

英国城市水务立法百年历程及经验发现

唐娟,郭少青

(深圳大学城市治理研究院,广东 深圳 518060)

摘要:自19世纪中期至今,英国有关水务治理的法律法规已逾千部。根据立法任务将其演进历程划分为三大阶段:19世纪中期至20世纪20年代为起步阶段,立法主旨是促进水污染防治和水利工程建设;20世纪30至70年代为发展阶段,水务法制进入全面建设时期,立法主旨是推进水资源国有化、水服务公营化;20世纪80年代至今为创新阶段,立法主旨是深入推进水务体制市场化改革,强化公共监管,改善服务质量,促进水资源可持续利用。英国城市水务百年立法历程所体现的原则性特征首在坚持立法先行,在法律缺位时排除任何行政活动;同时,坚持议会立法至上,保证水务基本法的最高位阶和权威性,授权立法则严格遵循法律保留原则。其所凝结的经验体现为:以问题为导向,遵循实践逻辑;以法治为圭臬,坚持法律至上;以调试为路径,坚持传承改良;以自治为基础,促进法律协调。

关键词:英国城市水务;水务立法;水务治理;议会立法;授权立法

中图分类号:D 73/77;D 922.1

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)06-0134-11

英国是世界上最早工业化的国家,也是世界上最早进行现代城市水务立法的国家之一,其水务立法历史悠久、制度全面,有很多值得借鉴之处。

目前国内对英国城市水务法制建设的理论研究还不够系统,既有相关文献呈现两大特点:一是分散性,仅研究了英国某些地区或水务领域某个方面的法制建设情况,例如对英国水资源法律、饮用水保护法律发展情况的梳理^[1];二是间接性,即在对其他相关主题如英国城市环境史、水务体制改革等的研究中,涉及到城市水务法律或政策。因此,我们尚难以在整体上窥见英国城市水务法制发展的过程与体系。本文将梳理英国城市水务治理的百余立法沿革、立法原则和立法体系,从纵

向和横向两个切面,尽可能详细地勾勒英国城市水务法律体系的全貌,并归纳甄选其中值得学习和借鉴的地方。

一、英国城市水务立法的演进历程

(一)起步阶段(1840~1920年代)

工业资本主义兴起后,英国开始了不可逆转的城市化过程,城市人口的增长,催生了私人供水企业的兴起和迅速发展^[2],而由此产生的河流污染、疾疫流行等公共卫生问题成为近现代英国城市水务经营模式变迁和国家立法干预的直接动因^[3]。

19世纪40年代初,英国历史上首任国家卫生

收稿日期:2019-08-19

基金项目:中国法学会部级法学研究课题“基于大数据气候治理的法律机制研究”(CLS(2018)D135);深圳市哲学社会科学“十三五”规划项目“大数据时代深圳应对气候变化的法律机制创新研究”(SZ2018B019);深圳市哲学社会科学规划课题“深圳市政公用事业发展模式研究”(SZ2019D017)

作者简介:唐娟,法学博士,深圳大学城市治理研究院教授,主要从事城市社会史、城市政治、市政公共服务监管改革研究;郭少青,法学博士,深圳大学城市治理研究院助理教授,主要从事环境法学研究。

官诞生,负责在全国开展城市公共卫生运动,其对城市卫生情况的调查结果促使英国议会制定了最早的水法和公共卫生法^[5]。从此,城市水务从城市自治范畴开始走向国家事务领域,国家议会承担起水务立法的重任。到 19 世纪末,英国国家议会通过了 30 多部关于水务和公共卫生方面的法律,其中最有影响的有 10 多部(如表 1 所示),为英国近代城市污水处理及相关公共卫生治理、供排水工程建设、河流污染防治提供了法制保障和发展动力。

表 1 1840~1920 年代主要的城市水务法律

法律名称	立法时间
《水厂条款法》(Waterworks Clauses Act)	1847
《公共卫生法》(Public Health Act)	1848
《有害物质祛除和疾病防治合并修正法》(Nuisances Removal and Diseases Prevention Consolidation and Amendment Act)	1855
《都市管理法》(Metropolis Management Act)	1855
《土地排水法》(Land Drainage Act)	1861
《都市水法》(Metropolis Water Act)	1871, 1897
《河流(污染防治)法》(Rivers[Prevention of Pollution]Act)	1876
《公共卫生(水)法》(Public Health[Water]Act)	1878
《公共卫生(爱尔兰)法》(Public Health[Ireland]Act)	1878
《水费确定法》(Water Rate Definition Act)	1885
《区议会(供水设备)法》(District Councils[Water Supply Facilities]Act)	1897
《公共卫生(苏格兰)法》(Public Health[Scotland]Act)	1897

资料来源:根据英国政府立法网(<http://www.legislation.gov.uk>)相关资料整理。

显然,这一时期水务立法的主旨在于促进城市用水水源的污染防治和水利工程建设,水务立法对英国当时的水务制度发展产生了划时代的意义,主要表现在如下两大方面:

第一,推动城市供水逐渐从私人事务转变为公共事务。上述法律要求城市政府必须保证城市供水充足且清洁卫生,这改变了英国自 16 世纪末开始兴起和发展的私人水务经营模式,供水成为城市政府及地方政府义不容辞的责任。因此,各城市政府、地方政府依靠借贷或发行债券,对私人供水企业进行赎买整合^[6],并纷纷成立新的供水单位,逐渐成为水务行业投资经营管理的主体。到 20 世纪的前 10 年,英国各地 80% 以上的水务公司都是地方政府企业。

第二,逐渐把水资源环境保护纳入法制化轨道。例如,《1875 年公共卫生法》将此前 30 多年的数 10 个互不协调的卫生法律综合起来,涉及污水排放、饮水供应、住房、通风、传染病防治等许多公共卫生问题,成为当时世界上最有效、最广泛的公共卫生体制的支柱;《1876 年河流(污染防治)法》是英国第一部防治河流污染的国家法律,也是世界历史上第一部水资源环境保护法,更具有划时代意义。

(二)发展阶段(1930~1970 年代)

20 世纪 30~60 年代,各地供排水服务水平参差不齐,同时因水资源规划也是高度分散的地方性工作,导致供水公司之间或地方当局之间因争夺水源地而频发冲突,而且对河流上游开发和下游影响之间的关系缺乏风险分析。为解决这些矛盾,英国国家议会颁布了一系列法律进行规范(详见表 2),到 20 世纪 70 年代末已经形成了系统且比较成熟的现代水务法律体系。

上述法律为 20 世纪 30~70 年代英国水务国有化模式的形成、服务水平的改善起到了保驾护航的作用,主要体现在如下三大方面。

第一,逐步建立起以流域为基础的全国水资源综合管理体制。例如在英格兰和威尔士,以流域为基础的水资源综合管理体制的源头和起点是《1930 年土地排水法》,根据此法建立了 47 个流域委员会(Catchment Board),分别负责主要河流的保护和管理;《1948 年河流委员会法》创建了 32 个河流委员会(River Board),以取代过去的 47 个流域委员会;《1963 年水资源法》继承了前法有关建立水资源综合管理体制的使命,首次提出“水资源”概念并清晰地界定了其内涵和外延,创建了一个全国性的水资源委员会(Water Resources Board)和 27 个河流管理局(River Authorities),奠定了当代英国水资源管理的框架。其中,全国水资源委员会是一个独立于中央政府的全国性组织,它于 1974 年首次提出了关于英格兰和威尔士未来 25 年水资源保护的策略,这在全世界也是领先的;河流管理局则是河流委员会的替代品,反映了中央政府实质性管制程度的增强。

表 2 1930~1970 年代主要的城市水务法律

法律名称	立法时间
《土地排水法》(Land Drainage Act)	1930
《供水(例外短缺命令)法》(Water Supplies[Exceptional Shortage Orders]Act)	1934
《疗养地和用水场所法》(Health Resorts and Watering Places Act)	1936
《供水和污水处理法(北爱尔兰)》(Water Supplies and Sewerage Act[Northern Ireland])	1945
《水法》(Water Act)	1945, 1948, 1973
《水(苏格兰)法》(Water[Scotland]Act)	1946, 1949, 1967
《河流委员会法》(River Boards Act)	1948
《河流(污染防治)法》(Rivers[Prevention of Pollution]Act)	1951
《河流(污染防治)(苏格兰)法》(Rivers[Prevention of Pollution][Scotland]Act)	1951
《水资源法》(Water Resources)	1963, 1968
《水法(北爱尔兰)》(Water Act[Northern Ireland])	1972
《供水和排污服务(北爱尔兰)令》(Water Supplies and Sewerage Services[Northern Ireland]Order)	1973
《水库法》(Reservoirs Act)	1975
《水费均衡法》(Water Charges Equalisation Act)	1977

资料来源:根据英国政府立法网(<http://www.legislation.gov.uk>)相关资料整理。

第二,确立了取水许可证和排污许可证制度。例如,《1945年水法》是英国历史上第一部综合性水法,它汇集了早期的水务立法,首次明确地使用了“国家水政策”的概念,标志着国家供水政策和取水许可制度的开始。《1963年水资源法》则正式确立了取水许可证制度,确立了水资源所有权与使用权相对分离的水服务体制;此法实施后,英国内阁水资源主管部门制定发布了《水资源(许可证)条例》(The Water Resources [Licenses]Regulations 1965)、《水资源(继承许可证)条例》(The Water Resources[Succession to Licenses]Regulations 1969),正式施行取水许可证制度。《1951年河流(防治污染)法》则引入了排污许可证制度。

第三,逐步将地方性分散公营水服务模式发展为流域一体化垄断公营模式。例如,《1973年水法》规定建立国家水务委员会(National Water Council),统一承担起全部水务决策功能;英格兰和威尔士不再按照行政区域设置水务经营管理机构,而是以江河流域为基础建立了10个地区水务局,在国家控制下承担起供水和排污服务功能。在苏格兰,1946、1949、1967年的3部《水(苏格兰)法》及1973、1975年的2部《地方政府(苏格兰)

法》(Local Government[Scotland]Act),使苏格兰完成了从分散公营到相对集中公营的过渡,近200个各种名称、类型的供排水服务机构被逐渐整合为12个地区水务委员会(Water Board),负责供排水服务提供和水资源管理任务^[7]。

(三)创新阶段(1980年代至今)

20世纪80年代以来的立法主要围绕水务体制改革和强化监管、改善服务质量、促进水资源可持续利用及水务市场良性竞争等内容,进行全面规范和完善。从1983年到新世纪初,英国国家议会制定了近20部涉及水务体制改革、水市场秩序监管、水资源保护和水环境污染控制、水服务改善方面的法律,其中有11部直接与水务私有化改革及其后市场监管体制相关,这些法律成体系地为英格兰和威尔士水务私有化及其后的逐步完善提供了一套严密的规范。同时,随着中央政府权力下放,威尔士、苏格兰、北爱尔兰的议会也拥有对本地水务治理进行立法的权力,这些地方议会勤奋履职、大有作为。特别是苏格兰议会,最近10多年颁布了一系列水务法律,有力地推动着苏格兰地区的水务体制改革进程,走出了一条具有苏格兰特色的、公有制下的水务市场化道路。20世纪80年代以来英国各议会制定的主要水务法律见表3所示。

综上所述,100多年来,英国水务立法的进程和水法体系逐步完善,除了议会立法外,还有大量的授权立法,水务立法总量持续增长(见图1),立法使命和质量随着社会经济的变化发展而不断得以修订和完善,从而保持着历久弥新的生命力。

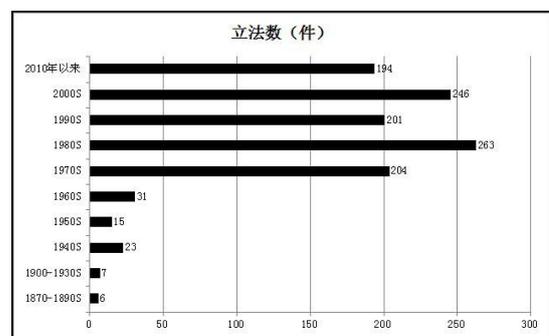


图 1 1871~2018 年英国水务立法数量变化情况

注:图中数据根据英国政府立法网(<http://www.legislation.gov.uk>)

legislation.gov.uk)资料计算,查阅关键词为“水”;日期:截止到 2018 年 12 月 31 日。

表 3 最近 40 年英国各议会制定的主要的城市水务法律

法律名称	立法类型
《水法》(Water Act 1981,1983,1989,2003,2014) 《水工业(财政援助)法》(Water Industry [Financial Assistance] Act2012) 《水工业法》(Water Industry Act 1991,1999) 《污染防治和控制法》(Pollution Prevention and Control Act 1999) 《环境法》(Environment Act1995) 《水资源法》(Water Resources Act 1991) 《土地排水法》(Land Drainage Act 1991) 《法定水公司法》(Statutory Water Companies Act 1991) 《水事合并(相应条款)法》(Water Consolidation[Consequential Provisions]Act 1991) 《公用事业转让和水费法》(Public Utility Transfers and Water Charges Act1988) 《水(氟化)法》(Water[Fluoridation]Act 1985) 《水(苏格兰)法》(Water[Scotland]Act1980)	属于联合国公共一般法;多数只适用于英格兰和威尔士;1980 年的苏格兰《水法》由英国议会制定。
《供水和污水处理服务法(北爱尔兰)》(Water and Sewerage Services Act[Northern Ireland]2010,2013,2016) 《水库法(北爱尔兰)》(Reservoirs Act[Northern Ireland]2015) 《供水和污水处理服务令(北爱尔兰)》(Water and Sewerage Services [Northern Ireland] Order 1985,1993,2006)	北爱尔兰议会法(令)
《水资源(苏格兰)法》(Water Resources[Scotland]Act2013) 《污水处理(苏格兰)法》(Sewerage[Scotland]Act2013) 《水库(苏格兰)法》(Reservoirs[Scotland]Act2011) 《水服务诸(苏格兰)法》(Water Services etc.[Scotland]Act2005) 《水环境和水服务(苏格兰)法》(Water Environment and Water Services [Scotland]Act 2003) 《水工业(苏格兰)法》(Water Industry[Scotland]Act 2002)	苏格兰议会法
《环境(威尔士)法》(Environment[Wales]Act2016)	威尔士国民议会法

资料来源:根据英国政府立法网(<http://www.legislation.gov.uk>)相关资料整理。

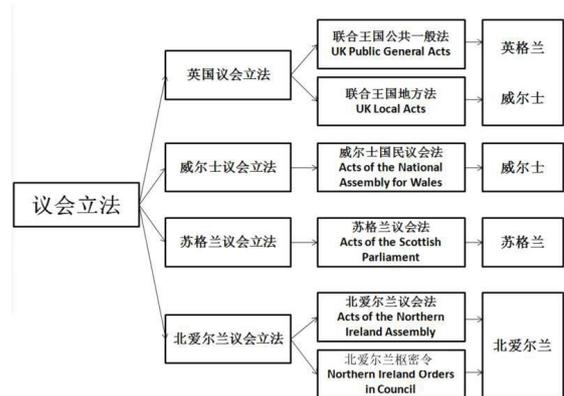
二、英国水务立法的形式和构成

英国水务立法的形式和构成主要体现为议会立法和授权立法。其中议会立法为初级立法,效力更高;授权立法为从属立法,法律效力较低。同时,国际水法、欧盟水法也在英国水务法律体系中占有重要的地位。

(一)议会立法:水务基本法

从主体角度,英国的议会立法分为国家议会立法和地方议会立法。议会“在立法方面具有至高无上的至尊地位,没有其他任何机构或个人能对其立法权施加任何形式的限制。”^[8]从法律形式及效力范围的角度,议会立法分为如下 6 种,即联合国公共一般法(UK Public General Acts)、联合国地方法(UK Local Acts)^①、苏格兰议会法(Acts of

the Scottish Parliament)、威尔士国民议会法(Acts of the National Assembly for Wales)、北爱尔兰议会法(Acts of the Northern Ireland Assembly)、北爱尔兰枢密令(Northern Ireland Orders in Council)^②。这些法律均由议会直接颁布,被称为初级立法或基本法(Primary Legislation)(见图 2)。



从立法的目的和任务看,议会制定的水务法律又可以分为如下几类:第一类是综合类的水务体制改革类的法律,主要涉及水权确定、水服务承担者、公共监管机构、水市场结构与竞争、水工业发展等内容的法律;第二类是改善水服务质量的法律,旨在保护水务领域消费者权益、进一步提高水服务水平及其社会价值等,有些还融入其他公共服务类法律;第三类是水资源保护和利用类的法律,以排污管理、水污染防治、水环境保护、干旱和洪水防治、水资源可持续利用等为内容;第四类是水产养殖行业方面的法律,如渔业法;第五类是水能应用类的法律,如水利工程法、水运水能法等;第六类是针对特殊水体而进行的专门立法。此外,诸如农业法、森林法、环境法、竞争法、地方政府法等其他法律也会涉及到水务问题。

议会立法拥有高度的权威性、稳定性、系统性、整体性、规范性,其不但为水务行业发展提供了法律制度安排,同时还为改革进程提供了法律程序上的保障,改革的依据与计划、改革过程和结果的公开以及对社会意见的广泛听取、理由的充分说明等都必须遵循法律要求。

(二)授权立法:属性与形式

继议会相关立法之后,在法律保留原则下,通过议会授权立法,行政机关可以灵活地根据国内外市场和社会的最新变化,以落实议会立法为目的,制定行政条例、命令等,以此丰富水务法律体系。具体而言,英国的授权立法是指议会依据授权法,授予内阁、部长、法院、教会或者其他权力机构以立法权,后者根据议会授权制定法规和规则的活动。因此,授权立法也被称为二级立法或次级立法、委任立法、从属立法(Secondary Legislation)。但授权立法权尤其是由内阁部门制定条例的权力,具有立法权性质而非行政权性质。

根据授权立法的属性,可将之分为如下7种:联合王国法定文件(UK Statutory Instruments)^③、威尔士法定文件(Wales Statutory Instruments)、苏格兰法定文件(Scottish Statutory Instruments)、北爱尔兰法定规则(Northern Ireland Statutory Rules)、联合王国部长令(UK Ministerial Orders)、联合王国法定规则和命令(UK Statutory rules and Orders)、北爱尔兰法定规则和命令(Northern Ireland Statutory Rules and Orders)。自1989年至2018年12月底,英国水务领域的授权立法数量丰富,其中在立法类型上属于联合王国法定文书的达400件,属于威尔士法定文书的有41件,属于苏格兰法定文书的有142件,属于北爱尔兰法定规则的有45件^④。

从形式看,授权立法主要分为“条例”(Regulation)、“部长令”(Ministerial Orders)、“指南”(Direction)、“战略”(Strategy)几大类。其中,条例的效力仅次于法律,条例和部长令都必须经议会批准、由部长签署发布(见图3)。

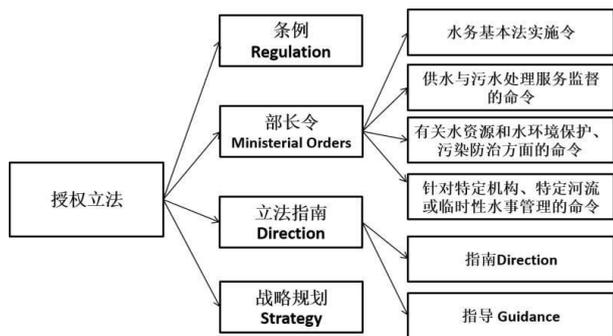


图3 英国水务法律中的授权立法体系

1.条例。一般情况下,每当议会出台法律之后,内阁及其职能部门就会出台相关条例,使法律得以贯彻落实,通常还每年度或根据情况变化而进行修改,以补充新的内容。有些水务条例所规制的事项内容是一样的,但每年都修订,如《私人供水(威尔士)条例》(The Private Water Supplies〔Wales〕 Regulations);有些条例是为了落实议会某部法律的某部分新修订的内容而制定的,如《取水(暂行规定)条例》(The Water Abstraction〔Transitional Provisions〕Regulations)。

2.部长令。顾名思义,就是由内阁部长发布的命令,内阁部长有权凭借这些命令对水务市场或水务企业进行必要的规制。部长令也是制定法文件,同样具有法律属性。相对于条例而言,部长令更加具体和细腻,是实施水务监管和控制的主要手段之一,因此在水务治理过程中被广泛、灵活地采用。其涉及内容广泛,大致可分为4类:一是水务基本法实施令,突出特点是对某项水务法律详细分解,根据市场、社会、气候等新变化而及时修改、解释,每隔一段时间就发布新的命令,从而使水法保持生命力;二是有关水服务质量监管的命令,内容针对供水和污水处理服务运营许可、相关费用等内容;三是有关水资源环境保护、污染防控方面的命令;四是针对特定机构、特定河流或临时性水事管理而发布的命令。

3.指南。为了帮助人们充分了解水务法律法规以及政府对相关法律法规的解释,内阁部门、监管机构一般会编制发布相关指南。从性质上看,这既是授权立法行为,同时也是一种积极的行政行为,表明政府为适应复杂多变的经济和社会管理需要,基于法律法规的原则规定,在其职能权责范围内适时灵活地采取指导、劝告、建议等非强制性方法,谋求公众的理解合作,以更有效地实现法律法规之目的。

水务领域的政府指南主要分为两种情况:一是指南(Direction)。它们多数在性质上属于法定文件或法定规则,比较严肃和正式,有些指南甚至就是联合王国部长令,如英国环境、食品和乡村事务部(以下简称 Defra)大臣、苏格兰环境部长发布的此类指南。二是指导(Guidance)。其是为执行者提

供的具体行动步骤和方法,有些甚至会以“详细指导”(Detailed Guide)为题目来定义文件属性,其中包含各种操作性细节。例如 Defra 发布的《水业收费:对 Ofwat 的指导》(Water Industry Charging: Guidance to Ofwat 2018)^⑤、英国环境署发布的《地下水保护技术指导》(Groundwater Protection Technical Guidance 2017)等。相对而言,“指南”注重指出行动方向、路线和目标要求,“指导”更注重技术层面的操作步骤和方法。

4.战略规划。授权立法的制定主体还负责制订水务战略规划,为水务发展提供中长期目标和发展方向,目的是为了落实议会的相关立法。这些规划也须经相应议会审议批准,具有法律效力。但相比较而言,它们不如条例、部长令那样更具强制性,也不如政府指南那样严谨。最近 20 多年,英国特别重视水务发展战略的制定,其中比较重要的有 10 多部。例如,2002 年制定的《取水管理》提出了国家取水管理战略,从国家发展战略层面论述了流域综合管理和取水管理的制度框架^⑨,同年制定的《指点江河》,提出了自 2002 年之后 20 年可持续发展的水政策框架^⑩;2008 年制定的《未来之水》提出了未来 30 年英格兰水务管理的框架和目标^⑪;2011 年制定的《生命之水》则是最近几年英格兰和威尔士水务发展最重要的战略性政策^⑫,同年制定的自然环境白皮书《大自然的选择》把包括水资源在内的自然界的价值作为国家核心价值之一^⑬;2016 年制定的《创造一个宜于生活的伟大之地》确定了英格兰 2016~2020 年间水资源保护和管理的优先次序及方向^⑭;2018 年制定的《绿色未来:改善环境 25 年规划》提出了 6 项关键政策行动,其中有 4 项都包含水资源保护和管理的战略规划^⑮。

(三)立法转化:对外来水法的吸纳

国际社会有关水资源和水环境保护的条约、协定及欧盟水法也对英国水务法制建设产生了极大的影响和重要的作用。

1.国际涉水条约在英国的适用。迄今为止,英国正式参与了 40 多项国际环境条约的缔约,其中所缔结的重要的涉水公约如表 4 列示。

表 4 英国参与的重要的涉水国际条约/规则/文件

条约/规则/文件名称	通过时间/主办组织
《国际性可航水道制度公约及规约》	1921/国际联盟
《国际河流航行规则》	1934/国际法学会
《国际河流水利利用的赫尔辛基规则》	1966,1997/国际法协会
《国际水道测量组织公约》	1967/摩纳哥政府
《国际卫生条例》	1969,2005/WHO
《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》	1971/UNESCO
《保护世界文化和自然遗产公约》	1972/UNESCO
《防止倾倒废物和其他物质污染海洋的公约》	1972/IMO
《濒危野生动植物种国际贸易公约》	1973/瑞士政府
《国际植物新品种保护公约》	1978/国际植物新品种保护联盟
《保护野生动物迁徙物种公约》	1979/UNEP
《联合国海洋法公约》	1982/UN
《跨界环境影响评价公约》	1991/ UNECE
《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》	1992/ UNECE
《联合国气候变化框架公约》	1992/UN
《生物多样性公约》	1992/UN
《联合国国际水道非航行使用法公约》	1997/UN
《关于环境事务领域信息使用权,公众参与决策权和司法途径的公约》	1998/ UNECE
《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的公约》	1998/ FAO
《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》	2001/UN
《水下文化遗产保护公约》	2001/巴黎/UNESCO
《关于水资源的柏林规则》	2004/柏林/国际法协会
《饮用水水质准则》	1985,1986,2005,2014,2017/WHO
《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼措施协定》	2017/ FAO
《联合国人类环境会议宣言》	1972/UN
《马德里塔塔行动计划》	1977/UN
《第 15 号一般性意见,水权》(《经济、社会及文化权利国际公约》第 11 和第 12 条)	2002/CESCR
《关于环境与发展的里约宣言》	1992/UN
《21 世纪议程》	1992/UN
《国际水资源管理标准》	2014/爱丁堡/世界水资源管理联盟
《改变我们的世界——2030 年可持续发展议程》	2015/UN

资料来源:根据英国政府立法网(<http://www.legislation.gov.uk>)及相关资料整理而成;水利部国际经济技术合作交流中心:《国际涉水条法选编》,社会科学文献出版社 2011 年版;孔令杰,田向荣:《国际涉水条法研究》,中国水利水电出版社 2011 年版;胡雪,杨国华:《国际环境保护公约概述》,人民法院出版社 2000 年版。

表 4 中所列示的英国参与或缔结的重要的涉水国际公约、规则或文件,多数是由联合国及其机构制定的。它们范围广泛,涉及国际水道、国际河流、水环境保护、危险废物越境转移、环境信息获取、安全气候变化、饮用水质量、水资源可持续发展等多方面内容。国际条约在不同的国家有着不同的适用方式,英国主要采纳了转化方式,即其中的规定不能直接适用于英国国内,而须转化为国内法,其等级地位低于议会制定法。2010 年英国颁

布了《宪法改革与治理法》(Constitutional Reform and Governance Act 2010),其中第二部分题为“条约的批准”,规定条约签署后由政府呈送议会审查;同时国际条约的效力还可以被以后的议会立法所废除^[6]。国际水务法律作为超越英国国家法律的来源,不但为英国履行国际水资源生态环境保护义务提供了重要支撑,而且对其国内水务法律进步产生了重大的影响和意义。

2. 欧盟水务法律在英国的适用。在英国,欧盟水法也是通过议会立法或授权立法而被转化为国内法,再在英国国内颁布适用的(参见表5)。在加入欧盟40多年的历史中,英国大部分水务法律都是根据欧盟水法而制定的。虽然经过最近30年来的水务改革,英国形成了独具特色的水务体制性格局,但在水资源、水环境、水质及其他相关领域的主要立法中都没有脱离欧盟的水法体系。

表5 欧盟水法在英国的执行情况

欧盟水法	英国执行情况
野生动植物栖息地保护指令(Directive 92/43/EEC)	转换为《1994年野生生物种栖息地保护条例》(适用于英格兰和威尔士)、《1994年(苏格兰)野生生物种栖息地保护条例》、《1995年(北爱尔兰)野生生物种栖息地保护条例》及后续修正。
战略环境影响评价指令(Directive 2001/42/EC)	转换为联合国国王法定文书《2004年环境影响评价规划和方案条例》(适用于英格兰)、《2004年(威尔士)环境影响评价规划和方案条例》、《2004年(苏格兰)环境影响评价规划和方案条例》、《2004年(北爱尔兰)环境影响评价规划和方案条例》及后续修正。
环境影响评价指令(Directive 2011/92/EU)	转换为《2011年(英格兰和威尔士)乡镇规划(环境影响评价)(修正)条例》、《2011年(苏格兰)乡镇规划(环境影响评价)条例》。
水框架指令(Directive 2000/60/EC)	转换为《2003年(英格兰和威尔士)水环境(水框架指令)条例》、《2003年(苏格兰)水环境和水服务法》、《2003年(北爱尔兰)水环境(水框架指令)条例》及后续修正。
游泳水指令(Directive 2006/7/EC)	转换为《2013年游泳水条例》(适用于英格兰和威尔士)、《2014年(威尔士)游泳水条例》、《2008年(苏格兰)游泳水条例》和《2008年(苏格兰)游泳水(采样和分析)指南》、《2008年(北爱尔兰)游泳水水质条例》及后续修正。
洪水指令(Directive 2007/60/EC)	转换为《2009年洪水风险条例》(适用于英格兰和威尔士)、《2009年(苏格兰)洪水风险管理法》、《2009年(北爱尔兰)水环境(洪水指令)条例》及后续修正。
地下水指令(Directive 2006/118/EC)	转换为《2014年地下水(水框架指令)指南》(适用于英格兰和威尔士)、《2011年(苏格兰)水环境(受控活动)条例》及后续修正。在北爱尔兰,已经在《2003年(北爱尔兰)水环境(水框架指令)条例》中得到体现。
海洋战略框架指令(Directive 2008/56/EC)	2010年转换为英国《海洋战略条例》,并在英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰分别设置海洋管理机构,履行同等职权。此后相继发布了海洋战略的第一、第二、第三部分。
环境责任指令(Directive 2004/35/CE)	转换为《2009年(英格兰和威尔士)环境损害(预防和补救)条例》、《2009年(苏格兰)环境责任条例》、《2009年(北爱尔兰)环境责任(预防和补救)条例》及相关法律文件。
综合污染预防和控制指令(Directive 2008/1/EC)	转换为《2000年(英格兰和威尔士)污染防治与控制条例》、《2012年(苏格兰)污染防治和控制条例》。在北爱尔兰,已经体现在《2003(北爱尔兰)污染防治和控制条例》中。
工业排放指令(Directive 2010/75/EU)	融进《2013年(英格兰和威尔士)环境许可(修正)条例》、《2012年(苏格兰)污染防治和控制条例》,转换为《2013年(北爱尔兰)污染防治和控制(工业排放)条例》。

欧盟水法	英国执行情况
城市污水处理指令(Directive 91/271/EEC)	转换为《1994年(英格兰和威尔士)城市污水处理条例》、《1994年(苏格兰)城市污水处理条例》、《2007年(北爱尔兰)城市污水处理条例》及后续修正。
下水道污泥指令(Directive 86/278/EEC)	转换为《1989年污泥(用于农业)条例》(适用于英格兰、威尔士和苏格兰),以及《1990年(北爱尔兰)污泥(用于农业)条例》;2017年又发布《污水污泥、泥浆和青贮饲料管理指导》、《农田污泥:英格兰、威尔士、北爱尔兰实务守则》。
采矿废料指令(Directive 2006/21/EC)	转换为《2010年(英格兰和威尔士)环境许可条例》、《2010年(苏格兰)采掘业废弃物管理条例》。在北爱尔兰,则直接执行,建立了封闭式废物库存管理设施。
废弃物框架指令(Directive 2008/98/EC)	转换为《2012年(英格兰和威尔士)废弃物(修正)条例》、《2012年(苏格兰)废弃物条例》、《2013年(北爱尔兰)废弃物(修正)条例》。
填埋指令(Directive 1999/31/EC)	转换为《2002年(英格兰和威尔士)填埋条例》、《2003年废弃物和排放交易法》、《2003年(苏格兰)填埋条例》、《2003年(北爱尔兰)填埋条例》、《2004年(北爱尔兰)填埋补贴计划条例》及后续修正。
环境信息自由获取指令(Directive 2003/4/EC)	转换为《2004年环境信息条例》(适用于英格兰、威尔士、北爱尔兰)以及《2004年(苏格兰)环境信息条例》。

来源:根据 CIEEM.EU Environmental Legislation and UK Implementation. https://www.cieem.net/data/files/Resource_Library/Policy/Policy_work/CIEEM_EU_Directive_Summaries.pdf. 2015-11-20 内容整理。

在执行欧盟水法的过程中,英国根据情况变化而适时修正、补充、完善相关法律文件,使其始终保持活力。以欧盟水务领域的大法《水框架指令》在英国的执行情况为例。从《水框架指令》颁布实施至2018年6月底,英国各议会或议会授权制定的相关法律文件有13个,其中属性为英国法律文件的有7个,属性为北爱尔兰法律规则的有3个,每年转化为国内法的数量如图4所示。在这样成套的国内法支持下,《水框架指令》所确立的流域管理的综合法律被英国完全采纳;在水质标准方面,英国还提出了更多、更高的标准。除了及时将欧盟水法转换为国内法外,英国甚至会采取一些更加细致、全面的方式或方法去落实欧盟相关指令所要求实现的目标,例如对欧盟有关游泳水指令的执行情况即是如此。

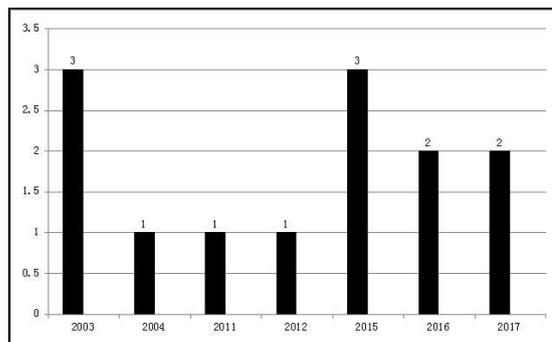


图4 欧盟《水框架指令》转化为英国国内法的情况

上述情况将随着英国正式脱欧而发生变化。根据《欧洲联盟条约》第50条规定,英国在法律上退出欧盟后,欧盟基础条约及一系列协议附件将不再适用于英国。这表明,未来英国将停止适用欧盟法,英国也不再担负将欧盟法转换为国内法的义务。不过,我们并不能由此认为这将彻底消除欧盟水法对英国的影响,这是由如下一些因素决定的:首先,未来英国停止适用欧盟水法,不等于既有欧盟水法在英国的相关转化也被停止适用,原因在于这些转换法已经是英国国内水法体系的主要构成部分。其次,英国议会已经于2017年通过“大废除法案”(Great Repeal Bill),将把尚未转换为国内法的现有欧盟法律转换为英国法律,以确保英国正式脱欧后法律体系能够正常运转。在客观效果上,这也将确保欧盟水法今后在英国的连续性作用和影响。再次,英国自启动脱欧程序以来,已经数次向其欧盟伙伴承诺希望与之确立一种深入特殊的伙伴关系。英国作为欧洲国家,无论将来采用何种与欧盟的关系模式,都不会不争取欧盟及其他欧洲国家对包括水务市场在内的英国市场、产品和服务等的认同。为了争取认同和合作,英国也将为此与欧盟各国重新签署双边或多边法律条约,欧盟法生命力无疑将在这些条约中得到重生。第四,实现水资源、水环境及其他自然资源环境的可持续利用、可持续发展,已经并非仅靠一国之力可以承担,而是成为全球各国的共同目标,而欧盟是多项国际水法、环境法协定的缔约方。英国虽然宣布在脱欧后将废除欧盟有关河流保护、海岸线管理等相关法律,并且将对欧盟水法转换为国内法时的缺陷进行修订,但重新制定的水法不会在很大程度上背离欧盟水法的原则、目标和标准,从而与欧洲各国、与国际社会保持步调一致。可以肯定,欧盟水法对英国的影响将是深远的、不可忽视的。

总之,经过百余年的发展,英国已经形成了完备的城市水务治理法律框架(见图5)。在议会立法方面,除了国家议会制定的水务基本法外,英格兰、威尔士、苏格兰、北爱尔兰的议会都针对自己辖区内的水务治理颁布了相应的法律;在授权立法方面,从条例、部长令到战略规划、政府指南、技

术标准,十分详尽,每年更新;在水务立法进程中,英国还不断吸纳国际相关法律以充实和完善自身,建立起与本土国情相适应、具有国际视野的水务治理法律体系。

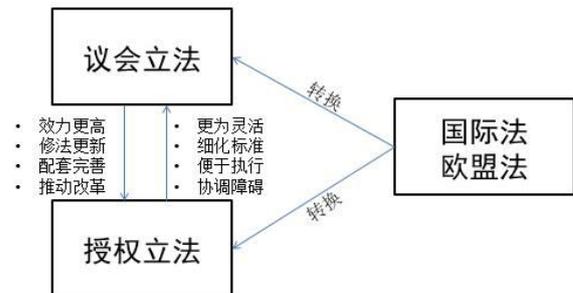


图5 英国城市水务治理立法体系

三、英国城市水务立法的经验发现及借鉴意义

英国百余年的城市水务立法进程积累了丰富而珍贵的经验,蕴含着一些具有普适意义的特质和价值,主要表现在如下方面:

第一,以问题为导向,遵循实践逻辑。梳理英国水务立法百年发展进程,我们可以发现,问题导向是其立法工作的方法论。作为世界上最早工业化、城市化的国家,时代的重点问题、难点问题、突出问题、具体问题即为其立法的切入点、着力点,通过立法手段予以回应和治理,一直是其近代城市水务立法的宗旨所在。例如,在19世纪上半叶,当明确饮用水质污染是霍乱流行的根源时,通过制定《公共卫生法》《公共卫生(水)法》《都市水法》《河流(污染防治)法》等基本法,首次以国家的力量干预地方的城市治理事务,有效地促进了城市供水和排污服务体系的现代化建设;20世纪40~70年代,面对各地水务分散经营、水资源碎片化管理所带来的可持续难题,英国城市通过制定《水法》《水资源法》等,建立起国有化水务体系和水资源综合统一管理框架;20世纪80年代,面对国有水务体制运转低效、公共财政难以为继的困局,英国城市通过制定新的《水法》和《水工业法》《环境法》等,建立起水务市场化与政府监管有机结合的新型制度。

坚持问题导向,不但使水务立法具有针对性、及时性,而且也使其具有实效性、可操作性,使法律真正成为行动的圭臬。更重要的是,由于立法的原动力源于本国内部的实际需求,英国从未停止使法律不断完善步伐,成为原生型法制现代化的典范^[7],其水务法律的自主性、原创性特征鲜明,与本国政治体系、经济生态、社会基础紧密契合。

第二,以法治为圭臬,坚持立法先行。英国是普通法系的典型国家,“法的统治”是普通法传统中的首要原则,也是英国宪法的基石。这里的“法”是指“正式的法”(Regular Law),所谓正式的法,指以议会制定法为顶点的普通法和平衡法。由此可见,英国的法治原则与“议会主权”(Sovereignty of Parliament)是一致的。英国水务立法的历程显现出这样的原则性特征:一是立法先行,它要求一切政府活动都必须具有明确的法律依据,在法律缺位时排除任何行政活动;二是议会立法至上,坚持水务基本法的崇高法律位阶和权威性;三是愈到晚近,授权立法愈普遍,授权立法严格遵循法律保留原则。正是由于秉持这些传统,包括水务行业在内的诸项公用事业的改革发展都严格遵循着法治主义路径,保证每一步改革行动都具有法律依据和遵循法律程序。从根本上说,是英国的立法机关而不是行政机关有权决定水务改革发展的性质和进程;与此同时,授权立法又保障了行政系统的灵活性,使有关水务治理的初级立法通过二级立法而更具有动态适应性。

第三,以调试为路径,坚持传承改良。一方面,英国水务立法注重法统传承,具有明显的保守性、妥协性、渐进性、可持续性、改良性特点。一些创制于工业革命时代的水务法律,如《1871年都市水法》《1878年公共卫生(水)法》《1885年水费确定法》《1897年区议会(供水设备)法》等一批19世纪晚期、20世纪初制定的法律,迄今依然被保留着并处于有效状态,法统的生命力可见一斑。而另一方面,在传统内容和形式的基础上,他们又自主调试、持续修法、与时俱进,以适应时代的变迁和经济社会发展的需要,从而使水法体系中的历史基础与现实情况保持完整的联系和有机的结合。以适用于英格兰和威尔士的《水法》为例,英国议会

早在1945年就汇集了早期立法成果,颁布了第一部《水法》,此后于1948年、1973年、1981年、1983年、1989年、2003年、2014年进行了7次修改,不断完善其核心内容(如图6所示),激发法律与时俱进的活力。此外,还围绕《水法》进行配套立法,形成了一套适应水务治理新形势的完整的法律体系,并不断修修补补,使其臻于完善。

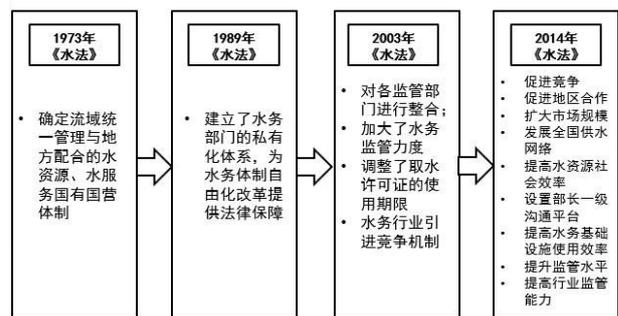


图6 英国《水法》的主要修改历程

第四,以自治为基础,促进法律协调。英国素有“地方自治之家”的美誉,“是一个政治联盟之内几个法律制度并存的国家,在法律、组织和惯例方面有相当大的差异。”^[18]在此历史基础上,现代英国实行地方分权型的单一制国家结构形式,一方面中央政府集中了国家最高权力,地方政府的权力来自于中央的授权;另一方面通过地方自治保持地方政府的相对独立性^[19]。正是在这样的政治框架和河岸权传统下^{②[20]},英国自《1930年土地排水法》起步,经过长达半个多世纪的努力,建立起水资源国家所有的综合管理制度。20世纪90年代末以来,随着中央政府对苏格兰、北爱尔兰和威尔士下放权力,水务治理被划归地方立法范畴,国家议会及其内阁部门制定的水务法律政策主要在英格兰和威尔士实施^③,苏格兰议会、北爱尔兰议会制定的法律只在本地实施。但这并不表明各地自行其是,而是在水资源国家所有的框架下实施综合管理,在水环境生态平衡、流域水资源存量和质量的评估标准及方式、人类用水(包括饮用水、游泳水等)水质管理、供水和排污服务标准等方面须保持一致。英国十分重视区域间的协调发展,重视地方立法与国家立法的有效衔接和协调。近年来,英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰四个地区的水务部

门愈益重视合作的重要性,开始采取政府间合作协议的方式,解决各地区在水资源保护、水服务提供、水务市场开放等方面的法律协调问题。除了促进地区间法律协调外,英国还重视综合性立法(如公用事业法、公共服务法、竞争法等)与水务行业立法、水务行业内不同部门(如水资源保护机构、水价监管机构)政策规则之间的协同性,以提高整个行业的适应能力。

不过,统观英国城市水务立法的历史和现状,发现也存在着一些问题,如法律体系过度臃肿、法律条文过度琐细、法令修改过度频繁等,这在一定程度上影响了立法的价值。

法律是治国之重器,良法是善治之前提。英国是世界上最早制定城市水务法律的国家之一,其特点是制定一个基本水法,内容包括了水资源开发保护、水务管理体制等基本政策,并随着经济社会的发展不断修改。英国城市水务法律具有鲜明的英美法系特征,强调分权和制衡,同时强调相关利益各方对涉水事务的共同治理,必须保证各方利益相关者都能参与到法律制订和调整的过程中,并且明确各方的权、责、利及具体涉水事务的操作流程和规则。中国的水务改革也需要有相应的法律和法规基础。与英国不同的是,中国水务改革主要实行法律优先原则,这一方面给予行政机关以较大的探索空间,充分发挥了行政机关的灵活性、主动性;但另一方面也可能会因为法的位阶较低、稳定性不足而导致政策的不连贯。因此,健全中国城市水务治理的法律体系,注重提高立法位阶、稳定法律制度,是城市水务改革良性运行的根本保障。

注:

- ① 相对而言,属于联合王国地方法的水法较少,最近40年只有两部,即《塞文垂水务局法》(Severn-Trent Water Authority Act 1983)和《利文湖和洛哈伯水力订单确认法》(Loch Leven and Lochaber Water Power Order Confirmation Act 1995)。
- ② 北爱尔兰议会拟定、由英王枢密院令的形式发布。
- ③ 指根据法律规定的程序制定的成文法文件,或称“制定法文件”。
- ④ 说明:(1) 威尔士国民议会、苏格兰议会成立于1999

年,北爱尔兰议会成立于1998年;(2) 查阅关键词为“水”。来源:英国政府立法网(<http://www.legislation.gov.uk>)。

- ⑤ Ofwat即水务办公室(Office Of Water Services)的简称,是目前英国水务监管局(Water Services Regulation Authority)的前身,但该简称一直被沿用。
- ⑥ 历史上,英国长期奉行河岸权制度,水权依附于土地权利且不可与土地分割,不存在私人对水资源的独立的所有权。
- ⑦ 2006年以来,威尔士国民议会也被赋予更多的自治立法权,其所制定的水务法律及相应的授权立法只在威尔士实施。

参考文献:

- [1] 胡德胜.英国的水资源法和生态环境用水保护[J].中国水利,2010,(5):51-54.
- [2] 马元珽.英格兰和威尔士水资源管理的现行法律法规框架[J].水利水电快报,2005,26(3):1-3.
- [3] L.Tomory.The History of the London Water Industry: 1580-1820[M].Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2017.13-151.
- [4] L.E. Breeze. The British Experience with River Pollution: 1865-1876 [M].New York: Peter Lang Publishing Inc, 1993.10.
- [5] 冯娅.英国公共卫生之父——查德威克[J].世界文化, 2012,(5):16-18.
- [6] 陆伟芳.英国城市公用事业的现代化轨迹[J].扬州大学学报(社会科学版),2004,8(6):86-89+94.
- [7] 唐娟.公有制下的水务适应性治理:苏格兰模式踪析[J].经济社会体制比较,2018,197(3):91-101.
- [8] 李靖堃.议会法令至上还是欧共体法至上?[J].欧洲研究,2006,(5):77-84.
- [9] Environment Agency. Managing Water Abstraction: The Catchment Abstraction Management Strategy Process. [EB/OL].<http://www.environmentdata.org/archive/ealit:2089/OBJ/20003096.pdf>.2003-10-06.
- [10] Defra.Directing the Flow: Priorities for Future Water Policy [EB/OL].http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130123162956/http://www.defra.gov.uk/environment/q-quality/water/strategy/pdf/directing_the_flow.pdf.2013-02-23.
- [11] Defra.Future Water: The Government's Water Strategy for England [EB/OL].https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/

- file/69346/pb13562-future-water-080204.pdf.2008-02-04.
- [12] HM Government, Defra. Water for Life [EB/OL]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228861/8230.pdf. 2011-12-09.
- [13] HM Government, Defra. The Natural Choice: Securing the Value of Nature [EB/OL]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228842/8082.pdf. 2011-06-11.
- [14] Defra. Creating a Great Place for Living: Defra's Strategy to 2020 [EB/OL]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716897/defra-strategy-160219.pdf. 2016-02-19.
- [15] HM Government. A Green Future: Our 25 Year Plan to Improve the Environment [EB/OL]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/693158/25-year-environment-plan.pdf. 2019-01-19.
- [16] 金铮. 国际条约在英国国内法解释中的作用[J]. 法制与社会, 2006, (15): 220.
- [17] 杨丹. 英国法制现代化的历史进程及其模式特征[A]. 公丕祥. 法制现代化研究[C]. 南京: 南京师范大学出版社, 2006. 204-229.
- [18] 刘振宇. 英国法制建设的几点启示与借鉴[J]. 当代法学, 2002, (2): 105-109.
- [19] 张国庆. 英国单一制下中央政府与地方政府的关系及对我国的启示[J]. 经济视角(上), 2012, (4): 71-73+57.
- [20] Joshua Getzler. A History of Water Right at Common Law [EB/OL]. <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199207602.001.0001/acprof-978019207602.2010-05-01>.

【责任编辑:周琍】

Findings from British Legislation on Urban Water Service over a Century

TANG Juan, GUO Shao-qing

(Institute of Urban Governance, Shenzhen University, Shenzhen, Guangdong, 518060)

Abstract: Since the mid-19th century, there have been more than 1,000 laws and regulations on water management in the UK. According to its ultimate goals, legislation on water management in the UK can be divided into three phases: the initial phase from the mid-1800s to the 1920s when the legislation aimed to prevent and control water pollution and construct water conservation projects, the development phase from the 1930s to the 1970s when the water service legislation entered a period of comprehensive construction aiming to promote nationalization of water resources, public ownership of water service, and the innovation phase since the 1980s when the legislation aimed to deepen the market-oriented reform of the water system, strengthen public supervision, improve service quality and promote sustainable use of water resources. The principle characteristics embodied in the hundred years of legislation process of British urban water service is firstly to insist on putting legislation first and exclude any administrative activities when the law is absent. At the same time, the UK has upheld parliamentary sovereignty and authorization, ensuring the supremacy and authority of the basic law on water service and strictly following the principle of legal reservation in authorizing legislation. The British experience can be summarized as follows: it is problem-oriented and follows practical logic; it enshrines rule of law and adheres to the supremacy of law; it carries forward traditions and improves by trial and error. It is based on autonomy and promotes legal coordination

Key words: British urban water service; legislation on water service; water service governance; legislation by parliament; authorized legislation