

# 美国跨界水污染管理的经验与教训

地方政府保护经济而牺牲环境的行为并不是中国特产，在美国历史上也曾因此而造成污染频发和蔓延。地方利益最大化始终是地方政府行动逻辑。制约地方保护先要承认其存在的合理性，使之成为制定环境政策的出发点。

■文 | 王卓妮 胡涛 马中

20世纪70—80年代频发的水污染事件推动了《清洁水法》的出台，形成了沿用至今的水污染管理框架。该法对美国跨州流域水质的改善功不可没。中国水污染日益加剧，已引起社会普遍关注和政府高层的高度重视。尽管美国流域跨州水污染控制至今仍在不断遇到新挑战，但是，美国当年的经验和教训仍然值得探讨和学习。

## 美国跨界水污染管理

联邦环保局根据《清洁水法》采用最大日污染负荷计划（TMDLs）、水质管理计划、国家污染物排放管理系统（NPDES）、许可证等制度，管理美国流域，防治跨界污染。

### 跨界断面水质监测

美国地质勘探局从1991年开始实时监测全美42个流域。依托许可证制度，联邦环保局要求排放单位实施达标监测，采取“自我监测和报告”制度。联邦法律没有特别规定跨界监测责任。目前，由流域各州协议或组织流域水环境管理委员会，规定实施跨界水质监测责任和实施办法，如Ohio流域内六州组建的Ohio河谷水环境卫

生委员会，或者委托美国地质勘探局实施监测，如新泽西Pinelands流域委员会。

### 跨界污染治理责任的法律界定和执行

州政府的跨界污染治理责任 国会明确赞同建立州际水污染控制协议，并鼓励州开展治理合作互助。

《清洁水法》规定州应采取措施解决跨州水污染，其许可证制度能预防跨界污染。联邦环保局授权具备资格的州发放许可证，在污染源可能影响他州时，该州必须将许可证所有相关申请材料、许可证副本递交联邦环保局局长。如果该州不能保证下游州水质在许可证生效后不受影响，局长有权否决该州发放这些许可证的权利。

联邦政府的跨界污染治理责任 尽管法律规定州的跨界污染治理责任，但是，联邦政府依然负有治理责任。1972年前，跨州界水污染就属于联邦环保部门管理范畴。《清洁水法》授权联邦环保局多项控制跨界污染责任，最重要的强制性责任是：必须鼓励州际预防、削减和消除污染的合作行动；鼓励州改进预防、削减和消除污染物的法律；鼓励州际污染防

治协定的达成。

跨界污染责任的执行 跨界污染责任的执行分为三类。第一类是自行协商模式，即上下游自行协商制订州际协议。美国宪法允许州达成州际协议，在国会批准后执行。法院鼓励州通过协商解决水质纠纷。协议的初衷是解决州际水量分配冲突。随着水质问题逐渐上升为流域水纠纷的主要问题，在州际协议不能解决水质纠纷时，越来越多的水质纠纷诉诸司法。第二类是司法诉讼模式，即通过司法裁决跨界污染纠纷。在新许可证的发放影响本州水质达标时，受污染影响的州不能阻止该许可证的发放，而只能向联邦环保局提出上诉。这是跨界问题多采用司法模式的原因之一。早在1921年新泽西州和纽约州的跨州水污染纠纷案，美国最高法院就表明了态度，认为“像该案例这样的纠纷，通过合作和协商会议相互让步可以更好地解决”。早期案例的司法裁决结果表明，最高法院往往驳回下游对上游的诉讼。这使得1972年后联邦更多地参与了跨州水污染纠纷，从而保障下游州利益的案例逐渐丰富。第三类是行政命令模式，由联邦环保局发布

命令让州政府整改。限于国会希望给州灵活的治理权，联邦环保局行政命令并没有成为常规手段。联邦环保局往往使用越来越严格的达标排放标准加强管制，却招致州际恶性竞争。

## 美国水污染管理的保护倾向

### 地方行动逻辑是利益最大化

美国跨界水污染管理使用最频繁的是司法诉讼模式，因为它解决地方利益矛盾。地方政府作为理性个体，以自身利益最大化作为地方行动的逻辑。在环保意识尚浅薄的年代，一旦环境保护和经济发展发生利益冲突，为了维持经济的稳定发展和地方政府的财政收入、保障本地就业，获取政治选票，地方政府通常选择最大可能地保护本地经济而舍弃环境。地方政府片面追求地方利益而牺牲流域乃至全社会的福利。

联邦国家的分权制赋予地方政府更大的政策制定权。州际、州与联邦政府之间的争执，都由联邦法院协调。随着司法体制越来越完善，美国地方保护倾向越来越隐蔽。然而，地方保护倾向并没有因此消亡，而是进入了地方保护的“高级”阶段，逐渐利用立法执法漏洞展开地方保护。

### 美国地方保护倾向

从“鼓励地方投资”到“联邦承担主要资金” 《联邦水污染控制法》（1948）明确规定“由州和地方负责城市污水处理资金筹措，授权联邦建设提供贷款，但不拨资金”。在公民环境保护意识尚薄弱，污染治理还不能给地方政府带来经济利益和政治支持的年代，地方政府维护经济主体的污染行为普遍存在。这使得20世纪50~60年代地方为主体的水污染治理进展非常缓慢。到1956年《联邦水污染控制法》修正案不得不批准由联邦负担城市污水处理建设成本的55%，1972年增加到了75%，批准总额也大幅增加。水污染治理逐渐从地方

治理演变为联邦主导治理。

《清洁水法》建立了一套资金机制，联邦资助采用城市拨款，为设施的设计和建设提供一定的资助。随着治理成效不断显著，国会注意到城市污水处理设施出现过度的处理能力建设等问题。1981年，联邦资助比例由75%降到了55%。这固然与国会不愿让联邦承担越来越庞大的建设资金有关，更重要的是，联邦资助的污水处理投资的资金效率低。许多州为各市政当局提供追加拨款，承担联邦之外的建设成本。市政当局迫于联邦越来越严格的排放标准，不再寻求成本有效的污水处理设施设计和技术，往往受联邦资助的项目资本开支可能高于实现二级处理要求的必要开支。研究表明，要是大幅度增加地方成本比例，可使成本下降30%，提高资金效率。于是，1987年《水质法》要求逐步淘汰联邦建设拨款，改由州管理的滚动贷款基金。

水质标准和排放标准制定权的分离 美国现行污水排放标准由联邦环保局统一制定。除联邦环保局指定颁布排放标准外，各级地方政府也可以按照当地法律指定排放标准，要求当地排污户执行。20世纪70~80年代的研究发现，地方制定环境标准会招致区域间恶性竞争，不同区域的州/地方权威部门之间相互降低环境质量标准以减少企业环境成本，吸引投资，创造本地就业机会。而且，管制者将本地污染输出到邻近州和保护地方排污者的行为，让管制者获得了至高政治支持。理论上认为这种竞争导致地区环境质量的“竞次”，“腐蚀”了环境标准的执行成果。

不同于排放标准的是，美国水质标准由州政府根据水体功能自行制定。事实上，美国自然环境地理差异显著，制定符合各地自然环境特征的水质标准和水环境使用功能，能更好地保护和利用水环境资源。然而，排放标准和水质标准制定权不统一让地

方政府在控制当地排放总量时，拥有更大自由度。而且，州政府制定水质标准可采用量化标准，也可以是描述性标准；还有特权制订政策，解决诸如流量低、水质水量变化大等执行上的问题。当州不履行联邦环保局的排放标准或州排放标准的执行没达到联邦政府要求时，联邦环保局有权收回该州发放许可证的权利，但是，当年阿肯色州拒绝采用联邦排放限制和对市政污水排放点进行监测时，联邦环保局区域办公室直言“收回授权”在政治和财政上都是不现实的。所以，制定权分离在当时确实让地方保护存在较大的发挥余地。

流域跨界地区的环境执法相对宽松 本地环境保护是一种具有溢出效应的公共物品，并且存在经济动机对外输出外部性；当地公共物品对其他行政区产生溢出效应时，各行政区对国家标准的执行出现了差异。在经济利益的驱动下，当地管制执行官员对当地污染者造成他州，而不是本州污染时，执法会相对宽松。新近研究证明当地执法部门对行政边界地区的企业采取了相对宽松的管制，造成了跨州界污染；而且，如果联邦推行更严格的环境标准时，尽管当地宽松管制的余地缩小了，但是执法水平却反而整体下降了。这也是行政命令没有成为美国较普遍的解决跨界污染问题手段的原因。

## 结论及对中国的启示

地方政府保护经济而牺牲环境的行为并不是中国特产，在美国历史上也曾因此而造成污染频发和蔓延。地方利益最大化始终是地方政府行动逻辑。制约地方保护先要承认其存在的合理性，使之成为制定环境政策的出发点。

新近发布的《国家环境保护“十一五”规划》中期评估报告指出，环境污染总体未得到遏制。尽管

中国政府环保投入逐年增长，却不及污染恶化之势。中国的环保投入是否有效？现行投资机制是否需要改革？中国现行中央地方配套资金机制建设城市污水处理设施，然而，污水处理设施的运营不善、资金效率等问题，如当年美国一样涌现，水污染依旧未被遏制。当年美国国会曾希望州政府承担主要资金责任，可是紧迫的水污染恶化趋势等不及地方资金的累积，美国国会果断大幅增加联邦资金比例，加速了大批城市污水处理设施，历经数载控制了水污染恶化的趋势，并从此打开了污染治理局面。倘若当时预见到这种结果，美国是否还会选择“地方出资”的弯路？面对水危机，中国没有资本重蹈美国覆辙，认清水污染局势，加大中央投入力度是唯一正确选择。

跨界流域污染纠纷是美国水事纠纷的重要议题。美国的自愿协商签订州际协议和司法诉讼解决问题的同时，也造成了高昂交易成本。但是，通过立法、执法和司法，形成了制约地方保护的法律框架，在立法不断完善、执法和司法不断加强的过程中，美国跨界水污染纠纷逐渐走上了法制

化轨道。

地方保护盛行，一直是中国跨界水污染的主因，中国是否可以借鉴美国采用司法诉讼解决跨界水污染的经验呢？应该认识到，大陆法系与英美法系的不同之处，以及中国环境法律体系不健全、条款可操作性弱等问题，使得跨界水污染纠纷司法诉讼的法制化道路仍然非常漫长和艰辛。要借鉴美国的司法诉讼模式解决跨界水污染，当前几点建议如下。

完善《水污染防治法》，进一步明确各级政府的跨界污染治理责任。该法在2008年修订后，确立了排污许可证制度，改进了总量控制制度。但是，条文对跨界污染治理的规定甚少。作为污染防治的最重要法律，只规定“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”不足以指导和解决跨界水污染纠纷。建议进一步明确各级政府对跨界流域污染的责任和纠纷协商机制，在这种机制下，规定各利益相关方的职责，从法律上保障流域下游权益。

建立和完善环境公益诉讼制度。《环境法》和《民事诉讼法》在环境

民事诉讼方面还有许多需要完善的地方，应进一步具体化条款和程序性规定，允许公民甚至团体在环境公益受损时向法院提出诉讼，使环境民事诉讼案件能够顺利立案。对违反《水污染防治法》或国家其他相关法规规定的排放标准，或者违反当地的排放标准或限额的法律法规，公民有权以任何人（包括政府部门，甚至环保公职人员）为被告，向当地法院提起诉讼。特别地，当环保部门怠于其责，对公众造成的环境损害视而不见，公民有权予以诉讼。

加强环境执法监督，特别是跨区域区域的执法。跨界水污染纠纷与流域行政边界执法薄弱关系密切。中国应汲取美国教训，加强行政边界地区的执法监督和行政抽查，一旦发现违法偷排的单位，则施以严惩严罚，大幅提高环境违法成本，加强环境宣传和提高公众的环境保护意识，对公众环境举报的信息给予奖励和公布，鼓励公众参与到环境保护行动。<sup>①②</sup>

（作者单位：中国人民大学环境学院；国家环保部环境与经济政策研究中心；中国人民大学环境学院）

## 《环境保护》节能减排推进会

JIE NENG JIAN PAI TUI JIN HUI

### 副会长单位

中国长江三峡工程开发总公司  
青藏铁路建设总指挥部  
太原钢铁（集团）有限公司

中国石油兰州石化公司  
黄河万家寨水利枢纽有限公司  
核电秦山联营有限公司

金光纸业（中国）投资有限公司  
中国石化青岛炼化化工有限责任公司  
保定国家高新区管委会

### 会员单位

舟山朗熹发电有限责任公司  
潍坊乐港食品股份有限公司  
肇庆市佳荣针织染整有限公司  
佛山东鹏洁具股份有限公司  
湖北金洋冶金股份有限公司  
翔鹭石化企业（厦门）有限公司  
南京帝斯曼东方化工有限公司

哈尔滨英霞科技发展集团有限公司  
悦康药业集团有限公司  
闽东丛贸船舶实业有限公司  
贵州黔南黔山资源开发有限公司  
浙江以勒钢管有限公司  
定海区环境保护局  
广东伊立浦电器股份有限公司

山西省寿阳县化工染料有限责任公司  
山西临汾染化（集团）有限责任公司  
江苏长青农化股份有限公司  
河南省许昌县环境保护局  
山西省襄汾县兴华中学  
米技电子电器（上海）有限公司  
福建省莆田市万鑫金属制品有限公司