

美国水环境保护立法及其启示

晋海, 韩雪

(河海大学环境法研究所, 江苏南京 210098)

摘要:运用比较研究、逻辑分析、文献研究等方法,分析美国水环境保护立法体系、立法目的和政策、水环境保护管理体制以及主要的管理制度,剖析美国水环境保护立法的实施机制,评析美国水环境保护立法成功经验,并且探讨其对我国水环境保护立法及其运行的启示。借鉴美国水环境保护立法成功经验,认为我国应尽快建立科学的水环境管理体制,并通过制度设计进一步加大企业的环境违法成本,引导与鼓励企业自觉守法;建立公民诉讼制度,积极发挥环境保护团体和司法机关在水环境保护中的作用。同时,还须高度重视水环境法律制度运行环境的建设。

关键词:水环境保护;水环境保护立法;美国水环境保护立法;启示

中图分类号:X197

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2013)03-0044-05

美国水环境保护立法在美国水环境保护中发挥了巨大的作用。自从1972年《清洁水法》实施以来,工业污水排放量大幅度下降,湿地面积锐减的趋势得到有效控制,在一些地区,湿地面积甚至不降反升。尽管生活在设有污水处理厂的城市人口已经翻了一番,但是,城市生活污水负荷却下降了近50%。原先许多已被严重污染、鱼虾绝迹的河流、湖泊,也恢复了往昔的清澈^[1]。与1972年《清洁水法》实施10多年就取得显著成就相对照,我国水环境保护立法显得相形见绌。自从1984年颁布《水污染防治法》以来,我国通过专门立法对水环境进行保护已有30多年的历史,但是,我国的水环境形势依然严峻:^[2]我国的江河水系70%受到污染,40%严重污染;流经城市的河段普遍受到污染,3亿多农民喝不到干净的水;与水污染相关的事故层出不穷。两国水环境保护立法缘何显示出如此巨大之差距?个中原因值得认真研究。笔者拟在介绍美国水环境保护立法的基础上,评析美国水环境保护立法成功经验,并且探讨其对我国水环境保护立法的启示。

1 美国水环境保护立法的体系

美国水环境保护立法起始于1899年《垃圾法》(Refuse Act),这个以清理航道为目的的法律规定:禁止对通航水道排放任何妨碍航运的废物。之后,

鉴于水污染日益严重,美国国会于1948年颁布了《联邦水污染控制法》,着手控制地表水污染。后该法经过多次重大修订,形成了至今仍在美国水环境保护中发挥重要作用的《清洁水法》。此后,美国国会又陆续颁布了《海洋倾废法》、《海岸带管理法》、《安全饮用水法》、《油污法》等法律。至此,美国水环境保护立法体系基本形成。

在美国水环境保护立法体系中,《清洁水法》的主要目的在于控制地表水污染。它是美国最成功的环境保护立法之一。它不仅对各种不同类型的点源污染源规定了以污染控制技术为基础的排放限制,还对面源污染控制、疏浚和填埋物质管理、雨水排放管理和油类物质和危险物质泄漏事故管理作出了规定。

为了进一步保护海洋环境,美国国会于1972年颁布了《海洋倾废法》。该法是对《联邦水污染控制法》的一种重要补充。该法禁止在海上倾倒放射性、化学和生物武器媒介、高水平放射性废物和医疗废物,并规定凡向美国海域倾倒疏浚物质须向陆军部长申请疏浚物质倾倒许可证,凡向美国海域倾倒除上述禁止倾倒的物质和疏浚物质以外的物质,均须各联邦环保局申请倾倒许可证。

由于人口的快速增长和经济发展,沿海地区的资源和生态系统正在受到破坏。因此,美国国会于1972年通过《海岸带管理法》,对国家海岸带的自然

基金项目:国家社会科学基金重点项目(09AZD048)

作者简介:晋海(1968—),男,安徽天长人,副教授,博士,主要从事环境与资源保护法研究。

资源开发和土地利用予以管理。由于绝大部分海岸土地处于各州的管辖之下,因此,《海岸带管理法》规定了以联邦政府的补助和贷款刺激和促进州政府保护和管理工作机制。该法对海洋环境保护也起到了重要作用。

为了控制饮用水质和保护地下饮用水源,弥补《联邦水污染控制法》在地下水污染控制方面的缺陷,美国国会于1974年制定了《安全饮用水法》。该法通过公共供水系统的饮用水质标准规定了初级饮用水和二级饮用水中的各种污染物的最大水平。该法还通过地下灌注控制和单一含水岩层保护对地下饮用水源进行保护。1986年,美国国会对《安全饮用水法》增补了一项关于水源保护区的规定。

除了上述狭义上的水环境保护立法外,广义上的美国水环境保护立法体系还应包括《国家环境政策法》等综合性立法和《鼓励自我管理:发现、报告、纠正和预防违法行为》等美国环境保护署所颁布的综合性规章。

2 美国水环境保护立法的主要内容

2.1 立法目的和政策

美国水环境保护立法的目标,在《清洁水法》中得到了清晰的阐述。《清洁水法》第101条宣布了其立法目的、目标和5项国家政策。该法的立法目的是“恢复和维护国家水域化学的、物理的、生物的完整性”,为实现上述目的,该法宣布了2项国家目标和5项国家政策。2项国家目标是:①到1983年7月1日,实现关于保护鱼类、水生贝壳类和野生动物繁殖和人类水上娱乐活动的中期水质目标;②到1985年,消除对通航水体排放污染物。5项国家政策是:①禁止以有害数量排放有毒物质;②对公共污染处理厂的建设提供联邦财政援助;③制订并实施区域性的废物处理管理规划;④努力发展水污染排放控制技术;⑤尽快制订并实施控制非点源污染的计划^[3]。

2.2 管理体制

国家干预是环境法的基本原则,但是,哪一个层级的政府进行干预更为合理?这就是各项环境立法所面临的环境管理体制问题。

除一些跨州、跨境的水环境问题外,许多水环境问题具有地方性和复杂性。如果想最大限度地利用环境容量,以最小成本获得最大的环境改善效果,显然应当由最可能具有充分信息的地方政府来进行管理和干预。例如,河流的环境容量与以下诸多因素有关:①河水的流速和流量;②当地的气候条件,特别是周围气温和风速;③河道特征;④产生废物排放

的时间周期;⑤这个地区污染源的数量、规模和位置;⑥其他用水者的数量、位置类型等^[4]。对于如此复杂的问题,只有地方政府最有可能具有充分的信息并有效地实施干预^[5]。因此,1948年《水污染控制法》仅提出联邦政府应当调查和研究水污染问题。1956年《水污染控制法修正案》仅规定联邦政府负责发起“执行会议”处理跨州污染问题和对市政污水处理进行财政支持。1965年《水质法案》要求各州建立本州境内河流的最低水质标准,并制订计划负责实施。但是,由于各州为吸收“工业投资”,在制定与实施相关水环境标准时行动十分迟缓,美国国会于1972年颁布《清洁水法》,该法规定由联邦政府制定全国统一的水质目标、政策和排放标准,并由州政府实施的新管理体制,州可制定更为严格的环境标准。换言之,该法确定了联邦政府在制订国家水环境目标、水环境政策、基本管理制度和环境法规实施方面的主导地位,同时承认州和地方政府在环境法规实施方面的重要地位。

2.3 主要管理制度

《清洁水法》是美国水环境保护立法的龙头法,由于篇幅所限,本文仅对《清洁水法》一些主要管理制度作一介绍。

a. 现有直接点源污染物排放控制制度。《清洁水法》规定,在1977年7月1日之前,除公共水污染处理厂以外的所有现有点源,应达到应用当前可得最佳可行控制技术(BPT)为基础的出水限度^[5]。BPT被定义为“每一种或每一类工业中运行良好的工厂现在执行的最佳平均值”。该技术仅强调排放管道终端的处理。1989年3月31日之前,所有排放有毒污染物和非常规污染物的现有直接排放点源应达到经济上可实现的最佳可得控制技术(BAT)为基础的出水限度^[5];公共污染处理厂除外的排放常规污染物的点源,应达到以最佳常规污染物控制技术(BCT)为基础的出水限度。BAT是指“已经或者可能达到的最佳控制和处理措施”,它包括末端处理措施之外的工厂内部的工艺革新。在一般情况下,现有直接点源应遵守上述各类出水限度,但是,如果点源能够证明改变了的出水限度将代表在点源的经济能力限度之内最大程度地应用控制技术和向消除污染物排放的方向合理的进步,该点源可提出修改BCT和BAT出水限度的申请^[5]。

b. 新源直接点源污染物排放控制制度。新源是指法律规定了新源执行标准条例公布之后开始兴建的污染物排放源。美国国会认为,严格控制新源污染的经济代价比控制现有源的代价小得多,因此主张严格控制新源污染。《清洁水法》规定,新源直

接点源排放污染物应执行新源执行标准(NSPS),新源执行标准反映了通过应用经证实了的最佳可得控制技术(BADT)所能达到的最大出水削减,包括零排放^[5]。新源不得以经济代价为由要求改变有关的新源执行标准。这是新源执行标准同前述 BCT 和 BAT 出水限度的一个区别。

c. 间接排放点源的预处理制度。所谓“间接排放”,指的是将污染物排入污水处理厂而非直接排入环境的排放行为。为预防污水干扰公共污水处理设施的正常运转和降低公共处理设施的出水质量,《清洁水法》对间接排入点源规定了预处理标准。预处理标准要求点源在将污水排入公共污水处理厂之前对污水进行一定程度的净化处理^[3]。

d. 国家消除污染物排放制度。国家消除污染物排放制度是《清洁水法》实施各项点源排放标准的重要制度。它的核心是污染物排放许可证(NPDES 许可证)。美国联邦环境保护署制定了关于 NPDES 许可证的专门条例,该条例规定颁发 NPDES 许可证,申请者须满足两类条件:一般条件和特定条件。前者指所有申请者须遵守的一般性义务,如:遵守许可证规定条件的义务、接受检查的义务、监测和记录的义务、报告义务等。后者指针对于申请人的法律义务,如出水限度或标准、通知水平、最佳管理惯例、达标计划等。此外,该条例还对 NPDES 许可证的申请和审批的程序和要求作出了具体规定。

e. 面源污染排放控制制度。鉴于面源污染问题的日益严重,1987 年《清洁水法》修正案首次要求各州识别因没有面源污染控制措施而不能达到水质标准的水体,各州应针对这些水体制定管理计划。这些计划应包括最佳管理实践和措施、实施方案和期限等内容,并向联邦环保署提交报告^[6]。

3 美国水环境保护立法的实施机制

a. 通过规定严厉的刑事责任保证企业排污申报制度的有效运转。美国《清洁水法》管理着 35 万多个排放数百种不同污染物质的点源。只有有限人力和物力的行政机关面临着对污染源进行监察以及及时发现环境违法行为的巨大难题。为此,《清洁水法》对排污企业规定了自我监测和主动申报排污情况的排污申报制度。《清洁水法》规定,“任何点源的所有者或操作者应当:建立并保护监测记录,制作该报告,装设、使用并保持该监测设备或方法,取样调查排水,提供需要的其他信息。”^[5]为保证企业真实申报排污情况,该法还规定,管理机构有权进入排放源所在地点或记录所在地点,可“在合理的时间接触并复印各种记录,视察监测设备或方法,并取

样调查该污染的所有人或操作人被要求取样的排水。”^[5]同时,该法还对违法者规定了严格的刑事责任:“故意作虚假记录、报告、计划或其他上报或保存文件者,或者故意伪造、破坏、篡改监测设施和方法者,经审判应处以 1 万美元以下罚金或 2 年以下监禁,或者二者并罚。对于累犯者,处以每违法日 2 万美元以下罚金或 4 年以下监禁,或者二者并罚”^[5]。

b. 建立了企业员工保护制度,鼓励员工揭露企业违法行为。即使通过严厉的刑事责任,有时也难以保证企业能真实地申报排污情况。为了弥补该制度的不足,《清洁水法》建立了企业员工保护制度,鼓励员工揭露企业违法行为。该法规定,禁止给予为环境保护管理机构或环保团体提供企业违法信息的企业员工不平等待遇。认为自己因此而被企业解雇或被不平等对待的任何员工,可以在 30 天内向劳工部长申请复核该解雇行为或指控的不平等待遇。劳工部长若查明违章行为确有发生,就应作出裁定,要求违章行为的一方当事人必须采取劳工部长认为适当的确认行为停止该违章行为,包括但不限于使该雇员被重新聘用或恢复原职,并且给予补偿^[5]。

c. 实现环境审计政策,鼓励企业通过自查发现并纠正违法行为。环境管理机构认识到,即使通过严厉的刑事责任保证排污申报制度的实施和鼓励企业员工揭露企业违法排污行为,面对众多的污染企业,在人力、物力上严重不足的环境管理机构仍难以完全发现所有的企业违法排污现象。因此,环保署于 1995 年颁布了《鼓励自我管理:发现、报告、纠正和预防违法行为》(2000 年又作了修订),从而建立了环境审计政策。根据环保署的环境审计政策,一个企业如果通过自我检查发现了违法排污行为,并且报告和主动纠正了该违法行为,环境管理机构将要求减轻对企业的民事制裁。一些企业认为,除了减少企业罚款,更为重要的是,环境审计可以帮助加强环境管理,降低企业成本和风险,而且还可以有助于提高员工环境意识、树立企业良好的社会形象。因此,该项政策受到一些企业和环保团体的欢迎。自 2002 年,至少有 185 家企业已发现 457 起违法行为并要求减轻民事责任^[7]。一些州为了鼓励企业进行环境审计,甚至通过地方立法规定企业对环境审计的信息享有特权,任何人不得通过环境审计报告的信息对企业提起诉讼。

d. 建立了“按日计罚”的处罚制度和黑名单制度,加大了企业的违法成本。为了进一步引导与促进企业自觉遵守环境法规,除实现环境审计政策外,美国水环境立法还建立了按日计罚的处罚制度和黑名单制度。《清洁水法》规定,对于因过失而违反排

放限额的任何人,可处以每违法日 2 500 美元以上、25 000 美元以下的罚款;对于故意违法,可处以每违法日 5 000 美元以上、50 000 美元以下的罚款^[5]。按日计罚的处罚制度使违法者不可能因为违法而“获利”。而黑名单制度的建立,则进一步加大了企业违反环境法规的成本。《清洁水法》规定,对于已被证明违反清洁水法相关规定,并且主观上存在过错(包括过失和故意)的人,任何联邦机构都不得与其签订任何协议以取得货物、原材料以及服务。环保局局长应当建立向所有的联邦机构提供对执行上述规定必需的通知程序^[5]。上述 2 项制度的建立,对于促进企业自觉守法具有重要意义。

e. 授予环境管理机构广泛的执行权。即使企业的环境违法行为被发现,法律的执行仍然十分耗时费力,并且充满不确定性。企业拥有的各项程序性权利,使得执法机关在承担举证责任时面临着高昂的成本。为了推动环境执法,环境法律为环境管理机构规定了不同举证责任、程序要求和严厉程度的执法方案:民事、行政和刑事执法。一般而言,对于追究违法者刑事责任,举证责任要求最高、诉讼程序复杂,但是,处罚力度最大,对违法者可判处监禁和刑事罚款。对于故意制造危险犯可处 25 万美元以下罚款,或 15 年以下监禁,或二者并处。如违法者系法人,则可处以 100 万美元以下罚款。如违法者系累犯,则刑罚幅度应在基础上翻一翻。对于违反行政命令的违法者,环保局局长可提起民事诉讼以寻求适当救济,包括永久禁令、临时禁令,并可处于 25 000 美元以下的罚款;也可要求其遵守许可证规定,并处以行政罚款(分为一级罚款和二级罚款,数额一般低于民事罚款数额),前者的程序要求及举证责任更为严格。

f. 建立公民诉讼制度,督促企业和行政机关履行法定义务。充分发挥公民在环境法律实施中的作用,是保障美国环境法律成功实施的重要原因之一。根据《清洁水法》之规定,任何公民均可以对违法排放污染的企业提起民事诉讼,要求其遵守法律或追究其法律责任,或者对环境行政保护机构提起诉讼,要求行政机关依照环境法律法规规定作为或不作为。为了推动公民诉讼,《清洁水法》还规定,法院可以裁定由任何占优势或主要占优势的当事人承担诉讼费用(包括律师和专家证人的合理费用)^[5]。

4 美国水环境保护立法成功经验对我国的启示

美国水环境保护立法成功经验可简单归纳为:立法体系健全,立法目标具体明确,管理体制合

理,内容详尽且具有很强的可操作性,实施机制科学、完备等。经过 30 多年的建设,我国水环境保护立法体系已基本健全,但是,在管理体制、制度构架和实施机制的设计上仍存在不少问题。因此,美国水环境保护立法成功经验对我国的启示主要体现在以下 4 点。

a. 建立科学的环境管理体制,克服地方保护主义的消极影响。根据我国现行环境管理体制,地方政府承担环境法律实施的主要任务。但是,由于“GDP 至上”发展观以及地方保护主义的影响,许多地方政府缺乏真正的执法意愿,环境法律在执行中往往被打上了“折扣”,有时甚至被完全“架空”。为了督促地方政府加强环境执法,2006 年原环保总局在全国成立了 5 个环境督查中心,旨在监督与督促地方环境执法。但是,编制只有数十人的督查中心面对数个省、数十个市、数百个县的数万个污染源,环境督查中心显然“力不从心”,环境执法不力的状况也难以得到根本改变。如果目前不能从制度上彻底改变一些地方政府对 GDP 的偏爱,唯一可行的办法只能是借鉴美国环境管理体制的经验,建立庞大的中央水环境管理机构,对于没有执法意愿的地方政府(结合地方政府的实施计划与执法历史情况确定),中央政府水环境保护机构直接承担起执行与实施环境法律的职能,而对于具有执法意愿的地方政府,可授权地方政府承担起实施环境法律的职能,中央政府可给予一定的激励和支持政策。当然,这一方案并非没有缺点,也需有其他相关制度(如公民诉讼制度)的配套,但它有相对的合理性。

b. 通过制度设计进一步加大企业的环境违法成本,引导与鼓励企业自觉守法。政府的行政管制在美国水环境的保护中发挥了巨大的作用。从中美水环境行政管制的主要内容与方法来看差别并不明显:主要通过标准制度和许可制度来对排污企业施加义务,排污权交易制度等经济刺激手段在美国大气污染防治中运用得更为广泛。中美水环境法律之间的差别主要体现在引导、鼓励企业自觉守法的一系列实施制度上。美国水环境保护立法中前述相关法律制度,例如,对于虚假排污申报规定刑事责任;对于违反排污规定按日处罚的制度;对于违法排污的企业规定黑名单制度;对揭露企业违法排污行为的员工进行保护的制度;有助于改善企业环境管理、树立企业良好社会形象的环境审计制度等,都有助于进一步加大企业的环境违法成本,引导与鼓励企业自觉守法。与美国强有力的水环境保护法律实施机制相比,我国水环境保护法律显得“软弱”与“粗糙”。借鉴美国水环境立法经验,完善与健全我国

水环境法律实施机制乃当务之急。

c. 建立公民诉讼制度,积极发挥环保团体和司法机关在水环境保护中的作用。美国水环境保护法律制度所取得的成功,与公众、环境团体以及司法机关在水环境保护中所发挥的作用是分不开的。公民诉讼制度的建立,不仅有利于充分发挥公众、环保团体和司法机关的作用,形成公民、社会团体、司法机关和行政机关保护环境的合力,而且有助于提高社会各界的环境意识,推进环境决策的民主化进程,提高社会的法治化水平。除此以外,在我国建立公民诉讼制度,还具有特别的意义。如前所述,在目前我国的环境管理体制中,地方政府是环境法律实施的主要主体。然而由于对GDP的“钟爱”,一些地方政府在环境执法中往往打了“折扣”、甚至出台地方法规企图“架空”环境法律。在将政府干预作为环境法律基本原则和环境问题解决的主要途径的情况下,这种现象的出现显然是致命的,因此,迫切需要建立起对环境执法的有效监督机制。目前,我国主要是通过自上而下的机制来对地方政府实施监督,然而,我国是一个幅员辽阔、人口众多的大国,我国环境管理体制面临的一个基本问题是:管理幅度宽,管理距离长,管理对象多,管理难度大。中央政府对企业的管理和监控能力先天不足^[8],仅仅依靠中央政府的积极性无法有效约束与监督地方政府的失范行为。因此,建立公民诉讼制度,构建我国自下而上的监督机制就显现出其深远的意义。

d. 重视水环境法律制度运行环境的建设,奠定水环境法律有效运行的社会基础。“如果没有必需的经济、法律和技术上的制度能力,以及一个合适的社会环境的支持,无论哪个政权、激励政策或其他政策都将无所作为。而这些能力在发展中国家通常是十分有限的。因此,为了成功,激励政策和其他政策都必须与现有的社会情况和制度相匹配,而且在应

用它们的同时也必须进行能力建设。”^[9]美国水环境保护法律制度之所以取得了巨大的成功,不仅与其较完善的水环境保护立法有关,也与其雄厚的各种“社会资本”密切相关。民主的政治、独立而且公正的司法、较健全的社会保障制度、较高的经济发展水平和文化教育水平、较高的行政效率与较少的贪污腐败现象等,为环境保护法律及其有效运转提供了良好的制度环境。我国水环境保护中出现的许多问题,事实上不是水环境保护法律出现了问题,而是水环境保护法律制度的制度环境出现了问题。美国水环境保护立法的成功经验告诉人们:不仅要重视环境法律的建设,也要重视法律环境的建设,两者建设缺一不可。

参考文献:

- [1] PERCIVAL R V. Environmental regulation law, science, and policy[M]. 5th ed. Aspen Publishers, 2006.
- [2] 潘岳. 中国环境问题的思考[N]. 中国环境报, 2007-02-09(3).
- [3] 王曦. 美国环境法概论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992.
- [4] [英]朱迪·丽丝. 自然资源: 分配、经济学与政策[M]. 北京: 商务印书馆, 2002.
- [5] 赵国青. 外国环境法选编[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000.
- [6] FERREY S. Environmental law: examples and explanations [M]. 2th ed. Citic publishing house, 2003.
- [7] KUBASEK N K, SILVERMAN C S. Environmental law [M]. 6th ed. Tsinghua University Press, 2008.
- [8] 晋海. 我国基层政府环境监管失范的体制根源与对策要点[J]. 法学评论, 2012(3): 89-94.
- [9] 约翰·A·狄克逊, 迈克尔·A·托曼. 环境与自然资源管理的政策工具序言[M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 2005.

(收稿日期: 2013-01-24 编辑: 方宇彤)

· 简讯 ·

李国英调研河北省农村水利工作

2013年4月22~26日,水利部副部长李国英赴河北省保定、沧州、衡水、邢台、邯郸、石家庄6地市,调研农田灌溉水源与灌溉方式、灌区续建配套与节水改造、农村饮水安全工程建设与运行以及农村基层水利服务体系建设等情况,与基层水利部门工作人员、乡镇水利工作人员、水利专业技术人员及当地农民群众进行了广泛交流,详细了解基层水利部门和农民群众在农田灌溉和安全饮水方面遇到的实际困难和问题,认真听取他们的意见和建议。

调研期间,李国英同河北省政府、省水利厅有关负责同志座谈并交换意见,提出以下工作建议:一是将水生态建设特别是对地下水超采的遏制与修复列入河北水利发展的总体目标;二是基于多水源的优化配置和科学调度,深入研究地下水超采区农田灌溉水源的替代方案,既要使灌区粮食稳产、增产,又要实现水资源的可持续利用;三是通过政策、资金支持和建立管理制度等途径,积极推广使用高效节水灌溉方式,提高灌溉水的利用率和水分生产率;四是为适应和促进农业规模化、集约化、现代化发展要求,大力推进和加快基层水利服务体系建设。

(摘自 http://www.chinawater.com.cn/newscenter/kx/201304/t20130430_279354.html)