环评体系亟待优化调整

刘贵云

环境影响评价(以下简称“环评”)制度是预防环境污染、推进改善环境质量的重要制度。随着我国经济发展进入新常态以及生态文明建设的不断推进,在国家政府职能转变的形势下,现有重微观、轻宏观的环评体系的弊端越来越突出。特别在当前体制机制问题难以一步调整到位的情况下,加快优化环评体系十分重要。

笔者拟从我国环评体系发展的实际出发,结合我国生态文明建设的总体部署,按照实事求是的原则,坚持问题导向,针对我国环评体系的优化谈几点思考。

环评工作,无论是宏观层面还是微观层面提出的意见,其考虑问题的出发点可能会涉及经济区划和生态区域,但是这些工作都需要落实到最基层的行政主体。因此环评体系的优化,必须考虑这三者之间的关系,以确保环评意见的落实。

环评的出发点是预防,要真正实现预防,就必须要考虑开展一决策一实施一系列过程,而不能只停留在做的环节。

要加快优化调整环评体系。在现有工作的基础上,加快优化形成层级清晰、范围明确、宏观与微观相协调的环评体系。

1 环评体系存在的主要问题

党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义建设五位一体总体布局。建设生态文明,就是要秉承人与自然和谐的自然观,核心是树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,坚持节约优先、保护优先,自然恢复为主的方针,推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式,从源头上扭转生态环境恶化的趋势。环评是源头预防的重要制度,也是协调经济发展和环境保护关系的重要制度。环评制度经过多年的实践和发展,对于加快推进生态文明建设能够也必须发挥更重要的作用。

当前我国经济发展进入新常态,党中央、国务院要求加快转变政府职能,简政放权、放管结合。要切实发挥环评制度的作用,必须首先认识环评体系经过30多年发展自身存在的问题和制约。具体体现在以下方面:

一是环评体系中不同层级之间的界限需要进一步界定。随着环评改革工作的推进,在简政放权的大背景下,有的地方混淆了环评体系中不同层级之间的界限。

二是评价体系中各层级的工作重点存在错位。我国规划环评起步较晚,在项目环评行政许可管理方式的影响下,不少规划环评存在较为明显的项目环评色彩。

三是评价体系不同层级之间的关系需要理顺。随着战略环评、规划环评工作的推进,需要处理好战略环评和区域范围内的规划环评以及项目环评的关系。

四是环评体系中各层级的责任主体亟待明晰和强化。鉴于战略、规划、项目环评各自不同的特征,需要明确政府、部门、企业层级各自的主体责任,确保让整个环评体系的链条充分发挥作用。

五是环评体系中相关信息不对称严重影响效力发挥。各层级环评有关意见的落实,需要在规划制定、决策、实施、项目落地的各个行政层级和环节去完成。相互关联的不同行政层级之间信息不对称,势必会影响环评效力的发挥。

2 优化环评体系需要处理好几个关系

结合我国环评体系的发展实际,按照当前生态文明建设的形势和任务要求,在系统梳理环评体系存在的问题的基础上,要解决问题、优化环评体系,就必须处理好以下几个关系。

一是宏观与微观的关系。在环评体系中,宏观与微观是互相关联且辩证统一的。一方面,转变政府职能,要求加强宏观决策的科学性和指导性;另一方面,简政放权又要求减少微观管理,还企业和市场决策的主动权。但是,政府的宏观决策和企业的微观行为之间又不能完全割裂,战略和规划等宏观层面环评的强化,必须要能够指导和满足微观行为简化的需求,防止微观行为失控。而微观行为的简化,必须要以宏观决策的科学性和指导性为前提。否则,只强调强化宏观或者简化微观,都会使环评体系的作用失效。

二是中央与地方的关系。在我国的管理体制下,政府宏观决策和企业微观行为的管理都是分级进行的。因此,在环评体系的优化中,必须处理好中央与地方的关系。国家层面要做好顶层设计,强化宏观和对地方的指导。地方层面要从改善环境质量角度切实落实,或者提出需求及有关意见反馈。这样才能上下联动,推动整个环评工作发挥作用。

三是简政放权与放管结合的关系。当前,简政放权是大势所趋,而且是必须要落实好的一项重要工作。但现在环评体系调整中有的地方也出现了一些风险,就是仅仅重视了简政放权,没有真正做到放管结合。在放权的同时,没有注意到宏观的强化和制约,或者在宏观层面的问题还没有研究清楚的情况下,就从形式甚至本质上将微观层面的内容大幅度精简,下放再下放,很容易引发一系列风险。

四是生态区划、经济区域与行政区划的关系。实践证明,所有跟经济发展行为相关的决策,无论是宏观还是微观,都必须落实到相应的行政主体,才能真正实施。环评工作,无论是宏观层面还是微观层面提出的意见,其考虑问题的出发点可能会涉及经济区划和生态区域,但是这些工作都需要落实到最基层的行政主体。因此环评体系的优化,必须考虑这三者之间的关系,以确保环评意见的落实。

五是决策、实施与责任的关系。环评的出发点是预防,要真正实现预防,就必须考虑开展一决策一实施一系列过程,而不能只停留在做的环节。因为在任意一个环节做不好的情况下,环评的预防作用就会落空。这里就必须涉及到责任追究问题,就是责任主体在环评整个决策制定及实施过程中落实相关责任是否到位,不到位如何追责,这是推进环评落实的制度保障。

3 加快优化调整环评体系的建议

为加快推进生态文明建设,充分发挥环评体系在优化空间格局、优化产业结构调整以及推动改善环境质量上的作用,笔者提出以下几点建议:

首先,加快优化调整环评体系。在现有工作的基础上,加快优化形成层级清晰、范围明确、宏观与微观相协调的环评体系。

政策环评方面。政策是最宏观层面的决策,因此建议按照新《环境保护法》规定,联合国务院有关部门及省级人民政府确定需要充分考虑环境影响的经济技术政策范围,包括对现有政策环境影响评估跟踪的范围,推动环境因素切实纳入政策的制定、实施及优化中。

跨行政区域(流域)战略环评方面。在现有战略环评尚未明确纳入立法框架的前提下,结合现有工作基础,进一步界定跨行政区域的战略环评工作范围。建议包括现有的大区域战略环评,省(市)级行政区域的战略环评,国家级经济区域的战略环评。战略环评应结合区域经济发展目标与生态环境目标开展评价,推动发展目标与环境目标协同实现。

跨行政区域(流域)战略环评主要包括大区域战略环评、省(市)级行政区域战略环评、国家级经济区战略环评。

为便于推动战略环评成果落实,大区域战略环评应尽可能涵盖完整的省级或市级行政区域,并重点侧重协调省际区域的空间格局、发展定位和方向、跨行政区域的环境影响、大区域环境政策及区域协作机制等。

省(市)级行政区域战略环评要侧重于协调全省(市)产业发展定位及空间格局优化,协调和解决不同地市(区县)之间的跨区域环境问题,以及环境政策及协作机制等。市级行政区域的战略环评必须与城市总规的环评有所区分和界定,同时要处理好与下层位规划环评的关系。

尽管目前国家级经济区战略环评采用批复规划的方式来管理,但从其内容来看,协调的仍然是不同行政区域之间的经济发展定位和空间格局,应从环境角度更突出其宏观性。

规划环评方面。由于规划体系本身复杂、交叉等情况,要尽可能归并界定,确保规划环评的效果。重点可分为几类:城市区域类、流域海域开发类、交通网络类、资源开发类、产业园区类。其中,涉及跨(省、市、县)级行政区域的,应将协调区域发展与环境的关系作为重要内容,并将相关意见落实到相关行政区域。

项目环评方面。在现有登记表改为备案管理的基础上,进一步压缩报告表范围,突出项目环评企业承诺的特点,明确污染治理措施、生态修复措施及与排污许可管理等衔接。区域的环境问题,应交由战略环评、规划环评去解决。

其次,切实推动政府规划决策信息公开及信息共享机制建设。政府战略、规划及决策信息对于下级行政区域、下层位决策环节具有十分重要的指导意义,而下层位的决策信息又是对于上层位信息的落实和反馈。在项目环评公众参与和信息公开备受关注、邻避现象不断出现的情况下,政府和部门宏观层面的环评信息,绝不能只停留在环评信息本身的公开,而必须建立在宏观决策信息的可参与性和公开基础上,同时建立部门之间、政府不同层级之间的信息共享机制,否则将严重制约环评体系作用的发挥。

第三,建立环评真正参与政府部门企业决策的保障机制。环评体系作用的发挥,有赖于从宏观到中观、再到微观的各决策环节的落实。这个过程需要切实的制度保障。在当前改革不断深化的大背景下,一方面,项目环评已经不作为项目核准的前置条件,而是并联审批;另一方面,审议通过的《环评法》已经在推动规划环评与规划的互动与融合。因此,要建立切实的保障机制,确保环评纳入决策,防止“两张皮”。

第四,建立明晰、完善的全过程责任追究机制。加快建立覆盖从宏观到微观整个体系的完善的责任追究机制,切实保障政府、部门和企业在能够落实好各项工作,确保责任主体依法决策好、落实好,要使监管部门敢于发声,依靠公众和社会的力量强化监督,推动主体责任落实。

作者单位:
环境保护部环境影响评价司

探索与思考

应加快建立强制责任保险制度

建立强制环责险制度,能够迫使企业将本应内在化的环境风险成本纳入到产品成本核算体系之内,使其产品成本能够真实反映资源环境代价。

◆杨孟著

《中华人民共和国环境保护法》提出,“国家鼓励投保环境污染责任保险”。中共中央、国务院《生态文明体制改革总体方案》明确指出,“在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度”。前不久,中国人民银行、保监会等7部委联合印发《关于构建绿色金融体系的指导意见》,就绿色金融体系框架下的环境污染强制责任保险问题作出总体部署。据悉,《环境污染强制责任保险制度方案》正在抓紧修改完善之中。我国环境污染强制责任保险制度(下称“强制环责险”)箭在弦上。

从强制环责险的自然演进路径来看,环责险的诞生主要源于环境风险管理的需要。在某种意义上来说,现实中投保企业与保险机构之间的结合是既定约束条件下自由选择的结果。实际上,这个既定约束条件其实就是隐性的政府行为,也即政府主导的强制环责险,这几乎成为国际上的通行做法。

在新的历史条件下,深度透视我国建立强制环责险制度的逻辑,对于准确理解强制环责险的功能定位、全面认识绿色保险的运作机理、深刻把握绿色发展理念的丰富内涵,以及顺利推进强制环责险落实实施等,都具有重要的意义。

首先,建立强制环责险制度是发挥环境政策工具协同效应的需要。目前,我国环境政策工具主要由行政手段(限产、限排和许可证制度等)、技术手段(清洁能源技术、碳捕集等)和包括罚款、排污收费、环境产权交易、绿色信贷、绿色保险,以及即将开征的环境税等在内的经济手段组成。这些政策工具之间具有内在的关联性、依存性、啮合性和牵制性。环责险作为环境政策工具中的有机组成部分,只有与其他环境政策工具有效链接与融合,才能最大程度发挥环境政策工具的合力,产生功能互补和叠加放大效应。

其次,建立强制环责险制度是弥补环境风险管理工具短板的需要。我国每年发生环境突发事件数百起,由于环境风险管理工具缺失,很多环境事故发生后因企业倒闭等原因无法支付环境修复成本和赔偿费用,结果给事故受害者的生命和财产安全带来严重威胁,更有甚者进而演化为地方财政支付风险。由于环责险能够为投保人之外的第三者(环境污染受害者)提供权益保护机制,因而也就成为了弥补环境风险管理工具短板的最有效的工具之一。

第三,建立强制环责险制度是满足企业完全成本(或社会成本)核算的需要。环境问题的核心就是消除“负外部性”,避免公地悲剧。建立强制环责险制度,能够迫使企业将本应内在化的环境风险成本纳入到产品成本核算体系之内,使其产品成本能够真实反映资源环境代价。在市场竞争机制的作用下,倒逼企业加大技改投入,开发采用先进清洁生产技术,最终达到助推环境保护与治理的目的。

第四,建立强制环责险制度是治理效能提升的需要。建立强制环责险制度后,保险机构随即成为环境事故赔偿的责任主体,这一机制将促使保险机构更多地在参与投保企业环境风险治理体系建设,协助提高环境风险管理水平,以及研究建立环境风险监控和预警机制等方面做出积极努力。同时,建立强制环责险制度意味着投保覆盖面的扩大,也意味着整个环境保护与治理效能的提升。因为环责险的覆盖范围大小与环境保护与治理效能的高低呈高度正相关关系。具体地说,保险定价是依据大数法则作出的,也即风险单位数量愈多,实际损失的结果会愈接近从无限单位数量得出的预期损失的结果。据此,保险机构就可以较为精确地厘定保险费率。否则,缺少一定的数量基础,就难以产生所需要的数量规律,环境保护与治理效能的提升自然也就大打折扣。

目前,建立强制环责险制度已具备必要的技术条件。由于环境外部性问题的存在,对环境产权的界定,以及外部性问题的内部化就变得异常困难。这客观上需要在足够大的范围内(理论上的环境污染范围)才能统筹解决,但前提是必须及时掌握所有污染物排放的全部数据——环境实时动态监测技术。随着现代信息技术特别是互联网技术和大数据技术的快速发展和广泛应用,以及国家对环境监测事权的上收,真正实现国家考核、国家监测,建立强制环责险制度的技术瓶颈已不复存在。

作者单位:
湖南省农村发展研究院

科学划定畜禽养殖禁养区

要充分考虑生物多样性保护的需要,一些国家级、省级畜禽遗传资源保护品种保种场、保护区,可在具有完备治污设施、消纳土地的前提下予以保留。

◆柳奇

畜禽养殖污染是水污染的重要来源之一,科学划定畜禽养殖禁养区,是治理畜禽养殖污染、优化水环境的重要抓手。近期,江苏省苏州市率先完成了全市畜禽养殖禁养区划定。结合工作实际,笔者建议,从以下4方面优化禁养区划定工作。

禁养区划定要符合整体规划要求。划定畜禽养殖禁养区不仅是保护生态环境的迫切需要,更是优化畜禽养殖产业布局的必然要求。因此,必须紧密结合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市规划、环境保护规划等空间规划,系统谋划、做好衔接,统筹划定禁养区。同时,禁养区划定并非一劳永逸,要根据相关规划的调整及时更新完善。

禁养区划定要根据实际循序渐进。划定畜禽养殖禁养区只是第一步,后续涉及到禁养区内畜禽养殖场的关闭、搬迁工作。为减少关闭搬迁工作压力,避免执行不到位,要按照当地实际,合理控制禁养区范围,不必贪多求大。另外,可以在一些次重要的地区设置限养区,加强对限养区内养殖场的执法监管,并优化养殖总量,待时机成熟后再施行禁养。

禁养区划定要加强部门协同配合。划定畜禽养殖禁养区涉及环保、农业、国土、规划、住建、园林等多个部门。要构建各级政府主导、条线部门密切配合的工作机制,各级政府统一牵头,环保、农业部门制订技术方案,地方政府依此组织划定工作,划定方案由各相关部门审定修改完善后报政府批准实施,并向社会公开。

禁养区划定不宜“一刀切”。划定畜禽养殖禁养区要充分考虑生物多样性保护的特殊需要。一些国家级、省级畜禽遗传资源保护品种保种场、保护区,鉴于其对特殊自然条件、地理区位等方面的依赖性,如位于禁养区内,不必强制关停,可特事特办,在具有完备治污设施、消纳土地的前提下予以保留。

总之,畜禽养殖禁养区的划定,事关群众的钱袋子、菜篮子,同时关系到当地生态环境质量的改善。应科学划定畜禽养殖禁养区,实现畜禽养殖污染防控常态化。

作者单位:
江苏省苏州市环保局

局长论坛

生态环保工作要守住底线

◆四川省广元市环保局 赵廷延

绿色发展是生产发展、生活富裕、生态良好的发展。环保部门是推动绿色发展的主力军,要把生态文明建设融入经济社会发展各方面和全过程,守住底线,推动实现有质量、有效益、可持续的发展。

始终坚持绿色发展,守住绿水青山底线。近年来,四川省广元市委寻找到了一条适合广元实际的总体发展思路,那就是“生态立市、工业强市、文旅兴市、融合发展”。广元最大的优势是生态,最大的价值是生态,最大的潜力是生态。在推进生态环保工作中,要把生态立市放在突出位置,推进绿色发展、低碳发展,牢牢守住生态底线和生态安全红线。环境监测数据要及时准确公开,行政许可事项要依法科学公开,污染治理措施要监督落实,监管巡查发现的问题要督促整改到位,生态环境保护项目工程争取要加大力度,项目实施要加快进度。切实将生态环境保护“党政同责”“一岗双责”落实到位。

始终坚持服务发展,守住环保法律底线。环保不是经济发展的“绊脚石”,也不是“拦路虎”,而是经济社会发展的服务者、生态环境质量的守护者。环境执法既要严格又要促进企业守法、守标准运行。行政审批既要严格又要促进发展,要让企业少跑路,杜绝吃拿卡要,多想解决问题的办法。始终坚持以改善环境质量为核心,严格落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单约束,建立项目环评审批与规划环评、现有项目环境管理、区域环境质量联动机制,更好地发挥环评制度从源头防范环境污染和生态破坏的作用,确保环境质量改善。

始终坚持层级管理,守住制度规范底线。坚持用制度管权、按制度办事、靠制度管人,是社会治理一项根本性的战略任务。要坚持党组领导下的个人分工负责制,重大问题集体研究决策。用权必须担责,用权必受监督。要对不合时宜的制度进行清理完善。全面排查环保工作风险点,理清生态环境问题的解决步骤、程序和工作要求。

始终坚持从严治党,守住廉洁从政底线。党组要对本单位的党风廉政建设负总责,严格落实全面从严治党的各项要求,坚持敢抓敢管、真抓真管、严抓严管。每位领导同志都要认真履行“一岗双责”,既抓业务也抓党务。每个干部职工在岗就要认真履行法定职责,履职不到位就要问责。要通过制度约束和行为约束,促进每名干部职工把职能职责履行好,目标任务完成好,环保形象树立好。切实加强机关文化建设,开展微信荐文,提升职工能力水平,着力打造一支有战斗力、凝聚力的生态环保团队。

始终坚持定力,努力使环保工作上新台阶。生态环保工作是一项系统工程,必须要有一以贯之的执行力,立说立行,立说立办。要有一马当先的行动力。治理环境不可能一劳永逸,必须持之以恒、久久为功。要有一抓到底的落实力,环境保护的弦一刻也不能放松,必须常抓不懈。要有一腔激情的感染力。只有实干才有说服力,只有抓实才能出实效。必须把嘴上说的、纸上写的、会上定的,变成具体的行动、实际的效果,否则再好的规划也是纸上谈兵,再宏伟的目标也是海市蜃楼。要有强化监督的震慑力,勇于拿起问责的武器,确保环保工作“党政同责”“一岗双责”落到实处。

本栏目由
聚光科技
特约刊登