

苏州河网水环境保护法律制度的完善

章恒全 苏 青 江 军

(河海大学商学院, 江苏 南京 210098)

摘要 指出关于苏州水环境的现有法律保障体系存在局限性,如:统一协调管理制度、排污收费制度、清洁生产制度、生态修复制度以及水资源补偿机制等方面。为完善法律制度,建议:①明确苏州市水利和环保部门的职责分工;②全面考虑排污对整体水资源的影响,要提高排污成本,从而有效地制止排污;③规定清洁生产是企业的义务,不履行者给予处罚;④需要立法修复生态,明确生态修复制度,制定生态规划;⑤明确水资源利用者对保护者的补偿机制,受益者对受害者的补偿机制等。

关键词 苏州市;水环境保护;法律制度

中图分类号:D922.66 文献标识码:A 文章编号:1004-693X(2007)06-0056-04

Improvement of legal system for water environmental protection of Suzhou river network

ZHANG Heng-quan, SU Qing, JIANG Jun

(Business School, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract The existing legal systems for water environmental protection in Suzhou have some limitations in the aspects of uniform coordination and management system, pollution charge system, clean production system, ecological remediation system, compensation system of water resources, and so on. In order to improve the laws, suggestions are made as follows: (1) The function of water conservancy department and environmental protection department should be divided definitely; (2) The overall impacts of pollution discharge on water resources should be taken into consideration and the pollution discharge cost should be raised in order to control sewage discharge effectively; (3) Clean production should be the liability of enterprises and those who violate it should be punished; (4) Ecological remediation system should be established by legislation and ecological plan should be drawn out; (5) Compensation system should be definitely established, which can authorize the environmental protectors or the aggrieved parties to get compensations from the users or the beneficiaries.

Key words Suzhou City; water environmental protection; legal system

1 苏州水环境现状

苏州市区水网曾具有饮用水源、工农业用水、航运、排涝、景观旅游、美化环境、调节城区小气候等多种功能,但随着市区河道的不断污染,水环境质量的下降,出现了一些问题。

a. 水域功能萎缩。原来作为饮用水源、工业用水的功能已完全消失,污染的河水使原有美化环境、调节城区小气候、景观旅游等功能下降;河道的积

泥、淤塞使航运、防洪功能显著退化。这些水域功能的退化给苏州市社会、经济发展带来了不利影响。

b. 人居环境和旅游资源受到破坏。苏州老城区中一街一河、小桥流水、人家尽枕河的特有景观是养育苏州人、孕育吴文化的得天独厚的自然人文环境,也是宝贵的旅游资源。但随着进入苏州城区水量的减少和严重不足,河流常呈现滞留,给苏州市的人居环境和旅游资源带来了负面影响。

c. 城市饮用水源受严重影响。市区河道的污

水部分经坝基桥、外塘河流出,威胁着阳澄湖水源;当太湖水位低时,市区河道污水会向西倒流,影响太湖的水质。

d. 给下游地区农村用水造成污染。苏州市区河道水流大部分经城区东南方向的大运河觅渡桥口出流,对下游地区的农村水域造成污染,危害农业、渔业生产。

对苏州市水环境的改善,除了对已有污染水体的治理、减少污染源、提高水污染防治效果、加强管理、实行教育宣传等配套措施提高公民素质之外,更重要的是要在法律上加以保障。本文研究现有的苏州市水环境保护的法律制度,找出其存在的缺陷与不足,并给出相应的完善对策。

2 苏州水环境保护现有的法律体系

与苏州市水环境保护有关的法律法规主要包括《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国防洪法》、《水污染防治法实施细则》、《取水许可制度实施办法》、《苏州市市区河道保护条例》、《苏州市城市排水管理条例》、《江苏省渔业管理条例》、《苏州市航道管理条例》、《苏州市古城河水上交通管制安全监督办法》、《江苏省水资源管理条例》、《水利工程水费核定、计收和管理办法》、《河道管理范围内建设项目管理的有关规定》、《排污费征收使用管理条例》等。上述法律法规主要从4方面提供了对苏州河网城市水环境保护的法律依据:即水污染防治、水资源开发利用保护、水环境保护监督管理以及法律责任的设置^[1],构成了苏州市水环境保护现有的法律体系。其中具体包括的各类法律制度见图1。

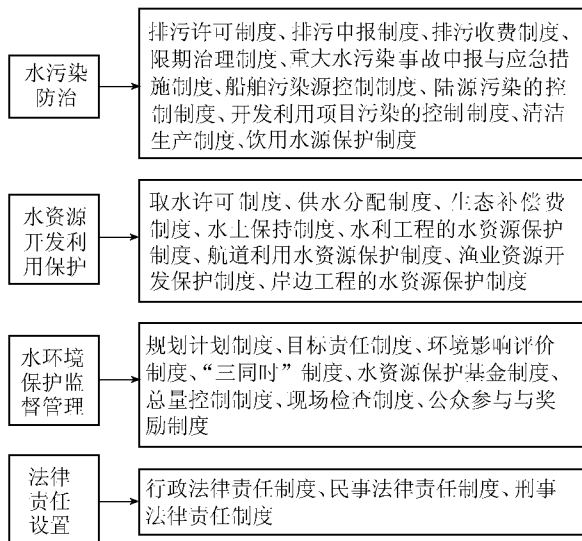


图1 苏州水环境保护现有法律体系

3 法律制度的局限性

我国现存法律体系为苏州城区水环境的改善提供了一定程度的保障,但由于苏州市水网的特殊性,在水环境保护的某些法律制度方面,还存在一定的局限性,比如操作性不强、立法细化不够、法律责任设置不明和存在责任设置过轻等问题,主要体现在以下几方面。

3.1 水环境统一与协调管理问题

《中华人民共和国水污染防治法》规定了水资源管理由水利部门负责,水环境保护则是环保部门的事,但是在《中华人民共和国水法》和国务院1998年批准的水利部“三定”方案中,明确规定统一管理水资源是水利部门的主要职责^[2]。水资源是水量水质的统一体,也包括了水污染防治工作。对此,两个部门分别依据不同法律执法,苏州市水利部门与环保部门同样存在这一问题,这必然会导致不可调和的矛盾。特别在对相对人的同一行为进行认定的情况下,可能会出现部门公共权力竞争而导致相对人利益损害和公共利益的损害。因此有必要建立水环境统一与协调管理机制,在苏州地方立法中明确各部门的具体职责。

3.2 排污收费制度

我国对废污水的排污收费包括超标排污费和排污费两种费用的征收。从现行的法规看,排污收费制度还存在以下不足。

a. 收费标准不合理。收费标准偏低。根据“谁污染,谁治理”原则,排污者所缴费用应能补偿对环境造成的损失,但实际缴纳的排污费远远低于正常处理的费用。“守法成本高,违法成本低”的现实,使得现在许多企业宁愿缴纳排污费,取得合法的排污权,也不愿意投资建设水处理设施。另外,排污费征收面窄,对居民生活污水没有纳入范围。

b. 征收依据问题。①现行排污收费是按一定的标准收费的。当所定标准污染排放量因测算不准确而大于环境的自净能力时,污染也免费,这是不合理的。②对同一排污口含有两种以上有害物质时,按最高一种收费计算。这难以从总体上控制污染物的排放,不利于污染的整体防治。

c. 法律责任设置过轻。《排放污染物申报登记管理规定》第十五条指出,排污单位拒报或谎报排污申报登记事项的,环境保护行政主管部门可依法处以300元以上3000元以下罚款,并限期补办排污申报登记手续。《排污费征收使用管理条例》第二十二条规定,排污者以欺骗手段骗取批准减缴、免缴或者缓缴排污费的,由县级以上地方人民政府环境保护

行政主管部门依据职权责令限期补缴应当缴纳的排污费,并处罚款。处罚额1倍以上3倍以下的罚款。而实际中,有的违规污染企业造成的损失远不止此,罚则相对过轻。

3.3 清洁生产制度

“实施清洁生产是中国将经济发展和环境保护相结合,以实现可持续发展的关键措施。《中华人民共和国环境保护法》规定采取清洁生产是企业应承担的义务,但是法律责任部分却无相应的惩罚措施;《中华人民共和国环境保护法》也未授予环保部门对清洁生产的监督管理权。虽然《中华人民共和国水污染防治法》规定了将违反清洁生产法律规范的企业行政处罚权赋予县级以上人民政府的经济综合主管部门,但是该授权并不符合环境保护工作的开展。因为经济综合主管部门往往偏重于经济效益,当环境效益与经济效益相冲突时,无疑首先选择经济效益。另外《中华人民共和国清洁生产促进法》第三十条规定,企业可以根据自愿原则,按照国家有关环境管理体系认证的规定,向国家认证认可监督管理委员会授权的认证机构提出认证申请,通过环境管理体系认证,提高清洁生产水平。可见虽然有规定也不是强制性的。

3.4 生态修复制度

鉴于苏州市特殊的历史、景观和园林文化的特点,水环境质量改善工程必须考虑与城市景观相和谐并能在一定的程度上烘托凝聚园林文化的精髓。在技术上生态工程可构建新的城市景观亮点。相应的,法规上应有配套的苏州市河网生态修复制度。

目前,还没有对生态修复与湿地、清淤取土、退地(渔)还湖等的专业规划。只是在《中华人民共和国河道管理条例》第十八条、第二十七条《中华人民共和国防洪法》第二十三条等处强调了要建设水生态工程,维护水生态平衡,禁止围湖造田造地等。目前由于盲目的资源开发和管理混乱,苏州河网日渐富营养化,水质恶化,湖盆泥沙淤积,滩地围垦、圩区池塘养殖与围网养殖现象严重,加重了沼泽化问题,严重危及供水质量,导致水生态失衡。因此有必要建立苏州河网城市生态修复制度。

3.5 水资源补偿机制

新修订的《中华人民共和国水法》对“补偿原则”未作任何贯彻性规定^[3],而且目前的排污收费政策只是使排污者花钱买到了合法的排污权,而广大的受害者却得不到任何补偿,导致生产企业向水体排污失控。为此,应建立和完善水资源补偿机制,实施“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁利用谁补偿”的政策。实际上,水资源补偿机制作为一种生态补偿机

制,理应包括水资源的开发利用与保护过程中对水资源生态价值的补偿、水资源不同功能间的价值补偿以及水资源利用者对水资源保护者的补偿、受益者对受害者的补偿等内容。修订后的《中华人民共和国水法》虽然已经规定了水资源费、水费、排污费等有偿使用的内容,但并没有建立完善的水资源生态补偿机制。完善的生态补偿机制至少应包括国家财政转移支付、地区开发性补偿、水源保护补偿、水资源费、水费、排污费等内容。

4 法律制度的完善

完善苏州水环境保护法律制度,应按照统筹协调原则,可持续发展原则,预防为主、防治结合原则,污染者付费、利用者补偿原则以及公众参与原则,针对前述局限性所在,笔者建议作以下完善。

4.1 建立有效的水环境管理协调机制

建立有效的水务管理协调机制是关系到苏州市水环境改善及维护的目标能否顺利实现的关键因素。苏州市的水务管理基本实现了一体化管理,但其过程仍然涉及多个政府部门和行业,关系到多方利益。因此,建议在苏州市平台上,明确苏州市水利和环保部门的职责分工,按照责权一致的原则,明确苏州市水行政主管部门是水域水资源保护的实施监督机关,对水量水质实施统一管理,制定水域纳污总量控制方案,环保部门按照水行政主管部门制定的水域纳污总量控制方案制订污染源防治方案,对污染源实施统一监督管理。这一操作的实施可借助公众听证、讨论等形式实现。以利共同搞好水资源保护和水污染防治工作,这也有助于苏州河网水环境管理的顺利实施。

4.2 完善苏州市排污收费制度

a. 收费标准问题。因征收排污费只考虑了对现场局部水质的影响,没有考虑对整体水资源(含地下水)的影响,是不全面的,建议加入一定的补偿额度。同时对超标排污的,宜采取强制的行政手段予以处罚,以提高排污成本,从而有效地制止排污。

b. 征收依据问题。应加强和细化总量控制制度,在核定一个地方排放污染物总量的基础上,把总量分给各排污单位和排污者^[4],以有针对性地对排污单位进行监管及处罚,实现可操作性。

c. 应加强法律责任,打破最高罚款限额的规定,而代之以“按日计罚”(即对于持续违法不再一次罚款了事,而是按照违法日期的长短来计算,每日累积叠加,按叠加额进行处罚),增加罚款数额。对于排放的违法设施可以扣押、扣留,没收违法所得。此外,环保部门还应有要求违法企业限期治理、停产治

理的处罚权,以扭转违法成本低的现象,以增强企业守法的自觉性。

4.3 完善清洁生产制度

对于清洁生产制度的缺陷,建议在苏州水环境保护法律制度中完善以下内容:①规定清洁生产是企业的义务,对不履行义务者给予行政处罚,对直接责任人员给予行政处分;②规定环保部门对清洁生产行使监督管理权;③借鉴《德国环境保护法》,规定企业应配备专职清洁生产的“生态经理”;④规定企业实行清洁生产,最低目标实现污染物总量控制的要求,最高目标实现零排放;⑤规定对推行清洁生产取得显著成绩的企业给予奖励,并减免其应缴的排污费;⑥建议设立清洁生产技术咨询服务中心及教育培训中心。

4.4 建立苏州河网水生态修复制度

苏州河网水系迫切需要立法修复生态,明确苏州河网生态修复制度,制定生态规划^[5],建设水生带,逐步恢复湿地,增加生态系统的自净能力。建议:①对历年来在河道范围内建设的工程,若对其历史用途不清楚的,要由使用单位出面组织水生态安全复查,并报环保部门备案;②普查中发现有潜在生态风险的河段,要立即封存并组织生态修复,达到有关安全标准后方可使用;③环保部门要尽快出台相应的水生态安全管理和监督办法,建立水资源开发前期生态修复制度,确保有法可依。

4.5 完善水资源补偿机制

对于苏州市乃至全国都缺乏完善的水资源收益补偿机制问题,建议苏州市地方法中明确水资源开

发、利用和保护补偿机制,如利用者对保护者的补偿机制,受益者对受害者的补偿机制等。特别是对于上下游的补偿方面,上游地区的保护工作相对下游地区来说更具全局性和整体性,上游地区保护不力,必然影响下游地区的水质水量。因而,上游欠发达地区实际承担的水资源保护责任相比下游发达地区来说要重,而且这种保护不仅有利于上游地区本身,同时也将惠及下游地区。因此,从公平的角度出发,要规定下游地区应就水资源保护问题给予上游地区适当的补偿和支援,以提高上游地区对水资源保护的能力和积极性。至于上述水资源补偿方式,既可以实行国家财政转移支付形式,也可采取收取水资源使用费、地区开发补偿费、水源保护补偿费、水资源排污费等多种形式。

参考文献:

- [1] 梁文成. 关于江河流域管理立法几个问题的思考[J]. 水利发展研究, 2001(6): 27-28.
- [2] 吕忠梅. 环境资源法视野下的新《水法》[EB/OL]. [2004-05-24]. <http://www.civillaw.com.cn/article/default.asp?id=16092>.
- [3] 黄锡生. 论国际水域利用和保护的原则及对我国的启示[J]. 科技与法律, 2004(1): 96-99.
- [4] 蔡文灿. 我国水污染物排放许可证制度的缺陷与完善[J]. 水资源保护, 2005(3): 71-74.
- [5] 许长新. 关于江苏省古城区水环境治理的管理体制与政策法规的提案[R/OL]. [2005-01-17]. http://www.jschina.com.cn/gb/jschina/2003/24/node_9875/node9878/node10057/userobjectlai629936.html.

(收稿日期 2006-04-07 编辑 舒建)

· 简讯 ·

2007 重大水利水电科技前沿院士论坛 暨首届中国水利博士论坛在南京河海大学举行

2007 重大水利水电科技前沿院士论坛暨首届中国水利博士论坛于 11 月 10 日至 11 日在河海大学举行。全国政协原副主席、中国工程院院士钱正英出席开幕式。江苏省委书记、省长梁保华会见前来出席论坛的 20 位院士和水利部领导。省委副书记张连珍、水利部副部长胡四一出席并致辞,水利部原部长汪恕诚,长江三峡工程开发总公司原总经理、中国工程院院士陆佑楣,江苏省人民政府副省长黄莉新出席开幕式。

本次论坛由中国工程院土木水利建筑工程学部和中国水利学会主办,河海大学、南京水利科学研究院、水文水资源与水利工程科学国家重点实验室、水资源高效利用与工程安全国家工程研究中心承办。河海大学党委书记林萍华主持开幕式,南京水利科学研究院院长张建云代表承办单位致欢迎词,中国工程院土木水利建筑工程学部副主任、中国工程院院士崔俊芝和中国水利学会理事长高安泽分别代表主办单位讲了话。

中国科学院院士张楚汉、林皋、汪集,中国工程院院士陆佑楣、崔俊芝、吴中如、郑守仁、陈厚群、马洪琪、曹楚生、王浩、周君亮、梁应辰作大会主题报告;中国科学院院士薛禹群、刘昌明,中国工程院院士王思敬、张耀明、茆智、卢耀如以及来自全国水利水电战线的 400 余名专家、学者和博士生出席了论坛。除大会主题报告外,与会代表还分别在“土石坝、地下工程和高边坡的设计理论与方法”、“混凝土坝和大型水工结构的设计、施工与安全”、“水利水电工程与水力学问题”、“水资源利用与可持续发展”、“大型水利水电工程对生态、环境与社会的影响和对策”五个分会场进行了特邀报告与论文交流。

本次论坛既是院士论坛,也是博士论坛,其宗旨就是为水利学科的学者们提供学术交流与科研创新的高层次平台,促进水利科技的发展以及水利工程科学与人文社会科学的交叉和融合,促进水利学科拔尖创新人才的培养。

本刊编辑部 供稿