

我国突发环保事件应急立法存在的问题 及其对策(之一)

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)04 - 0001 - 06

所谓突发环境保护事件,一般是指突然发生,造成或者可能造成环境、公私财产和社会公众健康严重损害的环境污染、生态破坏、外来物种侵袭以及转基因生物危害等事件。它具有以下四个方面的特点:一是事故的发生往往因生产、经营和运输突发故障、事故或人为破坏原因所致。二是事故一旦发生,污染物质随着海流、河流和气流等媒介物质扩散,因其速度快,越早采取应急措施,损害就越小。三是事故既可造成环境的损害,又可危及不特定人的生命、健康和财产。四是污染物质的扩散、传播规律与危害难以在极短的时间内明确,应急人力、物力和财力难以迅速地调集,各种应急措施难以迅速地衔接,因此突发事故的危害难以在短时间得到有效地控制。

一、目前我国突发环境保护事件应急处理的经验和问题

(一)目前我国突发环境保护事件的发生状况
随着工业化程度的不断提高和改造自然能力的不断增强,近几年来,我国不断发生重大突发环境

保护事件,给人民群众的生命、健康和财产造成了严重的损害。根据国家环境保护总局的统计,在环境污染方面 2001年全国发生各类污染事件1800多起,直接经济损失达到1.2亿元;2002年全国发生11起特大和重大污染事件,共造成12人死亡,近3000人中毒;仅在2003年第一季度,我国又发生了8起严重的突发性污染事件。另外,2003年8月4日齐齐哈尔市发生了侵华日军遗留化学武器泄露事故,导致30多人住院治疗。在生态破坏方面,2002年全国发生森林重大火灾24起,森林特大火灾7起,重大和特大草原火灾各3起;草原鼠害成灾面积为2000多万公顷,比10年来的平均数高出28%;森林病虫害面积847万公顷,比上年增加16.1万公顷。在生态安全方面,全国的食人鱼事件、广西的食鱼鱼事件、三峡的紫茎泽兰恶草和北方的沙尘暴等事件给生态环境带来了一定的危害,并引起全国的关注。另外,酸雨危害和转基因物种的运输、种植和使用失控也存在引发突发环境保护事件的危险。^[1]

(二)目前我国突发环境保护事件应急处理的经

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,山东科技大学交法学院法律系教授。

验和问题

有突发事件必有应急措施。2001和2002年我国突发环境保护事件的应急处理经验可以归纳为:一是突发环境保护事件得到了当地党政部门的高度重视。大多数事件发生后,当地的党政主要负责人能够亲临现场,进行应急指挥。其中的一些事件,如2002年引起流域性恐慌的西江上游砷霜坠珠江事件,得到了国务院有关领导的高度重视。二是采取了党政主要领导统一指挥下有关地区和部门分工负责的应急处理管理体制,如2002年川投电冶黄磷厂泥磷池污染事件发生后,攀枝花市立即组成了由消防、环保、卫生和安全等部门组成的联合指挥处理小组,四川省省委和省政府也立即组织了调查组亲临现场。三是尊重专家的意见。如2002年黄浦江上游水源保护区重大污染事故发生后,上海市环境保护局组织技术力量进行现场采样、分析和实地调查,并听取了专家的意见。四是应急措施比较得力,如2002年黄浦江上游水源保护区重大污染事故发生后,环境保护局负责监测,提出措施建议;水务局对松浦大桥取水口采取了预防措施;松江区人民政府组织有关力量清除河面油污;企业停止了生产,堵住了排污口。五是采取了一定的信息报告、通报和通知措施,如2002年川投电冶黄磷厂泥磷池污染事件发生后,攀枝花市将有关情况及时上报了四川省委和省政府。更主要的是,以上突发事件的妥善处理基本上是在法律规定的框架内进行的,因而具有一定的合法性。

但是,近年来,我国突发环境保护事件的应急处理却又或多或少地出现以下几个方面的问题:一是应急措施的采取与否往往不是依照法律的规定,而是依靠地方甚至国家领导人的认识水平和判断能力,缺乏法定的科学评估机制和预警机制;二是应急行政权力的自由裁量权太大,虽然可以弥补现行法律规定的空白,填补现行法律之间的不衔接性,但由于缺乏相应的法律对抗规定,容易造成应急权力失控和资源浪费;三是在信息报告、通报和公布的过程中,隐瞒伤亡、损害甚至整个突发事件的现象时有发生;四是应急措施的采取缺乏相应的应急预案,往往过分依靠临场发挥,人力、物力、运力、技术力量和资金难以全部按要求及时到位,各方面的行动难以协调地开展和协调;五是许多干部和群众因为有生命、健康、财产和抚育、赡养方面的后顾之忧而缺乏必要的应急行动积极性;六是不能有效地消除社会谣言,安置或疏散居民,平抑物价,维护社会的稳定;七是一些受灾群众难以从国家和社会得到充分

有效的生活、生产救助和医疗救治,存在因灾致贫和因灾更贫的现象;八是一些领导干部责任心不强,滥用权力或消极履行职责,给国家和人民群众造成了重大的损失而得不到法律的制裁。此外,如综合应急、流域应急、区域甚至全局性应急等罕见的应急处理活动一旦开展,除了以上问题之外,在实践中还可能出现动员、戒严、应急财政保障、指挥管理体制的纵向与横向衔接等方面的问题。

以上问题的出现,学者和实际部门的工作者均把主要的原因归结于我国的突发环保事件应急立法体系不健全,法律制度不完善。为了更好地总结经验,解决上述问题,有必要全面、深入地研究突发环境保护事件的应急立法,找出其中的一些不足和缺陷,并结合我国的国情探讨相应的立法对策。

二、我国突发环境保护事件应急立法的现状

突发环境保护事件应急处理立法主要调整国家机关与公民、单位之间的外部应急行政法律关系和国家机关之间的内部应急行政法律关系,其规定主要表现在宪法、环境保护法律、环境行政法规、环境部门规章、自治条例、单行条例、环境保护地方性法规和行政规章之中。由于部门规章的应急内容仅涉及颁布部门的权力和义务,不能给其他部门施加环境保护的应急职责,因而全面性不强;自治条例、单行条例、地方性法规和行政规章的应急处理规定仅在局部地域有效,不具全局的适用意义,故从普遍性和全局的意义上讲,除了其具体立法经验之外,本文仅研究宪法、法律和行政法规的应急立法问题。

(一)宪法和宪法性文件的规定

在生态环境和自然资源的国家保护方面,宪法第9条第2款规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物……。”第26条规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。国家组织和鼓励植树造林,保护林木。”在特殊环境的保护方面,该法第22条第2款规定:“国家保护名胜古迹,珍贵文物和其他重要历史文化遗产。”在紧急状态方面,2004年修订的宪法隐含地把突发环保事件的应急处理纳入可以宣告紧急状态的范围。另外,从法理上说,在基本的应急职权和程序不明确的情况下,具有普遍适用意义的“保障”、“保护”、“改善”、“防治”等措辞也应适用于突发环境保护事件的应急处理。

规定了国家基本的应急环境保护任务,还必须规定相关的应急职责机构。从国际立法的实践来看,

紧急状态下的环境保护职责一般由议会、政府和军队分工履行。在我国,关于最高权力机关及其常设委员会的职责问题,我国宪法第68条第19项规定全国人大常委会有权决定全国总动员或者局部动员,该条第20项规定全国人大常委会有权决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态。可见,在突发环境保护事件影响面广、危害相当严重时,全国人大常委会有权采取与其地位相适应的动员和应急措施。关于国务院的职责问题,宪法第89条第6项规定其有权领导和管理经济工作和城乡建设,该条第7项规定其有权领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作,该条第16项规定其有权决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区进入紧急状态。而环境保护的应急工作,无论从理论上还是实践的角度看,均渗透到了经济、城乡、文化和卫生等工作的方方面面,严重时还有必要决定部分省级地域内部分地区的戒严,因此国务院享有突发环境保护事件的应急处理行政权和省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严决定权。同样地,从宪法的有关规定也可以看出,地方政府也享有一定的环境保护应急处理权。关于军队的角色问题,我国宪法第29条第1款规定:“中华人民共和国的武装力量属于人民。它的任务是巩固国防,抵抗侵略,保卫祖国,保卫人民的和平劳动,参加国家建设事业,努力为人民服务。”由于参加突发环境保护事件的应急处理属于参加国家建设、努力为人民服务的范畴,因此军队参加突发环境保护事件的应急处理是有基本法规定的依据的。

(二) 环境保护法律的规定

在宪法规定的指导下,我国的综合性环境保护法律、环境污染防治单行法律、生态破坏防治与自然资源保护单行法律对突发环境保护事件的应急处理分别作出了综合性和专门的法律规定。

1. 综合性环境保护法律的规定。1989年的《环境保护法》是我国的综合性环境保护法律,该法除了规定具有普遍适用意义的一般原则、基本制度和法律责任等内容之外,还针对突发环境保护事件的应急处理作出了专门的规定。该法第31条规定:“因发生事故或者其他突然性事件,造成或者可能造成污染事故的单位,必须立即采取措施处理,及时通报可能受到污染危害的单位和居民,并向当地环境保护行政主管部门和有关部门报告,接受调查处理。可能发生重大污染事故的企业事业单位,应当采取措施,加强防范。”由于《环境保护法》并不是全国

人大通过的,根据《立法法》的规定,它不是真正意义上的环境基本法,因而该法第31条的应急处理规定不能指导其他单行环境法律有关突发环境保护事件应急处理规定的创设工作。但它具有如下作用:衔接各单行环境法律有关突发环境保护事件应急的规定,弥补其规定的不足;适用于各单行环境法律没有规制的突发环境保护事件,如突发环境噪声污染、次声波危害、振动危害、有毒有害物质污染、转基因食品和生物危害、生态安全危害等事件。

2. 环境污染防治单行法律的规定。在突发固体废物污染事件的应急处理方面,1995年的《固体废物污染环境防治法》第55条规定了应急预案制度,即“产生、收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的单位,应当制定在发生意外事故时采取的应急措施和防范措施,并向所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门报告;环境保护行政主管部门应当进行检查。”第56条规定了原因者的应急义务,即“因发生事故或者其他突发性事件,造成危险废物严重污染环境的单位,必须立即采取措施消除或者减轻对环境的污染危害,及时通报可能受到污染危害的单位和居民,并向所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门和有关部门报告,接受调查处理。”第57条规定了政府及其环境保护行政主管部门的应急职责,即“在发生危险废物严重污染环境、威胁居民生命财产安全时,县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门必须立即向本级人民政府报告,由人民政府采取有效措施,解除或者减轻危害。”在突发水污染事件的应急处理方面,1996年修正的《水污染防治法》第28条规定了原因者的应急义务、通报和报告的义务以及接受调查处理的义务。在突发大气污染事件的应急处理方面,2000年修正的《大气污染防治法》第28条既规定了原因者的应急义务、通报和报告的义务以及接受调查处理的义务,又规定了环境保护行政主管部门的报告职责和当地人民政府的强制应急职责。在突发海洋污染事件的应急处理方面,1999年修正的《海洋环境保护法》第17条既规定了原因者的应急义务、通报和报告的义务、接受调查处理的义务,还规定了环境保护行政主管部门的报告职责和当地人民政府的行政应急职责;第18条规定了国家重大海上污染事故应急计划的制定与备案、单位污染事故应急计划的制订与备案、应急计划的效力等。在突发核事故应急处理方面,2003年制定的《放射性污染防治法》第25条规定了核设施营运单位健全安全

保卫制度的义务,接受公安部门监督指导的义务,制定核事故场内应急计划、做好应急准备的义务,采取有效应急措施的义务,报告的义务;第26条规定了相关主管部门和本级人民政府的应急职责,规定了中国人民解放军和中国人民武装警察部队的应急支援义务;第33条规定了生产、销售、使用、贮存放射源单位建立健全安全保卫制度、制定必要的事事故应急措施、采取应急措施、向主管部门报告的义务,规定了有关主管部门的报告职责和应急职责,规定了本级人民政府的公告职责和调查、处理职责。

3. 生态破坏防治与自然资源保护单行法律的规定。目前,我国生态破坏防治与自然资源保护单行法律主要有《森林法》、《草原法》、《农业法》、《防沙治沙法》、《土地管理法》、《水土保持法》、《水法》、《渔业法》、《野生动物保护法》、《农业法》、《矿产资源法》、《煤炭法》等,而专门创设突发环境保护事件应急处理规定的只有1998年修正的《森林法》和2002年修正的《草原法》。这两部法律均创设了火灾和虫灾应急处理的规定,其中《森林法》第20条第2款规定:“武装森林警察部队执行国家赋予的预防和扑救森林火灾的任务。”第21条规定:“地方各级人民政府应当切实做好森林火灾的预防和扑救工作:(1)规定在森林防火期内,禁止在林区野外用火,因特殊情况需要用火的,必须经过县级人民政府或者县级人民政府授权的机关批准;(2)在林区设置防火设施;(3)发生森林火灾,必须立即组织当地军民和有关部门扑救;(4)因扑救森林火灾负伤、致残、牺牲的,国家职工由所在单位给予医疗、抚恤;非国家职工由起火单位按照国务院有关主管部门的规定给予医疗、抚恤,起火单位对起火没有责任或者确实无力负担的,由当地人民政府给予医疗、抚恤。”第22条规定:“各级林业主管部门负责组织森林病虫害防治工作。林业主管部门负责规定林木种苗的检疫对象,划定疫区和保护区,对林木种苗进行检疫。”《草原法》的规定相对而言较为笼统,该法第53条原则性地规定了草原防火工作的方针、防火责任制、防火期、防火扑火预案、火灾的预防和扑救工作等内容,第54条原则性地规定了草原鼠害、病虫害和毒害草防治的组织管理、监测预警、调查以及防治工作等。

(三) 环境行政法规的规定

在宪法、环境保护法律规定的框架内,一些单行环境行政法规和减灾防震、卫生等类别的行政法规规定了突发环境保护事件的应急处理问题。前者

如1989年的《森林病虫害防治条例》、1993年的《核电厂核事故应急管理条例》、1995年的《淮河流域水污染防治暂行条例》、2000年的《中华人民共和国森林法实施条例》、2000年的《中华人民共和国水污染防治法实施细则》和根据《海洋环境保护法》制定的《防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》等条例,它们具有一个共同的特征,即在《环境保护法》和各单行环境法律的框架内规定了制度化的突发环境保护事件应急处理机制,如《中华人民共和国水污染防治法实施细则》第19条在《水污染防治法》的框架内明确了企事业单位停止或者减少排污的应急义务、事故初步报告的时间和具体内容、事故最终报告的内容,明确了环境保护部门的双重报告和监测、调查处理职责,规定了有关人民政府的应急组织和应急处理职责,明确了船舶和渔业水体污染事故责任人的报告义务和调查处理机关的调查处理与通报义务,规定了跨区域污染事故发生地的县级以上地方人民政府的具体通报义务。后者主要包括1991年的《防汛条例》、1995年的《破坏性地震应急条例》和2003年的《突发公共卫生事件应急条例》,如《突发公共卫生事件应急条例》第39条第2款规定:“医疗卫生机构内应当采取卫生防护措施,防止交叉感染和污染。”

三、我国突发环境保护事件应急立法存在的主要问题

(一) 宪法和宪法性文件规定的缺陷和不足

宪法和宪法性文件规定的不足和缺陷表现在以下三个方面,其一,从新中国发展的历史来看,事实上和法律上的紧急状态不时出现,而现行宪法却侧重于正常状态的宪政问题,对包括突发环境保护事件在内的紧急状态下的宪法秩序问题则关心不够。新修订的宪法在第68条和第89条虽然用“紧急状态”替换了“戒严”一词,但“紧急状态”的含义是什么,基本的应急程序及应急权力与义务是什么,却没有明确。其二,由于应急权力的行使涉及公民生命权、健康权、自由权、财产权甚至政治权利的限制或中止(如我国1996年的《戒严法》第4条规定:“戒严期间,为保证戒严的实施和维护社会治安秩序,国家可以依照本法在戒严地区内,对宪法、法规规定的公民权利和自由的行使作出特别规定。”),涉及国家财力、物力和人力的大规模调配,有时还涉及军队的调集和军事活动的开展问题,行使不当或失控就可能非常严重的政治、经济、社会甚

至军事后果,因此,在实行法治的国度里,其职责范围和履程序必须纳入宪法或紧急状态法的调整范围。而目前国家的环境保护应急义务和有关机关的环境保护应急职责的宪法性规定是原则的或隐含的,其职责履程序又相当不完善,与该要求还有相当大的差距。

(二)环境保护法律规定的缺陷与不足

1. 综合性环境保护法律规定的缺陷与不足。作为综合性环境保护法《环境保护法》在其他单行环境法律有关突发环境保护事件应急处理条款的制定和修订方面起到了一定的理论指引作用,在单行环境行政法规有关突发环境保护事件应急处理条款的制定和修订方面起到了直接的指导或协调作用。另外,对于单行环境法律和行政法规未作规定的突发环境保护事件,该法在实际的应急处理中发挥了重要的指导作用。但该法制定于环境污染和生态破坏现象不太复杂的计划经济时代,在市场经济时代,该法已经出现以下四个与实践发展严重不相适应的地方,一是没有明确应急程序的启动标准;二是缺少统一和协调的地区与国家级应急事务管理机构;^[2]目前的管理体制在纵向与横向两个方面难以明确地分工和衔接;三是缺乏应急方针与应急原则、应急预案与应急准备、监测与预警、信息的平级与跨区通报、信息的逐级上报与发布、公众举报、事件的初步评估与应急状态宣告、区域间联合应急、财力、物力、人力、运力和技术力量的应急保障、救治与救助、应急教育、法律责任等方面的基本规定;四是如果并发了不同性质的环境保护事件即发生了综合性的突发环境保护事件,或者发生了全国性的突发环境保护事件,或者由环境污染和生态破坏引发了公共卫生事件或其他公共事件,应如何协调相关的应急管理体制和应急机制?该法没有作出进一步的规定。

2. 环境污染防治单行法律规定的缺陷与不足。透过2002年发生的重大环境突发事件,我们可以看出,环境污染防治单行法律的规定存在以下五个方面的缺陷:一是《环境噪声污染防治法》缺乏应急处理的规定,《水污染防治法》和《大气污染防治法》缺乏传染病病菌携带者污染大气和水体的应急规定,《环境保护法》的通用规定和第31条的原则性规定难以提供充分和有效的应急救济。二是已有的应急处理规定良莠不齐,《固体废物污染环境防治法》、《海洋环境保护法》、《放射性污染防治法》的规定比较详细,《水污染防治法》(该法的不足由其实施细则部分地弥补了)、《大气污染防治法》的规定太过

简单。即使是本身规定比较周密或者被实施细则与条例充实的单行环境法律,其在应急指挥机构的纵向设置、各级政府及其相关职能部门的职责、应急方针与应急原则、应急预案与应急准备、信息传递、公众权利、事件的初步评估、应急开始与结束的宣告、区域应急措施的衔接、应急财力、物力、人力、运力和技术力量的应急保障、应急教育、疾病救治、社会保险、^[3]公众募捐、国家救助、法律后果等方面,还或多或少地存在规定不足或规范空白的地方。三是在突发环境保护事件和《传染病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》的规定如何衔接的问题上,在突发环境污染、生态破坏事件与《安全生产法》规定的应急体制和机制如何衔接的问题上,均缺乏相应的规定;四是如果突发环境保护事件属于流域性或区域性的重大环境污染事件,应采取什么样的指挥管理体制、信息报告、信息通报和人力、财力、运力和技术力量保障机制才能体现应急机制高效性?现行各单行环境法律缺乏相应的规定。五是突发环境保护事件的应急主体广泛(既包括纵向上和横向上的公权力机构,还包括原因者和与事件相关或受事件影响的单位和自然人),应急机制复杂,应急义务与应急职责故呈现多元化的特点,因此,必须针对不同的应急职责和义务规定相应的应急法律责任,但目前突发环境保护事件应急法律责任的立法原则性强,有望进一步地明确。

3. 生态破坏防治与自然资源保护单行法律规定的缺陷与不足。森林和草原容易产生突发环境保护事件,但这并不意味着突发的生态破坏事件只限于森林和草原火灾和虫灾。在实践中经常还会发生农业虫灾、湖泊和海洋富营养化、海水倒灌、山体滑坡、荒漠化、沙漠侵蚀、沙尘暴、区域与全球气候变暖、外来物种侵袭、转基因生物危害等突发环境保护事件。这些突发事件的应急处理在一些发达国家已经引起了足够的重视,如法国《环境法典》在第5卷第1编第3章就专门规定了转基因生物危害的应急防治问题;^[4]但目前还没有得到我国单行环境法律的重视。而《环境保护法》的通用规定和第31条的应急处理规定,无法提供一个全面的和可操作的应急解决途径,因此必须加强相应的立法。此外,在森林、草原火灾和虫灾的跨区与跨国联合应急体制和机制方面,在自然遗迹、人文遗迹等特殊环境因素的应急保护方面,还缺乏相应的规定。

(三)环境行政法规规定的缺陷与不足

环境行政法规和与突发环境保护事件应急处理

有关的其他行政法规的制定一般基于两个目的,其一,在已有《环境保护法》和单行法律的框架内制定,明确法律的规定,弥补法律规定的不足,协助环境单行法律的实施,如《水污染防治法实施细则》、《森林法实施条例》等;其二,条例颁布时还没有专门的单行法律,但确有必要根据《环境保护法》和其他单行法律的某些规定预先制定条例来进行规范,如《核电厂核事故应急管理条例》、《破坏性地震应急条例》和《突发公共卫生事件应急条例》等。就第一个目的的行政法规来说,其在应急处理的规定方面存在以下三个方面的缺陷:一是在《环境噪声污染防治法》、《防沙治沙法》等单行环境法律缺乏应急处理规定的情况下,目前还没有制定相应的实施条例或细则。其二,一些条例及其母法都没有关注有关类型突发环境保护事件的应急处理,如《水土保持法》及其实施细则。其三,各环境行政法规及其母法在具体制度的设计方面或多或少地存在规范的不足。其四,虽然一些条例与《环境保护法》和相关的单行环境法律在突发环境保护事件的应急处理方面,发挥了一定的协调和补充实施的功能,但是各单行法及在其框架内制定的条例具有很强的独立性,呈现明显的部门管理色彩。^[5]就第二个目的的行政法规来说,它们仅涉及在特定历史时期已经发生或极有可能发生的某一类别环境保护事件或与环境保护有关的其他突发事件,如1986年前苏联切尔

诺贝利核电厂事故之后,在国际原子能机构的主持下国际社会于同年通过了《及早通报核事故公约》和《核事故或辐射紧急情况援助公约》,我国于1993年制定了《核电厂核事故应急管理条例》;2003年迫于全国“非典”危机的压力,制定了《突发公共卫生事件应急条例》。由于我国目前还没有发生重大的野生动植物保护、转基因生物危害、有毒化学品等突发事件,有关外来物种的危害和黄河、长江流域的重大突发性污染已经通过部门规章和地方立法得到有效的控制,因而有关行政法规的立法尚未提上议事日程。但是这并不意味着一些类型的难以预料区域性甚至全局性突发环境保护事件不会发生或能被有效控制。(未完待续)

参考文献:

- [1] Jan Glazewski, *Environmental Law in South Africa*, Butterworths, 2000, P319.
- [2] 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. 03.
- [3] Kurt Deketelaere and Michael Faure, *Environmental Law in the United Kingdom and Belgium from a Comparative Perspective*, Intersentia, 1999, P284-285.
- [4] 赵国清. 外国环境法选编[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000. 696-702.

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 laws 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)