

附件 3

企业事业单位突发环境事件应急预案 备案管理办法（征求意见稿）编制说明

一、制定备案管理办法的必要性

（一）落实新修订《环境保护法》的需要

新修订的《环境保护法》规定了企业事业单位应按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（第四十七条），将制定并备案环境应急预案确定为企业事业单位的一项法定义务。为贯彻落实新修订的《环境保护法》，明确企业事业单位如何备案环境应急预案、环境保护主管部门如何监督，需要制定《企业事业单位突发环境事件应急预案备案管理办法》（以下简称《备案管理办法》）。

（二）完善环境应急预案管理制度的需要

备案制度是环境应急预案管理制度的核心制度之一。《海洋环境保护法》、《固体废物污染环境防治法》都对“污染事故应急计划”或者“应急预案”的备案进行了规定。自《关于加强环境应急管理工作的意见》（环发〔2009〕130号）提出“建立企业、部门预案报备制度”以来，我部制定实施了《突发环境事件应急预案管理暂行办法》（环发〔2010〕113号，以下简称《暂行办法》）等文件，加强环境应急预案管理制度建设，初步建立了环境应急预案

备案管理制度。截至 2014 年 5 月底，全国共有 30069 家企业事业单位 49358 件环境应急预案在环保部门备案，在提高企业事业单位环境应急管理认识、督促企业编制完善环境应急预案、加强环境风险防控、提高环境应急能力等方面发挥了有效作用，也为政府及环保部门制定环境应急预案提供了基础保障。但是，环境应急预案备案管理制度也面临着一些突出问题：

一是备案管理制度不健全。目前，已编制环境应急预案的企业事业单位，其中备案的占 76%，有些地方不足 40%；应编制环境应急预案的企业事业单位，其中备案的占 60%，有些地方不足 20%。法律法规中对环境应急预案不备案缺乏制约措施，只能靠企业自觉或者环境保护主管部门督促，这是备案率不高、进展不平衡的重要原因之一。

二是备案管理制度与环境应急管理制度不协调。应急管理体制中的一条重要原则是“分级负责、属地管理为主”，相应的省、市、县关注的“危险源、危险区域”不同。而现在的备案管理制度中，分级的依据是污染物的产生量和排放量，而一个单位污染物情况与其环境风险可能并不一致。

三是备案管理制度作用发挥不充分。目前备案的作用主要是督促企业制定环境应急预案。仅陕西省、山西省等一些省级环境保护主管部门提出了建立企业预案管理台账、将相关信息纳入数据库的要求，而且很多政府及其环境保护主管部门环境应急预案没有梳理分析企业事业单位的预案内容。

2013 年以来，河南省等省级环境保护主管部门结合实际，出台文件专门针对备案提出了要求。还有很多地方环保部门建议提高其环境应急预案备案的法律级次和法律效力，细化备案管理操作方法。为完善环境应急预案管理制度，回应地方环保部门的意见建议，有必要制定《备案管理办法》。

（三）规范环境应急预案备案工作的需要

为做好备案管理工作，地方环保部门结合各自实际进行了积极的探索。但由于各地环保部门和企业事业单位对备案的认识和执行存在差异，整体工作显得较为混乱。突出表现在以下几个方面：

一是程序要求差别较大。在备案的分级分类管理中，各地分类指标多样且使用了多种指标，涉及污染物排放量的占 74%、环评 55.5%、风险程度 29.6%、跨地区 22.2%、行业（化工、重金属、造纸、尾矿库等）因素 37%、其他（饮用水水源地等）29%。在分类的基础上，实行分级备案的占 74%，逐级备案 26%；除直辖市和新疆生产建设兵团、海南外，实行两级管理的占 20%（浙江、山东省本级不承担备案，山西、青海县级不承担备案），实行三级管理的占 80%。

二是行政许可色彩较浓。虽然大部分地方环保部门在备案中要求的是“形式审查”，但在实际执行中，有的地方对预案进行内容审查，有的地方对预案进行现场核查，有的地方代企业事业单位组织预案评估等等，44%的地方环保部门在管理中带有此类行政许可色彩。

三是备案准备不充分。备案的环境应急预案中，现场处置方案比例偏低，预案操作性不强。目前地方各级环保部门共备案环境应急预案 49358 份，具有现场处置方案性质的 18635 份，占 38%。在环境应急预案分类中，现场处置方案的数量理应大于综合预案的数量，而实际却比综合预案少 4571 份。

出现这些现象，既有备案的定位发生变化、环保部门和企业事业单位对备案认识不清的原因，也有备案要求不统一、不规范、管理队伍力量不足的原因。为规范备案管理要求，解决这些存在的问题，有必要制定《备案管理办法》。

二、制定备案管理办法的主要依据

（一）《环境保护法》

（二）《突发事件应对法》

（三）《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《海洋环境保护法》

（四）《突发事件应急预案管理办法》（国办发〔2013〕101号）

三、备案管理办法的编制过程

（一）2014 年初，提出健全完善环境应急预案管理制度建设的建议，开展研究工作。

（二）2014 年 5 月，应急中心司务会对环境应急预案管理制度建设工作进行研究，确定编制《备案管理办法》。形成初稿征求各处意见。

（三）2014年6月，分别召集央企、专业技术服务机构、地方环保部门人员等进行讨论，赴安全监管总局应急部门调研，再次征求应急中心内各处意见，形成提交司务会审议的审议稿。

（四）2014年7月，经应急中心司务会讨论后原则通过。

（五）2014年8月，在全国“突发环境事件信息报告工作培训班”上与各地环境应急管理负责人讨论，修改形成征求意见稿。

四、备案管理办法主要内容

《备案管理办法》共六章三十条。

第一章总则，主要说明目的、意义、原则、适用范围及基本概念。

第二章备案的准备，主要说明基于备案管理需要的环境应急预案的内容及分类、制定步骤。

第三章备案的实施，主要说明环境应急预案备案的程序、内容。

第四章备案的监督，主要说明环保部门对环境应急预案备案监管的内容、方式、方法。

第五章法律责任，主要说明企业事业单位和环保部门违反管理办法所要承担的责任。

第六章附则，与新修订的《环境保护法》“报……有关部门备案”衔接，说明施行日期。

五、需要重点说明的问题

（一）发布形式。《备案管理办法》拟以部规章的形式发布实施。

（二）总体思路。即在规范环境应急预案备案准备的基础上，通过备案这一手段，督促企业事业单位充分开展环境应急预案制定工作，建立企业事业单位主动向环境保护主管部门报告环境应急预案制度，为编制政府及其部门环境应急预案和环境应急监管提供基础，不断提高全社会应对突发环境事件的能力和效果。

（三）环境应急预案备案的属性。对于环境保护主管部门而言，环境应急预案备案是一种收集信息、存档备查、事后监管的程序性的事实行为和管理性规范，不具有审批或许可效力。对于企业事业单位而言，备案的时间节点在环境应急预案发布生效以后，企业事业单位对环境应急预案文件的合法性、合理性、充分性负责。环境应急预案备案既不是行政许可，也不是非许可类审批，这主要体现在环境应急预案备案是对已经存在的环境应急预案做出的，不直接影响企业事业单位的权利义务，备案与否不影响环境应急预案的生效。备案受理机关在收到备案文件后，验证备案文件齐全，盖章签收即为备案。

（四）适用范围。《备案管理办法》适用于企业事业单位环境应急预案的备案，但企业事业单位范围广泛，需要对其进行界定。根据突发环境事件的原因，将企业事业单位分为三类：具有风险的、会受影响的、参与响应的。其中，参与响应的一般会在政府及其部门预案进行明确。因此适用范围中将参与响应的与“省级环保部门认为应当编制的”合并，作为兜底条款。

在这一分类基础上，按照突出重点、相对明确的原则，对具

有风险的、会受影响的进行了列举。结合案列，具有风险的列举了六种易发、多发突发环境事件的企业事业单位；会受影响的列举了一种。参考《建设项目环境影响评价分类管理名录》，“环境敏感区”基本都属于会受影响的，但大部分不属于企业事业单位，应该列入政府及其部门环境应急预案的范围。

（五）主要原则。备案管理遵循“突出重点、规范准备，形式审查、属地为主，分级管理、强化监管”的原则。“突出重点、规范准备”指的是，企业事业单位结合实际，合理确定环境应急预案体系和内容，充分开展环境应急预案制定工作。“形式审查、属地为主”指的是，县级环境保护主管部门是主要的备案受理机关，收到环境应急预案备案文件后，验证齐全、签署收讫即为备案。“分级管理、强化监管”指的是，不同环境风险等级的企业事业单位其环境应急预案体系和内容要求有所不同，不同级别的环境保护主管部门需要获取的预案文件不同，在现场检查、责任倒查、备案指导等监管中关注的企业事业单位也不同。

（六）预案的内容。在第七条预案一般内容的基础上，对环境应急预案的分类及其侧重点提出了原则性要求。省级环保部门可以对此进一步细化。

关于一般内容。《突发事件应对法》第十八条，对应急预案的内容进行了规定。根据《突发事件应急预案管理办法》，应急预案重点规范事发后的应对工作，适当向前、向后延伸的新要求，明确环境应急预案不包括预防、重建的内容。

关于分类及侧重点。在《暂行办法》中，对企业事业单位环境应急预案的内容提出了原则性要求，将其分为综合预案、专项预案、现场处置方案三类。实践中由于未明确企业事业单位如何使用这些分类，给予企业的灵活性不够，同时企业事业单位在执行中也没有进行预案需求分析，机械地执行这一要求，导致实际执行效果不好，有的风险较低、因素较单一的企业事业单位也需要编制一本厚厚的预案。针对这些问题，参考国内安监系统和国外预案编制要求，提出了企业事业单位应根据实际情况进行预案需求分析，确定环境应急预案体系及其内容，并按环境风险级别，对企业事业单位环境应急预案提出了一般要求。例如，重大环境风险单位可能面临的环境风险因素多、情况复杂，应该根据实际建立预案体系；环境风险因素单一的例如只涉及水环境事件的，也可以将综合应急预案与专项应急预案合并。这一要求并不是强制性要求。

（七）预案的制定与修订。第九条对预案制定步骤提出了原则性要求，在今后的工作中将在应急预案编制指南、环境风险评估指南、应急资源调查指南、环境应急预案评审指南等一系列技术支持文件中予以细化。步骤一成立编制组，明确任务职责、工作保障等。步骤二开展环境风险评估和应急资源调查，设定可能的突发环境事件及其后果情景，确定能够使用的应急资源。步骤三编制环境应急预案。步骤四签署发布环境应急预案。步骤的设置，继承了《暂行办法》中制定环境应急预案的工作要求，依据

《突发事件应急预案管理办法》，参考了美国《商业和工业应急管理指南（Emergency Management Guide for Business and Industry）》。在制定过程中产生环境应急预案及其编制说明、环境风险评估报告、应急资源调查报告、环境应急预案评审意见等文件，与第十三条备案文件衔接。

第十条提出了环境应急预案修订的条件和修订工作程序。与《备案管理办法》第十七条变更备案衔接。

（八）备案涉及的时限。《暂行办法》中，一般企业备案时限是 30 日，国控企业是 45 日。按照《突发事件应急预案管理办法》的规定，将企业事业单位备案期限统一设定为“20 个工作日”。

由于补齐材料需要的时间难以统一，备案文件不统一要求再次备案的期限，由备案受理环保部门根据实际情况确定。

环保部门需要在建设项目投产运行前或试生产前，掌握建设项目环境应急预案信息，以便与政府环境应急预案衔接、做好应急准备，因此将建设项目环境应急预案的备案设定为投产运行前或试生产前。

上级环保部门应及时掌握备案的环境应急预案信息，因此将县级环保部门抄报上级环保部门的时限设定为 5 个工作日内。

（九）备案受理部门。对于现有企业和不需要进行试生产的建设项目，其备案受理部门为县级环保部门。主要参考依据：一是《突发事件应对法》中，“县级人民政府应当对本行政区域内……危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估，定期进行检查、

监控”；二是《石油天然气管道保护法》中，“管道企业应当制定本企业管道事故应急预案，并报管道所在地县级人民政府主管管道保护工作的部门备案”；三是《突发事件应急预案管理办法》中，“涉及需要与所在地政府联合应急处置的中央单位应急预案，应当向所在地县级人民政府备案”。在突发环境事件应急响应中，一般情况下最先到达现场的是县级环保部门，县级环保部门应当最先且全面掌握行政区内所有企业事业单位的环境应急预案。设置县级环保部门作为主要备案受理机关，便于企业事业单位环境风险等级发生变化后的变更备案，以及当前无法确定环境风险等级的企业事业单位的备案，也有利于提高行政效率，体现便民、高效的行政服务要求。编制过程中，也有提出以市级环保部门为主要备案受理机关的建议，理由是当前县级环保部门应急管理力量可能难以满足备案管理需要，但这与参考依据相悖。

按照谁审批、谁负责的原则，需要进行试生产的建设项目其临时环境应急预案由批准其试生产的环保部门负责备案。

环境应急预案备案后，备案受理机关将备案文件抄报或者抄送相关环保部门，这是环保系统内部的信息传递，不需要企业事业单位再到相关环保部门去备案。

（十）备案文件。环境应急预案备案时应提交下列文件：环境应急预案备案表，环境应急预案及编制说明，环境风险评估报告，环境应急资源调查报告和环境应急预案评审意见。除环境应急预案备案表外，这些文件是制定环境应急预案过程中产生的文

件，是充分开展制定工作的佐证。备案时提交这些文件，可以督促企业事业单位充分开展编制工作，也便于环境保护主管部门更全面地掌握信息和确定预案管理的重点，例如专家等关注的重点、演练反映出的问题。

（十一）备案的监督。主要规范环保部门对环境应急预案及其备案的管理。包括指定专门的机构和人员，汇总、整理、归档备案的环境应急预案，针对环境应急预案及其备案进行指导和检查。

指导是指环保部门汇总分析环境应急预案，提出环境应急预案问题清单，推荐环境应急预案典型案例，指导企业事业单位更好地做好备案准备。

检查是指现场检查和责任倒查。现场检查是检查企业事业单位是否制定了环境应急预案，是否进行了备案，备案文件是否存在隐瞒或者虚假情况，与法律责任衔接。对于环境应急预案内容、实施情况的检查，属于环境安全隐患排查治理范围，将在环境应急管理的其他文件中进行规范。责任倒查是突发环境事件发生后，将环境应急预案的制定、备案、日常管理及实施情况纳入事件调查处理范围。

（十二）法律责任。包括四种：企业事业单位环境应急预案制定责任、备案责任、备案缺陷责任，环境保护主管部门及其工作人员的行政责任。

关于制定责任。新修订《环境保护法》明确了企业事业单位

制定并备案环境应急预案的法定义务。《海洋环境保护法》、《固体废物污染环境防治法》、《水污染防治法》等法律中对不按要求编制或制定环境应急预案的行为，作出了具体的处罚规定。

关于备案责任和备案缺陷责任。依据国务院《关于贯彻实施<中华人民共和国行政处罚法>的通知》(国发〔1996〕13号)，设定了罚则。

为了规范环保部门及其工作人员备案管理行为，对于可能出现的违法违纪行为进行了分类，明确法律责任界限，有利于环保部门依法行政。