DOI:10.3969/j.issn.1003-9511.2013.01.011

美国突发性水污染事故应急处理机制对我国的启示

郭英华,朱 英

(河海大学法学院,江苏 南京 210098)

摘要:分析美国突发性水污染事故应急处理机制的法律制度、机构建设、损害救济模式3个方面的特点,剖析我国突发性水污染事故应急处理机制存在的缺陷,总结提出美国突发性水污染事故应急处理机制对我国的启示,从出台《中华人民共和国突发性水污染事故应对法》、建立流域性指挥协调机构、构建多元化的污染损害救济制度3个方面来完善我国突发性水污染事故应急处理机制。

关键词:突发性水污染事故;应急处理;环境责任保险

中图分类号:X52 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2013)01-0043-05

我国正处于经济转型时期,随着工业化进程不断加快,突发性水污染事故的踪影就未曾消失过。根据2011年中国环境状况公报显示,2011年由环保部直接调度处置的突发环境事件共有106起,其中,水污染事件就有39起[1]。如杭州苯酚槽罐车泄漏水污染事件、康菲公司渤海漏油水污染事件、涪江水污染事件。而在2012的第一季度就发生了3起突发性水污染事故:广西龙江河突发镉污染超标事件、镇江发生水源污染事件、武汉水污染事件。其中,镇江突发性水污染事件就引起了社会极大关注。2012年2月3日,镇江市许多市民向自来水公司投诉,自来水有浓重的异味。自来水公司声称,这种异味是前一天水厂加大了自来水中氯气的投放量。但是,自来水水源受到污染的传闻已经在网络和民间传开,沿长江而下的几个城市自来水中都带有异味,大家都纷纷到超市抢购纯净水。2月6日,处在长江下游的如皋市发布公告,称在长江取水口检测出苯酚超标,同时启动了应急预案。2月7日,镇江市政府发布通告称,水源水苯酚污染是造成镇江市饮用水异味的主要原因。之后,相关部门经过调查取证,查明一艘韩籍货轮操作不当导致苯酚泄漏[2]。从这可以看到,突发性水污染事件发生频率并没有降低,而面对突如其来的水污染事件,相关部门缺乏灵敏度,未能采取及时的应急措施。造成这一局面的主要原因在于我国突发性水污染事故应急处理机制不完善。相比之下,美国关于突发性水污染事故应急处理机制较为完备,且在实践中也取得了积极的效果。因此,借鉴美国突发性水污染事故应急处理机制成功的经验,对我国突发性水污染事故应急处理机制的完善有重要意义。

1 美国突发性水污染事故应急处理机制的基本框架

美国的工业化发展起步早,速度快,其突发性水污染事故在20世纪60年代开始集中出现。当时,有关突发性水污染事故应急法制基本空白。于是,美国以完善立法为契机,逐步构建应急处理机制。经过数十年的发展与完善,美国突发性水污染事故应急处理机制已基本成熟,其突发性水污染事故应急处理机制具有典型的特点。

1.1 应对水污染事故的法律充足

美国关于水污染的立法开始于1948年的《联邦水污染控制法》,但是该法将水污染控制主要权力赋予地方政府,联邦政府只是起到辅助作用,其无法在各部门间进行协调,导致应对突发性水污染事故时难以控制污染形势的发展。1967年的托雷凯伦号(The Torrey Canyon)油污泄漏事件和1969年的加利福尼亚州圣·芭芭拉海峡附近海域石油钻井平台井喷油污泄漏事件,促使美国加快对控制水污染事故法律的制定[3]。美国国会于1972年通过了《联邦水污染控制法修正案》,确定了联邦政府对防治水污染的绝对权力,加大对水污染处理设施的拨

作者简介:郭英华(1965—),女,江苏南京人,副教授,硕士,主要从事法学研究。

款,还对水污染控制标准、排污许可制度、有效的执行机制等方面做出详细规定。1977 年,作为美国现行水污染防治法律的基础《清洁水法》出台,该法是在《1972 年联邦水污染控制法修正案》基础上的一个修正案,主要监管排放到水里的有毒物质,控制污水排放,该法对联邦环保局制定和实施关于消除污染物方案、要求泄漏石油到通航水域的责任人负担高昂的清理费用等方面进行了规定。为了应对公共突发事件,美国于 1976 年出台了《国家紧急状态法》,该法对突发性污染事故应急处理程序和机构职能作出了详细规定,为处理突发性水污染事故提供了周全的法律支撑。处理突发性水污染事故,需要一定的资金支持,于是,美国于1980 年通过《综合环境反应、赔偿和责任法》,赋予联邦环保局一旦发现突发性水污染事故就可立即用基金来支付治理、补偿等费用的权力,为突发性水污染事故补偿机制提供了新途径。此时,美国突发性水污染应急法制基本成形。在逐步完善的应急法制影响下,美国《国家应急计划》已发展成为内容丰富、涵盖面广的综合性应急导则,从国家到地方、跨区域、跨部门的国家综合应急响应机制也建立起来了,于是,突发性水污染事故应急处理机制正式确立。饮用水受到污染会直接损害人们的生命与健康,所以美国很重视对饮用水安全的保护。美国《安全饮用水法》于 1974 年通过,先后经过 1986 年、1996 年 2 次修改,采取许多行动加强对饮用水安全的保护,并对突发性水污染事故应急处理进行了明确规定,例如当污染物出现在供水系统或者水源并威胁到人们的健康而地方政府没有采取应急措施的时候,联邦环保局可以采取任何必要的行动来应对水污染事故。“9. 11”事件发生之后,美国对饮用水资源保护的压力加大,于是,通过《公众健康安全和反恐怖准备及应对法》对水源安全技术、突发事故应急反应等方面进行规定,来加强对饮用水源安全的保护。根据社会发展与变化,把握时代特征调整应对策略,体现了美国突发性水污染事故应急法制与时俱进的特点。

1.2 专门化的应急管理机构

随着突发性水污染应急法律制度的不断完备,美国突发性水污染事故应急处理机制内的机构职能划分也趋于完善。美国突发性水污染事故由环境行政部门专门处理,但具体职能有国家和地方之分。在国家层面上,联邦紧急事务管理署统一应对突发公共事件,该署于 2003 年纳入美国国土安全部。美国环保行政主管部门美国环保总署(EPA)则在联邦紧急事务管理署领导下适用法制化的应急预案具体处理环境污染方面的应急事务,而突发性水污染事故的应急处理就是适用这种机制。而国家应急反应中心是国家环保总局下设的一个常设机构,该机构为环保局在突发性污染事故方面提供信息支持。在地方层面,设立了地方应急规划委员会,有的州还设立专门的应急服务办公室,这些机构负责组织和协调地方政府及有关人员处理突发性水污染事故。突发性水污染应急预案的制定者自行决定预案的具体内容,EPA 仅通过制定应急原则向他们提供指导以及一些技术性帮助。可见,专门的突发性水污染事故协调管理机构是美国突发性水污染事故应急处理机制能够发挥预期效果的关键所在。

1.3 多元化的损害救济模式

美国突发性水污染事故应急处置措施方面也具有特色。突发性污染事故应急处理分为 3 个环节:准备、反应与复原。其中对于“复原”环节的设置,美国除了注重水环境的恢复、事故责任追究,还关注环境损害补偿社会化分担机制的构建,通过建立基金、环境污染责任保险等制度来实现环境损害补偿的社会化分担目标。这样,不仅为突发性水污染事故的事后处理提供了充足的资金,还使突发性水污染事故应急处理机制获得长远的物质支持,这符合工业化进程中风险分担机制所体现的环境正义要求。可见,这种多元化污染损害补偿救济模式是美国突发性水污染事故应急处理机制的第三个显著特点。

从应急法制空白导致面对突发性水污染事故时措手不及到如今突发性水污染事故应急处理工作有条不紊地进行,美国突发性水污染事故应急处理机制已经趋于完备和成熟。实际上,每个国家的经济社会发展是不一样的,突发性水污染事故应急处理机制的构建应结合本国国情,照搬别国经验是不可行的。但法制完善、机构建设和损害救济在应急处理机制中的核心地位不容置疑。因此,立足我国现实,借鉴美国先进经验来完善我国突发性水污染事故应急处理机制是很有必要的。

2 我国突发性水污染事故应急处理机制的检讨

行政法治原则是法治原则在行政法领域里的具体演化,分为行政合法性原则、行政合理性原则以及行政应急性原则。当前,我国实行由行政应急性原则所支撑的框架下“中央统一领导,分级负责,属地管理,以应急预案为核心”的突发性水污染应急处理机制。这一处理机制的优点在于能够利用国家和全社会的资源与力量来应对突发性水污染事故,机制建设的成本较低。但是,随着工业化进程的深入发展,突发性水污染事故的预防、监测预警、处置、善

后处理与工业生产之间的冲突逐渐激化,现有的突发性水污染事故应急处理机制的缺陷日益明显。

2.1 应对突发性水污染事故应急法律规范

我国在1995年的"全国突发性环境污染事故应急监测'九五'规划"会议上第一次将突发性水污染事故应急决策纳入研究范围。之后涉及突发性水污染事故处理以及水资源保护的法律规范主要有《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国突发事件应对法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》等。而上述法律并没有对突发性水污染事故应急处理机制作出针对性的规定。《中华人民共和国环境保护法》作为综合性法律,第31条、第32条对突发性环境事故应急处理作出专门规定,为突发性水污染应急处理提供了法律依据。但是,第31条只是对肇事单位应就突发性污染事件进行报告和采取措施作出规定。而第32条则规定,地方环保部门就突发性污染事件向政府报告,并由政府采取措施。这两条规定不仅粗疏,而且还停留在"报告制度"上,难以对突发性水污染事故应急处理发挥实效。《中华人民共和国水法》作为水资源的基础法律,其只是侧重于开发、利用、节约、保护水资源以及防治水害方面的完善,对突发性水污染事故几乎没有涉及。2007年颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》也并非突发性水污染事故应急处理的专门性法律,该法要求国家和地方政府应对各种危机时要采取一些紧急措施和善后处理措施,而突发性水污染事故只是其中的一种危机。《中华人民共和国水污染防治法》的最新修订是在近几年频繁发生重大突发性水污染事故导致饮用水危机背景下进行的,所以这部法具有明显的应对痕迹[4]。但是该法关注水体污染的监测、防治等方面的问题,其对突发性水污染事故应急处理只是规定了"依法做好水污染事故应急处置工作"、"企事业单位防止污染事故发生的措施"、"水污染事故报告程序"这些内容,因为缺乏翔实且有针对性的操作,因此对突发性水污染事故的处理作用不大。《中华人民共和国海洋环境保护法》只是规定了近海水域污染采取的应急机制,而对于其他水域的突发水污染事故就显得无能为力了。总之,我国突发性水污染事故应急处理机制立法远远滞后于应对突发性水污染事故的现实需求。

2.2 缺少统一、权威的指挥协调机构

环境要素固有的物理特性表明,环境要素按照自然属性形成了突破区域界限的系统。所以,面对突发的环境污染事件,从预防到处理事故完毕,都需要各区域、各部门统一协作,共同对抗突发事故。但是,《中华人民共和国水法》第12条规定,"国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。"而《中华人民共和国突发事件应对法》则规定了国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。加上缺乏对各主管部门之间关系的明确规定,这就形成了各个行政区域、各部门各自为政的局面,在突发性水污染事故发生后,缺乏统一、系统的组织形式。另外,依据《中华人民共和国突发事件应对法》,由政府设立的突发事件应急指挥机构在我国还只是临时性的管理机构。这就存在2个问题:一是削弱了环境保护行政部门的职能,对突发性环境污染事故采取应对措施本该属于环境保护行政部门的职能,但是却由临时机构代行,就使其不能充分发挥自身功效;二是该临时机构在人员组成、应急方案启动标准、应急措施等方面都具有一定的随机性和紧迫性,与其他参与应急处理的有关部门之间缺乏及时和有效的沟通,这就使得该机构在应对危机时难以将科学和高效的要求落到实处,从而影响突发性水污染事故应急处理机制的有效运作。

2.3 配套机制不健全

突发性水污染事故应急处理是一个动态的过程,可分为预防及监测、应对处置、善后处理3个过程,每个过程都有相应的机制来对应。但是从目前已发生的多起突发性水污染事故来看,预警与监测系统、信息发布制度不完善导致了突发性水污染事故影响扩大,而善后处理涉及的责任追究、环境损害补偿等机制的缺失就使事故造成的社会危机和矛盾更难以缓和。显而易见,配套机制不健全使我国应对突发性水污染事故时难免出现束手无策的情况。

3 美国突发性水污染事故应急处理机制对我国的启示

任何机制的建设都需要长期投入人力、物力与财力。美国突发性水污染事故应急处理机制至今已有深厚的理论积淀并经过长期的实践检验,其强大的综合国力也支持这种渐进式的改革方式。但我国不能对美国突发性水污染应急处理机制进行简单的移植,而是要结合我国环境行政管理领域里"双重管理"、"交叉管理"等体制的特点,借鉴美国先进经验来着重解决"法制完善、机构建设、损害救济"等首要问题,从而实现我国突发性水污染事故应急处理机制的跨越式发展。

3.1 尽快出台《中华人民共和国突发性水污染事故应对法》

政府作为环境应急机制的主体,在应急处理机

制运行过程中必须遵循法治要求,政府和官员必须尊重法律的权威,按照法律规定的职权、范围和程序执政。既不能不履行法律规定的义务和责任,又不能超出法律权限,任意滥用职权[5]。环境保护行政部门作为水污染防治统一监督管理的实施主体,要对包括突发性水污染事故在内的环境事故依法执政。这样才有助于实现突发性水污染事故应急处理机制的法治化目标。当然,该目标的实现也离不开环境行政应急法制的完善。美国完备的应急法制使其能有效应对突发性水污染事故,我国可借鉴美国的做法,先行完善应急法制,而制定《中华人民共和国突发性水污染事故应对法》或者涵盖突发性水污染事故应急处理机制的《中华人民共和国突发性污染事故应对法》是首要任务。结合我国立法特色,建议通过以下两种途径来推进突发性水污染事故应急处理机制法制化:一是修订现行的《中华人民共和国水污染防治法》,专章设定"突发性水污染事故应急处理";二是先由国务院对突发性水污染事故应急管理制定专门条例,待时机成熟再专门制定《中华人民共和国突发性水污染事故应对法》或《中华人民共和国突发性污染事故应对法》。无论哪一种途径都应综合运用社会危机管理和水污染防治的相关理论,也应包含以下内容[6]:①确立"响应迅速、决策科学、处置高效"的突发性水污染事故应急处理原则;明确应对突发性水污染事故的指挥协调机构及其法定职责,避免事发时因权责不明而贻误时机。②确定信息公开制度,即将突发性水污染事故和水污染状况信息统一面向社会公众发布。及时、迅速地公开权威信息有助于消除人们的疑虑和恐慌,避免谣言的传播。③明确事故涉及相关人员的法律责任及行政管理相对人的应急行政法律义务和法律责任。④明确突发性水污染事故的环境损害评估原则和指标体系。

以上是完善应急法制不可或缺的基本内容,为了保持突发性水污染事故应急法制的针对性和可操作性,立法完成后还需要根据社会发展与变化来适时调整法律规范。

3.2 建立流域性指挥协调机构

美国建立了联邦紧急事务管理署作为国家级应急指挥中心来应对突发性公共安全事故,而在突发性水污染事故应急处理领域中,则实行以环境行政部门(EPA)为核心的指挥协调机制。我国要建立完整、系统的公共安全应急管理体系是必然的,但是这需要长期的努力以及大量人力、物力的投入。因此,结合当前国情,建立具有流域性、专业性、稳定性特征的突发性水污染应急指挥协调机构更具有现实意义。这一机构除了满足我国应对突发性水污染事故的现实需求外,还要结合我国环境保护行政机构设置的特点来实现低成本改革的目标。因此,应该对我国流域性环境保护机构进行制度内的调整。当前,我国流域水资源保护局是在各大流域水利委员会下设立的行使水资源保护行政管理职能的机构,该机构受中华人民共和国水利部和中华人民共和国环境保护部的双重领导,主要履行拟定流域水环境监测规程和省界水体质量标准、指导流域内水资源质量监测与调查、参与重大水污染事故的调查处理等基本水环境保护职能,这就具备了突发性水污染事故应急处理机构的流域性和专业性特点。尽管如此,由于受到沟通协调机制、技术人员配置等因素限制,流域水资源保护局在应对突发性水污染事故时并不能充分发挥其相应职能。以松花江苯污染事故为例,松辽水利委员会是水利部于1982年在东北设立的直属派出机构。1984年,为了加强松花江和辽河流域的环境保护工作,该委员会设立了松辽流域水资源保护局。但是,突发水污染事故时,该机构与其他部门之间缺乏沟通与协调,未能将分散的政府职能部门有机结合起来,出现了各自为政的局面,而环境保护部门在应急处理机制中核心地位被弱化是导致这一现象的根本原因。

综上所述,我国应在各流域水资源保护局中增设"流域性水污染应急处理指挥中心"这一专门应急管理机构,对流域内突发性水污染事故应急处理进行统一指挥与调度。这一机构的主要职能应包含以下内容:①根据流域内水文特征、工业布局和人口分布特点编制包含现场反应处理方案、安全供水应急方案在内的应急预案。②加强对流域内重点工业企业特别是高危化工企业的风险评估,进行危险源登记并随机检查。③与流域内各级政府和有关部门建立信息共享和交流平台,保持联动机制畅通。④负责应急资源的保障、应急处理设备的日常养护以及组织相关培训工作。⑤突发水污染事故时进行应急决策,并对流域内参与应急处置的消防、卫生、医疗等支援和保障部门进行统一指挥和协调。⑥将流域内突发性水污染事故应急处理过程的信息汇总构建数据库,为将来应急管理和决策提供参考依据。

3.3 构建多元化的污染损害救济制度

环境侵权具有一定的隐蔽性,在侵权的早期往往不易被发现,待人们有所察觉时,其财产、健康甚至生命已遭受严重损害。所以,赔偿损失就成为环境侵权民事责任中广泛适用的一种责任方式,也是最基本的一种责任方式[7]。而在突发性水污染事故应急处理机制中,损害赔偿更具有现实意义:一方

面,赔偿对事故受害方的及时救济体现了环境正义理念,有助于缓和污染事故带来的社会深层次矛盾,从而维持社会稳定;另一方面,让事故责任方对污染事故承担损害赔偿责任,有助于该企业在生产中重视环境成本考量。

目前,我国主要通过民事救济和行政救济两种形式来实现突发性环境污染损害救济。然而,突发性水污染事故往往会造成较大的经济损失,污染损害还具有复杂性、潜伏性和持续性的特点,如果按照传统"污染者赔偿"的救济机制,由责任者独自负担赔偿确实会超出大部分企业的承受能力,履行赔偿之日往往也是企业破产之时,这明显不利于我国国民经济发展。所以,突发性环境污染事故损害赔偿采用社会化救济方式[8]。

国际上主要通行环境污染责任保险和污染损害赔偿基金制度两种社会化救济方式。环境污染责任保险是将责任风险社会化的一种商业保险。我国已经在江苏、湖南等多个省市开展环境污染责任险的试点工作,2008 年 9 月湖南首例环境责任保险理赔事件圆满完成标志着我国突发性水污染损害赔偿的社会化救济改革迈出了重要一步。因此,应从以下几方面来继续完善环境责任保险制度:首先,国家应尽早制定出具有可操作性的突发性水污染事故赔偿标准,建立相应的评估机构来对水污染造成的损害进行经济上的定性评估和判断。其次,实行"自愿为主,强制为辅"的投保方式。对化工、石油等涉及危险品生产的企业实行强制保险,其他企业则实行自愿保险,对自愿投保者应予鼓励。国际上通行以突发性水污染事故的发生概率和污染记录确定企业投保方式的做法,这体现了分散风险和经济补偿的原则,值得我国借鉴。再次,应该对突发实质性损害和累积性潜在危害的索赔时效进行区分,这不仅保证了赔付效率,还有助于赔付纠纷的解决。最后,国家应从政策上加强对环境责任险的支持力度。环境责任险的赔付金额很高,许多企业对险种认识不足,加上环境责任险的保费高于其他险种,投保积极性往往不高,这就增加了承保单位的运营成本。因此,现阶段国家的政策向环境责任险倾斜是十分必要的。

污染损害赔偿基金是通过社会捐助、国家拨款以及税费征收等途径建立的专门资金,被用于补偿污染事故受害方,与环境责任险的救济功能相似,也都体现了风险分担的原则。而污染损害赔偿基金由一个事先设立并持续运营的基金组织来管理,如美国的超级基金(Superfund)。超级基金的初始资金分别来自联邦拨款(占初始基金总额的 13.8%)和对生产、进口有害物质的石油、化工行业征收的专门税(占初始基金总额的 86.2%)[9]。在我国,由于缺乏相关的制度支持和理论积淀,污染损害赔偿基金还处于摸索阶段,仅仅在中国石化、中国石油等几个大型国有企业内部试行。污染损害赔偿基金制度不仅契合了环境风险负担原则,也符合经济视角下的环境公平观念。因此,我国应借鉴美国的先进经验,通过征收环境税与排污税、社会捐赠和政府拨款等途径来获得资金,并构建相应的基金管理体系,以此来建立污染损害赔偿基金制度,为建设有中国特色的突发性水污染事故损害赔偿救济方式提供多元化的选择。

4 结 语

随着我国工业经济的快速发展,突发性水污染事故频发的态势仍将存在。突发性水污染事故严重威胁了人民的身体健康、社会安定和经济发展。因此,借鉴美国的成功经验,从完善应急法制、建立流域性指挥协调机构以及构建多元化的污染损害救济制度 3 个方面来健全我国突发性水污染事故应急处理机制具有重大意义。

参考文献:

[1] 中国环境监测总站. 2011 年中国环境状况公报[EB/OL]. [2012-08-18]. http://www.cnemc.cn/publish/totalWebSite/news/news_28785.html.

[2] 董德. 水利部:镇江水污染事件正在调查 因外轮非法操作[EB/OL]. [2012-07-30]. http://www.china.com.cn/news/2012-02/16/content_24651963.htm.

[3] 王羲,胡苑. 美国国家应急计划概述[J]. 环境保护,2007(Z1):82-85.

[4] 张美红. 我国流域水污染防治的法律缺陷及法律完善[J]. 水利经济,2010,28(5):21-25.

[5] 李新生,郭春明. 我国紧急状态法的立法宗旨和原则[J]. 法学,2004(8):11-13.

[6] 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,2009(1):6-9.

[7] 张梓太. 环境法律责任研究[M]. 北京:商务印书馆,2004.

[8] 李长健,史东伟. 浅谈基因污染侵权社会化救济[J]. 华中农业大学学报,2011(4):6-9.

[9] 李妍辉. 环境污染损害社会化救济:参考美国环境污染损害赔偿基金[J]. 法制与社会,2008(6):294.

(收稿日期:2012-08-19 编辑:方宇彤)