

CEN 学习贯彻党的十九届四中全会精神

# 坚持巩固完善发展新时期环境影响评价制度

朱源

有问题的政策、规划或项目不敢随意被提出。环评还要积极深入到政策制定和决策过程中,发挥从源头防治生态破坏和环境污染的功,扭转部分地方、部门和企业的不正之风、发展观,改变其不注重资源节约和环境保护的运作模式,推动地方、部门和企业走上绿色发展之路。

二是深化环评承载力分析,实现绿水青山就是金山银山。绿水青山就是金山银山的新发展理念,深刻揭示了保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力的道理。要从根本上解决生态环境问题,就要把经济活动、人的行为限制在自然资源和生态环境能够承受的限度内,给自然生态留下休养生息的时间和空间。这一原则,恰好是环评承载力分析和容量分析所针对的内容。承载力分析和容量分析,就是要考虑到自然资源和生态环境对项目或经济发展的承受限度,保证在获得金山银山时不破坏绿水青山。

三是践行环评为民理念,视良好生态环境为最普惠的民生福祉。践行环评的为民情怀,就是要以“人民高兴不高兴、满意不满意、答应不答应”,作为检验环评效果的准则。这一准则要求环评与生态环境质量进一步挂钩,准确回答项目或规划对生态环境质量和人民群众生命健康的影响,切实回应人民群众对良好生态环境的关注和需求。生态文明是人民群众共同参与、共同建设、共同享有的事业,每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者。这就要求环评的信息公开和公众参与应有序推动,杜绝盲目参与或搭车参与,不能只说不做、置身事外。

四是立足环评的系统观,打造山水林田湖草的生态共同体。生态是统一的自然系统,是相互依存、紧密联系的有机链条。山水林田湖草生态共同体是人类生存发展的物质基础。立足于环评的系统观,就是要开展全要素、全过程、全区域、全流域的分析,要算大账、算长远账、算整体账、算综合账。环评算大账,不能算小账,是指环评不能只算本项目的小账,而忽视了所有项目累积的大账,要重视累积性影响的分账。环评算长远账,是指环评不能只关注短时期的

环境损益,更要考虑生态环境长远的变化。环评算整体账,是指环评不能只关注局部的问题,更要分析对自然生态系统整体的影响。环评算综合账,是指不能仅考虑一方面的问题,而应该统筹考虑经济、社会和生态环境的综合影响。

五是高举环评的法律武器,用最严格的法治保护环境。用最严格制度最严密法治保护生态环境,就是要用足用好《环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》《规划环境影响评价条例》这一法两条例。要严格执行环评的法律法规,展示法律制度的刚性和权威,对于不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人,必须追究责任。特别是修订后的环评法,对未批先建等违法行为的处罚力度很大,环评要敢于亮剑,才能展现制度的权威。此外,环评制度是环境治理现代化体系中的一部分,要与其他相关制度一起,共同织密环境治理的网,打造一个既简练又严密、既消除重复又覆盖全过程的管理体系。当前,环评制度内部、环评与相关制度之间亟待加快梳理整合,例如“三线一单”、规划环评与项目环评的衔接,项目环评与首次排污许可证发放,排污许可证发放与企业环保验收、排污许可证日常监管与环境影响评价等。

六是深度开展环评国际合作,共谋全球生态文明。各国的环境影响评价制度都在发生变化中。从环评层级来看,政策环评、规划环评、项目环评的层次逐渐清晰;从环评范围来看,气候变化、人群健康、社会公平等近年来逐渐纳入环评的领域;从环评流程来看,环评管理覆盖了环评预测到事中事后全过程。中国要深度开展环评国际合作,就应积极适应环评制度发展的新趋势,与中国经济社会发展 and 生态文明建设现实相结合。深度开展环评国际合作,应与“一带一路”建设结合起来。环评制度的国际交流与合作,有助于降低各国制度差异造成的分歧,推进共谋全球生态文明。中国在绿色“一带一路”建设中,一方面应主动开展环评影响评价,彰显中国企业的绿色品牌;另一方面,中国的环评制度体系走出去,也是深度参与全球治理的积极举措。

## 落实党的十九届四中全会要求,坚持、巩固、完善和发展新时期的环境影响评价制度

党的十九届四中全会对新时期国家治理体系和治理能力现代化提出了明确的要求。李干杰部长在全国环境影响评价与排污许可工作会议上强调,要健全以环境影响评价制度为主体的源头预防体系,推动工作重心“四个转变”,坚持核心理念“三个不变”。

笔者认为,为贯彻落实党的十九届四中全会精神,要在四方面发力。

坚持源头预防的功能定位。坚持源头预防,就是对于不符合环境排放标准,突破生态保护底线,不符合区域环境质量目标要求,可能造成重大、不可逆生态环境影响的政策、规划或项目,坚决叫停。对于虽然符合上述标准要求,但在环评过程中仍然受到利益相关者或公众强烈质疑或反对的,环评结论要作为支持或否决决策的技术依据。对于所有项目,环评都有优化项目设计、从源头纳入生态环境保护考量的功能。因为从源头防治污染和生态破坏,可以有效节约成本,也能有效防范项目建设推倒重来。

巩固环评评价的理论基础。环评的评价,包括预测性评价和现状评价,是环评制度的基础,需要不断巩固。现状评价是预测性评价的前提。巩固环评评价的基础,要从必要性、科学性、实用性三方面考虑。必要性,即是否一定要做评价,是否一定需要做基于模型的大数据的评价。如果通过简单判断就能得出可靠的结论,则不一定都要做完整的评价。事实上,简单判断也属于环评评价的一类方法。其次,要不断提高环评评价的科学性,特别是对于预测性评价,包括环境监测数据、模型因子选取、污染物源强、与类似项目对比、不确定性分析等方面,需要不断进行科学研究、不断完善提升。再次是评价的实用性,即评价结果是否一目了然,能否清楚地应用到决策中。总之,环评评价的必要性、科学性和实用性,是在环评制度发展中需要不断巩固的内核。

环评评价制度在我国发展了40年,正处在制度方向调整的关键期。只有以习近平生态文明思想和党的十九届四中全会精神为理论基础和方向指引,环境影响评价制度才能找准定位、明确方向、强化基础、提供支撑,才能沿着正确的发展方向前行,才能在污染防治攻坚战、改善生态环境质量和促进经济社会高质量发展中发挥更好更大的作用。

作者单位:生态环境部环境工程评估中心

◆孙宁

2019年12月17日,生态环境部会同自然资源部发布了《建设用地土壤污染状况调查、风险评估、风险管控及修复效果评估报告评审指南》(以下简称《指南》),作为指导和规范建设用地土壤污染状况调查报告、风险评估报告、效果评估报告评审活动的主要依据。本文对《指南》重点内容进行分析,并对地方如何落实提出了相关建议。

## 评审原则

《指南》提出整体性和实事求是两个原则,提出随着工作推进,后续环节可能会开展必要的补充调查。整体性和实事求是原则在土壤环境管理文件中是第一次提出,具有重要意义。

整体性原则表明了客观上土壤环境调查是一个不断推进和深入的过程。满足了土壤环境调查阶段和评审要求的调查,仍可能不能满足风险评估阶段的工作和评审要求而需要开展补充调查。土壤环境调查不确定性的特点,决定了土壤环境调查不能一味强调“一次调查定终身”。

实事求是原则体现了土壤环境调查的难度和特殊性。现实中可能会出现前一阶段未调查到的污染区域或者污染物在后续阶段发现了,尤其是地下储槽储罐、地下管道造成的土壤污染,地下掩埋固体废物等,不确定性发生的概率更高。这时不能“一棍子打死”,认定是前一阶段工作的失误,而是应对前一阶段调查方法和委托合同中约定要求进行客观公正分析,在客观原因造成的调查不确定性和主观弄虚作假、故意回避问题之间实事求是地做出分类判断,分类进行认定。土壤环境调查单位应高度重视地下管线排查、历史污染状况分析、固体废物填埋历史分析,充分分析调查工作中的不确定性,结合合同约定的工作范围和工作内容在调查报告中予以充分体现。

## 部门分工及职责

《指南》提出生态环境部门和自然资源部门的职责分工,有利于指导实际操作。地块范围、土地使用权人、未来规划用途、规划许可等信息应到项目所在地自然资源部门收集,自然资源主管部门有必要配合和有责任出具证明材料。报告编制单位应将证明后的信息用于土壤环境调查、风险评估以及修复技术方案的编制,证明材料应作为附件。

《指南》未明确第三方专业机构组织评审时,省级生态环境部门和自然资源部门是否应参加评审会议。在具体的执行过程中,建议省级层面上做出细化规定,省级生态环境和自然资源管理部门应有责任参加评审会议并在会上发表意见。

## 评审专家

《指南》确定了省级专家库建设要求。实际中评审报告类型多,地块污染类型多,对专家的专业性和经验性提出了较高要求,尤其是开展效果评估报告评审的专家,评审结果直接决定了建设用地是否退出省级风险管控和修复名录。

建议省级专家库应突出分类和针对性,区分不同类型报告的备选专家,必要时可确定一批重点专家,用于满足一些难度较大、复杂程度较高、经验性要求较高的“疑难杂症”地块的评审需要。《指南》指出,“国家和地方相关法律法规、标准规范中未明确规定的,专家或者第三方专业机构依据专业知识判定。”这时专家经验就非常重要了。专家的专业知识和经验需要不断丰富,建议建立专家培训制度,加强对库内专家、第三方专业评审机构和行业专家的培训,邀请重点专家进行授课,对容易出现的问题统一认识和评审尺度,避免专家个人主观认识和判断带来的负面影响。

专家组成员的职责和责任在《指南》中未明确规定,对专家组组长也仅提出了原则上应有从业经验的要求。《指南》要求,所有专家成员均应在评审意见上签名,可认为所有评审专家共同对评审意见负责。专家组组长应起到组织者作用,组织确定评审结论,遇到不同意见时组织讨论,若出现有争议的问题还需要确定处理方式。现实中应充分考虑专家组长作用,选择从业经验较为丰富的人员担任组长。

《指南》提出,评审组织部门可以开展抽样检测,专家审查过程中评审专家也可以要求开展抽样检测。这些要求需要重点关注。各级生态环境主管部门应建立健全监管机制,依法对土壤污染现场调查、风险管控和修复活动、效果评估等不同阶段开展现场检查和必要的抽样检测,明确开展抽样检测的条件、采样方法以及抽样检测结果与其他监测结果之间的关系与判定方法,以发挥进一步验证与核实用。

## 评审意见

《指南》对评审意见的内容提出了要求,但仍略显单薄,技术报告中的重点内容未在评审意见的要求中予以体现,同时尚未体现自然资源部门应在评审意见中确认的内容。以土壤污染状况调查

# 管好治好在建设用地上土壤污染

关于《建设用地土壤污染状况调查、风险评估、风险管控及修复效果评估报告评审指南》的解读

探索与思考

## 以习近平生态文明思想为指导,推进环境影响评价制度发展

在全国生态环境保护大会上,习近平总书记对加强生态文明建设提出了必须坚持的六项原则,即坚持人与自然和谐共生、绿水青山就是金山银山、良好生态环境是最普惠的民生福祉、山水林田湖草是生命共同体、用最严格制度最严密法治保护生态环境、共谋全球生态文明建设。推进环评制度的完善和发展,就要以这六项原则为基本遵循。

一是突出环评的预防性,保障人与自然和谐共生。由于决策失误引起的重大环境污染和生态破坏的教训,在历史上并不少见。保障人与自然和谐共生,就是要进一步突出环评的预防作用,对有严重不可逆生态环境影响和风险的项目,要坚决否决,发挥环评的威慑力,让明显



◆林涛

近年来,江苏省南京市秦淮区认真贯彻落实习近平生态文明思想,按照党中央、江苏省和南京市关于水环境治理的部署要求,以“突出一个主题、狠抓两大任务、实现三个助推”的实践,全力推进水环境整治,“秦淮水系流域花园”渐行渐近。

## 突出一个主题

秦淮因水得名、因水而兴,从2016年起,在南京市率先开展治水攻坚战,把治水作为全区“一号工程”加以推进。区委常委会连续4年年初六集体调研水环境整治,开年先向水成为秦淮领导班子的新年俗。

秦淮区突出打造“秦淮水系流域花园”这一主题。水系流域花园是指将区域内老城“三湖六河”(月牙湖、清水塘、白鹭洲;内秦淮河东段、南段、中段、明御河、东玉带河、西玉带河)统筹排列,开展生态治理,建设“水下森林”,建设滨水绿色景观,打造亲水、休闲、文化空间。将夫子庙、大报恩寺、朝天宫和明城墙这几个最具秦淮特色的珍珠串联起来,以灵动的水为纽带,以滨水绿带为亮点,以水上观光为卖点,将“十里秦淮”延伸到整个老

# 打造群众满意的“秦淮水系流域花园”

城,将“泮池”送到老百姓的家门口,构建城河一体、水绿相融、人水和谐的水系流域花园。最终实现走出家门就是花园,城区即景区的效果,让群众在家门口就能感受到小确幸。

## 狠抓两大任务

建设和管理是水环境整治提升的左右手,二者相辅相成,缺一不可。

在水环境工程建设方面,做到六个坚持。坚持规划引领,以时间为纵轴,编制《秦淮区河湖水系综合治理与保护规划报告》,一以贯之、绵绵发力、久久为功。坚持流域协同,以区域为横轴,流域协同治理,统筹好长计划与短安排,建成区与全流域、上游与下游、治标与治本的关系。坚持还河于民,先后拆除河道蓝线范围内违建217处,清理影响雨污分流工程障碍2316处,征收79处、退还39处,合计面积9万平方米,首次实现沿河步道80公里全线贯通。坚持截污治本,完成排口整治283个,完成雨污分流新建片区1007个,敷设污水管34公里,采取滚动式建设,按流域分片施工,实现了由合流制向雨污分流全覆盖的转变。坚持科学施策,实施“一河一策”,因河制宜开展水环境整治提升,累计清淤140万立方米,分类实施生态修复22条,

启动象房村净水站建设,加大引水补水力度。坚持文化融合,深挖历史文化元素,打造了内秦淮河、清水塘、红花河等一批河道景观、文化走廊。

在河湖管理方面,打破六个瓶颈。打破以往重建设轻管理的瓶颈,编制《秦淮区河湖管理制度》,全方位、立体式全区河湖管理提供指导。打破责任制度缺失的瓶颈,结合全区实际建立了“六长一员”河长制体系,推动水资源管理、水域岸线管理、水污染防治和水环境治理开展,实现由点及面、由水质管理向全面治理的转变。打破管水千篇一律的瓶颈,根据每段河道、每个排口的实际情况制定相应的管理办法和管理档案,“一河一档”“一口一策”,每周进行水质检测,每日巡查河道情况,以问题为导向及时整改。打破排水户整治难的瓶颈,全面完成现有3640个排水户整治任务,实现排水许可全覆盖。将排水户整治工作纳入全区大城管考核,每月进行点评通报;同步加大执法力度,查处沿街商户乱倒污水、工地违规排水等行为,累计处罚金额80万元。打破管理人员职责监管不到位的瓶颈,切实加强考核监督顶层设计和制度建设,创新考核督查方式,拓展公众参与渠道,从严追究责任不手软,力求河湖治理常志长效。打破治水氛围不浓的瓶颈,坚持民主整

治,注重居民议事协商,聘任190名民间河长,强化宣传和舆论引导,并以实际效果让群众理解、支持、拥护,形成人人关心爱护水环境的良好氛围。

经过不断努力,近年来全区河道水质持续改善,2016年全区河道基本消除黑臭,2017年全区河道全面稳定消除黑臭,2018年主要河率先消除劣V类,2019年实现全面消除劣V类。清水塘、月牙湖、内秦淮河、西玉带河等一大批精品工程不断呈现,月牙湖被江苏省水利厅评为省级生态样板河湖,成为全国“河长制”培训的现场教育基地,其治理成效接受了全国人大常委会《水污染防治法》执法检查。

## 实现三个助推

实现水环境提升对经济社会发展的助推。秦淮水环境的提升带动全域旅游的综合提升,综合环境的提升又为全域旅游打造出更优的宜居宜业环境。通过排水户整治,秦淮区关停、淘汰了283小餐饮等低

