

# 突发事件与饮用水应急保障机制

袁记平<sup>1,2</sup>

(1. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 210098; 2. 井冈山大学政法学院, 江西 吉安 343009)

**摘要** 对饮用水应急保障机制建立的必要性、可行性进行了探讨, 认为突发事件下的饮用水应急保障机制主要应当包括 4 个方面的内容: 建立饮用水风险评估机制、饮用水应急保障预警机制、饮用水安全保障机制和突发事件后的饮用水恢复供应机制。

**关键词** 突发事件; 饮用水; 应急保障机制

**中图分类号** X33      **文献标识码** B      **文章编号** 1004-693X(2009)06-0090-04

## Emergency events and mechanisms to ensure emergency drinking water

YUAN Ji-ping<sup>1, 2</sup>

(1. Department of Sociology, Hohai University, Nanjing 210098; 2. School of Political Science and Law, Jinggangshan University, Ji'an 343009, China)

**Abstract** The necessity and feasibility of the mechanisms for ensuring emergency drinking water were investigated. In emergencies, the mechanisms for ensuring emergency to drinking water includes the following items: risk evaluation mechanisms, early warning systems, emergency support for safe drinking water, and post-recovery drinking water supply mechanisms.

**Key words** emergency; drinking water; mechanism of emergency ensure

饮用水安全对于人体健康有着重要意义。不洁的饮用水导致疾病或者死亡, 因此, 维护饮用水的安全具有重要意义。但是在一些突发事件下, 会导致饮用水的不安全因素增加。按照《中华人民共和国突发事件应对法》的规定, 所谓的突发事件, 是指突然发生, 造成或者可能造成严重社会危害, 需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。按照该法第四十九条第七款的规定, 在突发事件下保障饮用水的供应是政府部门在突发事件中的一个重要职责。在“5·12”四川汶川大地震后, 卫生部、环境保护部、住房城乡建设部、水利部、农业部于 2008 年 5 月 24 日联合发布《关于切实做好地震灾区饮用水安全工作的紧急通知》就饮用水的安全作出重要的指示, 这反映了政府部门对饮用水安全的极度重视。饮用水应急保障机制是指在突发事件影响到饮用水的安全(包括饮用水的水量 and 水质)供应情况下, 政府部门应当采取

的各项措施, 以保障临时的饮用水供应以及尽早恢复受突发事件影响地区饮用水正常供应的制度。笔者拟就突发事件中饮用水应急保障机制作出相应分析, 以期将来建立突发事件下饮用水应急保障机制提供相应借鉴。

## 1 建立饮用水应急保障机制的必要性

### 1.1 饮用水面临的高风险

当今社会是一个高度风险的社会。现代化风险出现在地理上特定的地域, 同时它也是非特定的、普遍的<sup>[1]</sup>。就饮用水来说, 现在一些地方实行饮用水集中供应, 如苏南的某些城市, 整个城市依靠一座水库供水, 在这种情况下, 虽然便于对饮用水管理, 但是也存在高度风险, 如发生突发自然灾害(地震、旱灾), 以及突发污染等情况下, 在没有其他备用水源的情况下, 对饮用水安全保障极其不利。突发事件影响到饮用水的安全供应, 如果得不到保障, 将会给

基金项目: 国家社会科学基金(07BSH036)

作者简介: 袁记平(1975—)男, 湖南宁乡人, 讲师, 博士研究生, 研究方向为环境社会学和环境法。E-mail: yuanjiping1226@yahoo.com.cn

人们生活带来极其严重的影响。在“5·12”汶川地震的捐赠物资中,饮用水是其一个重要部分。

笔者认为在突发事件下,饮用水面临的高风险主要有:①突发事件引起饮用水供应系统的崩溃。如汶川地震中造成的饮用水系统的破坏。在这种情况下,在短时间内,依靠当地的饮用水供应系统无法解决饮用水的安全供应,必须依靠外地供水。②突发事件引起饮用水水质被污染。这种情况下,由于水质被污染,不具备供人饮用的功能而威胁到饮用水的安全。如太湖蓝藻导致无锡饮用水供应困难,汶川地震中个别地区也出现了饮用水中微生物超标、水源水中检出敌敌畏等问题。③突发事件引起饮用水水量的减少。这种情况的出现主要是由于突发事件如突发干旱等引起当地饮用水水源的枯竭,这种情况在我国北方一些缺水地区比较常见。

以上三种情况并非是相互独立的,在同一突发事件中可能存在一种或两种风险,或者三种风险都存在。如汶川地震中既造成了饮用水供水系统的破坏,同时也存在着由于突发事件引发水质变化,导致虽然有水,但是由于水质变化使水的饮用功能丧失而造成饮用水供应的困难,饮用水的安全得不到保障。

## 1.2 法律制度方面的不完善与缺失

由于起步较晚,我国对突发事件下饮用水安全应急保障的理论研究不够深入,在已有的研究中,注重饮用水污染,不重视由于突发事件引起的饮用水水量不够和供水系统破坏的问题。另外关注重点在城市,对农村关注不够。使得我国应对突发事件的法律整体上的存在着规定过于原则,法规条例有待细化,一些领域的突发事件应对法制不完善,可操作性不强等特点<sup>[2]</sup>。

从目前的情况来看,我国与突发事件中饮用水应急保障机制相关的法律法规主要体现在《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》和《中华人民共和国水法》这三部法律中,但是《中华人民共和国突发事件应对法》分为总则、预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建、法律责任、附则七章,共计七十条,所作的规定过于原则,缺乏可操作性。而《中华人民共和国水污染防治法》则主要是针对水污染进行了相应的应急规定,其中包括对饮用水污染的应急保障的规定。但是因为其主要针对水污染,不足以应对因为其他突发事件引起的饮用水应急保障问题。虽然《中华人民共和国水法》除了防治污染外,还提出了防止水源枯竭、保证城乡居民饮用水安全的要求,但是关于突发性事件的处理,只有原则要求没有详细的规定,突发性事故的种类没有详细划分,缺乏应对突

发事件的技术支持(包括技术导则、技术设备等)<sup>[3]</sup>。

国家卫生部、环境保护部、住房和城乡建设部、水利部、建设部联合发布的《关于切实做好地震灾区饮用水安全工作的紧急通知》,虽然反映了政府部门对饮用水安全工作的重视,但是也从另一方面反映了至少对于地震引起的饮用水应急保障方面的法律的缺失,对于其他自然灾害如旱灾等造成的饮用水问题的应急保障方面也缺乏相应的规定。

从国外情况来看,有些内容是我国现行法律制度中的空白点,如美国在“9·11”之后颁布的《反恐法》对饮用水的保障和安全专门进行了规定,其中对供水人口在3300人以上的供水系统提出了5项新的保障要求:①必须实施脆弱性评价;②保证提交给国家环保总局的评价报告其数据具有法律效力;③脆弱性报告必须提交给国家环保总局;④根据脆弱性报告准备或者修改应急对策;⑤保证应急对策计划的数据准确<sup>[3]</sup>。

## 1.3 建立饮用水应急保障机制有利于保护人们生命健康

饮用水与人们生命健康紧密相关,一定量的清洁饮用水是健康的一个重要保障。在突发事件过程中,饮用水水质和水量受其影响,没有饮用水应急保障,会对人们的生命健康造成相应的威胁,引发与饮用水有关的疾病甚至威胁到人的生命的延续。这在客观上要求建立饮用水应急保障机制,以确保人们的生命健康。

从上述在突发事件中饮用水供应中所面临的高度风险,以及法律制度在某种程度上的缺失来看,建立饮用水应急保障机制十分必要。这有利于在较短时间内恢复当地的饮用水供应,避免因不洁饮用水引发的疾病流行,保障人们的生命安全。

## 2 建立饮用水应急保障机制的可行性

### 2.1 党和政府对建立应急保障机制的重视

胡锦涛总书记在“十七大”报告中提出要提高突发公共卫生事件应急处置能力、完善突发事件应急管理机制。温家宝总理在2008年全国人民代表大会上的政府工作报告中也指出要加强应急体系和机制建设,提高预防和处置突发事件能力。这充分反映了党和政府对突发事件的应急管理机制的高度重视。在党和政府重视突发事件应急处理机制的背景下,为建立饮用水应急保障机制提供了可行性。

### 2.2 法律上的可行性

这里所说的法律上的可行性可从两个方面理解。一方面指我国有无针对突发事件中饮用水应急保障方面法律方面的规定,如果没有,或者说虽然有

某些规定,但并不完整,那么建立或者完善突发事件中的饮用水应急保障机制就是可行的。另一方面是指在饮用水应急保障机制立法不完善的情况下,有关饮用水应急保障进行立法如果符合《中华人民共和国立法法》的规定和要求,那么,以法律形式来建立或者完善突发事件中饮用水应急保障机制就是可行的。

从前面对我国现行法律制度方面的不完善与缺失的分析来看,《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》和《中华人民共和国水法》等法律涉及饮用水应急保障机制的内容,但是并没有一部专门针对突发事件下饮用水应急保障的法律。现有法律还存在缺陷,与国外的饮用水应急保障机制相比,还存在立法内容的空白点。为了保障突发事件下饮用水供应的安全,制定饮用水应急保障机制有其现实的要求。结合饮用水应急保障机制的重要性,从《中华人民共和国立法法》的规定来看,以法律或者行政法规的形式实现饮用水应急保障机制立法是可行的。

### 2.3 已有实践为饮用水应急机制立法提供了相应的经验

我国是一个自然灾害多发的国家,如“5·12”汶川地震,其影响之大,实为罕见。其他原因导致的突发事件也比较多,这些突发事件导致的饮用水安全的问题同样突出。近年来影响比较大的有松花江污染、太湖的蓝藻事件,其他如干旱等原因也对饮用水安全造成了相应的影响。各地针对突发事件引起的饮用水安全问题做出了相应规定,如山东省针对黄河突发干旱对饮用水应急保障做出了相应规定。特别是“5·12”汶川地震后,卫生部、环境保护部、住房城乡建设部、水利部、农业部五部门于2008年5月24日联合发布《关于切实做好地震灾区饮用水安全工作的紧急通知》,反应十分迅速,突出了对突发事件影响到饮用水安全问题的高度重视,这些实践活动对于我国建立完善的饮用水应急保障机制提供了十分重要的经验。

## 3 立法形式选择和主要内容

### 3.1 饮用水应急保障机制的立法形式选择

近年来与饮用水应急保障制度有关的突发事件促进了公众对饮用水应急保障机制的考虑。笔者在上文中对建立突发事件中饮用水应急保障机制的必要性和可行性进行了相应的分析。从我国的现实情况出发,建立饮用水应急保障机制的条件已经具备。但是通过何种形式建立突发事件的饮用水应急保障机制是一个值得认真探讨的问题。由于突发事件引

起的饮用水应急保障需要多部门的协调,如果由某一部门制定相应的部门规章,则对部门协调不利,同时还可能引发部门之间的信息不能共享,不能形成对饮用水应急保障的合力。对于饮用水的立法形式,在将来可能制定的《饮用水法》中以专章形式进行规定是一种选择。但是,因为立法程序方面的原因,目前由全国人大制定《饮用水法》的可能性比较小。基于以上考虑,为了解决突发事件中饮用水的应急保障问题,保障饮用水安全,笔者认为可行的模式是由国务院组织相关部委,制定城乡统筹的《突发事件饮用水应急保障条例》,以明确相关政府部门的职责,建立突发事件下饮用水应急保障。

### 3.2 饮用水应急保障机制立法的具体内容

#### 3.2.1 建立突发事件饮用水风险评估机制

有学者提出应当对饮用水进行脆弱性评估<sup>[5]</sup>。笔者认为,这可为建立突发事件饮用水风险评估机制提供有益借鉴。就突发事件作为一个整体而言,各地应当以县为单位建立本县的饮用水风险评估机制。风险评估的主要内容有:①县级人民政府应当对本行政区域内容易引发自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的危险源、危险区域进行调查后登记,注明危险源、危险区域的种类和范围。②与《中华人民共和国突发事件应对法》的规定相一致,对所登记的危险源、危险区域的风险进行评估,按照风险的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度分为一级、二级、三级和四级,分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示,一级为最高级别。③在完成风险评估后,还应根据评价报告准备应对和防范突发事件的对策计划,包括制订突发事件饮用水应急保障预警预案、饮用水应急保障预案和饮用水恢复供应预案。

县级政府在完成突发事件饮用水风险评估后,应当将其评估报告上报上级政府,以便建立全面的饮用水风险信息库。

#### 3.2.2 建立突发事件饮用水应急保障预警机制

有专家认为,饮用水水源污染事故应急预案应当强调预警和应急相结合<sup>[6]</sup>。在突发事件的前提下,建立突发事件饮用水应急保障预警机制,其目的是将饮用水保障的风险前移。在突发事件可能发生的情况下,以预警方式使民众获得信息,做好饮用水应急准备工作,将可能威胁到饮用水供应的风险降低。对于可以预警的自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件即将发生或者发生的可能性增大时,县级以上地方人民政府应当根据有关法律、行政法规和国务院规定的权限和程序,发布相应级别的警报,决定并宣布有关地区进入预警期,同时向上一级人民政府报告,必要时可以越级上报,并向当地驻军和可

能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府通报。通过建立科学的水质监测手段,如生物水质监测<sup>[7]</sup>,及时、准确地掌握水情、污情,并将信息向社会公布。

### 3.2.3 建立突发事件中饮用水安全保障机制

安全供水是突发性水污染事件发生后最为敏感和紧迫的问题<sup>[8]</sup>。在可能影响到饮用水的安全供应的情况下,供水部门应当采取紧急措施,保障饮用水的供应。此外,供水部门应当建立备用水源,在突发事件影响到饮用水正常供应的情况下启用备用水源。在事发地不能提供有效饮用水供应保障的前提下,供水部门应当从外地进行暂时性调水,或者由政府其他部门暂时将部分人口转移。

### 3.2.4 建立突发事件后饮用水恢复供应机制

突发事件发生以后,应当规定政府各部门之间相互配合,采取各种有效措施,以恢复突发事件地的饮用水供应。这些方面的措施包括对环保部门、卫生部门恢复饮用水水质的措施、建设部门恢复饮用水供水系统的措施等。

## 4 结 语

作为保障人民生命安全的饮用水应急保障机制,在我国现阶段的法律建设中还存在很多的不足,这种不足对于现实中处理突发事件影响下的饮用水保障是不利的。在当今社会中,法律的制约权力、保障权利的功能越来越得到突显,从法律上对突发事件中的饮用水应急保障机制作出规定,对于明确政

(上接第64页)

### 5.3 其他消毒方法

可通过加明矾(硫酸铝)、草木灰(碳酸钾)、漂白粉等方法进行消毒处理。可根据具体情况采用不同的消毒方法。饮用水煮沸可以消毒灭菌,因此将饮用水煮沸是改善水质、确保健康最简单易行的方法。

## 6 结 论

a. 农村饮水安全是当前农民最关心、最直接、最现实的问题。沙河市“千家水窖工程”,是确保沙河市干旱区农村喝上放心水的一项长效的农村饮水安全工程。

b. 笔者根据当地降水特性及生活水平进行供水水量平衡调节计算和可集水量计算,并将计算结果作为农村庭院水窖设计的依据。

c. 笔者依据 GB5749—2006《生活饮用水卫生标准》<sup>[4]</sup>对典型水窖水质进行了评价,并提出了水质净化的水质保护措施。

府相关部门的职责,保障人民群众饮用水的安全有着十分重要的现实意义。笔者认为突发事件下,饮用水应急保障机制不仅应当关注水污染,还应关注由于突发事件引起的饮用水枯竭与供水系统破坏。不仅应当关注城市,也应当关注农村,建立城乡统筹的饮用水应急保障机制。

### 参考文献:

- [1] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博文,译. 南京:译林出版社,2004:27.
- [2] 陈群祥. 我国突发事件应急法制建设问题初探[J]. 江东论坛,2008(3):27-32.
- [3] 石秋池. 从美国“9·11”之后为保护饮用水水源地所做的工作看我国饮用水水源地应急保护中的问题[J]. 水资源保护,2003(5):50-52.
- [4] 张卫. 社会风险发展趋势与我国突发事件应急机制建设[J]. 中南民族大学学报:人文社会科学版,2008,28(6):111-115.
- [5] 吴小刚,尹定轩,宋洁人,等. 我国突发性水资源污染事故应急机制的若干问题评述[J]. 水资源保护,2006,22(2):76-79.
- [6] 蓝楠. 国外饮用水源保护法律制度对我国的启示[J]. 环保科技,2008(3):1-9.
- [7] 张士乔,吴小刚,应向华. 生物监测体系建设的若干问题探讨[J]. 水资源保护,2004,20(1):25-27.
- [8] 崔伟中,刘晨. 松花江和沱江等重大水污染事件的反思[J]. 水资源保护,2006,22(1):1-4.

(收稿日期:2008-09-08 编辑:高渭文)

d. 农村庭院集水水窖投资小、见效快、效益好,一次投资,可以解决长期饮水问题,而且受外界污染影响小,集水水源质量有保障。农村庭院积蓄雨水利用模式,对山丘干旱区雨水利用饮水工程建设具有重要的指导作用和实践价值,是目前解决干旱山区农村饮水的有效途径。

### 参考文献:

- [1] 张钧玲,乔光建. 山丘区塑料大棚集水节水栽培技术[J]. 水资源保护,2008,24(2):92-94.
- [2] 张祖新,薛勤. 雨水集蓄工程技术[M]. 北京:中国水利水电出版社,2000.
- [3] 高前兆,李小雁,烜瑞平. 干旱区供水集水保水技术[M]. 北京:化学工业出版社,2005.
- [4] GB5749—2006 生活饮用水标准[S].
- [5] 郭芳,姜光辉. 西南岩溶石山地区水窖水质状况及保护措施[J]. 水资源保护,2005,21(1):18-20.
- [6] 崔毅. 农业节水灌溉技术及应用实例[M]. 北京:化学工业出版社,2005.

(收稿日期:2008-06-11 编辑:陈吉平)