

当前建设项目环评文件审批带来的问题与对策

王鹏^{1,2} 夏冬前³

1. 泰州市海陵生态环境局, 中国·江苏 泰州 225300

2. 泰州市生态环境监测站, 中国·江苏 泰州 225300

3. 泰州市泰兴生态环境监测站, 中国·江苏 泰兴 225400

摘要: 本文分析了“放管服”改革后, 存在的建设项目审批以及后期项目建设运营过程中的环境管理问题, 阐述了问题产生的原因, 针对性地提出了相应的对策和建议, 既满足相关生态环境法律法规中对环评管理的规定, 又满足了当前地方政府环保服务的要求, 可供审批部门和执法部门参考。

关键词: 放管服; 环境管理; 审批; 对策; 建议; 环评

Problems and Countermeasures Brought about by the Approval of Eia Documents of Current Construction Projects

Peng Wang^{1,2} Dongqian Xia³

1. Taizhou Hailing Ecological Environment Bureau, Taizhou, Jiangsu, 225300, China

2. Taizhou Ecological Environment Monitoring Station, Taizhou, Jiangsu, 225300, China

3. Taizhou Taixing Ecological Environment Monitoring Station, Taixing, Jiangsu, 225400, China

Abstract: This paper analyzes the “pipes”, the reform of construction project examination and approval and the late environmental management problems in the process of project construction operation, expounds the cause of the problem, targeted put forward the corresponding countermeasures and suggestions, both meet the relevant ecological environment laws and regulations of eia management, and meet the requirements of the current local government environmental protection service, available for examination and approval department and law enforcement reference.

Keywords: administration and service; environmental management; approval; countermeasures; suggestions; environmental assessment

1 引言

近年来, 随着经济进入高质量发展阶段, 为适应经济发展的需求, 国家深入开展“放管服”改革^[1], 为优化营商环境, 国家修订了《中华人民共和国环境影响评价法》《建设项目环境管理条例》, 修编了《建设项目环境影响评价分类管理名录》, 对建设项目环境影响评价等级进行了合理化的分类, 降低了一些建设项目环评等级, 简化环境文件编制, 节约环评费用, 减少环评文件的审批时间, 推动建设项目快速落地, 促进经济高质量发展^[2-3]。简单地说, 建设项目环评工作是对建设项目污染物的产生、处理措施及排放对环境影响的预测评估活动, 中国环评制度是经济建设和环境保护协同发展的产物, 对源头防治污染起到重大作用。环评文件有法律法规(环评法、建设项目环境管理条例)和各类环评技术导则约束, 有环评工程师编制、环评专家评审把关, 更有行政主管部门的审核, 经严格审批程序许可的环评文件成为了法律文件, 是生态环境执法的重要依据。本文阐述了环评与审批的变化趋势, 分析了建设项目环评审批以及后期项目建设运营过程中, 存在一些问题和矛盾, 给出了具体措施

和相关建议, 可供审批部门和执法部门参考。

2 深化“放管服”改革后, 环评与审批的变化趋势

随着时代发展, 建设项目环境影响评价分类管理目录也在不断优化, 共历经 7 个阶段: 1999 年 4 月 19 日《环发[1999] 99 号试行》、2003 年 1 月 1 日国家环保总局令第 14 号正式发布、2008 年 10 月 1 日环境保护部令第 2 号第一次修订、2015 年 6 月 1 日环境保护部令第 33 号第二次修订、2017 年 9 月 1 日环境保护部令第 44 号第三次修订、2018 年 4 月 28 日生态环境部令第 1 号第四次修订、2020 年 11 月 30 日生态环境部令第 16 号第五次修订, 即《建设项目环境影响评价分类管理名录(2021 年版)》(以下简称《名录》)^[4]。2021 年版《名录》修订具有重要意义, 充分与《国民经济行业分类》^[5]衔接, 提高了《名录》的科学性和可操作性, 是落实“放管服”改革、优化营商环境的要求。《名录》较之前名录发生重大变化, 有收有放, 对环境影响大的行业实行严格把关, 而对食品加工制造、仓储等行业实行了简化, 降低部分项目环评等级 51 项, 引入“工业建筑”概念, 取

消环评登记表 40 项, 收严项目等级仅 10 项目, 《名录》未作规定的项目, 不纳入环评项目管理, 即《名录》之外“无审批”。根据统计涉及环评要求变动的项目类别超过 80%, 涉及简化的项目类别约占 60%, 需报批的报告书、报告表数量约减少 10% 以上, 登记表数量约减少 40% 以上, 更多是增加了豁免项目(免于环评与审批的项目)。总体上讲, 环评《名录》精简了, 环评报告编制简化了, 一个地区要求编制环评文件和环评审批的工作总量减少了, 市场活力也显现出来了。而单位环评资质的取消, 更是增加了环评服务单位的数量, 活跃了环评服务市场。

3 环评审批存在的问题及原因分析

3.1 豁免项目与执法监管的矛盾

环评项目类别的减少以及环评文件编制的简化, 是“放管服”改革的必然要求, 也是优化营商环境的重要举措。环评文件的简化以及大量简单项目的环评豁免(如餐饮、汽修、年使用涂料 10 吨以下的工业项目)属于环评文件豁免项目^[6], 造成环境执法缺乏环评文件监管依据, 尤其是豁免项目是否需要建设污染防治设施、污染物排放执行标准上存在争议, 造成建设项目没有环评审批文件作为建设依据, 对于一些地区环境质量中大气污染物超标的管理、对环评豁免项目的环境统计管理与污染物治理缺乏资料和依据, 在执法监管和环境管理上都会造成“盲区”^[7]。

3.2 审批效率和环评质量的矛盾

环评质量是环评工作的生命线, 环评文件质量关键在编制人员。“放管服”改革, 意在提高服务效率, 在简化手续办理的同时, 还要求提高审批效率, 缩短审批时间。而提高效率、缩短时间, 既体现在环评文件编制时间、编制质量上, 也体现在环评文件审批上。一方面, 环评文件的编制和审批需要一定的时间, 由于环评市场化, 追求经济效益是环评中介结构的主要目的, 也是生存支撑。环评单位与项目建设方是合同服务关系, 环评单位和编制人员受制于建设方, 为了达到建设方时间进度和编制要求, 环评单位采取减少或者取消现场调查工作的方式压缩时间, 编制的环评报告存在漏评错评、照搬照抄、弄虚作假现象, 审核难以通过, 反而影响审批进度^[8]。另一方面, 环评工程师是环评报告编制的专业人员, 缺少环评工程师编制的报告质量可想而知, 但环评单位资质取消后, 环评单位如雨后春笋般涌现, 原来通过生态环境部门管理的环评人员资质、环评单位资质的体系被打破, 地方生态环境部门需要直接对环评单位和编制人员进行监管, 然而考核制度和监管体系尚未完善^[9]。一些无环评工程师、无固定办公场所、没有完善的质量控制体系的环评公司钻漏洞, 加上少数环评工程师售卖资质, “拿钱就签字”, 经常上演“劣币驱逐良币”现象。而且由于注册环评单位没有门槛, 一个环评单位可以注册几个“马甲”, 被列入失信名单或者受到严重处罚后, 可以无缝切换到“马甲”单位

继续承揽业务。还有一方面在审批环节, 基层生态环保部门人手短缺, 环评审批人员更少, 往往仅 1~2 人, 加上轮岗、晋升等因素, 新进人员对专业性较高的环评审批有个适应的过程, 这些都会影响审批效率。在不断压缩审批时间的前提下, 审批人员难以做到认真细致的审核每一本报告, 即使通过专家评审会环评文件, 在事后的专项检查中也存在重大环境问题和基础知识错误问题。而根据权责对等原则, 一个专家的评审费用是 800~1000 元, 想要专家负重大责任, 也不对等; 同时也没有法律规定专家进行咨询服务的权利与义务及需要承担的责任, 专家是将掌握的知识贡献出来, 为主管部门所采纳。如某地要求评审专家出具税票才能领取评审专家费, 出现了请不到评审专家的现象^[10]。

3.3 规划变动与企业发展的矛盾

土地规划是指一定范围内, 按照经济发展的前景和需要, 对土地的合理使用作出的长期安排, 商住用地、工业用地、仓储用地等指标分配与区域经济发展是相适应的, 随着国土空间规划不断优化, 功能划分日益明确, 工业用地集中连片开发, 从宏观上能够起到调整产业结构、调整工业布局的作用, 但规划的调整对于一些乡镇企业、村居企业却是“灭顶之灾”。江苏民营企业遍地开花, 几乎每个镇村都会设置小型工业集中区, 工业集中区内的企业解决了一大批留守人员的就业问题, 是镇村脱贫致富的“主力军”。这些小型工业集中区内的企业办理了相关手续存活下来, 虽然项目经过了审批, 但企业后续发展存在问题。由于规划调整或原本没有规划的镇村工业区内企业将面临无法技改、无法转型的窘境, 一旦企业原有产品失去市场, 企业就只能走向“灭亡”。

3.4 环评预期效益与现实法律效益的矛盾

建设项目“环评活动”是对建设项目在建设、运营过程中对污染物产生、治理、排放情况以及对环境影响进行的预测评估活动, 是一个依据科学和法律规定进行的预测环节。既然是预测评估, 肯定与现实存在差异, 但要保持预测评估的可信性, 这种可信性是审批、建设决策的总体依据。但多数建设项目产生了环评与建设后的实际差异, 因而产生了重大变动与一般变动。环评文件作为重要的执法依据有一定的科学性, 但完全按照环评文件进行执法, 缺乏科学的严谨性, 评估预测内容受编制环评文件时政策、法律、科学、规划、政治等因素限制, 是参考而不是真实不虚的情况, 事后的变化千万, 造成了建设项目实际情况和环评审批不符而受到处罚的现象。

3.5 环评报告编制包含内容广泛引起的问题

根据环评导则规定的内容要求, 建设项目环评包括规划的产业定位、国家的产业定位、项目地点、项目性质、项目规模、地理气候水文条件、敏感目标、使用的原料、产生的中间体、生产的产品、产生的污染物类别与数量、采取的污染防治措施的有效性论证、排放的污染物总量对环境质量

的影响、环境质量现状以及污染的叠加影响、涉及到的环境风险物质及风险应急防范、污染物总量控制对策(方案)、公众参与、项目的经济效益、所在地的资源状况等等,几乎无所不包,这就出现一个问题,关心一个方面,则突出一个重点,看似都是重点,但又都不是重点,对于编制报告与审批也就抓不住重点。日常审批过程中,由一个“重点”没抓住,或者分析不透彻、分析不全面,都会面临审核不通过的情况^[11]。

3.6 环评技术导则在适用范围上存在差异

一种差异是环评技术导则存在地域差异。中国各地在土壤、地下水、气候等出现的差异很大,而且文化知识差异很大,有的知识就出现了南方、北方学派,如地下水的问题,高原和平原差异大,而北方地表水严重缺水,很多地方以地下水作为饮用水源,南方不仅地表水丰富,地下水更丰富,有的地下一米就见地表。因此就出现了关心的水污染对象重点不同,尤其是地表水、地下水丰富的地方,用同一规范约束,出现了一个长得高要关心长得矮的问题,关心的重点问题就不突出。环评文件评审时,环评专家以环评导则规定的内容缺少或者不全面,就出现了修改甚至不通过现象。另一种差异是环评等级划分与建设规模的矛盾。从目前的中国实施的环评技术导则来讲,投资 100 个亿的化工项目与投资 1 亿的化工项目或者说与技改投资 2000 万化工项目的环评编制要求是一样的,但环评收费是跟投资的分档相关的,同样的内容,编制费用不同,大小项目愿意花的环评文件编制费用也不同,要想让投资少的项目达到投资大的项目环评要求,对于追求利润的环评公司来说,投资小项目的环评编制就会采用抄袭、简化、省略等手段,进而影响环评文件质量。

4 优化环评工作的对策建议

4.1 出台实施细则,强化事中事后监管

《名录》豁免部分建设项目的初衷是简化环评审批,降低企业负担,但豁免项目不能“逍遥法外”,不用审批不代表不用监管,不代表可以随意排放污染物。生态环境主管部门应视情况结合行业标准、通用标准、规范文件等,针对不同行业、污染排放的不同种类,出台具体实施细则或下发管理文件,明确企业责任及相关义务,做到“放出活力,管出效果”^[12]。

4.2 完善诚信体系,营造良好市场秩序

一方面,环评单位内部应建立环评质量管理体系,管理体系覆盖环评工作的各个环节,从业务洽谈、资料收集、业主沟通、治理工艺确定、环境影响分析、环境风险防范等方面充分研究、逐级审核,切实提高环评质量。另一方面,地方生态环境部门引导建立健康的市场选择机制,加大环评文件质量评估、抽查频次和公开力度,创建“中介超市”,建立常态化考核机制,细化量化考核标准,定期公布环评质量的红黑榜,帮助建设单位获取客观数据,真正发挥“中介

超市”作用^[13,14]。再一方面,借助环评信用平台,进一步完善信用评估、分级和共享机制,探索建立跨部门、跨行业的信息管理体系,对失信单位和人员实施联合惩戒。此外,还应将专家纳入信用管理范围,提升专家的把关能力,让负责的专家多发挥作用,把不负责任的专家清理出专家队伍。

4.3 加强队伍建设,打造环保审批铁军

环评文件审批涉及知识面广、专业性强,在项目建设、企业发展等方面发挥重要作用。基层生态环境部门在资源分配、人员保障上应予以倾斜,注重后备审批人员的培养,确保人员不断层,审批环节不出纰漏。还可根据《环评法》要求,引入评估单位来弥补人员和技术力量的短缺^[15]。同时,不定期开展业务培训,围绕环评文件审批案例、审批疑难问题解答、新排放标准运用等方面开展培训,切实提升审批人员业务知识和审批技能。

4.4 建立正面清单,服务中小企业发展

企业是社会发展的中坚力量,在帮助解决企业困难中打造优化营商环境,而作为传统镇村企业,我们更应扶持。针对规划调整或原本没有规划的镇村企业建议建立正面清单,即对此类企业实行分类管理,对于不符合产业政策、污染较大、投诉不断的企业坚决关停或搬迁,而对于污染较小、科技含量较高的企业,在不降低生态环境质量、不新增用地的前提下,允许企业技术改造,使其焕发“二次青春”,解决企业发展困境,也解决留守人员务工问题。

4.5 理性看待预测分析,包容审慎企业监管

预测具有不可预见性,不可能与实际建设情况完全一致。江苏省出台《省生态环境厅关于加强涉变动项目环评与排污许可管理衔接的通知》明确了建设项目变动方面环评与排污许可管理衔接问题,针对重大变动和一般变动,以及验收前、后变动,给出了具体的操作方法。执法监管部门在日常监管中发现变动问题应及时提醒企业,做好变动的分析,从手续上完善起来。因此环评审批应该规定一个原则并作为执法依据,那就是产生的污染物种类、数量及其排放量不能超过环评内容,其它建成运行的内容只要是比环评更好就行,而变差就要处罚^[6]。

4.6 聚焦主责主业,把握环评审批重点

环保部门主责主业就是保护和改善生态环境,重点把关污染物排放是否可控,是否能够接受,环境容量是否足够。环评文件编制不可能面面俱到,应充分考虑并尊重地域差异,在不违反总体原则、不影响分析结论的前提下,不必死扣条条框框,在政策许可的范围内尽可能的服务企业。还有服务措施就是环评打捆审批,即同类型建设项目在办理环评手续时,打捆编制一个环评文件,环评审批部门出具统一的环评批复。如《山东省生态环境厅关于开展项目环评打捆审批工作的通知》明确项目环评打捆审批范围 of 小微企业和基础设施;《云南省生态环境厅关于试行建设项目环评打捆审批的通知》明确项目环评打捆审批范围 of 小微企业、基础设

施和应急保供煤矿项目,但范围存在局限性。针对大小项目环评等级一样的问题,可探索优化环评“打捆”编制,根据各地实际情况和主导产业分布,在完成规划环评或跟踪评价的产业园区,扩大环评打捆审批范围,减少企业环评文件编制费用。

5 结语

环评改革“简”“放”力度不断增强,营商环境持续优化,环评工作在优布局、控规模、调结构、促转型等源头治理方面发挥重要作用。推进建设项目审批监管无缝衔接,规范化、制度化管理环评机构,打造环保审批铁军,关心支持中小企业,才能更好地发挥环评审批作用,实现社会效益和生态环境效益协调发展^[6]。

参考文献:

- [1] 徐明,白海琦.深化人才工作“放管服”改革的现状、问题及对策[J].行政管理改革,2023(5):58-67.
- [2] 《中华人民共和国环境影响评价法》修改通过[J].环境影响评价,2019,41(1):4.
- [3] 国务院修改《建设项目环境保护管理条例》体现——审批简化监管加强 企业减负[J].建筑设计管理,2017,34(10):37.
- [4] 《建设项目环境影响评价分类管理名录2021年版》常见问题解答(5)[J].环境影响评价,2022,44(3):101.
- [5] 李东杰,陈琦,康慧等.“双碳”目标下对《国民经济行业分类》的调整建议[J].中国能源,2022,44(2):23-28.
- [6] 陈睿颖.基层环评审批工作管理现状与对策思考[J].皮革制作与环保科技,2023,4(2):187-189.
- [7] 张韩虹.绿色转型,碧水蓝天绘“苏”景[N].江苏经济报,2023-05-10(A1).
- [8] 张柳青.解析环评审批工作中的环评报告审查[J].清洗世界,2021,37(4):63-64.
- [9] 杜益振,张琛琛,赵灿,等.浅析中国建设项目环境影响评价文件分级审批存在的问题及对策[J].皮革制作与环保科技,2022,3(9):163-165.
- [10] 谢海波.“放管服”背景下环境影响评价行政审批改革的法治化问题与解决路径[J].南京工业大学学报(社会科学版),2021,20(2):26-36+111.
- [11] 何文君,严慧雯.浅谈环境影响评价审批存在的问题及对策思考[J].资源节约与环保,2019(2):141+148.
- [12] 李翠平.当前环评制度实施中存在的问题及建议[J].化工管理,2020(12):59-60.
- [13] 鲁守良.有效提升环评技术评估的措施研究[J].皮革制作与环保科技,2023,4(11):177-178+187.
- [14] 王千宁.论中国环评制度与排污许可制度的衔接[D].兰州:甘肃政法大学,2022.
- [15] 夏青,尤洋,冯亚玲,等.建设项目竣工环境保护验收成效与突出问题研析[J].环境影响评价,2021,43(1):13-16.
- [16] 刘志全.《环境影响评价法》实施成效与展望[J].环境影响评价,2022(4):1-5.

作者简介:王鹏(1988-),男,中国江苏泰兴人,硕士,工程师,从事环评技术方法、环境监测技术研究。