

# 《水法》修订的基本导向、 总体思路与主要措施研究

□ 常纪文 张建红

我国已进入中国式现代化的高质量发展阶段，与世界上一些较早经历工业革命的国家一样，目前也面临着严峻的水资源、水环境、水生态、水安全挑战。《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》，下文中所涉及的法律名称均使用简称，省略“中华人民共和国”）是我国治水兴水的主要法律依据，该法修订已有23年，经济社会发展、基本水情和水资源管理体制机制都发生了重大变革，亟待再次修订。十四届全国人大常委会立法规划将《水法》修改纳入第二类立法项目，即需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案。为了高质量修订《水法》，有必要对其修订的基本导向、总体思路和主要举措开展系统的梳理研究。

## 一、《水法》修订的基本导向

贯彻落实新时代治水思路，践行水利改革发展总基调，深入推进水治理体系和治理能力现代化，有效保障国家水资源、水环

境、水生态和水安全，促进水生态文明建设和水经济高质量发展，都需要以生态文明体制改革目标和现实存在的治水问题为导向，对《水法》作出全面修订。

### （一）“四水”统筹

宜将水资源、水环境、水生态、水安全一体化治理及助力全面建设生态文明纳入《水法》修订的目标导向范围。水生态文明是生态文明建设的重要基础和标志。党的十八大以来，党中央组织部署生态文明体制改革，开展水治理国家机构改革，全面推行河湖长制，建立水资源刚性约束制度，推进用水权市场化交易，建立健全国家水网体系，深化生态保护补偿改革，水治理工作无论是理念还是实践都向水资源、水环境、水生态、水安全统筹治理全面转变，而这些改革部署现行《水法》都未涉及。为了发挥立法对水利改革发展的引领作用，确保水治理改革部署于法有据，《水法》修订时应当体现中央关于新时期水利改革发展的方针政

策，将体制改革、制度建设、机制构建、责任创新的成熟做法纳入法律予以巩固。

### （二）生态补偿

宜将建立健全生态产品价值实现机制、平衡流域上下游绿色发展权益纳入《水法》修订的目标导向范围。保护水资源、水环境、水生态和水安全有利于改善生态环境，有利于人民群众的身体和生活水平的提高，有利于经济和社会的发展，而保护需要付出代价。因此，需要建立生态保护补偿、水资源有偿使用、水权交易等生态产品价值实现方式。目前，我国生态保护补偿机制已被纳入《环境保护法》，在新安江等流域的实施中对调动上游地区保护水源的积极性发挥了重要作用。而《水法》由于其制定时代的局限性，并未涉及这些新政策、新机制。《水法》修订时宜与时俱进，作出补缺式规定。

### （三）新情况、新问题

宜将一些新情况、新问题作

为修订的问题导向。

在新情况方面，首先，海水淡化水在一些地区作为水资源的重要补充目前已具备大规模开发利用的条件，但是尚未被纳入《水法》。其次，建设国家和区域水网是系统开展水治理及确保国家水资源、水环境、水生态、水安全的必要举措。国家已经组织部署此项工作，而现行《水法》未予以涉及。再次，在水资源配置中创新行政管理和市场机制、实行水资源费改税和水权交易制度有助于提高水资源利用效率，如宁夏、江西等省（区）已基本完成水权交易试点，河北、北京等省（市）已试点征收水资源税多年，并制定了地方立法（如《河北省水资源费征收使用管理办法》《北京市水资源税征收管理办法（试行）》等），这些地方已就交易主体、交易内容、交易定价作出了规定。这些新政策成效显著，但在国家立法层面，《水法》尚未对此作出相应规定，不利于水事改革的深入推进。

在新问题方面，首先，《水污染防治行动计划》提出对取用水量已达到或超过控制指标的地区暂停审批其建设项目新增取水许可，但是《水法》目前尚未作出立法响应，导致上位法依据缺失。其次，体制机制衔接不顺畅，部门间监管尺度和标准不一致，导致出现一些事项谁都无权

管、谁都不愿管以及不同部门提出不同要求等问题，如河湖长制是对河湖水质和水量进行有效管理的统筹机制，《水污染防治法》从水污染防治的角度对河湖长制作出了基本规定，但是《水法》并未从水资源、水生态和水安全的角度予以规定，河湖长的目标考核及责任追究缺乏《水法》依据。

因此，《水法》修订时，宜拓宽其适用对象、事项和行为范围，理顺体制，一并解决上述新情况、新问题。

## 二、《水法》修订的总体思路

《水法》覆盖的领域宽，涉及的法律关系多，其修订产生的经济和社会影响深远，因此应当坚持科学的理念。

### （一）立足综合性、基础性水治理法律定位

坚持《水法》作为水治理综合性、基础性法律的定位。在水资源、水安全方面全面系统地修改现有规定；在水生态、水环境方面增设一些基本规定；在水权方面与《宪法》《民法典》等法律保持一致；在行政监管方面，与《环境保护法》《水污染防治法》《水土保持法》《农业法》《资源税法》《湿地保护法》《海洋环境保护法》《行政处罚法》《行政复议法》等法律保持衔接和协调；坚持水的区域治理和流

域治理相结合，在体制、制度、机制、标准方面，与《长江保护法》《黄河保护法》《青藏高原生态保护法》等流域、区域生态保护法律法规相衔接，设立有关水资源保护、水资源刚性约束、河湖生态治理修复、防洪防涝等方面的规定。

此外，《水法》的修订应结合新形势，多开展基础性水治理规则特别是基本原则和主要制度的创新，充分发挥其作为水治理综合性、基础性法律的作用。如规定水权的公、私权双重属性，规定水资源国家所有、集体所有和取水主体的占有、使用、收益、转让之间的法律关系，明确水资源利用的用益权性质；规定水资源占有、使用、收益、转让的行政和民事程序；规定水上权、水面权、水头权、水中权、水底权的分置及相关关系，为水上风光发电、水上航运、水上运动、水上游览、水头发电、水中取水、水中养殖、水中排污、水底探矿采矿等活动奠定坚实的权利基础；规定岸线应包含的水域和陆域范围，明确水域岸线使用权利的用益物权性质，为水域岸线资源市场化利用创造条件。

### （二）服务生产、生活、生态合理需求

充分发挥水资源开发、利用、保护、修复等法律规范对生产发展、生活富裕、生态良好的文明

发展道路的保障和促进作用。在第四次产业革命绿色低碳转型背景下，地区工业格局的发展变化会对水的开发利用产生影响，因此《水法》的修订应预先作出法律规范设计的适用性应对。《水法》的修订既应当对水治理的规则作出周密安排，也应全面服务于生产发展、生活富裕、生态良好的时代要求，设置生态产品价值实现、生态保护补偿、水权交易、水经济发展等方面的条文，促进城乡绿色发展，平衡流域上下游绿色发展的权益；建立水资源刚性约束、水生态改善、水污染治理、水安全保障制度，统筹生产、生活、生态用水，优化用水结构，推进农业、工业、城镇等领域节水，提高水资源节约集约利用和循环化利用水平，改善水体生态环境质量。

### （三）统筹保护和发展

统筹考虑水资源、水环境、水生态、水安全的依法治理和水经济、水文化的发掘工作。水资源、水环境、水生态、水安全等工作是一项相互关联的复杂系统工程，牵涉广泛，管理职能分散在多个部门，管理事项涉及流域内的所有地方政府，可以参考《黄河保护法》等流域法和区域法的立法经验，建立整体性思维和系统性工程治水的格局。

在体制方面，在国家层面建立协调机制，在地方层面发

挥河长制中地方党委和政府的协调作用，统筹各方面政策、集中各方面资金、汇集各方面力量合力治水。

在工作方面，在区域和流域空间规划体系下，统筹制定节水型的总体产业布局规划，建立水资源消耗总量和强度双控制度，提高水资源节约集约利用水平，深入推行农业、工业、服务业和社会生活节水，坚持用最严格的制度促进水生态文明建设；开展国家水网建设并统筹调水工作，确保生产、生活、生态用水安全；建立健全生态流量、生态调水、水污染防治等制度，统筹水资源、水环境、水生态工作，平衡好水资源节约和防洪的关系；在水经济视野下，协调水资源开发、水生态保护、水污染治理、水安全保障、水文化挖掘的关系。

### （四）系统治理、整体治理

在山水林田湖草沙一体化保护和系统治理的思路下开展水治理的法律规范设计。山水林田湖草沙的保护和治理均离不开水，为了发挥水资源的最大生态效应，有必要着力破解“种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田”的部门分割问题，衔接山水林田湖草沙等单一生态要素的部门监管制度和机制，突出水治理的系统性、整体性，统筹陆地与水域、地上与地下、上游与

下游、干流与支流、左岸与右岸的水资源、水环境、水生态、水安全、水经济、水文化关系，尊重客观规律，坚持以水而定、量水而行，因地制宜地配置林、灌、草、湿，宜荒则荒，宜农则农，统筹开展山水林田湖草沙的一体化保护和系统修复，整体提升生态功能。

## 三、《水法》修订的主要措施

《水法》修订时宜抓住主要问题，针对一些重点方向和一些主要问题作出全面的适应性修改。

### （一）扩大适用范围

在适用范围方面，建议将海水淡化水纳入我国水资源的总体布局予以统筹，确保一些区域供水安全；将水经济、水文化作为重点事项予以规范；将国家水网的建设和运行作为一项重要任务，提高《水法》在新形势下的适用性。

### （二）完善监管体制

一是水资源、水环境、水生态、水安全监管体制要协同。水资源、水环境、水生态、水安全保护工作是一项复杂的系统工程，牵涉面广泛，管理职能分散在多个部门，只有建立国家和地方的协调机制，才能形成合力，通过整体性思维和系统性工程开展水治理。

二是属地的区域水监管体制与流域水监管体制要协同。流域

情况复杂，水问题交织，需要建立与属地水治理监管体制衔接的流域综合管理模式，统筹考虑上游与下游、干流与支流、左岸与右岸、城市与乡村等关系。尤其要注意《水法》与《长江保护法》《黄河保护法》的监管体制和协调机制的衔接。

三是水的行政监管体制与河湖长制有机统一。在党政同责的体制下，河湖长制作为一个统筹体制可以发挥现有监管体制的作用。《水法》在修订时，尤其应明确河湖长的职责，防止其与水利部门、生态环境部门、自然资源部门、住建部门职责交叉或者冲突。

四是水的行政监管体制与小流域第三方委托综合管理体制的协调。一些地方在小流域综合治理、开发过程中，通过股权合作、特许经营、生态环境导向的开发（EOD）模式、水安全保障导向的开发（WOD）模式等方式引导社会资本对水资源、水环境、水生态、水安全甚至区域生态资产进行运营和管理。《水法》的修订要考虑这些市场化的水管理改革举措，在管理体制上做出协调安排，促进水的合作共治。

### （三）创新制度机制

一是发挥《水法》的基础性制度构建和创新作用。建议理顺水资源权、水生态权、水环境权、水经济权、水文化权的关系，

开展水上权、水面权、水头权、水底权等水权的分置，充分调动社会资本参与水面利用、水资源开发、水生态利用和水安全保障事业的积极性；针对工业、规模化农业、服务业、城乡集中生活供水实施水资源费改税制度；设立国家水网规划、建设和运行制度，设立流域水权交易制度；整合洪水影响评价、水资源论证、水土保持论证、节水评价，设立水安全保障水平论证制度；设立流域水治理综合督察制度。建立水权交易制度，发挥市场在流域和区域水资源配置中的基础作用。建立水经济统计核算制度，为水经济产业规范有序发展提供支撑。

二是与《长江保护法》《黄河保护法》相协调，设立水质标准、生态流量保障、水文化继承和弘扬、跨界水治理协商、流域生态保护补偿等制度和机制。

三是结合生态文明体制改革的要求，将量水发展、以水定绿、一体化监测、水治理信息公开、生态产品价值实现等生态文明改革措施和要求写进条文，将流域的生态保护补偿、水权交易，以及水上权、水面权、水头权、水中权、水底权的开发利用纳入生态产品价值实现的范畴。

四是对区域、流域开发利用规划及水利设施建设等专项规划进行环境影响评价进行规定；做

好环境影响评价、节水评价、水土保持评价等法律制度的衔接，减轻评价对象的负担。

五是参考2023年《海洋环境保护法》修订的做法，建立水资源、水环境、水生态、水灾害的协同监测体制和信息共享机制，减少各部门的重复监测工作，通过数字化平台促进部门间数据共享。

### （四）强化追责问责

一是参考和借鉴环境保护领域的立法经验，提高罚款标准，设立按日计罚规定，甚至可以设立按照违法获益的若干倍处罚的规定，改变守法成本高、违法成本低的现象；对于轻微违法行为，尤其是首次违法但后果轻微的违法行为，明确规定可不予处罚。

二是针对现行《水法》的一些应然性条款，如第十五条、第十九条、第二十三条、第四十五条、第四十六条，予以细化，并设立对应的法律责任，提高法律条文的可实施性。对接近或超过取用水量指标的地区，规定限制或暂停审批建设项目新增取水许可，但居民生活用水及农业、生态与环境保护用水项目除外。<sup>[1]</sup>

（作者单位：常纪文，国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员；张建红，中国国际工程咨询有限公司正高级工程师）