

## 附件 3

# 《突发环境事件环境影响和损失评估管理办法 (征求意见稿)》编制说明

2013年8月原环境保护部印发了《突发环境事件应急处置阶段污染损害评估工作程序规定》(以下简称《规定》),施行以来在突发环境事件定级、协助行政处罚和司法诉讼等方面发挥了重要作用。截至2017年底,全国有14个省(区、市)对64起突发环境事件开展了损害评估,评估直接经济损失约1.7亿元。但同时也存在组织开展环境损害评估责任落实不到位、忽视环境影响评估、技术体系不完善、信息公开欠缺等问题。

为进一步加强突发环境事件环境影响和损失评估工作,完善相关管理制度,环境应急与事故调查中心组织环境规划院,以解决问题为导向,制定了《突发环境事件环境影响和损失评估管理办法》(以下简称《管理办法》),以替代《规定》。现将有关情况说明如下:

### 一、制定《管理办法》的必要性

**第一,贯彻落实生态环境损害赔偿制度的重要举措。**为有效破解“企业污染、群众受害、政府买单”的困局,党中央、国务院决定从2018年1月1日开始在全国试行生态环境损害赔偿制度,要求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。突发环境事件的环境影响和损失评估是生态环境损害赔偿的前置环节,是确定赔偿金额的重要依据,为赔偿顺利开展提供科学支撑。做好相关工作需要制定《管理办法》。

**第二，落实心系百姓环保要求的具体举措。**李干杰部长提出要创新联系群众方法、使环保工作始终顺应人民群众的要求和期盼。突发环境事件发生后是否会对公众生产生活产生影响、产生什么影响、是否需要公众采取必要的防护或撤离措施，是各级政府在突发环境事件应对过程中必须回答的问题。为对突发环境事件环境影响和损失进行科学、及时、规范的评估，及时回应公众关心的生态环境问题，加强对生态环境损害评估恢复工作的监督管理，需要制定《管理办法》。

**第三，落实相关法律法规的必然要求。**《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国突发事件应对法》等规定，评估突发环境事件的环境影响和损失是有关政府及相关部门必须履行的法定职责。为贯彻落实相关法律法规，有必要对2013年出台的《规定》进行修订，增加环境影响评估和事后恢复阶段中长期评估的内容，并增加关于应急处置过程的分析，对突发环境事件的损害评估工作进行统一规范。

**第四，倒逼强化环境风险管理的有力手段。**突发环境事件环境影响和损失评估工作作为事后管理重要内容，通过判定事件原因、梳理处置过程、核定环境影响和损失等方式，侧面反映在环境风险管理和应急处置等方面的不足。为了推动政府及其有关部门、企业强化环境风险管理，提升环境风险防控能力等工作的顺利实施，需要制定《管理办法》规范突发环境事件环境影响和损失评估工作内容。

## 二、《管理办法》起草的过程

《规定》要求对较大以上突发环境事件开展应急处置阶段的损

害评估工作。2015年1月新修订的环境保护法第四十七条第三款明确规定：“突发环境事件应急处置工作结束后，有关人民政府应当立即组织评估事件造成的环境影响和损失，并及时将评估结果向社会公布。”2017年8月，中央全面深化改革领导小组审议通过《生态环境损害赔偿制度改革方案》，要求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。

为适应环境保护法以及生态环境损害赔偿改革对突发环境事件评估的新形势新要求，更好服务于突发环境事件应急管理工作，环境应急与事故调查中心对全国评估工作开展情况进行了调度，并赴江苏进行蹲点调研，根据调度和调研情况，提出制定《管理办法》，并委托环境规划院承担编制工作。编制组基于环境保护法以及生态环境损害赔偿制度改革的要求，结合前期开展突发环境事件损害评估工作的理论研究与实践经验，通过内部讨论、成果总结、专家咨询等方式开展《管理办法》的制定工作。

在《管理办法》的制定过程中，编制工作组重点对组织管理、鉴定机构委托、环境影响评估内容、中长期评估内容等内容进行了梳理总结，并与已经发布的《生态环境损害评估技术指南 总纲》《生态环境损害评估技术指南 损害调查》《突发环境事件应急处置阶段损害评估推荐方法》和《环境损害鉴定评估推荐方法（第Ⅱ版）》，以及正在制定的《突发环境事件应急处置阶段直接经济损失核定细则》等技术文件进行了充分衔接。

### 三、《管理办法》的有关内容说明

《管理办法》包括总则、应急处置阶段评估、中长期评估和附则等四章共二十二条。主要内容如下：

## （一）关于“第一章 总则”

总则部分主要包括制定目的、定义、适用范围、工作原则、组织管理、评估要求、材料要求、信息公开、汇总分析等内容。重点对以下内容进行说明：

1. 关于评估目的。根据环境保护法和生态环境损害赔偿改革的要求，将“为规范突发环境事件环境影响和损失评估工作，及时核定事件损失，提升突发环境事件应急处置水平，维护人民群众权益，保障生态环境安全”作为《管理办法》的目的。

2. 关于评估的定义。通过定义突发环境事件环境影响和损失评估，明确了环境影响评估和损失评估的主要内容，并将其划分为应急处置阶段和中长期两个阶段。

3. 关于适用范围。规定了各级生态环境主管部门根据同级人民政府的要求，组织开展的突发环境事件的环境影响和损失评估工作。对于跨行政区域的突发环境事件的环境影响和损失评估工作，由共同上级人民政府生态环境主管部门组织开展。

4. 关于组织管理。考虑到我国突发环境事件应急的实际情况，明确生态环境主管部门可以协调突发环境事件责任企业或者受影响单位委托技术机构开展评估工作，并承担评估费用。此规定一方面可以缩短损害评估委托的流程，提高工作效率；另一方面在政府的协调监管下，也可以保障损害评估的客观性和中立性。

5. 关于评估机构。《管理办法》未对评估机构进行资质设定，列举出可以开展这项工作的主要技术机构类型，便于组织单位从中选择，属于指导性条款。

6. 关于结论应用。《管理办法》对评估结论的用途给出了建议，明

确了评估结论可以作为生态环境损害赔偿、司法诉讼等工作的依据。

7. 关于信息公开。明确了突发环境事件环境影响和损失评估信息公开的内容和方式，可以达到及时回应社会关切并接受群众监督的目的。

8. 关于汇总分析。明确要求各省级生态环境保护部门对行政区域内的突发环境事件环境影响和损失评估工作进行全面梳理，利于不断修改完善相关管理制度和技术标准。

## **(二) 关于“第二章 应急处置阶段评估”**

应急处置阶段评估部分主要包括前期准备、应急过程梳理、环境影响评估、直接经济损失核定、工作时限等内容。重点对以下内容进行说明：

1. 关于前期准备工作。按照规定突发环境事件结束后再开展环境影响和损失评估工作，但是影响与损失评估工作需要在事件处置期间及时开展调查监测与资料数据收集工作，防止环境质量与生物受体数据不能及时获取，影响后期评估工作的科学性和完整性。

2. 关于应急过程梳理。应急处置过程是突发环境事件环境影响和损失评估工作的必要程序，直接关系到应急处置的质量、直接经济损失的核算结果以及后期赔偿修复数额，同时应急处置过程的梳理和分析，汇总其中存在的问题，可以有针对性的不断提高应急处置能力和水平。

3. 关于环境影响评估。按照突发环境事件的不同类型，明确了应急处置阶段环境影响评估的方法、主要内容和工作目标，为进一步完善相关技术规范提供的方向。

4. 关于直接经济损失核定。明确了直接经济损失包含的主要内

容，以及每类经济损失核定原则。

5. 关于工作时限。考虑到突发环境事件的时效性，应急处置阶段评估原则上应当在 30 个工作日内完成。实际工作中确实存在情况较为复杂的，可以延期 30 个工作日。

### **（三）关于“第三章 中长期阶段评估”**

中长期阶段评估部分包含启动中长期评估条件、中长期阶段的环境影响评估、恢复方案制定、恢复效果评估、中长期评估工作时限等内容。重点对以下内容进行说明：

1. 关于启动中长期评估条件。突发环境事件造成的部分生态环境与其他影响在短时间内不能完全显现，仅评估应急处置阶段的直接经济损失无法完全体现事件造成的损失，为此提出了中长期评估。此条明确了启动中长期评估的具体条件。

2. 关于中长期环境影响评估。按照突发环境事件的不同类型，结合中长期评估工作的目标，明确了中长期阶段环境影响评估的方法、主要内容。

3. 关于恢复方案制定。将制定恢复方案制定作为中长期阶段评估的核心环节，明确了制定过程中应当征求相关人员的意见。

4. 关于恢复效果评估。通过设置恢复效果评估工作计划、定期跟踪环境修复情况等内容，保障生态环境修复至事发前水平。同时，为了避免由于恢复时限过长导致工作无法结束，将恢复效果的评估目标设定为恢复达到阶段性目标。

### **（四）关于“第四章 附则”**

附则部分包括解释机构和实施时间等内容，由于是对《规定》的进一步补充完善，因此在《管理办法》实施时废止《规定》。