

WOGUO TUFA HUANJING SHIJIAN ZHONGDE
GONGMIN QUANLI BAOZHANG JIZHI YANJIU

我国突发环境事件中的 公民权利保障机制研究

向佐群 ◎ 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

本书是国家社科基金一般项目
“我国突发环境事件中的公民权利保障机制研究（项目编号 13BFX048）”
最终研究成果

我国突发环境事件中的 公民权利保障机制研究

向佐群 ◎ 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

我国突发环境事件中的公民权利保障机制研究 / 向佐群著. —北京:
知识产权出版社, 2019. 9

ISBN 978 - 7 - 5130 - 6390 - 6

I. ①我… II. ①向… III. ①公民权—权益保护—研究—中国 IV. ①D921. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 169106 号

责任编辑: 彭小华

责任校对: 王 岩

封面设计: 韩建文

责任印制: 孙婷婷

我国突发环境事件中的公民权利保障机制研究

向佐群 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司 网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区气象路 50 号院 邮 编: 100081

责编电话: 010 - 82000860 转 8115 责编邮箱: huapxh@sina.com

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102 发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京九州迅驰传媒文化有限公司 经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 720mm × 1000mm 1/16 印 张: 19.25

版 次: 2019 年 9 月第 1 版 印 次: 2019 年 9 月第 1 次印刷

字 数: 310 千字 定 价: 88.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 6390 - 6

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录 contents

第一章 我国突发环境事件及公民权利保障机制概述	1
第一节 突发环境事件基本内涵	1
一、突发环境事件的界定	1
二、突发环境事件的特征	6
第二节 1989 年以来我国突发环境事件概述	7
一、1989 年以来《中国环境状况公报》统计的突发环境 事件概况	7
二、1989 年以来四种突发环境事件划分标准演进	10
三、1989 年以来突发环境事件发展的三个阶段	12
四、1989 年以来突发环境事件的发展与治理特点	13
第三节 突发环境事件中的公民权利保障机制概述	16
一、突发环境事件中的公民权利保障机制的界定	16
二、突发环境事件中对公民权利保障建立多元权利保障机制 的必要性	20
三、突发环境事件中公民权利保障与救济方式	22
第二章 我国突发环境事件中的公民权利表现形态与理论基础	26
第一节 我国突发环境事件中的公民权利表现形态	26
一、我国突发环境事件中的传统法律权利形态	27
二、我国突发性环境事件中的新型权利形态——环境权	30
三、突发环境事件中因行政应急权而生的公民程序权利	36

第二节 突发环境事件中公民权利保障机制的理论基础·····	43
一、社会正义与环境正义是突发环境事件中公民权利保障机制的 伦理基础·····	43
二、利益均衡是突发环境事件中公民权利保障机制的利益 保障基础·····	48
三、环境利益是突发环境事件中公民权利保障机制的环境 保障基础·····	54
第三章 我国突发环境事件中的公民权利保障机制现状考察 ·····	63
第一节 我国突发环境事件中的公民权利立法保障机制概况·····	63
一、公民权利立法保障机制概述·····	63
二、我国突发环境事件的立法概况·····	65
三、我国突发环境事件立法中的公民权利保障的相关规定·····	68
四、我国其他综合性救助立法中公民救助权的规定·····	74
五、我国突发环境事件中的公民权利保障立法特点·····	76
第二节 我国突发环境事件中的公民权利行政保障机制现状考察·····	78
一、突发环境事件中的行政救济概念与类型·····	78
二、我国突发环境事件中的公民权利行政保障机制现状考察·····	83
三、我国突发环境事件中的公民权利行政保障机制优势·····	90
四、我国突发环境事件中的公民权利行政保障机制的成效·····	91
第三节 我国突发环境事件中的司法救济机制现状考察·····	92
一、司法救济的概念与特征·····	92
二、我国突发环境事件中的公民权利保障而引起的民事 诉讼实践·····	93
三、我国突发环境事件中行政诉讼救济机制现状考察 ·····	102
四、我国突发环境事件中的刑事诉讼救济机制现状考察 ·····	111
第四节 我国突发环境事件中的公民权利自力与社会保障机制概况·····	120
一、自力救济与社会救济的界定 ·····	121
二、我国突发环境事件中的公民自力救济的类型与必要性 ·····	126
三、我国突发环境事件中公民权利社会救济保障类型、形式 与必要性 ·····	130

四、我国突发环境事件中的公民自力救济的实践	134
五、我国突发环境事件中公民权利社会救济保障机制 现状考察	136
第四章 我国突发环境事件中的公民权利保障机制的审视	142
第一节 我国突发环境事件中的公民权利立法保障机制的审视	142
一、我国突发环境事件中公民权利立法保障存在问题的缘起	142
二、立法不作为是我国突发环境事件中公民权利立法保障的 首要问题	145
三、立法漏洞是我国突发环境事件中公民权利立法保障的 次要问题	146
第二节 我国突发环境事件中的公民权利行政保障机制的审视	152
一、我国突发环境事件中的行政保障立法中存在问题	153
二、我国突发环境事件中的行政保障机制实践中存在问题	156
第三节 我国突发环境事件中的司法救济机制的审视	158
一、我国突发环境事件中的公民权利保障而引起的民事诉讼 的审视	158
二、我国突发环境事件中的行政诉讼救济机制的审视	163
三、我国突发环境事件中的公民权利保障中的环境刑事诉讼 的审视	165
第四节 我国突发环境事件中的公民权利自力救济与社会保障机制 的审视	172
一、我国突发环境事件中的公民自力救济的审视	172
二、我国突发环境事件中的公民权利社会救济保障机制 的审视	174
第五章 日本与美国突发环境事件中的公民权利保障机制	178
第一节 日本公害中的公民权利保障机制	178
一、日本公害立法的历程及基本内容	178
二、日本公害中的受害者的权利救济体系	182

三、日本公害中公民权益保障机制对于我国的借鉴	189
第二节 美国突发环境事件中的公民权利保障机制	192
一、美国重大突发环境事件及对公民权利保障产生的影响	192
二、美国突发环境事件中的公民权利保障的发展、立法规定与 保障途径	194
三、美国突发环境事件中的公民权利保障对于我国的启示	205
第六章 完善我国突发环境事件中的公民权利保障机制	209
第一节 完善我国突发环境事件中的公民权利立法保障机制	210
一、改革我国突发环境事件中的公民权利立法保障的 总体设计	211
二、完善我国突发环境事件中公民权利立法	228
第二节 完善我国突发环境事件中的公民权利行政保障机制	238
一、我国突发环境事件中的行政救济机制总体设计——制定 《环境纠纷处理法》	238
二、我国突发环境事件中的单行行政救济制度的立法完善	245
三、我国突发环境事件中的公民权利行政保障机制的执行问题 的破解	247
第三节 完善我国突发环境事件中的公民权利司法保障机制	248
一、我国突发环境事件中的公民权利司法保障机制的总体 设计——环境司法专门化	249
二、完善我国环境民事诉讼	253
三、完善我国环境行政诉讼	261
四、完善我国环境刑事诉讼	265
第四节 完善我国突发环境事件中的公民权利自力和社会保障机制	273
一、我国突发环境事件中的公民权利的自力保障机制的 法律规制	273
二、我国突发环境事件中的公民权利社会保障机制完善	276
主要参考文献	283

第一章 我国突发环境事件及公民 权利保障机制概述

第一节 突发环境事件基本内涵

一、突发环境事件的界定

(一) 突发事件的界定

根据汉语的字面意义解释，突发即突如其来的，没有预料的，事件根据《汉语大辞典》的解释，是历史上或者社会上已经发生的大事情。突发事件即是突如其来的，没有预料的，历史上或社会上已经发生的大事情。由于在不同语境以及不同学科中，同样的语词有不同的语义，我们主要从法学领域探讨其内涵。

突发事件在学术研究和实践中有不同的称谓，有的称为突发公共事件，但笔者认为我们所研究的突发事件在学界已经形成共识，即突发事件应该是涉及多方利益以及公共安全的事件，因此在本书中统一表述为“突发事件”。如南京大学社会学教授认为突发事件即突发公共事件。我国于2005年制定《国家突发公共事件总体应急预案》，于2007年颁布《突发事件应对法》，于2013年颁布《突发事件应急管理办法》，可见突发公共事件与突发事件的概念慢慢统一。

最早在学术上对于“突发事件”进行研究的是赵举海，他认为突发事件是超越常态、脱离常轨的事件。一般可分为自然性质和社会性质两大类。他概括了突发事件的五个特征：时间上的突发性、主体上的聚众性、色彩上的情绪性、

质量上的层级性、后果上的破坏性。^① 这一界定简单易懂,为后来的学者奠定了学术研究基础,但概念范围太广,且分类与特征不符,突发事件包括社会性事件和自然性事件,而自然性事件不具有主体上的聚众性和色彩上的情绪性这两个特征,因此这一概念的内涵和外延不是很明确。

朱力教授将突发事件定义为人们尚未认识到的在某种必然因素支配下瞬间产生的、给人们和社会造成严重危害、重大损失且需要立即处理的破坏性事件。他认为突发事件有四个特征:一是产生的瞬间性,二是爆发点的偶然性,三是发展趋势的危机性,四是后果对主体与社会具有危害性。^② 这一定义包括了突发事件的几大要素,学者们基本形成共识,只是语言文字表述方面存在差异。

2003年“非典”的发生,加快了我国对于突发事件的立法规范。2007年出台了《突发事件应对法》,这部法律吸收学者们的建议,在第3条对突发事件进行了界定,指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。从这一定义可以得出突发事件既包括因自然因素造成的,也包括因人为因素造成的两类,包括突发性、危害性以及应急处理性几个要件。

(二) 环境事件的界定

环境事件根据字面意义的理解是因环境引发的大事件。从法律上讲,事件是能引起法律关系变化的法律事实之一,法律事件是指法律规范规定的不依当事人意志为转移的能够引起法律关系产生、变更与消灭的客观事实,包括自然事件和社会事件。环境事件从法律角度如何界定呢?环境如何成为事件呢?在20世纪初人们可能是无法想象的,但随着现代化国家工业文明的快速发展,环境也就慢慢成了事件。最早世界上不是称为环境事件,而是称为公害事件,如20世纪发生的八大公害事件,具体指因环境污染造成的在短期内人群大量发病和死亡的事件。英美法中称为“Public nuisance”,在日本,公害概念最早出现在明治十年的大阪府议会中,与公益概念相对,意味着现代生产对人体造成的损害。^③ 由于工业快速发展,对人体损害事件增多,公

① 赵举海:“突发事件及其对策”,载《河北法学》1990年第5期,第1页。

② 朱力:“突发事件的概念、要素与类型”,载《南京社会科学》2007年第11期,第81~84页。

③ 包茂红:“日本环境史研究”,载《全球史评论》2011年第1期,第54页。

害的范围不断发生变化,首先是在全国的府县出现这个词,主要指大气污染、水污染、噪声、强震动、恶臭等公共卫生问题。^①其后,公害的范围不断拓宽,并且制定了《公害对策基本法》对公害进行界定:以由于日常人为活动带来的环境污染以致破坏为媒介而发生的人和物的损害。^②这一定义包括四个方面的意思:(1)公害是人类反复进行的日常正常活动所产生的损害,区别于灾害;(2)公害必须是以地域性的环境污染以致破坏为媒介而产生的损害;(3)起因于环境污染乃至破坏,在人的健康或财产上发生的具体的损害,区别于环境污染,需要引起对人或财产的直接影响;(4)大体上包括大气污染、水污染、土壤污染、噪声污染、振动、地面沉降、恶臭七种。

我国台湾地区起初也称为“公害”,又称“环境损害事件”。^③我国台湾地区将公害定义为“因人为因素,致破坏生存环境,损害人民健康或有危害之可能”。公害的范围包括空气污染、水污染、噪音污染、土壤污染、固体污染、振动、恶臭、地盘下陷等传统公害,新科技发展引发的辐射污染及其他给生活带来的主管机关指定的污染。^④公害是一种人为活动所造成以及产生环境破坏,并使人身、财产及人所存在之环境遭受损害的法律事实。

从日本和我国台湾地区的公害事件定义来看,其共同点很明显,一是事件是人为因素导致的,自然因素不是公害产生的原因;二是事件导致环境污染或者环境破坏的结果且损害人之健康、安全、自由与财产。

我国大陆不称为公害,而称为环境事件,但无论是学术界还是实务界都没有对“环境事件”进行专门研究和立法,而只对突发环境事件研究和立法,根据日本的界定以及我国国情与立法状况,本书将环境事件界定为:因人为因素或者自然因素带来的环境污染或者环境破坏为媒介而导致人的健康、安全、自由以及财产受到损害的事实。环境事件根据不同标准可以有不同的分类,按事件的发生是否紧急分为突发环境事件和普通环境事件,因引起的原因的不同分为人为环境事件和自然环境事件。

① [日] 官本宪一:《“公害”的同时代史》,平凡社1981年版,第2页。

② [日] 原田尚彦:《环境法》,于敏译,马驥聪审校,法律出版社1999年版,第4页。

③ 陈慈阳:《环境法总论》,中国政法大学出版社2003年版,第330页。

④ 我国台湾地区所谓“公害纠纷处理法”第2条。

（三）突发环境事件的界定

学界认为，突发环境事件有广义狭义之说，我国学者李艳岩最早研究突发环境事件，认为突发环境事件也可称为环境紧急事件，是指突然发生，造成或者可能造成威胁公众健康、安全或财产损失的环境严重污染或破坏的事件。^①这一概念提出了突发性、危险性，对于事件的描述，没有涉及对于这类事件应该采取的措施。学者常纪文持狭义说，他将突发环境事件称突发环境保护事件，具体是指突然发生，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。^②学者张润昊持狭义说，他认为突发环境事件是指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、财产安全或有危害之虞的生态破坏、环境污染事件和环境安全事件。^③以上两个概念都未涉及引起环境事件的原因，但略有不同的是对于环境损害的不同列举，只是列举的环境影响之间存在差异，但他们都强调了突发环境事件的可控性。由环境保护部应急指挥领导小组办公室2015年编辑的《突发环境事件案例选编（第1辑）》和《突发环境事件案例选编（第2辑）》对于突发环境事件的界定是指突然发生，造成或可能造成环境污染或生态破坏，危及人民群众生命财产安全，影响社会公共秩序，需要采取紧急措施予以应对的事件，这一概念比较宽泛，包括了突发环境事件的突发性、危害性以及应急性这几个要素。^④

学术上突发环境事件的界定为立法提供了理论上的依据。首次在立法中对其界定是环境保护行政主管部门于2006年的《突发环境事件信息报告办法（试行）》中规定了突发环境事件的概念，是指突然发生，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。这一概念概括性较强，但未体现环境影响，主要是财产、人身和公共安全的影

① 李艳岩：“环境突发事件立法研究”，载《黑龙江社会科学》2004年第4期，第122页。

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”，载《宁波职业技术学院学报》2004年第4期，第1页。

③ 张润昊、毕书广：“论突发环境事件的几个理论”，载《郑州航空工业管理学院学报（社会科学版）》2006年第1期，第81页。

④ 环境保护部环境应急指挥领导小组办公室：《突发环境事件典型案例选编（第一辑）》，中国环境出版社2011年版。

响进行界定。其后国务院办公厅以国办函〔2014〕119号印发了《国家突发环境事件应急预案》，该文件将突发环境事件定义为由于污染物排放或自然灾害、生产安全事故等因素，导致污染物或放射性物质等有毒有害物质进入大气、水体、土壤等环境介质，突然造成或可能造成环境质量下降，危及公众身体健康和财产安全，或造成生态环境破坏，或造成重大社会影响，需要采取紧急措施予以应对的事件，主要包括大气污染、水体污染、土壤污染等突发性环境污染事件和辐射污染事件。这一概念列举了导致事件的主要原因、事件产生的影响以及可能造成的环境危害结果，既有列举也有概括性的规定，较为全面地涉及突发环境事件的几个要素，但语义有重复，如前半部分是有毒物质进入土壤、大气、水体等环境中，导致其环境质量下降，后面又重复说土壤污染、大气污染、水体污染、辐射污染等，这一概念的缺陷在2015年环境保护部颁布的专门规章《突发环境事件应急管理办法》中解决了，其对突发环境事件进行的界定，消除了这种重复，具体是指由于污染物排放或者自然灾害、生产安全事故等因素，导致污染物或者放射性物质等有毒有害物质进入大气、水体、土壤等环境介质，突然造成或者可能造成环境质量下降，危及公众身体健康和财产安全，或者造成生态环境破坏，或者造成重大社会影响，需要采取紧急措施予以应对的事件。这一界定包括这几个方面的含义：其一，我国突发环境事件既包括自然灾害引起的突发环境事件，也包括因各种人为因素导致的突发环境事件，因此这一含义表明我国的突发环境事件的范围比日本的公害范围广；其二，突发环境事件的导致损害的原因是有毒有害物质介入了各种环境因子中，造成了环境风险，这有别于其他突发事件；其三，除了造成环境风险外，还会影响公民的财产、健康以及导致其他社会影响；其四，突发环境事件通过提供应急措施预防、减少各种风险与破坏。本研究以这一广义概念为基础。

（四）突发环境事件与公害的关系

18世纪80年代，公害最早是指环境出现的恶臭、竞争中出现的欺诈等不良行为。20世纪初期西方经济的快速发展，环境也日渐恶化，慢慢地就把公害范围缩小，主要是指对公共卫生的损害。^①1967年日本出台《公害对策

^① 转引滨野翔平（Hamano Shohei）：《日本政府治理公害研究——以20世纪60—70年代三重县四日市公害为例》，2016年华东师范大学硕士论文。

基本法》。日本学界,如庄司光、宫本宪一、原田尚彦等学者引进美国的妨害行为,认为公害既包括公益妨害也包括私益妨害,既包括经济性损害,也包括对公民的健康等方面的损害,还包括对环境的侵害,对后二者的侵害远远大于对前者的侵害。公害含义不断拓展,公害具体是指在经济快速发展的过程中,由于各种原因导致的对自然或生活环境的侵害,也包括对民众健康和生活产生损害的社会性灾害。

公害与突发环境事件既有共同点,也有些许区别。它们有以下共同点:都是一种社会性的灾害,都危及自然及社会环境,造成环境污染和环境破坏,还会危及公民的生命与健康以及生活状况。它们存在以下不同点:第一,公害既包括长期积累所导致的污染与环境破坏,也包括突发性的环境事件,而本书研究的是突发性环境事件;第二,本书指的突发环境事件既包括人为因素所导致的社会性灾难,也包括自然因素导致的环境事件,如因地震导致的突发环境事件,但日本所指的公害则是因人为的因素所导致的突发环境事件。

二、突发环境事件的特征

参考不同学者的观点,^① 本书认为突发环境事件主要有以下几个特征。

(一) 突发环境事件的突发性

突发环境事件的首要特征是突发性,不确定性。无论是自然灾害的发生还是人为事故的发生都是无法预料的,尤其是现代科技发展,人口流动性增加,社会的风险越来越多,因此突发环境事件的发生无论是在国内还是在国外都越来越频繁。

(二) 突发环境事件的复杂性

突发环境事件的复杂性表现如下:一是突发环境事件的诱发因素非常复杂,引起突发环境事件的诱因很多,有自然灾害,有安全生产事故,还有普通的消费行为累积到一定程度,情形复杂,诱因多样;二是突发环境事件产生的危害后果比较复杂,造成或者可能造成危害公民财产和健康,危及公共

^① 参考环境保护部环境应急指挥领导小组办公室编:《突发环境事件案例选编》,中国环境出版社2015年版,该书认为突发环境事件有类型成因的复杂性、发生发展的不确定性、时空分布的差异性等六个特征,参考刘效农,“引发突发环境事件的原因及防范对策”,载《污染防治技术》2009年第8期,该文认为突发环境事件有处置的紧迫性、危害的严重性等7个特征。

安全,破坏环境与资源后果等,并且这些危害无法在短期里呈现,潜伏期较长;其三,突发环境事件影响的范围复杂,突发环境事件发生后,由于环境因子具有流动性,其影响的范围也非常复杂,如有毒物质扩散至大气、河流中,其污染的范围界限就难以确定。

(三) 突发环境事件危害的严重性

突发环境事件一旦发生会对公民、社会、环境等多方面造成不同的危害,有些危害无法弥补,严重威胁人类生存。突发环境事件的发生首先造成或可能造成环境的破坏,导致环境质量下降,这是突发环境事件区别于其他突发事件的根本表现,这也是突发环境事件最严重的危害,有些危害的发生难以修复,需要花费几十年甚至上百年的时间去修复,影响当代人或者后代人的生存环境和权利;其次突发环境事件对于公民造成或可能造成的财产、健康、生命等方面的影响;最后突发环境事件对社会及其他方面的公共利益造成或可能造成影响。

(四) 突发环境事件应对的艰巨性

突发环境事件的前三个特征决定了应对突发环境事件的任务非常艰巨。其应对的艰巨性主要体现如下:一是突发环境事件应对的紧急性,突发环境事件发生后如果未能及时作出反应,会导致环境风险扩大,损失成倍增长;二是突发环境事件的诱因、危害范围以及危害后果的复杂性,应对过程非常不确定,任务非常艰巨;三是突发环境事件发生的危害潜伏性和长期性决定突发环境事件应对的艰巨性,能够感知的危害能够及时消除或防范,但潜伏的危害就无法及时应对。

第二节 1989 年以来我国突发环境事件概述

一、1989 年以来《中国环境状况公报》统计的突发环境事件概况

1990 年 6 月 2 日由国家环境环保局首次公布《1989 年中国环境状况公报》,没有涉及工业污染事故,只提及污染主要集中在大城市。^① 1989 年我国开始编写环境科学年鉴,第一年叫环境科学年鉴,从 1990 年开始称为环境年

^① 参见王子强、杨朝飞:《1990 年中国环境年鉴》,中国环境科学出版社 1991 年版,第 426~441 页。

鉴,当年年鉴中没有涉及环境事故,1990年的环境年鉴中设有一项“1972~1988年环境大事记”,此记载中没有记录1972~1988年所发生的重大环境污染事故,其中1995年没有单独环境年鉴,其内容并入1996年的环境年鉴中。自此我国每年公布《中国环境状况公报》,编写中国环境年鉴,本节内容根据我国环境状况公报与环境年鉴的内容而撰写。^①因我国近三十年以来处在改革与社会转型中,经济快速发展对环境影响越来越大。我国环境状况公报与环境年鉴对于环境的记录标准不一致,尤其是对于突发环境事件的记录标准不同,我国有史以来的突发环境事件根据环境状况公报的情形分为以下几个方面。

(一) 1990年至2006年中国环境状况公报中述及的突发环境事件概况^②

1990年至2006年中国环境状况公报中将突发环境事件称作环境污染事故,其与突发环境事件的表述稍有不同,环境污染事故主要指由于人为的因素而突然引发的对于环境造成污染和破坏的事件,而因自然因素引起的环境事件没有纳入其范围,单独有自然灾害统计数据栏。但1993年的环境年鉴中专门界定了环境污染与破坏事故,具体指由于违反环境保护法规的经济、社会活动与行为,以及由于外部因素的影响或不可抗拒的自然灾害等原因,致使环境受到污染,国家重点保护的野生动植物、自然保护区受到破坏,人体健康受到危害,社会经济和人民财产受到损失,造成不良社会影响的突发性事件。^③这个概念比较宽泛,与我们前文讲述的概念较为一致。

1990~2006年的环境状况公报与环境年鉴对于突发环境污染事故的记录主要有:环境污染事故的类型、环境污染事故的数量、环境污染事故的损失以及重大突发环境污染事故等内容。

环境污染事故的类型主要有废水污染事故、废气污染事故、固体废物污染事故、噪声污染事故、渔业污染事故及其他污染事故。根据统计资料显示,废水污染事故占比最高,其次是废气污染事故,再次是渔业污染事故,最后是

^① 参见中华人民共和国环境保护部网站: http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201606/t20160602_353138.htm。浏览日期:2016年12月14日。

^② 参见中华人民共和国环境保护部网站: http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/1996/200211/t20021115_83143.htm,《中国环境状况公报》。浏览日期:2016年12月14日。

^③ 参见王子强、杨朝飞:《1992年中国环境年鉴》,中国环境科学出版社1993年版,第426~441页。

固体废物污染事故与噪声污染事故，其他类型的污染事故数量极少。这种污染事故组成比例与当时的经济发展模式相一致，主要是企业没有经过处理就排放污水与废气，造成大气、水及海洋污染，酿成突发环境污染事故。由于每年统计环境污染事故的标准不同，所以从环境状况报告找不出环境污染事故发展的趋势，有的年份高，有的年份低，但总体趋势是突发污染事件数量在减少。

突发环境污染事件引发的环境损失比较严重，主要是引起公民的生命健康伤害以及经济损失，生命健康损害方面主要是记录特别重大突发污染事件引发的伤亡人数，每年因突发污染事故引起的经济损失在递增，主要是污染农田，造成农作物、鱼虾等损失。

1992 年与 2006 年的环境年鉴中的统计数据对于环境污染事件根据危害程度进行了分类，把环境污染事件分为四级：特别重大、重大、较大、一般污染事故。1992 年、1993 年、1995 年、1996 年、1998 年的环境状况公报与环境年鉴中记录了当年发生的重大突发环境污染事件，记录了基本的事件原因与造成的危害后果。

（二）2006 年以来突发环境事件发生概况

2007 年开始我国环境状况公报与环境年鉴称突发环境事件，不再称环境污染事故。有关突发环境事件的记录内容主要是突发环境事件的数量、类型、损失。突发环境事件的分类根据突发环境事件造成的危害分为特别重大事件、重大事件、较大事件与一般事件，沿袭 2006 年的分类标准，突发环境事件的数量在不断下降，尤其是特别重大突发环境事件数量在下降，重大事件的数量也在下降，一般事件的数量在 2014 年前有些反复，但是到 2015 年后数量在下降，从一年四五百起到 330 起，可见下降的幅度较大，《2016 年中国环境状况公报》没有记录突发环境事件的相关事宜，通过其他渠道也无从考证 2016 年突发环境事件的发生状况。

2010 年前的环境状况报告与环境年鉴公报了直接经济损失，但 2010 年后不再公报，直接损失总量有起伏，没有基本规律可寻，可能是 2010 年后取消直接经济损失的一个原因。直接经济损失不足以说明事件的危害程度，其实突发环境事件对于环境的损失与破坏没有纳入我国目前的损害记录范围，这种损害对于人类的发展有时是致命的，同时也是无法估量的，不可逆转。

（三）从 1995 年起记录的特大重大突发环境事件概况

1992 年起我国环境状况报告中首次把突发环境事件分为四种类型，包括特别重大、重大、较大、一般四个等级，并对其界定，确定了划分的标准。2006 年、2014 年国务院相继出台《国家突发环境事件应急预案》，对于特别重大、重大、较大、一般环境突发事件重新进行了界定，确立了划分的标准。

根据 1992 ~ 2015 年的环境状况报告与环境年鉴的统计，我国发生的特别重大的突发环境事件共有 53 起，发布在 1995 ~ 2015 年，其中 2000 ~ 2008 年没有具体列举特别重大突发环境事件，但年鉴可计算出 2005 ~ 2008 年共有特别重大事件 20 件，而 2000 ~ 2004 年的特别重大突发环境事件无法查找，因为前后计算突发环境事件的等级标准不同。从环境状况报告来看，1999 年发生的特别重大突发环境事件最多，共发生了 7 件特别重大突发环境事件，其余年份一般是 3 ~ 4 件，造成特别重大的突发环境事件的主要原因是安全生产、交通运输事故、违法排污以及其他情况。只有 1999 年前发生的事件公报了其直接损失，后来的特别重大突发环境事件没有公报突发环境事件的直接损失。直接损失的范围主要是对公民生命与健康的影响，农作物和鱼虾等财物损失。

二、1989 年以来四种突发环境事件划分标准演进

我国突发环境事件的分类标准因为经济的不断发展在不断改变。在环境状况公报以及相关的立法中对于突发环境事件一共三次提出了划分标准。一次是在 1992 年的中国环境状况公报中明确提出，那时我国的突发环境污染事故主要是工业污染事故，损害小，标准低，造成特别重大的污染事故的最高的直接经济损失标准是 10 万元以上，具体标准如表 1-1。第二次、第三次划分标准不是在环境状况公报中，而在国务院于 2006 年、2014 年出台的《国家突发环境事件应急预案》的规范性文件中，立法规格提升，标准也提升了。具体标准如表 1-1，特别重大的突发环境事件的直接经济损失标准从 10 万元上升为 1000 万元到一亿元的标准，伤亡人数的标准也在不断变化，1992 年特别重大的标准是只要有人死亡，而 2006 年到 2014 年的特别重大的伤亡标准为死亡 30 人以上，中毒或者重伤 100 人以上，普通的突发环境事件的标准都是直接经济损失 500 万元以上，死亡 3 人以下或者 10 人以下中毒等。