

17. 法国

17.1 水资源管理政策与行动

在2007年3月，法国生态与可持续发展部的水部门（the Water Department of the French Ministry for Ecology and Sustainable Development）颁布了一个名为“Public water policy in France”的档案，它声明了法国的水政策状况，包括执行 EU Water Framework Directive 和其它法国法律中的规定。²⁶⁹更多法律细节描述如下。

这个档案是基于四个原则所编制而成，包括：²⁷⁰

- 以全球性或综合的方法，考虑生态系统中的物理、化学及生态平衡
- 水资源管理所适用的区域：流域盆地
在法国共有七个流域。每一个流域盆地委员会都遵照同一个水开发及管理的蓝图。
- 不同用户群体的咨询与参与
法国水政策得到建立，是基于利益相关者的咨询和参与，不论他们是否水用户、制造商、农民、环保组织或消费者权益机构。²⁷¹
- 财政鼓励措施：污者自付和用者自付原则：
“提取”和“污染”税与收取和受污染的水量成正比。该税然后以资金的形式重新分配，以支持污染防治、水资源和水生环境管理的项目。²⁷²

法律

法国的水政策建基于三个法律，包括 1964 Water Act, 1984 Fishing Law 和 1992 Water Act。1964 Water Act 建立了一个水体制与分配计划，展开了对自然环境的污染治理运动。1984 Fishing Law 制定了有关淡水捕鱼和预防破坏淡水环境的条款，并建立了渔业相关的法律措施。²⁷³ 1992 Water Act 进一步推动法国水政策发展。透过以上的法例，政府确定了：²⁷⁴

- 水是国家财产。作为一个可用资源，它的保护和发展都影响公共利益。
- 水资源管理的目标为确保：(i) 水生态系统和湿地的保育 (ii) 地表水和地下水水质的保护和恢复 (iii) 保证公众健康、经济、娱乐活动需求的水资源开发和量化保护。
- 生活污水收集和处理将在 2005 年成为全国强制性要求。
- 每个饮用水流域范围必须创建一个保护径。
- 加强水政策的角色。

在 2006 年，政府制定了有关水和湿地方面的新法例，以履行欧洲规定，并在 2015 年获得良好的水和水生环境状况。该法律为每个人制定了以经济可行条件下饮用水的获取权利，并令公众水和卫生服务的工作变得更加透明。²⁷⁵

²⁶⁹ “Public water policy in France” 的完整文档可获取自

http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/public_water_policy_france.pdf

²⁷⁰ 摘自 <http://publications.ecologie.gouv.fr/-General-organisation-.html>

²⁷¹ 摘自 the “Public water policy in France” ,

http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/public_water_policy_france.pdf, 第 7-8 页

²⁷² 摘自 the “Public water policy in France” ,

http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/public_water_policy_france.pdf, 第 8 页

²⁷³ 摘自 the “Public water policy in France” ,

http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/public_water_policy_france.pdf, 第 6 页

²⁷⁴ 摘自 “water in France” 网站下 “Water and the Law” 网页, <http://www.lesagencesdeleau.fr/>

²⁷⁵ 摘自 “Public water policy in France” , http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/public_water_policy_france.pdf,

此外，法国也推行了洪水预防政策，以保护人民及减少侵害。为提供更好的洪水现象预测及改善无间断的信息，政府建立了一个中央水文气象和洪水预测支持中心和 22 个洪水预测服务中心。在 2003 年通过的风险法律使预防洪水方面，得到进一步的改善，包括：

- 通知、预防、提高风险提醒
- 开发新的预防方法
- 协助当地小区的工作
- 减少洪灾区域的薄弱性和修复损害²⁷⁶

水资源管理相关的其它行动或项目

根据 European Water Framework Directive 和确保透明性的目的，政府于 2005 年 5 月至 11 月进行咨询，以调查公众对于水改善和管理总体计划（SPAGE）和水资源管理相关主要问题的开发方面的意见。有关第二次管理计划项目的咨询期将于在 2007 年末进行。²⁷⁷

SDAGE 制定了总体指导方针、事项和七个流域委员会的执行措施。此外，一个水资源改善和管理计划(schéma d'aménagement et de gestion des eaux or SAGE) 为那些更严格的流域单位，像地下水盆地和蓄土层，制定了水资源的质量、使用、改善和定量保护相关的特定目标。²⁷⁸



来源：“Public water policy in France”²⁷⁹

第 6 页

²⁷⁶ 摘自 “Public water policy in France” , http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/public_water_policy_france.pdf,
第 10 页

²⁷⁷ 摘自 “Public water policy in France” , http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/public_water_policy_france.pdf,
第 8 页

²⁷⁸ 摘自 “Public water policy in France” , http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/public_water_policy_france.pdf,
第 7 页

²⁷⁹ 摘自 “Public water policy in France” , http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/public_water_policy_france.pdf,
目录

17.2 法国环境评估/策略性环境评

法国环境政策自二十世纪 70 年代开始实施, 现在在土地使用计划和环境评估活动中经常有考虑到环境。法国环境整合可算是相当完善, 几部法律均要求加入环境方面的考虑。

Strategic Impact Assessment (SIA) 是一项策略性环境评估类似的指引, 它对于政策层面的立法建议和对于地区层面的总体和分区计划提供了法规性的规定。SIA 引入于上世纪 90 年代, 应用于大型交通项目的公众参与和所涉及工程与项目的评估要求。法国 SIA 的方法被开发并应用于 National Road Master Plan, 在交通方面有正式的政策、计划和活动决策程序。²⁸⁰

自 2004 年 6 月 3 日起, 引入 European SEA Directive 至法国环境法律, the Environmental Code 的 Ordonnance No 2004-489 正式颁布^{281, 282}, 它为计划和项目的策略性环境评估提供了法规性的要求。

如上所述, 法国政策级别的策略性环境评估由法规性要求的 Strategic Impact Assessment 所监管, 而 Ordonnance No 2004-489 为计划和活动级别的策略性环境评估提供了法规性要求。

下面描述了策略性环境评估整个程序的主要步骤, 归纳为四个关键阶段:

- (i) 环境分析 (一个环境概况, 描述环境状态和列举不同规模的行政目标 — 国际惯例和协议、欧洲政策、国家目标、地区目标等)
- (ii) 比较分析 (运用矩阵), 集中于策略性行动和主要参考目标之间
- (iii) 评估潜在影响的重要性
- (iv) 评估措施之间的相互影响²⁸³

²⁸⁰ 参考 “Report on Methodological approaches to SEA (Report on current national procedures), by 2004 欧洲交通网络的 Building Environmental Assessment CONsensus, www.transport-sea.net/filecount.phtml?file=D_2_1.doc&PHPSESSID=39b7a6b60cac49071eed204092d2aeb8, 第 46 页

²⁸¹ Environmental Code 参考 http://195.83.177.9/upl/pdf/code_40.pdf

²⁸² 参考 Strategic Environmental Assessment: A sourcebook and reference guide to international experience, Barry Dalal-Clayton and Barry Sadler, 2004, http://www.iied.org/Gov/spa/documents/SEAbok/Chapter3_Oct04.pdf, 第 70 页

²⁸³ 参考 Strategic Environmental Assessment: A sourcebook and reference guide to international experience, Barry Dalal-Clayton and Barry Sadler, 2004, http://www.iied.org/Gov/spa/documents/SEAbok/Chapter3_Oct04.pdf, 第 70 页

17.3 水资源管理政策与行动方面的法国环境评估/策略性环境评估

策略影响评估（SIA）是法国类似策略性环境评估的指引，它是为所建议法律的政策层面和总体与分区计划的区域层面上的法律要求，包括水资源管理方面。根据 Ordonnance no. 2004-489，所有水资源相关的计划和项目应执行一个环境评估。²⁸⁴ 所有细节可参考第 17.2 节。

根据 Environmental Code 的 Article L211-1，水资源和水生环境条款目标是为平衡水资源管理，当中包括确保：²⁸⁵

- 水生生态系统、场地、湿地和植物保育
- 水保护和因污水、排水和其它排放的污染防治，直接或间接的其它类型原料的累积，和其它由它的物理、化学、生物或细菌成分的变化所引致水质退化，无论它是在边界内或领海内的地表水、地下水或海水
- 上述水资源的水质的重生和恢复
- 水资源的开发与保护
- 作为一类经济资源进行的水资源开发，特别是对于可再生电力生产的开发，以及资源的分配

法国水资源管理政策与行动和策略性环境评估现状总括于 **Exhibit FR-1**。

Exhibit FR-1 法国水资源管理政策与行动和策略性环境评估现状概况	
(a) 水资源管理政策与行动	
水资源管理政策与行动	政策 <ul style="list-style-type: none"> • “Public water policy in France” 行动 <ul style="list-style-type: none"> • 水改善和管理总体计划 (SDAGE)
水资源管理指引与法例	<ul style="list-style-type: none"> • The 1984 Fish Act • The 1964 and 1992 Water Act
(b) 水资源管理政策建议书的环境评估/策略性环境评估现状	
评估类型	策略性环境评
要求机制	法规性
环境评估/策略性环境评的法案规定	<ul style="list-style-type: none"> • 政策层面的 Strategic Impact Assessment (SIA) 法规性规定 • 计划与活动层面的 Ordonnance No. 2004-489 法规性规定
应用	政策、计划与活动

²⁸⁴ 摘自 the Environmental Code, http://195.83.177.9/upl/pdf/code_40.pdf, 第 5 页

²⁸⁵ 摘自 the Environmental Code, http://195.83.177.9/upl/pdf/code_40.pdf, 第 16 页

17.4 分析与结论

水资源管理政策

法国政府对国家水资源政策非常重视，并经常与所有参与者共同管理流域。The 1992 Water Act 加强了与每个大型流域水计划工具的联系，包括 **master plan for improvement and water management and improvement (SDAGE)** 及 **water management plans (SAGE)**。

一般来说，法国水资源政策基于以下四个原则：

1. 围绕流域的决策计划

针对设备投资、供水与水质保障、流域水体、水参与者的联合，提供决策。从流域的出发点看，为大型工厂运作提供财政鼓励协助。

2. 节约水

水价格：水需要引流、处理，需计划水供应，建立工厂以保证水质。

3. 水文化与社会

水是自然财产，也是需要保护的稀有资源。以综合方法为基础，应用经济尺度去管理水资源的应用。作为必需的资源，根据最新的发展，水引导文化与社会实践有着实际的生态与策略支柱作用。

4. 水支付

通过消费者的水费单，消费者承担水资源管理所需的大部分用于工厂投资与运营的费用。

相比于法国，香港不在 the EU Directive 体制之内，需要管理的两个主要水源是来自雨水和来自广东的供水。水务署的工作范围涵盖雨水收集的全过程，接受来自广东的供水，提供合乎国际标准水质的食水给用户。水务署也为 80% 的人口供应海水作冲洗用途。为抵抗洪水，污水收集、处理和排放属于渠务署的管辖范围。

为配合香港的可持续发展，水务署推行了一个名为“全面水资源管理计划”的项目 (Total Water Management Programme)，其内容包括：开拓水源、再造使用、节约用水、保护水源的几个主要元素，以及善用不同水源的不同管理方法。

环境评估/策略性环境评估

自 2004 年起，法国转置了 SEA Directive 2001/42/EC 的规定至它的法律系统中。该规定通过法国环境法律——执行 the Environmental Code，当中规定需对计划与活动进行策略性环境评估。

法国也建立了法规性的策略性环境评估类似指引，名为 Strategic Impact Assessment (SIA)，它应用于政策级别的法律建议，以及地区级别的总体与分区计划。

香港的环境评估/策略性环境评估是属于环境保护署 (EPD) 管辖范围。环境评估/策略性环境评估与欧盟成员国思想类似，香港有针对政策/活动/计划的法规性和行政性系统。当法规性要求主要监管大型发展项目 (即超过 20 公顷或人口超过 10 万)，行政性规定则适用于土地利用计划、交通和行业政策/活动/计划。

在多数欧盟成员国的实践中，针对水资源管理相关计划和活动的一个法规性系统经已得到制定及展开应用。香港可采用一个类似方法，扩展现有法规系统至覆盖其它行业如水资源

管理。

同时 SEA Directive 制定了为不同行业的计划和活动展开环境评估的规定，分别是农业、林业、渔业、能源、工业、交通、废物管理、水管理、通讯、旅游、城镇与乡村计划或土地利用等。故此，香港可在策略性环境评估管理框架内制定一个近似行业范围或类别。

17.5 水资源管理政策或行动方面的环境评估/策略性环境评例子

例子 FR-1 水总体规划 (Water Master Plan)——Rhone-Mediterranean-Corsica (RMC)盆地 ²⁸⁶	
研究描述	<p>在1996年12月，政府执行了RMC水总体规划（SDAGE-RMC）。它是基于以下十个主要方向：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保持对所有类型污染的防治 ● 不同利用方式所要求的水质保证 ● 强调地下水的策略状态和薄弱性 ● 在投资前更好地管理 ● 关注周围自然功能 ● 恢复和保育突出的水生系统 ● 紧急恢复退化严重的环境 ● 推行更有效的风险管理 ● 考虑关于土地利用的风险管理 ● 加强当地和参与管理
评估/研究范围	<p>水总体规划所考虑的主题包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 河流与河道质量（最大的和第二大的河流） ● 污染（污染防治——包括城市污染和工业污染；富营养化——磷积累程度；有毒污染——污染浓缩；酸雨污染——显示源正在发展 ● 河流的物理状态——恢复活动 ● 河流的量化管理——河流水文 ● 洪水风险——归因于气候条件（暴雨冲刷） ● 地下水——关于硝酸盐和杀虫剂的污染缓解 ● 饮用水可用性——依赖于地下水水质 ● 湿地 ● 种群保护——水生自然遗产和水生种群 ● 沿海区——保护海岸和自然地点，维持生物多样性
研究结果	<p>经过三年的实施，为了达到目标，分别设定了三种显示。包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 自然水生系统状态 ● 系统从人类活动所的压力 ● 对SDAGE宗旨作出相应行动的反应，这会视为表现显示 <p>最后一种是RMC-SDAGE表现显示。</p>

²⁸⁶ 例子摘自 “The french approach to managing water resources in the Mediterranean and the new European Water Framework Directive”，它可获取自 <http://www.ifremer.fr/docolec/doc/2003/publication-429.pdf>，第6-9页