

国内外针对突发性水污染事故的立法经验比较*

王 威 王金生[#] 滕彦国 翟远征 曹 阳

(北京师范大学水科学研究院,北京 100875)

摘要 面对突发性水污染事故多发、危害严重的现状,总结了美国、日本等国家关于突发性水污染事故应急管理立法的成功经验和国内相关立法工作中存在的宪法和环境保护综合法界定不清、应急法律不成体系等问题,同时针对国内相关立法工作的不足提出了加强中国突发性水污染事故应急立法的建议。

关键词 突发性水污染事故 立法 应急管理

Comparisons on legislation experiences of sudden water pollution incident between home and abroad WANG Wei, WANG Jinsheng, TENG Yanguo, ZHAI Yuanzheng, CAO Yang. (College of Water Sciences, Beijing Normal University, Beijing 100875)

Abstract: Sudden water pollution incident occurred frequently and could bring great harm to ecology environment. The success legislation experiences of United States, Japan and other developed countries on emergency management systems of sudden water pollution incident are introduced, beside that, this paper also points out some problems of the legislation in China, such as the indistinct and immethodical definition of sudden water pollution incident and its emergency management in constitution and the environmental protection synthesis. Aiming at these insufficiencies, some suggests are proposed to strengthen the sudden water pollution accident emergency legislation of China.

Keywords: sudden water pollution incident; legislation; emergency management

突发性水污染事故,是指由自然灾害或不正当的人类活动导致的水资源污染、人民群众生命和财产遭受损失的突发性事故。它具有突发性、多变性、不确定性、概率小但损失大等特点。近几十年来,国内外发生过多起重大突发性水污染事故,这些事故不仅造成严重的水资源污染和生命财产损失,而且引发严重的环境和生态灾难。总结国内外在应对突发水污染事故立法方面的经验,找出中国在突发水污染立法方面的不足,对于提高中国应对突发性水污染事故的法治建设和减少事故损失都具有积极的实践意义。

1 国外立法经验

20世纪50年代以来,世界范围内尤其是发达国家发生了一系列重特大环境灾难,其中包括突发水污染事故(见表1)。这些事故促使这些国家出台了一系列的环境应急管理法律法规。这些法律法规经过不断修改,目前已经趋于完善。其中,针对突发性水污染事故,各国运用不同的立法模式来建立适合本国国情的应急法规。

(1) 在宪法或宪法性法律的指导下制定一部涵盖突发环境保护事件应急处理的紧急状态法,再在专门的环境立法中规定突发性水污染应急法律问题。

以较有代表性的国家美国为例,该国关于突发性水污染的应急立法是在宪法的指导下规定的。1976年,美国国会通过了一部涵盖突发环境事件应急处置在内的《全国紧急状态法》。该法是美国影响最大的一部关于应对突发公共事件的法律,它适用于突发性水污染事故应急处理的各个领域。它为美国处理突发性水污染事故提供了必要的法律依据和及时的应急措施。该法对紧急状态的宣布程序、实施过程、终止方式、紧急状态期限以及紧急状态期间的权力做出了详细规定^[1]。

类似的国家有土耳其、加拿大、日本等国制定了对付各种危机的《紧急状态法》;俄罗斯制定了《俄罗斯联邦紧急状态法》;英国制定了《紧急状态权力法》。这些法律的颁布在应对突发性水污染事故中处于最核心的地位。

(2) 在环境基本法或综合性的环境保护法之中设置一些原则性的应急处理规定后,又单独制定了

第一作者:王 威,男,1984年生,博士研究生,主要从事地下水污染风险评估方面的研究。[#] 通讯作者。

* 国家水体污染控制与治理科技重大专项课题(No. 2009ZX07419-003);环保公益性行业科研基金重大项目(No. 201009009)。

表1 近几十年国内外发生的部分重大突发性水污染事故
Table 1 Some serious sudden water pollution incidents occurred in recent years all over the word

名称	发生时间	发生地	危害后果
莱茵河水污染事故	1986年11月1日	瑞士	共有1 246 t各种化学品被扑火用水冲入莱茵河,约160 km范围内多数鱼类死亡,约480 km范围内的井水受到污染影响不能饮用。污染事故警报传向下游瑞士、德国、法国、荷兰4国沿岸城市,沿河自来水厂全部关闭,改用汽车向居民定量供水。
多瑙河水污染事件	2000年1月30日	罗马尼亚	10多万升含有大量氰化物、铜和铅等重金属的污水冲泄到多瑙河支流蒂萨河,并顺流南下,迅速汇入多瑙河向下游扩散,造成河鱼大量死亡,河水不能饮用。匈牙利、南斯拉夫等国深受其害,国民经济和人民生活都遭受一定的影响,严重破坏了多瑙河流域的生态环境。
沱江“3·2”特大水污染事故	2004年3月2日	中国	大量高浓度工业废水(氨氮为1 000 mg/L以上)流进沱江,四川5个市区近百万老百姓顿时陷入了无水可用的困境,直接经济损失高达2.19亿元。
重庆綦河水污染事故	2005年1月3日	中国	因取水点被污染导致自来水厂停止供水,重庆綦江古南街道桥河片区近3万居民,从2005年1月3日起连续2 d没有自来水喝,綦江齿轮厂也因此暂停生产。
松花江重大水污染事件	2005年11月13日	中国	事故产生的约100 t苯、苯胺和硝基苯等有机污染物流入松花江。11月23日零时起关闭松花江哈尔滨段取水口停止向市区供水,哈尔滨市的各大超市无一例外地出现了抢购饮用水的场面。
北江镉污染事故	2005年12月15日	中国	北江韶关段出现严重镉污染,高桥断面检测到镉浓度超标12倍多。韶关地处北江上游,一旦发生污染将直接影响下游城市数千万群众的饮水安全。
江苏沭阳水污染事件	2007年7月2日	中国	城区生活供水水源遭到严重污染,水流出现明显异味,城区供水系统被迫关闭,城区20万人口吃水、用水受到不同程度影响。

专门的突发性水污染应急法律。

较具有代表性的国家是日本。日本有关环境应急管理的原则性规定在其《环境基本法》的第6条、第8条、第22条、第23条等做出了规定^[2]。日本在1970年末至1971年5月召开的第65次国会集中审议了公害问题,修改和制订了14项环境保护法律,新制订的有《水污染防治法》、《海洋污染防治法》和《公害纠纷处理法》等。1972、1973年,日本政府又分别制订了《无过失赔偿责任法》和《公害健康被害补偿法》,明确了企业的公害责任。这些专门性法律规范为突发性水污染应急处理提供了坚实的法律保障。

(3) 在环境基本法或综合环境保护法之中设置具有一定可操作性的应急章节,在单行的环境法律中分散设置各自的应急规定。

加拿大在1999年修正的《环境保护法》中设立了第8章“涉及紧急情况的环境事件”的专章,又在《渔业法令》等法律、法规或法令中规定了环境部长的应急职权。荷兰在1990年的《环境管理法》中设立了第17章“特殊情况下的措施”,并在《海域污染法》、《地表水污染法》等中规定了环境应急处理的内容。美国《安全饮用水法》对水污染事故应急管理也做出了相关规定,如在污染物出现或可能进入公共水系统或公共水源,并对人体健康引起或可能引起重大危害,而且有关州和地方机关未采取应急行动的情况下,联邦环境保护局有权采取它认为保护人体健康所必要的任何行动。日本1998年修正的《水污染防治法》把第18条的标题定为“紧急措施”^[3]。

(4) 通过立法加强应急管理机构的建设。

发达国家的应急管理机构较完善,一般都建立了国家级和地方级的常规应急管理组织机构,国家法律也明确赋予了其相应的权力。在国家法律强有力的保障下,管理机构非常注重部门之间、国家与地方之间的协调应对,最大限度地减少突发环境事件给国家带来的经济损失。

① 通过立法设置专门的应急管理机构。

以美国为例,其突发性污染事故应急法制的其中一个重要特点就是应急机构的专门化。美国突发性水污染事故应急管理是在美国政府运作机制的框架下运行的,分别在联邦政府、州政府和地方政府3个层面上开展应急管理工作,其组织机构体系由联邦应急管理署(FEMA)、美国环境保护署(EPA)及各州、地方政府及其环境保护局组成^[4]。

② 通过立法实现应急管理多部门合作。

以日本为例,日本设置的“中央救灾委员会”,是全国性的综合协调机构,其下设有24个中央的省和厅作为“指定行政机关”,具体安排救灾事务以及协调管理60个包括日本银行、日本电信电话公司、运输与电力等重要公司或事业单位为救灾的“指定公共机关”,具体安排和贯彻包括突发性水污染事故在内的救灾行动计划^[5]。

③ 通过立法规范应急管理中政府的行政行为。

各国的立法规范中都包括政府机构处理突发环境事件的权力来源、权力内容、行使权力的程序、对公民权利的限制和救济、监督权行使等方面的规定。

例如《加拿大危机法》就对应突发环境事件的法律责任、补偿机制、讼争制度、支付办法 4 个方面做了详细规定,为监督政府在处理突发环境事件过程中的行政行为提供了确切的依据^[6]。

2 国内立法经验

中国有关突发环境事件应急的规定首见于 1982 年的《海洋环境保护法》中,该法第三十五条简单地提及了政府的环境应急责任^[7]。1984 年,中国颁布了《水污染防治法》,该法第二十一条规定:“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。”

从 20 世纪 90 年代开始,中国经济已经开始呈现飞速发展的态势,各大产业都发生日新月异的变化,而环境和生态都面临着严峻的考验。在此背景下,国家出台了一大批有关突发环境事件应急的法律法规。2007 年 11 月,中国开始实施《突发事件应对法》,这是一部由全国人大审议通过的法律,法律位阶高、权威性大,它进一步对各种突发事件的应急管理措施做了详细规定。它的出台实施标志着中国突发事件应急法律制度体系的基本形成。

中国有关突发性水污染事故应急处置的法规或文件具体见表 2。

表 2 中国有关突发性水污染事故应急处置的法规或文件
Table 2 Regulation and official document about sudden water pollution incidents in China

年份	法规或文件名称
1982	海洋环境保护法
1984	水污染防治法
1989	环境保护法
1990	防治陆源污染物损害海洋环境管理条例
1995	淮河流域水污染防治暂行条例
1996	戒严法
1997	关于水污染事故适用法律问题的批复
1997	关于水污染事故行政处罚问题的复函
1999	关于加强化学危险品管理的通知
2000	关于切实加强重大环境污染、生态破坏事故和突发环境事件报告工作的通知
2003	突发公共卫生事件应急条例
2006	国家突发公共事件总体应急预案
2006	国家突发环境事件应急预案
2007	突发事件应对法

与西方一些工业较发达的国家相比,中国有关突发环境事件应急立法起步较晚是不争的事实。一方面,这是由中国近代以来大力发展经济的时间较滞后决定的。因为从某种程度上来说,环境污染与

生态破坏往往是经济高速发展的衍生品。另一方面,这是由于新的环境保护理念暂时缺乏^[8]。

总结中国有关突发性水污染事故的立法历程,可以总结出以下经验:

(1) 中国现行环境应急法律的宪法依据薄弱。

中国 2004 年第 4 次修订的《宪法》重点强调了常态下的环境保护和改善,对包括突发性环境污染事故的紧急状态的规定较薄弱^[9]。主要表现在:①《宪法》第 68 条和第 89 条用“紧急状态”替换了“戒严”一词,虽然适用范围和权力更加广泛,但是对“紧急状态”的界定、基本的应急程序以及政府在应急处理中的权利与义务均没有明确规定。②《宪法》对应急管理中涉及公民生命权、健康权、自由权、财产权甚至政治权利的限制甚至中止等均未做出明确规范。③《宪法》对应急管理中涉及人力、物力、财力,甚至军队的调配、政府的职责范围、履行程序等均未做出明确规定。

(2) 有关突发性水污染事故应急管理法律制度不完善。

由表 2 可以看出,虽然中国有关的突发性水污染事故应急处置均涉及综合性法律、单行法律、行政法规等层面,但是法律制度不完善^[10]。主要表现在:①虽然环境保护综合性法律《环境保护法》在第 31 条针对突发环境事件的应急处理做出了专门规定,但是由于该法的制定于计划经济时代,和中国环境保护与突发环境事件的现状出现了严重的脱节,而且并未明确应急程序启动的标准。②《突发事件应对法》关于突发性环境事件的总体规定显得粗泛,缺乏配套的实施细则和专项法规,应急条款可操作性不强,对突发性水污染事故更缺乏细致的规范。③《戒严法》的适用范围很狭窄,国家的环境保护应急义务和有关机关的环境保护应急职责的宪法性规定是原则的或隐含的,其职责履行程序又相当不完善,与突发环境事件的应急管理要求还有相当大的差距。

(3) 现有突发性环境事件应急法律的有效性不足。

在《宪法》、《环境保护法》等环境保护基本法的框架内,一些单行环境行政法规、防震减灾、卫生管理等条例,如《水污染防治法实施细则》、《核电厂核事故应急管理条例》、《突发公共卫生事件应急条例》等,都对各自应对突发环境事件的应急机制做出了规定。但都普遍存在职责定位不明、层级监管关系不顺、责任追究制度不严、事后赔偿不力等问题。《环境保护法》的通用规定和第 31 条的原则性规定

难以提供充分和有效的应急救援^[11]。

3 加强中国突发性水污染事故应急立法的建议

面对突发性水污染事故高发的严峻挑战和中国相关应急法律制度不完善的现状,总结现有立法体系的不足,积极探索适合中国国情的突发性水污染事故应急法律制度,对于有效防范和妥善处置突发环境事件、保护水资源和人民群众生命财产安全都是至关重要的。建议从以下方面加强相关的立法工作:

(1) 加强突发性水污染事故应急立法,完善环境应急管理法律体系。

首先,对《宪法》和相关综合性环境保护法规中与实践脱节的规定进行修订,补充有关突发性水污染事故的处置程序、权责划分、等级界定等相关规定,使应急立法从根本上有明确依据。

其次,在《宪法》和环境保护基本法的框架内,制定适用于突发性水污染事故的应急管理条款,可借鉴南非《国家环境管理法》(1988版)、加拿大《环境保护法》(1999版)和中国《突发公共卫生事件应急条例》等法规的立法经验。进一步明确和细化突发性水污染事故的应急预案、预警体系建设、应急处置程序、事故调查、危害鉴定、事故责任追究与补偿机制。

(2) 尽快制定《紧急状态法》和相应的实施细则。

目前,中国紧急事故立法方面刚起步,“突发事件与紧急状态处置法”或“紧急状态法”等基础性应急法规还是空白。建议借鉴美国、日本等国家的《紧急状态法》,并结合中国国情,尽快出台中国的《紧急状态法》,使应急体系建设、政府职责和行政管理权力以及涉事当事人的权责问题都有明确界定和法律依据。

(3) 完善预案体系。

《国家突发环境事件应急预案》出台较仓促,预案的针对性、实用性和可操作性不强。一方面,应组织开展《国家突发环境事件应急预案》的修订工作;另一方面,针对问题较严重的突发性水污染事故的应急预案的编制工作也应该提上日程。

4 结 语

面对突发性水污染事故日益增多的严峻局面,中国应加强针对突发性水污染事故的立法进程,尽快建立一套完善的突发性水污染事故应急管理法律法规体系,以减少突发性水污染事故对国民经济造成的损失,确保饮水安全。同时,还应明确事故的责任主体,加大事故的追责力度,采取“预防为主,防治结合”的方针,打好应对突发性水污染事故的攻坚战。

参考文献:

- [1] 廖建凯,黄琼.对突发环境事件应急立法的思考[J].工业安全与环保,2005,31(11):4-6.
- [2] 朱谦.突发性环境污染事件中的环境信息公开问题研究[J].法律科学,2007(3):150-158.
- [3] 罗春,吴坚,周超平,等.突发性环境污染事件的环境风险评价和应急措施[J].安全生产与监督,2007(4):25-27.
- [4] 李保刚,周克梅,林涛,等.水源地保护及突发性水污染事件预警应急的研究与实施进展[J].水资源保护,2008(1):87-91.
- [5] 廖振良,刘宴辉,徐祖信.基于案例推理的突发性环境污染事件应急预案系统[J].环境污染与防治,2009,31(1):86-89.
- [6] 李磊.突发性环境污染事件的应对及补偿策略研究[J].科学经济社会,2009,27(4):110-113.
- [7] 幸红.流域突发性水污染应急措施法律机制研究[J].法制与经济(中旬刊),2009(1):6-9.
- [8] 肖磊,李建国.非政府组织参与环境应急管理:现实问题与制度完善[J].法学杂志,2011(2):124-126.
- [9] 汪杰,杨青,黄艺,等.突发性水污染事件应急系统的建立[J].环境污染与防治,2010,32(6):104-107.
- [10] 袁海英,李娜.重大突发性水污染事件应对机制研究[J].法学杂志,2010(7):100-102.
- [11] 王亚男,李磊.我国突发性水污染事件生态补偿立法问题的研究[J].河南师范大学学报:哲学社会科学版,2009,36(6):172-175.

编辑:黄 苇 (修改稿收到日期:2012-12-19)

(上接第82页)

- [2] ANTWEILER W, COPELAND B R, TAYLOR M S. Is free trade good for the environment? [J]. The American Economic Review, 2001, 91(4): 877-908.
- [3] COPELAND B R, TAYLOR M S. North-south trade and the environment [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1994, 109(3): 755-787.
- [4] INGE R. Trade, development and sustainability - a critical assessment of the "free trade dogma" [J]. Ecological Economics, 1994, 9(1): 13-22.
- [5] DEAN J M. Does trade liberalization harm the environment? A new test [J]. The Canadian Journal of Economics, 2002, 35(4): 819-842.
- [6] GROSSMAN G M, KRUEGER A B. Economic growth and the environment [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1995, 110(2): 353-377.
- [7] 晋盛武,王圣芳,夏柱兵.出口贸易与污染排放、治理投资关系的实证分析[J].合肥工业大学学报:社会科学版,2011,25(6):20-25.
- [8] 周茂荣,祝佳.贸易自由化对我国环境的影响——基于ACT模型的实证研究[J].中国人口·资源与环境,2008,18(4):211-215.
- [9] 毛显强,李向前,涂莹燕,等.农业贸易政策环境影响评价的案例研究[J].中国人口·资源与环境,2005,15(6):40-45.
- [10] 冯如.我国钢铁类产品贸易的环境代价研究[D].杭州:浙江大学,2007.
- [11] 李斌,汤铸,陈开军,等.贸易自由化对环境污染影响的实证分析[J].商业研究,2006(10):112-115.
- [12] 袁鹏,程施.我国工业污染物的影子价格估计[J].统计研究,2011,28(9):66-73.
- [13] 翟圣佳,任洪岩,苏艺,等.我国钢铁行业环境现状分析与对策研究[J].环境保护科学,2012,38(3):106-110.

编辑:黄 苇 (修改稿收到日期:2013-04-10)