

加强环境与健康管理政策建议报告

“环境与健康管理体系与政策框架”课题组

前 言

长期以来，中国政府对环境保护和卫生事业十分重视，环境保护事业和卫生事业均取得了积极的成效：在经济长期快速增长，资源、能源消耗巨大，城市化进程不断加快和资源环境矛盾十分突出的大的历史背景下，通过加强环境保护，环境整体形势未出现急剧恶化情况，局部地区的环境还有所改善；医疗和卫生防疫工作的加强，使得传染病得到了有效的控制，人口期望寿命提高，婴儿死亡率和孕产妇死亡率下降，公共卫生服务水平大大提高。中国政府为改善环境和提高卫生服务水平所做付出的努力和取得的成绩十分值得赞赏和尊重。

但是我们也清楚地意识到，在环境与健康事业的发展过程中，中国政府仍然面临十分严峻的形势和挑战：首先，环境污染形势仍然十分严峻，大量人口暴露于严重污染的环境中（空气、水、土壤和噪声），存在巨大的环境与健康风险，一些地区已经出现了比较严重的人体健康损害问题；其次，由于缺乏全面的调研、监控和统计，目前中国环境与健康问题还不清晰，暴露出的问题也许只是冰山一角，存在很大的

环境与健康隐患；此外，环境与健康管理工作仍显薄弱，环境与健康问题的预防、预警和处置等工作未能有效开展，不能满足公众对环境质量和健康安全提出的需求，一些地区甚至影响到社会的稳定和和谐。

国际经验表明，环境与健康问题处理不当会演变成复杂的社会问题和政治问题，不但严重危害公众健康，影响政府的公信力，还会使社会付出沉重的经济代价。为此，目前世界各国对环境与健康管理工作均十分重视，加强管理与干预，取得良好的成效。其经验和做法主要是：一是加强预防，积极干预，防止环境污染危害人体健康；二是完善立法，加强司法，建立环境与健康有关纠纷解决机制和健康赔偿机制。

考虑到中国目前日益严重的环境与健康形势和未来可能出现的更大的环境与健康风险，课题组建议中国政府对环境与健康问题予以高度重视，进一步加强环境与健康管理工作，建立一套以政府为主导、社会公众广泛参与的环境与健康管理体系，重点加强预防工作，以防范风险为核心开展环境与健康管理工作，消除或降低环境污染对人体健康的危害，重点解决百姓关注的环境与健康热点问题，维护百姓的环境和健康权益。

政策建议

为提高中国环境与健康管理效力，更好地实施《国家环境与健康行动计划（2007-2015）》，课题组提出如下政策建议：

1. 强化政府责任，建立政府主导、公众参与的环境与健康管理体制

第一，环境与健康管理责任主体是政府，应通过加强领导，明确责任，强化监督等措施来进一步加强环境与健康管理，建立政府主导、社会公众广泛参与的环境与健康管理体制。

第二，政府应首先建立一套分工明确的环境与健康行政管理体系。环境与卫生等重要政府部门，应根据各自承担的政府职能，设置专门的机构，配备足够的人力和财政资源，以保障政府职能的履行。

环保部门应树立以“保护人体健康为目标”的工作理念，逐步建立以健康风险控制为核心的管理模式，变被动治理为主动防控。同时，要加强环境治理、环境质量与人体健康规律性研究，对环境风险实行全面预防和监控，重点在防止环境污染损害人体健康的预防和控制环节，特别是污染预防和控制环节上承担并履行更多的政府职能，开展环境与健康的预防、预警和干预，并将环境与健康工作纳入环境保护工作的主流。同时，环保部门要全面研究和发现不同污染物对人

体健康的影响，加强环境基准的研究、制定和发布应，实施基于“风险防控”的环境与健康管理工作。

卫生部门应在疾病的预防、监控及救治等环节承担并履行政府职能，开展预测、预警和干预。

同时，还应明确发改、财政、科技、社会保障等相关部门的政府职责，支持环境与健康工作。

第三，建议将环保部与卫生部牵头的环境与健康工作协作机制提升为国务院牵头、环保、卫生部门组织协调、各部门广泛参与的工作机制，共同协商和处理环境与健康管理工作遇到的困难和问题，协调各部门之间的工作部署，督促各项任务的落实，确保国家环境与健康战略、任务和政府职责落到实处。可考虑建立国务院环境与健康工作领导小组，由国务院主管领导任组长，副组长由国务院办公厅、环境保护部和卫生部主管领导担任，成员包括其他相关的 16 个部门¹。

建议实行部门之间、中央与地方之间公务员交流和轮岗制度，加强部门之间具体从事环境与健康管理工作人员的交流、沟通和理解，促进各部门之间，以及中央和地方之间的协作和相互支持。

第四，要重视地方环境与健康管理体系建设。各级地方政府应参照中央政府建立地方的环境与健康管理体系，明确

¹ 参与签署制定《国家环境与健康行动计划》的财政、发改、水利、建设、农业、气象等 16 个部门。

相关部门的职责，建立机构，配备人员，及时发现和解决地区性环境与健康问题，及时上报重大环境与健康问题。

第五，建立环境与健康工作政府绩效考核和问责机制，监督和推动各级政府和部门履行环境与健康管理的职责。明确各级政府和领导在保护环境和维护公众健康方面的责任，通过完善政府、干部绩效考核和问责机制，强化对政府履行环境与健康管理职能的监督和制约，提高环境与健康执法效力。同时，要通过完善有关法律、法规，对造成重大环境与健康危害的政府官员、企业法人和个人等进行民事和刑事处罚。

2. 健全环境健康法规和政策体系，建立有效的环境与健康管理制

第一，加强环境与健康管理的立法建设。应从关注公民健康权益的角度出发，对现有的与环境与健康相关的法律法规和政策体系进行修订、补充和完善。通过完善立法，建立环境健康规划制度、评价制度、监测制度、预防、预警和应急制度、信息公开制度、公众参与制度、损害纠纷处理制度和损害赔偿制度等。

第二，重点加强环境与健康预防的立法和执法建设。应从维护人体健康，防范健康风险的角度出发，进一步修订完善现行的环境和卫生标准、准入标准和排放标准，建立严格的环境准入管理法律体系。

第三，建议在现行的环境影响评价制度中强化健康影响评价的要求，修订《环境影响评价法》，建立和实施环境与健康影响评价制度，逐步开展建设项目、规划和战略环境与健康影响评价，落实环境与健康管理的准入制度。

第四，建立环境与健康纠纷的解决机制，保护公众环境健康权益。政府可以通过相关立法，逐步建立健全环境健康纠纷解决机制，向环境健康纠纷的当事人提供调节、行政处理、仲裁、诉讼等多种途径解决纠纷。同时，建立公益诉讼、法律援助和听证制度，针对弱势群体环境与健康维权难的问题，国家应考虑通过提供法律援助和建立公益诉讼制度的方式，帮助公众维权。

第五，根据中国国情和污染导致健康损害赔偿问题的特点，通过进一步完善相关法律法规、加强相关司法能力建设、提供法律援助、开展公益诉讼、建立赔偿基金等手段和措施，逐步建立和实施中国环境污染导致人体健康损害赔偿制度，维护公众环境权益。应本着“污染者付费”的原则，建立环境污染损害人体健康的赔偿制度，明确责任主体的赔偿责任。同时，通过建立环境与健康基金等手段，对污染导致健康损害的受害者实施公益性补偿。

3. 坚持预防为主原则，采取有效措施防范环境与健康风险

第一，应通过完善环境标准体系、制定污染物优先控制

名录、建立和实施严格的环境准入制度等政策手段和措施建立环境与健康的预防体系，实施源头控制，特别是要严格控制对人体健康有重大损害的污染物通过生产、流通和消费等环节进入环境，防范环境与健康风险。

第二，进一步加强和完善环境与健康监测网络建设，特别是要增加与人群暴露水平相关的环境监测（包括污染源监测）和健康影响监测。在加强环境与健康的风险评估和监测数据分析的基础上，逐步开展环境与健康的预警机制，进行环境与健康风险预测，及时采取措施，避免或降低环境污染对健康造成重大危害。

第三，针对目前中国环境污染突发性事件频发的问题，应进一步加强和完善环境与健康的应急处理与处理机制，制定突发事件应急处置工作制度、突发事件及重大事件通报机制和环境与健康突发事件处置规范，提高应急处置能力。环保与卫生等有关部门密切协作，实现统一应急决策，统一指导指挥，统一资源调动，统一处置行动，力求快速、有效地控制污染，减轻健康危害，及时为受害者提供医疗救治。

4. 加大财政投入，加强环境与健康管理能力建设

第一，强化政府责任，加大财政投入，国家财政和各级政府应该在年度预算中安排资金确保环境与健康行政管理经费和重大项目经费。根据中国环境与健康的实际需求，政府投入的主要重点包括三个方面：一是要加大环境与

健康科研投入，组织开展大规模环境与健康问题调查以及环境与健康基础和应用研究，摸清中国环境与健康问题的基本情况，深入研究环境污染与健康损害之间的关系，为政府科学决策和开展有效的环境与健康管理提供科技支撑；二是要加强环境与健康监测能力建设的，逐步提高有关环境与健康监测信息的处理能力，为开展环境与健康风险预测与预警服务；三是要加强政府环境与健康管理能力的建设，特别是要加强地方政府、社会公众和司法体系的能力建设，并将有关开支纳入同级政府财政预算。

第二，国家可考虑建立环境与健康基金机制，主要对历史遗留的环境问题造成的健康损害、对责任者无民事赔偿能力、及对责任主体难以清晰界定情况的受害者进行公益性补偿，也可支持开展环境导致健康教育和健康损害康复等活动。国家制定环境与健康基金的资金筹集、基金运作和使用的有关规定。省、市两级地方政府应依照国家的有关规定建立地方环境与健康基金，具体建立并运作基金，实施相关补偿、组织开展有关活动。国家财政可以提供专项资金的方式对地方资金应予以扶持。

第三，建立多渠道社会融资渠道，筹集环境与健康基金，支持开展环境导致人体健康损害的公益性补偿。环境与健康基金的筹集渠道包括：一是建立环境责任保险制度，从保费中抽取一定比例的资金；二是排污费提取一定比例；三是社

会各界的捐赠；四是政府财政投入；五是市场运作模式（如再投资）。

5. 坚持环境与健康信息公开，鼓励公众参与

第一，政府应通过正规教育、非正规教育的渠道及各种媒介、网络等加强环境与健康教育，提高公众环境与健康问题的认识，提高公众参与环境与健康管理的能力。

第二，政府要以公众易于获得和了解的形式在政府网站及各种新闻媒体中及时发布百姓关注的环境与健康信息。应及时向公众发布的环境与健康信息包括：大气环境质量、水环境质量等重要信息；可能出现的环境与健康风险的预警；发生重大环境污染事件的健康风险预警；环境污染导致健康影响的重要监控信息；环境污染导致健康损害的重大事件；公众向政府诉求解决环境与健康问题的程序和途径等。

第三，政府应为公众参与环境与健康健康管理建立渠道，进一步完善信访和公示等制度。环保和卫生部门应设立专门机构或人员听取公众的意见，及时反馈和处理公众反映的环境与健康问题，为公众提供参政、议政和反映问题的途径。

第四，加强公众、社会团体和新闻媒体对环境健康工作的监督，鼓励公众对环境与健康的违法行为进行检举和举报，并通过召开专家会、论证会、听证会等方式，充分听取公众对环境健康工作的意见。

6. 针对中国环境与健康问题的特点和突出问题，有重点

地开展环境与健康工作，有针对性采取干预措施

第一，对于不同的环境与健康问题，政府应采取不同的应对策略，重点解决已经导致严重健康损害的环境污染问题，防范具有高度健康危害性的环境污染及其健康影响。具体而言，对环境污染已经导致人群健康损害或疾病的问题，应立即排除和治理污染，并对受害者采取积极的健康干预或医疗救治措施；对那些被证明可能造成严重健康危害的污染物质，国家要制定优先控制名录和健康危害评估、环境准入标准和诊断标准，加强前期干预，开展环境污染水平与人体健康影响监测，避免和降低环境污染的健康危害。同时，对于那些健康的影响尚不明确的环境因素，要加强研究，并采取积极的预防措施。环境污染防治工作的重点应逐步由传统的污染物控制扩展到有机物、细颗粒物（PM_{2.5}）等对人体健康更具危害性的污染物质控制。

第二，针对中国城市大气污染和农村水污染严重威胁人体健康的特点，加强环境与健康的管理与干预。在城市重点加强与空气污染密切相关的环境与健康的预防、预警、应急和处置工作，建立和完善相应的监测、信息共享、干预体系。在农村地区，重点是水污染引发的环境与健康问题的预防和医疗救治，建立环境与健康监控、预防和干预体系。