

1. 中国大陆

1.1 水资源管理政策与行动

颁布并实施于1998年的《中华人民共和国水法》(简称“水法”)是中国第一部管理水事活动的基本法。于2002年,修订后的《中华人民共和国水法》经第九届全国人大常委会审议通过,并于同年10月1日正式实施。水法是规范水事活动的基本法,它规定了水资源属国家所有,制定了水资源开发利用的方针、原则、基本管理制度和管理体制。¹

中国水资源管理的基本内容主要有以下八方面:²

- **水资源的调查评价**

水利部和其它水资源部门负责执行全国性水资源调查及评价。

- **水资源的综合规划**

按照流域或区域统一制定规划。区域规划应当服从流域规划,专业规划应当服从综合规划。相关部门目前正在编制全国的水资源综合规划指引。

- **取水许可制度**

凡取用地表或地下水资源必须依照法定程序申请领取「取水许可证」,并缴纳水资源费。

- **水资源配置与调度**

水利部组织有关流域和地区以流域为单元制定水量分配方案、流域取水总量控制指标、水量调度预案,由国务院或其授权的部门批准。根据批准的方案,水资源部门和流域管理机构需负责编制每年的执行计划和取水计划。

- **计划用水和节约用水**

根据批准水资源配置与调度方案各级水行政主管部门对取用水户发行用水计划,取用水户必须按计划取水。超额用水的用户须额外缴交相应费用。各用水单位和个人须按照规定的标准排放污水或减少污水排放。

- **水资源保护**

由水行政主管部门及流域管理机构与环境主管部门负责划分江河、湖泊的水功能区域,根据这个区域划分,县级以上的水行政部门核定具体水域的纳污能力,向环境主管部门提出限制排污的意见。水行政主管部门对有关的水功能区进行监测。有关设置排污口或扩大排污口的工程,应当经过水行政主管部门或流域管理机构同意。

- **水资源费和水费**

开发利用水资源须向水行政主管部门交纳水资源费,消费者用水须向供水单位缴纳水费。

- **水事纠纷的处理**

水事纠纷可通过行政咨询,或许直接由法院制定

水法规定中国实行的流域管理和区域管理相结合的水资源管理体制。^{3,4}以下描述了水法中规定的水资源管理的部门和它们的职责:

- 水利部作为国务院水行政主管部门负责全国的水资源统一管理和监督工作。
- 江河流域方面设置了流域管理机构,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。目前中国在全国设置了七大江河流域,同时这些流域机构不仅对本流域的水资源实行了统一的管理和

¹ 摘自 <http://www.mwr.gov.cn/ldxw/wsc/zyjh/2002090500000000967.aspx>

² 参考自中国水利部的一个演讲稿, <http://www.chinacitywater.org/bands/books/zgd.pdf>, 第13-32页

³ 参考自中国水利部的一个演讲稿, <http://www.chinacitywater.org/bands/books/zgd.pdf>, 第6-12页

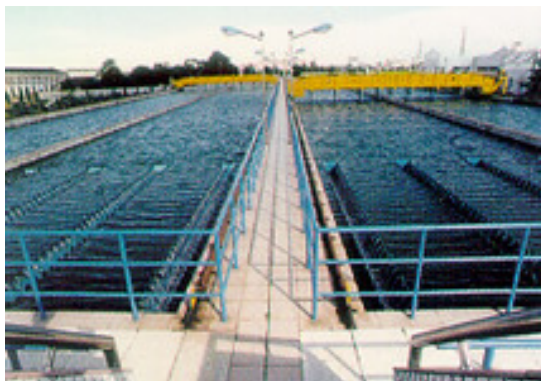
⁴ 参考中华人民共和国水法, http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/27/content_70625.htm, No. 12

监督，同时对本流域相关的水资源管理进行监督。流域管理的覆盖范围基本上覆盖了整个河流。

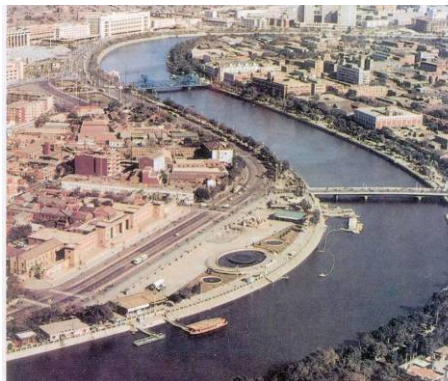
- 县级以上地方人民政府水行政主管部门，在水利部和流域管理机构的指导下，负责行政区域内水资源的统一管理和监督工作。

1993年中国颁布了《取水许可制度实施办法》⁵以加强水资源的管理，其后于2006年2月21日颁布了《取水许可和水资源征收管理条例》（下面称“条例”），从而对《取水许可实施办法》进行全面修订。条例取代了《取水许可制度实施办法》，并声明如下：⁶

- 明晰了取水许可分级审批管理权限
- 进一步明确了取用水的内涵和取水许可的范围
- 简化和规范了取水许可程序
- 强化了监督管理措施
- 强调了生态与环境等公共利益的保护，从而健全和完善了取水许可制度
- 水资源费的新规定，明晰了水资源费的征收范围和征收主体，及明确了水资源费征收标准的制定原则



水厂⁷



天津⁸

⁵ 完整文档可以以下连结找到 <http://www.chinawater.net.cn/law/W03.htm>

⁶ 摘自中国水利部网站“《取水许可与水资源管理条例》的通知”，<http://www.mwr.gov.cn/index/20060412/70159.asp>

⁷ 摘自张家港自由贸易区管理委员会网站，http://js.efair.gov.cn/wangbo_hy/wb050001/ebsq_h30.htm

⁸ 摘自水利部网站南水北调规划的简介，http://www.mwr.gov.cn/english2/project_introduction/nsbd/23.htm

1.2 中国大陆环境评估/策略性环境评

在中国大陆，基于正式生效于2003年9月1日的《中华人民共和国环境影响评价法》（环评法），环境影响评价是一个法规性要求，它应为计划、活动和建筑工程而执行。环境影响评价为发展规划和活动综合了策略性环境评估的概念。⁹ 因此该法被认为是一个针对规划、活动但不包括政策的策略性环境评估类似的环境评价方面的法律。^{10, 11} 因为在中国大陆很少有政策方面的评价经验，因此从环评法的内容来看没有包括政策方面的评价。¹²

环评法规定了下列方面的计划和活动应展开策略性环境评估类似的评价：

- (i) 土地利用规划，区域、流域、海域的建设、开发利用规划
- (ii) 工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关活动或规划

经过评估后，负责部门应该准备一份环境报告，它应：

- (i) 分析、预测和评估在规划或活动的执行过程中出现的任何潜在环境影响
- (ii) 建议任何预防方法或缓解措施以减轻可能出现的环境问题
- (iii) 得出环境影响评估的结论¹³

为定义依照新的《环评法》第七条、第八条的规定进行环境影响评价的规划的具体范围，国家环保总局在2004年颁布了关于《编制环境影响报告书的规划的具体范围（试行）》和《编制环境影响篇章或说明的规划的具体范围（试行）》的通知¹⁴

根据新环评法的规定，为所有区域与专项规划与活动而执行策略性环境评估类似的环境评估的步骤描述如下：

- 环评报告书经批准后规划和活动方可实施
- 规划编制部门应该准备规划环评报告并提交至主管单位或当地政府审批
- 在主管单位或当地政府审批规划前，先由指定的环境保护行政主管部门或者其它部门召集有关部门代表和专家进行审查
- 主管单位或当地政府应当将环境影响报告书结论以及审查意见作为决策的重要依据，在审批中未采纳环境影响报告书结论以及审查意见的，应当作出说明，并存档备查
- 对环境有重大影响的规划实施后，编制机关还应当及时组织环境影响的跟踪评价¹⁵

⁹ 参考世界银行东亚和太平洋地区环境与社会发展部的《环境影响评估条例和策略性环境评估要求-东亚和东南亚获得的实践和教训》

<http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/EIA&SEA-regional-review.pdf>, Annex 2 - China

¹⁰ 参考中国国家环保总局副局长潘岳的一个演讲，

http://www.sepa.gov.cn/ztbd/lsglt/200508/t20050829_11834.htm

¹¹ 参考南开大学战略环境影响评价研究中心徐鹤教授的一份名为《中国开展战略环境影响评价的理论与实践》的演讲材料，

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/211097/Shaanxicn1.pdf>, 第17, 34 和41页

¹² 摘自全国人民代表大会环境与资源保护委员会主任委员曲格平2003年的一份演讲材料，

http://www.cyol.net/cydggn/content/2003-02/13/content_610177.htm

¹³ 参考《中华人民共和国环境影响评价法》第2章第7条，

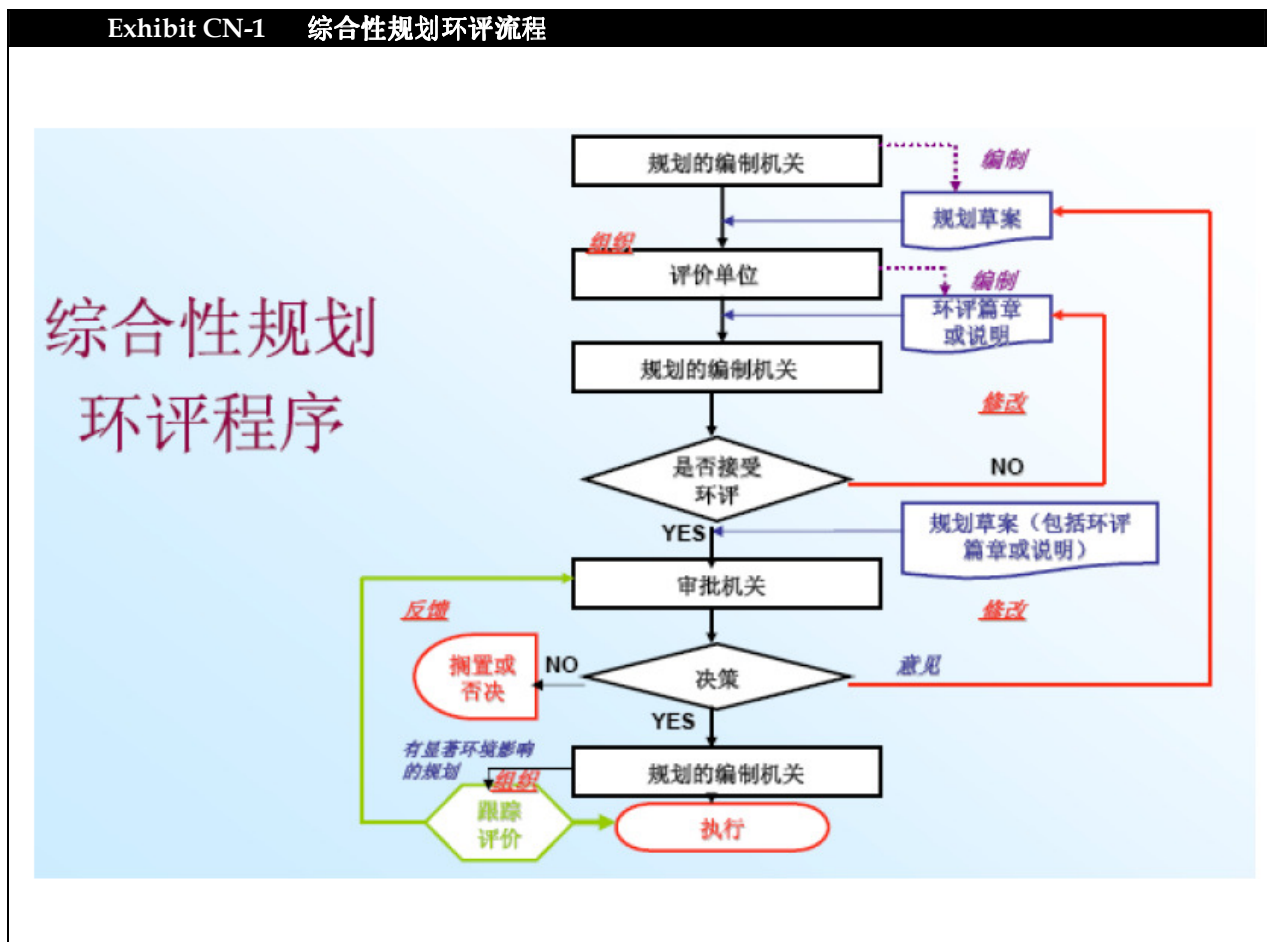
http://www.sepa.gov.cn/law/law/200210/t20021028_84000.htm

¹⁴ 整理自中国环境影响评价网站，<http://www.china-eia.com/indexcontent/zjwj/0100002.doc>

¹⁵ 摘自南开大学战略环境影响评价研究中心徐鹤教授的一份名为《中国开展战略环境影响评价的理论与实践》的演讲材料，<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/211097/Shaanxicn1.pdf>

执行为土地利用规划或区域、流域、海域开发规划而执行的策略性环境评估类似评估步骤描述于 **Exhibit CN-1**

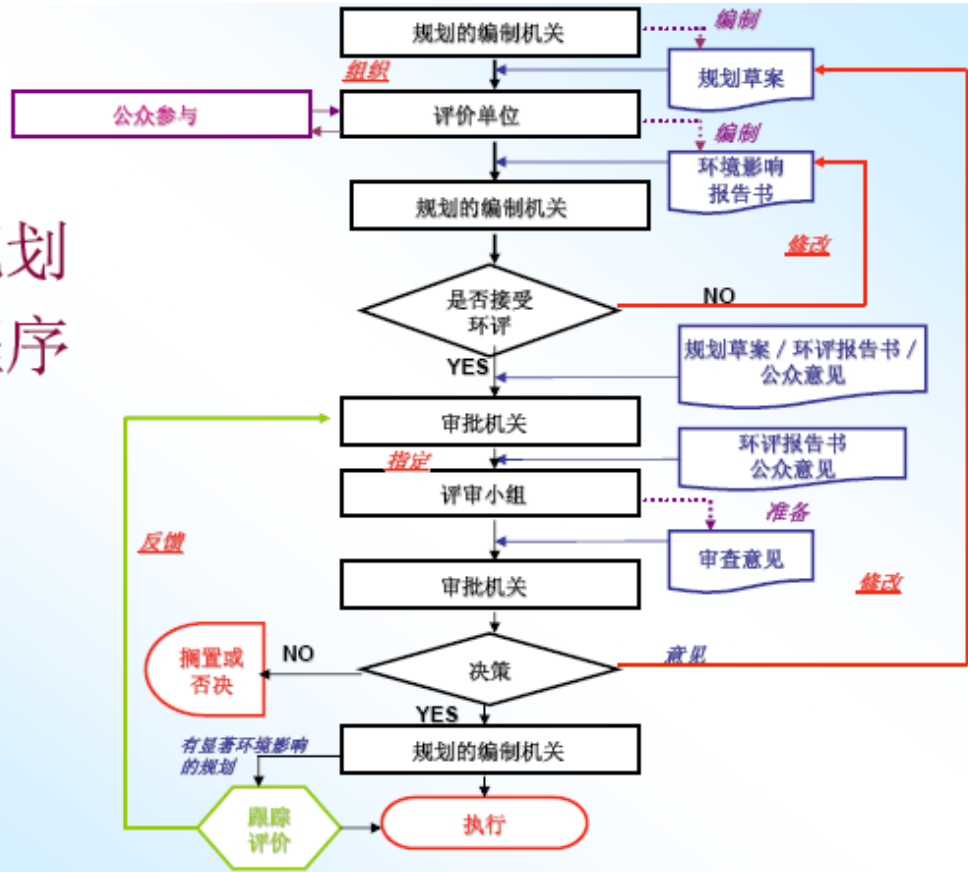
执行为工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源规划和项目而执行的策略性环境评估类似评估步骤描述于 **Exhibit CN-2**¹⁶



¹⁶ 参考南开大学策略环境评价研究中心徐鹤教授的一份名为《中国开展战略环境影响评价的理论与实践》的演讲材料, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/211097/Shaanxicn1.pdf>

Exhibit CN-2 专项规划环评流程

专项规划 环评程序



1.3 水资源管理政策与行动方面的中国环境评估/策略性环境评估

根据第 1.2 节所述环评法，它规定了应为以下计划和项目执行策略性环境评估类似的评估：

- 土地利用规划，区域、流域或海域发展规划
- 为工业、农业、畜牧业、林业、能源、水资源管理、交通、区域发展、旅游或自然保护目的而展开的规划

根据国家环保总局 2004 年颁布的《编制环境影响报告书的规划的具体范围（试行）》及《编制环境影响篇章或说明规划具体范围（试行）》¹⁷，水资源管理相关的专项规划应准备规划环评报告，规划包括：

- 流域、区域涉及江河、湖泊开发利用的水资源开发利用综合规划和供水、水力发电等专业规划
- 设区的市级以上跨流域调水规划
- 设区的市级以上地下水资源开发利用规划
- 全国水资源策略规划
- 全国防洪规划
- 设区的市级以上防洪、治涝、灌溉规划

开发、利用、节约、保护水资源和防治水害，应当按照流域、区域统一制定规划。流域范围内的区域规划应当服从流域规划，专业规划应当服从综合规划。

上述综合规划，是指根据经济社会发展需要和水资源开发利用现状编制的开发、利用、节约、保护水资源和防治水害的总体部署。前款所称专业规划，是指防洪、治涝、灌溉、航运、供水、水力发电、竹木流放、渔业、水资源保护、水土保持、防沙治沙、节约用水等规划。¹⁸

关于规划环评的流程和要求，细节可参考第 1.2 节。

中国大陆水资源管理政策与行动和策略性环境评估现状总括于 **Exhibit CN-3**。

Exhibit CN-3 中国大陆水资源管理政策与行动和策略性环境评估现状摘要	
(a) 水资源管理政策与行动	
水资源管理政策与行动	政策： • 取水许可制度实施办法 行动： • 不适用
水资源管理指引与立法	中华人民共和国水法
(b) 水资源政策与行动方面的环境评估/策略性环境评估	
评估类型	规划环评
要求机制	法规性
环境评估/策略性环境评估的法案规定	环境影响评价法（2003）（环评法）
应用	计划与活动

¹⁷ 完整文档可获取自 <http://www.china-eia.com/indexcontent/zjwj0100002.doc>

¹⁸ 摘自 http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/27/content_70625.htm, No. 14

1.4 分析与结论

水资源管理政策

在中国大陆，水资源是国家资源，由水利部通过水法进行管理与控制，水法规管了水资源的分配、保护与价格。为了加强取水许可的概念，中国大陆发布了《取水许可制度实施办法》的档。

关于香港的水资源，它与中国大陆有紧密的联系。香港两个主要水源是来自雨水和来自广东的供水。水务署的工作范围涵盖雨水收集的全过程，接受来自广东的供水，提供合乎国际标准水质的食水给用户。水务署也为 80% 的人口供应海水作冲洗用途。为抵抗洪水，污水收集、处理和排放属于渠务署的管辖范围。

为配合香港的可持续发展，水务署推行了一个名为“全面水资源管理计划”的项目（Total Water Management Programme），其内容包括：开拓水源、再造使用、节约用水、保护水源的几个主要元素，以及善用不同水源的不同管理方法。

同时，香港作为广东省的一部分，其北部临近深圳。对于保护内陆水体，香港政府有需要与其它有关当局建立有效的跨边界合作。

环境评估/策略性环境评估

关于中国环境改革的要求，环境影响评价法里规定了策略性环境评估类型评估的要求。该法律规定了应为如下计划与项目展开策略性环境评估类型的评估：

- 土地利用规划，区域、流域、海域的建设、开发利用规划
- 工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划

香港的环境评估/策略性环境评估是属于环境保护署（EPD）管辖范围。环境评估/策略性环境评估现在香港有针对政策/活动/计划项目的法规性和行政性系统。当法规性要求主要监管大型发展项目（即超过 20 公顷或人口超过 10 万），行政性规定则适用于土地利用计划、交通和行业政策/活动/计划。

在中国大陆，仅有一个法规性系统。作为中国大陆的特别行政区，香港采取了类似步骤，扩展现有法规性系统的范围至覆盖其它行业，例如水资源管理，并逐步淘汰行政性规定。

1.5 水资源管理政策或行动方面的环境评估/策略性环境评例子

例子 CN-1 贵州省镇远县水资源保护规划报告 ¹⁹	
研究描述	<p>以水功能区划为依据，结合镇远县社会经济发展状况，制定不同水平年舞阳河流域内水资源保护目标。它们包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 通过水资源保护规划，提出流域内各城镇江段和重点排污口相应的污染物控制总量 ● 运用各种治理工程与监督管理的措施，逐步实现水环境系统的良性循环，以保护水资源的持续利用，促进镇远县社会经济可持续发展
替代方案概况	<p>在这研究中所考虑的评价因素包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 统一采用化学需氧量（COD）和氨氮（NH₃-N）作为污染物必控指标 ● 对有明显营养化的东峡电站水库增加总氮量(TN)及总磷量(TP) 作为污染物控制指标 ● 受特殊污染影响的河流水系，增加反映水体污染特性的其它指标作为污染物控制指标
评估/研究范围	<p>在此研究中所考虑的环境措施包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 水资源保护工程措施 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 将工业污染分散处理，清洁生产，减少污染物的产生量，建立污水处理设施，做到达标排放 ➢ 农业污染。改变农业结构，提倡绿色环保农业，减少有毒农药和化肥的施用量，尽量使用生物肥料生物农药 ➢ 家用污水。采用集中和分散结合的方式建立污水处理厂 ● 水资源保护非工程措施 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 建立和完善水资源保护管理体制和运行机制 ➢ 建议水资源保护政策法规
研究结果	<ul style="list-style-type: none"> ● 根据调查发现现有流域污染严重，而且有增长的趋势。2000年镇远县辖区舞阳河接纳工业废水和家用废水达58.82万吨。工业废水中含有铅、锌、磷、悬浮物，耗氧含量增大。另外，农药、垃圾也经过不同途径进入河道，造成地表水体的污染。为了改变现状，水质水平被划分为不同功能区。暂时有两种功能区：一级水功能区和二级水功能区。一级水功能区划分为4个，其中包括保护区1个、保留区2个，开发利用区1个；二级水功能区划是在一级功能区基础上对开发利用区进行区划，它包括景观娱乐用水区1个，排污控制区1个。 ● 污染控制 COD 和磷的含量：主要的污染源为工业和家用污水，因此，在大菜园水文站至东峡电站建立了一个排污控制区。

¹⁹ 报告细节可在下面连结找到 <http://www.shuigong.com/forum/attachment.php?aid=4465>.

例子 CN-2 宁波市水资源综合规划 ²⁰	
研究描述	<p>展开宁波市水资源综合规划编制，目的是：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 适当地发展和精确的配置水资源 ● 加强水资源的科学管理 ● 提高水的利用效率 ● 促进水资源的可持续利用 ● 保障宁波市经济社会可持续发展
替代方案概况	<p>在此研究中考虑的评估参数包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 化学需氧量 ● 氨氮
评估/研究范围	<p>应采取以下几个行动以达到目标</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 宜植树种草、退耕还林、营造和保护涵养林，治理水土流失 ● 在饮用水源内严禁进行导致水源污染的各类活动 ● 逐步建立和完善水资源监测网络，并完成大中型水库供水水源的水质监测网络建设 ● 根据江河湖库水功能区划和水环境质量，严格控制入河排污及总量 ● 加大对水库水质富营养化的治理力度 ● 加快污水处理设施建设和排污管网建设
研究结果	<p>此项研究有如下结果：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 基于资料分析结果，总需水量将分别在 2010 年达到 256.7 亿立方米，2020 年达到 306.1 亿立方米和 2030 年达到 311.5 亿立方米 ● 分别为工业、农业和居民制定了 2010 年、2020 年的节水目标。在工业方面，水重复利用率分别增加至 2010 年的 65% 和 2020 年的 75%；在农业方面，水利用率将分别提高至 2010 年的 55% 和 2020 年的 65%；在家用水方面，每居民的每日用水量将控制在 2010 年的 270 升和 2020 年的 300 升，而每农村居民的每日家用用水量将控制在 2010 年的 130 升和 2020 年的 150 升。 ● 分别确定了 2010 年和 2020 年的化学需氧量（COD）和氨氮的污染物削减量。至 2020 年，它们的总排放量将分别每年减少 55609 吨和 3684 吨。

²⁰ “宁波市水资源综合规划” 报告细节可在下面连结找到
www.nbdpc.gov.cn/webmagic/eWebEditor/UploadFile/20070516095418574.doc.