

基层者说

# 基层环评提质增效的堵点在哪里?

◆胡琼琦 官凯文

环评提质增效是生态环境领域“最多跑一次”改革的重要组成部分。近年来,各地生态环境部门出台了一系列文件,以加强对环境影响评价机构的监督管理,规范环评机构从业行为。但笔者通过对基层环评中介机构的调研发现,一些环评编制单位不同程度存在管理混乱、人员挂证、机构借证等乱象。尤其在环评报告编制质量、环评编制费用、报告编制周期等方面的问题突出,亟待重视规范。

首先,编制质量良莠不齐。据多名环评行业知情人士透露,一份几百页的环评报告,有的是一个人坐在家里两天编完,有的甚至直接交给大学生“枪手”代笔完成。环评从业人员对环评报告质量不负责任的行为,直接导致提交生态环境部门审核的环评文件不合格,需要不断退回修改,增加了生态环境部门审批人员的工作量,影响环评审批通过率。

业界评说

## “标准地”管理应引入绿色标准体系

◆陈安

为深入推进“放管服”改革,提高市场资源配置效率,浙江、湖北等地努力探索,创立了基于区域评价的“标准地”改革制度。

“标准地”是指在完成相关区域环境影响评价、节能评估、水土保持方案、安全风险评价等基础上,带着固定资产投资强度、容积率、环境标准、安全标准、能耗标准等基本指标出让的国有建设用地。从实践来看,“标准地”重点选择在工业园区、开发区、产业集聚区、特色小镇等区域,用地类型包括工业类、仓储类、研发总部和商贸服务类用地等。“标准地”工作流程为:事先作评价、事前定标准、事中作承诺、事后强监管。

“标准地”改革制度着眼于为企业减负和政府服务提速增效,通过压缩行政审批流程,大幅提高了部门行政审批效率,受到企业和地方政府青睐。同时,“标准地”制度通过高标准遴选入驻企业,促进了产业结构调整和土地资源集约高效利用,激发了市场主体活力,有利于培育和壮大高质量产业集群。在“标准地”控制指标体系中,环境标准最为复杂,以湖北省宜昌市为例,“标准地”环境标准包括空间准入标准、污染物排放标准、环境质量管控标准和行业准入标准。

“标准地”制度为地方经济高质量发展提供了有力的助推,但笔者通过调研发现,“标准地”制度在生态环境保护方面也存在一些问题,需要引起重视。

一是依托区域评价简化或取消建设项目环评审批的做法不符合国家现行环评制度。“标准地”



环评从业人员对环评报告质量不负责任的行为,直接导致提交生态环境部门审核的环评文件不合格,需要不断退回修改,增加了生态环境部门审批人员的工作量,影响环评审批通过率。

环评单位提交开始,至少需要经过1次审核修改,质量不好的环评文件最多需要经过3次审核4次修改才能顺利上报审批。2018年龙游分局全年环评文件退件8件,退件率8.6%。

其次,编制费用居高不下。2015年,国家发展改革委发布《关于进一步放开建设项目专业服务价格的通知》,放开现行实行政府指导价管理的5项建设项目服务价格,实行市场调节,其中包括了环境影响咨询服务收费。但是笔者在调研中发现,目前,环评报告编制费用偏高的问题在一些地方仍然存在。比如,在龙游县中介市场上,环境影响评价报告表项目收费在7000元-10000元,报告书项目收费在5万元以上,复杂的项目高达几十万。而普通

的登记表备案项目若委托给中介机构,也需要收300元-500元。同时,一些地方“区域环评”改革降费效果不显著。以龙游县经济开发区为例,龙游县经济开发区自2018年6月实施“区域环评+环境标准”改革,改革实施区域内的建设项目环评报告,可根据“区域环评”进行内容简化降费,从而实现环评降费。但目前环评单位针对“区域环评”改革项目降费并不显著,基本降费在5%左右,有些甚至不降费。

再次,编制周期冗长烦苛。环评编制时间过长,大部分是建设单位环评文件编制时间长造成的,属于建设单位的市场行为。据环评中介机构相关从业人员反映,影响编制时间的因素很多,一方面,取决于项目的复杂程度和

报告编制环评机构的工作能力。一般报告表项目从立项到编制完成需要1个月-2个月,而报告书项目根据实际短则数月,长则1年-2年才能完成编制报批。另一方面,环评中相关附件文件的办理也需要耗费一定时间,总量平衡文件、危废协议、预审表等附件的办理拉长了环评编制时间,这与目前各地大力优化营商环境的大背景有所悖。

最后,一些编制机构以价取胜。由于企业主环境意识的缺乏,一定程度上导致部分中介机构存在以价取胜的问题。根据龙游分局对12家环评中介机构进行的“四色”考评结果显示,有3家被评为蓝色,即信用优秀环评机构;其余9家为黄色,即信用



坚持高质量发展的目标导向,健全绿色标准体系,引领区域经济体绿色发展。“标准地”环境准入标准应显著区别于普通地,通过建立高起点的绿色标准体系引导和提升行业绿色化水平。

制度虽然吸收了战略环评、区域规划环评、行业准入政策等宏观、中观成果,但缺乏与现行环评制度的深入对接。由于区域环评无法准确确定建设项目排污情况以及环保设施设计规模、工艺、布局、风险防控、清洁生产等要求,因此不能取代建设项目环评。通过区域环评简化或取消建设项目环评审批,易造成建设项目环境管理缺位,导致环境污染和生态破坏不可控。

二是环境标准体系欠完备。“标准地”制度虽然对出让地空间及行业准入、污染物排放及环境质量提出了约束要求,但缺少对入驻项目绿色发展水平的指引,缺乏对土地自身条件和管理水平的绿色考核。同时,政策性奖励绿色导向不够。

三是实行工业园区、开发区全覆盖,易造成建设项目环境监管简单化“一刀切”。工业园区不同行业之间,同一行业不同企业之间,在资源消耗、污染物排放、风险防控和环境治理投入上存在较大差异,采用同一化“标准地”管理制度,难以满足不同行业企业环境差别化监管的需要。

四是存在弱化生态环境部门环境监管职能的风险。行政管理程序的简化提高了审批效率,但也不可能降低项目事前、事中监管

力度,存在部门管理弱化、过程监管缺失风险,造成粗放式管理,增加环境事故风险和事后补救成本。

五是放大了企业环保失信风险隐患。“标准地”出让采取业主承诺制,环境标准落实效果较大程度上取决于投资方环保法律意识、社会公德、企业家自律及专业技术水平。投资主体一旦出现环保失信行为,将可能造成资源浪费、环境破坏,为后续监管、整改和生态环境恢复治理带来较大难度。

那么,如何健全“标准地”环境管理制度,筑牢绿色发展基石,笔者有以下建议。

第一,在符合现行环保法规的前提下,按照宽严结合、松紧有度的原则,实行不同行业弹性管理。笔者认为,建设项目环境管理不能仅限于标准管控,有的项目建设及运营的过程监管更为重要。坚持简政放权与依法行政相结合,在符合现行环境法规制度的前提下研究确定环保行政管理简化事项。针对环境影响程度、风险大小和区域环境敏感性差异,实施不同行业松紧有别的弹性管理,对能够“松绑”的行业和事项“松绑”,不能放松要求的行业和不能弱化的事项严格审批程序,从源头杜绝出现监管真空。

第二,坚持高质量发展的目

标导向,健全绿色标准体系,引领区域经济体绿色发展。“标准地”环境准入标准应显著区别于普通地,通过建立高起点的绿色标准体系引导和提升行业绿色化水平。在现有标准基础上,建议重点从以下方面完善:着力提升出让地资源高效集约利用水平;引入清洁生产标准,强化建设项目工艺技术低污染、低排放、绿色循环和环境友好型引导,对项目环境风险防控和环境管理水平提出高要求;保障区域环保基础设施共建共享和运维服务高质量,杜绝把未规划配套基础设施的用地纳入“标准地”;实行高标准环保奖励政策,增强对投资主体的吸引力。将最生态、最优质、最先进、最安全的产业聚集于“标准地”,引领区域经济体高质量发展。

第三,科学设定“标准地”制度适用区域和行业领域。在用地总量中,结合行业类别、资源消耗、环境风险、安全隐患等因素,合理划定“标准地”范围,分期规划、有序拓展,重点布局污染小、环境风险易控、安全系数高、投资回报稳定的产业规划区。对“标准地”出让的项目类型(特别是工业类)要有选择性,切忌大包大揽,搞简单化“一刀切”。地方政府需细化行业分类,深入研究哪

些行业适合纳入“标准地”,建立行业准入清单。

笔者认为,商贸服务、总部研发、低风险仓储类等登记表等级项目最适合“标准地”出让模式;社会公益事业、服务业、环境治理业、市政基础设施业、能源及水资源供应业以及无污染、低污染、低风险轻工业等具备简化环评审批程序的项目适宜纳入“标准地”。积极探索特定区域(如自贸区、特色小镇)项目环评审批简化机制,并与“标准地”制度相统筹。化工、医药、冶金、建材、危险品生产及仓储等行业中环境影响程度大、风险高的项目则不宜纳入。

第四,分类管理,全程介入,抓准抓实“标准地”出让项目环境监管。结合行业类型、环境影响程度、风险大小、区域环境敏感性等因素对建设项目实施分类管理。对简化和豁免环评审批及验收的建设项目,要强化事前提醒和事中事后监管,比如事前告知企业环境标准、环保设施清单及环保技术规范;事中督促建设单位落实“三同时”制度,在部门联合验收阶段开展环保设施核查,在项目运营期强化日常执法检查,实现入驻企业全过程环境监管。对于中高污染、中高风险、生态扰动大、区位环境敏感类项目,即使出让“标准地”,也应严格执行环评审批、“三同时”验收、总量控制、排污许可等制度。

第五,健全“标准地”制度风险防范机制。开展“标准地”风险评估,科学预防和防范环境监管缺失风险、企业环保失信风险、生态环境安全风险。针对性制定监管缺失风险防范和补救措施,避免出现粗放式管理和制度空白。在标准体系中提高投资主体环保信用评价权重,禁止准入环保失信企业。强化对项目环保设施规范化建设的过程监管和指导,从源头化解生态环境安全风险。

作者单位:湖北省宜昌市环境保护研究所

环境热评

## 用力堵,可否变成提前疏?

◆蒋绍辉

夏季麦收禁烧是一项系统性工作,难度大,制约因素多,基层为了禁烧工作费心尽力。笔者在多地走访发现,近年来,“禁烧令”的执行与督查愈发严格,基层政府、生态环境系统一线工作人员一直在努力,通过责任状、罚款甚至拘留、问责等手段进行整治。但夏季麦收期间仍然有人焚烧秸秆,仍有很多一线监管人员因禁烧不力受到问责。

难道没有更好的办法解决秸秆焚烧问题?笔者为此收集了一些农民及一线监管人员的建议:变用力堵为提前疏,夏季麦收禁烧的顽症应在春季提前做好防治。

以笔者所在的苏北新沂市为例,新沂是江苏省重要的商品粮基地,全市共有93.5万亩小麦,禁烧工作任务重、压力大,以前每年夏收“如临大敌”。针对禁烧工作建立市、部门、镇、村、组五级禁烧体系,市生态环境局一共90多人,禁烧期间,70人扑到田间地头,全天候巡逻督查。但2015年、2016年连续两年还是被江苏省生态环境厅认定为“第一把火”,相关责任人均受到处理。

为避免类似情况的发生,新沂市采取了更精细的顶层设计,麦收之前建立完善以秸秆收储转运中心及利用主体为龙头,农村临时堆放点为依托,农户参与,政府扶持的收、运、储、用秸秆收储利用机制。

作者单位:江苏省新沂市生态环境局

绿色畅言

## “以鱼洁水”要齐抓共管

◆万加华

每年六五环境日前后,很多地方都会组织投放鱼苗活动,目的不是放生,而是为了洁水,故名“以鱼洁水”。在一些地方,“以鱼洁水”已成为“五水共治”的一个工作环节。

湖中浮游植物和浮游动物是水体中两个重要的生物种群,对水体调节起着十分重要的作用。特别是鲢鱼、鳙鱼等,它们属于上层鱼。在春、夏、秋、冬三季,大部分时间在水域的上层游动觅食,冬季则潜至深水越冬,属于典型的滤食性鱼类。鲢鱼终生以浮游生物为食,在鱼苗阶段主要吃浮游动物,长到1.5厘米以上时,逐渐转为吃浮游植物,并喜欢吃其他动物的粪便。因此,投放鲢鱼、鳙鱼是净水保洁的有效措施,能够起到良好成效,成为治水的一大帮手。

近年来气候转暖,水里的各种鱼类也开始活跃起来。但是笔者发现,一些宽阔的河道两边,在数百米的距离内,居然有上百支抛杆在钓鲢鱼和鳙鱼,犹如布下“天罗地网”。这些垂钓者身边就矗立着“实施市区水域禁渔,改善市

区水域生态”的告示牌,并注明了“市海洋与渔业局宣”,但笔者仔细查看,却找不到举报和投诉电话。

笔者认为,地方政府相关部门应真正起到监管作用,建议告示牌上注明举报电话,同时,要发挥河长的作用。河长的主要任务包括加强水生生物资源养护、提高水生生物多样性;严厉打击涉河湖违法行为,坚决清理整治非法排污、设障、捕捞、养殖、采砂、采矿、围垦、侵占水域岸线活动等。因此,河长要承担起责任,保护好一方水域的生态环境。

此外,也要向公众宣传水生生态环境保护的重要性。其实,鲢鱼的经济价值并不高,把它们留在水里洁水水质,获得的环境效益远远高于出售的价值。建议将其中的利弊得失告知垂钓者,让他们明白滥捕实属得不偿失。

以鱼洁水,投放只是开始,保护好这些投放的鱼类,才能实现洁水的真正目的。相关部门要齐抓共管,避免让“以鱼洁水”流于形式,真正保护好水环境。

作者单位:浙江省嘉兴市环保联合会

# 中国环境年鉴 2018

资料完备 数据权威 请即订阅

《中国环境年鉴》订阅单(复印有效)

订阅单位名称				纳税人识别号		
地址、联系人、电话						
《中国环境年鉴》	单价(含邮寄费)	订阅册数	合计金额	总计		
2018卷	400元				付款单位盖章	
2017卷	400元					
2016卷	315元					
合计金额			万 仟 佰 拾 元			

邮购汇款:北京市东城区广渠门内大街16号  
 邮编:100062  
 账户名称:中国环境报社有限公司  
 开户银行:中国工商银行北京崇文门外大街支行  
 银行账号:0200000509200033732  
 电话:(010)67112032  
 传真:(010)67103929(自动)  
 联系人:高斐  
 电子信箱:huanjingnj@163.com  
 用途:请务必在汇款单据上注明购《中国环境年鉴》书款。

