

防范环境风险的法律对策*

廖霞林^{1,2},李 晶²

(1. 武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072;2. 中国地质大学 政法学院,湖北 武汉 430074)

摘要 我国现在正处于环境风险多发和上升时期,防范环境风险是当务之急。面对严峻的环境风险形势,运用法律手段对环境风险进行防范是十分必要的,但是,我国在防范环境风险法律方面还存在环境风险防范专门立法缺失、政府对环境风险防范法律责任缺失、环境风险预警制度不完善、环境风险信息公开制度不健全等问题和不足。为此,提出了制定专门的《环境风险防范法》,确立环境风险防范立法的基本原则,明确环境风险防范的管理机构和政府职责,建立与完善环境风险防范的具体法律制度(如健全环境风险监测、预警制度,完善环境风险信息公开制度,构建环境风险源调查制度,完善环境风险评价制度)等法律对策。

关键词 环境风险;防范;法律对策;突发环境事件;法律制度

中图分类号:D 922.68 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2012)06-0100-06

近年来,我国突发环境事件时有发生。2010年紫金山铜矿湿法厂废水外渗引发汀江流域污染;2011年3月安徽安庆蓄电池生产厂家排污造成近300名儿童血铅含量超标;2011年6月渤海湾康菲公司漏油事件引发重大海洋污染等。这一系列环境事件的相继发生,表示我国已经处于环境风险凸显的社会。环境风险及其引起的损害已经影响了我国社会经济的发展 and 人民群众的生命健康及财产安全。针对环境风险的特征、产生原因进行预测和防范,采取相应措施避免环境风险损害的发生显得尤为重要。目前我国环境风险的防范尚缺乏有效的法律层面的支撑,使得环境风险防范工作的开展缺少法律的保障。防范环境风险在我国环境保护“十二五”规划中第一次作为国家意志提出,成为指导今后环境保护工作的重要方针。运用法律手段防范环境风险,是实现我国环境安全、保证社会经济可持续发展和人民群众生命健康的有效保障。

一、环境风险的含义

虽然不同学者对风险的认识和理解不同,对风险概念的解释也各有千秋,但一般都强调风险发生和风险带来损失的不确定性。环境风险这一概念在20世纪70年代首先在工业化程度较高的国家提出。我国的《建设项目环境风险评价技术导则》中规定,环境风险是指突发性事故对环境(或健康)的危害程度,用风

险值表征,其定义为事故发生概率与事故造成的环境(或健康)后果的乘积^[1]。我们一般将环境风险定义为由人类活动或由人为活动和自然共同作用而引起的,通过环境介质传播并且能够对环境产生破坏、损害甚至是毁灭性作用等不利后果的事件的发生概率。人们希望采取措施对环境风险事件发生的原因及后果进行预测,以尽量避免损害的实际发生。

二、运用法律手段防范环境风险的必要性

近年来,环境风险由单一型向复合型转变、由局部向区域性乃至全球性发展、新型环境风险不断增加,使环境风险越来越难以控制。环境风险一旦发生将会给社会、经济和人民群众带来难以估计的损失。为此,运用法律手段防范环境风险就十分必要。

1. 环境风险的特点需要运用法律手段防范环境风险

环境风险伴随着科学技术的发展而产生,新技术带来便捷的同时也产生了很多超越传统意义的物质,给环境带来不可估计的负面影响。环境风险具有不确定性、潜在性和损害的严重性等特点。不确定性是环境风险的显著特点,它表现在环境问题发生概率的不确定性、环境问题与后果之间因果关系的不确定性、以及人类对许多环境问题及环境风险的发生及解决机制的不了解。环境风险具有长期潜

在性,环境问题产生与后果的间隔时间长。环境风险一旦产生将会引起程度严重的损害,而且损害的范围逐步由局部发展到区域乃至全球。环境风险的特点使环境风险将会给社会和人民群众带来不可预料的损害,同时修复环境风险对环境带来的损害的费用也是非常高的,因此,防范环境风险就必须运用法律手段。

2. 环境风险的严峻现实需要运用法律手段防范环境风险

我国已逐步进入工业化发展的中后期,这个时期经济发展的阶段性、产业布局的缺陷性等特点,决定了现在和以后很长一段时期我国将处于环境风险的凸显期和突发性环境风险事件的多发期。根据环境保护部统计数据显示,我国从1998年到2006年共发生环境污染事件14742起,平均每年发生1600多起,平均每天有4起多的环境污染事件发生。近几年我国环境安全形势更加严峻,仅2010年一年环境保护部就接报突发环境事件156起,其中重大和较大环境事件46起,2011年环境保护部总共接报并处置的突发环境事件更是高达200多起。我国化工企业的布局不合理是造成现今环境风险隐患的主要诱因之一。根据长江水利委员会统计数据显示,中国的2万多家化工企业中,位于长江沿岸的有将近1万家。现在全国将近6000家化工企业位于城市的主城区里,而且其中大多数都是大型企业。这些企业的环境风险隐患一旦转变成环境风险事故,会很快扩散、难以控制,影响人民群众正常的生产生活,后果难以预料。针对上述我国环境风险严峻的形势,我们必须采取法律手段,通过有效的制度安排来及时阻止事件的不良发展,进而防止生态环境的恶化、减少人民群众的健康损害和财产损失,维护经济和社会秩序的稳定。

3. 依法治国的方针政策需要运用法律手段防范环境风险

依法治国是我国的基本治国方针,它要求国家的政治、经济和社会各方面的活动都应当依据法律进行,不受任何个人意志的干预、阻碍或破坏。按照我国依法治国的要求,不确定性的环境风险防范应该纳入到法治轨道。健全和完备的环境风险法律体系对于环境风险的及时规避和人民利益的保障是不可缺少的前提。但我国现在还没有建立起完整的、适用范围较广的环境风险防范法律体系,环境风险防范的各个环节都缺少法律的指引与保护。我国环

境风险防范法律的缺失,使得环境风险防范工作常常出现秩序混乱、效率低下、处理不适当不合法等现象,这严重阻碍了环境风险防治的有效性和及时性。温家宝总理就指出:“治理污染,保护环境要综合运用经济手段、法律手段和必要的行政手段,而最根本是法治”。运用法律手段防范环境风险,将突发环境风险的规避纳入法治的轨道,为环境风险防治的处理提供有效依据,是我国依法治国的基本要求。

4. 和谐社会建设的目标需要运用法律手段防范环境风险

社会主义和谐社会的要求是致力于建设民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。我国现在环境风险隐患严重,环境风险带来的不安定因素制约着人民和社会生活的稳定,影响着人与自然的和谐关系,不利于我国和谐社会的建设。法律在和谐社会的构建、保障和维护中起着不可或缺的作用^[2],它能够辨别现实的和非现实的和谐,通过一定的制度保障真正的和谐社会,依法防范环境风险对我国和谐社会的构建意义深远。法律手段的运用,可以有效及时地规避环境风险,最大限度地预防损害的发生,保护人民群众的生命健康和财产免受损害,保障社会的稳定。法律手段的运用,可以减少环境风险隐患,实现生态环境安全,重新整合人与自然的和谐关系,最终形成富有活力的人与自然的和谐关系。运用法律手段防范环境风险保障了社会安定和人与自然的和谐,既符合人民群众期盼的愿望,又符合我国建设社会主义和谐社会的目标。

三、我国环境风险防范法律制度方面存在的问题

1. 环境风险防范专门立法缺失

在我国现有的环境法律体系中,与防范环境风险有关的法律法规数量不在少数,但是没有专门环境风险防范立法来明确环境风险的定义、规定防范环境风险的专门法律制度。我国环境风险防范相关法律主要有《环境保护法》《突发事件应对法》《水污染防治法》《清洁生产促进法》和《环境影响评价法》等。这些法律中主要规定了将预防为主、预防和应急相结合的原则运用到环境风险的防范中,尽量避免环境风险损害的发生。与环境风险相关的法律规定虽然也能适用于环境风险防范,但由于缺乏针对性和具体性使风险规避效果不佳。环境风险的自身

特点使概括性的法律规定在风险防治中难以形成系统性防范体系,作用不大。在《海洋环境保护法》和《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中出现了环境风险的字眼,却没有对环境风险怎样防范详细规定,缺乏可操作性。我国政策性文件中有一些内容与防范环境风险有关,例如《国家环境保护总局关于加强环境影响评价管理防范环境风险的通知》《国家突发环境事件应急预案》《农村生活污染防治技术政策》等,但这些涉及环境风险防范的内容仅能起到政策宣示的效果,还不具有法律的效力。总之,我国缺少专门的规避环境风险的立法,很多法律虽涉及环境风险但太过广泛,大多是放之四海而皆准的规定,这使得法律在防范环境风险方面没有针对性,环境风险防范的工作难以展开,人民群众的生命健康安全难以得到保障。环境风险防范专门立法缺失的现状与我国突发环境事故频繁发生,环境风险凸现的严峻形势是不相适应的,因此需要明确和专门的环境风险防范立法。

2. 政府对环境风险防范法律责任缺失

我国在防范环境风险中实施的是政府主导的环境风险防范机制。环境风险的来源超出个人控制范围,其危害构成公共问题,因此个人对环境风险防范的应对十分有限,需要政府干预^[3]。环境风险潜在性和不可控制性的特点也使在防范环境风险时人们往往将希望寄予政府,期待政府拿出切实可行的办法规避环境风险的发生。但是,目前我国法律中缺乏对政府环境风险防范责任的明确规定,在环境风险防范领域对政府行为的约束力不强,有些地方甚至为追求业绩而忽视环境风险的规避。有些地方负责人片面追求经济增长进行违法活动甚至干预执法。例如,政府部门为了追求政绩,提出过高的 GDP 指标,在容易发生环境风险的区域进行工业开发。另外,现阶段我国与环境风险防范工作相关的机构虽然很多,但这些地方政府机构关系错综复杂、结构繁琐。政府结构的盘根错节容易出现沟通不畅,致使环境风险防范效率低下。政府往往还会以防范环境风险影响经济发展或自己在这个过程中只是次要参与者为借口逃避自己的责任,出现有组织的不负责现象。德国著名社会学家贝克就说过风险一旦产生,各责任主体就会以“不确定性与模糊定义关系”为借口来逃避和推卸责任,进行有组织的不负责的活动。

3. 环境风险预警制度不完善

环境风险预警是指环境管理部门应预先制定环

境风险监测预报方案和事故、灾害应急方案,加强信息监测、传递、分析处理和对可能发生环境风险事件的地点、程度等情况的预测。环境监测主要采用的还是常规指标和方法,很难对环境风险进行综合预测和科学预警^[4]。我国环境风险预警制度不完善,预警能力明显不足。我国对环境危险风险源依然缺少有效的监测技术支持,对环境风险源的监测覆盖面太小,很难形成区域性和全面性的预警体系。我国从事环境风险预警的专家和技术人员数量较少。我国在环境风险事件的预警指标方面有了原则性的方案,但仍不能适应对环境风险事件进行生态和健康预警的实际需求。环境风险预警制度的不健全严重制约着环境风险预警工作的正常开展,也阻碍了环境风险防范的有效进行。

4. 环境风险信息公开制度不健全

环境风险的防治是当代社会生活人们共同关心的事务之一,也是政府对于公民的知情权利需要尽力加以满足的主要领域之一,因而,环境信息公开制度是政府信息公开的重要组成部分^[5]。我国环境风险信息公开制度不完善,以致环境风险信息公开存在如下主要问题:①环境风险信息公开不及时。环境风险信息公开的目的之一是让公众及时获得最新信息。但我国环境风险信息的公开具有滞后性,公众很难在第一时间获得准确的环境风险信息。例如,2010年的紫金矿业事故中,公司方面和上杭县政府隐瞒、迟报信息。②环境风险信息公开不全面。我国对环境风险信息的公开多为积极正面的信息,对负面信息公开较少,对各种潜在的和不确定的风险因素有所遗漏。③公开环境风险信息的方式和渠道单一。现在我国政府环境风险信息公开的方式比较单一,主要是通过公报、新闻、发布会等方式进行信息公开,依公民申请而公开环境信息的机制尚未建立和实施。信息获取途径的受限使得公众对环境风险信息的需求不容易得到满足。

四、防范环境风险的法律对策

法律在现有的环境资源保护中发挥着积极有效的的作用,它具有的指引和评价等功能是保护环境资源的有效手段。环境风险的建构与生成逻辑显然正符合、也客观要求法的调整^[6],法律作为防范环境风险的重要依据,将环境风险的防范纳入法治的轨道,可以为环境风险事故的预防提供基本规则,可以保障在法的权威下充分调动各种资源及时有效地应对

和解决风险,还可以指引人们理性而审慎地选择防范环境风险的方法和途径。

1. 制定专门的《环境风险防范法》

面对我国环境立法中环境风险专门法的缺失,我们需要制定一部专门的《环境风险防范法》。作为一项专门的法律,将“环境风险防范”作为立法的核心目标,在《环境风险防范法》中首先要明确环境风险的概念,以法律的形式确定环境风险防范的原则以及行为规范,明确各级政府、各行业管理机构的权限以及管理分工,规范管理程序,规定对违法行为的处罚等,为环境风险防范工作的开展提供基本的行为准则。在立法中还要特别关注高风险行业的环境风险问题。授权行业主管部门(如化工)制定环境风险防范技术政策、标准、工程建设规范,推动高风险企业落实环境风险防范措施。

2. 确立环境风险防范立法的基本原则

法律原则是法律的基础性原理,是法律行为、法律程序和法律规定的决定性规则。环境风险防范立法的基本原则将贯穿整个立法体系,是对我国环境风险防范领域基本思想的高度概括和总结。针对环境风险的不确定性的特点,风险预防原则应该成为指导环境风险防范的基本原则。

风险预防原则是伴随着越来越多的具有不确定性的环境风险的增多而产生的。风险预防原则的核心在于,不确定性不能成为不行动或延迟行动的理由之一,法律上的不行动会导致不可忽视的环境危害的发生^[7]。在环境风险防范立法中确认风险预防原则,对整个环境法律的基本性质、基本内容和基本价值导向具有重要意义,同时也能使我国的环境法律体系构筑起一道预防环境风险的制度防线^[8]。风险预防原则强调对未知环境风险的防范,认为应该在经济发展的同时注重环境保护的需要,在处理环境问题防患于未然,采取预防的措施防止环境问题的出现,减少环境风险发生所可能带来的损失。风险预防原则在我国的确立将会促进我国环境保护发展到一个新的阶段,对我国现在面临的环境风险的防范和人民群众生命健康和财产权益的保护具有积极意义。

3. 明确环境风险防范的管理机构和政府职责

环境风险防范工作的开展涉及很多部门,我国至今还没有形成良好的协调机制,最主要的原因是尚无明确的环境风险防范的管理机构。面对环境风险复杂难以管理的问题,我国应设立专门的环境风

险防范部门对环境风险防范进行管理,指导相关部门相互协调展开工作。

同时,在环境风险防范立法中合理规定政府环境风险防范责任。有效的、良好的环境风险防范立法应该科学地确定政府防治环境风险责任的范围、组成和内容,建立健全目标一致、功能齐全、有机整合、协调互动的政府防治环境风险责任体系^[9]。在法律中根据社会、公众需求和政府的能力科学合理地安排政府环境风险防范责任,将那些需要政府管、政府能够管、政府能管有成效的工作规定为政府的责任,强化法律约束和规范政府环境防治行为的能力。通过环境风险防范立法正确处理和协调不同国家机关之间环境风险防范责任的关系,促使不同国家部门机构在环境风险规避方面的协调与合作。

4. 建立与完善环境风险防范的具体法律制度

环境风险防范法律制度是合理开展环境风险防范工作的法定化和制度化,对于环境风险防范具有重要的法律保障作用。

(1)健全环境风险监测、预警制度。通过立法建立专门的环境风险监测机构,建立完善的监测制度和风险评估机制,形成一支稳定的监测队伍。环境风险预警部门通过对监测到的信息进行分析,得出具有预警性的信息和对策建议,从而规避环境风险事件及其损害的发生。环境风险预警以预防和控制环境风险为最终的目标。我国需要健全环境风险监测、预警制度来应对环境风险的现状,以求最大程度地避免环境风险事件所带来的损害。环境风险监测、预警制度的完善要注意做到:加强对环境风险源尤其是重点风险源的监测,监测所得的数据是预警的基础。为了使监测数据更全面、具有更强的代表性,环境风险监测点应该覆盖更广的地域范围;加强环境风险监测数据定期分析,实现环境监测的高效利用;预警机构要加强有机结合,实现协调统一;强化环境风险监测预警机构员工的培训,提高机构人员素质,最终实现环境风险监测和预警的科学性和有效性;在针对不同环境风险源特点的基础上,构建基于社会、经济和科技等多要素,涉及区域、城市、农村、企业等多尺度的风险预警指标体系,根据不同地区要求实现不同程度地及时快速预警。最终实现在环境风险事件突发以前,根据所监测到的情况,及时预警。

(2)完善环境风险信息公开制度。环境信息的公开透明是对公民知情权的保护,在环境风险防范

中也起着重要的作用。环境风险信息的及时公开可以让公众对环境风险有一定的认识和预防。我国应从以下几方面完善环境风险信息公开制度:①与环境保护有关的部门应当及时向公众发布环境风险信息。在环境风险发生前,有关信息的及时迅速发布对加强公众对环境风险的关注,积极做好环境风险的预防有重要作用。在环境风险发生后,信息的及时发布有利于公众了解真相避免恐慌,同时有利于争取公众参与突发环境事件的处理。②环境风险信息公开的内容应当全面,政府应该尽可能让公众了解全部的信息情况。对于不好的信息也应如实告知公众,这样有利于取得公众的信任和支持。在环境风险信息公开的同时,政府也应当公布一些相应的环境风险预防和处理信息。③扩大环境风险信息的公开途径。要注重利用科学技术采取灵活多样的信息传播方式,扩大环境风险信息的公开途径。在通过广播、电视、报纸等传统的新闻媒介方式发布信息的同时,还应利用网络,手机短信等方便快捷方式发布信息,使公众能够更加快捷方便地获取环境信息。公民还可以积极通过申请获取公开环境风险信息。

(3)构建环境风险源调查制度。环境风险源调查是指对可能存在危险特别是重大危险的风险源进行排查,是防患环境风险的重要措施。立法应该明确将环境风险源的调查规定为环境保护政府部门的职责,并由专门的机构进行调查。在调查研究的基础上,建立全国性重点环境风险源的清单,全面掌握环境风险源状况。各级环保部门将环境风险源调查列入重要议事日程,切实加强组织领导。此外,还要明确企业是其自身环境风险隐患调查的责任主体,全面掌握本企业环境风险源信息,定期调查环境风险隐患,并向政府专门机构报告。各级地方政府要指导并帮助企业完成环境风险源调查。将专项调查和日常调查结合起来,对于重大环境风险源要跟踪调查。根据调查结果建立全国环境风险源动态数据库,及时整理分析存在的问题,提出相关对策、建议和措施,形成具有全面性、详实性和针对性的环境风险源调查成果,为环境风险源的管理提供数据支持,并为风险的防范提供依据。

(4)完善环境风险评价制度。我国现有的环境影响评价制度仅仅只是针对可以证明环境不利影响的工程建设等行为在法律程序上进行一定的制约,对具有不确定性和潜在性的环境风险还是不能够进行评价的。在现在环境风险频发和上升的时期,环

境风险评价是环境影响评价的补充和完善,是实现社会、经济和环境真正协调的有力工具,在环境风险的防范中起着不可忽视的作用。但我国的环境风险评价在环境立法中起步很晚,虽然有一些部门的法规和管理制度已经明确提出环境风险评价的内容^[10],却依然没有形成有关环境风险评价的完善法律制度。随着现在面临的环境风险的不断加剧,环境风险评价作为环境风险管理的重要手段越来越多地受到人们的重视,因此构建环境风险评价制度有其必要性、合理性和正当性。建立环境风险评价制度要注意:①通过立法将其明确规定为一项法律义务,确立环境风险评价的主体、范围、内容以及程序,通过制定法律规范形成环境风险评价制度,使环境风险评价具有有效性和权威性。②为了进一步加强环境风险评价的可实践性和可操作性,制定包括环境风险评价在内的环境影响标准、规范和其他规范性文件。③环境风险评价需要政府、公众和专家各个方面协调配合进行有效监督。政府对环境风险评价的监督最直接有效,公众通过监督的方式可以将个人的知识对环境风险评价进行补充,专家对环境风险评价进行监督可以针对环境风险的复杂性提出专业意见,弥补评价过程中的缺陷。

五、结 语

环境风险的形成涉及到很多因素,需要综合运用法律、经济、行政和技术等诸多措施。伴随着我国经济科技的快速发展,突发环境事故发生的几率将进一步增大,防范环境风险不容忽视。积极健全有关环境风险防范的法律,用法律手段防范环境风险,不仅可以使环境风险防范工作得到足够重视,还可以为环境风险规避提供有效的规则,是环境风险防范的有效保障。

参 考 文 献

- [1] 国家环境保护总局环境工程评估中心. HJ/T169—2004 建设项目环境风险评价导则[S]. 北京:中国环境科学出版社,2005.
- [2] 廖奕. 论法律在和谐社会中的特殊作用[J]. 华中农业大学学报:社会科学版,2006(2):80-82.
- [3] 周卫. 美国环境规划中的风险衡量[J]. 中国地质大学学报:社会科学版,2008(5):44-47.
- [4] 刘中梅,宗艳霞,张馨. 社会转型背景下环境风险的法律治理机制回应[J]. 辽东学院学报:社会科学版,2011(3):13-15.
- [5] 杨利敏. 风险治理中的信息公开[J]. 绿叶,2011(4):16-20.
- [6] 欧阳恩钱. 环境风险的适应制度选择——法社会学的视角[J]. 社会科学战线,2011(4):256-258.

- [7] 祁洁. 环境风险防范法律制度的构建[D]. 重庆:重庆大学法学院, 2009:10-13.
- [8] 张志勋, 郑小波. 论风险预防原则在我国环境法中的适用及完善[J]. 江西社会科学, 2010(10):176-180.
- [9] 蔡守秋. 论政府防治环境风险的法律机制[J]. 公民与法:法学版, 2011(10):2-4.
- [10] 罗大平. 环境风险评估法律制度研究[D]. 武汉:武汉大学法学院, 2005.

The Legal Solutions to Environmental Risk Prevention

LIAO Xia-lin^{1,2}, LI Jing²

(1. School of Law, Wuhan University, Wuhan, Hubei, 430072;

2. School of Political Science and Law, China University of Geosciences, Wuhan, Hubei, 430074)

Abstract China is in a period of multiple environmental risks, and preventing environmental risks is now a top priority for us. Facing with a serious environmental risk situations, we should use comprehensive methods, of which the legal mean is indispensable, to guard against the environmental risks. In China's existing environmental legal system, the law related to environmental risk prevention is not few, but the law that clearly defined the environmental risks is rare. In this paper, we put forward the proposal of setting up the Environmental Risk Prevention Law, aiming to establish the precautionary principle and clarify the duty of environment risk monitoring and warning institutions, all of which are supported by specific methods in the improvement of environmental risk control system, environmental risk precaution system, environmental risk information disclosure system and environmental risk assessment system the construction of environmental risk source survey system.

Key words environmental risk; prevention; legal solutions; environmental emergency; legal system

(责任编辑:刘少雷)