

我国水环境保护立法的创新与进化

李启家

(国家环境保护总局/武汉大学 环境法研究所, 湖北 武汉 43072)

摘要:《水污染防治法》及其实施细则的修改确立了新的水污染防治和水环境保护的战略思路, 体现可持续发展战略, 适应社会主义市场经济体制的要求, 实现水污染防治与水环境保护工作的五个转变。这一思路和体系的基本内容可以概括为: 将以流域环境功能区划、流域规划、流域总量控制、流域统一监测为主要内容的流域管理作为基础和核心, 实施以许可证管制为主要实施手段和法律形式, 以工业污染源的达标排放和排放总量控制为基本要求和主要指标的工业污染防治, 以区域总量控制和建设城市污水集中处理设施为主要任务的区域治理, 以推行清洁生产为源头控制的政策趋向, 以强化政府职责和鼓励公众参与为主要推动因素, 以行政强制和经济刺激为实施机制, 以强化法律责任为强制保障条件, 以流域的水环境质量的整体改善为实施目的。

关键词: 水环境; 立法; 创新

中图分类号: D922.664 **文献标识码:** A

1 水环境保护立法的新高潮

环境问题的阶段性决定了环境立法的阶段性。面对我国环境问题的发展和受到联合国环境与发展大会的强烈影响, 我国 20 世纪 90 年代中期以来出现的第二次环境立法高潮。在这种背景下, 面对日益严重的水环境问题, 我国加强了水环境保护立法。水环境保护法的目的、指导思想、原则、制度也都渐进地产生了一系列深刻的变化, 从排放控制发展到生产控制, 从单一性要求、制度发展综合性要求、制度, 从而水环境保护法从利益抑制向利益平衡、整合与增进的发展。水污染防治立法修订反映了我国环境法的污染控制基本战略的进化, 这种原理性发展, 导致的制度性、技术性发展。

1993 年下半年, 全国人大环资委就开始进行《水污染防治法》的修改准备, 提出修改工作应遵循以下基本原则: 与深化体制改革紧密结合, 使修订后的《水污染防治法》适应社会主义市场经济新体制; 促进经济和社会的发展; 突出重点, 着力解决当前水污染方面的主要问题, 包括流域污染防治规划和统一管理问题、乡镇小型企业污染防治问题、饮用水等重要水体保护问题、城市污水处理厂的建设和正常运行问题, 缓解水污染对国民经济和社会发展的严重压力; 既要考虑防治水污染和保护水资源的需要, 也要考虑现实经济承受力与技术可行性。^[1] 1996 年全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国水污染防治法〉的决定》, 对 1984 年起施行的《水污染防治法》进行了修正。《决定》对旧《水污染防治法》7 个条款进行了修改完善, 新增了 16 个条款, 将旧法由 7 章 46 条修订为 7 章 65 条。^[2-3]

2000 年《中华人民共和国水污染防治法实施细则》(以下简称《实施细则》) 经过全面修改, 于 2000 年 3 月 20 日由国务院第 284 号令发布施行。^[4] 修改后的《实施细则》删除旧《实施细则》中的 10 个条款(主要是原条款内容过于原则, 或者不能适应现实要求, 或在新的《水污染防治法》中已有具体规定), 对旧《实施细则》中的 18 个条款进行了修改完善, 新增了 20 个条款, 总条款数由原来的 39 条增加到 49 条。

2002 年 8 月第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议修订通过《中华人民共和

国水法》，将《水法》由 7 章 53 条修订为 8 章 82 条。

《水污染防治法》及其实施细则的修改确立了新的水污染防治和水环境保护的战略思路，体现可持续发展战略，适应社会主义市场经济体制的要求，实现水污染防治与水环境保护工作的五个转变：由单纯的区域管理转变为流域管理与区域管理相结合；由末端控制为主转向源头控制与全过程防治；由排放控制为主转向产生控制与排放控制相结合，推行清洁生产；由污染物排放浓度控制转向污染物排放浓度控制与重点污染物排放总量控制相结合；由单纯点源控制、分散治理转向点源管制与区域、流域集中治理、统一管理相结合。这一思路和体系的基本内容可以概括为：将以流域环境功能区划、流域规划、流域总量控制、流域统一监测为主要内容的流域管理作为基础和核心，实施以许可证管制为主要实施手段和法律形式，以工业污染源的达标排放和排放总量控制为基本要求和主要指标的工业污染防治，以区域总量控制和建设城市污水集中处理设施为主要任务的区域治理，以推行清洁生产为源头控制的政策趋向，以强化政府职责和鼓励公众参与为主要推动因素，以行政强制和经济刺激为实施机制，以强化法律责任为强制保障条件，以流域的水环境质量的整体改善为实施目的。

2 将流域管理作为基础和核心，以流域、区域的环境质量的整体改善为实施目的

由于水体的流动性，水环境有着供应的联合性、利用的多元多样性、地理的关联性等性质，以地理特征而不是行政区域特征的流域性特点极为突出。因此，在水环境管理中必须实行流域管理与行政区域管理相结合，根据水文因素与地区因素，改变各地分散采用因而常常互相冲突的水管理政策，使水管理工作由具有综合管理能力的一体化大组织，而不是不协调的小单位负责完成。这是世界各国的共识，也是各国长期努力实现的目标和普遍选择并实际探索的管理方式。同时，水作为环境要素和资源要素，既具有经济功能，又具有生态功能，在水环境管理中，实行水污染防治与水资源管理相结合是必要和必需的。水污染防治不仅是水质保护的这一范围，而是包括水质、水量、水生生物和水体。其中水体并非指水本身，而是指水的载体，有天然水体和人工水体，如河道与河岸、湖床与湖岸等。这些要素构成水环境的统一整体，是不可分割的，对水环境的管理亦应将其有机结合在一起，以环境质量的整体改善为实施目的。

我国在水污染防治中，曾长期单一实行行政区域控制，结果发现其有严重弊端。我国流域污染和水域水质恶化问题已十分突出，跨行政区域的流域污染问题及纠纷更是层出不穷且久拖不决。而随着大中城市用水量的不断增长，长距离引水已成为许多城市供水的主要来源，跨行政区域的流域污染已成为这些城市的安全之患。单纯按照行政区域实行水污染防治规划和管理做法，已不能有效解决迅速发展的流域污染问题，有必要将流域管理作为基础和核心，以流域、区域的环境质量的整体改善为实施目的，建立和健全按照流域或者区域进行统一规划的法律制度，通过流域规划，明确各地方人民政府保护水环境质量的职责，将流域的水环境保护目标和任务纳入地方人民政府的国民经济和社会发展规划。同时，还需要建立和健全解决跨行政区域污染纠纷的法律制度，协调好江河湖泊跨行政区域的污染防治工作。

在 1996 年修改《水污染防治法》时，开始在污染防治法律中突出流域管理的意义，向流域管理与行政区域管理相结合转变和发展。修订的《水污染防治法》新增了流域管理的原则（第 10 条、第 17 条和第 18 条），明确规定防治水污染应当按流域或者按区域进行统一规划。并对流域水污染防治规划的制定程序及其法律地位、省界水体适用的水环境质量标准的确定权及其批准程序，以及省界水体水环境质量状况的监测与报告制度等作出了规定，从原则上确定了流域管理的要求和适用范围。根据流域及区域水质保护的要求，加强了重污染水体和重点保护区域的水体的污染防治与水环境保护，规定对实现水污染物达标排放仍不能达到国家规定的水环境质量标准的水体，可以实施重点污染物排放的总量控制制度，实施水污染物排放总量控制（第 16 条），以保证该水域环境质量达到规定的水质标准。并明确跨行政区域水污染纠纷处理权限，规定跨行政区域的水污染纠纷的由有关地方人民政府或者由其他共同的上级人民政府协商解决（第 26

条)。

1996年8月发布的《国务院关于环境保护若干问题的决定》^[5]中,强调突出重点,认真解决区域环境问题。决定“要加强流域水污染防治工作,对实现水污染物达标排放仍不能达到国家规定的水环境质量标准的水体,应依法实施重点污染物的总量控制制度和核定制度。要重点治理淮河、海河、辽河和太湖、巢湖、滇池的水污染”。根据《水污染防治法》的精神,《水污染防治法实施细则》进一步细化了流域统一管理的规定。其主要内容包括流域水环境功能区划、流域规划、水量保证、流域总量控制、流域利益整合、流域统一监测等方面(第2条、第3条、第6条~第13条等)。

为加强重点流域的污染防治,国家和地方还颁行了专门的法规和规章。主要有:针对淮河流域水污染防治,国务院于1995年8月8日颁布了《淮河流域水污染防治暂行条例》,该《暂行条例》共43条,对淮河流域水污染防治作出专门的规定;为促进湖北省汉江流域水污染防治工作,湖北省九届人大常委会第13次会议于1999年11月27日通过《湖北省汉江流域水污染防治条例》,该条例分为五章,共42条,于2000年5月1日起施行。

3 源头控制与末端控制相结合,向综合控制方向发展

我国的环境保护立法的污染控制的机制,长期一直是以对污染源的污染工艺、设备和污染物处理处置设施的控制为主。对预防为主的理解,在不少情况下,其实只是停留在末端治理的思想和战略指导下的预防为主。随着“全过程控制”和“清洁生产”等新法律观念的发展,引起一系列体现、实现这些新的法律原理和要求的法律制度创新,污染防治立法从末端控制战略下的预防为主发展为源头控制战略下的预防为主,重视事前控制,源头控制,使环境管理从废物、末端管理扩大到产品、源头管理。对“污染源”的“源”的认识前伸,从“排放源”转向“生产源”。

“源”的延长,表现出对污染源概念的全面认识,使现代环境保护管理思想和制度更加全面、完整和科学。清洁生产的法律制度在制度措施上,从单一的对设备、项目的控制推进为对产业、行业的控制;在污染源管制机制上,实行源头指导控制与末端强制控制相结合,流域控制、产业控制与点源控制相结合,产品性质方向控制与生产设备技术使用控制相结合,生产环节强制控制与销售环节指导控制、消费环节引导控制相结合,并将其转化为对行业和企业的具体法律要求,对生产和流通企业的强制性义务要求,并在立法中作出明确的规定,采取若干切实有效的措施。

水环境保护立法修订将水污染防治与产业结构、产品结构的调整 and 改革相结合,水污染防治与清洁生产相结合。修订的《水污染防治法》规定,政府应当合理规划工业布局,对造成水污染的企业进行整顿和技术改造,采取综合防治措施,提高水的重复利用率,合理利用资源,减少废水和污染物排放量(第11条);国家禁止新建无污染防治措施的小型化学制纸浆、印染、染料、制革、电镀、炼油、农药以及其他严重污染水环境的企业(第23条),对严重污染水环境的落后生产工艺和严重污染水环境的落后设备实行淘汰制度;企业应当采用原材料利用率高、污染物排放量少的清洁生产工艺,并加强管理,减少水污染物的产生(第22条)。

近年来,我国城市水环境保护的基础设施十分薄弱,大量污水未经处理直接排入江河湖泊。随着城市数量、城市人口和城市规模的急剧扩大,城市污水排放量迅速增长,而城市排水管网和污水处理设施远远跟不上城市的发展,使得水体的污染物中,来自工业源和生活源的污染物已各居“半壁河山”,特别是在城市生活污水源的控制已成为重要问题;而在一些区域农用化肥和农药等非点源污染也较严重。但在水污染防治中长期是以工业污染源和工业污染物控制为重点,措施较为完备,力度较大,效果也比较明显,而在生活污染源和生活污染物控制方面,措施较少,亦不甚得力。根据这种现状,水环境保护立法修订中,除继续强化对工业污染源和工业污染物控制外,还加强了对生活污染源、面源污染的控制,实行工业污染防治和生活污染防治并重的指导思想。对生活污染,《水污染防治法》确立城市污水集中处理的原则,强调城市污水集中处理。规定实施以城市污水处理设施建设为中心的区域治理,加强城市水环境的综合整治(第19条)。

还对化肥、农药等引起的面源污染控制提出了原则性要求，采取控制化肥和农药流失、过量使用等措施（第 38 条、第 39 条）。《国务院关于环境保护若干问题的决定》（1996）中要求设市的城市，特别是非农业人口 50 万以上的城市要建设城市污水集中处理设施。《水污染防治法实施细则》对城市污水集中处理的规定进行了完善补充。明确了城市污水集中处理建设规划和组织实施的责任主体（第 14 条），规定城市污水集中设施的出水水质标准、责任与检测等，以保证城市污水集中设施的正常运行和有效发挥作用（第 15 条）。

水环境保护立法修订中充实了水污染事故的应急处理制度，已防范水污染事故的危害，保障水环境安全。《国务院关于环境保护若干问题的决定》（1996）要求加强污染事故和灾害的预警和应急工作。《水污染防治法细则》对水污染事故应急制度作出充实性规定，明确规定了企业事业单位在发生水污染事故时的立即采取应急措施的强制性责任和具体的事故报告程序及内容；对有关环境监督部门的事调查、监测、处理、报告和通报及应急措施作出了具体的补充规定。

水环境保护立法修订中突出了采取严格措施控制措施，保护饮用水源。《水污染防治法》对加强生活饮用水源的保护在四个方面作出规定，包括禁止向生活饮用水地表水源一级保护区的水体排放污水；禁止在生活饮用水地表水源一级保护区内从事旅游、游泳和其他可能污染生活饮用水水体的活动；禁止在生活饮用水地表水源一级保护区内新建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目；在生活饮用水地表水源一级保护区内已设置的排污口，由县级以上人民政府按照国务院规定的权限责令限期拆除或者限期治理等（第 20 条）。并规定在生活饮用水源受到严重污染，威胁供水安全等紧急情况下，采取强制性的应急措施（第 21 条）。《国务院关于环境保护若干问题的决定》（1996）中要求重点保护与人民生活密切相关的饮用水源，依法划定生活饮用水水源保护区并严格管理。《水污染防治法实施细则》进行了补充和细化，明确生活饮用水源保护区的水质标准；对生活饮用水水源保护区划定权限及程序作了规定；生活饮用水水源保护区级别划定（第 20 条~第 23 条）。

4 以强化政府职责和鼓励公众参与为主要推动因素

4.1 强化政府责任和权力的规范

水污染防治特别是综合性的水污染防治是大规模的公益性事业。在这种活动中，政府的作用极为突出、极为重要，也极为有效。政府的坚强决心、强硬态度、强力干预实施和强制措施，不仅是必不可少的，而且是必须予以强化的。无论是发达国家或国内的发达地区，还是发展中国家或国内的欠发达地区，也无论是实行计划经济还是实行市场经济，现在和将来，皆为如此。这既是理论证明，更是为实践所要求和证实。在水污染防治这一艰巨的工作中，仍需要坚持并强化政府的责任，继续并深化政府对环境质量负责的指导思想和基本原则。同时，随着政府部门在我国水环境保护中正发挥着越来越大的作用，同时政府干预失灵和过度干预的问题也日益突出。在强调“依法治国”、“依法行政”的今天，强化政府责任、权力的规范，是十分必要和重要的。

修订的水环境保护法加强了政府在环境保护规划和计划、水环境质量、污染总体控制、清洁生产、饮用水源保护等方面的责任和权力规范，并细化了法律责任条款。将政府对水环境质量负责的具体要求，主要确定在进行水污染防治规划和水环境功能区划，维护水体的自然净化能力，制定水环境标准和重要江河流域的省界水体适用的水环境质量标准，确定主要水污染物排放总量控制任务，保护饮用水源与其他具有重要经济文化价值的水体，防治城市水污染和化学、农药造成水污染，解决跨行政区域的水污染纠纷和水污染事故应急等。

在宏观控制方面，《水污染防治法》规定的政府责任具体定位在几个方面：国务院和地方人民政府及部门将水环境保护工作纳入计划，负责制定流域水污染防治规划并组织、协调实施的责任（第 3 条，第 10 条）；制定水环境质量标准、污染物排放标准和重要江河流域的省界水体适用的水环境质量标准的责任（第 6 条~第 8 条，第 17 条）；进行重点污染物排放总量控制的责任

（第 16 条）。《水污染防治法实施细则》具体规定了流域水污染防治规划的内容（第 2 条），重点污染物排放总量控制计划、分配、实施方案、许可证发放等（第 6 条~第 10 条）。

在实行区域控制和集中控制方面，《水污染防治法》规定的政府责任具体定位在几个方面：规划、鼓励和扶持城镇污水集中处理设施建设方面的职责（第 19 条）；防治农业面源污染的职责（第 39 条）；产业结构和产品结构调整，推行清洁生产，合理布局和规划的职责（第 11 条）等；将宏观调控的责任予以落实。

在水环境的保护与改善方面，《水污染防治法》规定的政府责任具体定位在几个方面：维护江河的合理流量和湖泊、水库以及地下水体的合理水位，维护水体的自然净化能力的职责（第 9 条）；保护饮用水源的职责（第 20 条，第 21 条）；保护风景名胜区水体、重要渔业水体和其他具有重要经济文化价值的水体的职责（第 12 条）等。

政府是由各职能部门和专门管理机构有机构成的整体组织系统、决策和执行体制及实施机制。因此，在强调政府的环境保护职责时，就必须同时强调和强化各职能部门、机构的职责。《水污染防治法》在第 9 条、第 10 条、第 19 条、第 22 条和其他条款中，具体规定了政府各有关部门在开发、利用和调节、调度水资源时保护水环境，水污染防治规划制定，合理规划工业布局，保护城市水源和防治城市水污染，饮用水源保护区划定、规定淘汰严重污染水环境的落后生产工艺和严重污染水环境的落后设备，处理渔业污染事故等方面应负的职责。

4.2 鼓励公众参与

公民的环境权利越来越受到重视，公众参与是实施可持续发展的一项重要措施。目前我国的环境法加强了对公民参与的明确、具体规定，为公众参与环境保护的根本保证，鼓励和保护公众更多地参与环境管理，促进环境保护目标的实现。并加强公众环境意识提高的宣传、教育、培训，为环境污染防治和环境保护的发展提供持续的社会根本动力。

修订的《水污染防治法》规定环境影响报告书中应当有该建设项目所在地单位和居民的意见。为公众参与水环境保护提供了具体途径。

5 以行政强制和经济刺激为实施机制

5.1 实施以许可证管制为主要实施手段和法律形式

修订的《水污染防治法》原则规定了重点污染物排放的总量控制制度（第 16 条）。《国务院关于环境保护若干问题的决定》（1996）中亦有同样规定。

为实施这一制度，《水污染防治法实施细则》在总结近几年总量控制制度实施经验的基础上，借鉴地方和国外总量控制立法经验，细化重点污染物排放总量控制和排污许可制度，对总量控制作出细化和更具可操作性的具体规定（第 6 条~第 10 条）：(1) 借鉴国外的先进经验和国内实践经验，《水污染防治法实施细则》将总量控制与排污许可制度结合在一起；(2) 明确提出总量控制制度的核心要求是在冻结排放总量的基础上，实现总量削减，以使环境质量得到切实改善；(3) 通过对总量控制计划和实施方案内容的规定，确定了总量控制制度的适用范围、实施原则和要求及责任等实体法方面的具体内容；(4) 规定指标了分配原则；(5) 对总量控制计划的制定程序、总量控制实施方案的制定程序、排污单位重点污染物排放量核定制度以及排污许可证的发放与管理，作出了具体的程序法方面的规定；(6) 规定总量控制的监测保障等。

5.2 确立“达标排放”原则并界定具体范围

修订的《水污染防治法》中表现出“达标排放”的原则要求，并规定超标准排污的企业事业单位必须制定规划，进行治理，并将治理规划报所在地的县级以上地方人民政府环境保护部门备案（第 15 条）。

《国务院关于环境保护若干问题的决定》（1996）中明确规定了达标排放，并规定对超标排放的，限期达标或者停止超标排放；对逾期未完成限期治理达标任务的，责令其关闭、停业或者转产。

《水污染防治法实施细则》以既成前提的方式，确立了“达标排放”的原则和基本要求。《水污染防治法实施细则》强化和细化了“达标排放”的原则和要求，对“达标排放”原则的具体要求和使用范围进行了界定。依《水污染防治法实施细则》中的有关规定，“达标排放”并不限于点源的限制和达标要求，还扩张到区域；不仅是对排放的限制，还延伸到环境质量方面。分别按区域（流域）控制和排放点源控制，提出了具体要求。在区域控制的达标要求中，包括了跨界水体的出境水质达标、区域总量控制达标；对点源控制，实行以排污许可证为实施基础的强制性“达标”要求，包括排放单位的排放浓度达标、总量控制达标、排污规范化达标、限期治理达标等内容。这一原则不是空泛、抽象的弹性要求，而是有着具体内容的强制性义务要求。“达标排放”的要求和范围具体包括：(1) 排放污染物的浓度应达标；(2) 总量应达标，即达标排放要求亦适用于总量控制；(3) 达标要求也适用于流域控制和水环境质量控制；(4) 达标要求还包括了饮用水水质达标；(5) 城市污水集中处理设施出水水质达标；(6) 船舶防污设备达标；(7) 排污口设置和排污口管理规范化达标等。

5.3 改进与强化经济刺激措施

环境经济手段是是环境污染防治法律制度间接调控的主要措施。环境经济刺激制度改变无偿或者低价使用环境资源并将环境成本转嫁给社会、他人及后代的传统作法，从而有利于充分实现经济、社会、与环境协调、持续、健康发展的政策目标。近年来我国环境法注重强化经济刺激手段的运用，在立法中此类的规定有所增加，形式种类的范围有所扩大。《国务院关于环境保护若干问题的决定》（1996年）明确规定，“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”，并要求国务院有关部门“建立并完善有偿利用自然资源和恢复生态环境的经济补偿机制”。在水环境保护立法中，同样也改进与强化经济刺激措施的应用。

《水污染防治法》规定了排污费和超标准排污费制度，修订时明确规定排污费和超标准排污费必须用于污染的防治，不得挪作他用（第15条）。

修订的《水污染防治法》建立了城市污水集中处理有偿服务收费制度，规定城市污水集中处理设施按照国家规定向排污者提供污水处理的有偿服务，收取污水处理费用，以保证污水集中处理设施的正常运行。向城市污水集中处理设施排放污水、缴纳污水处理费用的，不再缴纳排污费。收取的污水处理费用必须用于城市污水集中处理设施和运行，不得挪作他用（第19条）。

修订的《水法》建立了水资源费制度，规定除家庭生活和零星散养、圈养畜禽饮用等少量取水外，直接从江河、湖泊或者地下取用水资源的单位和个人，应当按照规定，缴纳水资源费（第48条）。

5.4 以强化法律责任为强制保障条件

修订的《水污染防治法》与《水污染防治法实施细则》扩充了法律责任条款，增加了应受处罚的情节种类，细化了应受处罚的情节，大幅度调整了罚款限额。

6 新时期水环境保护法的展望

我国水环境保护法经过修订，得到了发展。但面对我国全面建设小康社会的新任务、可持续发展和依法治国的新观念、“入世”的新要求，也还存在一些问题解决，在一些领域需要立法的进一步发展。如，流域管理与跨行政区域管理、水环境功能区划与达标、公众参与、水资源开发与水环境保护的协调、海洋保护与水环境保护的协调、水的循环与水环境恢复、水环境安全保障、水环境保护的产业化与市场化、面源污染控制、水环境执法的强制实施等。我国水环境保护立法

将进入发展的新时期，水环境保护法的创新和完善将在对制度的既往、现状与未来进行实证信息描述和负面影响的综合评估的基础上，将观念、原则和制度的创新与继受相结合，不断进化。

参考文献

- [1] 秦仲达. 关于《中华人民共和国水污染防治法》修正案（草案）的说明[Z]. 1995-10-23.
- [2] 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国水污染防治法》的决定（1996）[Z].
- [3] 中华人民共和国水污染防治法（1996）[Z].
- [4] 中华人民共和国水污染防治法实施细则（2002）[Z].
- [5] 国务院关于环境保护若干问题的决定（1996）[Z].

Innovation and Development of the Water Environment Legislation in China

LI Qijia

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

Abstract: This article presents that water environment legislation in China, formulated under the guiding ideology aiming at practical problems, have brought out innovations in the fundamental principles and system, by increasing the weight of governmental responsibility for environment protection, strictly protecting drinking water resources, enlarging the Principle of Prevention, making clear the legal requirements of discharge up the standards and raising specific exigencies on control of the valley. The author concludes that regulations have embodied the idea of integrating the prevention and remedy of water pollution with the administration of administration of water resources.

Key words: water environment; Legislation; Innovation

收稿日期: 2003-5-10;

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地 2000 年度重大课题（2000ZDXM820001）

作者简介: 李启家（1956-），男，辽宁沈阳人，武汉大学副教授、硕士生导师，武汉大学环境法研究所副所长。