

—环

境法学专题研究书系—

TUFA HUANJING SHIJIAN YINGJI CHUZH

FALÜ WENTI YANJIU

突发环境事件应急处置 法律问题研究

李瑶 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

— 环 境 法 学 专 题 研 究 书 系 —

TUFA HUANJING SHIJIAN YINGJI CHUZH

FALÜ WENTI YANJIU

突发环境事件应急处置 法律问题研究

李 瑶 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

责任编辑：彭小华 雷春丽

封面设计：Sun 工作室

责任校对：韩秀天

责任出版：卢运霞

图书在版编目 (CIP) 数据

突发环境事件应急处置法律问题研究 / 李瑶著. —北京：知识产权出版社，2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1294 - 2

I. ①突… II. ①李… III. ①环境污染事故 - 司法制度 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 080221 号

突发环境事件应急处置法律问题研究

李 瑶 著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010 - 82000860 转 8101/8102

责编电话：010 - 82000860 转 8115

印 刷：知识产权出版社电子制印中心

开 本：880mm × 1230mm 1/32

版 次：2012 年 6 月第 1 版

字 数：179 千字

邮 编：100088

邮 箱：bjb@cnipr.com

传 真：010 - 82005070/82000893

责编邮箱：pengxiaohua@cnipr.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：14.5

印 次：2012 年 6 月第 1 次印刷

定 价：25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1294 - 2 / D · 1478 (4175)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

摘 要

由突发环境事件的频繁发生而带来的环境灾害正在全球范围内愈演愈烈。突发环境事件带来的深刻影响已经引起了社会的广泛关注,人们的关注焦点往往集中在直接或者间接的公众的人身、财产的利益损害和社会秩序的破坏,但是突发环境事件导致的环境损害以及突发事件发生后的生物救援和环境修复问题却少有人问津。其实,环境损害的对象体现的是公众的环境利益。环境利益尽管没有人身利益和财产利益那么直观和可衡量,但是这种利益是比人身利益、财产利益更为重要的一种利益,是人类一切利益存在的基础和源泉。加强对突发环境事件的应急处置的制度建设,完善我国突发环境事件应急立法,是应该引起环境学者关注的重大事件,是值得环境法学界引起重视的重大事件。

在突发环境事件中,政府应当负有主要应对责任,在应对中起主导作用。一方面政府是公共产品的供给者,责无旁贷地担负起环境保护的主要责任;另一方面政府掌握着大量的公共资源,能够较为有效的集中力量全力以赴地应对危机。除此之外,社会公众在突发环境事件应急过程中的积极参与和配合对于有效应对突发环境事件也是必不可少的。非政府组织在突发环境事件的应对上也发挥着不可或缺的作用。

按照突发环境事件的发展阶段,突发环境事件的应急处置可以分为三大阶段,即突发环境事件的预防阶段、突发环境事件的应对处置阶段以及突发环境事件的事后恢复阶段。在预防阶段,主要有突发事件的应急预案制度、预防措施制度、应急准备制

度、监测和预警制度等；在应对处置阶段主要是应急处置与监测、突发环境事件的应急结束等；在事后恢复阶段主要有突发事件发生之后所受影响地区的环境监测与评估制度以及生物救援、环境恢复重建制度。

突发环境事件的应对是一个系统工程，如果没有完善的法律保障，突发环境事件的应对机制难以有效地发挥作用。而我国现有的法律、法规无法实现对突发环境事件的真正意义的应对。因此，在理论上存在制定突发环境事件应对法的必要性。通过国内渤海湾溢油事件和国外墨西哥湾漏油事件的对比研究，笔者发现了在实践中存在的种种问题，这是从实践的角度论证了突发环境事件应对法的必要性。此外，在我国社会主义可持续发展的理念下，在人与自然和谐发展的精神倡导下，对突发环境事件的应对进行立法也具有现实的可行性。

就突发环境事件应对法的法律属性而言，应该是一个交叉性的法律，在我国现有法律体系中，它不仅是《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称《突发事件应对法》）的特别法，而且是有关环境保护法律的特别法。这就注定了他既有环境法的实质，又必须借助突发事件应急管理的手段。诚然，我国有《突发事件应对法》，但是这并不意味着它和现有的突发事件管理体系就可以包揽一切问题，事实上，对于突发环境事件所造成的环境损害，现有的应急机制是无法涵盖的。现有的应急法律中，并没有把环境意义上的“突发环境事件”纳入。然而，这也并不意味着只要有了突发环境事件的立法，一切问题就可以迎刃而解，突发环境事件本身的复杂性就决定了还需要科学技术的支持和社会公众的广泛参与，需要与其他法律、法规相互对应。事实上，有效应对突发环境事件本身对于实现环境保护而言具有重要的意义，而现有的突发事件应急管理的理论和方法是帮助实

现其目的的桥梁。

突发环境事件应对法的基本原则应包括：预防为主、预防与应急相结合的原则；政府主导和公众参与原则；统一领导和综合应对原则以及国际合作原则。为了能够有效地应对突发环境事件，突发环境事件应对法应当规定一些必要的基本法律制度。如应急预案制度、预警制度、信息制度、紧急状态与强制制度、公众参与制度、生态评估和调查制度、生物救援和环境修复制度等。这些基本制度是突发环境事件应对法的核心内容，是突发环境事件应对法的目的和原则的体现与具体化。

本书的创新之处在于：第一，对突发环境事件的概念进行了深入的辨析、作出了更科学地界定并分析了“突发环境事件”对于“一般突发事件”的特殊性质；第二，论证了应对突发环境事件的一般要求，包括参与主体的政府环境责任和公众的参与机制，以及按照事件发展的不同阶段而设置的应对机制；第三，从法理和实际案例两个角度分别论证了突发环境事件应对立法的必要性、可行性，并探讨突发环境事件法的法律定位、原则和主要制度的构建。

Abstract

Environmental disasters brought about by the frequent occurrence of environmental emergencies worldwide intensified. The profound impact of environmental emergencies has caused widespread concern in society, but the focus of attention is often focused on the direct or indirect public personal and property interests of the damage and destruction of the social order, led to environmental emergencies environmental damage, as well as biological and rescue and environmental emergencies occur fix the problem but few people interested. But the environmental damage of environmental damage is reflected in the environmental interests of the public. Environmental benefits, although there is no personal interests and property interests are so intuitive and measurable, but this interest is more important than the personal and property interests the interests of the foundation and source of all human interests exist. Strengthen the system construction of the emergency response to environmental emergencies, and improve China's Environmental Emergency legislation should be the concern of environmentalists a major event is worth the environmental law experts pay attention to major events.

The Government should bear the primary response responsibility to play a leading role in the environmental emergencies. For one hand, the government is the provider of public goods, duty-bound to should assume the main responsibility for environmental protection; on the

other hand, because the Government public resources focus on the power of all deal with the crisis. In addition, active participation and collaboration of the public in the process of Environmental Emergency is essential for an effective response to environmental emergencies. The NGO also played an integral role in the response of environmental emergencies.

In accordance with the stage of development of environmental emergencies, environmental emergencies, emergency treatment can be divided into three stages, namely the prevention of environmental emergencies stage, to deal with the disposal phase of environmental emergencies and unexpected environmental events after the recovery phase. In the prevention phase, contingency plans for system emergencies, preventive measures system, the emergency preparedness system, monitoring and early warning system; in response to the disposal phase of emergency treatment and monitoring, environmental emergencies emergency end; afterwards recovery phase, the occurrence of unexpected events, the impact on areas of environmental monitoring and assessment system as well as biological rescue, environmental restoration and reconstruction system.

The basic principles of the environmental emergencies law should include: the principle of prevention; government-led and public participation principle; unified leadership and comprehensive response and international cooperation principle. In order to be able to respond environmental emergencies effectively, the law should provide the necessary basic legal system such as system contingency plans, early warning systems, information systems, a state of emergency and mandatory system, public participation system, ecological assessment

and investigation systems, biological rescue and environmental remediation system.

Environmental emergencies to deal with is a systematic project, if there is no perfect legal protection, environmental emergency response mechanism is difficult to effectively play a role. China's existing laws and regulations can not achieve the true meaning of the environmental law for environmental emergencies. Therefore, in theory, there is the need for unexpected environmental incident response. The domestic Bohai Bay oil spill and the comparative study of foreign oil spill in the Gulf of Mexico, found the problems exist in the real practice, this illustrates the necessity of environmental emergencies response method from a practical perspective. Response to environmental emergencies in China's socialist concept of sustainable development, the harmonious development of man and nature under the spirit of advocacy legislation also has a practical feasibility.

目 录

导论	(1)
一、研究目的与意义	(1)
二、国内外研究综述	(3)
三、研究内容	(7)
第一章 突发环境事件的界定及其危害	(10)
第一节 突发环境事件概念的界定	(10)
第二节 突发环境事件涉及的范围	(32)
第三节 突发环境事件的主要危害	(34)
一、突发环境事件造成环境损害	(34)
二、突发环境事件造成人的健康、财产损失	(35)
三、突发环境事件造成社会经济危害、危及 社会稳定	(37)
第二章 突发环境事件的特质	(39)
第一节 突发事件的一般特征	(39)
第二节 突发环境事件的特殊性	(41)
一、突发环境事件带来环境损害的后果	(43)
二、突发环境事件的应对应采取预防为主 态度和措施	(46)
三、需立刻采取有效措施控制和恢复突发环境事件 所产生的环境损害	(47)
四、应对突发环境事件的有关法律的特别要求	(48)

第三章 应对突发环境事件的一般要求	(53)
第一节 参与主体的应对要求	(53)
一、政府在应对突发环境事件中的主导作用	(53)
二、社会公众在应对突发环境事件中的积极 配合和参与	(66)
三、非政府组织在应对突发环境事件中的 不可或缺	(81)
第二节 不同阶段的应急处置要求	(88)
一、事前阶段的预防为主	(89)
二、事中阶段的有效处置	(105)
三、事后阶段的调查评估、生物救援和环境恢复 ...	(117)
第四章 突发环境事件应对法的必要性和可行性分析 ...	(125)
第一节 从理论角度阐释立法的必要性——现有的法律 法规不能解决突发环境事件的问题	(125)
一、《宪法》的规定	(126)
二、《突发事件应对法》的规定	(127)
三、环境保护法律的规定	(128)
第二节 从实证的角度阐释立法的必要性	(134)
一、美国墨西哥湾漏油事件	(134)
二、渤海湾溢油事件	(139)
第三节 突发环境事件应急立法的可行性	(144)
第五章 突发环境事件应对法的构建	(147)
第一节 突发环境事件应对法的法律定位	(147)
第二节 突发环境事件应对法的法律原则	(150)
一、预防为主、预防与应急相结合的原则	(150)
二、政府主导和公众参与原则	(152)
三、统一领导和综合应对原则	(153)

四、国际合作原则	(157)
第三节 突发环境事件应对法的基本制度	(159)
一、突发环境事件应急预案制度	(160)
二、突发环境事件预警制度	(162)
三、突发环境事件信息公开制度	(165)
四、突发环境事件应急保障制度	(169)
五、突发环境事件应急的紧急协商制度	(172)
六、突发环境事件生态恢复制度	(173)
结语	(175)
附录	(176)
附录一 中华人民共和国突发事件应对法	(176)
附录二 国家突发环境事件应急预案	(190)
附录三 突发环境事件应急预案管理暂行办法	(205)
参考文献	(212)

导 论

一、研究目的与意义

笔者之所以专门讨论这个主题，缘于 2005 年的松花江污染事件，2010 年的紫金矿业事件、震惊世界的墨西哥溢油事件，2011 年的渤海湾漏油事件，当全世界都开始关注环境保护，当立法者将环境保护的条款写进法律，当环境法学者探究权利与义务如何探寻保护环境的出路，突发环境事件这个有点边缘性的概念却显得冷僻。然而，突发事件、应急处置这样的概念似乎在公共管理学上更为常见。诚然，汶川地震、舟曲泥石流、SARS 这样的突发社会公共事件引发的社会危害性和造成的人身、财产损害引起公共管理学上的关注更容易理解。然而，将关注的眼光再延伸一个长度，从关注人民生命财产安全延伸到关注这些事件是否造成环境损害，这里不仅包括植被的破坏，还包括物种栖息地的破坏、生态系统的破坏、河流或者湖泊的污染，这些事件是与保护环境密切相关的重大事件，是应该引起环境法学者关注的重大事件，是值得环境法学界引起重视的重大事件。

以 2011 年发生的渤海湾溢油事件为例，它彰显了对待突发环境事件的重要性。在溢油事件发生过程中，政府的作为、公众的监督、石油公司的态度，都凸显了我国在突发环境事件中的法律漏洞、行政缺陷。在整个事件过程中，以《突发事件应对法》、《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）等为代表的相关法律、法规，提供了相应的法律保障，也

显露出了其中的不足。

松花江污染事件已经过去、汶川地震已经过去、紫金矿业事件已经过去、渤海湾溢油事件也已经过去，然而是否可以就此松弛紧张的神经？答案是否定的。因为突发环境事件几乎每天都在发生，或大或小，而且近些年的发生频率也在呈上升趋势。美国著名政治家汉密尔顿曾说过：“意外事件是会在一切社会里产生，无论这些社会是怎样组成的。”^①因此，突发环境事件的预防机制、应急机制的构建一点也不能松懈，更应得到重视和不断地完善。突发环境事件，不管是自然灾害造成的还是人为因素造成的，随时都可能骤然而至，国家对此要加强防范，应对突发环境事件要有法可依，让法律成为应对突发环境事件的坚强基石。近些年的突发环境事件引发了人们对于完善突发环境事件应急机制的普遍关注，促成立法机关与政府的深刻反思，通过立法和制度上的完善来共同优化突发环境事件的防范机制与应急处置机制。

罗伯特·吉儿曾说过：“危机研究和管理的目的就是要最大限度地降低人类社会悲剧的发生。”^②环境危机下除了降低人类社会悲剧的发生，还要最大限度地降低环境悲剧的发生，当然从长远上讲，降低环境悲剧最终也是为了降低人类社会悲剧的发生。公共管理的危机管理目的，决定了保护环境、减少环境损害仅仅依靠公共管理的有关法律制度是不够的。因此，环境法学界没有理由再一如既往地冷眼旁观、沉默不语，而是应该与公共行

① 马怀德：《应急反应的法学思考》，中国政法大学出版社2004年版，第161页。

② R. T. Curr, ed. Handbook of Political Conflict: Theories and Research, Collier & Macmillan Publisher Co., 1981, p. 7. 转引自应松年主编：《突发公共事件应急处理法律制度研究》，国家行政学院出版社2004年版，第2页。

政管理学界共同展开对突发环境事件应对机制的研究,深入探讨如何通过立法来建立、健全专门应对突发环境事件的应急机制。

二、国内外研究综述

目前,我国针对突发环境事件应急机制的法治研究还处在起步阶段,较多的著作是关于应急法律制度的研究。如韩大元、莫于川先生的《应急法制论——突发事件应对机制的法律问题研究》。该著作系统梳理、反思和重构关于危机管理和应急法制的基本理论;系统考察研究国外危机管理和应急法制的基本做法和经验教训;系统研究我国危机管理和应急法制建设现状;探索改善我国危机管理和应急法制的有效路径;提供进一步研究危机管理和应急法制的路径和方法。另外还有戚建刚先生的《中国行政应急法律制度研究》,莫于川、肖竹先生的《突发事件应对法律制度解析与案例指导》等。但是突发环境事件的应急法制研究,国内尚无专著。也有很多学者从环境科学的角度探讨环境应急问题,如郭振仁、张剑鸣、李文禧编的《突发性环境污染事故防范与应急》,从环境科学的角度构建我国环境污染事故防范和应急技术支持体系框架,提出部分急需的技术规范与指南。另外还有陆新元主编的《环境应急响应实用手册》,傅桃生主编的《环境应急与典型案例》等。这些著作从环境科学的角度介绍了在现有的法律、法规和规章体系下,水污染、危险化学品污染、固体废物污染、大气环境污染、海洋环境污染等方面突发环境事件的应急处置方法和案例。环境法学既是法学的一个独立学科,也是环境科学的分支学科,是法学与环境科学相结合而产生的新兴边缘学科,具有自然科学和社会科学交叉的突出特点。^①因此,

^① 史学瀛主编:《环境法学》,清华大学出版社2006年版,第4页。

环境法学与环境科学的著作是研究法律问题时必须同时重视的。

自 2005 年松花江水污染事件之后,围绕突发环境事件应急机制的法律思考有明显增多的趋势。在突发环境事件相关范畴的讨论中,学者们对突发环境事件的概念并没有达成一致的意见,对突发环境事件的概念缺乏系统的研究和科学的界定。《国家突发环境事件应急预案》中对突发环境事件的界定是:“突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、重大财产损失和对全国或者某一地区的经济社会稳定、政治安定构成重大威胁和损害,有重大社会影响的涉及公共安全的环境事件。”^①《国家突发环境事件应急预案》对突发环境事件的界定完全倾向于“事件”两字,而忽略了“环境”两字。常纪文先生所指的突发环境事件是:“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。”^②常纪文先生认为,人为因素是突发环境事件的特征之一,但是自然灾害这样的非人为因素并不属于致害原因。张润昊将环境事件作广义和狭义的区别,突发环境事件中的环境事件应取狭义之意,是人为因素引起的次生环境问题。他将突发环境事件表述为:“突然发生的因人为因素致使生态环境受到严重破坏,会严重危害公众人身、财产安全或者有危害之虞的生态破坏、环境污染和环境安全事件。”^③显然,这一定义借鉴了常纪文先生对突发环境事件的定义。此外,还有学者将突发环境事件划分为由人为活动引起的和由自然灾害引起的。尽管众学者并

① 《国家突发环境应急预案》附则,7.1 名词术语定义。

② 常纪文:“我国突发环保事件应急立法存在的问题及其对策(之一)”,载《宁波职业技术学院院报》2004 年第 4 期。

③ 张润昊、袁岳霞:“突发环境事件应急机制的几个理论问题”,载《辽东学院学报(社会科学版)》2007 年第 2 期。

没有达成共识,但是可以看出,环境学者已经把突发环境事件的定义的侧重点转移到了环境上。

对突发环境应急事件的应对偏向寄希望于公共管理法方面的突发事件应急机制范畴,忽略了突发环境事件的环境方面的特殊性,以及在突发环境事件中环境法学的属性和要求。如张润昊先生认为,突发环境应急机制归属于突发事件应急机制的范畴,通过突发环境事件应急系统的运作,能迅速有效地制止或者消除突发环境事件的危害,迅速有效地处理危害后果,使社会经济系统恢复正常运行。^①

我国环境应急现状不容乐观,尤其是松花江水污染事件过后,整个环境应急体制的弊端更多地暴露出来。而产生这种弊端的原因是什么,是立法上的不完善,还是制度上的不合理,或是现实中执法有问题?尽管有些学者指出了部分问题,如预警监测不准确、缺乏综合协调指挥部门、公众知情权未得到保障^②等,但对这些问题没有全面、系统的探讨。

对于如何完善立法、如何有效地应对突发环境事件、如何设置应急处置制度等这些问题,很少有学者进行系统的研究,有的只是如蜻蜓点水般地给出立法建议,如常纪文先生提倡“以目标模式组成应急立法的体系结构,结合实际制定实施战略,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》”。^③有的浅尝辄止,分析了我国现有突发环境事件应急制

① 张润昊、袁岳霞:“论突发环境事件应急机制的基本范畴”,载《襄樊学院学报》2007年第3期。

② 戚建刚、杨小敏:“‘松花江水污染’事件凸显我国环境应急机制的六大弊端”,载《法学》2006年第1期。

③ 常纪文:“我国突发环保事件应急立法存在的问题及其对策(之二)”,载《宁波职业技术学院院报》2004年第5期。