

以水质标准为中心完善水污染防治法律制度体系

于 铭

(中国海洋大学 法学院, 山东 青岛 266100)

摘 要:为满足人民对优美生态环境的需求,水污染防治法应确保对排污行为的控制最终能实现改善水环境质量的目標。与控制排污行为的排放标准不同,规定水体中各项污染物容许浓度的水质标准不仅可以將预设的水质目标转化为水污染防治工作的控制边界,还可以通过准确评价政府部门水污染防治工作的实施效果督促水质目标的实现。因此,水污染防治法应确立水质标准在标准工具中的核心地位。完善水质标准需要加强地方水质标准建设,包括推动地方政府协同制定流域水质标准、逐步推动排放标准与水质标准的分离,以及确立防止水质退化制度。相应地,相关水污染防治法律制度也需要做出调整,例如加强水质达标规划制度建设、构建地方自主型的污染物排放总量控制制度,以及加强水质标准与排污许可制度的衔接。

关键词:水质标准制度;水污染防治法;美好生活需要

中图分类号:DF529 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2021)05-0056-10

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2021.05.006

从1973年第一次全国环境保护工作会议算起,我国的环境保护已经走过了近50年的行程。^①50年间这项工作发生的最大变化是从防治人们行为危害环境到为人民创造良好的生态产品。与对环境保护价值判断的巨大变化相比,与法的滞后性特点有关,我国环境保护法的一些制度、规范等已经明显落后了,特别是在作为环境保护法重要事务领域法——污染防治法^②上表现得尤为突出。本文尝试从水污染防治中的水质标准制度的完善入手,探讨包括水质标准制度在内的水污染防治法制度该如何“与时俱进”的问题。

收稿日期:2021-05-21

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“环境质量目标主义视角下水污染防治法的完善”(16YJC820043)

作者简介:于铭,女,中国海洋大学法学院副教授,法学博士,主要从事环境资源保护法学研究。

^①我国第一次全国环境保护工作会议于1973年8月5日到20日召开,国务院向全国各省、市、自治区和有关部门批转执行会议通过的《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》等成果,标志着环境保护工作正式在全国铺开。

^②环境保护法防治环境损害的事务领域包括污染防治、资源损害防治、生态损害防治、气候与地理地质不利变化防治四个事务领域。每个事务领域都有一系列专门立法。污染防治法是适用于污染防治事务领域的环境保护法。

一、从“满足美好生活需要”看水污染防治

我国的水污染防治法和与水污染防治相关的标准,包括水污染物排放标准和水质标准,是同时起步建设的。《工业“三废”排放试行标准》(GB J4-73)(我国第一项环境标准)等与第一次全国环境保护工作会议通过的作为我国环境保护法之雏形的《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》几乎同时走进我国的环境保护工作之中^[1]。随着《环境保护法(试行)》(1979年)及《海洋环境保护法》(1982年)、《水污染防治法》(1984年)等环境保护单行法的陆续颁布,国务院相关部门为实施这些法律在20世纪80年代制定了大量水污染物排放标准和水质标准,例如《石油开发工业水污染物排放标准》(GBJ 3550-83)、《地表水环境质量标准》(GB 3838-83)、《污水综合排放标准》(GB 8978-88)、《渔业水质标准》(GB 11607-89)等。这些与我国污染防治法同步发展起来的标准在水污染防治工作中发挥了重要作用,也成为我国环境保护事业扎实推进的闪亮标记。

自20世纪70年代开始,对上述标准中的排放标准的实施一直是我国水污染防治执法的重要内容,且取得了显著的成绩。比如,由于犯了诸如“只抓钢铁,不治‘三废’污染”之类的错误^[2],造成了对环境的污染,连首都北京都发生了“比较严重的环境问题”^[3]。经过以达标排放为主要方式的治理,在1999年至2004年5年间,47个环保重点城市的工业废水排放达标率从83.6%提高到91.53%^[4],包括北京在内的许多工业城市的水污染状况急剧加重的趋势得到遏制。但是,相较于排放标准,水质标准在水污染防治中的作用却没有被全面认识,它仅被作为制定排放标准和评价水质的参考因素,其发展建设长期居于排放标准之后。这种对排放标准的优先选择与适用被实践证明在管束排污行为上是有成效的,但是从全国人大常委会在2019年作出的“我国水生态环境状况不容乐观”的判断来看^[5],它对防治水污染来说是不充分的。适用排放标准没有产生足够好的环境保护效果,以致不足以应对经济社会发展对优质环境的需求,也不能有效回应党中央在生态环境保护领域的政策变迁。

50年环境保护历程中发生的最大转折是我国执政党和我国政权机关提出并实施生态文明建设,将生态文明建设纳入国家发展的“经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设”“五位一体”的总体布局^[6]。习近平总书记在中国共产党第十八届中央政治局第六次集体学习时指出:“党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总体布局,明确提出大力推进生态文明建设,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。这标志着我们对中国特色社会主义规律认识的进一步深化。”^①这一认识是中国共产党人在继提出“社会主义初级阶段”理论^[7]、“建设有中国特色社会主义理论”^[8]等重大理论后对社会主义发展规律的又一重大理论创新。这个理论创新对社会主义建设的指导意义集中体现在:社会主义的发展必须实现人与自然和谐^[9]。人与自然关系(以下简称“人天关系”)是以往的政策、战略、指导思想等都未曾关注或关注不够的一个领域;人与自然和谐(以下简称“人天关系和谐”)^[10]是以往的政治理论、经济理论、社会发展理论等都很少提出的要求。这个理论创新对环境保护法律制度建设的意义是非同一般的,因为用以实现“人天关系”和谐的基本法律手段是环境保护法^[11-12]。它不仅将环境保护法置于“五位一体”总体布局的关键位置,而且给环境保护法,从而也给水污染防治法规定了更加重大的任务——创造体现为环境质量的“人民福祉”或“民生福祉”。2013年4月10日,习近平总书记在海南考察工作时提出:“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。绿水青山是人民幸福生活的重要内容。”^[13]当良好生态环境被确定为“民生福祉”的时候,当把为人民创造以“绿水青山”为内容的“幸福生活”宣布为执政党和各级政府的使命的时候,环

^①《习近平在中共中央政治局第六次集体学习时强调:坚持节约资源和保护环境基本国策,努力走向社会主义生态文明新时代》,载《人民日报》2013年5月25日,第1版。

境保护就不能再满足于采取行动,而是必须确保产生保护环境的良好结果,实现天蓝、地绿、水清的实际状态^[14]。

党的第十九次全国代表大会宣布,中国特色社会主义进入新时代。按照“党的十九大”对新时代社会主要矛盾的判断^[15],满足人民日益增长的美好生活需要是新时代中国发展建设的基本任务。人民对“美好生活的需要”是多方面的,而良好生态环境是需求最强烈的一个方面^[16]。在全国生态环境保护大会上,习近平总书记强调:“生态环境”“是关系民生的重大社会问题”,执政党和国家应当“积极回应人民群众所想、所盼、所急,大力推进生态文明建设,提供更多优质生态产品,不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要”。^①怎样才能确保“人民群众日益增长的优美生态环境需要”得到满足,这是环境保护工作、环境法建设必须回答的问题,自然也是水污染防治法建设需要回答的问题。对这个问题的回答要求我们重新审视水质标准在水污染防治法中的地位。

二、水质标准——衡量水污染防治工作的基本标准

满足人民群众对优美生态环境的需要,在水环境保护领域就是要为人民群众提供健康的饮用水、安全的娱乐用水、符合使用需求的工农业用水,为动植物提供能维系物种生存繁衍的生态用水。要完成这一任务,执政党和政府不能仅满足于实现特定污染物的减排,而是要保证水质达到上述饮用、娱乐、工农业、生态等用水标准的要求。事实上,近年国务院及其所属环境保护职能部门发布的环境保护规划等也是这样要求的。比如,《“十三五”生态环境保护规划》给政府规定的核心任务是“提高环境质量”“加快补齐生态环境短板”。而在水污染防治领域则具体化为实现“水环境质量提升”,包括使“地表水质量达到或好于三类水体比例大于70%、地表水质量劣五类水体比例小于5%、重要江河湖泊水功能区水质达标率大于80%、地下水质量极差比例在15%左右、近岸海域水质优良(一、二类)比例在70%左右”。^②“十四五”时期的生态环境保护工作延续了“十三五”时期“坚持以改善生态环境质量为核心”的工作思路。按照这一思路谋划的“十四五”环保工作重点不仅是要“打赢”污染防治攻坚战,而且是要“深入打好”污染防治攻坚战;按照这一思路部署的治污工作要坚持“精准、科学、依法、系统”治污的原则,要实现“不断改善水环境质量”的目标^[17]。非常明显,这些水污染防治规划等文件规定的直接目标是“改善水环境质量”,而不是只提出为防治水污染而采取行动的要求。

要实现水环境质量改善,仅对人们向水体排污的行为提出控制要求是不够的。确保相关水体达到预设标准的有效措施是控制向水体排污的总行为^[18]。我国的生态环境标准体系包括生态环境质量标准、生态环境风险管控标准、污染物排放标准、生态环境监测标准、生态环境基础标准和生态环境管理技术规范。^③在水污染防治法领域,以往的标准制度建设主要围绕水污染物排放标准和水质标准展开。污染物排放标准主要按控制个体排污行为的需要来建设,它的设计目标是管理向水体排放污染物的企业或其他个体,而不是控制总的排污行为产生的污染效果,也不是评价环境好坏以及相关水体是否达到饮用、娱乐用等使用要求。使用这种标准只能衡量单个排污者的排放行为是否符合要求,而不能说明众多符合国家规定的排污行为实施后,目标水体的质量是否能满足特定用途的需求。

与排放标准不同,水质标准按照水体的使用功能分别对水体中各项污染物及其容许浓度作出规

^①参见《习近平在全国生态环境保护大会上强调:坚决打好污染防治攻坚战,推动生态文明建设迈上新台阶》,载《人民日报》2018年5月20日,第1版。

^②参见《国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知》,载《中华人民共和国国务院公报》2016年第35期,第40-76页。

^③参见《生态环境标准管理办法》第4条第2款。

定,为不同使用功能的水体设定相应的标准。水质标准不仅可以用来衡量水质好坏、判断特定水体是否能满足特定用途的需要,而且也可以用来评价政府水环境保护工作是否产生了实效、产生的实效有多大。如果说污染物排放标准是排放行为标准,那么,水质标准则是管理目标标准。

从操作层面来看,水质标准的重要作用在于,它能将水质目标转化为水污染防治工作的控制边界。在水质标准确定,从而污染防治的控制边界确定的情况下,环境保护部门执行污染防治控制边界便可收获水质达到设定标准的结果。世界上不少国家的水污染防治法都规定有水质目标。例如,美国《清洁水法》就要求实现“有利于鱼类、水生贝类和野生动植物的保护和繁殖,并有利于在水面和水中进行娱乐活动”的目标,^①即“可垂钓”“可游泳”目标。我国《水污染防治法》也提出了水质要求。该法第1条宣布以实现“保障饮用水安全”“维护公众健康”为立法目的。美国《清洁水法》和我国《水污染防治法》规定的这些描述性的水质目标要转化成对污染物排放总行为的控制边界,必须用水质标准加以量化。这个“量化”的水质标准告诉环境管理机关,要满足游泳、垂钓需要具备哪些指标,要满足饮用水、无害公众健康的娱乐用水需要净化到何种程度。因为这些指标或限值的高低就是相关用途的要求,从而也就是污染防治的目标,所以,只要环境保护部门将向相关水体排放污染物的总行为控制在这些指标的范围之内,污染防治的目标就达到了,人们对特定水体的水质需要也就可以满足了。

对评价环境保护部门的工作效果,水质标准也是有用的工具。在执行污染物排放标准的情况下,不论排放标准制定得高或低,不论环境保护部门对标准的执行是严格还是宽松,标准的实施既不能帮助人们预判水质状况的好坏,也不能用来说明水质的高低。当环境保护部门宣布它们已经严格地执行了排放标准时,不管它们执行的是较高的标准还是较低的标准,都无法说明其工作在提升水质上究竟取得了怎样的效果。使用水质标准的情况就不同了。环境保护部门先要确定选择哪一个标准等级,是高标准还是低标准。如果选择优级水质作为管理目标,那么当相关部门严格地执行了优级水质标准时,其管理效果就是使目标水体的水质达到优级。对使用排放标准和水质标准两者的这一对比更能清楚地说明,指示政府是否履行了法律赋予的环保职能,以及在多大程度上履行了该职能的是作为环境质量标准的水质标准,更能影响甚至决定环境保护效果的也是水质标准,而不是作为环境行为标准的排放标准。既然水质标准既能准确评价环境保护部门的工作效果,又能通过环保部门负责地执行确保实现设定的环境质量目标,那么为了更有效地推动水污染防治工作,就应强化水质标准建设,把水质标准放在水污染防治法标准工具的核心位置。

三、水质标准的建设现状及问题

我国的第一部《地表水环境质量标准》(GB3838—83)于1983年公布,1984年实施,与《水污染防治法》(1984年)中正式规定国家和地方水环境质量标准制度差不多同步。这样说来,我国的水质标准建设已经有近40年的历史。但是,不得不承认水质标准在我国没有受到足够的重视。不管是水质标准建设速度还是质量水平,与污染物排放标准相比,都明显落后。从标准的数量看,我国现行有效的国家水污染物排放标准(含涉及大气、水等污染物的综合排放标准)有61部,地方水污染物排放标准(含涉及大气、水等污染物的综合排放标准)有71部;^②而我国现行有效的国家水质标准仅有5部,即地表水环境质量标准(2002年)、农田灌溉水质标准(2021年)、渔业水质标准(1989年)、海水水质标准(1997年)和地下水水质标准(1993年)。从标准的制定时间和修订频率看,在现行有效的污染物排放标准中,除近

^①Clean Water Act §101, 33 U. S. Code § 1251(2020).

^②数据来自对中华人民共和国生态环境部官网环境标准栏目公布的环境标准的统计,中华人民共和国生态环境部官网, <https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/>, 2020年10月23日访问。

年制定的外,在近20年中都经过了修订甚至反复修订。而在水质标准中,除了2021年刚完成修订的《农田灌溉水质标准》外,其他各部水质标准在近二三十年的时间里一直没有修订过。不排除有的水质标准在制定时有一定的先进性^[19],但是,在经过了30年的发展之后,科学研究、人们对环境的要求、经济社会条件等均发生了重大变化,当年的先进也就变成了落后。使用那些过时的水质标准既不能满足环境管理的需求,也不能为衡量政府的水污染防治工作提供有说服力的尺度。我们的这一判断可以得到科学研究结论的支持。以下几个方面就是例证。

第一,水质标准中的保护项目覆盖不全面。以《地表水环境质量标准》为例,该标准中集中式生活饮用水地表水源地保护项目共计85项,非饮用水源地水体涉及水生生物保护项目则相对偏少,其中河流类型地表水仅23项、湖库24项。而且,近年来我国地表水中频繁检测出的一些长期累积性、复合性新型污染物,如抗生素、环境激素和微囊藻毒素等,都没有进入标准体系,用该标准无法科学反映和标识水体污染状况^[19]。

第二,同一类标准值难以同时满足多种水域功能的水质要求。《地表水环境质量标准》规定,达到Ⅱ类标准的水体可用作集中式生活饮用水源地和水生生物栖息地用水。也就是说,不管是集中式生活饮用水源地,还是水生生物栖息地用水,都需要既满足保护人体健康的要求又满足水生生物生长的要求。这样的标准显然算不上精细。非常明显,对不同的保护对象,污染物的毒性效应和致毒机理是不同的。对不同功能水体(如饮用水源和渔业水域)采用包含的污染物项目和标准限值相同的同一项标准,必然导致对有的功能水体保护不足^[20]。

第三,全国统一的水质标准没有考虑地域差异。一方面,一些污染指标受温度、海拔、水体天然条件等影响显著。溶解氧浓度、化学需氧量、高锰酸盐等便是其例^[19]。另一方面,由于产业布局的关系,某些流域或区域特定污染物安全风险较高,现行标准没有考虑相关流域或区域污染防治的特别需要。例如,即使严格执行现行水质标准,松桃河的氨氮和锰浓度也高于当地氨氮和锰慢性毒性安全允许浓度。现行标准对当地的水生生物存在“欠保护”^[21]。再如,执行现行标准,在我国主要流域水体中铜和锌带来的生态风险均较高,不利于对相关水生生物的保护^[22]。

我国的水质标准建设除了存在上述不符合自然科学要求的问题外,法律上也存在两个明显的缺陷。

第一,《环境保护法》和《水污染防治法》对地方水质标准的规定不一致。《环境保护法》(2014年)第15条第2款规定,省级人民政府对国家环境质量标准中未作规定的项目,可以制定地方环境质量标准;对国家环境质量标准中已作规定的项目,可以制定严于国家环境质量标准的地方环境质量标准。随后修订的《水污染防治法》(2017年)规定与此不同。该法第12条规定,省级人民政府可以对国家水环境质量标准中未作规定的项目,制定地方标准。很显然,《水污染防治法》选择将地方标准规定的内容重点放在国家标准中没有规定的项目而非制定比国家标准更严格的标准。

第二,水质标准和排放标准的功能定位不清。依照《水污染防治法》的规定,水质标准是制定排放标准的依据之一,排入水质标准要求高的水域,应执行较高的排放标准。《污水综合排放标准》就是依照这一规定制定并实施的。该标准第4.1.1条和第4.1.2条对排入不同功能水域的污染物制定了不同的排放标准。比如,在地表水环境质量标准三类水域(划定的保护区和游泳区除外)排放污水执行一级标准;在四、五类水域排放污水执行二级标准。向执行高水质标准的水域排放污水确实应该执行高的排放标准,但是,执行高的排放标准却不必然导致水质能够达到高的水质标准。因为水质能否达标不仅与执行排放标准的高低有关,还与污水排放量、水体稀释能力和自净能力等因素相关,而这些因素中的排放量与地域经济和产业发展相关,纳污水体的稀释能力和自净能力则与地域环境有关^[23]。因此,从水质标准与排放标准的功能定位上来讲,水质标准的主要功能不是决定排放标准制定的高低,而是评判排放标准执行的效果,以及是否需要采取更严格的控制措施。

四、水质标准的完善——以地方水质标准建设为重点

按照为人民创造更多更优质“生态产品”的指导思想开展的污染防治工作需要建设科学的、符合各地实际的水质标准。对水质标准的完善,一方面应当根据科学研究的结论确定更科学的检测项目和标准限值,另一方面应当根据法律实施的需要加强地方水质标准建设。

在2021年全国生态环境保护工作会议上,生态环境部部长黄润秋在工作报告中指出,“十四五”生态环境保护工作的总体思路之一是“坚持突出精准治污、科学治污、依法治污”^[17]。建设地方水质标准是“精准治污、科学治污”的内在要求。水污染防治是一项地域性很强的工作,各地的水体环境、核心产业、经济发展水平、人口密度和污染排放量等均有很大差异。这决定了不同地方的水污染问题的特点、严重程度等都有所不同。要实现“精准治污、科学治污”,必须从地方实际出发制定地方水质标准,针对不同污染物造成的特定污染问题科学施治。对地域如此广大的中国来说,国家标准常常只能按照全国经济和技术发展的平均水平确定常规和基本的水质指标,因此便容易出现前面提到的保护项目覆盖不全、不能满足多种水域功能要求、不能反映地域差异等问题。使用国家标准评价特殊地理环境下的水质会影响评价的准确性,进而影响水污染防治措施的有效性。同时,从地方人民政府履行对本行政区的环境质量责任的角度出发,也需要加强地方水环境质量标准建设。一方面,地方各级人民政府为履行对本行政区划内的环境质量责任,需要自主或依照上级的要求确定地方水环境保护目标,并根据目标制定地方水污染防治规划。有地方环境质量标准,地方各级人民政府履行职责就可以非常顺畅地执行本地制定的环境质量标准。另一方面,有地方水质标准,用本地的水质标准评价本地人民政府污染防治工作的业绩,评价结果与环境保护的实现会更加一致。总之,从“精准”“科学”防治污染的要求出发,国家应当加强地方水质标准建设。

开展地方标准建设可以是地方政府在行政区划的范围内制定适用于本行政区的水质标准,也可以是同一流域内的地方政府协同制定流域水质标准。

现行《水污染防治法》第13条是关于重要江河、湖泊流域省界水体水质标准的规定。该条规定的省界水体水质标准并不是流域水质标准。它既不反映整个流域治污的一般要求,也不反映流域内特定功能区的特殊要求。该条规定的所谓水质标准的实质是上下游政府间分配责任的依据,即究竟是上游行政区还是下游行政区应当对水污染防治不力的结果负责。省界水体水质标准无法为《环境保护法》第20条要求的“流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制”提供“统一标准”。欧盟《水框架指令》为我们提供了真正的流域水质标准的样板。按照该指令所做设计,流域是指自然地理和水文单元,而非按行政辖区划分的行政或国单元。该指令对作为地理单元或水文单元的全流域采用统一的、能实现生态保护一般要求的污染指标^[24]。

加强地方水质标准建设应当逐步推动排放标准与水质标准的分离。排放标准的完善应以加强行业排放标准建设为主,以确保排放标准具有经济和技术上的可行性、可操作性和公平性。水质标准的完善应以环境基准研究为支撑,结合水功能规划、流域环境特征及最新科研成果,按照不同的水体功能制定不同的水质标准,提高各功能水体与相应水质要求的对应性。制定地方标准首先要明确各个水体的使用功能,在此基础上有针对性地确定要实现的水质目标和标准。美国《水质标准规则》规定,各州在制定水质标准时,必须明确要实现和保护的特定水体用途。各州对水域进行分类时,要考虑公共供水、渔业贝类和野生动物保护和繁殖、娱乐、农业、工业和因其他目的包括航行对水的使用及对水质的要求。在确定水体的使用功能和为实现这些使用功能确定标准时,各州还必须考虑下游的水质标准,以及确保本州制定的水质标准能够使下游的水质标准得以实现和维持。^①美国的经验可供我国借鉴。

^①The Water Quality Standards Regulation § 10, 40 CFR § 131.10 (2020).

在将制定地方水质标准的权力赋予地方政府后需要对地方政府的这一权力做必要的限制^[25],包括防止地方政府运用该权力制定有可能造成水体使用功能降低的标准。在这方面,美国《水质标准规则》也为我们提供了经验。该法规定了一项要求各州实行的反退化政策。按照该法的要求,各州应当制定和采纳适用于全州的反退化政策及实施这一政策的具体措施以实现如下要求:第一,当前水体的用途和实现该用途的水质水平得到维持和保护;第二,如果当前水质好于满足鱼类、贝类和其他野生生物的繁殖和保护以及水下和水上娱乐活动所需的水质,应当维持和保护该水质,除非在完全满足政府间协调和公众参与条款后,确有必要为重要的经济和社会发展而允许水质降低;第三,如果高质量的水质是重要的国家资源,比如国家公园、州立公园、野生动物保护区以及具有独特的娱乐或者生态学重要性的水体,其水质必须得到维持和保护,禁止任何理由的退化。^①采用美国《清洁水法》规定反退化政策的做法,便可有效防止地方政府制定有碍提高流域、区域水污染防治水平的地方水质标准。

五、加强以水质标准为中心的污染防治法律制度建设

满足人民美好生活需要的总要求落实在水污染防治上,要求国家围绕实现水质标准提升建设水污染防治法,而现行的水污染防治法并不是这样建设的。一方面,以往的水污染防治法制度建设的中心是建立和实施污染物排放标准。另一方面,在各项水污染防治制度中,由于污染物排放标准与其他制度相比尺度性特征更明显,由于环境执法机关对执行适用于个体排放行为的标准的偏好,水污染物排放标准将更能反映水污染防治效果的水质标准排挤到无关紧要的地位。这便需要对水污染防治法实施改革,包括对已有制度的取舍,也包括对现有制度体系的调整。因此,以下几个方面的建设是必要的。

(一) 加强水质达标规划制度建设

我国现行《环境保护法》和《水污染防治法》都明确规定,防治水污染应当按流域或区域进行统一规划。一方面,国务院或其所属职能部门可以制定国家《重点流域水污染防治规划》;另一方面,县级以上人民政府可以按流域或区域制定水污染防治规划。例如,《江苏省淮河流域水污染防治“十三五”规划》《浙江省水污染防治“十三五”规划》《武汉市水污染防治规划(2016—2035年)》等,都是地方人民政府按流域或区域制定的水污染防治规划。此外,《水污染防治法》不仅对按流域区域制定水污染防治规划作出了明确规定,还对实现设定水环境质量标准提出了督促性的要求。该法第17条规定,没有达到设定水环境质量目标的“有关市、县级人民政府”,“应当按照水污染防治规划确定的水环境质量改善目标的要求,制定限期达标规划,采取措施按期达标”。

《水污染防治法》第17条的重大立法贡献是按水环境质量标准建立了“限期达标”制度。依据该条的规定,“限期达标”制度的重要抓手是“限期达标规划”。水质“限期达标规划”是与“水污染防治规划”“水污染防治行动计划”性质不同的规划。所谓“限期达标”,前提是尚未达标。“限期达标”就是在一定期限(“限”)内使水环境质量达到(“达”)法律规定的或上级人民政府设定的或本行政区确定的水环境质量目标(“标”)。它是相关“市、县人民政府”的任务,不是公民、法人等污染物排放者的任务。“限期达标规划”是相关人民政府实现“限期达标”的规划,是法律要求相关“市、县人民政府”,也就是没有完成水环境质量目标的人民政府制定并实施的规划^[26]。要求相关“市、县人民政府”制定这种规划,目的是确保规划制定者,也就是没有完成水环境质量目标的地方政府在一定期限内使其管辖范围的水环境质量“达”到规定的或上级人民政府或本行政区设定的质量标准(“标”)。“限期达标规划”对没有完成水环境质量目标的“市、县人民政府”是约束,同时,也是中央政府对地方政府、上级人民政府

^①The Water Quality Standards Regulation § 12, 40 CFR § 131.12 (2020).

对相关“市、县人民政府”实施督促的依据。

水质“限期达标规划”显然不是执行污染物排放标准的规划。这种规划的核心任务是实现按全国的或地方的水质标准制定的水质目标或上一级人民政府要求实现的水质目标。“达标规划”的重要安排是规定“达标”步骤和“达标”措施。“达标”步骤主要表现为将总的“达标”任务按年度分解到不同阶段,规定每个阶段应当完成的任务或应达到的目标。“达标”措施主要表现为采用什么措施。例如,更新水污染物处理技术、关停水污染物处理能力差且难以通过更新改造提升水污染物处理能力的企业、实现“达标规划”规定的目标或完成“达标规划”规定的其他任务。“达标”措施也常表现为给具体的任务安排具体的责任人或责任单位。做责任到人(比如生态环境局局长等)或责任到单位或部门(比如交通局、渔业局等)的安排,目的是促使责任主体真正负起责任来。主要表现为制定实施“限期达标规划”、督促实施“限期达标规划”的“限期达标”制度是政府负责的制度,而不是排污者负责的制度。它首先是管政府的制度,其次才是政府管理排污者的制度^[27]。

(二) 构建地方自主型的污染物排放总量控制制度

我国自20世纪80年代就开始试点实施污染物排放总量控制制度,并在1996年后陆续修订、修正的环境保护法和污染防治单行法中作出了调整或加强性的规定。但是,已经实施多年的污染物排放总量控制制度并没有为实现污染防治目标产生按总量控制制度设计原理本应产生的效果。现行总量控制制度,在水污染领域主要适用于化学需氧量、氨氮等重点水污染物的排放控制。适用于水污染防治的总量控制制度除在执行环节犯了“一刀切”的错误,致使总量控制的实施并未实现环境质量同步改善^[28]外,更具根源的不足在于,它要“控制”的所谓“总量”是在原排放量的基础上的削减总量,而非影响环境质量水平的污染物排放总量。具体来说,现行的适用于水污染防治的总量控制制度中的“总量”是以历年排放量为基准按照一定比例计算出的削减量。这样做的结果是,即便一定行政区或流域或区域按计划实施了削减,也不能确保水环境质量能改善到实现水体使用功能所需要的水平。即使经过多轮削减,一定区域、流域实际排放的污染物总量可能依然处于目标水体不能承受的水平,目标水体照样遭受严重污染^[29]。要想从根本上解决目标水体不能承受污染压力的问题,收获实现水体使用功能的良好水质,必须用纳污总量取代削减总量,建立控制一定流域、区域或行政区实际排放总量的总量控制制度,也就是建立以实现目标水体使用功能所需要的水质标准为目的的总量控制制度。

各地环境资源禀赋、经济社会发展水平和治理能力均有不同,由地方政府自主实施总量控制更为合理。从法理上看,依照现行《环境保护法》的规定,地方人民政府有对本行政区的环境质量负责的责任。各级各地的地方人民政府需要为防治污染采取有效措施。从提高环境质量的可行性上看,由各地人民政府根据本地的情况确定污染防治目标并按实现目标的需要确定污染物排放控制指标,会提高决策的可行性,减少决策执行中的阻力,有利于总量控制指标的顺利执行。还有学者指出,把污染物排放总量控制交给地方政府行使“自主权”有利于更加合理地分解许可排放总量。例如,可以根据本地情况在点源污染与面源污染之间合理分配控制指标^[30]。控制指标分配越合理,实现总量控制目标的阻力便越小。

(三) 加强与排污许可制度的衔接

2015年9月11日,中央政治局会议审议通过的《生态文明体制改革总体方案》提出“完善污染物排放许可制度”的要求。^①该方案希望通过“一证式管理”实现对排污企业的全过程管理^[31],并通过这样的管理实现环境质量的改善。从污染物排放总量控制原理来看,排污许可证是实现污染物排放总量控制的最有效的法律手段。其基本要求就是按污染物排放控制总量发放排放许可证。当排污企业按许可

^①参见《中共中央 国务院印发〈生态文明体制改革总体方案〉》,载《中华人民共和国国务院公报》2015年第28期,第4-12页。

证排放污染物时,总的实际排放量就是总的许可排放量,从而也就是实现目标水体预设使用功能要求所能接受的排放量。按照这样的要求颁发排污许可证并对排污者的排放行为实施有效的管理,防治水污染的目的就能达到。

以往环境管理中没有在排污许可证颁发与污染物排放总量控制之间建立有机联系。把实现环境质量目标作为制度建设或制度完善的依据,应当将以往主要以排污者处理污染物的资质为依据的排污许可证改为以污染物排放控制总量为依据的许可证。以污染物排放控制总量为依据的许可证实际上就是以环境质量目标为依据的许可证^[32]。以环境质量目标为依据的许可证的颁发大致需要履行如下三个步骤:第一步,根据上级规定或相关行政区议定、本行政区确定的环境质量目标反算环境容量,也就是计算特定水体或流域、区域许可排污总量。第二步,在不同行政区间分配许可排污总量,给各行政区确定行政区许可排放量。第三步,各行政区在不同排污单位之间分配行政区许可排放量,给各排污单位或个人确定个体许可排放量,向具体排污个体颁发排污许可证书。以环境质量目标为依据的排污许可证的重要证书内容是许可排污量。只要建立并严格执行以环境质量目标为依据的排污许可证,就能实现污染防治目标,确保相关水体或流域、区域的水质达到预设或规定的质量目标。

六、结 语

2021年2月1日起实施的《生态环境标准管理办法》第12条规定,生态环境质量标准要与经济社会发展和公众生态环境质量需求相适应,要科学合理确定生态环境保护目标。从这一规定可以看出,生态环境保护目标将通过环境质量标准具体化,并通过质量标准的落实得以实现。因此,作为水环境领域的生态环境质量标准,水质标准将在实现水质目标和水质提升中发挥更为关键的作用,以水质标准为中心的水污染防治法律制度建设将是未来污染防治法完善的重要方向。

参考文献:

- [1]徐祥民. 中国环境法的雏形——《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》[C]//徐祥民. 中国环境法学评论:第13卷. 北京:社会科学文献出版社,2019:3-35.
- [2]万里. 保护环境,造福于民[C]//万里. 万里环境保护文集. 北京:中国环境科学出版社,1998:12-14.
- [3]万里. 要把北京建成清洁的城市[C]//万里. 万里环境保护文集. 北京:中国环境科学出版社,1998:5-8.
- [4]国家环保总局. 中国的城市环境保护[N]. 中国环境报,2005-6-17(4).
- [5]郭薇. 全国人大常委会审议水污染防治法执法检查报告[N]. 中国环境报,2019-8-26(1).
- [6]邵鹏. 论习近平生态文明观的哲学创新及实践意义[J]. 大连理工大学学报(社会科学版),2019(4):1-5.
- [7]赵紫阳. 沿着有中国特色的社会主义道路前进[C]//中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编:上. 北京:中央文献出版社,2011:8-14.
- [8]江泽民. 加快改革开放和现代化建设步伐夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——中国共产党第十四次全国代表大会上的报告[J]. 理论导刊,1992(Z1):1-15.
- [9]习近平. 以新的发展理念引领发展,夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利[C]//中共中央文献研究室编. 十八大以来重要文献选编:中. 北京:中央文献出版社,2016:826.
- [10]徐祥民. 人天关系和谐与环境保护法的完善[M]. 北京:法律出版社,2017:38-43.
- [11]徐祥民,姜渊. 绿色发展理念下的绿色发展法[J]. 法学,2017(6):14-27.
- [12]徐祥民. 从立法目的看我国环境法的进一步完善[J]. 晋阳学刊,2014(6):114-127.
- [13]习近平. 在海南考察工作结束时的讲话[C]//中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编. 北京:中央文献出版社,2017:4.
- [14]张苏强. 人与自然和谐共生现代化建设的生态责任论析[J]. 浙江工商大学学报,2019(6):68-76.
- [15]习近平. 决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的讲话[N]. 人民日报,2017-10-28(1).
- [16]马纯红. 历史视域下“美好生活”的要素构成与基本特征[J]. 浙江工商大学学报,2019(6):61-67.

- [17] 黄润秋. 深入贯彻落实党的十九届五中全会精神协同推进生态环境高水平保护和经济高质量发展[J]. 环境保护, 2021(21):13-21.
- [18] 徐祥民. 论我国环境法中的总行为控制制度[J]. 法学, 2015(12):29-38.
- [19] 张远, 林佳宁, 王慧, 等. 中国地表水环境质量标准研究[J]. 环境科学研究, 2020(11):2523-2528.
- [20] 童克难. 保护水生生物水质标准怎么制定? [N]. 中国环境报, 2020-6-3(8).
- [21] 金修齐, 黄代宽, 赵书晗, 等. 松桃河流域氨氮和锰污染特征及生态风险评价[J]. 中国环境科学, 2021(1):385-395.
- [22] 何佳, 时迪, 王贝贝, 等. 10种典型重金属在八大流域的生态风险及水质标准评价[J]. 中国环境科学, 2019(7):2970-2982.
- [23] 赵庆, 查金苗, 许宜平, 等. 中国水质标准之间的链接与差异性思考[J]. 环境污染与防治, 2009(6):104-108.
- [24] 陶艳茹, 苏海磊, 李会仙, 等. 《欧盟水框架指令》下的地表水环境管理体系及其对我国的启示[J]. 环境科学研究, 2021(5):1267-1276.
- [25] 朱应平. 提升地方性法规实施非直接对应性法律法规质量建议[J]. 法治研究, 2019(4):127-137.
- [26] 蒋飞. 论社会治理下政府法治建设中的角色定位与原则要求[J]. 北方法学, 2019(5):122-129.
- [27] 徐祥民. 环境法学的三个猜想[C]//徐祥民. 中国环境法学评论. 北京:科学出版社, 2011:11-20.
- [28] 王金南, 蒋春来, 张文静. 关于“十三五”污染物排放总量控制制度改革思考[J]. 环境保护, 2015(21):21-24.
- [29] 于铭. 我国水污染物排放等量减量置换制度的完善[J]. 中州学刊, 2020(2):53-58.
- [30] 李丽. 美国防治农业面源污染的法律政策工具[J]. 理论与改革, 2015(3):160-163.
- [31] 生态环境部规划财务司. 中国排污许可制度改革:历史、现实和未来[N]. 中国环境报, 2018-9-12(3).
- [32] 徐祥民. 环境质量目标主义:关于环境法直接规制目标的思考[J]. 中国法学, 2015(6):116-135.

Building Water-Quality-Standard-Centered Legal Systems on Prevention and Control of Water Pollution

YU Ming

(Law School, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: In order to meet people's demand for a better environment, the law on prevention and control of water pollution should ensure that the control of discharge can ultimately improve the water quality. Different from the discharge standards that are used to control individual discharge behaviors, the water quality standards that stipulate the allowable concentration of various pollutants in water can be used to convert the preset water quality goals into the total quantity of control, and to realize the water quality goals by accurately evaluating the implementation effect on water pollution prevention and control in government departments. Therefore, water quality standards should be taken as the core of standards in water pollution prevention and control law. To improve water quality standards, it is necessary to strengthen the construction of local water quality standards, including promoting the cooperation of local governments to develop river basin water quality standards, gradually promoting the separation of discharge standards and water quality standards, and establishing a system to prevent water quality degradation. Accordingly, the relevant legal systems on prevention and control of water pollution should also be adjusted, such as the planning system to achieve the water quality goal within a time limit, a local government-based total quantity control system, and the systems bridging water quality standards and discharge permits.

Key words: water quality standard; law on prevention and control of water pollution; better life



(责任编辑 张伟 郑英龙)