

论我国水资源保护法律的完善^{*}

摘要 以《水法》《水污染防治法》为核心的法律体系是我国保护水资源的法律依据。水资源短缺严重、污染加剧,给我国造成了严重的损害。水资源保护法律存在着法律目的未能体现可持续发展的主张;协调原则与预防原则未能有效发挥作用;环境影响评价制度、流域规划制度、标准制度不足;法律实施机制的单一化等问题。为了更好地保护水资源,我们应当从以下几个方面完善我国水资源保护法律:将可持续发展作为法律理念;完善协调原则、预防原则;健全公众制度、流域规划制度、水质标准制等法律制度;实现水资源保护法律实施机制的多元化。

关键词 水资源;法律;保护;完善

文/秦天宝

当前,随着我国经济社会的高速发展和人民生活水平的提高,水资源的需求量也不断增加,严重的水污染和水资源破坏不断发生、水枯竭和水危机不断产生、水害和水灾相继出现,进而导致水需求和水保护的社会状况发生变化并推动我国当代水法治的不断演进^[1]。以《水法》、《水污染防治法》为核心的水资源法律体系是我国保护水资源的重要法律依据。运行中的水资源保护法律不能适应保护水资源的要求。为了更好地保护水资源,我们需要进行有针对性的完善。

我国当前水资源现状

有资料显示,我国是一个干旱缺水严重的国家。人均淡水资源仅为世界平均水平的1/4、在世界上名列110位,是全球人均水资源最贫乏的国家之一。2011年,在国家水系监测的469个国控断面中,基本丧失水体功能的劣V类水质占比达13.7%,50%以上的湖泊(水库)出现了富营养化。水体纳污大大超过环境承载力。2011年,我国废水中COD排放总量为2499.9万吨,仍然是影响水环境质量的重点污染物。地下水超采和污染问题凸显。近年来,全国地下水年均超采215亿立方米,超采区面积达到19万平方千米,200个开展地下水水质监测的城市中,55%的地下水监

测点位水质较差甚至极差。部分地区饮用水源地水质安全受到威胁。海洋污染风险增大。部分海湾河口生态破坏严重,溢油、赤潮、绿潮等重大海洋污染事故时有发生。日趋严重的水污染不仅降低了水体的使用功能,进一步加剧了水资源短缺的矛盾,而且还严重威胁到城市居民的饮水安全和健康^[2]。

近年来,我国相继发生了多起严重的水环境污染事件,给国家经济生活、环境保护和人民健康、生命安全造成了严重的损害和威胁,这些事件主要包括:1994年淮河水污染事件、2004年四川沱江水污染、2005年珠江北江镉污染事故、2005年松花江水污染、2006年白洋淀死鱼事件、2006年湖南岳阳砷污染事件、2007年太湖水污染事件、2010年紫金矿业水污染事件、2011年康菲石油污染案等^[3]。

当前我国水资源保护在整体上开始好转,局部仍然不断恶化。在建设“资源节约型、环境友好型”社会背景下,我们需要采取综合性的手段去保护水资源,并对有关法律进行调整、修改与完善,为水资源保护提供强有力的法律支撑。

水资源保护法律存在的主要问题

《水法》、《水污染防治法》等保护水资

^{*}基金项目:台达环境与教育基金会中达环境法青年学者计划;教育部人文社会科学重点研究基地重大课题“国外环境法理论与实践的最新发展——兼论新时期中国环境法律的发展”



> 在规划中应对河流的水资源开发利用进行合理安排，从而实现水资源的可持续利用

源的重要法律文件，规定了水资源保护主体、客体、内容以及原则、制度、机制等内容，为水资源保护提供了有效的法律保障。在我国当前基础上，水资源保护法律中存在着许多亟需解决的问题，这些问题主要表现为以下几方面。

法律理念未能体现可持续发展的要求

在经济、社会发展取得了巨大成就的同时，水资源面临严重浪费与污染，水生态遭受严重的破坏。保护和改善环境，保障人体健康与保证水资源的有效利用存在价值冲突，尤其是在对有效利用不做专门解释的情况下，人们将其等同于经济发展优先十分正常且合乎逻辑^[4]。这种理念指导下的水资源开发造成了严重的生态破坏，其带来的污染一定程度上阻碍了可持续发展；相应地，我国的法律理念也开始滞后于社会现实，难以适应可持续发展的要求。

部分法律原则不能适应实践需要

一是协调原则执行出现偏差。协调原则是落实可持续发展要求的重要法律原则。协调原则的规定与应用对促进我国经济和社会发展以及环境保护具有重要的作用。经过较长时间的应用与实践，我们发现协调发展原则带给人们错误的认

识。我国日益恶化的水资源现状告诉我们，协调发展一旦运用到实践中，在地方政府追求GDP的巨大压力下，往往演变成“经济发展优先”而忽视、甚至是漠视水资源的保护，“传统‘协调发展’的核心仍是经济发展优先，环境保护只是在发展经济时应考虑的外部制约因素，其必须服从和服务于经济发展”。此外，在我国《水法》中规定“国务院有关部门按照职责分工，负责水资源开发、利用、节约和保护的有关工作”，这样的规定因没有明确规定各自职权范围，在实践中存在执行漏洞。从我国水资源管理现状可以看到，各地虽然做了大量的工作，但由于没有协调整个流域性管理的法律体系和机构，往往是流域上游不顾下游，水资源不能得到整体保护。

二是预防为主原则难以发挥作用。为实现对环境污染的预防与控制，我国的环境法中规定了预防为主原则，对水资源保护进行了法律安排。为防治水污染与破坏，我国根据预防为主原则设置了相关法律制度、机制：循环经济制度、环境影响评价制度、水质标准制度、环境规划制度和许可制度，但这些制度在运行过程中作用非常有限。现行《水污染防治法》的规定仅仅倡导的是

“预防为主，防治结合”原则，从整体上来看，该原则仍局限在对污染物排放的预防和治理上，根本无法体现“源头防治”。

法律制度不健全

一是公众参与制度未落实。公众既是水资源的利用主体，也是水资源的保护主体。在水资源保护过程中，应当发挥公众参与水资源保护活动的作用。《水法》、《水污染防治法》、《水土保持法》等法律仅原则性地规定了公众保护水资源，对于公众参与保护水资源的程序、条件、信息公开等内容均未作出明确规定，这种情形无法保障水资源保护过程中公众作用的发挥和实现。

二是流域规划制度不符合实际需求。在我国，水资源的保护需要考虑环境规划。我国确立了流域规划制度，水资源保护过程中却出现法律效力有限的情况。规划在制定过程中以地方政府为编制主体，体现了该地区利益，而没有充分考虑到其他地区水环境保护的利益，同时也未能考虑到保护相应流域内其他相关环境要素，从而使得流域规划不全面。此外，我国水利部与环境保护部均制定有关水资源保护、开发、利用的发展规划，这两部规划概念相近，内容上很难截然分开，相互之间又缺乏有效衔接，容易导致各自为阵，在规划的实施效果上有待进一步提高^[5]。

三是环境标准制度有名无实。环境标准制度是我国防治水污染、保护水资源的重要法律工具。我国水资源保护法律规定了确立环境标准制度，但也仅是宣示性的规定，需要进一步的水环境质量标准来具体确定。我国在对《水污染防治法》修订后并未及时对现有水质标准进行修订与完善。与此同时，水污染防治法中分别就农村、城市水环境保护进行规定，分城乡与地区不同治理，我国当前环境保护设施与保护力量主要集中在城市，农村水环境往往无法得到有效保护，此外，水源地多数集中在农村地区，这种情形对水源地水质无法实现有效的保护。

四是法律责任制度虚化。法律责任的规定与执行是保障该法律得到良好遵守的重要保障。在我国水资源保护法律体系中，规定的法律责任，主要包括民事责任、行政责任、刑事责任。行政责任与刑事责任两种公法责任在条文规定中均存

在着处罚力度低、处罚效果差等情况，对违反水资源保护违法行为的处罚力度尚显不足，难于震慑违反水资源保护的违法行为，最终导致法律责任制度虚化。

法律实施机制作用的有限性

我国水资源保护法律的法律实施主体是行政部门，以单向行政管制为核心，单一性的行政监管手段使企业处于被动状态，消极执行行政命令，企业缺乏应有的热情，限制了其能动性与创新性的发挥。《水法》中规定了行政部门承担保护水资源的义务，并没有发挥其他主体力量的作用；《水污染防治法》（2008年）对于污染标准控制手段的适用非常简单，整个法律条文都没有实质性、具体性的水污染排放标准的规定^[6]。而在事实上招致环境行政机制的效力不彰。在水资源保护中可能发挥重要作用的市场力量，但是因主体发展目标、技术水平等原因限制也没有发挥其应有的作用。

从上述分析，发现水资源保护法律在法律理念、法律原则、法律制度与法律实施机制方面存在着缺陷与不足。因此，需要有针对性地进行修正与完善。

从上述分析，发现当前我国水资源处于一种供求紧张状态，但是水污染与破坏、浪费现象十分严重的情境。从宏观上看，我国水资源保护法律存在法律理念、法律原则、法律制度、实施机制等方面的不足。为此，我们应当在可持续发展指导下分析产生不足的原因并针对不足进行完善。

水资源保护法律不足的原因

未遵循水的自然特征

水既是一种自然资源，也是一种环境要素。这种双重性质的存在，导致不同的人认识不同，从而在开发、利用保护水资源过程中所持态度也不同。在我国，对水资源保护负有直接责任的是水利部门、环保部门，二者均有保护水资源的职责，但是对水资源保护的出发点不同，从而在实际操作中产生冲突与矛盾。

法律体系内部的不协调

在我国，水资源保护主要是依靠以《水法》、《水污染防治法》、《水土保持法》为主要

在建设“资源节约型、环境友好型”社会背景下，我们需要对有关法律进行调整、修改与完善，为水资源保护提供强有力的法律支撑。

我们应将可持续发展作为法律的指导理念，将水资源保护作为法律的唯一目标。

内容的法律体系，这个法律体系内部存在着不协调的情况，法律制定的背景和前提不同，内容存在着交叉与重合，使得水资源保护的目标、理念等存在不足。为了应对社会需要，我国在立法时，坚持的立法指导思想“宜粗不宜细”，这种思想在保障我们能够根据社会实际情况制定出需要的法律的同时，也产生了法律内部之间的不协调。

现有法律可操作性不强

各管理部门之间的职权范围不明。由于目前行政机关的设立没有专门的组织法，相应行政主管部门为了自身利益，在制定规范性法律文件时追求自身利益最大化，容易忽视整体利益，造成权力设置的重复或空白。此外，部分职能部门职能不明确，且存在法律规定与主管部门规定之间的冲突，且相应机构不存在或是限于其自身原因而无法发挥应有的作用。同时，对于水资源保护涉及的环境标准问题，在法律中也只是简单的原则性规定，未能明确规定内容与要求而导致法律的可操作性不强。

完善我国水资源保护法律

更新法律理念

“为了合理开发、利用、节约和保护水资源，防治水害，实现水资源的可持续利用，适应国民经济和社会发展的需要，制定本法”是水法的立法目标，法律规定的目标是双重性目标，即水资源保护与经济发展，在实践中易将经济发展作为法律发展的直接目标，而忽视对水资源的保护。对此，应将可持续发展作为法律的指导理念，将水资源保护作为法律的唯一目标，更加注重对水资源保护作为法律发展的要求。在环境影响评价制度、公众参与制度、三同时制度等运行中坚持可持续发展，并将其作为发展目标来进行落实，推动我国水资源的良好保护。

完善部分法律原则

一是协调原则的发挥与更新。协调原则在水资源保护过程中占据着重要的作用。既要协调水资源保护行政主管部门之间的职权，也要协调经济发展与水资源保护之间内在固有的矛盾。由于水资源本身具有一定的地域性，这就需要对水资源风险管理以地域管理为主要管理模式，适应自

然资源的自然属性，实现环境管理的目的^[7]。在法律或行政法规中对相应行政主管部门之间的职权范围以及业务协调进行明确性规定，合理安排各自职责，以更好的发挥行政主管部门保护水资源的作用。同时，将水资源保护列为第一目标，实现水资源的可持续发展目标。

二是调整与完善预防原则。在实践中，因预防为主原则的有限性使得治理水污染的目标未能有效的实现。事实上，预防为主原则应用的重心在于对当前以及可能出现的环境污染与生态破坏进行预防，而对于潜在性的环境污染与生态破坏问题则无法进行有效的预防。因此我们应将预防为主原则调整为预防原则，并按照可持续发展的要求对其内容进行更新与完善，将预防原则作为其重要的指导原则。坚持预防原则，积极落实“三同时”制度、环境影响评价制度等。

健全水资源保护法律制度

一是公众参与制度。“公众参与水资源保护有如下优势：信息渠道更畅通和决策更有创造力；决策得到更多的公众支持和更好的贯彻实施；政府更加开明，更加民主；增强公众的水资源意识”^[8]。因此，在水资源保护机制过程中，必须注重公众在水资源保护过程中的作用，鼓励可能受到相应水资源开发行为影响的公众参加到相应的决策制定、开发利用活动中，并提出符合自身利益的主张，以实现水资源的良好保护、合理开发与利用。

二是流域规划制度。水资源利用与保护规划，是合理开发、利用与保护水资源的重要法律依据。我们应当结合我国水资源的时空分布、地理特点等因素进行流域规划的制定与落实，实现对水资源的开发利用与保护的指导。同时，在规划中对河流的上下游、左右岸水资源开发利用进行合理安排，协调地区之间的利益冲突，从而实现水资源的可持续利用。

三是水环境质量标准制度。健全的标准可以为水资源保护提供有效的法律支撑。我们应在《水法》、《水污染防治法》等基础上，结合当前我国科学技术制定合理、有效的水环境质量标准，赋予其较高的法律地位，将其作为执行相应法律规定的重要程序，以此来完善我国有关水

资源保护标准制度。此外，结合当前农村、城市实际水资源实际情况，制定出符合社会需要的标准，为实现农村、城市水资源保护提供有效的法律依据。

四是法律责任制度。当前水资源保护法律责任制度方面存在着较大的欠缺，以致实践中法律责任作用未得到全面发挥。因此，我们应当强化法律责任，科学、合理安排法律责任方式的种类、内容、程序等，实现水资源保护行政法律责任与刑事法律责任之间的顺畅衔接，并严格执行，不使其落空，从而建立科学良好的法律责任体系，为水资源保护提供支撑。

丰富与扩展水资源保护法律实施机制

一是健全政府行政手段。我们应当全面发挥政府在环境保护过程中的作用，特别是在标准的制定、执行与落实、监测、信息公开、法律责任等方面应当发挥政府应有的作用。水资源的管理体制也应当借鉴市场经济的优势，并在相应的管理活动中引入市场经济因素，实现部分环境问题依靠市场经济的手段来解决。与此同时，还应当强化政府环境责任，规范和约束政府行为，建立能够有效约束政府、促使各级政府及其工作人员依法履行环保职责的法律制度^[9]。在市场经济发展中，政府应制定有利于水资源开发、利用与保护的产业政策，建立和完善环境与发展综合决策制度和机制，增强政府在相应领域的综合决策和协调能力。

二是充分利用市场手段。我国应当逐步建立水资源有偿使用制度，探索建立水资源保护和生态恢复的经济补偿制度，尤其应当强化经济刺激手段的运用和完善^[10]。我们需要关注经济刺激手段，如污染者付费、环境税、排污权交易、禁令等。经济刺激手段在实现水资源目标保护时兼具灵活性和效率性，能够持续地引导和刺激进一步减少排污量、采用清洁工艺技术^[11]。此外，要关注特别水资源生态补偿机制的确立和应用。对于上游地区过度开发利用，上游的出境水质在污染程度方面超过水质管理目标所设定水质标准的，要按照超标程度给予下游相应补偿；对于上游地区限制开放利用、影响经济发展，使得上游的出境水质在实际污染程度未超过水质管理目标所设

定水质标准的，下游地区也应给予上游相应补偿^[12]。

水资源保护法律体系在促进我国水资源的合理开发、利用与保护方面起到了积极的作用。不可持续的经济、社会发展模式使我国水资源在当前与未来一段时期处于不断恶化的情况。为应对这种情况，我们应坚持可持续发展思想，对水资源保护法律进行更新与完善。^{HB}

参考文献

- [1]张炳淳. 我国当代水法治的历史变迁和发展趋势[J]. 法学评论, 2011(02): 98.
- [2]杨朝飞. 我国环境法律制度和环境保护若干问题[EB/OL]. [2014-1-25] http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2012/11/23/content_1743819.htm.
- [3]盘点: 中国十大水污染事件[EB/OL]. [2014-1-25] <http://env.people.com.cn/GB/18065832.html>.
- [4]吕忠梅. 《水污染防治法》修改之我见[J]. 法学, 2007, (11): 137.
- [5]袁建伟, 涂建峰. 我国水资源保护的立法现状及完善[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2012, (11): 75.
- [6]王健. 水资源保护与水污染防治法律制度的协调性研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2012, (06): 92.
- [7]李珂, 项裕兴, 杨毅涵. 制定《水资源保护法》[N]. 福建日报, 2011-3-14(03).
- [8]谭伟. 《欧盟水框架指令》及其启示[J]. 法学杂志, 2010, (06): 120.
- [9]蔡守秋. 论修改《环境保护法》的几个问题[J]. 政法论丛, 2013, (04): 12.
- [10]薛惠锋, 张强. 中国环境资源立法的现状、问题与发展趋势[C]//吕忠梅. 环境资源法论丛(第8卷). 北京: 法律出版社, 2010: 12.
- [11]王明远. 环境侵权救济法律制度[M]. 北京: 中国法制出版社, 2001: 72.
- [12]袁建伟, 涂建峰. 我国水资源保护的立法现状及完善[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2012, (11): 75.

(作者系武汉大学法学院副院长、教授, 中国环境资源法学研究会秘书长)