

水污染防治立法的创新与完善

——中国法学会环境资源法学研究会 2005 年年会“水污染防治立法专题”综述

柯 坚， 赵 晨

（武汉大学 环境法研究所，湖北 武汉 430072）

摘要：2005 年中国法学会环境资源法研究会年会，于 2005 年 8 月 5-9 日在江西赣州召开。来自全国立法机构、行政管理部门、法学研究机构和高等院校的近 160 多名代表，出席了这次研讨会。本文对本次年会的“水污染防治立法专题”进行了综述。

关键词：水污染；立法；环境资源法学研究会；年会

中图分类号：D922.66

文献标识码：B

为繁荣环境资源法学理论研究，服务我国环境资源法制建设，由中国法学会环境资源法学研究会、全国人大环境与资源保护委员会法案室和江西理工大学文法学院共同主办的 2005 年中国法学会环境资源法研究会年会，于 2005 年 8 月 5-9 日在江西赣州召开。来自全国立法机构、行政管理部门、法学研究机构和高等院校的近 160 多名代表，出席了这次研讨会。会议期间，代表们围绕着完善我国循环经济立法和水污染防治立法问题进行了广泛而深入的交流和探讨。以下根据会议收录的论文以及与会代表的讨论意见，对本次年会的“水污染防治立法专题”进行综述。

1 水污染防治立法理念的拓展

1.1 以循环经济理念创新水污染防治立法

作为一种重要的生产和生活资源，水资源无疑是循环经济模式所涵盖的重要领域之一。我国水资源短缺、水体污染现象严重，传统的高污染、高消耗、低效益的经济增长方式是造成这种现象的重要原因。一些代表从循环经济的角度探讨水污染防治法律对策，为水污染防治立法提供了新的思路。有代表认为，发展循环经济是实现生态保护与环境污染治理目标的决定性举措，建议在《水污染防治法》确定的基本方针上，增加“国家促进建设节水型社会”、“保护、合理利用和节约水资源是我国的基本国策”等内容。循环经济要求的“减量化、再利用和再循环”的实现，必须以水污染防治的法律机制、制度和措施为保障。为此，代表们对强化政府水污染防治的责任、健全相关的水资源监督管理体制、运用经济刺激手段、推进水环境保护的公众参与、完善水污染防治规划制度、完善水污染防治法律责任、加强城市污水处理和地下水的保护、加强对农村水污染的监管力度等问题，展开了充分而热烈的讨论。

1.2 以流域控制理念构建水污染防治立法

水污染具有明显的流域特性，流域则具有自然与社会的双重属性。与会代表普遍认为，尊重流域自然生态特性、实行集中控制，是世界各国水污染防治立法的重要经验。对水污染控制应当以构建流域管理为目标，建立相应管理体制和监督管理制度，对流域内淡水资源及其相关资源的开发、利用与保护进行统一的规划与协调。有代表以长江、黄河为例，提出应当按照完整的流域管理概念，参考国外流域管理的发展趋势，制定我国统一的流域立法。有学者主张，在水污染控制体系中，流域控制属于一种中观控制，它具有宏观控制与微观控制所不具有的优势，是水污染控制系统不可或缺的一个环节。在此基础上，有代表提出流域管理综合立法和建立中观层次立法机制的构想，包括水污染流域控制的立法模式、管理体制、制度体系的基本思

路。有学者认为,我国加强流域管理立法,应当明确规定流域管理机构的法律地位高于省级水行政主管部门;同时,建立和健全流域管理法律制度,加强流域立法的可操作性。

1.3 水污染防治立法目的与原则的完善

鉴于各国环境立法日益重视对环境本身的保护及其损害的填补,有代表就我国《水污染防治法》规定的“保证水资源的有效利用,促进社会主义现代化建设的发展”的立法目的提出质疑,主张水污染防治的立法目的应当增加“维护生态安全”、“促进经济、社会和环境的可持续发展”的内容。还有学者提出,可持续发展理念反映到具体的单行污染防治法中,在某种程度上相当于“可接受的风险”和“污染物削减”的复合。“污染物削减”体现了可持续发展理念中“可持续性”和“代际公平”的要素,而“可接受的风险”则代表了“代内公平”和“环境与发展一体化”的要素。将“促进可持续发展”写入环境单行法的目的和任务条款,并不是一个长期的安排,仅仅是对公共政策的宣示。有代表指出,水污染防治法基本原则在理论层面和实践层面都具有深远的意义,并从法律基本原则的“形式标准”、理论基础的“内在依据”和所欲揭示和协调的“基本矛盾”等三个方面,提出了基本原则确立的准则和要求。并提出了我国水污染防治立法的六项原则,即生活饮用水优先和重点保护原则,预防为主、防治结合原则,均衡原则,流域管理和区域管理相结合原则,政府行政管制和经济刺激相结合原则,政府主导和公众参与相结合原则。

2 水污染防治法律调控机制的建立

2.1 建立水污染防治的多元法律调控机制

会议代表认为,建立水污染防治的多元法律调控机制,是推动我国水污染防治法制建设的重要保证。有代表对美国水污染控制法律调控机制进行了研究和分析,认为美国现行《联邦水污染控制法》对水污染问题采用了多层次的管理模式,形成了以“命令—控制”为主、以“经济刺激”为辅、以“公众参与”为补充的水污染防治的法律调控机制。具体地,“命令—控制”机制是有效控制水污染的组织保证,它通过合理的权力配置实现权力的沟通与协调;经济刺激机制是消减水污染的激励因素,它是运用市场的力量实现环境公共利益与个体经济利益的结合;公众参与机制则是水污染管理中单纯的、僵硬的行政管理与多元的、灵活的自律、自为相结合的管理模式。代表们认为,建立水污染防治的多元法律调控机制,应当成为修订我国《水污染防治法》的基本思路。

2.2 强化政府水污染防治责任

围绕着强化政府水污染防治责任的问题,代表们认为,政府在环境保护中的主导作用,在水污染防治领域具有突出的表现。单靠个体、群体或者是某个区域的力量是很难达到水资源合理控管的目的,只有政府才能行使在全国范围内通盘考虑、统筹安排、合理调控水资源的权力,水资源的可持续利用必须采取政府统一管理的方式。有代表从经济学的角度提出,从经济学的角度而言,水资源在保护和消费过程中存在明显的外部性,即对他人或团体强征了不可补偿的成本或给予了无须补偿的收益,水资源这种不可分拨性导致的市场失灵是水资源破坏和水污染的一个重要原因,因而,国家在水资源管理和保护中必然起着主导作用,应当通过立法不断健全和完善有关水资源配置和保护的公法规范。有代表从淡水可持续利用的角度,提出立法上应当体现“节流优先、治污为本、多渠道开源”的战略,在制度措施上,政府可以采取提高水费、征收水资源保护补偿费、鼓励循环用水、保护水利设施及供水系统等多种措施。在强调加强政府监管职能的同时,与会代表普遍认为,水污染防治法律机制的完善离不开政府责任的明确。有学者提出,可以借鉴 2004 年修订的《固体废物污染环境防治法》的立法经验,在《水污染防治法》中进一步明确政府责任。有代表从不久前发生的四川内江特大水污染事件分析,认为我国政府在水污染防治中存在着诸如政府职能的偏失、监督管理体制效率缺乏、政府监管力度不够、政策法律缺乏可操作性、对公众的救济责任缺失、政府失职行为的赔偿责任不明确等问题。还有代表通过对我国城市污水处理实施现状的考察,得出我国的污水处理行业开始向市场化转变的结论,并提出污水处理的公益属性和自然垄断性决定了污水处理行业不能实行完全的

市场化运作，强调政府作为“公共责任人”必须对污水处理市场进行准入控制、价格控制和运行监督。

2.3 加强流域和跨界水环境管理

代表们认为，当前我国流域机构法律地位及其权力配置不能满足流域管理的要求，流域机构作为水利部的派出机构法律地位模糊、权力界定不明、执行能力有限，难以实现对整个流域经济社会发展与环境资源保护综合管理的目标。因此，必须建立完善的流域管理体制，明确流域机构的法律地位和职能。有代表提出，水污染的外部性以及水资源供应的公共性需要建立公共权力机构对其进行控制，但建立什么样的机构、赋予何种权限、有关机构之间的集权与分权规则等问题必须由法律予以确认。综合代表的意见，改进我国目前的流域管理体制，可以有以下几个可供选择的具体路径：第一条路径是维持现行的水利、环保两套体制不变，制定《流域水污染管理条例（或办法）》，加强国家环保总局和省、自治区、直辖市环保行政主管部门在流域水污染管理方面的管理和监督；第二条路径是通过修改《环境保护法》对原有的“统一管理与分级、分部门管理相结合”的环境管理体制进行改革，由国家环保总局在全国成立若干个环保分局，环保分局承担跨行政区（或流域性）环境管理的职责，包括跨行政区水污染管理的职责，环保分局属于国家环境总局的派出机构，在分局内建立具有行政管理职能的流域水污染防治管理机构；第三条路径是通过修改《环境保护法》、《水法》和《水污染防治法》，成立重要流域的流域水环境资源保护机构，或将现行流域水环境资源保护机构改变为国务院环境保护行政主管部门的派出机构，通过法律或国务院环境保护行政主管部门授予其保护流域水资源和防治流域水污染的双重职责；第四条路径是制定专门的《流域水环境资源管理法》、《黄河法》和《长江法》等专门性流域法律或法规，凡流域性的或跨行政区的水环境资源工作、水污染防治工作由专门法调整。有学者指出，跨界环境管理是流域管理的关键，应当以流域机构为核心组织机构，构建相关法律制度，赋予流域机构制定省界水质标准、确定跨行政区边界污染物排放总量控制标准、实施省界水质的监测等方面的职责。有代表建议通过立法规定：对于超过主要水污染物省界排放总量控制标准的，对上游省份实施处罚或者征收超标排污费，并削减其允许的排污总量；对省界控制断面的水环境质量超标的，可以重新核定上游省份的排污总量，并限期修改水污染防治计划；上游行政区发生水污染事故或者建设对下游水质有重大影响的项目时，应及时通报下游行政区的环境保护行政主管部门。

2.4 运用经济刺激手段

在社会主义市场经济体制下，如何运用经济刺激手段推动水污染的防治也是代表们关注的问题，代表们重点讨论了环境费与环境税的问题。从我国目前经济发展、科技水平和环境状况出发，有代表提出，排污费征收标准太低导致经济刺激作用弱化，应该改革我国现行排污费与超标排污费并存的制度。在具体改革思路上，一种思路主张在保留排污收费制度基础上，建立禁止超标排放污染物制度。规定企业事业单位向水体排放污染物的，按照国家规定缴纳排污费；向水体排放污染物的，其排放的污染物不得超过国家和地方规定的排放标准；对超标排放污染物的，根据超标排污的情节，予以责令改正、限期治理、停产治理或关闭、并处罚款的处罚。另一种思路则主张修改现行的排污收费制度，建立按排放水污染物的数量征收排污费的制度，对超过许可证规定排放污染物的，给予处罚并责令限期治理。也有代表认为，课征水污染税是国外实践证明的一种行之有效的举措，在我国水环境污染严重、水资源相对匮乏的情形下，有必要借鉴国外先进经验，开征我国的水污染税，充分发挥税收杠杆的调节作用。有代表以环境容量商品化概念为基础，提出将排污权交易引入水体环境的行政管理制度中，建立排污权交易三级市场，即在同一行政区域内的水污染物许可证交易市场、国内跨行政区域内的“交易”市场和不同国家之间水污染物排放许可证交易的市场。还有代表就包括税费制度、财政制度、市场创建制度和责任制度在内的水污染治理中多维环境经济手段的运用及衔接问题展开了探讨。

2.5 推动水环境保护的公众参与

借鉴国外的环境保护实践经验,公众参与在我国环境立法中越来越受到重视。有代表提出,作为环境管理中政府责任与公众参与相结合的体现,水质监测和相关信息公开具有推动水环境保护的基础性作用。一方面使得机构之间的信息能够共享,为决策服务;另一方面使公众能得到有关的信息,从而监督政府和企业的环境行为,保护自己的合法权益。目前,在我国水污染防治实践中对于相关信息的收集、整理、公开、查询、使用都缺乏规范的渠道。与会代表认为,应该通过修改现行《水污染防治法》、《水法》,建立水环境信息的公开和通报制度,促进水环境保护的公众参与。有学者提出建立新型的水质监测体制与信息传播制度,具体有两种可供选择的模式:一种是维持现有水利部门与环境保护部门的监测机构,但需要在统一的规划与水功能区划的基础上,整合为一个相互协调配合的水质监测网络;另一种监测体制是将监测机构社会化,监测机构作为技术咨询机构,受行政执法部门的委托开展监测工作,实行有偿服务,并对监测结果的客观性、公正性负责。代表们普遍认为,无论对于哪一种监测体制,为了保证信息的公开与传播,法律应明确规定公众的环境知情权,掌握信息的政府机构应免费向公众提供相关信息。在水环境保护公众参与的其他领域,有代表建议通过立法规定,在制订流域水资源规划和水污染防治规划时,必须通过适当的程序听取公众和相关利益集团及其代表关于规划的意见。

3 水污染防治立法的制度创新

3.1 水污染防治规划制度

有代表指出,现行《水污染防治法》规定的水污染防治规划存在着原则化、监督和保障措施缺乏等方面的立法问题。在实践中,一些机构在《水污染防治法》和《水法》颁布后,迟迟未能制定本区域、本流域的水污染防治规划;同时,任意违反规划和不执行规划的现象也比较突出。有代表认为,现行立法对水污染防治规划实施的监督和保障措施不力,主要表现在难以依据现行的立法对规划未能实现和违反规划的责任人和责任机构追究其法律责任。还有代表指出,现行立法的水污染防治规划制度不能反映公众参与的客观要求,导致规划缺乏规划区域、流域内社会公众的意见和支持,这是未来立法修订时应当注意的一个重要问题。有学者建议在流域综合规划之下,协调流域水污染防治规划与流域水资源保护规划,促进水功能区划和水环境功能区划的统一。从自然特征来看,水资源和水环境是密不可分的,有代表提出通过修改两个法律,将两个规划合并,制定完整的流域水环境和水资源规划,并规定规划的制定程序,强调规划的时限要求。

3.2 污染物排放总量控制与排污许可证制度

关于水污染物排放总量控制,目前存在着许多需要解决的问题。与会代表认为当前最主要的问题是缺乏总量控制实施的具体法律依据,以及划定水功能区划和确定水体纳污能力的科学依据,建议尽快颁布重点污染物的总量控制和重点污染物排放量的核定的具体办法,并实行以流域为单元的流域水污染物总量控制制度,由流域管理机构确立全流域及不同河道的纳污总量,由环保部门根据纳污总量确立相应的排污总量,并报有管辖权的人民政府批准后实施。围绕着排污许可证的问题,有代表提出,排放水污染物的单位和个人必须向环境保护部门申请排放许可证,并按照许可证规定的条件排放污染物;发放水污染物排放许可证的部门不得超过当地的水污染物排放总量控制要求发放排污许可证。此外,代表们建议国家尽快制定可交易的排污许可证的管理办法,并在有条件的地方先行实施排污交易制度。

3.3 饮用水源保护制度

饮用水安全问题在我国国民经济和社会生活中具有举足轻重的地位。加强在饮用水源保护的立法与执法,实现饮用水源、水质和水生态系统的良性循环,应当是水利、环保等部门长期关注的焦点问题之一。有学者分析指出,我国饮用水源保护的缺陷主要为没有形成协调统一的法律体系,饮用水水质规范不统一,缺乏稳定的资金投入渠道。代表建议尽快出台《饮用水水源保护条例》,规范和严格饮用水源保护区的划定、管理及其确立补偿机制,建立水源安全的

应急处置制度，统一水质标准。同时，通过立法明确资金渠道，推进公众参与，尽快扭转多头管理的体制。在地下水源保护方面，有代表提出，从地下水保护的需要出发，增进《水污染防治法》与《水法》的衔接与协调，充分发挥相关部门（含流域管理机构）和公众的作用，加强污染物总量控制和面源污染防治，实行地下水保护的经济刺激制度，完善地下水环境影响评价制度、排污申报登记制度和许可证制度等基本法律管理制度。

3.4 农业污染控制和面源污染控制制度

随着农村经济增长、城市化进程加快和乡镇企业的迅速发展，我国农村水环境污染越来越成为人们关注的问题。有代表认为，农村水污染主要体现为面源污染，它是由农业生产方式不合理，乡镇企业环保不力及人们的环保意识薄弱等多种因素造成的结果。有代表指出，农村水污染问题与立法规定的污染控制方法没有充分考虑农村实际密切相关，现存的水污染防治法体系对防治农村水环境恶化的许多制度规定得太笼统，缺乏现实的可操作性。在法律对策的探讨中，有学者提出，应在《水污染防治法》特别是在若干环境制度中增加有关面源控制的条款，在面源污染严重的地区应当规定期限内停止生产和使用含磷等营养物质的洗涤剂，采取措施鼓励缓效化肥的生产和使用，限制单位面积化肥使用量，并支持研究和减少化肥营养物质流失的技术和措施，鼓励生物防治技术和措施的发展，逐步淘汰高毒、高残留农药的生产和使用。有代表认为，通过发展生态农业，合理规划乡镇企业布局和城镇建设布局，进行必要的环保普及教育等方式，把农村的水污染防治和扶贫工作结合起来，使农村的水环境得到保护和改善。还有代表认为，防治农村的水污染应该从多角度进行制度设计，既要完善我国农村水污染防治的立法，又要在目前还未立法的条件下充分提升行政机关的执政水平，使其在保障农村农民生产发展的同时大力防治水污染。鉴于新《水法》水资源所有权规定的变化，有代表还从水权的角度对于农村集体经济水资源权限进行了探讨，就权力行使的主体和权限的定位展开了分析。

3.5 流域生态补偿制度

流域生态补偿是平衡利益、减少流域矛盾和冲突的重要制度。流域生态系统的复杂性，决定了流域生态补偿的实现方式的差异性和多样性。我国生态补偿的实践表明，流域生态补偿制度构建的前提是建立完善的流域管理体制，培育流域水权交易市场，以及完善流域财政收支制度。有代表认为，流域生态补偿是缓解流域内贫困问题的重要途径，其实现方式包括上、中、下游跨区域调水的生态补偿，上、中、下游生态环境效益补偿，以及下游滞洪区退田还湖的补偿等。有代表立足于解决本地区生态环境保护和经济社会发展的矛盾，提出在协调的环境资源管理体制基础上建立生态补偿机制，将补偿费用或补偿性措施的惠益通过约定的某种形式，转移给因保护资源环境而自身利益受到损害的主体。还有代表提出建立水源地补偿制度，认为在现实中由于对水源保护的需要，经常会在以下几个方面对饮用水水源地的生产生活做出限制，如排污的限制、产业发展的限制和有关矿产资源的开发的限制，这些限制会给水源的发展带来不利的影响。因此，为了保护水源地的相应利益，有必要对水源地进行适当的补偿，其费用来源有两个方面：一是从水资源费中转移支付；另一方面是国家从财政上给予相应的支持。

3.6 水污染纠纷处理制度

近年来，我国围绕水污染而产生的纠纷日益增多。水污染纠纷具体分为跨行政区域的水污染纠纷、水污染损害赔偿纠纷和水污染事故纠纷，与会代表认为，《水污染防治法》仅对跨行政区域的水污染纠纷、损害赔偿纠纷作出了原则性规定，没有规定具体的纠纷处理程序，水污染纠纷处理机制效率低下。有专家提出，应当在《水污染防治法》中增加有关水污染纠纷的个人与单位、单位与单位间的协商程序的内容。对于不同行政区域之间发生的水污染纠纷，可以参照《水法》的规定，由有关地方人民政府予以协商解决。协商不成的，由上一级人民政府裁决，有关各方必须遵照执行，并规定不服从裁决的处罚措施。对省界水体的水污染纠纷，由流域机构协商解决。协商不成时，由流域机构报请国务院裁决。同时，应当建立水污染损害的认

定和评估制度，由权威和中立的评估机构按照规范的评估方法进行评估，以便对问题的解决提供真实准确的信息。

此外，还有一些代表对水环境安全预警制度、水污染事故的应急机制、水环境风险评估与风险分析制度、水环境生态安全设计制度等，进行了分析和探讨。

4 水污染防治法律责任的完善

一些代表认为，鉴于我国水污染问题的严重性，目前我国法律关于水污染的行政责任、民事责任和刑事责任的规定过轻。有代表提出，法律应当逐步扩大环境诉讼的主体范围，从环境问题的直接受害者扩大到政府环保部门，扩大到具有专业资质的其他环保组织，再扩大到更广泛的公众主体，建立环境公益诉讼制度，并以此为契机，加强立法对水污染的行政责任，民事责任和刑事责任的规定。在行政责任方面，有代表认为我国水污染事故处罚制度在处罚依据、罚款数额、对环境损害本身重视程度等方面存在的问题，是目前影响我国环境法有效实施的一个重要因素。也有代表提出，应当对企业的环境违法和守法行为进行全面的经济损益分析，以分析和探求企业违法和守法倾向的经济动因。特别是重视环境法律实施刚性系数，提高环境违法成本，降低环境守法成本。还有代表通过个案分析，提出水污染防治法律责任应严格区分故意与过失造成危害后的不同法律后果，对企业违法排污的行政罚款，应取消最高限额的规定，实行日罚金制。同时，针对防止企业违法排污的问题进行合理的制度设计，使得违法行为能够溯及到其授权人和直接领导人，增强法律的约束性。

相对于行政责任来说，水污染民事责任一直是《水污染防治法》的一个薄弱环节。代表们提出在修改《水污染防治法》时，应当注意关注国内外有关的立法变化，特别是全国人大常委会《民法典（草案）》第八编侵权责任法中的环境污染责任、欧盟《关于预防和补救环境损害的环境责任的指令》，以及《固体废物污染环境防治法》关于环境侵权责任承担方式、举证责任等问题的规定。还有代表就各国关于水污染侵权行为承担民事责任的归责原则进行了比较研究，认为我国环境法应进一步明确规定环境侵权责任领域的无过失责任原则，限制民事责任的免责。也有代表从水污染侵权责任的程序完善的角度，提出要扩大民事责任主体范围，建立惩罚性赔偿制度，并完善诉讼当事人、诉讼时效等程序性保障制度。针对农村水环境损害的特征，有代表建议将间接损害赔偿纳入法律规定的赔偿范围，其赔偿方式则由农村的乡镇企业、集约化养殖场主、当地居民提供资金组成民间的基金会，或者由政府以征收环境费环境税等特别的费税作为筹资方式而设立损害补偿基金，保障损害赔偿的落实。

就水资源的法律保护而言，刑法介入水资源保护机制，有利于实现公平、正义的法律价值的实现。有代表指出，适用水污染刑事法律责任的必要性，主要取决于一国水资源状况、行为的社会危害性，对社会或个人造成严重的不良后果，以及破坏水资源的行为是否普遍存在。还有学者根据一些国家及地区水污染防治立法出现的加重刑罚比重的趋势，认为在我国水污染形势严峻，行政管理手段未能遏制水资源恶化的情况下，刑罚应当且必须作为最后的防护屏障发挥其应有的作用。有代表指出，我国《刑法》虽然规定了污染水资源的犯罪和破坏水利设施的犯罪，但尚无真正意义上的破坏水资源犯罪的规定。《刑法》对水犯罪的规定要么是将其作为危害公共安全的工具进行立法，要么是将其作为环境的要素进行保护，整个刑事立法中未见水资源保护的规定。一些代表建议在《刑法》中设置三个新罪名：一是故意破坏水资源罪；二是过失导致水资源破坏罪；三是故意浪费水资源罪。有代表认为，提高罚金刑是一种现实而必要的选择，同时，从长远的观点来看，政府对排污守法者实行税收优惠等与刑法相配套的激励政策，对于水污染防治具有积极的预防意义。还有代表认为现行重大环境污染事故罪是结果犯，不利于对水环境的保护，有悖于环境法“预防为主”的基本原则，建议规定污染环境的犯罪为危险犯。

5 水污染防治立法与相关法律的协调

与会代表认识到，协调水污染防治立法与相关法律的关系，是我国水污染防治立法需要解

决的一个基本问题。代表们集中关注了如何协调《水污染防治法》与《水法》关系的问题。有代表以管理体制为例,指出《水法》与《水污染防治法》确认了不同的管理体制,两者之间存在着明显的体制、权力冲突,即《水污染防治法》确立的是区域管理体制,而 2002 年修订的《水法》确立的是“流域管理与区域管理相结合,两者并重;统一管理与分部门管理相结合,监督管理与具体管理相分离的管理体制。”代表认为,由于《水法》并不具备基本法的地位,单一立法必然带来新的权力冲突。有代表建议,尽快启动相关法律修订程序,通过制定水事基本法,真正实现从区域分散管理到流域集中控制的转变。在具体制度上,与会代表建议结合《水法》,研究和修订《水污染防治法》。如对于流域规划制度,有代表提出在修订《水污染防治法》和《水法》时,可以采用“互相参照”的方法。通过修改《水法》,《水污染防治法》及其细则,明确流域水污染防治规划的适用范围、内容、组织编制的部门、审批程序和规划实施等问题,且该规划应由流域机构会同有关部门编制。又如,饮用水源保护制度,有学者认为《水法》的饮用水水源保护区制度与《水污染防治法》中规定的生活饮用水地表水源保护区制度存在差异,水利部门和环保部门对入河排污口管理、水功能区划、饮用水源保护区划定中都交叉和冲突。应尽快扭转多头管理的体制,统一水质规范和监督机构。还有代表对我国水质监测的技术依据、水质标准的制定权进行了考察,认为水质监测的技术依据、水质标准应由水利部门和环保部门共同制定,而监测权则应由环保部门专门行使,体现决策民主化和执行单一化的要求。也有学者建议修改《水污染防治法》和《水法》,清晰划定不同部门在监测中的职责,逐步减少乃至消除监测中的重复现象。同时,在有关的国家法规及其实施细则、相应的国家标准中制订标准的监测和评价程序和方法,使环保和水利部门所进行的监测工作具有可比性。

参考文献:

- [1] 武汉大学环境法研究所(中国法学会环境资源法学研究会秘书处)编. 水污染防治立法和循环经济立法研究——2005 年全国环境资源法学研讨会论文集(1~3 集)[C]. 武汉:中国法学会环境资源法学研究会, 2005.
- [2] 曹可亮 等. 2005 年中国环境资源法学研讨会(年会)会议记录. 2005-8-6~9.

Innovation and Perfection of Legislation on Prevention and Control of Water Pollution

——Summary of the Special Topic of Legislation on Preventing and Controlling Water Pollution in the Conference of Environment and Resources Law of China in 2005 (ERLSCLS 7th Anniversary Conference)

KE Jian; ZHAO Chen

(Research Institute of Environmental Law of Wuhan University & SEPA, Wuhan 430072, China)

Abstract: Annual meeting of the Chinese Environment Resources Law Science Research Board in 2005 was held in Ganzhou of Jiangxi on the 5th - the 9th of August, 2005.. More than nearly 160 representatives coming from national legislative body, administrative service division, law science research institution and institution of higher learning have attended this seminar. This text has carried on the summary with "the Special Topic of Legislation on Preventing and Controlling Water Pollution" of this annual meeting.

Keywords: water pollution; legislation; Environment Resources Law Science Research Board; annual meeting

收稿日期: 2005-9-20

基金项目: 全国人大环境与资源保护委员会法案室、中国法学会会议经费资助(2005)

作者简介: 柯坚(1968-), 男, 湖北武汉人, 法学博士, 武汉大学副教授;

赵晨(1982-), 女, 湖北人, 武汉大学法学院环境资源法学 2004 级硕士研究生。