

水法普及教育系列培训材料

中华人民共和国 水法讲话

水利部水政司 编

63

法律出版社

水法普及教育系列培训材料

水利部



007124 水利部信息所

图书

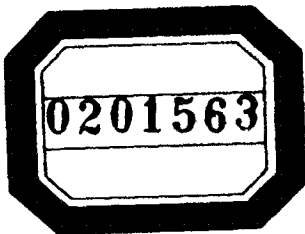
分类号

D 922.4

中华人民共和国

水法讲话

水利部水政司 编



法律出版社

(京)新登字080号

中华人民共和国水法讲话

水利部水政司 编

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同17号)

新华书店经销

北京京辉印刷厂印刷

187×109.2毫米 32开本 4.875印张 100,000

1992年5月第一版 1992年10月第四次印刷

印数 60,301—65,300

ISBN7-5036-1197-9/D·961

定价: 2.40元

编者的话

中共中央、国务院批转的《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第二个五年规划》中已将《水法》列为“二五”普法的主要内容之一。为此，水利部制定了在第二个五年普法工作中开展水法宣传教育的规划，根据规划安排，水政司组织编写了这本《水法讲话》。

本书的主要内容取自一九八八年的《水法》广播讲座和一九九一年的《水法》电视讲座。鉴于两次讲座的时间不同，内容有所侧重，近年来，水在国民经济中的重要性越来越被广大干部群众所认识，国家制定的《国民经济和社会发展规划和第八个五年计划纲要》中已确立了水利的基础产业和基础设施的地位。为适应形势的发展，结合“二五”普法规划的要求，在编写本书时，我们又请原作者对各讲的内容进行了修改和补充，同时增补了有关配套法规的内容。

本书是“二五”普法中水法普及教育系列材料之一，适用于各级政府机关干部、各级水利部门的干部、职工以及大专院校有关专业的学生在学习《水法》时参考。

参加本书编写的是：杨振怀、柯礼丹（第一讲），陈清濂（第二讲），张林祥（第三讲），任光照（第四讲），周振先、黄朝忠（第五讲），丁泽民（第六讲），贾泽民（第七讲），邹广荣（第八讲），陈望祥（第九讲），王洪铸（第十讲），闵朝斌（第十一讲），陆中光（第十二讲），

郑连生（第十三讲），俞衍升（第十四讲），赵春明（第十五讲），李昌凡、任润余、钱云如（第十六讲），叶勋（第十七讲），李泽冰（第十八讲）等同志。

本书由柯礼丹同志审定，叶勋同志校阅，李崇兴同志负责编辑工作。

由于编者水平所限，书内疏漏之处在所难免，欢迎读者提出意见。

一九九二年三月

目 录

第一讲	谈谈我国第一部水的基本法	(1)
第二讲	全面规划, 统筹兼顾, 综合利用水资源	(8)
第三讲	理顺关系, 完善水资源管理体制	(17)
第四讲	实行计划用水, 厉行节约用水	(25)
第五讲	贯彻水法, 保障防洪安全	(33)
第六讲	保持水土, 涵养水源	(41)
第七讲	用水管理	(50)
第八讲	巩固和发展灌溉事业, 保持农业持续发展	(58)
第九讲	积极开发水能资源, 发展水电事业	(68)
第十讲	优先满足城乡居民生活用水	(75)
第十一讲	开发水运资源, 发展内河航运	(82)
第十二讲	合理开采、永续利用地下水资源	(88)
第十三讲	防止水污染、水源枯竭, 保护生态环境	(100)
第十四讲	增强河道保护意识, 加强河道管理工作	(109)
第十五讲	加强管理, 维护水利工程效益	(117)
第十六讲	严厉打击破坏活动, 依法保护水工程设 施	(125)
第十七讲	团结治水, 依法调处水事纠纷	(132)
第十八讲	强化执法工作, 建立水利执法体系	(140)

第一讲 谈谈我国第一部 水的基本法

一、《水法》是水的基本法

水是重要的自然资源，没有水，就没有生命，人类的一切活动都离不开水。水也是环境生态最活跃的基本要素。水又具有双重性，它给人类社会带来恩惠，但洪水泛滥和干旱缺水又给社会经济和人民生命财产造成严重的损失。由于我国的自然地理特点，历史上水旱灾害频繁，大旱之年赤地千里，洪水泛滥时又一片汪洋，因此，从传说的大禹治水开始，历代王朝都把水利作为治国安邦的大事。国家制定水的法规，也有悠久的历史。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。

新中国建立初期，党和人民政府就领导全国人民开展了大规模的水利建设，进行江河治理和水利开发，战胜了长江、黄河、淮河、海河、珠江、松花江、辽河和其他江河的历次洪水，发展了灌排事业，促进了农业生产稳定增长，并为城市和工业供水、水力发电、水运、水产、水土保持以及国民经济各个方面作出了贡献。但是，过去，由于“左”的思想影响，对客观规律认识不足，在工作中也存在片面性。随着国民经济的发展和人口的增长，社会对水的需求，对防洪保障的要求也不断提高。防治水害、综合开发利用和保护

水资源，面临一系列新情况和新问题，主要有以下几个方面：

（一）全国有5亿亩耕地、5亿人口居住的地面高程处于江河洪水位之下，一旦堤防决口，损失将十分严重，影响经济和社会稳定。尽管30多年来各主要江河的防洪能力有了很大的提高，但洪水威胁仍然存在，长江、黄河等主要江河的水灾仍是国家的心腹之患。

（二）从七十年代华北连年干旱以来，北京、天津、河北、山西、山东、辽宁和沿海等主要城市和社会经济发展已经超过了当地水资源能够承受的能力，相继出现了水资源危机，城乡供水不足，对人民生活 and 经济发展产生了严重影响。水资源问题已经成为广大地区经济发展的制约因素和重大难题。由于水源不足，各方竞相开发利用，造成许多水事纠纷。

（三）新中国建立初期，全国农田灌溉面积仅2.4亿亩，到八十年代初发展到7.2亿亩，在占耕地面积40%多的灌溉面积上，生产的粮食占全国粮食产量的70%，对保证农业稳定增长起了巨大作用。农业要增强后劲，再上新台阶，必须依靠水利条件的改善。但前些年有的地区一度放松了农田水利工作，水利工程老化失修，各方面的建设又占用了灌区土地和水源，灌溉面积有减少的趋势。

（四）在综合利用水资源，开发水电，发展水运、水产，农业开发荒地，滩涂利用，保护生态环境，防止水土流失以及水、水域和水工程的保护和管理方面，也面临着许多亟待解决的问题。

因此，加强水的管理，制定水的基本法，已经成为一项非常重要而又十分迫切的任务。这是社会各方面共同的需要，

也是国民经济和社会发展所必需的。所以，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通过的《中华人民共和国水法》（自七月一日起实施）是有深远意义的。

《水法》用法律形式来协调和规范水资源综合利用和保护、治理江河、防治水害等各项活动，是调整与水有关的各项社会经济活动和关系方面的基本法。它从全局出发，规定了管水、治水、用水的重大原则，实行兴利与除害相结合，兼顾上下游、左右岸、各地区之间、各部门之间的利益。它为制定有关水的各种专项法律和行政法规提供了基本的依据。

例如在《水法》的总则中，规定了“开发利用水资源和防治水害，应当全面规划、统筹兼顾、综合利用、讲求效益，发挥水资源的多种功能”。经批准的流域规划是开发利用水资源和防治水害活动的基本依据。“国家保护水资源，采取有效措施，保护自然植被，植树种草，涵养水源，防治水土流失，改善生态环境”。“国家实行计划用水，厉行节约用水”。《水法》规定了“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。”国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理工作。

《水法》还对地区之间、行业之间的水事关系的妥善处理作出规定。还有其他一些重要条文，既是多年来治水管水经验的系统总结，也是现行政策和法规的高度概括。这些指导原则体现在《水法》的各章内容里。所以说，《水法》是水的基本法。

二、我国《水法》的特点

在讲我国《水法》的特点之前，先讲讲国外现代水法的

发展趋势。

第二次世界大战以后，随着经济的发展和人口的增长，社会对水的需求越来越大，开发利用水资源和防治水害，越来越成为事关国家社会经济发展的大事，历史上的传统水法已经不适应社会发展的需要。无论是社会主义国家还是资本主义国家，水法越来越具有共同发展的趋势，这种共有的趋势和特点，形成了现代的水法。

那么国外现代水法都有哪些共同性的内容呢？一是水的公有制，加强政府对水的管理与控制。提倡一切水都要公有，为社会所有，公共使用，或者直接归国家管理。在西班牙、北美和以色列的水法中，水的公共性是重要内容。法国和英国的水法改革中也都体现了这种内容。二是开发与保护相结合。保护和开发不是不相容的。法律必须既能保证水源的保护而又不妨碍水资源的开发。水资源的开发利用，必须与控制污染，维持生态平衡同样重视。许多国家的法律都体现“谁污染，谁承担责任”这个经济原则。三是减少水的有害影响，做到兴利与除害相结合。水的立法必须首先研究水害的原因，特别是洪水灾害和水土流失，要加强控制。水法要对预防或减轻水的有害影响，对防洪、水土流失、含盐量增加和污染等作出规定。四是对地表水、地下水和大气水要综合管理。水资源是大气降雨循环再生的动态资源，大气水、地表水和地下水相互转化，不能分割。这三种形态是水循环的不同阶段，水在任何一个阶段受到损害，都会影响到其他阶段。因此，有些国家，比如哥伦比亚、以色列、秘鲁的水法规定地表水、地下水和大气水必须联合管理。一些国家的水法规定地表水、地下水必须联合运用，统一调度。五是实行用水许可与水权登记制度。我国台湾采用

的是水权登记制度。六是水费和水税。用征收水费和水资源税的办法，来鼓励水的有效利用，节约用水，阻止水的浪费和水质污染，已经愈来愈被各国水的立法所重视。

上面讲的是世界一些国家和地区现代水法的发展趋势。

我国水法既包括有国外水法的共性内容，又有我国自己的特色。

一是全面性。水法体现了兴利与除害相结合，开发利用和保护相结合。开宗明义第一条规定：“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，制定本法”。水是自然资源又是构成环境的要素。水法十分强调生态环境的保护，第五条、第十六条、第二十一条都作了明确的规定。同时，水法内容既有开源，也有节流，既考虑经济效益，也考虑社会和环境效益，符合十三大提出的经济建设的路线方针。比如水法第四条规定：“国家鼓励和支持开发利用水资源和防治水害的各项事业”。第七条规定：“国家实行计划用水，厉行节约用水。”

二是科学性。首先，体现在水法的结构上，分成总则，开发利用，水、水域和水工程的保护，用水管理，防汛抗洪，法律责任和附则，一共7章53条，组织得比较科学、合理。水法还鼓励科学技术研究，强调要按科学方法办事。比如第八条规定，在开发、利用、保护、管理水资源，防治水害，节约用水和进行有关的科学技术研究等方面成绩显著的单位和个人，由各级人民政府给予奖励。第十条规定，开发利用水资源必须进行综合科学考察和调查评价。第二十一条规定，兴建跨流域引水工程，必须进行全面规划和科学论证，第二十七条规定，禁止围湖造田。禁止围垦河流，确需围垦

的，必须经过科学论证，并经省级以上人民政府批准。这些规定，都是提倡决策的科学化和民主化，防止决策上的失误。

三是针对性。前面已经说过，水法是将多年来治水实践中成熟的经验和行之有效的政策以法律形式固定下来，是在广泛总结经验教训的基础上制定的，具有明显的针对性。有的国家很重视水资源规划，规划是开发利用水资源的科学依据，比如美国在一九七二年通过了水资源规划法。我国过去也搞过不少规划，也起到一定作用，但是规划没有法律的保障，缺乏审批程序。有人说：“规划、规划，墙上挂挂。”这正说明过去的规划缺乏严肃性。由于规划的失误，或不严格按正确的规划办事而修了一些瞎工程的教训确实不少，花了不少冤枉钱，使国家和人民群众蒙受重大损失。针对这些问题，水法第十一条规定，开发利用水资源和防治水害，应当按流域或者区域进行统一规划。还规定，经批准的规划是开发利用水资源和防治水害活动的基本依据。这就从法律上保证了规划的地位。又比如，过去在水利水电建设和运行管理中对水资源的综合利用注意不够，甚至造成一些不利的影响。水法针对这些问题，在“开发利用”一章内的第十二条到十八条，对这些问题作出了明确规定，使水资源发挥多种功能和综合效益。

四是突出重点。水法起草小组在设计水法草案大纲的时候，充分研究了我国水资源不丰富，时空分布不均匀以及水土资源极不平衡的特点，考虑到水在人民生活、生态环境以及经济建设中的重要作用，把水资源的开发利用和保护管理作为水法的重点内容，并且把计划用水和节约用水作为国家的一项基本政策列入水法的总则；同时，把用水管理作为

水法的最核心的内容专列一章，从制定水的长期供求计划，跨行政区域的水量进行宏观调配，实行取水许可制度和有偿用水制度，到解决水事纠纷的原则和程序。所有这些规定不仅对促进社会主义现代化建设和满足人民生活用水的需求具有现实的意义，同时对为子孙后代永续利用我国有限的水资源也具有深远的意义。因此，我们说，我国的水法既符合现代水法的大趋势，又符合我国的国情，有自己的特色。

第二讲 全面规划，统筹兼顾， 综合利用水资源

水是我们日常生活和工农业生产不可缺少的重要资源，生态环境最活跃的因素，没有水就没有生命，缺水人难以生存，工农业生产不能正常进行和发展，这是人们都理解的。近几十年来，随着社会经济的发展，人口的增加和生活水平的提高，用水量日益增多，供水紧张的情况，在世界的许多国家先后出现。人们把水资源不足与人口膨胀、能源紧张、环境恶化并列为当今世界的四大危机！

七十年代以来，我国华北、西北和东北西部地区，水资源不足，供水紧张的情况也暴露出来，而且日趋严重，已成为社会经济进一步发展的制约因素。自然界的水资源不会因为我们需要而增多。为了适应“四化”建设和人民生活水平提高、需水量日益增加的要求，就需要对有限的水资源进行统筹规划，合理利用。《中华人民共和国水法》第四条规定：

“开发利用水资源和防治水害，应当全面规划、统筹兼顾、综合利用、讲求效益，发挥水资源的多种功能。”第十一条规定：“开发利用水资源和防治水害，应当按流域或者区域进行统一规划。”《水法》的这些规定，是针对水资源的特点和我国水资源供需矛盾日渐突出而制定的，是指导我国开发利用水资源的基本行为准则。下面就《水法》的上述规定讲四

个问题：一、我国的水资源和特点；二、我国水资源供需发展趋势；三、为什么开发利用水资源要进行全面规划，统筹兼顾？四、为什么对水资源要综合利用？

一、我国的水资源和特点

通常所说的水资源是指陆地上可供人们使用的淡水资源，分为地表水和地下水两部分。地表水资源是指江河、湖泊、冰川、沼泽等水体的动态水量，一般用水文站实测资料推算的江河（河川）径流量表示，是我国主要的水资源；地下水资源是指地下含水层的动态水量，在我国特别是北方地区，占有一定的地位。我国的水资源依靠雨、雪补给，根据多年观测资料计算，我国多年平均年降水总量为61800多亿立方米，多年平均年河川径流量为27000多亿立方米，包括地下水资源在内，我国多年平均年水资源总量为28000多亿立方米。如果按一个国家拥有的水资源总量进行排队，我国居世界第六位，总量不算太少。但是，我国人口众多，土地辽阔，按人口平均，我国每人拥有的水资源量只为世界每人拥有量的四分之一；按耕地平均，我国每亩耕地拥有的水资源量只为世界平均数的四分之三，是一个水资源并不丰富的国家。

我国位于亚洲季风区，受季风、地形和陆海位置等因素的影响，地表水资源的主要特点是：（一）地区分布很不均匀。我国地表水资源在地区上的分布趋势是东、南多，西、北少，地区差别很大。东、南沿海一带和西南山地，距海洋近，水汽充足，地形有利，降水量多，地表水资源也丰富，多年平均年径流深超过800毫米。自东、南沿海地区向西、向北，随着距海洋的距离增加，降水量逐渐减少，地表水资源也相应减少，江、淮一带，年径流深一般为200至800毫米；华北、东北一般只有50至200毫米；东北的西部和西北

地区，除少部分山地外，广大地区的年径流深只有10至50毫米，有的不足10毫米；西北的沙漠、戈壁，气候十分干旱，是我国地表水资源最贫乏的地区。（二）一年内不同季节差异很大。受季风的影响，我国地表水资源在一年内的分布规律是汛期多，非汛期少，不同季节差异很大。我国南方河流汛期较早较长（五～九月，长5个月左右），汛期的水量一般占年总水量的60%，有的超过80%；北方河流汛期较晚较短（六～九月，长4个月左右），汛期的水量一般占年水量的70%，有的甚至超过80%至90%。（三）年际间水量变化很大。南方河流丰水年比枯水年水量大几倍，北方河流丰水年比枯水年水量大数倍到几十倍。许多河流还经常出现连续丰水和连续枯水的情况，南方河流一般持续几年至十多年，北方河流一般持续十多年，有的达数十年。由于我国的地表水资源在地区上分布不均匀，南方水多，北方水少，致使我国北方许多地区，特别是象京津唐、辽南、胶东等人口密集、经济较发达的地区，水资源不足，供水紧张，不得不采取跨地区、跨流域或长距离调水补充的措施。我国水资源在一年内和年际间变化很大，汛期和多水年易形成洪涝灾害，非汛期和枯水年水少，往往又发生旱灾。为防治洪涝，满足用水要求，就需要修建水库和其他水利设施，对汛期和丰水年的水量进行控制，调蓄起来，以防治洪涝，补充枯水季节和枯水年的不足，这是我国水利建设任务艰巨的重要原因。

二、我国水资源供、需发展趋势

建国以来，我国进行了规模空前的水利建设，修建了一大批水利设施，初步治理了洪、涝灾害，保障了人民生命财产和生产的安全，发展灌溉，开发水电，发展航运，提

供了人民生活和工农业生产需要的水量，促进社会经济的发展，成绩显著，效益巨大。但是，由于需水量增加很快，受水资源和经济条件限制，可提供的水量增长的速度赶不上需水量增长速度，逐渐出现水源“缺口”。据有关部门的估算，一九八〇年我国工农业生产和人民生活正常情况下需要水量为5100多亿立方米，而当年利用各种水利工程设施从江河、湖泊、水库等水体引用的径流量为3800多亿立方米，开采地下水600多亿立方米，实际总供水量仅4400多亿立方米，缺水量约700亿立方米，占总需水量的14%左右。就全国来说，一九八〇年实际引用的水量只占我国水资源的16%，开发利用不算太大。但是，由于我国水资源分布不均匀，北方地区水资源短缺而用水量大，水资源的开发利用已很高，据分析计算，海河流域一九八〇年河川径流开发利用率达60%至70%，地下水开发利用率达60%左右；黄河流域和淮河流域河川径流开发利用率达40%至50%。由于水资源时空分布不均匀，根据许多国家的经验，当水资源利用率达到50%，继续开发利用，需付出高昂的代价；开发利用率达到60%至70%，继续开发的潜力已不大。可见我国北方地区水资源紧缺的形势已十分严峻！

据有关单位预测，到二〇〇〇年或稍远些，我国遇一般干旱年，全国正常情况下总需水量将增加到7100多亿立方米，而那时水利工程设施可能提供的水量仅4700多亿立方米，全国将缺水近2400亿立方米，约占正常需水量的三分之一。海河流域正常情况下需水520多亿立方米，而可供水量仅400亿立方米，缺水120多亿立方米，缺水率达24%！受各种条件的限制，以上分析计算和预测结果不可能十分精确，但总的趋势是可信的，它说明随着工农业生产的发展，人口增加和生活水平