全面,涵盖性较高。

修改后的水法体现了预定的水法修改指导思想和原则;融进了党和国家近几年提出的治水方针、原则以及新时期治水思路,并吸收了国内外的治水管水经验,体现了理论联系实际、实事求是和与时俱进的原则;重点突出,相关法律规定具体明确。新《水法》的颁布实施,标志着我国依法治水进入了全面推进从传统水利向现代水利、可持续发展水利转变,建设节水防污型社会,保障经济社会实现可持续发展的新阶段。

概括起来,修改后的水法有五大亮点:强化水资源统一管理,注重水资源合理配置;把节约用水放在突出位置;加强水资源宏观管理;重视水资源与人口、经济发展、生态环境的协调,加强了在水资源开发、利用中对生态环境的保护;加强执法监督,强化法律责任。

六、现代水法的发展趋势

世界上大多数国家、地区为了缓解水资源供需矛盾,充分运用法律的、经济的、行政的等多种手段加强对水资源的管理,并取得了不少的成就与经验,但是也出现了一些新的特点和发展趋势,而“水法”(有的国家也称为“水资源法”或其他类似名称)作为水资源开发利用与保护方面的基本方法法律规范,逐渐体现和反映水资源开发利用与保护中的一些规律性、指导性和前瞻性内容,以指导、促进和实现水资源管理。各国水法的发展和变化集中表现在以下几方面。

(一) 水资源在国民经济和社会发展中的地位得到了重新认识

水是人类和地球上一切生物赖以生存的基本要素。随着社会经济的发展,水资源已经成为重要的制约因素,人类重新认识水资源在国民经济和社会发展中的地位和

作用。

首先,人们已接受淡水资源不但有限而且严重短缺的现实。水是人类生存和发展不可替代的资源,是经济和社会发展的基础。据资料显示,地球上淡水资源仅占水总量的 2.53%。淡水中包括了大面积的冰川和永冻冰盖及冻土底冰,难以被人类直接利用。目前,地球上有 15 亿人缺少饮用水,据估计,到 2050 年有可能达到 20 亿之多。据预测,地球上可以利用的比较稳定的淡水资源总量仅为 14 亿立方米,并不是“取之不尽,用之不竭”。近半个世纪以来,随着人口的增加、工农业的发展、城市化的加快,世界上每隔 30 年人均用水量翻番、人均拥有水资源量减半。早在 1997 年,联合国就发布了《世界水资源综合评估报告》,向全世界发出淡水资源短缺的警报,但世界上的缺水情况仍然在继续恶化;非洲一半以上地区长期干旱,亚洲、拉丁美洲大片地方受到缺水的威胁。目前世界上有 12 亿人口缺乏安全的饮用水供应,14 亿人口缺乏必要的卫生设备,每年大约有 500 万人因此而死亡。世界上城市和工农业集中地区的缺水问题已经成为一个世界性的普遍现象。

其次,人类较全面认识水资源的作用。水资源的自然作用是滋润土地,使之成为人类和地球上其他生物生息繁衍的地方。随着现代社会的发展,人类扩大了水资源的用途,形成了从灌溉、航运、养殖、生活饮用、水能开发、水上康乐等自然功能和经济功能于一体,进入了多目标开发利用保护阶段。因此,对水资源在一个国家中的最重要地位与作用已基本达成共识:①水资源是一个国家综合国力的重要组成部分;②水资源的开发利用与保护水平标志着一个国家的社会经济发展总体水平;③对水资源的调蓄能力决定着一个国家的应变能力;④水资源的开发利用潜力,包括开源与节流是一个国家发展的后劲所在;⑤水资源的供需失去平衡,会导致一个国家的经济和社会的波动。人们开始用全新的眼光、发展的眼光重新审视水,并形成了新的共识:水不仅仅是自然资源,而且是 21 世纪重要的战略资源。

因此,各国都根据本国的国情,开始重新定位水资源在本国国民经济和社会发展中的地位 and 作用,加强了对水资源保护的立法。

(二) 加强对水资源的权属管理

水资源的权属包含水资源的所有权和使用权两个方面的内容:一是对水资源的所有权管理;二是对水资源的使用权管理。各国水法都加强了对水资源权属的管理。

1. 对水资源的所有权管理

由于水资源在一个国家国民经济和社会生活中占有重要的地位,因此,大多数国家扩大了水资源的公有色彩,强化政府对水资源的控制与管理,淡化水资源的民法色彩,强调水资源的公有属性。实际上,世界上大多数国家的水法都规定了水资源属于国家所有,如英国、法国先后在 20 世纪 60 年代通过水资源公有制的法律,澳大利

亚、加拿大等国家也都明确水资源为国家所有，德国水法虽然没有规定水资源的所有制，但是明确了水资源管理服务属于公共利益，我国现行《水法》第三条也明确规定了水资源属于国家所有。这些均表明，在水资源的所有制法律界定方面，世界上大多数国家的取向是一致的，即强调水资源的公有和共有属性，维护社会公共利益。

2. 对水资源的使用权管理

长期以来，由于人类认识因素的影响，人类都是无偿取用水资源，不但造成水资源的大量浪费，而且使水资源的取用处于一种无序状态。随着水资源供需矛盾的日益加剧，将水资源的取用纳入管理势在必行，于是，取水许可或水资源使用权登记、管理等水资源使用权属管理就应运而生。世界上许多国家都实行用水许可制度，实行用水许可证已经成为世界普遍采用的水资源管理基本制度。除了法律专门规定可以不经许可用水的外，用水者都必须根据许可证书规定的方式和范围取水，同时用水者的许可证书在法定条件下还可以加以限制和取消，如原苏联规定：在违反用水规则和水保护规则，或不按照原定目的利用水体的情况下，可以终止用水权。我国在 1993 年 8 月以国务院令的形式颁布了《取水许可制度实施办法》。此外，在水资源用途上，各国水法都规定了城乡居民生活用水和农业用水优先的原则。

（三）加强对水资源的统一管理

水资源是一个动态、循环的闭合系统，地表水、地下水和空中水彼此可以相互转化，某一种形式的水资源的变化可以影响其他形式的水资源，因此，各国水法主要从以下三方面加强对水资源的管理。

1. 对水资源存在形式，即地表水、地下水和空中水进行统一管理

地表水是人类容易取用的水资源，但地下水、空中水在某种条件下可以和地表水进行交换。因此，对水资源加强管理不仅仅是要加强对地表水的管理，还要加强地下水与空中水的管理。澳大利亚很早就将地表水与地下水统一收归国有，美国在 20 世纪 80 年代就开始关注地下水的保护，为此制定了防止地下水污染的全国性水政策。目前由于技术水平的限制，人类对空中水的管理还处于探索阶段，但是也开始施加一定程度的影响，如人工降雨等。

2. 对水资源在量与质两方面的统一管理

据资料显示，全世界有近一半的污、废水未经处理就排入水域，不但严重威胁人类的身体健康，同时也给环境带来危害。水污染程度的加剧，促进水资源管理发展到水量与水质管理并重的阶段。在世界发展史上，一些欧美国家先后都经历了“先污染，后治理”的阶段，美国于 1972 年就制定了《联邦水污染法》，提出目标是 1985 年实现“零排放”，即禁止一切点源污染物排入水体，英国为了改变泰晤士河的污染状况，于 1974 年制定了各河段的水质目标和污染物排放标准。虽然我国也于 1984 年