

《江苏省突发环境事件应对办法》(征求意见稿)

编制说明

近年来，我省坚持以习近平生态文明思想为指导，以筑牢美丽江苏建设生态安全根基为目标，扎实做好环境安全保障各项工作。为解决实际工作中的问题需求，细化补充上位法规定，固化我省环境应急管理前期实践经验做法，提升环境应急管理措施效力层次和约束力，我省自2021年启动了省政府规章《江苏省突发环境事件应对办法》(以下简称《办法》)立法工作，2023-2024年，推动《办法》纳入省政府规章立法预备项目。经专题研究和调研，目前《办法》已形成征求意见稿。

一、《办法》制定背景

(一) 制定《办法》的必要性

1、国家高度重视生态环境安全应急管理。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。习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上强调，要始终保持高度警觉，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。要求把生态环境风险纳入常态化管理，着力提升突发环境事件应急处置能力。2023年，习近平总书记在全国生态环境保护大会上再次强调，要守牢美丽中国建设安全底线，贯彻总体国家安全观，积极有效应对各种风险挑战。《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》明确提

出要守牢美丽中国建设安全底线，健全国家生态安全体系，严密防控环境风险。

2、应对突发环境事件严峻形势的迫切需要。目前，江苏省以重化工为主的产业结构和以公路货运为主的运输结构没有根本改变，环境风险园区、企业面广量大，省境内公路四通八达，水网密布、河道相互贯通、水源地等敏感目标星罗棋布，全省结构性、布局性环境风险仍然突出。突发环境事件依然高发频发，一般等级以上突发环境事件数量居全国中等水平，但在长三角地区最高。此外，涉危涉重企业及园区发生的突发环境事件逐步呈现出高度复合化、叠加化和非常规化的趋势，增加了环境应急管理工作难度。

3、进一步规范突发环境事件应对工作的需要。突发环境事件往往由安全生产事故或交通运输事故次生，在事件处置过程中涉及多部门联合应对处置。但现有规章、国家及我省环境应急管理相关文件覆盖面窄或效力层次较低，导致地方政府及相关部门环境应急履责依据不充分。同时，在我省环境应急工作中仍然存在着预案质量参差不齐、基础设施建设不够完善、应急物资储备体系尚不健全等问题，近年来，我省针对实践中的问题先后出台多个综合或单行文件，逐步探索形成了一系列行之有效的环境应急管理措施规范。为解决实践需求，同时将相关经验做法上升为法律规范，亟需对各层级责任主体突发环境事件应对工作进行全流程、系统地规范明确。

（二）制定《办法》的可行性

1、现有法律法规和标准规范支撑。今年十四届全国人大常委会第十次会议于6月28日通过新修订的《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》),进一步健全完善突发事件应对体制机制和制度措施,对突发事件应对工作提出更高要求,与2014年修订实施的《中华人民共和国环境保护法》一起成为本《办法》重要的两部上位法。此外,近年来,国家及我省陆续出台的《中华人民共和国安全生产法》、《江苏省生态环境保护条例》《江苏省化工园区管理办法》(苏政规〔2023〕16号)等法律、法规、规范性文件,是本《办法》制定的重要支撑性文件。同时,生态环境部于近年来陆续印发《关于加强地方生态环境部门突发环境事件应急能力建设的指导意见》(环办应急〔2023〕11号)《突发环境事件后评估工作指南》《关于进一步加强重大敏感突发环境事件信息报告工作的通知》(环办应急〔2024〕18号)《关于进一步做好2023年重点河流突发水污染事件“一河一策一图”工作的通知》等重要文件、技术规范,结合原环保部印发的《突发环境事件应急管理办法》《突发环境事件应急预案管理暂行办法》《突发环境事件调查处理办法》《企业突发环境事件风险评估指南(试行)》《企业突发环境事件风险分级方法》等一系列文件、标准规范,共同构成本次《办法》编制的重要依据。

2、江苏省环境安全与应急管理工作取得成效。近年来,我省围绕本质环境安全水平提升,聚焦环境应急工作中的薄弱环节和突出短板,陆续推动印发了《全省生态环境安全与应急管理“强

基提能”三年行动计划》(苏政办函〔2023〕5号)《江苏省突发环境事件应急预案管理办法》(苏环规〔2023〕7号)《关于进一步加强重点园区环境应急能力建设的通知》(苏环办〔2023〕145号)《工业企业及园区突发环境事件隐患分级判定方法(试行)》(苏环办〔2022〕248号)《省生态环境厅关于深入推进全省突发水污染事件应急防范体系建设工作的通知》(苏环办〔2022〕326号)《江苏省环境影响评价文件环境应急相关内容编制要点》(苏环办〔2022〕338号)《江苏省突发事件生态环境应急工作程序规定》(苏环办〔2020〕303号)等一系列文件。建立突发环境事件隐患排查治理常态长效机制,推行生态环境部门隐患排查检查“四查一整改”法,切实提高园区企业隐患排查和环境风险防控能力;开展重点河流突发水污染事件应急防范体系建设,推进重点园区开展“企业-园区-周边敏感目标”三级防控体系建设,推动构筑企业“风险单元-管网、应急池-厂界”的突发水污染事件三道防线;强化预案管理,推行“一图两单两卡”编制,开展预案分级分类管理,重视预案抽查检查;持续推动环境应急跨部门和跨区域联动机制建设,深化与消防救援部门、交通运输部门、公安部门等多部门联动合作;推进社会化环境应急物资库和队伍建设等,不断夯实基础、提升能力,逐步走出环境应急管理规范化、精细化、社会化的特色道路,重点园区三级防控体系建设等部分经验做法在全国得以推广实施,为《办法》的制定夯实了基础、创造了有利条件。

二、《办法》制定过程

2021年,《办法》纳入省政府规章立法计划;2022年,《办法》纳入省政府规章立法调研项目;2023-2024年,《办法》纳入省政府规章立法预备项目。

(一) 成立专班

江苏省环境应急与事故调查中心组建《办法》立法专班(下称“专班”),中心主任担任专班组长,各业务科室负责人为骨干,同时邀请江苏省环保集团作为技术支撑单位,共同推进《办法》制定工作。专班建立半月调度机制,定期召开会议,研究推进立法工作。

(二) 草案编制

专班对现有政策法规依据及落实情况进行梳理评估,研讨确定办法适用范围、框架结构、主要内容和推进计划,组织召开《办法》开题审查会,邀请环境应急、法律、工信等领域权威专家参会,听取专家对于《办法》制定的建议,在前期工作基础上形成《办法》草案初稿。

(三) 省外调研

专班邀请省司法厅、省生态环境厅法规处领导于2024年1月共同赴重庆、四川开展立法调研,学习两省(市)关于环境应急立法方面先进经验,就立法形式、框架结构、核心内容、立法依据等进行充分交流研讨。

(四) 省内调研

在前期函件征求各设区市生态环境部门意见的基础上,专班于2024年3月陆续召开苏南、苏中、苏北座谈会,听取13个设

区市生态环境部门应急管理人员、行业专家对突发环境事件应对工作立法的意见建议，探讨《办法》制定重点难点问题。同时，为提升《办法》科学性、针对性、实用性，专班于2024年5月召开面向我省重点园区、企业人员的立法座谈会，以期帮助解决园区、企业人员在突发环境事件应对工作中的实际问题。

（五）审查汇报

《办法》草案编制过程中，专班积极与省司法厅及省生态环境厅法规处沟通，多次汇报立法情况，听取专业意见建议。同时，专班分别于2024年3月和7月向部应急办汇报《办法》制定进展，积极与正在制定的《生态环境法典（草案）》应急专章和《突发环境事件应对条例》相关内容相衔接，推动《办法》多轮修改完善。

三、《办法》主要内容

目前《办法》征求意见稿共设29个条款，侧重在政府及相关部门环境应急工作职责、环境风险防控等方面进行细化补充规定。条款内容概括如下：

第一条至第三条规定了目的依据、适用范围和基本原则等总体要求。

第四条至第八条规定了地方各级人民政府、相关部门、园区管理机构和企业事业单位环境应急职责。

第九条至第十六条规定了环评审查、隐患排查、预案管理、培训演练、基础设施建设、数字化建设、救援能力建设和监测预警等常态化环境风险防控与应急准备工作要求。

第十七条至第二十一条规定了信息报告和应急响应、事件处置、应急监测、事件调查和事后恢复等事件状态下应急处置工作要求。

第二十二条至第二十四条规定了第三方服务、社会参与、污染责任保险等目前大家比较关注的相关工作要求。

第二十五至第二十八条，规定了奖励激励和行政处罚要求。

四、《办法》拟解决问题

本次《办法》制定，一是**解决实践主要需求**，通过明确地方各级政府及有关部门、园区和企业事业单位的责任，解决突发环境事件应对工作中职责不清、责任推诿的问题；二是**细化上位法律规范**，结合我省实际，对上位法突发环境事件应对相关要求进行细化补充，保障突发环境事件应对工作全过程规范开展；三是**固化优秀经验做法**，对我省近年来突发环境事件应对实践过程中形成的工作经验进行固化，打造突发环境事件应对“江苏模式”。

（一）解决职责定位问题

针对事件处置过程中发现的，部分地区属地政府未切实承担起环境应急处置主体责任，领导协调作用发挥不足，而各相关部门职能定位不清晰、协调联动不到位的问题，在第四条至第八条明确地方各级人民政府和相关部门职责。地方各级人民政府应对本行政区域内突发环境事件的应对管理工作负责。经地方政府授权，生态环境主管部门及其派出机构牵头建立突发环境事件应对管理工作议事协调机制，加强部门间联防联控。明确各相关部门在行业规划、产业政策、法规标准、基础设施建设、应急预案等

方面充分考虑突发环境事件应对管理工作要求，强调公安、交通运输、水行政、应急管理、消防救援和海事等部门（机构）在典型突发环境事件情景下的职责分工，进一步理顺各相关部门在环境应急中的职能定位。

（二）细化、创设部分规定

对照上位法规定，针对实践中大家比较关注的第三方机构、社会参与、奖励激励和行政处罚等内容，充分发挥《办法》作为省政府规章细化、补充、创设和促进实施的作用。第二十二条【第三方服务】中，明确第三方机构在提供应急监测、预案编制、隐患排查等环境应急管理服务中，不得出具虚假应急监测数据，不得故意调低环境风险、突发环境事件隐患等级，不得编造虚假报告等，并设置对应罚则（第二十七条）。第二十三条【社会参与】中，提出鼓励、扶持环境应急人才培养和新技术、新材料、新设备、新工具的研究开发、推广应用，鼓励和支持社会组织依法参与突发环境事件应对管理工作。第二十五条【奖励激励】中，鼓励省生态环境保护专项资金支持企业事业单位和园区开展环境应急能力建设及运维工作。第二十六条【行政处罚】中，补充规定行政处罚的部分情形，第二十八条【从轻处罚】提出日常监管中处罚与教育相结合的原则。

（三）固化实践经验做法

将我省《强基提能》三年行动计划、重点河流“一河一策一图”、重点园区“一园一策一图”、《江苏省突发环境事件应急预案管理办法》“一图两单两卡”、《工业企业及园区突发环境事件隐

患分级判定方法》隐患分级等现行文件中实施效果好、思路方法新的措施规范纳入《办法》，提升效力层次。第十三条【环境应急基础设施建设】中，提出需落实重点河流应急处置方案、重点园区、企业突发水污染事件风险防控措施。第十条【隐患排查】、第十一条【预案管理】、第十二条【培训演练】、第十四条【数字化建设】、第十五条【应急救援能力建设】分别对各级生态环境主管部门、化工园区、环境风险企业在突发环境事件隐患排查治理、预案管理、培训和演练、数字化建设与应用、资源配置和队伍建设等方面提出明确要求。