

试论环境影响后评价的地位和作用

陆人春

(煤科集团杭州环保研究院 浙江 杭州 311201)

摘要:环境影响后评价是环境影响评价制度的法定情形,是对建设项目(或规划)进行事中、事后进行环境影响评价的方法。通过环境影响后评价,可以对建设项目(或规划)进行有效的跟踪检查、监测,并提出环境保护补救方案、措施或改进建议,以最大限度地减少污染和防止生态破坏。同时,环境影响后评价也可以为简化环境保护行政许可提供制度和技術保障。

关键词:环境影响评价 环境影响后评价 法律地位 作用

中图分类号:X82 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-8759(2017)03-0058-05

TRY TO DISCUSS THE STATUS AND ROLE OF THE RETROSPECTIVE ASSESSMENT IN ENVIRONMENTAL IMPACT

LU Ren-chun

(Hangzhou environmental protection research institute CCTEG, Hangzhou 311201, China)

Abstract:The retrospective assessment of environmental impact is the legal situation of the environmental impact assessment system, and it is a method to evaluate the environmental impact of the project (or plan) in the matter or afterwards. Through the retrospective assessment of environmental impact, we can effectively track inspect and monitor the construction project (or planning) in the matter or afterwards, and puts forward some proposals, measures and suggestions for the improvement of environmental protection, in order to minimize pollution and prevent ecological damage. At the same time, the retrospective assessment of environmental impact can also simplify the system and technical support of environmental protection administrative license.

Key words:Environmental impact assessment;Retrospective assessment of environmental impact;Legal status;Role.

环境影响评价制度是环境保护的重要手段之一,我国正式确立于 1979 年,是把环境影响评价工作以法律、法规和行政规章的形式确定下来而必须遵守的制度。三十多年来,环境影响评价制度依次经历了规范和建设阶段、强化和完善阶段以及提高和拓展阶段,为我国的环境保护起到了重要的作用。从环评制度的具体实践看,我国的环境

影响评价制度更侧重于对建设项目(或规划)实施前可能对周围环境的影响进行调查、预测和评价,以及提出防治措施,同时满足行政许可的需要。而对于建设项目(或规划)实施后的环境影响以及防范措施的有效性没有进行很好的跟踪和验证性评价,使得重审批轻管理的问题依然比较突出,这些多是环境影响评价制度偏差造成的。环境影响后评价实际上是环境影响评价制度的容错机制体

现,是当由于某种原因导致建设项目超出原先预计情形时,能够从制度上帮助纠偏,恢复到合法、合规的状态,避免导致企业正常运行停滞的一种方法。

1 环境影响后评价

环境影响评价制度是“预防为主”原则的体现,是对传统发展模式和决策方式的改革,是保证社会持续发展,健全环境方面的管理制度,加强建设项目管理,减少新污染,维护生态平衡的有效措施,是现代环境法的主要内容,对于预防新的污染源出现有极为重要的意义。因此,从传统意义上理解,环境影响评价更多的是预测评价,实际上根据环评法的立法本意,环境影响评价也应对建设项目(或规划)事中、事后的评价,这些就是环境影响后评价所应承担的职责。

《中华人民共和国环境影响评价法》(2016年9月1日施行)第二十七条:“在项目建设、运行过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件的情形的,建设单位应当组织环境影响的后评价,采取改进措施,并报原环境影响评价文件审批部门和建设项目审批部门备案;原环境影响评价文件审批部门也可以责成建设单位进行环境影响的后评价,采取改进措施”。环境影响后评价是现行的环境影响评价制度规定的法定情形。

于2015年4月2日由环境保护部部务会议审议通过的《建设项目环境影响后评价管理办法(试行)》,自2016年1月1日起施行,这是根据《中华人民共和国环境影响评价法》,为规范建设项目环境影响后评价工作而制定的一个规范。该办法的第二条“本办法所称环境影响后评价,是指编制环境影响报告书的建设项目在通过环境保护设施竣工验收且稳定运行一定时期后,对其实际产生的环境影响以及污染防治、生态保护和风险防范措施的有效性进行跟踪监测和验证评价,并提出补救方案或者改进措施,提高环境影响评价有效性的方法与制度”,因此该办法没有涵盖环境影响评价法所列的“在项目建设过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件的情形”的情况。而环境影响后评价的适用范围,应该包含项目建设、运行过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件的二种情形。

2 环境影响后评价的法律地位

在环境影响评价制度的实施过程中,我国主要是注重于对规划和建设项目的选址、设计和使用后可能对周围环境产生的不良影响进行调查、预测和评定,及提出防治措施。而对建设项目实施过程及实施后的环境影响、防范措施的有效性没有能进行很好的纠偏、跟踪监测和验证性评价。因此不能验证建设项目环境影响评价预测方法是否合理,评价选用的参数是否恰当,污染防治措施是否适当,评价结论是否正确等等。并且环境影响评价制度审批权力没有有效监督,存在一些不符合环保要求的项目建设的问题,若没有对建设过程的纠偏和对这些项目投产后的环境影响后评价,就不能了解它们在实际运行中对周围环境所造成的影响,也无法及时提出可行的环保补救措施及建议来降低其对周围环境的影响。

由于对环境影响评价制度存在认识偏差和建设项目(或规划项目)客观上存在的不确定性,目前很大一部分建设项目存在着不同程度的批建不符、污染防治措施不能达到预期、环境污染等问题,因此对建设项目进行环境影响后评价,针对具体污染问题提出相应可行的补救措施极为迫切。

我国在2002年颁布的《中华人民共和国环境影响评价法》首次以法律的形式提出了环境影响后评价的要求。《中华人民共和国环境影响评价法》第二十七条规定,有两种情形需开展环境影响后评价:一是项目建设、运行过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件的情形的;二是原环境影响评价文件审批部门责成的,主要针对建设项目周围环境状况、环境保护措施或是对环境的影响发生较大变化等情况,包括环境影响大、建设地点敏感、有争议、有较大潜在影响或是有重大事故、有风险事件发生的项目。

对于环境影响后评价,目前有多种提法,如环境影响后评价、回顾性评价、跟踪评价、有效性评价和验证性评价等。根据《中华人民共和国环境影响评价法》,环境影响后评价是指对建设项目实施后的环境影响以及防范措施的有效性进行跟踪监测和验证性评价,并提出补救方案或措施,以实现项目建设与环境相协调的方法与制度。其法律含义是指对在建的和已建成并投入生产使用的项目所造成(或可能造成)的环境影响以及污染防治

措施的有效性进行跟踪检查、监测,并提出环境保护补救方案、措施或改进建议,以最大限度地减少污染和防止生态破坏。从这个意义上讲,环境影响后评价是现行的环境影响评价制度规定的法定情形,是环境影响评价制度的容错机制,具有与通常意义上的环境影响预评价同等的法律地位。

3 环境影响后评价的作用与意义

近几年来,环保部按照国务院统一部署,进一步转变政府职能,落实国务院简政放权、放管结合的重大决策,加快环境保护工作由注重事前审批向加强事中事后监督管理的转变,相继出台了政策如行政许可的负面清单,《建设项目环境保护事中事后监督管理办法(试行)》等,这表明国务院及环保最高决策层已经明白环评作为事前的预估并不能包括事物发展的全过程,环评归于环评,环评不是乾坤袋,什么都往里面放。鉴于新的政策走向,使各级环境保护部门的管理重心向建设项目环境保护事中、事后监督管理转移。那完善监管手段,提高事中、事后监管的效率和执行力,切实管好项目建设和生产、运行过程中的环境保护工作,不断提高建设项目环境监管能力和水平,强化建设单位履行环境保护的主体责任是未来环境管理的重点。而环境影响后评价恰好能承担起建设项目环境保护事中、事后监督管理的基础性工作。①建设项目有大有小,建设期有长有短,建设项目过程发生变化的情况在所难免,这些都可能导致建设内容发生变化;在项目建成运行过程中,有可能产生不符合经审批的环境影响评价文件的情形普遍存在;还有可能在项目投产或使用后,由于预估不准,造成严重的环境污染或生态破坏,损害公众的环境权益情况,必须及时调整防治对策和改进措施,这些就需要在法律上给予进行补救和完善的时机。②现行的环境影响评价监督措施,主要是通过配套实施“三同时”制度来实现。比较注重对污染治理设施和污染情况的监督检查,对环境资源要素、区域生态环境的影响等方面的监督检查。③由于环境影响评价制度本身所存在主客观方面的原因,在执行中可能会出现一些考虑不到的情况,致使环境影响评价不能达到预期的效果,导致评价的最终结果可能出现较大的偏差甚至错误。对于一种预测性评价机制,出现一定程度的偏差是正常的,也是不可避免的,这就需要有

一种制度可以对环境影响评价工作加以监督和修正,以减小偏差并避免错误的出现。④对于综合考虑区域经济建设、资源利用与环境保护的关系,协调区划环境功能与发展目标,满足可持续发展的战略需求等方面,也都需要建立一种环境影响效果评价的制度来进行监督、检测和评价。而环境影响后评价制度,恰恰能从制度上来实现项目建设过程及营运过程环境影响的再评价。

在简政放权的新形势下,建设项目管理重点已从项目审批向事中、事后监督过渡,环境影响后评价对环境保护的现实意义更为突出:

(1)通过环境影响后评价,可以将项目生产使用过程中实际产生的环境影响与原环境影响评价结果对照,验证建设项目环境影响评价预测方法是否合理,评价选用的参数是否恰当,评价结论是否正确。

(2)可以检验项目污染防治设施的运行效果和污染防治措施是否适当,在开发建设过程中被破坏的生态环境是否得到恢复。

(3)通过调查项目的环境影响,分析存在的问题和原因,并提出相关的改进建议和措施,为进一步加强项目环境管理提供科学依据。

(4)定期的环境影响后评价会让规划、建设单位时时刻刻都关注自己的环境行为,并且采取切实有效的防范措施来保护环境,使得环保设施总是处在一个良好的工作状态下,保证了污染物的排放达标,促使规划、建设单位及时纠错,及时避免环境污染的发生。

(5)通过总结经验和教训,探索完善环境影响评价的理论和方法,为其他类似项目的环境影响评价和环保设计提供借鉴。

除此之外,对环保行政主管部门也有很现实的作用:①有利于环保行政主管部门建立健全环境管理机制,加强监督环境管理,对规划、建设项目进行常规和长效的管理。②有利于环保行政主管部门清楚掌握规划、建设项目的环保动态,对环境的保护管理进行不断巩固与创新。③有利于进一步健全完善环境影响评价方法、制度。

4 如何开展环境影响后评价

环境保护是国家的基本国策,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,使经济社会发展与环境保护相协调是环境保护的新理念。”环境保

护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、污染者担责的原则"是环境保护的基本原则。在相当长时期内,发展经济仍然是我国政府面临的主要任务,环境法治的过程是一个渐进的过程,需要在不断的实践中完善法治能力、环境。

开展进行环境影响后评价是法定情形。我国2016年起实施的新的环保法规定:"第十九条,编制有关开发利用规划,建设对环境有影响的项目,应当依法进行环境影响评价。未依法进行环境影响评价的开发利用规划,不得组织实施;未依法进行环境影响评价的建设项目,不得开工建设"。"第六十一条,建设单位未依法提交建设项目环境影响评价文件或者环境影响评价文件未经批准,擅自开工建设的,由负有环境保护监督管理职责的部门责令停止建设,处以罚款,并可以责令恢复原状"。新的环保法规定了凡是依法应当进行环境影响评价的建设项目,其环境影响评价文件未依法报经法定的审批部门审查批准的,建设单位都不得开工建设。否则,将被责令停止建设,处以罚款,并可责令其恢复原状。新环保法虽然删除了"限期补办环评手续"的规定,并规定了只要未经环评审批的建设项目,即使已建成了也为非法项目。但并非必须恢复原状、不能完善环评手续。事实上这是法律赋予环境执法部门相应的司法自由裁量权,可以根据项目实际建设内容、可能或造成的环境影响程度等实际情况作相应处理。

现行的环境保护部颁布实施的《建设项目环境影响后评价管理办法(试行)》的第二条"本办法所称环境影响后评价,是指编制环境影响报告书的建设项目在通过环境保护设施竣工验收且稳定运行一定时期后,对其实际产生的环境影响以及污染防治、生态保护和风险防范措施的有效性进行跟踪监测和验证评价,并提出补救方案或者改进措施,提高环境影响评价有效性的方法与制度",《建设项目环境影响后评价管理办法(试行)》仅指编制环境影响报告书的、在环境保护设施竣工验收且稳定运行一定时期后的建设项目,并未涵盖所有环评法所指的需进行环境影响后评价项目,实际上,环境影响后评价管理办法所没有包括的建设项目数量更多。

对于项目建设、运行过程中,产生不符合经审批的环境影响评价文件情形的均应开展环境影响

后评价。

进一步完善实施细则,便于基层环保监察和执法工作人员日常操作。可以通过规定建设项目实际建设内容出现变化或调整程度、建设地点变更、规模变化的范围、生产工艺或者污染治理工艺的调整情况等,作相应的处置对策。要避免一刀切、简单的执法行为,要从解决问题的角度出发,充分体现环境保护相关法律法规的立法本意。

建设地点、规模、工艺等有一定变化、污染物排放又不增加的建设项目,但与原环评报告的内容又不完全一致,这在实际的环境司法活动中经常会碰到,对这一类项目,无论在建和建成后运营的项目,都应该并允许企业开展环境影响后评价,通过对项目进行环境影响后评价,可以进一步理清建设项目的环境污染源强、环境影响程度,对环境监督部门及时防范环境污染的产生,具有非常重要的作用。

迭代是重复反馈过程的活动,其目的通常是为了逼近所需目标或结果。环境法规的实施,最终目的是为了实现经济社会发展与环境保护相协调,建设项目的实施过程会是一个不断容错的过程,相对应的环境监管的法规也是一个自适应系统,在不断的迭代、容错的过程中,无限的接近于所需目标。环境影响后评价能及时发现问题,并提出切实的解决方案,既可以作为项目建设过程出现的新情况时的对策,又是环境监管法规的进一步司法延伸。

5 结语

环境影响评价是一项充分体现"保护优先、预防为主"的环境保护制度,对保护环境起到了十分重要的作用,尤其在中国经济高速发展的上升期,如果没有2003年实施的环境影响评价法的法律保障,中国的环境状况会是怎样,无法想象。当然,环境影响评价法的实施也带来一些问题,这些问题绝大部分并非是环评制度本身的问题,而是权力监督缺失、部门的权力与利益的关联所致。随着行政许可的精简,项目审批环评前置条件转为后置,环境影响后评价在环境保护中的地位更加突出,其作用会越来越显现。

实施和开展环境影响后评价工作,首先与法有据,在法律上有规定;其次制度上有保障,需要制定一些实施的规则;再者,技术上可行,具有可

操作性,最终能实现目标值。任何一项法规的制订,其是为了解决相应的问题,并非为了让谁来承担法律责任。环保法和环评法及其他相关法规的出台,其目的是为了控制环境污染,使经济能够可持续的发展,并在一定的时间与空间范围内实现环境保护与经济社会的协调发展。而这种协调发展是一个十分巨大的课题,除了要依靠法律规范外,还需要通过不断的实践和长期的努力来实现。环境影响后评价是对建设项目过往历史的再认识,通过总结经验和教训,使环境影响评价的措施及评价结论更切合实际,同时也能不断改进监管方式,实现环保监管方式的制度创新。因此,简政放权只是简化审批程序,并非否定和弱化环评作用,从某种意义上讲,反而要进一步提高环评质量,使其能真正发挥环评应有的作用。

如果不对相应的环评制度进行改进和创新,一味的去环评化,将可能极大增加环保监管部门的工作量,导致环境状况的大起大落。根据我国环境污染现状,开展环境影响后评价的相关工作极为迫切。环境影响后评价是对建设项目或规划不断的迭代、容错过程,最终实现环境保护与经济、社会的协调发展。因此,环境管理部门应当重视环境影响后评价,确立其在环境保护中的地位,加强权威性和可操作性强的方法体系建立,充分利用它的作用,提高环保措施的有效性,减少环境污染,从而切实改善环境质量。

参考文献

- [1]中华人民共和国国务院令(第 253 号).建设项目环境保护管理条例,1998 年 11 月 29 日发布.
- [2] 国家环境保护总局.《关于执行建设项目环境影响评价制度有关问题的通知》1999 年 4 月 21 日发布.
- [3]全国人大常委会法制工作委员会经济法室,刘左军主编,《中华人民共和国环境影响评价法》释义及实用指南,中国民主法制出版社,2002.11.
- [4]全国人大常委会法制工作委员会行政法室编,中华人民共和国环境保护法解读.北京:中国法制出版社,2014.5.
- [5]汪劲,环境法治的中国路径:反思与探索.北京:中国环境科学出版社,2011.1
- [6] 汪劲,中外环境影响评价制度比较研究,北京大学出版社,2006.11.
- [7]林宗浩.环境影响评价法制研究,中国法制出版社,2011.3.
- [8]刘美.我国环境影响评价制度的不足与完善,当代法学,2007,3(21).
- [9]许桂兰.我国环境影响评价中存在问题及其对策.科技情报开发与经济,2009(19).
- [10]赵东风,路帅.回顾性环境影响评价程序及研究.油气田环境保护,1999,9(2):15-18.
- [11]吴巡远,黄永福.环境影响回顾评价工作初探[J].环境监测管理与技术,1995,7(4):32-33.
- [12]陆书玉,朱坦.环境影响评价[M].北京:高等教育出版社,2001.
- [13]环境保护部环境工程评估中心,环境影响评价技术导则与标准[M].北京:中国环境科学出版社,2005.
- [14]陈昕.关于建设项目环境影响回顾性评价的几点看法.中国环境管理,2001(2):18-19.
- [15]洪伟,罗智刚.对建设项目环境影响回顾性评价的不同看法[J].中国环境管理,1997(4):17-18.
- [16]中华人民共和国环境保护部,建设项目环境影响后评价管理办法(试行),环保部令第 37 号,2015 年 12 月 10 日发布.
- [17]中华人民共和国环境保护部,建设项目环境影响评价技术导则总纲(HJ2.1-2016 代替 HJ2.1-2011),2016.12.8 发布.

(上接第 49 页)

企业经过处理的污水按照原设计可提供与周边企业的中水回用,目前除了企业内绿化用水以及提供环卫部门用来周边地区的清扫用水外实际应用比较狭隘,年中水回用量不足 1 000 m³。结合企业实际用水情况,除了生活用水以及配制药剂用水外,主要耗水环节为污泥脱水设备的清洗水,并且该部分用水占全厂用水的绝大部分,经过研究,该用水环节完全可以采用自身经过处理的回用水来代替,通过从回用水池加设管道接入污泥脱水房,可以实现此环节将不消耗新鲜水,完全采用回用水。从而节约新水使用 2.6 万 m³/a。

3.2.2 设备节能改造

该污水处理厂有相当部分的泵体,如污泥泵、提升泵及其他泵体缺少节能措施,产生了较多的电力损耗,通过对 6 个泵体进行变频节能改造,采用变频器一拖二控制的方式减少电能的消耗。

3.2.3 变压器减容

根据原设计该污水处理厂总规模日处理污水 3 万吨,目前实际日处理量在 9 000 t 左右,污水处理厂现阶段负载率较低,正常情况下,污水处理厂运行时全厂用电设备总功率在 300 kwh 左右,相比较所用的 800 kVA 容量的变压器来说,存在一定的“大马拉小车”现象,初步估算,每月电力开支额外增加约 5 000 元左右,全年电力开支增加 6

(下转第 30 页)