王建慧 E-mail:fzbwjh@126.com

守护"共同的河流"各国有妙招

美国:环保局长不作为或被起诉 瑞士:民用水价三分之二用来处理污水

□本报综合报道

随着工业进步和社会的发展,水污染日趋严重,成为世界性的环境治理难题。为了民众健康、经济和社会的可持续发展,防止水污染、保护和改善环 境、保障饮用水安全已经迫在眉睫。

日前,长三角区域高层聚首,召开区域水污染防治协作小组工作会议。一段时间以来,"共同的河流"如何守护,污染如何治理,是我国以及世界许多 国家密切关注的"水问题"。但是,由于河流流域面积广、治理行动协调困难、缺乏相关执行依据等问题,守护好"共同的河流"绝非易事。

本期域外之音介绍美国、瑞士、日本等国家在河流污染治理所遇到的瓶颈及取得的突破,或将给我们带来一定的启发。

【美国】

法律保障 管理机制

河流治理是一个技术性问 题。从河流严重富营养化到水绿 河清,在美国州际河流污染治理 成果显著的背后,是他们对于合 作模式、管理机制、法律保障的 不断探索。

根据美国宪法的规定, 联邦 原本只有州际河流水域的管辖 权。1961 年《水污染控制法》 修改案又将联邦的管辖权扩大至 "可航水域"及其支流; 1972年 新的《水污染控制法》将"可航 水域"定义为"美国水域"(含 领海);随后美国陆军工程团颁 布行政法规将联邦的管辖权实际 上扩大到州内水域和孤立的湿 地。这一变化为联邦坚持流域视 角的治理创造了前提条件。

水污染控制权集中到了联邦 政府和环保局手上后,加强分工 合作减少利益冲突,实现了流域 水污染的统一监管,避免州政府 各部门在控制水污染时"以私废 公"。1996年,美国环保局颁布 了《流域保护方法框架》, 框架 实施过程中,结合排污许可证发 放管理、水源地保护和财政资金 优先资助项目筛选,有效地提高 了管理效能。联邦对各州机构的 补助条件强调:接受补助的规划

治理污染

制定规则之后, 违反了会有 什么后果? 如果不配合整改,又 会遭到什么惩罚? 说到跨界河流 治理监管,不得不提美国强硬的 法律和行政手段。

首先,联邦具有强大的执行 力。基于任何可得信息, 当发现 有人在一州违背相关限制与制约 时,联邦环保局局长都有两种选 择:一是间接执行,先行通知违 法行为者和违法行为所在的州, 如果所在州怠于执行(30日内 未采取执行活动),局长可以直 接向违法者发布命令或提起民 事诉讼;二是直接执行,局长 直接发布命令,或提起民事诉

"重赏重罚"也是联邦执行 力的表现。所谓"重赏",一面 是联邦对州的水污染防治项目的 财政支持,另一面是政府对污染 企业减排污染进行数额较大的财 政支持 (含无偿援助和贷款) 和 经济激励 (如减免税收), 从而 将污染防治边际成本内化为必要 的生产成本以刺激企业减少污染 控制排放或改进排污技术。所谓 "重罚",就是严苛的环境责任和

处罚。 在行政处罚方面, 《联邦水 污染控制法》规定了两档严厉的 行政处罚: 第一档按违法次数 机构, "应当能够充分的代表流 域所在或流经的州、州际、地方 或国际的利益,并能制定有效 的、综合的流域或流域内部分地 区的水质控制计划",这一条款 鼓励地区合作, 以获取联邦的经

与此同时, 跨州协调机制的 建立确保了联邦政府和各地政府 的及时沟通。以密西西比河流域 各州间的协调合作为例,1997 年,美国环保局牵头成立了密西 西比河/墨西哥湾流域营养物质 工作组,参与部门包括美国环保 局、农业部、内政部、商务部、 陆军工程兵团和 12 个州的环保 农业部门。下设协调委员会、跨 部门的战略评价小组、科学评估 和支持委员会,以及生态系统/ 流域管理委员会等工作机构。

根据规定,富营养化工作组 成员每年需参加至少两三次工作 组会议,协调委员会成员需每年 参加 4 次协调委员会会议。这种 合作机制带来了稳定的资金投 入。仅 2009 年到 2013 年间,美 国环保局、农业部和内政部等就 累计投入 70 多亿美元用于密西 西比河流域 12 个州的非点源污 染控制和营养物质监测。

重赏重罚

计:一般对每次违法行为的罚款 最低下限1万美元,最高罚款上 限 2.5 万美元。第二档规定按日 计,每日罚金上限1万美元,最 高处罚上限 12.5 万美元。相比 较而言,民事司法执法强度要比 单纯的行政处罚强度高。

不过, 州也可以对联邦进行 "抗议"。《联邦水污染控制法》 规定: "任何公民可以提起一个 民事诉讼",这里的"公民"也 包含州长和各地方官员。依据条 款的规定,如果美国联邦环保局 长有不作为、乱作为的情形,州 长或其他地方官员可以对其提起 诉讼。地方法院可以自行实施这 一行为,或者指令、命令局长履 行应尽职责,并可采取适当的民 事处罚。

简而言之, 跨界河流污染治 理中的合作是一个由信任、契约 到制度的过程。要使合作治理在 跨界河流污染上的作用真正体现 出来,必须处理好合作治理的效 率,避免地方保护主义和"管制 俘获"现象的发生。美国的州际 河流污染治理走过"弯路",历 经曲折,如今卓有成效,但仍前 路漫漫。在维持一定的水质量的 前提下,美国选择开展更有活力 的新模式的探索,这是值得学习



资料图片

【瑞士】

巴塞尔市的水源来自莱茵河, 在上世纪中叶, 生活废水、高毒性 废弃物和工业废水的排放,则导致 莱茵河污染达到历史上最严重的程 度。苏黎世市的露天和封闭河道曾 经常被滥用于转移工业区和住宅区 污水。直至污染的后果明显到眼可 见、鼻可嗅的程度:河道散发恶 臭,湖泊不再吸引人们游泳,动植 物渐渐消失,洪水在频次和强度上 激增……人们才意识到, 苏黎世水 治理到了刻不容缓的地步。

瑞士的经验表明,从某种程度 上来说,解决水污染问题只有一个 办法:将废水排入自然水域之前首 先使其净化。过去几十年,瑞士投资 数十亿瑞郎,建设了一项积极有效、

严格高效 普及净化

遍及全国的污水净化工程。污水净化 网遍布城市与村庄,数百个污水净化 装置把下水道废水中的有害物质滤 出。目前,瑞士民用水水价中,高达三 分之二是专门用来处理生活污水的。"

瑞士水污染防治的另一条重要措 施就是让水循环重新自然化。在近百 年中被引直或被开凿成运河的河流及 小溪, 要重新变回河床, 恢复河流的 原有面积。目前,河流回归的自然工 程已在瑞士各州全面展开。尽管费用 高昂,但让河水重归自然有着非常重 要的意义:保障生态平衡,预防洪水 泛滥并加强水的自然净化能力。

比如埃默河,由于人工改造,其 河床左右是水泥砌成的河墙, 河床变 得笔直,从而使得河水急速地从布格

多夫市流向其他地区。由于河床的宽 度被水泥河墙所固定,河水无法向两 岸扩展,造成河水流速快,力量大, 不仅使两岸所有的植被根本无法生 存,而且放大了洪水的危害。随着拦 水装置的不断增设, 这又对瑞士主要 鱼类——鳟鱼等的生存造成了致命打 击。如今,治理后的埃默河南段已恢 复了原来的河床模样。

经过近几十年严格高效的水污染 治理和水环境管理,瑞士的水生态环 境建设取得了显著成绩。今天,瑞士 的城市工业污水和生活污水已经百分 之百做到了经处理后再排放,瑞士的 湖水甚至都已经接近饮用水的标准。 在瑞士, 水泉、溪流、河流和湖泊是 人们休养生息的理想场所。

【日本】

从上世纪60年代起,日本各 地连续发生多起水污染造成的社会 事件,引起日本全国的强烈反响。 在舆论的压力下, 日本政府不得不 下决心解决企业排污造成的水污染 问题。日本首先从立法开始,短短 几年, 先后通过了诸如《控制工业 排水法》《水质污染防治法》 《湖泊水质保全特别措施法》等法

日本有关法律的最大意义,就 是将水资源的安全和地方行政长官 的责任联系到一起。相关法律和法 规规定,各地行政长官是当地水资

源安全的责任人, 应依法对居民用

问责严厉 信息公开

水和水资源的安全进行管理和监察。 在这种法律和舆论的约束下, 日本任 何一级行政长官对水资源和居民用水 的安全达标都不敢掉以轻心, 尽心尽 责地管理和监察水质的安全, 否则不 仅自己的"乌纱帽"不保,而且可能 身陷法律纠纷。

在许多城市,主管部门都在供水 系统的各个环节设立了监控系统。如 东京都,从上游的水源到最终段的居 民家庭管道,一共安装了10多个检 测点, 共有60多项检测项目, 而且 随时公布这些项目的检测结果。居民 每天可以从东京都水道局的网站上看 到有关信息。如果居民感觉自己家中 的水质有问题,可以电话询问水道 局,或登门查询,水道局必须给予说 明,或上门检查。

为解决企业排放问题, 日本政府 采取了"鞭子加糖块"的政策。一方 面,严厉打击非法排放的企业。另一 方面, 日本政府向投资建设污水处理 系统的企业提供一定的财政补贴,还 给予税率上的优惠。

这些政策让企业知道,与其违法 排污被罚高额罚金甚至企业倒闭, 不如拿出些资金修建废水处理设施, 而且还能得到政府的补贴, 政策引 导使日本在短时间内就杜绝了企业 排放污水问题。