论《水污染防治法》

文伯屏

《中华人民共和国水污染防治法》已于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，自1984年11月1日起施行。这是继《中华人民共和国环境保护法（试行）》（以下简称《环保法》）和《中华人民共和国海洋环境保护法》之后，又一个重要的环境保护法律。

制定《水污染防治法》的意义

水是生命的源泉，工业的血液，农业的命脉，是一种宝贵的自然资源。人类的生活和生产活动都离不开水。

水资源不是取之不尽、用之不竭的。我国河川径流总量为26,300亿立方米，地下水天然资源总量为8,000亿立方米。我国水资源总量仅次于巴西、苏联、加拿大、美国，居世界第五位；但是，按人口平均拥有的年径流量只有2,600立方米，是世界人均拥有量的四分之一，低于世界大多数国家。随着我国工业、农业和城市的发展，对水的消费增长很快。本来不缺水的地区，水源也日益紧张。特别是在缺水的北方地区矛盾更尖锐。以北京为例，1973年以来，夏季高峰用水每天缺水十万多吨，最高时缺十七、八万吨，所以对水资源的保护是一个十分迫切的重要问题。

“水污染”是指水体因某种物质的介入，导致其化学、物理、生物或者放射性等方面特性的改变，从而影响水的有效利用，危害人体健康或者破坏生态环境，造成水质恶化的现象。

近年来，特别是《环保法》颁布以来，国家在水污染控制方面，采取了很多措施，许多工矿企业和城市结合工业整顿和技术改造，完成了一些治理任务，加强了对新建项目的控制。但是，随着工业生产的增长和城市的发展，排向江河、湖泊的污水量不断增加，水污染还没有得到控制，有些地方的污染还在发展。1983年，全国废水排放量为310亿吨，其中工业废水占77%，生活污水占23%。随废水排出的有毒有害物质约十三万吨左右。而我国城市的污水处理厂只有几十座，工业废水的处理率仅为17%，生活污水的处理率不足10%，所以污染严重。目前，大江大河的干流约有12.7%受到了污染；支流，尤其是城市区域内的河流约有55%受到严重污染。城市区域内的中小湖泊受污染现象很普遍。地下水污染主要集中在大、中城市区域和污灌区。在部分地区水污染已很严重。^①

水污染造成的危害是很大的：其一是，影响居民的饮用水质，从而危害居民的健康和安全。黄浦江、松花江受到严重污染后，影响了上海市、哈尔滨市一千三百多万人口的饮水，

^① 参看《中国环境报》第20期第1版。

群众反映很强烈。其二是，造成鱼类死亡和水产品质量的下降。全国淡水鱼捕捞量，六十年代比五十年代下降20%，七十年代又比六十年代下降25%。这一下降趋势目前还没有停止，重要原因之一是水污染。其三是，影响工农业生产。水污染使工业产品质量下降，使能源耗费率提高。全国二十个城市用于硬水软化的费用就多达十一亿多元。不合理地用工业废水灌溉农田，会使农作物减产或绝产。现在，全国有九百四十三万亩农田受到汞、镉等重金属不同程度的污染。有的毒物被农作物吸收后，人吃了这种含毒的农作物则将中毒致病，甚至死亡。其四是，严重影响风景游览区的建设，影响旅游事业的发展。据上海等七个城市统计，每年因水污染造成的经济损失即达二十七亿多元。全国每年因水污染造成的经济损失超过一百亿元。因为水污染，人们的体质下降，在水污染严重的地区，发病率都比较高。一言以蔽之，水污染直接影响我国社会主义现代化建设的前进步伐。^①

《水污染防治法》的颁布施行，对防治水污染、保护水资源，提供了一个强有力的法律保证。对保护和改善环境，维护生态平衡，保障人体健康，促进四化建设，具有重要的意义。同时，它标志着我国环境保护法制建设的一个重要发展，对健全我国环境保护法体系，是一个很大的促进。

《水污染防治法》的特点和主要内容

一、《水污染防治法》是我国水污染防治方面的第一部法律。它的适用范围是我国境内的江河、湖泊、运河、渠道、水库等地表水体以及地下水体的污染防治。也就是我国内陆水的污染防治。我国海洋污染的防治则适用《中华人民共和国海洋环境保护法》。可以说《水污染防治法》与《海洋环境保护法》是“姊妹法”，都是环境保护法体系中的重要法律。

《水污染防治法》在我国内陆水污染防治的法规中起着统帅作用。过去颁布的各项内陆水污染防治的法规和规范，凡是与《水污染防治法》抵触的，都必须以《水污染防治法》为准。

《水污染防治法》的任务和目的是“防治水污染，保护和改善环境，以保障人体健康，保证水资源的有效利用，促进社会主义现代化建设的发展”。我认为在该法中有“促进社会主义现代化建设的发展”这一提法很重要。因为这是对水污染防治法目的性的表述，这一提法很全面、很深远、很恰当。例如风景游览区水体，是人民生活环境的一部分，给人们以文化熏陶、身心休养和爱国主义教育。这些水域如果被污染和破坏，不只是影响社会主义经济的发展，而且影响社会主义精神文明的建设。因此，水污染防治法的目的，不仅应着眼于“促进社会主义经济的发展”，而且应着眼于促进包括社会主义精神文明建设在内的整个社会主义现代化建设的发展。

水污染防治工作综合性很强，涉及的面又很广。既需要有关部门互相配合，协调一致；又要有主管机构，统一监督管理。所以，关于监督管理机构，《水污染防治法》作了明确的规定：各级人民政府的环境保护部门是对水污染防治实施统一监督管理的机关。各级交通部门的航政机关是对船舶污染实施监督管理的机关。各级人民政府的水利管理部门、卫生行政部门、地质矿产部门、市政管理部门、重要江河的水源保护机构，应结合各自的职责，协同环境保护部门对水污染防治实施监督管理。

由于水污染防治的内容相当复杂，这个法律只能对水污染防治方面的重要问题作出全面、

^① 参看《光明日报》1984年5月15日第4版。

系统的规定，不可能对所有实施细则问题都规定得很详细具体。所以《水污染防治法》在第45条中规定：“国务院环境保护部门根据本法制定实施细则，报国务院批准后施行。”

二、《水污染防治法》贯彻了“以防为主，防治结合”的方针。第二次全国环境保护会议强调，环境保护工作应贯彻“以防为主，防治结合”的方针。《水污染防治法》通篇都贯彻了这一方针，特别是体现在以下一些重要方面：

（一）将水污染防治纳入国家计划管理的轨道。《水污染防治法》第3条规定：“国务院有关部门和地方各级人民政府，必须将水环境保护工作纳入计划，采取防治水污染的对策和措施。”

（二）制定和实施水环境质量标准和污染物排放标准。水环境质量标准是为了保护人体健康、生态平衡和生活环境而规定的各项污染物在水体中的最高允许限度。污染物排放标准是为了使水体达到水环境质量标准而对排放的污染物进行控制的规定。这两种标准都是执法中重要的衡量尺度。《水污染防治法》对国家的和地方的水环境质量标准、污染物排放标准的制订权限、法律效力和修订问题，分别作了明确规定。

（三）规定了国家防治水污染的管理原则和基本的管理制度。

1、水污染防治同水资源管理相协调的原则。《水污染防治法》规定：国务院有关部门和地方各级人民政府在开发、利用和调节、调度水资源的时候，应当统筹兼顾，维护江河的合理流量和湖泊、水库以及地下水体的合理水位，维护水体的自然净化能力。

2、水污染防治同城市市政公用事业建设相协调的原则。《水污染防治法》规定：国务院有关部门和地方各级人民政府必须把保护城市水源和防治城市水污染纳入城市建设规划，建设和完善城市排水管网和污水处理设施。

3、水污染防治同工业技术改造相结合的原则。《水污染防治法》规定：国务院有关部门和地方各级人民政府应当合理规划工业布局，对造成水污染的企业进行整顿和技术改造，采取综合防治措施，提高水的重复利用率，合理利用资源，减少废水和污染物排放量。

4、划定重要用水保护区制度。《水污染防治法》规定：县级以上人民政府可以对生活饮用水源地、风景名胜区水体、重要渔业水体和其他具有特殊经济文化价值的水体，划定保护区，并采取措施，保证保护区的水质符合规定用途的水质标准。

5、环境影响评价制度。《水污染防治法》规定：新建、扩建、改建直接或者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。建设项目的的环境影响报告书，必须对建设项目可能产生的水污染和对生态环境的影响作出评价，规定防治的措施，按照规定的程序报经有关环境保护部门审查批准。在运河、渠道、水库等水利工程内设置排污口，应当经过有关水利工程管理部门同意。建设项目投入生产或者使用的时候，其水污染防治设施必须经过环境保护部门检验，达不到规定要求的，该建设项目不准投入生产或者使用。

6、排污登记制度。《水污染防治法》规定：直接或者间接向水体排放污染物的企业事业单位，应当按照国务院环境保护部门的规定，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、处理设施和正常作业条件下排放污染物的种类、数量和浓度，并提供防治水污染方面的有关技术资料。排放污染物的种类、数量和浓度有重大改变的，应当及时申报。拆除或者闲置污染物处理设施的，应当提前申报，并征得所在地的环境保护部门的同意。

7、缴纳排污费和超标准排污费制度。《水污染防治法》规定：企业事业单位向水体排

放污染物的，按照国家规定缴纳排污费；超过国家或者地方规定的污染物排放标准的，按照国家规定缴纳超标准排污费，并负责治理。

值得注意的是，关于缴纳排污费，《水污染防治法》的规定比《环保法》的规定更严格。《环保法》规定：“超过国家规定的标准排放污染物，要按照排放物的数量和浓度，根据规定收取排污费。”而《水污染防治法》规定的排污费分两种：一种叫“排污费”，即企业事业单位，只要是直接或者间接向水体排放污染物，即使没有超过国家或地方的排放标准，也应缴纳；另一种叫“超标准排污费”，即排污超过国家或者地方规定的污染物排放标准的，应当负责治理，在治理期间，应当缴纳超标准排污费。

《水污染防治法》之所以这样规定，目的是更好地利用经济刺激的手段促进排污单位节约用水，加强治理。

8、限期治理制度。《水污染防治法》规定：对造成水体严重污染的排污单位，限期治理。中央或者省、自治区、直辖市人民政府直接管辖的企业事业单位的限期治理，由省、自治区、直辖市人民政府的环境保护部门提出意见，报同级人民政府决定。市、县或者市、县以下人民政府管辖的企业事业单位的限期治理，由市、县人民政府的环境保护部门提出意见，报同级人民政府决定。排污单位应当如期完成治理任务。

9、强制性的应急措施。《水污染防治法》规定：在生活饮用水源受到严重污染、威胁供水安全等紧急情况下，环境保护部门应当报经同级人民政府批准，采取强制性的应急措施，包括责令有关企业事业单位减少或者停止排放污染物。

10、现场检查制度。《水污染防治法》规定：各级人民政府的环境保护部门和有关的监督管理部门，有权对管辖范围内的排污单位进行现场检查，被检查的单位必须如实反映情况，提供必要的资料。检查机关有责任为被检查的单位保守技术秘密和业务秘密。

（四）明确规定一些禁止事项。在防止地表水污染方面，对在地表水体范围内从事各种可能引起水污染的行为作了限制性的规定。其中对剧毒污染物、放射性物质、含病原体污水和油类的排放，作了比较严格的限制。例如第21条规定：禁止向水体排放油类、酸液、碱液或者剧毒废液。第26条规定：禁止向水体排放或者倾倒放射性固体废弃物或者含有高放射性和中放射性物质的废水。向水体排放含低放射性物质的废水，必须符合国家有关放射防护的规定和标准。第28条规定：排放含病原体的污水，必须经过消毒处理；符合国家有关标准后，方准排放。第30条规定：使用农药，应当符合国家有关农药安全使用的规定和标准。运输、存贮农药和处置过期失效农药，必须加强管理，防止造成水污染。在防止地下水污染方面，对利用渗井、渗坑和裂隙、溶洞排放有毒工业废水、含病原体污水也作了严格限制。

三、《水污染防治法》是在对我国国情认真进行调查研究的，并广泛汲取外国有益经验的基础上制定的。1980年6月正式成立了《水污染防治法》起草小组。在起草的准备阶段，整理出国内有关水污染防治基本情况资料，翻译了大量的外国水污染防治法规和重要论著，同时，起草小组分赴吉林、黑龙江、广东、湖南等二十多个省、市进行了系统的调查研究。在起草过程中，曾反复征求国务院有关部门和各省市的意见，经过四次大的修改，才形成《中华人民共和国水污染防治法（草案）》。此后经全国人大常委会审议，又作了重要修改。

鉴于我国幅员辽阔，东西南北的情况差别很大，《水污染防治法》在水污染防治的管理体制上，采取了中央与地方相结合、以地方为主的原则。例如关于水环境质量的制定权限，既规定了：国务院环境保护部门应该制定全国统一的水环境质量标准，同时又规定了：

省、自治区、直辖市人民政府可以对国家水环境质量标准中未规定的项目，制定地方补充标准，并报国务院环境保护部门备案。关于污染物排放标准的制定权限、法律效力，既规定了国务院环境保护部门应根据国家水环境质量标准和国家经济、技术条件，制定国家污染物排放标准；又规定了：省、自治区、直辖市人民政府对执行国家污染物排放标准不能保证达到水环境质量标准的水体，可以制定严于国家污染物排放标准的地方污染物排放标准，并报国务院环境保护部门备案；还规定了：凡是向已有地方污染物排放标准的水体排放污染物的，应当执行地方污染物排放标准。在水污染防治的管理制度上，也注意了因地制宜的原则，充分发挥地方政府的作用。例如关于划定重要用水保护区制度、排污登记制度、限期治理制度等。

所有这些，都说明《水污染防治法》是在对国情作了认真的、深入的调查研究的基础上制定的。

在汲取、借鉴外国的经验这个问题上，注意了既要积极引进外国的好经验、好措施，又要防止生搬硬套的偏向。国外许多资料强调水污染防治应贯彻“预防为主”的方针以及加强对饮用水的保护等制度和措施，起草小组对这些重要经验都认真地吸收了。但有些制度，考虑到目前条件不同不予采用为好。

四、《水污染防治法》规定了明确的、严格的法律责任。“法律责任”一章，分别规定了行政责任、民事责任、刑事责任。

（一）行政责任。第37条对有些行为，如拒报或者谎报国务院环境保护部门规定的有关污染物排放申报登记事项的；违反本法的有关规定，贮存、堆放、弃置、倾倒、排放污染物、废弃物的，作了给予警告或者处以罚款的规定。

值得注意的是，针对目前有些排污单位拒绝缴纳排污费，环保部门对此没有强制手段这一问题，在这一条中还规定了：对不按国家规定缴纳排污费或者超标排污费的，也可以根据不同情节，给予警告或者处以罚款。

第38条，对造成水体严重污染，经限期治理，逾期未完成治理任务的企业事业单位，规定了严格的行政处罚，即“除按照国家规定征收两倍以上的超标排污费外，可以根据所造成的危害和损失处以罚款，或者责令其停业或者关闭”。

第39条规定了“双罚”制度，即既处罚违法的单位，又处分有关责任人员。这一条规定：“违反本法规定，造成水污染事故的企业事业单位，由环境保护部门或交通部门的航政机关根据所造成的危害和损失处以罚款；情节严重的，对有关责任人员，由所在单位或者上级主管机关给予行政处分。”

（二）民事责任。规定实行无过失责任原则。即水污染危害，无论致害者是否有过失，都应对受害者负赔偿责任。第41条规定：“造成水污染危害的单位，有责任排除危害，并对直接受到损失的单位或者个人赔偿损失。”还明确规定，有三种情况是例外的：即“水污染损失由第三者故意或者过失所引起的，第三者应当承担责任”；“水污染损失由受害者自身的责任所引起的，排污单位不承担责任”；“完全由于不可抗拒的自然灾害，并经及时采取合理措施，仍然不能避免造成水污染损失的，免于承担责任”。

（三）刑事责任。比《环保法》的规定更具体、明确。《环保法》只是原则规定：“对严重污染和破坏环境，引起人员伤亡或者造成农、林、牧、副、渔业重大损失的单位的领导人员、直接责任人员或者其他公民，要追究行政责任、经济责任，直至依法追究刑事责任。”

而《刑法》没有专门的条款规定“污染罪”或“公害罪”，只是有些条款与环境保护有关，可以适用。《水污染防治法》在第十三条作了《刑法》的补充规定，即“违反本法规定，造成重大水污染事故，导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果的，对有关责任人员可以比照刑法第一百一十五条或者一百八十七条的规定，追究刑事责任。”

此外，在“法律责任”这一章中，对程序法也作了明确的补充规定。

论我国的遗产分配原则

陈又遵

(一)

遗产分配是继承制度中的重要组成部分，它体现财产所有权的转移。分配遗产一般是依照法定继承或遗嘱继承规定进行，还有遗赠；无人继承的遗产则根据情况归国库或归集体所有。分配遗产的法律行为，通常是继承人根据法定继承或遗嘱继承发生的，先有继承权，而后才有分配遗产的资格。确定继承权是分配遗产的前提，分配遗产是继承权的实际运用，二者目的一致，互相联系，又有区别。取得继承权与分配遗产是继承过程中的两个不同阶段。有了继承权，不能绝对保证取得遗产，有时在某种特殊情况下，继承权被依法剥夺，或为遗嘱继承所取消；有时无实际遗产，继承权则无法实现。有了继承权，不一定合情合理分配遗产，有时可能被他人干扰，或是出现分配不公等情况。因此，要想合理分配遗产，必须正确制定符合实际情况的遗产分配原则。

近几年来，我国继承案件上升，遗产纠纷占有较大比例。某基层法院查阅了一年中处理的三十二件继承案，其中就有三分之二是遗产分配纠纷。因此，正确制定遗产分配原则，合理分配遗产，是保护公民合法继承权益，贯彻社会主义继承制度的重要课题。

正确制定遗产分配原则，必须了解遗产继承与分配在社会历史发展中的变革，认清产生的阶级本质，掌握其变革规律，才能更好地运用它为开创我国社会主义现代化建设新局面服务。

遗产分配原则随着继承制的产生、发展而变化。继承作为一种法律制度是在私有制社会氏族解体，个体家庭出现，社会生产获得发展的基础上产生的。列宁指出：“遗产以私有制为前提。”^①它依附于私有制，体现资本主义社会财产所有权的一种绝对性，表现在财产所有人能自由地处分自己的财产。马克思精闢地说，继承制度“是从现存社会经济组织中得出的法律结论”。^②“继承法最清楚地说明了法对生产关系的依存性。”^③由于继承制为生产资料所有制所决定，遗产分配原则随继承制而变化，因而不同的社会、政治、经济制度产生不同的遗产继承与分配原则。在私有制经济基础上形成的、剥削阶级统治的社会，遗产继承与分配

① 《列宁全集》第1卷，第133页。

② 《马克思恩格斯全集》第16卷，第414页。

③ 《马克思恩格斯全集》第16卷，第420页。