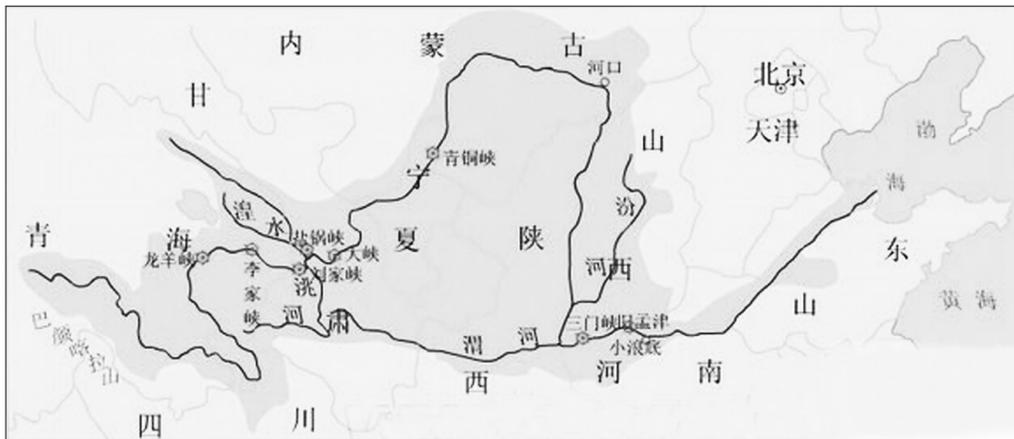




跨界水污染纠纷为何多年难解?

案件取证难、鉴定难、执法难,难以排除地方保护主义干扰

本报记者李成思 童克雍 邢飞龙



图为黄河水系简图。

资料图片

环境保护是今年两会的焦点话题。李克强总理在《政府工作报告》中指出,环境污染是民生之患,民心之痛。

近年来,跨界水污染冲突屡屡发生。仅仅是流域跨省界污染纠纷就不在少数。省级以下行政区划因跨界污染导致的纠纷也是层出不穷。但长期以来,各行政区域之间跨界污染纠纷,特别是流域跨界水污染纠纷问题一直难以解决到位。

跨界污染纠纷解决不好,不仅影响生产,还影响群众生活尤其是身体健康,引发上下游之间的矛盾,影响社会稳定。

两会期间,关于解决跨界环境污染纠纷等问题,引发了代表委员们的关注。

■链接

标准怎么定 纠纷何以解

在我国现有立法中,关于政府间流域跨界污染的条款主要包括两部分内容。

第一是有关流域水污染防治规划和交界断面水质标准等的规定。

《水污染防治法》第十五条规定,防治水污染应当按流域或者按区域进行统一规划。

《水污染防治法》第十二条规定,国务院环境保护主管部门会同国务院水行政主管部门和有关省、自治区、直辖市人民政府,可以根据国家确定的重要江河、湖泊流域水体的使用功能以及有关地区的经济、技术条件,确定该重要江河、湖泊流域的省界水体适用的水环境质量标准,报国务院批准后施行。

《水污染防治法》第二十六条规定,国家确定的重要江河、湖泊流域的水资源保护工作机构负责监测其所在流域的省界水体的水环境质量状况,并将监测结果及时报国务院环境保护主管部门和国务院水行政主管部门;经国务院批准成立的流域水资源保护领导机构的,应当将监测结果及时报告流域水资源保护领导机构。

2011年出台的《太湖流域管理条例》第四十九条,虽然规定了上下游之间的补偿,但没有对因补偿产生的纠纷如何加以调处进行规定。

第二是跨界域的水污染纠纷解决。

我国有关立法对于流域跨界水污染纠纷规定了两种调处机制。

第一种是有关地方政府协商解决,协商不成的由其共同的上级人民政府协调解决。

《水污染防治法》第二十八条规定,跨行政区域的水污染纠纷,由有关地方人民政府协商解决,或者由其共同的上级人民政府协调解决。

作为流域跨界污染地方立法的代表的《江苏省长江水污染防治条例》第二十条也规定,对因相邻行政区域出境水质达不到水质控制目标而引发的环境纠纷,有关地方人民政府应当共同协商解决;协商不成的,由共同的上一级人民政府协调解决。

第二种是流域管理机构协调处理。《淮河流域水污染防治暂行条例》第二十八条规定,淮河流域省际水污染纠纷,淮河流域水资源保护领导小组办公室进行调查、监测,提出解决方案,报领导小组协调处理。这两种机制都强调纠纷当事人即地方政府之间协商和上级行政机关的处理。

胡静 李爱迪

跨界污染纠纷难协调

地方保护主义被认为是罪魁祸首

我国环境恶化程度加深有一个突出表现是各行政区域之间跨界污染纠纷增加,特别是流域跨界水污染纠纷。多年来,跨界污染纠纷一直未能得到有效解决。

跨界污染纠纷成为水污染治理的一项制度痼疾

近年来,跨界污染纠纷层出不穷。2001年江浙交界水污染引发的筑坝事件,2003年山东薛新河污染导致江苏徐州市停水,2005年松花江重大跨界水污染事故,浙江庆元和福建松溪之间的水污染纠纷,河北承德、张家口和天津之间的水污染纠纷,海河流域漳卫南运河地区污染纠纷,2013年山西长治苯胺泄漏事故导致河北邯郸市污染的纠纷,2011年和2013年发生广西贺江污染广东用水的纠纷等。

流域水环境具有不可分割的整体性,但是人为行政区划却使这种整体性被打破,由此引发一系列弊端和纠纷,这几乎成了中国水污染治理的一项制度痼疾。

多年前,山东省无棣县姜家村村民刘世博盖起了5间宽敞的大屋子。但是他却感叹,“装修得再好,生活在这样的地方又有什么用?”

刘世博家住在漳卫新河边,此河流经河南、山西、河北、山东4省。村里的人说,10年前,漳卫新河的水,人畜都可直接饮用。而10年后,自渤海里的水注入无棣县,用这里的水进行灌溉就会毒死庄稼,鸭鹅也不敢下水。

根据原国家环保总局调查,漳卫新河的污染主要来自河南、河北和山东的部分城市。其中,省外的污染占82%左右。

山东省饱受上游污染之苦,但同时也给下游的江苏省带来麻烦。江苏省沐阳县北部隔江苏省新沂市与山东省郯城县相望,一条较大的河流——沂沭河与数条小河从郯城境内流出,向南穿过新沂后汇入沐阳县境内的新沂河。

2007年7月2日,沐阳县政府以及自来水公司了解到自来水中有味臭味,且水的颜色呈淡黄色,已无法饮用。当晚,沐阳县政府向居民发出通知,县里已紧急切断污染源,并开启了备用水井。直到4日上午,沐阳城区才全面恢复正常供水。这座人口20万的县城中,至少有半数居民的饮用水受到影响,许多居民断水超过40小时。

新华社援引沐阳环保局官员的话说,引起水危机的污水团可能是上游山东省境内的化工企业排污所致。沐阳县政府召开新闻发布会正式确认,引起这次水危机的罪魁祸首初步查明是宿迁市上游流域的污染所致。

而受到上游污水污染的江苏省同样在污染着下游的浙江省。2005年6月27日,浙江省嘉兴市新塍镇发生水污染事件,3万人的饮用水厂被迫停止供水,初步估计损失约在2000万元以上。通过江浙两省环保部门的共同调查认为,江苏省吴江县恒祥

酒精有限公司是造成此次污染事故的重点怀疑对象。然而,此次污染事件仅是江浙两省边界长达10余年的水污染纠纷中的又一次摩擦。

由此,流域跨界水污染的弊端可见一斑——几乎每个地区都作为下游受到上游的污染,每个地区又都作为上游污染着下游。

跨界污染纠纷和地方保护主义关系密切

跨界污染必然在流域上下游之间产生污染纠纷。有专家指出,这是由于,严格执行国家的环境法律制度符合国家利益,但可能伤害地方经济利益,地方政府往往会背叛国家利益代表和维护者的身份而倒向地方利益。

就其根源,中国政法大学副教授胡静表示,地方保护主义往往被认为是我国环境恶化的罪魁祸首。此外,我国目前“分灶吃饭”的财政体制或者分成办法加剧和放大了地方保护主义倾向。

据介绍,我国现有的关于政府间流域跨界污染纠纷的调处机制仅局限在行政体系内部,排斥法律手段。实际上,我国现有的政府间流域跨界污染纠纷调处机制运作效果并不理想。有专家分析,流域跨界污染发生以后,流域管理机构缺乏足够的权威对上游政府进行惩罚,下游政府只能通过协调的方式要求上游政府降低污染水平。这并不符合上游政府最大化其居民福利的目标,协调往往以失败告终。

保证司法独立方能克服地方保护主义

多年前,最高人民法院在天津召开的水资源司法保护研讨会上,北京大学环境与资源法研究所的汪劲与严厚福就提出,在海事法院设立环保法庭,处理跨界水污染案件。吕忠梅也认为,此举能够克服地方保护主义,保证司法独立,同时,海事法院派出庭的合理分布为水污染案件的受理和审理提供了组织上的保证。

吕忠梅认为,司法手段是解决跨行政区域污染纠纷的一个方向。目前全国有将近400个环保法庭,我们要利用跨区域的法院体系解决问题。另一方面,我们在原告本身也赋予了更多主题的原告资格,比如《太湖流域管理条例》里明确规定了再流域内的污染问题就可以跨区域提起诉讼。最高法院成立环境资源审判庭

2002年12月10日,浙江省嘉兴市中级人民法院就2001年发生的江浙两省跨界污染案作出判决:江苏省翔龙印染公司等21家企业向浙江省吴鸿祥、吉祥元等47户渔民赔偿损失共789万元。这起跨界污染纠纷曾造成重大社会影响,并引起国家有关部门的高度重视。

吕忠梅认为,司法手段是解决跨行政区域污染纠纷的一个方向。目前全国有将近400个环保法庭,我们要利用跨区域的法院体系解决问题。另一方面,我们在原告本身也赋予了更多主题的原告资格,比如《太湖流域管理条例》里明确规定了再流域内的污染问题就可以跨区域提起诉讼。最高法院成立环境资源审判庭

难题需要逐步解决

建立协调机制,加快立法,加强执法

关于解决种跨界污染纠纷,各地已经纷纷结合实际寻求破解方法,做出了很多有益的尝试。

全国人大代表、湖北省政协副主席吕忠梅表示,目前,跨行政区域的污染纠纷目前是由行政手段来解决,由共同的上级政府调节和处理解决。比如市级纠纷由省府解决,两省直接的纠纷由国务院解决,这些机制在原《环保法》中就有规定。

吕忠梅说,针对现在的形势,我们强调“区域共治”可以通过联合、协调解决问题。比如《太湖流域污染防治条例》就设置了沿岸几省的协商程序机制(在没有纠纷之前解决问题)协同机制(比如跨区域的执法、跨行政区域的诉讼,跨区域管辖)。

建立完善纠纷解决机制

早在2008年4月,云贵川藏渝等西南5省(区、市)及相邻地区共计11个省(区、市)在四川省成都市共同签署《西南地区及其相邻省市区跨省流域(区域)水污染纠纷协调合作备忘录》,尝试建立起区域水环境安全纠纷协调机制。

在此之前,2007年5月,泛珠三角区域福建、江西、湖南、广东、广西、海南、四川、贵州、云南9个省区和香港、澳门两个特别行政区环保部门的负责人汇聚湖南省长沙市,原则通过了《泛珠三角区域跨界环境污染纠纷行政处理办法》。

除了跨省界的大范围水污染纠纷协调机制,很多省份也在省内小流域或者全省范围内尝试破解流域水污染纠纷的难题。

江苏省在太湖流域部分主要入湖河流及其上游支流开展试点,建立跨行政区交界断面和入湖断面水质控制目标。上游设区的市出境水质

超过跨行政区交界断面控制目标的,由上游设区的市对下游设区的市予以资金补偿;上游设区的市入湖水质超过入湖断面控制目标的,按规定向省级财政缴纳补偿资金。

浙江省曾实施生态环保财力转移支付制度,由省财政对源头地区所覆盖的45个市、县(市)按照不同的系数档次兑现补助额。

一些省份尝试通过立法解决跨界流域水污染问题。如广东省2006年就出台了《广东省跨行政区域河流交界断面水质保护条例》,对交界断面水质保护的责任人、交界断面的设置与监测、对水质影响较大的政府行为的控制、跨行政区域河流污染纠纷的处理机制、交界断面水质超标的处理措施以及相关的法律责任均作了明确的规定。

据了解,2008年,在国家层面医治此项顽症的努力更进了一步。环境保护部专门出台了《关于预防与处置跨界水污染纠纷的指导意见》。《意见》要求,要建立预防与处置跨界水污染纠纷长效机制。

积极尝试新执法方式

除此之外,在执法方面,不少地方做出了积极的尝试。

2008年初,由杭州、湖州、嘉兴、绍兴四市环保局领导组成的杭州都市经济圈合作发展知识环保专业委员会成立。环保专业委员会下设办公室,成立了边界联合执法小组、环境共保规划编制小组等,一部分原本需要由浙江省环保厅协调的跨界环境污染问题,现在利用联合执法小组这一机制就可以解决。之后3年多来,四地联合互查边界企业300余家(次),快速、有效处置边界环境污染事件10余起。

借力环境司法 解决跨界纠纷

充分发挥跨区域法院作用

2002年12月10日,浙江省嘉兴市中级人民法院就2001年发生的江浙两省跨界污染案作出判决:江苏省翔龙印染公司等21家企业向浙江省吴鸿祥、吉祥元等47户渔民赔偿损失共789万元。这起跨界污染纠纷曾造成重大社会影响,并引起国家有关部门的高度重视。

保证司法独立方能克服地方保护主义

多年前,最高人民法院在天津召开的水资源司法保护研讨会上,北京大学环境与资源法研究所的汪劲与严厚福就提出,在海事法院设立环保法庭,处理跨界水污染案件。吕忠梅也认为,此举能够克服地方保护主义,保证司法独立,同时,海事法院派出庭的合理分布为水污染案件的受理和审理提供了组织上的保证。

吕忠梅认为,司法手段是解决跨行政区域污染纠纷的一个方向。目前全国有将近400个环保法庭,我们要利用跨区域的法院体系解决问题。另一方面,我们在原告本身也赋予了更多主题的原告资格,比如《太湖流域管理条例》里明确规定了再流域内的污染问题就可以跨区域提起诉讼。最高法院成立环境资源审判庭

吕忠梅认为,司法手段是解决跨行政区域污染纠纷的一个方向。目前全国有将近400个环保法庭,我们要利用跨区域的法院体系解决问题。另一方面,我们在原告本身也赋予了更多主题的原告资格,比如《太湖流域管理条例》里明确规定了再流域内的污染问题就可以跨区域提起诉讼。最高法院成立环境资源审判庭

吕忠梅认为,司法手段是解决跨行政区域污染纠纷的一个方向。目前全国有将近400个环保法庭,我们要利用跨区域的法院体系解决问题。另一方面,我们在原告本身也赋予了更多主题的原告资格,比如《太湖流域管理条例》里明确规定了再流域内的污染问题就可以跨区域提起诉讼。最高法院成立环境资源审判庭

吕忠梅认为,司法手段是解决跨行政区域污染纠纷的一个方向。目前全国有将近400个环保法庭,我们要利用跨区域的法院体系解决问题。另一方面,我们在原告本身也赋予了更多主题的原告资格,比如《太湖流域管理条例》里明确规定了再流域内的污染问题就可以跨区域提起诉讼。最高法院成立环境资源审判庭

吕忠梅认为,司法手段是解决跨行政区域污染纠纷的一个方向。目前全国有将近400个环保法庭,我们要利用跨区域的法院体系解决问题。另一方面,我们在原告本身也赋予了更多主题的原告资格,比如《太湖流域管理条例》里明确规定了再流域内的污染问题就可以跨区域提起诉讼。最高法院成立环境资源审判庭

吕忠梅认为,司法手段是解决跨行政区域污染纠纷的一个方向。目前全国有将近400个环保法庭,我们要利用跨区域的法院体系解决问题。另一方面,我们在原告本身也赋予了更多主题的原告资格,比如《太湖流域管理条例》里明确规定了再流域内的污染问题就可以跨区域提起诉讼。最高法院成立环境资源审判庭

吕忠梅认为,司法手段是解决跨行政区域污染纠纷的一个方向。目前全国有将近400个环保法庭,我们要利用跨区域的法院体系解决问题。另一方面,我们在原告本身也赋予了更多主题的原告资格,比如《太湖流域管理条例》里明确规定了再流域内的污染问题就可以跨区域提起诉讼。最高法院成立环境资源审判庭

