

## 湖北长江三峡地区生态保护修复制度创新

◆朱振肖 张箫 牟雪洁 王夏晖

湖北长江三峡地区山水林田湖草生态保护修复工程是国家第三批试点,范围涵盖宜昌市沿江的8个县(市、区)、恩施州的巴东县、荆州市的松滋市,总面积1.47万平方公里,试点期3年,计划总投资103.2亿元。

这样一个跨区域、跨部门、全要素综合治理的工程,在实施过程中面临诸多不确定性。比如,责任主体如何安排,任务如何分工,上百亿的资金能否落实和管理,工程项目如何监管,绩效指标能否按计划实施,部门责任能否落实到位等。制度是治理之基,为保障工程试点顺利实施,加快制度创新是试点地区需优先解决的难题。

依据国家关于工程试点的政策要求,湖北省级层面积极探索制度创新,增加制度供给,试点市县配合完善制度配套,逐步建立政府主导、多方参与、过程严管、系统完整的工程试点推进制度体系,为工程实施提供了强有力的制度保障。

一是建立专职专班领导机制,破解组织保障难题。湖北省政府将工程试点作为重大改革事项推进,建立省级联席会议制度,下设办公室,成立工作推进专班和工作实施专班,合力推进工程试点工作。工作实施专班由宜昌市政府牵头,主要负责协调各县市区(含松滋、巴东)项目实施。试点县市区均成立了党政“一把手”任组长、副组长的领导小组和工作专班,建立工程试点项目市、县、项目负责人三级推进机制,负责统筹协调跨区域跨部门重大事项,督促检查重要工作落实情况,压实责任,主动对标,扎实推进工作落地生根。建立示范项目领导联系点制度,强化督导考核奖惩和责任追究。最终,形成了主要领导上手抓总、分管领导全力调度、各单位具体实施的合力共推工作机制。

二是健全生态保护修复监管机制,破解过程管控难题。工程试点按照“省级联统统一协调、部门按职能各负其责、市县负责推进实施”的项目分级管理原则,工作推进专班不定期对项目进展、问题和绩效指标完成情况进行监督检查;工作实施专班以宜昌市为主,建立“月报告、季考评、年结账”“一月一巡”等制度,运用通报、推进清单等形式,督办试点项目,确保试点工作按期完成。建立工程试点项目、资金、绩效监督管理机制。项目建设严格实行项目法人责任制、招投标制、建设监理制、合同管理制、公示公告制等制度,规范项目档案管理。建立工程试点专家库,定期组织专家进行现场技术指导和专业知识培训,扭转基层干部在政策、理念、思路、管理和技术方面的认知。本着“尊重规划、落实绩效”的原则,对项目变更事项进行严格管控,确保试点项目不因建设内容变更影响项目实施绩效。建立山水林田湖草生态保护修复工程项目库,激发生态保护修复的长效动能。

三是拓宽资金投入渠道,破解资金筹措难题。工程试点总投资规模达103亿元,资金筹措渠道多样,包括中央专项奖补、省级配套、市县级配套,以及地方债券、银行贷款、义务人投资等其他社会资本。长江三峡地区按照“渠道不乱、用途不变、集中投入、形成合力”的原则,积极整合生态环境、自然资源、水利、乡村振兴等各类专项资金;多渠道争取国家产业基金支持,用好国开行、农发行优惠贷款;拓宽市场引入社会资本,用好PPP、EPC等手段,建立“投、融、建、管、营”一体化模式。积极与三峡集团对接,带动社会力量共同推进生态修复和环境保护建设。采取“以奖代补”的方式推动沿江化工企业“关改搬转”。在黄柏河、香溪河等流域探索建立横向生态补偿机制,推进

生态产品市场化。

四是强化科技支撑,破解创新驱动难题。引进专家咨询团队,全过程跟进工程试点实施,做好过程指导和技术把关,为工程方案的科学规划、工程项目的科学设计、工程绩效的科学评估提供全面专业的技术保障。针对流域水环境治理、矿山治理修复等技术方法,采用产学研用协同的方式,申报纳入国家和湖北省重大科技项目,相关成果应用到试点项目中,推动科研与实践紧密结合。

五是用好考核指挥棒,破解绩效考评难题。落实《湖北省长江三峡地区山水林田湖草生态保护修复工程试点绩效管理办

## 水生态环境保护“十四五”思路与重点

## 专栏征稿启事

近年来,我国水生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。进入“十四五”时期,各地将以水生态环境保护为核心,统筹水资源、水生态、水环境等流域要素,巩固深化碧水保卫战成果,编制实施重点流域水生态环境保护“十四五”规划,积极推进美丽河湖保护与建设。

为帮助读者更加深刻理解“十四五”水生态环境保护工作,宣传解读水生态环境保护“十四五”思路与重点,本版设置专栏开展征稿。

征稿内容包括但不限于重点流域水生态环境保护“十四

五”规划、黄河流域生态环境保护规划、地方水生态环境保护规划编制试点经验等。来稿将择优在“水生态环境保护”“十四五”思路与重点”专栏刊登,并评出特别奖10名、优秀奖若干。

截稿时间:2021年9月30日  
投稿邮箱:  
zghjbsplb@163.com

注意事项:来稿须为原创首发作品,字数在2000字以内,请注明“十四五”水生态环境保护规划征文”、作者姓名、工作单位、通讯地址、手机号码、身份证号。

联系电话:(010)67118620

## 深化改革,持续提升环评工作效能

——专访北京师范大学环境学院教授李巍

◆本报记者杜宣逸

近年来,生态环境部积极推动环评改革,“简”“放”力度不断增强,营商环境不断优化。对照高质量发展的时代新命题,环评工作如何在优布局、控规模、调结构、促转型等方面进一步发挥作用?本报记者采访了北京师范大学环境学院教授李巍。

## 与时俱进和改革求变是我国环评制度发展完善的一大特点

**中国环境报:**环境影响评价制度与经济建设发展阶段息息相关,对此您怎么看?

**李巍:**现行环评法开宗明义,环评制度是协调社会经济发展和环境保护的重要制度工具。国外的环评发展和实践历史也表明,环评制度不可能脱离经济社会发展水平和阶段而存在。首先,环评的对象包括发展政策、规划、工程项目等,本身就是一定经济社会发展阶段的产物。从单个项目环评到更宏观的战略环评,评价技术从污染物稀释扩散模拟到生命周期分析、大区域跨介质传输分析等,都说明两者紧密相连。其次,人们对生态环境问题的认识也是随着社会经济发展水平不断加深和扩展的。从识别评价常规污染物到预测分析气候变化、生物多样性等复杂问题,从单纯考虑环境污染影响到更系统地分析生态风险、人群健康影响、社会环境影响等,都说明环评的主要任务和作用是伴随社会经济的阶段性发展而不断深化、提高的。第三,不同社会经济阶段赋予生态环境的价值也不一样,导致评价人类行为环境影响的准则和标准也在阶段性地改变。从农业文明到黑色文明再到生态文明,权衡社会、经济、环境等不同利益之间关系的角度和权重明显不同,从征服自然到保护自然再到顺应自然,从肆意攫取、金山银山”用于指导和评价生态环境影响的原则和标准在不断提高。

因此,脱离经济社会发展阶段和背景去研究和环评制度,是极易产生误判和认识误区并导致管理失灵的。应对不同的经济社会发展阶段,环评制度呈现出不同的侧重点、实践应用特色以及管理的刚性和适度灵活性。

作为最大的发展中国家,从上世纪80年代初期改革开放到今天加强生态文明建设,国家社会经济从贫穷落后发展到今天GDP世界第二并成为参与全球治理的大国。在这个过程中,环评制度的主要任务和作用已经从单纯防治建设项目环境污染,加强区域(开发区)环境管理,上升到参与发展与保护综合决策、源头防控环境风险、促进绿色高质量发展的高度。这充分反映了环评制度管理和实践与社会经济发展的阶段性紧密关系,与时俱进和改革求变成为了我国环评制度发展完善的一大特点。目前,针对加快生态环境治理体系现代化的这一重大需求,环评制度迎来了重大发展机遇和挑战。对此,必须通过深化改革将环评管理和实践推进到一个崭新的高度和水平,为生态文明建设和社会经济高质量发展保驾护航。

## 只有把环评工作置于公共和舆论监督下,才能更好地发挥环评的作用和效能

**中国环境报:**有一种说法是“环评制度大家都了解,但其作用还未真正得到重视和发挥”,您是怎么看待这种说法的?

**李巍:**环评工作大多关系到公共利益的保护,并且包括公众参与内容。随着社会对生态环境问题的重视程度不断加强,加之媒体对环评的广泛宣传报道等因素影响,可以说环评制度已经到了众所周知的程度。这本身就是近些年环评制度向公正、公开、高效方向不断改革的一项成果,也是大家希望看到的一个结果。因为生态环境管理部门和专家们

都坚信,只有把环评工作置于公共和舆论监督下,才能更好地发挥环评的作用和效能。

对照发达国家的环评实践经验,再来看我们国家发展和保护面临的严峻形势和复杂问题,可以说环评制度的作用尚未得到充分发挥,环评的一些独特作用并未得到足够的重视。我有这样几点建议。

第一,环评应该成为推进人类命运共同体和绿色一带一路建设的主要工具。我们应充分利用过去40余年积累的环评技术优势和实践经验,将环评打造成为绿色一带一路建设的环境管理工具。一方面,从环保角度指导和规范我国的外贸投资和产能合作计划和项目,规避重大环境风险和不利影响;另一方面,通过示范推广我国先进的环境经验、环保技术、环境标准等,争取更多环境话语权并带动相关环保产业走出去。同时,围绕环评管理和应用开展国际培训、研讨、示范、合作研究等活动,为绿色一带一路建设营造良好的舆论氛围。

第二,将应对气候变化纳入环评体系意义重大。实现碳达峰碳中和目标对于经济快速发展和能源消费仍以煤炭为主的我国而言,是个巨大的挑战,但同时也是一个完成产业升级和实现经济发展绿色转型的重大机遇。发达国家在本世纪初就开始在环评中尝试考虑和分析气候变化影响,并陆续推出了多个技术指南并积累了一些经验,目前在环评特别是战略环评中考虑气候变化因素已经成为一种常见模式。原环境保护部环境影响评价管理司于2009年委托北京师范大学开展了将应对气候变化纳入规划环评体系的国家方案和技术方案研究。近期,生态环境部发布了要求在几个重点行业试点开展碳排放评估的文件,随后重庆、浙江等省份也陆续出台了相应的落实要求和技术指南。这说明从中央到地方都开始重视环评在应对气候变化特别是在推动实现“十四五”规划提出的“减污降碳协同治理”目标方面的作用。

就在环评中系统考虑气候变化因素而言,这些还只能算是起步工作,还主要集中在降低温室气体排放方面,在如何应对气候变化影响方面仍需做更多的研究和实践。特别是面对极端气候频发、影响日趋突出的形势和问题,如最近多个地区和城市出现持续超高强度降水,造成大量财产损失甚至人员伤亡,都说明了在工程项目和规划方案的环评中考虑气候变化影响的重要性和迫切性。通过环评促进减碳固然重要,如何通过环评工作调整设计和优化方案,以便更好地适应气候变化影响、增强工程和规划的气候韧性同样十分重要。

第三,将环评制度拓展为绿色金融的有利工具。当今社会的一大特征就是金融和资本的影响无处不在。人们逐步认识到,金融活动是各种环境影响和大量生态环境问题背后的主要驱动力。按照环境保护的目的和准则规范改革金融活动及其相关政策,已经成为全球范围的共识。比如,“赤道原则”正被越来越多的金融机构所采用,以确保金融活动符合环保要求。我国的生态环境部也会同金融监管机构出台了多个关于鼓励开展绿色信贷、绿色保险的指南和文件。

近些年,我国的绿色金融事业在政府部门的积极倡导和金融业的努力下推动了取得了很大发展,特别是在绿色信贷、绿色债券领域取得了显著成效。但是在将环评应用于绿色金融管理和实践方面尚未形成成熟的应用模式,仍有较大的潜力可控,包括利用环评结果服务信贷审查和信用评级、统筹环评结论与信贷风险评估等来加强风险综合管理、利用环评来引导金融更好地服务产业绿色转型和低碳经济发展等。

## 针对环评制度本身的改革仍有很多硬骨头要啃,还需做更大的努力

**中国环境报:**近年来,环评工作改革进程不断推进,如取消“红顶中介”,全力推动环评机构脱钩等,那么针对目前出现的环评机构缺少监管等环评技术服务领域

的突出问题,应该怎么解决?

**李巍:**我国的环评制度改革总体上已初见成效,取消“红顶中介”、全力推动环评机构脱钩等工作,只是把原本就不应该出现在环评制度体系中的东西清理出去,针对环评制度本身的改革仍有很多硬骨头要啃,还需做更大的努力。

在取消环评机构资质规定后,如何有效地监管环评机构,杜绝刻意造假、乱评价等突出问题正变得十分重要。对于环评机构的监管应从内外两方面来加强。

首先,要在环评机构内部建立起标准化的、完善的环评质量管理体系,覆盖环评工作的所有环节。建议参考ISO9000质量管理体系的做法和经验,可以先由中国环保产业协会环评分会研究制定一个企业级的环评质量管理体系,征求意见和试点完善后正式实施,所有环评机构自愿申请并声明遵守。还应加强环评项目信息公开和工作质量自查自评。鼓励或委托环评机构在接受环评项目委托后,及时对外公开项目信息和环评阶段性成果,并将此与公众参与环节充分衔接。环评机构应对上一年度的环评项目管理和工作质量进行自查自评,并形成自查报告,经机构管理者或授权责任人签字后,递交行业协会和主管部门备案。

其次,继续加强对环评机构的外部监管,加快建立覆盖全国的环评机构和信用等级向社会公开,并接受金融机构、监管部门、业主单位等环评机构主要利益相关方的查询。同时,必须加强奖惩劣劣、教育和引导环评市场良性发展,杜绝“劣币驱逐良币”的现象发生。充分发挥环评行业协会的作用,通过组织培训、交流、展览等活动主动引导环评市场向质量和效益双赢的方向发展。定期开展优秀环评机构评选和良好环评实践案例征集,并将结果对外发布,通过公共和舆论监督引导环评市场良性发展。同时,对于存在恶意低价竞争、践踏环评质量底线、被合理投诉且不改正等破坏环评市场行为的环评机构,通过行业协会进行查证和公开谴责并纳入不良信用记录,性质或影响恶劣的由主管部门进行处罚。

总之,只有加强教育引导,推动内外兼修、加大奖优罚劣和舆论监督力度,多措并举才能更好地预防和解决环评服务领域出现的诸多问题和不正常现象。

## 以提高环评有效性为主要目的,聚焦环评管理和实践两方面的突出问题深化改革

**中国环境报:**您认为下一步环评制度的改革应聚焦在哪些方面?

**李巍:**目前环评制度改革正进入真正的攻坚期,应在进一步明确环评制度定位和重大应用需求的基础上,以提高环评有效性为主要目的,聚焦环评管理和实践两方面的突出问题、短板和弱项,进一步深化改革。

第一,建议加快环评法的修订和完善,为深化环评制度改革指明方向。目前环评法规建设已滞后于环评改革进程,使得许多改革工作缺乏法律依据和方向性的指导,包括战略环评和政策环境影响分析的法律地位和重点,环评与“三线一单”管理要求的关系,在环评中考虑应对气候变化、保护生物多样性等复杂问题或因素的具体要求,战略环评、规划环评、建设项目环评等的衔接互动及程序性规定等。这些涉及到具体法律规定的问题已经影响到了环评制度改革的深化和推进,必须抓紧解决。

第二,加强环评制度体系与“三线一单”的协调应用,完善相关制度性规定。“三线一单”是与国土空间规划管理相适配的,是通过分区、分级、分类精细化管控实现生态环境持续改善目标的新手段。目前“三线一单”编制和试点应用工作已经全面铺开,先行开展工作的长江流域许多省份已将“三线一单”写入了地方生态环境保护法规,其中一些省、市包

括四川、重庆、浙江等还出台了要求在环评中应用“三线一单”成果的文件。但是如何系统地协调环评与“三线一单”的关系,充分发挥两者的优势和合力,还缺乏实践经验和制度性的规定。对此,应加大试点应用的力量和相关研究工作,不断发现问题、解决问题和总结先进经验,将“三线一单”精细化管控和强化准入的精髓融入环评制度体系,更好地推动环评成果的落地应用,进一步提高环评工作的有效性。

第三,继续发挥区域、流域战略环评的作用,推动产业绿色转型和经济高质量发展。2007年规划环评条例颁布实施以来,生态环境部组织开展了多轮大区域发展战略环评,充分发挥了战略环评“保底线、优布局、控规模、严准入、促安全”的绿色发展调控效能和重大生态环境风险防范作用,为国家重大发展战略科学决策和加强区域生态环境管理提供了有力支撑。但是,战略环评在现行法规和管理制度中缺乏明确支撑,而国土空间规划环评亦不能取代大区域战略环评的作用。建议尽快从法规和制度上明确战略环评的地位和作用,同时将其应用拓展至流域发展战略领域,重点围绕黄河流域生态保护 and 高质量发展战略开展环评工作,为黄河流域资源型经济绿色转型指明方向、设计路径,以加强流域生态保护设定目标并优化方案,为推动流域高质量发展提出对策并形成有针对性的建议。

第四,将应对气候变化纳入环评工作,进一步完善环评制度和技术体系。如何在环评工作中科学、合理地分析和评价气候变化因素及其影响,对于环评制度改革来说是一个重要的机遇和挑战。尽管管理部门和专家学者们已经认识到了环评制度在推动实现碳达峰碳中和目标和减污降碳协同治理方面的潜在作用,但相关管理规定和关键技术方法仍显欠缺。对于气候变化因素纳入环评体系的模式,是嵌入式还是补充式,目前还在争论;而关于评什么、怎么评、如何用等关键问题,更是需要深入研究和探讨。就如同有专家预测碳达峰碳中和目标将给我国经济发展带来革命性变革一样,我认为气候变化问题带给现行环评制度的挑战也将是非常深刻的,从管理重点、技术手段到评价模式、重点任务,再到评价结论和管理应用大多存在空白,亟待研究建立和示范应用。

## 是否能够实现对公共生态环境利益的最大程度保护,是衡量环评效果的根本性原则

**中国环境报:**近年来环评工作公众参与与实际效果如何?您认为应该如何解决项目环境影响公众感受和专家结论差距大的问题?

**李巍:**近年来,环评中公众参与的水平 and 效果都有较大的提升,这与管理部门强调、社会舆论关注、环评机构重视、公众意愿增强密切相关。其中,环境管理部门出台了暂行办法,提高要求的同时进一步规范了环评中的公众参与行为。媒体监督也发挥了很大作用,从不同侧面报道了多个典型案例,引发了广泛的社会关注。受多重因素特别是环评报告书技术审查要点的直接影响,环评机构也更加重视公众意见调查工作,并注意保存公众意见调查记录供管理部门抽检。随着环境意识的提高,公众参与环评更加积极,开始主动表达意见和建议。这些都使得环评公众参与较以往有很大改善。

关于公众对项目环境影响感受和专家评价结论之间差距较大的问题,应从几个方面来分析和解决。

首先,要解决环境影响分析评价结论表达和解释的大众化或通俗化问题。项目环境影响主要是通过专业技术方法分析、预测和评价得到,结论大多采用专业术语来表达,以便通过专家评审,但是这些专业性的东西大多数公众理解起来很困难,因此极易造成不理解,误解甚至引发对评价结果和结论的质疑。学习国外经

验,环评机构有必要将环境影响报告书和重要评价结果制作成满足不同对象需求的版本,比如技术版给专家审查用,报纸版给管理部门审核用,大众版则用于公众参与;其中一些重要评价结果和结论可以采用图片、图像再加上便于理解的文字说明来表达。

其次,评价机构应该牢记环评是为保护公共利益服务的,是为广大人民群众服务的宗旨,要把公众参与视为与受影响公众等利益相关方充分沟通并达成共识的一个过程,而不是一次简单的公告、调查和会议。这个沟通和解释并寻求共识的过程,可能需要重复多次并贯穿整个环评工作,越是复杂的问题和影响越是需要不厌其烦的沟通和解释。

第三,环评人员(工程师)不应该在公众参与中有所谓的专业优越感。相对于仅获取公众的意见和看法,能够与公众对关键环境问题和影响达成共识甚至形成新的替代方案,才是环评公众参与的要义和价值体现。

**中国环境报:**您认为环评所能实现的最好的效果应该是什么样子的?

**李巍:**环评的最佳效果就是能够及早介入到开发方案设计和决策过程中,分析评价各种替代方案的潜在生态环境影响和风险,并与发展所带来的社会经济利益进行充分权衡,以此寻找到优化方案,提出必要的生态环境风险防控、不良环境影响最小化和生态补偿措施,形成跟踪监测和环境管理计划,实现对公共利益的最大程度预防性保护。这其中,是否能够实现对公共生态环境利益的最大程度保护,是衡量环评效果的根本性原则。需要满足5个基本要素,即符合法定程序、数据信息翔实、满足技术规范、结果结论可信、利益相关方接受。

## 任何要求和改变都不得触碰和突破环评的质量底线,合规和质量是环评工作的红线

**中国环境报:**近年来,各地查处了不少环评弄虚作假的案例,一些编制单位和人员甚至采用“抄作业”的方式编制环评报告。有人认为,这与推进“放管服”改革、环评审批时间大大缩短有关,您如何看待这个问题?对解决这类问题您有什么建议?

**李巍:**这个问题涉及到环评机构和环评工程师的职业道德和职业道德底线,容不得任何借口、变通和所谓的“理解”。任何要求和改变都不得触碰和突破环评的质量底线,合规和质量是环评工作的红线。而弄虚作假、“抄作业”等行为侵犯了环评的红线,必须严惩。根据新修订的刑法修正案,这些行为可能已经涉嫌犯罪,绝对是要不得的。

“放管服”改革的主要目的是要提高整体工作效率,环评审批时间缩短是经过反复研究和论证,认为合理可行才做出的改革决策。这并不意味着可以降低对环评工作质量要求,反而实际上对环评工作的质量提出了更高的要求。因为只有环评工作质量高,环评审批时间才能真正缩短。如果每个行业都拿工作时间为借口,肆意放松要求,简化工作任务、损害工作质量,那么伤害的不仅是环评行业,而是整个国家社会经济运行的基础,绝对要不得。

只有质量和速度并重才能更好地实现“放管服”目标,只有速度没有质量的环评是要不得的。环评机构和工程师必须严守质量红线。内部可以通过优化整合资源提高工作效率,在必要的情况下也可以联合其他环评机构和独立专家一起开展环评工作,合理地加快环评工作进度。对外可以跟业主方加强沟通,告知其关于环评工作程序和质的法律规定和管理要求,强调确保质量对于环评报告能否顺利通过专家评审和管理部门审批的重要性,否则可能“欲速则不达”,还可能受到行政处罚甚至刑事追究,导致项目前期工作拖延甚至失败。