

深入学习贯彻习近平生态文明思想 加快推进突发环境事件应急管理体系和 能力现代化

李天威

习近平总书记高度重视生态环境安全，作了一系列重要论述和重要指示批示，强调生态环境安全是国家安全的重要组成部分，是经济社会持续健康发展的重要保障；要求始终保持高度警觉，防止各类生态环境风险积聚扩散，做好应对任何形式生态环境风险挑战的准备，把生态环境风险纳入常态化管理，系统构建全过程、多层次生态环境风险防范体系，着力提升突发环境事件应急处置能力。习近平总书记的重要论述和重要指示批示精神，是做好环境应急管理工作的根本遵循，为加快推进环境应急管理体系和能力现代化指明了根本方向，提

供了强大动力。新时代十年，我国环境应急管理工作取得显著成效，但突发环境事件多发频发的高风险态势尚未根本扭转。我们要深入学习贯彻党的二十大精神，坚持底线思维、系统观念和问题导向，实施“事前准备—事中响应—事后管理”全过程全链条环境应急管理，及时妥善应对突发环境事件，守牢环境安全底线。

一、新时代十年环境应急管理工作成效显著

各级生态环境部门深入学习贯彻习近平生

态文明思想和总体国家安全观，加强环境应急准备，提升环境应急能力，妥善处置了一批重大、敏感突发环境事件。

(一) 重大敏感突发环境事件得到妥善处置。10年来，全国妥善处置各类突发环境事件3500多起。其中，重大级别事件25起，较大级别事件75起。特别是妥善处置了天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故、江苏响水天嘉宜化工有限公司“3·21”特别重大爆炸事故、黑龙江伊春鹿鸣矿业有限公司“3·28”尾矿库泄漏次生重大突发环境事件、河南省南阳市西峡县淇河“1·17”污染事件、河南省三门峡市卢氏县五里川河“11·8”镉污染事件、甘肃省陇南市陇星锑业有限责任公司“11·23”尾矿库泄漏次生重大突发环境事件等一批重大及敏感突发环境事件，有力保障了人民群众生命财产安全和生态环境安全。

(二) 突发环境事件应急准备不断强化。“南阳实践”持续做实做细。2018年以来，在总结提炼河南南阳淇河水污染事件成功处置经验的基础上，经过试点，逐步形成了“以空间换时间”为主要思路，以“找空间、定方案、抓演练”为主要内容的“南阳实践”经验，并在江苏响水天嘉宜化工有限公司“3·21”特别重大爆炸事故、黑龙江伊春鹿鸣矿业有限公司“3·28”尾矿库泄漏次生重大突发环境事件中得到有效检验。制定印发《流域突发水污染事件环境应急“南阳实践”实施技术指南》，开发“南阳实践”信息系

统，在全国进行推广，并对存在问题和困难的地区持续跟踪指导。截至目前，全国编制完成1529条重点河流“一河一策一图”环境应急响应方案，识别筛选环境应急空间与设施9万余个。

环境安全隐患排查整治取得实效。深刻汲取江苏响水天嘉宜化工有限公司“3·21”特别重大爆炸事故、黑龙江伊春鹿鸣矿业有限公司“3·28”尾矿库泄漏次生重大突发环境事件教训，各地对危险废物产生单位、危险废物经营单位贮存场所、尾矿库等开展环境隐患排查整治。2021年，全国开展涉铊企业排查整治，排查出涉铊问题企业1001家，通过拉条挂账整治销号，有效化解铊污染环境风险。2022年，各地对企业、工业园区、集中式地表饮用水水源地等重点领域开展排查整治，共排查企业36万余家，发现隐患问题12万余个，当年完成整改11万余个，取得了扎实成效。

(三) 环境应急管理体系建设持续推进。环境应急法制建设不断加强。新制定的《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国黄河保护法》对环境应急联动工作机制和突发环境事件应急体系作出明确规定，环境应急成为长江保护修复攻坚战、黄河生态保护治理攻坚战的重要内容。新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》对未制定意外事故防范措施和应急预案的处罚上限由10万元提升至100万元。

环境应急联动机制逐步完善。生态环境部

和应急管理部签署《关于建立突发生态环境事件应急联动工作机制的协议》，联合印发《关于进一步加强环保设备设施安全生产工作的通知》，进一步加强突发环境事件的会商研判和信息共享，完善环保设施安全监管联动协作长效机制。经国务院同意，生态环境部会同水利部印发《关于建立跨省流域上下游突发水污染事件联防联控机制的指导意见》。截至2022年底，全国共签订省级层面协议50份，跨省界上下游相邻市县间协议354份，省内跨界上下游相邻市县间协议534份，各流域生态环境监督管理局与相关流域委员会全面签订协作协议，初步构建形成省级层面全覆盖、重点区域多层级保障的跨省流域突发水污染事件联防联控体系。

环境应急规范化水平持续提升。生态环境部两次修订印发《重特大及敏感突发环境事件应急响应工作手册》，规范重特大及敏感突发环境事件应对中“谁来干、干什么、怎么干”的问题。印发《重特大突发水环境事件应急监测工作规程》《环境应急物资信息库管理工作指南》《突发环境事件后评估工作指南》和《突发环境事件应急处置阶段直接经济损失评估工作程序规定》等一系列制度文件，覆盖环境应急的全过程、各方面。一些地方出台了工业园区突发环境事件风险评估指南、道路突发事故液态污染物应急收集技术规范、应急响应技术指南、现场处置规范等工作细则。

（四）环境应急能力不断提升。推动成立

生态环境部生态环境应急研究所，组建生态环境应急专家组，指导各省份建立环境应急专家库。组织多期地级市生态环境局局长培训班，完成对全国地级市生态环境局局长环境应急轮训。2021年全国生态环境系统开展“以案促建提升突发环境事件应急能力”专项活动，剖析各类共性问题48个，培训应急人员3.4万人次，整改突发环境事件应急能力短板问题5897个。持续完善生态环境部应急指挥平台，推进基于“一张图”的数据集成、业务融合和互联互通。加强应急物资储备库建设，目前全国已建成突发环境事件应急物资储备库5600余个，掌握应急物资储备及生产信息10.5万余条，污染降解类物资储备近7万吨，便携监测设备1万台，工程机械和指挥监测车辆近3000台，为突发环境事件应急处置提供了有力的物资保障。

二、环境应急管理工作面临的形势与挑战

在看到成绩的同时，我们也要清醒地认识到，当前我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力总体上尚未根本缓解，必须保持清醒头脑，充分认识环境应急管理工作面临的严峻形势和艰巨任务。

（一）结构性和布局性环境风险长期存在。我国处于工业化、城镇化深入发展阶段，产业结构偏重、能源结构偏煤、危化品交通运输结构不够合理等短期内难以根本改变。截至

2020年底,全国共有近万座尾矿库,油气管道总里程达16.5万公里,危险货物道路运输企业1.27万家,每天运输约300万吨危险品。在产在用化学物质中,超过2600种具有较为突出的环境或健康危害特性,有毒有害化学物质在生产、加工、消费和废弃处置过程中都可能进入环境,造成环境风险。

(二) 突发环境事件诱因复杂,量大面广。五年来,全国共发生1067起突发环境事件,交通运输和生产安全事故次生的分别占44%和39%。全国现有化工企业约21万家,每万家企业每年发生生产安全事故次生突发环境事件约4起;近十年平均每年交通事故超过20万起,每万起交通事故次生突发环境事件约4.7起。极端天气增加,自然灾害衍生突发环境事件时有发生。对于这些环境风险,不能有丝毫懈怠。

(三) 新问题新挑战交织显现。2021年以来生态环境部已连续发布3份重点管控新污染物清单,这些新污染物对应急处置技术提出了新要求。2023年4月1日新《生活饮用水卫生标准》实施,新增土臭素、2-甲基异茨醇等。这两项指标在2022年吉林通化自来水异味事件中就遇到过,给我国环境应急处置带来极大挑战。还有部分突发环境事件涉及特殊污染物,涉及历史遗留问题、跨界污染问题,处置难度很大。

面对严峻形势和艰巨任务,环境应急管理还存在一些突出问题短板。一是基层环境应急管理力量薄弱。全国约22%的省级、48%的地

市级、87%的县级生态环境部门没有环境应急专职机构。很多地方应急专职人员严重不足,甚至有的省级生态环境部门都没有专职环境应急人员。调查显示,地方环境应急人员变动频繁,约50%人员从事应急工作不足两年,约66%人员从未参与过现场应急处置。二是信息迟报瞒报现象时有发生。个别突发环境事件迟报超过48小时,严重影响事件处置。还有的地方在应急处置时截留监测信息,只向上级生态环境部门报告合格因子。三是应急监测短板依然突出。有些地方统筹不够,驻地监测站第一时间参与应急监测不力,数据质量、出数效率难以满足应急工作需要,有的地方缺乏基本监测力量,水污染事件发生后,初期只能将样品送到周边城市分析,有的第三方监测质量难以保障。四是应急物资支撑不足。应急物资存量不足、针对性不强,全国60%以上突发环境事件涉及油类、苯系物、烃类等污染物,而物资信息库中相应的物资储备,仅占总储备的4.4%。部分区域环境风险与物资储备不匹配,物资信息库更新不及时,物资调用机制不健全。

三、守正创新,全面深入推进环境应急管理工作

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实习近平生态文明思想和总体国家安全观,以“时时放心不下”的责任感,按照“信息灵、反应快、措施准、

工作到位”总体要求，守正创新、精业笃行，实施“事前准备—事中响应—事后管理”全过程全链条环境应急管理，加快推进环境应急管理体系和能力现代化，守牢环境安全底线。

（一）持续强化环境应急准备

加快“南阳实践”落地见效。省级生态环境部门要按照“十四五”推进“南阳实践”工作方案要求，加快组织编制“一河一策一图”环境应急响应方案，加强方案编制质量的审核把关，真正落实落细环境应急空间与设施。生态环境部将组织开展“一河一策一图”环境应急响应方案的质量审核和技术帮扶，通报方案编制典型问题，推广应用优秀示范案例。同时，按照“以空间换时间”理念，开展高风险石化化工园区“找空间、定方案、抓演练”试点，探索完善企业厂界、园区边界及周边水体三级突发水环境事件防控体系。

建立健全多层级物资储备体系。完善政府储备、企业代储、第三方服务支持、物资企业生产保障等多形式物资储备网络，探索开展国家环境应急物资储备调用智能化管理试点。持续加强信息库动态管理，充分挖掘大型企业等社会储备的潜能，做好与国家应急物资储备体系的衔接，加快形成全国环境应急物资的共建共享。建立健全统一调度机制，探索与大型物流企业建立联动机制，确保应急物资快速调运到位。

（二）及时妥善应对突发环境事件

切实加强环境应急值守和信息报告。完善

应急值班值守制度，明确应急值守负责人和联络员并动态更新，形成责任明晰、纵向贯通、运转高效的信息报告网络。第一时间核报突发环境事件信息，提高信息综合分析能力。拓宽突发环境事件信息渠道，充分利用舆情监测、部门联动、环保举报等途径，及时获取可能诱发突发环境事件的风险信息。强化突发环境事件信息综合研判，及时调度核实环境影响，不断提高信息报告质量。

及时科学开展应急响应处置。突发环境事件发生后，要紧盯集中式饮用水水源地、人口集中区域等是否受到威胁，紧盯跨境跨界河流、大江大河干流及重要支流等是否受到影响，根据特征污染物扩散态势、应急处置具体条件，确定合理的应急目标。按照属地为主、分级负责、协调联动的原则，迅速开展应急监测和处置。发生污染源不明的突发环境事件，要第一时间全面细致排查，快速锁定并切断污染源，准确识别特征污染物，合理布点、加密监测，加强数据分析质控，确保快出快报、真实可靠。充分运用“南阳实践”成果，利用水库、闸坝等设施，及时采取拦截、降污、调水等应急措施。在应急处置中，应科学论证，确保精准安全处置。

扎实做好突发环境事件调查评估。在妥善应对处置突发环境事件基础上，按照《突发环境事件调查处理办法》规定，组织开展突发环境事件调查，向社会公开调查结论信息。按照《突发环境事件后评估工作指南》，开展突发环境事件后评估工作。生态环境部将组织

开展典型突发环境事件后评估试点。

(三) 不断完善环境应急联动制度机制

进一步健全环境应急管理法制。《突发环境事件信息报告办法》(环境保护部令 17 号)于 2011 年施行,新《中华人民共和国环境保护法》于 2015 年施行,这些年突发环境事件应对情况发生很大变化,面临新形势、新任务、新要求,《突发环境事件信息报告办法》需要修订。此外,待突发事件应对法修订后,将尽快修订 2015 年施行的《突发环境事件应急管理办法》《突发环境事件调查处理办法》两个部令。

不断完善上下游突发水污染事件联防联控机制。省级生态环境部门要研究制定跨省流域环境应急联合会商和信息通报演练工作规则,建立健全跨省流域相邻市县间以及省域内上下游相邻市县间的联防联控机制,动态更新联防联控信息。各流域生态环境监督管理局加强与相关流域委员会的信息共享,开展联合会商,加强分析研判,及时发布预警信息。

进一步加强环境应急规范化建设。指导尚未修订应急响应手册的省级生态环境部门尽快完成修订。指导督促地方要用好《突发环境事件应急监测技术规范》以及水、气两个监测工作规程,特别是对重特大及敏感水污染事件,严格落实“13353”应急监测要求,每 10 公里 1 个监测断面,每个断面 3 组采样人员、3 台采样车,每 50 公里一个监测实验室、3 组分析人员,确保满足应急处置需要。

(四) 全面提升环境应急能力

着力建强环境应急队伍。进一步整合生态环境系统突发环境事件应急管理、技术支撑和处置救援力量,以及其他研究机构、高等院校、企业等环境应急专家力量,打造环境应急“国家队”和“地方队”,鼓励指导各级生态环境部门建设专业专职突发环境事件应急管理队伍。加大环境应急培训力度,组织开展分层级、多形式、全覆盖业务培训演练,不断提高环境应急人员业务水平。

充分发挥技术支撑作用。完善各级环境应急专家库,加快推进相关实验室建设。研究针对性、实用性、可操作性强的应急处置技术和装备。引导、鼓励、支持政产学研企协同创新,在监测预警、污染处置等关键环节突破一批核心技术和解决方案,研制一批模块化、特色化的应急装备和高精尖智能应急产品,推动共性关键科技成果产业化并走向实战应用。

推进环境应急信息化建设。进一步整合生态环境应急数据,推进环境应急指挥平台升级迭代,提升应急值守、信息报送、指挥调度、应急管理信息化能力。向地方生态环境部门开放平台使用权限,鼓励省级生态环境部门运用平台辅助决策、研判态势,上传数据。

作者:生态环境部环境应急与事故调查中心主任

编号:1673-288X(2023)03-0087-06

DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202303087