

# 我国突发环保事件应急立法存在的问题 及其对策(之二)

常纪文

(中国社会科学院法学研究所,北京 100720)

**摘要:**由于立法体系不健全,法律制度不完善等原因,我国突发环保事件的应急处理在实践中出现了一些问题。应结合我国法律体系的结构制定由宪法和宪法性文件的相关规定、《环境保护法》的专门章节规定、《突发环境保护事件应急法》及其实施细则或条例以及其他环境法律法规和规章的相关规定组成的应急立法目标模式。由于目标模式的实现需要一段时间的立法积累和创新、完善,因此有必要结合实际制定其实施战略。由于现在急需具有可操作的全局性和综合性法律规定,因此有必要在宪法的框架内首先制定过渡性的《突发环境保护事件应急条例》。

**关键词:**突发;环境事件;应急;立法

中图分类号:F273 文献标识码:A 文章编号:1671 - 2153(2004)05 - 0014 - 06

## 四、我国突发环保事件应急立法问题的目标对策及其实现战略

要解决以上立法缺陷,就必须对我国目前的突发环境保护事件应急立法进行创新和完善。创新和完善不能闭门造车,必须借鉴和吸收国际上成熟的立法经验。

### (一)国际突发环境保护事件应急处理的立法经验

20世纪40年代至70年代,比利时、英国、美国和日本先后发生了震惊中外的世界八大公害事件,1986年印度发生了博帕尔毒气泄露事件,1989年前苏联发生了切尔诺贝利核电站泄露事件。在防治突发公害的战斗中,这些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,1961年委内瑞拉宪法设置了“紧急权力”一章,尼泊尔、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》,前苏联制定了《紧急状态法律制度法》,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保护事件的应急处理领域。在环境基本法的层次上,一些国家设立了突发环境保护事件的应急章节或规定,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。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,日本1998年修正的《水污染防治法》把第18条的标题定为“紧急措施”。此外,一些国家还在行政法规或命令中规定了应急条款。

总的来看,世界各国突发环境保护事件应急立法可以归纳为以下几种模式,一是在宪法或宪法性文件的指导下制定一部涵盖突发环境保护事件应急

收稿日期:2004-04-01

作者简介:常纪文(1971-)男,湖北监利县人,法学博士后流动站出站人员。现为中国社会科学院法学研究所副研究员,山东科技大学法学院法律系教授。

处理在内的紧急状态法,再在专门的环境立法中规定应急法律问题,如美国、加拿大、荷兰、日本等国。二是在环境基本法或综合性的环境保护法之中规定一些原则性的应急处理规定,然后再制定专门的突发环境保护事件应急法律。三是在环境基本法或综合的环境保护法之中规定具有一定可操作性的应急章节,再在单行环境立法中分散规定各自的应急规定。如加拿大既在1999年修正的《环境保护法》中设立了第8章——涉及紧急情况的环境保护事件,又在渔业法令等法律、法规或法令中规定了环境部长的应急职权;荷兰既在1990年的《环境管理法》中设立了第17章——特殊情况下的措施,又在《空气污染法》、《海域污染法》、《地表水污染法》等法律、法规或法令中规定了环境应急处理的内容。四是在环境基本法或综合性环境保护法之中规定一些原则性的应急处理规定,然后在相关的单行环境保护立法中规定一些特殊领域的应急处理机制;一些国家或地区甚至还在专门的行政法规或规章中规定可操作性非常强的应急处理措施,如我国。五是无专门的紧急状态法或突发环境保护事件应急法律,但在环境保护基本法或综合性环境保护法、环境单行法的通用规定和应急处理规定的框架内制定一部综合性、全局性的突发环境保护事件应急行政法规或法令,这样的国家目前不多见。

在周密法律规范的指导下,一些国家有序地应急处理了许多突发环境保护事件,如2000年5月,美国新墨西哥州发生了严重的森林大火,克林顿总统应州长的请求于13日宣布该州的十二个郡处于紧急状态。因垃圾问题严重,2003年5月21日意大利政府宣布南部城市拿波里进入环境紧急状态,采取了垃圾限制等应急措施。因大量化学物质泄露造成水源污染和饮用水断绝,巴西东南部米纳斯吉拉斯州乌贝拉巴市2003年7月11日宣布进入紧急状态,采取了定点供水等应急措施。

(二)我国突发环境保护事件应急立法应采取的目标模式

由于我国具有独特的法律体系和立法传统,具有独特的环境行政管理体制,因此突发环保事件应急立法目标模式的建立,不能机械地照搬国外的模式,只能结合我国的立法传统和法律体系的机构在上述模式的各立法层次上定向地参考和借鉴。由于我国现行的环境保护法律体系由宪法和宪法性文件的相关规定、《环境保护法》、单行环境保护法和行政法规等组成,因此,我国突发环保事件应急立法

的目标模式宜由宪法和宪法性文件的规定、《环境保护法》的基本规定、专门的应急法律、单行环境法律中有关突发环保事件应急处理的规定,及专门的和包括应急内容的行政法规、行政规章等组成。而要实现这一点,必须做的工作是:

1. 在宪法和宪法性文件的层次上,首先要在宪法的框架内制定《紧急状态法》,在总则中规定对所有突发事件适用的通用原则、指导方针和基本制度,对全国人大及其常委会、国务院的应急职权和应急程序作出进一步的基本规定;在分则中单列“突发环境保护事件的应急处理”一章,对突发环保事件的特有原则和制度作出全面和原则性的规定。由于紧急状态法涉及公民宪法性基本权利的限制和国家机关职权的重新配置,因而属于基本的宪法性法律,必须由全国人大通过。其次要修正《戒严法》,把重大突发环保和与环保有关的公共卫生等突发事件的应急需要明确为戒严的条件之一,并对相应的戒严制度进行补充。

2. 修正《环境保护法》。主要的工作是:提升其通过机关,使之成为真正的环境保护基本法,在此基础上创新和完善突发环保事件应急处理的原则性、综合性和专门性基本规定。

3. 制定专门的《突发环境保护事件应急法》及其实施细则。在宪法和《环境保护法》的指导下,衔接各单行环境法律法规中的通用与应急处理规定,参考《公共卫生突发事件应急条例》和其他应急条例的立法体例和主要的制度,在立法中明确规定应急目的、应急方针、应急体制、应急原则、应急制度和主要术语的概念等内容。如《紧急状态法》事先已制定《突发环境保护事件应急法》的规定应与之相协调。由于《突发环境保护事件应急法》除了涉及军队的应急职责之外,基本上都是一些行政法条款,一些具体的应急机制难以被具有相对稳定性、原则性和抽象性特点的法律所具体和明确地把握,因而必须发挥国务院行政自由裁量权的作用,制定其实施细则。

4. 创新和完善各单行环境保护法有关突发事件应急处理的规定,使之既符合宪法和《环境保护法》的基本规定,又与《突发环境保护事件应急法》的规定衔接、协调;在中央和地方人民政府的政府组织法、财政预算法和其他相关的法律、行政法规中充实相关的应急机构设置、应急决策、应急经费预算等规定。

此外,还要协调上述立法与地方法规、部门行

政规章、地方行政规章等相关立法的关系。

### (三)突发环保事件应急立法目标模式的实现战略

由于应急经验积累不足和认识水平有待进一步提高,我国目前制定《突发环境保护事件应急处理法》有一定的难度,制定综合性的《紧急状态法》有相当的难度,因此目标模式的完全建立将需要较长的时间。就我国公布的立法规划和有关部门所作的立法准备工作来看,比较可行的实现战略主要是:

1. 在宪法和宪法性文件及环境法律的框架内,制定适用于突发环境污染、生态破坏、特殊环境的损坏和环境安全事件的《突发环境保护事件应急条例》,确立“有效预防、及时控制和消除突发环保事件的危害,保护环境,保障公众身体健康和生命、财产安全,维护正常的社会秩序”的应急目的;借鉴加拿大1999年《环境保护法》、南非1998年《国家环境管理法》和我国《突发公共卫生事件应急条例》的经验,建立预防为主、常备不懈的方针,确立风险与损害预防、统一领导、分级负责、反应及时、措施果断、依靠科学、加强合作的原则;参考黄河重大水污染事件应急立法的经验,创新和完善民事和军事应急预案、预警、紧急状态宣告、国内与国际信息通报制度、公众报告与举报、紧急协商、强制措施、物价平抑、援助、协助、救治、救助、国际交流与合作和奖惩分明、责任到位的法律后果等制度,以应目前之需。

2. 由全国人大制定《紧急状态法》,待积累丰富的应急经验后,再由全国人大常委会通过《突发环境保护事件应急法》,并由国务院制定相应的实施条例或细则,并在实施条例或细则生效之日起废除《突发环境保护事件应急条例》。

3. 在拟修订的《环境保护法》中设立“突发环境保护事件的应急处理”专门章节,对综合性和专门性的应急事项作出全面、系统的规定;在制定《有毒化学物质污染防治法》、《生态安全法》、《振动防治法》等法律及其实施条例或细则时,设立专门的应急章节或条款;在修订《水污染防治法》、《环境噪声污染防治法》、《大气污染防治法》、《农业法》等法律和相关的行政法规、规章时,创新和完善现有的应急制度。

值得注意的是,如果上位法得以制定或修改,已经颁布实施的下位法也应在上位法的框架内作相应的立法调整或充实。

五、我国突发环保事件应急立法问题的近期对

策及其主要内容

《突发环境保护事件应急条例》的制定涉及如下工作:在宪法的指导下,综合分析《环境保护法》和有关环境法律、法规、规章的规定,抽象出一些应急原则和制度;结合目前突发环境保护事件的现状和发展趋势,补充一些与现行立法不相抵触的基本原则和制度;衔接不同类型环境保护事件之间的应急法律规定;结合环境保护和其他突发性事件的应急处理经验,补充一些新型的突发环境保护事件类型及其应急体制与机制。总的来看,这些工作符合目前的实际,工作强度不是很大,不涉及部门职权和利益的重大调整问题,因而其可行性已得到学术界和有关部门的广泛认可。

#### (一)条例的体例

我国应急条例的体例确定工作已经积累了比较丰富的经验,如1995年的《破坏性地震应急条例》分为总则、应急机构、应急预案、临震应急、震后应急、奖励和处罚、附则七章。与环境保护有关的《突发公共卫生事件应急条例》分为总则、预防与应急准备、报告与信息发布、应急处理、法律责任、附则六章。这些条例的体例具有一定的共同性,即都包括总则、应急机构、应急准备或预案、应急、法律后果、附则几个方面。这些共同的立法体例可以供《突发环境保护事件应急条例》参考。鉴于突发环境保护事件的特殊性,可以把其体例确定为总则、应急机构及其职责、预防与应急准备、应急处理、法律责任、附则几个方面,其中总则包括立法目的、适用范围、应急方针和原则、国家对环境应急事务的基本政策宣告几个方面。

#### (二)条例的主要内容

1. 立法目的。立法目的体现立法的价值追求,指导基本原则的设计和基本制度的构建,对法律条文的具体适用和解释起指导作用。作为应急立法,《突发环境保护事件应急条例》的立法目的应为:有效预防、及时控制和消除突发环境保护事件的危害,保护环境,保障公众身体健康和生命、财产安全,维护正常的社会秩序。

2. 适用范围。环境保护具有综合性、系统性、包容性,这三个特点也应为《突发环境保护事件应急条例》的适用范围所体现。基于此,条例的适用范围最好定位为环境污染、自然资源与生态破坏、环境安全三类。除了常见的突发环境保护事件类型外,环境污染还应包括噪声、振动、光、农药、传染病病菌污染等,生态破坏还应包括农业虫灾、湖泊和

海洋富营养化、海水倒灌、沙尘暴、野生生物危害或疾病、水土流失等,环境安全还应包括全球气候变暖、区域沙漠化、外来物种侵袭、转基因生物危害、生物多样性锐减等。如有可能,可以把自然遗迹、文化遗迹等特殊环境因素的应急处理纳入条例的适用范围。

3. 管理体制。应急管理体制的科学与否往往直接决定突发环境保护事件的应急处理成败和效率。为此,有必要建立纵向衔接、横向周密且协调一致的分级应急管理体制。根据我国的政体和机构设置情况,纵向机构可设为国家、省(自治区、直辖市)、地(市)和县(旗)四级应急管理机构,每一级包括权力机关及其常设机构、政府和军事机关三类国家机构。横向机构体现在三个层次上,一是不同行政区域之间的人大及其常委会,二是不同行政区域之间的地方人民政府,三是同一行政区域内或不同行政区域间的环境保护、海洋、林业、渔业、海事、农业、草原、水利、财政等行政主管部门。

在国家一级,一些国家规定了专门的应急管理机构,如美国成立了联邦紧急管理局,俄罗斯成立了紧急事物部。为了更好地指导与协调全国突发环境污染事件的应急处理工作,我国的国家环境保护总局经批准成立了环境应急与事故调查中心。根据“三定”方案,其职责主要包括负责督查、督办环境污染和生态破坏案件,承担并协调与指导突发性、重大环境污染与生态破坏案件的调查、处理工作,参与跨省界区域、流域重大环境纠纷的协调工作;负责全国环境污染与生态破坏事故应急响应系统的建设和管理工作。但是从《海洋环境保护法》第5条和《森林法》、《草原法》、《农业法》等法律的相关规定来看,该中心的职责范围具有很大的部门局限性。因此,有必要突破部门的限制,成立能够应对各种突发环境保护事件的国家级应急指挥和协调机构。国家有关部委和国务院有关部门也应当同时设立相应的职能部门。对于区域与全球气候变暖、沙尘暴、外来物种侵袭、转基因生物危害等非常见的突发环境保护事件,国家有关部委和国务院有关部门应该把其应急防治纳入有关职能部门的职责范围。由于中国人民解放军、武装警察部队的立法权限不在国务院,因此条例只能规定一些应急职责可规定为依照本条例的规定和军队的相关规定执行。

在地方一级,各地在坚持地方行政首长负责制的条件下,可设置与实际相符的应急指挥和协调机构。

为了更好地体现应急机制的权威性和高效性,有必要建立应急指挥分级负责的机制,即国务院和地方政府的主管领导兼任国家和地方级应急指挥和协调机构的负责人,并对应急活动负总责;各级人民政府职能部门的负责人对本部门的应急行政任务负全责。军事机关的首长对军队的应急任务负全责。

4. 基本方针和基本原则。在基本方针和基本原则方面,可以借鉴《突发公共卫生事件应急条例》的做法,确立预防为主、常备不懈的方针和与损害预防、统一领导、分级负责、反应及时、措施果断、依靠科学、加强合作的原则。

5. 基本制度。基本制度是条例的核心,其创设必须符合基本原则的规定,体现条例的立法目的。在突发环境保护事件的应急方面,基本制度的设计必须体现应急性和高效性,考虑事件的长期防治与短期控制的关系,注意与其他法律、法规和行政规章的协调和与国际法律义务的衔接,研究措施的可能性与可行性。值得注意的是,有关部门颁布的环境保护应急行政规范性文件,如水利部黄河委员会于2003年4月至6月先后颁布的《黄河重大水污染事件报告办法》、《黄河重大水污染事件应急调查处理规定》、《黄河水量调度突发事件应急处理规定》和水利部长江委员会于2003年5月颁布的《三峡水库135米蓄水及运行期间重大水污染事件应急调查处理规定》,它们所确立的制度,也要进行充分的借鉴和吸收。从国际国内相关的立法来看,条例可以采纳以下几类符合基本国情的基本制度。

应急预案制度。该制度体现了预防为主和防治结合的基本原则,包括以下主要内容:应急处理指挥部的组成和相关部门的职责,军事反应部队的组成、任命和训练,信息收集、分析、报告与通报,应急监测机构及其任务,突发环境保护事件的分级和应急处理工作方案,突发环境保护事件预防、现场控制,应急设施、设备、救治药品和医疗器械以及其他物资和技术的储备与调度,突发事件应急处理专业队伍的建设和培训等。为了使应急预案制度落到实处,条例应规定相应的法律后果。

初步调查和评估制度,包括事件的初步调查和初步评估两个方面的内容。调查是评价的前提,评价是决定应急状态是否启动的前提。如果事件的现实危害和发展符合条例规定的启动条件,有权机关可以宣布应急状态开始。评价必须有标准,为了科学地防治突发环境保护事件,杜绝人为的懈怠和反应过度现象,必须建立应急程序的启动标准。该标

准的建立可借鉴1999年加拿大《环境保护法》和我国2003年《黄河重大水污染事件应急调查处理规定》的做法,前者第194条规定,环境紧急事件出现以下情况时,应急职责才能实施或履行:一是对环境有或可能有直接的、长期的有害影响环境,二是对人的生命得以依赖的环境构成或可能构成威胁,三是在加拿大境内对人的生命或健康构成或可能构成威胁。后者规定,应急处理的对象必须是重大水污染事件;而对于重大水污染事件的范围《重大水污染事故报告暂行办法》界定为以下五类:对黄河干流或黄委直接管理的支流河段(湖泊、水库)发生或可能发生大范围水污染的;黄河干流或黄委直接管理的支流河段县级以上城镇集中供水水源地发生水污染,影响或可能影响安全供水的;黄河干流或黄委直接管理的支流河段上发生水污染事件造成直接损失10万元以上或影响社会安定的;引用黄河水,因水污染导致人群中中毒的;黄委直接管理的河流(河段、湖泊、水库)发生的有其他影响重大的。

紧急状态宣告制度。紧急状态宣告包括紧急状态开始和结束两个方面的宣告制度。如紧急状态开始的宣告意味着应急处理程序的全面启动,有关机关和人员必须各司其责。结束时的宣告意味着所有应急程序的总结和正常法律程序的重新适用。这方面的立法可借鉴我国《戒严法》第12条的做法,该条规定:“根据本法第二条规定实行戒严的紧急状态消除后,应当及时解除戒严。解除戒严的程序与决定戒严的程序相同。”值得注意的是,为了防止有关机关利用紧急状态为单位和个人谋取不法的政治和经济利益,应采取应急状态宣告权和应急措施执行机关的分立制度。

信息沟通制度。包括信息报告、通报、通知与发布制度,信息报告的对象是人民政府和上级主管部门,信息通报的对象包括国际组织、外国政府、国内不同的政府部门和不同的行政区域,通知的对象是受事件影响的公民和单位,信息发布的对象是公众和媒体。为了使该项制度具有可操作性,条例应规定信息沟通的时限、程序和具体内容。

公众报告与举报制度。设立公众的对抗权是各国应急立法的经验,我国《突发公共卫生事件应急条例》和《黄河重大水污染事件报告办法》做了这方面的尝试。前者第24条授予公众的隐患举报权、不作为举报权、滥用职权举报权,要求有关机关公布统一的突发事件报告、举报电话,并对举报突发事件有功的单位和个人予以奖励;后者也建立了类似

的水污染事件报告奖惩制度。此举得到了学术界、实务界和人民群众的一致好评,应为突发环境保护事件应急法律制度的设计借鉴。

紧急协商制度。由于应急措施往往涉及区域利益和公民私权的限制和征用,因此必须注意措施的实施时间与方式,而要做到这一点,协商的措施是必须的。如1999年的加拿大《环境保护法》第197条规定,应急措施实施的行政机构之间和行政机构与居民、企业、劳动者之间应就应急措施进行必要的协商;如协商不成,部长可以直接发布命令。

强制措施制度,包括紧急疏散、强制隔离、交通管制、人员与财产征用、损害或影响的紧急补救、减少与减轻等子制度。如在2000年的新墨西哥森林火灾事件的应急处理中,联邦和地方政府依法采取强制措施紧急疏散了2.5万人。由于强制措施涉及人权的保护问题,因此,可以参考1999年加拿大《环境保护法》第201条的做法,明确规定强制措施的种类和实施条件。

物价平抑制度,包括价格的行政限制和必需物质的市场调运两个方面的子制度,前者是指国家和地方有关应急职责机构发布行政命令,限制物价;后者是指有关应急职责机构多渠道地组织居民的生活、医疗等必需物质的供应,防止市场出现短缺的现象。这方面的立法可参见我国《戒严法》的做法,该法第5条规定:“戒严地区内的人民政府应当依照本法采取必要的措施,尽快恢复正常社会秩序,保障人民的生命和财产安全以及基本生活必需品的供应。”

援助、协助、救治和救助制度。援助制度是指中央对地方、其他行政区域对受灾区域、外国对受灾国提供应急资金、物质和技术力量的规则的总称。如2000年的新墨西哥森林火灾事件的应急处理中,联邦紧急灾难处理署向俄罗斯紧急事物部提出租借两架灭火飞机的请求;在2000年的俄勒冈州森林火灾中,加拿大出动了几百名士兵和灭火小组到美国参加灭火行动。区域协助制度是指不同的行政区域采取协调一致的应急行动来防治突发事件的规则,如在2003年意大利的垃圾事件中,该国的环境部决定采取了垃圾外运处理等应急措施。救治制度是指应急职责机构采取有效的应急医疗机制来救治因灾致病者和其他患者的规则的总称。救助制度是指应急职责机构为受灾者提供必要的生产和生活便利的资助,保险公司及时地为受灾者发放理赔资金。此外,基本的制度还有国际交流和合作制度等。

6. 法律后果。法律后果包括积极的和消极的两

个方面。它们为突发环境保护事件的应急防治构筑了双轨的后果保障机制。

积极的法律后果包括职责机构及其工作人员的积极法律后果和行政管理相对人的积极法律后果两类,前者包括为应急公务人员提供保险、补贴、补助、津贴、抚恤金、奖励等,如2003年的《突发公共卫生事件应急条例》第9条规定:“县级以上各级人民政府及其卫生行政主管部门应当对参加突发事件应急处理的医疗卫生人员给予适当补助和保健津贴;对参加突发事件应急处理作出贡献的人员,给予表彰和奖励;对因参与应急处理工作致病、致残、死亡的人员,按照国家有关规定,给予相应的补助和抚恤。”后者包括应急贡献奖励、举报和报告奖励等,如美国、加拿大等国的法律规定,对于无法定职责报告而自愿地向有关机关报告已经发生或可能发生突发环境紧急事件的,应该予以奖励;未经报告者同意,有关机关不得披露其身份;用人单位或其他雇主不得采取解聘、暂停雇佣、降职、惩罚、骚扰等手段进行打击报复。

消极的法律后果也称法律责任,包括行政管理相对人的法律责任和职责机构及其工作人员的法律责任两类,每类责任的立法包括责任的构成要件、责任的形式和责任的实现程序立法三个方面。因此,为了防止应急法律机制的虚化,条例应对法律责任

作出全面且平衡的规定,尤其要注意应急职责者和扰乱社会与市场秩序者的责任构成要件和责任形式,注意赔偿责任的范围、赔偿责任的转移、赔偿责任的免除和减轻,注意费用的追偿,注意权利限制的补偿机制等。如在民事赔偿责任范围的确定方面,可以借鉴1993年欧洲理事会《有关环境危害活动造成损害民事责任的欧洲公约》的作法。在权利限制的补偿立法方面,可借鉴我国《戒严法》的做法,该法第17条第2款规定:“前款规定的临时征用物,在使用完毕或者戒严解除后应当及时归还;因征用造成损坏的,由县级以上人民政府按照国家有关规定给予相应补偿。”

参考文献:

- [5]曹凤中.应制定《突发环保事件应急条例》[N].中国环境报,2003-06-24(3).
- [6]赵国清.外国环境法选编[M].北京:中国政法大学出版社,2000.
- [7]Winston Anderson. The Law of Caribbean Marine Pollution[M]. Kluwer Law International, 1997.
- [8]Jamie Benidickson, Environmental Law(Second Edition), Irwin Law Inc, 2002.
- [9]王成栋.政府责任论[M].北京:中国政法大学出版社,1999.
- [10]高家伟.欧洲环境法[M].北京:工商出版社,2000.

On Problems of Chinese Legislation on Meeting Outburst Environmental Events and Their Countermeasures

CHANG Ji-wen

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

Abstract: China's environmental law system is not incomplete, and its legal regimes are not perfect, so many problems occur when we depute emergent environmental events. In this article, after analyse the problems existed in legislations on meeting outburst environmental events, the author believes that we ought to construct a final legislative system mode composed by special regulations in constitution, special section in Environmental Protection Act, Law on Meeting Outburst Environmental Events and its implementary statute or detailed rules, special sections or articles in environment single acts, special sections or articles in environment administrative statutes and administrative regulations. Because the realization of the final legislative mode needs accumulation of legislation, legal innovation and legal perfection for a period of time. As we need manipulated, all-sided and colligated legislations now, the author brings forward the point of constituting Statute on Meeting Outburst Environmental Events temporarily in the frame of Constitution Law. In the end of this article, the author brings forward some advice on its legislative structure and main content.

Keywords: outburst; environmental event; meet an emergency; legislation

(责任编辑:以姝)