

长江流域重大水污染事件应急机制探讨

潘 泊 汪 洁

(长江流域水资源保护局,湖北 武汉 430019)

摘要 :从水行政管理角度分析长江流域重大水污染事件的特点以及建立长江流域重大水污染事件应急机制的必要性,初步界定长江流域重大水污染事件应急机制的内涵应包括法规体系、工作体系、信息报告体系、应急处置体系四个部分。对其中的应急机制流域立法、不同行政主体在应急机制中的关系、三峡及丹江口水库重点水域应急机制建设及应急工作体系建设等进行探讨。

关键词 :水污染;应急机制;长江流域

中图分类号 :X522 文献标识码 :B 文章编号 :1004-693X(2007)01-0087-04

Emergency mechanisms of water pollution accidents for Yangtze valley

PAN Bo, WANG Jie

(Yangtze Valley Water Resources Protection Bureau, Wuhan 430019, China)

Abstract :The characteristics of the fatal water contamination accidents in the Yangtze valley and the necessity of setting up emergency mechanism were analyzed in terms of water administration. The connotation of the emergency mechanism was defined, including the law system, the working system, the information-reporting system, and the treatment system. Some of the key problems about emergency mechanisms were discussed, such as legislation of emergency system for the Yangtze valley, the relationships between different branches of water government in the mechanism, the emergency mechanisms in key waters such as Three Gorges and Danjiangkou Reservoir, the working system construction of the emergency mechanisms, and so on.

Key words :water contamination; emergency mechanism; Yangtze valley

随着社会经济的发展,水污染事件正成为危害人民生存健康的重大环境问题,尤其是突发性的重大水污染事件,往往不仅对人群安全与生存带来极大危害,而且对生态环境影响极大。对重大水污染事件的处理是一个系统工程,需要从流域整体层面进行统一管理,建立一整套系统的应急工作机制^[1-2]。本文从水行政管理的角度,对长江流域重大水污染事件的应急机制问题进行初步探讨。

1 建立应急机制的必要性

自 20 世纪 80 年代以来,随着经济的快速发展,重大水污染事件呈多发趋势。船舶污染事件、工业(排污)污染事件、渔业污染事件、农业污染事件等不

断发生。据不完全统计,仅 1990~2001 年长江干流就发生重大船舶污染事件 27 起。2004 年 2 月份川化股份公司非法排污造成的沱江污染事件,严重危及近百万人饮水安全。这些重大水污染,不仅危害当地人民生活安全,带来重大经济损失,影响社会安定,同时严重破坏了水生态环境。

1.1 重大水污染事件的界定

一般来说,重大水污染事件是指由于一种或多种物质进入,使得水体自净功能丧失,水质严重恶化,水生态失去平衡,严重影响人类安全与生活的情形。对此,水利部《重大水污染事件报告暂行办法》界定为:大范围水污染,影响或可能影响安全供水;致人群中毒;直接损失在 10 万元以上,影响社会安

定等。该界定大致相当于国家环保总局所规定的重大与特大环境污染与破坏事故。与其他水污染事件相比,重大水污染事件具有必然性、复杂性、不确定性、严重危害性,又有可控性。可控性表现在:①通过科技手段,提高生产水平,减少污染物的排放。②通过对生产、运输、销售、存贮、使用及废水排放等各个环节制定相应的法规、制度、标准进行规范,减少发生几率。③在水污染发生时,通过相应的工程或技术手段加速水体自净过程,减轻危害程度。④运用综合管理手段,消除或减轻水污染事件危害。

1.2 长江流域重大水污染事件对饮水安全与水生态的影响

按 GB 3838—2002《地面水环境质量标准》评价,2003 年长江流域水质劣于Ⅲ类河长占总评价河长的 22.5%。2003 年监测评价的 53 个省界断面中超标断面数占评价断面数的 41%。评价的 11 个湖泊中,除 2 个湖泊外都出现部分水体水质劣于Ⅲ类的情况^①。重大水污染事件的不断发生,进一步恶化了长江水质,将影响长江流域向华北、京津地区的供水安全。

长江流域水生生物资源十分丰富,包括大量珍稀鱼类。但由于水污染等多种原因,长江水生生物资源严重衰退,水域生态不断恶化。

1.3 建立健全长江流域重大水污染事件应急机制的必要性

1.3.1 应急机制不完善,影响了对重大水污染事件的应急处置

长期以来,我国有关包括应急机制在内的应急工作立法未受到足够的重视,从国家层面重视应急工作,是在 2003 年的“非典”事件之后,但至今尚无关于应急工作的基本法,多为行政法规或部门规章。基本性法律的不足,及部门分割与区域分割的部门立法与区域立法,使我国尚未形成一个系统的应急法律框架。

《中华人民共和国水法》已经明确,由于水的流域特性,水资源必须按流域和区域管理相结合的原则,实行统一管理,从流域角度进行综合立法,建设应急机制。对此流域管理机构虽然制定了相应的规定,但由于其实际法律地位较弱,流域水资源保护机构的双重领导体制未很好落实,使得流域管理机构未能在应急机制建设中发挥应有作用。

由于水行政主管部门职责中无应急工作内容,应急职责不明确,应急能力相对较弱。流域管理机构与地方水行政主管部门(以下简称流域与地方)应

急工作职责划分不明确,没有形成流域内长效合作与协商平台。同时因缺乏相应的经费支持,流域内包括监测、巡查、通讯及人员等方面的应急能力建设严重不足,不能满足目前重大水污染事件应急工作的需要,影响了流域内重大水污染事件应急工作的开展。

1.3.2 完善的应急机制是长江流域水资源管理的必然要求

a. 应急机制是长江流域水资源保护应急管理的一部分。应急机制建设属于水资源保护工作中的公共危机管理,具有不确定性与危机性,要求采取一系列必要防范措施。在饮水安全是水利部门第一要务情形下,建设流域通报、协调、技术支持的应急机制尤有必要。

b. 长江水资源特点的要求。长江流域的复杂性要求建立流域事先应对机制,保障处理重大水污染事件时决策的整体性、可预测性、公平性,提高效率并具有效用。

c. 降低行政区域单一决策风险的需要。我国水资源管理长期区域分割的体制极易导致重大水污染决策时的封闭性,而长江流域涉及 19 个省(市),更需要建立流域性应急机制,降低决策风险。

d. 长江流域水功能区划管理的需要。由于存在利益冲突,在重大水污染事件时极易引起地区争端,导致处置时的不协调与低效率,使得流域水功能区管理目标无法实现,而建立应急机制事先对相关方职责、权利、义务进行明确,确定协商方式与程序,可以保证发生重大水污染事件时处置的高效,实现水功能区划管理目标。

2 应急机制的内涵

2.1 水行政主管部门在重大水污染事件中的职责

依据现有法律、法规,重大水污染事件应急工作的责任主体是各级人民政府,环境保护主管部门为重大水污染事件的责任部门,负责组织与协调应急工作。船舶污染事件由交通海事部门负责。水行政主管部门在重大水污染事件中主要职责包括对重大水污染事件的报告、通报、指导与协调,组织实施应急监测与调查,组织实施水工程应急防污调度,向有关政府及部门提供减轻或消除危害的技术与决策支持等。

水行政主管部门职责分三个层次:国务院水行政主管部门、流域管理机构及各级地方水行政主管部门。

^① 2003 年长江水资源公报。

国务院水行政主管部门代表国务院统一管理水资源,统一指导协调全国水行政主管部门应急工作。流域管理机构作为国务院水行政主管部门在流域的派出机构,协调、指导流域内水行政主管部门的有关应急工作。地方各级水行政主管部门负责本行政区的相关应急工作。三者从三个层面共同处理重大水污染事件的应急工作,国务院水行政主管部门侧重宏观指导,流域管理机构从流域角度进行协调监督,地方水行政主管部门具体负责。

2.2 应急机制主要内容

2.2.1 总体目标

流域与地方应急职责明确,信息报告渠道畅通,应急监测(调查)迅速,决策处置高效。

2.2.2 主要原则

a. 快速反应原则(或效率原则)。这是评价整个体系合理性的基本标准之一,也是整个机制的基本目标。突发性的重大水污染事件往往直接影响饮水安全,对效率要求更高。

b. 统一协调指挥原则。必须实行流域统一指挥与协调,衡量各方利益冲突,最大程度减少水污染的危害。

c. 可操作性原则。应急机制要充分考虑流域特性,各水行政主管部门之间的差异以及目前水资源管理体制,保证机制畅通。

d. 流域管理与区域管理相结合原则。从流域角度,重大水污染事件必须要由流域管理机构进行协调,但应急工作的责任主体是各地方政府,因此应急机制必须实行流域与区域相结合,二者缺一不可。

2.2.3 应急机制的框架体系

应急机制是一个系统,至少需要包括四个体系:法规体系,工作体系,信息报告体系,应急处置体系。

a. 法规体系。为应急机制最基础的部分,主要包括长江流域的应急工作法律或协议(包括国家有关涉及应急工作以及涉及流域应急工作的法律性文件)规定流域内各方的基本职责、责任范围与有关权利、义务,以及机制运作方式等,保障整个机制运行的效果与目标的实现。

b. 工作体系(或领导与协调体系)。统一协调流域内省水行政主管部门之间重大水污染事件的应急工作,组织会商,确定有关应急措施,向有关政府提供相关技术与支持等。

c. 信息报告体系。完善对重大水污染事件的领导责任制与报告值班制,明确流域与地方各自的报告职责与报告责任范围,相应的信息报告与通报(交流)的方式、渠道、途径,以及相应的法律责任等。

d. 应急处置体系。主要包括应急调查与监测,

组织实施相应的水工程防污调度方案、供水方案,以及水行政执法等。在目前,最重要的是明确流域与地方之间应急调查与应急监测范围,制定有关应急预案等。

上面四个体系相互支持,法规体系为基础,工作体系是关键,信息报告体系与应急处置体系为支撑。

3 涉及的主要问题探讨

3.1 流域立法

应急机制的流域立法为流域水资源保护立法的一部分,最佳模式是建立流域性的综合法,将应急机制内容纳入其中。但是当前出台适合长江流域特点的综合性的《长江法》或《长江水资源法》的条件还不是特别充分,流域水资源综合管理与区域管理相结合的模式与体制还在探索之中,水利、环境保护、国土资源、农业、交通及海事等涉水部门之间也未实现立法体系与资源的整合。因此目前较为可行的做法为①制定有关流域水资源保护与重大水污染事件的专门法规等,并授权流域管理机构制定流域内重大水污染事件应急工作的规范,以部规章甚至国务院行政法规形式出台,如《淮河水污染防治条例》。②流域与地方进行协商,以合作性协议形式实施,目前已有松辽流域模式,海河流域等机构正在探索。这两种模式各有优缺点,前者优势在于有法律的强制效力作保障,但立法过程时间长,利益协调难度大。后者则更趋于一种自愿性合作机制,但达成协议与协议实施强制性不够。由于长江流域涉及省(市)较多,各地之间差异性较大,不仅达成协议的难度大,而且协议达成后执行的难度也较大。因此笔者认为,制定长江有关水资源保护专门法规为佳,将重大水污染的应急事件机制纳入其中。

3.2 不同行政主体在应急机制中的关系

重大水污染事件应急工作按属地原则进行。地方人民政府负责对本行政区域内重大水污染事件的应急工作,对跨行政区域的应急工作由双方共同上级负责。

3.2.1 流域机构与地方部门在应急机制中的关系

各级水行政主管部门在发现或接收到本行政区域内重大水污染报告时,报告同级政府、上级水行政主管部门并通报环境保护主管部门。省级水行政主管部门必须向流域管理机构通报。在重大水污染事件影响或可能影响下游或相邻省(市、区)的饮水安全时,必须发布预警通报。长江水利委员会,主要负责长江流域省界水体、三峡水库、丹江口水库等重点水域的报告,包括向国务院水行政主管部门甚至国务院的报告,也包括向有关省(市、区)人民政府及水

行政主管部门、环境保护行政主管部门的通报。

地方水行政主管部门负责组织协调本行政区重大水污染事件对水体影响的应急调查与监测(特别是对水功能区的监测与调查),流域管理机构根据需要与可能予以协助与指导。若这些水污染事件发生地同时也是省界水体、三峡水库、丹江口水库等重点水域,长江水利委员会必须开展相应的应急监测与调查工作。

在应急报告、监测(调查)时,流域与地方水行政主管部门相互配合、相互协作,地方水行政主管部门具体实施应急处置,流域管理机构着重从流域层面进行协调、指导与监督等。

3.2.2 水利与环境保护、农业、交通等部门在重大水污染事件中的协作关系

重大水污染事件的应急处理工作涉及多部门,因此应急机制必须体现有关部门职责范围内的协作,建立一个协作平台。水利、环保、农业及交通海事等部门的协作主要在以下几个方面:有关重大水污染的信息通报,监测信息的共享,有关应急处置工作的会商与协作,以及有关部门间应急预案的衔接。

3.3 三峡水库、丹江口水库等水域应急机制建设

三峡水库、丹江口水库等重点水域,应建立流域框架下的单独应急机制。除了上述应急机制四个方面的框架体系外,在三峡水库重点需要通过联席会议解决湖北省、重庆市及国务院水利、环保、农业、交通、城建等有关部门间应急预案的协调与衔接,两省(市)及国务院有关部门间有关信息的交流与会商平台。而在丹江口水库,则需尽快成立有关水源地保护协调机构,建议由南水北调办公室牵头,长江水利委员会及湖北、河南、陕西等省及其有关部门共同参与。

3.4 工作体系建设

包括两个层面:①成立流域专门领导小组,统一领导与协调、应急领导与协调长江流域重大水污染事件的应急工作,也可以作为未来“长江水资源保护委员会”下的一个机构,主要负责流域应急机制的制定,对重大水污染事件的应急工作进行协调,统一指挥跨行政区划水污染事件的水工程调度、调水及供水方案,以及一些跨行政区的其他技术措施等。②建立一个定期及不定期的会商平台,用来解决一些重大技术或影响重大的问题,主要包括跨省级行

政区水行政主管部门之间应急工作协作;跨省级行政区对长江水资源与水生态有重大影响的有关问题;影响跨省用水安全的重大技术决策;应急工作的经验与技术交流等。

可以考虑借鉴防汛指挥体制。待条件成熟后,参与的部门不仅限于有关省(市)及水利行业,相关环保、交通海事、农业等部门均可作为成员。

3.5 加强流域管理机构在应急机制中的作用

《中华人民共和国水法》明确了流域管理机构的法律地位,《中华人民共和国水污染防治法》确立了流域水资源保护机构的有关职责。流域管理机构作为河流的代言人,可更全面地从流域水资源可持续发展角度考虑重大水污染事件对水资源的影响。流域管理机构的强化作用主要从以下方面来体现:在相关法律、法规中进一步明确流域管理机构的综合管理职能,对流域水资源保护机构双重领导体制的优势进一步予以确认与强化,加强流域管理机构管理与协调职能,提升流域管理机构在应急机制建设中的法律地位。同时,加强流域管理机构的应急能力建设。

4 亟需解决的问题

a. 长江流域应急机制基础性工作的研究,主要包括:①《长江流域水资源保护条例》或《长江水资源保护法》的研究与草拟,长江流域重大水污染事件应急机制作为其组成部分之一;②建立长江流域重大水污染决策信息系统,实现信息共享;③长江流域水资源保护模式研究等。

b. 加强流域与地方应急能力建设,包括:水文水质自动监测设施,实验设施,巡查、通讯设备的应急配备;应急工作人员的培训等。

c. 建立长江流域内的会商机制,首先是建立流域与地方的定期与不定期会商机制,然后扩大到流域内有关省(市、区)及国务院有关水利、环保、渔业、交通等多部门参加的沟通、会商与合作机制。

参考文献:

- [1] 汪明娜,汪达.长江水污染事故成因及对策处理探讨[J].水资源保护,2004(1):57-59.
- [2] 布鲁斯·米切尔.资源与环境管理[M].上海:商务印书馆,2004.

(收稿日期:2005-04-25 编辑:傅伟群)