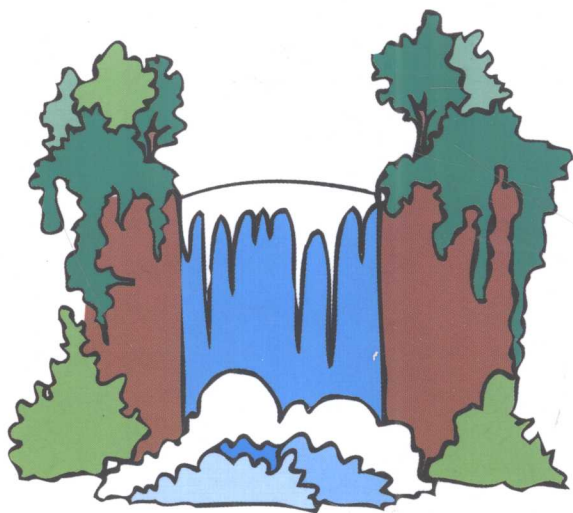




法律法规 智慧丛书

以案说法—— 水利法

宋桂兰 主编



中国出版社

以案说法——水利法

宋桂兰 编著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

以案说法·水利法/宋桂兰编著. —北京:中国
社会出版社, 2005. 7

ISBN 7-5087-0648-X

I. 以... II. 宋... III. ①案例—分析—中国②水
法—案例—分析—中国 IV. D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 076653 号

丛 书 名:农村普法丛书

书 名:以案说法——水利法

编 著:宋桂兰

责任编辑:夏丽莉

出版发行:中国社会出版社 **邮政编码:**100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话:66051698 **传 真:**66051713 **邮购部:**66060275

经 销:各地新华书店

印刷装订:北京市宇海印刷厂

开 本:850×1168mm 1/32

印 张:4

字 数:87 千字

版 次:2005 年 7 月第 1 版

印 次:2005 年 7 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-5087-0648-X/D·255

定 价:8.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

目 录

上篇 常见法律问题

一、水法 / 1

1. 我国有哪些关于水资源保护问题的立法 / 1
2. 为什么新《水法》要取消农业集体经济组织对水资源的
所有权 / 1
3. 什么是取水许可制度 / 3
4. 农村集体经济组织及其成员使用本集体经济组织的水塘、
水库中的水,是否适用取水许可制度和有偿使用制度 / 5
5. 农业水费如何计算 / 5
6. 农业水费怎么核定、计收和管理 / 6
7. 为什么要节约用水 / 7
- 8.《水法》对发展农村水利有哪些规定 / 9
9. 为什么占用农业灌溉水源要补偿 / 10
10. 为什么用水需要计量 / 11
11. 非法占有水利建设器材和款项要承担什么法律责任 / 12
12. 在水事纠纷处理过程中煽动闹事要承担什么法律
责任 / 13

二、水污染防治法 / 15

1. 我国关于水污染防治立法的发展过程是怎样的 / 15

2. 水污染防治的监督管理机关有哪些 / 16
3. 哪些部门有权制定水环境质量和污染物排放标准 / 16
4. 水污染建设项目环境保护管理制度应当遵守哪些法律规定 / 17
5. 怎样对水污染源进行管理 / 17
6. 关于生活饮用水地表水源保护区有哪些具体规定 / 19
7. 关于清洁生产和落后生产工艺、设备的淘汰制度有哪些具体规定 / 20
8. 为什么要防止地表水污染? 怎样防止地表水污染 / 20
9. 为什么要防止地下水污染? 怎样防止地下水污染 / 23
10. 违反《水污染防治法》的规定, 可能会承担什么法律责任 / 25

三、水土保持法及防洪防汛法 / 27

1. 我国关于水土保持的立法发展过程是怎样的 / 27
2. 水土保持工作的目的和指导方针是什么 / 28
3. 水土保持工作的主管部门有哪些? 主要承担哪些职责 / 28
4. 各级人民政府在水土保持工作方面有哪些职责 / 28
5. 水土流失治理责任承担原则是什么 / 29
6. 法律关于水土流失的预防措施有哪些规定 / 29
7. 法律关于水土流失的治理措施有哪些规定 / 32
8. 违反水土保持法的规定, 应当承担哪些法律责任 / 34
9. 目前, 我国法律关于水土保持重点工程建设农民投劳的管理有哪些具体规定 / 36
10. 我国在防洪防汛方面有哪些主要法律法规 / 38

- 11. 农村在防洪防汛工作方面应当遵守哪些规定 / 38
- 12. 对于违反防洪法规定的行为有哪些处罚 / 42
- 四、其他水利法律法规 / 44**
 - 1. 怎样对河道进行保护 / 44
 - 2. 关于河道管理的经费有哪些规定 / 46
 - 3. 违反河道管理相关规定,可能会受到哪些处罚 / 47
 - 4. 我国现行渔业法经历了几次修正 / 48
 - 5. 《渔业法》的立法目的是什么? 用于调整哪些活动?
渔业生产实行什么方针 / 49
 - 6. 渔业生产的主管机关和监督管理机关是哪个机关 / 49
 - 7. 《渔业法》对养殖业是怎么规定的 / 50
 - 8. 《渔业法》对捕捞业有哪些规定 / 51
 - 9. 《渔业法》对渔业资源的增殖和保护是怎么规定的 / 53
 - 10. 《渔业法》对法律责任有哪些规定 / 55

下篇 典型案例分析

- 一、水污染方面的案例 / 58**
 - 1. 地下水遭受长期污染,法院和环保局应依法处理案 / 58
 - 2. 大雨造成环境污染,化肥厂仍承担赔偿责任案 / 60
 - 3. 转移污染物导致水污染依法承担责任案 / 63
 - 4. 原污染单位合并后,由合并后的新厂承担原来的
损害责任案 / 65
 - 5. 对没有使用污水处理设施,但排污未超标的工厂的
行政处罚案 / 67
 - 6. 运输过程中硫酸散落致鱼塘污染赔偿案 / 69
 - 7. 三家污染单位赔偿责任分担案 / 71

8. 遭受重大环境污染事故犯罪侵害,在刑事诉讼过程中
 要求赔偿经济损失案 / 73
9. 印染厂的污水导致莲藕枯死,不承担赔偿责任 / 75
10. 农药泄漏造成污染损害赔偿案 / 77
11. 城市排污管道破裂污染鱼塘,依法确定侵权主体案 / 80
12. 乐亭重大渔业污染案 / 83
- 二、水利法的其他案例 / 86**
1. 不服水利局水利行政处罚决定提起行政诉讼案 / 86
2. 水事行政确权案 / 90
3. 偷钓者逃跑丧命引发赔偿案 / 92
4. 农民菜地被淹受损赔偿案 / 95
5. 七旬老翁非法采砂受罚案 / 97
6. 河边捞沙留水坑溺死儿童导致赔偿案 / 99
7. 水利农机局行为越权处理案 / 101
8. 紧急避险,水库放水引发赔偿案 / 104
9. 擅建跨河桥梁获行政处罚案 / 109
10. 村委会将河道承包给个人种树导致赔偿案 / 111
11. 五龄童溺死赔偿案 / 114
12. 大电站蓄水淹没小电站承包人要求补偿案 / 117
13. 永定河排水发电致两游客溺死案 / 119
14. 水库开闸放水导致渔户损失赔偿案 / 120

上篇 常见法律问题

一、水 法

1. 我国有哪些关于水资源保护问题的立法

为了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,适应国民经济的发展和人民生活的需要,全国人大常委会于1988年制定公布了《水法》。根据《水法》,国务院先后制定了《河道管理条例》(1988年)、《防汛条例》(1991年)、《取水许可制度实施办法》(1993年)等行政法规。

与水资源保护密切相关的法律规范有《水污染防治法》及其实施条例、《水土保持法》及其实施条例以及《防洪法》(1997年)等。

2. 为什么新《水法》要取消农业集体经济组织对水资源的所有权

我国宪法第9条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”即我国的自然资源在原则上属于国家所有。对于水资源的所有权,1988年《水法》规定:“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。”新《水法》第3条将其修改为:“水资源属于国家所有。水资源的所有权由国务院代表国家行使。”

1988年《水法》规定农村集体经济组织所有的水塘、水库中的水属于集体所有,其立法初衷在于调动广大农村兴修水利的积极性,但这一规定混淆了水资源所有权和水资源使用权的界限,农村

集体所有的水塘、水库中的水和其他水库中的水并无本质区别,所有权仍然应当是国家的,水库所有者只是拥有水资源的使用权。法律既然规定水资源是国有的,无论处于何处的水资源,一旦流进农村集体经济组织所有的水塘、水库后就变成了集体所有,这在理论上也说不过去。而且,如果农村集体所有的水塘、水库中的水属于该集体所有,那么,属于工厂、企业所有的水库、水塘中的水是否也应当属于集体所有呢?

想要调动农民兴修水利的积极性,保护他们利益,不一定非要将农村集体经济组织所有的水塘、水库中的水资源的所有权交给集体组织。实际上,可以规定农村集体经济组织及其成员对本集体经济组织所有的水库、水塘中的水,享有法律赋予的、当然的使用权,无须办理取水许可,也无须缴纳水费和水资源费。这样,既能保证水资源属于国家所有的统一性,也能够维护农村在用水方面的权益,一举两得。新《水法》规定为此专门作出规定:“农村集体经济组织所有的水塘和由农村集体经济组织投资修建管理的水库中的水,归各该农村集体经济组织使用。”这样就可以既保护了农村集体经济组织用水的合法权益,又维护了国家对水资源的统一管理。

在考虑了各方意见和各种因素的基础上,新《水法》对水资源所有权问题作了前述规定。同时,考虑到随着水资源紧缺与跨省水污染日趋严峻的形势,今后实行省际水量分配、跨流域调水、跨省水污染防治,都涉及区域之间的利益分配问题,要处理好这些错综复杂的关系,协调好局部利益和全局利益,就必须强化国家对水资源的宏观管理。因此,新《水法》明确规定:“水资源的所有权由国务院代表国家行使。”

3. 什么是取水许可制度

由于水资源是属于国有的公共资源,所以任何人都不能将其随意据为己有,如果要取用水资源,必须要得到政府的许可。《水法》在总则部分的第7条规定,国家对水资源依法实行取水许可制度。

所谓取水许可,按照国务院1993年8月1日发布的《取水许可制度实施办法》的规定,是指所有直接从江河、湖泊或地下取水的单位和个人,除为家庭生活等目的少量取水,或者在为紧急公共利益而必须取水的情况外,都应当向人民政府申请取水许可证,并按照规定的时间、地点、方式和限额取水的制度。它是由国务院水行政主管部门负责组织实施和监督管理的。

(1)取水许可的范围和例外。依照《取水许可制度实施办法》的规定,所谓取水,是指利用水工程或者机械提水设施直接从江河、湖泊与地下取水,其中水工程包括闸(不含船闸)、坝、跨河流的引水式水电站、渠道、人工河道、虹吸管等取水、引水工程。但以下情况不需要申请取水许可或者可以免于申请取水许可:为家庭生活、畜禽饮用取水的;为农业灌溉少量取水的;用人力、畜力或者其他方法少量取水的;为农业抗旱应急必须取水的;为保障矿井等地下工程施工安全和生产安全必须取水的;为防御和消除对公共安全或者公共利益的危害必须取水的。

(2)申请取水许可的程序。新建、改建、需要申请或者重新申请取水许可的,建设单位应当在报送建设项目设计任务书前,向县级以上人民政府水行政主管部门提出取水许可预申请,水行政主管部门应当会同有关部门对其进行审议并提出书面意见。建设单位在报送建设项目设计任务书时,应当附具水行政主管部门的书面意见。建设项目经批准后,建设单位再持有关批准文件向水行政主管部门正式申请取水许可。

(3)申请取水许可应提交的文件。申请取水许可应当提交取水许可申请书和取水许可申请所依据的有关文件,取水许可申请与第三人有利害关系时,还应当附具第三人的承诺书或者其他文件。取水许可申请书应当载明下列事项:申请人的名称、姓名和地址;取水起始时间及期限;取水目的、取水量、年内各月的用水量、保证率等;申请理由;水源及取水地点;取水方式;节水措施;退水地点和退水中所含主要污染物以及污水处理措施。

(4)取水许可申请的批准。水行政主管部门应当在收到申请之日起 60 日内决定是否批准,对急需用水的,应当在 30 日内决定是否批准。如果取水许可申请引起争议或者诉讼的,应当书面通知申请人,待争议或者诉讼终止后,再重新提出取水许可申请。按照有关规定,下列取水许可申请应当由国务院水行政主管部门或者其授权的流域管理机构负责审批:在长江、黄河、珠江、松花江等十大河流干流取水,或者国际河流、国境边界河流取水,或者在其他河段超过一定限额取水的;在省际边界河流、湖泊超出一定限额取水的;跨省级行政区域且超出一定限额取水的;由国务院批准的大型建设项目的取水,原则上也适用该规定。其他取水许可申请则由县级以上地方人民政府水行政主管部门依法审批。

(5)取水许可后的管理。得到取水许可证后,持证人应当按照规定的时限、地点和方式取水,不得擅自转让取水许可证,并按期报送用水计划和总结。此外,水行政主管部门还有以下主要管理措施:在自然原因使本地区总水量减少或者地下水严重超采等情况下,经县级以上人民政府或者国务院水行政主管部门批准,可以适当减少或限制其取水量;对水耗超过规定标准的取水单位,应当责令其限期改进或改正;持证人未按照规定取水、提供数据资料等违法行为的,经县级以上人民政府或者国务院水行政主管部门

批准,可以吊销其取水许可证。

4. 农村集体经济组织及其成员使用本集体经济组织的水塘、水库中的水,是否适用取水许可制度和有偿使用制度

在全国人大法律委审议《水法》修订草案时,有的委员提出,农村集体经济组织所有的水库有大有小,数量众多,且随着投资主体的多元化和农村集体经济组织实力的增大,将来还有可能兴建不同规模的水库,如果从法律制度上将农村集体经济组织所有的水库排除在取水许可制度之外,兴建前不需要申请取水许可,兴建后水资源实行无偿使用,在水资源紧缺地区会引起上下游之间的用水矛盾,势必将影响国家对水资源的统一管理。对此,新《水法》规定:“农村集体经济组织所有的水塘和由农村集体经济组织投资修建管理的水库中的水,归各该农村集体经济组织使用。”同时,在第7条规定:“国家对水资源实行取水许可制度和有偿使用制度。但是,农村集体经济组织及其成员使用本集体经济组织的水塘、水库中的水的除外。”这样规定,既可以防止因私建水库引起的上下游矛盾,又可以保护农村集体经济组织用水的合法权益;既兼顾了委员们的不同意见,也维护了国家对水资源的统一管理。

5. 农业水费如何计算

《水法》第55条规定:使用水工程供应的水,应当按照国家规定向供水单位缴纳水费。供水价格应当按照补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担的原则确定。在水费管理方面,目前的主要规范性文件是国务院1985年7月22日发布的《水利工程水费核定、计收和管理办法》。该办法规定,凡水利工程都应实行有偿供水,工业、农业和其他一切用水户,都应按规定向水利工程管理单位交付水费。

水费原则上应在核定供水成本的基础上,根据国家经济政策和

当地水资源状况,对各类用水分别核定,其中供水成本包括工程的运行管理费、大修理费和折旧费以及按照规定应计入成本的其他费用。其中农业水费标准的核定方法是:粮食作物按供水成本核定水费,经济作物可略高于供水成本,在计算成本时,如果有农民投劳折资形成的固定资产部分,其折旧应当从成本中扣除。由水利设施专门供水进行养殖、种植的,其水费标准可参照农业经济作物的水费标准确定;环境建设和公共卫生用水,可以参照农业水费标准确定。我国现在农业用水平均水费每立方米约为 0.03 ~ 0.04 元。

6. 农业水费怎么核定、计收和管理

根据《水利工程水费核定、计收和管理办法》规定了农业水费的核定、计收以及相应的管理办法:

(1)农业水费的核定:粮食作物按供水成本核定水费标准;经济作物可略高于供水成本。农业水费所依据的供水成本内,不包括农民投劳折资部分的固定资产折旧。

(2)农业水费的计收:水利工程管理单位要加强用水管理,实行计划用水,按供水量计收水费(水力发电用水可按发电量计费)。农业用水可实行基本水费加计量水费的制度,并可实行季节浮动水费。利用汛期弃水灌溉,其中属计划外供水部分可酌情减免水费。水资源短缺地区的农业用水可实行超额累进收费办法。用水单位要安装水表计量。现无水表的,应按水文测量规范测算水量。农业用水要按次计量收费,用水频次较多的可按季计量收费。

(3)农业水费的使用和管理:水利工程管理单位要实行经济核算,加强经营管理,不断提高经济效益,逐步向企业化、社会化过渡。

水利供水工程所需的运行管理费、大修费和更新改造费由所收水费解决。水费收入是水利工程管理单位的主要经费来源。由

水利部门请财政部门核定抵作供水成本和事业费拨款的,视为预算收入,免交能源交通重点建设基金。结余资金可以连年结转,继续使用,但不得用于水利管理以外的开支。其他任何部门不得截取或挪用水费。

水利主管部门对所属水利工程管理单位的水费收入应适当调剂余缺。自然条件和工程状况好或水费标准高于供水成本、有较多盈余的单位,要实行“盈余定额上缴,超额留用”的办法;自然条件和工程状况差或水费收入低于供水成本的单位实行“定额补贴,超亏不补,限期扭亏”的办法;一般的单位可实行“以收抵支,盈余不交,亏损不补”的办法。

水利主管部门可调集水利工程管理单位部分折旧基金,用以统筹安排所属水利工程的更新改造任务。但不得以调集的资金用于机关本身的开支。

水利工程管理单位的水费盈余,大部分用于建立事业发展基金,小部分用于集体福利和奖励基金(具体比例或数额要经上级主管部门批准)。水费收入较多的年份应建立“以丰补歉基金”,用以解决水费收入较少年份的资金短缺。

水利工程管理单位要加强财务管理,建立健全财务制度,努力节约开支,收好、管好、用好水费。各级财政和水利主管部门要负责监督检查各项财务制度的执行情况和资金使用效果。

7. 为什么要节约用水

我国水资源短缺,人均水资源拥有量仅为世界平均水平的1/4。按照目前全国的正常需要和不超采地下水,年缺水总量约为300亿~400亿立方米,全国有400多个城市供水不足,其中缺水比较严重的有100多个城市。在一般年份,农业受旱面积1亿~3亿亩,2000年全国农作物因旱受灾面积5.6亿亩,其中成灾4亿亩,

绝收 1.1 亿亩。与此同时,用水效率不高、浪费水资源的现象也普遍存在。我国农业用水占水利工程供水总量的 75% 左右,但全国农业灌溉水的利用系数平均仅为 45% (发达国家平均为 70% ~ 80%);1997 年全国工业万元产值用水量 136 立方米,是发达国家的 5 ~ 10 倍,工业用水的重复利用率仅为 30% ~ 40% (发达国家平均为 75% ~ 85%);在生活用水方面,跑、冒、滴、漏现象严重,城市用水器具和自来水管网的浪费损失率为 20% 以上。

节约用水是解决我国水资源短缺、提高用水效率的基本措施,但目前关键在于全社会节水意识淡薄、节水管理工作落后。江泽民总书记在党的十五届五中全会上的讲话中指出,水资源不足,已经成为制约国民经济和社会发展的的重要因素,解决这个问题,关键是要加强水资源的节约、保护和科学利用,努力提高水的利用效率。朱镕基总理在关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划建议的说明中指出,我们必须把节水放在突出位置,这是缓解水资源供需矛盾的根本途径,要大力推行各种节水措施,发展节水型农业、工业和服务业,建立节水型社会。农业是水量消耗的大头,节水的潜力很大,可以从最简单的方法发展到最科学的方法,如衬砌水渠、用软管输水、采用喷灌、滴灌等,都可以减少漏水损失,要尽快改变大水漫灌的落后方式。

为了大力强化节约用水工作,建立相应的管理制度。《水法》第 8 条规定:“国家厉行节约用水,大力推行节约用水措施,推广节约用水新技术、新工艺,发展节水型工业、农业和服务业,建立节水型社会。”“各级人民政府应当采取措施,加强对节约用水的管理,建立节约用水技术开发推广体系,培育和发展节约用水产业。”“单位和个人有节约用水的义务。”与此同时,在各章中还规定国家对用水实行总量控制和定额管理相结合的制度、实行计划用水、计量

收费和超定额累进加价制度、推广农业节水灌溉方式和节水技术；工业用水应当采用先进技术、工艺和设备，提高水的重复利用率，国家逐步淘汰落后的、耗水量高的工艺、产品和设备；推广节水型生活用水器具，降低城市供水管网漏失率，加强城市污水集中处理，鼓励使用中水，提高污水再生利用率，以保证国家建立节水型社会的目标落到实处。

8.《水法》对发展农村水利有哪些规定

水利是农业的命脉。水利灌溉、水土保持和中低产田改造对于促进农业生产发展起着十分关键的作用。我国灌溉面积从 1949 年的 2.4 亿亩发展到目前的 8.2 亿亩，初步形成了以当地水资源利用为主体的供水格局和农田灌排工程体系，全国灌溉面积不到耕地面积的一半，而粮食产量却占全国粮食总产量的 75%，棉花和蔬菜分别占到 80% 和 90%。农田水利的发展，促进了农村产业结构、种植结构的调整和农村生产方式的变革；促进了林牧渔业的发展，改善了农村生活条件和生态环境，繁荣了农村经济。我国能以占世界不足 10% 的耕地养活占世界 22% 的人口，使 13 亿人口解决温饱问题，这是世界瞩目的伟大成就。这其中，农田水利建设发挥了举足轻重的作用。到 2030 年，我国人口将达到 16 亿，要在农业用水量不增加的情况下保障 16 亿人口的粮食安全，地方各级人民政府必须加强对灌溉、排涝、水土保持工作的领导，促进农业生产发展。虽然每年都有新增的灌溉面积，但不足以弥补因年久失修、损坏报废、设备老化、无力更新、基建占地、水源变化或被城市占用水源等因素而减少的灌溉面积。因灌溉不当、地下水位抬高而引起的北方一些地区土壤次生盐碱化和南方一些地区的渍害。因此，《水法》第 25 条规定：地方各级人民政府应当加强对灌溉、排涝、水土保持工作的领导，促进农业生产发展；在容易发生盐碱化

和渍害的地区,应当采取措施,控制和降低地下水的水位。

为了调动和保护农村集体经济组织和农民投资兴建各种水利设施的积极性,《水法》第 25 条还规定,农村集体经济组织或者其成员依法在本集体经济组织所有的集体土地或者承包土地上投资兴建水工程设施的,按照“谁投资建设、谁管理和谁受益”的原则,对水工程设施及其蓄水进行管理和合理使用。同时还规定:农村集体经济组织修建水库应当经县级以上地方人民政府水行政主管部门批准,这样规定,有利于国家对水资源的统一管理,可以防止私建水库引起上游、下游矛盾,兼顾了各方面的利益。

· 9. 为什么占用农业灌溉水源要补偿

在全面建设小康社会的过程中,最突出问题是农民增收、农业增效、农村发展问题(三农问题)。尽管我国灌排事业取得了举世瞩目的成就,但与新时期“全面建设小康社会”和“全面对外开放”的要求还有很大差距,存在国家投入不足、基础设施条件差、输水效率低、供水成本高等问题。在三农问题突出时,即便是为了自身的利益,工业和城市也应该支持农业和农村,国家和各级财政也应向农业和农村倾斜,农业水资源占用应该得到补偿。农业 WTO 协议规定了很多保护条款,加强对国内农业的支持和保护,是全世界所有 WTO 成员国的通行做法。

近十多年来,随着经济社会的发展,灌溉农田、灌溉水源以及灌排工程设施被占用情况日趋严重。据不完全统计,“九五”期间,全国共减少农业灌溉面积 4940.9 万亩,其中因基本建设占用的占 15.7%。同时,工农业争水的矛盾也日益尖锐,很多原来为农业供水的水源工程改为向城市和工业供水,特别在一些缺水地区,不少灌区和农用机井被迫停灌。针对这种情况,《水法》第 35 条做出了保护性的规定。按照这一条的规定,工程建设占用农业灌溉水源、