

探索与思考

## 加强能力建设 夯实环保根基

◆李四雄 张经国 张志成

随着《环境保护法》的贯彻落实和“大气十条”“水十条”“土十条”的相继出台,地方党政领导对环境保护工作的重视程度逐渐提高,环保工作得到长足发展。但是,环境质量与群众诉求存在差距等问题依然存在,给地方环保部门带来了挑战与压力,尤其是基层环保部门。笔者在调研时发现,基层环保工作主要存在以下几个难题。

一是设备、技术欠缺,应对环境突发事件处置难。发生环境突发事件时,对处置能力的要求越来越高,但目前一些地方处置环境突发事件的环境应急监测仪器和防护装备不足,人员专业水平较低,遇到突发事件时难以应对。

二是一些地方没有专门的环保机构,面对环境污染问题监管难。由于编制不足等原因,一些地方尤其是乡镇在开展环保工作时,还存在无机构、无人员等问题,导致监管缺位,面对群众普遍反映的环境污染问题很难及时有效督促整改。

三是一些基层环保部门缺少话语权,环境保护规划实施难。生态环境部投入、监测监测设施正常运行。加强应急监测技术的开发应用,针对目前一些地方应急监测分析技术欠缺的实际状况,配套开发适合本地特色的应急监测系统。在完善数字地图、应急监测数据库等应用软件的基础上,开展污染源调查,建立污染源库。加强人员培训管理,针对一些地方监测人员素质参差不齐等问题,应有计划地组织人员上岗培训,在提高应急监测技术上下功夫,做到持证上岗,确保人员素质适应监测岗位要求。

总而言之,解决基层环保工作难题时,必须坚持标本兼治,以治标为突破口,提高认识,强化领导,落实责任,变单向监管为监管与服务相结合,为企业排忧解难,提供优质服务,从源头上化解基层环保工作难题。以治本为立足点,正本清源,抓项目、抓治理,转变观念,变要我治为我要治,不折不扣地执行环境保护法律法规和相关制度,不断提高人民群众的幸福指数。

作者分别系湖南省临湘市环保局局长、原临湘市纪委驻环保局纪检组长、临湘市建设局办公室副主任

## 综合施策减轻农药污染

◆孙爱东

新修订的《农药管理条例》对农药的生产、经营、使用等进行了规范,也对农药使用过程中的环境保护提出了要求。比如,第三十五条规定:“农药使用者应当保护环境,保护有益生物和珍稀物种,不得在饮用水水源保护区、河道内丢弃农药、农药包装物或者清洗施药器械。严禁在饮用水水源保护区内使用农药,严禁使用农药毒鱼、虾、鸟、兽等。”这对进一步解决农药污染问题具有重要意义。

我国是一个农业大国,农药使用品种多、数量多,70%~80%的农药直接渗透到环境中,对土壤、地表水、地下水 and 大气造成污染,并进一步进入生物链,对生态造成破坏。地方有关部门应严格遵守《农药管理条例》,综合施策,最大限度减轻农药对环境的污染。对此,笔者有以下几点建议:

第一,加大宣传力度。要把化肥、农药污染的危害和原因,无公害农产品、绿色食品、有机食品系列标准和生产技术,生态环境保护基本知识等为宣传、农技培训、绿色证书培训的重要内容,让农民认识到农药污染关系到每个人的切身利益,认识到农药污染与生存环境及身体健康紧密相连,帮助农民走出一条生产发展、生

# 欧美环评制度改革经验哪些可借鉴?

朱源

## 欧美环评制度改革的经验

近年来,欧美国家政策、规划和项目环评各层次的侧重和关系已经逐步厘清。欧美国家将环评作为公众参与和决策的工具,而逐渐弱化环评的审批功能。

欧美环评制度改革发展主要有以下几点经验:

第一,明晰政策、规划和项目环评的层次体系。

国际上环评一般分为战略和项目两个层次,其中项目环评开展的时间最长,体系较为完善,而战略环评开展时间较短。近年来,欧美国家逐渐将战略环评区,分成政策环评和规划环评两个层次,政策、规划和项目环评各层次的侧重和关系已经逐步厘清。规划环评的对象一般含有多个具体项目,评价未来5年~10年的规划;而政策环评的对象一般不涉及具体项目,评价时间尺度更长的政策文件、区域或行业发展战略等。欧盟在制修订《环境影响评价指令》《战略环评指令》时,都需要根据《更好的管理》导则进行政策环评。政策、规划和项目环评在制度设计上就联系了起来。

以建设一个千万吨级炼油项目为例,政策环评主要讨论的是能源政策的环境影响和合理性,也就是与其他能源替代方案对比,是否需要这个炼油项目。规划环评主要是比选项目的规模、选址和布局(包括原油码头、管道、成品油市场等的布局),选出一个适宜的项目方案。而项目环评主要是论证生产工艺的先进性、环保措施的有效性等,对于欧美发达国家来说,也就是要论证项目的环保水平是否为国际一流。当然,政策、规划和项目3个层次有时无需绝对分割。例如,

欧盟委员会21世纪初开始全面推广政策制定时的环境影响评价,并出台相应导则。2015年,导则更新为《更好的管理》,要求欧盟委员会在制定有明显社会、经济或环境影响的法律草案、行动计划等时,要遵循导则进行经济、社会、环境和基本人权4个方面的评价。需要注意的是,《更好的管理》是欧盟委员会内部的决策程序要求,各成员国无需执行。而《环境影响评价指令》和《战略环评指令》需要各欧盟成员国将其转化为国内法并执行。此外,一些预备加入欧盟的国家也会提前实施欧盟环境指令,加快与欧盟政策一体化的过程,以期早日加入欧盟。

我国早在1973年的第一次全国环境保护会议上就引入了环评制度,并写进了1979年的《环境保护法(试行)》。2003年,《环境影响评价法》进一步法定化了规划环评和项目环评。2014年,修订后的《环境保护法》对政策环评也做了规定。

经过几十年的发展,我国环评制度基本形成了较为完整的制度体系,切实发挥了源头污染防控和提升决策环保水平的作用。但是,近年来受我国生态文明体制改革、政府简政放权、环境管理制度调整、信息公开和公民环境参与意识增强等因素的驱动,环评制度也面临着新一轮的优化和完善,欧美环评制度改革的经验和做法值得参考和借鉴。

## 借鉴经验完善我国环评制度

有序区分不同层次环评的功能定位,合理分解各层次环评的责任,才能疏解项目环评负担过重的问题。鉴于我国项目环境社会评价分散在各部门的现实,有序探索环评领域的扩展,积极开展试点十分必要。

经过几十年的改革发展,我国的环评制度已经基本构建了政策、规划和项目等层次,构建了从环评、监理、验收到后评价全过程的制度体系,环评资质管理、政策环评的法定化等非常具有中国特色。随着我国全面深化改革的推进以及“一带一路”倡议的实施,中国的环评制度可借鉴欧美经验进行完善。

一是政策环评和规划环评为项目环评减负。因为项目环评比政策环评和规划环评有更大的管理力度,造成了一些原本应在政策环评和规划环评阶段解决的问题,推迟到了项目环评阶段来分析,而实际上项目环评无法回答这些问题。因此,欧美的经验表明,有序区分不同层次环评的功

## 基层者说

## 环境监测要守住数据诚信底线

对于当地环保部门自行监测的数据,要建立上一级环境监测部门监督核查的制度,对上报数据的真实性、有效性进行审核,随机选择时间和天数开展现场抽查。不定期去现场对采样设备的工作状态、运行情况,监测人员巡检情况等进行检查。

要规范第三方监测市场,引入第三方监测库的机制。当地环保部门要从第三方监测机构的规模、监测资历、人员配备情况等方面进行考核打分,并加强日常监管工作。同时,依据法律法规内容,落实数据弄虚作假惩治措施,联合金融部门、地方政府,社会共同构建数据诚信惩戒体制。对于

伪造篡改监测数据的企业,要列入失信黑名单,取消监测资格,还要使失信单位在其他行业同样受限。

第二,堵住人为干预的漏洞。人为对硬件设备或者软件平台的不正当干预,会对数据可信度带来很大威胁,因此,堵上业主人为干预的漏洞非常重要。巡检人员应该对设备运行原理、企业生产情况等内容进行全面掌握,还需具有敏捷的观察力、判断力和分析力。例如,可以根据极稳定、极不稳定、极高、极低等数据的查询,结合历史数据,辨别采样系统是否被人干预,快速定位问题所在,并有效堵住漏洞。为

荷兰在实践中就采取灵活的方法,有时将特定政策和规划环评、规划和项目环评合并进行。

第二,提高项目环评效率与纳入新兴议题并重。

近年来,欧美在环评制度改革特别是在项目层次上,非常注重提高效率。例如,美国在环评制度改革中,探索制定豁免目录,将没有重大资源环境影响的项目及时列入目录,以减少不必要的环境环评工作,目录也会定期更新。因为美国除了联邦机构需要遵照《国家环境政策法》执行环评制度外,各州也制定了各州的环评法律法规。虽然联邦和各州的环评规定大体一致,但存在管理要求和流程不一致等问题。为此,美国联邦积极与各州协调,对比联邦和州的法律法规,已经与20个州完成了环评制度的对接与整合,解决了项目重复环评的问题。

在提高环评制度效率、为项目环评减负的同时,欧美环评也积极纳入新兴议题,以应对新的环保形势。例如,美国近年来逐渐将气候变化、灾害、环境正义、入侵物种、生态系统服务等纳入环评导则;欧盟也开始将环境健康、气候变化、生物多样性等纳入环评。

第三,突出环评作为公众参与的工具的辅助作用。

环评是项目决策的预测性工具,具有不确定性。因此,欧美国家对于环评的本质认识是将其作为公众参与和决策的工具,而逐

渐弱化环评的审批功能,即弱化政府对项目环保的“背书”。例如,在战略环评中,欧盟规定了多个公众参与机会,包括战略环评和报告书形成阶段、战略决策阶段、战略实施监测阶段等,同时对公众参与的对象和方式提出了详细要求。

除了环评法规方面的细化外,欧美还通过法院诉讼强化其公众参与效果。例如,荷兰环境影响评价委员会以法院对其环评报告评估意见的支持率,作为评估质量的评价标准之一。

第四,环评与许可证制度相互融合。

作为固定源的环境管理制度,排污许可证逐渐在全球各国推广。因为是对同一项目的两个行政许可,欧美国家也在推动两个制度的融合,既保证制度的有效性,也减轻行政负担。

欧美环评与许可证制度都有较好的衔接。美国《国家环境政策法》规定,联邦机构如果要开展可能显著影响环境质量的,需要事先进行环境影响评价,而发放排污许可证,就属于显著影响环境质量的,因此两者在制度上是相互连接的。需要注意的是,美国联邦环评是联邦机构的内部管理程序,评价对象是联邦活动(例如联邦资助的工程、发放排污许可证等),审批者是这个联邦机构的首长。而排污许可证的申请者是企业等排污单位,发放许可证的是环保管理部门。

为是行政许可和法律文书,更加聚焦在排放标准和操作条件上,而环评报告是预测性,更应体现公众参与性。因此,虽然欧美国家也注重项目的事中事后环境监管,完善且简化了项目的全过程环境管理模式,但环评制度因其独特的功能,仍在发挥不可替代的作用。

四是开展“一带一路”环评交流与合作。“一带一路”国家总体为发展中国家,一些国家虽然建立了环评制度,但环评技术和管理能力不足,行业环评人才缺乏。一些国家尚未建立环评制度,只是通过政策文件的形式要求特定项目开展环评。而俄罗斯等前苏联国家现在执行生态鉴定制度,与国际通行的环评制度存在一定差异。我国的环评制度、管理能力和技术人才比较完善和雄厚,为我国推动开展“一带一路”沿线国家的环评交流合作提供了契机。积极开展环评制度的交流与合作,有利于减少各国环境管理制度的差异,提高“一带一路”沿线国家的投资建设便利性,助力沿线国家可持续发展。

作者单位:环境保护部环境工程评估中心

第三,监测工作的宣教要常抓不懈。有些数据伪造单位的法律法规意识、责任意识不强,对自己的职业道德要求较低。主管部门要对数据监测人员定期集中开展相关法律法规和技能培训。运用微信公众号、微博、官方网站等平台,推送监测数据规范操作方法、弄虚作假受惩的法律法规条文、典型案例剖析等内容。这种线上线下相结合的宣教方式,可以一定程度上增强监测人员的职业道德意识和法律意识,让法律条文内化于心、外化于行。

同时,宣教的对象还应面对大众,积极推广一些环保专业术语、监测数据内容和标准、日常监测方法等。只有让监测队伍外的人员意识到投资建设假假的危害,理解监测数据的具体内容和操作方法,才能有效发挥大众的监督功能。

作者单位:浙江省开化县环保局

◆邹晔

环境监测是环境保护的一项基础工作,监测数据的客观性、真实性和可靠性是环境决策的科学保障。为确保环境监测数据真实有效,中央全面深化改革领导小组第三十五次会议指出,要把依法监测、科学监测、诚信监测放在重要位置。环境保护部也出台了《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》。

为守住数据诚信的底线,防范环境监测数据弄虚作假,确保数据全面、准确、客观、真实,笔者结合日常工作,提出如下几点建议。

第一,完善监督体制和惩治措施。目前,一些地方对环境监测工作的监督存在不足。地方环境质量的指标数据、污染源在线监控数据等主要由当地环保部门或者第三方监测机构监测,存在自测自报的情况。为此,应尽快完善监督体制。