

环评制度改革与排污许可制度实施调研报告

贾蕾, 郭林青, 冯雁, 侯东林, 梁经威

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】环境影响评价制度是建设项目的环境准入门槛,是申请排污许可证的重要依据。“环评管准入,许可管排污”。开展环评审批制度改革,有助于优化营商环境,推进生态环境治理体系和治理能力现代化。对此,本文就各地环评审批制度改革及排污许可制度实施情况进行了调研。调研发现,各地的改革取得了一定效果,但在制度衔接、环保监管等方面还存在问题和风险。下一步,在深入推进各地改革,积极探索有益经验和做法的同时,要通过顶层设计和政策制定将不同的改革路径把控在合适的轨道范围内,积极推进环评审批制度改革工作。

【关键词】环境影响评价; 排污许可制; 制度改革

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2019)02-0129-06 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.201902129

深化“放管服”改革,是党中央、国务院作出的重大决策部署,有利于促进政府治理体系和治理能力现代化,推动经济社会持续健康发展。为进一步深化“放管服”改革,优化营商环境,调研了解环评审批改革地区的创新经验和实践,2018年11-12月我们组成调研组分别赴北京、上海以及浙江省嘉兴市、杭州市、萧山区,广东省广州市、深圳市就环评审批改革及排污许可制度进行座谈调研。

调研组分别与北京市及各区县环保局,上海市及黄浦、宝山、闵行、青浦、浦东新区等区县环保局,浙江省厅各处室及嘉兴、杭州、宁波、温州、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、丽水、义乌等各市环保局,广东省厅各处室、深圳人居环境委以及广州、珠海、佛山、江门、清远、揭阳等市召开座谈会进行座谈交流,赴上海市闵行区行政服务中心、浙江省嘉兴行政服务审批中心调研行政审批窗口环评项目审批流程及时限,在浙江省杭州市萧山区现场调研了环评审批智慧平台设计架构及运作全流程,赴广州市开发区、深圳前海自贸区调研高新技术产业园,并召开座谈会与企业代表及环评机构进行座谈。现将调研情况报告如下。

1 总体情况

为进一步深化“放管服”改革,优化营商环境,2018年生态环境部授权北京和上海市进行环评制度改革。

北京市通过审批处集中审批、9+N改革文件、“一体五优化”工作机制、全市服务“一张网”等压缩时限、精简行政审批事项,不断优化流程和工作机制;

上海市及各区县在优化营商环境方面实行精细化管理,大大压缩审批时限,通过第三方环保管家服务、“六个双”、排污许可与环境质量挂钩。北京和上海的改革做法为中国在世行营商环境的排名由78名上升至46名作出了很大的贡献。

上海市通过整体设计和系统梳理,形成了1个总体方案、8项重要制度和5项保障措施(1+8+5)的环评改革总体框架。在守住环境安全底线和环境质量底线的前提下,基于当前法律和行政法规的要求,从细化环评分类管理、加强规划环评与项目环评联动、优化公众参与模式、规范第三方服务市场、规范环评文件编制要求、强化事中事后监管、主动服务提升环保管理水平以及创新审批方式等方面制定了改革方案和实施细则,形成一整套完整的改革方案。

浙江省作为国务院33号文授权改革的试点省份,改革步伐走得较快、创新举措有特色,用实践探索了很多改革模式,改革效果显著。浙江省在“以最经济的手段,花最少的时间,提供最优质的服务,关注最关键的环节”原则下,近几年来从投资项目审批制度改革到“区域环评+环境标准”,从实践中走出了具有“浙江”特色的一系列环评改革创新之路。“管重放轻、抓大放小”扩大基层审批权限。“8统一”细化办事流程,提高环评审批效率;出台不纳入环评审批目录清单,实施分类差别化管理;以六张结论清单增强宏观管控约束,积极推动规划环评;强化事中事后监管,积极落实排污许可制度,加强环评质量管理。

广东省深圳市作为特区以特区建设项目环境保护条例、分类管理名录、环评审批和备案管理名录的形式将

作者简介: 贾蕾,硕士,研究方向为环境经济政策、环保产业政策制定、实施与评估分析等

文献格式: 贾蕾,郭林青,冯雁,等.环评制度改革与排污许可制度实施调研报告[J].环境与可持续发展,2019,44(2):129-134. [JIA Lei, GUO Linqing, FENG Yan, et al. Investigation report on reform of EIA approval system and pollutant emission permit system[J]. Environment and Sustainable Development, 2019, 44(2): 129-134.]

环评改革创新做法法制化,将改革实践建立在于法有据的基础上。积极探索分类管理,通过抓大放小、试行环评承诺制,进一步优化营商环境。在前海合作区探索“区域环评+清单管理+告知承诺”试点改革,通过环境影响区域评估改革,探索建立区域环评制度。

总体来看,北京、上海、浙江、广东等地环境影响评价改革的经验和做法是有显著成效的,各地通过中央授权或地方立法稳妥推进环评改革,积极敢于、善于探索创新。各地积极推进环境影响评价制度改革,严守环评底线,取得积极成效^[1]。

2 环评改革亮点突出,地方积极探索实践经验

一是实施分类管理 “抓重点、作细化、免审批”。环评审批制度改革的一个重点就是探索如何对建设项目实施分类管理。虽然在国家层面有建设项目分类管理名录,然而不同地区结合各自的区位特征、产业政策、环境质量改善需求以及建设项目环境影响等几个考虑要素,仍探索对分类管理目录进行细化和“本土化”,对国家名录中有地方特色的项目类别制定具体要求,落实“放管服”的要求。

上海市区分重点项目和一般项目,实行有区别的环评审批管理。针对重点高污染高风险行业、18类环境污染特殊工艺、敏感区域范围的项目制定环评审批重点行业目录,属重点监管对象,需制定环评报告书或报告表。针对未纳入环评审批重点行业目录的项目,进一步细化环评分类管理名录,明确报告表的专项评价要求、对规定相对原则的内容明确环评文件形式。针对环境污染小、风险可控的环评报告表或登记表项目,制定不纳入环评分类管理目录,免于办理环评手续,但不免除建设单位污染治理责任。

浙江省严把重污染项目准入,构建空间、总量、项目“三位一体”环境准入制度和专家评价、公众评议“两评结合”决策咨询机制。制定出台四批不纳入环评审批目录项目清单,明确分类管理目录外基本不产生环境影响的9大类124个类别项目不再办理环评手续。

深圳市2017年修订的《深圳经济特区环境保护条例》《深圳经济特区建设项目环境保护条例》明确了市级环保部门应当根据建设项目可能造成的环境影响程度和环境管理需求,制定本市建设项目环境影响审批管理名录和备案管理名录,未纳入本市管理名录的,无需实施环评审批或备案。2018年制定发布《深圳市建设项目环境影响评价审批和备案管理名录》,严格依据国家名录进行项目类别划分,在不改变报告书和报告表类项目环评文件等级和形式的基础上,对报告书类项目和涉及敏感区或配套污染防治设施的报告表类项目实行审批管理,对不涉及敏感区、不需配套建设污染防治设施的报告表类项目审批改备案,无需办理环评审批手续,将

环境影响较小的登记表项目无需备案直接投入建设。深圳市根据新的审批备案管理名录分类管理以来,第三季度市区两级环保部门审批项目数量同比减少了约22%,进一步提升管理效能。

二是推进区域和规划环评,增强规划环评与项目环评的联动。讨论如何将规划环评与项目环评联动,目标有二,一是如何有效发挥规划环评应有的效能,避免走过场、走形式、项目与规划脱节;二是探讨如何在规划环评基础上,有效简化项目环评的内容,使规划环评与项目环评各有分工、各有侧重,避免交叉重复。

浙江省加快推进“三线一单”编制工作,年底基本完成初步成果,不断推动“三线一单”成果落实应用,充分发挥对区域管控单元的源头预防和约束作用。浙江各地市创新管理方式,在省级以上开发区和省级特色小镇两类特定区域推行“区域环评+环境标准”改革。在高质量编制的规划环评、制定区域统一的环境标准和环评审批负面清单的前提下,负面清单外报告书简化为报告表,报告表简化为登记表,并对部分项目实行承诺备案管理。根据实践,改革区域负面清单内严格审批的项目数占23%,但污染物排放量占60%;负面清单外环评报告书和报告表的编制时间平均缩短65%和70%,编制费用平均减少55%。同时要求,在规划环评阶段提出6张结论清单,包括生态空间清单、现有问题整改清单、污染物排放总量管控限值清单、规划优化调整建议清单、环境准入条件清单和环境标准清单,在项目准入环节出台14个以上行业准入指导意见,进一步规范行业准入。

上海市拟出台环境影响报告表编制要求,规范格式文本,避免实践中存在的无关内容篇幅长、标准适用不当、工程分析不到位、污染防治措施遗漏、环境影响分析简单等问题,不断提高环评文件编制质量。上海市拟针对已完成规划环评且措施落地的区域,对未纳入重点行业名录的项目环评采取一系列简化措施。对部分市政基础设施和标准厂房建设免于环评;对其他一般项目应做报告书的简化为报告表;应做报告表的项目实行告知承诺制、并对实行告知承诺制的报告表项目的真实性在2个月内进行技术审查;简化项目环评内容,剔除与环境无关的内容;共享数据,规划环评中的监测数据可直接用于具体建设项目的现状评价,项目环评无需对区域环境质量现状进行评价。

广东省对《关于进一步加强工业园区环境保护工作的意见(征求意见稿)》公开征求意见,积极落实“三线一单”管控要求,严格准入,落实规划环评成果。深圳市以前海自贸区为试点探索开展“区域环评+清单管理+告知承诺”改革。前海合作区对负面清单外的建设项目分两个类别进行简化管理:对本应编制报告表的审批类项目不再进行实质审查和审批,实施告知性备案;

对本应编制报告表的备案类项目,无需编制环评文件,实施告知承诺制,于建设项目开工前进行告知承诺申报。试点改革以来,房地产、城市支路两类项目全部实施告知承诺制,占前海自贸区项目总数的90%,城市干路、加油站、小型垃圾转运站等项目实施告知性备案,无需审批。辖区环保部门采取重点定期巡查和随机抽查的方式进行监管执法,同时委托第三方巡查单位对所有在建项目建设全过程进行全覆盖巡查,确保环保措施的落实。

三是加强监管,“量化”事中事后监管频次和比例。在当前深入推进“放管服”改革的大背景下,审批时限不断压缩,事前审批事项大量简化,如何能确保环评文件中各项污染治理措施和相关要求的落实,就要依赖于有效的事中事后监管手段和方式。

上海市拟出台建设项目事中事后监督管理办法,从项目执行全过程有效管控环境风险。根据重点监管、常规审批、告知承诺、备案管理等不同的项目类型,提出差别化的监管要求:重点审批监管项目在施工期内每半年度至少开展一次现场检查,正式投入生产或使用后半年内开展事后监督性执法监测;常规审批项目在施工期和正式投产或使用后每年以不低于30%的比例开展监督性执法和监测;告知承诺制项目在作出告知承诺后2个月内对承诺事项进行核查,在调试期和投产使用后每年以不低于30%的比例开展现场检查;备案项目每年以不低于20%的比例开展检查。

上海市深入推进“三监联动”工作机制,制定在线监测数据超标三监联动工作方案,明确任务流程,落实监管、监测和监察部门具体职责,进一步提高在线监测用于执法的时效性。浦东新区推行全过程管理的“六个双”,事前证照办理要双告知、双反馈、双跟踪;事中事后监管要双随机、双评估、双公示。浙江省出台环评机构监督管理办法、考核实施细则、信用等级管理试行办法,成立环评行业协会,全面加强环评机构管理。

四是从严控制许可排放量,将排污许可证与环境质量挂钩。排污许可证的核心是要实现环境质量的改善,通过“一企一证”,实现固定污染源的精细化管理。许可排放量是实现排污许可证与环境质量挂钩的核心许可事项,许可排放量的确定要与不同要素、区域排放特征、总量目标以及地区环境质量要求有效结合。

上海市生态环境局根据国家和地方标准核定每个排放口和厂界的排放标准,明确“以达标前提下的实际排放量作为许可排放量”,同时结合国家技术规范和环评批复的要求,从严许可排放总量,降低污染排放“天花板”。两个30%的要求:为推进大气污染减排,各重点排污单位2020年排放量要在2015年的基础上加严30%的减排目标。同时,因为上海冬季扩散条件不好,在每年11月到次年2月的4个月,月度排放量要在全年平

均值的基础上减排30%。这些减排目标和冬防管理要求都载入排污许可证,逐步实现对固定源管理的精细化,推动环境质量改善。

以达标排放的实际排放量确定TN、TP许可排放量。对杭州湾地区的上海化工区污水处理厂,根据“达标前提下的实际排放量”核定了TN、TP排放总量,促进企业提升处理能力,减少了受纳水体的排放总量。为改善水环境质量,推进截污纳管,上海对城镇污水处理厂要求“水质和水量双控”,实现“出水浓度不升,处理水量不减”,促进城镇污水处理厂提标改造。

五是推动排污许可证核发及证后监管,落实企业主体责任。根据《控制污染物排放许可制实施方案》要求,排污许可制要按行业分步实现对固定污染源的全覆盖,率先对火电、造纸行业企业核发排污许可证,2017年完成《大气污染防治行动计划》和《水污染防治行动计划》重点行业及产能过剩行业企业排污许可证核发,2020年全国基本完成排污许可证核发。

上海市编制10个行业排污许可证范本,指导企业填报并规范核发工作。将废水、废气、噪声和固废全要素纳入排污许可证管理,并且从管理排放口溯源至管理污染治理设施和产污设施,提出了原辅材料控制、污染治理设施的运行维护、无组织排放控制、设备维护及开停工、清洁生产和应急预案等管理要求,实现全过程管理。

深圳市为排污许可制度改革修订地方法规。在《深圳经济特区环境保护条例》中,修订了排污许可证“一证式”改革相关内容,增加了遵守环境管理要求、履行执行报告义务等内容。深圳成为全国电镀工业排污许可管理试点城市,主动对电镀行业核发排污许可证中存在的共性问题进行研究,明确排放标准和整改期限等重大变动的情形,为排污许可证的核发和监管奠定了基础。

六是培育和规范环评与排污许可的第三方服务市场,进一步提高社会治理水平。在当前环评和排污许可审批监管人员不足、深入推进“放管服”改革、取消环评机构资质的背景下,如何有效利用好这些专业技术人员,充分为政府和企业服务,是亟需研究解决的问题。

上海市拟出台加强建设项目环境保护第三方服务机构监督管理的指导性文件。在政府监管方面,对第三方服务机构建立评价考核和信用管理机制,对不负责任、环评文件严重失实的环评单位强化惩处。在行业自律方面,通过加强培训、推行格式合同、建立行业内部评级等方式推动第三方服务机构提高服务质量。市、区地方环保部门通过购买第三方服务的方式,组织技术咨询单位进行技术审查和年度审核工作,解决许可证核发人力不足的问题。

浙江省积极构建环评专家人才库,明确对从事环评的机构和人员的管理要求。鼓励购买第三方服务,要求

第三方服务机构相对固定,且资金力量比较雄厚。

浙江省义乌市以“驾照式12分考核”制强化中介机构管理。一方面通过考核推动项目审批提速,对环评文件编制、技术评估到审批实施全流程监管,将审批速度作为考核扣分项。另一方面,通过考核提升中介机构服务效能,当“服务记分卡”达到一定分值时,中介机构将依次受到约谈、年度考核降档、列为黄牌机构、全市通报等惩罚,技术评估机构还将受到评估费用按比例削减结算的惩罚。

浙江嘉兴市港区和南湖区尝试引入第三方“环保管家”对辖区内的污染企业进行监管,从区域、项目或企业排污情况调查、核查到设计治污方案,再根据需求研发、生产设备,最后组织运营治污设备等,为环保局和企业提供综合的环保技术服务。

七是加强环评审批和排污许可的信息化建设和数据共享,实现事中事后有效监管。浙江省充分利用大数据平台,实现企业排污许可全流程数据共享。浙江省重新设计排污许可证文本格式,融合环境标准、环评审批、总量控制等内容,并开发了适用于排污许可证管理工作的信息管理平台,实现了信息间的纵向贯通。

深圳市开发建设了国家排污许可证本地审核系统,实现了五个优化:由污染源国家系统的珠江口流域宏观定位优化为深圳本地五大流域的精准定位,由单纯人工审核优化为智能辅助审核,由厂区二维码排污许可证单一内容优化为“许可+监察+监测”的综合管理,由污染源分布表格化展现优化为排污许可GIS大屏可视化直观展现,由排污许可分散独立信息优化为以排放口为核心的产治排溯源管理,初步实现排污许可管理本地化、审核智能化、展示图像化、信息移动化、内容有机化。

上海以信息化手段推进许可证精细化管理。上海市目前利用“一个平台,两个翅膀”,将信息化前移到排放口,前移到执法、监测现场。“一个平台”就是排污许可证证后管理系统,这个系统既可以监管企业基本排放情况,也可以用来开展“三监联动”工作。“两个翅膀”是指移动监测和移动执法平台,提升监管效率,开展智慧监管。将信息化前移到排放口,是以排放口二维码标识牌为切入点,通过扫描二维码就能实现排污许可证、监测和监管信息的快速查询。目前已完成250余家持证单位二维码标志牌数据处理工作,安装1600余块带有二维码的标志牌。执法人员可以通过执法APP快速获取环境管理要求等相关信息并开展操作,大幅提高执法效率。建立排污许可证执法反馈机制,将执法发现的问题及时反馈给管理部门,督促变更整改,给予企业明确的环保管理预期。排污许可证证后管理“三监联动”,实现协作联动、全面监管污染源。编制排污许可证执法规程,设计完善现场执法表单,开发许可证执法信息化模块。

3 调研中发现的问题

总的来看,各地的改革经验是值得肯定的,是需要进一步思考和提炼的,取得的积极效果是受到地方社会公众普遍认可的。然而,在环评和排污许可改革调研中,因法律法规框架限制、国家宏观政策变化以及分类目录和技术规范不够完善带来的阶段性问题仍然存在并且值得进一步关注,如果处理不好,甚至可能影响改革的整个进程^[2-4]。

一是“审批”“监管”分离后环保为审批服务,环保部门面临较大的监管风险。浙江省在四个区县进行审批局改革试点,人权、财权、事权独立,将区县全部审批事项均交由审批局进行审批。涉及环保审批事项,影响特别大、争议非常多的才会会同环保局办理。改革一年多来,实现了权、责的多部门统筹归一,从企业办事的角度出发,确实方便快捷,也便于项目推动过程中关键节点的督办。广州市黄埔开发区设立审批局,所有国土、规划、环境等部门的审批事项均由审批局负责,审批局的相关领域人员均为其他部门调任,为审批局正式人员。黄埔区的环评领域审批事项,仅工业和仓储类流程规范、环境影响小的项目由审批局以购买服务的形式委托第三方进行技术的评估工作,环保局负责事中事后监管。环保局负责审批乡镇级的环境影响复杂的环境影响审批项目。

地方对审批局的评价是“西药一味见效”,而过去由环保部门审批的模式更像是“中药多味合剂”。然而,必须认识到,环保领域审批事项面对的情况是多元的、复杂的、需要相对综合的业务能力和管理水平的,若将所有环评事项审批、对项目的判断都集于一人,缺乏了水、气、土、总量、监测等各业务部门的专业意见,势必导致审批结论过多依赖于审批人员或相关专家,审批事项不实不透,审批“走个形式”。出了问题就找环保部门,有社会风险就质疑环保部门,环保部门在审批时没有话语权,却作为监管部门在监管过程中,更容易出现无法控制的环境风险和环境问题,增加了监管难度。

二是环评与许可需要进一步融合。在上海和浙江,环评和排污许可证的核发两项制度还没有从源头和全过程进行对接、衔接,二者的有机融合需要顶层设计和系统构架。排污许可证的核发、监管、实施与环境质量改善目标结合不够紧密等问题仍然存在。在实施方案中要求2020年完成所有行业许可证核发任务,时间紧,任务重。由于在当前还存在没有环评手续的未批先建项目,在对这类企业核发排污许可证时,需要分情况按照排污许可管理办法中过渡期的解决方案进行处理。

三是备案项目管理机制尚未理顺。环境影响评价登记备案项目占总项目数量的80%以上,但降级备案、突击备案和违规备案导致的错备率很高。一些敏感项目

如学校、医院、养老院等在工业园区中建设,限制了周边企业的发展,而企业也无法短时间搬迁转产,对项目也形成了新的环境隐患。由于网络备案的即时性,审查人员很难迅速发现问题。但备案系统只有国家层面才能修改删除,省、市、区县环保管理人员对错备项目无法撤销和删除,使备案项目的监管在地方层面处于真空地带。

四是实施告知承诺制中存在的问题。《国务院办公厅关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知》(国办发〔2018〕33号文)提出针对房屋建筑和城市基础设施等工程,推行由政府统一组织对环境影响评价实行区域评估,对已经实施区域评估的工程建设项目,相应的审批事项实行告知承诺制,但并未明确告知承诺制的具体要求和实施方式。

当前告知承诺制在各地均有探索,目前深圳前海合作区区域评估试点的形式是负面清单外的审批项目简化为报告表,实施告知承诺制,不进行实质审查和审批,公示其申报材料;负面清单外的备案类项目,不需编制环评文件,承诺后可直接开工。在实施告知承诺制时,不对环评文件进行实质审查直接作出审批决定,这种方式存在责任划分不清的问题,建设单位已承诺落实相关环保措施,应承担主体责任,但环保部门在不对环评文件进行实质审查的情况下出具审批文件,相当于认可了建设单位提交的环评文件,对于审批部门来说存在较大的风险责任。

五是区域环评与总量管理制度的衔接问题。区域环评的基本原则是坚守底线,空间管控,形成以“三线一单”为核心的生态环境分区管控体系,将其落实到各空间单元,实施差别化的环境准入与管控。实施区域环评的实践中可能会出现环境容量不足的情况,如深圳市的龙岗河、坪山河流域,目前水环境污染问题仍然突出,在两河流域内开展区域环评,评价结果极可能为区域无环境容量,不能引进污水排放项目。但按照改革要求,开展了区域环评的区域内项目应实施告知承诺制,不针对单个项目进行审批,如何控制区域的污染物总量成为问题。因此,关于区域环评与总量管理制度如何衔接,亟需明确相关管理要求,使区域环评工作能够真正落地。

之所以存在上述问题,是因为受当前法律法规约束、分类目录和制度设计制约,改革工作的进一步推进还有一定的法律障碍。上海市拟出台实施的改革方案也有待于进一步完善后,经生态环境部批准同意试点,将会进一步予以实施。

4 下一步工作建议

在当前中国经济由高速发展向高质量发展转变的阶段进程中,环境影响评价制度是从宏观布局、产业结构以及项目实施全过程促进高质量发展的有效手段,在源

头预防和助力打好污染防治攻坚战中发挥着统筹全局、过程管控、协同防御的作用^[5]。整体来看,深化“放、管、服”的改革实践是积极的、有显著成效的,经验是值得肯定的。下一步,需结合目前存在的问题,一方面深入推进各地改革,积极探索有益经验和做法;另一方面,各地改革中差别化的做法和政策效果逐步显现,我们应该通过顶层设计和政策制定将不同的改革路径把控在合适的轨道范围内,积极推进环评审批制度改革工作^[6]。

(1) 梳理做法,总结经验,推动环评法修改工作。将分类管理、简化环评的经验和创新做法纳入环评法修改中:首先,强化宏观层面“三线一单”和规划环评的硬约束;其次,加强联动,优化区域规划、项目管理体系,探索有效简化管理模式、避免信息重复交叉;三是有效实施分类管理,抓重点、控风险;四是强化事中事后监管,监管全方位、信息化、全流程。

(2) 加强环评与排污许可的衔接融合。加快修订固定污染源排污许可分类管理名录,进一步做好与环评分类管理名录的有机衔接。加强顶层设计,制定《排污许可与环评衔接工作方案》,对于过渡期、历史遗留问题,要分清类型,逐个解决,特别是在2020年实现全覆盖的核发进度要求下,环评要更好地为排污许可服务;制度的设计要结合实际,要与改善环境质量这一核心紧密关联,涉及区域流域排污许可证发放的可借鉴上海经验,结合区域环境质量改善目标、季节性特征以及冬防要求合理设置许可排放量。进一步探索环评与排污许可技术规范的衔接融合。

(3) 加强环评、排污许可与执法监管的衔接。统筹考虑环评违法项目清理和排污许可证后管理,制定实施环评与排污许可事中事后行动计划,开展综合督导,严厉查处“未批先建”、不按证排污等违法行为。制定实施《排污许可与执法衔接工作方案》,加快推进重点行业排污许可证核发,实现18个行业“核发一个行业,清理一个行业”目标任务。会同环境执法部门组织实施固定污染源清理整顿,建立固定污染源动态清单,抓紧研究分类处置实施方案,将所有固定污染源纳入环境监管。

(4) 针对全国层面审批局的实际情况及实施效果进行专题调研。系统梳理分析各地审批局和环保局实际的责任落实情况、审批制度效能、环保监管情况,整理提炼各地实践中将审批与环保、执法、监管联动的有益经验,让审批局的效用发挥到最好。

(5) 推进试点创新。在广东省粤港澳大湾区环保规划中要探索开展环评改革试点,吸纳借鉴。深入推进“三线一单”工作,将成果积极上报深改办。在建设项目验收中,积极探索理顺自行验收和环保部门验收流程。在环评资质取消后,如何合理用好第三方专业技术人员,实施有效管理,各地要抓紧开展试点积累经验。

结合 33 号文要求,跟踪评估实施告知承诺制地区的做法、经验及问题,分析政策成效。进一步优化技术体系,完善规划环评导则体系。加强基础支撑,开展专项课题研究。

(6) 大数据系统的平台建设与信息共享。排污许可与环评之间的信息实现充分共享,避免基本信息重复填报,推进国家和地方层面申报系统的统一。排污许可国家平台与地方各级政府平台之间信息打通,上下信息互传互享,地区间信息可查,经验可学习借鉴。信息实现横向、纵向多维度的互联互通互享。

参考文献:

- [1] 秦亚东. 推进环评制度改革的实践创新 [J]. 环境影响评价, 2017(2), 26-29.
- [2] 李冬, 赵芳, 赵一玮. 强化跟踪评价进一步推动规划环境影响评价落地实施 [J]. 环境与可持续发展, 2018(6), 89-91.
- [3] 孙钰. 深化制度改革 回归环评本意 [J]. 环境影响评价, 2017(1), 2-3.
- [4] 范小杉, 何萍. 生态承载力环评: 研究进展·存在问题·修正对策 [J]. 环境科学研究, 2017(12), 1869-1879.
- [5] 邹世英, 柴西龙, 杜蕴慧. 排污许可制度改革的技术支撑体系 [J]. 环境影响评价, 2018(1), 1-5.
- [6] 陈雳华, 韦彦斐, 朱英杰. 浅谈我国规划环评制度改革的对策建议 [J]. 环境与可持续发展, 2017(4), 30-32.

Investigation report on reform of EIA approval system and pollutant emission permit system

JIA Lei, GUO Linqing, FENG Yan, HOU Donglin, LIANG Jingxian

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: Deepening the reform of “improve the investment and market environment, accelerate opening-up and foster a stable, fair, transparent and predictable business climate” is a major decision-making arrangement made by the Party Central Committee and the State Council, which is conducive to improve and develop the modernization of China’s system and capacity for governance, promoting sustainable economic and social development. The Environmental Impact Assessment (EIA) system is the environmental entry threshold for construction projects. It is the premise and important basis for applying for pollutant discharge permits. The reform of the environmental assessment and approval system will help promote the modernization of the ecological environment management system and governance capacity. In this regard, this paper has conducted research on the reform of the EIA approval system and the implementation of the pollutant discharge permit system. The survey found that the reforms in various places have achieved certain results, but there are still problems and risks in terms of system linkage and environmental protection supervision. In the next step, while deepening local reforms and actively exploring useful experiences and practices, we must actively control the reform of the EIA approval system by controlling the different reform paths within the appropriate track through top-level design and policy formulation.

Keywords: environmental impact assessment; pollutant emission permit system; system reform

《环境与可持续发展》简介

《环境与可持续发展》(原《环境科学动态》,2006年更名)于1976年创刊,是由生态环境部主管和生态环境部环境与经济政策研究中心主办的环境战略与政策学术期刊。我刊列入原国家新闻出版广电总局学术期刊名单,并加入“中国学术期刊(光盘版)全文收录期刊”“中国期刊全文数据库(CJFD)全文收录期刊”“万方数据-数字化期刊群全文收录期刊”“中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊”“中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊”“中国学术期刊评价数据库(RCCSE)”“国家哲学社会科学学术期刊数据库”及“超星期刊域出版平台”等,获得CSSCI来源期刊(2004-2006)证书和第五届“RCCSE中国核心学术期刊”(2017-2018)证书。我刊底蕴深厚,学术影响广泛。请各界人士予以关注并不吝赐稿,同时欢迎相关单位及课题组协办专栏或专刊。

来稿请发送 Word 文档到: hjdkxfz@126.com; 投稿与订购咨询电话: 010-84634241, 13621078654; 编辑部地址: 北京市朝阳区育慧南路 1 号,《环境与可持续发展》编辑部,邮编: 100029。