

水污染防治法律制度研究

● 杨 倩



[摘要] 随着我国环保事业的不断深化和可持续发展,水体的污染问题也得到了社会和大众的高度重视。为了解决水体污染问题,我国颁布了大量的法律法规来处理水体污染。本文从现行水污染防治法律体系的现状出发,对目前水污染防治立法中的法律法规不够完善、法律责任不够明确、《水污染防治法》的规定不完备、事故处理制度不完善,以及法律体系间的协调不够进行阐述。基于此,对完善水污染防治法律制度、明确法律责任、健全监督体系、全面制定及完善法律措施,以及加强有关法律法规的协调提出建议。

[关键词] 水污染防治;水资源保护;立法

Q 我国水污染防治法律制度的概述及概况

(一) 水污染防治概述

(1) 水污染的定义。《水污染防治法》中第 102 条对水的定义进行了详细的界定,认为水污染是由于某些物质的干扰,使其在化学、物理、生物或放射性等方面发生变化,导致了水质的退化,进而对水资源的高效使用产生不利影响,也对人们的身体和生态环境造成了影响。关于立法中所指水域,学界有不同的界定。有学者认为,水体污染指的是具有可食用性和生态性的水资源,而非所有的水体。本文认为水体包括河流、湖泊、运河、渠道和水库等地表水体和地下水。

(2) 水污染防治的定义。水体污染控制是对水体中的污染物进行防治。《水污染防治法》对现实中出现的水环境污染问题提出了相应的管理对策。有关文件中规定,水污染防治要以预防为主、防治结合、综合治理为原则,以饮用水源为重点,对工业和城镇生活污染进行严格控制,对农业非点源污染进行防治,并大力开展生态治理工程,防止、控制和减轻水环境污染和生态损害。

(3) 水污染防治的意义。水污染防治工作能够有效保障水资源的可持续利用。水资源作为可再生资源,原则上可以永久利用,但由于人们对于淡水资源的特殊需求,突出了水污染防治工作的重要性。只有通过相关针对性的防治行为遏制水污染的发展,才能保障水资源的有效利用以及可持续性利用。对于污染行为的管理、污染企业的取缔,从防范对象到防范措施都有涉及,并以此确立了联网监控制度、淘汰制度、生态补偿制度等。

Q 我国水污染防治法律制度存在的不足

(一) 水污染防治法律制度尚不完善

目前,关于水环境污染已有较为完整的法律法规。然而关于污染控制的法律条文过于笼统,已有的法律条文不能适应当下的需求,因此,针对不同类型的地下水,应采取不同的治理方法。我国现行的关于农田用水环境污染的法规体系尚不完善,在具体实践中某些关键问题没有得到很好的解决。目前,我国的立法中关于农业和农村环境污染的重点比较简单。但农村环境污染治理面临着,如管理难度大、农民环境保护意识不强等问题,对于这些问题还没有得到有效的治理和改进。

(二) 水污染防治管理法律责任不明确

与其他环境污染治理相比,水体污染治理的主要特点是监督主体的广泛。水体污染问题可以划分成工业、城镇、农业农村、船舶和饮用水等几个方面,如要对各种类型的水污染进行治理,就需要环境保护部门、自然资源部、卫生健康部门、农业农村部门等多个部门之间进行有效的协作。根据水体污染的成因和对环境的影响,难以从根本上消除水体污染。水资源的流动性特征需要各个部门之间进行良好的沟通和协作,但这会出现立法上的混淆,以及互相推卸赔偿责任的问题。因为每个部门都有自己的职责,所以在追究责任的过程中,“法不责众”的表现很明显了。例如,遇到难题,A 部门推脱是 B 部门的,B 部门推脱是 C 部门的责任,最终难以找出明确的责任方,而这是由于法律责任不明确所致。因此,我国现行的水污染控制法律应明确规定每个单位的职责范围。

(三)《水污染防治法》的规定不完备

《水污染防治法》是一项重要的法律法规，它是由行政部门和地方相关职能机构共同制定的法律法规。这一条规定在国家层面上，对水环境保护实行“以水为界”的制度。然而，对于监督管理的具体内容，立法却没有作出清楚的界定。我国由于相关机构、部门之间的职能相互交叉，不仅存在着行政资源的浪费，还存在着行政效能低下等问题。仅仅从行政上来说，要实现对城市的综合管理，需要有多个部门的协调配合。并且水环境保护工作是以环境保护为重点，需要与交通、水利、卫生等各方面进行协调。然而，目前关于环保机构的监督管理与其他相关机构的管理权限没有明确、细化，管理制度也不完备。

(四)水污染防治法律措施规定不全面

目前，在实践中，以处罚代替改造的现象较为常见，企业若有排污行为，相关部门会对其处以罚金惩罚，情节较重者，则强制停止排污。然而，这样的法律手段并不能解决水资源污染问题。我国相关部门将资金投入水污染治理中，然而仅仅依靠资金投入来治理水资源污染问题，并不能完全解决该问题。目前学术界就水污染治理问题探讨更多提出的是生态补偿制度。我国使用生态补偿制度对水资源的管理进行了一些尝试，但从立法上却没有对此作出比较完备的规定。

(五)水污染防治事故处理制度不完善

目前，《突发事件应对法》中对于如何高效有力地处置水体污染事故，以及如何加强对有关企业的管理，没有做出明确而详尽的规定。当面临水污染事件时，负责监督管理的部门不能按照现行的规定做出适当的回应和主动行动。例如，在水环境污染治理中，出现环境污染事件，则是相关职能部门的问题。而应对紧急事件，则要求有关部门具备全面协调能力，而水环境污染的管理工作是强调综合性，不是单个部门能够应对的，其要求的是各个部门的团结协作。而我国相关职能部门则采取了相对独立性的方式，要求每个单位对自己负责的地方承担责任，如遇到紧急事件时，没有一个综合的应急管理部门。

(六)水污染防治法律体系协调性不够

《环境保护法》是对整个生态系统开展全面保护，而《水污染防治法》则是对水体污染治理的具体规定。从《水污染防治法》的角度看，是从总体上掌握了我国水环境保护工作的发展趋势和基本内涵。这两部法规都从原则问题、主要任务、具体要求和职责等几个角度对水资源的管理问题作出了粗略的规定。但这两部法规的执行也暴露出部分不足：关于侵权行为的责任主体界定较为模糊，立法与立法间缺乏协调，部分条文的表述也出现冲突。上述问题使相关部门在实施水资源保护、水污染防治工作时，出现了一些阻碍，影响相关部门正确、高效地履行相应责任，因此，

多部法律之间需要更好地协调，以此保障我国水资源与总体环境的绿色稳定发展。

Q 我国水污染防治法律制度的完善

(一)完善水污染防治法律制度

我国现行的关于地下水污染的法律法规中，列举的企业和自然人行为的种类已不再适应目前的现实需求。由于目前我国水污染问题逐渐增加，地下水与其他水源之间很难根据地区划分，再加上如今人们对环境保护的意识不断增强，因此，对水污染的预防和控制是非常重要的。首先，要明确环境保护部门的管理作用，明确环境保护主体的职责，并与相关部门在相互配合下，才能使环境保护工作更好地进行。其次，在法律层面上，应该加强对责任人不法行为的处置。再次，要提高大众的参与度，加强对行政执法活动的监督，使执法活动的实效得到充分的发挥。最后，构建完善的环境损害赔偿制度，维护大众环境权益。

(二)明确水污染防治法律责任

在相关部门对水污染的治理中，存在着职责界定不清、责任追究不力等问题。为了更好地治理水体污染，应增强各级相关职能部门的监督管理力度。只有建立健全法律制度，才能使当地相关职能部门更好地参与到治理水体污染中。《环境保护法》第六条规定了各级相关职能部门对其管辖范围内的生态环境状况负有责任，在此基础上，相关职能部门必须认清自己的职责，并对此负起首要的责任。各级相关职能部门如果想要更好地解决水污染问题，应健全监督与管理的双准则，加大对地方立法的监督力度，对各种法律中有关水污染的具体规定进行详细的规定，确保其科学性。在此基础上，还应以立法形式建立一套严格的责任体系，对不能依法履行责任的相关职能部门及相关工作人员给予处罚，对绩效优良的单位和个人予以表彰。

(三)完善水污染防治监督体系

当前，以水利部长江水利委员会为代表的行政管理部门，在实际工作中仍属于行政部门，其法定地位和执行权限均不高。通过设立一个独立且具有代表性的跨地区污染防治执法组织，确定执法主体，以便有关部门和大众对其进行监督管理，从而提升其执行效能。以建立一个独立且具有代表性的综合监督组织为前提，通过法律手段对相关组织的运行方式进行改进，保证其正常运转。目前，水利部长江水利委员会和水利部黄河水利委员会在某种意义上具备了全面管制的能力，但现行立法中对其界定过于笼统。因此，需要建立完善的水资源管理制度，从而使管理者对潜在的污染事件作出判断，并依据其严重性给予行政惩罚。这样的管理方式，可以很好地避免各个部门工作时出现相互推诿的情况，从而提高工作效率。提高大众积极参与性。在保护

水资源的工作中，要以法律的形式确定公众参与的主体，需要相关部门加强普及大众对环境保护的法律法规的认识，让大众知道污染环境的救济途径、规则标准等方面的具体内容，增强大众对自身的责任和义务的认识。

(四)全面制定水污染防治法律措施

随着饮水环境质量的不断提高，我国应强化饮水安全保障。当水源被污染或被破坏时，修复损失的代价是非常昂贵的，而且效率也很低。因此，我国应从法律上对地方相关职能部门的监督管理责任进行更多的优化，地方相关职能部门需要在本地主要饮用水源附近做好保护工作。如在附近设置监测设施，组织有关工作人员开展巡查，确保饮用水的安全。另外，相关部门应建立或明确职责，并由特定的部门负责具体的管理。

(五)健全水污染防治事故处置制度

加强对突发性污染事件的法律制度，首先，要构建一套行之有效的公共卫生突发事件处理制度。在法律层次上确立应急处置过程的基本框架，让地方各级相关职能部门作为借鉴。一旦建立了应急处置的具体程序，地方相关职能部门就可以结合本地的具体条件做出适当的调整。其次，在对突发性水污染事件的处置上，要考虑到突发事件的处置方式并不具有一致性，意外事件类型应加以归类，根据各种突发事件的特点，采取相应的步骤和方法，才能使问题得到更准确和有效的处理。最后，处置计划也应包括对下游水体的应急报警制度，尽可能在突发事件发生之前完备处置计划的设定。

(六)加强水污染防治执法与司法间的协调性

我国应从法律上对责任推脱行为进行规范和规定，以便对相关职能部门进行相应的处理。在立法上，也要加强司法部门的主观能动性。司法机关是一个中立的司法机构，不应该给予太多的自主权，而在处理水污染的工作中，警察和检察部门应该给予更多的自主权。这一积极性既表现在侦查收集工作中，又表现在对行政管理部门的监督管理上。还应增强相关职能部门与执行部门、法院等部门的联系。另外，通过召开例会或设立在线交流平台，以此充分发挥目前数字经济发展所提供的有利环境，更好地运用资讯技术。此处的在线信息分享平台应该是一个内部公开的平台，在某个特定的流程完成之后，执法机构处理的每个执法案件都应录入信息平台中，并做好记载。而司法机构则可以对这个信息分享平台公布的案例进行定期核查和甄别，通过执法部门与司法部门的合作，提升法治水平。

参考文献

- [1]张建宇.水污染犯罪的刑法规制新视角[J].贵州警察学院学报,2023,35(02):20-26.
- [2]曹宏斌,李爱民,赵赫,等.我国工业水污染防治措施实施情况评估[J].中国工程科学,2022,24(05):137-144.
- [3]王志强,宋胜帮,肖涛,等.九江市农业农村水污染的现状、防治困境及对策分析[J].中国农学通报,2022,38(17):148-155.

作者简介:

杨倩(1997—),女,汉族,贵州安顺人,硕士研究生,贵州民族大学,研究方向:法学。