

水体污染控制与治理科技重大专项“十一五”成果系列丛书

水污染防治法律规范体系 协调性评估研究

李萱 沈晓悦 ◎ 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

水体污染控制与治理科技重大专项“十一
水污染防治控制战略与政策示范研究主题

水污染防治法律规范体系 协调性评估研究



主审 沈晓悦 ◎ 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

水专项“十一五”成果系列丛书
指导委员会成员名单

主 任

周生贤

副主任

仇保兴 吴晓青

成 员（按姓氏笔画排序）

王伟中	王衍亮	王善成	田保国	旭日干
刘 昆	刘志全	阮宝君	阴和俊	苏荣辉
杜占元	吴宏伟	张 悦	张桃林	陈宜明
赵英民	胡四一	柯 凤	雷朝滋	解振华

序 一

《水体污染控制战略与政策示范研究》是国家科技重大专项“水体污染控制与治理”第六主题（以下简称“主题六”）。主题六“十一五”阶段总体目标为：以提高水环境管理效能和改善示范区域水质目标为导向，围绕构建水环境战略决策技术平台、理顺水环境管理体制、提高水环境政策效果等三大支撑，明确国家中长期水污染控制路线图，提出水环境管理体制创新、制度创新、政策创新主要方向，改进和完善水污染控制管理机制，增强市场经济手段在水污染控制中的作用和效果，为实现国家水污染防治目标和水环境质量改善提供长效机制。

为此，主题六“十一五”阶段设立了“水污染控制战略与决策支持平台研究”、“水环境管理体制机制创新与示范研究”和“水污染控制政策创新与示范研究”3个项目，包含11个课题，总经费4366万元。经过50余家科研单位近700位科研人员6年的共同努力，目前所有项目和课题均已经完成了验收，实现了主题六的“十一五”预期研究目标，突破了30余项关键技术，产出了近30项技术导则、标准及规范，向有关部门提交人大建议、政协提案、重要信息专报等70余份，取得了丰硕的科研成果，为国家水污染防治战略和政策制定提供了科学依据和技术支持。

主题六在“十一五”阶段取得的主要成果表现在三个方面：一是在国家战略与决策层面，提出了国家中长期水环境保护战略框架和

“十二五”水环境保护指标体系，建立了水污染控制技术经济决策支持系统；二是在水环境管理体制机制创新层面，提出了国家水环境保护体制改革路线图，提出农村水环境与饮用水安全监管机制；三是在水污染控制政策创新层面，建立了基于跨界断面水质的流域生态补偿与污染赔偿技术体系、不同用途差别水价和阶梯水价制度，构建了水环境保护投资预测和投融资框架、水污染物排放许可证管理技术体系，以及水环境信息公开和公众参与制度，集成了流域水环境绩效与政策评估技术体系。

上述研究成果得到了国家有关部委的高度评价和重视，而且许多建议和政策方案已经被相关政府部门所采纳。为了进一步总结和推广应用上述研究成果，推动我国水污染控制战略与政策研究的深入，让更多的政府机构、环境决策者、环境管理人员、环境科技工作者分享这些研究成果，主题六将以课题为基本单位，出版《水体污染控制战略与政策示范研究主题》成果系列丛书，并分批次陆续出版。同时，也热忱欢迎大家积极参与“十二五”和“十三五”阶段的水污染防治战略和政策主题研究，共同推动中国水环境保护事业的发展。

王金南

主题六专家组组长

2013年12月25日

序 二

上世纪八十年代以来，为了依法治水、依法治污，我国颁布实施了《水污染防治法》、《水法》、《水污染防治法实施细则》、《淮河流域水污染防治暂行条例》、《太湖流域管理条例》等法律法规、规章以及其他规范性法律文件。可以说，我国已经建立了相对完善的水污染防治与水资源利用法律规范体系，它们在实践中发挥了重要作用。

水环境问题具有复杂性、系统性和社会性，不能简单地、单要素地对待水环境问题。我国虽然已经建立了相对完善的水污染防治与水资源利用法律规范体系，但它们长期以来在水质保护与水量管理等诸多领域存在冲突与矛盾。如何协调不同时期、不同部门制定的法律法规之间的矛盾和冲突，越来越成为水环境管理面临的难题之一。虽然从实用主义考察，多数法律冲突与矛盾可以通过法律适用或司法手段进行调和，但大量的法律冲突与矛盾的存在，不符合宪法确立的法制统一原则，有损我国法治权威。从发达国家的经验看，无论是大陆法系国家，抑或是英美法系国家，完善的水环境保护法律法规体系都是其环境保护法律法规的核心内容。

本书是国家重大科技专项“水体污染控制与治理”子课题中的一项研究成果。具有以下特点：

首先，采用了体系化研究视角。我国的法律传统沿袭大陆法系，注重体系思维，我国立法工作的一个重要目标是建设中国特色社会主义法

律体系。在这一大背景下来看我国水环境保护相关法律法规的情况，水环境问题的整体性被部门立法人为割裂。其法律规范体系上的矛盾与冲突，正是我国水环境管理当前面临的难题，即统一管理与分级分部门管理、流域管理与行政区域管理难以协调。

其次，研究结论具体细致，客观呈现了我国水污染防治法律规范体系的配合关系。该研究提出了一些重要结论，例如，水污染防治法律规范体系协调性问题突出，评估的五项法律制度总体协调性为 60%。下位法与上位法相抵触较为严重，占全部评估事项的 28%。其中水环境监测制度协调性问题最为突出，其总体协调性为 38%。又如，《水污染防治法》主要针对工业点源水污染防治，而面源污染防治能力薄弱，水质保护能力较差。实现法律能力的手段以行政机制与命令控制手段为主，社会化手段与经济手段匮乏。

最后，方法具有创新性，其评估方法可以运用于环境法律规范的协调性评估以提高环境立法质量。我国环境立法数量繁多，其立法质量是很多学者关注的问题，该课题提出“规范性要素分解评估方法”，可以为相关管理部门评估环境立法质量提供决策支持。

“水污染防治法律规范体系协调性评估研究”从 2009 年持续到 2013 年，历时四年多。李莹博士具有法学专业背景，也具有环境科学、社会学的教育与研究背景，她与研究团队成员开展了大量法律文本分析与实地调研工作，其研究成果得到了国家相关部委的重视，在方法上也有所创新。希望本书的出版，能够与更多的政府部门、机构、学者分享研究成果，共同推动我国水环境保护立法和环境保护事业的发展。

夏 光

环境保护部环境与经济政策研究中心主任

目 录

序 一	(1)
序 二	(3)
研究概述	(1)
第一章 相关研究以及本研究的主要创新点	(5)
一、立法协调性研究	(6)
二、法律清理	(8)
三、地方立法后评估	(10)
四、环境资源法律领域的要素量化评估	(12)
五、《水污染防治法》与《水法》关系的相关研究	(14)
六、本研究的主要创新点	(16)
第二章 评估方法研究	(21)
一、评估范围与评估指标	(21)
二、我国水污染防治法律规范体系的基本构成	(37)
三、评估思路与基本步骤	(44)
第三章 水污染防治法律规范协调性评估	(47)
一、排污许可制度规范协调性评估	(47)

二、水环境质量监测和水污染物排放监测制度	
规范协调性评估	(66)
三、饮用水水源保护区制度规范协调性评估	(84)
四、重点水污染物总量控制制度规范协调性评估	(103)
五、严重污染水环境的落后工艺和设备淘汰制度	
规范协调性评估	(115)
六、水污染防治法律制度规范协调性总体评价	(119)
第四章 水污染防治法律框架能力协调性评估	(124)
一、立法目的要素	(124)
二、具体目标要素	(127)
三、定义要素	(129)
四、政策要素	(131)
五、注意义务要素	(133)
六、资金机制要素	(134)
七、规划要素	(135)
八、管辖要素	(136)
九、机构与水土管理要素	(137)
十、教育、考察与研究要素	(141)
十一、公众参与要素	(141)
十二、责任要素	(142)
十三、实施要素	(143)
十四、纠纷解决要素	(148)

十五、水污染防治法律框架能力总体评价	(148)
第五章 产生法律规范体系协调性问题的主要原因分析	(159)
一、以经济建设为中心的立法价值局限	(159)
二、行政部门主导立法权限	(161)
三、立法技术粗糙	(164)
四、水环境管理体制制约水污染防治能力	(166)
五、分级管理制约环保执法，偏重发展行政激励 手段	(168)
第六章 结论与建议	(171)
参考文献	(177)

图目录

图 1	研究路线示意图	(19)
图 2	《水污染防治法》确立的法律制度与监管措施示意图	(41)
图 3	评估思路示意图	(46)
图 4	排污许可制度规范协调性问题的类型分配比例	(65)
图 5	水环境监测和水污染物排放监测制度法律规范协调性 问题类型分配比例	(83)
图 6	饮用水水源保护区制度规范协调性问题类型分配比例	(102)
图 7	重点水污染物排放总量控制制度规范协调性类型分配 比例	(114)
图 8	五项水污染防治法律制度总体协调性比较	(120)
图 9	五项水污染防治法律制度规范协调性汇总	(120)
图 10	五项水污染防治法律制度协调性问题的总体分配比例	(121)
图 11	相关政府部门法定职责分配比例	(139)
图 12	相关政府部门决策权、执行权与监督权的法定分配 比例	(140)
图 13	环保部门行使的决策权、执行权与监督权法定分配 比例	(140)
图 14	美国《清洁水法》主要内容和基本结构示意图	(152)
图 15	欧盟《水框架指令》主要内容与基本结构示意图	(156)
图 16	环保分级管理体制结构示意图	(170)

表目录

表 1	协调性在立法理论与实践中的含义一览表	(22)
表 2	法律规范协调性评估指标	(33)
表 3	水污染防治相关法律文件一览表	(43)
表 4	排污许可制度法律条款列表	(49)
表 5	“许可的设定”法律条款列表	(51)
表 6	“排污许可制度适用范围”法律条款列表	(53)
表 7	“许可证审查程序”法律条款列表	(55)
表 8	“许可证审查条件”法律条款列表	(57)
表 9	“审查许可证的决定”法律条款列表	(58)
表 10	“许可证注销和延续”法律条款列表	(60)
表 11	“不按证排污的法律责任”法律条款列表	(61)
表 12	“无证排污的法律责任”法律条款列表	(62)
表 13	“不依法作出许可的法律责任”法律条款列表	(62)
表 14	排污许可制度的规范协调性评估结论汇总	(63)
表 15	排污许可制度不协调法律条款列表	(66)
表 16	水环境监测和水污染物排放监测制度法律条款列表 ...	(67)
表 17	“实施主体”法律条款列表	(68)
表 18	“监测结果不一致的协调”法律条款列表	(73)
表 19	“重点流域水体水环境监测”法律条款列表	(74)
表 20	“重点排污单位自动监测义务”法律条款列表	(76)

表 21	“违反自动监测义务的法律责任”法律条款列表	(78)
表 22	“环境监测机构的受委托义务”法律条款列表	(80)
表 23	水环境监测和水污染物排放监测制度规范协调性评估结论汇总	(81)
表 24	水环境监测和水污染物排放监测制度存在协调性问题的主要法律条款列表	(83)
表 25	饮用水水源保护区制度法律条款列表	(84)
表 26	“饮用水水源保护区分级管理”法律条款列表	(86)
表 27	“饮用水水源保护区的划定主体”法律条款列表	(88)
表 28	“饮用水水源保护区的调整”法律条款列表	(90)
表 29	“饮用水水源保护区标志”法律条款列表	(91)
表 30	“饮用水水源保护区禁设排污口”法律条款列表	(91)
表 31	“饮用水水源保护区禁设排污口的法律责任”法律条款列表	(92)
表 32	“饮用水水源一级保护区管理措施”法律条款列表	(93)
表 33	“饮用水水源二级保护区管理措施”法律条款列表	(94)
表 34	“饮用水水源准保护区管理与保护措施”法律条款列表	(96)
表 35	“供水安全可能受到威胁时的监管”法律条款列表	(97)
表 36	“保护区内农业面源污染防治的授权规定”法律条款列表	(98)
表 37	“违反饮用水水源保护区规定的法律责任”法律条款列表	(98)
表 38	饮用水水源保护区制度规范协调性评估结论汇总	(100)
表 39	饮用水水源保护区制度存在协调性问题的主要法律条款列表	(103)
表 40	重点水污染物总量控制制度法律条款列表	(105)

表 41	“制度适用范围”法律条款列表	(105)
表 42	“总量控制计划的编制”法律条款列表	(106)
表 43	“总量控制指标的分解落实”法律条款列表	(108)
表 44	“超总量排放的地方政府责任”法律条款列表	(111)
表 45	“超总量排放排污单位的法律责任”法律条款列表	(111)
表 46	重点水污染物排放总量控制制度规范协调性评估结论汇总	(112)
表 47	重点水污染物排放总量控制制度存在协调性问题的主要法律条款列表	(115)
表 48	落后工艺设备淘汰制度法律条款列表	(116)
表 49	“淘汰的对象”法律条款列表	(116)
表 50	“淘汰名录公布”法律条款列表	(117)
表 51	“淘汰名录的效力”法律条款列表	(118)
表 52	“法律责任”法律条款列表	(118)
表 53	落后工艺设备淘汰制度法律规范协调性评估结论汇总	(119)
表 54	五项法律制度存在协调性问题的主要法律条文列表	(121)
表 55	《水污染防治法》与《水法》法律概念	(131)
表 56	《水污染防治法》规定的 33 项法定职责	(138)
表 57	《水污染防治法》配套法规制定情况	(145)
表 58	美国《水污染防治法》主要立法进程	(151)
表 59	我国《水污染防治法》法律框架关键要素对水污染防治能力的影响一览表	(157)
表 60	各部门在水污染方式和水资源管理方面的职责分配	(167)

研究概述

水污染防治法律规范体系是指以《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)规定的法律规范为核心,并根据法律规范在适用范围上的关联关系及其效力等级上的位阶关系,与《水污染防治法》中的法律规范相关联的其他法律规范共同组成的法律规范整体。1984年5月11日,第六届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过《水污染防治法》。1988年1月21日,第六届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)。此后,1988年5月18日,国务院公布《中华人民共和国防止拆船污染环境管理条例》。1988年6月3日,国务院第七次常务会议通过《中华人民共和国河道管理条例》。1989年7月12日,经国务院批准,国家环境保护总局发布了《中华人民共和国水污染防治法实施细则》(以下简称《水污染防治法实施细则》)。1991年6月29日,第七届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过《中华人民共和国水土保持法》。这些法律文件初步奠定了我国水环境保护法律文件的框架,建立起我国水污染防治与水资源利用的二元法律规范体系。

20世纪90年代中期我国实行经济体制改革,乡镇企业发展迅速,由此造成的水环境污染特别是流域水环境污染日益严重。1995年8月8日,国务院发布《淮河流域水污染防治暂行条例》,1996年5月15日,第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议修订《水污染防治

法》。2000年3月20日,国务院修订发布《水污染防治法实施细则》。2002年8月29日,第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议修订通过《水法》。2003年5月30日水利部印发《水功能区管理办法》,2007年国务院发布《中华人民共和国水文条例》,2008年2月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议修订通过《水污染防治法》。

上文择要列举了我国水污染防治相关主要法律文件,其立法跨度时间长,立法部门林立,法律规范体系规模庞大,内容繁杂。水污染防治相关法律文件之间、法律规范之间的不一致甚至相抵触等法律冲突现象较为严重。特别是近年来,在中国特色社会主义法律体系已经宣告形成、“法律体系内部总体做到科学和谐统一”^①的整体背景下,水污染防治法律规范体系的协调性问题愈加凸显。如何协调不同时期、不同部门制定的法律法规之间的冲突,越来越成为水环境管理面临的难题之一。水环境管理部门以及相关立法部门、学者等陆续开展了相关法律法规的协调性评估,并指出,“《水法》、《水污染防治法》、《水土保持法》三者之间既有冲突之处,又有重叠之处”^②、“《水法》、《水污染防治法》在内的水资源保护法律体系的法律规范之间缺乏必要的协调性”^③、“水资源保护与水污染防治法律制度之间缺少协调与衔接”^{④⑤}等协调性问题。本研究针对水污染防治政策法规的不协调现象对政策法

① 吴邦国:“形成中国特色社会主义法律体系的重大意义和基本经验”,载《求是》2011年第3期。

② 朱景文、韩大元主编:《中国特色社会主义法律体系研究报告》,中国人民大学出版社2010年版,第451页。

③ 余元玲:《水资源保护法律制度研究》,光明日报出版社2010年版,第181页。

④ 王健:“水资源保护与水污染防治法律制度的协调性研究”,载《中南大学学报》(社会科学版)2012年第6期。

⑤ 李广兵、蔡守秋:“关于水环境保护相关法律法规的评估”,载《水资源可持续利用与水生态环境保护的法律问题研究——2008年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集》,第189-194页。

规实施效果的影响程度进行问卷调查, 问卷调查范围为太湖流域水环境管理的相关政府部门管理人员、科研机构研究人员等, 问卷设置了4个备选项, 分别为: 基本没有影响、具有较大影响、影响较为严重以及影响非常严重。分析结果显示, 认为我国水污染防治政策法规总体协调性问题较为突出的占69.6%。82.6%的受访者认为水污染防治政策法规之间的不协调现象对政策法规的实施效果具有较大影响。

从实用主义角度考察, 法律规范之间的冲突与矛盾可以通过法律适用的基本原则、法律解释等立法、司法手段进行调和, 但是, 大量的法律冲突与矛盾的存在, 破坏了宪法确立的“法制统一”原则, 有损法治权威。并且, 法律的冲突与矛盾造成的法律适用上的不稳定, 往往会对公民、企业与法人等的合法权益造成损害。

法律之间的矛盾和冲突, 一方面存在立法技术的原因, 另一方面, 也存在立法体制、执法体制的深层原因。法律规范体系的协调性评估通过评价法律规范体系的冲突与矛盾, 可以发现其背后存在的立法体制原因、执法体制原因。科学的评估结论与政策建议可以有效提高环境立法与环境管理的水平。

本研究通过水污染防治法律规范体系协调性评估旨在达到以下目标:

第一, 发现水污染防治法律规范体系的主要协调性问题, 为水污染防治相关法律法规的立改废提供政策建议。水污染防治相关法律法规协调性问题较为突出, 本书旨在通过开展法律规范体系协调性评估, 分析评价法律规范之间、法律文件之间以及法律关键要素之间的配合关系, 明确法律之间存在的不一致、相抵触、重复、立法空白等立法问题; 同时, 评价与分析《水污染防治法》所确立的法律框架与主要法律措施在解决水污染防治问题上所具有的基本能力, 发现法律规范体系内不协调的部分、有待加强的部分、缺失的部分, 为我国水污染防治相关法律