

日本突发环境事件应急管理机制与措施

The environmental emergency management mechanism and measures in Japan

■文 / 罗楠 何珺 于诗桐 孙莉

日本是世界上自然灾害最严重的国家之一,为此形成了完善的突发事件应急管理体系。突发环境事件作为突发事件的一类,得到日本政府的高度重视。经过多年的发展,日本在完善的突发环境事件应急法律体系下,建立了合理有效的管理机制以及高效的管理措施。

一、日本突发环境事件管理机制

日本在突发环境事件上遵循“立法先行”的理念,建立了完善的突发环境事件应急管理法律体系,先后

颁布《灾害对策基本法》《关于重大灾害特别财政援助相关法》《大规模地震对策特别措施法》等多部应急管理法律,对突发事件的管理部门责任划分、横纵向合作机制、信息传递和联络机制、物资配置、应对措施等均做出了详细、可操作、好执行的要求,这些法律要求均对突发环境事件适用。

(一) 责任划分机制

内阁首相是整个应急管理体系中的最高指挥官。根据《日本国宪法》规定,日本首相有权代表内阁指挥行政部门,可以任命、罢免内阁成员,解散众议院。

2001年开始实施的《内阁法》，加强了首相在内阁会议中的发言权，保证了在发生紧急事件时首相可以迅速制定自上而下的政策，从而指挥政府应对危机。

内阁官房是内阁首相的辅佐机构，在突发事件来临时负责协调联络，在整个危机管理体制中的主要职能是尽早获取情报并向有关部门传达，召集各省建立相应的应对机制，并且通过中央防灾会议、内阁会议等决策机构制定危机对策，最终由各省厅、各部门根据具体情况予以配合。这一机制的建立是为了保证在发生紧急事件时内阁可以迅速采取必要措施，做出第一判断，将灾害的损失降低到最小化。

1961年，日本设置了“中央救灾委员会”，作为全国综合协调机构。2001年1月，日本将原有的“国土厅”“运输省”“建设省”和“北海道开发厅”合并为国土交通省。原附属于国土厅的“中央防灾会议”改为直属于总理内阁府，以首相为会长，负责应对全国的自然灾害，成员包括各内阁成员以及公共机构的负责人等。中央防灾会议设置专职大臣，该大臣有6项基本职权：具有特命主管的身份；负责编制相关规划；在制定灾害危机管理基本政策时进行总体协调；在出现大规模环境危机时，担任紧急灾害对策本部的副本部长（首相任本部长）和国家非常灾害对策本部的本部长；制定应急策略；负责信息收集、传播和紧急措施的执行。环境省是中央防灾会议或临时成立的紧急灾害对策本部的成员。此外，日本政府还设立了紧急召集对策小组，以防止发生大规模自然灾害时指挥人员不到岗，出现混乱局面的情况。

日本还针对不同类型的灾害，成立了从中央到地方相应的多个“紧急灾害对策本部”，负责推行各种政策和应对措施。在灾害发生时，就应对突发紧急事件来说，它是一个临时机构，但却有统筹全局、统领指挥的权限和职责。在地方一级，都道府县及市町村可根据灾情成立灾害对策本部，应对本地区的突发事件。

同时，日本地方还有相应的地方防灾会议和地方综合防灾部。根据日本《灾害对策基本法》的规定，中央防灾会议可以对地方防灾会议提出必要的劝告，相应地，地方防灾会议计划也不得违背上位法性质的中央防灾计划。地方应急管理的协调机构是综合防灾部，它是由应急管理总监领导，应急管理总监直属于地方知事，负责统筹组织内阁部门。

环境省针对各种可能发生的环境灾害，事先制定

缜密的防灾业务计划，行之有效的防灾体制。相关职能如下：为了切实、稳妥地推动防灾工作的顺利进行，环境省必须建立全省总动员体制，以确保充分有效的组织性，在明确责任、各司其职的同时，确立相关单位之间的合作体制。环境省内设办公厅、环境再生及资源循环局、综合环境政策统筹领导小组、环境保健部、地球环境局、水与大气环境局、自然环境局，外设原子能规划委员会、环境调查研修所、国立水俣病综合研究中心以及两个地方派驻机构即地方环境事务所和生物多样性中心，此外还下辖两个独立行政法人：即国立环境研究所和环境再生保全机构。这些部门各司其职，每个部门都会针对各种可能的突发性环境事件制定各自的标准作业流程，一旦有事件发生，只要按流程操作即可。

（二）区域间合作机制

由于环境危机事件往往有跨地域性的特征，需要区域政府间甚至是国家间的合作。为保证应急决策的有效性和协调性，日本在环境危机管理中注重强化府级合作（府：日本地方一级行政单位）。但这一过程也是在不断发现问题、解决问题和不断的尝试中形成的。日本最初的法律法规虽然对各省厅、各地方自治体在突发事件中的职责进行了分工，但应对实际情况时，仍不可避免地出现各自为政、互相推诿等弊端。因此，在1995年阪神大地震后，日本政府强调危机管理指挥与协调的统一性，由政府一体化领导危机管理，快速把握紧急事态，防止灾害扩大，及时控制事态发展，同时也积极探索各种政府间合作的新模式。很多相邻都道府县与市町村等地域政府间缔结互助条约，以便有效地预防和处理紧急事态，例如《全国都道府县在灾害时的广域救援协定》《全国13大城市灾害时相互救援协定》等。

（三）信息传递和联络机制

当灾害已经发生或有发生的可能性时，应与内阁府、气象厅以及其他相关部门密切保持联系，必须确立联络机制，以便将灾害的程度、形态等必要信息迅速、准确地传达出去。为了切实推行灾害应急处置措施，应与消防厅、海上保安厅等相关部门还有地方公共团体、煤气、通信以及其他相关公共机构保持密切联络，根据《化学物质排放管理促进法》的规定，对那些依照污染物排放与转移登记制度（PRTR）登记在案的工厂、作业点迅速开展信息搜集工作，以便确

认是否出现了有害物质的产生、排放以及石棉飞散、燃油泄漏等污染状况以及造成污染的真正原因。另外,为了迅速而稳妥地处置灾害废弃物,必须在灾害发生后立即收集受灾地区公共团体的损失状况、灾害废弃物的大致数量等相关信息。凡是收集到的信息,必须立即向紧急灾害应对指挥部上报(如若环境省并未设置紧急灾害应对指挥部,则须向重大灾害应对指挥部及其联络会议上报)。如果收集到的信息显示,因有害物质的产生、排放、石棉飞散、燃油泄漏而造成了大气污染、公共水域污染、地下水污染以及土壤污染等情形,必须迅速有效地采取紧急应对措施,以便防止事态进一步扩大。一旦出现这种情形,必须与受灾地区的消防、水务、急救、救助、避难疏导等相关部门以及其他一切能够对居民实施紧急救助的相关团体保持联络,如若断定灾害或有危及居民生命、影响人体健康的可能性,必须立即通过宣传机构以及相关地方团体,向普通民众实施告知义务,同时向中央政府重大灾害应对指挥部等部门汇报相关情况。

(四) 应急预案制度

日本政府针对不同类型的自然灾害均制定了专项防灾计划和应急处理预案。预案的制定经历了由单项防灾预案向综合防灾预案,再向预警应急管理的发展过程。预案注重灾害预防和各种地方、民间资源的整合,同时加强其实用性和可操作性。日本的环境应急预案遵循“4M”原则,即预案的内容包括对个人行为的要求、设备设施的维护、环境信息公开渠道和管理的内容。

二、日本环境突发事件应急管理措施

(一) 环境污染突发事件的应急处置措施

一是构建应急信息系统。日本应急信息系统是由信息联络系统、受灾信息收集和宣传、信息披露、媒介应对系统等子系统组成,为及时了解和掌控危机应急进程提供了技术保障。日本的“中央防灾无线网”“都道府县防灾行政无线网”“市町村防灾行政无线网”组成3条纵向网络,通过“消防防灾无线网”“防卫通讯网”“警察通讯网”和“水防通讯网”等专业通讯网实现横向联系,从而形成一个纵横贯穿的救灾应急管理信息网络系统。遥感技术、数据库和网络通讯等技术的应用,确保能够准确定位受灾区域、快速获取受灾信息、快速传送有关信息,提高应急处

置效率。

二是建立信息收集联络体系。当灾害已经发生或有发生的可能性时,应与内阁府、气象厅以及其他相关部门密切保持联系,必须确立联络机制,以便将灾害的程度、形态等必要信息迅速、准确地传达出去。为了切实推行灾害应急处置措施,应与消防厅、海上保安厅等相关部门还有地方公共团体、煤气、通信以及其他相关公共机构密切保持联络,根据《化学物质排放管理促进法》的规定,对那些依照污染物排放与转移登记制度(PRTR)登记在案的工厂、作业点迅速开展信息搜集工作,以便确认是否出现了有害物质的产生、排放以及石棉飞散、燃油泄漏等污染状况以及造成污染的真正原因。

三是确保应急措施迅速有效实施。紧急灾害应对指挥部(如若环境省并未设置紧急灾害应对指挥部,则由重大灾害应对指挥部及其联络会议代行其职),在充分收集信息的基础上,对于紧急应对内容火速进行商讨,随即迅速、切实地采取相应的措施并且将相关行动具体化。

(二) 自然灾害引发环境污染事件的应对措施

自然灾害是引发环境污染事件的一大因素,日本对自然灾害引发的环境事件采取紧急应对措施。风灾、水灾、海啸灾害、火山灾害以及核灾害的紧急应对,也在环境省的管辖范围之内,紧急应对的处置流程与基本内容大同小异。

一是对企业加强应急督导。环境省有关部门应与地方公共团体密切合作,警戒动员发布之后,务必对大气污染防治法、水质污浊防止法所监管的对象(特定工厂、作业点)采取相应的处置措施,并且确定处置工作的基本方针。另外,相关部局应与地方公共团体密切合作,平时就要积极贯彻基本方针,向相关工厂、作业点大力普及,以便动员后立即按部就班进入应急状态。在发布警戒动员之后,必须与地方公共团体密切合作,立即对工厂、作业点加强督导,以便令其按照事故应急手册的规定进入应急状态。

二是制定预案确保环境设施安全性。关于确保地震防灾应对强化区域内环境省所属设施、设备安全性的问题,相关部门必须事先就警戒动员发布后如何展开应对工作进行充分探讨、准备预案,以便在警戒动员后能够根据实际需要,立即按照预案展开应对行动。

三是确保信息的收集与传达。相关部局、地方公共团体、公共机构、业务机构等需密切合作,把握地震防灾应急处置实施状况的相关信息,并且根据实际需要提供指导或建议,同时向警戒总部逐级汇报。除此以外,环境省还负责大规模地震的防灾训练,一旦在首都地下发生浅源地震,那么整个东京圈的政治、行政、经济等中枢功能或有遭受重创的可能性。即便发生此种情形,环境省也必须维持必要的功能,在非常时期能够处理优先业务,同时确保优先业务的实施所必需的资源及其分配。因此必须采取简化手续等必要措施,以便保证指挥系统的命令畅通无阻;即便在发生危机事件的情形下,也要确保相关业务得以正常履行,相关计划则由环境省另行制定。

三、日本环境应急管理机制与措施启示

日本在突发环境事件应急管理中积累了丰富的经验,其有效的管理机制与措施对中国提高环境应急管理能力具备借鉴意义。

(一) 构建以政府为主导的应急管理机制


政府在日本环境应急管理中发挥主导作用,形成纵横贯穿的环境应急管理机制。从纵向上看,日本环境应急体制以每一级政府的行政长官为最高指挥者,每一层级政府的各应急管理部门一一对应。同时,以基层政府首先处理危机事件为原则,根据灾害事故的危害程度,设置不同级别的灾害对策本部。从横向上看,每一个政府部门都设有专门的危机管理部门和人

员,负责整个应急管理中的信息沟通和工作协调。此外,日本政府强调危机管理指挥与协调的统一性,积极探索各种政府间合作的新模式,如相邻政府间签署互助条约,确保更有效地预防和处理紧急事态,快速把握突发事件的态势,防止灾害扩大。

(二) 构建完善的信息化平台和系统

信息是决策的基础,信息化平台和系统是日本环境应急管理体制的重要手段。日本拥有以现代通信技术为基础的全覆盖式防灾通讯体系,确保受灾区域准确定位、受灾信息快速搜集、获取和汇总,并准确地将灾害信息传送到决策与协调机关,使之做出正确的判断,及时采取措施。同时,信息化平台和系统为实现政府间、政府与其他部门间、城乡之间的沟通与协作提供了技术基础,并能确保及时向公众传播灾害的最新情况,达到稳定民心的目的。信息的收集与联络、发布如同血脉,输送环境应急的重要内容,确保环境应急迅速、有效,并被公众知情和了解。

(三) 构建完善的应急预案制度

完善的应急预案是日本环境应急管理工作的前提和关键。日本将环境应急预案作为应急行动的根本依据,应用性和可操作性强。日本的应急预案涉及人员、目标、原则、组织体系、预警、通报联络、应急响应、紧急处理、应急保障、信息反馈、信息公开渠道等方面,各级政府必须依据应急预案相关内容及时有效地做出应对,最大限度地减少事故对环境和人的危害。

作者单位:生态环境部环境发展中心

