

我国跨区域水环境信息共享机制

林楠¹, 冯玉杰¹, 吴舜泽², 周劲松²

(1. 哈尔滨工业大学 城市水资源与水环境国家重点实验室, 150090 哈尔滨; 2. 环境保护部环境规划院, 100012 北京)

摘要: 为提高跨区域环境综合协调管理的效率, 保护有限的水资源和避免跨界水污染引起的环境纠纷, 对跨区域水环境信息共享及信息公开的现状进行分析. 从跨界地区政府间需要共享的水环境信息内容, 跨区域水环境, 信息共享思路、跨区域水环境信息传递方式和跨区域水环境信息共享制度 4 个方面, 建立了跨区域水环境信息共享机制. 跨区域水环境信息共享系统是国家基础信息资源的重要组成部分, 增强了区域水环境监管应急能力, 扩大了公众对环境问题的知情权和参与权.

关键词: 跨区域管理; 水环境; 信息共享; 共享机制; 环境监管

中图分类号: X321

文献标志码: A

文章编号: 0367-6234(2012)12-0041-06

Study on the mechanism of cross-regional water environmental information sharing in China

LIN Nan¹, FENG Yu-jie¹, WU Shun-ze², ZHOU Jin-song²

(1. State Key Laboratory of Urban Water Resource and Environment, Harbin Institute of Technology, 150090 Harbin, China;
2. Chinese Academy for Environmental Planning, 100012 Beijing, China)

Abstract: To improve the efficiency of cross-regional environmental integrated and coordinated management, protect the limited water resources and avoid the transboundary water pollution caused by environmental disputes, the current situations of cross-border region water environmental information sharing and opening are analyzed. From the four aspects of water environmental information content, water environmental information sharing ideas, transfer mode and sharing system, the regional water environmental information sharing mechanism are established. The cross regional water environmental information sharing system is an important part of national basic information resources, which enhances the emergency response capability of regional environmental supervision, and expands the public's right to know and the right to participate in environmental issues.

Key words: cross-regional management; water environment; information sharing; sharing mechanism; environmental supervision

随着城镇化和工业化进程加快, 区域性和结构性污染日渐突出, 环境风险不断加大, 环境污染事件特别是跨省界水体污染事件频繁发生, 如 2005 年 11 月硝基苯污染事件^[1]; 2009 年苏鲁两省交界的泄洪道断面两次发生砷浓度超标事件; 2011 年 3 月徒骇河入山东境内的毕屯断面水污

染事件; 2012 年 1 月广西柳江支流龙江河镉污染事件等, 严重影响了社会稳定, 威胁着人民群众日常的生产生活. 跨区域水环境污染事件的频频发生以及反应机制迟缓反映了单一行政区划污染治理方式已经难以适应环境污染波及范围广、扩散速度快等特点^[2]. 我国跨界水污染治理呈现出条块分割的管理体制, 在解决跨界环境赔偿和污染治理责任归属等方面产生了许多矛盾^[3], 再加上信息流通不畅, 很容易陷入“囚徒困境”^[4]. 1999 年曹东等^[5]将环境信息公开作为继指令性控制手段和经济手段后一项新的环境管理方法进行研

收稿日期: 2012-04-18.

基金项目: 国家高技术研究发展计划项目(2008AA06A411);
国家杰出青年科学基金项目(51125033).

作者简介: 林楠(1984—), 女, 博士研究生;
冯玉杰(1966—), 女, 教授, 博士生导师.

通信作者: 冯玉杰, yujief@hit.edu.cn.

究. 随后,许多学者针对环境信息公开制度、作用、企业环境信息公开等方面开展了研究^[6-9].

美国国会 1966 年第一次制定了具有里程碑意义的《信息自由法》,首次以法的形式确立了信息公开和公众知情权法律制度. 1986 年制定了《应急计划和社区知情权法》为公众参与环境保护奠定了基础,并推动了欧洲国家相关法律的制定^[10-12]. 近几年,亚洲国家在环境政策和管理方面制定了信息公开制度^[13],我国于 2008 年 5 月 1 日开始实行《环境信息公开办法(试行)》,2011 年 5 月 1 日起施行《突发环境事件信息报告办法》,标志着环境信息公开已经成为跨界综合协调管理的基础. 建立跨界环境信息共享机制是突破环境管理时间和地域限制,最大程度保障环境信息的客观性、真实性,增强区域环境监管预防与事故应急能力的必备条件之一.

1 跨区域水环境信息共享现状

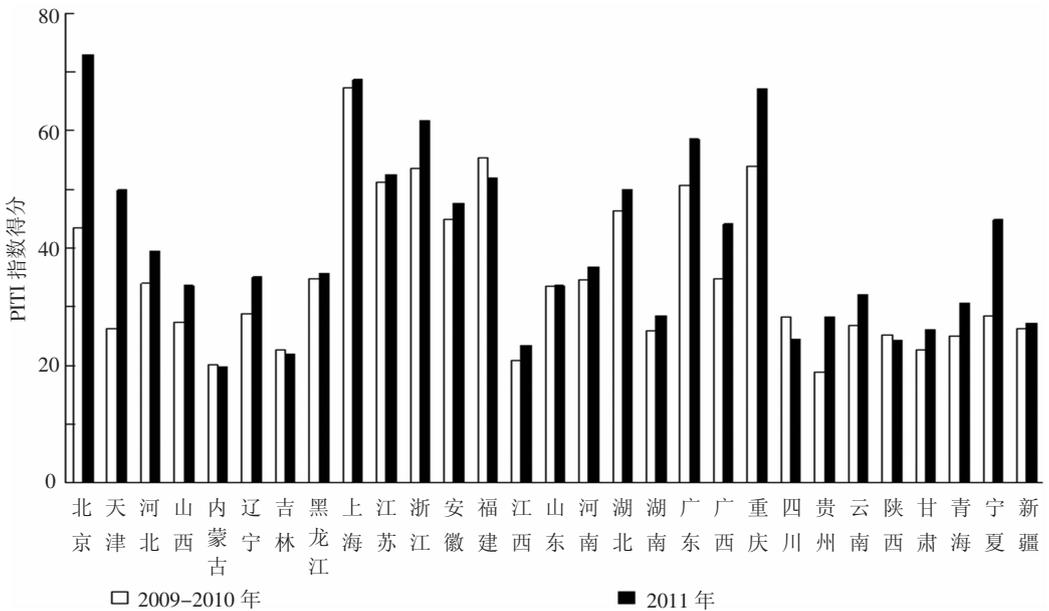
目前,我国许多地方政府之间水环境监测信息没有形成共享,主要是由于不同单位按照各自的职责范围来执行监测方案,而这些监测方案事先没有进行协调,监测时间不同步,致使监测数据在客观上不能共用. 跨区域环境监管体制、机制的缺失,环境风险信息流^[14]的异化,导致信息缺失、沟通断裂、决策失误,进而裂变为威胁性系统,引发环境损失^[15].

跨区域合作是发达国家治理河流水污染研究的中心内容,也始终是国际环境治理中的一个热点. 著名的莱茵河、美国田纳西河、英国泰晤士河

等跨区域水污染治理经验表明,国外跨界水污染治理更加强调区域及部门间的合作与协调,建立环境信息公开机制,鼓励公众参与管理^[16-17].

中国公众环境研究中心(IPE)与美国自然资源保护委员会(NRDC)合作开发了污染源监管信息公开(PITI)指数,评价标准包括污染源日常超标、违规记录信息公示(28分),污染源集中整治信息公示(8分),企业环境行为整体评价信息公示(8分)等8个指标共计100分. 由图1可以看出,通过3年的管理实施,中国环境信息公开作为一个创新制度已经得到了初步确立,但整体水平依然处于起步状态. 中国环境信息公开呈现东高西低的整体状态,且差距继续扩大. 例如,东部地区广东省 2009—2010 年 PITI 指数为 50.72 分,2011 年上涨到 58.66 分;浙江省 2009—2010 年 PITI 指数为 53.47 分,2011 年上涨了 15.52%;北京市 PITI 指数从 2009—2010 年的 43.5 分上涨为 2011 年的 72.9 分,呈现整体突破态势;一些污染集中的省区如山东省 2009—2010 年 PITI 指数为 33.58 分,2011 年上涨到 33.75 分;黑龙江省 2009—2010 年 PITI 指数为 34.83 分,2011 年上涨到 35.75 分,依然少有进展;而有些省份不进反退^[18].

为了保护有限的水资源和避免跨界水污染引起的环境纠纷,我国许多省级环境监管部门开始制定和实施跨界水环境条约^[19],同时也开展了相应的环境保护合作(如表1所示),签署了一系列加强跨行政区域环境管理与合作协议协定,此类合作多是由政府主导,在政府协商的基础上达成协议或共识,从而对各个行政区进行约束.



注:数据引自《环境信息公开三年盘点——2011年度评价结果》.

图1 省级行政单位3年PITI指数得分对比图

表 1 我国主要区域环境保护合作活动

地区	名称	活动和协议
泛珠江三角洲地区	泛珠三角“9+2”区域内的环境污染纠纷	建立《泛珠三角区域跨界环境污染纠纷行政处理办法(草案)》
江苏和浙江	江苏和浙江边界地区的跨界水事纠纷	建立信息互通机制、环保联合督查机制和联合办公机制
江苏和山东	江苏和山东边界水污染协调	通过《苏鲁边界跨界污染联合防治若干措施》 共创联席会议模式、联合督查模式、联合监测模式、信息互通模式, 建立环境污染联合处置制度
江苏、山东、安徽 3 省	跨省界联防治污	建立跨省界联防治污机制
吉林和辽宁	辽河流域水污染防治	签署《辽河流域水污染防治省际会商机制》
西部 7 省(自治区)	跨省界环境污染事故处置	签订《七省区环保局共同应对环境污染工作备忘录》 建立跨省界环境污染事故通报协商处置机制
长江三角洲地区	太湖流域和长江口水污染防治、水源地保护、酸雨和二氧化硫污染防治	建立污染联防信息沟通和通报机制以及固体污染物越界转移管理机制, 制定《长江三角洲地区环境保护工作合作协议》
河北张家口市和北京市	跨区域水环境保护与信息共享	制定《京张跨区域水环境保护与信息共享体系》
江苏省	太湖流域水环境综合治理和蓝藻应急决策指挥	建设太湖流域环境信息共享平台

在跨区域环境管理与合作平台建设中, 有代表性的是江苏省建设的太湖流域环境信息共享平台。太湖流域水环境管理涉及多个地区和部门, 长期以来, 各地区及相关部门围绕太湖流域开展了多年工作, 积累了大量关于污染源、环境质量、生态背景、水文、气象等方面的数据, 但由于缺乏在政府综合管理与决策层面的信息集成、共享、集中管理与统一发布机制, 无法为太湖流域治理与决策提供有力的信息支撑服务。江苏省在太湖流域治理实践过程中认识到, 要治理好太湖流域必须依靠流域各地区、各部门及时沟通、协调、统一联动, 加强协作, 建立流域环境保护一体化监管体系。为此, 江苏省于 2008 年开始建设太湖流域水环境综合信息共享平台, 从法律法规与政策信息、流域综合规划信息、应急处置信息 3 个方面构建部门之间的水环境信息共享与互动机制, 为太湖流域水环境综合治理和蓝藻应急决策指挥提供科学、及时、高效与高质量数据和综合信息支撑服务。

2 跨区域水环境信息共享机制

2.1 跨区域水环境信息共享内容

1) 环境质量常规监测信息。水环境要素的常规监测数据及统计资料如表 2 所示。

2) 危险源信息。辖区内各类化学品等环境风险源种类、数量, 环境风险源排查及整改情况等。

3) 环境条件信息。气象、水文、交通条件及敏感目标分布等, 如降雨、水闸的调度运行情况、城镇污水处理厂的运行情况; 敏感点分布、性质、规

模; 各种应急资源和设施。

4) 环境合作与管理信息。区域污染防治工作进展; 联合检查中发现问题的整改情况; 区域综合规划, 水资源、土地资源规划, 水环境、大气环境等保护规划, 产业发展布局与规划, 水污染、大气污染等防治规划, 环保产业技术发展规划, 生态保护与建设规划; 污染治理与排放检查及环保设施验收等; 排放总量分配, 污染削减目标、节能计划及落实执行情况等。

表 2 环境监测信息共享内容

序号	水环境要素
1	上游地区排污企业的分布、数量、污染物排放种类 超标排污的企业情况, 发生的原因、污染种类、污染负荷、污染治理设施运行情况 上游河流上重大工程建设(如大型桥梁建设)情况 上游水质监控断面的水质监测数据 上游城镇污水处理厂的运行情况 上游城区、农业、畜禽养殖业等面源污染的监测情况 水闸的调度运行情况
2	下游地区敏感点(饮用水源、水产养殖、农业种植等)分布、性质、规模 下游受损害的具体情况, 包括经济损失 下游水质监控断面的实时监测数据
3	交界断面水质目标, 联合水质现状监测数据
4	水污染防治工作计划与进展 联合检查中发现问题的整改情况
5	责任界定及赔偿情况, 有关责任人处理情况

5) 事故信息。发生事故的时间、地点、性质、

事故类型、事故原因及过程、污染源及主要污染物、危害程度(包括经济损失)、启动的突发环境事件应急预案、应急响应级别以及采取的具体方案和措施、责任界定及赔偿情况、有关责任人处理情况等。

2.2 跨区域水环境信息共享的基本思路

跨区域水环境信息共享平台是由构建需求、组织管理、信息资源、共享规则和共享技术5要素组成,它们之间存在着主控及相互依存、关联、制约的关系。跨区域水环境信息共享平台涵盖在一个整合的水环境信息系统和中央环境数据库中,协调和统一所有行政级别的环境信息,并对数据进行实时更新,以实现更好地环境监察和管理。

在建立整合的环境信息系统时,应遵循以下原则:

(1)信息管理应尽可能地接近其来源;(2)信息应该迅速从地方各级环境管理部门向上一级上报,以便及时地对环境状况和政策效应做出评估,并制定新的政策;(3)在考虑到适当水平的聚集、遵守适当的保密限制和区域相关政策之后,信息应该向广大公众充分开放。

因此,跨区域水环境信息共享的基本思路是:根据跨区域环境监管、区域环境保护和实际的需求,分析水环境信息共享的内容和信息种类;针对跨区域水环境管理与合作平台,提出跨区域水环境信息共享方式、制度安排等实施和保障机制。

2.3 跨区域水环境信息传递方式

跨区域水环境信息服务于跨省界环境监管工作,因此,跨区域水环境监管机构成为环保部和地方政府环境行为之间的监督者、服务者、协调者。

由于环境问题涉及到各行各业,上下游地方环保部门除掌握基本环境信息外,还需要与建设厅、水利厅等相关部门进行信息交流,掌握一些重要发展规划、工业园区建立等影响跨省环境质量的重大环境管理行为,定期将信息上报给跨界环境监管机构。目前很多省都建立了污染源在线监控系统,跨界环境监管机构可以通过网络等途径,及时掌握这些重点污染源排污情况。

环境保护部要大力支持跨区域环境监管机构工作,通过法律或规章性文件等规定,保证跨区域环境监管机构的信息权,规定环保部及各司局向地方政府及环保部门下发环境信息时,以抄送等形式告知所在区域的跨区域环境监管机构;同时,环保部的数据库信息、国家级在线监测信息向跨区域环境监管机构免费开放,保证跨区域环境资源信息的时效性。

跨区域环境监管机构还应提升自身获取信息的能力,拓宽获取信息的渠道,鼓励公众参与环境保护行动,借助公众和媒体力量,通过电话举报、网站投诉等方式收集环境信息,并将信息系统化管理,方便将信息和其他部门共享,实现信息流安全有序地流动。

2.4 跨区域水环境信息共享制度

1)定期会晤交流制度。相邻省区要定期召开环境保护合作联席会议,互相通报区域或流域内环境保护政策、规划与合作计划等的落实情况,商讨需要解决的合作中存在的问题,并交流取得的成果和有益的经验。交界环保部门要定期互通水污染防治进展、断面水质等信息情况,适时通报辖区内重点污染项目建设、环境保护敏感目标等信息;并规定当上游地区发生污染事故或流域水量、水文等出现异常并可能威胁下游水质时,应及时通知下游政府或环保部门,并对重点污染源采取限产、限排或暂时关闭等措施。

2)跨区域环境监测数据同步共享制度。相邻省区交界地区环境保护部门对跨界河流水质常规监测数据,在上报区域督察中心、省环境保护厅及水利等相关部门的同时,相互通报对方,以便互相监督。有条件进行全天候监测跨界河流水质的地区,可以通过在线监测和网络实时传输工具,实现交界地区监测数据同步共享,及时掌握跨界河流水质情况。

3)有跨区域环境影响的建设项目审批征求意见制度。上游地区新建、扩建、改建的项目,可能对邻省下游地区环境造成影响的,其环境影响报告书在审批前,有审批权的环境保护部门应将项目建设的有关情况通报邻省下游地区环境保护部门,并征求对方的意见;建设项目投产期,应邀请相邻省区同级环境保护部门参加环保设施竣工验收,有助于了解项目的环保信息。

4)污染企业转移环境信息通报制度。对产业转移项目,迁入地环保部门需要迁出地环保部门提供该企业环保守法、污染物达标排放等情况,防止重污染项目向经济欠发达地区转移。

跨行政区污染事件与行政区划治理污染间产生的矛盾,取决于两地政府在协调管理中的力度与作用。制定跨区域环境监管信息共享机制(如图2所示),有助于建立跨界环境信息共享数据库,为环境污染事故日常防范、应急处理提供基础信息;同时,能够加强跨界污染事故决策与应急预案的快速生成,及时有效地控制污染,最大程度降低污染事件的经济和社会影响,如图3所示。

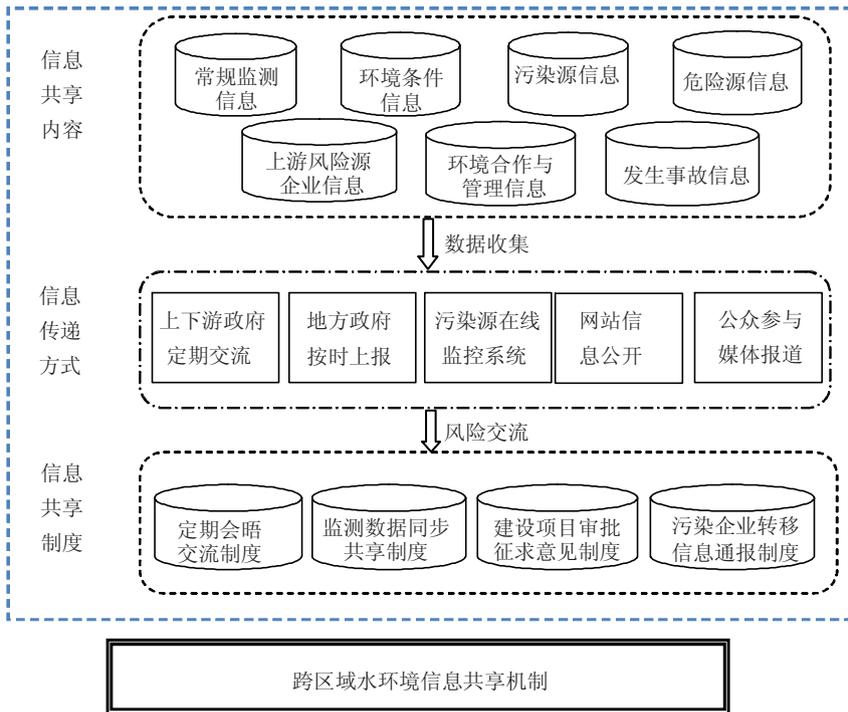


图 2 跨区域水环境信息共享机制

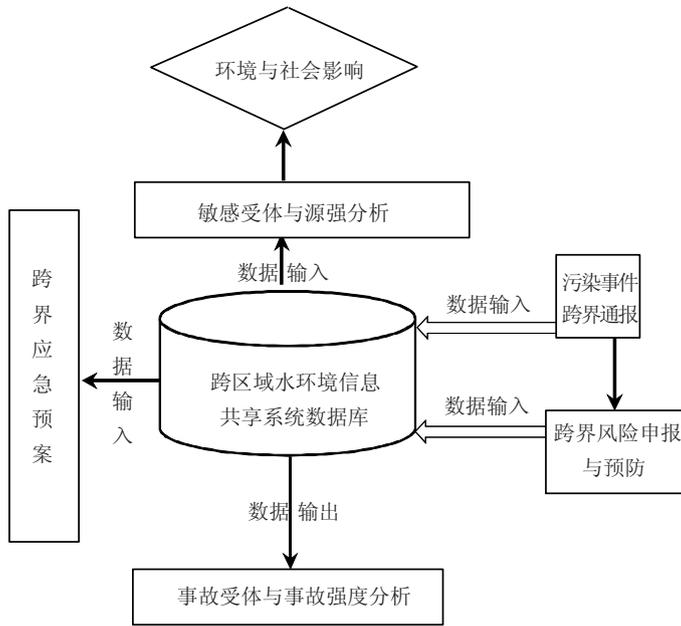


图 3 跨区域水环境信息共享系统

3 结 语

目前,重点流域内部分企业风险防范措施和应急预案不完善,违法排污、超标排污现象屡禁不止,跨界水污染矛盾凸显。跨区域水环境信息资源共享作为我国环境监管制度的重要补充,正处在试点阶段,并取得了初步成果。通过对区域环境敏感点的环境质量情况进行及时跟踪、评估、通报,建立有效的跨界水环境信息共享机制,确立多渠道的、快捷的、纵横协调的信息通报制度,形成互通有无、长期稳定的环境信息交互沟通协作模式,

可以减缓跨界重大环境污染事件,增强区域环境监管应急能力。开放基础信息数据库、鼓励公众参与生态环境保护和建设,对于扩大公众对环境问题的知情权和参与权具有重要的现实意义,是实现流域综合管理的重要信息保障。

参考文献:

[1] WANG C, FENG Y J, SUN Q F, *et al.* A multimedia fate model to evaluate the fate of PAHs in Songhua River, China [J]. *Environmental Pollution*, 2012, 164 (3): 81 - 88.

- [2] 杨妍, 孙涛. 跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J]. 中国行政管理, 2009(1): 66 - 69.
- [3] 周海炜, 钟尉, 唐震. 我国跨界水污染治理的体制矛盾及其协商解决[J]. 华中师范大学学报:自然科学版, 2006, 40(2): 234 - 239.
- [4] 廖靛. 破解环保博弈的“囚徒困境”[J]. 经济管理, 2006(11): 78 - 80.
- [5] 曹东, 杨金田, 葛察忠. 环境信息公开——一项新的环境管理手段[J]. 环境科学研究, 1999, 12(6): 1 - 3.
- [6] ZHANG L, ARTHUR P J, HE G E, *et al.* An implementation assessment of China's environmental information disclosure decree[J]. *Journal of Environmental Sciences*, 2010, 22(10): 1649 - 1656.
- [7] 周军, 李霞, 寸志清, 等. 我国环境保护信息公开及公众参与综述和分析[J]. 环境与可持续发展, 2010(6): 42 - 45.
- [8] LIU X B, ANBUMOZHI V. Determinant factors of corporate environmental information disclosure: an empirical study of Chinese listed companies [J]. *Journal of Cleaner Production*, 2009(17): 593 - 600.
- [9] 易志斌, 马晓明. 论流域跨界水污染的府际合作治理机制[J]. 社会科学, 2009, 3: 20 - 25.
- [10] GUTTMAN D. The environmental information disclosure in USA[J]. *Environmental Protection*, 2008, 13: 25.
- [11] KERRET D, GRAY G M. What do we learn from emissions reporting? Analytical considerations and comparison of pollutant release and transfer registers in the United States, Canada, England, and Australia[J]. *Risk Analysis*, 2007, 27(1): 203 - 223.
- [12] MARGARET M J. The power of information: the example of the U. S. toxics release inventory[J]. *Journal of Government Information*, 1999, 26(3): 187 - 195.
- [13] GUO S Z. The environmental information disclosure system in Japan[J]. *World Environment*, 2008, 5: 28 - 29.
- [14] 毕军, 杨洁, 李其亮. 区域环境风险分析和管理[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2006: 29.
- [15] 韦茜, 邵超峰, 鞠美庭. 基于全面风险管理的环境风险信息系统(ERIS)建设研究[J]. 环境污染与防治, 2010, 32(2): 101 - 105.
- [16] ALBERINI A. Environmental regulation and substitution between sources of pollution: an empirical analysis of Florida's storage banks[J]. *Journal of Regulatory Economics*, 2001, 19: 55 - 79.
- [17] BENDOW J. Challenges of transboundary water management in the Danube River basin[J]. *International Water Resource*, 2005, 46: 73 - 82.
- [18] 马军, BERNADETTE B. 环境信息公开_三年盘点[EB/OL]. <http://www.ipe.org.cn/about/report.aspx>.
- [19] DELLAPENNA J W. The customary international law of transboundary fresh waters[J]. *International Journal of Global Environmental Issues* 1, 2001 (3/4): 264 - 305.

(编辑 刘 彤)