

# 加强“十三五”环境影响技术评估

李天威 李元实

## 3 服务改革,全面推进环评导则体系重构工作

加强环境影响评价导则体系顶层设计。遵循环境影响评价改革确定的原则,坚持与排污许可制等重大改革任务相统筹,坚持构建全链条无缝衔接预防体系,确立按“污染源强计算、污染物排放清单、环境风险防范”三大体系重构环境影响评价导则的总体思路。制定重构环境影响评价导则体系路线图和时间表,涉及建设项目环境影响评价导则总纲、7个要素导则、环境风险专题导则等21项建设项目环境影响评价导则的修订。

## 4 创新实践,强化环评大数据平台的建设与应用

明确环境影响评价大数据建设的总体目标。充分运用大数据、云计算等现代信息技术手段,整合环境管理、政策研究等方面发挥了重要作用,在环境保护行政管理工作提供强有力的技术支撑,在促进环境保护行政管理工作提供强有力的技术支撑,在促进环境保护行政管理工作提供强有力的技术支撑,在促进环境保护行政管理工作提供强有力的技术支撑。

## 5 夯实基础,加强环境影响技术评估能力建设

坚持聚焦环境影响评价领域的核心问题。作为环境影响评价管理的主要技术支持机构,评估机构要始终围绕环评重大宏观政策、基础理论及研究方法研究,力争在涉及

### 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039

在各类导则修订中落实环境影响评价改革要求。

一是规划环评导则制修订以实现划框子为目标,落实“三线一单”管理思路,在技术层面夯实规划环评与项目环评联动的基础。

二是抓紧修订建设项目环评总纲,回归环评本位,依法管好该管的,强化环保措施的有效性,同时指导其他导则的制修订。

三是在要素导则制修订中进一步提升预测方法和模型计算的科学性,依据污染物

排放标准和环境质量标准确定污染源允许排放量,形成污染源排放清单,促进环境影响评价与排污许可制度衔接。

四是在专题类导则修订中聚焦环境风险导则,理清环境风险源和确定环境风险影响范围,强化环境风险防范措施。

五是制定固定污染源源强核算技术手册,规范源强核算的技术方法,可提升源强数据的有效性,与环境质量挂钩后,指导排污许可证的核算及发放。

六是积极推进环境影响评价信息共享与公共服务。

七是提升各要素环境影响模拟分析水平和风险预测能力。规范模型和模型参数,降低模型使用的自由裁量权,形成环境影响评价的法规模型体系。

四是增进战略、规划和项目环境影响评价的信息联动与服务。

五是大力强化环境影响评价监管信息技术支持能力。

六是积极推进环境影响评价信息共享与公共服务。

七是提升各要素环境影响模拟分析水平和风险预测能力。规范模型和模型参数,降低模型使用的自由裁量权,形成环境影响评价的法规模型体系。

四是增进战略、规划和项目环境影响评价的信息联动与服务。

五是大力强化环境影响评价监管信息技术支持能力。

六是积极推进环境影响评价信息共享与公共服务。

七是提升各要素环境影响模拟分析水平和风险预测能力。规范模型和模型参数,降低模型使用的自由裁量权,形成环境影响评价的法规模型体系。

四是增进战略、规划和项目环境影响评价的信息联动与服务。

五是大力强化环境影响评价监管信息技术支持能力。

六是积极推进环境影响评价信息共享与公共服务。

七是提升各要素环境影响模拟分析水平和风险预测能力。规范模型和模型参数,降低模型使用的自由裁量权,形成环境影响评价的法规模型体系。

排放标准和环境质量标准确定污染源允许排放量,形成污染源排放清单,促进环境影响评价与排污许可制度衔接。

四是在专题类导则修订中聚焦环境风险导则,理清环境风险源和确定环境风险影响范围,强化环境风险防范措施。

五是制定固定污染源源强核算技术手册,规范源强核算的技术方法,可提升源强数据的有效性,与环境质量挂钩后,指导排污许可证的核算及发放。

六是积极推进环境影响评价信息共享与公共服务。

七是提升各要素环境影响模拟分析水平和风险预测能力。规范模型和模型参数,降低模型使用的自由裁量权,形成环境影响评价的法规模型体系。

四是增进战略、规划和项目环境影响评价的信息联动与服务。

五是大力强化环境影响评价监管信息技术支持能力。

六是积极推进环境影响评价信息共享与公共服务。

七是提升各要素环境影响模拟分析水平和风险预测能力。规范模型和模型参数,降低模型使用的自由裁量权,形成环境影响评价的法规模型体系。

## 探索与思考

# 农村连片整治项目要实现效益最大化

◆袁书欣 刘清荣

国家近年来持续加大对农村环境连片整治项目的支持力度,农村“垃圾靠风刮,污水靠蒸发”现象正在逐步改观。但在一些地方,农村环境连片整治在项目权属、项目落地、项目运营、项目后期管理等方面仍然存在一些问题需要完善。

### 农村连片整治的主要问题

调研发现,农村连片整治项目目前存在以下几方面问题:

权属不一。农村环境连片整治项目以县级人民政府名义打包申请。项目下达后,因利益相关方不同,项目权属各不相同,有的为乡镇人民政府,有的为县环保局,有的为当地村组,主体较多,为项目的资金使用、项目建设和后期管理埋下了不规范的伏笔。

项目选择欠规范。农村环境连片整治项目用途广泛,有的治理农村垃圾、污水,有的治理畜禽粪便,有的治理农业固废。结合本地实际治理突出的农村环境问题,这是整治项目的出发点。但有的项目工艺需要试验和探索,项目实施周期长,治理的效果不能达到设计预期。

治理工艺与实际相脱离。我国农村迫切需要解决的是垃圾如何扫、运、贮;污水怎么收集、处置等问题,防止出现垃圾遍地、污水横流现象。而农村环境连片整治项目定位在污染物达标排放目标上,有些项目工艺缺乏调研论证,忽略了农村垃圾、污水产生量的不确定性和属性的特殊性,严格按照设计规范和人口来确定排污量,采用的工艺投资大,建设困难多、运行成本高,基层政府通常难以负担。

地方政府资金配套难。农村环境连片整治项目资金来源于国家、省、市、县四级政府,中央和省级政府出资比例大,而市、县政府需配套的资金比例小。但市、县往往不予配套,或者以空头支票做承诺,招标时就向中标方明确项目必须压标,工程价款总额不突破国家和省政府下拨的资金。中标方为保证盈利,就会在工程质量、设备性能上做文章,工程的质量和运行寿命势必打折扣。

运行主体不明确。农村环境连片整治项目建成后,往往由乡镇政府临时指派管理人员照看或由项目所在地的村组负责人临时代管。这些临时人员不是一级组织机构,也无设施运行的专业知识,只负责看护设施不丢,上级部门有检查时开闸应付。久而久之,农村环境连片综合整治项目

就变成了摆设。

监管无法可依。我国现行的环境法律法规监管对象是企事业单位和生产经营者。而大多数农村环境连片整治项目的运行者是临时指定人员,既不是具有法人资格的单位,也不是生产经营者,责任主体模糊,监管缺少明确的法律依据,奖惩、考核无章可循。

推进农村连片整治的建议

笔者建议如下:  
项目权属需明确。农村环境连片综合整治项目无论资金来源或项目性质如何,乡镇人民政府都应成为项目的业主单位,对这一项目具有财产所有权,并纳入固定资产管理。县级环保部门只能作为项目建设和运营的监管单位,而不能作为业主单位。

治理对象要精准。农村的面源污染问题很多,要择其重点,选取老百姓最关心的环境问题优先治理。在项目选择上一定要选择技术路线成熟,项目投资概算科学、合理,有限资金能够建成投运、发挥环境效益的项目。不能追求高大上,要把实用、有效作为选工艺、定项目的先决条件,让群众看到实实在在的东西。

工艺要合理。农村环境连片整治项目采取的工艺一定要与农村经济发展水平相结合,与当地的环境、气候、地理条件相适应。不要一味地生搬硬套、脱离实际,要采用工艺简单、投资少、见效快、运行成本低的项目。

资金来源要有保障。针对财政困难地区的农村环境连片综合整治项目,中央、省级人民政府在预算农村环境连片整治资金时,应按项目总投资全额予以安排,地方人民政府无需配套。这样既能调动地方人民政府整治农村环境的积极性,也能保证项目的工程质量。

运营主体与运营方式要明晰。农村环境连片整治项目的运行主体应为乡镇人民政府。乡镇人民政府要在年度财政预算中单列环境综合整治项目运行、维护费用,予以重点保障。运行方式上可采用政府购买服务的方式,让有运营资质、有专业技术能力、有法人资格、业绩突出的第三方服务机构从事运营,为项目正常运营奠定能力和技术保障。

监管制度要完善。从国家层面出台农村环境连片整治项目建设运行的监督管理办法,将项目权属、项目资金来源、工程质量监管、资金审计、项目运营主体、运营监督管理、奖励惩罚等措施用制度形式固定下来。

作者单位:河南省西峡县环保局

## 1 准确定位,坚持做好环评管理的技术支持

环境影响技术评估是环评管理的重要环节,指根据国家及地方环保法律、法规、部门规章以及标准、技术规范的规定及要求,环境影响技术评估机构综合分析建设项目实施后可能造成的环境影响,对建设项目实施的环境可行性及环境影响报告书(表)进行客观、公开、公正的技术评估,为环境保护行政主管部门决策提供科学依据而进行的活动。环境影响技术评估是衔接环评与审批的重要环节,为环评行政审批提供技术支持,在辅助重大项目环评审批决策方面发挥着不可或缺的作用。

环境影响技术评估应发挥更为重要的作用。《“十三五”环境影响评价改革实施方案》指出,要发挥技术评估重要作用,编制环境影响报告书(表)的建设项目应开展技术评估;将技术评估相关事项纳入政府购买服务范围。2016年4月,环境保护部公开征求意见的《建设项目环境保护管理条例(修订草案征求意见稿)》中提出,“环境保护主管部门受理建设项目环境影响报告书(表)后,可以委托进行环境影响技术评估。承担环境影响技术评估的机构应当独

## 2 理顺机制,探索实施“三线一单”管控模式

加强“三线一单”管控的技术支持。贯彻落实“三线一单”管控思路,开展理论方法研究和实践,理顺战略环评、规划环评、项目环评的定位、功能、相互关系和工作机制,强化空间、总量、准入环境管理。在深入开展区域环境评价和“多规合一”相关工作的基础上,制定“三线一单”技术规范,系统探索生态保护红线、环境质量底线、资源消耗上线划定的技术方法及基于“三线”控制的环境准入负面清单制定方法,形成区域环境评价的技术指南。

上接二版

## 面积不减少,性质不改变,功能不降低

凤凰网:还是再回到生态保护红线的问题。您介绍了地方党委和政府要负起严守生态保护红线的属地管理责任,具体怎么通过制度来确保严守?由于地方求发展的惯性,对于破坏生态保护红线或者变相破坏,有没有离任审计、追责,或者在官员提拔方面有没有一些措施来防止?这方面有没有详细的方案?另外,环境保护部正在抓紧落实制定完善相关的配套制度,都有哪些制度?

## 生态保护红线是生命线,不能随意调整

人民政协报:请问高所长,生态保护红线划定后,是否意味着不能再作调整了,如果要调整的话如何调整?谢谢。

高吉喜:《若干意见》里面已经写得非常清楚,作为维护国家生态安全的底线,生态保护红线一定要体现在刚性上。如果可以随意调整的话,就不能叫作红线了。生态保护红线也被称为继耕地之后的生命线,这条生命线保护的价值意义非常重大,不能随意调整。《若干意见》明确提出,生态保

## 实行综合管理与部门管理相结合的管理体制

澎湃新闻:环境保护部是各类生态环境保护的综合管理部门,针对江苏盐城珍禽自然保护区等环境保护部本身作为行政主管部门的保护区,如何解

决环境保护部既当运动员,又当裁判员

的现状,谁来对环境保护部门进行监管?

程立峰:您这个问题提得非常好,

生态保护红线划定以后,

想请您介绍一下,谢谢。

高吉喜:生态保护红线划定非常重要,但是实行严格管理更为重要。怎样能够管理得住?《若干意见》已经提出了明确措施。有些地方在划定生态保护红线的同时,也制定了管理办法,明确了怎么样更有效地保护生态保护红线。

怎么样让地方政府做好生态保护红线工作?生态保护红线划定以后,

我们要开展日常的监测评估,每年通过地面和卫星相结合的“天地一体化”手段,监测生态保护红线的保护情况,然后再根据《若干意见》提出的“面积不减少,性质不改变,功能不降低”进行评估。将监测评估的结果作为对地方干部绩效考核最主要的依据,对做得不好的要进行问责。总的来讲,生态保护红线的管理,我们强调既要划得实,也要管得住,既要发挥公众参与的作用,也要发挥地方政府的作用。

减少”的要求。这是因为生态保护红线作为维护国家生态安全的底线和生命线,减少了就是破坏了底线,危及到生命线。同时,随着国家对生态保护意识的增强,生态保护投入力度加大、监管能力的提升,特别是通过生态修复和恢复面积的增加,必然有一些区域要纳入生态保护红线予以严格保护,进一步提升生态系统的完整性。从我们自然生态保护工作的角度来讲,当然希望有更多的绿水青山得到保护,供大家分享,为子孙后代留下更多更好的秀美山川。

上世纪80年代以来,基于抢救性保护的

需要,地方各级政府有关部门包括环保部门,在一些保护空缺区域建立了一批自然保护区,开展了规范化的

建设和管理,起到了填补保护空缺、完善保护体系的作用。目前,根据《自然保护区条例》第八条规定,自然保护区实行综合管理与部门管理相结合的管理体制。该条第四款规定,县级以上地方人民政府负责自然保护区管理的部门的设置和职责,由省级人民政府根据当地具体情况确定。

您刚才提到的江苏盐城珍禽自然保护区,实行江苏省环保厅和盐城市政府双重管理,日常监管以盐城市政府为主的管理体制。需要说明的是,环境保护部没有主管的自然保护区。

近年来,我们也对一批地方环保部门主管的自然保护区,比如内蒙古的锡林郭勒、山东马山都进行了挂牌督办。您刚才提到的盐城自然保护区,去年中央环保督察就将江

苏盐城珍禽自然保护区列为督察重点,对发现的违法违规问题提出了整改要求。

今后我们将继续加大对所有自然保护区的监管力度,只要发现存在违法违规问题,一定严查查处、严肃处理。在这里,我们也希望媒体朋友和社会公众加强对各级各类自然保护区工作的监督。谢谢。

的话,那我们划定红线以后产生的价值一定是更高的。比如说在神农架,有些地方搞开发,大家算过账,如开发一亩地一年会产生多少钱,但其产生的生态价值是更高的。所以说对生态与经济之间的关系,大家没有看到整体性,没有看到综合效益。

大家特别关心生态补偿以及补偿多少钱。从江苏、福建的实践来看,他们有一些核算标准。比如说红线里面,林地补偿多少钱,湿地补偿多少钱,草地补偿多少钱,给予了具体的价值核算;还有,钱从哪儿来?一方面,地方拿出了很多钱进行补偿,像江苏省每年拿出20亿元来。另一方面,国家层面的补偿,重要生态功能区转移支付每年有400多亿元,以后向生态保护红线区域进行转移,这样的话能够对生态保护红线地区限制发展的地方,通过建立生态补偿,就不影响它的发展。那么补偿怎么用?一是给予直接经费;二是通过给予补偿作为一个造血功能,来发展当地适合的产业,这更有利于生态保护,也更有利于当地经济发展。

我给大家举一个例子,江苏吴中划定生态保护红线后,当地居民的收入没有减少,反而增加了。这个地区通过生态补偿,发展资源禀赋更合适的产业,促进了经济发展。