

# 用改革让环评制度焕发新活力

## ——《“十三五”环境影响评价改革实施方案》解读

◆本报记者 刘晓星

近期,环境保护部印发了《“十三五”环境影响评价改革实施方案》(以下简称《实施方案》)并向社会公开,引起了广

泛关注和讨论。为使各界深入了解其出台的 배경、主要内容和具体实施要求等,记者采访了环境保护部环境影响评价司司长崔书红,对《实施方案》进行详细解读。

**1**

**中国环境报:**经过30多年的发展,我国环评制度日臻成熟和完善,在推进产业结构调整和产业合理布局,严把项目环境准入,优化项目选址选线,强化污染防治和生态保护措施,有效防范环境风险,保护各类环境敏感目标,维护公众合法权益等方面发挥着重要作用。请介绍一下《实施方案》出台的背景?环评改革的总体考虑是什么?有哪些主要任务?

**崔书红:**环评是预防环境污染和生态破坏的重要制度。随着我国经济社会的发展,现行的环评制度出现了许多不适应的地方,必须通过改革创新,使环评管理方式更加合理完善,在源头预防方面发挥更加重要的作用。

党的十八大以来,十八届三中全会对全面深化改革、加快转变政府职能作出了部署。国务院采取了系列重大改革措施,深化简政放权、放管结合、优化服务。陈吉宁部长强调要坚决贯彻落实党中央、国务院的决策部署,加快推进环评制度改革,在放权上求实效,在监管上求创新,在服务上求提升,要坚持问题导向,围绕“划框子、定规则、查落实”三个环节,真正发挥环评在源头预防上的关键作用。

划框子,就是要通过规划环评、战略环评划定生态保护红线,明确区域发展定位、生态功能定位和准入条件,优化空间布局,调控环境容量。定规则,要通过准入导则的制定和解释,提高准入导则的指导性和适用性,增强环评的针对性和科学性。查落实,核心是要创新监管思路,建立规划实施后的环境评价和核查工作机制,充分利用大数据等技术手段提高监管能力,精准打击环评违法违规行为,督促地方政府更好落实环保主体责任。

制定《实施方案》就是为了适应党中央、国务院推进行政体制改革、转变政府职能总体要求,进一步强化环境影响评价制度,从体制机制上解决好“划框子、定规则、查落实”实施中存在的问题,更好发挥源头预防作用,焕发环评制度的新活力。例如,《实施方案》着力去繁就简,在程序方面,取消了试生产审批,取消了竣工环保验收,取消了水土保持审查和部门预审等前置条件,非重大项目核准环评审批由“串联”改“并联”,将极大提高环评审批效率。在减负瘦身方面,将建设项目环境影响评价登记表改为备案制,可以减轻环评审批50%的任务量;通过分级审批制度的修订,调整建设项目环境影响评价报告书、报告表,可以压缩报告书编制的范围,减轻环评审批负担和减轻社会成本支出。通过技术导则重构,让环评回归环评本意,去掉环评不该管也管不好的内容,让环境影响评价

**2**

**中国环境报:**《实施方案》提出要构建全链条无缝衔接预防体系,战略环评、规划环评和项目环评各有侧重,三者应该如何衔接?

**崔书红:**《实施方案》突出构建全链条无缝衔接预防体系,就是要进一步明确战略环评、规划环评、项目环评的定位、功能、相互关系和工作机制。战略环评重在协调区域或跨区域发展环境问题,确定“三线一单”,明确生态空间管控要求,为“多规合一”和规划环评提供基础。规划环评重在优化行业的布局、规模、结构,细化落实“三线一单”,指导项目环境准入。项目环评重在落实环境质量现状和承载状态,明确空间环境管控要求的综合性管理工具。面对空间开发粗放低效、环境承载能力已经达到或接近上限的态势,开展区域环评将更加有力地推进环境保护主动参与“多规合一”,更加有效地加强空间开发环境管理,更有针对性地推动相关区域补齐环境质量“短板”。同时,在环评管理体系中,区域环评既可以为战略环评提供支撑,又能为区域内规划环评以及重大项目环评提供指导。

环评工作则重在强化约束和指导,要推进清单式管理,深入开展城市、新区、流域综合规划等重点领域规划环评,还要完成长江经济带重点产业园区规划环境影响评价与核查。

值得一提的是,《实施方案》还提出要开展城市环评工作。城市环评就是地市级层面的区域环评。区域环评是从整体上对区域范围内国土空间环境属性进行分析,摸清区域水、大气、土壤等环境质量现状和承载状态,明确空间环境管控要求的综合性管理工具。面对空间开发粗放低效、环境承载能力已经达到或接近上限的态势,开展区域环评将更加有力地推进环境保护主动参与“多规合一”,更加有效地加强空间开发环境管理,更有针对性地推动相关区域补齐环境质量“短板”。同时,在环评管理体系中,区域环评既可以为战略环评提供支撑,又能为区域内规划环评以及重大项目环评提供指导。

**3**

**中国环境报:**应该说,规划环评工作是环境保护优化经济发展、调动地方政府及部门共同做好源头预防的主要抓手。但从近年来的实践工作看,确实还存在落地难的问题,准备在哪些方面推进解决?

**崔书红:**规划环评落地难,是制约源头预防作用发挥的一个突出问题,正如陈吉宁部长所指出的,规划环评意见难以形成刚性的约束,也没有一个追责的机制,所以规划环评中“未评先批”的现象比较普遍,规划环评的成果往往也被选择性地落实,或者通过规划的调整来规避规划环评所提出的一些明确的要求。究其原因,一是一些地方政府和部门对规划环评的重要性认识不足,规划环评法定要求落实不到位;二是规划体系复杂,编制、实施的随意性比较大,往往导致规划环评要求落空;三是规划环评本身的基础支撑还比较薄弱,技术规范体系不够完善,针对性有待加强。《实施方案》主要从4个方面推进规划环评“落地”。一要严格规划环评违法责任追究,牵住地方政府对环境质量负责这个“牛鼻子”,切实落实规划编制和审批机关主体责任,严格违法责任追究,

将地方政府及其有关部门规划环评工作开展情况纳入环境保护督察。坚持“党政同责”“一岗双责”,研究建立规划环评违法责任追究移交机制,配合相关部门依法追究有关党政领导干部责任。

二是要建立规划环评信息公开和公众参与机制。规划编制机关应当公开规划环评编制相关信息,制定规划环评公众参与预案,更好发挥公众参与环境决策的作用,使规划环评更加符合公众环境利益的需要。

三要加快创新完善技术规范体系,特别是制定“三线一单”技术规范,围绕环境质量这个核心,以不变的“铁线”在空间、总量、准入等方面提出刚性要求。

四要建立健全与项目环评的联动机制,规划环评质量高、做到位了,不仅可以简化项目环评的内容,还可以降低项目环评文件的类别,释放环评改革的制度红利,保障规划环评要求得到真正落实。

**4**

**中国环境报:**针对规划环评落地难的问题,《实施方案》提出了要制定实施“三线一单”,“三线一单”内涵是什么?准备如何落实?

**崔书红:**“三线一单”,具体指生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单。有“线”可以框住空间,有“单”可以规范行为,是“划框子、定规则”要求的具体落实。

划定并严守生态保护红线是《环境保护法》做出的法律规定,也是生态文明建设改革的重要任务,生态保护红线划定是国土空间中最重要、最有价值的生态空间,必须在环评管理中严格执行、强化管控,保障功能不降低、面积不减少、性质不改变。

严守环境质量底线是落实改善环境质量目标管理的必然要求,是坚守大气、水、土壤等环境质量“只能更好、不能变坏”要求,实行规划环评清单式管理,对高质量完成产业园区规划环评的园区内项目实行降低项目环评文件类别,建立项目环评审批与规划环评审查意见、区域环境质量和区域相关产业项目环评管理联动机制,建立全国环评审批信息联网系统,重构环评技术导则体系,完善环评机构准入条件等都是适应“十三五”环保形势的新提法、新要求,也是后续改革落实的重点。

**5**

**中国环境报:**《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》将“生态环境质量总体改善”纳入总体目标,要求以提高环境质量为核心,加大生态环境保护力度,《实施方案》提出要要强化改善环境质量目标管理,如何实施联动管理落实这一要求?

**崔书红:**陈吉宁部长指出,“总体改善”意味着环境质量“好的不能变差,差的要逐渐转好”。新修订的《环境影响评价法》规定“规划的环境影响评价结论应当作为建设项目环境影响评价的重要依据”,新《环保法》明确不予审批对未完成环境质量目标地区的区域环评和项目环评文件。因此,《实施方案》提出要强化改善环境质量目标管理,就是从减缓单一建设项目的环评影响向促进区域环境质量总体改善和提高转变。

具体举措就是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,做到项目审批与规划环评审查意见、区域环境质量目标要求、区域项目环境管理水平“三挂钩”。也就是说,与规划环评审查意见不一致、项目所在区域环境质量不升反降的,项目所在区域同类型项目环境问题突出的

项目环评文件将不予审批。

与规划环评挂钩方面,环境保护部已经印发了《关于加强规划环境影响评价与建设项目环境影响评价联动工作的意见》《关于开展产业园区规划环境影响评价清单式管理试点工作的通知》,主要是要保障规划环评结论和审查意见落地,并在一些产业园区开展试点,进一步简化项目环评的类别和内容;与现有项目环境管理挂钩,就是要推进环评管理要求不折不扣地实施,进一步强化“以新带老”,环境保护部将结合行业环评管理制定相关规范性文件;与区域环境质量挂钩,就是对没有完成阶段性环境质量改善要求的区域,采取限制性措施,主要考虑与实施区域限批相结合。环境保护部还将制定相关文件,明确“三挂钩”具体操作要求。

基于“三线”,制定区域环境准入负面清单,体现了差别化环境准入的要求,最终实现规划环评在产业发展上优布局、调结构、转方式的作用。

环境保护部将制定“三线一单”相关技术规范,建立“三线一单”约束机制,明确改善区域环境质量的要求,从空间布局、环境容量、资源利用、环境准入等方面为各类开发建设战略、规划和具体项目提出具体明确的指导和约束。

**7**

**中国环境报:**《实施方案》提出环境影响登记表备案,基于什么考虑,如何实施?那些未列入分类管理名录的项目,是否需开展环评?

**崔书红:**据不完全统计,近年来,我国各级环境保护部门每年审批的建设项目环境影响评价文件约30万个。其中报告书、报告表和登记表数量各占5%、45%和50%。根据现行法律要求,建设单位对环境风险小、不需要进行环境影响评价的建设项目填报环境影响登记表后有审批权的环境保护部门审批。登记表类项目环境影响很小,采取审批制增加了环保部门行政成本和企业负担。改革后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“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。

目前,全国已有部分地方环保部门开展了登记表改为备案制的试点工作。为规范登记表备案,环境保护部正在制定《建设项目环境影响登记表备案办法》,明确备案的格式、管理流程、法律责任等,并在全国使用统一的备案系统。

目前,《建设项目环境影响登记表备案办法》已经基本成熟,备案系统正在测试。同时,环境保护部正在修订的还有《建设项目环境影响评价分类管理名录》,进一步明确需要备案的登记表行业,明确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。

**8**

**中国环境报:**《实施方案》要求建立环评、“三同时”和排污许可衔接的管理机制,这基于什么考虑?准备如何实施?

**崔书红:**党的十八届五中全会提出“改革环境治理基础制度,建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制”的要求。就具有污染物排放的建设项目而言,建设项目在编制环境影响评价文件时,综合考虑了项目的工艺水平、污染物排放标准和项目所在地环境质量,分析预测了项目污染物排放浓度、排放数量和方式。

但项目实际运行中,环评的这些要求因缺乏有效的制度约束,往往落实不到位。排污许可是固定污染源管理的核心制度,环评与排污许可的衔接,将环评结论载入许可证,作为对企业排放污染物的硬要求,环境保护部门执法的依据,有利于推动事前审批和事中事后监管的有效衔接,形成从源头预防到污染治理的全过程监管机制。

总的来看,环评作为预防性制度,重在事前预防,是固定污染源的“准生证”,内涵既包括对项目实施后排污行为的环境影响预测评价、环境风险防范以及新建项目选址布局等,也包括建设期的

“三同时”管理,并为排污许可提供污染物排放清单。排污许可重在事中事后监管,是载明排污单位污染物排放及控制有关信息的“身份证”,是排污单位守法、执法单位执法、社会监督执法的依据之一。现阶段,二者相互补充,而不是谁替代谁,或合二为一的关系,也不存在实施排污许可制,就弱化了环评制度的问题。

为加强环评、“三同时”与排污许可制衔接,环评要通过导则的修订,一要明确污染物排放强度和污染物排放清单,统一环评与排污许可源强核算及技术要求,将环评结论载入许可证,作为对企业排放污染物的硬要求,环境保护部门执法的依据,有利于推动事前审批和事中事后监管的有效衔接,形成从源头预防到污染治理的全过程监管机制。

**9**

**中国环境报:**《实施方案》提出要改革管理方式,在环评中推进并联审批,避免规定打架、互为前置,如何实施?是否意味着环评“一票否决”被弱化?

**崔书红:**国务院明确要求确需保留在开工前完成的审批事项,与项目核准实行并联办理,在环评领域推进并联审批是落实国务院要求的重要举措,能够有效缩短审批时间、提高行政效率,减轻企业时间成本。新《环保法》明确规定“未依法进行环境影响评价的建设项目,不得开工建设”。国务院明确对重大项目,应将环评审批作为核准前置;对于其他项目,国务院也已明确其项目环评属保留的报建审批事项,必须在开工建设前完成。

近期,国家发展改革委、能源局在规范电力项目开工建设秩序的通知中也强调要逐一落实报建审批事项,未取得支持性文件前,严禁开工建设。随着报建审批事项的规范清理,环评优化经济发展、参与宏观调控的作用不仅没有弱化,应该说重要性进一步突显出来了。

在具体操作方面,《实施方案》明确提出了项目环评与选址意见、用地预审、水土保持等实施并联审批的要求。此前,关于环评审批与水土保持审批,有关法律规范不尽一致,这次通过《环境影响评价法》修正已经彻底解决,9月1日后水土保持就不再作为环评审批的前置要求了。

同时,《实施方案》也在内部流程等方面推行并联,对涉及自然保护区、饮用水水源保护区、风景名胜区分区法定保护区域的项目,在符合法律规定的前提下,不将主管部门意见作为环评审批的前置,调整为并联办理,目的就是尽可能提高审批效率,服务群众。

**10**

**中国环境报:**《实施方案》提出要实施全国环评审批信息联网,目前进展如何?

**崔书红:**这是“查落实”的技术创新手段。大数据、“互联网+”等智能技术的利用,已成为创新驱动发展、实现治理能力提升的重要手段,大数据等信息化手段,可以帮助我们更广泛应用数据,提供基础支撑,寻求优化方案,给管理带来质的变化。实施全国环评审批信息联网是构建环评大数据的基本条件,是推动环评管理科学化、法治化、精细化、信息化的必然要求。

上半年,环境保护部已经部署开展这项工作,截至4月底,全国各省级环

保部门已经完成审批信息报送,其中北京、广西等7个省(区、市)实现了联网报送。截至6月底,已实现全部省级环评审批信息每周联网报送;具备条件的134个市级环保部门实现环评审批信息每周联网报送。

2016年底,将基本实现地市级以上环评和验收审批信息通过环保业务专网报送。下一步,将重点推进全国环评审批信息的自动实时推送,实现全国环评审批分析统计、预测预警、质量校核和信息查询等大数据分析应用。

目前,对尚未完成脱钩的32家环评机构,正在加强督导,将定期公布脱钩工作进展情况,对逾期未完成脱钩的机构一律注销环评资质。

在此,也要提醒一下其他事业单位环评机构,也要加快体制改革步伐,否则资质到期后将不予延续。

**11**

**中国环境报:**环评机构的脱钩改制是社会十分关注的问题,进展怎么样?《实施方案》提出的任务能否按时完成?

**崔书红:**完成全国环保系统环评机构脱钩改制是落实中央巡视整改要求的重要任务,也是环境保护部向全社会的重要承诺。陈吉宁部长明确要求全部脱离,逾期不脱离的,一律取消环评资质。环境保护部把这项工作作为一项政治任务高度重视、铁腕推进,时间节点一到,必须完成,决不拖泥带水。

环境保护部制定了《全国环保系统环评机构脱钩工作方案》,去年,环境保护部直属8家事业单位环评机构率先完成脱钩。对350家地方环保系统环

评机构,分批实施,逐月调度,其中,需在2016年6月30日前完成脱钩的274家,需在2016年12月31日前完成脱钩的76家。截至9月中旬,已完成脱钩的共318家,占应脱钩总数的91%。

目前,对尚未完成脱钩的32家环评机构,正在加强督导,将定期公布脱钩工作进展情况,对逾期未完成脱钩的机构一律注销环评资质。

在此,也要提醒一下其他事业单位环评机构,也要加快体制改革步伐,否则资质到期后将不予延续。