

中国水法与水管理

柯礼聘 著

中国水利水电出版社

中国水法与水管理

柯礼聘 著

中国水利水电出版社

内 容 简 介

本书是作者汇集了长期从事水法与水管理工作中的成果与经验,经过精心加工整理和组合而成的专著。内容包括:一、水政篇;二、水资源篇;三、水经济篇;四、水管理篇。全书以工作实践为基础,科学理论为指导,内容丰富,资料翔实,立论清晰,文字简练。读者通过阅读本书,得以系统掌握中国水法与水管理发展的进程,深入剖析一些重要水事法律、法规、政策和管理体制等拟定时的本意,可透视作者对国内一些重大水事活动的观点。它是第一部系统反映中国水管理和水法制建设的读物,特别适合广大水政、水资源和水管理工作以及大专院校有关师生阅读,也可供关心和研究中国在这个领域内改革和发展情况的朋友们参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国水法与水管理/柯礼聘著. —北京:中国水利水电出版社, 1998.6

ISBN 7-80124-744-2

I. 中… II. 柯… III. ①水法-中国 ②水资源管理-中国 IV. D922.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 10803 号

书 名	中国水法与水管理
作 者	柯礼聘 著
出版、发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044)
经 售	全国各地新华书店
排 版	北京市水利电力印刷厂
印 刷	北京地质矿产局印刷厂
规 格	850 × 1168 毫米 32 开本 10.875 印张 280 千字
版 次	1998 年 6 月第一版 1998 年 6 月北京第一次印刷
印 数	0001—2000 册
定 价	28.00 元

前 言

在人类社会历史的发展进程中，当人类开始定居并发展农业以后，就形成了人与土地和水的密切关系。在人们的生活和生产活动中，必须共防水害，共用水源，这就形成人类社会最早的水事活动。对这类水事活动的管理，就是最早的水管理。在水事关系日益复杂的情况下，为了使各自的行为有一个准则，并使水管理规范化，就产生了“水法”。

广义的水管理是指人类社会及其政府对适应、利用、开发、保护水资源与防治水害活动的动态管理以及对水资源的权属管理，包括政府与水、社会与水、政府与人以及人与人之间的水事关系。对国际河流，水管理还包括相邻国家之间的水事关系。

我国在几千年来水事活动中，建立了封建社会的水管理和相应的法规。从封建社会解体直至中华人民共和国成立前夕，社会动乱，国力衰微，水利不兴，更谈不上水管理。新中国成立后，进行大规模的水利建设。但是，由于种种原因，水利工作的着重点长期放在建设上，对管理缺乏认真的研究和加强。直至70年代，我国沿用的水利管理，还是比较狭义的概念，一般只是指对防洪和农田水利的管理，甚至仅仅理解为对水利工程的管理。没有把水管理中最核心的内容，即把水当作重要的自然资源和环境要素引入管理的范畴。直到80年代以来，水利工作的着重点才转移到管理上来，各级水利部门的工作，也从狭义的水管理，逐步过渡到广义的水管理。1988年1月，第六届全国人大常委会审议通过，正式颁布《中华人民共和国水法》，使我国水管理跨入了一个新阶段。

改革开放后，作者回到水利部工作，有机会参与80、90年代全国水管理改革和水利法制建设的进程。在学习和实践中，积

累了一些工作经验和研究成果。今年是《水法》颁行十周年，为纪念这个在水利史上具有重要意义的日子，我在整理过去成果的基础上，编写了这本《中国水法与水管理》。全书内容以论文组的形式组合为水政篇、水资源篇、水经济篇和水管理篇。有些文章是过去发表过的，也有些则是初次发表。少数论文是与有关同志合作，由我主笔的，也选入书内。每篇内容的编排，除开篇文章外，其他则按照写作的时间或内容顺序排列。全书内容主要是反映近一、二十年来我国水法规、水政策和水管理体系发展的经过与成就。通过阅读本书，读者可以了解：①水法与水管理发展的进程；②一些重要水事法律、法规与政策出台的背景、指导思想和主体内容；③作者对一些重大水事活动的观点、意见或展望。有些内容，因在不同场合发表，难免重复。

书内有关法规、政策方面的重要成果是在水利部历届领导人的精心指导、有关专家和同事们的参与合作下完成的，是共同辛勤劳动的结晶。在此，我对他们表示崇高的敬意和由衷的感谢。同时，本书的出版希望能对有关工作人员和愿意了解我国改革开放以来水法与水管理的人士提供帮助。由于作者水平所限，书内疏漏或不当之处，恳请读者指正。

本书的出版，得到中国水法研究会有关理事的大力支持和
中国水利水电出版社同志的帮助，在此一并致谢。

作 者

1998年3月

目 录

前 言

一、水政篇

《水法》的制订、审议和颁行	3
走以法治水之路	37
写在《水法》实施之时	41
开创依法治水的新局面	44
水政工作从何入手	47
全国水政工作一年回顾	53
努力实现统一水政的目标	57
以宣传教育为先导,大力贯彻《水法》	61
论配套法规的建设问题	66
制定地方《水法实施办法》的原则与方法	69
水资源立法与对自然资源立法的建议	72
关于建立水利执法体系问题	80
水利执法体系第一批试点工作总结和下一步部署	83
记载水政的发展,汇集工作的成果	94
总结经验,完善《水法》	97
《防洪法》的起草、审议和颁行	103

二、水资源篇

中国水资源与水管理	113
为社会经济发展的水	
——面向 21 世纪中国水资源政策和战略	118
贯彻《水法》,促进流域治理与综合开发	128
中国水管理体制与基本制度	135
流域水管理的概况与展望	143

海河流域规划

——流域开发治理的基本依据	153
水资源需求计划是制定水利规划的基础	161
对黄河水资源开发利用规划的意见与建议	163
枯水期间城市缺水的综合对策	168
黄河下游断流原因分析与对策建议	173
水利工作的一个永恒主题	
——水资源保护和持续性管理	178
市场机制下水资源供需规律的研究	182

三、水经济篇

中国水利经济体制改革问题	189
水利是国民经济的基础产业	200
水费改革与水管理的新概念	204
论水利学科中的软科学建设	208
在水利持续发展中加强能力建设	214
实行需水管理后的华北水市场	
——对南水北调问题的重新认识	217
引黄入晋水市场供需分析与对策研究	223
水利产业政策	
——指导水利产业运行的基本准则	229

四、水管理篇

我国大坝安全问题与展望	265
水利水电工程管理工作的准绳	295
就我国水利工程管理工作的现状谈加强科学管理的问题	298
加强现有水利工程经济管理的途径和方法	305
海河“六三·八”洪水调度中的非工程措施	311
修建三峡水库仍需进一步巩固提高长江中下游防洪工程体系	322
人防问题是选定三峡坝址的焦点	324
“关于蓄滞洪区安全与建设指导纲要”的编制背景和主要内容	326
防汛抗洪工作的重要法律法规	338

一、水政篇

《水法》的制订、审议和颁行^{*}

前 言

《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)经六届全国人大常委会第24次会议于1988年1月21日审议通过,以中华人民共和国主席令第61号颁布,从1988年7月1日起施行。

《水法》是新中国第一部水的大法。制定《水法》是人民生活和经济建设蓬勃发展的需要。它的颁布,标志着我国在开发利用水资源和防治水害方面进入了以法治水的新阶段。

关于水立法的必要性及其主要内容,水利电力部部长钱正英同志代表国务院已在六届人大第23次常务会议上作了说明。这里,我仅谈谈《水法》制订和审议的经过,并对《水法》的条文作些说明。

一、水法起草与审议经过

水法起草工作始于1978年4月,至1988年1月正式颁布,历时10年,可谓“十年怀胎,一朝分娩”。在此期间,中央和国务院领导同志都十分关心,有关部门做了大量的工作。1984年11月,全国水资源协调小组第一次会议决定成立由水利电力部、国家计委、交通部、地质矿产部、城乡建设环境保护部、农牧渔业部、中国科学院等部门(以后又增加国家环保局)参加的水法起草小组,并尽快开展工作。1985年2月,由上述各部委、院、

^{*} 本文是作者1988年2月在全国水利厅局长会议上的讲话。

局及北京大学法律系共 16 人组成的《水法》起草小组正式成立，决定起草工作分“水法起草大纲”和“水法（草案）”两个步骤进行，确立了“协商一致”的工作原则，并就以往部门之间有争议的某些焦点问题进行了民主磋商。

在“水法起草大纲”的基础上，水法起草小组根据协调小组第二次会议的审议意见和各省、自治区、直辖市以及国务院有关部门的意见，并参考了 20 多个国家和地区的水法，经过充分讨论和多次修改，于 1985 年 12 月拟订了“中华人民共和国水法（审议稿）”，经协调小组第三次会议修改，提出了“中华人民共和国水法（送审稿）”，于 1986 年 2 月呈报国务院。经国务院法制局的审查，形成了报国务院常务会议讨论的“中华人民共和国水法（草案）”。这个草案于 1987 年 9 月 25 日经国务院 158 次常务会议原则通过。根据会议精神，会后对草案进行了必要的修改。1987 年 11 月 3 日，国务院总理以国函（1987）174 号文向全国人大常委会提请审议“水法（草案）”的议案。

1987 年 11 月 16 日，水利电力部部长钱正英同志受国务院委托在六届全国人大常委会第 23 次会议上，就“水法（草案）”作了说明。这次会议是彭真委员长主持召开的。11 月下旬，由全国人大法制工作委员会、水利电力部及交通部组成的水法调查组赴河北、湖南、上海等省市进行调查座谈，同时以书面方式征求各省、自治区、直辖市和国务院有关部门的意见。随后，又在北京多次组织专家、教授专题座谈，对“水法（草案）”进行修改。1988 年 1 月 6 日、7 日，彭冲副委员长主持召开全国人大法律委员会审议修改后的“水法（草案）”，并向 1 月 11 日召开的六届人大常委会第 24 次会议提出“水法（草案）（修改稿）”。根据常委们的审议意见，全国人大法律委员会对“水法（草案）”再次作了修改。1 月 19 日举行的人大常委会联组会议上，人大法律委员会宋汝桢副主任委员作了修改说明。联组会后，根据几位常委的意见，又作了几处修改。最后，在 1 月 21 日下午，由彭真

委员长主持的六届人大常委会第24次会议全体会议上，以99票赞成，1票反对表决通过，并即日颁布。

综上所述，水法的起草和审议是广泛地吸取了各方面的意见，经过周全的立法程序，反复修改、审定后颁布的。“水法（草案）”较重要的修改约60余次，一次比一次修改得好，一次比一次趋于完善。

二、关于《水法》条文的说明

《水法》的全文共7000多字，分7章53条。包括总则9条，开发利用14条，水、水域和水工程的保护6条，用水管理8条，防汛与抗洪6条，法律责任7条，附则3条。在对各章条文的意义说明以前，先谈一下有关法的名称问题。在协调小组审议时，小组成员认为从立法体系来说，亟需有个统管全局的水的基本法，征求各地意见，大家都同意这个基本法应该叫“水法”。国务院法制局再次征求有关部门意见时，有的单位建议可否改为“水资源法”，将防洪和工程管理的內容删去。但考虑到我国水资源70%由洪水组成，需经工程调节，才得以利用，防洪又是关系国家全局的大事，如果删去这部分内容，即使叫“水资源法”，也很不全面，目前世界各国趋于统称“水法”。经再次研究，仍定名为“水法”。在六届人大法律委员会和人大常委会审议时，有的委员又提出法的名称问题。经商议，仍定名为“水法”。

下面对《水法》各条作一些说明。

第一条 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。

第一条系指立法的必要性和宗旨。这里所指的综合效益是指社会效益、经济效益和环境效益。

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

须遵守本法。

海水的开发、利用、保护和管理，另行规定。

第二条系指《水法》的调整范围。地表水包括江河湖海的水以及冰川、积雪。海水和海域的管理，涉及面广，并且国家已颁布了多项法律和行政法规。因此，海水的开发、利用、保护和管理，另行规定。

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。

原水法草案的第三条规定，“水资源属于国家所有，即全民所有。水资源的国家所有权，不因其依附的土地或者所建水工程的所有权不同而改变。”对这一规定，人大常委会在审议过程中，法制工作委员会曾组织调查研究并邀请中央和北京、天津有关部门和一些院校、研究所的同志多次座谈，对水资源所有制问题大体上有3种意见：

有些同志认为，按照草案规定，集体所有的水塘、水库中的水为国家所有，是不妥当的，应当明确规定为集体所有。理由是：①土地改革时，鱼塘、苇塘作为特殊土地分给了农民，以后农民又在集体所有的土地上修了水库、挖了水塘，这些水塘、水库中的水，习惯上历来被认为属于集体所有。②《宪法》规定水流属于国家所有，这里所说的水流应当是江河、湖泊等，不包括小水库、小水塘中的水。③《民法通则》、《渔业法》都规定有集体所有的水面，《水法》应当与这两个法律相衔接。④水塘、水库与水分不开，如果规定农民集体所有的水塘、水库中的水是国有的，那末，农民投资、投劳在自己的土地上兴建的水塘、水库只是一个“空盆”，会影响农民办水利的积极性。

有些同志认为，水是自然资源，只能属于国家所有，集体所有的水塘、水库中的水也应属国家所有。理由是：①《宪法》规

定水流属于国家所有，水流与水资源是一个含义。^②所有的水都是流动的，大气水、地表水、地下水相互转化。集体水塘、水库中的水与其他水源相连，要靠其他水源补给，否则土改时分的水塘早就干涸了。确定所有权要有特定的客体，水是经常流动的，不好规定为集体所有。^③集体的水塘、水库都要拦截或蓄积周围土地上的水，规定这些水属于国家所有，才能统一调配这些水，才有理由对集体修水库加以管理；否则，可能引起相邻地区和上下游之间的纠纷。有些同志在赞成规定水资源属于国家所有的同时，建议按照所有权和使用权分离的原则，规定农业集体经济组织对集体所有水塘、水库中的水拥有使用权。

有些同志提出，没有开发的处于天然状态的水资源，只能属于国家所有。但是，农民集体投资兴办的水库、水塘拦蓄的水，是已经开发的水，同天然状态的水资源有区别；如已经开采出来的矿石同埋藏在地下的矿产资源有所区别一样，可以规定为集体所有。这样规定，既能与《宪法》及其他法律保持一致，又有利于保护、调动农民兴办水利的积极性。至于从集体所有水塘、水库泄入下游河流的水，仍属于水资源的范畴，就不再是集体所有了。

起草和审议过程中，还参阅了其他国家和地区对水的所有制的表述方法。苏联、东欧一些国家的水法明确规定水的国家所有制。例如苏联水立法纲要第三条规定水为国家所有制。罗马尼亚水法规定地表水（包括内海水和领海水）与地下水构成国家所有的水资源。匈牙利规定水——河水和河水流经的河床和江河中的新岛屿，作为全民的财富，属国家所有。这些国家的土地均系全民所有，不同于我国的土地，既有全民所有，又有集体所有。日本河川法规定河流属公共财产，河流的流水不能为私人所有。英国对公共土地上的河流、小溪、天然航道中的水流以及沿一定已知流向的地下水，任何人没有所有权。私人土地上的地面水和地下水，属地产者所有。

人大法律委员会以及人大常委会反复审议后决定这一条分3款表述，分别表示三层意思。第一款中水资源系指天然状态的水（地表水、地下水，地表水系指江河湖海的水），作为一种自然资源属于国家所有，即全民所有。作为水资源，不能由国家以外的主体享有所有权。第二款系指农民集体投资或投劳修建的水塘、水库中拦蓄的水，是已经人工开发的水，同天然状态的水有区别，这部分水规定为集体所有，有利于保护和调动农民办水利的积极性。至于从集体所有的水塘、水库泄入下游河流中的水，仍属天然水的范畴，就不再是集体所有了。第三款是针对有的委员在审议中提出农民个人修建的水窖和家庭生活用水的水井问题，也应予以保护，这里用了“依法”和“合法”两个词，是说明国家对单位和个人开发利用水资源即要保护，又要管理。总之，第三条的规定分为这样3款就比较完善了。

第四条 国家鼓励和支持开发利用水资源和防治水害的各项事业。

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。

这是《水法》中一条重要的指导原则。水资源是大气降雨循环再生的动态资源，包括水量、水质、水能、水运、水产和旅游等资源。它可以多功能地和重复地使用。水既能兴利，又能为害。水多了会闹水灾，水少了会闹旱灾。人们在长期治水、利水的实践中认识到：开发利用水资源和防治水害一定要全面规划，统筹兼顾，综合利用，讲究效益，这样才能发挥水资源的多种功能。把这一条作为《水法》的指导原则，可以克服过去水利建设中，有的地方和有的工程存在顾此失彼，未能充分发挥水的社会、经济和环境的综合效益的问题。

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。

水是重要的自然资源，又是构成环境的基本要素。许多委员

在审议中提出用水和生态环境的关系是一个重要问题。例如，四川在长江上游，水土流失日趋严重，对下游危害也很大。提出种树种草，涵养水源，防治水土流失是十分必要的，应引起全社会的关心。不能认为有了专项法律，就不再提了。至于具体办法，在有关法律和行政法规中已有专门规定。

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。

当前，水污染已成为社会的公害。据有关部门估计，全国因水污染造成的经济损失至少在 300 亿元以上，对人民身体健康所造成的危害则更大。考虑到水污染防治法已于 1984 年颁布，正在施行，并根据委员们审议意见，将这一条列入《水法》的总则。

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。

实行计划用水和节约用水是我国一项基本政策。现在，一方面是供水紧张，一方面是浪费水的现象仍十分严重。农业灌溉上，渠系水的利用率仅达 30% ~ 50%，城市水的重复利用率也很低，只有少数几个城市达到 60% 左右。水的浪费加剧了水资源紧缺。从几年来一些节水效果较好的城市的经验来看，采用节水的设备和技术，降低单位产品水的消耗量，提高水的重复利用率的潜力很大。水法总则中作这样的原则规定有利于导向节水型农业、节水型工业和节水型社会发展。

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。

这是在人大常委会审议中增加的条文。规定对兴水利，除水害等方面作出显著成绩的人员进行奖励，以调动各方面的积

极性。

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。

第九条系指水的管理体制。这是总结我国水资源管理的经验，根据我国国情而提出的。也是起草过程中讨论较多的一条内容。在审议过程中，有的委员和有的地区提出，第九条比较笼统，对水行政主管部门和其他有关部门的机构、职责没有作出明确规定，容易在实际工作中产生扯皮。人大法律委员会考虑到水法与其他法律在管理机构的表述上的一致性以及当前又处在国务院机构改革的阶段，认为水法对机构体制仍以原则表述为好。这样，既为机构改革提供法律依据，又避免因机构改革而修改法律，影响法律的稳定性。有的地区提出关于地方水资源管理体制的规定应同中央一样，也由地方水行政主管部门统一管理本地区的水资源。《水法》没有采纳这种意见是因为水资源与土地、森林、矿产资源有所不同，无论是地表水或是地下水都是动态资源，是循着一定的已知流向流动的（尽管流动速度不一），地表水与地下水又相互转化，不可分割，是难以按地区或城乡的界限划分的，而应当按流域、自然单元进行开发、利用和管理。如果流经一个省、自治区、直辖市的河流，规定可由地方统一管理，那末跨几个省的河流如黄河、海河等上下游、左右岸之间就无法实施水的统一调配，水事纠纷必将更加尖锐，国家对水资源实行统一管理也成为一句空话。至于县级以上水行政主管部门和其他有关部门的机构和职责怎样设置或规定，则由各级地方人民政府作出决定，上级政府不作具体规定，也不要求上下完全对口。