

突发环境事件信息公开情况报告

广州绿网环境保护服务中心

2017年8月



机构简介

广州绿网环境保护服务中心（简称“广州绿网”），成立于2015年3月，是一家致力于污染防治的非营利性环保组织。广州绿网通过环境数据分析应用，促进公众参与，改善环境政策，保护环境和公众健康。

广州绿网建立了包括环评、污染源、环境质量的综合环境数据平台，包含了企业从建立、过程监管、直至关停的全生命周期的环境管理数据。

广州绿网开发了基于位置的环境数据查询，应用于公众服务；同时针对银行、供应链等公共服务提供基于企业的环境数据查询。

广州绿网基于环境数据分析，研判环评、污染源对环境质量的宏观影响，推动环境政策进步，提升环境管理的有效性。

网址：www.lvwang.org.cn

邮箱：office@lvwang.org.cn

作者

编写：吴耿

致谢

本报告及相关工作由以下资助方资助，报告内容及观点仅代表作者，与资助单位的立场和观点无关。



目录

背景	1
一. 事后及预防性信息的公开情况	2
二. 应对过程中的实时信息公开	6
三. 其它问题	7
四. 小结	8

背景

所谓突发环境事件，按照《国家突发环境事件应急预案》的定义，就是由于污染物排放或者自然灾害、生产安全事故等因素，导致污染物或者放射性物质等有毒有害物质进入大气、水体、土壤等环境介质，突然造成或者可能造成环境质量下降，危及公众身体健康和财产安全，或者造成生态环境破坏，或者造成重大社会影响，需要采取紧急措施予以应对的事件。

突发环境事件危害和造成的损失较大，而且因为其突发性，对应对处理提出了很高的要求，是环境管理体系中管控的重点内容，政府也相应发布了多个管理办法和规定，涉及到了其管理体系的方方面面，包括信息公开、应急监测、企业风险管控、应急处理等。在这之中，信息公开是首要前提。

李克强总理曾经在公开发言中提到：“一些突发事件发生后，如果政府能即时全面发布信息，就能最大限度消除人们疑虑、赢得各界的理解。反过来，如果相关负责人不出面，甚至找不相干的部门负责人‘答非所问’，就会给后续工作带来巨大的被动，直至影响政府的形象和公信力！”

2016年，国务院办公厅发布了《关于全面推进政务公开工作的意见》，其中提到：“对涉及本地区本部门的重要政务舆情、媒体关切、突发事件等热点问题，要按程序及时发布权威信息，讲清事实真相、政策措施以及处置结果等，认真回应关切。依法依规明确回应主体，落实责任，确保在应对重大突发事件及社会热点事件时不失声、不缺位。”

环保部2015年发布的《突发环境事件应急管理办法》中，也对突发环境事件的信息公开要求作出了说明：

“第三十五条 突发环境事件发生后，县级以上地方环境保护主管部门应当认真研判事件影响和等级，及时向本级人民政府提出信息发布建议。履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府，应当按照有关规定统一、准确、及时发布有关突发事件事态发展和应急处置工作的信息。”

第三十六条 县级以上环境保护主管部门应当在职责范围内向社会公开有关突发环境事件应急管理的规定和要求，以及突发环境事件应急预案及演练情况等环境信息。

县级以上地方环境保护主管部门应当对本行政区域内突发环境事件进行汇总分析，定期向社会公开突发环境事件的数量、级别，以及事件发生的时间、地点、应急处置概况等信息。”

以上的发言和规定不仅包括了**事后的**汇总公开，也包括了**事前的**预防性的信息公开和**事发之时**政府发布信息的要求。

对事后信息而言，公开的重要目的之一就是可以作为未来类似事件或情况的借鉴，所谓“没有新的事故”，如果能对历史事件进行充分的整理和成因分析，防患于未然，同类型的

事故发生的概率也将会大大降低。

2015年11月，甘肃陇星锑业选矿厂尾矿库溢流井破裂，导致大量尾矿浆泄漏，造成甘肃境内太石河约23公里河段、甘肃和陕西境内西汉水约125公里河段、陕西和四川境内嘉陵江约196公里河段的水体锑浓度超标，影响了沿岸超过10万居民的生活饮水。同时还污染了地下水和土壤，事件带来的直接经济损失超过6000万元。

此次事件的教训不可谓不惨重，而实际上，由尾矿库垮坝，泄漏等导致的环境事件并不是个案，仅2006~2012年期间，环保部直接调度处理的尾矿库引发的突发环境事件就达52起。如果相关行业企业和地方环保部门能对此有更深入的借鉴，并对相关隐患加以整治，也许可以避免如此大的损失。

另一方面，在事件发生时的实时信息公开做的是否完善，也是突发环境事件紧急应对的重要内容，此时民众对信息的准确性和及时性的需求最为迫切，信息公开的好坏也将会对事件的危害程度和影响范围带来直接的影响。

那么这些信息公开的到底如何呢？以下我们来一一梳理。

一. 事后及预防性信息的公开情况

绿网整理了全国31个省（区、市）（港澳台除外）环保部门网站的信息公开情况，并结合相关规定，选取了一些指标进行评分：第一类指标是与突发事件直接相关的，包括事件数量、分级、摘要、类型、公开频率的公开情况；另一类是间接相关的指标，包括企业突发环境事件预案编制名单、企业突发环境事件风险分级状况、周期性分析总结和突发环境事件演练的信息公开情况，各个指标所占权重如图1所示，占比从20分到5分不等，主要按照各指标的相对重要程度设置。此外评价总得分也结合了各地工业企业规模做了适当的修正。

图 1 信息公开评价指标评估权重

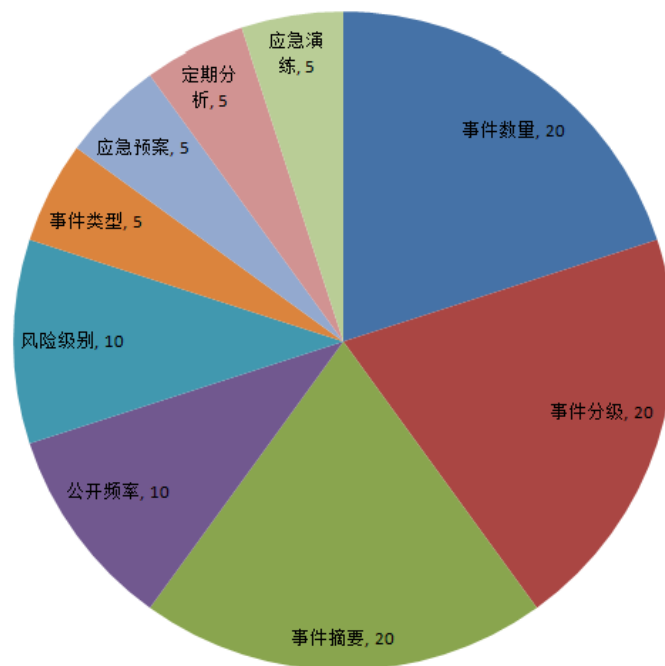


图 2 各省突发环境事件信息公开状况评分

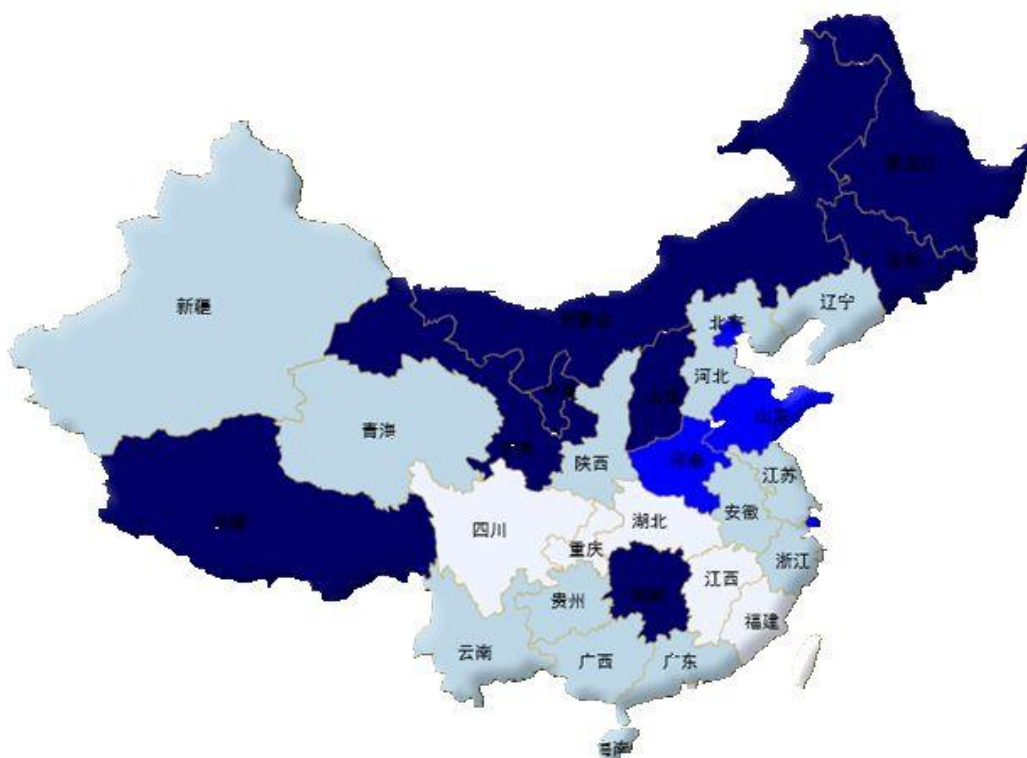
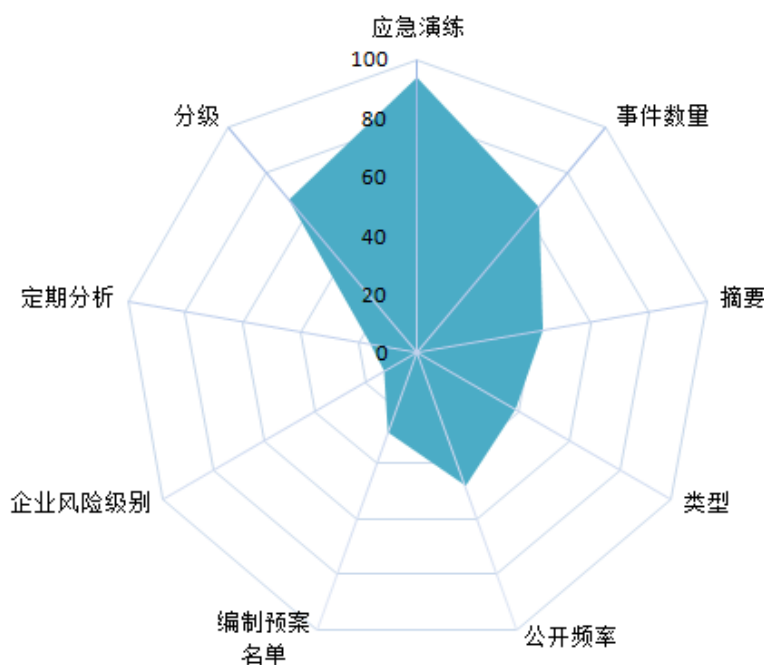


图 2 展示了各省直辖市信息公开的得分情况，颜色越浅，表示公开情况越好。可以看出各省市的公开情况差异较大，最终得分在 0~59（不及格），60~79（合格），80~100（优良）的地区分别是 13 个，13 个和 5 个，分别用由深到浅的蓝色表示。

不及格的省市达到了 40%，占比偏高，其中还包括了北京，上海，天津这样的中心城市，而山西，湖南，甘肃，宁夏，内蒙古，黑龙江，吉林得分甚至在 10 分以下，可以认为是零公开，亟需做出改善。

相对应的，重庆，江西，湖北，福建，四川的公开情况较好，超过了 80 分，可以给公众和企业较为全面的信息。

图 3 突发环境事件评价项目分类得分



各个细项指标的平均得分如图 3 所示，可以反映出各个指标的总公开情况，其中应急演练信息公开的得分相对最高，而突发环境事件预案备案企业名单和企业突发环境事件风险等级，以及定期汇总分析信息的公开程度偏低。

总体而言，突发环境事件的信息公开较好的大多是一些浅层次的信息，而更细节信息例如事件的发生和处理描述，以及企业风险分级，预案编制名单等信息往往公开的并不理想。在统计的 31 个省市中，有 14 个省市从未公布过历年突发环境事件的概况和处理情况，还有 9 个省市甚至连最基本的事件数量都从未公布过。企业的突发环境事件风险级别的公开情况最差，只有 6 个省市的网站有相关信息的公布。

公开这些信息不仅仅是为了满足上级考核需要，更是为了实现环境信息的共享和保证民众的知情权，希望各地政府和环保部门能进一步统一认识，实现更充分和友好的公开。

各省突发环境事件信息公开状况评分表

省份	数量	分级	摘要	类型	公开频率	应急预案	风险级别	定期分析	应急演练	总分
北京	20	0	20	0	5	5	0	0	5	55
上海	10	20	0	0	5	5	0	0	5	45
天津	20	20	0	0	5	0	0	0	5	50
重庆	20	20	20	5	10	5	5	0	5	90
广东	20	20	0	5	10	5	10	0	5	75
江苏	20	20	0	5	5	0	0	5	5	60
浙江	20	20	0	5	5	5	0	5	5	65
山东	0	0	20	0	0	0	0	0	5	25
山西	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
河南	10	20	10	5	5	0	0	5	5	55
河北	20	20	10	5	5	0	0	0	5	65
安徽	20	20	10	5	5	0	0	0	5	65
江西	20	20	20	5	10	0	0	0	5	80
湖南	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
湖北	20	20	20	5	10	0	5	5	5	90
福建	20	20	20	5	10	5	5	0	5	90
海南	20	20	10	0	5	5	0	0	5	65
广西	20	20	20	0	10	0	0	0	5	75
云南	20	20	10	0	5	5	0	0	5	65
贵州	20	20	10	0	5	0	0	0	5	60
四川	20	20	20	5	10	0	0	0	5	80
陕西	20	20	0	5	5	0	0	5	5	60
甘肃	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
宁夏	0	0	0	0	0	5	0	0	5	10
青海	10	20	20	0	5	0	0	0	5	60
内蒙古	0	0	0	0	0	0	5	0	5	10
黑龙江	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
吉林	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
辽宁	10	20	20	0	5	0	10	0	5	70
新疆	20	20	10	0	10	0	0	0	5	65
西藏	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

备注：总分 0~59 分表示该地区对突发环境事件的信息公开情况不佳，基本信息非常不完整，绿网评估为不及格；60~79 分表示该地区突发环境事件信息公开情况一般，有基本信息提供，绿网评估为合格，80~100 分表示该地区突发环境事件信息公开情况良好，可以给公众较完整的参考，绿网评估为优良。

二. 应对过程中的实时信息公开

以上评价主要是基于突发环境事件的事后公开情况以及预防性风险识别等方面，并未考虑事中的报告和公开状况，而后的公开情况好坏，将会对事件的实际危害程度带来极大的影响。

由于这些实时信息大多公开并不理想，而且往往不会长期保存，很难针对事件发生时各地的信息公开情况给出量化的评价。我们采用了典型案例的方式做了定性为主的评估，通过网络搜索和资料查阅，对各地针对重大环境事件的即时信息公开情况进行了初步的整理。

大多事件发生后，政府都会通过新闻发布会，电视，短信等媒介进行一定的信息公布，但总体而言，信息公开的不够充分和及时，传达至民众的渠道不够通畅，都是比较常见的情况，在多次的突发事件中，都出现了由于信息公开不足而导致的社会恐慌情绪和混乱。

2014年4月，兰州发生了自来水苯超标事件，但当地的供水运营方威立雅水务集团和当地政府对水超标的情况发布严重滞后，导致当地居民在不知情的情况饮用超标自来水超过8天，不仅对民众的身体健康造成危害，也对政府的公信力带来极大的负面影响。

2015年的天津港化学品仓库爆炸事件，造成了巨大的安全和环境影响。但在此次爆炸发生后，当地的政府渠道并未及时给予民众充分的信息，何种化学物质涉及其中，有哪些潜在的环境危害，如何避险，民众都并不清晰，导致各种流言四起，恐慌情绪弥漫。事件发生之后，官方以新闻发布会为主要的信息公开渠道，对其它更即时的传达沟通方式重视不足，同时在多次新闻发布会中，都出现了发言人语焉不详，记者提问环节未公开等状况，引起了较大的争议和质疑。

之所以没有及时准确的公开信息，会有一个原因是由于事件的突发性，导致无法快速获取全面信息，而且应急监测和统筹协调也需要时间。但不可忽视的是，各级政府在处理突发事件时，目前经常采用稳定优先的思维，而不是以环境危害程度或者人体健康的影响作为优先考虑的因素，以人为本的原则并未落到实处。但吊诡的是，以稳定为先的思维，最终却往往事与愿违，反而由于信息不透明导致真正的不稳定。

对于事发时的信息公开，目前的法规多仅限于原则性的描述，缺乏执行层次的规定。以信息公开的时限要求为例，对于政府内部系统的汇报流程，目前有比较明确的，精确到天甚至小时的时限要求，但对于面对社会大众的信息公开，多使用“及时”，“统一”，“重点”等模糊的描述，导致实际操作灵活性过大，无法追责。这种内紧外松的状况也需要尽快做出改变。

三. 其它问题

本次整理中也发现了一些其它问题，会对信息公开造成影响。在此也做简单说明。

3.1、突发环境事件分级定义不一致

突发环境事件按照严重程度分为特别重大，重大，较大和一般四个级别，但在国务院 2014 年发布的《国家突发环境事件应急预案》和环保部 2011 年发布《突发环境事件信息报告办法》中，对分级的描述不同，例如对于特别重大级别，前者的标准之一为“因环境污染直接导致 30 人以上死亡或 100 人以上中毒或重伤的”，而后者则为“因环境污染直接导致 10 人以上死亡或 100 人以上中毒的”，其它级别也有类似不一致的描述。这会导致各地统计尺度不一，需要尽快做出澄清和修订。

3.2、国家环保部的信息公开滞后

环保部每年会公布上一年度全国的突发环境事件总量和类型等总体情况，也会公布重大以上级别事件的概要。但目前公布滞后严重，近几年的公布时间一直在后延，2014 年的报告于次年 1 月公布，而 2015 的报告延后到了 4 月，2016 年的则至今（2017 年 8 月）仍然没有公布。此外，根据《突发环境事件调查处理办法》，重大突发环境事件的调查报告需要在 60 天内完成，但何时对社会公开并没有明确规定，例如 2016 年明确被认定为重大环境事件的江西新余仙女湖水污染事件，其调查报告在超过一年之后仍未公布。

3.3、企业的角色和义务有待更清晰确定

前面的分析主要是针对政府的信息公开情况，而作为多数突发环境事件的源头，企业在其中的角色同样值得关注。

目前突发环境事件的统计和收录更多的依赖于自下而上的汇报和举报，很多企业内部事故导致的环境事件往往出于不愿担责等考虑，被有意遗漏，有必要对企业突发环境事件的上报制度加以完善，确保更完整的统计口径。目前突发环境事件应急预案编制情况不理想的情况普遍存在，可以由此作为切入口对企业的应急体系加强管理。

3.4、事后的处罚和救济信息公开仍待完善

“无救济，则无权利”。作为一个完整的系统，突发事件事后的对涉事企业和人员的追责，以及对受害区域和人员的救济赔偿都是不可或缺的，目前这部分内容公开的很不理想，同样

有必要加强。此外，对于政府相关部门和人员在应急处置和信息公开中的不作为和失职，如何处理，公众对此如何申请救济，现行规定也并不完善。

四. 小结

作为环境治理体系的末端，突发环境事件管理的好坏，一定程度上可以反映出整个环境治理体系运转状态的健康与否，重要性毋庸置疑，而这其中，信息的充分公开是管理得以正常运转的前提。

综合上文的梳理，我们仍无法对目前的信息公开状况给出一个满意的评价，上至国家环保部，下至各层级政府和环保部门，都还有很大的改善空间。

但同时也要意识到，突发环境事件的管理和信息公开并不是一个孤立的体系，它从法理上受控于国家的《突发事件应对法》，《环保法》等上位法规，执行层次上也需要和其它各类政府和公共信息的公开保持一致的运转逻辑。上文中提到的一些问题，例如各地对信息公开的重视程度不高，信息的及时公开与社会稳定要求的冲突等等问题，都不只是环境领域独有的，相对而言，环境领域甚至比其它很多领域都要公开的更好一些。

所以，环保领域的信息透明化不能独善其身，而是有赖于整个社会信息公开体系和氛围的进步；同时，作为相对领先的领域，环保的信息公开也会对其他领域的信息透明带来正面的示范作用。