



浅析东江流域高质量发展中水环境保护法律困境和制度完善

■ 文 / 王素明

“清清东江水，日夜向南流，流进深圳，流进港九，流进家门口。一江水，连三地；赣粤港，一家亲！”东江流域是珠江流域四大水系之一，作为我国重要的饮用水源型河流，为粤港澳三地提供生活及工农业用水，是华南地区的政治水、生命水和经济水^①。20世纪90年代至2015年，随着珠三角地区工业化、城镇化进程不断加快，粗放型污水排放和城市用水的持续增长导致东江流域水环境持续恶化，严重影响了流域内居民的生产、生活安全。之后，由于流域

内地方各级政府坚持“绿水青山就是金山银山”理念，采取强有力措施治理东江流域水环境污染，以及沿岸人民群众环保意识的普遍提升，东江流域水质明显提升。在新时代条件下，全体人民向往追求美好生活以及粤港澳大湾区建设进程的日益加速，国家对生态环境的治理标准和要求也在不断提升。在此情境下，从法律层面上，建立完善东江流域水环境保护法律制度对加强东江水环境保护监管，特别是跨界水污染治理具有现实意义。

^① 林凌、巨栋、刘世庆.上下游水资源管理与水权探索—东江流域广东河源考察[J].开放导报, 2016, (1).

一、东江流域水环境司法保护现状

随着水环境保护意识不断增强，东江流域各地通过积极实践，不断探索建立流域内水环境保护的规章制度、协作机制。

（一）省级层面

（1）江西省制定有关规章制度及相关通知文件。如2003年8月，江西省人民代表大会常务委员会出台了《关于加强东江源区生态环境保护 and 建设的决定》，提出“全力推进东江源区生态环境的保护和建设，建立和健全源区生态环境保护 and 建设的责任制。省、赣州市和源区各县人民政府对本辖区生态环境质量负责”“切实加强领导，注重综合协调，及时解决工作中存在的问题。”

（2）广东省制定有关规章制度及相关通知文件。如2011年3月4日广东省人民政府令第157号公布了《广东省东江流域新丰江枫树坝白盆珠水库库区水环境保护办法》（2017、2024年进行了修订），加强广东境内东江流域新丰江、枫树坝、白盆珠水库库区水环境保护。

（二）地市级层面

2009年8月，惠州市人民政府印发了《2009年度东江水源涵养林整治工程实施方案》，要求各县、区人民政府要切实加强领导，协调好关系，落实责任制，解决实施过程中的问题，确保整治工作顺利进行。2013年11月27日，深圳市人民政府令第259号公布的《深圳市东江水源工程管护办法》，旨在加强深圳市东江水源工程管护，优化配置水环境，保障生产生活用水，促进经济和社会发展。2019年4月16日，河源市人民政府办公室印发了《东江新丰江河源段水环境综合整治三年行动方案》，进一步加强东江、新丰江河源段水环境保护，深入实施绿色发展战略，确保东江、新丰江流域水环境安全。

（三）司法协作机制

为筑牢东江流域生态环境保护司法屏障，加强区域司法协作，粤赣两省的司法机关积极探索建立

旨在保护东江流域水环境的司法协作机制。2019年，广东省惠州、河源、东莞三地检察机关在惠州市人民检察院联合签署“东江流域生态环境和自然资源公益保护协作机制”，三地检察机关将围绕东江流域生态环境特点，以办理公益诉讼、刑事犯罪案件为抓手，通过互相协作配合，形成监督合力，共同打击破坏生态环境资源犯罪。2023年4月，江西安远、定南、寻乌三县人民法院在安远联合签署《东江流域（江西段）环资司法协作框架协议》。三地法院立足审判职能，明确了“加强环境资源审判‘三审合一’，统一裁判尺度”“强化区域环境公益诉讼和损害赔偿协作”“共同拓展和完善恢复性司法实践”等7项协作事项。围绕上述事项，建立了环资审判信息共享、管辖磋商、审判执行协作、学术交流等机制。

2023年6月，深圳市中级人民法院与深圳、河源、惠州、汕尾、东莞五市市人民检察院签署《东江流域环境资源司法保护协作实施细则（试行）》，对司法协作过程中的联席会议制度、日常联络机制、诉前会商机制、环境风险预警机制、案件线索移送机制、判后回访机制等作出详细规定，标志着东江流域生态环境司法保护协作迈入常态化运行和深层次发展阶段。

二、东江流域水环境保护法律困境

（一）没有专门立法。目前，粤赣两省还没有联合制定跨区域的东江流域水环境保护专门立法。现有立法主要集中于流经地级市相关立法或是对东江流域个别重点区域水环境保护立法，如深圳市人民政府于2013年11月27日，公布《深圳市东江水源工程管护办法》；广东省人民政府于2011年3月4日公布的《广东省东江流域新丰江枫树坝白盆珠水库库区水环境保护办法》。类似立法只适用于某一个地市或东江流域的某个区域，没有对东江流域整体水环境保护进行整体立法，因此难以形成强有力的、系统的、全方位的法律保障。另外，粤赣两省市都有出台地方决定、批复、通知之类的规范性

文件,如江西省人民代表大会常务委员会于2003年8月1日发布的《关于加强东江源区生态环境保护和建设的决定》、惠州市人民政府2002年出台了《关于做好深圳东部供水工程惠州段安全保护工作的通告》等,但因未上升到法律层面,在长效性、强制性方面力度不够,难以被很好地执行和遵守,导致东江流域水环境利用保护效果相对有限。

(二) 执法存在困难。一是执法标准不统一。各地在制定有关东江流域水环境保护的地方法规、规章制度及政策文件过程中,往往是结合各地实际情况和辖内标准提出具体要求,难免造成各地的法律制度和政策文件有不一致的情况,从而给执法者造成较大困扰,不利于水环境的治理保护。二是执法体制不完善。结合东江流域情况,广东省水利厅设有广东省东江流域管理局,正处级单位,受省生态环境厅委托开展东江流域生态环境监管相关事务性工作。江西省水利厅没有设置东江流域专门管理机构,东江源区生态环境监管职责仍属于江西省生态环境厅,形成流域执法主体跨省份跨系统的局面,缺乏统一协调,不利权责划分。三是执法效果受影响。由于没有专门立法,导致相关行政机关只能在自己管辖范围内开展执法,难以兼顾其他区域执法情况或环境影响,难以形成治理保护合力,影响东江全流域、全体系、全过程的水环境保护治理。

(三) 司法存在“壁垒”。东江流域涉及地区比较广,发生在该流域的生态环境保护案件多为破坏行为地与损害结果发生地不一致的跨区域案件,这导致跨区域案件在司法实践中存在司法管辖和自由裁量方面的问题。为解决跨区域司法管辖权争议,目前也在探索设立跨行政区划的法院、检察院负责跨行政区划案件,并且最高人民法院也设立巡回法庭,但难以满足东江流域司法审判的数量与专业

性需求,不利于推进集中管辖、打破司法“省际”壁垒^②。在司法裁判中,涉及多人共同实施污染环境案件,这些人可能在不同地方被提起诉讼,由不同的法官审理,容易导致同案不同判的问题,不利于东江流域水环境保护高质量发展。

三、东江流域水环境保护法律制度完善

(一) 加快提升东江流域水环境保护法规的地位、效力

结合水环境保护涉及两省的实际,由粤赣两省人大或省政府出台一部符合东江流域水环境保护实际、突出粤赣水环境保护特色的法规,扩大法规的适用管辖范围,使法规能够覆盖东江全流域,解决两省及相关地市法规管辖冲突问题。

1. 明确流域水环境保护监管主体

2006年8月21日,广东省成立了广东省东江流域管理局。主要职责是承担流域全面推行河长制的具体事务性工作,包括流域水环境保护、参与核定干流及其三角洲河道和其他河道水域的纳污能力,对水功能区的水质状况进行监测等。由于东江流域在江西省域部分占整个流域的近十分之一,因此,江西省水利厅没有单独设立东江水环境保护机构,可以由水利厅相关部门机构经生态环境部门授权,对接东江源区水环境保护工作。由此,由粤赣两省水务主管部门和相关地级市、县(市、区)人民政府共同采取有效措施,加大对东江流域水污染防治力度,预防、控制和减少水环境污染。

2. 统一东江流域水环境质量标准

针对粤赣两省对东江流域跨省域河段水环境质量标准不统一的问题,由粤赣两省水务主管部门协同生态环境主管部门统一制定东江流域水环境质量标准。原则上,粤赣两省水环境质量标准中,哪一个更高、更严,就采用哪一个标准。从而以更高、更严的标准加大对东江流域水环境的保护力度。同时,对国家水环境质量标准中未作规定的项目,两

^② 丁国峰、吴依哲.淮河流域高质量发展中生态环保的法治完善[J].安徽农业大学学报(社会科学版),2023,32(6).

省水务主管部门和生态环境部门可以结合实际，作出补充性规定。在制定东江流域水环境质量标准时，应当征求粤赣两省有关部门及有关地市级人民政府的意见。

3. 加强东江流域水污染管控各项措施

为更好保护东江流域水环境，确保东江流域经济社会的可持续发展，必须严格限制东江流域水污染项目建设。一是严格控制重污染项目建设。各级政府要把握好经济发展与环境保护之间的关系，明确东江流域严格控制建设项目、禁止建设项目的范围。二是强化涉重金属污染项目管理。重金属污染防治重点区域禁止新（改、扩）建增加重金属污染排放的项目，禁止在重要生态功能区和因重金属污染导致环境质量不能稳定达标的区域建设涉重金属污染项目。三是严格控制矿产资源开发利用项目建设。严禁在饮用水源保护区、生态严格控制区、自然保护区、重要生态功能区等环境敏感地区内规划建设矿产资源开发利用项目。四是合理布局规模化禽畜养殖项目。东江流域内建设大中型畜禽养殖场（区）要科学规划、合理布局，进一步完善禁养区划定工作，依据各地实际情况将重要河段、区域划为禁养区。

（二）多地多部门协同配合开展东江流域水环境保护执法工作

开展东江流域水环境保护工作，要正确处理发展与保护、源区与上中下游之间的关系，以环境目标倒逼产业转型升级、以联防联控固化提升环境整治效果。

1. 明确重点工作任务目标

结合东江流域地理位置，粤赣两省的工作重点不尽相同。江西省重点任务就是加强东江源区水环境保护，以涵养水源、促进源头区清水产流为重点，开展灌区节水改造、农村垃圾处理、畜禽养殖治理、水土保持等综合治理工作。东江流域除了源

区及支流外，其他基本都在广东辖区，涵盖了东江流域上、中、下游地区。因此，广东省重点任务：在河源、韶关、梅州等中上游保护区大力实施水土流失治理工程，开展河湖环境综合整治与水生态修复，推进部分河段防洪生态综合治理，实施城镇污水处理设施及管网建设，开展灌区续建配套与节水改造等。在惠州、东莞、深圳等下游开发治理区实施城镇污水处理设施及管网建设，开展重点河道综合整治、东江大堤加固治理、重要控制性枢纽整治扩建与综合改造，推进生态湿地建设等^③。

2. 建立健全联防联控机制

在制定全流域法规的基础上，构建顺畅的联防联控机制，建立上中下游流域综合整治联席会议制度，定期召开会议通报工作进展，研究整治计划。上中下游地市进一步加强沟通协调，通过建立环境监察协作、水质联合监测、环境保护信息互通、部门联合执法、省际边界联动执法、跨境交叉执法、环境应急联动、突发事件协同处置等协作与合作制度，切实做到统一行动、信息互通，确保实现联合治污、同步治污。流域各地市加强组织协调，强化环境保护、水务、农业、林业、住建等部门之间的分工协作，推动形成党委政府领导、相关部门共同推进的合力治污机制，协同做好东江水环境综合整治工作。

3. 严格污染治理责任落实

地方政府是污染治理的责任主体，对辖区内的环境质量负责。建立完善督查、暗访和信息公开制度，加强对整治工作的跟踪、监督和指导；建立问责机制，各市环境保护部门要充分利用考核评估的指挥棒，联合监察、督查等部门对执行不得力、工作责任不落实、项目建设进展滞后、水环境质量改善目标未如期实现的相关县（市、区）负责人进行约谈。全面推行“河长制”，建立“河长”考核指标体系，设置考核断面，每年对“河长”实行考核

^③ 《财政部 水利部 环境保护部关于明确东江流域国土江河综合整治试点总体目标和重点任务的通知》

并向社会公布考核结果。各地要制定“河长”考核细则和奖惩办法，将重污染流域治理的主要目标、任务纳入各级政府负责人政绩考核。

4. 多渠道筹集保障资金

省财政加大资金支持力度，设立东江流域水环境综合整治专项资金；积极争取国家水污染防治资金支持力度。各级财政要整合环境保护、水利、农业、林业、城建等方面的专项资金，优先保障东江流域环境保护基础设施建设。流域内各市要尽快制定完善生活污水和垃圾处理费标准，征收费用原则上应能保证治理设施和处理系统正常运营的最低成本，不足部分由地方财政补足。拓宽投融资渠道，探索污染治理设施投资、建设、运行一体化特许经营模式。鼓励采取政府和社会资本合作模式筹集资金用于污水处理厂、生活垃圾处理系统等环境保护基础设施。推动流域内的大企业主动承担更多的环境责任，投入资金用于水环境综合整治。积极发动乡贤筹款捐资和捐建污染治理设施。

（三）进一步加大东江流域生态环境司法保护力度

公正司法是我国法治建设的重要保障，充分发挥司法对于生态环境保护中各种利益矛盾的衡量与取舍功能，维护国家利益，保护相关各方合法权益，进一步推动东江流域生态环境保护法治建设。

1. 探索构建跨行政区域司法审判制度

为有效解决东江流域跨区划生态环境保护案件司法实践困境，建议综合考虑东江流域在粤赣两省的面积、保护生态环境需要、实际案件类型数量等因素，探索在广东设立东江流域环境保护专门审判庭，集中管辖东江流域生态环境保护类案件，确保流域生态环境保护法律法规的统一正确实施。加强东江流域水环境保护司法典型案例总结推广，供相关司法机关学习参考。同时加强司法人员同堂培训和系统培训，统一理念、统一认识、统一标准，进一步提升公益诉讼办案质量，推动东江流域高质量

发展。

2. 进一步完善生态环境保护公益诉讼制度

一是建立省际公益诉讼协作机制。以保护生态环境、防治水污染、改善水环境、修复水生态为共同目标，在现有的东江流域生态环境公益保护省内协作机制基础上，聚焦东江流域生态环境保护问题，加强与江西省检察院、赣州市检察院沟通协作，积极建立省际东江流域生态环境保护公益诉讼协作机制。二是充分发挥“益心为公”志愿者作用。通过志愿者积极履职，及时发现提供流域水环境问题线索，发挥知识和专业特长为公益诉讼案件提供咨询，参加公益诉讼听证，对公益诉讼案件跟踪监督等，凝聚各方力量共同推进东江流域水环境保护治理。三是完善“检察监督+河长制”模式。通过“检察监督+河长制”载体，凝聚水环境保护区域间与部门间合力，做到损害有赔偿、污染有修复、违法有惩治。建立健全案件移送、信息共享等协作机制，充分发挥东江流域水环境保护司法力量。

3. 进一步加强执法与司法的衔接协作

一是公安部门与行政机关之间。加强公安机关同东江流域水环境保护行政执法的行刑衔接，进一步完善信息共享、线索移送、调查取证、案情通报等工作机制，严厉打击惩治破坏东江流域水环境的违法犯罪行为。二是检察院与行政机关之间。充分发挥检察机关法律监督职能，督促行政执法机关依法履职，在原有协作机制基础上，进一步拓宽协作范围，形成水环境保护工作合力。三是人民法院与行政机关之间。人民法院应当及时对行政机关提出的非诉申请执行申请进行审查并依法处理。充分利用执法主体职能便利与专业优势，协助水环境司法案件进行损害事实认定与评估、责任划分以及修复方案验收等。

（作者单位：韶关市人民检察院）