推进简政放权 进一步提升环评有效性

-环境保护部环境影响评价司负责人就《建设项目环境影响登记表备案管理办法》答记者问

近日,环境保护部印发了《建设项 目环境影响登记表备案管理办法》(以 下简称《办法》),将从2017年1月1日起 实施。《办法》引起了社会广泛关注,为 使各界深入了解其出台背景、主要内容 和实施要求等,记者采访了环境保护部 环境影响评价司有关负责人,对此进行 详细解读。

中国环境报:为什么要将建设项目 环境影响登记表从审批制改为备案制?

答:自2003年9月1日起施行的原 《环境影响评价法》规定,对环境影响很 小、不需要进行环境影响评价的建设项 目,由建设单位填报环境影响登记表, 报有审批权的环保部门审批。近年来, 全国环保部门每年审批的环境影响登 记表项目约占环评审批数量的一半。 这些项目的环境影响很小,对其进行审 批管理,占用了基层环保部门大量行政 成本,也增加了建设项目的行政审批成 本。根据国家关于推进简政放权和审 批制度改革的部署精神,《"十三五"环 境影响评价改革实施方案》明确提出了 登记表备案管理的改革任务;近年来, 部分地方环保部门开展了登记表改为 备案制的试点工作。

今年7月,全国人大常委会审议通 过《环境影响评价法》修改,并从今年9 月1日起施行。新修改的《环境影响评 价法》第二十二条明确"国家对环境影 响登记表实行备案管理"。此外,正在 修订的《建设项目环境保护管理条例》 也将就登记表项目备案作出规定。将 登记表项目由审批制改为备案制,是根 据当前社会经济发展形势,落实国务院 放管服相结合要求,顺应目前行政审批 改革趋势的重大举措,符合以改善环境 质量为核心、以全面提高环评有效性为 主线、以创新体制机制为动力的环评制 度改革要求。实行备案制改革,有利于 把基层环保部门有限的行政力量集中 到环境影响较大的项目和事中事后监 管上,提高管理效率,确保下放的环评 审批权限"接得住、管得好",也有利于 企业主动履行环保义务,减轻社会负 担、释放市场活力。

中国环境报:登记表从审批改为备

案,会不会削弱环评制度的整体效果? 答:在备案制改革实施过程中,环 保部门将同步采取相关衔接配套措 施。因此,改革非但不会削弱环评效 果,恰恰相反,可以进一步提高环评制 度的针对性和有效性,使环评制度更加 规范。体现在3个方面:

第一,从管理对象看,既简化了登 记表项目管理,又突出了集中力量加强 报告书、报告表项目的管理。填报登记 表的项目主要集中在城镇基础设施及 房地产、社会事业与服务业以及机械、 电子等行业中工艺简单、规模较小的项 目,其环境影响较小、环保措施成熟。 登记表从审批改为备案,可以将环评管 理重点聚焦到编制环境影响报告书、报 告表的项目上,将有限的环评管理力量 集中到环境影响较大的项目上。有利 于围绕改善环境质量这个核心目标,强 化环评源头预防作用。

第二,从责任落实看,强化了建设 单位的主体责任。登记表由审批改备 案后,建设单位应规范自身环境行为, 主动向环保部门提交建设项目环境影 响登记表,由被动接受审查变为主动对 照要求,对建设项目合法性负责,对其 填报的登记表内容的真实性、准确性和 完整性负责,并作出相应承诺。

第三,从管理环节看,在简化备案 手续的同时,加强了事中事后监管和公 众监督。登记表备案手续十分简便,建 设单位自行填报即可。环保部门可以 将工作重心转移到建设项目的事中事 后监管上,对完成备案的建设项目,实 施网格化管理;同时通过网上备案系统向 社会公开备案信息,接受公众监督,公众 如果发现相关建设项目违法违规问题,可 以向环保部门或者有关部门举报。

中国环境报:哪些项目需要备案? 建设单位如何办理备案手续?

答:备案的建设项目是《建设项目 环境影响评价分类管理名录》中规定的 应当填报环境影响登记表的建设项 目。环保部门将在备案系统中及时公 开相关法律、法规、规章以及规范性文

件中关于建设项目环境影响登记表备 案相关的管理要求,为建设单位办理备 案手续提供便利。目前,环境保护部正 在修订《建设项目环境影响评价分类管 理名录》,将进一步调整优化需要备案 的登记表行业;对于未列入分类管理名 录的其他项目,则无需履行环评手续。

除需要保密的建设项目外,登记表 备案采取网上备案的形式。环境保护 部统一布设建设项目环境影响登记表 网上备案系统,由县级环保部门向社会 公告网上备案系统地址链接。

与审批制要求建设项目开工前报 批不同,建设单位办理登记表备案手续 的时间要求是在建设项目建成后、投入 生产运营前,此时项目已经建成,因此 不存在变更问题。但是,如果项目备案 完成后、投入生产运营前,建设单位或 者其法定代表人或者主要负责人发生 变动的,需要再次办理备案手续,由新 的建设单位或者其法定代表人或者主 要负责人重新进行相关承诺。

建设单位办理备案手续,具体分3 个步骤:第一步,通过县级环保部门网站 上的链接地址登录网上备案系统,注册真 实信息。第二步,在备案系统中填报并提 交建设项目环境影响登记表,同时就所填 报内容的真实、准确、完整作出承诺,并在 登记表中的承诺栏目中签署法定代表人 或者负责人姓名。系统中的登记表格式 非常简单明了,基本采用选择、填空等方 式,并将提供各典型行业的示例样表,便 于建设单位自行填报。第三步,网上备案 系统自动生成备案编号和回执,备案即为 完成。建设单位可以自行打印留存,备案 完成后,相关信息将同步向社会公开。

需要说明的是,备案回执仅是环保 部门确认收到建设单位环境影响登记 表的证明;建设单位需要对项目合法性 及所填内容的真实性、准确性、完整性 作出承诺并负责,如存在弄虚作假、隐 瞒欺骗等情况,由此导致的一切后果由 建设单位自行承担。

中国环境报:对备案项目还要不要 进行环境监管?如果需要监管,会采取 什么样的方式?

答:登记表项目实行备案是环评管 理方式的变革,并不意味着这些项目就 处于环境监管"盲区"。对登记表项目, 环保部门将从4个方面进行监管:

一是强化日常环境监管。对完成 备案的建设项目,由县级环保部门根据 《国务院办公厅关于加强环境监管执法 的通知》(国办发[2014]56号)等文件要 求,将其纳入县级人民政府划定的环境 监管网格,明确监管责任人,落实监管 方案,开展日常环境监管执法。

二是充分发挥公众监督作用。备 案完成后,县级环保部门同步向社会公 开备案信息。公民、法人和其他组织如 果发现建设单位有环境影响登记表弄 虚作假、污染环境和破坏生态、擅自降 低环境影响评价等级等违法行为的,有 权向环保部门或者相关部门举报,违法 行为一经查实将严肃处理。

三是依法处罚建设单位的违法违 规行为。对未依法备案建设项目环境 影响登记表的建设单位,由县级环保部 门依法责令备案,并处5万元以下的罚 款。对在检查中发现有违法行为的建 设单位,依法予以处罚,涉嫌构成犯罪 的,依法移送司法机关。

需要强调的是,各级环保部门务必 严格执行环评分类管理相关规定,如果 发现建设单位擅自降低项目环评等级, 将应当编制环境影响报告书或者报告 表的建设项目改成登记表进行备案的, 要认定该备案无效,并向社会公告。其 中,对擅自开工建设的,依照《环境保护 法》第六十一条和《环境影响评价法》第 三十一条的规定予以处罚;对擅自投入 生产或者经营的,按照全国人大法工委 《关于建设项目环境管理有关法律适用 问题的答复意见》(法工委复[2007]2 号),分别依照《环境影响评价法》第三 十一条和《建设项目环境保护管理条 例》的有关规定作出相应处罚。

四是建立诚信机制。对未依法履 行备案手续、填报虚假备案信息、进行 虚假承诺或存在其他违法违规行为的 建设单位,环保部门除依法进行处罚 外,还要将其违法失信情况记入环境信 用记录,并向社会曝光。

参加,协调解决区域突出环境问题, 组织实施环评会商、联合执法、信息 共享、预警应急等大气污染防治措 施,通报区域大气污染防治工作进 展,研究确定阶段性工作要求、工作重 点和主要任务。

国务院与各省(区、市)人民政府签 订大气污染防治目标责任书,将目标任 务分解落实到地方人民政府和企业。 国务院制定考核办法,每年初对各省 (区、市)上年度治理任务完成情况进行 考核;2017年对行动计划实施情况进行 终期考核。并按照《关于建立促进科学 发展的党政领导班子和领导干部考核 评价机制的意见》《地方党政领导班子 和领导干部综合考核评价办法(试行)》 《关于开展政府绩效管理试点工作的意 见》等规定,作为对领导班子和领导干 部综合考核评价的重要依据,实行严格 责任追究。

"十三五"大气污染防治规划中,要 建立区域协作机制。国务院和各省政 府考核各地大气污染防治目标任务完 成情况时,如果当年发生输入性的雾霾 影响时,考核时建议扣除外来因素的

作者单位:安徽省阜阳市环境保 护局

大气污染防治规划要科学合理

"十三五"时期,各地要根据"十二 五"大气污染防治所做的工作及存在的 问题,科学编制"十三五"大气污染防治 规划,有针对性提出大气污染防治的目 标、措施,体现以目标为导向,以问题为 导向,切实改善空气质量。

<u>◆史春</u>

首先,各地在编制"十三五"大气污 染防治规划时,要体现绿色发展和生态

在"十三五"大气污染防治规划的 指导思想方面,要明确提出贯彻落实党 的十八大及十八届三中、四中、五中全 会精神,牢固树立创新、协调、绿色、开 放、共享的发展理念,坚持节约资源和 保护环境基本国策,高举绿色发展大 旗,以传统工业绿色化改造为重点,以 绿色科技创新为支撑,构建绿色工业、 绿色农业,推动绿色产品、绿色消费全 面发展,建立健全绿色发展长效机制, 走高效、清洁、低碳、循环的绿色发展道 路,推动工业文明、农业文明与生态文

明和谐共融,实现人与自然和谐相处。 其次,"十三五"大气污染防治规划 要体现科学性和可操作性。

一是在"十三五"大气污染防治目 标设定方面,要科学合理。省级环保部 门编制的"十三五"大气污染防治规划 削减指标时,应根据总削减量,不搞平 均主义,不能仅以各地2015年实际完成 的数字为基数进行削减,应立足于全省 "一盘棋"的思想,统一进行削减,或分

二是要开展大气污染源调查,进行 源解析。只有找准污染源,才能系统地 分析出谁是造成当地大气污染的主要 污染源,到底是工业污染源,还是移动 源汽车,或者是面源污染,找准了谁是 主要污染,才能对症下药。而目前的现 状是,除了直辖市和省会城市,地市级 的基本上是一本糊涂账,大气污染源急 需搞清楚。

三是加强地方立法。目前,市一级 的人大常委会有了地方立法权。各地 可以根据当地实际,有针对性地加强 地方立法,解决当地造成大气污染的 突出环境问题。比如,有的地方春节 期间,以及结婚办喜事大量燃放烟花

爆竹是造成大气污染的主要原因,建 议当地人大常委会立法禁止或限制此 类行为。

四是"十三五"大气污染防治规划 要体现政府主导、部门配合。"十三五" 大气污染防治规划要体现地方各级政 府对当地的环境质量负责,对本行政区 域内的大气环境质量负总责,是统领责 任。要根据国家的总体部署及控制目 标,确定"十三五"时期工作重点任务和 年度控制指标,完善政策措施;要不断 加大监管力度,确保任务明确、项目清

第三,"十三五"大气污染防治规划 应体现区域联防联控。

多年的实践证明,造成一个地方大 气污染的原因,除了本地污染源的因 素,区域输入性污染的影响不可忽视。

目前,我国已建立京津冀、长三角 区域大气污染防治协作机制,由区域 内省级人民政府和国务院有关部门

> 进产业链接或延伸的关键项目,实现 项目、企业、产业间首尾相连、环环相 扣,以及物料闭路循环,促进原料投

制其准入。

探索与思考

用法律手段保障绿色金融发展

要使绿色金融健康、深入发展,最根本的是要以法律 的形式把绿色金融制度确定下来,真正将绿色金融纳入法 治轨道。

◆王金水

绿色金融已上升为国家级的 战略目标和发展规划。在 G20 杭 州峰会上,绿色金融首次被纳入会 议议程,并形成G20绿色金融综合 报告。我国要实现治理环境污染 目标和在2030年或之前碳排放达 峰目标和国家承诺,预计每年需要 3万亿元~4万亿元绿色投资,而当 前绿色投资远远不能满足需求。

我国绿色金融发展面临诸多障 碍。多年来各类型银行为一些污染 企业提供了大量贷款,间接地对环境 污染负有责任。金融行为的外部性 可能带来环境的破坏。高污染、高 耗能相关行业贷款发放得越多,往 往带来的环境污染也越大。数据 显示,发达国家环保投资占国民生 产总值的2%以上,接近3%。我国 目前环保投资占国民生产总值的 比例,与绿色信贷的真实要求差距 较远。银行业整体上对绿色产业 的支持不足,远未上升为自觉行 为。绿色债券的市场规范、认定标 准、监督管理体系尚未完备;绿色 项目外部性的内生化,绿色项目期 限错配,信息不对称以及环境风险 分析能力缺失。没有统一的绿色 信贷标准,一个项目在这家银行是 绿色项目,到了另一家银行可能成 为过剩产能项目,这种各自为政的 局面,让绿色金融的推进受到很大 影响。统一标准、完善的绿色债券交 易也有待加快制定。

笔者认为,要使绿色金融健康、 深入发展,应鼓励金融机构提供更多 绿色金融产品和服务,引导、激励更 多的社会资本投入绿色产业,让绿色 金融成为银行业的自觉行动。重要 的是,要以法律的形式把绿色金融制 度确定下来,真正将绿色金融纳入法

完善绿色金融立法,强化金融机 构的环境责任。绿色金融健康、深入 发展必须坚持立法先行。要在国家 层面出台绿色金融促进法,将现有绿 色金融法规、政策转化、升级为法 律。在对商业银行法、证券法和保险 法等进行修改时,加入绿色信贷、绿 色证券和绿色保险制度的相关规定, 强化金融机构对环境污染防治应负 有责任。

丰富、完善绿色金融执法机 制。在绿色金融立法中,要注重多 样化的调整机制,引进体现市场化 价值取向的制度设计,谋求绿色化 调控机制的多元化。坚持国家级 立法机关立法为主导,同时鼓励各 地区从当地实际出发,因地制宜制 定相关促进条例,加强更有针对性 的指导,促进本地区绿色金融创新 和环境保护。

推动金融机构业务经营绿色 转型。通过发展新的金融工具和 服务手段,解决绿色投资经常面临 的期限错配、信息不对称、产品和 分析工具缺失等问题,帮助绿色企 业降低融资成本。培养投资者绿 色投资理念并提供足够丰富的绿 色投资品种。推动节能减排、循环 经济等项目通过资本市场进行融 资。如中国农业银行推进业务经 营绿色转型,致力于打造绿色信贷 领军银行。其绿色贷款指标已覆 盖石化、风电、光伏和建筑等18个 行业。在产品服务创新上,推出了 节能减排顾问、合同能源管理、排 污权质押贷款、碳交易预付账款融 资等产品,支持高耗能行业客户开 展节能技术升级改造,持续优化绿 色信贷产品,有效对接和支持低碳 经济、循环经济相关各类绿色信贷

加快培育绿色投资者,有效抑 制污染性投资。绿色投资是一种 先进的投资理念和投资方式,将环 境因素融入投资策略。当务之急, 是加快培育绿色投资者,以有效抑 制污染性投资。要加强对投资者 的绿色投资教育与服务,充分发挥 媒体的舆论引导和宣传教育功能, 引导社会对绿色投资的关注,完善 健康的绿色投资环境。积极宣传 绿色金融领域的优秀案例和业绩 突出的金融机构和绿色企业,推进 形成发展绿色金融的广泛共识。

提高绿色金融立法的可操作 性。从法律上确立金融机构环境 责任,使金融机构成为环境风险的 直接承担者。环境领域的很多项 目具有一定的专业性和复杂性 眼下,我国国家层面的环境立法偏 重于原则性和概括性,针对具体实 践的可操作性有待加强。地方政 府可根据实际,制定颁布适合本地 方的具体规章和标准体系,并与其 他相关的环境经济法律相配合,做 到用标准、法规规范金融机构、企 业生产和管理部门执法行为,在投 融资领域确立金融机构的法律责 任和企业的环境社会责任,引导商 业银行准确界定绿色金融的资金 投向,防止一哄而上可能出现的风

作者单位:福建省泉州市委党校

落实责任成效显 清理项目进度慢

上接一版

二是在环境执法大练兵活动中, 部分地区的激励措施和指导方法较 为简单粗放。个别地方大练兵工 作方案内容较为笼统、组织形式略 显单一,导致基层部门动作迟缓、 等待观望。此外,由于今年环境执 法大练兵"评先争优"导向性明确, 仅涉及环境违法案件查处相关工 作,未全面覆盖所有环境执法工 作,导致负责排污收费等其他工作 的执法人员参与度较低。

三是长江经济带饮用水水源地 保护工作仍有待加强。部分地区 存在保护区制度落实不严、地方排 查情况与实际情况不一致、整改进 度相对缓慢等问题。如岳阳市金 凤水库、郴州市山河水库、内江市 沱江花园滩水源地等水源地尚未 依法划定保护区;江西省南昌市青 云水厂水源地问题未及时上报。 这些共性问题直接导致了水源地 保护工作进展缓慢。截至10月30 日,此次督查中的6个省份完成问 题整改61个,仅占整改问题总数 的 23%。

四是"十小"企业取缔工作较为 滞后。山东省草拟了《关于进一步做 好不符合产业政策小型企业取缔关 停工作的通知》,但直至督查期间,通 知仍处于会签阶段,尚未下发各市实 施;陕西全省仅排查取缔9家"十小" 企业。而在对涉危险废物环境违法

犯罪行为专项行动的抽查中发现,部 分地区的企业危废管理仍需进一 步加强。部分企业危废台账不规 范、危废储存设施不完善,部分危 废处置企业无危废处置资质甚至 未批先建;环保部门执法合力不 强,没有建立起配合协作机制,部 分地区对危废专项检查工作的重 视程度仍然不够。

五是《环境保护法》及4个配套办 法尚未得到全面落实。部分地区在落 实4个配套办法方面仍有较大不足。 办案质量不高、执行力度有待强化、地 方政府及有关部门领导对《环境保护 法》的学习掌握不足、企业守法和责任 意识欠缺等问题均在此次督查中暴露

六是部分地区存在执法基础不 牢的情况。环保部门环境监管能力 与监管任务不匹配,特别是执法车辆 作为公车改革调整的项目,部分省级 环境监察部门仅有三四辆执法用车, 无法保障执法任务的完成。在基层, 区、县级环境监管人员不足、装备老 化、监管不到位、执法不规范等问题 突出,导致环境监管网格化体系难以 发挥有效作用。

"下一步,我们会协调相关司局 妥善解决督查中发现的管理问题。" 环境保护部环境监察局有关负责人 在督查结束后表示,"同时,还将采取 有效手段加快推进相关环境执法监 管重点工作,并通报、反馈督查发现 的问题。"

◆杨建强

我国近年来严把项目准入关,加大 技术改造力度,但工业发展还没有从根 本上摆脱高投入、高消耗、高排放的粗 放模式,结构性问题仍然突出。因此, 加快生态文明建设,必须坚持节约资源 和保护环境的基本国策,以结构调整为 主线,推动传统产业绿色改造,促进制

加快实施制造业结构调整。制定 并完善负面清单配套政策和监管办法, 对产能过剩行业和"两高一低"行业实 施负面清单管理。对负面清单内的行 业,实施最严格的项目节能环保审 核。对没有通过核准的项目,国土、 规划、供电、供水等部门一律不得办 理相关手续。项目建设严格执行行 业能耗、水耗和环境准入标准,落实 "三同时"制度,强化事中、事后监 管。深化工业绩效评价的运用,不断 优化完善绩效评价内容和权重,对综 合绩效评价等级低的企业,坚决执行 土地、用电、用水加价政策,推动落后 企业加速淘汰。深化重点行业的整 治提升,对不符合环保、节能等标准 的企业坚决给予关停淘汰。强化用能 预算化管理,将用能指标向制造业项目

推动传统产业绿色改造

和工业绩效综合评价高的企业倾斜。 严控非电项目用煤,对特殊工艺要求项 目,实施区域用煤减量替代,加快燃煤 电厂改造升级,同步实施燃煤锅炉的超

加快实施传统行业改造升级。传 统制造业要大力推广余热余压利用、电 机改造、中水回用、重金属污染减量、有 毒有害原料替代、废渣综合利用等绿色 工艺技术装备。持续提升电机、锅炉、 内燃机及电器等终端用能产品能效水 平,加快实现传统行业绿色升级。以 "智能工厂"为目标,推进流程制造业智 能化改造,推进新一代信息技术与制造 技术的融合创新,全面提升企业的资源 配置优化、生产管理精细化和智能决策 科学化水平;以数字化车间为目标,推 进离散制造业智能化改造,最大限度地 减少资源浪费和废品产生。根据行业 能效标准,强化对传统行业的能耗限额 标准的对标考核,对超能耗限额标准的

企业,实施惩罚性加价政策,推动企业 加速节能改造的内生动力。

加快实施园区循环化改造。对印 染、化工、造纸、电镀、皮革、热电等重点 行业企业依法开展清洁生产审核,增强 企业自我循环发展的活力和动力。对 自愿开展清洁生产审核的企业和节能 减排效益明显的清洁生产项目,各级财 政应给予资金支持。积极支持企业开 展 ISO14000 环境管理体系、ISO9000 质 量管理体系和能源管理体系认证,培育 一批清洁生产示范企业。依托现有产 业园区,开发利用能源、资源的清洁高 效利用技术,开展清洁能源替代改造, 推动能量梯级利用、余热余压利用、企 业间废弃物交换利用和水资源的循环 利用。同时,充分利用国家政策,推动 大宗固体废弃物、废纸、废塑料等的综 合利用,推进废弃物再制造。按照"横 向耦合、纵向延伸、循环链接"原则,实 施产业链招商、补链招商,建设和引

入和废物排放的减量化、再利用和资 源化,以及危险物的资源化和无害化 加快实施要素市场配置改革。顺 应产业结构调整的新变化,进一步创 新体制机制,积极探索建立环境成本 合理负担机制和污染减排激励约束

机制,为绿色制造增强新的动力,加 快推进产业和产品结构调整。结合重 点用能单位节能行动和新建项目能评 审查,基于能源消费总量管理下的用能 权交易,进一步建立健全用能权指标交 易系统、测量与核准体系,发挥用能权 指标交易对产业结构调整、控制用能总 量、推行绿色制造的倒逼引导作用。进 一步完善工业绩效综合评价办法,提高 节能减排指标权重,发挥政策导向作 用。加大工业绩效综合评价的运用, 除了对存量企业实施要素差异化的 价格政策外,对未完成年度节能减排 目标任务的企业,在次年降档评价。同 时,在新上项目准入上引入评价工具, 对综合评价低的制造业项目,原则上控

作者单位:浙江省嘉兴市环保局