

得来自政府的救助,如果因为政府工作人员的不作为或者不尽职尽责,而使灾民得不到及时有效救助,灾民有权利通过法律途径寻求救济,也就是说,在现代社会,救助灾民是政府的责任,政府应依法抗灾救灾。

## 抗震救灾与我国的环境应急法制建设

常纪文<sup>[2]</sup>

5月12日的汶川大地震,导致了严重的环境问题。<sup>[3]</sup>

在综合性应急法律的层次上,2007年的《突发事件应对法》是我国防灾减灾的基本法,它在立法目的之中强调了维护环境安全的重要性。该法在第23条规定了环境隐患排查和环境隐患消除制度;在第56条规定了应急力量的组织、人员的营救、疏散、撤离与安置,危险源的控制,危险区域的标明,危险场所的封锁,危害扩大的防止措施,信息报告,群众的劝解与疏导等内容。这些规定,对于此次抗震救灾中的环境应急工作具有重要的指导作用。

在专门的环境法律层面上,《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《放射性污染防治法》等法律都对环境突发事件作出了应急规定。如2008年修订的《水污染防治法》专设第六章“水污染事故处置”,重申了《突发事件应对法》的应急基本法地位,规定了各级人民政府及其有关部门、可能发生水污染事故的企事业单位的应急准备、应急处置和事后恢复责任。虽然一些地方的应急组织体系和保障遇到了前所未有的困难和问题,但是在中央和四川、甘肃、陕西省的组织下,这些不足有的已经得到弥补,有的正在克服。

在行政法规的层次上,2005年发布的《国家突发公共事件总体应急预案》就明确把生态环境破坏事件纳入国家突发公共事件之中,指出:“本预案所称突发公共事件是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。该预案明确规定了预案的组织体系、运行机制、应急保障、善后处置等内容。关于环境污染应对的明确规定是“有关部门要做好疫病防治和环境污染消除工作”(“善后处置”部分)。此外,由于其他的一些突发事件,或与环境保护有关,或产生环境问题,它们一般也有环境应急的专门规定,如《国家突发公共事件总体应急预案》、《突发公共卫生事件应急条例》等。

在行政规章的层次上,国家环境保护部做了大量的工作,如结合《国家突发公共事件总体应急预案》于2006年制定了专门的《国家突发环境事件应急预案》,细化了环境污染事件的分类、分级、应急的工作原则、组织指挥与职责、预防和预警、应急响应、应急保障和后期处理等内容,内容明确,可操作性强,是具体开展环境突发事件应急工作的重要依据。

综观以上立法,可以看出,我国的应急环境法律已成体系,层次明晰,内容明确,责任到位,可操作性强。在防治突发公害的战斗中,世界上很多国家逐步建立和发展了自己的应急法律体系。在宪法的层次上,意大利、韩国、西班牙、德国等国现行的宪法对紧急状态下国家权力的重新配置和公民基本权利的暂时限制作了规定,如德国宪法规定,为了应对紧急状态,联邦总统有权部分或全部临时限制公民依照宪法享有的基本权利。在专门的紧急状态立法层次上,美国制定了《全国紧急状态法》,土耳其、加拿大、日本等国制定了对付各种危机的《紧急状态法》,英国制定了《紧急状态权力法》,这些立法均可适用于突发环境事件的应急处理领域。在环境基本法的层次上,一些国家设立了紧急状态下环境事件的应

[2] 作者简介:中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任,研究员、法学博士。

[3] 参见“地震严重损坏灾区生态系统”,《人民政协报》(C1版)2008年6月5日。

急章节或规定,如加拿大在1999年修正的《环境保护法》中设立了“涉及紧急情况的环境保护事件”专章。<sup>[4]</sup>在环境单行法的层次上,一些国家对某一方面突发事件的应急处理做了周密的规定,如《美国法典》第33卷第26章(联邦水污染控制法)第1321条(油类和危险物质责任)把“国家应急计划”作为第4款,规定了“总统的准备”、“内容”、“修改和补正”、“遵守国家应急计划的行为”四项内容;把“民事强制措施”作为第5款;把“国家反应体系”作为第10款,该款包括“总统”、“国家反应部队”、“海岸警卫地区反应部队”、“地区委员会和地区应急计划”、“油槽管道和设施反应计划”、“设备要求和检查”、“地区训练”、“没有法律责任的美国政府”八项内容。<sup>[5]</sup>总体而言,这些国家的环境突发事件的应急规定,比我国全面、充分,不仅可以从宪法或者宪法性文件中找到依据,还可以从专门的环境法律中找到具体的应急授权规定。

我国如何加强环境应急体制、制度和机制的办法,我们认为在以下几个方面,日后的立法需要加强:

第一,这次国务院及下属有关部门和有关省、市、县仅是启动了自己制定的应急预案,没有依照国际惯例宣布灾区进入紧急状态。《突发事件应对法》规范的主要是突发事件的应急,国家动员的色彩不足,对灾区社会秩序的规范不全面,对灾区以外区域的社会动员机制规定不充分,因此修订《突发事件应对法》是必要的。另外,应当逐步把《国家突发环境事件应急预案》纳入国家的法律。

第二,我们应考虑在纵向上,发展上级对下级的直接指挥、协助甚至替代式的应急体系;在横向上,发展其他区域的横向支援型应急体系。我们可以考虑建立企业应急、公众应急、政府自上而下的层级指挥应急、政府自上而下的越级指挥应急、政府自上而下的越级替代或者补充应急以及异地支援应急相结合的交叉式应急模式。国家可以考虑建立辐射几个省(区、市)的区域性应急储备中心。

第三,制定立法规定,在灾害发生的紧急情况下,可生产对生态环境影响小、影响时间短的替代品;建设区域性的战略性饮用水供应体系,保障公众安全;在应急预案中,把拯救濒危的动植物纳入进去。

第四,立法规定相关办法,规范灾后生活垃圾、建筑垃圾、电子垃圾,清理灾后的环境污染和残余的危险物质、妥善回收救灾物资等事项。

## 抗震救灾与我国儿童权益的法律保护

柳华文<sup>[6]</sup>

在抗震救灾的过程中,儿童保护是重中之重。笔者拟结合我国1992年批准的联合国《儿童权利公约》和2007年6月1日开始实施的新修订的《未成年人保护法》,从法律角度分析抗震救灾中的儿童保护问题。

第一,儿童最大利益原则。该原则规定在公约第3条第1款:“关于儿童的一切行为,不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行,均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。作为公约中最重要的原则,它统领公约的其他规则,同时又对公约和国内法的实施具有指导作用。该原则反映在我国《未成年人保护法》第3条第1款中,称为特殊和优先保护原则,它规定:“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利,国家根据未成年人身心发展特点给予特殊、优先保护,保障未成年人的合法权益不受侵犯。”

作为该原则的具体体现,该法第40条还特别规定:“学校、幼儿园、托儿所和公共场所发生突发事件时,应当优先救护未成年人。在我国此次抗震救灾的过程中,人的生命被置于最高的地位,而儿童的生

[4] 赵国清主编:《外国环境法选编》,中国政法大学出版社2000年版,第390-397页。

[5] 赵国青主编:《外国环境法选编》,中国政法大学出版社2000年版,第137-141页。

[6] 作者简介:中国社会科学院法学研究所科研外事处处长,社会法研究室副研究员、法学博士。