

# 国外水资源管理立法对我国的启示

潘德勇

(武汉大学 法学院, 武汉 430073)

**摘要:**我国水资源管理法在近年来呈现出系列新发展,如采取流域管理与区域管理相结合、重视防治面源污染、广泛实施排污许可制度、推行取水许可与用水付费制度等。国外在长期的立法实践中也积累了相当成熟的经验,如中央立法与地方立法并重、法律实施与制度改革齐驱、法律保障与政策支持互补、行政管理与公众参与结合。国外立法经验对于完善我国水资源保护的立法和执法提供了有益的经验 and 启示。

**关键词:**水资源管理;取水许可;行政管理;公众参与

**中图分类号:**DF466 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-7966(2010)07-0132-04

水是人类从事社会生产活动必不可少的基本物质。自人类社会产生以来,很长时期内,人们一直将水作为一种自然资源加以利用。工业社会掀起了大规模的挖掘、生产与加工,水污染也由此开始日益加剧。人口的增长、环境的恶化使一部分人面临用水的危机,而另一方面,水资源充足地区的人们丝毫未能意识到水的珍贵,浪费与污染每天都在发生。为有效地防止水资源污染,节约用水,充分发挥水资源的效率,实现可持续发展,各国在20世纪以来纷纷通过一系列的法律和政策来保护水资源。我国在水资源保护方面在近二三十年间取得了巨大进步,但在具体制度设计和管理模式方面还存在不少问题,借鉴国外成熟的立法经验对于完善我国水资源保护的立法和执法具有积极作用。

## 一、国内水资源管理的重要制度及存在的问题

自1984年颁布首部水污染防治法,对水资源进行保护以来,我国在水资源管理的实践中深入探索,科学立法与执法,在水资源的管理和保护领域逐渐形成制度健全、管理到位、重点突出、方法得当的管理与保护模式。

### (一)我国关于水资源管理的重要制度

#### 1. 不断明晰管理部门职责

1988年水法对水资源的权属管理部门与开发利用部门相互间的关系和职责划分不清,没有明确管理机构的职责和权限,导致了部门之间职能交叉和职能错位的现象并存,造成流域按行政区域分割管理、地表水和地下水分割管理、水量与水质分割管理等。1998年《水利部职能配置、内设机构和人员编制规定》明确将由建设部承担的指导城市防洪职能、城市规划区地下水资源的管理保护职能,交给水利部承担。2008年《国务院办公厅关于印发水利部主要职

责内设机构和人员编制规定的通知》进一步明确水行政主管部门的职责,并对水利部、环保部以及其他相关部门在水资源保护方面的职责划分作出详细规定。这有利于从根本上解决各部门在水资源开发和管理中的利益冲突,有效地解决了“多龙治水”所造成的一系列问题。

#### 2 流域管理与区域管理相结合

我国重要江河均是跨省区的流域,这一自然特点使得协调流域管理与行政区域管理的关系显得更为重要。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在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构,在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责;县级以上地方人民政府水行政主管部门按照规定的权限,负责本行政区域内水资源的统一管理和监督工作。各级政府的有关部门有其具体的职责分工,负责水资源开发、利用、节约和保护的有关工作。

#### 3 水功能区划制度的设立

明确各江河湖库水域的功能,有利于合理安排供水与排水布局,协调好开发利用与保护的关系,以及有效解决地区间、行业间的用水矛盾问题。水功能区划就是通过在流域范围内,按照水资源可持续发展的要求,根据国民经济发展规划和流域综合规划,划定各水域的主导功能和功能顺序,确定水域功能不遭破坏的水资源保护目标。根据水功能区划确定的水域功能对水质的要求和水体的自然净化能力,核定水域纳污能力。按照水域纳污能力与现实排污状况确定限制排污的总量意见,作为水污染防治的依据。

#### 4 排污许可制度的广泛实施

排污许可制度是落实污染物排放总量控制制度,加强污染物排放监管的重要手段。水污染防治法规定,直接或

收稿日期:2010-05-03

作者简介:潘德勇(1978-),男,辽宁庄河人,2007级国际法学专业博士研究生,湖北经济学院讲师,从事国际公法、国际组织法、国际环境法研究。

者间接向水体排放工业废水和医疗污水以及含重金属、放射性物质、病原体等有毒有害物质的其他废水和污水的企业事业单位、个体工商户以及城市污水集中处理设施的运营单位,都应当取得排污许可证。禁止无排污许可证或者不按照排污许可证的规定向水体排放污染物。除此之外,法律还进一步规范排污口设置,对重点排污单位排放水污染物加强监测。

### 5. 水环境监测网络的建立

为了完善水环境质量监测网络,规范水环境质量监测活动,建立统一的水污染环境状况信息发布制度,国家建立水环境质量监测、水污染物排放监测制度。

国务院环境保护主管部门负责制定水环境监测规范,统一发布国家水环境状况信息,会同国务院水行政等部门组织监测网络。国家确定的重要江河、湖泊流域的水资源保护工作机构负责监测其所在流域的省界水体的水环境质量状况,并将监测结果及时报国务院环境保护主管部门和国务院水行政主管部门;有经国务院批准成立的流域水资源保护领导机构的,应当将监测结果及时报告流域水资源保护领导机构。

### (二)水资源管理存在的问题

尽管国内水资源管理的立法较为完善,然而,由于水资源保护以及水污染防治仍然面临监管困难、认识不足、机构之间职权重叠等问题,在水资源的保护问题上,各机构之间协调程度仍然存在较大差距。

水资源保护的执法问题是保护与防治的关键。虽然我国在水资源的保护方面不断积累相关经验,并仿效世界其他国家的做法,通过一系列具体的执行行动或项目来针对性地保护水资源,但由于资金、人力等限制,多数的项目不能持续进行下去。另一方面,公众的水资源保护意识的提高是解决问题的根本。我国水量分配不均,对于水量富裕地区的居民,对水资源的开发利用普遍存在浪费和污染的现象,这严重制约了水资源保护行动的开展。因此,尽管我国在全国范围内通过了许多水资源保护的相关法律,各省也相应地结合自身实际制定一些实施办法,但保护的效果仍不尽如人意。因此,借鉴他国有效的管理经验,更加有效地保护水资源是水资源保护和决策的基本参考。

## 二、国际社会水资源管理立法现状

### 1. 中央立法与地方立法并重

从世界范围来看,在水资源管理和保护领域,各国的立法呈现中央立法与地方立法并行不悖、地方立法更具操作性的态势。这是因为,在一些国家,水资源的所有权归属于地方政府,由于各地水资源呈现不同的特点,统一的保护标准不适用。这符合行政法或行政学上的“辅助原则”<sup>①</sup>。一些国家的中央层面的立法以政策指导为主,如澳大利亚《全国水资源计划》、墨西哥《国家水计划 1995—2000》。

无论是单一制还是联邦制的国家,地方立法对于水资源

的保护更具针对性。在美国、加拿大和澳大利亚,一些州或地方在地表水、地下水、水质、水量、生态用水等方面的立法甚至走在联邦立法的前头。例如,在 2005 年,巴西 26 个州有 25 个州和联邦地区颁布了水法。在巴西的全国水法颁布之前共有 11 个州颁布了地方水法,这些地区层面的立法为联邦立法框架的设置提供了相当有益的经验。1997 年生效的全国水法涵盖了诸多先行实践的地方立法的新方式,从而确保巴西的水资源管理进入一个新的时代<sup>②</sup>。

### 2 法律实施与制度改革齐驱

水资源保护法的实施面临很多困难,亟须有效的制度对其加以改革,但改革需要经过长时间的试验和检验。

澳大利亚 1994 年就实施了《水改革框架》,1998 年制定了《水资源法》,2004 年制定了《全国水资源计划》,在 2007 年又制定了《水法》。《水法》于 2008 年 3 月生效,其目的是推动《水改革框架》和《全国水计划》内容的实施,包括:(a)墨累达令流域的水市场和交易体制;(b)水价的最佳实践;(c)在流域与多方主体合作,确保在所有用水者之间的平衡,包括用于湿地和河流生态的水;(d)就水资源的获取和使用及时更新数据。由此可见,目前为止的改革主要集中在通过立法和行政结构来改变水资源管理体制<sup>[1]</sup>,对更深层次的利益的分配和协调,仍是改革的难点所在。

### 3 法律保障与政策支持互补

水资源保护立法与水资源项目、计划、行动等双管齐下,共同保护水资源。

尽管在联邦制国家,水资源的所有权归各州所有,但中央政府(联邦政府)与地方政府在水资源保护方面的行动是高度统一的,联邦政府尤其重视对大型水生态区或是一些重点水污染问题开展项目和计划并提供资助。这方面,需要中央政府与地方政府的紧密合作。

在保护水资源方面,加拿大联邦与相关的省发起了一系列计划或行动,如 1988 年“圣劳伦斯河计划”,1989 年“大湖行动计划”、1998 年的“北部生态行动”,2003—2008 “乔治亚流域行动计划”<sup>[2]</sup>。这些计划的实施都有一个显著特点,即尽管最初都规定了实施期限,但在到期之后,都作了相应的延期。

美国也非常重视水资源保护计划和项目的实施。美国开展了一系列的项目和资助计划,如 1980 年全国范围内市区径流项目、1987 年非点源污染示范资助项目、1996 年州饮用水循环基金、2004 年的休耕保护计划等。

### 4 制定新法与完善旧法共举

在最近十年间,许多国家纷纷对本国的水法进行修改,或是制定了新的水法,加强对水资源开发和利用的管理和保护。如阿尔及利亚 2005 年的《水法》、喀麦隆 1998 年《水体制法》、埃塞俄比亚 2000 年《水资源管理声明》、肯尼亚 2002 年《水法》、毛里塔尼亚 2005 年《水法》、纳米比亚 2004 年《水资源管理法》、斯威士兰 2003 年《水法》、津巴布韦 2003 年《水法》、洪都拉斯 2003 年《水服务框架法》、尼

① 该原则是指,政策应当在最低一级组织产生,高一级的组织只有在在其采取行动比低一级的组织更有效时才作出行动。

② Rosa Maria Formiga Johansson and Karin Erka Kemper Institutional and policy analysis of river basin management The A+ to-T River Basin, Sao Paulo, Brazil World Bank Policy Research Working Paper 3650 June 2005, p4

加拉瓜 2007年《国家水资源法总则》 澳大利亚 2004年《国家水计划协议》和 2007年《水法》 印度尼西亚 2004年《水资源法》 法国 1992年《水法》、芬兰 2001年《水服务法》、德国 2002年《联邦水法》 爱尔兰 2007年《水服务法》、拉脱维亚 2002年《水管理法》 荷兰 2003年《水法》 葡萄牙 2005年《水法》 西班牙 2001年《水法》 英国 2003年《水法》等<sup>①</sup>。

### 5. 行政管理与公众参与结合

由于水资源涉及生产和生活的方方面面,因此,对于水资源的管理不可避免涉及多个机构。这些机构既包括不同部门的机构,也包括不同层面(中央与地方)的机构。有的国家有统一的水资源管理机构,有的国家是由多个机构共同管理。根据这些机构的不同,又有政府管理、非政府管理、政府与私人联合管理等模式。

(1)政府管理。大多数国家对水资源管理采取政府管理的模式,尤其是在有关供水、排水等基础设施服务上。根据罗马尼亚 1996年《水法》和 1995年《环境保护法》,罗马尼亚涉及水管理的机构主要有四个:水与环境部、农业与食品部、罗马尼亚国家水公司和地方环境保护检查局。其他涉及水管理的部门包括卫生与家庭部负责监测饮用水质,公共工程、交通和住房部负责管理航运及与航运有关的活动。地方环境保护检查局负责颁发环境许可证以及检查和控制水质及污水排放<sup>[3]</sup>。

(2)非政府管理。荷兰的水管理体制分中央、省、水董事会和市镇三级。地方和区域水管理由水董事会和市政委员会负责。水董事会是一个非政府、公共的、经济独立自主、自负盈亏的组织。荷兰水董事会最多时,曾达 2 700 个,经过不断调整和合并,截止 2005 年全国仍有 27 个水董事会。水董事会的行政管理地位与市政管理机构相当,具有制定规章和征税的权力,按照全成本回收和污染者付费的原则通过征税获得水质和水量管理工作所需的全部经费。

(3)政府与私人联合管理。法国共有六大流域,流域级主要管理机构有流域委员会(水议会)及其执行机构——流域水管理局。流域委员会是流域水资源管理的最高决策机构,它由代表国家利益的政府官员和专家代表、地方行政当局的代表和企业与农民利益的用户代表组成,三方代表各占 1/3。流域委员会的重要任务是审议和批准流域水管理局董事会提交的管理局五年计划和各年度工作计划及其他计划。流域委员会通过的行动计划和政策纲要必须得到执行。流域水管理局是一个独立于地区和其他行政辖区的流域性公共管理机构,接受环境部的监督,负责流域水资源的统一管理,而且在管理权限和财务方面完全自治,同时在流域内还必须执行流域委员会的指令<sup>[4]</sup>。

## 三、国外水资源管理立法对中国的启示

由于水资源长期以来一直被作为自然资源加以占有并利用,各国在水资源管理方面面临一系列共同的问题。

在水量保护方面,一直无法避免利益之争。不同的用

水者、不同流域之间会在水资源分配方面产生分歧。而平衡这些不同主体的利益并非易事。例如,即便是在水资源管理方面具有世界级水平的澳大利亚,目前为止的改革亦主要集中在通过立法和行政结构来改变水资源管理体制。随着改革的逐步深入,并且直接作用到不同的利益主体,实施就可能变得艰难,特别是水资源共享计划、环境用水的划拨、水价的变化、分流方面、社会外部性和第三方利益或是农业与城市用水的竞争。因此,从先前的体制过渡到新的体制,需要格外注意兼顾所有的利益方的利益,并确保利益方之间的所有安排或是地方目标的修改不会构成对环境的妥协<sup>[1]</sup>。

非点源污染是目前国际社会防治水污染面临的主要难题。在经合组织近几年对各国环境绩效评估报告的建议中,几乎毫不例外地强调各国都应加强对非点源污染的控制与防范。大量分散的、没有固定发生源的非点源污染物对水质造成了严重污染,其中,最主要的来源是农业生产中所使用的化肥和农药。非点源污染对于地表水和地下水都会产生污染。

尽管面临诸多难题,但各国仍不懈地探索更有效的水资源保护方式。水资源保护涉及的社会面之广,牵涉的利益之复杂,使任何一个国家都无法采取单一的方法来管理和保护水资源。国外在水资源管理方面的一些经验和不足值得中国借鉴。

### 1 完善项目实施制度

在水资源保护领域,世界上呈现的明显趋势是立法与执法并重。而执法尤以项目的实施最为流行。在美国,无论是水量保护还是水质保护,都配以大量的实施项目。例如,就大湖区流域,美国方面 10 个联邦机构就开展了 140 多个项目来对大湖区的环境修复和管理进行资助和实施<sup>[5]245</sup>。再如,针对地下水保护,联邦环保局与州开展了地下水补水控制项目。安全饮用水法还鼓励各州在水井密集或公共供水体制区域发展优质源头保护项目。

通过项目和计划来促进相关水资源保护的法律的实施已经成为西方国家的普遍做法。美国水资源保护的项目无论从涉及范围、种类、参与部门、受众群体,还是项目的实施效果上,都有很多成熟的经验。尤其是在项目的开展程序,资金的分配、使用和监督等方面,更值得我们借鉴。值得注意的是,尽管很多项目有明确的期限,但对于一项实施效果良好的项目,通常在到期前都会续期或更新。

### 2 审慎发展水市场

在世界范围内的水权改革、水市场、水银行建设如火如荼地开展的同时,美国对水权交易和水权市场的建设则显得相对冷清。例如,根据经合组织 2005 年的统计,美国的水产业高度分散,大约 16 1 万个公共供水设施中,有 5.34 万个市政供水体制,担负 2.73 亿居民的供水服务,而 10.78 万个非市政供水体制仅服务于 3 千万居民的用水。约有 85% 的美国居民是由公共供水机制提供用水。尽管经合组织不断建议美国加强使用者付费原则的实施,但美国联邦政府继续对供水基础设施建设提供巨额财政支持,尤其是

① See International Environmental Law Research Centre, <http://www.ieirc.org/water/doc/countriesis.htm>.

在确保小型社区能够获得充足的饮用水方面<sup>[5]79</sup>。尽管这种做法造成了供水服务的定价过低,甚至存在无法收回成本的可能,并导致水资源消耗严重,但美国对于公共机构、非营利性组织、印第安部落以及低收入社区的供水设施和供水服务始终未交由私人供水公司经营。

### 3 健全公众参与机制

无论是将水资源作为一种公共物品,由政府机构通过公共信托的方式加以管理,还是将水资源作为一种商品,通过市场来实现其优化配置,都离不开作为水资源消费者的公众参与到相关的制度或机构设计中。公众参与能够促进水资源保护法的实施。在水资源保护的公众监督和公益诉讼方面,美国相关的立法和实践走在世界的前列。

### 4 健全水资源信息发布制度

对一国水资源进行有效的保护和管理,需要可靠的水量和水质数据以及社会、经济和环境数据,这些数据和信息能为政策的制定和项目资金的发放提供合理依据。信息共享也可以加强对水资源的利用、管理和交易的深入理解,促进创新性机制和管理体制的发展。鉴于此,许多国家都高度重视数据水资源信息的收集和处理的。

在针对河流的流域管理上,加拿大主要通过与其所管辖省进行合作来获取水资源信息。2000年,加拿大联邦政府与安大略省发起“联邦与省水资源利用和供给共同计划”。其主要的目标是获得次流域层面上关于水资源供应、使用和需求的基本信息,以确定水资源的生态敏感性。

在澳大利亚的联邦政府体制下,机构之间以及各州或领土与澳大利亚政府之间的信息交换的程序、标准和协议都是不一致的。在澳大利亚,600多个不同的机构拥有相关的水资源信息,目前,并无散发和融合这些信息的机制。目前的信息共享安排主要是在各机构之间展开。由于干旱和气候的多变一直持续影响着澳大利亚的水资源供给,获得可靠的水资源信息,无论是现时还是历史,是发展有效和可持续的水资源管理的重要环节<sup>[6]</sup>。

### 参考文献:

- [1] OECD Environmental Performance Reviews Australia [R]. Paris OECD, 2007: 41
- [2] Canada Water Act Annual Report [EB/OL]. [http://www.ec.gc.ca/WATER/en/info/pubs/ar/e\\_ar.htm](http://www.ec.gc.ca/WATER/en/info/pubs/ar/e_ar.htm)
- [3] 徐方军, 刘正洪. 罗马尼亚水资源开发与管理 [J]. 水利发展研究, 2006 (12): 53
- [4] 张平. 国外水资源管理实践及对我国的借鉴 [J]. 治淮, 2005, (3): 6
- [5] OECD Environmental Performance Reviews United States [R]. Paris OECD, 2005
- [6] Benefits of improved water data sharing National Water Commission position [J]. National water commission - position statement 2008, (8): 1

[责任编辑:王兰娟]

## The Status and Its Implications of International Practice In Water Resource Management

PAN De-yong

**Abstract** Some new trends are feathered in recently water resource law. The traditional riparian rule is turning to administrative permits reforms in water markets has been on going actively but prudently non-point resource pollution has been controlled effectively through financial and economic measures and the public awareness and participation has been improved. These provide useful experience for our own water resource legislation and management.

**Key words** water resource management attraction permit public management public awareness and participation