

我国突发环保事件应急立法的目标模式及其实现战略

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。本文在对目前我国突发环保事件应急立法存在的问题进行分析之后,认为应结合我国法律体系的结构制定由宪法性规定、《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。

关键词 :突发;环境事件;应急;立法

中图分类号 :DF 468 **文献标识码** :A

随着工业化程度的不断提高和自然开发能力的不断增强,我国每年都会发生一些重大突发环保事件,给国家和人民群众的生命、健康和财产造成了严重的损害。在防治突发环保事件的斗争中,既积累了一些宝贵的实践经验,也或多或少地出现了以下几个方面的问题:一是应急措施的采取与否缺乏法定的启动标准,往往依靠决策者的认识水平和判断能力;二是应急机制缺乏相应的预案,往往过分依靠临场发挥,各种应急力量难以及时、协调地按要求到位;三是在信息报告、通报和公布时,隐瞒伤亡、损害甚至整个突发事件的现象时有发生;四是许多干部因为有生命、健康、财产、抚育和赡养方面的后顾之忧而缺乏必要的应急积极性;五是不能妥善地安置或疏散居民,有效地消除社会谣言,平抑物价,维护社会的稳定;六是一些受灾群众难以从国家和社会得到充分有效的生产、生活救助和医疗救治,在实践中存在因灾致贫和因灾更贫的现象;七是少数领导干部责任心不强,滥用权力或消极履行职责,造成严重的后果而得不到应有的法律制裁。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。

一、我国突发环保事件应急立法存在的主要问题

(一)宪法性规定的缺陷和不足

我国宪法和宪法性文件在突发环保事件的应急处理方面,其不足和缺陷主要表现为:其一,新修订的

《宪法》在第 68 条和第 89 条虽然用适用范围和权力广泛的“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甚至中止,涉及国家和社会财力、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,行使不当或失控就可能导致非常严重的政治、经济、社会甚至军事后果,因此其职责范围和履行程序必须纳入法治的范围。而我国目前缺乏《紧急状态法》,《戒严法》的适用范围很狭窄,国家的环保应急义务和有关机关的环保应急职责的宪法性规定是原则的或隐含的,其职责履行程序又相当不完善,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》在第 31 条针对突发环保事件的应急处理作出了专门的规定:“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。”该条在其他单行环境法律有关应急处理条款的制定和修订方面起到了一定的理论指引和协调作用。但该法制定于环境污染和生态破坏现象不太复杂和严重的计划经济时代,目前,该法已出现以下几个与实践需要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^{〔1〕},目前的管理体制在纵

收稿日期:2004 - 03 - 25

作者简介:常纪文(1971 -),男,湖北监利人,中国社会科学院法学研究所副研究员,法学博士,中国地质大学教授,主要从事环境法学研究。

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保事件即发生了综合性的突发环保事件,或者发生了全国性的突发环保事件,或者由于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

目前,《固体废物污染环境防治法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《海洋环境保护法》、《放射性污染防治法》在各自的适用范围内对突发环境污染事故的应急处理作出了规定,如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,第56条规定了原因者的应急义务,第57条规定了政府及其环保行政主管部门的应急职责。但这些立法存在以下几个方面的缺陷: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,《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、^[6]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。三是在突发环保事件和《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》规定的应急体制如何衔接的问题上,均缺乏相应的规定。四是如果突发环保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。五是突发环保事件的应急主体广泛,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,但目前突发环保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

目前,在我国的生态破坏防治与自然资源保护单行法律中,专门创设突发环保事件应急处理规定的只有《森林法》和《草原法》。即便是这两部法律,也仅创设了火灾和虫灾应急处理规定。我国经常发生一些农业虫灾、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生态事件。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^[6],但目前还没有得到我国单行法律的重视。

(三) 环保行政法规规定的缺陷与不足

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,如《水污染防治法实施细则》、《核电厂核事故应急管理条例》、《淮河流域水污染防治暂行条例》、《防汛条例》、《破坏性地震应急条例》和《突发公共卫生事件应急条例》等,都规定了各自的突发环保事件应急机制。如《水污染防治法实施细则》第19条在《水污染防治法》的框架内明确了企业、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,明确了环保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。上述立法存在以下几个方面的缺陷: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。二是缺乏应对水土保持等特殊类型突发环保事件的立法或立法规定。三是虽然一些条例与《环境保护法》和相关的单行环境法律在突发环保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,但各单行法及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^[6]。

此外,环境行政规章和其他规范性文件也相应地存在一些问题。

二、国际突发环保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,当事国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保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保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^[6]。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,该款包括“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^[6]。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”^[7]。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,国际突发环保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保事件应急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保事件应急法律,如日本在1967年制定《公害对策基本法》之后,1976年制定了《海洋污染和海上灾害防治法》。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^[6]。四是现行宪法规定基本的应急处理条款,环境基本法或综合性环境保护法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保事件应急法律,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、全局性的突发环保事件应急行政法规或法令,这样的国家目前不多见。

三、我国突发环保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:

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。

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。

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。

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。

四、我国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:

第一步,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故的《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、^[6]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、^[10]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^[11]和奖惩分明、责任到位的法律后果^[12]等制度,以应目前之需。

第二步,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》。

第三步,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。

参考文献:

- [1]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(2).
- [2]Kurt Deketelaere and Michael Faure, *Environmental Law in the United Kingdom and Belgium from a Comparative Perspective*, Intersentia, 1999, p. 284-285.
- [3]赵国清.外国环境法选编[C].北京:中国政法大学出版社,2000.696-702.
- [4]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(2).
- [5]赵国清.外国环境法选编[C].北京:中国政法大学出版社,2000.390-397.
- [6]赵国清.外国环境法选编[C].北京:中国政法大学出版社,2000.137-141.
- [7]赵国清.外国环境法选编[C].北京:中国政法大学出版社,2000.1051.
- [8]赵国清.外国环境法选编[C].北京:中国政法大学出版社,2000.958.
- [9]Jan Glazewski, *Environmental Law in South Africa*, Butterworths, 2000, p. 657.
- [10]Winston Anderson, *The Law of Caribbean Marine Pollution*, Kluwer Law International, 1997, p. 81-82, 232-232.
- [11]Winston Anderson, *The Law of Caribbean Marine Pollution*, Kluwer Law International, 1997, p. 139-140.
- [12]王成栋.政府责任论[M].北京:中国政法大学出版社,1999.95-105.

On China' Designed Statutory Framework to Meet Environmental Emergencies

CHANG Ji - wen

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

Abstract: Due to an imperfect legal system and a defective statutory framework, some problems are encountered in practice where environmental emergencies occur in China. Based on an analysis of these problems, this paper determines that a designated statutory framework should be established in accordance with China's legal system. This framework should consist of constitutional provisions, special sections or chapters in the Environmental Protection Act, the Environmental Emergencies Act and its relevant implementing regulations or particulars and other environmental laws or provisions. Since establishing a statutory framework is a time consuming endeavor in which legislative materials are to be collected, laws are to be made and existing ones are to be improved, it is necessary to deploy implementing strategies in accordance with practical situations.

Key words: sudden occurrence; environmental emergency; meet an emergency; legislation

本文责任编辑:曹明德