

“三线一单”对重构环境准入体系的意义及关键环节

王亚男

(生态环境部环境工程评估中心, 北京 100012)

【摘要】“放管服”背景下以环评为核心的环境准入体系面临工作周期长、制度效率低、结论可验证性差、社会认可度不高等诸多挑战。本文针对“三线一单”具有的早期介入和共享区域基础信息的工作特征,认为将“三线一单”纳入环境准入体系后可以更好地发挥系统性预防作用,提升政府的决策能力和环评工作效率,实现环境准入体系的高质量和高效率。在重构环境准入体系方面,提出了“三线一单”与规划环评和项目环评制度衔接的关键环节:明确三项制度不同的职责定位和责任主体、厘清三项制度的衔接环节,以及完善三项制度间的信息交互。

【关键词】“三线一单”; 重构; 环境准入体系

【中图分类号】X321; X322; X820.3

【文献标识码】A

【文章编号】1674-6252(2020)01-0014-04

【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.01.014

引言

“三线一单”指生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单,是生态破坏、环境污染源头预防和系统管理的重要手段,目前已在长江经济带及青海等12个省(区、市)和鄂尔多斯、连云港等地开展了试点研究^[1-3]。将“三线一单”纳入现有环境准入体系,加强“三线一单”、规划环境影响评价(以下简称“规划环评”)制度和建设项目环境影响评价(以下简称“项目环评”)制度的充分衔接,既是实现“三线一单”落地应用的重要途径,也是提升环境准入体系管理效果的重要途径。

1 “放管服”背景下环境准入体系面临的挑战

1.1 我国环境管理体系的制度构成

《环境保护法》中提出了多种环境管理手段^[4],以制度介入的时段来划分可分为三类:一是事前预防性制度,如环境保护规划、规划环评及项目环评、环境资源承载能力监测预警机制等;二是事中监督性制度,如环境监测制度、“三同时”制度、排污收费(税)制度、总量控制制度、排污许可管理制度、环境保护目标责任制和考核评价制度等;三是事后弥补性制度,如生态修复和生态保护补偿制度、环境污染责任保险制度等^[5]。

其中,以事前预防性制度中的环境影响评价制度

最为成熟。我国早在1973年即引入了环境影响评价(以下简称“环评”)的概念,并于1979年在《环境保护法(试行)》中明确了该制度的法律地位。2003年,我国实施了《环境影响评价法》,环评成为唯一一项具有专项法的环境管理制度^[5,6]。

1.2 以环评为核心的环境准入体系对环境管理的意义

环评作为开发活动开展前的一道重要门槛,在控制污染物排放提高清洁生产水平、减小生态破坏节约自然资源、调整产业结构和布局优化经济增长、推动决策的科学化和民主化等方面发挥了重要作用^[7,8]。

更为重要的是,以环评为主的环境准入制度具有其他制度不可比拟的优势。

一是预防性制度具有成本效益最优的天然优势,在医学、社会学、工程学上已经得到广泛验证。赵树青等^[9]分析石家庄市疾病预防控制中心对2006—2015年流行性出血热等四种重点传染病的防控效益表明,四种重点传染病的发病人数较前10年共减少10200例,死亡病例减少17例;因减少发病死亡人数取得的经济效益达12915.77万元,总投资与总回收效益比值为1:26.11。贺志峰^[10]对青少年犯罪防治策略的成本效益分析中发现,同样投入1美元,采取犯罪预防性介入策略平均可获得4.14~9.57美元的效益,而采取矫正性介入策略获得效益为2.16~2.87美元,相较于矫正性介入策略,预防性介入策略更经济合算。

作者简介:王亚男(1975—),女,教授级高级工程师,主要从事环境影响评价等环境管理制度研究, E-mail: wangyanan@edcmep.org.cn。

在环境管理上,环境准入制度作为一种预防性制度同样具有成本效益优势,防患于未然胜过事后补救^[1]。

二是准入制度早期介入的特性可以系统化开展环境管理的顶层设计。环境准入制度从决策源头落实人与自然和谐的理念,要求开发活动从思路上处理好环境保护与经济的关系,从根源上解决区域开发的布局性、结构性问题^[2],避免污染治理和生态保护工作头痛医头、脚痛医脚。

在我国生态环境管理工作人员不足、经费有限、任务艰巨的状况下,环境准入制度仍将在相当长一段时间内扮演环境管理的重要角色,发挥不可替代的作用。

1.3 “放管服”背景下环境管理准入体系的不足

党中央、国务院不断深化“放管服”改革和优化营商环境的部署要求,推动政府职能转向减审批、强监管、优服务^[12]。在这一背景下,以环评为代表的准入制度的不足逐渐凸显。

一是工作周期长,制度效率低。一方面环评报告编制时间长,有些环境要素如地下水的评价周期长达一年。由于环评的委托主体不同,区域资源环境承载能力及敏感问题识别、区域环境质量及变化趋势等区域基础信息往往在多个环评工作中被反复收集、分析,重复开展工作给经济开发主体带来压力,也降低了环评制度的效率,不符合“放管服”改革中提出的减少重复管理、创新和加强监管的要求。另一方面环评审批时间长。随着近几年环评改革力度加大,国家和地方对项目环评的审批时限都提出了更严格的要求,但与其他行政审批事项的清单式管理相比,时间仍然偏长。而即便这样的审批时限对基层生态环境部门来说仍然存在较大难度,一些市县对环评审批权限下放出现明显的“接不住”现象。究其原因,除基层环保部门专业审批人员不足外,环评技术内容复杂,审批人员对区域生态环境理解有限、认识不清也是重要因素。

二是受开发活动制约大,环境管理工作较为被动。环评是针对具体的规划或项目方案开展的工作,有些地区对集中开发的区域不做规划,也就无法开展规划环评;还有一些地方为了规避开展规划环评,将一些开发性的规划改头换面,称为“行动”“方案”等,使得一些开发活动在规划阶段没有纳入环评管理,失去了环境监管早期介入的机会,给后续环境管理带来风险。

三是结论可验证性差,社会认可度不高。一方面,环评通常在经济开发活动(规划或项目)基本明确的阶段开展,评价对象是规划初稿或项目可研,此时区域开发格局已经基本确立,评价结论难以涉及区

域战略性问题,影响了准入制度的效果和科学性。另一方面,规划环评和项目环评作为环境准入体系的主体制度,仅在经济开发活动方案制订阶段发挥作用,管理效果呈现点状特征,加之制度衔接不足,没有形成管理体系,结论可验证性不高,一定程度上加剧了社会对环评制度的质疑。

2 “三线一单”对重构环境准入体系的意义及不足

与规划环评和项目环评相比,“三线一单”主要针对区域的生态环境结构、功能、承载力、质量等环境影响的受体进行系统评价,对社会经济开发活动等环境影响的主体关注较少,成果的表达方式也有明显差异,但三种制度都是从不同角度提出环境准入要求,具有制度融合的可能性。将“三线一单”与规划环评和项目环评衔接,共同构建新的环境准入体系,对提升环境准入体系的质量和效率具有多重意义。

2.1 “三线一单”向决策源头延长环境准入管理,提升了准入体系的科学性

一是“三线一单”自身具有较好的系统性特征,保证了成果的科学性。“三线一单”以区域生态功能定位和经济发展方向确定环境质量目标底线,按生态空间分布和水、大气、土壤等环境要素的评价结果开展空间管控,以环境准入清单为成果出口,高度逻辑化的工作过程保障了成果具有战略性、系统性和整体性特征,为下一阶段的环境管理制度提供了较好的工作基础。

二是“三线一单”具有显著的空间化特征,提升了环境准入制度的科学性。“三线一单”强化空间落地,将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线转化为不同区域和环境控制单元的差异化管理和准入要求^[1]。为政府和企业同时提供了环境管理的空间可视化标准。

三是“三线一单”工作不受开发活动的制约,延长了环境准入制度的链条,可以更好发挥系统性预防作用。“三线一单”工作主要针对具体的区域流域开展,在规划尚未开展的阶段就介入,通过区域环境评价将环境管控要求落实到具体的空间,向决策源头延长了准入体系。同时,“三线一单”与规划环评和项目环评两个点状的环境准入制度串联起来形成一个制度链条,在一定程度上可以提升预防措施的可靠性和有效性。

2.2 “三线一单”汇总统一精准的基础信息,提升了准入体系的操作性

“三线一单”建立了数据规范、坐标统一的区域空间生态环境评价的工作底图,个别地市还采用了1:10 000

的高精度数据,加大了“三线一单”空间管控的能力和可行性。同时,“三线一单”基础资料 and 主要成果将在政府部门间共享,成果向社会公开。“三线一单”的基础资料和成果将极大提升环评工作的质量和效率。

一是可以强化政府的科学决策能力。“三线一单”要求省级统筹、地市落实,以政府为主体开展工作。通过“三线一单”工作,各级政府明确了本区域生态环境功能,梳理了生态环境现状,识别了区域主要生态环境问题,整合了多部门多领域的生态环境管理要求,促使各级政府完成了本区域生态环境的大摸底。“三线一单”工作将极大提升政府科学决策的能力,让各级环评审批人员心中有数,提高审批质量和效率。

二是可以提升环评编制单位的工作效率。“三线一单”的几项关键成果,包括区域生态环境关键问题、空间基础数据、生态环境分区及管控要求等,可以大幅减少规划环评和项目环评的基础性重复性工作。环评编制单位直接使用这些权威资料,将大为提升工作效率。

总之,“三线一单”可以促进政府的科学管理,提升公众参与环境管理的能力,帮助企业更好地落实环境治理责任,实现环境准入体系的高质量和高效率,从而促进高水平保护和高质量发展。

2.3 发挥规划环评和项目环评实时性、灵活性特点,实现精细化准入管理

“三线一单”虽然具有综合性、系统性的突出优势,但当前阶段仍难以独立承担环境准入的职责,需要规划环评和项目环评进行不同程度地细化和补充。

一是“三线一单”由于工作尺度大、介入时段早,难以提出较为精细、具体的管控要求。“三线一单”目前按省级层面、地市层面、新区层面等分别开展编制工作,工作范围远大于工业园区规划、矿区规划等常见的规划环评的范围,较大的工作尺度难免带来工作精度不足。规划环评和项目环评针对具体的开发活动“量身定制”管控要求,差异化、精细化程度高,能够有效避免环境管理“一刀切”。

二是规划环评和项目环评还可以提升环境管控的时效性。我国社会经济发展迅速,区域生态环境质量和污染特征变化快,环境管理要求日新月异,“三线一单”的动态更新机制难以保证对微观开发活动管控要求的更新。规划环评和项目环评伴随规划或建设项目同步开展,能够依据最新的政策要求和区域环境现状提出环境管理要求,避免要求“过时”。

考虑到“三线一单”在工作尺度和时效性上的劣势,“三线一单”各项管控要求宜粗不宜细,应给后

续规划环评和项目环评留出精细化管理的空间,避免因管控要求过细导致的失真。

3 “三线一单”与规划环评和项目环评衔接的关键环节

“三线一单”与规划环评和项目环评共同构建的生态环境准入体系,应有各担其责、互不重复的制度分工,从制度的顶层设计上就杜绝工作重复量大、周期长的问题,因此必须明确各项制度的职责定位、衔接环节等关键问题。

3.1 明确三项制度不同的职责定位和责任主体

“三线一单”是基层政府对本区域生态环境管理的宏观把握,制度职责是明确生态环境管控分区,给出区域现有污染源排放削减方向和新增污染源准入水平,指明区域未来资源环境管控的重点,是环境准入中的综合准入要求,是区域各类开发活动的基础性普适性准则。这项工作的责任主体是各级政府,成果既适用于区域内各类开发活动,也是政府行政审批的重要依据,是政府提升行政能力的重要抓手。

规划环评是行业部门对本行业、本园区生态环境管理工作的整体性思考,其制度职责是对照“三线一单”,分析规划在选址、布局、污染物排放和生态影响方面的环境合理性,提出减轻规划实施后造成的生态环境影响的对策,以及对规划包含具体项目的环境管控的要求,是环境准入中的行业准入要求。这项工作的责任主体是编制规划的政府部门。

项目环评是企业对具体建设项目的环境管理方案,职责是在满足“三线一单”和规划环评管控要求的基础上,进一步提出建设项目减缓环境影响的优化方案和工程措施,是环境准入中的项目准入要求。这项工作的责任主体是建设单位。

3.2 厘清三项制度的衔接环节

对于不同类型的规划环评,“三线一单”与之衔接的环节可以有所不同:产业园区规划环评与“三线一单”的衔接可通过“一单”来实现,重点关注园区产业方向和规模是否满足生态环境准入清单要求;流域开发等规划环评与“三线一单”的衔接可通过“三线”来实现,重点关注规划选址是否满足生态红线及水资源利用上线等要求。

规划环评中对项目环评的管理要求是实现规划环评和项目环评联动的关键环节。规划环评提出的下阶段项目环评管理要求应包括项目环评可简化的内容和需

强化的工作。一方面,对规划环评已解决的行业定位、空间选址和累积影响等问题,项目环评可简化工作;另一方面,对规划环评阶段难以分析透彻的问题,如特征污染物的环境影响等应作为项目环评的工作重点。

3.3 完善三项制度间的信息交互

一方面,“三线一单”一规划环评一项目环评等制度间是逐级落实的关系,应确保准入制度要求的一致性、系统性。规划环评是承上启下的准入制度,既要充分衔接区域“三线一单”成果,论证规划确定的产业定位、发展规模和功能布局等的环境合理性,又要细化生态环境准入清单管控要求,明确项目环评可以简化和应强化分析的内容。项目环评要将规划环评结论及审查意见作为重要依据,建设项目选址选线、规模、性质和工艺路线等应与规划环评结论及审查意见相符。

对符合“三线一单”要求的规划,可考虑在环评中简化规划符合性分析、区域环境承载力分析等基础性工作,甚至下放规划环评的技术审查层级、简化环评文件的类型等;对符合规划环评要求的项目,可考虑对环评豁免、简化、降低审批层级等。

另一方面,三项制度还可以通过逆向信息验证提升准入管理的科学性。项目实施和运行过程中,既是对项目环评管理要求合理性的验证,也是对规划环评中提出的项目环评简化及强化内容科学性的验证。验证结果可以帮助规划环评修正对项目环评管控要求,进而形成更具操作性的技术规范。同样,规划实施过程中,也是对上层位“三线一单”管控要求合理性的验证,可以促进“三线一单”在动态更新中修订优化成果。

4 结语

“三线一单”作为生态环境管理制度研究的最新

尝试,从介入时段和成果性质看,具有环境准入制度的基本特征,与规划环评和项目环评等现有环境准入制度衔接后,重构形成的高质量高效率的环境准入体系可以为高质量保护提供更加有力的支撑。总体而言,“三线一单”仍处于制度探索阶段,还需要在实践中不断完善。

参考文献

- [1] 万军,秦昌波,于雷,等.关于加快建立“三线一单”的构想与建议[J].环境保护,2017,45(20):7-9.
- [2] 李天威,李巍,李元实,等.基于战略环境评价的鄂尔多斯“三线一单”编制试点实践[J].环境影响评价,2018,43(3):9-13.
- [3] 李王峰,吕春英,汪自书,等.地级市战略环境评价中“三线一单”理论研究与应用[J].环境影响评价,2018,40(3):14-18.
- [4] 陶娟娟,高志永,王凯军.从技术视角看新《环境保护法》中的环境管理制度[J].环境保护,2016,44(Z1):64-66.
- [5] 耿世刚,孟卫东,孙少晨.以“强化环境管理”为核心的中国环境管理思想的形成过程与启示[J].中国环境管理干部学院学报,2018,28(1):3-6,93-93.
- [6] 王亚男.中国环评制度的发展历程及展望[J].中国环境管理,2015,7(2):12-16.
- [7] 任景明,耿海清.环评制度:需要一场全面革新——制约我国环境影响评价有效性的主要障碍及对策[J].环境保护,2013,41(17):27-29.
- [8] 汪劲.从中外比较看我国项目环评制度的改革方向[J].环境保护,2012(22):71-73.
- [9] 赵树青,刘立,平东兰,等.石家庄市四种重点传染性疾病控制的成本—效益分析[J].中国卫生经济,2018,37(8):61-63.
- [10] 贺志峰.矫正抑或预防:青少年犯罪防治策略的成本效益初探[J].预防青少年犯罪研究,2018(3):24-31.
- [11] 李素珍,闫振飞,付卫强,等.生态风险评估技术框架及其在环境管理中的应用[J].环境工程,2019,37(3):186-191.
- [12] 李军鹏.十九大后深化放管服改革的目标、任务与对策[J].行政论坛,2018,25(2):11-16.

The Significance and Key Links of the Reconstruction of Environment Access System Caused by the “Three Base Lines and One List”

WANG Yanan

(Appraisal Center for Environmental and Engineering, Ministry of Ecology and Environment, Beijing100012, China)

Abstract: Under the promotion of “streamline administration, delegate powers, and improve regulation and services”, the environmental access system(EAS) with the EIA permit as the core policy faced many limitations, such as long work period, low system efficiency and social recognition, and poor verifiability of conclusions. The “three base lines and one list” has the characteristics of early involvement and regional basic data sharing, this paper proposed that “three base lines and one list” can be incorporated into the environmental access system, then EAS could play a systematic preventive role, improve the government decision-making ability and enhance EIA work efficiency. In aspect of EAS reconstruction, the key links of the “three base lines and one list”, the planning environmental impact assessment and the project environmental impact assessment system were proposed: the different responsibilities of the three systems and the recommendations of the responsible entities should be identified, the join point of the three systems should be clarified, and the information exchange among the three systems should be improved.

Keywords: three base lines and one list; reconstruct; environment access system