积极推动国家生物安全战略防控体系建设

朱磊

新冠肺炎疫情暴发以来，习近平总书记多次谈到国家生物安全的理念，强调要把生物安全作为国家总体安全的重要组成部分。2020年2月14日召开的中央全面深化改革会议上，习近平总书记指出："要从保护人民健康、保障国家安全、维护国家长治久安的高度，把生物安全纳入国家安全体系，系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设，全面提高国家生物安全治理能力。"

生物安全关系到国家公共卫生、社会稳定、经济发展和国防建设，深刻领会并贯彻落实党中央的重要指示精神，需要加快构建系统全面的国家生物安全战略防控体系。这是确保人民生命健康、维护社会稳定和国家安全的应有之义，也是实现国家治理能力和治理体系现代化的必然要求。

应对生物安全新形势需要制定国家生物安全战略

随着国内、国际环境变化，生物安全的内容和形势也在不断发生变化。与传统的生物风险相比，现代生物安全在形成结构、危害程度、作用机制等方面都表现出了新特点。

一是快速城市化和生态环境破坏导致生物安全压力凸显。工业文明发展范式要求要素高度集聚，从而产生规模效应，但地区环境容量往往无法承载人类高强度的社会活动，资源的粗放利用造成环境污染不断积累，生物物种的生存空间也不断被侵占。近30年来，我国已发现和鉴定超过100种新发传染病。2003年发生的SARS及此次暴发的新冠肺炎疫情，都与资源过度利用、生态环境破坏有一定关联。

二是生物安全问题从偶发、单一源头、区域性向频发、多源头、全球性转变。随着人类对自然的干预不断加深，以及人口的全球流动性不断增大，生物安全威胁表现出极端化发展趋势，一旦暴发将对国家政治、经济、社会、环境等各个方面产生重要影响。特别是现代生物技术的发展和产业化进程的加快，潜在的安全风险更易诱发难以防范的颠覆性灾难。我国在生物技术水平和生物安全能力上与发达国家还有差距，要防范因技术转让而转嫁的生物安全风险。

三是全球气候变暖加剧生物安全风险。世界卫生组织曾发出警告，如果全球变暖的趋势得不到控制，人类将会面临更多传染病发病和死亡的威胁。有研究指出，全球气候的变暖将导致北极冰川和冻土消融，使远古病原体复活。2019年，巴基斯坦国内感染蚊虫传播的登革热人数达4.4万人，创历史新高，这很大程度与上升的气温有关。中国地域广阔，气候条件多变，部分地区生态系统极其脆弱，全球气候变暖对生物安全的影响将会更大。

正是由于生物安全威胁变得复杂化、极端化，传统的"就问题治问题"的应对方式不再适应当前的治理需求。新形势要求国家的防控措施要在生态文明发展范式下，以新的科学认知观及安全发展观为指导，从国家战略层面推动生物安全防控体系建设，从预警、应对、恢复等全流程更加系统全面地加强监管。

构建国家生物安全战略防控体系面临的挑战

物种灭绝、动物疫情、生态灾难、外来物种入侵、生物风险等引发的安全风险，事关国家重大核心利益。总体来说，我国生物安全防线仍然脆弱，还无法适应现在国家总体安全需求和国际战略安全的防控要求，生物安全尚未形成战略防控体系。面对日益增长的生物安全防控需求，推动治理体系和治理能力现代化还面临诸多挑战。

生物安全的社会意识薄弱。随着生活水平的不断提高，公众的消费意识不断增强，消费需求也日益多元化，无论是饮食习惯还是文体活动都更倾向于亲近大自然，体验大自然。然而，与野生动物或植物的不当接触也导致人类社会与生态环境中的病原体接触更加紧密、频繁，加大了病原体对人类造成的生物威胁。由于缺乏自我保护措施、生物安全意识淡薄，外来物种入侵和不明来源的传染病流行正威胁着我国农业生产和生态系统稳定，甚至是人民的生命健康。在意识淡薄的情况下，构建战略防控体系也必然进展缓慢、效果不佳。

生物安全法制保障力度不足。建国以来，我国出台了一些保护野生动物和应对公共卫生事件的法律和规章，如《国家安全法》《传染病防治法》《食品安全法》《野生动物保护法》等，但目前的法制保障从体系上看还不够完整，在内容上存在标准不明确问题，在执行层面也还有落实不到位现象。这给国家层面的生物安全战略出台带来了法理障碍。2019年10月21日，十三届全国人大常委会第十四次会议审议了《中华人民共和国生物安全法（草案）》，针对破坏生物安全、生物技术谬用等行为，明确了相应的责任及处罚。这为生物安全保障提供了法律支撑，但未来还需进一步出台各项配套规章和执行办法。

生物安全执法权责不清。生物安全防控体系包括事前预警、事中响应、事后恢复等一系列机制和措施，其中执行力是政策效率和损失管控的重要保障。生态安全执法应具备有序的组织能力、各司其职的运行机制、彼此的合作与协调、现代化科学技术的支撑等。然而，从国内一直存在的野生动物贩卖情况看，负责市场监管、野生动物保护利用等工作的职能部门未起到应有的监管作用，各部门在实际工作中职责模糊，反应滞后，导致法律法规难以有效贯彻，可能成为制约国家生物安全战略实施的重要因素。

制定国家生物安全战略防控体系的对策建议

在我国生物安全面临高压力、高风险的新局势下，急需采用综合方法来最小化风险，建立与完善系统全面、协调高效、负责任的国家生物安全战略防控体系，推动生物安全国家治理体系和治理能力现代化。

建立科学的生物安全观。要克服既有的思维定势、行为惯性和路径依赖，建立以总体安全观为指导，系统、全面、综合的生物安全观，将生物安全与食物安全、公共卫生安全、生态环境安全、经济安全、社会稳定、国防安全、政治安全相统筹，形成侦、检、消、防、治相协调的防控体系。另外，要从人民安全和发展的实际出发，始终坚持以人民利益为中心，走人与自然和谐发展之路，真正妥善应对生物安全。

制定战略规划，创新体制机制。生物安全与生物技术、野生动物保护与利用、国民健康与国防安全，彼此存在内部的对立统一，国家层面、地方层面、企业层面、公众层面的利益也相互交织博弈。要在生物安全的大前提下，推动产业、国防和社会的协同变革，以更广阔的视野和运筹全局的谋略，从体制层面制定管理方案。这就要求更科学、更准确地把握生物安全的战略目标，并纳入国家发展规划，整体部署、策划和推动落实生物安全，创新管理体制和治理机制。解决我国在生物资源管理和生物安全防范上存在的多头管理、职能重叠、管理真空带、运行机制漏洞等问题。成立高效权威的统筹协调机构，促进生物安全风险防控，生物害后恢复，避免疫情扩散，减少灾害损失。

整合完善生物安全法制体系。涉及生物安全的法律较多，视角不同，目标各异，这就需要在战略层面对现有法律加以系统梳理、评估与修订，突出协同性、科学性和可操作性。对生命科学研究和生物技术发展可能带来的生物安全风险，需要不断加以法治规范。例如，在我国现行刑法中，针对因生物安全尤其是生物技术谬用、人类遗传资源非法使用等造成资源严重破坏或流失的行为，立法几乎空白。严格执法和法治教育，也是生物安全法制体系不可或缺的重要内容。

加强生物安全技术支撑。国家需要从战略高度，适当超前部署生物技术研究，推动科技创新，实现技术进步，从而大幅度提高生物预警和防御能力，保障国家安全。建设一批国际领先的生物安全防御重点实验室，推动一些生物安全关键性技术实现重大突破。强化信息情报的收集和分析挖掘，开发和促进生物信息学数据库数据的储存与交换，从而大幅度提高生物预警和防御能力，保障国家安全。

推动生物安全的国际合作。生物安全威胁没有边界，仅靠单个国家的努力不足以保证地区安全和全球健康。因此，需要世界各国本着生物安全命运共同体的理念，在加强自身生物安全防范的基础上，不断夯实全球生物安全的国际合作与治理。为此，不仅要加强与国际主要发达国家在生物安全领域的战略对话，与多边组织、伙伴国家以及国际非政府组织等共同签订生物防御和卫生安全能力建设的合作协议，也要支持欠发达国家的生物安全能力建设和风险防控，推动人类命运共同体建设。

作者单位：中国社会科学院城市发展与环境研究所

守住绿水青山　担起光荣使命

◆郭瑞丽

党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局，拉开了新时期生态环境保护、建设美丽中国的序幕。国家对加强生态环境保护、打好污染防治攻坚战作出全面部署，生态环境监督管理工作顺势而为，迎来历史性新机遇。

忆往昔，奋勇拼搏，积淀丰厚

1975年，黄河水源保护办公室（即黄河流域水资源保护局的前身）成立，肩负保护黄河水资源的使命，履行污染源调查、水质监测等职责。黄河流域水资源保护局监督管理处负责黄河流域入河排污口、水功能区监督管理及突发水污染事件应急处置等工作，为黄河流域水质安全保驾护航。

监督管理工作涉及面广，任务繁重，但监督管理处有一支政治素质高、职业道德好、专业技术精、创新意识和团队合作能力强的职工队伍。他们克服了人员少、任务重、协调难等诸多困难，立足本职工作，依法履职，开拓进取，求真务实，在推动黄河流域水资源保护监督管理方面取得累累硕果。

他们主动思考，积极作为，严格入河排污口设置审批，创新开展入河排污联合执法检查，推动形成多部门联合、流域与区域相结合管理机制。以水功能区管理为核心，积极探索监督管理新模式，在黄河流域开展取水许可水质管理，建立和完善水功能区分级分类管理体系。在水利系统率先建立起突发性水污染事件快速反应机制。自2000年以来，推动流域相关省（区）建立突发水污染事件沟通协作机制，积极应对和处置了渭河油污染事件、国电石嘴山排污事件等50余起突发性水污染事件，为保障黄河供水水质安全提供了及时可靠的技术和信息支持。加强饮用水水源地达标建设管理，切实提高了黄河流域水功能区限制纳污红线管理水平与考核支撑能力。

经历风雨锤炼，这支队伍一步步成长为保障黄河水质安全最忠诚的卫士。

看今朝，扬帆起航，任重道远

为贯彻落实党中央改革决策部署，切实加强流域生态环境监管工作，2019年5月，黄河流域水资源保护局转隶并组建黄河流域生态环境监督管理局。在生态环境保护处于压力叠加、负重前行的关键时期，他们提高政治站位，树牢"四个意识"，坚定"四个自信"，坚决做到"两个维护"，紧紧围绕中心工作和流域生态环境管理需要，理清思路，转换角色，扎实推进入河排污口监督管理，积极参与到统筹强化监督、环渤海地区入海排污口排查、中央生态环保督察、突发环境应急事件处置等工作中。

转隶伊始，2019年5月，他们参加湖北、湖南、江苏、安徽4省强化监督现场工作，聚焦污染防治攻坚战确定的重点任务和群众关心的突出问题，主要涉及黑臭水体治理、饮用水水源地保护、"清废"行动、打击"洋垃圾"进口、长江"三磷"整治、斯德哥尔摩公约和汞公约履约等7个专项。2019年6月、7月，先后赴大连、东营参加渤海部分地区入海排污口现场排查，以"三下五处二"涉及的现场排查重点区域和容易出现隐蔽排口的敏感区域为重点，采取拉网式排查，做到"有口皆查、应查尽查"。2019年7月、8月，第二轮第一批中央生态环保督察工作启动，他们作为工作组成员奔赴青海、甘肃，加班加点、团结协作，顺利完成各项现场监督及排查任务。

2019年5月至7月短短3个月中，黄河流域就接连发生3起突发环境事件。险情就是命令，无论是工作日还是休息日，一旦接到通知，他们总是第一时间赶赴现场参与处置，加强应急指导，提出处置措施，跟踪督促落实，为应急处置工作提供重要支撑。"5·27"延安市富县北洛河水体污染事件中，他们全程参与，日夜奋战，全力将事件影响控制在最小范围内，最大程度上保障水质安全。"6·25"延安市宜川县仕望河石脑油污染事件中，"不能让石脑油进入黄河"的强大信念赶走了凌晨3点的疲惫，支撑着他们不分昼夜地查看处置措施落实情况。"7·19"河南省煤气（集团）有限责任公司义马气化厂爆炸事件中，"不能对黄河水质造成污染"的顽强意志，让他们克服了对存在不确定性的爆炸后续影响的恐惧，不顾自身安危在应急处置工作一线连续奋战三天三夜。

一次又一次的历练，让这支队伍愈发容光焕发。一点一滴的汗水，换来的是蓝天白云，繁星闪烁，鸟语花香，田园风光，换来的是民之所盼，民之所望，民之所乐。

作者单位：生态环境部黄河流域生态环境监督管理局

部史部风征文选登

探索与思考

全面推动排污许可证后管理的建议

◆王新涛

随着改革任务逐项落地，"一证式"管理理念逐步深入人心，排污许可制的先进性和生命力正在不断显现。陕西率先启动排污许可证后管理试点工作，采取了一系列有力举措。通过四年的排污许可管理工作实践，笔者发现，地方在排污许可制改革进程中，还存在制度衔接、管理方式、保障措施等方面的问题亟待改善。

一是完成全覆盖尚有差距。当前，在国民经济行业分类中涉及固定污染源的有706个已纳入《固定污染源排污许可分类管理名录（2019版）》。但要实现全覆盖，除了以第二次全国污染源普查成果为基数外，还应综合考虑环境统计、环评"四级联报"等相关数据，在政府各部门的通力协作下摸清新增企业数，配合清理整顿，确保全部纳入。

二是环境管理制度衔接需到位。当前，多项环境管理制度与排污许可管理的责任边界有待理顺，技术部门应及时完善排污许可技术衔接体系，综合考虑《排污许可管理条例》制定相关要求，研究解决"超许可量（超总量）"等问题。清理整顿中，排查无证、强化证后监管两步与生态环境执法密切相关，但目前基于排污许可的环境执法方式尚未形成。

三是环境管理等级设置需调整。比如，排污单位自行监测方案实施成本较高，而目前核发的很多行业为小企业，不具备自行监测能力，许多企业为取得排污许可证而做出的自行监测方案，在实际的生产运营过程中难以落实环境监测要求。

四是排污许可证后管理保障工作需完善。行政审批事项与排污许可还需深度融合，在法律层面有待完善。环保税复核机制的复核内容与复核方式仍需进一步探索研究。各环境管理平台数据暂未实现互联互通，管理平台下行数据接口暂未对全国开放。

总体来看，排污许可证尚未覆盖所有固定污染源，与其他环境管理制度的衔接仍待加强，法律法规有关责任规定还不健全，按证管理机制尚未建立，管理效能有待进一步发挥。对此，笔者提出如下建议。

一是加快行政立法，确立核心制度地位。加快制定《排污许可管理条例》，完善技术体系。排污许可制度的实施需要在法治的轨道上进行，其成功经验也需要通过立法予以固定。目前，建议在出台《排污许可管理条例》以及配套的规章、政策时充分考虑与《环境保护税法》及其实施条例的衔接，在确保原有数据管理流程的基础上，指导基层开展具体工作，确定数据交换共享衔接节点。同时，明确执行报告真实性和自行监测数据的监督管理部门，夯实企业环保主体责任，促使排污单位"按证排污，自证守法"。加快完善配套的规章和技术规范，用科学的技术体系和统一的数据链条构建闭环的排污许可证后管理模式。

二是厘清证后管理职责，健全管理机制。建议从法律层面厘清行政审批和证后监管的责任边界，完善批管衔接联动机制。尽量将排污单位相关权利义务整合，并在排污许可证上载明，实现"一证式"管理。建议研究制定排污许可与环境影响评价、环境监测、环境执法相衔接的总体方案，体现"三线一单"等制度分区管控差异化标准和管理要求，通过宏观到微观制度的整合与衔接，拓展排污许可的制度功能，使排污许可具备作为固定污染源监管制度体系核心制度的能力，逐步实现排污许可与环评在名录、标准、表单、平台、数据上的统一。深化改革主要污染物排放总量控制制度，将许可排放量作为固定污染源总量控制指标，将排污许可证执行报告中的实际排放量考核固定污染源总量控制指标完成情况写入《"十四五"生态环境保护规划》，融合环境管理技术规范体系，统一污染物排放量核算方法，推动固定污染源排放数据的真实统一。

三是分层培训，提高管理人员业务水平。加快证后管理体系和管理能力建设。排污许可制改革涉及面广、任务重、政策新、行业规范多，不仅需要加强对企业填报人员、技术审核机构、第三方服务机构的培训，同时也应从人力、物力、财力等多方面加大对排污许可证后管理工作的投入，将环评、执法、监测等生态环境部门工作人员纳入培训范围，以强化排污许可工作的衔接配合，构建良好的协作机制。

四是运用大数据平台创新管理手段。建议推进生态环境数据管理与行政许可审批等系统互联互通，在排污许可证管理信息平台上实现生态环境业务数据共享，开展固定污染源数据的关联整合，打开排污许可证管理平台下行数据接口，促进业务协同。在企业守法方面，提高企业在自行监测、台账记录、执行报告等方面的按证管理能力，降低企业按证管理的难度和成本，服务企业优化营商环境。在政府监管方面，积极探索大数据分析，构建固定污染源一体化信息平台，研究排污许可证和执行报告质量自动检查功能，逐步接入执法信息，对接污染源在线监控数据，推动排污单位主要排放口二维码排污许可信息化。

作者单位：陕西省生态环境厅

2020年六五环境日宣传海报

全国统一定价180元每套　咨询电话：010-67163453、67117345

大版面：正度对开740mm×510mm，精美铜版纸印刷，全套16张

为配合各地环保部门、企事业单位2020年六五环境日的宣教工作，推动环境保护宣传教育，普及环境科学知识，提高公众环境意识，引导公众参与生态环境保护，中国环境报社结合生态环境部2020年环境宣传教育工作重点，出版发行了2020年六五环境日宣传海报。

海报每套16张，每张为正度对开（740×510），精美铜版纸印刷。内容围绕生态环保中心工作，涉及蓝天、碧水、净土保卫战以及公众参与、绿色生活、循环利用、企业责任等16个方面。每套180元（含邮费）。历届海报可登录生态环境部官网图片库宣传海报专栏欣赏。

海报征订汇款可采取银行电汇和邮局汇款两种方式。请先将海报款项汇至中国环境报社，然后将征订单和汇款凭证发送至邮箱340178944@qq.com。

特别提示：因每年海报按征订数量印刷，请务必将征订单提前发邮件到中国环境报社社会活动部邮箱340178944@qq.com。

银行电汇至：
开户行：
中国工商银行北京崇文门外大街支行
开户名：中国环境报社有限公司
账号：0200000509200033732
特别注意：
来款请注明"宣传海报"款项
电话：010-67163453
67117345
邮箱：340178944@qq.com
联系人：刘燕　孙智芳

邮局汇款请汇至：
地址：北京市东城区广渠门内大街16号中国环境报社1108室
邮编：100062
收款人：社会活动部

宣传海报订单

订阅单位		经办人	
税　号			
详细地址		邮　编	
共_____套　（每套180元）			
总计金额		订购单位盖章	
联系电话			
备　注	请将订单、汇款底单发至邮箱340178944@qq.com 海报和发票届时将同时寄出		
海报发行电话：010-67163453、67117345		联系人：刘燕、孙智芳	
请认真详细填写征订单，以便开具发票及邮寄			