

S F S Y

中华人民共和国

水法
释义

山西人民出版社

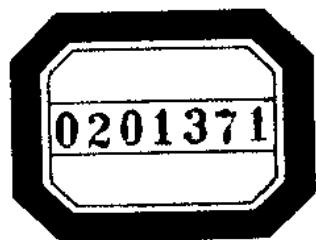


水
图
分类号



006932 水利部信息所

中华人民共和国 水法释义



山西人民出版社

中华人民共和国水法释义

*

山西人民出版社出版发行（太原并州北路十一号）

山西测绘印刷厂印刷

*

开本：787×1092 1/16 印张：3.75 字数：50千字

1993年8月第1版 1993年8月太原第1次印刷

印数：1—10000册

*

ISBN 7-203-02783-X

J · 229 定价：2.20元

《中华人民共和国水法》释义

杨润生 主编

山西人民出版社

水 法 概 述

《中华人民共和国水法》于1988年1月21日第六届全国人民代表大会常务委员会第24次会议通过,1988年1月21日中华人民共和国主席令第61号公布,1988年7月1日起施行。

水法是我国建国以来制定的第一部水资源管理的法律。它是在尊重水资源的动态循环规律,依照党的路线、方针、政策和国家宪法及有关法律、法规,总结我国多年来开发水利、防治水害正反两方面的经验,结合我国水资源的特点并在参考世界发达国家和发展中国家水资源管理向统一管理发展总趋势的基础上制定的。水法是国家统一调整水、水域、水工程在调查勘测评价,综合规划开发,计划许可利用,维护生态环境,防治水旱灾害,管理检查监督等行为规范的基本法。它是经济法律部门中自然资源法的重要组成部分。其确认的水法律关系的性质,主要是行政法律关系;对调整水事纠纷、计收水费确认为民事法律关系;对违反本法,触犯刑律的行为,属于刑事法律关系。水法调整的主体是水、水域、水工程;调整的客体是从事有关水的勘测、调查、评价、规划、开发、利用、保护、除害和管理等活动的一切单位和个人,在水法中确定了作用于客体的各类主体之间的权利义务关系。所以说水法是一部适应我国国情,具有中国特色的法律。

水是人类社会存在和发展及生物界赖以生存、繁衍、进化和发展的自然资源,是生产循环和生态循环中不可替代的物质要素。我国是水资源紧缺的国家,人均占有量仅有世界人均占有量的1/4,而且时空与区域量的分布不均,故水旱灾害频繁。新中国成立以来,全国人民在党和政府的领导下,进行了大规模的开发水利、防治水害的水利基础设施建设,取得了举世瞩目的伟大成就。截止到1988年底,全国共积累了1200多亿元的水利固定资产。但是,随着党的“一个中心,两个基本点”的贯彻实施,国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的落实,城乡经济的发展,城市规模的扩大,人口的增长和生活水平的提高,对开发水利,防治水害提出了更高的要求。水资源的需要量与供给量差额连年增加。在全国近400多个大中城市中,有2/3缺水,其中有近50个

严重缺水。由于自然和人为的原因,有效灌溉面积在“六五”和“七五”期间是递减趋势,“八五”以来刚刚有所改善。江河防洪标准较低,现有水工程调控洪涝水的能力同人民生命财产安全渡汛的需要还有很大差距。争水问题还比较突出。在全国,特别是在我国北方,水资源已经成为制约国民经济发展的的重要因素。

特别值得高度重视的是:(1)水资源浪费严重。如许多地区采用大水漫灌的方式灌溉农田,水资源利用率多数在40%以下,个别最高的才达到60%,最差的仅有20%;城市重复利用率很低,水的大量浪费更加剧了水资源短缺的态势。(2)擅自占用河道。在河道管理范围内私自弃置、堆放物体,擅自修建建筑物、种植林木和高杆作物,围垦湖泊、河流,擅自掘取砂石、砂金,造成阻洪、碍航,危及河道堤防和水工程安全。(3)擅自向天然或人工水域排放超标污水污物,造成不少河段和湖泊的水体严重污染。(4)任意超量开采地下水,造成地下水位大幅度下降和地面沉降。我国北方有些地区已经形成大面积的漏斗区,破坏淡水与海水之间的地下压力平衡,导致海水入侵。(5)人为地破坏水资源、水工程及其设施的行为频繁发生。据不完全统计,每年发生各类水事案件三万多起,造成直接经济损失约2亿多元。每年发生水事纠纷七万件,给纠纷各方造成的经济损失也近亿元。(6)在水资源管理上,各地区、各部门各自为政,各行其是,形成多龙治水无龙头的混乱局面。即使有经批准的流域开发治理规划,也难以付诸实施。以上是代表全国各族人民根本利益制定水法的客观依据。

针对上述正反两方面的实践经验,国家为了合理开发利用和保护有限的水资源,有效地防治水害,充分地发挥水资源在国计民生中的综合效益,改革不相适应的水资源管理体制,加强流域水资源统一管理,历经十年“怀胎”,第一部适合新中国国情,有利于社会主义现代化经济建设的水的基本法律——《水法》,于1988年1月21日出世了。水法的颁布和实施,标志着我国水资源在考察、勘测、评价、规划、开发、利用、保护、防治水旱灾害和管理等方面步入了依法治水用水管水的新时期。

《中华人民共和国水法》是社会主义类型的水法,它是以水资源公有制(即全民所有和集体所有)为基础的,是由国家依法统一调整各种社会水事法律关系的基本法。水法各章、条、款、项规定的内容,都是我国多年来治水、用水、管水实践经验教训的总结。它代表着各族人民群众的根本利益和意志。是我国社会主义国家制度的具体体现。它是国上资源法中重要的自然资源法之一,也是与其他自然资源息息相关的一部水的基本法律。

水法的特点:(1)尊重水资源(地表水、地下水和大气水)的自然循环规律

(即根据水的自然单元已经认识和掌握的循环规律)而界定的每条规范,确认了水兴利、除害、保护和管理行为对客体的调整度。这是水资源的整体性和自身的多功能性以及与其他资源的共存性和相互依赖性决定的。(2)确认了与除害和兴利相适应的基本原则,即全面规划、统筹兼顾、综合利用、讲求效益的原则。这十六字原则精神,贯穿于水法的各章、条、款、项中。(3)水资源管理的统一性。这是根据水资源的有限性和供不应求的紧张状况确定的。水法确立了我国统一管理、分级、分部门管理的制度和统管与分管职责的原则界限,解决了我国长期以来“多龙治水”没有“龙头”的问题,明确了分管部门与主管部门之间为协同关系。这一规定,为水资源管理体制的深化改革,建立健全以流域管理为主的行业行政管理体制,提供了法律依据。(4)贯彻了效益中心说。这是开发水利、防治水害的基本出发点和立足点,是水利基础产业实现和提高社会效益、经济效益、生态效益和环境效益的核心。给水利行业进行经济体制改革提供了法律依据。(5)局部服从整体渗透于水法之中,它是开发水利、防治水害全过程中,必须遵守的指导原则。它要求水法规定的各个主体在实施“申请”、“合同”、“协同”、“协调”、“兼顾”、“审批”等各项有关组织和利益关系时,必须坚持局部是全局的组成部分,局部寓于整体之中,局部必须服从全局的基本思想去指导自己的行为。这是维护广大人民群众根本利益和适应社会主义现代化建设稳步发展的客观要求。

水法以社会主义法制思想为指导,根据水资源自身的特点,按照实事求是的精神和多年来在水的兴利除害过程中行之有效的方针政策制定的。本法定了7章53条,其主要内容:(1)第一章,总则(第1~9条)。规定了水法的宗旨,适用范围,水资源公有制性质,兴利除害原则,保护水资源的措施,对防治水污染加强监督管理,计划节约用水,水资源管理制度等基本原则内容。(2)第二章,开发利用(第10~23条)。规定了开发利用水资源要统一进行科学考察、调查评价,按流域进行综合规划和专业规划,开发利用水资源要服从防洪安排,按照综合利用原则进行综合开发,兼顾上下游、左右岸和各行业发展的权益及妥善安置移民的生活与生产等内容。(3)第三章,水、水域、水工程的保护(第24~29条)。规定了在水域管理范围内,禁止弃置、堆放各种物体,种植林木和高杆作物,不得擅自开采砂石、砂金和修建建筑物,对开采地下水的要求和监督管理,禁止围垦河湖,水工程及其设施保护和划定水工程的管理和保护范围等内容。(4)第四章,用水管理(第30~37条)。规定了制定水长期供求计划,水量分配兼顾上下游、左右岸和各有关行业用水,统一实行取水许可制度,征收水资源费,供水工程的水要交纳水费,水事纠纷调处及其程序等。(5)第五章,防汛与抗洪(第38~43条)。规定了各级政府要加强防洪领导,做好防洪工

作,单位和个人有防汛抗洪的义务,县级以上人民政府防汛指挥机构统一指挥防汛抗洪和调用人员物资,制定防御洪水方案。对河道、引蓄滞洪区各项建设的防洪要求,防洪工程按调度运用方案和防洪标准排泄洪水,下游不得阻排,上游任意增加泄量,各级防汛指挥机构可根据批准的分洪、滞洪方案,采取分洪、滞洪措施,做好居民安全转移和严格报告制度等内容。(6)第六章,法律责任(第44~50条)。规定了各种违反水法的行为应当承担的法律责任,及追究法律责任案件的性质,承办案件的分工及有关程序等内容。(7)第七章,附则(第51~53条)。明确了我国履行有关国际条约、协定的原则,对国务院和省级人民政府授权制定实施法规及本法开始实行的时限。

第一章 总 则

总则是本法纲领性规定,是本法调整对象的总规则。它确认了本法普遍调整的基本原则,反映水法立法、执法、守法的总精神。通过总则,可以了解水法的概貌。总则中规定的内容,不仅渗透于各章有关条款之中,而且是学习、理解各章有关条款精神实质的钥匙,亦是正确贯彻执行各具体条款的指导原则。

第一条 为合理开发利用和保护水资源,防治本害,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。

〔**释解**〕本条是国家制定水法的宗旨。根据本法规定,制定水法主要出于以下几方面目的:

(一)合理开发利用。尊重水的循环规律,按照水的自然单元的水循环法则或称确保水自然循环的起码限度去规划、开发水利、防治水害。在各流域修建的各种开发利用、防治水害的水工程,均必须符合本流域的水循环法则,这是做到各流域合理开发利用和防治水害的根基,也是使有限的动态水资源充分发挥综合效益,是造福当代和子孙后代必须遵循的一条基本原则。

(二)所谓综合效益,是指各行各业依照经政府批准的流域统一综合规划和专业规划,实施合理的开发利用来实现的社会效益、经济效益、生态效益和环境效益。

(三)要实现合理地开发水利,防治水害,就必须强化水资源的保护。它需要全民、各行各业对有限的、不可替代的水资源,确立保护意识,不断提高保护水资源观念。建立健全保护水资源的管理机制,包括完善保护水资源的法律、法规、规章,落实保护水资源的管理组织机构及其任务、保护措施和手段等,实施依法保护。其保护的内容应该是对水资源的质和量、水域、水工程实施统一的责任保护制度。其具体保护范围,应包括对水资源的调查评价,规划开发、利用分配,水与水域生态环境,各种依法开发利用的水工程和设施的正常运用和管理,打击外力破坏等。总之是对一切合法权益的保护。以及向水体、

水域内排放污水污染物质的控制保护和在水域管理范围内掘取、堆放、种植等行为的保护等。

(四)适应国民经济发展的需要。首先,合理开发利用,防治水害,强化保护水的目的之一就是要适应国民经济发展的客观要求。再有从国民经济发展对这种动态自然资源来讲,它也必须适应水资源的承受能力。离开水资源质和量的限度,破坏水资源的自然循环法则,去发展国民经济,不按照水资源在各流域的量和质的承受能力去从总体上调整生产力布局,进行有计划、合理地确定生产力布局,不仅会使已经适应的变成不适应,而且还会造成向恶性循环发展的后果。这是水资源自身的固有特征决定的,也是不依人的意志为转移的。因此我国各级政府调整生产力布局和生产产品结构及确定城市发展规划,均应当将水资源条件作为重要内容研究决策。否则,对决定的“调整方案”或“规划”的实施造成困难,甚至会形成难以为计的局面,造成大量人财物的浪费。

(五)适应人民生活的需要。这是国家制定水法的重心。水是人类生存发展不可替代的物质基础。所以水法确定了保障人民生活用水的需要是第一位的。在除害问题上,保障人民生命安全的条件也是首要的。

本法的全部条款都是为了实现上述目的而确认的。因此,理解、贯彻执行水法时,必须以实现这一立法目的为基本出发点和立足点。

第二条 本法所称水资源,是指地表水和地下水。在中华人民共和国领域内开发、利用、保护、管理水资源,防治水害,必须遵守水法。海水的开发、利用、保护和管理,另行规定。

〔释解〕本条是关于调整范围的规定。根据本条规定,水资源包括位于中华人民共和国领域内的全部江河、湖泊及内陆海中的地表水和含有各种成份,位于各种地壳层度的地下水。这是客体的调整范围。而主体的调整范围是:凡在中华人民共和国领域内实施有关水的调查、勘测、评价、规划、开发、利用、保护、管理、防治水害等行为,均必须依照本法的规定实施。

本条第二款对外陆海水的开发、利用、保护、管理作了另外立决的规定,不属于本法调整的范围。

第三条 水资源属于国家所有,即全民所有。农业集体经济组织所有的水塘、水库中的水,属于集体所有。
国家保护依法开发利用水资源的单位和个人的合法权益。

〔**释解**〕本条是关于水资源所有制的规定。根据本条规定,水资源是属于国家所有,即全民所有;农业集体经济组织所有的水库、水塘中的水,属于集体所有。上述规定是依照宪法第九条“水流等自然资源属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的除外”的规定作出的。关于国家所有的范围,应当包括除法律规定属于集体经济组织所有的以外的水资源。对集体经济组织类似水塘、水库大小的蓄水工程,还有很多,如涝巴、坎儿井、水窑、坑塘等,均应视为集体所有。在确定集体经济组织对水资源的所有权时,一定要依照本法,根据实际情况,按照实事求是的原则划定。对水资源的所有权本法只规定了全民所有和集体所有两种所有制。对个人依法为生产生活兴建的水塘、坎儿井等中的水,亦应视为集体所有,个人只有水的使用权,而没有水资源的所有权。

本条第三款是对依法开发利用水资源者保护的規定。就是对依照本法实施开发利用水资源的单位或个人,国家对其合法权益实行有效的保护,维护其合法权益不受侵犯。相反地,对不是依法开发利用水资源的单位或个人,国家对其违法行为不但不予以保护,而且应该追究其法律责任。

第四条 国家鼓励和支持开发利用水资源和防治本害的各项事业。

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。

〔**释解**〕本条是按照法定原则,鼓励和支持开发水利、防治水害各项事业的规定。这种鼓励和支持必须符合下列原则:

(一)全面规划。即按照水系和自然单元,遵照各水系地表水、地下水、大气水的循环法则,对该水系在调查、勘测、评价的基础上进行合理开发水利、防治水害的活动,对水系讲要全面综合规划和专业规划以及对兴利除害建设项目都应当进行全面科学的规划。

(二)统筹兼顾。即在开发利用上要蓄泄兼顾,即:多种开发利用目标兼顾,兴利与除害工程调度运用兼顾,上下游、左右岸兼顾,开发利用与生态环境兼顾,保护水环境与防治水、水域污染兼顾等等。以上的各项兼顾都必须置于统筹权衡利弊关系的条件下,依照经批准的规划实施。所以,经批准的规划是统筹兼顾的基本依据,离开规划,统筹兼顾就失去科学的统筹尺度。这是国家各级水行政主管部门组织编制和实施综合开发利用规划的核心。

(三)综合利用。一水多用是动态水资源的多功能性决定的。所谓综合利用,应当明确先综合,后利用。对一个水系或一座水工程的调度运用,均应当在综合的条件下,实行有计划的分配利用,这是实现全面规划、统筹兼顾的关键。

(四)讲求效益。是指在开发利用水资源和防治水害中,应当讲求社会效益、经济效益、生态环境效益。这三种效益的实现,必须以认真地落实全面规划、统筹兼顾、综合利用为前提。同时,讲求效益必须贯穿在全面规划、统筹兼顾、综合利用的全过程之中。

总之,全面规划、统筹兼顾、综合利用、讲求效益是本法确认的规划开发利用水资源和防治水害的基本原则,它是我国长期治水、用水、管水实践经验的科学总结。贯彻执行这十六字原则,应该认真地抓住“全面”、“统筹”、“综合”、“讲求”八个字,及其分别与另两个字的主次关系和原则内容间的联系性,不可分割性,这是落实开发利用水资源和防治水害十六字原则,切实发挥水资源多种功能作用的重心。

第五条 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。

〔释解〕本条是关于国家保护水资源生态措施的规定。按照本条规定:

(一)保护自然植被,是指对已有的林本和草地必须认真地保护,不得擅自破坏,应该依法合理地采伐利用。草地放牧不能超载,属于擅自改草耕种的应退耕还草;对于私自改林耕种的林地,应该退耕还林。

(二)植树种草。是指:①可以绿化而没有绿化的土地、荒山、荒地、荒沟、荒丘、荒滩要进行有计划的植树种草;②已经绿化的,应该施行有效的保护。进行采伐和更新,应该按照森林法、草原法的规定办理。禁止擅自采伐林木、影响木草繁衍和占用林地、草地的行为;③单位或个人从事各项生产建设活动,均应将建设时毁掉的林木和草地植被,按照批准的项目规划恢复起来。植树种草是涵养水源的根本措施,也是防治水土流失,改善生态环境,保护水资源,造福于当代人民和子孙后代的战略性措施。

(三)防治水土流失。是指对自然力和人为破坏的植被,按照水土保持法规定“以预防为主,防治结合”的原则适时地恢复植被,是积极开展保护水土资源的一项战略措施,是保护和合理利用水土资源,减轻水旱、风沙灾害,改善生态环境,发展生产及贫困地区脱贫致富的关键。这已经被三北防护林建设成果和全国数百条小流域治理的实践所证实。

通过本条规定的措施表明:第一是多种自然资源的共存性,第二是水资源与植物资源相互之间的依赖性,第三是保护水资源是维护生态环境的核心。水资源是生物界存在和发展不可替代的基本要素,整个生态世界一时一刻也离不开水资源。鉴于水本身具有利害并存的两重性,人民生活、工农业生产及生

态环境所必需的不可替代性以及其他多功能性等重要特点,在本条中法定了对水资源必须实行国家有效的统一保护,并且确认了具有战略意义的保护措施。

第六条 各单位应当加强水污染防治工作,保护和改善水质。各级人民政府应当依照水污染防治法的规定,加强对水污染防治的监督管理。

〔**释解**〕本条是关于水污染防治和监督管理的规定,根据本条规定:(1)各单位应当加强水污染防治工作。①所有排放污染物的单位,应当加强其排放污染物的治理,达到国家规定排放标准的污水才能排放,以此来落实保护和改善水质的法定要求;②所有单位和个人(包括排放污染物单位的个人)有揭发、检举、控告污染物排放者的义务和保护水质、维护自身使用符合水质标准的水的合法权益。(2)各级人民政府应该按照水污染防治法,加强对水污染防治的监督管理。按照水污染防治法规定的“谁污染谁治理”的原则,各级人民政府的水污染防治主管部门,应该对污染物的排放者加强统一监督管理。水行政主管部门应该按照水污染防治法的规定和水资源、水域保护的法规规定,根据江河的径流量和湖、库蓄水量的稀释能力,确定各种符合国家排放标准的污水排放量(符合排放标准的水不是可利用水),实行计划定量排放制度;对不符合国家排放标准的污水,应当禁止向江河、湖、库、渠内排放。为了保证江河、湖、库、渠及其他水源的水质,各级水行政主管部门对江河湖库渠管理范围内已设置的和新建、扩建、改建排污口的单位或个人,均应实施严格的申请登记审查批准制度。各级人民政府的水行政主管部门,按各江河湖库渠的行政管辖范围,只有落实了这两项保护水资源和水域不受污染的制度,才算真正履行了本条规定的保护水质的监督管理职责。这是水行政主管部门在预防水资源遭受污染问题上应该承担的重要责任。

关于治理和管理、监督污染物排放的职责,应该由环保部门统一组织实施。另外,对船舶污染水体的监督管理,应该由水运主管部门负责。水污染防治监督管理的依据是水污染防治法和有关的法律、法规,水污染防治的行业主管部门是国家环境保护局,水资源、水运等有关部门的监督管理工作,均应接受环境保护主管部门的统一监督管理。从法律之间的关系来讲,水污染防治法应该是环境保护法和水法的子法。只有这样,才符合我国国情,才能实现国家制定水法和水污染防治法的立法目的,才有利于水污染防治法的贯彻执行及本条规定的落实。

第七条 国家实行计划用水,厉行节约用水。

各级人民政府应当加强对节约用水的管理。各单位应当采用节约用水的先进技术,降低水的消耗量,提高水的重复利用率。

〔**释解**〕本条是关于计划、节约用水原则和措施的规定。本条是根据我国水资源总量不多,时空分布不均,且地表水控制比例小,人均占有量只占世界人均占有量的 1/4,利用水平低,重复利用少,浪费量大的实际情况和社会主义现代化建设与提高城乡人民生活,对水资源需求量不断提高的实际确认的。

(一)本条明确规定了“国家实行计划用水,厉行节约用水”的基本原则。据此,一切用水单位和个人均必须把用水指标和用水量制定符合节水要求的用水计划,落实计划节约用水的监督管理措施。并应将每个用水户制定的节约用水计划报请相应的节约用水管理机构,并由各部门的节约用水的管理机构报相应水行政主管部门,经统一调整审定后,统一实施监督管理。凡是水行政主管部门审定的节约用水计划,各部门的节约用水机构应当认真地遵照执行,发现有违反计划的单位或个人,应当予以严肃的纠正处理。这是贯彻执行计划节约用水原则规定,各级人民政府加强管理的基本内容。

(二)本条还规定了“各单位应当采用节约用水的先进技术,降低水的消耗量,提高水的重复利用率”的措施。贯彻计划节约用水原则;除各地区、各行业、各单位和个人注重加强管理,提高每个用水户的管理水平外,还必须在用水的实践中,采取节约用水的先进技术。如:大力开展滴灌、喷灌,工业用水户通过采取节水先进措施,切实降低消耗水量,通过建设自身的水循环运用工程设施,提高重复利用率。厉行节约用水,对工农业生产来说,是降低水耗,减少投入,提高利润收入。既有利于生产者,又节约了水资源,有利于全局的发展。因此,这是一条具有战略意义的国策。

第八条 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。

〔**释解**〕本条是关于对开发水利、防治水害、节约用水和有关的科学技术研究等方面有显著成就者奖励的规定。

科学技术是第一生产力。对在水资源的开发利用、保护、管理、防治水害、节约用水和有关水资源的科学技术研究等方面,成绩显著者,应由相应的人民政府给予奖励。有关水资源的科学研究,涉及的科学技术门类是全方位的,它

既需要研究多门类的自然科学,也需要研究多门类的基础产业科学技术,还需要研究水资源管理学和水法制学、水建筑学、水机械学、水经济学等等。同时还需要研究实验大量的实用新型技术项目等等。通过有关水资源科学技术专题研究,对提高水资源综合开发利用水平,合理地发挥有限水资源多功能的作用,提高利用率,促使水利基础产业科学技术水平的提高和发展等方面,都具有重要的战略意义。因此,本条用法定奖励措施,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科学技术研究等方面有显著成绩的单位和个人,由各级人民政府给予奖励。鼓励走科技兴水的道路。

第九条 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。国务院其他有关部门按照国务院规定的职责分工,协同国务院水行政主管部门,负责有关的水资源管理工作。县级以上地方人民政府水行政主管部门和其他有关部门,按照同级人民政府规定的职责分工,负责有关的水资源管理工作。

〔释解〕本条规定是国务院和全国人大常委会按照全国人民的意志,在尊重水循环规律的条件下,结合我国水资源管理正反两方面的实践经验,根据宪法规定而制定的。为保障《水法》实施,尽快对全国水资源实现统一管理,以充分发挥有限水资源的社会效益、生态环境效益和经济效益,首先要求国务院和县以上地方各级人民政府都要设立或指定水行政主管部门;第二,确认水行政主管部门在划定的管辖范围内,对水资源实行统一管理;第三,确认了如何实现统一管理的基本制度;第四,将分管部门同负责实施统一管理的水行政主管部门的关系法定为协同管理关系。所谓协同法律关系,即各分管部门必须在水行政主管部门统一管理条件下和范围内,协助搞好统管,并同意配合水行政主管部门搞好统一管理。同时,各分管部门开发利用水资源必须置于统一管理的条件下,制定符合统一管理规定的管理本行业的政策和规范性文件,并负责在本行业内组织实施。这些分管的内容是实现统一管理全国水资源不可缺少的组成部分。

(一)第一款规定了国家管理水资源的管理制度即“统一管理与分级、分部门管理相结合的制度。”按照本款规定,首先是国家对水资源按照江河流域或独立湖泊的区域实行统一管理。所谓国家对水资源实行统一管理,依照本法规定系指:由国务院和县以上各级地方水行政主管部门分别代表本级政府按照划定的江河湖行政管辖范围和界定的统管内容与各项统管内容的统一管理制度。

度,负责实施有关水的调查、勘测、评价、规划、开发、利用、保护、管理、防治水旱灾害。即依法实施统一科学考察、调查评价;统一综合规划;统一计划分配、节约利用;统一水权(所有权和使用权)管理;统一水域使用目标管理;统一征收水资源费并计划利用;统一防治水旱灾害(除防汛调度指挥和强制清障外);统一实施水行政案件处罚;统一调处水事纠纷;统一组织实施水法规体系建设工作。这就是县以上各级水行政主管部门的行政统一管理的内容。必须明确,水法中规定的国家实行统一管理水资源,其中的国家是指县以上各级人民政府,都是国家机器的组成部分,不能简单地只理解为国务院;其中的“主管部门”是指县以上各级水行政主管部门。所以,国家对水资源实行统一管理,是指县以上各级政府的水行政主管部门均应在划定的江河湖分管辖的范围内,实施上述统一管理的各项职责。同时,县以上各级水行政主管部门派出的流域机构或指定的流域管理单位,均应属于其指派机关的组成部分,各级流域机构和被指派单位在本流域内按照指派机关委托的行政管理权限范围,依法实施行政管辖权,各有关地方人民政府和其水行政主管部门应服从其管理,这是理所当然的事。二是在全国统一管理的条件下,划定分级统一管理的范围。实行各级水行政主管部门的分级统一管理,是逐级落实国家统一管理的基础,否定分级统一管理,就是否定国家对水资源实行统一管理。国家对水资源实行统一管理的宗旨,第一是注重水循环规律,第二是使有限的水资源在科学调查评价的条件下,实行综合规划,合理开发,计划节约利用,充分发挥综合效益,造福当代,惠及子孙的目的。因此法定了实现统一管理的组织保障条件,解决了长期以来“多龙治水没有龙头”的问题。即由县以上地方各级人民政府和国务院水行政主管部门代表国家,分级组织行使水资源统一管理的职能。三是在国务院和地方各级人民政府的水行政主管部门的统一管理条件下,各主管部门应当按照流域水资源评价成果和流域综合规划,负责组织编制法定的开发利用水资源的各项专业规划,并经政府批准后,负责组织实施管理。各部门分管水资源的范围,必须以有利于落实统一规划管理和水权及水资源费征收管理为前提条件,由各级人民政府确定各主管部门管理水资源开发利用的职责范围。水资源管理制度中规定分管部门,是水多功能性和全民治水政策决定的。如:水资源开发利用和防治水害等项具体的管理工作,很多需要各部门组织实施,对这部分管理工作,各级水行政主管部门是难以取代的。因此,本款规定的水资源管理制度是完全适合我国国情的。

(二)本条第二款是对全国水资源统一管理机构授权的规定。根据本款规定,国家最高行政机关国务院,应该设置或确定水行政主管部门,负责全国水资源统一管理工作。依照1988年国务院批准的水利部“三定”方案的规定,水

利部是国务院水行政主管部门,行使统一管理全国水资源的职责。

水行政主管部门统一管理水资源的中心是:①对江、河、湖流域的综合规划管理,这是实行客观对微观调控的基本依据;②水权管理,这是保障实现综合规划调控管理法定的基本手段;③对水域使用和保护管理,对江、河、湖水域依照规划实行统一的使用目标管理,即凡使用水域者,必须符合水兴利除害的要求。这是落实水资源统一管理的基础;④大中小型水工程规划开发建设的统一审查管理。

(三)本条第三款规定了国务院其他有关部门依照国务院部门职责分工,协同国务院水行政主管部门负责有关的水资源管理工作。根据本款规定,①各有关部门同水行政主管部门的关系为协同关系;②“有关的”是指同有利于水行政主管部门实行水资源统一管理和实施流域综合规划、专业规划有关的水资源管理工作。这已经在国务院批准的其他有关部门“三定”方案中予以明确。至于在水法颁布施行前已管理的,而依照水法不属于其他部门管理职责范围的,应该依照本条规定作合法的调整和纠正。这是全面贯彻水法,落实依法治水的客观要求。

(四)本条第四款是关于县级以上地方人民政府水行政主管部门和其他有关部门水资源管理职责授权的规定。依照此规定,县级以上地方人民政府水行政主管部门在水资源属于其行政管辖的范围内行使其统一管理的职责。其统管的内容和统管程度,以及其他有关协助管理的分管部门的管理职责,应按照同级人民政府规定的职责分工确定。