

我国生态环境部门环境与健康管理 现状及展望初探

黄炳昭, 韦正峥, 蒋玉丹, 郭云, 王建生

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】良好的生态环境是人类生存与健康的基础, 关乎人民切身利益, 关乎民族长远未来。随着我国改革开放四十年的经济高速增长, 环境污染对公众健康的累积危害已经进入显现期, 改善环境已成为保障人民健康的迫切任务。近年来, 国家相关法律和战略方针的出台为环境与健康工作的开展奠定了制度基础, 同时也对开展环境与健康工作、落实环境健康风险管理提出了明确要求。本文分析了开展环境与健康工作的必要性, 梳理总结了我国生态环境部门开展环境与健康工作的主要进展, 并提出了新时代生态环境部门开展环境与健康工作的具体路径和建议。

【关键词】环境与健康; 环境健康风险管理; 环境与健康管理

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2019)05-0005-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.201905005

随着我国经济社会不断深入发展, 生态文明建设和生态环境保护的地位和作用日益凸显, 但环境污染问题严重复杂, 部分地区历史欠账较多、存量风险较大的现状依然没有得到根本性扭转, 形势较为严峻。这不仅成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约, 也已成为影响公众健康的重要危险因素之一。

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容, 同时把人民健康放在优先发展的战略地位, 提出建设“美丽中国”与“健康中国”的宏伟目标, 这是党和国家对人民的庄严承诺。环境与健康工作同时作为“美丽中国”和“健康中国”的重要内容, 肩负着双重历史使命。

生态环境部门应充分理解环境与健康工作的重要意义及内容, 以解决损害群众健康的突出环境问题为重点, 坚持以预防为主方针, 实施环境健康风险管理, 采取措施预防和控制与环境污染有关的疾病。

1 开展环境与健康工作的必要性

1.1 生态环境保护的根本目的

纵观世界环境保护发展史, 环境污染问题让人类付出了极大的健康代价, 发生了震惊世界的八大公害事件, 促使了人类环境意识的觉醒, 带来了生态环境保护工作的产生和不断发展。习近平总书记在全国卫生与健康大会上提出“绿水青山不仅是金山银山, 也是人民群众健康的重要保障”。良好的生态环境, 关乎人民的切身利益, 关乎民族的长远未来, 保护公众健康就是生态

环境保护的根本和初心。

当前, 我国改革开放四十年来快速发展积累下来的生态环境问题日益显现, 严重威胁着人民群众的身心健康, 引发了大量矛盾和冲突。环境污染导致的健康损害具有累积性和滞后性, 即使生态环境质量得到总体改善, 环境污染对人群的健康影响仍需较长时间才能缓解。新材料和新化学物质的应用越来越多, 新型污染物的出现使得环境与健康问题日益复杂化, 应对难度加大。同时, 随着社会发展和人民生活水平不断提高, 公众的环境意识也随之进一步增强, 对政府切实保障公民的环境权益和健康权益提出了更高要求。存量风险、新型污染物、公民环境意识的提升加之环境与健康问题的特殊性, 共同形成了不容乐观的环境与健康总体形势。因此, 在目前我国环境形势依然严峻、环境污染损害公众健康的问题依然没有得到有效缓解的大背景下, 生态环境部门开展环境与健康工作刻不容缓。

1.2 贯彻落实党和国家大政方针的必然要求

2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》首次设立专门条款, 将“保障公众健康”写入总则第一条, 新增第三十九条规定“国家建立健全环境与健康监测、调查和风险评估制度; 鼓励和组织开展环境质量对公众健康影响的研究, 采取措施预防和控制与环境污染有关的疾病”。在《环境保护法》授权生态环境部门代表国家对环境保护实施统一监督管理, 明确环境与健康工作是生态环境保护事业重要组成部分的大背景下, 各级生态环境部门推进环境与健康工作责无旁贷、义不容辞。

基金项目: 大气污染成因与控制技术研究(2016YFC0206205)

作者简介: 黄炳昭 助理研究员 硕士, 研究方向为环境与健康管理政策研究

通讯作者: 王建生 研究员 博士, 研究方向为环境健康政策、环境健康风险评估和环境流行病学等

文献格式: 黄炳昭, 韦正峥, 蒋玉丹, 等. 我国生态环境部门环境与健康管理现状及展望初探[J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(5): 5-8. [HUANG Bingzhao, WEI Zhengzheng, JIANG Yudan, et al. Study on the progress and prospect of environmental and health work carried out by environmental departments in China[J]. Environment and Sustainable Development, 2019, 44(5): 5-8.]

2016年8月,全国卫生与健康大会在京召开,习近平总书记出席会议并发表重要讲话。同年10月中共中央、国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》,其中“建设健康环境”作为重要内容被写入规划,明确要求加强对影响健康的环境问题的治理,建立健全环境与健康监测、调查和风险评估制度。2018年6月,全国生态环境保护大会后,中共中央、国务院印发《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》,提出开展重点区域、流域、行业环境与健康调查,建立风险监测网络及风险评估体系。2019年7月,国务院印发《国务院关于实施健康中国行动的意见》,国家层面出台《健康中国行动(2019—2030年)》,文件提出实施健康环境促进行动,再次对深入开展环境与健康工作提出了细化要求。

1.3 实现生态环境治理水平和能力现代化的必然之举

人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志,党中央提出要把人民健康放在优先发展的战略地位,努力全方位、全周期保障人民健康。保障公众健康一直以来都是我国生态环境保护的根本目的,但现有的环境管理制度安排和工作内容,如环境标准制修订等,其规制中心仍是常规污染物,而与人体健康关系密切的重金属、有机物污染物等有毒有害污染物并没有得到有效重视和监管。以常规污染物为主的污染治理和达标排放的环境管理模式不足以消除环境污染导致的人群健康风险,这在一定程度上反映出我国当前的生态环境治理水平和治理能力并不能满足新形势下保障公众健康的迫切需要。我们应进一步推进环境与健康工作,尽快建立环境健康风险评估制度,对影响人体健康的有毒有害污染物进行有效管控,采取措施降低环境健康风险,预防和控制与环境污染有关的疾病,这也是发达国家开展环境管理的普遍做法。

2 环境与健康工作进展及成效

2.1 底数逐渐清晰

生态环境与公众健康的关系密切且复杂,因果关系难判定,因此开展环境与健康管理需要大量基础数据作为支撑。近年来,生态环境部会同国家卫生健康委等部门组织开展了一系列环境与健康调查及监测工作,启动了大量科学研究项目,初步掌握了环境污染对人群健康影响的基本情况。

生态环境部会同国家卫生健康委在我国重点地区联合实施环境与健康调查,并选择部分地区开展持续监测,为动态掌握变化趋势、开展风险评估奠定基础;完成了中国人群环境暴露行为模式调查,发布了《中国人群环境暴露行为模式调查报告(儿童卷)(成人卷)》《中国人群暴露参数手册(儿童卷)(成人卷)》,填补了我国环境健康风险评估所必需的基础数据和基础参数空白;开展典型地区居民环境总暴露调查,得出居民对15种无机物

经饮用水、土壤、空气和膳食的环境暴露水平和暴露介质的贡献比,为环境基准的制修订和环境健康风险管理优先序的确定提供参考;组织开展居民环境与健康素养检测,掌握现阶段我国居民环境与健康素养水平及其影响因素,为针对不同人群制定差异化素养提升目标和提升措施、制定和评价环境管理与健康促进政策提供科学依据;组织开展公众关心的热点环境与健康问题研究,针对垃圾焚烧、PX项目等热点问题开展环境与健康调查,启动京津冀及周边地区大气污染人群健康影响研究、大气污染居民健康影响前瞻性队列研究(北京、保定和上海)等研究课题。环境与健康底数逐渐清晰,为后续开展有针对性的管理工作提供了充分的科学依据。

2.2 制度逐步完善

在顶层设计方面,为贯彻落实《环境保护法》、保障公众健康,生态环境部立足部门职责印发了《国家环境保护环境与健康工作办法(试行)》及“十二五”“十三五”《国家环境保护环境与健康工作规划》等政策文件,确立了环境健康风险管理在环境与健康工作中的核心地位,提出建立对环境健康风险的全过程管理,明确了生态环境部门开展环境与健康工作的业务范围和主要内容。在制度落地方面,为探索和完善环境与健康制度体系建设路径,生态环境部于2018年正式启动国家生态环境与健康管理工作试点工作,首批试点落户浙江省丽水市云和县和山东省日照市五莲县,试点地区承担环境与健康各项制度先行先试的任务,为环境与健康工作的全面展开、走向常态化提供可复制、可借鉴、可推广的经验。

2.3 能力不断增强

近年来,针对我国环境与健康监测、调查和风险评估无技术规范可依的情况,生态环境部陆续制定并发布了涵盖调查、暴露评估、风险评估、风险交流和信息化管理等方面内容的十余项技术规范和指南,这是逐步建立健全国家环境健康风险评估制度的重要技术保障,为社会各界开展环境与健康工作提供了技术指导。

本轮生态环境机构改革中,山东省生态环境厅在政府“三定”方案中明确“负责全省生态环境与健康管理工作”,23家省厅(局)明确了承担环境与健康工作的处室,环境与健康主管部门的确定为各项工作的开展奠定了组织基础。

此外,通过调查、监测、制度试点等项目的实施以及多个国家级环境与健康专业技术培训的定期举办,我国环境与健康工作能力及工作水平正在逐年提升,在国家 and 地方层面初步形成了一支环境与健康专业队伍,多个科研院所成立了相关研究机构,国家环境健康风险评估专家委员会正在筹建中,为环境与健康各项工作的开展提供了人力和智力保障。

3 构建新时代环境与健康工作的具体路径

3.1 坚持以环境健康风险管理为核心

对具有高健康风险的环境污染因素进行主动管理,

从源头预防、消除或减少环境污染,是最大限度地防止健康损害问题的发生或削弱其影响程度的有效手段,体现了“预防为主”这一生态环境管理及健康管理的共同原则。“十二五”时期,原环境保护部就明确提出“立足风险管理是环境与健康工作的核心任务”,并在《国家环境保护“十三五”环境与健康工作规划》及《国家环境保护环境与健康工作办法(试行)》中再次得到确认。未来,环境与健康工作应围绕风险识别、风险评估、风险防控、风险沟通四方面工作建立环境健康风险全过程管理,推动将“保障公众健康”和“风险管理”的理念融入现行生态环境治理体系,努力实现环境管理向“污染物总量控制—环境质量管理—环境风险管理”三者统筹协调管理转型。

3.2 建立国家环境健康风险监测体系

监测是获得准确数据、及时发现问题和了解环境与健康管理实际效果的基础和保障,也是采取风险防范对策和干预措施的重要依据。当前,我国生态环境监测网络建设处于快速发展阶段,监测覆盖范围、内容逐年完善,监测科技化水平逐步提高,但现有的监测体系和网络还不足以满足环境健康风险管理的需求。需要探索开展以健康为导向的环境监测,定期制定风险监测计划及监测规范,在充分利用现有环境监测网络、监测工作和监测力量的基础上,进一步优化和增加监测点位布设和监测指标,针对与健康密切相关的污染物来源及其主要环境影响和人群暴露途径开展监测,形成国家环境健康风险监测网络,持续、系统地收集风险信息并以此开展风险评估。

3.3 建立环境健康风险评估制度

环境健康风险评估是环境健康风险管理的重要环节,是生态环境保护从源头预防、加强对具有高健康风险的环境污染因素主动管理的工作基础,对于提高生态环境管理水平具有重要的现实意义。国际上,环境健康风险评估在环保政策评估、标准制定、化学品管理、污染场地风险防控、环境应急管理、食品安全管理等多领域得以广泛应用,已经形成系统完善的制度体系。

(1) 加快建立我国环境健康风险评估技术体系。研究制定环境健康风险评估系列技术规范,在《环境健康风险评估技术指南 总纲》的基础上,制定发布建设项目、污染场地、化学物质、区域、行业等不同应用领域的环境健康风险评估技术导则,不断完善技术体系框架。

(2) 开展区域、流域环境健康风险评估,综合考虑行业类型、污染物排放、人口、土地利用等方面信息,在不同尺度上开展区域环境健康风险评估及环境健康风险源识别,研究风险分区分级方法,绘制环境健康风险地图,为后续开展针对性的管理措施提供依据和目标。

3.4 改革创新环境管理以更好地保障公众健康

环境与健康工作在我国生态环境保护工作中属于新兴领域,但绝不会另起炉灶独立存在,应进一步发挥专

业特长,更好地服务生态环境保护中心工作,为打好打赢污染防治攻坚战贡献力量。在制度安排上,应注重将环境与健康工作融入现有生态环境管理手段,加强政策衔接,以环境健康风险管理的理念对现行环保制度进行改革,更好地发挥信号作用,以此引领各项环境管理政策能够更好地服务于“保障公众健康”这一生态环境保护的宗旨。

(1) 改革创新环境标准管理。在有毒有害大气、水污染物名录的基础上,持续扩大并细化污染物种类,形成环境健康高风险污染物名录,在此基础上以满足保障公众健康的需要为基本原则,对于基础数据比较完备的化学物质,开展环境健康基准及相关环境标准的制修订工作,同时结合具体区域环境污染源的产生和分布情况,以人群健康风险控制为重要约束条件确定相关污染物的排放标准和环境质量标准。

(2) 改革创新重点污染源监管。在前期环境与健康调查的基础上,筛选环境健康高风险行业形成重点行业清单,对清单内行业建设项目环境影响评价中加入环境健康风险评估内容,分析主要暴露途径,定量计算环境污染导致的公众健康风险数值,将重点行业企业纳入重点排污单位名录加强管理,同时衔接排污许可制度,建立“风险容量”概念,以环境健康风险评估结果作为排污许可行业选择、许可污染物及排污量确定等关键环节的重要依据。

3.5 着力提升居民环境与健康素养

习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出,生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题。环境与健康问题是党中央高度重视、人民群众高度关注的重要问题,同样关系党的使命宗旨和人民的切身利益,需要政府下大力气予以应对和解决。2018年居民环境与健康素养监测结果显示,我国城乡居民具备环境与健康素养的总体水平为12%左右。较低的环境与健康素养水平不利于公众采取防护措施有效避免环境污染对健康造成的损害,同时也不利于公众广泛参与环境治理。2019年7月印发的《健康中国行动(2019-2030年)》将居民环境与健康素养纳入主要指标,要求到2022年和2030年分别达到15%及以上和25%及以上。

下一步,应建立全国性居民环境与健康素养监测网络,加强信息化建设,定期开展监测与评估,掌握居民素养水平及科普需求的动态变化,确定素养提升重点和目标。开展环境健康风险沟通,及时主动回应公众关切,营造良好的社会舆论氛围。制定居民环境与健康素养提升计划,推动部门合作,开展环境与健康“进校园”“进社区”“进企业”等活动,大力普及环境与健康基本理念、基本知识和基本技能,针对不同人群制定差异化素养提升目标和提升措施,促进公众参与并支持环境与健康工作,推动全社会形成有利于生态环境保护

和公众身心健康的绿色生活方式。

参考文献:

[1] 韦正峥, 金笛, 黄炳昭, 等. 2018 年两会期间生态环保话题舆情分析 [J]. 环

境与可持续发展, 2018, 43(5): 85-90.

[2] 赵江伟, 马永贤, 赵文英. 关于环境与健康相关工作的几点思考 [J]. 环境与可持续发展, 2017, 42(3): 109-110.

[3] 韦正峥, 金笛, 黄炳昭, 等. 2016 年我国环境与健康事件网络舆情分析 [J]. 环境与可持续发展, 2017, 42(2): 17-21.

Study on the progress and prospect of environmental and health work carried out by environmental departments in China

HUANG Bingzhao, WEI Zhengzheng, JIANG Yudan, Guo Yun, WANG Jiansheng

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: Ecological environment is the basis for human health and the basis of nation's development. With the rapid economic growth in the past 40 years, the effects of pollution on public health has been noticed, and improving the environment has become an urgent task in China. In recent years, the establishment of the newly revised environmental laws and other major policies have laid the institutional foundation and set explicit goals for the development of environment and health work. This paper analyzes the necessity of carrying out environmental health risk management, summarizes the progress and breakthroughs of environmental and health work carried out by environmental departments, and puts forward several specific recommendations for environmental health risk management in the future.

Keywords: environment and health; environmental health risk management; environment and health management

污染防治攻坚战经验总结与展望 ——生态环境部环境与经济政策研究中心举办第十二期中国环境战略与政策沙龙

2019 年 9 月 9 日, 生态环境部环境与经济政策研究中心(简称政研中心) 围绕“污染防治攻坚战经验总结与展望”主题举办了第十二期中国环境战略与政策沙龙。沙龙由政研中心主任吴舜泽主持, 副主任田春秀、裴晓菲出席会议。

会议邀请了中国环境科学研究院首席科学家柴发合、美国环保协会北京代表处首席代表张建宇等专家, 武汉市生态环境局、成都市生态环境局、深圳市生态环境局、河北省石家庄市平山县党委政府等地方代表, 以及生态环境部办公厅副主任钱勇、生态环境部水生态环境司司长张波等司局代表参加。

与会专家和代表从污染防治攻坚战过程中的经验做法与创新举措出发, 共同探讨了污染防治攻坚战对我国 40 多年生态环保制度政策体系框架重构的贡献, 并对未来“十四五”期间需要进一步继续坚持或完善的制度政策提供了思路与建议。

武汉市生态环境局副局长任宪友表示, 污染防治攻坚战的经验做法可以总结为, 一是注重整体思维, 污染防治攻坚战必须从总体上进行谋划。武汉市设立污染防治攻坚战指挥部, 布好全市“一张图”“一盘棋”, 要有系统性、统筹性、整体性的思维, 进行整体把握、统一部署, 推动政策落实落地。二是注重法治思维, 划好全市“一条线”“一条规”, 依法推动各项工作。三是注重科学治理, 通过技术手段摸清底数。加强基础环境状况等基础性工作, 充分发挥科技支撑作用。四是注重长远思路, 建立长效机制, 根据实际能力制定任务清单。目前存在的主要问题: 一是要探索建立区域、流域生态补偿定价机制, 武汉市目前仅在市域内实现了入境出境跨区断面水质考核奖惩机制; 二是如何从源头上确定湖泊纳污容量, 科学评价水体湖泊健康状况; 三是地方生态环境保护职能分工边界依旧存在不清晰的问题; 四是基层依旧面临人员编制不足等问题。

成都市生态环境局局长张军表示, 成都市主要的经验做法可总结为, 一是污染防治攻坚战的国家部署安排(如水气土三个“十条”) 及地方政策落地需要保证可操作性强、考核力度大、部门职责明确等; 二是加强科技支撑, 强化信息化大数据建设与应用, 包括健全监测网络、实时动态的固定污染源清单、科研平台等; 三是提升生态环境部门在市委市政府决策部署中的话语权; 四是以生态价值转换基金为平台, 做大做强环保产业。对于污染防治攻坚战后着力方向及“十四五”意见主要包括以下五个方面: 第一, 系统践行绿色政绩观, 从国家层面进一步明晰各部门生态环境保护的职能责任; 第二, 创新生态价值转化路径, 开展环境经济形势分析; 第三, 强化全民参与, 强化环境信用评价结果应用, 发展环保管家服务产业; 第四, 广泛开展环保教育, 加强环境规划、环境经济、环境法律等高校学科建设; 第五, 实施综合协同治理, 在“人技防”上实现新突破。

(下转第 32 页)