



JINGMAO FAXUE LUNCONG

经贸法学论丛

总主编 柴振国

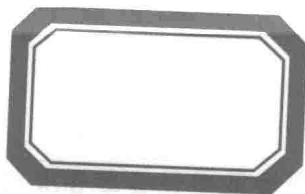
河北省社会科学基金项目

ZUIYANGE SHUIZIYUAN GUANLI ZHIDU HEBEI SHISHILUN

最严格水资源 管理制度河北实施论

丁渠 / 著

中国检察出版社



目

最严格水资源管理制度 河北实施论

丁 渠 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

最严格水资源管理制度河北实施论/丁渠著. —北京: 中国
检察出版社, 2013. 11

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1107 - 2

I. ①最… II. ①丁… III. ①水资源管理 - 研究 - 河北省
IV. ①TV213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 302864 号

最严格水资源管理制度河北实施论

丁 渠 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

电 话: (010)68650028(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中华美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 7.25 印张 插页 4

字 数: 194 千字

版 次: 2013 年 11 月第一版 2013 年 11 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1107 - 2

定 价: 20.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

总 序

燕赵大地，人杰地灵。河北经贸大学就坐落在太行山脚下风景秀丽的滹沱河畔。它以经济、管理和法学学科为支柱，是省属综合性重点大学之一。生生不息的滹沱河水，孕育着一代代经贸学人，也孕育着法学院的法律学人和学子们。

正是这种无息的孕育，使法学院的学人们在这块田园里春夏秋冬不辞劳苦、辛勤耕作和无私奉献，也正是这种耕作与奉献，使得法学学科这棵幼苗得以快速成长，从 1993 年其前身经济法系成立到今天初具规模的法学院，经过 12 年的努力，已拥有民商法、经济法、国际法、刑法和法理学五个硕士点和法律硕士一个在职硕士点。年轻的法学院充满朝气与活力，集聚和培养了一群风华正茂、立志为学的年轻学者，他们分别毕业于不同的学校，汇集了全国各大重点院校的不同学术风格，吮吸着京畿大地丰厚的历史文化滋养。他们以无私无畏的精神白手起家，充分发挥着自身的后发优势，他们还利用环绕北京、贴近祖国心脏的地缘优势，关注和感受着法学前沿问题和法治社会的重大事件。他们与这个伟大的时代同呼吸、共命运。尽管他们所在的还算不上名门名校，但他们正在凭借自身的力量与智慧，努力争得一席之地。

法学院的发展关键在于学科建设，学科建设的基础关键在于学术成果的支撑，而学术成果的取得在于法律学人不断地发现问题、思考问题和解决问题，在于对学术价值的正确判断和刻苦追求。正是在这种理念下，法学院的学人们刻苦追求，努力奋斗，不断进取，在教学和科研上取得了可喜的成绩。为了展示和反映



河北经贸大学法学院的科研实力和最新研究成果，发现和支持新人新作，鼓励和培养科研精神，加强学科建设，就要开拓一个固定的园地或搭建一个平台，给法学院学人们提供一个展示和创新的机会，这就是出版本论丛的目的所在。

河北经贸大学法学院与中国检察出版社共同组织出版这套《经贸法学论丛》。之所以命名为《经贸法学论丛》主要有两个方面考虑：其一，“经贸”是河北经贸大学之意，因为河北经贸大学是这套丛书的发起者；其二，“经贸”是经济贸易的简称，从选题范围来说，这套丛书主要包括民商法、经济法和国际经济法，同时也兼顾其他法律部门，不受部门法划分的局限。今后，我们计划每年陆续安排若干种课题的读物出版，使这套论丛更加完善和丰满。

在这套《经贸法学论丛》出版之际，我们衷心感谢中国检察出版社领导与编辑朋友们的信任与支持，是他们给我们创造了这个平台，提供了机会。我们也殷切期望这套丛书能得到社会各界的支持与关注，同时，真诚欢迎来自各方面的批评与指教，所有这些都将成为激励和鞭策我们继续前行的力量。

柴振国

2009年8月

目 录

总 序	(1)
第一章 最严格水资源管理制度概述	(1)
一、最严格水资源管理制度的基本内涵	(1)
(一) 最严格水资源管理制度的概念	(1)
(二) 最严格水资源管理制度的主要内容	(1)
(三) 最严格水资源管理制度的特点	(5)
(四) 最严格水资源管理制度的实施意义	(6)
二、最严格水资源管理制度的实践依据	(7)
(一) 水资源短缺严重	(8)
(二) 水资源利用方式粗放	(9)
(三) 水资源过度开发严重	(10)
(四) 水体污染严重	(11)
三、最严格水资源管理制度的理论基础	(17)
(一) 可持续发展理念	(17)
(二) 水资源可持续利用理念	(20)
(三) 人水和谐理念	(27)
第二章 最严格水资源管理制度的实施重点	(30)
一、水资源开发利用控制红线管理	(30)
(一) 水资源论证制度	(30)
(二) 取水许可制度	(39)



(三) 水资源有偿使用制度	(47)
(四) 地下水保护制度	(60)
二、用水效率控制红线管理	(72)
(一) 节水型社会概述	(72)
(二) 节水型社会制度体系	(74)
(三) 节水型社会建设存在的问题	(81)
(四) 节水型社会建设的对策	(85)
三、水功能区限制纳污红线管理	(91)
(一) 水功能区监督管理制度	(91)
(二) 饮用水水源保护制度	(99)
 第三章 最严格水资源管理制度的实施保障	(108)
一、立法保障	(108)
(一) 水法规体系的完善	(108)
(二) 修订《水法》	(109)
(三) 制定《长江法》	(113)
(四) 制定《黄河法》	(118)
二、司法保障	(123)
(一) 加强水资源刑事法律保护	(123)
(二) 水资源公益诉讼制度	(127)
三、公众参与保障	(132)
(一) 公众参与水资源管理的价值	(132)
(二) 公众参与水资源管理的条件	(137)
(三) 公众参与水资源管理的途径	(138)
(四) 公众参与水资源管理存在的缺陷	(139)
(五) 公众参与水资源管理的完善途径	(140)



四、管理体制保障	(142)
(一) 现有水资源管理体制的缺陷	(142)
(二) 水务一体化改革的概况	(146)
(三) 水务一体化改革的意义	(148)
(四) 完善水资源管理体制的对策	(150)
五、水市场机制保障	(151)
(一) 我国水市场的发展历程	(151)
(二) 水市场的特点	(153)
(三) 水市场的功能	(155)
(四) 建立水市场面临的制度困境	(157)
(五) 建立水市场的路径	(159)
 第四章 河北省实施最严格水资源管理体制的对策	(164)
一、实施条件	(164)
(一) 水资源管理体制改革逐步深化	(164)
(二) 节水型社会试点建设成效显著	(164)
(三) 水资源保护工作全面推进	(165)
(四) 水资源管理水平明显提高	(165)
(五) 用水总量控制与定额管理机制初步形成	(166)
(六) 水资源优化配置工程加快推进	(167)
(七) 水资源法规体系初步建立	(167)
二、主要问题	(168)
(一) 红线控制指标分解的技术问题	(168)
(二) 制度衔接和完善问题	(169)
(三) 红线控制手段问题	(170)
(四) 协作机制问题	(171)



(五) 资源性缺水与工程性缺水并存	(172)
(六) 水生态环境没有得到根本性改善	(172)
(七) 用水效率有待进一步提高	(172)
(八) 水资源监控手段薄弱	(173)
(九) 水资源管理责任制落实难度大	(173)
(十) 产业结构不合理	(174)
三、立法对策	(176)
(一) 制定《河北省节约用水条例》	(176)
(二) 制定《河北省农业水资源费征收使用 管理办法》	(178)
(三) 制定《河北省南水北调工程管 理条例》	(179)
四、执法对策	(185)
(一) 全面推行水利综合执法	(185)
(二) 大力实施行政执法责任制	(195)
五、司法对策	(204)
(一) 危害水资源、水环境的渎职犯罪的 特点	(205)
(二) 惩治与预防危害水资源、水环境渎 职犯罪的对策	(207)
六、管理对策	(208)
(一) 河北省实行最严格水资源管理制度的 具体设想	(208)
(二) 水资源管理规范化建设	(211)
(三) 加强水资源综合管理	(214)
(四) 借鉴水资源软路径理念	(217)

后 记	(223)
-----------	-------

第一章 最严格水资源管理制度概述

一、最严格水资源管理制度的基本内涵

（一）最严格水资源管理制度的概念

最严格水资源管理制度是指根据区域水资源潜力，按照水资源利用的底线，制定水资源开发、利用、排放标准，并用最严格的行政行为进行管理的制度。最严格水资源管理制度的核心是由开发、利用、保护、监管四项制度来构成，其贯穿了整个水资源工作领域的评价、论证、取水工程管理、计划用水、保护治理、规划、配置、监测、绩效考核等若干小制度。

最严格水资源管理制度是以水循环规律为基础的科学管理制度，是在遵守水循环规律的基础上面向水循环全过程、全要素的管理制度，是对水资源的依法管理、可持续管理，其最终目标是实现有限水资源的可持续利用。^①

（二）最严格水资源管理制度的主要内容

最严格水资源管理制度的主要内容就是确定“三条红线”，实施“四项制度”。

1. “三条红线”

“三条红线”：一是确立水资源开发利用控制红线，到 2030 年全国用水总量控制在 7000 亿立方米以内。二是确立用水效率控制红线，到 2030 年用水效率达到或接近世界先进水平，万元工业增加值用水量降低到 40 立方米以下，农田灌溉水有效利用

^① 左其亨、李可任：《最严格水资源管理制度理论体系探讨》，载《南水北调与水利科技》2013 年第 1 期。



系数提高到 0.6 以上。三是确立水功能区限制纳污红线，到 2030 年主要污染物入河湖总量控制在水功能区纳污能力范围之内，水功能区水质达标率提高到 95% 以上。为实现上述红线目标，进一步明确了 2015 年和 2020 年水资源管理的阶段性目标。

最严格水资源管理制度控制指标的确定，既考虑了我国国情和水情，也参照了水资源可持续利用的国际先进水平。控制指标的确定方法如下：

(1) 水资源开发利用红线的控制指标确定方法。确定水资源开发利用红线的控制指标值时，主要依据水资源管理理念、水资源调度理论、水循环理论、水资源大系统原理及分析方法、水资源经济手段和市场机制以及当地实际水资源与经济社会发展情况。

各个指标的具体确定方法如下：水资源可利用量和地下水开采量可参考已有的相关公式求得，取水许可总量则取决于批准的水量分配方案或者签订的协议；用水总量控制指标与上述三个指标都有密切关系，其确定方法是在参考区域或流域水资源利用总体规划、水量分配方案和取水许可等基础上，依据区域或流域地表水、地下水可利用量及重复水量的计算结果，考虑不同频率来水条件、地表水、地下水的特性，确定相应的地表水和地下水控制系数，将其相乘求和，并减去重复计算水量，便得到用水总量控制指标值。

(2) 用水效率红线的控制指标确定方法。确定水资源用水效率红线的考核指标值时，主要依据水价制度、当地水资源情况、经济社会发展规模与趋势、节水规划、与国内外先进节水区域的差异等。

用水效率红线指标又可分为定额类指标、效率类指标。定额类指标有万元 GDP 用水量、人均综合生活用水量、亩均灌溉用水量、城镇居民人均生活用水量等。效率类指标有农业节水灌溉率、灌溉水有效利用系数、工业用水重复利用率和城市污水回用率等。



定额类指标值的确定。利用相关水资源综合规划中水资源情况、开发利用现状、水资源可利用量、需水预测成果等分析计算区域规划水平年整体和各行业缺水量和缺水率。在此基础上，不断提高用水效率，来实现未来的水资源供需平衡，并据此确定区域规划水平年用水定额控制指标值。

效率类指标值的确定。根据区域相关规划纲要、节水规划报告，确定近期效率指标值，同时参考《节约用水规划》、《节水型社会建设规划》等一系列节水规划，分析历年效率指标值的变化趋势、各行业发展状况，确定未来规划水平年效率控制指标值。

在确定完上述指标的基础上，对比全国或其他区域用水效率控制红线指标，校核已确定的用水效率控制指标值。

(3) 限制纳污红线的控制指标确定方法。确定限制纳污红线的控制指标值时，主要依据水资源保护等方面的法律法规、水资源的经济手段和市场机制、水环境学理论、水功能区性质、水资源规划及经济社会发展需求等。

水功能区限制纳污红线指标可分为数量类指标、比率类指标。数量类指标有主要污染物入河总量；比率性指标有水功能区达标率、工业废水达标排放率等。比率类指标的确定方法与上述效率类指标的确定方法类似。数量类指标的确定方法如下：首先，计算水功能区相应污染物的纳污能力。按照水功能区划成果，确定区域纳入考核的水功能区名单，构建纳污能力计算模型，确定模型参数，并综合分析排污口的状况，计算各水功能区的纳污能力大小。

然后依据如下原则确定区域污染物入河总量控制值：

严格执行《水法》、《水污染防治法》、《水文条例》等相关法律法规，实现水资源保护的总体目标，水质状况好于现状年水质情况。

污染物入河总量控制值确定的主要依据是各水功能区的纳污能力和现状污染物入河量，对于污染物入河量已经超过纳污能力



的河段，应严格按照纳污能力限制主要污染物的入河量。而未超过纳污能力的河段，需按照国家“一控双达标”等环保规定控制。

充分考虑各水功能区的性质。对于保护区，属国家和省级自然保护区内的水域、特大型调水工程、水源地和输水干线的水域，禁止排污，污染物入河总量控制值为零。对于保留区，若现状年水质达标，则污染物入河总量控制值取现状污染物入河量，否则取纳污能力。对于缓冲区，该区水质不得有恶化现象，污染物入河总量控制值取纳污能力与现状年污染物入河量中的较小者。对于开发利用区，其中饮用水源地应维持并逐步改善水质，已经作为供水水源地的禁止排污，污染物入河总量控制值为零；对现状年还未供水的污染物入河总量控制值取纳污能力与现状年污染物入河量中的较小者。对于其他二级功能区，污染物入河总量控制值取纳污能力。

确定完上述指标值后，充分考虑新建和在建水源地入河控制量，确定最终的污染物入河控制量指标值。^①

2. “四项制度”

“四项制度”：一是用水总量控制制度。加强水资源开发利用控制红线管理，严格实行用水总量控制，包括严格规划管理和水资源论证，严格控制流域和区域取用水量，严格实施取水许可，严格水资源有偿使用，严格地下水管理和保护，强化水资源统一调度。二是用水效率控制制度。加强用水效率控制红线管理，全面推进节水型社会建设，包括全面加强节约用水管理，把节约用水贯穿于经济社会发展和群众生活生产全过程，强化用水定额管理，加快推进节水技术改造。三是水功能区限制纳污制度。加强水功能区限制纳污红线管理，严格控制入河湖排污总量，包括严格水功能区监督管理，加强饮用水水源地保护，推进

① 陶洁、左其亭、薛会露、窦明、梁士奎、毛翠翠：《最严格水资源管理制度“三条红线”控制指标及确定方法》，载《节水灌溉》2012年第4期。



水生态系统保护与修复。四是水资源管理责任和考核制度。将水资源开发利用、节约和保护的主要指标纳入地方经济社会发展综合评价体系，县级以上人民政府主要负责人对本行政区域水资源管理和保护工作负总责。

（三）最严格水资源管理制度的特点

所谓最严格的水资源管理目标，实际体现在“三条红线”上。“红”就意味着是最严格，“线”是一个管控的目标，最严格的水资源管理制度的核心实际上是最严格的水资源管控目标。“三条红线”是水资源开发利用的一个底线，一旦突破这样的底线，经济社会发展就要受损，生态环境就要受到严重影响。具体来讲，最严格水资源管理制度的特点主要体现在四个方面：

一是管理目标更加严格。最严格的水资源管理制度，尤其是用水总量控制的目标是到 2030 年不超过 7000 亿立方米。这实际上是在这一段时间之内可利用的一个最大量。为了实现这个“红线”目标，还提出了 2015 年和 2020 年阶段性的控制目标。

二是制度体系更加严格。在最严格的水资源管理制度框架下，要完善和细化用水总量的控制制度、取水许可和水资源有偿使用制度、水资源论证制度、计划用水制度、水功能区管理制度等各项制度的具体内容和要求，使得每一项水资源的开发利用、节约保护的行为都有章可循。

三是管理措施更加严格。这体现在四个方面：第一，对取用水量已经达到或者超过控制指标的地区，要暂停审批建设项目的**新增取水；第二，对于取水总量接近控制指标的地区，就要限制审批新增取水；第三，制定节水的强制性标准，禁止出售不符合节水强制性标准的产品；第四，现有排污量如果超出水功能区限制纳污总量的地区，要限制审批新增的取水，限制审批入河排污口。

四是考核问责更加严格。这一制度明确要求将水资源开发利用和节约保护的主要指标纳入地方经济社会发展综合评价体系，县级以上人民政府的主要负责人要对本行政区域水资源管理和保



护负总责，并制定和实施严格的考核和问责制度。

(四) 最严格水资源管理制度的实施意义

1. 破除水资源“瓶颈”制约的根本途径

我国是世界上最大的发展中国家，也是水资源短缺的国家，发展需求与水资源条件之间的矛盾十分突出。当前我国正处于城镇化、工业化、农业现代化加快发展阶段，人口仍呈增长趋势，粮食主产区、城市和重要经济区、能源基地等用水增长较快，工程性、资源性、水质性缺水长期并存，加之受全球气候变化影响，水资源问题更加突出。解决水资源短缺矛盾，节水是根本性出路。只有实行最严格水资源管理制度，进一步加大水资源节约保护力度，加快推进节水防污型社会建设，才能破解水资源的“瓶颈”制约，以水资源的可持续利用保障经济社会的可持续发展。

2. 加快转变经济发展方式的战略举措

经济发展方式在相当程度上决定了资源利用方式，资源利用方式反过来也深刻影响经济发展方式。长期以来，我国用水方式粗放，用水浪费、排放超标、开发过度在一些区域和行业相当突出，传统经济发展方式付出的水资源和水环境代价过高，单位GDP用水量和万元工业增加值用水量高于发达国家水平和世界平均水平，部分流域水资源开发利用已接近或超过水资源承载能力。转变经济发展方式，必须转变用水方式。只有实行最严格水资源管理制度，充分发挥水资源的约束性、控制性和先导性作用，利用水资源节约保护的“倒逼机制”推进经济结构调整和发展方式转变，才能更好地推动整个社会形成有利于可持续发展的经济结构、生产方式、消费模式，促进经济社会发展与水资源和水环境承载能力相协调、相适应。

3. 保障国家粮食安全的关键环节

民以食为天，食以水为先。我国粮食产量实现历史罕见的“八连增”，农田水利是重要基础，水资源保障是关键。但看到，连续多年增产增收之后，我国农业发展的资源环境约束不断



增强，保障粮食安全的水利基础亟待巩固。我国人均耕地面积和耕地亩均水资源量只有世界平均水平的 40% 和 50%，人增、地减、水缺的矛盾十分突出，全国每年农业缺水约 300 亿立方米，近 1 亿亩灌溉面积因缺水不能得到有效灌溉，加之一些地方农业用水粗放，用水短缺和用水浪费现象并存，农业受制于水的状况将长期存在。保障国家粮食安全，关键在水，最根本的出路在于节水。必须在大力加强农田水利基础设施建设的基础上，实行最严格水资源管理制度，加快转变农业用水方式，建设节水高效现代农业。

4. 加快推进生态文明建设的迫切需要

水资源是生态环境的控制性要素，水利是生态环境改善不可分割的保障系统。长期以来，由于一些地方片面追求经济增长，对水资源和水环境缺乏有效保护，导致水生态环境持续恶化。一些地区大量未经处理的污水直接排入水体，导致全国水功能区水质达标率仅为 46%。一些地区河湖生态环境用水被大量挤占，造成河道断流、湖泊萎缩、生态退化。一些地区地下水超采严重，引发地面沉降、海水入侵等严重问题。这种状况如果不尽快加以改变，水资源难以承载，水环境难以承受，人与自然难以和谐，子孙后代可持续发展将受到严重影响。必须实行最严格水资源管理制度，从源头上扭转水生态环境恶化趋势，加快建设资源节约型、环境友好型社会，推动全社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

二、最严格水资源管理制度的实践依据

最严格水资源管理制度出台的基本实践依据就是我国现阶段的基本水情。水是生命之源、生产之要、生态之基。新中国成立以来特别是改革开放以来，水资源开发、利用、配置、节约、保护和管理取得积极进展，为经济社会发展、人民安居乐业做出了重要贡献。但必须清醒地看到，人多水少、水资源时空分布不均是我国的基本国情和水情，水资源短缺、水污染严重、水生



态恶化等问题十分突出,已成为制约经济社会可持续发展的主要“瓶颈”。以下主要依据《2011 年中国水资源公报》来阐述我国面临的水问题。

(一) 水资源短缺严重

我国水资源的人均占有量和地均占有量都明显少于世界平均水平。我国人均水资源量只有 2100m^3 , 仅为世界人均水平的 28%。地均水资源量约 $21538\text{m}^3/\text{hm}^2$, 相当于世界地均水资源占有量的 $3/5$ 。水资源供需矛盾突出, 全国年平均缺水量 500 多亿 m^3 , $2/3$ 的城市缺水, 农村有近 3 亿人口饮水不安全。

水资源时间分布不均, 年内较集中, 年际变化大。年内降水季节过分集中, 主要发生在夏季, 大部分地区每年汛期连续 4 个月的降水量占全年的 60% ~ 80%, 不但容易形成春旱夏涝, 而且水资源量中有 $2/3$ 左右是洪水径流量, 形成江河的汛期洪水和非汛期的枯水。年际降水变化剧烈, 易造成江河的特大洪水和严重枯水。南方地区最大年降水量一般是最小年降水量的 2 ~ 4 倍, 北方地区为 3 ~ 8 倍。连续的大水年将发生洪涝灾害, 使人民的生命和财产受到损失; 相反地, 连续枯水年又会出现连年大旱, 造成农业减产减收, 用水安全受到威胁, 经济发展受到制约, 导致地下水连年超采, 生态环境不断恶化。

水资源空间分布不均。就年降水量而言, 在东南沿海地区为最高, 逐渐向西北内陆地区递减。南、北方人均水资源量最高与最低相差近十倍。北方人均水资源仅 747m^3 , 属严重缺水地区; 由于水污染和水土流失加剧, 缺水状况更为严峻, 已制约了北方地区的经济发展和城镇化进程。南方人均水资源量 3481m^3 , 属于丰水区, 但由于城市废污水处理率低, 水污染严重, 使局部地区发生了水质型缺水。

北方平原地下水开采区浅层地下水储量连续下降。2011 年, 北方 17 个省级行政区对 74 万 km^2 平原地下水开采区进行了统计分析, 年末浅层地下水储存量比年初减少 23.0 亿 m^3 。其中, 上升区(水位上升 0.5m 以上)面积占 13.4%, 地下水储存量增加