

以政策环评推动环境治理体系和治理能力现代化

耿海清

开展政策环评对于环境治理体系和治理能力现代化具有重要意义

开展政策环评有利于从决策源头落实生态文明建设要求。决策科学化是国家治理体系和治理能力现代化的重要体现,从决策源头预防重大资源环境问题则是决策科学化的重要保障,也是构建现代环境治理体系的重要着力点。开展政策环评,可以在决策方案形成伊始就纳入生态文明建设要求,有效预防环境风险,最大限度减少政策实施的环境代价。过去我国曾多次发生因政策制定对资源环境问题考虑不足而导致的重大问题,付出了很大代价,开展政策环评可有效减少此类问题的发生。

开展政策环评有利于加强信息公开和公众参与。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》开展政策环评,可以将环境影响分析技术指南(试行)》,提出了开展政策环评的一般性技术框架,随后2021年首次在全国范围内组织开展了政策环评试点工作。第一批共设立12个正式试点和5个储备试点,对政策环评的组织机制、决策参与机制、技术方法等进行了探索,取得了一定成效。然而从总体来看,政策环评在我国仍处于起步阶段,急需进一步加强探索,夯实基础,为纳入政策制定程序做好准备。

自20世纪90年代中期以来,党中央、国务院多次发文对政策环评工作提出要求。2015年实施的《环境保护法》、2019年国务院颁布的《重大行政决策程序暂行条例》等,夯实了我国开展政策环评的法规基础。2020年,生态环境部发布《经济、技术政策生态环境影响分析技术指南(试行)》,提出了开展政策环评的一般性技术框架,随后2021年首次在全国范围内组织开展了政策环评试点工作。第一批共设立12个正式试点和5个储备试点,对政策环评的组织机制、决策参与机制、技术方法等进行了探索,取得了一定成效。然而从总体来看,政策环评在我国仍处于起步阶段,急需进一步加强探索,夯实基础,为纳入政策制定程序做好准备。

开展政策环评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仅限于对环境有影响的建设项目和“一地三城十专项”规划,尚未涵盖各类政策。事实上

政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。如果能将政策纳入环境影响评价对象范围,则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。

开展政策环评需要明确的关键事项

开展政策环评,需要明确以下关键事项。

政策环评的形式。从国际国内相关实践来看,政策环评的形式主要有3种:第一种以欧盟为代表,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,环境影响评估结果是多方案比选的重要依据。第二种以美国为代表,单独对政策开展环境影响评价,属于环境影响评价制度在政策层面的应用,英国、荷兰、日本等也采取此种模式。第三种以中国香港为代表,即同时开展上述两类评价,香港特区政府1996年针对《香港2030规划远景与策略》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。对于我国内地而言,政策环评尚处于起步阶段,目前宜采取简单易行的方式,建议可效仿欧盟模式,将环境影响评价作为政策评估的有机组成部分,同时评估内容应简单明了、易于操作。

政策环评的对象。在内容上,建议将需要开展环境影响评价的对象确定为行政机构制定的决策,包括行政法规、部门和地方政府规章、规范性文件、未纳入《环评法》“一地三城十专项”的规划、技术性标准等;在类型上,应该是涉及区域开发和建设行为的经济政策和技术政策;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行政决策。最终确定的评估对象应该是实施后可能对生态环境产生显著影响的环境影响评价对象,对此需要建立规范的筛选程序。

政策环评的重点。综合《国务院关于加强法治政府建设的意见》(国发〔2010〕33号)和《重大行政决策程序暂行条例》等要求,结合重大决策可能产生的环境风险,建议开展政策环评时考虑以下几个方面:一是要与社会、经济影响统筹考虑;二是要分析预测决策实施可能造成的资源消耗和环境影响;三是要分析环境效益,或者进行成本一效益分析;四是要把环境风险作为重点;五是要听取社会公众和利益相关方的意见。

政策环评的组织。国际上此类工作一般由政府制定部门牵头,联合相关部门一道开展;对于政策环评报告的质量,一般会有专门机构进行把关。建议我国推进此类工作时,主体责任也应由政策制定部门承担,对于技术把关工作,既可由各级生态环境部门承担,也可由国务院和地方政府指定的专门机构负责。同时,参考国际经验,政策环评应加大公众参与力度,充分满足公众的知情权与参与权。

推进政策环评的近期工作建议

推进政策环评,笔者认为近期可做好以下几方面工作。

加强案例研究。由于相关法规缺乏实施细则,需要大力推动案例研究,发挥示范带动作用。一是针对社会关注度较高、资源环境影响突出的政策开展政策环评示范案例研究;二是各级生态环境部门应主动对接其他重要的政

策制定部门,主动为其开展政策环评,将政策环评作为参与政策制定的重要抓手;三是可以在生态环境部门内部率先垂范,针对重要的环境经济技术政策开展政策环评。

夯实技术规范。我国的行政决策种类繁多,内容差异较大,决策程序也不相同。因此,针对不同政策应采取不同的环境影响评估模式。由于此项工作在我国尚处于起步阶段,生态环境部门应主动承担起政策环评规范的制订工作,发挥引导作用。一是研究提出政策环评对象的筛选程序或机制;二是提出政策环评的总体框架、工作程序和技术路线供其他部门参考;三是可以为其他部门开展政策环评工作推荐科学适用的技术方法。

加强宣传普及。要将此项工作真正纳入决策程序需要更加坚实的法规基础,特别是在操作层面需要具体的实施机制。对此,一是争取将政策环评纳入环境影响评价法;二是尽快出台实施细则,对政策环评的主体、范围、标准、时限、审查等做出更加明确的规定,同时需要说明政策环评是单独开展还是纳入政策评估一道开展。

加强宣传普及。社会关注度不高和缺乏舆论压力也是我国政策环评工作滞后的一个重要原因。对此,建议进一步加强宣传普及。一是及时曝光那些因决策失误造成重大资源环境问题的案例,提升政策制定部门开展政策环评的自觉性;二是宣传国外的成功经验和基本做法;三是通过研讨、培训等多种手段,使政府工作人员、专家学者等充分认识此项工作的必要性和重大意义,争取更多社会共识。

作者单位:生态环境部环境工程评估中心



政策环评是指在政策制定过程中同步开展,对政策方案实施后可能造成的资源环境影响进行的预测性评估,目的在于从决策源头防范环境风险,减轻不良影响。与规划环评和建设项目环评相比,政策环评的源头预防作用更加明显,更能起到统领全局和协调各方的作用。早在20世纪80年代初,西方国家就陆续在政策制定过程中引入政策环评机制,比较有代表性的有OECD(经合组织)国家的规制影响评估、欧盟的影响评估等。

自20世纪90年代中期以来,党中央、国务院多次发文对政策环评工作提出要求。2015年实施的《环境保护法》、2019年国务院颁布的《重大行政决策程序暂行条例》等,夯实了我国开展政策环评的法规基础。2020年,生态环境部发布《经济、技术政策生态环境影响分析技术指南(试行)》,提出了开展政策环评的一般性技术框架,随后2021年首次在全国范围内组织开展了政策环评试点工作。第一批共设立12个正式试点和5个储备试点,对政策环评的组织机制、决策参与机制、技术方法等进行了探索,取得了一定成效。然而从总体来看,政策环评在我国仍处于起步阶段,急需进一步加强探索,夯实基础,为纳入政策制定程序做好准备。

紧盯要素强保障 蓄势赋能促发展

山东省济南市生态环境局章丘分局 付金华



今年以来,山东省济南市生态环境局章丘分局深入贯彻落实“项目突破年”重点工作要求,牢固树立服务意识、发展意识,把强化污染减排环境容量和深化环境要素保障优质服务有机结合,在履行排污许可审批和管理职能时“踩油门”,在提速增效和主动帮扶上“加速跑”,全力推进生态环境高水平保护和绿色低碳高质量发展。

以一流的境界谋服务,当好服务企业“店小二”。全面实行排污许可可证核发“全程网办”、联审联办、邮寄送达,让办企业“云审批”“零跑腿”。通过短信、微信、电话等多种方式提供“零见面”服务,提醒企业及时延续变更排污许可证,通过预警信息的推送,解决了持证单位的后顾之忧,避免违法被高额罚款。推行排污许可电子证照,真正实现便利企业、服务经济社会发展“零距离”。

建立“要素跟着项目走”机制,全力保障项目建设所需污染指标。全方位多渠道深入挖掘替代源,从污染源深度治理、产业结构调整、源头替代等多方面寻找污染物替代指标,建立“污染指标库”,全力保障新建项目新增污染物的替代指标来源。今年已对50多个建设项目进行了主要污染物排放总量确认,妥善解决了实体经济项目落地遇到的总量指标问题。

强化固定污染源“一证式”监管制度体系,促进企业健康可持续发展。制定《排污许可证审核管理办法》,进一步规范核发工作,现有4792家排污单位实现排污许可证应发尽发或应登记尽登记。开展排污许可清单式执法检查新模式,增强现场执法的规范性、精准性和实效性,进一步提高执法效能和依法行政水平。

◆方焜

“五水共治”是浙江省委、省政府在“八八战略”引领下,基于浙江发展实际和绿色发展需要,审时度势作出的一项重大决策部署,是“两山”理念在浙江省的生动实践。湖州市经过多年攻坚克难和强势推进,“五水共治”工作取得长足进展和显著成效,绘就了“清水入太湖、活水兴百业、秀水绕千村、净水润万家”的动人画卷。连续8年获得浙江省“五水共治”“大禹鼎”,成功创建全国首批水生态文明城市,德清下渚湖水利生态修复入选全国首批美丽河湖优秀案例,持续打响“在湖州看见美丽中国”城市品牌。

一是统筹规划,全力优化水资源。深化河(湖)长制,编制东西苕溪、太湖溇港和大型水库水源涵养区等生态保护规划,严格执行建设项目水资源论证制度,流域和区域取水总量控制在19亿立方米以内。落实最严格水资源管理制度,推动农业节水增效、工业节水减排、生活节水降耗。实施“水效领跑者”引领行动,着力推进实行节水奖励、超计划用水累进加价制度。

为落实好习近平总书记提出的“加强海洋生物资源养护,厚植蓝色牧场”重要指示,进一步加强海洋水产种质资源保护与利用,保障黄渤海原生物种遗传多样性安全,中国(山东)自贸试验区烟台片区(以下简称烟台片区)在全国率先推出“政企社科”四方联动增殖放流新模式,构筑起政府引导、科研支撑、全社会广泛参与的海洋生态“大养护”格局,为维护海洋生物多样性、深耕蓝色牧场奠定良好基础。

一是制定目录清单,完善标准体系,推动“放前”管理标准化。烟台片区涉海科研院所利用海洋资源调查数据进行分析,在全国率先制定了《黄渤海重要野生水生生物资源增殖品种指南》,为育苗单位及社会公众提供清晰明确的指导目录清单。海洋渔业部门、国家及省级水产良种场根据目录确定渔业增殖放流品种结构和规模,于每年6月向社会公布放流品种目录。高标准建设国家海水养殖综合标准化示范区,按照《农业综合标准化工作指

探索与思考

做好水文章 展示湖州“五水共治”新形象

发布《生产用水企业节水指数评价规则》地方标准,创建300余个节水载体,成功创建国家节水型城市,实现国家级节水型社会创建全覆盖。

二是循序渐进,全力改善水环境。近年来,湖州搬迁关闭了太湖沿岸5公里范围内所有工业企业,清除太湖水面和周边水域养殖围网1000余亩。综合运用人工下水摸排、水下无人船拍摄等手段,圆满完成太湖湖岸65.5公里湖岸线、纵深两岸两公里范围内1184个人河排污口“查测溯整”工作,入河排污口监管制度,流域和区域取水总量控制在19亿立方米以内。落实最严格水资源管理制度,推动农业节水增效、工业节水减排、生活节水降耗。实施“水效领跑者”引领行动,着力推进实行节水奖励、超计划用水累进加价制度。

三是优建善管,全力修复水生态。坚持“水清、河畅、岸绿、景美”目标,打通“断头河”“堵头浜”,全域推动水生态修复示范,全面开展水生态健康体检,保护水生生物多样性。推进“一区一城一河”为重点,打造“十溪明珠”“百溪千湖”等6个特色样板,累计投资近20亿元。发布《湖州市河湖水生态系统保护与修复管理导则》,高标准打造100条生态示范河道,累计建成生态缓冲带62公里,构筑南太湖“生态长城”,湖岸线种植芦苇面积达39.32万平方米,德清蠡

山溪创建成为全国示范河湖。

开展“五水共治”工作以来,湖州以治水为突破口,打好转型升级组合拳,努力走出一条生态美、产业绿、百姓富的可持续发展路子。2022年,入太湖水质稳定保持Ⅲ类及以上,涉水污染举报数量同比下降29%。打造了安吉黄浦江源、长兴太湖风光等19条美丽乡村示范带,吴兴西山漾通过治理成为国家生态湿地公园,太湖旅游度假区创建为国家级旅游景区,打响“湖光秋色·度假之州”旅游目的地品牌。以治水为突破口,湖州倒逼企业转型升级,助推产业绿色发展,淘汰落后产能涉及企业1503家;实施“幸福河湖”工程,实现81条河道由“景美河”向“惠民河”迭代升级,生态环境公众满意度由61.13%跃升至2021年的87.24%。

作者单位:中共湖州市委党校

综合规划与政策典型案例 | 自由贸易试验区(29)

多方联动构筑海洋生物资源“大养护”格局

南)要求,收集340项国家和地方标准,为科学育苗、有效增殖提供标准化的养殖示范规程,搭建育苗养殖标准体系。此项举措推行后,实现了放流重心由“大宗经济物种”向“生态环境需要的系统物种”的精准转移,大幅改善水生生物群落结构,渔业生物的资源量和多样性趋于稳定,生态链明显恢复,有效推动重点区域生物多样性修复增加15%以上、高营养层级生物资源量增加30%以上。

二是搭建云上平台,完善驯化体系,推动“放中”实施规范化。坚持对社会化增殖放流资金高效化引导应用,在全国率先出台《渔业资源增殖放流社会资金募集管理规定》,对社会多元化资金投入进行集中管理,统一使用、开源节流,提高社会资金

使用效率。创新运用山东省云和放鱼平台、烟台一手通资讯平台、微信公众号等,广泛发动社会力量,组织社会公众通过线上统一认购、线下独立打包、指定地点、集中放流的方式参与社会公益事业,增加社会参与度和增殖放流放流量,有效规避了因社会无序放生对生态链的破坏。在全国率先编制《水生生物资源增殖放流野生驯化方案》,指导企业对工厂化繁育的苗种进行科学、规范的野生环境生存能力驯化,提高增殖放流品种放归大海后对自然条件的适应性。

生态环境部综合司供稿

◆本报见习记者方琬爽

交通运输行业是我国减排降碳协同增效的重点领域。其中,以卡车为载体的公路运输占据我国货运的主导地位,是交通行业减排降碳的主要阵地。如何加速卡车绿色低碳转型,成为各方关注的重要议题。

日前,亚洲清洁空气中心、清华大学环境学院和新能源汽车国家大数据联盟发布了《绿卡榜:中国卡车减污降碳进展研究》,认为目前我国卡车行业减污降碳已取得阶段性成效,但距离零排放仍任重道远。

柴油货车污染攻坚成效显著,“国六”落地与监管强化发挥重要作用

柴油货车污染治理攻坚战实施以来,我国构建起更加完善的“车一油一路”一体化的排放控制体系,卡车污染控制卓有成效。

报告数据显示,2019—2021年,我国卡车保有量增长了近20%,但PM和NOx排放量下降了6.5%和7.5%,在卡车快速增长的同时实现了污染物排放量的显著下降。

新车标准升级是柴油卡车污染源减排的重要手段。报告结合环保年检、跟车测试等多源数据,发现国六柴油卡车减排效果显著,NOx排放浓度比国五车低56%—73%。加强对新车生产和市场销售环节的执法检查,则可以进一步保证排放标准升级的减排效力。

此外,我国建立的在用车全过程排放监管体系,同样有效推动了柴油卡车NOx排放的持续改善。“以使用时间同为两年的柴油卡车为例,2018年以后注册登记的国五柴油卡车,与2018年以前的相比,环保年检中NOx的排放浓度下降比例能达到10%以上。”亚洲清洁空气中心交通项目主任成慧慧举例说道。

推进卡车深度节能减排 亟待升级限值,强化监管释放更大减排空间

2022年11月,第二阶段柴油货车污染治理攻坚战行动方案发布,设定了多项清晰的减排攻坚目标,传统燃料卡车的减排潜力急需深入挖掘。

“我国应加快下一阶段排放标准的研究和准备工作,推动多污染物在全工况下深度减排的同时,纳入温室气体排放限值,实现燃油卡车大气污染物和温室气体的协同管控。”清华大学环境学院教授吴焯表示。

标准在引领行业节能减排技术的研发和产业推广应用方面发挥着重要作用。现阶段,我国主要依靠加严新车燃料经济性标准推动柴油卡车降碳。报告发现,当前部分车型公告油耗已优于征求意见稿中的第四阶段限值,因此可以考虑对标行业先进水平来设置限值目标,更大力度地推动柴油卡车降碳。

另外,持续强化在用车排放管控,加强高污染车辆闭环监管将进一步释放柴油卡车的减排空间。环保年检是排放检验和维修保养制度第一个环节,是目前筛选高排放车辆的重要手段。研究发现,现阶段实施的限值a对支撑当前柴油卡车进一步减排的效力有限,需尽快实施限值b,推动更高比例的高排放柴油卡车维护保养和淘汰更新。

“如果将限值b下标国四柴油卡车淘汰更新为国六或纯电动车型,2021年柴油卡车的NOx排放总量将减少5.3%—9.7%。”成慧慧指出。这将有效助力第二阶段柴油货车污染治理攻坚战“2025年NOx总量减排12%”的目标达成。

而在实施限值b的同时,各地也可以配套国四柴油车淘汰方案与补贴政策,加大新能源车购置和运营的优惠力度,从而发挥政策协同合力效果。“完善在用车监管体系,不仅要提标,还要提升多源数据联合监管的能力,推动高污染车辆的闭环监管和淘汰更新。”成慧慧说,“例如充分利用环保年检、OBD远程在线监控、遥感监测、跟车等多源数据的监管能力和执法应用等。”

加速卡车新能源替代,需提升场景适应性与能源清洁度

进入“十四五”,我国新能源车发展驶入“快车道”,以纯电动、氢燃料电池为主要技术路线的新能源卡车发展成绩斐然。

在新能源卡车快速发展的背后,政策利好和技术发展发挥了关键的驱动作用。2020—2022年,新能源重卡销量增长了7.7倍,渗透率由0.2%增长

卡车行业减污降碳进行时,加速转型路在何方?

学术报告厅

至7.8%。这一方面来自换电技术、快充技术以及氢燃料电池技术的发展和推动,另一方面则得益于政策的规划、引导和支持。

但整体来说,新能源卡车推广还处于早期阶段,新能源车在卡车保有量中的占比也不足1%。要加速新能源车推广,就需要在电池能量密度技术、补能技术、基础设施等方面加快步伐。

场景适应性是新能源车未来快速发展的制约因素,关键在于新能源重卡对长途运输、开放场景运输需求的适应性。“新能源重卡的发展对于新能源卡车的规模化应用十分关键,而换电重卡的发展在补能效率和运输效率等方面都具备较大优势,发展换电重卡是拓宽应用场景的重要创新,但目前仍需要标准、规范等尽快落地,加强推广力度。”新能源汽车国家大数据联盟执行秘书长李阳说。

报告建议,在新能源卡车的推广应用上,政府部门需进一步完善政策框架。同时,加快基础设施布局,建立具有示范效应的绿色货运通道,并持续推进技术研发与创新。“在卡车能源替代的进程中,上游能源生产、供应等环节的清洁低碳水平决定了卡车能源替代的碳减排优势大小,卡车行业也需要和电池、能源等行业做到碳减排协同,以最优能源路径实现卡车行业‘双碳’目标。”清华大学环境学院副教授张少君说。

此外,卡车生产企业是排放达标的责任主体,联结着产业链上下游的绿色低碳转型。报告建议,车企积极布局,生产更环保低碳的卡车,提升绿色竞争力。同时,用车企业、运输企业、卡车司机在购买卡车时,优先选择新能源卡车或更清洁的国六车型。

“面向未来趋严的法规标准和能源转型的必然趋势,‘趋绿’已成为卡车企业增强品牌和产品竞争力的必要因素。”成慧慧说。