

关于跨界环评影响“放管服”的改革路径思考

严 峰

苏州清泉环保科技有限公司 江苏苏州 215011

摘 要:近年来,国家越来越重视生态环境的保护,大力推行可持续发展战略。相关环保部门积极相应相关政策,大力开展环评制度改革。环评是我国环境保护管理中进行生态保护和预防环境污染的重要方式,对促进社会、经济和环境协调发展以及可持续发展战略都具有十分重要的现实意义。目前生态环境部推动建设项目中“放管服”制度改革,有利于简化审批流程,从而提高审批效率,对后续工作的开展具有重要的导向作用。本文就环评“放管服”改革视角梳理政府、企业和社会公众三者之间的关系,探讨了新时期跨界环评影响“放管服”改革的基本路径和相应的应对思考。

关键词: 跨界; 环评; 放管服; 改革路径

一、将“放管服”引入环评改革的意义

“放”即简放政权,降低准入门槛。如何让政府重新归位,深入协调社会边界、市场经济和政府机关三者划分之间的关系是考察政府定力以及推进改革深入发展的重要环节,同时也是激活社会发展和市场能力的关键步骤。“管”即监管创新,实现公平竞争。“管”是政府管理转型的重要过程,对于科学技术进步和深化改革的新走向都具有重要影响,做好“管”的工作有利于建设全新的现代化政府。“服”即优化服务,创造良好环境。“服”既是改革的管理目标,也是现代化建设需要的重要治理能力,做好“服”的工作有利于建设人民满意的新型政府^[1-2]。环评作为一种重要的环境治理手段和辅助决策的工具,同时也是我国环境保护管理体系的重要组成部分,原有的环评制度存在着耗时长,程序复杂、效率低下等各种情况,同时还存在“重审批、轻监管”等现象,不仅加重了各企业的负担,还使得环保措施的实施落实缺乏监管以及环境影响评价流于形式,环境评价制度的滞后已经不适应新时代的发展。在新环境新形势下,将“放管服”引入环评改革中能够共同推进两者共同的改革进程^[3-4]。“放管服”改革是党中央和国务院针对中国当前形式做出的重要决策部署,深化“放管服”改革既是新时代推动经济高质量发展的内在要求和重要保障,也是进一步推进生态环境治理体系和治理能力现代化的战略举措,相关部门必须充分认识和牢牢把握深化“放管服”改革的重大意义,并积极通过转变政府职能、深化简政放权以及深化生态环境监管体制改革等方法切实落实相关政策。

二、环评制度目前存在的主要问题

1. 环境影响评价中的供求关系扭曲,环评市场不够

活跃

在环评工作中,如果没有做好环评文件的审批和环评机构的资质管理工作,就会很大程度上影响环评市场的供求关系和市场活力。环评机构通过对相关单位进行资质审查授予其不同等级的环评资质,原本是为了提供优质的环评服务,但在实际操作中规范度远远不够。环评证书一定程度上作为能力和质量的保障,“赋予”了环评机构行业垄断地位,如果在现实中过于强调环评文件的行政审批,就会使得环评目的本末倒置,影响环评结果,无法保证环评文件质量^[5]。

2. 公众参与程度不足,形式流于表面

公众与政府和企业相比,长期在我国生态治理工作中处于弱势地位。在我国环保工作刚开始发展的时候,生态环境的保护和治理完全依靠政府和国家。随着经济的高速发展,人民生活水平和知识文化水平的提高,企业和公众作为环境治理责任主体的地位得到认同,从而形成“政府-企业-公众”环境治理格局^[6-7]。公众参与既是环境影响评价工作的重要环节,也是提升环境影响评价工作透明性的重要保障,在目前实际的环境影响评价工作中,公众参与意愿虽然强烈,但是参与度仍然很低且参与机制较为单一,公众参与情况并不理想。在这种背景下,应该采取更为有效便捷的公众参与方式,有效提高公众参与积极性,不但要加强企业在环评中的参与力度,还要解决公众对于环境诉求的表达渠道,确保公众参与到环评工作中来。

3. 传统环评机制中的“非内生机制”特性阻碍工作开展积极性

我国的环境影响评价制度不是出于规划决策者或建设项目的需要,而是作为一种外部约束制度的形式存在

的。由于部分相关单位将环评当做获取行政准许的工具,使得环评工作的开展积极性较差。甚至还有部分企业试图逃避环评或者进行“未评先建”,而相关规划编制机关对这种行为置之不理或者打击力度较小,这使得环评制度没有得到全方面的实行,无法满足环保事业的推行,也难以支撑经济与环境利益的协调平衡,决策者无法在相关方案和行动上做出及时且合理的判断,从而造成环评制度执行性和有效性的缺失。环评过程中涉及到的建设单位、编制单位以及审批部门都对环评工作有着至关重要的影响,当前的环境影响评价制度虽然对这三方的权力和义务有明确的规定,但在执行过程中还存在一些不足,使得环境影响评价工作仍然处于形式化、表面化的状态。再加上我国幅员辽阔,地理条件复杂,且环境影响评价制度本身起步就比较晚,还停留在行政法规等层面上,现实中执行难度较大^[8-9]。

三、“跨界环评影响”放管服“的改革路径思考

1. “放管服”改革中政府、企业和公众三者关系调整

环评制度深化“放管服”改革中,首先就要理清并正确处理环评中政府、企业、社会公众三大主体的相互关系,明确各自不同的权利与义务、职责与定位,尽可能使政府、企业和公众三方构建起相辅相成,相互联系的牢固关系网。其中政府方面对生态环境质量负责,严格执行相关法律法规和规章制度,加强对环评市场和环评人员的监督。政府要做好;企业方面作为环评服务的需求方和供给方,要积极遵守环评制度,规范自身行为;社会公众方面积极参与环评工作,对政府和企业环境行为、治污行为依法进行有效监督^[5]。

2. 赋予环评市场主体更多自主权

虽然法律规定环境影响评价主要由企业负责,但实际上,应由企业负责的环境影响评价变成了环评机构和环保部门的工作。针对这种情况应该实行环评机构脱钩制度,该制度使得环评市场的主体由原先只有一类企业,变成了包括环评服务的需求和供给两方^[10-11]。环评机构脱钩有利于解放环评机构“放管服”改革,尊重企业作为环评责任主体的地位,赋予了环评作为市场更多的自主权,充分发挥市场在资源配置中的决定作用。该制度既可以让作为环评需承方的工业企业根据其环境治理需要自主地选择环评机构,还可以进一步促进环评机构对于工业企业的服务力度,有利于降低环境行为成本、规避未来环境风险。想要进一步增加市场自主权,可以从以下四个方面入手,一是积极减轻各类市场主体的负担,这需要政府大力清理和规范行政审批事项,加

强对行政事业收费和涉企收费的监管。二是降低市场准入门槛,放宽市场进入限制,鼓励各大企业都参与进来。三是有效激发投资空间,深入推进投资项目环评审批改革,加快清理规范环境认证事项,培育新兴环保市场,进一步激发市场活力。四是营造公平公正的经营环境,全面推进环境执法,严厉打击环境检测数据造假等违法违规行为,建立健全生态环境领域失信联合惩戒机制。

3. 进一步明确政府的主导作用

应充分发挥政府在环评制度改革及实践中的主导作用,政府不仅是公共政策的制定者,还是执法与行政的实施者。规范环评市场,制定环评市场规则都需要政府出面实行,同时政府如果出现决策失误也会产生严重的不良环境影响^[12-13]。环评制度改革牵一发而动全身,涉及到的相关因素十分复杂,例如管理体制、运行机制、部门职责权限、技术平台和法律保障等方面,这样庞大的改革体系和繁琐的改革流程必须通过政府自上而下去推行。为了推进生态环境领域“放管服”改革向纵深发展,政府必须处理好简政放权与强化监管的关系,政府要适当下放干预权限,对于影响市场和干预微观经济的审批事项做到放管结合,对于影响营商环境和市场主体地位的审批事项做到放管结合,对于已经取消和下放的行政审批事项,要做到事中放权,事后着重监管,从而在根本上提高监管效能。在跨界影响“放管服”制度改革过程中,政府还要做到兼顾顶层设计与基层创新的关系,在坚持市场在资源配置中起决定性作用的基础上,发挥政府的主导作用。政府做好顶层设计,加强治理体系和治理能力现代化,同时鼓励基层创新,积极探索符合本地区的实际改革路径。面对新时代的发展,政府也要与时俱进,大力推进“互联网+政务服务”的工作模式。政府要积极推动生态环境公共服务平台建设,推进审批事项向网上办事延伸。积极配合开展全国一体化政务服务平台建设,加快推动政务服务平台整合接入工作。

4. 进一步增强公众的知情权、参与权、表达权、监督权

随着社会经济的高速发展,人民知识文化水平和生活水平的提升,公众越来越渴望参与到环评工作中。近年来,环境质量的不断恶化也引起了广大人民群众对于环境质量和环境安全的重视。让公众参与到环保监督和举报等工作中来,有利于促进政府和企业决策更为公开、民主和高效^[14]。在环评工作中,要建立好有效的沟通渠道,通过信息公开等方式切实保障公众的知情权、参与权、表达权、监督权。提高公众参与度的方法主要有调动公众参与热情、创建公众参与环评的多种途径、重视公众

提供的环评信息。在调动公众参与热情方面,首先要对公众普及相关环评知识,并将环评与人民日常生活联系起来,让公众觉得环境影响评价与自己息息相关,从而引导公众主动参与环评中来。在创建公众参与途径方面,一是使用立法手段确立公众的权利和义务,加强公众的参与意识以及保障公众的参与权利。二是建立多种参与平台,保持公众参与渠道的畅通,公众可以在社区、企业、民间相关环保组织中参与到各种环境影响评价中。在重视公众提供的环评信息方面,要重视公众参与环境影响评价后提供的信息,让公众觉得自己的参与是有意有价值的,进一步提高公众参与的积极性。另外,根据公众的反馈及时调整环评工作,也有利于让环境影响评价工作更加人性化和科学化,对社会经济 and 环境保护起到更大的促进作用。

四、结束语

“简政放权、放管结合、优化服务”改革是新时代转变政府职能、建设服务型政府以及优化营商环境的重要部署,将其引入环评工作中,有利于提高相关决策者的主动性和自觉性,改善环评服务供需双方的关系以及环评市场的活力,协调政府、企业和社会公众三方之间的关系,从而构建出新时期环评改革的新路径。“放管服”作为我国新形势下环评改革的根本途径,大力推行有利于以合法性和有效性促进环评回归本质、以开放性、包容性与可问责性保证环评的生命力、以回应性和调试性保障环评制度的活力。新形势下的环评制度深化改革中,各级生态环保部门要把深化“放管服”改革工作放在突出位置,以环评“放管服”制度改革为抓手,紧靠“放管服”的流程,强化环评制度与其他制度的有效衔接,加快构建以改善生态环境只想为导向的环境治理体系,从而高效解决生态环保问题,提高人民生活质量。

参考文献:

[1]熊珏,张云贇.新形势下环境影响评价工作存在的挑战及建议思考[J].化工设计通讯,2021,47(06):180-181.

[2]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(02):26-36+111.

[3]施丽阳,戴士博.环保新形势下环境影响评价工作存在的挑战及建议[J].清洗世界,2021,37(03):50-51.

[4]朱源,袁彦婷,姚荣.建设项目环境影响评价“放管服”的地方经验和改革建议[J].环境保护,2019,47(22):21-25.

[5]俞成伟,周学敏,王佳裕.环保新形势下环境影响评价工作存在的问题及建议[J].工程建设与设计,2019(20):111-112.

[6]邵永康,袁莉萍,王春根.试述环保新形势下环境影响评价工作存在的挑战及建议[J].低碳世界,2017(35):14-15.

[7]皇甫耀宗,李亚辉,赵莹,等.关于深入推进环评“放管服”改革的对策建议[J].山东化工,2019,48(11):224-225.

[8]刘钰淇.“放管服”改革背景下环评审批与监管探析—以贵安新区为例[J].环境与发展,2019,31(01):200-201.

[9]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,2018,46(09):7-11.

[10]步兵.浅析如何在环境影响评价审查服务中深化“放管服”改革[J].生态环境与保护,2021,3(11):49-50.

[11]李挚萍,李新科.以环评文件质量管理为核心的环评监管法律机制的思考[J].环境保护,2017,45(19):5.

[12]黄迪,刘海东,王亚男.我国环境影响评价与社会稳定风险评估制度关系的思考[J].中国环境管理,2018,10(3):4.

[13]肖洋.环境影响评价与审批问题及建议研究[J].科研,2016,000(7):146-146.

[14]郑开如.关于税务部门“放管服”改革与税收营商环境建设的若干思考[J].税收经济研究,2018,23(1):5.