

规划环评过程中呈现的问题及几点建议

贺建¹ 钱苗¹ 林佳玮²

1 四川嘉盛裕环保技术有限公司 四川 成都 610037; 2 长兴绿能工程咨询有限公司 浙江 湖州 313100

【摘要】高质量的规划环境影响评价工作能够在较大程度上实现不同类型资源的最优化、最合理配置,而且还可以较好地对周边生态环境予以保护,在这一过程中能够保证规划环境影响评价工作的客观性、合理性和科学性是非常关键的,不过,从整体上来看,目前相关部门针对规划环境影响评价工作进行落实的过程中出现了一些问题,令其效果反馈相对来说不是非常理想。随着《规划环境影响评价技术导则总纲》(HJ130-2019),规划环评工作进入一个新的阶段,本文将结合规划环境影响评价工作中常见的问题做以分析,并提出一些应对建议,旨在为从事该工作的人员提供一定的理论基础。

【关键词】规划环境影响评价; 问题分析; 建议

对现实发展的情况来说,治理污染、保护环境、合理开发资源等项目均对“可持续发展”这一战略方针起到重要的促进作用,“可持续发展”在我国也是协调经济发展和生态环境的重大课题,在其中纷繁复杂的诸多分课题和举措中,规划环境影响评价工作是非常重要的环节。“规划环境影响评价”(下文简称“规划环评”或“规划环评工作”)在我国有近20年的历史,获得了一定程度上的成就,较之其他的发展中国家来说已经较为成熟,但是,整体上来说依然处于不断发展和完善的过程中,还需要随时予以分析,并探索应对方案,保证环评工作的顺利发展,促成“可持续发展”这一科学战略的尽快实现。

一、规划环评工作概述

(一) 概述

规划编制的过程中,由工作人员针对规划落实过程当中可能会对环境影响作用的问题展开综合评价,并予以预测和深入研究,参考相关理论知识和实践经验,提出预防策略,以期能够降低对环境的影响,在后期予以有效的跟踪监测。规划环评工作大多使用于项目规划的层次上,其特征是具备较强的复杂性以及较广的范围,重点关注规划宏观决策中要面对的诸多环境问题。其目的主要是借助规划环境影响评价,在规划编制的早期阶段介入,并于规划编制、论证及审定等关键环节和过程充分互动,互动包括“规划前期阶段”、“规划方案编制阶段”、“规划审定阶段”三个阶段。体现规划环评与“三线一单”技术规范的全面融合衔接,突出规划环

评“划框子、定规则”作用。

(二) 特性

1. 宏观指导性

规划环评中“规划”这一特性就直接决定规划环评必须要具备宏观指导性的功能,同时也决定其需要深入论证其总体布局、重点项目选址所具备的合理性,参考评价结果予以有效的优化和建议,保证良好的环境准入。另外,该指导性功能也较好地决定规划环评需要具备较为全面的前瞻性(需要具备长远且全面的预见性,针对规划实施有可能会导致的不良作用予以精准预测和评价)和实用性(发挥出自身的指导性作用,防止虚无评价)、客观性(实事求是,满足国内的基本情况,并在此基础上满足国际形势的变动和发展)。因此,规划环评评价工作应突出不同类型、不同层级规划及其环境影响特点,充分衔接“三线一单”成果,分类指导规划所包含建设项目的布局和生态环境准入的特性。

2. 持续累积性

实施一个规划,一般来说可以理解成一个发展过程,其中通常会涉及到较多的开发建设项目,这对环境影响势必是一个累积性的过程,因此,在规划环评中需要高度重视这种持续累积性,主要考虑时间、空间因素上的累积影响。从这一角度理解,“长期性”也可以是规划环评工作中的特性之一,一般来说,规划环评工作因规划自身时段存在一定的长期性,短则3~5年,长则20~30年,也有更长的规划,因此需要保证规划环评和规划时间保持高度一致,防止不匹配的问题出现。对于大型化工园区、电子高新产业园区、机械园区等,

对可能产生具有易生物蓄积、长期接触对人群和生物产生危害作用的无机和有机污染物等，长期暴露的人群，存在健康风险。

3. 综合性

一般来说，“综合性”从字面上来理解指的是规划在实施的过程中形成的多种因素环境，并非单一因素，其涉及到很多方面，即便是常规性的工业园区规划环评工作，一般也涉及几个行业，存在多种污染物排放，污染物存在多种排放形式。当然，除了常规性的自然因素之外，经济环境、社会条件等诸多因素也会对规划产生一定的影响，因为规划本身以及规划实施，内涵和外延均较为广泛。规划环评工作当中，一般需要考虑综合性的因素的共同影响，甚至部分情况下，人体健康因素（例如受到污染的重金属工业园区的规划环评）也会纳入规划中。在这一过程中，公众参与行为就是规划环评不能和社会与经济因素脱离的主要体现。

二、规划环评工作中的显性问题分析

（一）关于规划环评工作的技术审查体系相对来说不完善

在工作中，规划环评报告属于技术性报告的一种，其予以有效的技术审查非常关键。规划环评工作的主要特性，尤其是“宏观指导性”较为直接地决定其本身的实用性，自然决定其技术审查要区别于常规科研成果评审制度，也就是说，规划环评的报告并不需要配备高深理论或者是强烈的独特性、创新性。当前，我国各个地区的规划环评工作在分级和分类审查上都比较模糊，且技术审查体系也还不够健全，导致技术审查中随意性比较大。比方说，专家构成上很难实现“管理配合技术”、“地区内+外”的多种构成结构。虽然就当前情况来看，规划环评工作本身和开发建设项目方面的环评工作存在一定的联系，不过依然属于两种完全不同的环评工作，而且类型不同，规划后环境影响特征也会有较大差异，再加上规划深度上有明显的差异，很容易导致规划不匹配等方面的问题。所以，部分地区将建设项目环评工作审查体系应用到规划环评中，显然并不合理，而且也是规划环评工作的技术审查体系不完善最主要的体现。

（二）规划环评工作在对应地区的公众参与相对比较薄弱

当前我国环评工作当中公众参与这一环节内依然有较多实际问题存在，例如公众的参与相对不够主动，依然采用政府倡导的模式，还没能形成较为完善的、独立性的法律体系，在公众参与中真实性也不高，公众参与中权限也偏小，且缺乏明确的规定。导致公众参与度相对较低，在较大程度上限制了环评工作质量水平，导致其很难真正意义上发挥出解释以及影响传播环境的效果，直接令公众参与效果大幅度降低。

除此之外，在环评工作的过程中，有很多公众参与还采取着建设项目环评工作当中鼓励公众参与的传统形式，也就是集中可能会受到影响的对应地区的居民，参与讨论会议，或者是规划问卷令其填写。这样的方式相对来说只能适用于涉及区域不大且地理界限相对比较清晰的地区的开发以及规划工作当中，不过对于很多行业发展规划环评工作并不适合，因为很多规划都较难直接寻找到会受到影响的公众，和建设项目一般只能影响到该项目周边居民的状况是不相同的；再则因为，采取这样的方式可能会把和拟定规划之间有直接利益联系的部门和专家都排除在了参与范围外，非常不适合实际应用。

（三）现行规划环评工作的技术方法尚且不够成熟

就当前已有规划环评工作来看，多数都是针对已经成型的规划草案予以评价的过程，因为规划环评理论基础以及对应的技术方法体系相对来说还不够成熟，就项目环评的方法和思路所衍生来的技术形式实在很难满足实际操作的需求，问题比较显著。

规划环评从整体上来说属于规划层次评价，主要针对影响因素以及影响效果展开考虑，较之建设项目环评来说要更加具备宏观性以及综合性，所以，规划环评势必必要面对更多不确定性因素以及动态变化性因素。当前规划环评的技术手段存在若干问题，例如，方法不够完善，规划环评工作所具备的综合性较之建设项目环评来说要更高，不过现行规定中评价原则、评价程序、评价内容等大多延续着 ELA。规划环评必须要立足宏观角度评价环境影响，难定量因素较多，不确定性因素也比较多，借助 ELA 定量法可能会令环评工作困难且复杂，对于更加宏观的情况，或许采用定性、半定量等方式会比较理想；再比如，评价成果上普遍存在不全面的问题，当前技术导则当中，尽管针对规划环评有一定的内容和程序上的规定，不过十分不具体，导致实际操作中评价人员很难精准掌握规划评估重点，评估人员个体差异很大，且很容易忽视一些因素，令规划环评实际效果非常不全面。

（四）人才建设力度不足，现有人员业务水平偏低

就当前在我国从事与规划环评工作有关工作的人员当中，主要包括三种类型：其一，在很长一段时间内进行战略环境评价以及规划环境影响评价方面的理论研究的单位以及各大高等院校的研究院；其二，曾经从事过建设项目方面环境影响评价，且已经持证上岗的相关工作人员；其三，不同行业从事规划设计的单位。就我国的实际情况来看，首先，具备完成规划环评工作任务的人员数量不多，人才储备匮乏，显然这很难满足规划环评相关工作的需求，较之国外的发达国家，我国规划环评队伍必须要尽快予以扩建和有效完善，以期能够

达到更高的水平；其次，目前已经从事规划环评工作的人员，在业务能力上还处于相对薄弱的阶段，因为规划环评工作的涉及面非常广泛，较为繁杂，需要环评人员拥有十分完善的专业知识储备，同时还需要掌握一些其他领域的理论知识。不过在实际情况下，部分评价人员仅仅接受了很短的培训就直接从事该工作，实际操作中经常会出现问题，例如评价人员不能较好地理解规划环评相关知识，或者是理解度不高，导致工作当中继续沿用传统的建筑项目环评思路以及操作方式，令规划环评科学性大大下降；再比如当前我国现行规划体系相对复杂，在这样的环境下，如果规划人员的能力以及实践经验不足以应对现实工作，就很难仅仅借助短期培训充分掌握相关技术方法以及操作规范，在实际中不能把理论和实践融合起来，令环评人员无法顺利进行工作，影响时效性。

从培训角度来说，当前我国针对规划环评培训一般是国家环保部出面，以全国为范围定期进行，培训规划环评面向管理人员以及技术人员两个方向，培训工作一般由经典案例的主要技术负责人员、战略领域权威专家来承担，针对管理人员的每期培训大约持续三天，针对技术人员的每期培训大约为3-5天。显然，这种培训班的形式存在一些客观问题，例如，针对性较弱，环保部门统一组织，虽然相对比较有公信力且比较严谨，不过参与培训的工作人员却是来自于国内不同地区的不同机构，自身专业素养均不同，统一培训背景下较难令培训内容真正有侧重，针对性不强，短期培训大多流于形式，令培训效率大大下降；再比如，培训授课形式互动性较差，技术人员以及战略领域权威专家直接授课，以理论知识传授为主，很少进行互动。除此之外，目前我国成熟的规划环评案例还不是非常多，加上涉及方面广泛且繁杂，进行评价的难度也比较高，培训人员较难理解评价方式，还是要到工作中实践，培训流于形式。

三、应对规划环评工作问题的建议

（一）构建并完善规划环评工作的技术审查体系

首先，要先强化规划环评工作的有效管理，保证各个部门之间的积极协调，全面落实在相关条款当中的审查、审批程序的规范性，逐渐形成较为有序的程序和机制，才能够真正意义上促成规划环评工作的实际效果；另外，环保部门需要强化规划环评的实施监督和检查，落实相应责任。

同时构建并完善规划环评工作的专家数据库，专家除了是高等院校以及科研单位的环评工作领域的专门研究人员，还需要考虑到环评单位以及一线工作积累了大

量理论经验和实践经验的实操型专家，令审查过程除了拥有较高的前瞻性以及较尖锐的针对性，同时还具备完善的指导性以及实际适用性。整体而言，技术审查的过程应该安排承担审查主管责任的行政单位（包括环保行政的主管部门以及下设的诸多环保行政附属部门）与第三方达成委托协议（一般是各个地区的环境工程评估单位、中介组织等），严格依照相关的规范来组织专家，保持运作的独立性。另外，规划环评工作的行政主管部门必须要随时对第三方进行督促，令其能够建立并完善专家库以及技术审查的完整体系，假如行政审查能够关注管理工作，那么技术审查就必须立足于专业工作，实行有效的管理配合技术、行业配合专业、地区内配合地区外的完整审查机制链，始终坚持较为公正、客观的基本原则，严格遵守法律法规完成技术审查的相关工作，并配合有效的考核制度以及奖惩方案。

除此之外，建议技术审查重点应放在：规划区开发现状和环境质量现状等基础数据是否合理有效，与区域“三线一单”成果相衔接，从环境质量底线（允许排放量）、资源利用上线的角度分析资源环境承载能力；规划实施的制约因素及调整规划意见、规划项目布局的调整对策及建议、避免和减缓环境影响对策措施等是否合理有效；结合规划所依托的资源环境和基础设施建设条件、区域生态功能维护和环境质量改善要求等，从规划规模、布局、结构、建设时序等方面，设置多种情景开展环境影响预测与评价，所采用的预测方法、预测模型、预测结论是否真实可信。

（二）结合实际情况提升规划环评工作公众参与

首先，公众对于环评工作的介入时间自然是越早效果越好的，能够尽可能防止错误的决策造成的损失，从源头上对环境起到保护的作用，以此来真正实现可持续发展的相关目标。一般来说，公众参与需要在规划环评工作开始同时一起直接介入，真正意义上展现出环评工作公众参与的实际作用。

其次，全面强化环评工作过程当中公众参与的能力，将媒体利用起来，积极宣传包括《环评法》等相关法律法规体系，令公众能够真正意识到环评工作中各种各样的规划和环境乃至自身生活产生的重要影响，激发其自主参与环评工作展开监督的积极性，并令其成为促成环评工作主体力量之一。

最后，明确并完善相关的技术规范，提升公众参与的积极性，在实施办法和细则当中完善原则性条款，并令其具体化；对公众参与的程序予以明确规定，这都能够较好地提升公众对于环评工作的参与积极性。另外，还可以在明确公众主体地位基础之上，组织论证会或者

听证会等,且明确各个项目的公众样本量。

(三) 深化相关理论研究,全面提升技术水平

在我国的经济建设进程中,环境保护是比较关键性的基本国策之一,而且,目前的社会背景下,环境方面的问题日趋严重,社会上针对环保的呼吁也变得越来越积极,我国政府部门参考这一情况针对环保进行了法制化的全面建设,在这样的社会大形势下,我国却还没有构建较为标准的环保全日制高校,在现设环境科学、环境工程等相关专业的高校当中设置环评工作的内容的情况也不多,甚至和环境影响评价相关的概念也没有形成理论体系。所以,必须要尽快结合我国高等教育的现实情况构建并完善环境影响评价的相关专业,并配备专门的学科体系展开深层次的理论研究,同时培养出从事环评工作的优秀人才。在此基础上,强化科研单位针对规划、建设项目两方面的环评工作的理论研究以及实践探索,在最大程度上加强科研方面的投入,并设置专门性的课题,以期能够进行更加深入且全面的研究和分析。

除了理论研究之外,还需要切实有效地提升规划环评的技术水平,其最终目的是将理论“照射”进现实的实际问题中,强化实用性以及具体的指导性,所以,规划环评工作思路必须要予以全面的创新和有效的开拓,除了吸收建设项目环评工作中已经具备的优秀成果,同时也要重点开拓和建设项目环评工作不同的、能够充分展现规划环评基本特性的技术方法以及评价思路。保证规划多样性,规划环评自然也需要具备多样性以及针对性。尽管就目前情况来看,适合的技术方法还比较少,较难支撑要求严格的实际需求,但是相信随着技术的发展以及优秀人才进入规划环评的行业,势必能够改善这一情况。

科学技术不断进步以及全面发展,新技术以及新方法也逐渐进入到了建设项目环评工作以及规划环评工作中。对于规划环评来说,动漫或者微电影形式较好地展示出规划实施过程以及实施效果,令人身临其境,这也是未来部分规划环评工作的发展态势,目前技术已经能满足该环节的需求,但是还没能完全普及,这一技术普及之后,能够直观地展示规划蓝图,将会更加有助于大众接受,令公众在理解的基础之上,充分认知和理解规划环评工作的基本理念和实施效果,提升公众参与度。

(四) 加强人才沟通合作,全面促进人才建设

结合实际情况,强化环评工作人员内部、环保部门和其他部门间,甚至是国内外之间的沟通和交流,在同行业内的相互学习以及彼此交流将会促进行业健康发展,传递效应带来的良性影响是不可预计的。在环评工作发展中,也有必要设置一个供内部交流学习的平台。

在未来的发展建设中,我国可以继续吸取外国的先进经验,就目前来看,有较为理想的现实意义的合作前景有下述两个方面:其一,和世界范围内环评研究机构合作,共同针对环评工作展开深入研究,并将我国的经验进行共享;其二,和国际上的金融组织共同合作,进行环评工作能力建设,例如人才培训以及教材规划等。

除此之外,我国可以通过注册工程师的制度作为主要的促成动力,鼓励人才有效建设。其一,参考国际标准,和各大高等院校合作,对于有意向参与环评工作的优秀学生,可以在其经过四年以上的完整教育之后,经由工程师学会审批该院校的教育水准,并确认学生拥有对应的资质,可以为其提供专业认可证书,在学生毕业并申请工程师注册的时候,同时也对其学历予以了认可。总体来说,高等院校的环评专业,能够为环评注册工程师奠定坚实的教育基础;其二,职业实践标准上,因为注册工程师属于相对比较高实践性的专业,除了专业的理论储备之外,还需要具备适当的职业实践需求,所以,环评注册工程师职业实践标准当中,一般需要在建设项目的环评职业实践要求基础之上再设置从事环评工作的职业要求;其三,考试标准上,因为建设项目环评工作以及规划环评工作都隶属于环评领域中关键性的构成内容,因此二者都需要考察,不能失偏颇。

结语

综上所述,对我国的发展进程来说,规划环评具备较为关键性的发展意义以及非常广阔的发展前景,和建设项目环评工作不同,其具备宏观指导意义、多样性特征以及综合性特征等等,想要真正令其特性得以发挥,促成可持续发展的有效落实和稳步发展,必须要有效克服目前规划环评工作当中存在的问题和风险隐患,完善其管理机制以及管理体制,强化理论以及技术上的研究,构建针对性的技术审查体系等,令其能够更好地为国家建设工作提供支持。

【参考文献】

- [1] 卢旷,胡晨璐.区域规划环评过程中呈现的问题及几点建议[J].北方环境,2019(007):18,20.
- [2] 杨翠珍.分析规划环评可能出现的问题及其解决方法[J].大科技,2018(015):283-284.
- [3] 黄明忠.关于城市规划中规划环评的探讨[J].北方环境,2020(001):34-35.
- [4] 孟伟江.中国实施规划环评可能出现的问题及其解决方法[J].中国化工贸易,2019(011):239.
- [5] 杨娜.当前规划环境影响评价问题分析及对策研究[J].资源节约与环保,2019(003):144,146.
- [6] 包存宽,许艺嘉,王珏.关于新时期环境影响评价“放管服”

- 改革的思考 [J]. 环境保护, 2018(009):7-11.
- [7] 严小飞, 马兵, 刘景龙等. 环境影响评价工作中存在的问题及措施 [J]. 科学与财富, 2019(031):122.
- [8] 姚金豆. 浅谈规划环境影响跟踪评价存在问题及其重要性 [J]. 福建质量管理, 2018(012):295.
- [9] 陈卫华. 国内环境影响评价工作中存在的问题探讨 [J]. 污染防治技术, 2018(005):93-95.
- [10] 樊颖蕾, 裘飞, 张璐颖等. 浅谈环保新形势下环境影响评价工作存在的挑战及建议 [J]. 科学与信息化, 2019(032):183.
- [11] 刘永胜. 典型城市片区规划环境影响评价中优化调整建议要点——以广州市某片区规划为例 [J]. 绿色科技, 2019(06):139-141.
- [12] 徐福海. 环境影响评价报告质量常见问题及对策建议 [J]. 资源节约与环保, 2018(08):123.
- [13] 《规划环境影响评价技术导则总纲》(HJ130—2019). 生态环境部, 2019年12月13日.