

完善的法律是应急的重要依据

——从抗震救灾看我国环境突发事件应急法律体系

中国社会科学院法学研究所 常纪文

汶川大地震可能会导致一些环境问题的出现，对一些区域的生态产生影响。要克服现有的环境问题，并防止日后出现新的或者更加严重的环境污染和生态破坏，首先应当利用现有的法律资源进行抗震救灾和环境应急。为此，有必要分析我国现有环境应急立法的适用性和有效性问题。

在综合性法律的层次上，2007 年出台的《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，对于防震减灾中的环境应急工作具有重要的指导作用。这部法律的第二十三条规定：“矿山、建筑施工单位和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品的生产、经营、储存、使用单位，应当制订具体应急预案，并对生产经营场所、有危险物品的建筑物、构筑物及周边环境开展隐患排查，及时采取措施消除隐患，防止发生突发事件。”第五十六条规定，受到自然灾害危害或者发生事故灾难、公共卫生事件的单位，应当立即组织本单位应急救援队伍和工作人员营救受害人员，疏散、撤离、安置受到威胁的人员，控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，并采取其他防止危害扩大的必要措施，同时向所在地县级人民政府报告。目前，环境保护部和地方环保部门已经有效地开展了这方面的工作。

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做出了规定。如新修订的《水污染防治法》专设第六章“水污染事故处置”，规定各级人民政府及其有关部门、可能发生水污染事故的企业事业单位的应急准备、应急处置和事后恢复责任，如第六十七条规定：“可能发生水污染事故的企业事业单位，应当制订有关水污染事故的应急方案，做好应急准备，并定期进行演练。生产、储存危险化学品的企业事业单位，应当采取措施，防止在处理安全生产事故过程中产生的可能严重污染水体的消防废水、废液直接排入水体。”在抗震救灾中，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、陕西省党委、政府的组织下，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》明确把生态环境破坏事件纳入国家突发公共事件之中。关于应对环境污染的明确规定有：“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，由于其他的一些事件也与环境保护有关，或者会产生环境问题，其应对条例和预案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，国家环境保护主管部门做了大量的工作，如结合《国家突发公共事件总体应急预案》，原国家环保总局于 2006 年制订了《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，我国的环境应急法律已成体系，层次明晰，内容明确，责任到位，可操作性强。正是有了以上立法保障，在困难重重的情况下，环境应急力量还是第一时间赶赴现场，进行应急处置。到目前为止，地震灾区未发生较大的工业类水环境污染事件。这说明，我国的环境应急立法在控制灾区的水环境污染和保障饮用水供应方面发挥了重要作用。

我们可以从现有成功的救灾实践中探讨如何加强环境应急法制建设的办法。本人认为，在以

以下几个方面，日后的立法需要加强：

一是在纵向上，建立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。这种应急体系应当作为现有应急梯子的补充。本次地震造成一些企业甚至县、市的应急力量丧失或者大幅削弱，加上交通设施堵断，通讯隔断，环境应急指挥不顺畅。经过党和国家的努力，纵向的直接指挥应急和横向的协助应急工作基本上都做到了。基于此，可以考虑把这次成功做法纳入法律，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。

二是通过立法管制，对现有的消毒剂和灭菌剂进行环境风险评估，开发生产对生态环境影响小、影响时间短的替代品。

三是在应急预案中，把拯救濒危动植物纳入进去。

四是建设区域性的战略性饮用水供应体系，保障公众饮水安全。

五是在相应的专门环境立法和应急预案中，对如何处理灾后的生活垃圾、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、妥善回收救灾物质等事项，做出合理的体制、制度和机制安排。

六是防患于未然，结合目前地震暴露出的问题，做好灾区重建规划特别是工业规划的修编工作，调整产业布局和产业结构，为建设环境友好型区域打下基础。

有了以上几点，我国的环境应急体系建设可以更好地发挥保护环境和人民群众的生命、健康和财产的作用。