

关于提升中国环境风险管理与规划水平的建议

谢晓尧

“十三五”及未来一段时间,中国将处于经济增速换挡期、结构调整阵痛期以及工业化、城市化、自然资源利用持续增长、社会转型等叠加阶段。这一阶段是社会经济发展与环境保护的胶着期,环境形势将更加复杂和难以预期。在这一阶段,科学谋划环境保护管理和规划,对于促进科学发展、协调发展、绿色发展具有重要意义。

新修订并于2015年实施的《中华人民共和国国家安全法》明确把环境安全问题纳入国家安全体系中。而相对于环境保护的其它领域,环境风险管理还较严重地缺乏制度、政策与技术,环境风险问题已成为生态文明建设面临的巨大考验。据调研,当前中国在环境风险管理与规划方面仍然存在以下亟待解决的问题:第一,迫切需要将环境管理模式转变为以风险控制为目标导向的环境管理模式。目前,国家、省(市)级环境保护规划中已将环境风险防范列为重要内容,相关的管理人员对环境风险评估与管理均有了不同程度的认识,但理论认识还较匮乏;许多措施已列入省(市)级的环境规划当中,但规划尚没有清晰的、量化目标,定性的描述性要求对环境风险防范政策措施的落实只能起到导向作用,缺乏实际的约束力;第二,存在着许多技术问题函待解决。环境风险规划与管理仍然存在许多技术方法问题需要解决。特别是部分环境应急机构刚刚组建,工作人员对环境风险防范与规划管理的认知不足,而环境规划人员对环境风险防范这一新的领域的规划目标设定、方法应用等也缺少技术基础支撑。第三,环境执法能力的“硬化”要及时到位。新环保法赋予了环境部门查封、扣押非法排污设备的权利,但部门联动协调机制尚不完善。在日常执法中,往往是环保部门单打独斗,然而单环保部门的监管抵挡不住经济发展的步伐。第四,环评制度中的环境风险评估工作亟待强化。环境风险评估延伸了环境保护的路线,除了对一些生产有害物质、有环境危险因素的行业进行环境影响评估,还要对所有建设项目都进行风险评估,把重点放在污染物进入环境前的风险防控和突发事件应急处理的措施上。

为加快建立完善的环境风险管理体系,形成以环境风险控制为目标导向的环境管理体系,建议:

一、加强规划编制联动机制建设

各级政府应将环境风险防控纳入《突发事件应急体系建设“十三五”规划》,加快应急体系和应急机制建设,通过开门编规划,科学编规划,将涉及环境风险防控、管理、应急等工作的相关部门与专家学者协同,互通信息、共享资源、交流经验、优势互补,切实提高规划编制效果和实施效果;要注重构建完善的环境风险管理规划体系。规划构建基于环境风险管理的环境治理体系,研究确立阶段性环境风险管理战略目标及目标体系,合理规划建构环境风险管理的支撑体系,并建立完善环境风险的交流和公众参与体系,大力开展规划方法的科学实践。

二、加强应急机制建设和应急响应能力建设

建立完善的互通信息、协调联动、综合应对、形成合力的突发环境事件防范和处置机制。进一步完善环境风险应急响应体系,提高应急队伍自身环境风险规划能力,推动全国各省、市、自治区根据《全国环保部门环境应急能力建设标准》推动省、市、县环境应急部门三级化标准建设,推动市级环保部门在环境应急管理机构、应急管理人员、能力建设及环境应急装备等工作中逐步走向规范化、制度化、常态化。

三、做好有关环境风险评估的各项基础工作

大力支持开展前瞻性研究和科技攻关,加快各地环境风险摸底调查等基础性工作,根据各区域自然环境与社会经济状况、区域发展战略等,研究风险信息、监测数据,确定风险的性质、发展趋势及影响范围,确定环境风险管理的阶段目标与路线图,以省为单位,建立统一的环境风险信息平台(数据中心)。完善环境风险暴露数据、生态系统与人群的暴露反应关系等,强化风险防范及预测预警能力。

四、建立健全环境联合执法协同机制,构建大环保体制格局

规范联合执法程序,通过政府主导、环保部门牵头、相关部门配合的模式,实现环境联合执法的统一领导、各司其职的执法格局,确保环境联合执法的权威性、统一性和协调性。完善环境联合执法目标责

任考核制度,使各地区、各部门职责清楚、任务明确,建立完善的环境联合执法考评体系,将环境联合执法情况纳入对有关部门和相关责任人年度考核。

(作者谢晓尧系全国政协委员、贵州省政协副主席、致公党贵州省委主委)