

中华人民共和国水法 讲 话

水利部政策法规司
水 法 研 究 会 编



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

664

1

中华人民共和国水法 讲 话

水利部政策法规司编

北京 群众出版社

■



D922.664
S673.1

中华人民共和国水法 讲 话

水利部政策法规司 编
水 法 研 究 会



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国水法讲话/水利部政策法规司, 水法研究会编. -北京:
中国水利水电出版社, 2002

ISBN 7-5084-1219-2

I. 中… II. ①水…②水… III. 水法-中国-学习参考资料
IV. D922.664

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 073179 号

书 名	中华人民共和国水法讲话
作 者	水利部政策法规司 水法研究会 编
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: sale@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (发行部)
经 售	全国各地新华书店
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京密云红光印刷厂
规 格	850×1168 毫米 32 开本 7.375 印张 136 千字
版 次	2002 年 9 月第一版 2002 年 10 月第三次印刷
印 数	20201—25300 册
定 价	10.00 元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社发行部负责调换
版权所有·侵权必究

序

《中华人民共和国水法》经九届全国人大常委会第29次会议修订通过，将于2002年10月1日施行。

新《水法》以党和国家的治水方针为指导，总结了原《水法》的实践和十多年来水利改革和发展的成功经验，以提高用水效率为核心，以建设节水型社会、实现水资源的可持续利用为目标，理顺水资源管理体制，强化水资源的统一管理和流域管理；重视宏观管理，合理配置，促进水资源与人口、经济、环境生态的协调发展；突出加强水资源的配置、节约和保护；强化法律责任，加强执法监督检查。新《水法》体现了“三个代表”的重要思想和与时俱进的精神，贯彻新《水法》必将全面推进我国水利事业从传统水利向现代水利、可持续发展水利的转变，对进一步推进依法行政、依法治水，开创水利事业的新局面，促进水资源的可持续利用，保障我国经济社会的可持续发展具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

当前，我国水利事业正面临极好的发展机遇，也面临着严峻的挑战。新《水法》的颁布，是新时期依法治

水管水的新起点，对各级水行政主管部门提出了新的、更高的要求。我们应当以此为契机，认真贯彻、落实《水法》，把水利工作提高到一个新的水平。贯彻《水法》，首先要抓好新《水法》的学习和宣传教育工作。要把学习《水法》与学习“三个代表”的重要思想结合起来，与贯彻新时期党中央的治水方针政策结合起来，与实践新时期的治水思路结合起来，深刻领会《水法》的精神实质，提高贯彻《水法》的自觉性和主动性。其次，要坚持依法行政、依法治水，加强水资源合理开发、综合利用、优化配置、高效利用、有效保护的各项工作，做到责任到位、措施到位。第三，要强化《水法》贯彻实施的监督检查，进一步加强执法队伍建设，建立、完善各项制度，严格执法。要做到有法必依、执法必严、违法必究，维护《水法》的权威和尊严，努力开创水利事业的新局面。

敬书

2002年8月29日

前 言

为了宣传、贯彻新《水法》，水利部政策法规司和水法研究会组织编写了《中华人民共和国水法讲话》一书。本书就《水法》修订的指导思想和特点、水资源规划、综合利用、保护、节约、监督检查等进行了深入浅出的阐释。水利部敬正书副部长为本书作序。

本书由张林祥任主编，参加本书编写的有：张林祥（编写第一讲、第二讲、第六讲），任光照（编写第三讲、第四讲），石秋池（编写第五讲），黄永基（编写第七讲），张岳（编写第八讲），吴伯健（编写第九讲），倪鹏（编写第十讲），杨谦、岳恒（编写第十一讲）。高而坤、赵伟、王治、张德尧对全书进行了审改。

本书对1988年颁布的《水法》统称原《水法》，这次修订的《水法》统称为新《水法》。

由于成书匆忙，加之水平有限，疏漏和错误之处，恳请批评指正。

编 者

2002年9月10日

目 录

序

前 言

第一讲	依法治水 实现水资源的可持续利用	1
第二讲	改革水管理体制 强化水资源统一管理	17
第三讲	加强宏观管理 优化水资源配置	34
第四讲	全面规划 统筹兼顾 充分发挥水资源的综合效益	59
第五讲	坚持在保护中开发 在开发中保护的原则 保护水资源	75
第六讲	加强水工程的管理与保护 充分发挥水工程效益	93
第七讲	国家对水资源依法实行取水许可制度和有偿使用制度	109
第八讲	厉行节约用水 建立节水型社会	122

第九讲 兴利除害结合 保障防洪安全	
.....	144
第十讲 互谅互让 团结协作 协商处理水事纠纷	
.....	166
第十一讲 加强监督检查 严格执法 保障水法的 贯彻实施.....	185
附录 中华人民共和国水法.....	203

第一讲

依法治水 实现水资源的可持续利用

新《水法》经九届全国人大常委会第 29 次会议修订通过，江泽民主席以第 74 号中华人民共和国主席令公布，自 2002 年 10 月 1 日起施行。新《水法》总结了我国水利法制建设的经验，水资源面临的新形势、新任务，以“三个代表”和与时俱进的精神规定了新时期我国水资源管理的目标、方针、原则、管理体制和管理制度。它的颁布实施，标志着我国依法治水进入了新的阶段，必将全面推进我国的水利工作由传统水利向现代水利的转变，促进水资源的可持续利用，具有十分重要和深远的意义。

一、我国水资源面临的新形势和新任务

水是人类生存的生命线，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。我国是一个水资源紧缺，洪、涝、旱灾害频繁的国家，人均占有水资源量约 2200 立方米，只有世界人均占有量的 1/4。由于我国水资源在时空上分布不均衡，黄河、海河、淮河、辽河四个流域总面积 156 万平方公里内，生存着

3.8 亿人，人均水资源量只有 459 立方米，不到世界平均水平的 $1/20$ 。我国降雨 70%~80% 集中在 6~9 月汛期，洪涝灾害严重，水资源的可利用率低，必须在江河修建大量的蓄水、引水、提水工程，调蓄径流，才能满足工农业生产和人民生活的需要。因此，兴修水利，防治水害历来是治国安邦的大事。

近 20 年来，随着经济社会的持续快速发展、城市化进程的加快和人民生活水平的不断提高，水资源短缺、洪涝灾害频繁、水环境恶化等问题日益突出。随着经济发展和人口增加，水资源的需求量不断增加，许多地区水资源供需矛盾尖锐。据估计目前全国年缺水总量约为 300 亿~400 亿立方米。由于缺水，平均每年农田受旱面积约 3 亿亩，因干旱减收粮食 150 亿~200 亿公斤。全国有 400 多座城市缺水，年缺水量 60 多亿立方米，每年因缺水影响工业产值达到 2000 多亿元。虽然，新中国建立以来开展了史无前例的水利建设，治理江河，全国的防洪形势有了明显的改观，但是目前我国江河防洪工程系统都还没有达到规划规定的设防标准，约有 $2/3$ 的国土面积上存在着不同类型的危害程度不一的洪水灾害。1993~1998 年全国洪灾造成的直接经济损失达到 9000 亿元，相当于同期财政收入的 $1/5$ 。洪水灾害仍然是中华民族的心腹之患。2000 年全国排放的工业、生活废污水为 620 亿吨，其中 70% 未经处理直接排入江河、湖泊，全国有 41% 的河段、90% 的城市

水域受到不同程度的污染。全国地下水年超采量达 67 亿立方米，形成 164 个地下水超采区，部分地区出现地面沉降、海水入侵等问题。中国工程院《中国可持续发展水资源战略研究报告》指出，到 2030 年，我国人口将达到 16 亿，由于人口增加，人均占有的水资源量将下降到 1700 立方米左右，接近国际公认的警戒线。而经济社会的发展，到 2030 年国民经济需水总量还将增加 1400 亿立方米，水资源供需矛盾面临更加严峻的形势。与此同时，全国城市污水排放量将增加到 850 亿~1060 亿吨，水污染已经成为不亚于洪灾、旱灾甚至更为严重的灾害。以水资源紧张、水污染严重和洪涝灾害为特征的水危机已经成为我国可持续发展的重要制约因素，水资源的可持续利用是实现新时期经济社会发展目标，实现经济社会可持续发展具有基础性、全局性和战略性问题。

党和国家把水资源同粮食、石油一起作为国家的重要战略资源，提出了“全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合治理”、“兴利除害相结合，开源节流并重，防洪抗旱并举”、“开源节流并重，把节约放在突出位置，以提高用水效率为核心，全面推行各种节水技术和措施，发展节水型产业，建立节水型社会”，以及水资源的可持续利用等一系列新时期的治水方针、政策。当前我国的水利事业正面临从传统水利向现代水利、可持续发展水利转变，在继续做好防洪抗旱、防灾减灾工作的

同时，把解决水资源短缺和水污染问题放到重要的位置，建立较为完善的防洪减灾保障体系、水资源供给和高效利用体系、水生态系统安全保障体系、现代化的水资源管理体系，通过水资源的合理开发、高效利用、优化配置、全面节约、有效保护、综合治理和严格管理，满足经济社会发展对水的需求，以水资源的可持续利用支持经济社会的可持续发展。

二、对原《水法》修订是社会经济发展的要求

制定水法规，规范各种水事活动，合理开发利用水资源，保障各方面的合法权益，维护正常水事秩序在我国有悠久的历史。公元9世纪，唐代著名的《水部式》就是我国历史上第一部比较完整的水利法典。原《水法》是新中国第一部管理水事活动的基本法。它明确水资源属于国家所有，体现国家对水资源实行开发利用与保护相结合的方针，规定水资源开发利用应当贯彻全面规划、统筹兼顾、综合利用、讲求效益的原则；规定了开发利用水资源应当进行综合科学考察，调查评价和统一规划；对水资源综合利用和保护提出了具体的要求；确立了水中长期供求计划、河水量分配方案、取水许可和水资源费等一系列管理制度。原《水法》确立国家对水资源实行统一管理、与分级、分部门管理相结合的管理体制，为推进水资源统一管理的体制迈出了重要的一步。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。

原《水法》颁布实施 14 年来，我们以《水法》宣传教育为先导，水法规体系、水管理工作体系和水行政执法体系建设为重点，加强水利法制建设，全面推进《水法》的贯彻实施。国家先后颁布了《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国水污染防治法（修订）》、《中华人民共和国防洪法》和《中华人民共和国河道管理条例》、《取水许可制度实施办法》等一系列水法律、法规。目前国家已经制定了水法律 4 件，水行政法规 20 件；水利部制定部规章 90 多件；各地制定地方性水法规和地方政府规章近 800 件，初步建立了与《水法》相配套的水法规体系，各项水事活动基本做到有法可依。通过贯彻《水法》与国务院机构改革，理顺水资源管理体制，强化水资源的统一管理，水资源统一管理的局面初步形成；以实施取水许可制度和水资源费制度为重点，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，全国工业用水重复利用率由 25% 提高到 50%，农业用水利用率也提高到 30%~40%，从而以平均年增 1.4% 的用水量增长，保证了国民经济约 9% 的年平均增长对水的需求。与此同时，在全国各级水行政主管部门组建了 6 万多人的水政监察队伍，以贯彻实施取水许可制度，打击破坏盗窃水利工程和水利设施的违法行为，清除河障为重点，开展水行政执法工作，共查处了 30.4 万件水事违法案件，调处了水事纠纷 11.1 万多件，水事违

法案件的发生数量比《水法》颁布时减少了近 50%。十多年来，每年都以纪念“世界水日”和《水法》宣传周的形式，在全国广泛开展了水法的宣传教育活动，每年都有许多省级领导和 3000~4000 位县级以上的党政领导参加水法宣传周活动，全民的水法制观念和法律知识有了很大提高，水事秩序明显好转。水利建设和防治水旱灾害工作取得了重大成就，水利事业进入了一个新的发展时期。水法对水利事业的发展发挥了极其重要的作用。

原《水法》颁布 14 年来，随着我国经济持续高速健康的发展、人民生活水平的提高和水资源状况的变化，对水资源提出了新的、更高的要求。国家把“依法治国”作为治理国家的基本方略，实行可持续发展的战略，建立社会主义市场经济体制等一系列的重大变革，使我国的水资源面临一些新情况和新问题，原《水法》的一些规定已经不能适应实际的需要。主要表现在：

(1) 在水资源开发利用中重开源、轻节流和保护，重经济效益、轻生态与环境效益，在一定程度上导致了许多地方水源枯竭，污染严重，生态环境破坏。

(2) 原《水法》规定的水资源管理制度不完善，特别是在节约用水、计划用水和水资源保护方面，缺乏相应的管理制度，致使水资源浪费严重，水源遭到破坏和污染，水资源利用率较低。

(3) 原《水法》规定水资源实行统一管理与分级、

分部门管理相结合的管理体制，且对流域管理未做规定，造成了水资源管理体制不顺，影响了水资源的合理配置和综合效益的发挥。

(4) 原《水法》有关法律责任的规定过于原则，难以操作，对违法行为打击力度不够，给执法工作造成了困难。因此，对原水法进行修改是十分必要和迫切的。

1993年八届全国人大为了适应建立社会主义市场经济体制的需要，把原《水法》的修订列入立法计划。原《水法》的修订自1994年开始，前后经过了8年的时间。在这期间，广泛征求各地方、部门的意见；研究了十多个国家的水法律、法规；进行国内外的调研，召开了各种座谈会，听取了专家和各层次、各部门有关人员的意见。在此基础上，对原《水法》前后修改20多稿，经全国人大常委会4次审议，于2002年8月29日九届人大常委会第29次会议讨论通过，江泽民主席以74号令颁布。

在进行《水法》修订时，考虑到水资源面临的新形势、新任务，我国治水的思路、工作重点已经做了重要的调整，14年来在水资源管理上取得丰富的经验和深刻的教训，水法制建设的形势发生了很大的变化，新《水法》在体例、内容上都对原《水法》做了重大的修订。原《水法》，共有七章53条。考虑到国家已经颁布了《防洪法》，对防洪工作已经作出了全面、详尽的规定，故取消了“防汛与抗洪”一章，增加了“水资源规

划”，“水事纠纷处理与执法监督检查”二章，以加强水资源规划管理和监督检查工作。修改后的《水法》共八章 82 条，新增的条目达 30 多条。

三、新《水法》修订体现了“三个代表”和与时俱进、开拓创新的精神

新《水法》以建立节水型社会、实现水资源的可持续利用，支持社会经济的可持续发展为目标，以提高用水效率为核心，把水资源的节约、保护、合理配置放在突出的位置，促进资源与经济社会、生态环境协调发展。新《水法》具有鲜明的时代性、针对性和科学性，体现了与时俱进的精神。与原《水法》相比，新水法重点做了以下修改：

(1) 强化了水资源的统一管理，注重水资源合理配置。为了实现水资源的可持续利用，新《水法》按照水资源的自身规律和我国水资源短缺的实际，遵循水资源管理与水资源开发、利用、节约、保护工作相分离的原则，实行“一龙管水，多龙治水”改革水管理体制。强化了水资源的统一管理，删去了原《水法》第九条规定的“国家对水资源实行统一管理与分级、分部门管理相结合的制度”。新《水法》规定“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”。同时，针对原《水法》没有规定地方人民政府水行政主管部门统一管理水资源的职责的弊端，新《水法》还明确“县级以上地方人民政府水行政主管部门按照规定的管理权