

文章编号: 1000-5692(2001)04-0428-05

论太湖流域水资源环境的法律保护

沈月娣

(湖州师范学院 政治经济系, 浙江 湖州 313000)

摘要: 太湖流域水污染日趋严重, 已成为影响该地区经济可持续发展的一大障碍。水污染物处理设施的严重滞后和非正常使用, 严重的水土流失以及旅游资源的盲目开发, 是造成太湖流域水资源环境恶化的主要原因。应强化水资源环境保护的行政、民事和刑事立法, 严格执行法, 综合治理, 合理利用和保护太湖流域水资源。参4

关键词: 太湖流域; 水资源; 水污染; 法律保护

中图分类号: D922.6; X52 **文献标识码:** A

近年来, 随着经济的发展和人口的增长, 太湖流域的水污染日趋严重, 水污染已成为该地区经济可持续发展的障碍。经过几年的努力, 太湖流域的水环境状况已有所改善, 但离水体变清的标准还有一定的差距。太湖流域水资源环境的好坏, 决定着该地区经济的兴衰和人民的健康状况。本文从法律的角度提出对太湖流域水资源实行保护的措施。

1 太湖流域水资源环境的现状

太湖流域地处 $30^{\circ}28' \sim 32^{\circ}15'N$, $119^{\circ}11' \sim 121^{\circ}53'E$, 南至杭州湾, 西部自北而南以茅山山脉和天目山山脉为界, 东临东海, 全流域面积 3.65 万 km^2 , 跨江苏、浙江、上海和安徽三省一市。其中, 在浙江省内面积为 1.22 万 km^2 , 占总面积的 33.4%^[1]。

据浙江省环境保护局提供的资料显示, 太湖水质从 80 年代的二类水质到现在已降了整整 1 个等级, 36% 的地方已变成了四类水, 并且水质变差的速度在加快。太湖流域河道 8/10 段不同程度受到污染, 周边百余个城镇已无清洁满意的供水水源。太湖流域的废水排放总量约为 40 亿 $m^3 \cdot a^{-1}$, 其中 COD 40 万 $t \cdot a^{-1}$, 总氮和总磷分别为 9.60 万 $t \cdot a^{-1}$ 和 0.86 万 $t \cdot a^{-1}$, 水质性水荒日趋严重。太湖流域每年因水污染造成的经济损失达 50 多亿元, 对人们的生活和生产带来了严重的影响^[2]。

2 太湖流域水资源环境恶化的主要原因

2.1 水污染物处理设施的严重滞后和非正常使用使太湖流域水资源的外部环境日趋恶化

根据《中华人民共和国水污染防治法》的规定, 对于新建扩建改建直接或间接向水体排放污染物的建设项目和其他水上设施, 必须遵守国家有关建设项目环境保护管理的规定, 建设和使用必要的水污染物处理设施。但是, 太湖流域的许多地方存在着有法不依的现象。具体表现在以下 3 个方面:

第一, 违反“三同时”制度, 建设对环境有影响的项目时没有建立必要的水污染物处理设施, 直

收稿日期: 2001-06-12; 修回日期: 2001-09-26

作者简介: 沈月娣(1968—), 女, 浙江湖州人, 讲师, 从事法学研究。

接向水体排放污染物。根据《中华人民共和国环境保护法》第 26 条的规定：“建设项目建设中防污染的设施，必须与主体工程同时设计，同时施工，同时投产使用。防治污染的设施必须经原审批环境影响报告书的环境保护行政主管部门验收合格后，该建设项目方可投入生产或者使用。”过去，太湖沿岸的一些地区为了追求经济效益，不经过严格的环境影响评价和审批手续，即盲目批准建造了上百家电镀厂、印染厂、化工厂、制革厂和造纸厂等污染企业，这些企业排出的大量有毒的废气废水废渣，由于没有配套的防污设施进行处理，直接排入湖体造成湖面污染。目前，虽然经过了 1998 年“治太”工程和“一控双达标”工作，有部分污染企业已经关闭、转产或搬迁，但其对太湖流域水环境所造成的影响仍在。而且，在部分乡镇仍存在着一批违反审批程序强行投产运行的乡（镇）办、村办企业。

第二，违反排污制度，虽然建立了水污染物处理设施，但故意不正常使用，使这些防污设施处于闲置状态。一些项目在建设时建造了必要的水污染物处理设施，主体工程与防污设施做到了同时设计，同时施工，但在生产过程中故意不正常使用防污设施，出现了全套防污设施弃之一旁，大量废水未经防污设施的处理直接对外排放情况。也有些单位为了掩人耳目，白天生产，晚上排污，水污染物处理设施成了应付环保部门检查的摆设。擅自闲置防污设施的排污行为与未建设防污设施的行为相比，更具隐蔽性，环保部门不易查处，是造成太湖流域水资源环境恶化的一大隐患。

第三，违反水污染物排放申报和核定制度，超标准排放。根据《中华人民共和国水污染防治法》的规定，直接或间接向水体排放污染物的企业事业单位，应当向所在地的环境保护部门申报登记拥有的污染物排放设施、处理设施和在正常作业条件下排放污染物的种类、数量和浓度。当排放水污染物的种类、数量和浓度有重大改变的，应当及时申报。根据这一规定，太湖流域的省市均实行了重点污染物排放量的核定制度，排污单位排放污染物的总量必须经当地环保部门核定，禁止不经过核定或者超过核定的总量指标排放水污染物。太湖流域属于我国经济较为发达的地区，企业发展较快，随着生产规模的扩大和经营范围的增加，水污染物排放的种类、数量和浓度有了较大的变化，污染负荷总量增加，一些单位的水污染物处理设施的容量跟不上，无法达到净化效果。但受经济利益驱动，这些单位往往向环保部门隐瞒排污的真实情况，不愿对原有的水污染物处理设施进行更新或改造，任意超标准排放水污染物。

2.2 太湖流域水土流失严重，导致淤泥深积，形成了湖内的污染源

太湖流域受风浪和航运侵蚀，造成湖岸坍塌，淤积堆积。与此同时，环太湖地区大量的小矿山的无序开采，随意倾倒的废渣造成河道堵塞，河床抬高。以太湖南岸的浙江省湖州市为例，该市通往太湖的主要河道东苕溪导流港两岸，有近百家石矿企业，大量石粉砂排入该河道，淤积量达 8 万 m³[3]。

太湖中大部分湖湾的河道入湖污染物量很大，淤积严重。据环保部门测量，目前太湖湖底沉积的淤泥至少有 20 亿 m³。湖底淤泥向水中释放大量氮磷等污染物，再加上湖（河）道长期无人清理疏浚，水草疯长，水中生物泛滥，水体富营养化。由于太湖水流动性差，稀释能力和自净能力差，因此，大量淤泥和水中生物成了太湖内部的两大主要污染源。

2.3 旅游资源的盲目开发和建设加剧了太湖流域水资源环境的恶化

太湖是我国著名的“五大淡水湖”之一，属国家级风景区，太湖流域素有江南水乡的美誉。随着旅游业的快速发展，太湖流域尤其是太湖沿岸兴建了许多旅游景点，湖边到处是林立的宾馆、休疗养院和娱乐城。旅游资源开发过程中，一哄而上，盲目建造的大批旅游设施，不仅破坏了太湖流域原有的自然资源和生态平衡，而且旅游设施的使用造成了太湖流域废水废渣废气排放量的增加，旅游者的涌入产生了大量的生活污水和垃圾，旅游资源掠夺性的开采使太湖的自我调节功能和自净能力大幅度下降。旅游业的利弊双重性，在太湖流域表现得十分明显。

综上分析，太湖流域水资源环境的恶化主要是由于一些单位和个人的污染和破坏行为所引起，其中污染行为是影响该地区环境状况的主要原因。太湖流域水资源环境的治理工程已实施了多年，虽经各方努力状况有所改善，但形势仍很严峻。造成这一局面的根源在于我国有关的立法不够完善，对单位和个人的约束力较弱，对环境污染和破坏行为缺乏必要的制裁力度。针对这一现状，笔者认为，应从规范我国的法律制度着手，强化人们的环境保护意识，各部门齐抓共管，实现对太湖流域水资源治

理的法治化。

3 对太湖流域水资源环境的法律保护

3.1 强化水资源环境保护的行政和民事立法，针对太湖流域水资源环境的特点制定具体的实施办法

目前，我国制定了《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》及其实施细则、《中华人民共和国水土保持法》及其实施细则、《中华人民共和国防洪法》等一系列与水资源有关的法律，并由国务院及其各部门制定了相应的行政法规和规章。就形式而言，基本上形成了一个较为完善的水资源保护的法律体系。但就太湖流域而言，这些法律法规和规章过于原则化。并且，这些规定在追究排污单位的法律责任时，对单位的法律责任追究比较明确，而规定单位法定代表人或直接责任人员应承担的法律责任则比较模糊。在现实中，排污单位的环境污染和破坏行为绝大部分是由该单位的法定代表人决定或指使的，而在追究责任时不对法定代表人或直接责任人员进行明确的处罚规定，在一定程度上怂恿了有关人员的违法行为，不利于从根本上制止环境污染和破坏行为。由于不影响法定代表人或直接责任人员的个人利益，有些时候甚至会出现法定代表人一边叫工作人员去交罚款，一边却指使工人继续排污的情况。有鉴于此，笔者建议在有关的行政和民事立法中，借鉴刑事立法中“两罚制”的方法。行为人只要实施了违反我国法律法规所规定的“三同时”制度、排污制度以及水污染物申报审核等各项制度所规定的行为，不论该行为是否已造成实际危害结果，均应酌情给予相应处罚。对该单位的法定代表人或直接责任人员也应根据行为性质和情节轻重，给予一定的处罚。

另外，针对太湖流域水资源保护的特点，太湖流域水资源保护局应提请太湖流域地区的省市有关部门，根据我国现行环境保护法律的规定和精神，制定适合该区域的地方性法规和规章，细化各项技术指标和任务指标，强化环保部门对重点污染源的在线监测工作制度，赋予水质监测机构以独立的监测权，对污染源实行自动监测，以有效防止违反“三同时”制度和排污制度的行为的发生。实行主要领导环保负责制，责任落实各地的具体部门，各省市齐抓共管，互相配合，互相监督，实现对太湖流域水资源的综合治理。

3.2 完善水资源保护的刑事立法，对于故意直接排污或者故意闲置排污设施排污造成严重后果的单位和个人，除责令其承担民事责任外，还应追究刑事责任

《中华人民共和国刑法》第6章单独设立了一节破坏环境资源保护罪，具体规定了包括非法排放、倾倒、处置危险废物罪，非法捕捞水产品罪等在内的14个罪名。对单位犯破坏环境资源保护罪的适用两罚制的处罚方式，即对单位判处罚金这种财产刑的同时，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员适用法定的人身刑。

我国刑法对破坏环境资源保护罪的各罪均规定有罚金刑，而且刑法对于罚金无具体数额的限制，在司法实践中罚金的具体数额由法官自由裁量。刑法所实行的这种无限额罚金制，笔者认为是与我国社会主义初级阶段的法官素质和审判制度不相适应的，不利于量刑的一致性和公正性。因为这种制度的实现，要求2个基本条件的存在，即高素质的法官队伍和能秉公执法的独立审判制度。但就目前的司法实践来看，由于受地方保护主义的影响，审判活动受到的干扰过多，真正意义上的审判独立难以实现。再加上有些法官自身的素质不高，徇私枉法的现象时有发生，无限额罚金制造成判决畸轻畸重的现象极难避免。所以，就我国目前的国情而言，在刑事审判中，还不适合采用这种无限额的罚金制度。国外对于罚金数额的规定主要有4种立法方式，即无限额罚金制、限额罚金制、按比例罚金制和日额罚金制。参照外国的罚金制度，结合我国的实际，笔者认为我国对于破坏环境资源保护罪中的各罪采用按比例罚金制和日额罚金制相结合的方式较为妥当。具体是，对于犯罪行为造成的损失结果可用具体数额进行衡量时，可按该损失的大小来确定罚金比例，或者按照犯罪分子因犯罪行为的获利额来确定罚金的比例。如果犯罪行为所造成的损害结果无法用具体的数额来计算时，可根据犯罪行为实施的时间来确定每日罚金额。刑法在实行比例罚金制和日罚金制时，考虑到全国的地区差异，宜采用规定一定幅度范围的方式。这样，既有利于法官在量刑时有据可循，防止因法官个人素质等原因导致

处罚的随意性和不公正性，又在一定范围内赋予了法官自由裁量的权利，有利于法官根据案情来确定与之相当的罚金数额。

对照太湖流域水资源环境遭受污染和破坏的现状，笔者认为我国刑法对非法排放、倾倒和处置危险废物罪的量刑过轻，不利于有效地防止这种犯罪行为的发生。根据刑法第338条的规定，犯非法排放、倾倒和处置危险废物罪，处3年以上有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金，后果特别严重的，处3年以上7年以下有期徒刑，并处罚金。该罪以危害结果作为犯罪构成的必要条件，即只有当非法排放、倾倒和处置危险废物的行为致使公私财产遭受重大损失或者人身伤亡的严重后果时，才构成犯罪。刑法将该罪的法定刑定在3年以下有期徒刑或拘役，笔者认为量刑过轻。由于环境犯罪不仅对经济效益造成损害，同时也对整个人类的社会生活环境构成重大威胁，所导致的危害后果具有持久性和扩散性，从这种意义上来说，该类犯罪的社会危害性更为严重。另外，3年以下有期徒刑或拘役是我国刑法所规定的可以判处缓刑的法定条件之一，这就导致一些环境犯罪行为因被适用缓刑而得不到应有的惩罚。因此，笔者建议将刑法第338条规定的非法排放、倾倒和处置危险废物罪的法定刑提高至5年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金，后果特别严重的，处5年以上10年以下有期徒刑，并处罚金。

3.3 规范风景名胜区的管理制度，合理利用太湖流域的水资源

我国目前关于风景名胜区保护的立法不多，且大多是国务院部委颁布的规章，对于风景名胜区内的环境保护问题没有作出具体的规定。随着环境状况的日益恶化，必须完善风景名胜区的环境保护制度，对我国现行的风景名胜区管理制度进行修改。风景名胜区应当加强对水体的保护管理，制止可能导致水体污染、破坏的活动和过度的利用，对河流湖泊应及时进行清理和疏浚，不得随意围填堵塞或作其他改变。风景名胜区及其外围保护地带内的工程项目和设施排放的污染物，必须经过处理，达到国家和地方规定的排放标准。太湖风景名胜区应以生态旅游为标志，开发与保护相结合，以保护自然生态环境为重点，严格控制各类人造景点的建设，制定该区域统一的环境保护规划，进行环境影响评价，对沿湖宾馆、饭店及水上餐饮业要实行生活污水处理，实现污水达标排放，逐步建立环太湖污水截流工程。

3.4 严格执法，强化监督管理力度，实现对太湖流域水资源的综合治理

立法是基础，执法是关键。完善环境立法，是解决太湖流域水资源污染的长久之策，但法律体系完善是不可能一蹴而就的。针对目前一些地方存在的有法不依、执法不严、违法不究、行政干预环境执法的现象，必须加强执法监督和监察工作，加大执法力度，坚决克服执法中存在的“以罚代刑”“重罪轻罚”的错误做法，严格执法，实行环境稽查制度，规范执法行为，提高执法效果。

与此同时，在经济建设过程中，各级政府要全面规划，合理布局，协调并督促环保、水利、林业、城建、工业和农业等部门依法治水，并运用经济杠杆促进污染治理，对污染企业全面足额征收超标排污费，对污染严重的企业实行限期治理，对有治理装置而擅自闲置不用者应依法查处，提高环保设备的运转率和达标率。太湖治污要从工业点源污染控制为主，向工业点源与农业面源控制相结合转变；从城市污染控制为主，向城市与农村污染控制相结合转变；从陆上污染控制为主，向陆上与水上污染控制相结合转变；从治理污染为主，向防治污染与生态环境保护并重转变。各行各业齐抓共管，提高全民的环境意识^[4]，实现综合治理，做到经济建设和环境保护协调发展。

“太湖美，美就美在太湖水”，太湖作为国家级风景名胜区，一直以来是旅游的热点。然而，太湖水资源环境的破坏已经威胁到了该区域旅游业的持续正常发展。尽管太湖流域的旅游业正在迅猛发展，但到目前为止，太湖流域尚未形成一个能指导全局的区域旅游发展总体规划，致使区域旅游优势未能得到充分发挥，造成旅游资源尤其是水资源的掠夺性开发和利用。为此，应充分发挥太湖流域水资源保护局的协调和管理作用，协调制定太湖流域三省一市之间的旅游发展规划，对太湖流域的开发建设实行有效的监督，避免旅游项目和设施的重复建设，减少旅游资源的浪费，保护太湖环境的生态平衡。

因太湖水源严重污染，太湖流域的许多城市出现了水质型缺水和资源型缺水危机，“守着太湖没

水喝”已不是危言耸听，治理太湖乃当务之急。水体污染和水资源的短缺不仅是太湖流域局部的环境问题，而且也是我国政府在21世纪面临的一个全国性的社会经济问题，直接关系到国家的安全和生存发展。因此，我们必须在水资源保护和水污染防治方面采取一系列积极的措施，依法治水，防止水危机的产生。

参考文献：

- [1] 水利部太湖流域管理局. 1991年太湖流域洪水[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 1992. 1.
- [2] 沈国忠. 全面实施可持续发展战略[J]. 湖州社会科学, 1998, (2): 57
- [3] 程志坚. 防治水土流失, 保持青山绿水[N]. 浙江日报, 1999-08-06 (1).
- [4] 胡云江, 张敏生. 环境保护的伦理思考[J]. 浙江林学院学报, 2000, 17(1): 71—74

Water resources protection by law in the Taihu Lake valley

SHEN Yue-di

(Department of Politics and Economy, Huzhou Teachers College, Huzhou 313000, Zhejiang, China)

Abstract: Water pollution in the Taihu Lake valley is getting worse and worse, and it has hindered the steady economic development of the areas around the Taihu Lake. The backwardness and abuse of the facilities which dispose of sewage, the loss of water and soil erosion and the blind exploitation of tourism resources are the main causes of the deterioration of the water resources in the Taihu Lake valley. Thus, the administrative, civil and criminal laws concerning water resources protection should be reinforced and strictly carried out. Meanwhile, we should make rational use of water resources and protect the environment of the Taihu Lake valley.

Key words: the Taihu Lake valley; water resources; water pollution; legal protection