



特大城市环境风险防范与 应急管理法律研究

Laws on Risk Prevention and Emergency Response for
Environmental Incidents in Mega Cities

徐向华 孙潮 刘志欣 主编

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

特大城市环境风险防范与 应急管理法律研究

Laws on Risk Prevention and Emergency Response for
Environmental Incidents in Mega Cities

徐向华 孙潮 刘志欣 主编

图书在版编目(CIP)数据

特大城市环境风险防范与应急管理法律研究 / 徐向
华, 孙潮, 刘志欣主编. —北京: 法律出版社, 2011. 10
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2606 - 0

I. ①特… II. ①徐…②孙…③刘… III. ①特大城
市—城市环境—环境管理—法律—研究—中国 IV.
①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 207143 号

特大城市环境风险防范与
应急管理法律研究

徐向华 孙 潮 刘志欣 主编

责任编辑 王旭坤
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16

版本 2011 年 11 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 世纪千禧印刷(北京)有限公司

印张 22 字数 326 千

印次 2011 年 11 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 2606 - 0

定价:59.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本书为国家863计划重大项目课题“特大城市重大环境污染事件应急技术综合示范”（课题编号：2007AA06A401）之“特大城市环境风险防范与应急的政策法规保障体系研究”子课题的最终研究成果。

“特大城市环境风险防范与应急的政策法规保障体系研究”

课题组成员

主 持 人：徐向华（上海交通大学凯原法学院）

孙 潮（中共上海市闵行区委员会）

副主持人：刘志欣（上海工程技术大学社会科学学院）

核心成员：刘家欣（上海市闵行区环境保护局）

黄 震（上海市环境保护局政策法规处）

赵绘宇（上海交通大学凯原法学院）

郭清梅（华东政法大学法律学院）

邢亚飞（上海市人大外事委员会办公室）

成 员：方 堃（上海交通大学凯原法学院）

张 峰（中共上海市闵行区委办公室）

桂 林（中共上海市委党校）

张 勇（上海交通大学研究生院）

张 濠（上海交通大学国际与公共事务学院）

涂艳成（上海市闵行区人力资源和社会保障局）

赵晶晶（上海交通大学出版社）

周 欣（上海市第一中级人民法院）

郑振华（上海市闵行区人民法院）

序

灾难事故的频发使突发事件的应急处理日趋成为全球的重大话题。如何有效防范和应对灾难事故,已是世界必须面对的共同课题。城市,作为人类文明的重要载体,在汇集人类智慧成果的同时,正在承受空前严重的巨大风险和压力。人口的高度集中、交通的迅猛发展、各类资源的超常聚集以及生态破坏、环境污染、气候灾难的加剧,导致灾难的叠加破坏力和广衰波及力达到了令人震惊的程度。事实一再表明,人类若不能有效防范并迅速应对百分之一灾难的发生,那么世代所付出的百分之九十九的努力将可能完全毁于一旦。有鉴于此,各国应携手探寻可行、可靠、有效的应急管理机制,尽可能降低灾难对人类产生的破坏力。

为了有效防范和应对我国特大城市的环境风险,科技部在“十一五”期间专门就资源环境技术领域设立了“重大环境污染事件应急技术系统研究与综合示范”这一重大项目,并下设 18 个课题。其中示范性课题“特大城市重大环境污染事件应急技术综合示范”于 2007 年 12 月正式立项。受课题主持单位委托,上海交通大学凯原法学院承接了其中的“特大城市环境风险防范与应急的政策法规保障体系研究”子课题。该子课题的主要研究目标为二:一是通过对我国特大城市环境风险防范与应急管理现行法律法规的全面检讨,为完善中央和地方的相关立法提供可资参考的制度摹本;二是通过对全球范围内若干典型特大城市的环境风险防范与应急管理机制的比较研究,为“升级”符合我国实际需求的环境风险防范与应急管理机制提供以资借鉴的示范案例。本书就是“特大城市环境风险防范与应急的政策法规保障体系研究”子课题各项研究成果的汇集。

自 2008 年 4 月至 2010 年 12 月,课题组从理论与实践两个维度、国内与国外两个视角、制度与运行两个层面展开了系统研究。在对国内外理论文献、政策法规、应急预案等进行文本梳理的基础上,课题组实地调查或者了解了北京、重庆、广州等城市和上海市、区两级政府机关及上海华谊(集团)公司等相关企

业的预防和应急环境风险实务,考察了日本东京和大阪两市的应急管理机制,访问了美国国会议员和日本危机管理学会、大阪产业废弃物协会等组织的专业人员,掌握了大量珍贵的一手资料。为了进一步探索我国特大城市环境风险防范与应急的法律保障体系,课题组以地方“先行”立法为载体,起草了《上海市环境污染事件应急管理办法(草案)》(专家建议稿)以及草案说明,希冀为未来国家层面的相关立法积蓄地方经验。

课题组认为,在立法政策和立法原则上,预防和应急准备为先,社会广泛参与为本,是现代社会人类应对环境风险和环境突发事件的两项要策和准则。凡事预则立,不预则废。将工作重心从应急处置与救援转移到预防与应急准备是世界各国有效应对突发事件的一条基本经验。在我国,将突发事件应急管理的重心前置于预防与应急准备的环节需要从指挥决策、应急预案、信息管理、社会参与、应急资源保障等诸多方面进行整体构思和系统完善。同时,广泛引导社会参与是世界各国成功应对突发事件的另一重要经验。有效防范环境事件和应对环境灾难是政府义不容辞的重要职责,更是全社会责无旁贷的共同责任。在这一方面,我国应当加强政府与社会的通力合作、激励公众全面参与应急管理的整个过程。

在具体制度设计方面,课题组提出,应当重点解决区域政府协作、应急预案规范、预防机制整合、风险源头排查、流动源风险监管、环境污染责任保险、社会参与等重大问题。在这些制度安排中,地方囿于立法权限无法一一构建,因而国家立法应当尽早在区域政府协作、环境污染责任保险等方面有所建树和推进。

2007年8月颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》奠定了我国突发事件应急管理法律制度的基本框架。然而,面对“全球风险社会”的瞬息万变和难以估量,作为休戚与共、相互依存的风险共同体中的一员,我国的应急管理法律和机制理应与时俱进,不断完善。我们希望,“特大城市环境风险防范与应急的政策法规保障体系研究”的课题研究成果不仅可以为我国特大城市环境风险防范和应急的实效评估提供客观佐证,而且能够为相关法律制度的优化以及机制的创新提供理论依据、国际经验和制度设计的决策依据。

这是一个未竟的事业。漫道雄关,从头而越!我们坚信,任何理性、务实的

点滴努力都必将给人类带来莫大的安宁和经久的幸福!

课题在研究过程中得到许多领导、专家和同仁的支持和帮助。感谢上海市科学技术委员会徐祖信副主任在课题立项时给予的支持;感谢上海市人大法制委员会张凌主任委员、上海市环境保护局张全局长、上海市政府法制办公室江子浩高级法律专务、复旦大学法学院张梓太教授在课题研究过程中提出的宝贵意见,这些意见令课题研究更具有针对性和建设性;感谢上海市政协常委、中国留学生博物馆馆长李克欣博士对日本部分研究提供的支持;感谢上海交通大学凯原法学院朱芒教授、世民律师事务所高师坤律师、毅石律师事务所主任石毅律师对课题组日本之行所作的周到安排;感谢上海交通大学凯原法学院王曦教授对课题给予的指导。另外,还有许多专家和同仁曾对课题调研、管理和研究提供过帮助,我们无法一一穷尽,在此一并由衷谢忱。

徐向华 孙 潮*

2011 年夏于上海

* 徐向华是上海交通大学凯原法学院教授、博士生导师;孙潮是上海交通大学兼职教授、博士生导师、中共上海市闵行区委员会书记。两位共同主持“十一五”期间 863 示范性课题“特大城市重大环境污染事件应急技术综合示范”的子课题“特大城市环境风险防范与应急的政策法规保障体系研究”。

目 录 / CATALOGUE

序	1
---	---

总报告**我国“特大城市环境风险防范与应急的政策法规保障体系研究”课题研究报告**

一、课题研究的基本过程和主要成果	4
二、我国应急管理体制建设的主要成效	6
三、我国特大城市环境污染事件应急管理的突出问题	9
四、国外特大城市环境污染事件应急管理发展的基本趋势	20
五、我国特大城市环境污染事件应急管理体制完善的若干对策	33
六、我国国家层面有待解决的三大立法问题	40
七、我国四个特大城市层面的立法建议	41
《上海市环境污染事件应急管理办法(草案)》(专家建议稿)	43
《上海市环境污染事件应急管理办法(草案)》(专家建议稿)	
逐条说明	50

分报告一**我国特大城市环境风险防范与应急现行法律机制研究报告**

一、我国特大城市环境风险防范与应急管理的理论基石——风险 社会理论	85
--------------------------------------	----

二、我国应急法律制度发展的回顾	96
三、我国特大城市突发环境事件的应急法律制度	130
四、我国若干特大城市突发环境事件的应急管理机制	151
附录:特大城市突发环境事件应急管理案例分析	176

分报告二

美国环境污染事件应急管理研究报告

一、美国环境污染事件应急管理体制的沿革	189
二、《国家反应框架》内容简介	200
三、《国家反应框架》下联邦环境保护署的职能	215
四、案例分析——卡特里娜飓风事件的发生及其影响	216
五、美国环境污染事件应急管理体制对中国的启示	220

分报告三

欧盟环境污染事件应急管理研究报告

一、欧盟环境污染事件应急管理制度的构成体系及发展历程	225
二、欧盟环境污染事件应急管理制度的解构	232
三、欧盟环境污染事件应急管理制度的整合	243
四、欧盟环境污染事件应急管理制度对我国的启示	250

分报告四

日本环境危机管理研究报告

一、日本环境危机管理体制的沿革	257
二、日本东京都环境危机管理体制	273
三、案例分析——阪神大地震对日本危机管理体制的影响	283

分报告五

印度博帕尔事件应急管理及其影响研究报告

一、博帕尔事件应急管理案例及其分析	291
-------------------	-----

二、博帕尔事件后印度环境风险防范和工业事故应急立法的变化	295
三、博帕尔事件对美国制定和完善相关应急制度的影响	302
四、印、美应急法律制度变化对中国构建相关应急制度的启示	306

分报告六

前苏联切尔诺贝利核泄漏事件应急管理及其影响研究报告

一、切尔诺贝利核泄漏事件应急管理案例及其分析	315
二、切尔诺贝利核泄漏事件后环境污染事件应急立法的变化	317
三、切尔诺贝利核泄漏事件对中国设立相关应急制度的启示	327

附表目录 / CATALOGUE

表 1	我国若干典型特大城市基本情况对比分析(2007)	10
表 2	风险话语的演进	89
表 3	《突发事件应对法》各阶段具体法规	99
表 4	主要环境保护法律中信息报告制度规定	140
表 5	主要环境保护法律中的应急预案规定	142
表 6	应急管理中行政机关的职权与职责	148
表 7	地方政府与环保部门职权对比	149
表 8	重庆市部分突发事件应急预案及相关办法	156
表 9	广东省及广州市部分突发事件法律规定及应急预案	166
表 10	东京都近年重大的危机事件	275
表 11	东京都危险物储存设施监管	280
表 12	东京都危险物运输监管	281
表 13	危险物事故应对机关职能分工	282
表 14	阪神大地震处置时间表	284

附图目录 / CATALOGUE

图 1	广东省环保局突发环境事件应急处理组织体系	169
图 2	广东省突发环境事件调查处理程序流程图	170
图 3	美国应急反应系统运行流程示意图	194
图 4	欧盟环境污染事件应急管理制度构成体系	227
图 5	日本中央防灾会议结构图	262
图 6	日本防灾管理计划体系	266
图 7	日本应急管理信息网络	268
图 8	日本内阁府应急应对流程	271
图 9	九都县市防灾危机对策管理委员会机构设置	279
图 10	东京都事故处置的联动与协调	282

总报告

我国“特大城市环境风险防范与应急的政策法规保障体系研究”课题研究报告^{〔1〕}

刘志欣

- 一、课题研究的基本过程和主要成果
- 二、我国应急管理体制建设的主要成效
- 三、我国特大城市环境污染事件应急管理的突出问题
- 四、国外特大城市环境污染事件应急管理发展的基本趋势
- 五、我国特大城市环境污染事件应急管理体制完善的若干对策
- 六、我国国家层面有待解决的三大立法问题
- 七、我国四个特大城市层面的立法建议

〔1〕 感谢上海市人大法制委员会张凌主任委员、上海市环境保护局张全局长、上海市政府法制办公室江子浩高级法律专务和复旦大学法学院张梓太教授在课题研究过程中提出的宝贵意见；感谢课题主持人、上海交通大学凯原法学院徐向华教授对研究报告框架的调整及对报告内容的润色；感谢课题组全体成员参与研究报告的讨论，并提出诸多建议性意见。报告第四部分内容主要由课题组成员、华东政法大学法律学院郭清梅讲师撰写。

城市是人类社会文明的主要表现形式之一。商业的发展和工业生产的聚集,使城市在迅速发展的同时吸引了大量人口;经济的发展和科学技术的进步,使城市建立了较为完备的基础设施系统。然而,在享受人类智慧成果的同时,城市也在承受着前所未有的压力。随着城市化和现代城市文明的发展,各种危害城市居民生命财产安全的风险事件也随之而来,且规模越来越大、影响范围越来越广,造成的破坏也越来越严重。

危害(hazards)与自然、社会、经济、环境体系脆弱性的共同作用,导致了灾难(disaster)的形成。^[1]在工业社会向风险社会转变的过程中,人类面对着来自自然的、人为的和制度形成的各种不确定性风险。风险的全球化使每个个体难以置身于风险之外。为了有效应对各种灾难的发生,人类在预防各种风险产生的同时,还应当建立一套可行的应急管理体系,规范应急管理流程,尽可能地减少灾难产生的破坏。

新中国成立以后,我国在灾难应急管理方面已经积累了大量的实践经验,尤其在应对自然灾害方面;同时也形成了一些行之有效的管理制度和措施,建立了相关的应急管理法律和体系。总体而言,我国应急管理体制建设取得的主要成果包括:以《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》)为核心的应急管理法律体系初具规模;由各级政府和高危行业等相关组织制定的应急预案体系初步形成;应急管理法律体系和应急预案体系在应对突发事件中初见成效;由政府主导的应急管理体制效果显著;以军队为主力的应急救援队伍基本建立;应急管理中的社会参与逐步加强。可以说,我国应急管理制度建设已经初具规模。

然而,我国的应急管理仍然存在不少问题,尤其在环境污染事件的应对领域。数据显示,1993年至2004年,全国共发生环境污染事故21,152次,其中重大事故566次,特大事故374次。^[2]2005年松花江水污染事件、2007年太湖蓝藻事件、2010年大连漏油事件等重大灾难事件的先后发生,都预示着中国环境

[1] Hyogo Framework for Action 2005 - 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters, See <http://www.unisdr.org/2005/wcar/intergov/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>.

[2] 史春:“绿色沙龙:环境突发事件应急处理不能只纸上谈兵”,载 <http://env.people.com.cn/GB/35525/4014722.html>,最后访问时间:2011年8月15日。

污染应急管理体制亟待进一步完善。

美国“9·11”恐怖袭击事件(以下简称“9·11”事件)发生后,时任副总统的切尼曾提出了著名的“百分之一论”。切尼认为,鉴于巨灾所带来的极其恐怖后果,应当将发生概率在百分之一的潜在灾难视为确定之事,政府应当努力阻止最差情形的出现。^[1] 如果不能有效防止百分之一的灾难发生,人类百分之九十九的努力可能都会毁于一旦。在环境保护领域亦然。

为了有效预防我国环境污染事件所引起的城市灾难、解决环境污染事件应对中所存在的问题,国家科技部在“十一五”期间的资源环境技术领域设立了“重大环境污染事件应急技术系统研究与综合示范”重大项目,下设18个课题。于2007年12月正式立项的“特大城市重大环境污染事件应急技术综合示范”是其中一项示范性课题。受课题主持单位委托,上海交通大学凯原法学院徐向华教授和孙潮教授承接了其中的“特大城市环境风险防范与应急的政策法规保障体系研究”子课题。该子课题(以下简称课题)就特大城市环境风险防范与应急的政策和法规体系进行调研和分析,重点研究上海市的环境风险防范与应急管理制度。

一、课题研究的基本过程和主要成果

课题自2007年12月启动以来,历时3年有余。在三年多的时间里,课题组根据课题合同书确定的研究任务,将课题任务分解成国内制度与运行机制研究、国外制度与运行机制研究、应急管理办法建议稿起草三个部分,分别开展研究工作,最后形成了9项研究成果,即“我国‘特大城市环境风险防范与应急的政策法规保障体系研究’课题研究报告”、《上海市环境污染事件应急管理办法(草案)》(专家建议稿)及草案说明、“我国特大城市环境风险防范与应急现行法律机制研究报告”、“美国环境污染事件应急管理研究报告”、“欧盟环境污染事件应急管理研究报告”、“日本环境危机管理研究报告”、“印度博帕尔事件应急管理及其影响研究报告”、“前苏联切尔诺贝利核泄漏事件应急管理及其影响研究报告”以及“上海市环境应急与决策指挥系统的法律数据库建设”。

[1] [美]凯斯·R.桑斯坦:《最差的情形》,刘坤轮译,中国人民大学出版社2010年版,第1页。