



普通高等教育“十二五”规划教材
示范院校重点建设专业系列教材

水法学案例教程

主 编 杨绍平 何 云

副主编 李春城 邹 渝 黄 超 刘 冬



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

普通高等教育“十二五”规划教材
示范院校重点建设专业系列教材

水法学案例教程

主 编 杨绍平 何 云

副主编 李春城 邹 渝 黄 超 刘 冬



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

现实生活中发生的水事案例是水法学教学和水法宣传的生动教材,本书正是以1988年《中华人民共和国水法》颁布以来所发生的大量水事案例为主要研究对象和鲜活教材,同时体现水法学国内国际最新研究成果,并力求在水法学基本理论上提出创新性观点。本书内容包括:水法学导论、水法学基本理论、水法基本原则、水事法律关系主体、水事法律行为概述、抽象水事行政行为、具体水事法律行为、水事法律监督、水行政复议、水事行政诉讼、水事法律责任、国际水法介绍及相关水法律法规。

本书可作为涉水类公务员和企事业单位培训教材、水利水电类高校教学选用和《水法》宣传材料。

图书在版编目(C I P)数据

水法学案例教程 / 杨绍平, 何云主编. -- 北京 :
中国水利水电出版社, 2013. 7
普通高等教育“十二五”规划教材 示范院校重点建设
专业系列教材
ISBN 978-7-5170-1058-6

I. ①水… II. ①杨… ②何… III. ①水法—案例—
中国—高等学校—教材 IV. ①D922.665

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第159080号

书 名	普通高等教育“十二五”规划教材 示范院校重点建设专业系列教材 水法学案例教程
作 者	主 编 杨绍平 何云 副主编 李春城 邹渝 黄超 刘冬
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市密东印刷有限公司
规 格	184mm×260mm 16开本 23印张 574千字
版 次	2013年7月第1版 2013年7月第1次印刷
印 数	0001—4000册
定 价	49.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

前 言

水法主要是调整水行政主体在行使水资源管理职权过程中所产生的法律关系的法律规范和原则的总和，是国家法律体系的重要组成部分。2002年10月1日重大修改后实施的《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）是我国水事法律规范体系中的基本法，对促进我国水资源的开发、利用和保护，对促进“依法治水”具有重要作用。

水法学是系统研究水事立法及水事规范性文件制定、水法遵守、水事执法、水事司法和水事法律监督救济及其发展规律的新兴法学分支学科。水法学被广泛认为属于行政法学的分支，从另一角度来划分，也属于自然资源法学和环境保护法学的分支。本学科旨在深入揭示各种水事现象，全面分析水事法律制度，准确把握水法发展规律。

水法学课程属水政与水资源管理专业之专业必修课，也是环境工程和水土保持专业的专业必修课，其他涉及资源与环境及水利工程相关专业可作为选修课程。

本书是顺应我院及其他水利水电类高职高专院校和水利水保环境类公务员培训所急需，为推进“依法治水”和繁荣我国水法学研究，同时体现我校教师水法学研究成果而出版。现实生活中发生的水事案例是水法学教学和《水法》宣传的生动教材，本书正是以1988年《水法》颁布以来所发生的大量水事案例为主要研究对象和鲜活教材，同时体现水法学国内国际最新研究成果，并力求在水法学基本理论上提出创新性观点。

本书具有如下特点：

1. 水法学理论的创新和发展

现有水法学著作大都把水法作为行政法的一个分支，从而把水法学看成行政法学的的一个分支来研究，本书认为水法学是环境与资源法学的重要组成部分，是横跨经济法、行政法、环境法、民法、刑法等部门法的水事综合法。从这个基本立论来研究和讨论水法学的基本理论和框架视野较为开阔，也较为科学。

2. 突出案例教学

水法案例是水法学教学研究和《水法》宣传的生动材料，本书将水法案例介绍和精彩评论放在很重要的位置，并作为课堂教学的主要方式；本书每章都以“引导案例”作为学习的指引，并配有3~7个相关典型水案例作为教学和研

究的重要素材。

3. 结合水利水电类高职高专特点

本书考虑高职高专和非法学专业学生特点，力求结构科学，重点突出，简明易懂，密切联系实际，突出实际应用。本书也可作为公务员培训教材和水利水电类本科院校的教材。

4. 多学科老师集体编写

水法本身具有科学性、技术性强的特点，同时它也是法学和水利管理科学的交叉学科，因此，我们组织了法学、水资源管理学、环境学、水土保持学等学科的多位老师共同编写，以求适应水法学边缘学科的特点。

5. 文风准确、简明、生动、深刻

本书虽属集体分工编写，但在主编的统一组织领导和统稿下，力求文风统一、条理清晰、简明生动。

“水法学”这一概念的明确提出才有 20 多年历史，不论是作为一门水利综合管理学科还是法学的一个新兴分支，都尚处初创阶段；相信本书的出版将对促进本学科教育和培训、对水法学研究的繁荣和中国“依法治水”作出应有贡献。

杨绍平

2013 年 1 月于四川水利职业技术学院

目 录

前言

第一章 水法学导论	1
【指引案例 1】 黄河水资源短缺引发“争水大战”	1
第一节 水资源概论	5
第二节 水管理概论	7
第三节 法律和法学基本认识	13
第四节 依法治水概论	19
【案例 1-1】 彭州市漂亮少女坠楼之谜	21
【案例 1-2】 抚仙湖“禁船”迫停水上飞机案	21
【案例 1-3】 某自来水公司拒缴水资源费案	23
【案例 1-4】 葛洲坝水电工程方案的由来	28
第二章 水法学基本理论	30
【指引案例 2】 泸州市王某偷钓鱼溺水死亡案	30
第一节 水法和水法学基本认识	31
第二节 水事法律关系	37
第三节 水法的法律渊源	41
第四节 水法和水法学的发展历史	44
【案例 2-1】 一起农民状告县政府不裁决两村饮水纠纷案	46
【案例 2-2】 对长江中的无证采砂真的没有办法吗?	48
【案例 2-3】 投资数百万元度假村为何要拆?	49
【案例 2-4】 水利局规划科科长个人捞钱却说单位受贿案	50
第三章 水法基本原则	52
【指引案例 3】 温泉水的管理权属于谁?	52
第一节 水资源可持续发展原则	55
第二节 水资源国家所有原则	56
第三节 维护生态平衡原则	56
第四节 统一管理和监督原则	57
第五节 开发利用与保护防治兼顾原则	58
第六节 水管理依法行政原则	58
第七节 社会公众参与原则	59
【案例 3-1】 不办理取水许可审批擅自凿井案	60
【案例 3-2】 三峡库区违章涉水项目联合执法案	61

【案例 3-3】	水利局是否有权处理水利工程权属争议?	63
【案例 3-4】	邕容水霸横行长江	65
第四章	水事法律关系主体	71
【指引案例 4】	水电局有权裁决取水纠纷吗?	71
第一节	水行政法律关系主体	72
第二节	水行政机关	73
第三节	流域管理机构	76
第四节	水行政公务员	80
第五节	水行政相对人	80
【案例 4-1】	未经许可擅自取矿泉水案	81
【案例 4-2】	广西某施工单位向河道弃置石土案	83
【案例 4-3】	未经许可采砂实属违法, 行政监管不力不能免责	87
第五章	水事法律行为概述	90
【指引案例 5】	河务局应该担负赔偿责任吗?	90
第一节	法律行为概述	90
第二节	水行政行为的基本分类	93
第三节	水行政行为的成立、生效与效力	95
第四节	水行政行为的无效、撤销与废止	97
【案例 5-1】	黄河河道不是公共场所	98
【案例 5-2】	男童坠河溺亡, 采砂队担责赔钱案	100
【案例 5-3】	村民河床违章建房被依法强行拆除案	101
第六章	抽象水事行政行为	103
【指引案例 6】	小小案例释大法	103
第一节	抽象行政行为概述	104
第二节	水事抽象行为	106
第三节	水行政立法	107
【案例 6-1】	某县水政水资源机构越权处罚案	110
【案例 6-2】	水电站未进行环境影响评价立项被撤销案	111
【案例 6-3】	河务局依法填鱼塘渔场损失谁来补偿	112
第七章	具体水事法律行为(一)	114
【指引案例 7】	某水电站无证取水案	114
第一节	水行政执法概述	114
第二节	水事具体行为的种类	115
【案例 7-1】	城建未经批准的凿井工程案	123
【案例 7-2】	严执法“水官”惹上“水官司”	123
【案例 7-3】	对黄河工程咨询监理有限责任公司的处罚决定书	124
【案例 7-4】	对长江委工程建设监理中心的处罚决定书	125
【案例 7-5】	对新乡市黄河工程公司的处罚决定书	125

【案例 7-6】 对中国水利水电第九工程局的处罚决定书	126
第八章 具体水事法律行为 (二)	127
【指引案例 8】 在河道内修建违章设施影响行洪安全案	127
第一节 水资源管理	128
第二节 水文管理	133
第三节 河道管理	136
第四节 防洪管理	142
第五节 水土保持管理	156
第六节 水污染防治管理	160
【案例 8-1】 擅自挖筑鱼塘案	170
【案例 8-2】 在洪道上违法建房案	170
【案例 8-3】 某厂在洪道内修建违章设施案	171
【案例 8-4】 山坡采石引起水土流失案	171
第九章 水事法律监督	174
【指引案例 9】 一起一触即发的水事纠纷的妥善处理案	174
第一节 水行政监督	175
第二节 水行政法制监督	177
【案例 9-1】 峨边县玉林桥电站违规施工案	179
【案例 9-2】 江宁农民菜地被淹受损, 开发公司依法赔偿	179
【案例 9-3】 分洪闸上跌落致死谁之过	180
第十章 水行政复议	182
【指引案例 10】 漯河市公路管理局不服水行政处罚决定复议案	182
第一节 水行政复议概述	184
第二节 水行政复议的受案范围和管辖	187
第三节 水行政复议的参加人	190
第四节 水行政复议的程序	192
【案例 10-1】 孙兴国、孙进喜在洮河违法设置渡船水事案件	196
【案例 10-2】 某煤厂不服县水政监察大队越权处罚行政复议案	197
【案例 10-3】 征收水资源费行政复议案	198
第十一章 水事行政诉讼	200
【指引案例 11】 高某有证采砂也被罚?	200
第一节 水行政诉讼基本概念和原则	203
第二节 行政诉讼受案范围	207
第三节 行政诉讼管辖	212
第四节 行政诉讼参加人	213
第五节 行政诉讼程序概述	219
【案例 11-1】 某县水利电力局在作出具体行政行为时不制作、不送达法律 文书, 相对人能否提起行政诉讼?	239

【案例 11-2】	一起水利征地补偿的行政应诉案	241
【案例 11-3】	永兴砂石厂诉绵阳市涪城区农机水电局 违法要求其履行义务案	243
【案例 11-4】	“填湖”建房挡风景业主状告水利部门“不作为”案	245
【案例 11-5】	张某渔业水污染索赔案	246
第十二章	水事法律责任	247
【指引案例 12】	对水电工程引起人身损害赔偿纠纷案件的法律分析	247
第一节	法律责任	251
第二节	水事行政法律责任	252
第三节	水事民事法律责任	256
第四节	水事刑事法律责任	258
【案例 12-1】	岷江上游开发建设项目违法施工案	263
【案例 12-2】	一起跨省河流污染案	263
【案例 12-3】	河道内玩耍溺水死亡谁之过	266
第十三章	国际水法介绍	269
【指引案例 13】	2005 年松花江水污染案	269
第一节	对水资源的法律认识	270
第二节	现代水法发展动态	271
【案例 13-1】	李肇星约见俄驻华大使通报松花江污染的情况	274
【案例 13-2】	以法律考量松花江水污染事件	275
附录	相关水事法律法规	276
	中华人民共和国水法	276
	中华人民共和国水污染防治法	286
	中华人民共和国水土保持法	298
	中华人民共和国防洪法	305
	中华人民共和国行政许可法	314
	中华人民共和国行政处罚法	324
	中华人民共和国河道管理条例	331
	取水许可和水资源费征收管理条例	336
	水行政处罚实施办法(1997 年 12 月)	345
	四川省《中华人民共和国水法》实施办法(2012 年修正)	353
主要参考文献		358
后记		359

第一章 水法学导论

【本章导读】 旨在对同学们已学过的法律知识进行回顾，重点加深对与水法有关联的法律知识的认识；同时介绍水资源和水管理基本知识，为后续章节的学习起引导作用。

【指引案例 1】 黄河水资源短缺引发“争水大战”

【案情简介】

争端一：上下游争水

“根据往年的经验，今年 5 月、6 月又将是 by 各省争水引起的突发事件的高发期。各省都有自己的难处，但我们要做好上下游的调度工作，必须确保黄河不断流。”刘晓岩局长说。《瞭望东方周刊》采访时，刘晓岩正在组织宁夏和内蒙古两个自治区水调部门开协调会，协调 2004 年的用水计划。

2003 年 5 月，黄河曾遭遇 20 年不遇的缺水危机，如何分配和控制用水，确保黄河不断流，让黄河水利委员会（以下简称“黄委会”）一筹莫展。最后，黄委会仿效卫生部在 SARS 期间制定《公共卫生突发事件条例》的形式，颁布实施了《黄河水量调度突发事件应急处置规定》（以下简称《规定》），明确了有关各方面的职责和处置程序。

自《规定》发布实施以来，仅一年时间就处理了发生在石嘴山、潼关、头道拐、沛口等断面的 8 起水量调度突发事件，及时化解了风险。其中发生在潼关、头道拐断面的突发事件，前后过程可谓惊心动魄。

2003 年 6 月下旬，由于内蒙古自治区忽然大规模超计划引水，致使头道拐断面流量 6 月 29 日降至 $45\text{m}^3/\text{s}$ ，至 7 月 1 日 15 时，最低降至 $15\text{m}^3/\text{s}$ ，断流只在须臾之间！

黄委会紧急启动了应急机制：宁蒙水文水资源局在实施每日 8 段制拍报的同时，立即派出由局长、总工程师带队的两个督察组赶赴现场督察，对主要取水口派专人驻守；上中游管理局接调后，火速派出督察组以最快的速度抵达内蒙古民利渠、团结渠等关键引水口，强令全部关闭。

与此同时，由黄委会建管局负责同志带队的督察组，日夜兼程，赶赴现场，与上中游管理局、宁蒙水文水资源局、自治区水利厅联手展开了以“守点护线”为原则的全面督察。

事实上，这些行动收效甚微，最终的进展还是取决于两份电报。2003 年 6 月 30 日 23 时 55 分，黄委会向内蒙古自治区党委书记、自治区政府主席连夜发出紧急电报，提请他们亲自过问黄河水调工作。二位领导于次日晨作出批示，要求分管副主席迅速协调办理。

黄委会将问题提高到了“讲政治”的高度，突出了国务院领导和国家防总的重视。头道拐断面流量 7 月 2 日 7 时开始有所恢复。

而黄委会早先因为宁夏超量用水，已发电报要求宁夏进一步压减引水，严格执行水调指令，否则全河通报并报送水利部采取进一步措施。

“去年 5 月 1~7 日的‘五一’假期里，我们就给宁夏发了 7 个电报要求它停止超量用水，并要求它把多用的水补上！”刘晓岩说。

为了协调好上下游的用水矛盾,黄委会要求实行省际断面行政首长负责制。各省(自治区)如果不按执行调令,就要求省(自治区)的省长(主席)和专管副省长(副主席)向国务院负责。同时黄委会不再审批该省(自治区)的用水许可,以此起到牵制作用。对黄河水资源管理和调度工作,党和国家领导人予以高度重视。胡锦涛主席和温家宝总理都对加强管理和水量统一调度做出了重要批示。

有专家认为,正是由于国家领导人的重视,才使得水调工作有了保障。但长远来看,专家们认为,黄河水量调度还需要通过立法来保证。

争端二:左右岸争水

左右岸争水与其他河段不同,黄河在山西和陕西境内是作为一条界河,这一性质使得左右岸两省的关系颇堪玩味。

黄委会说,晋陕两省河段下游的潼关断面几年前曾出现过 $0.95\text{m}^3/\text{s}$ 流量的骇人数字,这样的局面已经超出其能够应急的范围。

2003年6月17日起,潼关断面流量大幅下降,6月20日20时曾一度降至 $39\text{m}^3/\text{s}$ 。黄委会立即要求水文部门及时报告并8段制拍报加强监控,但黄委会并不能确定是由晋、陕哪一省超量用水引起的,只能按照应急处置规定,紧急通知陕、晋两省政府和水利厅关闭两岸所有引水口:责成陕晋水务局及黄河中上游管理局,由负责同志亲率水调督察组实施监督;对两岸重要引水口安排专人24h驻守。与其他突发事件一样,黄委会也从郑州派出水调督察组,迅速赶赴现场,以求及时、有效地进行督察和协调,终于使得潼关断面流量得到控制,并逐步回升,预警解除。

黄委会水调局水资源处副处长、高工陈永奇告诉《瞭望东方周刊》,晋陕两省共用一段黄河,造成一定程度上的用水竞争,“两省各自挖引水渠,谁引水条件好,谁就取得上水。发洪水的时候则分别建挑流坝,把洪水冲到对岸。”

据了解,黄河水量调度按省(自治区、直辖市)取水总量和省(自治区、直辖市)际控制断面下泄流量两项指标进行双控制。关于黄河晋陕北干流边界河段的水量调度问题,受边界河道限制,只能规定由两省共同负责,两省各自的引水量很难得到确切的统计。

争端三:支流争水

在对即将出台的《黄河水量统一调度条例》支流水量调度控制问题的意见反馈中,山东省要求删除大汶河与东平湖,山西省要求删除汾河,河南省要求删除陆浑水库。

其中,山东省更是直截了当地要求删除“黄河重要支流水量进行断面控制”的内容,同时将条例中的“黄河水资源规划”改为“黄河干流水资源规划”,删除“支流”的内容。

而黄委会认为,国务院批准的黄河可供水量分配方案包括黄河干流和支流的水量,加之近几年黄河支流水量失控,因此,必须对黄河干、支流的水量进行统一规划、分配和调度。

陈永奇告诉《瞭望东方周刊》:“黄委会只能对干流进行有效的直接控制,而对于各省在支流的采水量,往往只能采信各省自己上报的数字,目前对于支流的猖狂采水,黄委会还控制不住。”

黄委会认为,汾河、大汶河属于黄河重要支流,多年平均河川径流量较大,对黄河水资源规划管理的范围,特别考虑到近年来重要支流水资源管理失控,不少支流变成了季节河流。

“陕西的渭河、山西的汾河、山东的大汶河、甘肃的洮河和青海的湟水都是黄河主要的

补给河流,现在由于当地过度开发,它们最大支流渭河多次长时间断流,造成下游河道淤积加剧,主河槽过洪断面缩窄近1/3。2003年发生的5年一遇的洪水就造成了大灾。”

按照正常年份,黄河支流的年径流量之和应该占全河的60%以上,但是目前已经无法保证这一比例。支流的日益枯竭使得黄河的补给受到重大的威胁。

争端四:工业争水

“流域各地区都在大力发展工业,特别是电厂,光去年一年就有10多个电厂项目报道黄委会要求我们审批,我们到现在就给批了两家。”陈永奇副处长对各地耗水工业争相上马感到忧虑,因为“没有那么多水资源”。

同样忧虑的还有刘晓岩,在《瞭望东方周刊》采访她的前一天,她正在为刘家峡和小浪底水电站不按计划指令放水而头疼。“从3月31日到4月5日,刘家峡水电一直超计划泄流,他们发电是有效益的,可是灌区用不了这么多的水,造成了水资源的浪费。”4月5日,黄委会发电报通报西北电网有限公司(刘家峡的主管部门),称刘家峡的超量放水“严重打乱了全河水量调度的有序进行”。

《瞭望东方周刊》致电西北电网有限公司电力调度公司询问此事。公司有关负责人称该公司按照“电调服从水调”的原则,严格按黄委会指令实行发电任务。对于这次通报,他并不知晓,也不知是出于何种原因。

“用水大户,除了电厂,还有油田。”刘栓明告诉记者,“他们为了争到用水指标是不惜一切代价的。没有水就压不出油,矿区日常生活也大受影响。”

专家说,黄河流域的工业用水还将大大增加,原因很简单,工业用水的产出远比农业用水大。

近年来的中国水资源公告显示,1999年工业用水占黄河总用水量的13.4%,到2002年在黄河水量减少的情况下,这一比例还是上升到了14.1%。“今后几年工业用水将进入一个增长高峰期。”中国水利水电科学研究院水资源研究所裴源生教授预测。

争端五:农业争水

毫无疑问,农民是黄河争水者中最为弱势、最为直接也最为无奈的一个群体。

一方面,为了保证黄河不断流和沿黄地区的工业用水及城市用水,需要压缩农业用水,而灌区改造和节水措施又没有完全得到改善,这就牺牲了某些地方农民的利益;另一方面,一些农民为了贪图方便和省钱,毫无顾忌地攫取有限的黄河水资源。

据黄委会统计,自1999年以来,仅河南、山东两局闸管所就遭受农民围攻达30多起,严重干扰了正常引水秩序。

“最为恶劣的一起抢水事件是在2000年,山东德州的农民打伤了当地闸管所员工,强行开闸放水。”黄委会水政局局长刘栓明告诉《瞭望东方周刊》。对此,水政人员保持了最大限度的克制。“虽然农民打伤了我们的职工,但是我们也理解,没有水,就没有收成;没有收成,农民就没有一切。通过一段时间的宣传教育,农民也渐渐理解了我们,再没有发生恶性伤人事件。”黄委会新闻信息处一位官员如是说。

争端六:生态争水

黄委会主任李国英2003年在全球水伙伴中国地区委员会治水高级圆桌会议上提出了“维持河流生命的基本水量”概念。李国英认为,河流是有生命的。河流生命的核心是水,命脉是流动。一旦河流自身的生命系统发生危机,以河流为依托的其他生态系统也就失去了

存在的基础。如果一条河流断流、长年干涸直至生命走向终结,必将导致流域生命系统的衰亡。

李国英举例说,新疆塔里木河流域的罗布泊、楼兰古城,陕西榆林无定河边统万城等都是以为流域断流导致城市消亡,而内蒙古黑河下游居延海也在严重沙化。

因此,李国英认为,经济社会系统的发展必须把河流的承载能力放在首位,以水资源供需平衡为基本条件,确定流域经济社会发展的目标和规模。

“黄河流域的生态退化可能还要持续一段时间,沿黄地区社会经济的发展,特别是耗水工业的发展不可能保障黄河流域 200 亿 m^3 的生态用水。”裴源生教授告诉《瞭望东方周刊》。

裴源生也指出:“有些生态用水是有弹性的,目前的最佳策略是找到只使生态退化但不使之崩溃的水量极限,等待南水北调的实施。”

对于黄河流域生态用水的论证工作,刘晓岩向《瞭望东方周刊》透露,黄委会正在做生态水量的研究,通过对四季水量模型的计算机模拟研究,做到生态用水与其他用水的精细调度。

【评析意见】

(一) 黄河争水大战

春夏之交,黄河流域各省(自治区)的春灌进入“热渠”阶段,黄河迎来了新一轮灌溉用水高峰,一场争夺水资源的大战又要上演。

水利部负责黄河流域管理的黄委会开始积极筹备 2004 年黄河水利资源分配。而在 2003 年,黄河因缺水而导致的流域水资源争夺大战犹在昨日。

黄河水资源是西北、华北地区经济社会可持续发展的基础性自然资源和战略性经济资源,非同小可。

“每年开分水会议商议各省(自治区)分水方案的时候,各方都会打得不可开交,方案定下来的时候,没有一方是满意的。”黄委会一名工作人员对《瞭望东方周刊》说。

(二) 黄河水资源严重短缺

2003 年,黄河遭遇了 20 年一遇的水资源危机。黄委会水调局提供的材料显示,截至 2003 年 7 月,即上一个用水高峰段,黄河干流省际和重要水文控制断面流量共发生达到或小于预警流量的突发事件 196 起。

2004 年的水调计划实施情况并不乐观。尽管 2004 年黄河径流量比去年稍有好转,但沿黄省(自治区)今年农业播种面积增加,工业开工充足,建设项目多,对水资源的需求增加很多。

据黄委会水调局局长刘晓岩介绍,整个流域的河川径流量为 580 亿 m^3 ,2004 年可用水量只有 370 亿 m^3 ,计划划拨 50 亿 m^3 给龙羊峡水库以备他日之需,龙羊峡水库是黄河流域唯一一个多年调节性水库,剩下可供的水量只有 320 亿 m^3 。

黄委会的资料显示,黄河属资源性缺水河流,多年平均天然河川径流量 580 亿 m^3 ,仅为全国河川径流量的 2%,但承担着全国 15% 的耕地面积、12% 的人口和 50 多座大中城市及中原油田和胜利油田的供水任务,同时还担负着下游流域外相关地区如天津、河北等地的供水,流域内水资源的开发利用已经达到 70% 以上,远远超过国际上公认的 40% 的警戒线。

水利界一位不愿透露姓名的权威人士向《瞭望东方周刊》表示：“据最新一次的水利资源评价，黄河的天然河川径流量不再是 580 亿 m^3 ，正常情况下应该是 510 亿 m^3 。”

专家分析，在未来 10~30 年内，黄河每年将缺水 40 亿~150 亿 m^3 ，如果未来 50 年里，黄河流域干旱频率增加，黄河中下游泥沙淤积量增多，将加重水资源短缺和治黄的难度。

随着黄河流域经济社会的发展，各地区、各部门以及上下游、左右岸在防洪排涝、引黄供水、河道整治、滩涂开发和水利发电等方面，构成了错综复杂的利害关系，并由此引发的水事纠纷接连不断。

这些纠纷并非像外界传说得那么轻微。《瞭望东方周刊》在水政部门了解到，近几年比较典型的省际纠纷有：黄河大北干流晋蒙河曲河段河道工程矛盾、310 国道施工向所谓河弃渣引发甘陕两省纠纷、豫鲁两省“金堤河”水事纠纷、陕晋两省府（府谷）保（保德）水事纠纷。

第一节 水资源概论

地球上的水资源，从广义上来说是指水圈内的水量总体。由于海水难以直接利用，因而我们所说水资源主要指陆地上的淡水资源。通过水循环，陆地上的淡水得以不断更新、补充，满足人类生产、生活需要。

事实上，陆地上的淡水资源总量只占地球上水体总量的 2.53%，而且大部分是主要分布在南北两极地区的固体冰川。虽然科学家们正在研究冰川的利用方法，但在目前技术条件下还无法大规模利用。除此之外，地下水的淡水储量也很大，但绝大部分是深层地下水，开采利用的也很少。人类目前比较容易利用的淡水资源，主要是河流水、淡水湖泊水以及浅层地下水。这些淡水储量只占全部淡水的 0.3%，占全球总水量的 0.007%，即全球真正有效利用的淡水资源每年约有 9000 km^3 。

中国是一个干旱缺水严重的国家。淡水资源总量为 28000 亿 m^3 ，占全球水资源的 6%，仅次于巴西、俄罗斯和加拿大，居世界第四位，但人均只有 2200 m^3 ，仅为世界平均水平的 1/4、美国的 1/5，在世界上名列 121 位，是全球 13 个人均水资源最贫乏的国家之一。

扣除难以利用的洪水径流和散布在偏远地区的地下水资源后，中国现实可利用的淡水资源量则更少，仅为 11000 亿 m^3 左右，人均可利用水资源量约为 900 m^3 ，并且其分布极不平衡。到 20 世纪末，全国 600 多座城市中，已有 400 多个城市存在供水不足问题，其中比较严重的缺水城市达 110 个，全国城市缺水总量为 60 亿 m^3 。

据监测，目前全国多数城市地下水受到一定程度的点状和面状污染，且有逐年加重的趋势。日趋严重的水污染不仅降低了水体的使用功能，进一步加剧了水资源短缺的矛盾，对中国正在实施的可持续发展战略带来了严重影响，而且还严重威胁到城市居民的饮水安全和人民群众的健康。

水资源利用面临的若干问题：水资源利用效率低，供需矛盾尖锐，水少，水源污染严重，水脏，中国很难找到安全的饮水，水旱灾害频繁，水多，洪灾、水灾频繁，环境与生态系统退化。中国水资源消耗水平比较低，日本每 208 美元消耗 1 m^3 水，而中国每 5045 美元消耗 24.25 m^3 水。能源消耗水平方面，1 美元 GDP 所消耗的能源，日本是 1，德国是 1.5，美国是 2.67，中国是 11.5。农业水资源利用十分落后，全国农业的水利用效率比先进国家

低1倍,每生产1kg粮食耗水1000kg,其中灌溉输水渠系水量损失率以色列是小于10%,美国为22%,日本为39%,而中国为50%~60%,中国一半以上的水都在灌溉渠系中损失掉了,节水的潜力很大。

水资源供需矛盾尖锐,缺水的干旱半干旱面积我国占52%,地下水超采严重,水资源不够,人们在地下寻找水源宝藏,深层地下水都是上万年甚至于更长时间蓄积的水,现在都拿出来用了。华北平原累计超采水量达到1000亿 m^3 ,中国668个城市2/3有不同程度的缺水,缺水带来的工农业年损失巨大,以千亿计算。水资源污染严重,水环境污染问题涉及人类的健康,“三湖、三河”污染态势在扩大,现在黄河已经找不到干净的水,很多地方都是劣质水,黄河的污染与泥沙问题很严重,黄河既有泥沙,又有各种各样的污染物在河道内。华北地区的白洋淀污染也非常严重,水几乎是黑色。

中国水环境污染情况,全国七大江河水系的741个监测断面中,29.1%的断面符合Ⅲ类以上水质,70%左右的水是Ⅳ、Ⅴ类甚至于劣Ⅴ类水。全国近一半城镇农村约3.6亿人饮用水源的水质不符合标准。垃圾围城,固体废弃物2002年生活垃圾1.36亿t,工业垃圾9.5亿t,有毒有害废弃物危害还是显现,雨水通过加剧地表与地下水污染,现在工业垃圾非常多。酸雨来自大气污染,大气污染 SO_2 排放2002年为1995万t,为世界第一,酸雨面积占全国30%,据323个城市,仅116个达二级空气质量标准,2003年,全球20个空气严重污染城市,我国占16个,全球共排放231.7亿t。重点水环境治理项目进展缓慢,“十五”计划中应建的污水处理厂共687座,现在已经完成124座,占应建项目数的18%,在建工程212座,占应建项目的31%,未开工的351座,占应建项目的51%,重点治理水域包括淮河、海河、辽河、滇池、巢湖、太湖、渤海、三峡水库。中国与美国轻工业污染物排放的比较,造纸,中国污染物排放量是美国的4~10倍。

水环境、大气污染对人体健康的影响,水污染导致甲肝、伤寒、血吸虫等疾病,废污水、水与食品的污染导致肝癌、胃癌是中国农村人口死亡的主要原因,中国肝癌死亡率为世界第一。污染造成的经济社会损失巨大,水污染和大气污染造成的损失相当于GDP的3.5%~8%。与水相关的生态退化,全国有356万 km^2 水土流失,干旱沙化土地100万 km^2 ,每年以3436 km^2 扩张,我国森林率只有18%,我国大约有2/3的草场退化。沙漠化的情况严重,地下水枯胡杨林大量的死亡,植被破坏造成水土流失,牧场退化,草原沙化。沙漠化引起了沙尘暴以及黄河河道的断流等很多问题。华北地下水严重超采,最大超采量达到150%,地下水位持续下降,原来地下水位在80m左右,现在地下水位标高大概为30m左右,下降了30多米,超采的情况非常严重。50年代地下水开采只有500万 m^3 ,2000年地下水开采量达到4亿多 m^3 。

洪水频繁,威胁人民安全,长江1998年、1991年、1954年、1935年大洪水,松花江1998年特大洪水,黄河1958年、1933年、1840年特大洪水,淮河1975年特大洪水,海河1963年特大洪水,造成每年平均损失上千亿美元。1998年长江大洪水非常严重,黄河下游开封水位高出市区地面8m,一旦洪水下泄不了,冲溃堤防会造成非常大的损失。洪水威胁是中国水资源严重的问题。

水是人类生存的生命线,是经济发展和社会进步的生命线,是实现可持续发展的重要物质基础。依法治水,依法管水,是水资源实现可持续利用的根本保证,也是水利事业可持续发展的根本保证。1988年六届全国人大常委会二十四次通过的《水法》是新中国第一部管

理水事活动的基本法。它的颁布实施标志着我国水利事业进入了依法治水的新时期。《水法》颁布实施 24 年来,我国已经初步建立了与《水法》相配套的水法规体系;基本理顺了水资源管理体制,强化了水资源的统一管理;以实施取水许可制度和水资源有偿使用制度为重点,建立和完善了各项水资源管理制度,使我国水资源管理逐步纳入法制轨道,水的利用率大幅度提高,水利建设和防治水旱灾害工作取得了重大成就。新中国成立 50 多年来,我国初步建成了较为完善的防洪减灾体系,农田灌溉体系和城乡供水体系,有效地减轻了洪水灾害,保障了人民生命财产安全和社会稳定;提高了农业抗御水旱灾害的能力,有效地改善了农业生产条件;促进和保障了城乡社会经济的发展 and 人民生活水平的提高。1998 年以来,我国大江大河的治理又取得了新的进展,1999 年长江发生接近于 1998 年的洪水,但是,无论是水利工程的险情,还是洪水的灾害都大幅度降低,保持了社会稳定,维护了经济建设的正常进行,取得了很好的效益。

经修订的《水法》已经九届全国人大常委会第二十九次会议审议通过,并以中华人民共和国国家主席令第 74 号公布,并于 2002 年 10 月 1 日正式施行。新《水法》的颁布实施,标志着我国依法治水进入了全面推进传统水利向现代水利、可持续发展水利转变,建设节水防污型社会,支持我国经济社会可持续发展的新阶段。

第二节 水 管 理 概 论

一、世界水管理模式简介

水资源管理体制是一个比较复杂的问题。由于国家与国家之间在政治体制、经济制度和自然条件等方面的差异,在世界上没有两个国家的水资源管理体制完全相同。虽然世界上水资源管理模式众多,但是归纳起来,无外乎存在以下 4 种情形:①按照江河、湖泊水系的自然流域为基础而建立的流域管理体制,以欧共体国家对水资源的管理为代表;②以组成该国家的地方行政区域为基础的行政区域管理体制,以美国对水资源的管理为代表;③以水资源的某项经济、社会职能或用途为基础而设立或委托专门的部门进行管理的体制,以日本为代表;④以江河、湖泊水系内自然流域的水资源管理为中心,对该流域内与水资源相关的水能、水产、土地等资源进行统一管理并超出水资源管理范围之外的管理模式,以美国的田纳西流域管理为代表。

由于水资源具有多种社会、经济用途,它的这种多功能性导致了在开发利用和保护过程中的多部门性,以及水资源虽跨不同的行政区域但独立存在的天然系统所导致的江河、湖泊上下游、左右岸在开发利用水资源与防治水害方面相互依存。因此,尽管各国的水资源管理体制各异,但不同管理体制下的国家政府都尊重水资源以流域存在这一基本规律,在其国家政治、经济制度允许的范围内采取各种措施,促进水资源在开发利用和保护方面尽可能以流域为单元进行统一规划、统筹兼顾,以达到水资源最大的社会、经济效益。

1. 我国水管理模式

自 1996 年 2 月人民政府在冀鲁豫解放区恢复黄委会,作为该区治理黄河的专门机构以来,拉开了以流域为单位治理江河、湖泊的序幕,而且新中国成立以后相继在长江、淮河、海河、珠江、松花江与辽河、太湖等大江、大河、大湖恢复或设立流域管理机构。虽然我国对大江、大河、大湖的水资源按照流域进行管理已经有了数十年,但是 1988 年 1 月颁布的

《水法》第九条只确认了行政区域管理这一模式。而第一次明确提出流域管理规定的则是在1988年6月颁布实施的《中华人民共和国河道管理条例》(以下简称《河道管理条例》)中,1997年颁布的《中华人民共和国防洪法》(以下简称《防洪法》)再次强调了对水资源管理实行流域管理与行政区域管理相结合的管理模式。从水事法律对我国水资源管理模式由单一的行政区域管理向流域管理与行政区域管理相结合的规定的转变情况来看,反映了我国人民认识、确认水资源的流域性这一特点的历程。这一变化表明了我国人民和政府认识、尊重自然规律,也是对水资源科学性、技术性、社会性等专业性特点的一个体现。

从水事法律的规定可以看出,我国对水资源管理实行的是流域管理与行政区域管理相结合的制度。实际上这种管理制度是在考察、借鉴国外水资源管理经验的基础上,结合我国水资源的特点和历史传统而创造的一种新的管理模式,与国际上单一的水资源管理模式不一样,具有自己的特色。无论是流域管理还是行政区域管理,只是我国水资源管理的两个不同层面,都是在我国国家水行政主管部门的统一领导下,彼此各有侧重,互有分工,构成我国水资源的一个完整管理体系。相应地,形成了两个不同层面的管理机构、管理人员,即流域管理机构及其工作人员和各级地方水行政机关及其工作人员。

2. 行政区域管理与流域管理之间的关系

如前所述,行政区域管理与流域管理,只是我国水资源管理内容中的两个不同层面,应当各有侧重,彼此补充,共同实现对水资源的最大限度的利用。而关于两者在水资源管理过程中彼此之间的关系,现有的水事法律规范均没有作出规定,这在一定程度上削弱我国水资源管理模式作用的发挥。原黄河水利委员会主任、前水利部副部长化云同志在《我的治河实践》一书中对二者关系有着精辟的论述:“治理与开发黄河,决不是为某一局部地区除害兴利,而是要除全河的害兴全河的利,为国家的繁荣富强作贡献。国家成立流域机构,就是为了加强对黄河的统一治理,使治黄工作在宏观上达到经济效益、社会效益和环境效益的高度统一。”世界上大多数发达国家都是按照江河流域为单位管理、利用水资源与其他资源。1992年联合国环境与发展大会通过的《二十一世纪议程》中也明确提出水资源应按流域进行综合管理。由此可见,按照江河流域为单位对水资源及其相关资源进行管理是水利行业的发展趋势,水事法律应当体现并反映这一发展趋势,明确江河流域管理与行政区域管理二者之间的关系。

二、水资源管理的重要性

水资源对一个国家和地区的生存和发展,有着极为重要的作用。加强对水资源的管理,首先应从以下几层观念建立全面的认识。

1. 水的资源观念

水与地下的矿藏和地上的森林一样,同属国家有限的宝贵资源。水资源虽是可以再生的,但从我国幅员和人口来看,我国是水资源短缺的国家,人均占有量 2700m^3 ,仅是世界人均水资源占有量的 $1/4$ 。我国华北、西北地区严重缺水,人均占有量仅分别为世界人均水资源占有量的 $1/10$ 和 $1/20$ 。长期以来,人们的习惯思想认为:我国有长江、黄河等大江大河,水是取之不尽、用之不竭的。这些不科学的糊涂观点导致人们用水无计划,把本来应该珍惜的有限水资源随便滥用,浪费很大。过去常说“水利是农业的命脉”,这已远远不够,根据现代国民经济发展的实践,可以认为“水是整个国民经济的命脉”。对这样有限的宝贵资源,我们必须加以精心管理和保护。