

监测与评价

浅谈“十三五”期间我国环评制度改革
存在的挑战及建议

娄小丹,裘余丹,管敏琳

(煤科集团杭州环保研究院有限公司,浙江 杭州 311201)

摘要:为充分发挥环境影响评价从源头预防环境污染和生态破坏的作用,推动实现“十三五”绿色发展和改善生态环境质量总体目标,环保部研究制定了《“十三五”环境影响评价改革实施方案》。经过几年的改革探索,环评方法与评价体系已取得了一定的成就,但仍存在一些问题。现结合环境影响评价工作的经验,提出了一些完善建议,以期为环评改革提供借鉴。

关键词:十三五;环评改革;简政放权;事中事后;大数据

中图分类号:X82 文献标识码:A 文章编号:1006-8759(2018)04-0059-03

DISCUSSION ON THE CHALLENGES AND SUGGESTIONS
ON THE REFORM OF CHINA'S ENVIRONMENTAL
IMPACT ASSESSMENT DURING THE 13TH FIVE-YEAR
PLAN PERIOD

LOU Xiao-dan, QIU Yu-dan, GUAN Min-lin

(Hangzhou Environmental Protection Research Institute of CCTEG, Hangzhou 311201, China)

Abstract: In order to give full play to the environmental impact assessment in preventing environmental pollution and ecological damage from the source, promoting green development of “13th Five-year Plan” and improving the overall goal of the ecological environment quality, the “Implementation plan of the 13th five-year plan for environmental impact assessment” was issued by the Ministry of Environmental Protection of China. After several years of reform and exploration, the environmental impact assessment method and evaluation system have achieved certain achievements. However, there are still some problems. In this paper, based on the experience of environmental impact assessment, some perfecting suggestions were proposed to provide reference for the reform of environmental impact assessment.

Key words: “13th Five-year Plan”; reform of environmental impact assessment; administration streamlined; process and afterwards; big data.

环境影响评价制度在我国实施以来,在科学预见环境影响、有效防止环境污染等方面起到了积极的作用。在国家简政放权、转变政府职能的趋势下,传统环评方法与评价体系面临着转型的挑战,迫切需要通过改革创新使环评工作更加科学、

合理。为深化环评制度改革,充分发挥环评制度在优化经济发展、改善环境质量、预防污染和生态破坏等方面的作用,推动实现“十三五”绿色发展和改善生态环境质量总体目标,环保部研究制定了《“十三五”环境影响评价改革实施方案》,同时要求在简化、下放、取消环评相关行政许可事项的同

时,强化环评事中事后监管。

1 “十三五”期间环评改革现状分析

1.1 新政频出,制度日臻完善

近三年来,我国颁布和更新环保相关法律法规和部门规章的速度明显加快。仅从法律方面,就完成了环保法、环评法、海洋环境保护法等法律的修订,颁布了环境保护税法,通过了《最高人民法院最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》。这使源头严防、过程严管、违法严惩的环评管理制度更加完善,全社会环评守法意识不断提高。根据2016年中国环境状况公报,“十三五”后环境执法力度明显加大,2016年各级环境保护部门下达行政处罚决定12.4万余份,罚款66.3亿元,比2015年分别增长28%和56%;全国实施按日连续处罚、查封扣押、限产停产、移送行政拘留、移送涉嫌环境污染犯罪案件共22730件,同比增长93%。

1.2 简政放权,提升管理效能

为响应国家简政放权的有关要求,《建设项目环境影响评价分类管理名录》在经过2015年、2017年两次修订后,又于2018年4月发布修改单。经过连续3次的完善修改后,环评文件等级进行了适当的降级。目前需要编制报告书的行业已从147项减至125项,而登记表行业数从35项增加至58项。与此同时,根据2016年11月2日审议通过的《建设项目环境影响登记表备案管理办法》,填报环境影响登记表的建设项目自2017年1月1日起仅需在网上备案系统进行简单填报即可完成备案工作,大大减轻了企业的负担。此外,为了深化“放管服”改革,解决营商环境中存在的企业开办和工程建设项目审批效率低、环节多、时间长等问题,2018年5月2日国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,要求政府部门进一步精简审批,环境影响、节能等评价不再作为项目审批或核准条件,由政府统一组织区域评估,将企业开办时间和工程建设项目审批时间压减一半以上,进一步优化营商环境。

1.3 联动管理,落实“三线一单”机制

2017年12月19日,环境保护部在京组织召开了京津冀、长三角、珠三角地区(三大地区)战略环境评价总体成果验收会,标志着我国第四轮大区域战略环评工作圆满完成。目前,长江经济带和

“一带一路”战略环评也正在实施中;另一方面,规划环评制度正在加紧落实中。通过战略环评和规划环评来划定“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”,可以有效指导项目环境准入。浙江省全面推行“区域环评+环境标准”改革,对省级特色小镇和省级以上各类开发区、产业集聚区等特定区域,加强规划环评宏观管理,制定项目准入环境标准,编制环评审批负面清单,加强规划环评与项目环评联动,以“区域环评+环境标准”模式创新环评审批验收管理方式。在高质量完成区域规划环评、各类管理清单清晰可行的改革区域,对环评审批负面清单外且符合准入环境标准的项目,进行环评报告降级处理。通过简化评价内容、简化公众参与形式、简化总量管理,进一步提升管理效能。

1.4 环评“瘦身”,强化污染源强核算

针对一直以来饱受诟病的环评报告“虚胖”的问题,环保部发布了《建设项目环境影响评价技术导则总纲》(HJ 2.1-2016),该标准已于2017年1月1日起实施。新导则一方面在环境影响评价工作程序中将公众参与和环境影响评价文件编制工作分离,简化了建设项目与资源能源利用政策、国家产业政策相符性和资源利用合理性分析内容,简化了清洁生产与循环经济、污染物总量控制相关评价要求,删除了社会环境现状调查与评价相关内容;另一方面强化了环境影响预测的科学性和规范性、环境保护措施的有效性以及环境管理与监测要求,新增污染源强核算技术指南作为建设项目环境影响评价技术导则体系的组成部分,工程分析部分增加了污染源强核算内容。环评将在新导则的指导下,一边“瘦身”,一边回归预防环境污染和生态破坏的本意。

1.5 事中事后监管,强化环评约束

为了在简化、下放、取消环评相关行政许可事项的同时,强化环评事中事后监管,环保部颁布了《关于强化建设项目环境影响评价事中事后监管的实施意见》(环评[2018]11号)。实施意见要求既落实建设单位和环评单位责任,也落实环保部门责任,切实保障环评制度效力,强化环评的“刚性”约束。2017年环保部就启动了全国的环评文件抽查复核,对300余份环评文件进行了抽查。从2018年开始,环境保护部将每季度抽查一定数量的环评文件进行复核。此外,2017年度各级环保

部门对存在违规问题的共 143 家环评机构予以行政处罚 255 家次,对 256 名环评工程师予以行政处罚 266 人次。相关查处情况已全部记入全国环评机构诚信档案,并在生态环境部政府网站向社会公开。

2 环评工作尚存在的挑战

2.1 改革力度轻重不一,尺度有待统一

近年来虽新政频出,但由于不同的环保法规政策之间存在一定的相关性,修改的时候往往没法做到统一修订,对环评工作中的指导产生偏差。例如《环境影响评价技术导则——地下水环境》(HJ 610-2016)中地下水环境影响评价项目类别是根据 2015 年版的《建设项目环境影响评价分类管理名录》中的项目类别制定的。但管理名录 2017 年修订后,地下水导则至今没有进行相应修订,给环评技术人员的评价工作造成一定的困扰。

此外,部分地区片面理解简政放权,下放力度过大,节奏过快,基层监管水平和承载能力不足,缺乏配套的指导措施,导致不同地区对项目的关注重点、评估尺度等存在差异,影响审批的科学性。甚至出现一边按照“区域环评+环境标准”模式改革,将原要求编制环境影响报告表的降级填报环境影响登记表,另一边却要求此类登记表按照原报告表的内容进行编写的矛盾现象。

2.2 环评报告质量欠佳,无法满足当前形势要求

近几年,标准、导则、法规、政策等更新迅速,技术人员往往来不及仔细消化就要应用在报告中,导致理论基础不扎实。而新总纲虽已简化了对产业政策、清洁生产、循环经济以及社会环境等非环评针对性内容的要求,但强化了污染源强核算、环境影响预测的科学性和规范性、环境保护措施的有效性以及环境管理与监测要求,更加考验技术人员的能力水平。另外,环境质量数据、总量控制数据、污染源数据等环评计算所需的资料,涉及范围广且难以获得。没有这些支撑数据,就算巧妇也难为无米之炊。

2.3 环评效益未得到体现

《“十三五”环境影响评价改革实施方案》中明确强调了“以全面提高环评有效性为主线”和“以改善环境质量为核心”。提高有效性是此次环评改革的重点,也是环评改革的着力点和落脚点^[1]。但目前,环评的有效性还未做到有效体现。规划环

评仍存在“未评先批”、“评而不用”的现象,规划环评中涉及到的环保行政部门与国土、市场等政府其他部门时缺乏制约机制,使得规划环评的刚性约束力不强,难以发挥应有作用。项目环评提出的防护距离、超标区等也通常不为规划部门所考虑,以至于老问题没有解决,新问题又制造出来了^[2]。

3 环评改革的建议

3.1 完善政策体系,统一审批尺度

在现今环评改革工作不断深入的背景下,需加强规划、政策和战略环评的改进,不断根据实际情况修正导则内容,与时俱进完善环评体系,并做好政策解读工作,确保环保政策能落到实处。另外,针对简政放权后存在的问题,制定并完善统一尺度的建设项目评估审批原则,保证评审力度的一致性。建议开展省、市、县三级环评管理人员轮训,并建立全国性和区域性环评管理研讨平台,定期开展专题性、行业性业务交流,提升环评从业人员业务水平。同时,强化监管力度,对于业务水平较低、素质低下的机构坚决取缔,业务不熟练、评价的方法不合理、指标分析不科学、措施建议不合理的机构应当采取降低资质的惩罚,并严格按照国家发布的追责规定,追究相关机构的责任。

3.2 加强监管,发挥环境影响后评价监管作用

在简化、弱化技术性审批的同时,加大对项目运行和规划实施的监管。建设单位需要根据环评文件及批复要求,在项目设计、施工、验收、投入生产或使用中落实环境保护“三同时”及各项环境管理规定。各级环保部门要将排污许可证作为落实固定污染源环评文件审批要求的重要保障,严格建设项目环境影响报告书(表)的审查。此外,依法应当开展环境影响后评价的建设项目,应及时开展工作,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,发挥环境影响后评价监管作用。

3.3 充分利用大数据技术,提升环评有效性

重视规划环评,延展其指标与内容,不仅要对环境质量进行评价,还要从资源环境承受能力、结构布置、环境容量等内容入手,体现出全过程评价的特点。同时,充分考虑法律法规、环境敏感区、产业结构、区域开发强度、生态红线等宏观信息以及

(下转第 50 页)

4 结论

研究区土壤沉积物中各重金属元素的 E_r^i 、 C_d 和 E_{RI} 系数综合评价结果表明, 重金属 Hg 元素的 E_r^i 的平均值为 59.48, 研究区生态风险危害程度中等, Hg 元素的 E_r^i 值在几个站位中大于 80, 说明其附近海域已属强危害程度; 其它 6 种重金属元素的 E_r^i 平均值都小于 40, 故其附近海域属低危害程度。按各重金属元素的 E_r^i 大小顺序为: $Hg > Cd > As > Cu > Cr > Pb > Zn$ 。各重金属 E_{RI} 值范围为 48.46~212.85, 平均值为 114.66, 平均达到了中等污染程度。除在 E_{RI} 的高值区河流输入重金属 Hg 和 Cd 元素的潜在生态危害达中等水平外, 其它重金属元素单因子对研究区生态系统的潜在危害表现较为轻微, 这可能与演丰镇附近的工业排水时向该海域输入了含有这些重金属元素的污染物, 而其他区域受工业排污影响小所致, 也可能与入海口的潮汐水动力作用有关。

参考文献

- [1] 王红晋, 叶思源, 杜远生, 李绍全, 朱爱美. 胶州湾东部和青岛前海表层沉积物重金属分布特征及其对比研究[J]. 海洋湖沼通报, 2007, 4:80-86
- [2] QUAN Wei-min, SHI Li-yan, HAN Jin-di. Spatial and temporal distributions of nitrogen, phosphorus and heavy metals in the in-

- tertidal sediment of the Chang-jiang River Estuary in China[J]. Acta Oceanologica Sinica, 2010, 29(1):108-115
- [3] 扈传昱, 王正方, 吕海燕. 海水和海洋沉积物中总磷的测定[J]. 海洋环境科学, 1999, 18(3):48-52.
- [4] 王爱军, 陈坚, 李东义, 卓志强. 泉州湾海岸湿地沉积物 C、N 的空间变化[J]. 环境科学, 2007, 88(10):2361-2368.
- [5] 叶素桃, 张思佳, 彭亚绵, 杨萌. 单因子指数法在土壤重金属污染模型的应用研究[J]. 数学学习与研究, 2016, 11:141-142.
- [6] 霍文毅, 黄风茹, 陈静生, 贾振邦. 河流颗粒物重金属污染评价方法比较研究[J]. 地理科学, 1997, 17(1):81-86.
- [7] 张远辉, 杜俊民. 南海表层沉积物中主要污染物的环境背景值[J]. 海洋学报, 2005, 27(4):161-166.
- [8] 赵一阳, 鄢明才. 中国浅海沉积物化学元素丰度[J]. 中国科学, 1993, 23(10):1084-1090.
- [9] 张丽旭, 蒋晓山, 赵敏, 李志恩. 长江口洋山海域表层沉积物重金属的富集及其潜在生态风险评价[J]. 长江流域资源与环境, 2007, 16(3):351-356.
- [10] 蒋红, 胡益峰, 徐灵燕, 李卫丁. 舟山近岸海域表层沉积物中 5 种重金属元素的污染及其潜在生态风险评价[J]. 海洋学研究, 2011, 29(1):56-61.
- [11] 安立会, 郑丙辉, 张雷, 贾宁, 秦延文, 赵兴茹, 贾静. 渤海湾河口沉积物重金属污染及潜在生态风险评价[J]. 中国环境科学, 2010, 30(5):666-670.
- [12] 张少峰, 林明裕, 魏春雷, 刘保良, 张志娟. 广西钦州湾沉积物重金属污染现状及潜在生态风险评价[J]. 海洋通报, 2010, 29(4):450-454.
- [13] Farkas A, Erratico C, Vigano L. Assessment of the environmental significance of heavy metals pollution in surficial sediments of the River Po[J]. Chemosphere, 2007, 68(4):761-768.

(上接第 61 页)

环境质量现状、污染物控制技术水平、达标排放等微观数据, 建立针对不同行业的环评大数据应用体系, 增强我国环评领域信息共享与数据共用, 并整合环评、污染物排放标准、总量控制、排污交易等环境管理制度, 探讨“互联网+”在环境影响评价领域的应用, 推动环评工作科学、高效、简化^[3]。

4 结语

“十三五”期间我国环保面临新的发展态势: 环保违法成本更高, 精简审批, 强化全过程监督, 注重规划环评和战略环评的重要性, 公众的环保意识越来越强, 参与环保更加自觉^[4]。为此, 环评工

作要适应这种新形势新变化, 切实精简环评审批, 提升环评质量, 通过强化事中事后监管, 以更精准的“管”促进更大幅度的“放”, 使环境影响评价制度在新时期焕发新的生命活力。

参考文献

- [1] 郑欣璐, 包存宽. 环评改革应着力于提高有效性[J]. 中国生态文明, 2016, (5):33-35
- [2] 易海涛. 审视目前的环境影响评价[J]. 环境科学与管理, 2014, 39(8):183-188
- [3] 徐蕾. 环保新形势下环境影响评价工作存在的挑战及建议[J]. 中国环境管理干部学院学报, 2016, 26(1):7-10
- [4] 刘志云. 环保新形势下环境影响评价工作浅析[J]. 资源节约与环保, 2017, (7):109