

# 水资源可持续利用的法律对策

文伯屏

(中国社会科学院 法学研究所,北京 100102)

**摘要:**本文系统地论述了淡水资源的重要性、中国水资源可持续利用的严峻形势、国际水法和外国水法可资借鉴的一些特点、中国必须坚持“以法治水”的理念等问题,并对中国应怎样贯彻“以法治水”理念的问题提出了明确、具体的看法和建议。

**关键词:**水资源;可持续利用;法律对策

**中图分类号:**D922.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2003)05-0100-05

## Legal Countermeasures on Sustainable Uses of Water Resources

WEN Bo-ping

(The Research Office of Law, Institute of China Social Sciences, Beijing 100102, China)

**Abstract:** This paper first discusses systematically some problems such as the importance of the fresh water resources, the world water resources crisis aggravated, the severe situation of sustainable utilization of Chinese water resources, some characteristics that international water laws and foreign water laws can be drawn lessons from, China must insist on the theory of harnessing the river with the law, and then it proposes some clear and concrete suggestions on China how to carry out the theory of harnessing the river with law.

**Key words:** water resources ; sustainable utilization; legal countermeasure

### 一、淡水资源的重要性

水在维持生命和保护环境中有着极为重要的作用。科学研究表明,人体的59%—66%由水组成,一般情况下一个人在没有食物但是有水的条件下可以存活7天,可是在虽有食物却没有水的干燥环境下只能存活3天。一个城市在没有正常能源甚至没有交通工具的情况下还可以维持一定时间的正常运转,然而没有水,这个城市很快就会成为一座死城。地球上97.5%的水是海水,既不能直接饮用也不能灌溉。在余下的2.5%的淡水中,有87%是人类难以利用的两极冰盖、高山冰川和永冻地带的冰雪。人类真正能够利用的是江河湖泊及地下水的一部分,不足世界淡水总量的1%。水资源不仅仅是一个环境和经济问题,同时也是社会和政治问题。没有足够的可用水,越来越多的人营养不良,寿命缩短或丧失劳动力;工农业的发展受到很大制约。<sup>[1]</sup>在过去50年中由水引发的冲突共507起,其中37起是跨国境的暴力纷争,21起演变为军事冲突,因水而起的用水条约共签署了200个。<sup>[2]</sup>

### 二、中国水资源可持续利用形势严峻

#### (一)缺水严重

母亲河断流现象严重。黄河沿岸8省区正面临着新中国

成立以来最严重的用水紧张局面。黄河水利委员会专家预测,今年汛前,黄河来水有望创50年来最低纪录,这些地区的传统农产品减产已成定局。面临严重用水紧张局面的省、自治区是:青海、甘肃、宁夏、内蒙古、山西、陕西、河南、山东。自1998年以来,山东持续5年大旱,中小河道全部断流。目前山东农作物受旱面积已超过1500万亩,有625万人吃水困难,50多家骨干企业被迫限产、停产。持续干旱使越冬小麦出苗率低,一类苗比常年减少20个百分点。今年1—6月份,黄河水利委员会分配给山东的引黄水量是21.46亿立方米,仅相当于去年同期山东引黄水量的60%。黄河主要水源补给地上游的省区也持续干旱。黄河源区分别于1960年、1979年、1997年、1998年、1999年发生断流,其中发生于1998年10月20日至1999年6月3日的断流时间长达7个多月。目前,龙羊峡、刘家峡等黄河上游大、中型水库的蓄水量已降至建库以来的历史最低点。<sup>[5]</sup>黄河上游来水出现了近50年来的最低值,大面积河滩外露,龙羊峡与刘家峡区间来水比多年同期平均值减少50%以上,龙羊峡库容已经逼近死水位。黄河水利委员会洪尚池教授说,黄河来水少,除气候原因外,主要是流域内工农业用水大幅增加。1950年,黄河流域灌溉面积仅为1200万亩,

收稿日期:2003-08-10

作者简介:文伯屏(1927-),男,湖南株州人,中国社会科学院法学研究所研究员,兼任世界自然保护联盟(IUCN)环境法委员会委员、中国法学会环境资源法学研究会顾问、海南省环境教育协会高级顾问、福州大学兼职教授等职,主要从事环境资源法研究。

现在已达 11 000 万亩,黄河用水已超过水资源的承载能力。黄河水利委员会预计,到 2010 年,正常年份下,黄河水资源供需缺口将达 40 亿立方米。专家指出,在南水北调工程尚未建成的情况下,黄河用水紧张的局面还将持续一段时间。因此,在黄河流域率先建立节水型社会是大势所趋。<sup>[6]</sup>长江源头通天河水已浑浊如黄河,五大干支流注入通天河的水量占总水量的 70%,但这些干流的水也都受到沙漠和干涸的严重威胁。<sup>[7]</sup>有的内陆河干枯,接近沙漠化。新疆塔里木河全长 2 200 公里,长度居世界内陆河之二,居我国内陆河之首位。在生态环境极其脆弱的中国西部,养育了一带宝贵的举世闻名的沙漠绿洲。由于上世纪 50 年代的大规模屯垦,全流域生态急剧恶化,60 年代至 90 年代的 30 年间,塔里木河干流已由 1 321 公里缩短到 1 001 公里,缩短 1/4;水质急剧恶化,枯水季节矿化度大于每升 5 克,咸涩不堪,甚至超过中国灌溉用水二类标准 2-3 倍,下游垦区已基本停止饮用;断流地区地下水位已由 2 米下降到 16 米以下;绿色走廊的面积也由 81 万亩减少到不足 20 万亩,大片草原沦为沙漠,20 万亩耕地抛荒,塔克拉玛干大沙漠和库姆塔格大沙漠从东西两面向塔里木河绿洲合击,30 年间推进了 60 公里,一旦两大沙漠合二为一,整个新疆东南部将变为人类生存的禁区。<sup>[8]</sup>目前,塔里木河下游地区生态仍靠紧急输水维系,水利部门今年上半年组织实施的第五次输水工程,向下游输送 3 亿多立方米水量,其中来自塔里木河自身的水量约占 1/5,其余水量均由博斯腾湖调入(塔河下游继续输水扩大受益生态区.2003-04-14)。联合国在今年 3 月 16 日“第三届水资源论坛大会”召开之前发表的最新报告《世界水资源开发报告》对 180 个国家和地区的水资源丰富状况做出排名,中国以平均每人每年拥有近 2 260 立方米用水统计数字排在第 128 位。我国年缺水总量约为 300-400 亿立方米。每年农田受旱面积 700-2 000 万公顷。全国 669 座城市中有 400 座供水不足,110 座严重缺水。河南省商丘市目前人均拥有水资源仅为 280 立方米,不足全国人均水资源量的 1/8,远远低于国际公认的人均水资源 1 000 立方米的下限。<sup>[9]</sup>水资源短缺已经成为中国尤其是北方地区经济社会发展的严重制约因素。

## (二)水污染严重

一是主要污染物排放量远远超过水环境容量。据专家测算,2002 年 COD 排放量超过环境容量的 70%,二是江河湖泊普遍遭受污染。全国 7 大水系 741 个监测断面中,41% 的监测断面水质劣于 V 类(严重污染)标准;全国 75% 的湖泊出现了不同程度的富营养化,尤以巢湖、滇池、太湖为重;三是生态用水缺乏,加剧水环境恶化。辽河、淮河、黄河地表水资源利用率都远远超过国际上公认的 40% 的河流开发利用上限,海河已接近 90%。一些北方河流呈现出“有水皆污、有河皆干”的局面,生态功能几近丧失。<sup>[10]</sup>以长江流域为例,在废、污水的排放中,工业废水和生活污水分别占 75% 和 25%;四川、湖北、湖南、江苏、上海、江西的废、污水排放量占流域 18 个省、市、自治区总量的 84.6%,是废、污水的主要产生地;上海、武汉、南京、重庆排放的废、污水量占 21 个干流城市的 73.4%,是长江最主

要的污染源。由于污染严重,在长江岸边形成许多污染带。这一条条的污染带冲向大海,加上沿海地区产生的大量废、污水直接排入海中,导致赤潮频频发生,显示我国水污染的最后—道防线已被冲破。<sup>[11]</sup>2003 年 3 月以来,广西壮族自治区北海市的南部海岸已先后 4 次遭受赤潮袭击。<sup>[12]</sup>昔日的渤海水清、物丰,今日的渤海是“死海、空海”。<sup>[13]</sup>水环境化学污染和病原体污染都将严重危害人类健康。在抗击“非典”的斗争中,应当强调不可忽视的一个问题是水环境病原体污染。病原体污染是指由细菌、病毒、寄生虫等造成的污染。水环境病原体主要来自城市污水、医院污水及屠宰、制革、洗毛、生物制品等工业废水和牲畜污水。水环境病原体污染可以导致传染病的暴发。中国预防医学科学院对 24 个省、市、自治区 164 个县的 1 534 个监测点作长期调查,结果发现 30% 的水样有机污染物超标,46.3% - 66.2% 的水样大肠杆菌超标,这是值得严重注意的问题。<sup>[14]</sup>

### (三)有的水系洪水泛滥成灾

2002 年全国共有 1.9 亿人次不同程度遭受洪涝灾害,因灾死亡 1 532 人,造成各类直接经济损失达 679.8 亿元。<sup>[15]</sup>2003 年,淮河洪水刷新了上个世纪洪水的纪录,境内有近百万人大转移,受灾人口 4 751.8 万,直接经济损失 181.7 亿元;<sup>[16]</sup>湖南省湘江全流域和资水上游曾出现超危险水位洪水。<sup>[17]</sup>

### (四)血吸虫病疫情肆虐长江流域

近年来,血吸虫病在我国长江流域的湖南、江西、湖北、安徽、江苏以及四川、云南两省的部份山区呈上升趋势。现已发现血吸虫进入人的脑部、骨髓、脊椎的病例。血吸虫在人体内的寿命可达三四十一年,血吸虫病的传播渠道是钉螺,有阳性钉螺存在的水域都是疫水,有的血防干部说,洞庭湖每年都发洪水,被洪水漫过的地方又有了钉螺,现在差不多整个洞庭湖都是疫水了。血防工作将是一项长期艰巨的任务。<sup>[18]</sup>

### (五)生物入侵

国家环保总局公布的首批入侵国内的 16 种外来物种黑名单中,紫茎泽兰名列第一。中国科学院武汉植物所三峡课题组的专家在三峡库区考察时,意外发现了紫茎泽兰。它原产中美洲,是一种适应性强的恶性杂草,繁殖速度惊人,它与周边植物抢水争肥,很快就能将其它植物消灭并蔓延开来,所到之处寸草不生,牛羊吃了会有中毒现象,堪称“绿色杀手”。<sup>[19]</sup>

紫茎泽兰在入侵云南、贵州的大部份地区后,开始入侵广西;另一种危害很大的外来物种“水葫芦”在广西境内天然水域随处可见,对水域生态环境及自然景观影响很坏。<sup>[20]</sup>“食人鱼”1985 年首次在大连海洋馆露面,接下来在遍布全国的家庭玻璃缸水族市场上备受欢迎,当最近有消息说“食人鱼”进入了黄河流域,人们的漠视态度才有了改变。因为欠考虑地引进一些物种,云南省有记载的鱼的种类有 2/3 已消失或受到威胁。<sup>[21]</sup>

## 三、国际水法和外国水法可资借鉴的一些特点

国际水法和外国水法可资借鉴的内容主要有以下方面。

(一)许多国家的宪法或环境法律规定了“环境权”是基本

人权

规定了环境权的40多个国家的宪法或立法文件中,环境权或者是作为人的权利之一,或者是作为国家的职责,或者二者兼而有之。1979年7月12日的秘鲁宪法第123条承认“在健康、生态平衡、适合于生命发展和风景自然保护的环境中生活的权利”。1991年12月19日颁布的俄罗斯环境保护法第1条规定:以保护自然资源和个人生活方式为目标,调整社会与自然的关系,是俄罗斯环境立法的首要任务之一,环境立法的目标是加强今世与后代的利益平衡。<sup>[22]</sup>2002年,联合国人权委员会发表了一个关于水问题的报告,支持获得安全饮水和卫生条件是一项人权的观点;联合国在解释《经济、社会和文化权利的国际公约》的一个文件中也明确宣布,“饮水的人权是一项生活和健康的基本权利。足够的安全饮水是实现所有人权的一个先决条件”。<sup>[23]</sup>

#### (二)一些国家的法律还规定了多种“水权”

包括水资源所有权、使用权(用益权)、支配权、经营权、水运权、水电权、放水权、河岸权、河流流量权和湖泊正常水位权等以及水权交易市场。法国环境法第210.1条规定“水体为全民族的共同财产”“人人均有权遵照法律、法规及以往制定的法律、法规的规定使用水”。<sup>[24]</sup>美国许多州都规定了维持河流基本流量和湖泊正常水位的权利。为了维护河流基本流量和湖泊正常水位权,科罗拉多州水利委员会除努力申请新的水权外,还实施了“水获得计划”,各种政府实体、环境资源保护组织、企业和个体户纷纷将他们已经优先占有的水权捐献给水利委员会,目前该州水利委员会已对全州8000英里长的河流和486个湖泊拥有河流基本流量和湖泊正常水位权,此后该州的环境获得了很好的保护,居民可以享受河流、湖泊的美丽景色,野生动植物特别是水生生物也因此受益;旅游业、水上娱乐行业也得到长足的发展。<sup>[25]</sup>

(三)从只考虑一个地区主要河流或河流的一部份这种狭隘视角发展为考虑集水区域或河流流域,考虑自然水文数据;从相对简单、直接地防止重大跨界污染的义务发展为建立广泛的、保护共享资源的法律制度

联合国制定的《21世纪议程》主张,为统一淡水的质量和在水资源管理,需要同时追求三个目标:以流域为基础保持生态系统的统一,保护公共健康,实施水资源管理发展人力资源。著名的国际河流如莱茵河、多瑙河都订立了以流域为基础的国际公约,日本过去污染严重的湖泊制定了特别法(如濑户内海环境保全特别措施法)以后,情况得到根本好转。

#### (四)法律规范很具体、完备

在淡水保护方面,与海洋保护和生物多样性保护一样,国际环境法建立了一个金字塔似的结构:最上层是一整套原则和规则,以下是区域制度,再往下是次区域协定或双边协定。<sup>[22]</sup>《美国法典》第33卷是《航行与通航水域法律》,其中第26章是《联邦水污染控制法》,1972年制定,1972年、1977年、1987年修订。此法律共六章137条,译成中文共206页,可谓十分详细。德国于1959年制定《自然保护法》,60年代制定《水

源管理法》,70年代制定《环保基本法》,1996年制定《水管理法》,1998年修订,该法共6章,45条,规定的内容很具体、明确,违反本法规定(除违反第41条第1款第7项是罚款2万德国马克外),罚款10万马克。还有《洗涤剂法》、《滴滴涕法》、《废水排入水域纳税法》等法规,加以执法很严,因而对水域的管理收效很好。在五六十年代,莱茵河水污染很严重,而现在的莱茵河水已达到饮用水标准。<sup>[26]</sup>

#### (五)规定建立强有力的水资源管理机构

法国是最典型的例子。法国《环境法典》第二卷第一编“水体和水域”中规定:国家水利委员会直属政府总理领导;每个流域或流域群设立一个流域委员会;每个流域或流域群设立一个水利管理局。对这些机构的组成人员、任务、基金与财政、制度、水价、排污、处罚等都作了详细规定。<sup>[26]</sup>

#### (六)很重视污水处理和水的重复利用率

德国环境保护部近日发表的年度报告称,德国日人均生活用水开支大约为22欧分,年人均水费79.2欧元,而日人均污水处理费则达32欧分,年人均污水处理费大约为117欧元。德国每吨生活用水均价1.7欧元。就是说:德国人支付的污水处理费高于生活用水费。<sup>[27]</sup>

#### (七)很重视对淡水湿地的保护

两年前,经美国最高法院判决,各州淡水湿地的管辖权由联邦政府移交至州政府。目前,南卡罗莱州正着手制定淡水湿地保护法。该法案将根据湿地的大小、位置、功用、受已有排水渠等设施影响的程度等特性来划分不同等级,允许开发低等级湿地,但需要对开发商规定保护责任,补偿因土地开发而丧失的湿地面积;严格保护高等级湿地,禁止开发。<sup>[27]</sup>

### 四、必须以法治水

我国水资源可持续利用形势严峻的重要原因之一是水资源法制不健全,法制建设步伐缓慢。针对我国水资源法制建设存在的问题,借鉴国际水法、外国水法的重要经验,提出以下七点建议。

#### (一)坚定不移地树立“以法治水”的理念

关于水资源可持续利用方面存在的问题,不少专家学者作了很多调查研究,并且提出了不少解决问题的意见、建议、方案、规划、措施,这些都是很重要的基础理论和基础工作;但是如果停止在这一步,其作用则很有限,必须及时集中上述意见、建议、方案、规划、措施,经过立法程序制定(或修订)成体现国家和全体人民意志、以强制力保证其实施的法律,才能发挥其绝对权威的效力和作用。发达国家其所以都是法治国家,就是深知这个道理。我国要建成法治国家,必须坚定不移地树立以法治国、以法治一切事业的信念;治水也不例外,必须坚定不移地树立“以法治水”的理念,制定具体、细致、完备的水资源法律规范,真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。法律法规是反映、依据经济基础而制定的上层建筑的组成部分,法律法规的实施又反过来保护、促进经济基础的发展;经济基础是不断发展变化的,法律法规必须依据经济基础的发展变化适时地进行修订(包括立、改、废),才能充分发挥其

保护、促进经济基础不断发展的作用,否则适得其反。立法工作当然应力求保证和提高立法质量,但是对一件法律法规的制定,不能要求一劳永逸,毕其功于一役。纵观中外法制建设史,法律、法规往往是在不断修订中逐步成熟、完善,“成熟一个,制定一个”的立法指导思想容易导致立法工作滞后,应当以“只争朝夕”的精神,提高立法效率,加快水资源法制建设的步伐。

### (二)建议修订宪法

在修订的宪法中,体现党的十六大关于“三个代表”重要思想等决定;同时对国家可持续发展战略,公民、法人环境权,土地、淡水等自然资源的所有权、使用权、支配权、经营权以及交易市场等重大问题作出明确的原则性规定。

### (三)制定中央与地方两个积极性密切结合的全国水资源立法规划

我国幅员辽阔,地形多样,气候复杂。在这样的条件下发育的河流,与世界同纬度其它国家或面积相当的地区和国家相比,则不尽相同,具有自己的明显特点:数量众多,水量丰沛,水系多样,资源丰富。全国流域面积在一百平方公里以上的河流有50 000余条,一千平方公里以上的河流有1 580条,大于一万平方公里的有79条。还有许多湖泊、水库,重点湖、库有28个。我国陆地面积约与欧洲及美国相近,然而大河的数量却远远多于欧洲和美国。甚至面积为我国两倍多的北美洲,长度超过1千公里的大河条数也仅为我国的2/3。我国的河流虽多,但在地区上分布很不均匀;水量丰沛,而随季节变化;而且地区差异显著,华北河流的水量远远小于南方河流,华北河流洪、枯水流量变幅大,洪水暴涨猛落,南方河流流量变幅小,洪水涨落缓慢,华北河流的含沙量远远大于南方河流,华北河流有结冰封冻现象,南方河流经冬不冻;水系类型也多种多样,树枝状水系最普遍,格子状水系也不少,还有扇形水系、不对称水系等。河川径流量的多寡是水利资源丰富与否的一个重要标志,有了丰富的水量,才有灌溉、发电、航运、给工业及城市居民供水的条件。我国是世界上河流水量最多的国家之一,无疑水利资源极其丰富。<sup>[28]</sup>我国水资源方面的现行法律是:《水法》(1988年颁布,2002年修订),《水污染防治法》(1984年颁布,1996年修订),《防洪法》(1997年颁布),《水土保持法》(1991年颁布)以及一些相关的配套法规。总体上,水资源方面的法律规范还很不具体、不细致、不完备,还不可能真正做到有法可依,执法必严。有人曾经提出中国应当有一部统一的水法,应当将《水污染防治法》与《水法》合并成一部统一的水法。笔者认为《水污染防治法》和《水法》是先后颁布、修订的,这两部现行法律具有同等法律效力,相辅相成,如果两者发生不适应实际情况的问题,可采取及时补充、修订的办法解决,现在尚无合并的必要,如果要合并,那就要同时考虑是否将防洪法、水土保持法等有关法律、法规都合并编纂成一部水法典。编纂、制定一部水法典的条件目前不成熟,必要性不大,当务之急是要使水资源法律规范比现行法更具体、细致、完备,应当制定、修订而尚未制定、修订的法律、法规必须有计划

地尽快制定或修订。

### (四)重要江河必须制定以流域为基础的综合性特别法律

我国大江大河流域很长很广。在世界最长的河流中,长江和黄河分别列为第三和第五位,此外,流经或发源于我国的澜沧江(下游是湄公河)、黑龙江,也都在世界最长的10大河流之列。我国通常称为7大重点水系是指长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河。

长江总长6 300公里(仅次于亚马逊河与尼罗河),干流流经11个省、自治区和直辖市;支流延伸至8个省、自治区境内,流域面积为180多万平方公里,约占我国陆地面积的1/5(相当于英、法、意大利、奥地利、日本和西德面积的总和);流域人口总数已逾4亿。长江干流拥有700多条一级支流,其中流域面积1万平方公里以上的40多条,5万平方公里以上的9条,10万平方公里以上的4条。通常所说的“五湖四海”中的五湖,即鄱阳湖、洞庭湖、太湖、洪泽湖、巢湖,都集中在长江中下游地区。据统计,仅湘、鄂、赣三省沿长江两岸,面积在百亩以上的也有18个之多。长江流域的湖泊总面积为22 000多平方公里,其中中下游两岸约为21 000平方公里,占97.8%。长江三角洲河道纵横,土地肥沃,是“鱼米之乡”,加以人口集中、交通便利,是我国工农业生产最发达地区。三峡大坝是世界第一大坝,6月10日已实现蓄水135米,满足初期发电、通航和调蓄洪水的要求;到2009年,“221.5亿立方米库容可拦截百年一遇大洪水,847亿度年均发电量可照亮大半中国,万吨级船队可从重庆直达上海。总之,长江在自然、经济、社会和国家发展战略地位等方面具备各种优越条件,孕育着巨大的发展潜力。黄河是我国第二大河,全长5 464公里,流经9个省、自治区,流域面积近80万平方公里,流域的人口约9 000多万。黄河是中华民族的母亲河,其政治、经济、文化等各方面意义都十分重要,但是因“先天不足,后天失调”而成为一条多灾的河流。我国第三大水系是黑龙江,其南源额尔古纳河、黑龙江干流及其支流乌苏里江,都是中俄两国的界河,在我国境内全长3 420公里。流域面积254 796平方公里,径流总量达2 709亿立方米,为黄河水量的5倍。松花江是黑龙江的最大支流,全长1 927公里,流域面积为545 000平方公里(均在我国境内,跨黑龙江、吉林省和内蒙古自治区),超过了珠江流域,占东北地区总面积的60%。松花江虽是黑龙江的支流,然而在经济意义上却远远超过了黑龙江。松花江的干流河槽宽而深,坡度比较平缓,水量丰富,对航行十分有利,全流域通航里程为2 600多公里,哈尔滨以下可通航千吨以上的江轮,松花江的航运量约占我国境内黑龙江流域总航运量的95%,成为东北地区重要的水运干线。我国第四大水系是珠江,干流总长2 215.8公里,流域面积为45.26万平方公里(其中极小部分在越南境内),流经云南、贵州、广东三省和广西壮族自治区,是我国南方最大的河流。珠江三角洲是全国经济发达地区之一。海河是我国华北最大的水系,干流长度只有74公里,它有五条大支流和向四面八方伸展出去的300多条较大支流,构成华北最大的水系——海河水系。流域面积26 500平方公里,跨北京、天津、河北、河

南、山东、山西及内蒙古自治区,是我国北方政治、经济、文化的核心地带。淮河是我国中部一条重要河流,流经河南、湖北、安徽、江苏,干流全长1 000公里,流域面积为18.6万平方公里,与长江流域相接。辽河全长1 430公里,流域面积达164 104平方公里,跨辽宁、河北、吉林三省和内蒙古自治区。<sup>[28]</sup>

上述7大水系中,海河、淮河、辽河干流长度、流域面积比长江、黄河、松花江、珠江较小,但是人口总量大、密度高,资源、能源消耗高度集中,水环境问题突出,在现代化建设中同样占有重要的战略地位,是党中央、国务院确定的环保工作重点流域。“三河”流域都是跨三个省(自治区、直辖市)以上,因此,笔者认为,我国的7大重点水系,都必须分别制定以流域为基础的综合性特别法律。先加快制定长江法、黄河法,取得经验后再制定其它5大流域的特别法律,其余重要河流、湖、库可分别制定行政法规或地方性法规,加强管理,使“以法治水”的理念落到实处。

#### (五)制定以流域为基础的特别法律需注意的问题

现行《水法》、《水污染防治法》、《防洪法》、《水土保持法》与将要制定的《黄河法》、《长江法》是何种法律关系?笔者认为水资源基本法与水资源特别法的关系,两者的法律效力是同等级的,只是功能有所不同,后者立法时应尽可能与前者相协调,如果两者有矛盾、抵触之处,应按“后法优于前法”、“特别法优于基本法”的原则处理。

要上、中、下游一体化,包括源头和入海口;要考虑流域两岸的地质、经济、人文等各方面因素,要充分体现国家和全国人民的意志,坚决贯彻全局观点,克服地方保护主义和部门本位主义等弊病,保证流域立法的高质量。

以流域或湖、库为基础制定的法律、法规应当是综合性的,其内容包括水质、水量;包括地表水、与之相连的地下水、水陆生态系统;包括水权(水资源所有权、使用权、支配权、经营权、水运权、水电权、放木权、河岸权等)和水权交易市场;包括流域(湖、库)的规划、开发、利用、治理、保护以及供水、调水、节水、筑坝、开渠、防治洪水、水土保持、沿岸污染源的防治、污水处理设施的建设和管理、地质灾害的防治、水价问题、渔业、湿地等自然保护区的管理、保护生物多样性、防治生物入侵、污染物排放标准、许可证、监测、预警、报告等制度和违法责任等等。

有些比较复杂的重要问题,例如南水北调、沿岸污水处理设施的建设和管理、水价、水权交易等,必要时可以制定配套法规。

#### (六)建立、健全强有力的水务管理机构

重要江河和湖、库都应建立水务管理委员会、水务管理局(或处、科),作为法律法规的一项重要内容。应明确规定水务管理委员会、水务管理局(处、科)的性质、隶属关系、职责任务、人员编制、有关制度等等;为了加强执法的力度,法律法规应

明确规定水务管理委员会、水务管理局(处、科)的法律地位,是本流域(湖、库)特别法的主要执法机构。<sup>[29]</sup>

#### (七)发挥地方立法的积极性、主动性

省、自治区、直辖市不应等待,应当根据有关的现行法律和行政法规,结合辖区的情况和特点,制定有关的地方性法规或规章。《浙江省水资源管理条例》从2003年1月1日起开始实施(全国首个水资源管理地方性法规施行,2003-01-03)是一个很好的典型,值得其他省、市、自治区借鉴。

#### 参考文献:

- [1]顾德伟.水为发展服务[N].科学时报,2002-03-25.
- [2]联合国.世界水资源开发报告[N].中国环境报(地球村周刊),2003-05-15.
- [3]王丹红.孟加拉国3000人因井水丧命[N].科学时报,2003-06-30.
- [4]青泽.积极采取行动[N].中国环境报,2003-03-19.
- [5]黄河断流频率将增高[N].北京青年报,2002-12-16.
- [6]林晃,邓卫华.黄河仍未走出枯水期[N].科学时报,2003-05-22.
- [7]晓凭.长江源头生态遭迁危机[N].科学时报,2000-08-19.
- [8]易正.罗布泊忧思[J].黄河黄土黄种人,2001,(8):51.
- [9]谭永江,等.商丘面临水危机[N].科学时报,2003-04-11.
- [10]宗建树.让人们喝上干净的水[N].中国环境报,2003-06-04.
- [11]张晓良.污染冲破水体最后防线[N].科学时报,2000-08-14.
- [12]黄松岭.赤潮突袭北海南岸[N].中国环境报,2003-04-25.
- [13]林笛.渤海,令人望海兴叹[N].科学时报,2003-04-28.
- [14]杨志峰.警惕水环境病原体污染[N].中国环境报,2003-05-30.
- [15]我国近2亿人次遭受洪涝灾害[N].老年文摘,2002-09-09.
- [16]淮河水患[N].中国环境报,2003-08-06.
- [17]刘文杰.灾害[N].科学时报,2003-05-21.
- [18]血吸虫病疫情肆虐长江流域[N].老年文摘,2003-08-18.
- [19]王玲.洋恶草入侵三峡[N].科学时报,2003-04-10.
- [20]外来生物东西夹击广西[N].中国环境报,2003-05-30.
- [21]亚马逊“食人鱼”威胁黄河[N].参考消息,2003-01-24.
- [22]亚历山大·基斯莱.国际环境法[M].张若思编译.北京:法律出版社,2000.18-19,186-207.
- [23]肖巍.水资源,我们并不富裕[N].文汇报,2003-06-05.
- [24]赵国青,文伯屏,从选功,金瑞林,蔡守秋,等.外国环境法选编[M].北京:中国政法大学出版社,2000.625.
- [25]蔡守秋.论水权体系和水市场[J].中国法学,2001,(增):3.
- [26]赵国青,文伯屏,等.外国环境法选编[M].北京:中国政法大学出版社,2000.625-663,763-765.
- [27]世界环境时讯[J].世界环境,2003,(1):89-91.
- [28]黄锡荃,苏法崇,梅安新.我国的河流[M].北京:商务印书馆,1982.1-22,40-243.
- [29]环保局被定为事业单位能否行使行政执法权[N].中国环境报,2003-04-26.