

《尾矿库环境应急预案编制指南（征求意见稿）》

编制说明

为了指导尾矿库企业编制尾矿库环境应急预案，做好各项环境应急准备工作，我部起草了《尾矿库环境应急预案编制指南（征求意见稿）》（以下简称《编制指南》），《编制指南》是对《尾矿库环境应急管理工作的指南（试行）》附三《尾矿库企业环境应急预案的编制内容》（以下简称《编制内容》）的完善和补充。现将有关情况说明如下：

一、编制的必要性

（一）落实相关法律法规和规范性文件的必然要求。《突发事件应对法》、《突发事件应急预案管理办法》（国办发〔2013〕101号）要求企事业单位制定切实可行的应急预案，新修订的《环境保护法》对环境应急预案编制备案工作作出了明确规定，我部印发的《突发环境事件应急预案管理暂行办法》对环境应急预案提出了具体要求。为落实相关法律法规的规定，有必要制定编制指南，指导尾矿库企业解决何时编、怎么编、编什么的问题。

（二）提高预案针对性和可操作性的必然要求。当前，很多尾矿库企业对预案编制不够重视，有的企业把环境应急

预案等同于安全生产相关预案，对事故可能次生的环境污染疏于关注，导致造成突发环境事件；还有的企业不了解自身风险，不掌握可调用应急资源，编制的环境应急预案流于形式、过于原则，缺乏针对性和可操作性。因此，有必要制定《编制指南》，规范预案内容，针对尾矿库突发环境事件情景提出应急处置方案编制重点，切实指导尾矿库企业提高预案的针对性和可操作性。

二、编制依据

（一）《中华人民共和国环境保护法》第四十七条规定：各级人民政府及其有关部门和企业事业单位，应当依照《中华人民共和国突发事件应对法》的规定，做好突发环境事件的风险控制、应急准备、应急处置和事后恢复等工作。企事业单位应当按照国家有关规定制定突发环境事件应急预案，报环境保护主管部门和有关部门备案。

（二）《中华人民共和国突发事件应对法》第十八条规定：应急预案应当根据本法和其他有关法律、法规的规定，针对突发事件的性质、特点和可能造成的社会危害，具体规定突发事件应急管理工作的组织指挥体系与职责和突发事件的预防与预警机制、处置程序、应急保障措施以及事后恢复与重建措施等内容。

（三）《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第六十二条规定：产生、收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的单位，应当制定以外事故的防范措施和应急预案，并向所在地县级以上地方人民政府环境保护主管部门备案；环

环境保护行政主管部门应当进行检查。

（四）《中华人民共和国水污染防治法》第六十七条规定：可能发生水污染事故的企业事业单位，应当制定有关水污染事故的应急预案，做好应急准备，并定期进行演练。

（五）《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》（国发〔2011〕35号）指出要“完善以预防为主的环境风险管理制度，实行环境应急分级、动态和全过程管理，依法科学妥善的处置突发环境事件。建立更加高效的环境风险管理和应急救援体系，提高环境应急监测处置能力”。

（六）《突发事件应急预案管理办法》（国办发〔2013〕101号）。

（七）《国家安全监管总局、国家发展改革委、工业和信息化部、国土资源部、环境保护部关于进一步加强尾矿库监督管理工作的指导意见》（安监总管一〔2012〕32号）。

（八）《国家安全生产监督管理总局、国家发展和改革委员会、工业和信息化部、财政部、国土资源部、环境保护部、国务院南水北调工程建设委员会办公室关于印发深入开展尾矿库综合治理行动方案的通知》（安监总管一〔2013〕58号）。

三、基本原则

（一）体现以预案为中心的尾矿库环境风险防范体系。尾矿库一旦发生突发环境事件往往难以控制且对环境危害严重。因此，尾矿库环境应急管理坚持以环境风险防范为核心，强调把事件消灭在萌芽状态。尾矿库环境风险防范体系

主要有环境风险评估、环境安全隐患排查治理、环境应急预案管理等三项工作，其中环境风险评估是基础，环境安全隐患排查治理是手段，环境应急预案是目标，《编制指南》充分体现了预案的中心地位。

（二）突出强调突发环境事件的情景分析。我们对我部2006年以来直接调度处置的50多起尾矿库突发环境事件特点进行详细分析，总结了尾矿库可能发生的突发环境事件情景，将事件情景作为尾矿库环境风险分析、预警条件设置和处置措施准备的重要依据，将情景分析法贯穿于《编制指南》编制的全过程，以此增强预案的针对性和可操作性。

（三）实现尾矿库环境应急分级管理。我国11600多座尾矿库中，部分周边无环境敏感点，即使全部泄漏也不会对环境造成影响，再加上大多数地处偏远，基层环境监管力量较为薄弱，难以全面监管到位。为此，《编制指南》需要对不同环境风险等级的尾矿库设置不同的技术要求，一方面督促、引导和激励尾矿库企业采取科学措施降低环境风险等级，另一方面指导各级环境保护主管部门依据环境风险等级实施有针对性、深入的、科学的监管。

四、《编制指南》与《编制内容》的主要区别

（一）基本结构不同。《编制指南》是对尾矿库企业如何编制预案进行的具体指导，除规定了预案的内容外，还增加了适用范围、预案定位、编制依据、工作程序等具有指导

性的内容。

1.关于适用范围。主要适用于正常使用尾矿库所在企业编制尾矿库环境应急预案。

2.关于预案定位。明确尾矿库环境应急预案属于尾矿库企业专项预案。

3.关于编制依据。说明了预案编制可能需要遵循的法律法规、规章和技术性规范，便于编制单位查找相关规定。

4.关于工作程序。按照《突发事件应急预案管理办法》、《突发环境事件应急预案管理办法》等文件要求，根据尾矿库环境应急预案定位和尾矿库环境应急管理特点，尾矿库企业编制工作程序包括准备阶段、编制阶段、评审发布更新阶段和培训演练阶段等。一是准备阶段应当成立编制组，给予组织人员和经费保障；应当开展应急资源调查、环境风险评估、环境安全隐患排查治理等工作，体现了风险评估、隐患排查治理和预案之间的关系。二是尾矿库企业在编制阶段应当从应急组织结构、预警监测和日常检查、预警、响应、应急监测方案、应急终止等方面组织预案编制。三是评审发布更新阶段应当确定评审内容和人员、预案发布备案程序、预案更新的6种情形等。四是培训演练阶段应当对培训演练内容、频次、对象、目的、组织形式等做出了要求，明确了演练评估的内容与目的。

（二）调整了预案的主要内容。与《编制内容》的主要

区别有：

1.调整了“总则”的有关内容。一是细化了“编制目的”、“适用范围”、“工作原则”、“预案体系说明”的内容；二是将“编制依据”作为预案附件，增强预案阅读的连贯性；三是删除了“事件分级”相关内容，事件级别应该由地方政府和相关部门根据有关规定确定。

2.删除了“尾矿库概况”章节，其中要求的“基本情况”和“工程概况”已经包含在尾矿库环境风险评估报告中。

3.删除了“尾矿库运行过程中存在的危险因素和易发生的事故种类”章节，相关内容放在尾矿库环境风险评估阶段予以分析阐述。

4.将“组织机构和职责”调整为“应急组织与指挥”，主要区别包括：一是按照“内部应急组织机构与职责”和“外部指挥与协调”的结构，梳理了相关内容；二是细化了对内部应急组织机构和相关职责的具体指导。

5.将“预防与预警”调整为“预警”，主要区别包括：一是删除了“危险源监控”小节，相关内容在环境风险评估、环境安全隐患排查治理以及预案的“预警监测与日常检查”、“预警条件和预警分级”中予以体现；二是删除了“预防与应急准备”小节，相关内容纳入“保障措施”中予以规定；三是将“监测与预警”调整为“预警监测与日常检查”，对如何开展相关工作进行了具体规定；四是增加了“预警条件

和预警分级”小节，对如何设定预警条件和预警分级做了具体规定。

6.将“应急响应”调整为“应急处置”，主要区别包括：一是删除“响应流程”小节，不再对应急响应流程和步骤进行一般性规定；二是将“分级响应”调整为“应急响应分级”，对如何设定不同应急响应措施做出具体规定；三是删除“启动条件”小节，在“应急响应分级”中明确规定预警级别与应急响应级别相对应；四是将“信息报告与处置”调整为“信息报告和通报”，分别按照“内部接警与上报”和“对外信息报告与通报”予以阐述；五是删除了“应急准备”内容，体现预警即响应原则；六是细化了对“应急监测”内容的规定；七是细化了“应急处置”内容，按照不同尾矿库突发环境事件情景，对现场处置方法分别予以指导；八是增设了“配合有关部门应急响应”的有关要求。

7.删除了“安全防护”章节，相关内容已在不同尾矿库突发环境事件情景应急处置方案予以细化。

8.删除了“次生灾害防范”章节，相关内容应当主要由尾矿库安全生产相关应急预案予以规定。

9.将“善后处置”调整为“后期处置”，增设“评估与总结”小节，细化了对相关内容的规定。

10.调整“应急保障”为“保障措施”，强调了“人力资源保障”、“财力保障”和“物资保障”，将通讯和技术保

障纳入“其他保障”中予以规定。

11.删除了“预案管理”章节，相关内容已经在“工作程序”等章节中做出了具体规定。

12.对附件进行了调整。

（三）增设了尾矿库场外环境应急专篇内容。《编制指南》明确，重大环境风险尾矿库企业应当组织编制尾矿库场外环境应急专篇，在征求相关部门的意见并修改后，一并报环境保护主管部门备案。场外环境应急专篇的主要内容包括：提出的建设环境风险防控设施、应急设施以及应急物质储备等建议；提出地方政府和环境保护主管部门应急监测方案，明确监测结果分析的具体工作要求；提出应急处置措施建议，编制应急处置方案，明确方案具体内容和实施单位建议，其中明确尾矿库企业可以配合的现场处置工作。

五、需要说明的重点问题

（一）关于《编制指南》的适用范围。《编制指南》仅适用于正常使用的尾矿库，这样规定主要有如下原因：一是正常使用的尾矿库管理较为规范，便于落实企业环境安全主体责任；二是闭库、回采、在建的尾矿库不具备完整的尾矿库构造，无法利用《尾矿库环境风险评估技术方法》进行定量评估，难以编制针对性和操作性强的环境应急预案；三是闭库、回采工作主要是由安全生产监管、工业信息等部门在推动。因此，《编制指南》不适用于废弃、无主、闭库、回

采、在建等非正常使用的尾矿库。

（二）关于尾矿库相关预案之间的衔接。尾矿库是矿山采选和冶炼企业的一部分，目前尾矿库相关预案主要有四类：一是重点监管尾矿库企业按照《编制指南》，针对尾矿库环境应急管理特点，在尾矿库企业环境应急预案的框架下，单独编制的尾矿库环境应急预案；二是尾矿库企业按照《突发环境事件应急预案管理暂行办法》要求编制的环境应急预案，可能会有尾矿库环境应急预案内容；三是地方政府及其相关部门为了保障尾矿库突发环境事件现场处置工作的高效有序开展，按照《突发事件应对法》要求在尾矿库环境应急预案的基础上编制的尾矿库环境应急专项预案；四是尾矿库企业编制的尾矿库安全生产相关预案，可能会对有效预防和妥善处置尾矿库生产安全事故次生的环境污染等做出规定。《编制指南》明确了以上四类预案之间的衔接方法。

（三）关于尾矿库场外环境应急专篇。尾矿库突发环境事件具有特殊性，一旦发生会影响尾矿库企业厂区外环境，应急处置工作需要尾矿库企业、政府和相关部门、周边企事业单位和群众的合作才能完成。因此，《编制指南》要求重大环境风险尾矿库企业编制场外环境应急专篇作为尾矿库环境应急预案的一个章节。尾矿库场外环境应急专篇的工作思路是：由企业编制，重点说明尾矿库突发环境事件现场处置中企业、政府以及相关部门的工作内容，在征求相关部门

的意见并修改后，一并报环境保护主管部门备案。这样规定的主要原因在于：一是有利于实现企业环境应急工作和政府应急工作之间的有效衔接，提高现场处置工作的效率和针对性；二是为政府编制尾矿库环境应急专项预案奠定基础；三是有利于切实落实企业环境安全主体责任。

（四）关于**预警即响应**。《编制指南》规定的“预警即响应”，是指尾矿库企业在预警监测或者日常检查工作中，发现达到预警条件的危险因素时，要及时按照预案的规定发布预警，并即刻启动相应级别应急响应过程。这样规定更加符合“第一时间发现、第一时间预警、第一时间响应”的应急工作原则；省略了预警措施、应急响应准备等环节，一是利于应急工作人员的理解和落实；二是能切实提高应急工作效率；三是利于细化应急响应措施，提高预案针对性和可操作性。