

DOI: 10.3880/j.issn.1004-6933.2017.02.008

中美饮用水信息公开内容及方式对比

任慕华, 张光明

(中国人民大学环境学院, 北京 100872)

摘要:梳理了中美两国目前饮用水信息公开的内容及方式,将两者进行对比分析,解析两者的差异以及我国目前存在的问题。发现美国对饮用水信息公开的内容及形式都进行了法律上的规定,且十分详细,还有很多在线数据库,方便公众获取想要的信息。在此基础上,借鉴美国经验,提出建立饮用水信息公开专项法律、明确公开主体以及完善公开内容及方式等改善我国饮用水信息公开现状的建议。

关键词:中美对比; 饮用水; 信息公开

中图分类号:TV211.3

文献标志码:A

文章编号:1004-6933(2017)02-0043-04

Comparison of China and USA in terms of content and means of drinking water information disclosure

REN Muhua, ZHANG Guangming

(School of Environment and Natural Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: This paper presents the content and means of drinking water information disclosure in China and USA, describes the differences between the two countries in these respects, and expounds on the existing problems in China. It is shown that the USA has detailed regulations governing the content and means of drinking water information disclosure and many online databases, which are convenient ways for the public to access the information they need. Based on these comparisons, some suggestions are proposed to improve drinking water information disclosure in China based on the experiences of USA. These suggestions include establishing special information disclosure regulations, clarifying the main body of information disclosure, and improving the content and means of drinking water information disclosure.

Key words: comparison between China and USA; drinking water; information disclosure

饮用水安全是公众身体健康,社会长治久安的保障^[1]。然而,近年来我国城市饮用水问题日益突出^[2],水源污染严重,输配过程导致的供水二次污染问题频发^[3]。这些问题已威胁公众健康,成为社会不安定因素,加强对饮用水的管理显得尤为重要。信息公开不仅是社会管理的重要手段,也是饮用水管理的有效手段。对饮用水信息公开进行深入研究,可以提高社会公众的节水意识,帮助公众维护自身权益,获取安全的饮用水。同时,也能督促相关部门提高效率,依法公布饮用水水质等信息,为饮用水水质的持续改善提供良好条件。

1 中美饮用水信息公开情况

1.1 中国公开情况

我国目前对于饮用水信息公开没有具体的专项规定,本文根据我国行政区划,从国家及典型行政区2个层面梳理我国相关信息公开的内容。在国家层面,我国饮用水管理由多个部门负责,如环保部、水利部及住建部。统计年鉴与部门年鉴是各部门公布数据的主要途径,故对各部门年鉴中的饮用水信息进行总结(表1)。

表1 各年鉴公布的饮用水信息

年鉴名称	编撰机构	公布内容
中国环境统计年鉴	国家统计局 环境保护部	各流域供水和用水情况 各地区供水和用水情况 各地区城市供水和用水情况 流域分区河流水质状况评价结果 (按评价河长统计) 主要水系干流水质状况评价结果 (按监测断面统计)
		重点湖泊水质状况 重要水库水质状况
中国水利统计年鉴	水利部	河流水质状况(按水资源区分) 全国重点湖泊水质及富营养化状况 已建成水库数量和库容 (按地区、水资源区分) 年供水量(按地区、水资源区分) 历年供水量
中国城市建设统计年鉴	住房和城乡建设部	全国城市供水分组资料 按省分列的城市供水(公共供水) 按省分列的城市供水(自建设施供水) 按城市分列的城市供水(公共供水) 按城市分列的城市供水(自建设施供水)
中国国土资源年鉴	国土资源部	地下水监测

从表1中可以看出,我国并没有饮用水专项统计年鉴,已公开的内容包括饮用水水源水质、供水量、管道长度、用水人口、人均用水量等,对水厂出水水质、管网水质、末端水质并没有进行统计公布。同时,从以上年鉴公布的指标也可以看出,各部门公布的内容有一定的重复,也从侧面反映出我国饮用水管理各部门之间存在职能交叉。

在地方行政区域方面,由于我国饮用水信息公开制度并不成熟,市级以下行政单位基本没有进行饮用水信息公开。为了解我国目前饮用水信息公开现状,考虑各地区性质及其地理位置等因素,选择北京市、上海市、四川省、新疆维吾尔自治区、长春市以及深圳市作为研究对象。通过查阅各地政府网站及相关部门网站,发现各地方水价由地方发展与改革委员会进行公布,并对水价调整的相关事宜进行说明;各地环保局负责水源的管理,水源水质信息的公开;水务局负责供水过程相关信息的公开,如供水厂名称、热线电话、出厂水质、管网水质等。由于没有统一的规定,地区间公布的信息虽然大体相似但也有所不同,如上海市与北京市公开的水质指标就不完全相同。由此可见,虽然在国家层面主要负责供水的是住建部,但在地方则是水务部,这也体现了我国饮用水管理体制并非垂直管理。对于信息公开的内容,北京、上海、深圳公布的信息比较全面,四川省、新疆维吾尔自治区、长春市公布的信息则十分有限,尤其是供水各阶段的水质信息,基本没有公开,可见,我国饮用水信息公开的内容并不理想。

我国虽然没有对饮用水信息公开的方式进行明

确规定,但是对政府信息公开做出了要求,饮用水作为政府信息的一部分,同样适用。《中华人民共和国政府信息公开条例》(简称《条例》)第三章对信息公开的方式和程序作了细致说明,公开方式包括“政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式”和各级人民政府“档案馆、公共图书馆”的“信息公告栏、电子信息屏”等处,为公民、法人或者其他组织获取信息提供便利。《条例》不仅对公开方式进行了规定,对信息公开的形式也提出了要求,如第十九条规定:“政府信息公开指南,应当包括政府信息的分类、编排体系、获取方式,政府信息公开工作机构的名称、办公地址、办公时间、联系电话、传真号码、电子邮箱等内容。”这些都适用于饮用水信息公开。

1.2 美国公开情况

美国的饮用水信息公开工作是在严格的法律法规基础上开展的,公开的内容和方式在其中已进行了详细的规定和说明,故梳理美国饮用水信息公开的相关法律文件,就能对美国饮用水信息公开的内容和方式有整体了解。

《安全饮用水法》(Safe Drinking Water Act, SDWA)是美国联邦政府保证饮用水安全的重要法律,自1974年由国会通过后,分别于1986年和1996年进行修订,逐步对信息公开进行完善^[4]。1986年修订案,明确了公告要求。1996年的修订案中提出“更好的消费者信息”(better consumer information/“right to know”),规定了一些保障知情权的条款,如州的水源评价及保护计划在通过环境署(Environmental Protection Agency, EPA)审批时要有公众参与;国家饮用水咨询委员会(National Drinking Water Advisory Council)向EPA提建议的会议要完全向公众公开;对公众通知提出要求,在公共供水系统中发现有可能严重威胁到水质或是对消费者健康造成影响的事件时,必须及时通知消费者^[4]。

《消费者信心报告法规》(Consumer Confidence Report Rule)以及《公共通知法规》(Public Notice Rule)是SDWA中关于信息公开的2部重要法规。《消费者信心报告法规》要求公共给水系统必须于每年7月1日前提供给消费者水质报告,报告中包括水源信息,供水系统的信息,被检测污染物的水平,一些管理内容的定义,隐孢子虫、氨和其他污染物信息,以及饮用水规定的执行情况等。法规对以下内容还进行了具体的要求,如在饮用水规定的执行情况中要清楚说明报告期间,社区供水系统是否违反了国家饮用水的基本规定。若违反了,违反了

哪一条,违规情况如何,存在哪些潜在的健康威胁以及相应的改正步骤。报告必须通过邮件或其他方式直接传送给每个用户,服务人口达 100000 及以上的供水系统,还应将报告发布到网上,若公众提出申请,也应及时进行处理,满足公众的需求^[5-6]。

《公共通知法规》要求公共供水系统无论何时发现供水系统违反国家饮用水标准或存在危害公众健康的隐患,都要在规定时间内通知每一个使用该供水系统的用户,时间从系统被发现问题的时刻开始计算,其长短则根据公共供水系统违反的性质。通知的内容包括:①对于违规情况和潜在威胁的描述;②处于风险状态的人数,以及是否存在可替代的饮用水供给系统;③纠正措施;④消费者可以采取的措施;⑤预计修复时间;⑥如何获取更多信息;等。根据违规的紧急情况,可以分为立即通知、尽快通知和年度通知 3 类^[7-8](表 2)。

表 2 公众通知的具体要求

情况分类	情况描述	通知渠道
立即通知	对居民健康立即造成影响的,24 h 内	电视、广播、报纸、在公开场合贴公告、上门通知
尽快通知	违规但不会造成立即危害的,尽快通知,30 d 以内	媒体、公告或邮件
年度通知	违规但不直接影响的(如未按时取样),1 年以内	可在年度 CCR (consumer confidence reprot) 中指出

从其法律修订内容中即可看出,美国在饮用水管理发展的过程中逐渐意识到信息公开的重要性,并不断对其进行完善,规范信息公开的内容和方式,从而保证公开内容及方式的全面性、准确性、丰富性、及时性及易获取性。不仅如此,美国还拥有很多数据库,作为饮用水信息公开的基础,如联邦安全饮用水信息系统 (safe drinking water information system—federal version, SDWIS/FED)、全国未管制的污染物监测数据库 (unregulated contaminant monitoring rule, UCMR) 等。为更好地保障饮用水安全,美国政府绩效和成果法案 (Government Performance and Results Act, GPRA) 还将总结饮用水项目的绩效措施和结果,提供公共供水系统清单和违规数据的详细信息,并根据公众的选择提供具体的信息,比如某年某月某州某供水系统的违规类型、和其他州的结果进行比较、各管理区内部的州进行比较等。

2 中美饮用水信息公开内容及方式的对比

美国对饮用水信息公开的内容及形式都进行了法律上的规定,且十分详细,如对哪些污染物指标进行解释、对哪些专有名词进行说明、公开哪些污染物指标等,还将各类情况进行分类,并在此基础上,根

据事件的严重性,规定信息公布的时间及方式。同时,美国还有很多在线数据库,方便公众获取想要的信息。美国并不像我国在国家层面有各种年鉴,但其供水整体情况,如供水量、公共供水系统个数、服务人口等饮用水基本信息在网站上都能轻松找到。美国各个州或市都有消费者信心报告(或饮用水水质报告),直接通过邮件等方式发送给公众,即使没有特殊事件发生,公众也可以通过该报告了解每年的饮用水情况。

与美国相比,我国并没有在法律法规层面对饮用水信息公开进行详细的规定和要求,只有由国家卫生计生委卫生和计划生育监督中心发布的《生活饮用水集中式供水单位卫生规范》,及建设部公布的《城市供水水质标准》中对指标检测的频次进行了要求。虽然前者要求集中式供水单位建立水质监测资料的月报、年报、污染应急报告制度,并将水质监测资料按有关规定报送当地卫生行政部门和建设行政部门,但其法律地位并不高,法律效力低。

表 3 将中美饮用水公开内容进行了对比,可见我国的饮用水信息在公开的内容上并不全面,缺少末端水质的信息以及水源评估结果的公开,同时公开的内容也比较笼统,没有对具体内容进行解释说明,对于发生的特殊情况没有阐述和分析,对于特殊指标的变化也没有告知原因,公开内容有待进一步完善。

表 3 中美饮用水信息公开内容对比

供水各阶段	中国	美国
水源	水源地相关信息、供水量、水质级别	水源地相关信息、供水量、水源评估结果、水质(具体指标)
供水	供水管网长度、出厂水质、管网水质、水厂信息	出厂水质、管网水质、水厂信息
末端	人均日用水量、水价	末端水质、人均日用水量、水价
其他	无	污染说明、特殊情况说明、措施说明、变化说明

表 4 则体现出我国目前饮用水信息的公开形式较为简单,且缺少将信息直接发送给用户的方式,同时没有将情况进行分类,并根据情况的不同规定发送给公众的时间。对于基本信息也没有说明公开的频次,所以就公开方式而言,我国还存在很多的不足。

表 4 中美饮用水信息公开方式对比

中国	美国
政府公报;政府网站;新闻发布会;报刊;广播;电视;信息公告栏;电子信息屏	网页、邮件公告、播客、网络日志或微博等网络;都市和乡村使用邮政包裹邮寄 CCR;新闻媒体宣传;地方报纸;咖啡店、餐厅等公共场所公布;向公寓或私企所有者发放多份 CCR,以便其发给大家;发送给社区;在图书馆、学校或者邮局等处公布

3 建 议

3.1 建立饮用水信息公开专项法规

清晰完整的法律法规是饮用水信息公开的基础。我国没有饮用水信息公开的专项法律法规,对于公开的内容及形式都没有具体的规定,虽然相关管理部门会发布一些规范或行业推荐标准对供水单位等进行要求,但其法律地位很低,缺少法律强制性。所以,促进我国饮用水信息公开发展的首要任务就是建立一部饮用水信息公开专项法规,将分散在各法律文件的要求集中到一部法规中,提高其法律地位。在建立的专项法规中明确公开主体,对公开的内容、时间及形式进行清楚的描述,突出强调公众对饮用水信息公开的参与、议论以及监督的权力,并阐明对违反规定的机构、单位的处罚措施。

饮用水信息公开专项法规,可以为信息公开在实际操作的过程中提供法律依据,对相关单位产生足够的约束力,也能促进企业主动公开饮用水相关信息。同时,饮用水信息公开专项法规也可以让公众很好地行使知情权,从而极大地发挥公众参与和社会监督在饮用水管理中的作用。

3.2 明确信息公开主体

明确信息公开主体,首先要明确饮用水管理主体职责,我国水源地的管理机构涉及环保部、水利部、住建部等多个部门,其中住建部和水利部还负责对供水企业的管理,饮用水的卫生监督由卫生部负责。可见我国饮用水管理全过程涉及部门过多,如果不对其职责进行清除划分,很容易造成既有缺位,又有越位的现象,从而造成信息公开主体分散、内容重叠。国务院“三定方案”后,我国饮用水管理相关部门和机构的职责得到了明确,但实际管理中还是存在问题。我国的管理体制与美国不同,无法做到由一个部门管理所有的饮用水事务,但可将零散的管理内容,放入一个部门的管理中,建立以其为中心的饮用水管理体系。

也可在法规中直接规定信息公开主体,如在国家层面明确规定由环保部、住建部分别公布水源所有信息和供水过程及末端所有饮用水信息,在地方层面则要求环保局公布水源所有信息,水务局公布饮用水的其他信息。这样不仅可以在一定程度上将管理职责集中,提高管理效率,也有助于部门间的合作与信息共享。

3.3 改善公开内容及方式

饮用水信息公开内容及方式是饮用水信息公开的主要部分,我国目前存在公开内容不规范、不完整,公开方式效果差等问题,需要对公开的内容及形式进行改善。公开内容及形式可以学习美国《消费

者信心报告法规》以及《公众通知法规》中的规定。在公开方式方面,首先要对现有方式加强监督管理,如在社区的公告板上是否会定期发布关于饮用水的信息等,对没有按照规定定期、及时进行信息公开的部门、单位要进行警告,十分严重者予以处罚。其次,在我国《条例》中已有公开方式的基础上,增加①以邮件的方式将信息发送给用户;②向企业或办公楼发放多份饮用水信息报告;③对于突发事件通过手机短信、微信、APP消息推送等方式通知用户。我国公众对水价和用水量的了解要多于饮用水其他信息,因为水价、水量是通过通知单的形式定期发送给用户,由此可见,公众对直接通知到个人的信息接收效果要比以公共方式接收的效果好。虽然将信息发送给每位用户的工作量很大,但却是让公众获取信息最直接的方式。这样不仅能引起公众的重视,还能让公众更好地行使对供水单位和管理机构的监督管理权。在公开内容方面,应从以下几个方面进行改善:①对于水源。补充水源评估报告的获取途径,还没有开始水源评估的地区,要说明原因以及将如何处理,同时强调水源地区潜在污染物。②对于供水系统。补充其他语言使用者获取饮用水信息报告的途径。③对于污染指标。补充对污染指标的说明,对有明显变化的污染物,要说明原因,若有超标的情况发生,要将违反标准的污染物明显标出,并分析说明污染物的可能来源。④其他内容。在信息公开的间歇期间,如果有任何违反规定的行为发生,都要进行清楚的说明,对违规的情况进行解释,阐述污染物可能带来的潜在健康威胁以及采取的处理措施。还要将可能发生的污染情况进行分类,根据所分的类别规定通知公众的时间。对于其他信息的变化,如水价等的变化则应在水费通知单上直接附以说明。同时,国家也应投入人力物力开发饮用水数据库,这是饮用水安全保障工作长期发展的必要条件。

4 结 语

从分析中美饮用水信息公开内容及方式的对比,可以看出我国目前饮用水信息公开存在法律法规不完善、公开主体不统一、公开内容不规范、公开方式不丰富等问题,需要从建立饮用水信息公开专项法规、明确信息公开主体、改善公开内容及方式等方面完善我国饮用水信息公开制度。信息公开是促进我国饮用水管理良好发展的重要推动力,理清我国饮用水信息公开现状,总结饮用水信息公开存在的问题,提出改善建议,对于构建我国饮用水信息公开制度,推进饮用水信息公开的发展有重要意义。

(下转第87页)

- 间分布格局(2006-2007年)[J]. 湖泊科学, 2009, 21(5): 713-719. (CAI Yongjiu, GONG Zhijun, QIN Boqiang. Standing crop and spatial distributional pattern of mollusca in Lake Taihu, 2006-2007 [J]. Journal of Lake Sciences, 2009, 21(5): 713-719. (in Chinese))
- [23] 蔡炜, 蔡永久, 龚志军, 等. 太湖河蚬时空格局[J]. 湖泊科学, 2010, 22(5): 714-722. (CAI Wei, CAI Yongjiu, GONG Zhijun, et al. Temporal and spatial patterns of *Corbicula fluminea* in Lake Taihu [J]. Journal of Lake Sciences, 2010, 22(5): 714-722. (in Chinese))
- [24] REAVELL P E. A study of the diets of some British freshwater gastropods [J]. Journal of Conchology, 1980, 30: 253-271.
- [25] THOMAS J D. Mutualistic interactions in freshwater modular systems with molluscan components [J]. Advances in Ecological Research, 1990, 20: 125-178.
- [26] 许浩, 蔡永久, 汤祥明, 等. 太湖大型底栖动物群落结构与水环境生物评价 [J]. 湖泊科学, 2015, 27(5): 840-852. (XU Hao, CAI Yongjiu, TANG Xiangming, et al. Community structure of macrozoobenthos and the evaluation of water environment in Lake Taihu [J]. Journal of Lake Sciences, 2015, 27(5): 840-852. (in Chinese))
- [27] 蔡永久, 龚志军, 秦伯强. 太湖大型底栖动物群落结构及多样性 [J]. 生物多样性, 2010, 18(1): 50-59. (CAI Yongjiu, GONG Zhijun, QIN Boqiang. Community structure and diversity of macrozoobenthos in Lake Taihu, a large shallow eutrophic lake in China [J]. Biodiversity Science, 2010, 18(1): 50-59. (in Chinese))
- [28] 蔡永久, 姜加虎, 张路, 等. 长江中下游湖泊大型底栖动物群落结构及多样性 [J]. 湖泊科学, 2010, 22(6): 811-819. (CAI Yongjiu, JIANG Jiahu, ZHANG Lu, et al. Community structure and biodiversity of macrozoobenthos of typical lakes in the middle and lower reaches of the Yangtze River [J]. Journal of Lake Sciences, 2010, 22(6): 811-819. (in Chinese))
- [29] 刘其根, 孔优佳, 陈立侨, 等. 网围养殖对太湖底栖动物群落组成及物种多样性的影响 [J]. 应用与环境生物学报, 2005, 11(5): 566-570. (LIU Qigen, KONG Youjia, CHEN Liqiao, et al. Effect of pen aquaculture on community structure and species diversity of zoobenthos in Gehu Lake [J]. Chinese Journal of Applied & Environmental Biology, 2005, 11(5): 566-570. (in Chinese))
- [30] 于洪贤, 蒋超. 放养河蟹对黑龙江东湖水库底栖动物和水生维管束植物的影响 [J]. 水生生物学报, 2005, 29(4): 430-434. (YU Hongxian, JIANG Chao. Structure of stocking Chinese Mitten crab on the zoobenthos and aquatic vascular plant in the east lake reservoir, Heilongjiang, China [J]. Acta Hydrobiologica Sinica, 2005, 29(4): 430-434. (in Chinese))
- [31] FLINDERS C A, HORWITZ R J, BELTON T. Relationship of fish and macroinvertebrate communities in the mid-Atlantic uplands: implications for integrated assessments [J]. Ecological Indicators, 2008, 8(5): 588-598.

(收稿日期: 2016-06-30 编辑: 王芳)

(上接第 46 页)

参考文献:

- [1] 石效卷. 全面深化饮用水水源地环境保护 [J]. 环境保护, 2009(7): 22-23. (SHI Xiaojuan. Deepen the protection of source drinking water [J]. Environmental Protection, 2009(7): 22-23. (in Chinese))
- [2] 马中, 周芳. 基于环境质量要求的污水排放标准和水价标准亟待建立 [J]. 环境保护, 2013, 41(6): 42-44. (MA Zhong, ZHOU Fang. Establish the effluent standards and the price standards based on environmental quality [J]. Environmental Protection, 2013, 41(6): 42-44. (in Chinese))
- [3] 崔裕敏, 楚蓓, 黄辉, 等. 二次供水及市政直供水细菌学调查分析 [J]. 环境与健康杂志, 2004, 21(2): 109. (CUI Yumin, CHU Bei, HUANG Hui, et al. The investigation and analysis of bacteriology in secondary water supply and municipal water supply [J]. Journal of Environment and Health, 2004, 21(2): 109. (in Chinese))
- [4] U S EPA. Overview of the safe drinking water act [EB/OL] [2015-07-15]. <https://www.epa.gov/sdwa/overview-safe-drinking-water-act>.
- [5] U S EPA. Water: consumer confidence report rule, consumer confidence reports (CCR) [EB/OL] [2015-07-15]. <http://water.epa.gov/lawsregs/rulesregs/sdwa/ccr/index.cfm>.
- [6] U S EPA. Consumer confidence reports (CCR), resources and information about CCR for Consumers [EB/OL] [2015-07-15]. <http://www.epa.gov/ccr/resources-and-information-about-ccr-consumers>.
- [7] U S EPA. Public notification rule, basic information [EB/OL] [2015-09-15]. <http://water.epa.gov/lawsregs/rulesregs/sdwa/publicnotification/basicinformation.cfm>.
- [8] U S EPA. Drinking water requirements for states and public water systems, public notification rule [EB/OL] [2015-09-15]. <http://water.epa.gov/lawsregs/rulesregs/sdwa/publicnotification/basicinformation.cfm>.

(收稿日期: 2016-05-12 编辑: 王芳)