

将环境考量纳入重大行政决策事项中

耿海浩

从上世纪九十年代开始,党中央、国务院就多次要求重大决策制定需要开展社会、经济、环境等方面的可行性论证,特别是要防范决策风险。2019年国务院颁布的《重大行政决策程序暂行条例》规定:“决策承办单位根据需要对决策事项涉及的人财物投入、资源消耗、环境影响等成本和经济、社会、环境效益进行分析预测。”十九届四中全会明确提出:“健全决策机制,加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估,强化决策执行、评估、监督。”总体来看,经济影响一直是决策制定的重点考虑因素,社会稳定风险评估工作近年来也已取得长足发展。相比之下,环境影响评估或决策环境风险评估工作则严重滞后,亟须加快推进。

环境考量纳入决策的重大意义

具体而言,这项工作的重要意义主要有以下几个方面:

一是有利于从决策源头落实生态文明建设要求。源头预防是生态文明制度体系的重要环节,也是建立最严格生态环境保护制度的应有之义。包括十九届四中全会报告在内的多个中央文件都明确要求重大行政决策在正式出台前要开展社会稳定、经济、环境等方面的风险评估,但决策环境风险评估工作一直没有很好地开展起来。在重大行政决策中纳入环境考量,可以在决策方案形成伊始就充分贯彻生态文明建设要求,有效预防环境风险,最大限度减少决策实施的资源环境代价。

二是有利于健全环境影响评价制度体系。作为重要的源头预防制度,早期介入是环境影响评价制度发挥作用的关键。目前我国环评制度的法定评价对象是对环境影响的建设项目和“一地三城十专项”规划,尚未涵盖各类政策。重大行政决策的形成远早于建设项目和内容较为具体的“一地三城十专项”规划。如果能将重大

行政决策纳入环境影响评价对象范围,我国的环境影响评价体系将涵盖行政决策链条各个环节,对于推动生态文明制度体系更加健全、环境治理体系更加完善大有裨益。

三是有利于推动环境治理体系和治理能力现代化。加强信息公开,提高社会公众和社会组织的决策参与度是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。中共中央、国务院联合颁布的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》也明确要求畅通参与渠道,形成全社会共同推进环境治理的良好格局。基于《重大行政决策程序暂行条例》,将环境考量正式纳入决策过程,可以将信息公开、公众参与和专家论证更好地结合起来,充分调动各方面力量共同参与政府决策,并藉此充分保障社会公众的环境信息知情权和环保工作参与权。

需要明确的几个关键问题

那么,在重大行政决策事项中纳入环境考量需要明确哪些关键问题呢?笔者认为主要有以下几个方面:

一要明确重大行政决策中纳入环境考量的具体形式。对于在行政决策中纳入环境考量的方式,从国外来看主要有三种。一种是将环境影响与社会、经济等影响并列,作为政策评估的一个方面。其中,欧盟的做法最具代表性,将环境影响评估结果作为多方案比选的重要依据。另一种是开展专门的环境评估,例如美国、英国、荷兰、日本等均已将环境影响评价的范围扩展到了政策层次。第三种是同时开展上述两类评价。例如香港政府1996年针对《香港2030规划远景与策略》就同时开展了包括环境影响在内的可持续发展评估和更加全面的战略环评。对于我国而言,由于此类工作处于起步阶段,宜采取简单易行的方式,具体可效仿欧盟的做法,将环境影响评估作为政策评估的有机组成部分,

同时评估内容应简单明了。

二要明确纳入环境考量的重大行政决策的类型。我国的行政决策有行政法规、规章、规范性文件等。从国外经验来看,一般只把政府部门的决策作为评估对象,这与我国《环境保护法》的规定及其它文件精神基本一致。其中,《重大行政决策程序暂行条例》对重大行政决策事项的范围已经进行了界定,并且指出不适用于政府立法决策。据此,可确定我国需要开展政策环境影响评价的对象包含部门和地方政府规章、规范性文件及未纳入环评法的相关规划,主要是经济和社会发展规划、区域规划等。在类型上,应该是涉及区域开发和建设行为的经济决策和技术政策。在层级上,应包括国务院有关部门和县级以上人民政府制定的决策。最终评估对象应该是实施后可能对生态环境产生显著影响的重大决策。对于最终如何判断某项决策是否需要开展环境影响评价,需要建立规范的筛选程序。

三要明确重大行政决策中纳入环境考量的内容和重点。对于重大决策环境影响评估的内容,2010年《国务院关于加强法治政府建设的意见》(国发〔2010〕33号)提出重点是社会稳定、环境、经济等方面的风险评估。2019年《重大行政决策程序暂行条例》要求对决策事项涉及的人财物投入、资源消耗、环境影响等成本和经济、社会、环境效益进行分析预测。其他法规和政策只是笼统要求重大决策制定应该考虑环境影响或进行环境影响论证,对于评估内容并未提出明确要求。参照国际经验,结合相关法规要求,基本可确定我国开展决策环评的评估项应考虑以下几个方面:要与社会、经济影响统筹考虑;分析预测决策实施可能造成的资源消耗和环境影响;分析环境效益,或者进行成本—效益分析;把环境风险评估作为重点;听取社会公众和利益相关者的意见。

四要明确重大行政决策中纳

入环境考量的组织工作。国际行政决策环境影响评估工作一般由决策制定部门牵头开展。我国推进此类工作也宜由决策制定部门牵头,与其他相关部门一道组成工作组共同实施。具体工作可交由决策承办单位,环境管理部门应以重要参与者的身份发挥作用。对于评估报告的质量,国际上一般会有专门机构进行把关,例如美国联邦政府各部门的政策评估报告完成后需要提交信息和监督事务办公室审议,欧盟则有专门的监管审查委员会进行质量把关。对于我国而言,此项工作既可由各级环境管理部门承担,也可由国务院和地方政府指定专门机构负责。作为政策评估中的专题评估,决策环境影响评估同样是决策民主化的重要体现。因此,各国都非常重视公众参与,我国也应加大公众参与力度,充分满足公众的知情权和参与权。

近期建议开展的几项重点工作

在重大行政决策事项中纳入环境考量,是我国政治体制改革的重要内容,也是国家治理体系和治理能力现代化的具体体现,需要明确重点、稳步推进。就短期而言,可重点做好以下几个方面的工作:

一是开展试点研究。尽管我国开展包括环境影响评估在内的政策评估已经具有一定法规基础,然而由于缺乏实施细则,决策部门短期内自觉实施的可能性较小。在这种情况下,各级环境管理部门可大力推动试点研究,发挥示范带动作用。要针对社会关注度高、资源环境影响突出的行政决策开展环境影响评估试点工作。主动对接其他重要决策部门,主动为其开展决策环境影响评价。可以在环境管理部门内部率先垂范,针对重要的环境管理决策开展环境影响评价。只有让相关部门认识到决策环境影响评价的作用,其主动性才会增强。

作者单位:生态环境部环境工程评估中心

◆彭彦彪

15年前,时任浙江省委书记的习近平同志在考察时提出“绿水青山就是金山银山”的科学论断,并在丽水调研时特别指出,“一定要正确处理好经济发展与环境保护的关系”,“绿水青山就是金山银山,对丽水来说尤为如此”,“千万不能搞一些破坏性的开发,把自己的‘金饭碗’给丢了”。

作为“两山”理论实践地,丽水始终坚持生态优先、绿色发展,坚持探索生态产品价值实现机制推动“两山”转化,取得突出成效。“十三五”以来,丽水市GDP与GEP协同快速增长,“两山”转化效率不断提高,GDP增幅、规上工业增加值增幅、农林牧渔增加值增幅、生态服务增加值增幅,以及城乡居民人均可支配收入增幅和农民人均收入增幅等,均居浙江省前列。

党的十八大以来,我国积极探索“绿水青山”转化为“金山银山”的路径,涌现出许多典型样本。丽水市生态产品价值实现机制案例入选改革开放40年地方改革创新40案例。

“丽水样本”的核心是在强化生态建设和环境保护的基础上,加强生态产品供给;加快林权、河权、农村住房使用权等农村产权改革和绿色金融、生态产品价值核算等制度创新,强化“两山”转化制度驱动和政策保障,以生态产品价值实现为抓手,推动“两山”高质量转化。这对环境保护工作和生态文明建设都具有重要意义和丰富启示。

“保护环境就是保护生产力,改善环境就是发展生产力”。丽水不仅强力实施生态建设与环境保护,淘汰环境不达标企业,严格产业准入标准,还将31.8%市场面积划入生态保护红线,75.66%区域划为限制工业进入的优先保护区。在这种情况下,丽水仍然实现了经济快速增长和产业发展质量不断提升。

“丽水样本”证实了“两山”理论的科学性,即经济发展并不必然导致生态破坏和环境污染,环境保护也不必然阻碍经济发展。环境保护与经济发展是一个有机联系的整体,二者并非对立关系。人类生存生活与社会经济发展都离不开自然空间和生态要素,生态环境系统既具有生态价值,也具有经济价值。加强环境保护、生态修复和污染治理力度,维持良好生态环境,逐步增强生态系统服务功能,提升生态系统的环境承载力,有利于生产更多高价值的生态产品,培育环境生产力。

生态产品价值实现环境生产力转化中发挥“临门一脚”作用。生态容易受到破坏,环境容易受到污染。事实表明,生态环境也是稀缺资源。但环境生产力是一种潜在生产力,并不能自动将生态环境资源的潜在经济价值转换为现实经济价值。生态产品价值实现就是找准环境保护与经济发展的结合点,推动生态资源产业化,将“绿水青山”蕴含的生态产品价值转化为现实环境生产力,释放“绿水青山”的经济价值,化生态优势为发展优势。“丽水样本”表明,生态产品价值实现是绿水青山转化为金山银山的核心关键路径。满足人民日益增长的美好生活需要,融生态文明建设于经济建设,以生态产品价值实现打开“两山”转化通道,有利于培育绿色发展新动能。在经济新常态和后疫情背景下,对于具有生态优势的欠发达地区,有利于促进生态产业化、构建绿色产业体系,探索特色绿色发展道路。

生态产品价值实现促进生态环境保护具有重要反作用力和积极影响。“绿水青山”可以转化为“金山银山”。但是如果只注意到和注重“绿水青山”对形成“金山银山”的积极作用,则是对“两山”理论的片面理解。反过来,做强“金山银山”既可以倒逼“绿水青山”的发展,也可以成为培育“绿水青山”的强大推动力。这是因为,生态产品价值实现促进“两山”转化的前提,不仅是“绿水青山”必须要有足够的“底色”和“成色”,还必须推动产业生态化、推行绿色生产和绿色消费,从源头减少污染排放和环境负荷,并持续加强生态环境保护,使得“绿水青山”能够持久和可持续。

另一方面,生态环境保护离不开物质投入、全民参与和支持。生态产品价值实现推动“绿水青山”向“金山银山”的转化,把“金山银山”做大,让人享受到经济发展和美好生活环境的益处,才能形成加强生态环境保护的物质基础和民意基础,才能形成持久的生态美、产业兴、百姓富的良好发展格局。在此基础上,“金山银山”也可以促进“绿水青山”,二者是相辅相成、相互支撑的关系。有意识地利用“金山银山”对“绿水青山”的反作用力和积极影响,对推动环境保护和生态文明建设可以起到事半功倍的作用。

作者系中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究员,生态经济数字化工程(丽水)研究院研究员

『两山』转化的『丽水样本』有何启示?

改善环境质量 建设文明城市

甘肃省甘南藏族自治州生态环境局合作分局 薛生



局长论坛

天蓝地绿水清的生态环境是生态文明建设的重要内涵,也是创建文明城市的必备条件。甘肃省甘南藏族自治州生态环境局合作分局深入贯彻习近平生态文明思想,以改善生态环境质量为目标,以防范生态环境风险为底线,助力创建全国文明城市。

打造天蓝地绿水清的生态环境,为创建文明城市夯实环境基础。大气污染防治方面。先后累计投入近1.3亿元,拆除燃煤锅炉178台、322蒸吨,清理改造居民小煤炉、土炕7000余座,城区500多户餐饮店铺完成油烟综合治理。2016年以来,连续4年优良天数排名全省第一。水污染防治方面。城区污水收集率达95%,处理率达98%以上。地表水、饮用水水质均达到国家Ⅲ类以上标准,城区无黑臭水体。2018年以来,累计投资近1亿元实施了格河流域综合治理、生态修复等工程,有效改善了水环境质量。土壤污染防治方面。积极配合省生态环境厅开展全市重点行业土壤污染状况详查,疑似污染地块土壤环境和涉重金属重点行业调查,投资2000万元实施了答浪沟无主矿区土壤污染风险管控项目。先后在24个行政村实施农村环境综合整治项目,投入资金约1300万元,有力推进了城乡环境综合整治,改善了农村生态环境。

依法开展环境监管,从源头保护生态环境。严格执行环保法律法规,严厉打击破坏生态和污染环境的各类违法违规

行为。加强对矿山企业、饮用水水源地和自然保护区环境监管。严把开发监管关,严控高污染高耗能工业项目落户。严格落实国家排污许可管理制度,在全市开展排污许可证登记备案。全面开展固体废物大排查工作,固废与危险废物管理进一步规范。强化生态环境监测工作,按期进行县城生态环境质量监测,对全市地下水、地表水、乡镇水源地、区域噪声开展监测,由点到面、由内到外地掌握了全市生态环境质量总趋势。辖区内辐射安全许可证、上岗人员持证率均达到100%,实现核与辐射工作安全可控。

着力解决环境突出问题,持续推进环保督察整改。自2016年中央环保督察组进驻以来,全市共涉及各级生态环境保护督察及自然保护区“绿盾行动”反馈问题84项,已整改完成70项,整改完成率为83.3%。剩余7个方面14项问题,正在按照时序要求整改落实。对全市18宗探矿权、9宗采矿权及历史遗留废弃矿、无主矿山等进行了全面的摸底调查。通过几年的整改,全市矿山生态环境得到了有效改善,生态修复面积大幅增加,一些多年累积的突出环境存量问题得到了有效解决。

广泛深入开展宣传,生态环境保护意识深入人心。利用六五环境日、全国法制宣传日,在香巴拉主题文化广场搭建展台,悬挂宣传标语,发放《水污染防治法》等宣传资料,广场大屏循环播放生态环保宣传片,营造了全民参与环保、爱护生态环境的浓厚氛围。组织中、小学生、公益组织参观污水处理厂实践活动等,倡导广大市民节约用水用电,市民环保意识不断提高,为创建全国文明城市提供了有力支撑。

土壤修复现场环保检查有哪些要点?

◆吴灼浩 周静妍 吴颖欣

为加强建设用地土壤污染治理修复现场的环境监管,广州市生态环境局于2020年7月出台了《广州市建设用地土壤污染修复现场环保检查要点》(以下简称《要点》),为污染地块全过程管理的实现提供重要依据。

《要点》把修复施工过程的环境监管作为工作重点,明确了修复现场环保检查工作要求,加强污染地块修复活动的日常监督管理,逐步实现污染地块全过程生命周期管理。对于广州市,有助于环保检查人员精准发现问题,有力指导修复现场管理工作,避免出现二次污染。对于国内其他城市,《要点》能为粤港澳大湾区乃至全国提供借鉴,有助于健全环境管理制度,支撑《粤港澳大湾区发展规划纲要》的实施,且对打赢打好污染防治攻坚战具有重要意义。

为什么广州市出台《要点》?

在建设用地上壤污染防治工作中,我国各级生态环境主管部门往往将监管重点放在土壤污染重点监管单位和关停企业的土壤污染状况调查,或是污染地块修复前期实施方案和修复结束后修复效果评估报告的评审,而忽视了修复期间的事中监督检查工作。《中华人民共和国土壤污染防治法》明确指出了“实施风险管控、修复活动,不得对土壤和周边环境造成新的污染”,但受限于修复技术的成熟度,许多土壤污染修复活动仍较粗放,容易产生二次污染。如2015年发生的“常州事件”,就是因为相邻化工厂修复生产的刺激性气味造成的不良影响。目前我国尚未有针对修复活动的监督检查指导文件,由于修复工程具有专业性和特殊性,环境监管人员通常难以把握修复现场环保检查的要点,执法监管难

度高。广州市秉承先行先试的传统,多年来一直致力于创新建设用地的环境管理方式,如在去年12月发布了农用地转为建设用地土壤污染状况调查工作技术指引。作为改革开放的前沿地,广州市在城市化进程中出现了大量再开发利用的工业场地,其中部分需实施修复。据统计,截至今年5月,广东省建设用地土壤污染风险管控和修复名录的地块共28个,其中广州市有21个,土壤污染风险管控和修复工作任务十分艰巨。作为现代治理能力建设工程的污染排放、污染防治设施等情况,检查人员需要熟悉的是企业的产品和生产工艺等。

修复现场检查主要的抓手有哪些?

修复方案规定了修复工程所涉及的目标污染物、修复范围、修复目标值、修复技术路线、现场平面布置和污染防治措施,是修复的重要依据。因此,修复现场检查第一个抓手是经备案的土壤污染修复方案。环境监理作为修复工程现场的见证者,所采取的监理手段、监理方式和获得的监理日志、整改清单和环境监测报告等均是开展现场检查的重要抓手。同时,《要点》根据《中华人民共和国土壤污染防治法》,针对污染土壤出场转运的情形,明确转运计划以及所在地、接收地生态环境主管部门审批等检查内容,转运土壤的报告程序也是修复现场检查的重要抓手。此外,《要点》强调了修复工程信息公开的检查,强化公众监督,以此作为提高修复工程现场检查的重要手段。修复施工期间,应当设立广告牌,公开相关情况和环境保护措施。信息公开与公众监督也是修复现场检查的抓手之一。

作者单位:生态环境部华南环境科学研究所

修复现场怎么查?

《要点》规定检查包括环境管理手续、修复现场情况、污染防治措施、土壤外运情况、项目建设情况、环境监理情况、历史环保问题处理情况、项目公示等8个内容。检查的要点包括污染防治措施是否到位,有无产生土壤污染的风险,外运土壤是否有土壤外运接收单位的处置合同,是否将运输时间、方式、线路和污染土壤数量、去向、最终处置措施等提前报所在地和接收地生态环境主管部门,地块内是否存在场内土方挖填、地下室开挖等与修复无关的开工建设活动或项目,是否设置公示牌公开地块主要污染物、可能存在的环境风险及采取的治理措施等。

因此,修复现场环保检查,要做到两个紧盯:一是紧盯土壤污染修复方案有没有落实到位,是否发生修复工艺变更、修复范围调整和弄虚作假等情况,全力保障原有污染得到安全消除;二是紧盯土壤污染修复施工过程中有没有按照修复方案要求,采取的

废废、废气、噪声和固体废物等污染防治措施是否有效,有无落实二次污染环境监测,污染土壤是否妥善处置等,防范修复工程二次污染的产生。

修复现场的环保检查和平常的环保检查一样,都是防止环境出现新污染。不同的是,修复现场的环保检查重点关注修复方案的落实情况 and 二次污染问题,要求检查人员有一定的土壤污染修复专业知识,熟悉污染地块情况、修复工艺及二次污染防治措施等。而平常的环保检查主要关注企业生产过程中的污染排放、污染防治设施等情况,检查人员需要熟悉的是企业的产品和生产工艺等。

修复现场检查主要的抓手有哪些?

修复方案规定了修复工程所涉及的目标污染物、修复范围、修复目标值、修复技术路线、现场平面布置和污染防治措施,是修复的重要依据。

因此,修复现场检查第一个抓手是经备案的土壤污染修复方案。环境监理作为修复工程现场的见证者,所采取的监理手段、监理方式和获得的监理日志、整改清单和环境监测报告等均是开展现场检查的重要抓手。同时,《要点》根据《中华人民共和国土壤污染防治法》,针对污染土壤出场转运的情形,明确转运计划以及所在地、接收地生态环境主管部门审批等检查内容,转运土壤的报告程序也是修复现场检查的重要抓手。此外,《要点》强调了修复工程信息公开的检查,强化公众监督,以此作为提高修复工程现场检查的重要手段。修复施工期间,应当设立广告牌,公开相关情况和环境保护措施。信息公开与公众监督也是修复现场检查的抓手之一。

作者单位:生态环境部华南环境科学研究所

“共建天蓝地绿水清美丽中国,助力‘十四五’生态环境保护规划编制”

征文启事

“十四五”时期是我国开启第二个百年奋斗目标的起步期和奠基期,国家“十四五”生态环境保护规划编制和我们期待的美好生活息息相关。在全面建成小康社会的收官之年,在国家“十四五”生态环境保护规划编制之年,中国环境报开展“共建天蓝地绿水清美丽中国,助力‘十四五’生态环境保护规划编制”征文活动,欢迎对“十四五”生态环境保护规划建言献策。

征文可围绕但不限于以下议题:

总结“十三五”生态环境保护规划和污染防治攻坚战的主要经验及对“十四五”规划的借鉴意义,“十四五”时期生态环境保护需解决的主要问题,“十四五”我们应主要

现哪些生态环境保护目标,如何打好升级版的污染防治攻坚战,生态环境规划编制体系与实施体系该怎么构建,各地“十四五”规划编制有哪些典型经验等。

来稿要求:作品应原创,字数在1000-3000字之间。

奖项设置:征文活动结束后,将组成评委会进行评审,评出:一等奖3名、二等奖5名、三等奖10名、优秀奖若干名。

截稿时间:2020年10月30日

投稿邮箱:zghjbsplb@163.com

联系电话:(010)67118620

联系人:刘秀凤 程维嘉