

饮用水源保护区法律制度完善研究

——以辽宁省大伙房水库为例

银晓丹 穆怀忠

(辽宁大学 人口研究所, 辽宁 沈阳 110036)

摘要:饮用水源安全关乎居民身体健康和国家长治久安,饮用水源保护区水源保护与污染防治离不开法律法规制度的完善。现有饮用水源保护区法律制度在实施过程中在法律制定、管理体制、保障制度和法律责任层面仍存在不足。本文以辽宁省大伙房饮用水源保护区为例,提出饮用水源保护区专项法律制定、跨流域管理机构设置、生态补偿机制完善、引导公众参与、行政责任追究机制建立等措施,以完善饮用水源保护区法律制度。

关键词:饮用水源保护区;法律制度;生态补偿;大伙房水库

中图分类号:F062.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-3291(2016)05-0063-05

一、引言

水是生命的源泉,是人类和其他一切生物生存和发展不可缺少也不可替代的环境要素。改革开放以来,中国经济高速发展的同时也带来更高的污染代价,当今中国水资源安全形势已越来越严峻,水污染已成为制约经济可持续发展的重要约束。《2014 中国环境状况公报》显示,全国 423 条主要河流、62 座重点湖泊(水库)的 968 个国控地表水监测断面 I、II、III、IV、V、劣 V 类水质断面分别占 3.4%、30.4%、29.3%、20.9%、6.8%、9.2%;在 329 个地级及以上城市的 4896 个地下水监测点位中,水质优良级比例仅为 10.8%,良差级比例占 45.4%,极差级比例为 16.1%。特别是饮用水源保护区的水质状况,因关系到民生安全和社会稳定,对饮用水源保护区环境的保护也是我国近年来比较重视的问题。2008 年修订的《水污染防治法》明确规定建立饮用水源保护区制度,对具有重要功能的饮用水源进行重点保护;2010 年,环保部与国家发改委、水利部、卫生部等联合颁布了《全国城市饮用水水源地环境保护规划(2008—2020 年)》,有效指导各地开展饮用水水源地环境保护和污染防治工作,进一步改善我国城市集中式饮用水水源地环境质量,提升水源地环境管理和水质安全保障水平。无论是水源保护区制度的建立,还是水源保护规划的实施,都离不开法律法规制度的完善,但在实际操作中,因法律法规条例等一般较为抽象和模糊,在饮用水源保护区环境保护方面效果仍显不足,需要进行进一步完善。

辽宁省大伙房水库是沈阳、抚顺两大城市的生活饮用水水源,并被列为全国城市供水九大重点水源地之一。随着国家重点水利工程“大伙房输水工程”项目的实施,2010 年后,大伙房水库每年通过输水隧洞从桓仁水库引水 18 亿 m^3 ,是辽宁中部的抚顺、沈阳、辽阳、鞍山、营口、盘锦和大连等七座城市几百万人

收稿日期:2016-07-10

作者简介:银晓丹,女,辽宁沈阳人,辽宁大学理论经济学博士后。研究方向:人口、资源与环境经济学。

穆怀忠,男,内蒙古赤峰人,经济学博士,辽宁大学副校长,教授,博士生导师。研究方向:人口、资源与环境经济学。

基金项目:辽宁大学“辽宁水源保护区生态环境保护 and 民生安全协同创新中心”研究成果。

口饮用水的重要水源地和辽宁中部城市群工农业用水的供给地,大伙房水库饮用水源功能日益突出,具有举足轻重的战略地位,因此水源保护区环境保护是涉及民生安全战略问题。2014年9月26日通过了《辽宁省大伙房饮用水水源保护条例》,以加强大伙房饮用水水源保护,保障饮用水安全,促进经济社会可持续发展,但在法律内容、法律执行、法律责任等饮用水源保护区法律制度框架等存在值得进一步完善的地方。本文以大伙房饮用水源保护区为例,针对我国饮用水源保护区法律制度存在的问题和需进一步完善的地方进行初步探讨。

二、我国饮用水源保护区法律制度缺陷

虽然各级政府在近年来对饮用水源环境保护重视不断加强,对水污染的治理力度也逐年增加,并取得了一些成效,但是水污染仍然没有得到很有效的控制,背后深层次原因是饮用水源环境保护法律制度存在一定缺陷而导致法律执行效果不佳,仍存在饮用水源水质污染的工农业、城镇生活污水等各种污染源威胁。比如《辽宁省大伙房饮用水水源保护条例》对水源保护区内工业企业、城镇生活污水处理、农村生活污染源、水质监管等方面均进行了明确规定,但现实中以下问题依然存在:第一,大伙房水源保护区内企业治污工程落后,污水处理和固废处置工程设施运行率和处理率很低;第二,城镇生活污水收集和处理厂建设投资严重不足,设施建设率较低,运行维护资金没有落实,污水处理厂建成后难以保证投产运行;同时,畜禽养殖和垃圾等农村污染源没有得到有效控制;第三,大伙房水源保护区处于开放式管理,没有进行有效的隔离。毁林开荒和直接占用等行为造成林地面积在逐渐减少;防洪水位以下的移民私自回迁,围库侵库造田等在水库周边的非法生产活动直接污染水质;第四,缺乏完整的监管体系和水源水质巡查队伍,监测仪器设备不足,有毒有机污染物、重金属物质、生物等指标的监测能力不足。

导致饮用水源保护区环境改善效果不佳背后的法律制度缺陷主要表现在以下几个方面:

(一) 饮用水源保护区法律保护之法律制度

1. 相关立法分散且层次低。针对饮用水源保护区的法律主要是根据水污染防治管理规定制定,虽然涉及水源保护区的地方法规、规章、条例比较多,但是立法比较分散且立法层次较低,缺乏全局性、根本性、指导性的饮用水源保护区专项法规。虽然辽宁省已经颁布《辽宁省饮用水水源管理条例》和《辽宁省大伙房饮用水水源保护条例》,但在全国层面,可以参考的仅有1989年制定的《饮用水水源保护区污染防治管理规定》,其年代较早,层次低且内容粗糙简单。

2. 跨区域饮用水源法律层次低。许多饮用水水源保护区包括大伙房水库是跨区域(省、市、县)和跨流域的。而我国跨区域饮用水源保护方面的法律规范层级低,缺乏系统性规定,少数的一些涉及跨水域的法律规范分散在不同的环境保护法律之中,现有的法律条款对跨区域污染防治的规定比较笼统,缺乏具体的可操作性^[1]。专门立法的级别和层次过低,大多是部委规章、政府令或者是会议纪要类似的规范性文件,缺乏法律的权威性,很难起到约束的作用。

3. 法律条文有关内容缺失。多数省份颁布的饮用水源保护区条例,没有将保护区范围内的地下水纳入到饮用水源保护范畴之内,缺乏对饮用水源保护区范围内地下水的范围、地下水保护的内容、地下水保护的责任、地下水保护的管理与监督部门的具体规定,这与《水污染防治法》基本内容是相违背的。

(二) 饮用水源保护区法律保护之管理体制

1. 多部门管理责任不太明晰。在我国承担饮用水源保护职责的主要是水利部门和环保部门,还包括发改委、卫生部门、城建部门等,饮用水源保护立法没有明确规定各个部门在饮用水水源环境保护与污染

质量方面的职权,所以在实际操作中存在争夺利益、推诿责任、管理权限不清等问题。并且,由于部门职责和工作重点的不同,常常导致对同一问题的不同认识,而且其认识可能还存在较大差异,这就导致部门与部门之间在同一问题上会出现完全不同的判断和解决方案。

2. 缺乏跨区域饮用水源法律保护管理机制。饮用水源保护区是跨区域(省、市、县)和跨流域的,而我国现在饮用水源保护区机构缺乏全流域统一治理的实际权力^[2],不能调跨区域、跨流域复杂矛盾关系。

(三) 饮用水源保护区法律保护之保障制度

1. 生态补偿机制不完善。2008年修订的《水污染防治法》第8条对水资源的生态补偿机制进行了规定:“国家通过财政转移支付等方式,建立健全对位于饮用水水源保护区区域和江河、湖泊、水库上游地区的水环境生态补偿机制”。《辽宁省大伙房饮用水水源保护条例》也确定建立健全大伙房饮用水水源生态补偿机制,以保护和改善水源保护区的生态环境,保障水源水质,促进水源保护地区和其他地区的协调发展。但在实际执行过程中,生态补偿主客体仅限于饮用水源保护区的政府与当地居民,而未涵盖上游与下游居民,界定狭隘且法律关系不清晰、生态补偿标准偏低、生态补偿资金来源较为单一。

2. 公众参与不足。饮用水源保护区的居民对饮用水源的生态功能和战略地位等认识不足,没有主动参与到饮用水源保护中来;且公众对饮用水源保护区水源保护和环境污染防治基本处于被告知状态,而没有参与到饮用水源保护区水源保护和环境污染防治过程中来,当地政府与居民处于信息不对称状态。

(四) 饮用水源保护区法律保护之法律责任

1. 企业和个人违法处罚威慑力不足。法律责任的规定是饮用水源保护条例顺利实施的重要保证。大多数饮用水源保护区保护条例中关于饮用水源保护法律责任的规定非常缺乏,对企业和个人违法责任的追究处罚力度较小,一般只承担民事责任,没有足够的威慑力,而导致农业部门和工业部门污染源有增无减,不利于饮用水源保护区水源保护和污染防治工作的开展。如大伙房饮用水源保护区内仍过度使用氮磷化肥农药,而工业企业仅仅是购置了一些环保设备或设立污染的处理企业,但是对其保养、维护、适用、经营等却不重视,环保设备和污染处理企业不正常运转以至于不能发挥作用。

2. 行政责任追究缺失。在保证经济发展的前提下,地方政府往往注重经济发展多于环境保护,粗放型的经济增长方式,形成了对自然资源掠夺性的占用和开发,严重破坏了饮用水源保护区内的自然资源和生态环境,而没有相应的行政责任追究规定,这些均不利于饮用水源保护区的水源保护。

三、我国饮用水源保护区法律制度完善对策

(一) 修订完善饮用水源保护区相关法律

1. 加快饮用水源保护专项立法进程。美国《安全饮用法》、日本《河川法》和德国《水管理法》等为饮用水源水保护区水质保护提供了综合完善的基本法律^[3],为地方饮用水源保护法律法规、规章条例的制定提供了基本指导。我国也应借鉴美国、日本和德国经验,加快饮用水源的专项法律《饮用水源保护法》或《饮用水安全法》立法进程,通过专门立法的方式来修改和完善现行《辽宁省大伙房饮用水水源保护条例》。

2. 着手跨区域饮用水源保护立法。在我国跨省以及一省内跨市区的饮用水源保护问题大量存在,应早日着手制定跨区域饮用水源保护的国家法律。在水法体系的框架内,在饮用水源保护的目标下,由辽宁省制定具体的实施细则,确定使用范围、管理职责与监督职能,借鉴域外跨水域保护水环境的经验,完善辽宁省大伙房饮用水源保护法律制度。

3. 修订完善饮用水源地方行政法规与条例。修改完善现有《辽宁省大伙房饮用水水源保护条例》与《水污染防治法》不一致的地方,将大伙房饮用水源保护区范围内的地下水源保护纳入到大伙房饮用

水水源保护条例中来,对保护区范围内地下水源水质实施动态监测,明确地下水源保护范围及管理、监督部门。

(二)加强饮用水源保护区水源保护行政管理

1. 进一步界定明晰各相关部门职责。进一步完善饮用水源保护区条例,科学论证并界定明晰各相关部门职责。具体来讲,环境保护部门应统筹负责大伙房饮用水源保护区的统一规划和管理,而水利部门、卫生部门等协助环保部门做好大伙房饮用水源保护区的水源保护和污染防治等。环境保护部门可负责组织饮用水源的水质和水量检测,水利部门和卫生部门协助环保部门做好水质、水量、居民健康等方面的信息搜集和数据动态监控,并将实时数据及时传达给环保部门,环保部门以此开展污染处罚、污染防治、应急处置等工作。

2. 跨区域设置管理机构。加快建立大伙房饮用水源保护区跨市区、跨流域管理与协调结构,并以法律法规或条例等立法的形式明确其法律地位。该机构主要负责大伙房饮用水源供水服务下游城镇与上游村镇地区水源保护、生态补偿等相关内容的对话与谈判,协调解决大伙房饮用水源保护区不同省市之间在水源开发与保护、城镇建设等方面存在的利益冲突等。

(三)完善饮用水源保护区法律保护保障制度

1. 进一步完善生态补偿机制。加快生态补偿机制立法进程,对生态补偿实施目的、主客体、范围、补偿措施、保障手段等进行具体的规定,指导大伙房饮用水源保护区的生态补偿工作。

探索生态补偿的市场化运作机制,明晰大伙房饮用水源保护区水资源产权,构建饮用水源保护区和用水地区的生态补偿和水资源价格动态调整机制,采用市场手段,将下游居民和企业享受的水资源利用收益以补贴的形式补偿给上游居民为保护水源地不受污染而导致的水权、发展权、排污权、耕地林地使用权损失,实现上游水源保护居民与下游用水居民的双赢,从而将生态补偿的主体外延到政府、受益企业、排污企业和受益地区居民,客体外延到水库上游生态环境的建设者、减少水源地生态环境破坏行为者和水资源污染的受害者。生态补偿主客体权利和义务需要以法律的形式确定下来,包括生态补偿主体需及时将补偿金发放给补偿客体,并具有监督补偿客体不产生污染水源的行为。若对实施补偿后达不到保护目标的要进行惩罚,要求补偿客体对下游补偿。

积极探索并建立多渠道、多方式生态补偿融资机制,而不单单依靠政府财政转移支付。除水权交易、排污权交易获得补偿资金外,还可以借鉴国外生态税制度拓宽补偿融资渠道与方式;在适当提高生态补偿标准的同时,将补偿方式从平均式、一刀切的“输血生态补偿”变为提供就业岗位、职业技能培训、养老补偿、教育与再教育补偿等多方式的“造血生态补偿”。

2. 积极引导公众参与饮用水源保护。公众参与制度的完善主要是健全公众参与法律制度、加大环境信息的公开力度并拓宽公众参与渠道。首先应以大伙房饮用水源水源保护为中心,在相关法律法规制度的基础上,构建完整的公众参与法律体系^[4]。明确公众的权益,建立和完善饮用水源保护的处理和约束机制,协调各方利益,使得公众拥有合法、有效、畅通的渠道来维护切身利益、参与水环境的决策与管理。在饮用水源保护过程中,应向公众提供饮用水源保护状况信息、饮用水源保护对策及实施进展情况,加大环境信息的公开力度。应采取必要的法律、行政以及适当措施,建立透明的信息公开制度,实现政府与公众的良性互动,共同保护饮用水源;拓宽公众参与渠道,通过新闻发布会、公告、广播、电视、报纸、微博、公告栏等主动公开的信息,让公众有更便捷的渠道参与到饮用水源保护当中^[5]。

(四)完善饮用水源保护区法律责任制度

1. 加强执法与处罚力度。对于造成大伙房饮用水源环境污染的企业或个人的处罚力度应加重,并具体明确处罚的标准;对于造成饮用水源严重污染,损害居民身体健康,造成公共财产严重的个人或企业单

位应追究刑事责任;加强环保部门的执法力度,通过法律法规赋予环保职能部门一定的执行权力。

2. 建立饮用水源保护行政责任问责机制。完善地方政府的环境法律责任,建立大伙房饮用水源保护环境责任事故的问责机制,明确问责主体、对象、种类以及程序等,并明确免责标准,对于饮用水源保护环境事故的不可抗力明文规定为免责事由。

参考文献

- [1]蔡秀锦. 中国跨区域水环境保护法律制度困境初探[J]. 常州大学学报, 2013(5):32.
- [2]黄德春,陈思萌,张昊驰. 国外跨界水污染治理的经验与启示[J]. 水资源保护, 2009, 25(4):78-81.
- [3]王灿发. 国外饮用水水源地保护的立法经验[J]. 环境保护, 2010(12):65-66.
- [4]曾佳,成凤明. 饮用水源保护法律制度探析[J]. 中南林业科技大学学报:社会科学版, 2014, 8(3):99-103.
- [5]陈润羊,花明. 我国环境保护中的公众参与问题研究[J]. 广州环境科学, 2006(8):31.

Research on the Development of Legal System of Drinking Water in Water Source Protection Area: Taking Dahuofang Reservoir for Example

YIN Xiaodan MU Huaizhong

(Institute of Population Research, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

Abstract: Security of drinking water is related to the residents' health and national security. Conservation and pollution prevention and control of drinking water in water source protection area cannot be executed without the improvement of the legal rules and regulations. It is still insufficient in the implementation of the legal system of drinking water source reserves in laws, management system, security system and legal liability level. Taking Dahuofang reservoir for example, we suggest that we should make a basic law of drinking water source reserves, set out inter-basin administrative agencies, improve the ecological compensation mechanism, guide the public participation and establish accountability mechanism of administrative responsibility to perfect the legal system of drinking water source reserves.

Key Words: water source protection area; legal system; ecological compensation; Dahuofang reservoir

【责任编辑 至 仁】