

我国地下水资源法律保护问题刍议

臧冰洁, 孙 巍

(东北林业大学 文法学院, 黑龙江 哈尔滨 150040)

摘 要:地球上的淡水资源占整个水资源的3%,地下水作为主要供应水源,决定着地球上生命的繁衍。随着我国建设事业发展,经济增长和生态保护失去平衡性,我国地下水污染问题日益突出。从立法理念和管理体制的角度对地下水资源保护提供支撑是急需解决的问题。

关键词:地下水资源;法律问题;策略

中图分类号:D 912.1

文献标识码:A

文章编号:1000-5587(2014)01-0153-04

在地下水资源保护方面,我国学界主要致力于自然科学领域的研究。代表性的学术著作有:水利部水资源司和南京水利科学研究院共同编写的《21世纪初期中国地下水资源开发利用》,陈梦熊、马凤山编著的《中国地下水资源与环境》等。从法学理论基础角度研究的学术著作相对较少。立法方面,2007年,九三学社就已经在政协会议上提交了《关于加强我国地下水资源保护的提案》,建议国家制定专门的地下水资源保护法规,即《地下水资源保护条例》,但是,至今关于专门的地下水法还没有颁布。十八大的顺利召开,以地下水资源保护为首的环境问题已经提上议事日程。地下水资源是促使人类进步不可缺少的自然资源,近年来我国经济快速发展,忽略了环境保护,导致淡水资源被破坏。目前应当以党的十八大提出的“生态文明”为大背景,与实际国情相结合,分析地下水资源法律保护存在的问题,相应地提出完善策略。

一、我国地下水资源保护概况

(一)地下水的含义与分类状况

地下水,是指存在于包气带以下地层孔隙,包括岩石孔隙、裂隙和溶洞中的水。《中华人民共和国国家标准地下水资源分类分级标准》(GB 15218-94)中,根据开采适宜度,可将地下水资源划分为可以开采资源和尚难利用资源。按照地下水的运动状况和

埋藏环境不同,还可以划分为包气带水、潜水、承压水。^[1](P67~68)]

(二)地下资源的特征与价值

地下水的特性不同于地表水。它具有优劣双重特点。首先,它分布广泛。地下水是重要的供给水源,居民生活和生产活动都离不开地下水源。在干旱时期,国土资源部和水利部组织相关部门进行“抗旱找水打井”工作,可有效解决用水困难问题,对农业生产提供保障。其次,地下水具有可恢复的特性。因为在干旱时节,人们会开采和消耗地下水。当雨季时节,地下水会得到补给。同时它还具有给水量稳定的特性,因为地下水是处于地表以下的淡水资源,它不易像地表水一样被人类的活动所影响。地下水的劣势也很明显,它一旦被污染很难在短时间内恢复,若想恢复到和原来水质水况一样的情况,需要十年甚至几十年的时间。

地下水能够被利用创造一定的价值。第一,与地表水相比,它具有较强的调蓄性,能够对河道渠系和灌溉进行补给,起到缓和与调配的作用。我国的新疆、北京和浙江等地,逐渐开展了地下水储备方案的研究。第二,具有促进农业综合发展的价值。在地下水实际开采中,以地下水为灌溉水源的耕地面积占我国粮食主产区农田灌溉面积的50%以上。^[2]井灌区对我国的粮食生产的贡献超过全国生产总量的25%。当今党中央把粮食安全生产问题列为国

收稿日期:2013-09-20

作者简介:臧冰洁(1990-),女,黑龙江鹤岗人,东北林业大学文法学院2012级环境与资源保护专业在读法学硕士;孙巍(1971-),女,黑龙江哈尔滨人,副教授,主要从事环境资源法学、比较环境法学研究。

家高度关注焦点,而开发利用地下水资源可为改善农田生态环境提供有利保障。采补平衡的科学育田模式,也弥补了用渠灌溉造成的大量水分流失现象。第三,宝贵的地下水资源可以促进三农经济良好的发展:可以优化农业现代化产业结构;促进农民收入的增长;提高农村现代化水平。地下水的相对安全性和稳定性为现代化农业生产结构的转变提供了便利条件。运用地下水进行灌溉为农村发展经济作物提供了水源保障。农作物丰收,农民的收入也会随之提升。第四,地下水在工业生产中占重要地位。例如,北京市地下水资源支撑着 49% 的工业用水,天津市地下水资源支撑着 38% 的工业用水,唐山市地下水资源支撑着 68% 的工业用水。^[3]

(三)地下水资源污染的成因

可以概括为两个方面:过度开采和化学污染。地下水在一定条件下保持着一种动态平衡,一个地区的地下水一旦开采就破坏了原先的平衡状态。^[4]当开采量大于补给量时,就会造成开采过度现象。而由化学污染物引起的地下水污染,已经成为 21 世纪环境污染的关键性问题。主要包括:

1. 农业污染

农药、化肥及动物废料等是引起地下水污染的重要污染源。^[5]现代农业灌溉中均使用大量的农药,这些农药大约只有 10% 能被农作物吸收,一小部分汽化到大气中,剩余部分就会进入地表及土壤内部,这些未被吸收的部分将随着地表径流渗入到地下含水层,造成地下水大面积污染。部分的农业灌溉利用污水浇灌,更容易污染地下水。

(2)工业污染

现代工业污染源主要是“三废”:废水、废气、废渣。这些工业废物里的有害物质经常会经地表径流或者雨水冲刷而渗透到地下,随着地下水的运动流入含水层中。

(3)生活污染

我国人口的急剧增长,一方面生活污水排放量不断增大,另一方面日常生活中的大量垃圾需要填埋,但是多数填埋场处理技术不合格,这就使得垃圾中的有毒有害物质日积月累渗入地下,例如氮、磷等有毒物污染地下水源。经济的发展带动了第三产业的发展,娱乐休闲场所越来越多,例如高尔夫球场建设过多,绿化维护需耗费大量的水资源,同时也存在化肥农药过量使用造成地下水污染问题,北京市现在已经禁止新建高尔夫球场,且对已有的球场进行严格监管,严格控制农药使用状况,并且大力完善防

渗设施建设。

(四)地下水资源污染的危害

近年水利部普查公告显示 60 多个城市地下水超采严重,例如北京、上海等地区,地下水资源遭到破坏引起一系列环境问题,比如海水入侵和土地荒漠化。由于人为的不合理使用破坏地下水资源,导致水体失衡,发生海水倒灌,被海水侵蚀过的地方往往成为不毛之地,使良田变成盐碱地。而过度开采地下水容易导致地面漏斗区和地面沉降。不符合标准的废水回灌技术,是用劣质的水和未经过处理的废水进行回灌,这些水与地下水融合会污染含水层,城乡居民的生活环境因地下水的污染也日益受到影响。

二、我国地下水资源保护存在的法律问题

(一)地下水资源立法保护机制不健全

我国有关地下水资源保护的法律规定很多,但这些法规属于典型的混合立法模式。缺乏统一专门的地下水法将不利于形成完整的法律体系,也容易出现立法应用等问题。《中华人民共和国水法》和《中华人民共和国水污染防治法》中,加入了有关地下水资源管理与保护的条款和内容,但是缺乏可操作性。《水污染防治法》第二条包含了地下水的保护,但是,它缺乏地下水资源保护的具体内容和责任划分。《水法》第三十一条是对开采地下水的规定,若违反规划降低了江河湖泊水域使用功能,造成污染的应承担治理责任。规定缺乏怎样承担治理责任的解释。《水法》第三十六条对地下水超采的规定略显笼统,欠缺程序性,只重视了形式方面的内容,没有详细说明县级以上政府应当怎样采取措施,具体拥有多大的被授予职权的范围。这种缺乏操作性的法律规定将不利于管理部门治理地下水。地方上,辽宁省颁布了《辽宁省地下水资源保护条例》,新疆颁布了《新疆维吾尔自治区地下水资源管理条例》等,这些散见于地方的管理条例,执行时易引起与上级法律规定的法条冲突。目前,我国地下水资源保护的立法还处于初级阶段;立法体系还存在很大的空白,各部法律间有关地下水的规定还存有衔接问题。

(二)地下水资源法律保护制度不充分

《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国水污染防治法》等法律文件中,体现了保护地下水的法律制度。但是略有不足。首先,污染防治制度缺乏目的性和前瞻性。例如人工回灌保护制

度不充分,地下水过度开采后,含水层很难靠自身恢复到原来的状态。制定科学的人工回灌制度是很有必要的。但是我国《水污染防治法》中有关人工回灌补给地下水的规定,没有明确采取回灌用水的质量要求。对于实际的执行缺乏指导性。《水法》中对地下水超采行为的有关规定,只具宏观指导意义。其次,我国水资源的分配制度还处于传统的模式,没有形成完整的取水权向用水权转让制度。我国现行《宪法》和《民法通则》规定,全民所有取水权。但是,取水权和用水权并不是等同概念。从法律角度分析,取水权是政府授权的一种无偿使用的权利,无期限规定和转让规定。用水权是一种有偿使用的权利,有期限规定并可以转让。目前我国水价格机制是按照用水量的多少来制定的,呈阶梯式模式。水价偏低致使用水量大于实际供给,供不应求就导致了地下水过度开采问题的产生。水价格的偏低导致国家资金收入的匮乏,将不利于水利部门的发展,也阻碍了污水处理技术的提高。另外,关于农村地下水水源的保护规定很少,污水灌溉是目前农村水资源污染的主要原因。我国仅在《水污染防治法》第五十一条规定了预防农田灌溉污染的基本策略,但是没有详细明确防治措施,以及何种指标的污水才可以排放,也没有说明污染后果导致的责任承担问题。这些弊端是阻碍我国地下水资源污染防治工作前进的主要因素。

(三)地下水资源管理体制复杂

我国涉及水资源的管理部门中,地表水和地下水由不同的部门进行管理。水利部管理地表水,地下水由环保部、国土资源部及建设部进行管理和保护。首先,这种分割管理模式就形成了权限的重叠与权力的分散,地下水管理工作的失衡。归属不同的主管部门管辖容易滋生部门利益之间的矛盾,每个部门都习惯从各自管理职能的单一角度出发,从而形成在水资源保护和利用方面的不正当竞争,阻碍了生态文明建设的长远发展。其次,各管理部门之间不可避免会从自身职能出发制定法规,导致水环境监管混乱,有法难依。个别地方政府为了谋取部门私利和地区利益,经常对水资源使用违法案件处理持消极的态度,这就容易出现滥用职权和执法不严等问题。特别是环保部门检测设备不充足,人力资源储备也比较少,不能很好地对大规模的污染企业进行有效监管,从而放任了某些政府保护企业的现象。同时,我国对于违反地下水保护行为的惩戒规定不充分,有关责任机制的法律规范缺乏强制

性,惩罚力度不够,往往导致一些企业宁可受到处分,也愿意牺牲环境换取利益。这些管理模式的不足导致了管理和执法之间相冲突,造成管理地下水资源出现若干问题。

三、完善我国地下水资源法律保护策略

(一)制定一部独立的地下水法律

我国的混合立法模式进程滞后,导致现实生活中实际操作能力不强。在立法层面上,我国应该借鉴韩国的立法体制,制定一部专门的地下水法律。韩国早在1994年就颁布了保护地下水的法律,内容明确了管理和保护地下水是国家的职责,对于地下水的开发规划和审批程序也做了详细的规定。借鉴韩国,我国正在逐步完善地下水资源的保护法律,却依然没有摒弃规定粗略和管理间接性的不足。例如《水法》和《水污染防治法》中都有关于地下水的规定。《水污染防治法》中将地下水纳入了水污染防治的范畴,只是规定了一般保护原则,并没有详细划分地下水环境保护的责任。所以今后在制定专门统一的地下水法律时,应当详细规定地下水资源保护的内容和落实责任机制,使这部法律能很好地与现有法律相衔接。重要的是立法应当加大对污染地下水行为的处罚力度,详细制定一些相应责任性承担条款。对于违反规定的罚款数额,应当根据地下水环境污染度来规定。应根据治理和恢复费用比例使破坏者付出昂贵代价,使一些牟利者不再妄自破坏环境资源。这样既能弥补旧法存在的不足又使地下水保护法律趋于完整。

(二)建立完善地下水污染防治制度

我国应当借鉴发达国家的经验,完善地下水资源污染防治制度。第一,提高人工回灌技术水平。立法上将人工回灌技术详细地纳入其中,逐渐提高回灌技术的重要地位。使人们在开采地下水之前,谨慎做好科学的回灌计划。第二,规定限制开采地下水,制定经济鼓励制度,奖励应用先进技术和设备者,从而推行防治污染责任机制的稳妥落实,确保控制地下水良好环境。第三,我国可以借鉴澳大利亚的水权制度,澳大利亚政府允许水利批发商和农户进行水权买卖。用户只能从商家买到地下水使用权,这样可以缓解地下水源的浪费与破坏现象,利于地下水环境的保护。我国应当构建适合国情的水权流转机制,努力争取取水权向用水权的过渡。国家可以通过市场杠杆的调节将地下水资源有偿出让,明确有偿使用制度。水价格机制方面,我国可以实

施按季节制定水价格。丰水期,可以稍稍降低用水价格;枯水期,应提高用水价格。通过借助市场价格机制调节水资源的合理配置。第四,为了可持续利用地下水资源,必须加强对地下水资源的监测。^{[6](P120)}健全监管制度,更要注重农村地下水保护制度的完善,实行科学养殖,推行生态农业,限制农药化肥使用量,可以有效防治地下水源的污染。

(三)设立专门的地下水管理部门

《中华人民共和国水法》中规定多种管理部门对破坏地下水资源的行为进行管理,但是这些部门之间的权责划分并不明确,不易管理。在管理体制上,韩国已经成立了国家地下水管理中心;美国设立了环保局,直属联邦政府,不受其他部门的管制。制定规章制度后,其他机构必须履行。我国在构建地下水资源管理体制时,可以借鉴韩国和美国的管理体制,应考虑对我国现行水管理部门进行整合,设立专门的统一的地下水管理部门。在国家成立中央地下水污染防治管理机构,在各个省会城市和直辖市设立办公室,实行中央领导地方的垂直管辖,不隶属于各级政府部门。管理机构人员统一由环保部门的相关人员组成。同时,应当进一步强化地下水管理部门权威,对于破坏水环境的行为进行严惩,依照相关地下水法律规定,使民事责任、刑事责任和行政责任

相结合。这样的举措可以有效制止地区部门的保护主义,优化行政执法风气和提高管理部门监管职能,从而有效地建立起科学高效的新型地下水资源污染防控体制。

(四)提升环境教育立法工作和公民意识

2013年“两会”期间,对环境教育立法的提倡是生态文明背景下必然产生的结果。环境问题得到高度重视,环境立法将是我国未来法制道路建设中的一项重要工程。我国宁夏回族自治区和天津市已经颁布了环境教育条例,这是我国仅有的两部有关环境立法的法律文件,为环保法制建设起到了铺垫作用。摒弃过去先污染后治理的陈旧模式,可持续发展观、生态文明观是现今我国发展必须遵循的原则。教育是国民经济发展的基础,国家前进的必要保障,将环境教育和立法完美的结合利于我国法制化社会进程。若将环境教育立法纳入宪法的章程中,这将更有力的保障环境友好型社会的实现,公民也会认识到其重要性。但是,立法只是外在因素,国家应从根本上提升国民环境保护意识。培养后代应当从娃娃抓起,从小普及环保法律知识,普及环保课程的设立。积极开展环保活动,采取激励措施推动公众参与环境保护。只有将外在支持和内在意识相结合,才可以更好地保护环境。

参考文献:

- [1] 谢文伟,黄体兰等.普通地质学[M].北京:地质出版社,2007.
- [2] 魏晓妹.地下水资源管理与保护[J].地下水,2013(2).
- [3] 和讯网站.地下水在京津唐区域发展中发挥着重要的支撑作用[Z].中国政府网.
- [4] 陈清山.地下水开发利用中的环境问题和防治措施研究[D].福建:福建农林大学,2006.
- [5] 王东胜,陈凯麒,鲁光四等.农药对地下水环境影响评价研究[J].水资源保护,2004(2).
- [6] (英)朱莉·斯托弗.水危机[M].张康生等译.北京:科学出版社,2000.

Legal protection of the underground water resources

ZANG Bing-jie, SUN Wei

(School of Humanities and Law, Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150040, China)

Abstract: Freshwater resources account for 3% of the whole on earth. Underground water is the major supply of waters to determine the reproduction of lives. The economy grows rapidly, while the underground water becomes polluted. This contradicts with the ecological protection. This paper studies the legal construction for the sake of the underground water resources in China.

Key words: underground water resource; legal issue; strategy

[责任编辑 陈 曦]