

业界评说

史春

环评审批“并联”好在哪儿？

十二届全国人大常委会第二十一次会议日前审议通过了包括《中华人民共和国环境影响评价法》在内的6部法律。据了解,此次修改后环评法的重大变化,在于环评行政审批不再作为可行性研究报告审批或项目核准的前置条件,而是与其他几个审批程序同步进行。但仍须在项目开工前完成。

具体来说,此前,企业在向发展改革部门申请企业投资项目可行性研究报告审批或项目核准之前,必须办建设项目建设环境影响评价审批等8项行政审批。而经过此次修改,环评行政审批应与其他审批程序同步进行,而不需进行前置审批。有人形象地将此次对于环评审批的修改比喻为,由“串联”审批改为“并联”审批。

对此,有人可能会认为,“串联”审批改“并联”审批,不能体现环境保护优先发展的思路。对于这一说法,笔者却不能苟同。

笔者认为,审批从“串联”变为“并联”,并不会改变环境影响评价的本

环评审批不再作为可行性研究报告审批或项目核准的前置条件而是同时进行,可以优化企业投资项目审批流程,节省企业办理审批时间,促进经济发展。

质。开展环境影响评价的目的是为了实施可持续发展战略,预防因规划和建设项目实施后对环境造成不良影响,促进经济、社会和环境的协调发展。实质上,开展环境影响评价的目的,主要体现的是预防为主。在项目上马前,要对项目可能产生的环境影响进行评价和预测,对项目选址等进行环境可行性论证,并提出相应的防范环境污染的措施。由此可见,只要严格执法,在项目开工前完成环评,就能够充分体现出环境影响评价的本质,起到预防环境污染的作用。

还有人可能会担心,审批从“串联”变为“并联”,环境影响评价审批与其他程序同步进行,会导致环保话语权被弱

化,进而使得环评审批不独立,一票否决更加困难。对于这种看法,笔者认为这是过虑了。

笔者以为,环评审批无论是作为可行性研究报告审批或项目核准的前置条件,还是与其他几个审批程序同步进行,只要依法严格执行,环保部门便有能力强实现对相关项目的环评把关。不符合国家环境保护有关规定的、污染严重的不能上或该上的项目依然会被否决。

那么,为什么环评审批要由“串联”改为“并联”?这样做的好处在哪里?笔者认为,这样的改变有利于落实简政放权、优化审批流程。

我国经济正处于调结构换档期。为

使经济健康持续发展,国务院大刀阔斧地推行简政放权。我国许多地方的行政服务大厅为提高工作效率、优化审批流程,把多部门、多项不同的行政审批同时进行。实践证明,这样做可以有效提高审批工作效率,是进一步落实简政放权、优化审批流程的有效措施。确切地说,包括环评审批在内的8项行政审批不再作为可行性研究报告审批或项目核准的前置条件而是同时进行,可以优化企业投资项目审批流程,节省企业办理审批时间,促进经济发展。

新修改的《环评法》已正式通过并将自2016年9月1日起施行。当前,必须统一思想认识,学习贯彻落实好新修改的《环评法》。特别是环评审批由“串联”改为“并联”,各级环保部门必须深刻理解、加深认识。下一步,各级环保部门要抓紧举办新修改的《环评法》培训班,做好宣传贯彻工作。各级环保系统管理人员和环境监察人员要准确把握新修改的有关内容和新的工作程序,以利于更好地开展相关工作。

补齐VOCs治理短板

张佳雯

工业和信息化部与财政部日前联合发文《工业和信息化部 财政部关于印发重点行业挥发性有机物削减行动计划的通知》,宣布为贯彻落实《中国制造2025》和《大气污染防治行动计划》,加快推进落实绿色制造工程实施指南,推进促进重点行业挥发性有机物(VOCs)削减,提升工业绿色发展水平,改善大气环境质量,提升制造业绿色化水平。

可吸入颗粒物(PM_{2.5})和臭氧如今是影响很多地方空气质量的最为重要的污染物。VOCs作为二者的前体物,对其治理势在必行。但VOCs来源广泛、治理难度较大,如今已成为大气污染防治的短板。

如何改变这种现状,补齐这块短板?笔者以浙江省嘉兴市港区VOCs治理为例进行分析。嘉兴港区作为化工园区,空气质量主要受到工业二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘以及VOCs等污染影响。目前VOCs治理工作,主要面临三大难题:

一要强化环保队伍建设,提高环境监管水平。进一步加强对工作人员的培训,制定VOCs监测工作计划,提高监测水平。定期对园区环境空气质量监测,加强对VOCs排放的重点企业的监测。加强环保执法人员装备建设,在日常巡查中加强对企业VOCs排放的监管。

二要探索VOCs总量控制制度,改善环境空气质量。认真开展VOCs总量调查,探索推行重点企业大气VOCs排放总量控制制度,实施VOCs排污许可证制度。新建、改扩建项目VOCs排放总量的企业应符合港区相关规划和产业准入要求,配备高效率的废气收集及处理设施。

三要制定年度计划,完善相关标准。港区环保局将制定港区本年度涂装、橡胶与塑料制品业和木业等行业的整治计划,深入推进工业废气整治工作。开展企业强制性清洁生产审核工作。根据源清单调查结果,制定港区重大活动期间工业废气保障方案。同时,合理制定VOCs排污费征收标准,实行差别收费,建立约束激励机制,促进企业主动治污减排。综合考虑当地大气环境污染防治形势要求,VOCs污染损害和治理成本,以及经济社会发展水平、企业承受能力等因素,合理制定行业VOCs排污费征收标准。

总之,VOCs治理如今已经成为大气环境质量改善的瓶颈,基层要尽快化解畏难情绪,尽快补齐这块短板。



但建设这一体系需要大量资金投入。企业思想认识不深、责任意识不强等多种因素导致个别企业出现未按规定频率检测,泄漏修复不及时、不到位情况。

为此,笔者建议:

一要强化环保队伍建设,提高环境监管水平。进一步加强对工作人员的培训,制定VOCs监测工作计划,提高监测水平。定期对园区环境空气质量监测,加强对VOCs排放的重点企业的监测。加强环保执法人员装备建设,在日常巡查中加强对企业VOCs排放的监管。

二要探索VOCs总量控制制度,改善环境空气质量。认真开展VOCs总量调查,探索推行重点企业大气VOCs排放总量控制制度,实施VOCs排污许可证制度。新建、改扩建项目VOCs排放总量的企业应符合港区相关规划和产业准入要求,配备高效率的废气收集及处理设施。

三要制定年度计划,完善相关标准。港区环保局将制定港区本年度涂装、橡胶与塑料制品业和木业等行业的整治计划,深入推进工业废气整治工作。开展企业强制性清洁生产审核工作。根据源清单调查结果,制定港区重大活动期间工业废气保障方案。同时,合理制定VOCs排污费征收标准,实行差别收费,建立约束激励机制,促进企业主动治污减排。综合考虑当地大气环境污染防治形势要求,VOCs污染损害和治理成本,以及经济社会发展水平、企业承受能力等因素,合理制定行业VOCs排污费征收标准。

总之,VOCs治理如今已经成为大气环境质量改善的瓶颈,基层要尽快化解畏难情绪,尽快补齐这块短板。

作者单位:浙江省嘉兴市港区环保局

杜焱强 包存宽

《环境影响评价法》(以下简称《环评法》)7月2日通过修改。《环评法》于2003年实施,其立法旨在实施可持续发展战略,预防因规划和建设项目实施后对环境造成不良影响,促进经济、社会和环境的协调发展。在颁布实施13年期间,这一法律在预防环境污染和生态破坏方面发挥了重要作用。但“卡着审批吃环保、戴着红顶赚黑钱”、“环评变环评”等立法漏洞也日益暴露出来。《环评法》的修改势在必行。

那么,修改后的《环评法》有哪些亮点?笔者进行了对比和分析。

一是弱化了项目环评的行政审批要求。修改前的《环评法》试图通过行政审批增强其强制性。然而,实践证明,这一设计使环评越来越背离制度设计的初衷。环评的目的逐渐从改善项目环境质量演变成了“通过审批”,环评成为建设项目或规划草案获得行政准许的工具,沦为建设项目的“买路钱、敲门砖”。为了通过审批,一些环评机构开始造假,导致环评机构和环评人员信用丧失,环评体系遭受系统性损害,甚至影响了环评制度的信用。

新修改的《环评法》规定,环评行政审批不再作为可行性研究报告审批或项目核准的前置条件,即环评的行政审批要求被弱化。压缩了环评审批权的空间,将环境影响登记表审批改为备案,不再将水土保持方案的审批作为环评的前置条件,取消了环境影

新修改的《环评法》提高了未批先建的违法成本,大幅度提高了惩罚的限额。项目如果是上亿元的话,罚款可以超过百万元。可以责令恢复原状,则意味着企业前期投资将会“打水漂”,这将对企业产生强大威慑力。

响报告书、环境影响报告表预审等。环评审批弱化事前、强化事中事后监管,有助于促使政府职能正确定位,提升行政管理效能,发挥宏观控制作用。

二是强化了规划环评。规划环评在我国难以开展的原因之一在于,规划编制机关主动开展规划环评或主动采纳规划环评结论和建议的积极性不高。此外,环评评价与相关规划学科之间存在天然隔阂,受规划编制机关委托具体承担规划编制的咨询机构(如规划设计院等)对规划环评研究不甚深入,与规划环评的具体承担机构(如高校或地方环境科研院所等)之间往往存在意见分歧,造成环评的结论和建议难以实质性地被采纳。有些被采纳的意见不接地气,在实

中又很难落实。

修改后的《环评法》规定,专项规划的编制机关需对环境影响报告书结论和审查意见的采纳情况作出说明,不采纳的,应当说明理由。这一修改将增强规划环评的有效性,规划编制机关必须对环评结论和审查意见进行响应。修改后的《环评法》规定,规划环评意见需作为项目环评的重要依据,且后续的项目环评内容的审查意见应用于简化,这也进一步体现出规划和项目之间的有效互动。

三是加大了处罚力度。修改前的《环评法》对未批先建违法企业处罚力度不够。未批先建的企业受到的处罚只有停止施工、补做环评、接受处罚,最多处罚20万元。这一罚款额度对于动辄投资数十亿甚至上百亿、数百亿元

修改的《环评法》有哪些亮点?

大型项目来说就是“九牛一毛”。导致在实践中部分企业投机取巧,先上车后补票。这就让企业产生了逻辑错位:一个规矩矩做了环评的企业,可能因未通过审批而不能立项;另一个环评违法企业只要肯认罚,缴纳至多20万元的罚款,就能通过审批。这就导致违法企业成本低、守法企业成本高,甚至出现“劣币驱逐良币”的现象。

新修改的《环评法》提高了未批先建的违法成本,大幅度提高了惩罚的限额。根据违法情节和危害后果,可对建设项目处以总投资额1%以上5%以下的罚款,并可以责令恢复原状。项目如果是上亿元的话,罚款可以超过百万元。可以责令恢复原状,则意味着企业前期投资将会“打水漂”,这将对企业产生强大威慑力。

通过弱化行政审批,强化规划环评,加大未批先建处罚力度,新修改的《环评法》目的在于实现从源头减少环境污染的目标。当然,要使环评制度更好地发挥作用,还需强化规划环评,促进其参与综合决策并发挥实质性作用;强化公众参与,以社会监督防止权力任性对环评的干预;强化法治以形成对行政权力的制约和监督,进一步推动行政体制改革。

张枫逸

近年来,因垃圾焚烧场、污水处理厂等环保设施建设所引发的群体性事件时有发生,而大部分事件的最后结果都是“一闹就停”。一边是严峻的环境形势亟待新建环保设施;一边是公众质疑、邻避效应,部分环保设施在我国遭遇需求之切和落地之难的尴尬,最终陷入零和困局。

浙江海盐垃圾焚烧发电厂、重庆市渝北区大型生活垃圾转运站……今年以来,多地环保项目建设遭到当地民众反对,被有关部门叫停。这固然体现了公众自我维护意识日益加强,以及政府对于民意的高度关注,但“一闹就停”只是让问题重新回到了起点,无助于问题的解决。

据住建部数据,全国600多座大中城市中,有2/3陷入垃圾的包围中,且有1/4的城市已没有合适场所堆放垃圾。一边是城市对于垃圾焚烧、污水处理、危险废物处置等环保基础设施的迫切需求;一边却是群众对于这些环保项目的高度敏感,建设进程大大延误。如果“一闹就停”的怪圈延续下去,这种恶性互动的结果,必然是政府、企业、公众利益共输的零和困局。

“一闹就停”折射出“邻避效应”。建设环保项目,产生效益为全体社会所共享,但环保设施同样会产生污染,对于身体健康、环境质量和资产价值等带来的负外部效果,却由附近群众来承担,于是很容易激发相关群体的嫌恶情绪,滋生“不要建在我家后院”的心理。对此,有关部门不能一味地“一闹就停”,息事宁人,而应正视公众关切,解决矛盾纠纷,推动项目顺利实施,变共输的“零和博弈”为多赢的“正和博弈”。

首先,加强信息公开。俗话说,所有的恐惧都来源于未知。但凡“一闹就停”的环保项目,普遍缺乏透明公开的项目信息,对于“为什么要建,存在哪些

环境热评

如何走出“一闹就停”困境?

风险,有何防范机制”语焉不详。这种信息的真空,很容易放大周边居民的心理恐慌,产生本能的抵触和排斥。即使有关部门事后进行解释沟通,也难以让公众信服。在这方面,必须将信息公开的工作做到前面,事无巨细,开诚布公,帮助人们正确认识环保项目。

其次,邀请公众参与。美国在上世纪80年代,也曾遭遇“邻避时代”,大批垃圾填埋场、化工厂建设失败。后来,美国学者通过分析成功设场案例发现,促使社区同意接受设场的最重要的两个因素是,公众的广泛参与和社区居民对设施的充分信任。环保项目建设,事关公众切身利益,公众不能仅仅是“被告知”,更要被邀请参与到项目的决策、规划、选址和建设中来。正如上海金融与法律研究院研究员傅蔚冈所言,“如果一项政策得不到民众的支持,而只是官家在自说自话,那么再好的项目也无法产生好效果。”

此外,给予合理补偿。补偿不是金钱赎买,而是体现对于周边群众让渡权利的救济。只有用合理补偿肯定群众为公共利益做出的牺牲,帮助群众消除“受害者心态”,环保项目才能赢得广泛的理解和认同。台湾的垃圾发电厂在早年兴建时,也遭到周边居民反对。当局推出了敦亲睦邻政策,建立回馈机制,在垃圾焚化厂厂区或周边建设网球场、温水游泳池、健身房和图书馆等设施,免费供周边居民使用,现在人们已经不像以往那样抗拒。



一闹就停

毕传国作

基层者说

李学辉

台湾大学校园内的物理系实验室日前疑发生火灾并有氟气外泄。而南京在去年污染源调查过程中,也发现一些实验室的废水未经处理就直排进入下水道。科研机构、大学和检验单位实验室产生的污染物排放和处理问题亟待引起各方关注。

如今,科学技术水平不断提升,各类实验室不断新建。不可否认,实验成果的应用,对推动社会进步、改善人们生活确实发挥了重要作用。但是,实验室产生的污染物往往种类复杂、品种繁多、毒害较大。特别是有些实验人员环保意识薄弱,不能妥善处置废水、废气、废料。例如,有些实验人员尤其是学生,并不清楚含苯系物试剂包装物等属《国家危险废物名录》中的危险废物,应由有资质处理危险废物的企业处置。此外,各类实验室多为相对独立的事业单位,主要集中在大专院校、科研机构、检验单位等。环保分散,环境污染少,易被忽视,缺少环境监管。因此,应高度重视实验室污染,加强和完善监管。

首先,要加强对实验室的监督管理。针对各类实验室级别、规模及其产生的污染物特征和防治途径,有关部门应认真开展技术研究,吸取先进国家实验室管理经验,按照国际标准管理体系(ISO14001)规定要求,制定发布操作性强、简便实用的相关实验室管理技术规范,并出台相应的考核要求和办法,将其纳入到实验室建设和管理工作中。相关实验室管理技术规范内容要确定清洁技术方法、产生的主要污染物类别和特征、防治措施、管理标准、监测和评价方法等。技监、环保、公安等部门,应依据现行有关法规和标准,对实验室的监督管理,防治环境污染。

其次,要全面推进清洁实验。在保证实验效果的前提下,应尽量使用无毒、低毒和无污染、低污染试剂和药品。实现分质使用、一物多用、循环使用物品,规避采而不测、反复检验、骤增耗材行为,节约实验费用、减小污染物产量、防治环境污染。要大力推动技术革新,适时更新实验技术方法,改善实验装置设备条件,提升各种安全防护水平,有效防止各类环境污染,保护技术人员身心健康。要抓大放小,加强大型、综合实验室能力建设,逐步减少小型实验室数量,充分发挥综合检验能力水平,达到精准检验、资源共享、节约费用、环境保护的目的。

第三,要分质分类处理污染物。实验室产生的废液大多属剧毒、有毒物质,采取适当方法回收利用,不仅可大大降低毒性,便于处理,甚至能变废为宝。比如,用重铬酸钾测定COD实验产生的废液有毒有害不可随意倾倒。但结合其废液性质,通过还原等措施,回收其中的银元素后,再与其他废水混合处理,就可达标排放。此外,实验室应配套建设污水处理设施,对经过分质预处理后的实验室污水,进行深度有效处理,使其能达标排放。配套建设废气处理设施和排放设施,对实验室产生的废气进行有效处理。同时,建设符合《危险废物贮存污染控制标准》的贮存设施,在规定的时间内,将危险废物交由有资质处理危险废物的单位处置,并正确履行各项手续。要加强放射源及含有放射性物质的废物管理。设置合理卫生防护距离,建设有效安全防护设施,安全防治放射性污染,保护周边居民身体健康。

“亡羊补牢,尤为未晚”。有关部门和相关单位应积极行动起来,最大限度上减少科学实验对环境和人体健康的影响。

实验室污染忽视不得