

# 中国水资源保护问题及法律对策

曾文革,余元玲,许恩信

(重庆大学 法学院,重庆 400045)

**摘要:**水是生命之源,水资源对人类生存、生活和生产都具有非常重要的作用,水资源是支撑自然生态系统和社会经济系统不可代替的重要资源和关键因素。世界各国都在从多方面采取各种措施对国内的水资源进行保护。目前,中国水资源保护工作取得了一定的成绩,但也存在一些不容忽视的问题亟待解决。文章对中国水资源保护的现状进行了分析,发现其问题所在,并从法律上提出了相应的完善及应对措施。

**关键词:**水资源保护;问题;法律对策

中图分类号:DF46

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2008)06-0092-04

20世纪,世界经济和科技高速发展,在这100年的时间里,人类创造了前所未有的巨大财富,但是人类对资源的开发强度也达到了前所未有的程度。特别是第二次世界大战以来,人类对水资源的过度开发,用水的浪费和对水资源的污染,使世界上的水资源日益短缺。以水资源的有效保护和可持续利用来保障人类的生存安全和经济社会的可持续发展,是当今世界各国的共同使命。联合国千年宣言呼吁:通过在区域、国家和地方各级拟订促进公平获取用水和充分供水的水管理战略,制止不可持续地滥用水资源,并确定了到2015年将无法持续获得安全饮用水的人口比例减半的具体目标。联合国第58届大会确定2005-2015年为生命之水国际行动10年,敦促各国、各地区更加关注与水相关的问题,实现与水相关的目标<sup>[1]</sup>。在全世界致力于加强水资源保护的21世纪,中国作为经济快速发展的人口大国和发展中国家,也应当采取更加有效的措施来加强国内水资源的保护。

## 一、中国水资源和水资源保护现状

### (一) 中国水资源现状

水资源是基础性自然资源,是人类生存环境的重要组成部分,同时,水资源又是重要的战略性经济资源,是一个国家综合国力的有机组成部分。中国的水资源状况令人担忧:首先,水资源人均占有量低。中国是一个贫水国,全国人均水资源占有量仅为世界人均占有量的1/4,中国是世界上公认的13个水资源最为匮乏的国家之一<sup>[2]</sup>。其次,水资源空间分布不均衡。总体上看,东南、西南地区水量丰富,西北、华北地区水量贫乏。长江流域及其以南地区,径流量占全国的80%,而耕地只占全国的38%;黄河、淮河、海河三流域,径流量不到全国的7%,耕地却占全国的40%<sup>[3]</sup>。再次,水资源污染问题日益严重。目前,中国约有1/3以上的工业废水和9/10以上的生活污水未经处理就排入江河湖库。最为严重的是淮河、辽河、汾河、海河等流域,南方的黄浦江、滇池等水体也被严重污染。全国约有90%的城市水环境恶化,附近河流或河段已成为排污沟<sup>[4]</sup>。

收稿日期:2008-06-30

基金项目:重庆市软科学研究计划(CSTC 2007EB9001)

作者简介:曾文革(1966-),男,重庆人,武汉大学法学院博士后,重庆大学法学院教授,博士生导师,主要

## (二) 中国水资源保护现状

中国水资源保护工作是随着环境保护的开展而逐渐进行的。自建国以来,随着环境污染和破坏的日益加剧以及人们环保意识的不断提高,中国环境保护工作逐渐得到更多人的重视,同时,水资源保护也日益提上日程。改革开放之后,中国水资源保护经历了改革开放所带来的巨大变化,在计划经济时代依靠行政手段和计划配置水资源的模式正逐步被市场所引导的机制代替,市场经济的各种手段被逐步引入水资源保护,这对改善效率、增加供水量和保护水环境起到了积极的作用,大大提高了水资源对社会经济发展的贡献率<sup>[5]</sup>。同时,中国的水务行业经历了建国之后的大规模建设后,现在已经进入了一个污染防治与开发、利用以及管理并重的时代。在水资源污染防治方面,由单一的依靠科学技术手段转变为注重技术与体制的结合;在水资源开发利用方面,可持续利用与发展正在逐渐成为指导思想;在水资源管理体制上,形成了流域管理与行政区域管理相结合、统一管理 with 分级管理相结合的管理体制;在水资源保护的立法方面,中国先后颁布、修改了《环境保护法》、《水土保持法》、《水法》以及《水污染防治法》等关键性法律以及许多行政法规和部门规章。

## 二、中国水资源保护存在的问题

在肯定中国在水资源保护所取得成绩的同时,我们必须清醒地认识到中国的水资源危机并没有从根本上消除,水污染还在不断恶化,水资源保护工作还存在很多问题与不足。

### (一) 水资源保护理念陈旧

由于长期受传统“经济利益优先”思想的影响,在水资源保护方面,很多地方都没有建立起可持续发展的指导思想,致使“有法不依、执法不严、合法不护、违法不究”、“以罚代法”等地方保护主义在很大程度上盛行。2004年3月,四川沱江特大水污染事故就是这方面典型的实例<sup>[6]</sup>。“生态利益中心主义”和可持续发展理念的缺失以及地方保护主义的存在使很多排污型企业将未经净化或处理的废水直接排入河流或湖泊。这些企业虽然在经济利益上为地方政府“谋了福利”,创造了一定的经济价值,但却破坏了当地的环境系统和生态资源,失去了水资源的生态价值,给人民群众的生命安全造成了极大的威胁。

### (二) 水资源保护手段单一

中国的水资源保护是在水环境受到污染的特定历史条件下开始并顺势发展起来的。就专门的水资源保护部门而言,工作基本上是围绕水污染防治进行的,水资源保护即水污染防治的思想根深蒂固<sup>[7]</sup>。这种单纯的水资源保护意识造成了目前很多地方水资源保护手段的单一化,过多地重视技术手段,通过污水处理、兴建工程等科学技术手段来保护水资源,而忽视了水资源保护的经济手段、行政手段、法律手段以及社会手段。长期以来,单一化的水资源保护手段不仅使水资源的污染防治没有取得应有的效

果,也使水资源开发、利用、管理等水资源保护的其他方面工作在很大程度上受到了阻碍,制约了中国水资源保护工作的顺利开展。

### (三) 水资源保护制度不完善

中国在《水法》、《水污染防治法》中建立了很多水资源保护制度,如水资源规划制度、水资源开发利用制度、水资源管理制度等,但是这些制度远不能满足中国现阶段水资源保护工作的需要。中国尚未真正建立起水权交易制度、水资源保护的公众参与制度。水权交易制度的不完善造成了水资源浪费的加重以及水资源配置效率的低下,不利于水资源的保护;而公众参与机制的缺位,经常使政府部门做出许多不当决策,给水资源污染防治开发、利用和管理带来不可弥补的重大损失。同时,中国还缺乏针对具体水域的水资源保护制度,如流域水资源保护制度、农村饮用水资源保护制度等。水资源保护制度的不健全,使中国水资源危机不断加剧,已经成为制约经济持续、快速和健康发展的瓶颈。

### (四) 水资源管理模式存在缺陷

尽管2002年中国修订的《水法》第12条明确规定了“流域管理与行政区域相结合”的水资源管理模式,并由国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。但是在现实生活中,往往是地表水的开发利用归水利部,地下水归国土资源部,大汽水归国家气象局,水污染防治归环境保护部,城市和工业用水归建设部,农林牧渔业供水归农业部和林业局。多部门管理往往缺乏合作与协商,造成了部门间政策不协调,削弱了水政策以及相关法律法规的有效实施<sup>[8]</sup>。目前,中国“多龙治水”的水资源管理模式在很大程度上仍然存在,水资源保护不能取得应有的效果。

### (五) 水资源保护队伍不健全

水资源行政执法人员素质的高低是决定或制约水资源保护的组织机构是否健全、有效的一个重要因素<sup>[9]</sup>。在现实的水资源开发、利用、管理等保护过程中,仍然存在水资源行政执法人员素质参差不齐,个别执法人员的执法水平和执法能力较弱,缺乏全局观念和可持续发展理念等问题。在很大程度上损坏了政府在人们心中的良好形象,严重影响了水资源保护的效率。

### (六) 水资源保护宣传不到位

一直以来,社会上对水的问题还存在着“水是天上掉下来的,地下自然形成流动的”,“水是取之不尽,用之不竭的”等错误观念<sup>[10]</sup>。社会存在这样的错误认识,除了受经济利益驱使外,在很大程度上是因为很多地方政府对公众的宣传教育不到位,致使很多群众缺乏水患意识,对水资源保护的重要性认识不足,对水法律法规不甚了解。宣传教育没有发挥其应有的作用,全社会在水资源保护方面的合力难以形成,在很大程度上对水资源保护工作的开展造成了障碍。

## 三、完善中国水资源保护的法治对策

现代人类社会处于多元利益的博弈,各种各样

利益的评判、实现标准和尺度是不同的,因此人们选择了许多不同的机制来调节和调和这些利益,其中,利益伸张和实现所借助的最重要的工具就是法律。法律存在是为了社会的、公共的、个人的利益<sup>[11]</sup>。法律通过界定相关主体权利和义务并强制保障这些权利义务的来实现来满足多元的、不同的利益需要。为了更有效地保护水资源,并兼顾各方的利益,运用法律调节手段是国家的必然选择。

### (一) 确立水资源保护的指导思想

1987年,联合国环境与发展委员会发表了一份报告——《我们共同的未来》,该报告对可持续发展做出了宣言式的解释,即可持续发展是指“既满足当代的需要又不损害后代满足其需求能力的发展”。1992年,联合国环境与发展大会上通过的《里约热内卢宣言》、《21世纪议程》等文件第一次把可持续发展的理论和概念推向行动<sup>[12]</sup>。

可持续发展作为中国的基本战略思想,已经成为社会经济发展的基本方针。水资源作为环境要素和自然资源的重要组成部分,只有得到合理、节约利用和有效保护,才能更好地满足人类社会发展的需要,保护好水资源是人类社会可持续发展的重要前提。因此,在中国的水资源立法(包括法律规范的制定、修改和完善)、执法、司法以及法律监督等与水资源保护有关的过程中,都应当摒弃传统的强调经济发展优先的思想,废除“经济利益优先”的传统理念,将可持续发展思想作为中国水资源保护与其他环境要素保护的指导思想,切实做好水资源保护工作,以保护人类赖以生存的自然资源,为社会经济发展提供坚实的物质基础。

### (二) 建立和完善现行的水资源保护法律制度

#### 1. 修改和完善现行的水资源保护法律规范

首先,理清四部基本法律之间的关系。《环境保护法》、《水土保持法》、《水法》以及《水污染防治法》这四部法律作为中国水资源保护领域的基本法律规范,具有较高的权威性,尽管它们所涉及的侧重点不同,但是在保护水资源方面的使命是共同的。因此,要理清四部法律之间的关系,修改它们之间相互矛盾和冲突之处,注重它们之间的衔接和协调,使它们在水资源保护方面发挥更大的作用。其次,注重法律规范的普遍适用性和可操作性。在强调法治、强调依法行政的今天,特别要求立法的科学性、严密性、可操作性和与国际规范的可比性,尤其是水资源方面的立法更应当切实可行,才能有效地治理、管理、利用和保护水资源<sup>[13]</sup>。

#### 2. 确立水权交易制度

水权交易,亦称水权移转、流转,是指基于一定事由,水资源使用权由原权利人转移到受让人所有的现象<sup>[14]</sup>。目前中国尚未建立起完善的水权交易制度,而水权交易在优化水资源配置方面又起着基础性的作用。为了有效保护以及合理利用水资源,必须完善中国的水权交易制度。通过修改现行的水资源法律、法规,对水资源的初始产权进行明确界定,对水权交易原则、交易范围、交易场所、交易价格的

形成原则等做出明确规定,确立水权交易登记制度,建立水权交易的法律保障体系<sup>[15]</sup>。确立水权交易制度,可以有效地防止水资源的浪费,优化水资源的配置,有利于更加合理地开发利用水资源,从而达到保护水资源和促进水资源可持续利用的目的。

#### 3. 确立公众参与制度

环境保护领域的公众参与是指公众及其代表有权通过一定的程序参与一切与环境有关的决策活动,使该项决策符合公众的切身利益,且有利于环境的保护<sup>[16]</sup>。

实现水资源的可持续利用,发挥公众参与机制,就是要通过一定的程序和途径,为公众参与水资源保护的决策与管理创造有利条件。在水资源保护领域,中国至今尚未真正建立起公众参与机制。这就要求我们通过水资源立法,确保公众参与权利和决策权利的真正实现,明确公众参与的范围和途径,规定公众参与的程序以及法律保障体系,为公众参与提供畅通的渠道,保证公民知情权的实现。通过公众参与机制的建立,更好地发挥公众参与水资源保护的积极性,促进政府水资源管理水平的提高,使政府和公众产生良性互动,最终实现水资源有效保护和可持续利用的目的。

#### 4. 建立具体水域的水资源保护制度

中国的水资源保护已经步入了法制化轨道,这就要求每一领域水资源保护都应当得到法律的明确规定。因此,我们应当尽快填补中国水资源保护立法空白之处,组织力量对流域水资源和农村饮用水资源等相关领域进行调研,加紧制定针对流域水资源保护和农村饮用水水资源安全的法律规范,有针对性地解决法律规范操作性不强的问题。

### (三) 建立健全水资源保护的执法管理制度

#### 1. 进一步明确水资源的管理机构和职责

中国现行《水法》第12条明确规定:国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。这主要是考虑了绝大多数水资源具有流动性的特点,国家应从整体的生态效益方面对其进行管理。因此,在现实的水资源管理过程中,国务院水行政主管部门(水利部)应始终处于主导和统筹的地位,其他部门都应当严格依法配合水行政主管部门的工作。在流域水资源管理方面,应当严格坚持《水法》规定的流域管理机构为主导的管理模式,消除地方政府对流域水资源的越权管理现象,把流域水资源的行政区域管理作为整个流域管理的辅助性管理,地方政府应积极地配合流域管理部门的管理工作<sup>[17]</sup>。

#### 2. 克服水资源管理过程中的地方保护主义

进入21世纪,中国依法治国进程不断加快,各地方政府,尤其是经济发展缓慢和落后的地方政府应当树立生态效益和环保经济的社会经济发展理念,充分认识到地方保护主义在环境监督检查方面,尤其是在关系到人民群众生命安全的水资源污染查处方面的危害性。地方各级政府要吸取已经发生的

水资源污染事故的教训,依照法律规定和法定程序,对违反水资源污染防治法律的人和事进行查处,严格执法,公正办案,以推动依法治水、管水、保护水事业的顺利发展<sup>[18]</sup>。

### 3. 加强环境执法队伍建设

各级政府应当进一步加强水环境执法和其他环境执法队伍建设,加强对执法人员的培训,在执法人员当中树立可持续发展和生态效益优先等理念,提高执法队伍的整体素质和执法能力,为水资源保护提供优质的执法保障。

#### (四)完善公众对执法的监督制度

没有监督的权力会导致腐败,健全的法律监督机制是执法工作依法进行和防止执法人员违法执法、滥用职权的重要保证<sup>[19]</sup>。环境执法监督同其他执法监督一样,有内部监督和外部监督之分。内部监督就是执法机关自己对自身执法的监督检查,环境执法的内部监督在中国已经建立并在逐步完善。而环境执法的外部监督主要是指其他机关、社会公众对环境执法部门执法行为的监督。在水环境执法的外部监督方面,广大社会公众最应成为监督的主体。国家应当建立水环境执法的公众监督机制,拓宽公众监督的渠道,使水环境的执法工作,乃至整个环境执法工作都置于公众的监督之下。一方面,可以督促环境执法机关更加严格、公平、有效地执法,另一方面,也可以调动广大人民群众参与水资源保护和其他环境保护的积极性,以此更好地促进中国水资源保护的顺利开展。

#### (五)加大普法力度,增强公众的水法律意识

开展水法律法规的宣传教育,就是要使社会公众知法、懂法,自觉遵守法律法规,为水资源保护打下良好的基础。因此,可以采用案例、图片、演讲等公众喜闻乐见的形式,有针对性地加大对水法律法规和有关水环境的宣传力度。以此提高公众的水法律法规意识,增强他们的水忧患意识和环境保护意识,提高他们的节水责任感和自觉性,丰富他们的水污染防治知识。舆论宣传是做好水资源保护工作的重要环节,只有唤起群众和全社会的重视,水资源才能真正得到有效保护。

### 参考文献:

- [1] 陈雷. 加强水资源保护,促进可持续发展——在中国水资源与水环境保护高级圆桌会议上的讲话[EB/OL]. [2008-04-05]. <http://www.hwcc.com.cn/2008-4-5>.
- [2] 李强. 中国水问题[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005:2.
- [3] 窦玉珍,马燕. 环境法学[M]. 北京:中国政法大学出版社,2005:331.
- [4] 李茜. 中国水资源问题及其对策研究[J]. 科技资讯,2006(26):192.
- [5] 沈大军. 水管理学概论[M]. 北京:科学出版社,2004:8-9.
- [6] 周爱花,鲁婷婷. 我国环境执法问题原因之分析——由四川沱江特大水污染事故想到的[J]. 台声·新视角,2005(4):91.
- [7] 张学峰. 我国水资源保护存在的主要问题与对策[J]. 水资源保护,2001(4):51.
- [8] 冯彦,杨志峰. 我国水管理中的问题与对策[J]. 中国人口·资源与环境,2003,13(4):37.
- [9] 郑炳章,杨文会,郭秀莲. 水资源保护及持续发展的组织与法律保障[J]. 经济与法,2003(23):62.
- [10] 深展昌. 加强水行政立法,促进水资源保护[C]. 2003年中国法学会环境资源法学研究会论文集,2003:825.
- [11] 罗斯科·庞德. 普通法的精神[M]. 唐前宏,译. 北京:法律出版社,2001:145.
- [12] 付保荣,惠秀娟. 生态环境安全与管理[M]. 北京:化学工业出版社,2004:1.
- [13] 张文智. 我国水资源保护法律制度的完善[D]. 吉林大学硕士学位论文,2006:18.
- [14] 陈德敏,于彦梅. 浅谈水权交易及其法律规制[C]. 2003年中国法学会环境资源法研究会论文集,2003:19.
- [15] 陈洁,许长新. 智利水法对中国水权交易制度的借鉴[J]. 人民黄河,2005(12):48.
- [16] 韩广,杨兴,陈维春. 中国环境保护法的基本制度研究[M]. 北京:中国法制出版社,2007:332.
- [17] 刘振胜,周刚炎. 试论流域与区域相结合的水资源管理体制[J]. 人民长江,2005(8):10-11.
- [18] 韩洪建. 水法学基础[M]. 北京:中国水利水电出版社,2004:300.
- [19] 曾文革. 加强西部大开发执法工作研究[J]. 重庆大学学报(社科版),2004(1):35.

## A Study on the Issue of China's Water Resource Protection and Legal Countermeasures

ZENG Wen-ge, YU Yuan-ling, XU En-xin

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

**Abstract:** Water is the source of life, and it's essential for human's survival, daily life and production. Water resource is irreplaceable in natural ecosystems and socio-economic system. Countries all over the world take a variety of measures to protect domestic water resource. At present, China has made great achievements in the protection of water resources, but there are still some problems that can not be ignored. This paper analyzes the status quo of China's water resources protection, reveals the current problems, and puts forward some legal measures.

**Key words:** water resource protection; problems; legal countermeasures