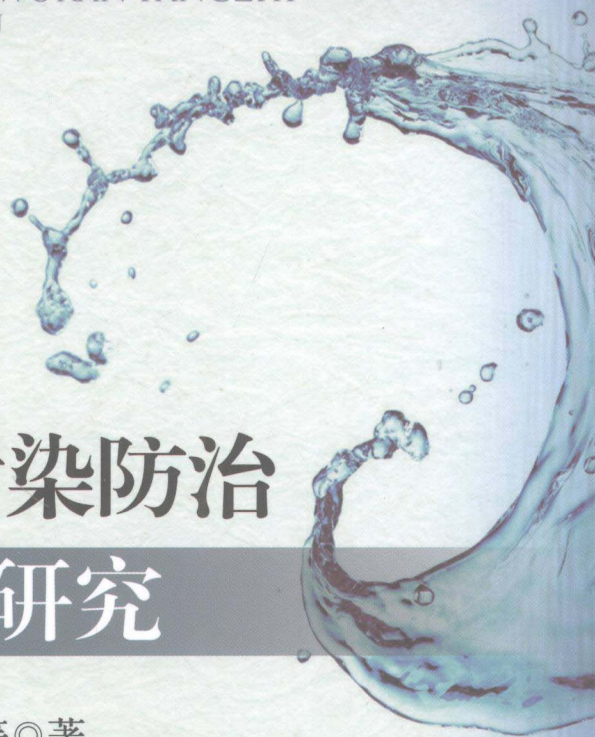


YINYONGSHUI
SHUIYUAN WURAN FANGZHI
LIFA YANJIU



饮用水水源污染防治 立法研究

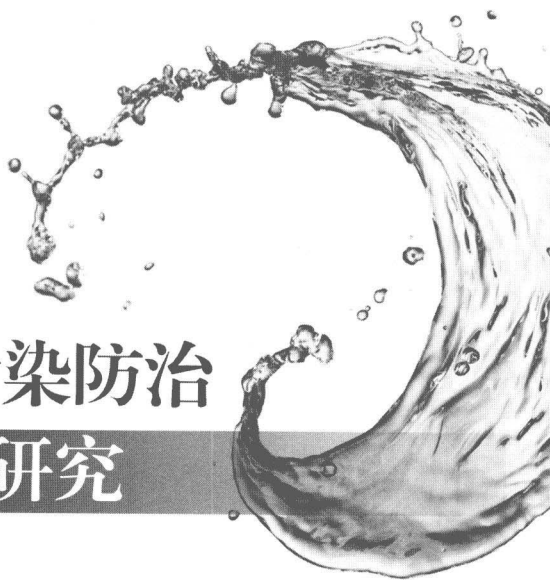
黄德林 等◎著

中国社会科学出版社

YINYONGSHUI
SHUIYUAN WURAN FANGZHI
LIFA YANJIU

饮用水水源污染防治 立法研究

黄德林 等◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

饮用水水源污染防治立法研究/黄德林等著. —北京:中国社会科学出版社, 2012. 1

ISBN 978-7-5161-0116-2

I. ①饮… II. ①黄… III. ①饮用水-水源保护-立法-研究-中国
IV. ①D922.664

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 184743 号

责任编辑 郭晓鸿(guoxiaohong149@163.com)

特约编辑 王冬梅

责任校对 刘晓红

封面设计 李尘工作室

技术编辑 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社** 出版人 赵剑英

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84024577(编辑) 64058741(宣传) 64070619(网站)

010-64030272(批发) 64046282(团购) 84029450(零售)

网 址 <http://www.csspw.cn>(中文域名:中国社科网)

经 销 新华书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂 装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2012 年 1 月第 1 版 印 次 2012 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 19

字 数 306 千字

定 价 42.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

本书是湖北省社会科学基金项目《生活饮用水源污染防治立法研究》(项目编号:205020)的最终成果、教育部人文社会科学重点研究基地重大招标项目《生态文明与环境法制建设》(项目编号:08JJD820166)的阶段性成果。

目 录

导言	(1)
第一节 饮用水水源保护的必要性	(2)
一 饮用水水源的概念	(2)
二 饮用水水源保护的必要性与迫切性	(4)
第二节 饮用水水源污染防治的现状	(8)
一 我国饮用水水源污染现状	(8)
二 我国饮用水水源污染防治调控现状	(16)
第三节 饮用水水源污染防治立法意义	(24)
一 保护饮用水水源是保护人权的需要	(24)
二 保护饮用水水源是可持续发展的需要	(24)
三 保护饮用水水源安全是“十一五”水利发展的主要目标和任务	(27)
四 保护饮用水水源是生态文明建设的需要	(27)
五 保护饮用水水源是建设环境友好型社会的要求	(28)
第一章 饮用水立法的理论基础	(30)
第一节 人权理论	(30)
一 人权理论概述	(30)
二 与饮用水相关的基础人权	(32)
第二节 可持续发展理论	(44)
一 可持续发展理论的产生	(44)
二 可持续发展的内涵	(47)

三	可持续发展的定义	(49)
四	可持续发展的基本思想	(50)
五	可持续发展的特征	(52)
六	可持续发展理论在我国的发展——科学发展理论	(54)
七	基于可持续发展理论的饮用水保护	(55)
第三节	人与自然和谐共处理论	(56)
一	人与自然和谐共处理论概述	(56)
二	自然的权利理论	(61)
三	人与自然和谐关系的构建	(63)
四	基于人与自然和谐理论的饮用水保护——上升为法律的要求	(66)
第四节	公共物品理论和外部性理论	(67)
一	公共物品理论	(67)
二	外部性理论	(73)
第二章	饮用水水源污染防治立法的必要性和可能性研究	(76)
第一节	饮用水水源污染防治立法的必要性	(77)
一	保护饮用水是保障基本人权的最基本要求	(77)
二	通过立法保护饮用水水源是完善我国水资源法律体系、建设 社会主义法治国家和建设和谐社会的要求	(79)
三	保护饮用水是保护环境的需要	(81)
四	保护饮用水是提高人民生活水平、增强人民幸福感的现实需要	(82)
五	保护饮用水是缓解我国严峻的饮用水保护形势的需要	(83)
六	保护饮用水是树立良好国际形象的需要	(87)
第二节	饮用水污染防治立法的可行性	(88)
一	建设社会主义法治国家的要求为饮用水保护立法提供了契机	(88)
二	经济建设的巨大成就为饮用水保护立法提供了物质基础	(92)
第三章	新《水污染防治法》及其拓展	(103)
第一节	新《水污染防治法》出台的背景	(103)

一	中国走近水污染临界点	(104)
二	1996 年《水污染防治法》存在的主要问题	(107)
三	《水污染防治法》的修正过程	(109)
第二节	新《水污染防治法》的重大突破	(110)
一	监管制度方面的十大亮点	(110)
二	法律责任方面的十项突破	(119)
第三节	对 2008 年《水污染防治法》的基本评价	(122)
一	2008 年《水污染防治法》的先进性	(122)
二	2008 年《水污染防治法》的局限性	(125)
三	对完善我国水污染防治立法的建议	(131)
第四节	新《水污染防治法》对饮用水水源立法的促进	(136)
一	新《水污染防治法》确立了饮用水安全法律保障的指导思想	(137)
二	增设专章保护饮用水水源,体现饮用水安全基本原则	(137)
三	新《水污染防治法》加重对饮用水污染行为的处罚	(138)
第四章	国外饮用水水源污染防治立法借鉴	(144)
第一节	国外饮用水水源污染防治立法概述	(145)
一	美国饮用水水源污染防治的相关立法	(147)
二	欧盟的饮用水水源污染防治的相关立法	(152)
三	加拿大饮用水水源污染防治的相关立法	(155)
四	日本饮用水水源污染防治的相关立法	(156)
第二节	国外主要的饮用水水源保护法律制度	(157)
一	饮用水水源保护区制度	(158)
二	饮用水水源水质标准制度	(159)
三	饮用水水源应急预案制度	(161)
四	饮用水水源水质检测制度	(162)
五	国家污染物排放削减制度	(162)
六	公民诉讼制度	(163)
七	法律责任制度	(164)

第三节 国外饮用水水源保护管理机制	(165)
一 美国	(165)
二 日本	(166)
三 法国	(168)
四 英国、西班牙和荷兰	(169)
第四节 国外饮用水水源污染防治法的具体措施	(170)
一 法案保证“零排污”	(170)
二 水源保护地	(171)
三 建立国家饮用水水质标准	(171)
四 地下灌注保证废水处理	(174)
五 生态系统管理和集水区管理	(175)
六 水源保护区的建设	(175)
七 强化流域统一管理	(177)
第五节 国际社会饮用水水源保护法律及其特点	(178)
一 国际社会关于饮用水水源保护的相关立法	(178)
二 国际社会饮用水水源保护法律的特点	(180)
 第五章 完善饮用水水源污染防治制度体系的构想	 (182)
第一节 管理体制设置	(182)
一 我国饮用水水源保护管理体制相关法律规定分析	(182)
二 我国现行水源保护管理体制的制约因素	(187)
三 建构我国饮用水水源保护管理体制的路径	(191)
第二节 基本原则创新	(197)
一 饮用水水源保护基本原则的功能	(198)
二 我国确立饮用水水源保护的基本原则的必要性	(199)
三 我国饮用水水源保护的基本原则的创新	(201)
第三节 基本法律制度设计	(216)
一 完善我国饮用水水源保护区制度	(217)
二 完善我国饮用水水源水质标准制度	(220)

三 完善我国饮用水水源水质监测制度	(222)
四 完善我国饮用水水源水质预警制度	(223)
五 完善我国饮用水水源水质应急制度	(224)
六 完善我国饮用水水源污染防治法律保障制度	(225)
 第六章 饮用水水源污染防治立法中若干具体问题的论证	(234)
第一节 饮用水水源保护区的环境管理	(235)
一 饮用水水源保护区制度的现状及其存在的问题	(235)
二 国外饮用水水源保护区的经验	(236)
三 有关饮用水水源保护区管理规定的必要性和可行性	(237)
第二节 饮用水水源污染事故应急处理	(240)
一 预警	(241)
二 应急	(243)
第三节 饮用水水源污染专项资金制度	(248)
一 我国饮用水水源建立专项资金制度的必要性	(248)
二 国外饮用水水源专项资金的启示	(250)
三 建立饮用水水源专项基金制度的具体措施	(251)
第四节 饮用水水源污染生态补偿制度	(254)
一 饮用水水源生态补偿及其理论基础	(254)
二 饮用水水源生态补偿的立法与实践支撑	(256)
三 国外饮用水水源生态补偿制度的启示	(257)
四 构建饮用水水源生态补偿制度应遵循的基本原则	(259)
五 构建饮用水水源生态补偿制度的具体措施	(261)
第五节 饮用水水源污染法律责任制度	(265)
一 传统法律责任的完善	(266)
二 环境法律责任的拓展	(269)
第六节 饮用水水源污染防治的公众参与	(272)
一 现行水资源保护法律法规对公众参与的规定	(273)
二 在饮用水水源污染防治立法中明确规定公众参与制度	(275)

三	在饮用水水源污染防治立法中确认和完善公众的环境知情权	(278)
四	在饮用水水源污染防治立法中完善有关诉讼制度	(279)
主要参考文献		(288)
后记		(293)

导 言

水是生命之源，又是社会发展的重要物质基础。一直以来，人们认为水是取之不尽、用之不竭的。但是如今，人类不能不正视一个问题，真正可以被人类利用的世界淡水资源极其匮乏。只有江河湖泊以及地下水中的一部分可以被人类利用，约占地球总水量的 0.26%。不管人们愿意，还是不愿意，也不管人类觉得幸运，还是感到悲哀，在如今的地球上，没有人力干预的、纯粹自然的领域非常难以找到；从大气到地心，从高山峻岭到汪洋大海，一切的一切几乎都刻上了人类的痕迹，打上了社会的烙印。^①而水资源的短缺，导致饮水的问题逐渐尖锐。据世界卫生组织（WHO）调查，世界上有 70% 的人喝不到安全卫生的饮用水。饮用水水源的匮乏和水资源的污染所造成的饮用水水源危机，正在威胁着人类的健康和安全。在我国，情形同样不容乐观。据卫生部门和水利部门的调查，我国农村饮用水符合农村饮水卫生标准的比例为 66%，还有 34% 的人口的饮用水达不到卫生标准的要求。初步摸底调查显示，我国有 3 亿多人饮水不安全，其中有 1.9 亿人饮用水中的有害物质含量超标。^②

有人比喻说：“在地球这个大水缸里，可以用的水只有一汤匙。”水资源是经济发展、文化发展、历史发展、社会发展不能代替的物质基础，是实现可持续发展的推进因子，是环境友好型社会的坚实基础。人类总是积极主动地影响自然界，而且这种影响力越来越强。有什么样的人，就有什么样的河流；甚至可以说，人们用什么思想和态度来对待河流，河流就会出现什么样子。人类只

① 乔清举：《河流的文化生命》，黄河水利出版社 2007 年版。

② 张新：《我国三分之一人口饮用水不符合卫生标准》，《化学分析计量》2005 年第 1 期。

有保护饮用水资源，把对饮用水水源的影响力向好的方向发展，才能为人类自身带来福祉。

由饮用水水源的特殊性所决定，饮用水水源保护是一项综合性极强的工作。饮用水水源保护的方法和手段是多种多样的，人们不仅可以采取科学技术的手段，同时也可以采取经济的、行政的、法律的手段对其进行保护。

饮用水水源污染防治立法是法学界，特别是环境资源法学界面临的重要任务。饮用水水源污染防治法是《水法》的一个重要组成部分。从理论研究的角度看，《水法》的概念、内涵和调整对象的范围要宽于饮用水水源污染防治法，因此饮用水水源污染防治立法要在水法的基础上或以水法为前提来进行研究。

建设环境友好型社会是我国经济社会协调发展的战略需要，也是我国环境保护和可持续发展实践经验的理论升华。法是构建环境友好型社会的基础和重要保障，法律的缺失必然导致人与环境在社会发展中的矛盾与冲突。为此，发挥“法”的引导功能，让“法”成为推动这个社会建设进程的强有力的手段，特别是要力争“法”的超前发展，成为环境友好型社会发展的先导。法通过规定人们在法律上的权利和义务以及违反法律规定应承担的责任来调整人们的行为以满足多元的、错综复杂的利益需求。^① 饮用水水源保护作为建设环境友好型社会的重要内容，通过法律手段明确人类利用和保护饮用水水源的权利义务关系，有利于更好地解决饮用水水源危机，实现人水关系的和谐发展。

第一节 饮用水水源保护的必要性

一 饮用水水源的概念

水是人类及众多生物赖以生存的基础。人与水之间的命运是密切地联系着

^① 张文显：《法理学》，高等教育出版社2001年版，第201页。

的：你中有我，我中有你。人的生命离不开水，而水不但有自然生命，更有社会生命。

在传统意义上，饮用水水源顾名思义就是可供人类利用与饮用的水的天然来源。首先，饮用水水源是可供人类利用的。根据 1977 年联合国教科文组织的定义：水资源是指“可利用或有可能被利用的水源，这个水源应该具有足够的数量和可用的质量，并能够在某一地点为满足某种用途而可被利用。”广义的水资源是指水环境资源或水体资源，即指可利用或有可能被利用的各种天然的或人为的水体。我国《水法》中所称的水资源，仅指地表水和地下水。主要指江、河、湖泊、人工河道中的水，陆地上的地下水。虽然废水、冰雪和海水也是一种资源，但水资源一般不包括它们。水资源是具有自然属性——地理特性、环境特性、生态特性，社会属性和组织属性——生产特性、消费特性等多种属性的自然资源。^①在目前的技术条件下，海水、深层地下水、冰雪固态淡水等还很少被人类直接利用，可供人类利用的水主要是指逐年可以得到更替、在较长时间内又可以保持动态平衡的水量和满足使用功能的水质的那部分水。主要包括大气降水、江河湖泊、水库、土壤含水层的淡水、冰川和积雪融化的液态水。其次，饮用水水源是用于人类饮用的。水资源与人类的生产生活密切相关，按其用途可分为：生活用水、工业用水、农业用水、养殖用水、环境观光用水等。其中人类为饮食、洗涤、沐浴等需要而利用的那部分生活用水的天然来源即为饮用水水源。我国《大百科全书》定义水源时强调“一般指每年可更新的水量资源”。“饮用”包括饮与用两方面，“饮”是指饮食，“用”是指洗涤、沐浴等。

从环境学、生态学的角度看，水是地球生物圈的基本构成部分。而法学角度的水一般由水法律法规本身加以定义。但不同水法律法规对水有不同的定义，甚至在同一部水法律法规中，也往往同时使用水、水体、水资源、水环境、河流湖泊等不同的称谓或概念。本书研究饮用水水源问题，主要探讨水法律法规中水和水资源的概念。法律法规中的水，不完全等同于水环境和水资源的总和。水资源的定义已经阐述，而水环境是水环境保护法或水污染防治法常

^① 丛彦鸣、李俊峰：《水资源的属性》，《水利天地》2005 年第 12 期。

用的概念,是指作为环境要素存在的水体,与广义的水资源或水的概念基本相同。

据此,饮用水水源是指可供人类利用与饮用的,具有足够的数量和可用的质量,并可逐年更新的那部分水资源。我国《水法》第二条规定:本法所称水资源,是指地表水和地下水。这是按水源水体特征分类的。地表饮用水水源一般包括江河湖泊以及水库的淡水资源,地表水源的动态水量为河流径流量,因此地表水源是由地表水体的储藏量和河流径流量组成。地下饮用水水源主要指能提供符合饮用水条件的浅层地下水。地下水的动态水量为降水渗入和地表水渗入补给的水量,因此地表水源是由地下水的储藏量和地下水的补给量构成的。无论是地下水源还是地表水源,它们都应该符合作为饮用水水源的条件。根据国家标准委和卫生部联合发布的强制性国家标准《生活饮用水卫生标准》(GB 5749—2006)^①,生活饮用水中不得含有病原微生物,其中的化学物质和放射性物质不得危害人体健康,感官性状良好,且必须经过消毒处理等。

二 饮用水水源保护的必要性与迫切性

世界上许多国家正面临水资源危机。据联合国人口基金组织预测,到2025年世界人口将达到80.54亿,到2050年将达到89.09亿,而人类的用水增加了5倍,对人类和环境产生了十分巨大的影响。联合国开发计划署指出:全球现在有26亿人口缺乏卫生设施,有11亿人口缺乏安全饮用水。^②同时,我国目前的生活饮用水安全形势较为严峻。据卫生部门和水利部门的调查,我国农村饮用水符合农村饮水卫生标准的比例为56%,调查水样中未达到基本

^① 国家标准委和卫生部联合发布了《生活饮用水卫生标准》(GB 5749—2006)强制性国家标准。该标准是1985年首次发布后的第一次修订,自2007年7月1日起实施。规定检测指标由原标准的35项增至106项,增加了检测甲醛、苯、甲苯和二甲苯的含量等项目。此次大幅度提高生活饮用水卫生标准检测的指标数量,主要是由于我国地域广阔,一些地方水源水质较差。中国疾病预防控制中心环境所研究员鄂学礼介绍,《生活饮用水卫生标准》适用于城乡各类集中式供水的生活饮用水,也适用于分散式供水的生活饮用水。

^② 李伟: <http://www.hwcc.com.cn/nsbd/NewsDisplay.asp?id=165973>, 2007年1月23日。

卫生安全的超标率是 44%。而集中式供水中有消毒设备的仅占 29.18%。初步调查显示,我国有 3 亿多人饮水不安全,其中有 1.9 亿人饮用水的有害物质含量超标。^①

饮用水水源危机不仅严重危害人们的生命健康和生存,而且可能引发国际政治、经济等诸多问题。因此,饮用水水源保护问题被提上议事日程并得到快速发展。

(一) 水资源的匮乏导致了饮用水水源危机

随着代际的更替,社会经济的发展,城市化进程加快,特别是工业革命以来,科学技术的进步大大增强了人类改造自然的能力和力度,全球普遍出现了缺水问题。长期以来,由于受水是“取之不尽,用之不竭”传统观念的驱使,“人类消耗水、污染水、浪费水,不停地改变水循环,无视其后果;人太多,水太少,不该有水的地方有水,不该多水的地方多水,人口在迅速增长,但水需求的增加速度至少要快一倍”,因此,“无论你把目光转向哪里,到处都见到水供给发生危机的迹象”。为此,联合国在 1977 年召开了世界水会议,会议上通过了马德普拉塔行动计划 (Mar Del Plata Action Plan),计划中指出:实现对水资源的加速开发并合理管理这样的目标,已经成为努力改善人类经济和社会条件的关键因素,特别是对于发展中国家更应如此。为了保障人类高质量的生活、增进人类的幸福,必须采取专门的并且协调一致的行动以谋求答案,同时把这种答案应用于国家和地区水平上。

1988 年,世界环境和发展委员会提出:“水资源正在取代石油成为全世界关注的主要问题。”1992 年,在里约热内卢举行的联合国环境和发展大会上通过的《21 世纪议程》中指出:“淡水是一种有限的资源,不仅为维持地球上一切生命所需要,而且对于一切社会经济部门都具有生死攸关的重要意义。”在 1996 年 5 月召开的“第三届自然资源委员会”上,联合国开发支持和管理服务部对世界各国的水资源进行了综合分析,结果发现目前世界上有 153 个国家和地区(占全球陆地面积的 60%)缺水。

^① 张新:《我国三分之一人口饮用水不符合卫生标准》,《化学分析计量》2005 年第 1 期。

2000年3月,在荷兰海牙召开的世界水论坛和部长级会议上通过的《海牙宣言》指出:常规的水资源开发模式不是我们的选择,并制定了一个共同的目标:确保改善各国水资源状况和与水有关的生态系统;确保促进水资源利用的可持续发展和相关的政治稳定性;确保人人都能够得到必需的淡水资源和过上健康的生活;确保已受水灾威胁的人群免遭与水有关的危险。^①2002年,第五十五届联合国大会第196号决议宣布2003年为国际淡水年,时任联合国秘书长的科菲·安南在会议上指出:要减少发展中国家的疾病,拯救生命,任何措施都比不上使所有人得到安全的水和合格的卫生条件更加重要。

据联合国环境规划署预测,水问题将成为21世纪世界大部分国家和地区面临的最严峻的自然资源问题,水资源使用权问题甚至有可能演变为国家之间战争的导火索。水资源已经成为一个国家基础性、战略性的自然资源,是经济发展和社会进步的重要物质基础,是经济社会可持续发展的重要保障条件,能否实现水资源的高效和可持续利用将决定世界各国在未来国际竞争中的地位。

(二) 饮用水水源危机严重危害人们的生命健康和生存

随着世界经济的发展和人口城市化的趋势,排放到环境中的污水量日益增多,世界水质日趋恶化,严重威胁饮用水水源的质量。全世界每年大约有420多亿立方米的污水排入环境中去,污染了5500吨的淡水,约占全世界总径流量的14%以上。美国八大河流总长4.2万公里,污染长度已接近1/3;日本东京1000多个水源受到不同程度的污染。一些城市位于江河岸边,但由于河水受到严重污染,却无水可饮。在波兰,过去20多年来可做饮用水的河水数量,已经从占全部河水的32%减少到不足5%;全国3/4的河水由于污染太严重,甚至不能用作工业用水。一些受污染的水渗透到地下蓄水层,形成地下水的污染。在一些沿海地区,由于对地下水的过度开采,海水侵入地下蓄水层造成污染;随着污染程度的加深,那里未来的地下水最终将无法利用。^②

^① 《中国水利报》2000年11月14日第2版。

^② 刘静玲:《淡水危机与节水技术》,化学工业出版社2003年版,第154—155页。

据联合国预测,饮用水水源将成为最有争议的问题之一。世界卫生组织的官方数据也表明,在1980—1990年间,得到具有一定质量饮用水的人口数字增加了16亿,然而,这些人中仍有许多人在饮用污染水。在城市地区,至少有1.7亿人口无法在住地附近获得饮用水;在农村地区,虽然过去的10年中,可以获得安全饮用水的人口数量急剧增长,但是仍有8.55亿居民无法得到安全饮用水。饮用水水源污染及污水处理与净化没有很好地解决,直接影响着发展中国家城市居民饮用水供应问题,也是造成广为流行的损害身体的疾病的直接原因。在全世界不发达国家的城市人口中,大约只有37%的居民住宅与下水道相连,且下水道系统多又与某种形式的普通处理设施或氧化塘相连。这种状况在短时期内不会有较大的改变。在不发达国家邻近河川湖泊及沿海的许多城市居民中传播着几种严重的水传染病,如伤寒、肝炎等,这类疾病的死亡人数占这些国家死亡总数的40%,患病人数占被传染国家各类疾病总发病人数的60%。我国水利部部长汪恕诚在全国农村饮水工作会议上说,目前全球每6个人中就有1人不能持续获得安全饮用水,发展中国家的发病及死亡80%与水有关。现在洁净的饮用水水源已成为人类生死攸关的重大问题。解决饮用水水源水量保证和水质污染等问题将对人类社会产生深远的影响。“石油危机之后,下一个危机是水危机”的预言已经成为了触手可及的现实。

(三) 饮用水水源危机可能引发国际问题

当前,在许多国家里,获得充足和安全的饮用水是人们迫切需要解决的问题。就全球而言,饮用水水源是丰富的,每年流入河流和渗入地下的淡水,人均拥有量为7000立方米。但水并不是随时随地都可以获得的,世界上有22个国家的人均可再生饮用水水源拥有量不到1000立方米。由于饮用水供应而发生的冲突随着时间的推移和人口的膨胀日趋严重。历史上曾发生过叙利亚和伊拉克担心土耳其会对底格里斯河和幼发拉底河的水进行截流、埃及担心埃塞俄比亚人会将养育埃及人生命的尼罗河分改道而产生争端等事件。在中东地区,饮用水水源问题成为引起该地区许多争端和摩擦的重要原因。饮用水水源问题因其重要性和复杂性引起了国际社会的普遍关注。为了寻求更好的解决饮用水水源危机的方法,实现社会、经济和环境的可持续发展,必须加强饮用水水源