

# 中国环境应急管理体系的 演进历程与提升路径\*

卢春天 朱 杰

**【摘 要】**自 2005 年以来，我国环境应急管理经历了事件“应激”后的高速发展期、健全完善期和深化提升期三个阶段。目前，我国确立了适应国情的“一案三制”环境应急管理体系，突发环境事件的数量与危害明显下降，环境事件应对能力有效提升，但依然面临严峻挑战，在管理机构、管理法规与管理手段等方面仍存在一些问题与短板。面向新发展阶段，我国环境应急管理要锚定根本改变突发环境事件多发频发态势与全面防控环境风险的目标，在机构上统筹规划应急管理体制架构设计，在法规上健全相应的法制机制与预案体系，在手段上强化科技赋能与推进多元治理，建立与基本实现现代化相适应的中国特色环境应急体系。

**【关键词】**环境应急管理 突发环境事件 演进历程 提升路径

**【作者简介】**卢春天，社会学博士，西安交通大学人文社会科学学院教授、博士生导师；朱杰（通讯作者），无锡职业技术学院马克思主义学院副教授。

**【中图分类号】**C91      **【文献标识码】**A

**【文章编号】**2097 - 1125 (2024) 09 - 0083 - 15

## 一、问题的提出

改革开放以来，随着工业化与城镇化的进展，环境风险问题在中国呈现多发、高发的趋势，而环境管理制度的滞后导致环境风险逐步蔓延，对环境应急管理提出了一系列挑战。2005 年 11 月，即在国务院办公厅首次印发《国家突发环境事件应急预案》之后数月，发生了松花江水污染事件。该事

\* 本文系国家社会科学基金重点项目“近 20 年中国城市居民环境关心的变迁及动力机制研究”（23ASH010）的阶段性成果。

件直接推动了我国环境应急管理的快速发展。自2005年至今,我国环境应急管理工作取得了突出成绩,涵括了对突发环境事件从事前到事发、事中和事后阶段的全过程、全方位以及基础性的常态管理,有力推动了生态文明建设。随着我国进入新发展阶段,环保工作肩负新的历史使命,现有环境应急管理体系的不足愈发明显,与全面建成社会主义现代化强国目标之间的差距亟待厘清和缩小,推动环境应急管理体系深化改革成为一项紧迫且重要的工作。

松花江水污染事件暴露了当时我国环境应急管理在法制化、科学化方面存在的不足,引发了制度变革,也吸引了学术界的关注。在此之前,国内关于环境应急管理的高质量研究明显不足。而自此之后,尤其是党的十八大以来,国内有关成果的数量和质量呈现持续上升趋势,但总体数量仍然较少。国内既有研究多集中在环境应急管理的国际比较和体制建设方面。前者主要通过介绍美国、法国等国外环境应急管理的先进经验,<sup>①</sup>为我国环境应急管理带来一定的启发性,但忽略了对我国经验的系统梳理,以及基于我国国情提出可行建议。我国的环境应急管理需要着重考察“党的领导”这一重要变量,牢牢把握以人民为中心这一贯穿党对环保事业的认知变迁过程之不变主线。<sup>②</sup>后者则主要借助横截面案例展现某个时间点的环境应急管理现状,而少有纵向的演进分析和趋势把握。虽有学者梳理我国突发环境事件的应对经验,提出完善突发环境事件应急体系的建议,<sup>③</sup>但还需要加强对基础性常态管理的研究以及环境应急管理的系统性考量。近年来恰逢改革开放40周年、新中国成立70周年与建党百年,有研究梳理了我国生态文明建设和应急管理的发展历程并做了趋势分析,<sup>④</sup>其内容涉及环境应急管理,但直接相关的专题研究仍然很少。回溯

① 参见郭小青:《国外环境公共治理的制度实践与借鉴意义》,《国外社会科学》2016年第3期,第54~63页。

② 参见屈彩云:《建党以来党对环境保护问题的认知定位变迁》,《西南民族大学学报》(人文社会科学版)2021年第1期,第178~189页。

③ 参见魏清伟、邴永鑫、陈思莉等:《我国突发环境事件演变态势、应对经验及防控建议》,《环境工程学报》2021年第7期,第2223~2232页;李昌林、胡炳清:《我国突发环境事件应急体系及完善建议》,《环境保护》2020年第24期,第34~39页。

④ 参见任建兰、王亚平、程钰:《从生态环境保护到生态文明建设:四十年的回顾与展望》,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2018年第6期,第27~39页;郑石明:《改革开放40年来中国生态环境监管体制改革回顾与展望》,《社会科学研究》2018年第6期,第28~35页;高世楫、王海芹、李维明:《改革开放40年生态文明体制改革历程与取向观察》,《改革》2018年第8期,第49~63页;童星:《中国应急管理的演化历程与当前趋势》,《公共管理与政策评论》2018年第6期,第11~20页;李娟:《中国生态文明制度建设40年的回顾与思考》,《中国高校社会科学》2019年第2期,第33~42页,158页;朱正威、吴佳:《新时代中国应急管理:变革、挑战与研究议程》,《公共管理与政策评论》2019年第4期,第47~53页。

历史有助于把握未来，本文试图梳理自 2005 年至今我国环境应急管理体系的发展历程，特别是自党的十八大以来开展的新实践、取得的新经验，以期为我国进入新发展阶段后的环境应急管理优化提供依据与建议。

## 二、我国环境应急管理体系的演进与发展

有学者将我国环境应急管理体系自 2005 年至 2016 年的发展历程进一步划分为三个阶段<sup>①</sup>，由于成文时间略早，未能考虑党的十九大以来该项工作的新成就、新进展。从应急管理学科的视角来看，环境应急管理体系是一个由管理目标、管理机构、管理法规以及管理手段四个基本要素组成的管理系统，这四个基本要素分别回应了“为何管理”“谁来管理”“依据什么来管理”“如何管理”的问题。<sup>②</sup> 基于对以上基本要素的考虑，本文将自 2005 年以来我国环境应急管理体系的发展历程大致分为高速发展期、健全完善期以及深化提升期三个重要阶段。

### （一）第一阶段：“应激”后的高速发展期（2005—2011 年）

2005 年松花江水污染事件的发生不仅与涉事企业对水污染问题重视不够有关，而且与当地环保部门、应急管理部门的监督防控不足有关，较典型地反映出当时国内环境应急管理工作存在漏洞，并反向刺激了我国环境应急管理的快步发展，“倒逼”国家在较短时期内迅速建立环境应急管理的“一案三制”总体框架，即制订修订应急预案，建立健全应急的体制、机制和法制。

在管理目标上，推动应急管理常态化。胡锦涛于 2005 年提出安全发展的理念，并于 2006 年强调将安全发展作为一个重要理念纳入社会主义现代化建设的总体战略。<sup>③</sup> 在科学发展观和安全发展理念的指导下，我国的环境应急管理目标从重点面向事中应对，尽快确立环境应急管理工作的任务、内容和流程，逐渐转向推动“一案三制”，实现应急管理常态化。

在管理机构上，搭建各级管理结构。在国家层面，由国务院应急管理办公室负责信息汇总和综合协调，由环保主管部门牵头部门间联席会议，实行“单部门、单灾种”分类管理。2006 年，国家环境保护总局成立总局环境应急指挥领导小组，直接对国务院应急管理办公室负责，并把领导小组办公室

① 参见袁鹏、宋永会：《突发环境事件风险防控与应急管理的建议》，《环境保护》2017 年第 5 期，第 23～25 页。

② 参见钟开斌：《国家应急管理体系：框架构建、演进历程与完善策略》，《改革》2020 年第 6 期，第 5～18 页；闪淳昌、周玲、秦绪坤等：《我国应急管理体系的现状、问题及解决路径》，《公共管理评论》2020 年第 2 期，第 5～20 页。

③ 参见《安全发展战略的提出是坚持科学发展的必然要求》，[http://www.gov.cn/zxft/ft222/content\\_2100719.htm](http://www.gov.cn/zxft/ft222/content_2100719.htm)，2023 年 8 月 6 日。

设在环境应急与事故调查中心。2008年，国家环境保护总局升格为环境保护部，由国务院的直属机构调整为组成部门，为环境应急管理提供了更加有力的组织保障。在地方层面，应急机构与基层队伍建设长期困扰环保部门，2008年的机构改革推动各地逐步建立环境应急管理机构，这在一定程度上解决了队伍问题，但地方环保局并非直接对国家环保部门负责，致使国家对地方的监管力度不足。

在管理法规上，加快法律法规建设，密集出台政策制度。松花江水污染事件发生后的次月，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》发布，强调健全环境应急体系，体现了我国应急管理领域的法律和制度建设具有重大事件“应激”的显著特点。之后，国家又根据应急管理和环境保护等需求出台了《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》）（2007年），修订了《中华人民共和国水污染防治法》（2008年）。为加强和规范实际工作，国家环保部门制定了《环保总局突发环境事件应急工作暂行办法》等文件。其中，2009年环境保护部发布了首份环境应急管理综合指导文件——《关于加强环境应急管理工作的意见》。

在管理手段上，从经验管理转向科学管理，建设环境事故应急系统。2009年，环境保护部组建了第一届环境应急专家组，其成员主要由应急管理、环境工程、环境监测等领域的专家组成以加强应急决策咨询工作。2010年，环境保护部发布《全国环保部门环境应急能力建设标准》，推进地方环境应急能力建设的规范化、常态化，同时加强对典型行业企业的行政管理，还出台《石油化工企业环境应急预案编制指南》等文件，并探索以市场机制引导企业自觉承担环境应急管理的主体角色。2011年，环境保护部设立国家环境突发事故应急监测网络与指挥中心，并举办了全国环境应急监测大演练。

## （二）第二阶段：健全完善期（2012—2017年）

自2012年起，环保部门更加重视监控预警管理，学界也加强此方面的思考并提出相关政策建议。2013年，我国遭遇了严重的雾霾天气，这推动了我国的环境应急管理进一步完善法律法规，增强科学有效性，推进管理系统化，并将重污染天气监测预警与应急管理作为重点攻坚对象。

在管理目标上，以“美丽中国”、生态文明建设和总体国家安全观为统领，推动环境风险防范。2012年，党的十八大报告把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，首次把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标。以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，提出了一系列新理念新思想新战略，我党有关生态文明建设的思想得以丰富与完善。2014年，习近平总书记系统论述了总体国家安全观。在“美丽中国”、“生态文明建设”和总体国家安全观的指导下，我国的环境应急管理逐步将突发环境事件的预防与应急准备置于优先位置，把源头防控作为

解决老问题和规避新问题的有效手段，推动环境应急管理向风险防范转变。

在管理机构上，一是推动建立问责机制，从环保部门单打独斗的工作方式，向地方党委、政府及有关部门落实“党政同责”“一岗双责”的“大环保”转变。党和国家制定《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》（2015年）、《生态文明建设目标评价考核办法》（2016年）等一系列文件，把环境应急管理工作纳入环境保护责任制及生态文明相关考核内容，对严重环境污染事件处置不力的，要追究相关地方党委和政府主要领导成员的责任。新的环境责任制将以往的行政问责拓展至党政同责，党委与政府主要领导职责同有、责任共担。二是健全组织指挥体系，依据《国家突发环境事件应急预案》（2014年），环境保护部负责指导协调重特大突发环境事件，在必要时成立国家环境应急指挥部。推动地区之间、部门之间、条块之间、军地之间的对接和自主式协作。在纵向机构间逐步开展环保垂直管理改革试点。2016年，国家出台指导意见推动环保机构监测监察执法“垂改”，在避免地方干扰的同时，强化地方生态环境主体责任，提高生态环保管理机制的权威性和高效性。同年，河北、重庆率先实施垂直管理制度改革试点，未纳入试点的省份也都做了积极推进。

在管理法规上，更加强调依法管理，健全法规政策体系，基本覆盖环境应急管理全过程。为积极回应公众关切的大气污染防治问题，国家迅速出台加强重污染天气监测预警与应急管理的政策文件，包括《大气污染防治行动计划》（2013年）、《中华人民共和国大气污染防治法》（以下简称《大气污染防治法》）（2015年）等。综合性突发环境应急管理制度法规也在不断完善。2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）第47条明确了突发环境事件预防、响应、协调、处置等的总体要求；同年修订的《国家突发环境事件应急预案》吸纳了前期经验，更加突出环境事件的独特性，提高了指导性、针对性与可操作性；2015年，环境保护部出台的部门规章《突发环境事件应急管理办法》等系列文件基本涵盖了环境应急管理的全过程，包括总则、报告、预案、调查处理和应急监测等多项内容，提高了科学性、系统性与法治化水平。

在管理手段上，实现环境监测数据全国互联共享，推进国家、省、市三级自动监控系统建设，构建环境预警监测系统和应急救援网络。例如，2014年基本建成京津冀、长三角、珠三角三大重点区域的空气质量预报预警平台。通过打造应急产业聚类，增强其综合实力，依托新技术明显提升了环境应急管理的信息化、智能化与精细化水平。党的十八届三中全会正式提出社会治理的命题。相应地，环保部门也在努力构建以政府为主导、以企业为主体、社会组织与公众共同参与的环境治理体系。不过，在环境应急领域，由于事件处置的专业性较强，多方共治的表现形式还是以推进信息公开和公众

监督、化解信访问题为主。深入推进环境应急管理工作要求强化政府的公共治理能力，提高政府、企业、社会之间的分工协作水平，促进由单一治理向多元共治的转型。<sup>①</sup>

### （三）第三阶段：深化提升期（2017年至今）

近阶段的环境应急工作积极参与国家应急管理体系与能力现代化、社会治理多元共建的进程。以2018年机构改革为契机，坚持系统观念，加强跨级别、跨部门、跨区域、跨军地的联防联控；主动做好事件信息公开；加强环境应急培训、物资储备库和信息化建设等。

在管理目标上，以习近平生态文明思想、总体国家安全观为引领，推动环境风险防范与突发事件应急并重。2018年3月，生态文明被历史性地写入《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）。同年5月，全国生态环境保护大会总结并阐述了习近平生态文明思想，为中华民族伟大复兴注入新的强大动力。在习近平生态文明思想、总体国家安全观的指引下，环境应急管理体系与能力建设的具体目标即快速、科学、妥善应对突发环境事件，遏制其高发频发高风险态势。

在管理机构上，通过机构改革着力破除应急和环保管理体制难题。2018年，多个部门与机构的应急管理职责整合到一起，组建应急管理部，不再保留国务院应急管理办公室。不过环境灾难等特殊应急功能和资源，以及监督防止地下水污染、海洋环境保护等相关职责并没有整合进应急管理部，而是留给了新组建的生态环境部。这对突发环境应急响应提出更高的要求，即更加强调健全跨部门、跨区域环境应急协调联动机制。此外，中央继续加强对地方的监管，长江、黄河等7个流域海域生态环境监督管理局于2019年挂牌成立，省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度实行，这是近年来生态环境监管体制改革的重要进展与突出特色。

在管理法规上，丰富法律法规与政策体系，强化督察追责。2017年出台的《生态环境损害赔偿制度改革方案》明确，对较大及以上突发环境事件依法追究生态环境损害赔偿责任。2018年，《大气污染防治法》第二次修正。自2018年至今，中央层面的《中央生态环境保护督察工作规定》《关于构建现代环境治理体系的指导意见》，主管部门的《行政区域突发环境事件风险评估推荐方法》《重特大及敏感突发环境事件应急响应工作手册（试行）》等文件相继印发。在信息公开制度方面，特别提出“5·24”的量化指标，要求在重特大或敏感突发环境事件发生后，在5小时内发布权威信息，在24小时内举办新闻发布会。生态环境部和各地提炼形成模块化、范

<sup>①</sup> 参见卢春天、齐晓亮：《社会治理视域下当代中国环境政策演进及其治理逻辑》，《河北学刊》2020年第2期，第166~172页。

例式的政策文本，持续提升应急响应工作的规范化水平。越织越密的制度体系为环境应急管理提供了可靠保障。

在管理手段上，加强信息化建设，实现生态环境信息系统接入相应云平台运行，加快全国化工园区有毒有害气体预警体系建设，完善大数据库。建设生态环境部环境应急指挥平台以及基本建成生态环境监测网络，为环境应急指挥决策提供信息化支撑。继续推动多元共治，将社会力量纳入实践，是挖掘与整合资源并形成多元主体合作治理的关键。2019年，生态环境部办公厅印发《关于改革完善信访投诉工作机制 推进解决群众身边突出生态环境问题的指导意见》，提出要将群众信访投诉作为精准发现问题线索的“金矿”。党的十九届四中全会提出建设社会治理共同体，2020年中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》提出坚持多方共治。关于环境应急物资信息库的建设，要遵循“共建、共享、共用”的原则。此外，有两点重要的创新。一是在智力支持方面，2019年新组建生态环境应急专家组，加强智库建设。相比原环境保护部环境应急专家组，本次专家组增加了舆论引导、环境法律领域的人才，契合当前突发环境事件的建构性风险特征。组建生态环境部生态环境应急研究所，形成涵盖陆上、海洋环境应急技术支撑队伍。二是在模式应用方面，主要是推广“以空间换时间、以时间保安全”的“南阳实践”经验，对近300条重点河流完成“一河一策一图”编制工作。

通过分析我国环境应急管理的演变历程可见，自2005年至今，特别是自党的十八大以来，党和国家高度重视包括环境应急管理在内的环境保护工作。虽然国内环境应急管理的起点是以事件驱动型为主，但在统筹推进新时代“五位一体”总体布局的进程中，环境应急管理发展动力的内生性越来越显著。科学应对环境突发事件、坚守环境安全底线十分重要，环境应急管理的大发展既有多方努力的因素，更有方法论上的突破，探索积累了一些成功做法和经验。我国环境应急管理的发展服务于社会主义现代化国家建设，与国家治理变迁的轨迹基本保持一致，也体现了党和政府善于化危为机的学习与适应能力。经上述分析及汇总，本文梳理出我国环境应急管理体系的演进历程，如表1所示。

表1 我国环境应急管理体系的演进历程

基本要素	“应激”后的高速发展期 (2005—2011年)	健全完善期 (2012—2017年)	深化提升期 (2018年至今)
目标	应急管理常态化	应急管理向风险防范转变	风险防范和事件应急并重

续表

基本要素		“应激”后的高速发展期 (2005—2011年)	健全完善期 (2012—2017年)	深化提升期 (2018年至今)
机构	横向机构	政府应急管理机构与部际联席会议统筹	依托环境保护部；在必要时，依托国家环境应急指挥部	依托生态环境部；在必要时，依托国家环境应急指挥部
	纵向机构	初步设立基层机构，以块为主	实施环保垂直管理改革试点	央地协作；完成环保“垂改”
法规		确立应急预案与法律体系	覆盖环境应急管理全过程	强化督察追责
手段		建设环境事故应急系统；二元治理	构建数字化预警和应急救援网络；探索多元共治	推进信息化与多元共治、智力支持与经验推广

资料来源：笔者自制。

### 三、我国环境应急管理工作的成就及问题

历经 10 余年的发展，我国的环境应急管理工作取得了明显进展和突出成绩，综合应急管理体系与应急管理能力的现代化水平明显提升，切实有效防范化解环境风险，实现突发环境事件的发生频率和危害双降，以实际行动与显著成效有力推进了我国生态文明建设。但我们还须清醒地看到，环境管理体系与能力的现代化目标对我国环境应急管理工作提出了新要求。与此同时，现存环境应急管理体系尚存在一些问题与短板，亟待查漏补缺，提升优化。

#### (一) 主要成就

环境应急管理体系框架基本确立。现行环境应急管理体系的核心是“一案三制”，该体系的建设过程基本属于立法滞后、预案先行，不过这样的体系符合国情，基本可行。目前，预案体系“横向到边、纵向到底”，从中央到各地方，从总体到重点行业，政府部门与企事业单位，大气、土壤及海洋的全地域都有环境应急预案，还有预案管理办法、评审工作指南等配套文件。在管理模式上主要由生态环境部统一领导，指导并协调地方的环境应急工作，地方党委政府分级负责，央地协作，建立健全国家、省、市、县四级联动的突发环境事件应对体系，既做到综合协调，又强调分类管理。工作机制规范而灵活，主要是在生态环境部门统一指挥的基础上，建立跨级、跨域、跨部门、跨军地的应急协调机制与社会化应急救援机制。法制体系相对完善，以宪法为基石，既有《突发事件应对法》《环境保护法》为遵循，也有行政法规、生态环境部和应急管理部的部门规章做具体落实。加强平时、“战时”、

事后各环节的规范化建设，突发环境事件全过程管理体系取得显著进展。

全国环境安全形势基本稳定。对突发环境事件风险防范化解的主线是降数量、控影响。据2005—2020年历年《中国生态环境状况公报》（统计未包括我国香港特别行政区、澳门特别行政区及台湾地区数据）等资料，全国突发环境事件数量的总趋势显著下降，如图1所示。2005—2009年，尚有特别重大级别的突发环境事件发生，而自2010年至今，未发生1起特别重大级别的突发环境事件。突发环境事件数量大幅下降以及特别重大事件日渐杜绝的主要原因，在于风险管控在起作用。各级党委政府的重视程度、环境安全隐患的排查力度、预防预警和预案管理的科学水平、应急救援队伍的训练水平等各方面的提升，保证应急管理工作能够有效降低环境风险并减少突发事件。有重大和敏感社会影响的突发环境事件应对能力有效提升，国家生态环境部门与各地在事件处置中从被动应对到主动出击，所有事件均得到较好处置，对重大突发环境事件积极开展调查，并及时向社会公开调查结果，维护了生态安全和社会稳定。当前，突发环境事件的应急响应、现场指挥和协调、信息报告和公开机制都实现了质变。



图1 我国2005—2020年突发环境事件次数

## （二）问题与短板

当前，我国环境应急管理依然面临严峻形势。第一，结构性、布局性环境风险较为突出，近阶段难以彻底化解。我国是世界第一化工大国，危险化学品生产经营单位达21万家，但整体安全条件差、管理水平低、重大安全风险隐患集中。<sup>①</sup>沿江、沿河、沿海区域高环境风险行业企业集聚，人居活

<sup>①</sup> 参见《加快实现危险化学品安全生产治理体系和治理能力现代化——应急管理部有关负责人解读〈关于全面加强危险化学品安全生产工作的意见〉》，[https://www.gov.cn/xinwen/2020-02/27/content\\_5483918.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-02/27/content_5483918.htm)，2023年8月27日。

动和高风险工业活动区域交融。这些结构性、布局性带来的环境风险因素，如叠加人为活动等不确定性，可能导致“灰犀牛”或“黑天鹅”突发环境事件。第二，突发环境事件诱因复杂，不确定性的挑战增强。随着人口、环境、技术和社会经济结构的演变，公共危机的衍生及扩散途径增多，单源性突发事件容易演化为复杂的社会性公共危机事件。风险社会在全世界加速展开、深度演化，新兴风险、巨灾与跨界危机不断涌现并相互叠加，明显增强了突发事件的不确定性，<sup>①</sup>对环境应急管理的适应性提出了更高的要求。环境应急管理体系需要持续进行结构优化、制度创新和观念转变，成为专业且开放的系统。第三，在建设“美丽中国”“平安中国”的背景下，突发环境事件的防控已成为检验绿色发展底色、高质量发展成色的重要标尺。我国现有环境应急管理体系和能力与现代化要求相比，仍有较大差距。例如，以传统常规污染源为重点的风险管控，很难做到系统应对涉重（即重金属）、涉危（即危险化学品）固定源、移动源“双源”次生突发环境事件高发态势的挑战。同时，在自媒体时代，公众对环境突发事件信息的感知极为灵敏，这给环境应急管理工作带来前所未有的监督压力。因此，在综合应急管理体制的形成，以及法制体系、监测预警机制、应急技术和治理主体等方面有待健全补强。

首先，在管理机构上，不仅要回应机构“有无”和专业性的问题，还要体现更加开放的适应性，而环境应急管理体制尚未与其他类型事件的应急管理体制相融合。突发事件的影响后果往往是复合型的，其应对工作也往往超出单一部门负责的分门别类的权限，也可能跨越区域、省界乃至国界，因此，仍需继续推进包括环境应急在内的整体性的应急管理体制改革。我国长期以来执行分部门、分灾种的常态危机应急模式，以及“集中力量办大事”的重大突发事件应对模式。从近年来的应急抢险救援经验中，可总结其中的得失以及优化建议。在国家应急管理部门成立后，我国下一阶段的应急管理架构需要关注理顺复合型应急事件。当前，因生产安全事故等引发的次生突发环境事件多发频发态势并未发生根本改变。因此，需要完善生态环境部门与应急管理、卫生健康等部门以及地方政府的协调机制，将“战线”前移，加强对环境事件的分类管理、属地管理，与生态环境部的调度指导形成合力。

其次，管理法规表现出的问题主要是系统性、整体性不足，有时滞后于实际工作。我国环境应急管理的法规体系主要包括顶层法律《突发事件应对法》《环境保护法》，以及第二层次的专项防治法、管理办法及地方实施办

<sup>①</sup> 参见张海波：《中国第四代应急管理体系：逻辑与框架》，《中国行政管理》2022年第4期，第112~122页。

法，如《大气污染防治法》《突发环境事件应急管理办法》《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》。与应急管理相关的立法活动有应激式特点，立法模式常偏重于解决重大突发事件的个性问题。因此，容易产生法律法规体系内部冲突，专项防治法与《突发事件应对法》的衔接也不够紧密。我国生态文明法治是典型的由强有力的政治支持推动环境立法创设领域，政策的更新先于法律的修改。现行环境立法尚未及时回应垂直管理体制改革的进展，导致县级生态环境部门立法定位之抵牾以及法律地位不明、监管主体上下级之间事权配置同质化等法制困境。<sup>①</sup>在制度规范方面，机制建设仍然薄弱。近年来，我国突发环境事件呈现高度复杂性、不确定性，诱因复合化特征凸显，次生性环境事件增多，环境风险预警机制需加强优化，特别是与不同级别突发事件要做到精准匹配，快速反应机制也存在明显弱项，导致信息迟报瞒报等问题依然突出。

最后，突发事件的演化机理日益复杂，对应急技术、多元治理提出高要求。应急预案编制技术规范需补充完善，表现在对企业的环境风险评估技术指南、突发环境事件风险分级方法以及应急预案编制指南尚不能做到典型行业企业全覆盖。近年来，虽有生态环境部华南环境科学研究所加挂“生态环境部生态环境应急研究所”牌子，但人才队伍建设还不够。总体上我国环境应急科技支撑能力有待增强，如在突发的环境污染事件中，现有应急处理技术主要围绕水环境领域，而土壤污染赔偿、污染治理与修复、后期跟踪监测和长期评估的技术均不够成熟，产学研合作黏性有待加强。生态环境应急专家组涉及的专业领域覆盖面不够全面，国家、省、市各级专家库信息共享不充分。目前，我国环境应急管理的多元模式尚未确立。有的企业对环境应急预案的重要性认识不够到位，自然也无力参与多方共治。再如，环境应急救援队伍建设还不能做到系统谋划，一方面，政府层面的环境应急救援队伍的专业技术能力仍需进一步提升；另一方面，对企业和民间救援队伍摸不清底数、协调乏力，企业、社会组织、公众作用发挥不显著，全社会的专家共同体、企业共同体、网民共同体等能量待释放。

#### 四、推进环境应急管理体系发展的路径建议

党的二十大报告描绘了全面建成社会主义现代化强国的蓝图，指出中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。同时，强调了应急管理工作。习近平总书记高度重视生态环境安全，多次做出重要指示批示，为做好环境

<sup>①</sup> 参见刘超、伍森：《垂改背景下县级生态环境部门的法制困境与法典回应》，《南京工业大学学报》（社会科学版）2022年第5期，第1~17页。

应急管理工作、推进环境应急管理体系与能力现代化指明了根本方向。新时代新征程，环境应急管理工作作为全面建成社会主义现代化强国的环境与安全支撑，要积极适应中国式现代化的战略要求，主动实现跨越式发展，强化环境保护与应急管理双重属性，在深入推进体系和能力现代化的过程中彰显治理效能。

### （一）改变突发环境事件多发频发态势与全面防控环境风险

依据“十四五”主要目标与远景目标，环境应急管理领域要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，特别是深入贯彻落实习近平生态文明思想、总体国家安全观，以及习近平总书记关于国家治理现代化的重要论述。近年来，在环境应急管理工作中，总体国家安全观、习近平生态文明思想始终贯穿其中。国家治理现代化对环境应急管理的发展也具有非常重要的指向作用，因此，今后还需更加重视环境应急管理体系与能力的现代化。

环境应急管理体系与能力的现代化是我国现代环境治理与应急管理交融的现实命题。环境应急也要统筹发展与安全，认真落实基本民生观，在突发环境事件应对中切实保障群众安全健康；认真落实绿色发展理念，在支持服务企业发展中预防、减少环境风险；认真落实严密法治观，用法规体系刚性约束环境安全；认真落实全民行动观，激发企业、非政府组织、公众的作用。<sup>①</sup>通过健全环境应急管理体系和提升应急能力，深化生态环境保护，保障公共安全和环境安全，进而促进生态文明与社会治理的现代化，建设更加明确具体的“美丽中国”、更高水平的“平安中国”。对标2035年“生态环境根本好转，美丽中国建设目标基本实现”以及“平安中国建设达到更高水平”远景目标，<sup>②</sup>提出未来环境应急管理工作目标之设想：到“十四五”末，环境应急管理体系基本健全，综合应急处置能力显著增强，突发环境事件多发频发的高风险态势得到有效遏制并趋向根本改变；到2035年，实现与“美丽中国”“平安中国”建设目标相匹配的环境应急管理体系与能力的现代化，使环境风险得到全面防控。

### （二）统筹规划应急管理体制架构设计

环境风险的复杂性和不确定性要求我们在国民经济各领域、生活生产各环节都要考虑环境因素，在各类突发事件发生时都要考虑环境应急管理。突发事件应对活动的组织依托管理体制，环境应急管理体制要广覆盖、分层

① 参见张胜、叶春：《以习近平生态文明思想为指导 在污染防治攻坚战中守住环境安全底线》，《环境保护》2019年第22期，第44~46页。

② 参见《“十四五”规划和2035年远景目标的发展环境、指导方针和主要目标》，[https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/05/content\\_5590610.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/05/content_5590610.htm)，2023年8月5日。

次，以应对各类突发环境事件，在生态环境领域切实维护国家总体安全。在坚持推动大环保工作格局中，强化党的领导，落实党政主体责任、考核问责，要做好以下两点。

第一，加强在机构改革后的部门融合联动，深化常态应急管理。2018年、2023年两次机构改革均涉及生态环境部，改革仍处于进行时，不仅要继续整合、优化生态环境部的职能，还要加强地区间、部门间、条块间、军地间的协同。注重发挥生态环境部的专业优势和应急管理部的综合优势，目前，生态环境部已与应急管理部建立突发生态环境事件应急联动工作机制。完善顶层领导协调机制，可考虑在中央部委增设跨部门的应急管理委员会，深入推进跨部门监管与应急协调联动机制。比如，加强与水利部的协作，凝聚流域环境治理与应急管理的合力。第二，坚持并发展新时代中国特色“举国体制”，<sup>①</sup>实行非常态应急管理。为有效应对重大突发事件，要坚持并完善以党中央统一领导、国家综合协调为特征的国家体制。在体制改革中，进一步理顺政府内部的关系，包括各级地方政府以及同级各地的府际关系、本地各部门间的关系，还有本地政府和上级部门之间的条块关系，达成对复合型突发事件的整体性治理。环境应急管理领域牵涉面广，采取“举国体制”、集中力量办大事，能够在关键危急时刻保证人民利益与国家安全，彰显我国制度优势。

### （三）健全环境应急管理法制机制与预案体系

加强相关立法、执法、司法体系的建设，构建完善的生态环境应急法治体系。基于对整个应急管理工作的系统性考量，全面修订《突发事件应对法》，为环境应急管理提供法治基础。在机构改革的背景下，应急管理相关的法律法规暴露出诸多问题，需要重新厘定，推进法律法规内部的协调衔接。特别是通过修法，理顺应急管理体制的相关规定，在法律上明确在环境应急管理中党政间、央地间、条块间、部门间的关系等。考虑制定环境应急管理条例，前期采取了预案先行、法制滞后的思路，现在需要梳理环境应急管理预案和法律法规的一致性，通过理顺预案与法制的关系来保障立法与执法的协调与配合。另外，环境应急领域法律制度需要立法强力推动。以环境污染强制责任保险为例，我国环境污染责任保险试点工作起步于2007年，2013年，国家相关部门出台了指导意见，要求各地开展环境污染强制责任保险试点。但由于《中华人民共和国保险法》要求强制保险应当由法律或行政法规做规定，政策文件的法律效力不足，故而地方生态环境部门开展试点工作存在缺乏法律依据、企业不支持、社会评价低等问题。立法推动环境

<sup>①</sup> 参见姜长云、姜惠宸：《新冠肺炎疫情防控对国家应急管理体系和能力的检视》，《管理世界》2020年第8期，第8~18页。

污染责任保险的强制实施，近年来才由《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》等国家及地方性法规补上。2021年，全国人大常委会将环境法典编纂研究纳入年度立法计划，标志着我国环境法典从学理探讨向立法实践迈进。通过编纂环境法典提高当前环境立法的系统性、协同性与时效性，是一个可行的举措。加强相关法律体系的完善修订工作，应是继续深化环境应急管理体系改革的重点。

构建包含事前防范、事中处置、事后修复在内的政策体系；出台重点行业环境及健康监测、调查与风险评估管理办法；健全环境损害鉴定评估及赔偿技术规范。重点还是在“防”，着力在风险防范、预案和预警管理上做进一步优化。第一，构建全生命周期的环境风险预警体系。构建基于“三线一单”（即以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线为基础，编制生态环境准入清单）的生态环境风险防范框架。进行区域突发环境事件风险评估，形成综合环境管控单元及其多重空间管控要求。强化对重大突发环境事件风险企业的监管，完善环境风险源、敏感目标等数据库，降低突发事件发生的概率，控制累积性生态环境风险。<sup>①</sup>第二，加强预案管理，体现法治共治、专业实效。借鉴国际经验，重构应急预案体系，可考虑“战略级—行动级—战术级”架构模式，各级各类预案要恰当地体现环保要求与应对突发事件的功能。基于环境风险评估实际，以风险源为核心，优化预案体系，重新梳理各级各类预案。第三，加强监测预警，持续优化预警—应急体系。将监测预警制度贯穿于突发环境事件应对之全过程，搭建能够紧密关联预警级别与应急措施的对应性架构。

#### （四）强化科技赋能与推进多元治理

强化科技赋能，全面提高支撑保障水平。加快地理信息系统（GIS）、遥感（RS）、网络信息技术、大数据、人工智能等服务应用及高技术成果综合集成转化。创新“互联网+监管”应用模式，在京津冀、长三角等重点城市群构建一体化的生态环境监测网络和应急预案体系，加强国家环境应急指挥平台建设。有学者就我国应急管理提出，现有“一案三制”要向“两案三制”过渡，即需要新增大数据案例库。2021年，生态环境部已组织开展“以案促建提升环境应急能力”专项活动，发挥典型案例经验借鉴与警示教育作用。在环境应急领域，亦可考虑推进环境突发事件应急管理大数据案例库建设。任何环境突发事件都有意外因素，为做出及时而正确的应急决策，需要达成直觉决策和分析决策相结合。通过大数据环境共享决策者认知方法及决策经验，建设大规模的案例知识库，以此支持应急决策系统，便于

<sup>①</sup> 参见徐鹤、王焕之、刘婷：《基于“三线一单”的生态环境风险防范框架》，《环境保护》2019年第19期，第16~19页。

向决策者提供模拟训练、决策参考,<sup>①</sup> 增强环境应急信息化决策支持效能。

加快形成党委领导、政府主导、以企业为主体、社会组织和公众参与的环境共治局面。党的领导是从决策源头落实环境应急管理工作的根本保障,应急处置与污染追责要严格落实“党政同责、一岗双责”。应急管理是政府最基本的职能之一,环境应急管理属于社会共同服务,理应由政府主导提供,建立健全责任清单制度落实整体性治理。第一,科学把握“政经同盟”的尺度,一方面要加大对企业的监管力度,另一方面要推动市场化环境规制手段创新,激发企业主动承担主体责任。在强化企业应急处置主体责任的同时,支持其绿色发展。例如,政府牵头建立立足底线、运转高效的资源保障体系,采用市场机制,实现政府与市场合作、国企与民企共进。引入第三方专业机构的服务,强化风险评估和排查,变事后赔偿为事前防范。第二,重视公众参与、社会力量。公众才是真正意义上的应急“第一人”,而且不同类型的公众主体参与环境实践的类型也不同。<sup>②</sup> 因此,需要在顶层设计上对社会应急力量健康发展做出制度性安排,推动社会行动体系的活动开展,普及环境应急管理常识与技能,培育环境安全文化,推动环保社会组织健康发展、依法开展活动,建立社会化应急救援机制。健全完善环境风险信息披露交流机制,使信息公开化、准确化,健全环境公众听证制度,让利益相关者沟通交流,推动环境决策民主化,<sup>③</sup> 从而推动使命式参与,赋予社会行动合规性和合法性。在突发环境事件发生后,采取共治式而非管控式舆情管理模式,信息公开保持及时性、延续性,满足社会关注、保障公众参与。

(责任编辑:温莹莹)

① 参见付瑞平、温志强、李永俊:《中国特色应急管理体系的内涵与架构》,《中国应急管理》2019年第11期,第13~14页。

② 参见钟兴菊、罗世兴:《公众参与环境治理的类型学分析——基于多案例的比较研究》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2021年第1期,第54~76、112页。

③ 参见Cindy Jardine, Steve Hruddy and John Shortreed et al., Risk Management Frameworks for Human Health and Environmental Risks, *Journal of Toxicology and Environmental Health Part B: Critical Reviews*, Vol. 6 (6), 2003, pp. 569 - 718.