

# 城乡一体化背景下农村饮用水 安全法律制度的重构

谢 玲<sup>1,2</sup>, 黄锡生<sup>2</sup>

(1. 广东海洋大学 法学院, 广东 湛江 524088; 2. 重庆大学 法学院, 重庆 400044)



**摘 要** 我国农村饮用水在水质和水量上均存在极大的安全隐患。在“城市中心主义”立法理念下, 农民的饮用水安全利益被忽视, 现行监管体制和偏向性制度安排难以满足农村饮用水安全保障的需要, 农村饮用水安全保障法律供给严重不足。为切实保障农村饮用水安全, 必须使立法理念向“城乡统筹立法”转变、理顺监管体制、分类构建适宜的法律监管制度并完善城乡均衡化的融资保障制度, 以实现饮用水安全保障的城乡一体化。

**关键词** 城乡一体化; 饮用水; 农村饮用水安全; 法律制度; 城市中心主义

**中图分类号**: D 912.6    **文献标识码**: A    **文章编号**: 1008-3456(2015)03-0064-07

**DOI 编码** 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2015.03.011

从法学的视角来看, 城乡一体化是指“政府在制定法律、政策时, 应该统筹考虑城乡社会、经济和政治的发展状况, 寻求均衡性的制度安排, 而非偏向性的制度安排, 为每一位国民提供平等的法定权利”<sup>[1]</sup>。通过均衡性制度安排推进城乡公共产品供给的均等化是城乡一体化的基本内容, 也是破解当前严重的城乡二元对立、促进城市和乡村这两个不同特质的人类生存区域能协调发展的关键。饮用水是与公民的基本权利密切相关的公共产品, 全体居民的饮用水安全利益理应在均衡性制度安排下被一体保护。然而, 长期以来工业优先的发展战略和城乡分立的制度逻辑诱致了城乡二元结构下的非均衡利益格局。以“城市中心主义”为立法理念的饮用水安全法律保障体系正是遵循了这一制度逻辑, 偏向性的制度安排人为隔断了城市与农村饮用水安全保障之间的关联, 直接导致农村饮用水安全被忽视。当前, 完善农村饮用水安全法律保障体系、保障农村饮用水安全成为城乡一体化背景下公共服务均等化最现实、最迫切的要求。

## 一、困境: 农村饮用水安全形势十分严峻

水是人类生存的基本保障, 饮用水安全问题一

直都在环境法学的关注视域中, 2014 年兰州自来水苯超标事件再次将饮用水安全问题推至风口浪尖。然而, 与城镇供水重大污染事故受到的关注度相比, 长期性、潜伏性的农村饮用水安全问题却没有被充分重视。事实上, 我国农村饮用水安全面临的形势更为严峻。截至 2011 年底, 全国仍有 2.981 亿农村人口(含国有农林场)和 11.4 万所农村学校存在饮水不安全问题<sup>[2]</sup>。农村饮用水安全形势严峻突出表现在以下 2 个方面。

### 1. 水质问题严重

一方面, 天然水质超标问题未得到根本解决。目前农村部分地区居民饮用因地质等自然原因导致的氟超标水、砷超标水和苦咸水的现象仍然存在。另一方面, 人为污染水质超标问题日益严重。其一, 分散式供水水质普遍难以保障。截至 2010 年底, 全国尚有 4 亿多农村人口的生活饮用水采取直接从水源取水、未经任何设施或仅有简易设施处理的分散供水方式, 占全国农村供水人口的 42%, 其中 8 572 万人无供水设施, 直接从河、溪、坑塘取水<sup>[2]</sup>。地表水源和地下浅井易受地表渗透影响, 在农村水体污染十分严重的情况下分散式饮用水必然普遍存在水质问题。其二, 集中式供水存在不同程度的安全问题。农村已有的集中式供水, 由于大多数乡镇、村级

收稿日期: 2014-09-30

基金项目: 国家社会科学基金项目“生态利益衡平的法制保障研究”(12BFX120); 广东海洋大学 2014 年度人文社会科学研究重点项目“我国海洋生态安全预警法律机制研究”。

作者简介: 谢 玲(1977-), 女, 讲师, 博士研究生; 研究方向: 环境与资源保护法学。E-mail: xlcy24@163.com

供水基础设施普遍较为薄弱,与供水系统相配套的水处理设施和水质检测设备缺乏,供水管网陈旧老化,运营维护资金不足,运行管护难、水质合格率普遍较低。以浙江省为例,该省农村自来水覆盖率在2012年已达到97%,远远超过全国农村自来水平均的覆盖率,然而,浙江省卫生部门的监测情况报告显示,全省农村饮用水地表水源采取水源保护措施的仅占15%,农村饮用水水质卫生合格率在2012年为41.97%<sup>[3]</sup>。

## 2. 水量不足

受季风气候的影响,我国降水的时空分配不均,季节性缺水 and 区域性缺水并存。特别是我国北方和西北内陆河地区,长年干旱少雨,水资源短缺,地下水超采严重,严重影响农村的供水安全<sup>[4]</sup>。因此,我国农村饮用水存在内源性污染和外源性污染交错、水源性缺水和水质性缺水并存的严峻形势。

饮用水安全问题作为我国农村社会所面临的累积性环境风险,不仅大大降低了农村社会发展的可能性,甚至在局部地区严重威胁到农民的生存,并颠覆着村落社会,使其本身的存续成为问题。据世界卫生组织统计,在发展中国家,80%的疾病是由于饮水不安全和恶劣卫生条件造成的<sup>[5]</sup>。2013年官方文件首度承认在我国农村散落着“癌症村”,这些村的村民大多是因为长期接触或饮用了受致突变、致癌物质污染的水,导致人体机能严重受损,从而引发某一村庄癌症病的大规模暴发<sup>①</sup>。

## 二、反思:农村饮用水安全问题的法律原因

我国农村饮用水安全问题日趋严峻的原因是多方面的:一方面,农村居民居住分散,饮用水源类型复杂、点多面广,水源保护和水质保障难度大;另一方面,农业生产方式、农村经济增长模式、农民生活方式及城市工业污染转移产生的污染导致农村饮用水安全问题持续恶化;更为重要的是,农村饮用水属于公共产品的范畴,由于公共产品外部性的存在,农村安全饮用水的供给无法通过市场机制自发提供,政府在公共产品的有效供给方面应当负主要责任。但长期以来的城乡二元结构使公共资源的配置整体上向城市倾斜,诱致与农村饮用水相关的公共产品供给严重不足,这进一步加剧了农村饮用水安全问题的严峻性。

解决农村饮用水安全问题需要遵循水环境治理

的规律,把握农村饮用水安全问题的特征,实现农业生产方式、农村治理模式及公共产品供给模式的深刻变革,这种全面的变革需要有科学决策机制、合理的制度安排、有效的执行体制以及全社会的积极行动<sup>[6]</sup>,这必然涉及深层的利益冲突和平衡。法律通过均衡性的制度安排,设定权力运行机制和权利保障程序,以实现资源的公平与有效配置和利益的平衡与调整。农村饮用水安全涉及多个要素,无论是水源的保护、治污防污还是饮水工程的建设和管理均需要长效机制来加以保障,而我国饮用水安全法律体系存在的缺陷却制约了法律制度对农村饮用水安全的保障功能。

我国法律体系中涉及饮用水安全管理的法律法规包括以下层级:一是人大常务委员会颁布的法律,如《水法》(2002年)、《水污染防治法》(2008年)等。二是行政法规、部门规章及技术标准、规范,这些规范集中了我国饮用水安全保障的大部分规定,如《城市供水管理条例》(1994年)、《生活饮用水卫生标准》(2006年)等。三是一些地方性法规,如《重庆市饮用水源污染防治办法》(2003年)、《广东省饮用水源水质保护条例》(2010年)等。这些法律法规既涉及水质保护又涉及水量保障,并形成了水源地保护、水质标准、水质监测、突发事件应急预案等一系列法律制度,构成了我国饮用水安全监管的初步框架。在这个制度框架下,“全国大多数城市对饮用水源保护区作了划分,建立了一大批水源保护区,积极开展城市饮用水安全的污染防治工作”<sup>[7]</sup>。尽管城市饮用水安全现状仍然不尽人意,但并不能因此而否定已经取得的成效。截至2010年底,85%的地级以上城市集中式饮用水水源划定了保护区;全国城镇人口集中供水普及率达90.3%;按照自2012年7月开始实施的新《生活饮用水卫生标准》,全国设市城市公共供水厂出厂水水样达标率为83.0%<sup>[8]</sup>。

然而,长期以来,工业优先的赶超型发展战略和以户籍制度为核心的城乡分立的制度逻辑诱致壁垒林立的城乡二元结构,异化的城乡二元结构的突出表征是公共产品供给的非均衡化。饮用水安全保障法律体系作为非均衡性制度安排的一部分,恰恰遵循了城乡分立这一制度逻辑。农村饮用水的优先性大大低于城市饮用水甚至是工业用水,与城市饮用水安全法律保障现状相比,农村居民的饮用水安全被忽视,农村饮用水安全保障在现行立法中被付之阙如。饮用水安全立法的这一根本缺陷集中体现在

以下 4 个方面。

### 1. “城市中心主义”立法理念的严重偏差

立法理念反映着立法者的价值观、意识和理性,并决定了立法目标、原则的确立和制度、具体规范的设定。作为法律制度设计和立法活动的灵魂,立法理念在很大程度上决定了所立之法是否良善并是否具有执行的正当性。“城市中心主义”的立法理念是指立法在目标、原则、制度和具体规范的设定上均表现出为城市立法、为工业立法的偏向,在利益保障上人为区分了城市和农村两个不同区域,并通过非均衡的制度安排导致社会资源配置整体上向城市倾斜,致使农民的经济、社会等权利被边缘化。“城市中心主义”的立法理念深深根植于饱受诟病的城乡二元结构。与“都市化”趋势相应和,“城市中心主义”立法在很大程度上遗忘了中国农村和农民的平等权利之保障。

检视我国饮用水安全保障立法现状,不难发现饮用水安全保障立法是对“城市中心主义”立法进行注释的一个合格样本:首先,部分法律法规在立法目标中旗帜鲜明地提出以保障城市饮用水安全为目的。《城市供水管理条例》第 1 条、《城市供水水质管理规定》第 1 条均明确提出以保障城市供水水质安全为目的。其次,饮用水安全保障基本制度主要针对城市集中式供水,在农村难以适用。“如《生活饮用水卫生监督管理办法》,基本上是针对集中式饮用水源,尤其是城市的统一供水而制定的,没有覆盖到农村的分散式饮用水源和其他一些集中式的饮用水源。”<sup>[9]</sup>再次,涉及农村饮用水安全保障的法律规范缺乏科学性、可操作性。如在农村生活垃圾污染水源日益严重的情况下,《固体废物污染环境防治法》第 49 条却未能对其进行规制,而是直接交由地方性法规自行规定;虽然新《水污染防治法》第四章第四节有针对农药化肥的使用以及发展畜禽养殖场、水产养殖场等造成农村水污染控制方面的规定,但却没有规定相应的处罚措施来规制这些禁止性行为。可见,“城市中心主义”的立法理念导致我国饮用水安全保障立法缺乏环境正义的考量,农村饮用水安全保障和农民饮用水安全权利被模糊和虚化。

### 2. 农村饮用水安全监管体制缺陷明显

饮用水的公共产品属性使有效的政府监管成为保障饮用水安全的关键。然而,偏向性的制度安排导致我国现行的农村饮用水监管体制存在较大缺陷。

第一,农村饮用水安全监管主体不明。《城市供

水管理条例》第 7 条明确了建设部门从行业管理的角度负责城市供水安全,但现行法却没有明确农村饮用水安全的主管部门,从而导致农村饮用水安全监管主体不明。在实践中,有的地方政府指定市园林局为全市农村饮用水安全工程的主管部门,有的以水务局为全区农村饮水安全工程的主管部门,下设农村饮用水管理办公室行使辖区内农村供水管理职能。这不仅有碍监管职权的有效行使,更有违公权力行使“无法律即无行政”要求之嫌。

第二,从饮用水监管机制的横向运行来看,农村供水从规划、建设到运行管理缺乏统一有效的监管。《水法》确立了我国水资源管理统管部门与分管部门相结合的体制,这种体制看起来很完美,但实际运行过程中却出现各部门之间职能交叉、分工不明的机制性问题,从而难以形成农村供水从规划、工程建设、运行到后续管理的整体性机制。

第三,从饮用水监管机制的纵向运行来看,县级以下的农村饮用水安全监管缺位。我国县级以下没有设置专门的环保行政机构,部分地区甚至连县级农村饮水安全管理机构也未设立。截至 2010 年底,全国仍有 31% 的县没有成立县级农村饮水安全管理机构<sup>[2]</sup>。乡镇一级及以下的饮用水安全监管力量十分薄弱,农村基层的饮用水安全管理责任难以落实,制度化、规范化的管理体系难以形成。如“目前农村化肥、农药的使用基本上处于无监管状态,一些剧毒农药的容器往往与生活垃圾一起遗弃,对农村饮用水安全造成极大威胁”<sup>[10]</sup>。

### 3. 适用于农村饮用水安全监管的制度严重缺位

农村饮用水源类型多样、污染源点多面广、取水方式多元,农村饮用水安全有着不同于城市饮用水的复杂性。但这种复杂特性却未能在立法中被充分考虑,现行立法构建的饮用水安全保障法律制度主要针对的是点源污染和城市集中式供水,与我国农村饮用水安全问题的复杂特征不相适应。“说现有的制度基本不能适用于农村可能有些武断,但绝大部分制度是针对城市和工业污染控制却是不争的事实。”<sup>[11]</sup>在“城市中心主义”的立法理念下,适用于农村饮用水安全监管的法律制度严重缺位。

(1) 供水单位资质管理制度缺位。供水工程的设计、施工和供水单位的经营必须由具备相应资质的单位完成并符合有关技术标准的规定,其供水能力、供水水质才可能达到设计要求和安全目标。但目前农村饮用水安全工程建设及运行管理缺乏相应

的行业技术标准和规范,虽然水利部在2004年制定并发布了《村镇供水单位资质标准》,但却缺乏具体的执行规范来规制供水工程建设和供水行业行为。村镇供水工程形式多样、规模大小不一,有的供水设施以村为单位,由村干部承包运营,农村饮用水工程在规划选址、招投标、工程建设和供水单位的经营管理、设施维护等方面都存在较大的漏洞,为数众多的施工单位和供水单位出现资质不齐、施工质量不过关、供水水质不达标的问题。

(2)水质监测制度缺位。水质监测是收集饮用水取水、用水、节约和保护等基础数据资料和对饮用水风险进行识别、分析、评估及应对的基础,只有真实、客观、足量的观测数据才能支撑饮用水管理和各项制度的落实。我国在城市和重点流域开展了饮用水源地水质监测与评价,国家水质中心主要负责监管城市供水水质。但乡镇及以下的农村饮用水水质监测基本上还是空白,各市县的水行政部门未将监测网络延伸至广大农村,有关研究和监测技术落后,小型的集中式供水工程没有配备必要的检测人员和检测设备,对分散式供水甚至没有建立正式的检测制度。虽然2007年开始实施的《生活饮用水卫生标准》将饮用水水质指标由35项增至106项,并明确规定新标准适用于城乡各类集中式和分散式生活饮用水,但具备106项指标监测能力的单位主要是省级、省会城市、计划单列市的监测站,在不具备基本监测能力的广大农村根本不可能实施。

(3)应急预案制度存在缺陷。《水污染防治法实施细则》第19条对发生水污染事故的事后应急作出了规定。但该制度存在以下不足:首先,现有的应急制度是事故发生后的“亡羊补牢”,却未有预警之功能。由于农村饮用水水质监测制度缺位,目前难以建立农村饮用水安全预警监测数据库和农村饮用水水源资料库,当然也不可能对农村饮用水安全状况进行有效评估并建立农村饮用水安全突发事件预警机制。其次,目前的饮用水安全应急预案制度针对的是突发性污染事故,却忽视了农村地区因自然因素引起的饮用水安全应急问题。如对因特殊的干旱年、连续干旱年等自然灾害引起的紧急状态的处理,法律并未作出规定。在应急备用水源制度尚未建立的情况下,农村地区一旦发生水污染事故或者连续干旱缺水,基本饮用水水量将得不到保障。

(4)公众参与制度缺位。公众参与制度具有促进社会正义和推进民主自治进程的内在价值。农村

饮用水污染源分散性的特征决定了农村饮用水安全管理中农民和农村社区参与和自我规制的重要性,农村饮用水安全问题的解决需要通过良好的制度设计促进相关主体的集体行动。《水污染防治法》《行政许可法》和《水行政许可实施办法》等法律法规为水资源管理制度实施中社会公众和利益相关者的参与提供了一般性依据,但对饮用水保护领域的公众参与却缺乏专门的规定,即对公众参与饮用水保护事务的具体途径、程序、步骤以及该参与权受到侵害时的具体救济措施、侵权行为人应承担的法律责任等内容均未作出明确规定。事实上,在农村饮用水安全保障领域,公权力机关奉行的仍然是自上而下的单向度管理模式。“官方话语和专家学者假定了农民作为弱者无能力、无知识的背景”<sup>[12]</sup>,将农民仅仅看作法律被动的执行者,忽略了农村居民自身的智慧,也忽视了农村饮用水安全问题的不同特征,立法难以反映农村居民的利益和实际需求,法律显得抽象而与乡村社区相对疏离,难以培育农村居民和农村社区的自我规制能力和激发其参与饮用水安全保障的积极性。

#### 4. 农村公共产品供给融资制度保障乏力

我国农村地域广阔,对于中小型集中式供水而言,由于人口居住分散、水源点偏远、供水管线长、施工难度大,因而单位制水成本和工程运行成本较高;对于分散式供水而言,由于受益人口密度更小,水源保护和水质监测及管理的成本将更高,供给成本的聚集性和低效性使农村饮用水的保障更加依赖于稳定有效的投融资制度。然而,目前农村饮用水的供给却遭遇了资金严重不足的困境,无论是饮用水基础设施建设还是农村饮用水源的保护均存在较大的资金缺口。资金缺乏使集中式供水的受益人口受限,到2010年底农村集中式供水人口比例只达到58%<sup>[8]</sup>,而且大部分农村集中式供水工程缺乏必要的与供水系统相配套的水处理设施和水质检测设备,已有的饮用水工程供水设备陈旧,制水工艺简单,其质量和运行均难以保障,甚至有的饮用水工程因资金缺乏难以运转而被废弃。

资金短缺成为解决农村饮用水安全问题最直接的困难。城乡二元的资源配置模式导致农村公共产品供给融资制度在解决资金短缺困境时表现乏力。

(1)政府投入严重不足。饮用水的公共物品属性决定了政府应当通过均衡性资源配置,使城乡居民获得安全饮用水的权利均得到保障。然而,反观

我国的公共资源配置,城乡二元的公共产品供给制度导致公共财政支出大多集中于改善城镇的公共设施,给予农业和农村的财政投入总体不足。“污染防治投资几乎全部投到工业和城市,农村环保设施几乎为零。”<sup>[13]</sup>虽然近年来,用于农村饮用水安全工程的国家财政支出绝对量呈增加趋势,但相对量仍处于较低水平。

(2)各级政府资金供给责任不明。在我国税费改革后,分税制的制度性缺陷使基层政府财政收入有限,但提供农村公共产品的职责却层层下放,基层政府的财力与事权的不匹配成为农村公共产品供给不足的制度性诱因<sup>[14]</sup>。在中央财政投入有限,农村县乡财政普遍困难,很多地方政府配套资金难以落实到位的情况下,农村饮用水工程建设的制度外筹资往往成为常态,这必然加重了农民的不合理经济负担。

(3)融资渠道较窄,资金供给主体单一。目前乡镇供水工程投融资渠道主要来自财政资金和受益群众自筹资金,社会资本参与安全饮用水的供给十分有限。无法激励社会资本有效参与的单一政府供给模式,一方面因政府财力有限出现资金短缺,另一方面也可能因“政府失灵”导致资金使用的低效。

上述缺陷是异化的城乡二元结构在饮用水安全立法领域的反映。“城市中心主义”立法大大减损了法律制度在实际运行中的保障功能,导致现行饮用水安全法律体系在保障农村饮用水安全时显得尤为孱弱。

### 三、重构:农村饮用水安全保障的法律供给

立法需求根源于主体对利益保障的期待,从当前饮用水安全立法的制度体系来看,很显然,保障农村居民饮用水安全利益的期待并没有得到满足,农村饮用水安全保障法律供给严重不足。当城乡二元结构下的偏向性制度安排无法适应农村饮用水安全保障的现实需要之时,以城乡融合代替城乡分立,以城乡饮用水安全法律保障一体化为目标的制度变革就成了必然的选择。这就要求从理念到制度进行一系列的革新,以构建和完善农村饮用水安全法律保障体系。

#### 1. 转变“城市中心主义”的立法理念

“城市中心主义”立法理念是饱受诟病的城乡二元结构的产物,它既违背水循环自身演化的机理,又

与社会公平的价值目标相背离。生态系统是一个“完整的生物体”,人类应该尝试使“所有齿轮”保持良好的运转状态<sup>[15]</sup>。城市与乡村只是两个具有不同特质的区域,水循环的规律性和水环境的整体性决定了二者在饮用水安全保障领域的高度相关性。一个基本的事实是:城市供水的水源地本身就在农村,当农村饮用水安全问题日益严重的情况下,城市饮用水安全自然难以得到真正保障。而且,从法的正义价值和人权保障目标出发,保障全体国民获得安全饮用水是政府的基本义务,农村居民应平等享有安全饮用水的获取权。

因此,走出饮用水安全问题的困境,推进饮用水安全保障城乡一体化首先需要在立法理念上进行突破,实现从“城市中心主义”向城乡统筹立法理念的转变。申言之,饮用水安全保障立法应着眼于全局,充分考虑城市和农村饮用水安全保障各自的特点,平等对待、兼顾协调城市和农村在饮用水安全保障方面的利益<sup>[16]</sup>。饮用水安全保障城乡一体化的路径选择是通过制定统一的《安全饮用水法》,将农村饮用水安全问题纳入法律的调整之下,明确农村居民享有与城市居民平等的权利,尊重城市和农村在饮用水安全问题上的不同特点并建构适宜的法律制度,最终实现水生态系统得以改善、城乡饮用水安全均得到保障的目标。

#### 2. 理顺监管体制

应对农村饮用水安全问题的关键在于强化对农村饮用水安全的监管。首先,立法应明确农村饮用水安全的负责部门。由水利部负责农村饮用水安全,或者由建设部统一负责全国的饮用水安全保障;并进一步明确地方政府中负责本辖区农村饮用水安全的专职机构并完善主管部门的责任追究制度。其次,改变饮用水监管多头管理乱象。将水利部门、城建部门以及卫生部门的交叉和重叠的职能部分进行归并,进一步明晰各分管部门的职责和权限,建立各部门之间的协调机制,克服水资源管理中部门分割、地区分割的痼疾。再次,将饮用水安全监管行政职能延伸至乡镇。农村地域辽阔和居住分散等特征确实给政府的监管带来了困难,但不能因此而忽视农村居民的饮用水安全。可以尝试将目前的巡回监督检查制度化,定期对本辖区农村的饮用水安全进行监管<sup>[16]</sup>。最后,在充分发挥基层自治组织作用的基础上,吸收村民参与协同管理。如针对多村共用流动性水源的情况,可以考虑建立跨村镇的农村社区

饮用水源保护协会,参与协助农村饮用水安全管理,形成有效的社会共治机制。

### 3. 分类构建适宜的监管制度

农村饮用水安全问题的复杂性决定了法律规制方法的层级性。相对于分散式供水,大型集中式供水的优点在于监测和管理更为便利,供水水质更容易得到保障。因此,应尽可能地将城市饮用水公共服务向农村延伸;在城市水务企业延伸确有困难或运行成本过高的乡村,政府应优先考虑建立中小型的集中式供水设施,有条件的地方应建设跨村、跨乡镇联片集中供水工程;对于的确不具备集中供水条件的乡村,才采取分散式供水或分质供水。在城市供水系统能覆盖到的农村地区,按照城市集中式饮用水安全保障制度进行管理,使该部分农村饮用水真正实现与城市供水“同网同质同服务”。因而,农村饮用水安全制度建设的重点是构建和完善适宜农村中小型集中式供水和分散式供水的监管制度。

(1)完善供水单位资质管理制度、建立农村饮用水安全工程长效运行机制。截至2010年底,全国已建的农村集中式供水工程中,有90%是单村供水工程<sup>[8]</sup>。农村供水工程规模小、分布广、工程实施时间紧,工程建设和运行管理存在诸多问题。立法应尽早出台中小型供水工程的行业标准和管理规范,实现工程建设管理的制度化。首先,应设置供水工程设计施工单位的资质条件,建立供水单位人员的从业资格、后续培训等制度;对分散式取水,立法应规定政府对用户进行技术指导和培训的义务。其次,需建立和完善农村饮水安全工程长效运行机制。立法应明晰工程产权,落实工程管理主体,明确工程管理责任。并积极推广以县为单位,集中建立农村饮水安全工程管理服务机构和维修养护基金的做法,促进农村饮用水工程长效良性运行。

(2)将监测网络向农村延伸,完善农村饮用水水质监测制度。加强农村饮用水安全监测的技术研究,推进农村水质监测系统的建设是今后农村饮用水工程建设战略重点。首先,充分利用现有县级水质检测机构,将“供水单位日常检验、县级行业主管部门巡检和卫生部门定期检测相结合”<sup>[16]</sup>,建立农村饮用水水质监测的常态化机制;其次,加强农村饮用水水质监测能力的建设,如具体规定与农村中小型集中供水工程相配套的专业检测人员和检测设备的配置;再次,将分散式供水纳入水质检测的范围。

(3)健全应急预警制度。首先,在对农村饮用水安全状况进行全面了解的基础上,对当前农村饮用水的安全性进行评估,并建立农村饮用水水源资料库及农村饮用水安全预警监测数据库。其次,将因自然因素引起的农村饮用水安全问题纳入现行饮用水应急预警制度的范围。再次,建立农村应急备用水源制度,增强地方政府的应急处置能力。

(4)完善公众参与制度。首先,政府应公开农村饮用水信息,建立监测结果公示制度,完善信息公开制度,使农村居民能便利地获知饮用水的安全状况和有关部门对农村饮用水安全进行管理的信息。其次,应明确农村居民参与饮用水安全保障的权利,畅通农民对饮用水安全需求的表达渠道。如发挥农村居民集体自我管理的作用,推行用水户全过程参与的供水管理模式等。再次,应加强饮水卫生知识的宣传教育,提高农民的饮水安全意识,尤其应重视对分散式供水用户的安全技术指导。

### 4. 确立均衡化的融资保障制度

公共服务均等化的核心在于公共资源的均衡配置,而公共财政是实现公共资源配置均衡化的基本手段。因此,应改革长期以来向城市倾斜的财政体制,合理配置饮用水安全保障的公共资源,建立城乡均衡化的资金保障制度。其一,充分发挥公共财政的基础性作用,加大公共财政的投入力度。在增加预算内财政在农村饮用水安全领域的投入总量的同时,应确保财政投入的增速不低于国家财政总支出的增速。其二,合理划分各级政府的财政支出责任。虽然保障农村饮用水安全是各级政府共同的责任,但与农田水利保护不同,农村饮用水安全保障具有受益范围溢出地方的正外部性,主要应由中央政府来提供,地方政府主要承担的是管理职责及与其财政能力相适应的投入责任。其三,拓宽融资渠道,建立多元化的融资机制。因经济能力有限并出于公平的考虑,农村饮用水基础设施建设中农民自筹资金的比例应受到严格限制,但完全依靠政府供给的单一模式也难以满足农村饮用水安全保障的资金需要。吸引社会资本参与一方面可以拓宽农村安全饮用水供给的融资渠道,同时可以通过竞争在一定程度上克服有限资金低效使用的问题。公共产品正外部性的存在导致农村安全饮用水的供给无法由市场机制自发提供,因此,立法应通过明晰产权,并从信贷、财税、金融以及土地使用权等方面设置一系列的激励措施,吸引社会资本参与农村饮用水保障的

供给,构建以政府供给为主、社会资本参与的多元化融资制度。

### 参 考 文 献

- [1] 杨华.论社会保障城乡一体化法律体系之构建[J].宁夏社会科学,2009(2):29-32.
- [2] 发改委,水利部,卫生部,环境保护部.全国农村饮水安全工程“十二五”规划[R].北京:发改委、水利部、卫生部、环境保护部,2012.
- [3] 王邓红,姜海军,殷芳芳.浙江农村饮用水提升工程研究[J].给水排水,2014(8):19-23.
- [4] 李广荣.我国农村饮用水安全保障法制体系研究[D].北京:中国政法大学法律硕士学院,2012:8-9.
- [5] 陈沙沙.农村安全饮水的建与管[J].民生周刊,2014(2):32-49.
- [6] 吕忠梅.美丽乡村建设视域下的环境法思考[J].华中农业大学学报:社会科学版,2014(2):1-9.
- [7] 李仰斌,张国华,谢崇宝.我国农村饮用水源现状及相关保护对策建议[J].中国农村水利水电,2007(11):1-4.
- [8] 杜鹰.国务院关于保障饮用水安全工作情况的报告——2012年6月27日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十
- 七次会议上[EB/OL].(2012-07-11)[2013-12-28].http://www.npc.gov.cn.
- [9] 曾文革,许恩信.中国西部农村饮用水安全法律保障研究[J].资源科学,2008(4):513-517.
- [10] 潘泊,穆宏强,汪洁.我国农村饮水安全保障立法初步研究[C]//中国法学会环境资源法学研究会.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.南京:会务组,2008:259-263.
- [11] 吕忠梅.《水污染防治法》修改之我见[J].法学,2007(11):136-143.
- [12] 朱力,龙永红.中国环境正义问题的凸显与调控[J].南京大学学报:哲学·人文科学·社会科学版,2012(1):48-59.
- [13] 潘岳.环境保护与社会公平[J].绿叶,2004(6):20-25.
- [14] 贾康,阎坤,鄢晓发.农村公共产品供给机制创新研究——对江苏省农村低保、医疗卫生和教育情况的调研[J].财政研究,2007(5):2-9.
- [15] 李笑春,曹叶军,叶立国.生态系统管理研究综述[J].内蒙古大学学报:哲学社会科学版,2009(4):87-93.
- [16] 谢玲,黄锡生.从城市中心主义到统筹立法:饮用水安全保障立法理念的嬗变[C]//中国环境资源法学研究会.生态文明法制建设——2014年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集(第三册).广州:会务组,2014:952-958.

### 注 释:

- ① 中国民间专家估计,若包括非官方数据资料,全中国大陆的癌症村约达 459 个,且有逐渐往中国中西部扩散的迹象。

## Restructuring of Legal System of the Security of Drinking Water in Rural Areas under the Background of Urban-rural Integration

XIE Ling<sup>1,2</sup>, HUANG Xi-sheng<sup>2</sup>

(1.Law School of Guangdong Ocean University,Zhanjiang,Guangdong,524088;

2.Law School of Chongqing University,Chongqing,400044)

**Abstract** The drinking water in rural areas has great potential safety hazard on the water quality and water quantity in our country.Under the legislative idea of “city center”,the farmers’ interests of drinking water security are neglected.The current regulatory system and bias system arrangement can not meet the needs of the rural drinking water safety,and rural drinking water safety is facing a serious legal guarantee shortage.To guarantee rural drinking water safety,it is necessary to make legislative idea to the “urban and rural areas as a whole the legislation” straighten out supervision system,classify and forming the proper legal supervision system and perfect financing guarantee system of urban and rural equalization,and realize the urban and rural integration of the safety of drinking water security.

**Key words** urban-rural integration; drinking water; rural drinking water safety; legal system; city center