

# 环评改革 激发企业活力

## 焦点热评

### 别误读了环评制度改革的深意

环评制度改革实行最大幅度简政放权,涉及环评方面的审批已经由5项变为1项,可以说在优化营商环境、激发市场活力、推动经济高质量发展等方面,环评改革做出了重要贡献。

#### ◆孔祥成

近年来,环评制度进行了大刀阔斧的改革。一是取消建设项目试生产审批,建设单位无需生态环境部门批准即可进行调试生产。二是环评登记表由审批改为备案,按照环评分类目录,登记表项目只需建设单位在备案管理系统自行备案即可。三是新的《建设项目环境保护管理条例》规定,建设项目竣工后,由建设单位自行组织环保设施竣工验收。四是取消环评资质管理,放开市场,建设单位可以委托技术单位为其编制环境影响评价文件,具备相应技术能力的,也可自行编制。

由此引发了社会广泛议论,有人认为从环评到备案、环评分类降级、环评机构资质取消等,意味着环评不重要了。对此,笔者认为,应该正确认识环评制度改革,从改革的初衷、改革的方向措施,到改革的成效来评价。

环评改革是深化“放管服”改

革的具体体现。深化“放管服”改革,转变政府职能,促进政府治理体系和治理能力现代化,推动经济社会持续健康发展,是党中央、国务院作出的重大决策部署。环评制度改革实行最大幅度简政放权,涉及环评方面的审批已经由5项变为1项,仅保留了建设项目环评审批。同时,为适应社会经济和科技发展,及时对《建设项目环境影响评价分类管理名录》进行更新,从生态环境部统计情况来看,目前大约80%的建设项目不需要进行环评审批。可以说在优化营商环境、激发市场活力、推动经济高质量发展等方面,环评改革做出了重要贡献。

环评改革有利于提升环评质量。新修订的《环境影响评价法》的相关规定,将促使建设单位切实把环评文件的编制质量放在心上,主动作为,落实环评文件内容,有利于建设单位从环评编制质量方面择优选择技术单位,净化和规范环评从业市场。同时,

也有利于进一步激发市场活力,通过更加充分、公正的市场竞争,提升环评技术服务水平和服务意识,优胜劣汰,推动环评工作高质量发展。

环评改革强化了事中事后监管。各级生态环境部门开展的环评改革专项督导,使环评文件的技术审核实现了常态化,对环评领域违法违规行为实行严管重罚。近期,生态环境部就向宁夏、内蒙古、黑龙江、河南等省级生态环境部门移送部分环评机构问题线索,要求相关生态环境部门依法开展调查取证,发出了强化事中事后监管的有力信号。

环评改革更加注重空间管控。2018年,生态环境部印发了《区域空间生态环境评价工作实施方案》,要求牢固树立底线意识,将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的要求,落实到区域空间上,根据区域空间生态环境属性制定生态环境准入清单,形成以“三线一单”为核心的

环评改革更加注重新空间管

生态环境分区管控体系。目前各地正在以地市为单元,推进区域空间生态环境评价工作。2018年,各省、市相继以印发《关于进一步加强规划环境影响评价的意见》等形式,推进规划环评,将空间管制、总量控制和环境准入机制融入规划编制的全过程。各级生态环境部门不断加强规划环评的管理和成果应用,对未完成或未开展规划环评的,不予受理其涉及的建设项环境影响评价文件。

环评改革强化了源头预防与排污许可之间的衔接。2016年11月,国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》,我国全面实施排污许可制。2017年11月,原环境保护部印发了《关于做好环境影响评价制度与排污许可制衔接相关工作的通知》,提出“环境影响评价制度是建设项目的环境准入门槛,排污许可制是企事业单位生产运营期排污的法律依据”。一方面要推动环境影响评价更加科学,严格污染物排放要求;另一方面在排污许可管理中,严格按照环境影响评价文件及批复要求核发排污许可证,维护环境影响评价的有效性。

2018年,全国完成了屠宰、淀粉等6个行业排污许可证核发工作,2019年将完成畜牧业、食品制造业等15个行业大类22个细分行业排污许可证的核发,逐步实现排污许可的行业全覆盖。

作者单位:山东省济宁市环评评审中心

### 环评改革有利于提质增效

#### ◆刘贤春

环评改革是深化“放管服”改革的举措之一,有利于除弊兴利、提质增效。笔者认为,主要体现在4个强化。

一是强化了环评立法本意的复位。环评立法意在从源头避免项目建成后对生态环境造成影响,服务经济可持续发展。但是,在环评实施过程中的诸多弊端严重偏离了立法本意。比如,环评质量不高、效能欠佳、弄虚作假、评价结论与项目实际不符;环评机构不规范,环评市场混乱,落实环评责任异化、扯皮,影响项目落地等。因此,新修订的《环境影响评价法》从祛除这些弊端入手,补

齐短板,强化立法本意的复位,有效维护了法律的严谨性、严肃性,使防控生态环境污染与破坏的“闸门”更加坚固。

二是强化了环评责任,保证质量。环评不落实或落实到位的违法处罚案件,在生态环境部门占有较高比重。原因之一,一些企业认为环评结论及措施不切实际,落实起来难,效果也不好,或者认为自己花了钱,环评质量的好坏责任就应该在编制单位,使一些项目环评措施悬空。原因之二,环评编制质量不高。为获批资质,有的花钱“借用”环评工程师证件,找几个“写手”,便组成有资质的环评机构。还有的环评机构被项目单位牵着鼻子走,

按企业要求出具评价结论,或怕担风险出具不切实际的环评,增加了企业成本。而取消环评机构,对企业资质,企业有了自主权,准入门槛低了,责任要求、质量要求却高了,强化了企业的责任意识。同时强化了经济处罚、行业禁限、个人诚信、刑事追究等硬约束,这也有利于提升环评的质量。

三是强化了环评工作的提质增效。新修订的《环境影响评价法》给予项目投资者环评操作主动权与自主权,时间与工作可以自己控制掌握。对于项目投资,时间就是效益,以前完成一个项目环评快则两三月慢则一年半载,拿到环评文件还要审批;现在则是手续简化,大大节约了时间。从这个层面讲,

环评改革促进了企业管理更加高

效,项目落地快、投产快、见效快,实现了提质增效,节约了企业成本,可以更好推动经济高质量发展和生态环境高水平保护。

四是强化了投资者合法利益的保护。以前,生态环境部门到企业执法,首先看项目环评文件,对照环评结论查问题,对企业生态环境前端管理更加注重,弱化了中端和末端管理,企业污染排放常有漏网之鱼。在环境执法中,太依赖环评文件,有时也会出现处罚不客观、不公正的情况。环评制度改革后,对于生态环境部门执法人员来说,会将监管转向事中事后,更切合实际,提高了执法管理效能,保护了企业合法利益;对于企业来说,也会有得失,从保护自身利益的角度出发,将环评做到精准、切合实际并认真落实,有利于协同推进污染防治攻坚。

作者单位:安徽省肥西县生态环境保护局

齐,照抄照搬严重,少数环评方案甚至没有操作性可言。

新修订的《环境影响评价法》加大了对违法建设项目的处罚力度,明确第三方服务企业也要承担相应责任,并对环评报告编制人员设置了从业禁止条款,建设项目和违规的第三方服务企业形成有效监管,难以完全遏制项目违规建设和环评报告以次充好等问题。部分企业缺乏必要的自律、他律和风险意识,缺少做好环评报告的内在动力,也不太在意环评报告的内容与质量,没有把环境影响评价与自己承担的法律、经济、社会等责任挂起钩来,更多是在走过场。环评第三方服务市场缺乏严格监管,第三方服务企业缺少创新性技术方法和溢价定价能力,同质竞争激烈,报告质量参差不齐,

取得了良好效果,受到社会各界好评。

但我们也应清醒看到,基层生态环境部门受法律权限、机构编制、业务能力、资源手段、保障条件等诸多因素制约,存在接不住、管不好的问题,无法对众多的建设项目和违规的第三方服务企业形成有效监管,难以完全遏制项目违规建设和环评报告以次充好等问题。部分企业缺乏必要的自律、他律和风险意识,缺少做好环评报告的内在动力,也不太在意环评报告的内容与质量,没有把环境影响评价与自己承担的法律、经济、社会等责任挂起钩来,更多是在走过场。环评第三方服务市场缺乏严格监管,第三方服务企业缺少创新性技术方法和溢价定价能力,同质竞争激烈,报告质量参差不齐,

作者单位:生态环境部西南督察局

#### 编者按

当前,各地为优化营商环境,纷纷出台一些措施,包括逐渐取消单个项目环评,强化事中事后监管等。比如,上海市印发了《上海市不纳入建设项目环评管理的项目类型(2019年版)》,对1/4以上的项目进行豁免。北京市发布的《北京经济技术开发区企业投资项目承诺制改革试点实施方案(试行)》明确,建设项目环境影响评价原则上列入企业承诺事项清单,逐步实现单个建设项目不再进行相关专项评价评审。

关于环评机构的新闻也不断涌现。2018年12

月29日通过修订的《中华人民共和国环境影响评价法》,取消了环评机构的资质。近期,生态环境部向宁夏、内蒙古、黑龙江、河南等省级生态环境部门移送部分环评机构问题线索,要求相关生态环境部门依法开展调查取证。

对此,有人提出,环评从审批到备案,以及环评机构资质取消,是不是意味着环评不重要了?这实际上是对环评改革的误读。怎么看待环评制度改革?本报对此组织了讨论,今日刊发部分内容,以续读者。

## 企业声音

### 焕发环评制度新活力

环评的重要性与资质的存在与否无关。资质取消了,并不意味着环评不重要了。环评报告始终是落实环评制度的基础依据和重要文件,其质量的好坏至关重要。因此,近年来国家加大了环评文件质量的管理力度。

#### ◆梅桂友

新修订的《环境影响评价法》取消了环评机构的资质,各地也纷纷出台一些措施简化环评手续,这些政策措施是否意味着环评不重要了?环评是否会被取消?

笔者认为,取消环评单位资质管理和企业自主验收,更凸显了建设单位的生态环境保护主体责任,有助于提升企业守法的自觉性、主动性和自我担当精神。同时,国家对环评制度的贯彻落实更加严格。

例如,“未批先建”的违法现象,曾经可以被生态环境保护行政主管部门罚款、责令停止建设、限期补办手续,现在则必须依法接受更加严厉的制裁。新修订的《环境影响评价法》对“未批先建”行为的处罚是:“责令停止建设,根据违法情节和危害后果,处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款,并可以责令恢复原状;对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予行政处分。”再配合以《环境保护法》的按日计罚,可从根本上解决“未批先建”的违法成本低的问题。

再比如,2017年修改的《建设项目环境保护管理条例》对“未验先投”的处罚,不仅罚单位,也罚负责人,即“双罚”。验收是对环评提出的污染防治设施落实情况的检验。“未验先投”或者在环保设施验收中弄虚作假的,县级以上环保行政主管部门可以责令限期改正,处20万元以上100万

元以下的罚款;逾期不改正的,处100万元以上200万元以下的罚款;对直接负责的主管人员和其他责任人员,处5万元以上20万元以下的罚款;造成重大环境污染或者生态破坏的,责令停止生产或者使用,或者依法责令关闭。

列入企业承诺事项清单也好,列入《豁免名录》也罢,都是形式上的简化,其本质在于优化营商环境,强化事中事后监管,最终实现“在保护中发展、在发展中保护”。

实行环评制度,是为了实施可持续发展战略,预防对生态环境产生的不良影响,促进经济、社会和环境的协调发展,因此,这一制度不可或缺。环评作为环境管理的基本方法和制度,是保护和改善环境以及建设生态文明的主要保障,必定会长期坚持并不断加强,绝不会削弱。

环评的重要性与资质的存在与否无关。资质取消了,并不意味着环评不重要了。环评报告始终是落实环评制度的基础依据和重要文件,其质量的好坏至关重要。因此,近年来国家加大了环评文件质量的管理力度。

首先,技术评估地位合法化。实践证明,通过对环评文件的技术评估,可以提高其编制质量。《建设项目环境保护管理条例》第九条第三款规定,环境保护行政主管部门可以组织技术机构对建设项目环境影响评价落实情况的检验。“未验先投”或者在环保设施验收中弄虚作假的,县级以上环保行政主管部门可以责令限期改正,处20万元以上100万

元以下的罚款;逾期不改正的,处100万元以上200万元以下的罚款;对直接负责的主管人员和其他责任人员,处5万元以上20万元以下的罚款;造成重大环境污染或者生态破坏的,责令停止生产或者使用,或者依法责令关闭。

其次,完善导则和规范。近年来,国家对环境影响评价技术导则和规范进行了大量的

修订和补充。如修订了《环境影响评价技术导则 大气环境》《环境影响评价技术导则 地表水环境》和《建设项目环境影响评价技术导则 土壤环境(试行)》《环境影响评价技术导则 城市轨道交通》等若干技术规范。

再次,加大了对环评文件质量的抽查频率。生态环境部2016年-2018年持续开展全国环境影响评价文件技术复核,抽查频率逐年加大。技术复核工作不仅已经常态化,而且也在深化。近期,生态环境部向宁夏、内蒙古、黑龙江、河南等省级生态环境部门移送部分环评机构问题线索,要求相关生态环境部门依法开展调查取证。

对于下一步环评工作的展望,笔者认为,在新的形势下,环评必须真正发挥在源头预防上的关键作用,焕发环评制度新活力,环评工作应向“更宏观,更实用,更有效”转变。

更宏观,就是依据《环境保护法》和《“十三五”环境影响评价改革实施方案》的要求,做好顶层设计并逐步开展政策环评。更实用,就是推动战略和规划环评落地,健全成果应用落实机制,同时提高项目环评的针对性和实用性。更有效,就是实行建设项目全过程管理,强化事中事后监管。实行全过程管理,一要在初步设计阶段,落实环保投资;二要在施工阶段,落实环保对策措施;三要在投产前,先验收并取得排污许可证;四要在投产后,主动开展环境影响后评价。

作者单位:中海石油环保服务有限公司

## 业界评说

### 用环评本义破解环评审批困境

#### ◆朱源

近年来,环境影响评价制度,特别是建设项目环境影响评价审批的改革举措逐渐推出,包括取消环评机构资质、压缩环评审批时间、规划环评和项目环评联动、一些地方试行“区域评价+环境标准”或承诺备案制替代环评审批等,在行业内引发了热议。

总体来说,国家对工程项目审批制度(包括项目环评审批)改革的方向是下放、缩时和简化。但同时我们也知道,环评本身及其审批是需要一定的时间和工作量才能完成的,有些项目甚至需要较长的时间。项目环评审批一方面要服务于经济发展,另一方面要把住环境准入关,在这种情形下,只有回归环评本义的改革,才能化解矛盾,让环评制度真正好用、管用。

环评是在项目建设前,对项目可能产生的资源环境影响进行预测和评价,在建设项目流程中,环评属于可行性研究阶段的工作。也就是说,环评是“预测性”的,不论环评技术推进到何种阶段,都不能忘记其预测性。既然是预测,就存在不确定性。

但是,基于环评的项目审批,又是确定性的。用不确定性的“预测”,来决策确定性的“审批”,其目的就是最大可能地防范项目未知的环境影响和风险,把住项目审批关。但这一做法就可能产生两种情况,一是环评“预测”过严,把实际环境影响可接受的项目也挡在门外,阻碍了项目建设和经济发展。二是环评“预测”偏松,导致项目建设运行后的实际资源环境影响超过预期,又将影响审批的公信力和信心。正是环评本身的这一属性,造成了项目环评审批面临的困境。

这一困境,只能从环评本义的角度来破解。一方面,项目环评审批是可以继续保留、发挥作用的,但是要抓大放小。对于资源环境影响显著、不确定性较高的项目,仍适用“预测性”的环评制度。这类项目一般是规模大、跨区域、社会争议大,其环评往往需要长时间和大区域的生态环境监测数据和资料,应用先进的环评预测和评价方法来做,是需要时间、经费和人力来完成的。对于这种项目,就不宜用时间来限定其环评和审批时间。在美国和加拿大等国,这种项目的

环评往往需要几年甚至数十年时间。

另一方面,对于资源环境影响比较明确,符合相应的土地、水、城市、生态等规划的项目,可以不进行“预测”性的环评,而直接规定其需要遵守的生态环境标准和要求即可。如果企业在建设和运行过程中违反了相应的规定,按照法律法规进行处理即可。改革开放以来,我国已经在众多行业和领域积累了丰富的经验,对于许多行业的资源环境影响及相应的生态环保措施,都已经较为明确。对于这些项目的环境审批,已经可以不用进行“预测”,而直接给出要求即可。

需要注意的是,我国项目环评的范围一般包括水、气、声、固废、生态和公众参与等方面。如果考虑到环评范围可能扩大到气候变化、人群健康、社会公平等新兴领域,其生态环境影响又可能变成不确定,又需要“预测”性的环评作为审批管理工具。因此,作为行之有效的环境管理工具,环评要基于其“预测性”的本质属性,结合国情和形势正确地使用。

作者单位:生态环境部环境工程评估中心

### 环评改革是环评制度的重塑

#### ◆但家文 沃原

新修订的《环境影响评价法》公布以来,社会上对环评改革的议论不绝于耳,一些人言之凿凿,列举若干理由认为环评弱化已成不可逆转趋势。但在笔者看来,这些论调不仅以偏概全,认识肤浅,而且没有真正理解环评改革的精髓所在。

原有环评工作模式,主要存在以下弊端:

一是环评审批过度集权,要求一大批污染轻、影响小的建设项目,也必须完成一整套烦琐、冗长、复杂的环评审批手续,一定程度上降低了行政审批效率,影响了经济发展。

二是生态环境部门要么通过事无巨细的“保姆式”审批,将大量本该由企业承担的环境风险转

嫁给地方政府;要么因顶不住强大的行政干预压力,给违法建设项目开口子。

三是企业错位异化了环评审批本身的目的,一心追逐审批许可,而把企业应该承担的污染防治和生态环境保护主体责任置之脑后。一些污染防治措施自始至终停留在环评报告中,并没有真正落实,导致严重的环境污染或生态破坏。

四是少数不法企业为获得环评批复,通过各种手段向环评机构、审批人员、评估专家输送“买路钱”,让部分违法违规建设项目披上合法外衣。当这类项目被依法关闭、拆迁时,地方政府又不得不出巨资赔偿,导致国有资产损失。

环评领域“放管服”改革正是为有效破除上述弊端,推进简政放权而采取的重大举措,实施以

来取得了良好效果,受到社会各界好评。

但我们也应清醒看到,基层生态环境部门受法律权限、机构编制、业务能力、资源手段、保障条件等诸多因素制约,存在接不住、管不好的问题,无法对众多的建设项目和违规的第三方服务企业形成有效监管,难以完全遏制项目违规建设和环评报告以次充好等问题。部分企业缺乏必要的自律、他律和风险意识,缺少做好环评报告的内在动力,也不太在意环评报告的内容与质量,没有把环境影响评价与自己承担的法律、经济、社会等责任挂起钩来,更多是在走过场。环评第三方服务市场缺乏严格监管,第三方服务企业缺少创新性技术方法和溢价定价能力,同质竞争激烈,报告质量参差不齐,