

# 德国雨水管理法律制度对我国的启示

□ 邓玮 马幸成

改革开放以来,我国城镇化水平不断提高,常住人口城镇化率2015年达到56.1%,2019年提高到60.6%。随着城镇化进程的加快,很多城市都遇到了一个悖论性的问题,即严重内涝与严重缺水并存。为了进一步提高城市发展质量,必须把防治雨洪灾害与充分利用雨水资源两项工作紧密结合起来。

2020年,全国平均降水量创1961年以来第三高,全年共出现48次强降水过程,发生了自1998年以来最严重的汛情。有关统计数据显示,2020年所发生的雨洪灾害造成江西、广东等24个省份约800万人受灾,直接经济损失高达200多亿元。在城市内涝频发的同时,大部分城市又严重缺水。全国水资源紧缺的城市约有400个,超过城市总数的三分之二,其中严重缺水的城市有120个左右。长江流域是我国水资源较为丰盈的地区,仍然有多达60个城市面临着水资源紧缺的难题。城市内涝问题的浅层

原因是地下排水设施建设滞后,根本原因是没能合理利用城市雨水资源。只想着排水,不重视留水,结果必然是平时缺水、一遇大暴雨又形成内涝。

我国近年来大力推进的海绵城市建设,正是综合解决城市内涝与缺水问题的重要战略措施。海绵城市是指通过加强城市规划建设管理,充分发挥建筑、道路和绿地、水系等生态系统对雨水的吸纳、蓄渗和缓释作用,有效控制雨水径流,实现自然积存、自然渗透、自然净化的一种城市高质量发展模式。《海绵城市建设评价标准》规定,海绵城市建设的评价标准包括年径流量总体的控制率与城市内涝防治、城市水体环境质量等指标。雨水资源是区域水资源的重要组成部分,而随着城市化的迅速发展,地面硬化建筑与人类生产等行为异化了雨水参与水循环的模式。建设海绵城市,需要强化城市雨水资源管理,不断完善法律政策。在这方面,国外的一些成功实践特

别是德国的做法很值得借鉴。

## 一、德国城市雨水资源管理的主要法律制度

德国作为城市雨水资源管理较为成功的国家之一,形成了相当完善的相关法律政策体系。在政府的统一管理下,通过征收雨水排放费等经济手段充分调动企业和公民利用雨水资源的积极性,城市雨水资源与水循环各环节充分衔接,实现了水资源的可持续利用。

1996年欧洲执委会制定了第一个有关欧洲共同体水政策的综合性文件,1997年欧盟提出了有关水指令的框架建议,并于2000年颁布了《水框架指令》。

《水框架指令》为欧盟成员国的水资源管理提供了框架结构,成为欧盟水资源整体性、综合性、系统性保护的基础。1991年5月21日,欧盟制定了有关废水处理的第91/271号《废水处理指令》,成为收集、处理和排放城市废水及工业废水的指导纲

领。“成员国应确保进入城市污水收集系统中的废水在排放前经过二级处理或能达到同等标准的其他处理，排放到敏感区的污水应经过更为严格的处理”。《废水处理指令》对城市废水的定义是生活废水、工业废水、径流雨水或其混合物。在欧盟有关指令的执行中，德国以《联邦水法》《联邦自然保护法》《废水收费法》等有关法律作为保障，持续推进城市雨水资源管理的法律制度发展。

#### （一）统一的政府管理制度

欧洲水务管理较成功的国家有一个共同特点，即对城市水资源的循环系统不采用切割式管理模式，而是由统一的政府部门负责管理城市水资源的开发利用及污染防治。德国水务事项都由水务局统一协调管理，包括雨水、地表水、地下水及污水等水资源循环的所有环节。

德国的水资源管理部门分为国家、州、地区和县4级，形成了从国家到地方的统一管理体系，实行水资源的保护与监测统一、水资源开发与管理统一、供水与排水统一、利用与保护统一。德国这种管理模式有两大优点，一是管理者能够统一调配各类水资源，合理监管水循环中的各项环节；二是可以激励企业和公民提高水资源利用效率，合理

利用各类水资源。德国近三分之一的城市都建立了雨洪管理相关的法律政策，并逐步加强雨水资源利用设施建设。德国各州实行一体化管理的内容还包括雨水的储蓄设施建设、雨水利用的政府资助以及雨水排放的费用征收等。

#### （二）征收雨水排放费制度

初级的雨水管理阶段是依靠政府的行政命令或补贴进行的，例如德国政府对于主动进行雨水收集利用的企业和居民予以1500欧元的“雨水补贴”，以直接促使城市居民对雨水进行收集利用。而进入下一阶段时，则需要征收雨水排放费。德国为了实现雨水排入管网的径流量零增长目标，各州、市（区、县）陆续开始征收雨水排放费，所得款项全部用于雨水利用及相关事项的资助与贴补。

德国联邦制定的《废水收费法》规定，通过公共污水处理系统排放的雨水的毒性单位数应视为该系统服务的居民人数的12%。铺装或铺柏油商业区的雨水通过私人污水系统排放的，铺装或铺柏油商业区面积大于3公顷的，按每公顷18个单位的毒性计算收费，各州可确定在何种条件下雨水排放应全部或部分免除废水费。各州根据相关行政管理条例结合城市的硬化面积

大小、雨水的径流量等因素制定雨水收费标准。汉堡市于1988年立法要求城市居民及工厂按房屋或地面的硬化面积缴纳雨水费。随后汉诺威市也开始征收雨水排放费，原因是雨水无法自然渗入地面而需流入城市地下的管网，将为政府建设城市增加新的费用负担。德国各州所规定的雨水排放费用为自来水费的1.5倍左右，达到污水排放所的费用水平。

雨水排放费制度与税收制度相似。缴纳雨水排放费是德国公民应当承担的责任与义务。雨水排放费的征收有效改变了公民对雨水的处置和利用方式，体现了德国雨水资源的管理理念。德国各州逐步形成了以雨水排放费为核心的经济激励机制，有效激励了公众对雨水的自发性利用。

#### （三）城市建设许可制度

德国法律规定，利用公共绿地建设住宅的公民，有义务恢复所占土地资源的雨水循环过程。德国在《联邦建筑规范》的土地利用规划部分规定，废物处理和排水空间包括雨水滞留和渗漏空间、用于倾倒的空间，以及给水、配水、防洪设施和排水控制设施的处所。新（改、扩）建的大型公用建筑及居住区，如不采用雨水利用的相关措施，政府将不予以立项。德国于1989年颁布了《雨

水利用设施标准》，促使城市中的工厂及业主大量修建雨水利用工程，规模较大的小区逐步开始综合利用雨水，德国的雨水利用自此逐步向集成化、综合化。公民和企业在新建或改建部分建筑物时，必须同步进行雨水利用措施的建设。为鼓励企业和居民积极改进和修缮雨水利用装置，政府还会提供一定资助。

## 二、我国城市雨水资源管理法律制度存在的不足

我国城市雨水资源利用工作起步比较晚，地方政府、企业和公民关于城市雨水资源可持续利用意识还有待提高，相关法律法规政策体系还不够健全。在深入推进海绵城市建设、全面提高城市发展质量的过程中，应当切实加强城市雨水资源管理法律制度建设。

### （一）专项法律的缺位

近年来，国家层面和一些地区相继出台相关文件，为城市雨水资源化利用提供了政策制度保障。2013年，国务院发布《城镇排水与污水处理条例》，规定城镇排水主管部门应当确定雨水收集利用设施建设标准，合理控制雨水径流，新区建设应当实行雨污分流，在有条件的地区，应当逐步推进初期雨水收集与处理。

住房和城乡建设部发布的《城市排水（雨水）防涝综合规划编制大纲》，强调城市雨水径流控制与资源化利用，包括径流量控制、径流污染控制、雨水资源化利用等。2015年，国务院办公厅发布《关于推进海绵城市建设的指导意见》，将雨水年径流总量控制率作为刚性控制指标，要求在划定城市蓝线（城市规划确定的江河、湖、水库、渠和湿地等城市地表水体保护和控制的地域界线）时，要加强区域雨水排放管理。2019年，池州、太原、镇江等地陆续发布了《海绵城市建设和管理条例》。但从总整体上看，我国尚未对雨水资源的管理制定专项法律法规，顶层设计尚不完善。现有国家层面和地方文件，大都仅将雨水管理作为海绵城市建设的一环，主要涉及对雨水径流的合理控制，并且缺乏有效的约束机制。特别是地级市所制定的规范性文件，效力等级较低，雨水资源的管理亟须出台高层次、专门性的法律。

### （二）尚未建立城市雨水资源统一管理部门

城市雨水资源的利用涉及领域较多，实施过程中需与生态环境、城市管理、住房建设等部门进行协作。雨水资源的储蓄、收集利用属于建筑节能范畴，应由

住房和城乡建设部管理。《城镇排水与污水处理条例》规定，国务院住房城乡建设主管部门指导监督全国城镇排水与污水处理工作，县级以上地方人民政府城镇排水与污水处理主管部门负责本行政区域内城镇排水与污水处理的监督管理工作。而水利部则负责实施水资源的统一监督管理，负责节约用水及防涝抗旱工作。而雨水资源的污染问题，则由生态环境部门进行监督管理。2015年《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》发布后，有些海绵城市建设试点城市成立了海绵城市建设领导小组。例如杭州市就成立了领导小组，领导小组办公室设在市建委，建立了统一指挥、整体联动、部门协作、责任落实的联动机制。但这种机构和机制都没有针对城市雨水资源进行统一管理，导致城市雨水资源管理的各个环节由不同的部门分管，各部门又往往权责不清，分工不明，雨水的资源化利用很难统筹。

### （三）缺少针对性的经济激励措施

世界上很多国家都建立了雨水资源化利用的激励机制。德国通过征收雨水排放费来激励企业、社会组织、公民对雨水进行资源化、集约化利用。美国的华

盛顿、得克萨斯等7个州对公民进行雨水集蓄利用制定了具体的激励手段，包括费用减免相关费用、给予税收优惠和财政贴息等。经济激励措施作为强制性法律政策的配套手段，是雨水资源管理不可或缺的部分。我国《城镇排水与污水处理条例》中规定“国家鼓励采取特许经营、政府购买服务等多种形式，吸引社会资金参与投资、建设和运营城镇排水与污水处理设施”，鼓励社会资金投资建设排水设施，但尚未针对雨水的排放处理建立费（税）制度。2018年《循环经济促进法》修订后，对城市节水项目的建设资金来源使用做出了规定，但未针对雨水资源的经济政策作出具体安排。2021年财政部、住房和城乡建设部发布的相关规定，明确对城市污水收集处理设施建设的资金予以补助，实行专款专用、专项管理，但没有涉及雨水的资源化利用。可见，目前我国的法律、规章、规范性文件等对雨水资源化利用还缺少明确规定，还缺少针对企业、事业单位、公民雨水资源化利用的经济激励措施。

### 三、德国城市雨水资源管理法律制度对我国的启示

#### （一）制定专项法律法规

我国的雨水资源管理仍处于起步阶段，与之相关的行政依据均为规范性文件或部门规章，立法层次较低，效力较弱，亟须完善有关法律法规。考虑到目前我国雨水资源管理所存在的问题比较复杂，近期制定《城市雨水资源管理法》的条件还不成熟，不妨借鉴德国经验，首先在上位法明确雨水资源的利用理念，可在《水法》中对雨水资源的概念、管理及利用方式予以规定；也可先出台一部综合性的《海绵城市建设法》，将雨水的资源化利用作为一个专章，在此基础上逐步推进《城市雨水资源管理法》的专项立法。

#### （二）设立统一职能部门

建议建立统一的职能部门对城市雨水资源进行更为高效的管理，从纵向上形成中央到地方的统一管理体系，从横向上形成由单个部门统一管理雨水资源化利用的机制。鉴于水资源的管理属于水利部门的职责，雨水资源管理属于水资源管理中的一环，可以考虑将城市雨水资源的管理统一由水利部门管理，以形成雨水资源管理的一体化模式。可由水利部门制定雨水设施的建设标准，雨水利用项目规划及排放许可制度，统一管理雨水的收

集、排放等事项。

#### （三）建立有针对性的经济激励措施

国内外城市雨水资源利用的成功经验表明，城市雨水资源利用的大规模推广需要兼具强制性和激励性的雨水资源利用政策。我国目前仍处于依靠政府行政命令或补贴进行雨水资源管理的阶段，应当适时向下一阶段转变。结合我国实际，可以划区域、分城市制定雨水资源管理的经济激励措施，对修建雨水储蓄设施的企业或公民进行财政补贴或适当减免污水排放税费。对于修建雨水资源化利用设施的企业和居民，政府可以给予其财政补助或减免其部分污水处理费用。

德国等发达国家通过完善法律政策体系，实现城市雨水资源可持续利用的经验，对我们有一定启发。但各国国情不同，制定城市雨水资源化利用的法律法规必须从实际出发，不可能照搬照抄。我国近年来的实践探索，已经为逐步形成城市雨水资源化利用的法律法规体系打下了坚实基础，相信我国的雨水资源化利用法律政策体系将会越来越完善。<sup>[10]</sup>

（作者单位：湖南师范大学法学院）