

生态环境准入制度衔接成效、问题和优化建议

吴艺楠, 李芳琪*, 赵芳, 张翼飞, 李冬, 唐微, 孟冲

(生态环境部环境发展中心, 北京 100029)

【摘要】《中华人民共和国环境影响评价法》实施二十年以来,生态环境分区管控、规划环评、项目环评等制度共同筑牢了生态环境准入的防线,但也出现了管理边界不清晰、管理成效体现不足、制度联动机制保障不健全等问题,本文通过剖析典型规划中生态环境分区管控、规划环评、项目环评三项制度各自发挥的作用,调研部分地区管理实践,提出优化生态环境准入制度的对策建议:一是生态环境分区管控应发挥宏观引领和维护国家生态环境稳定的作用,与国民经济和社会发展规划、生态环境保护规划等指导性规划同步研究、同期发布;二是规划环评应进一步筑牢“承上启下”的核心作用,上收部分规划环评的审查权限,提升规划环评文件质量,强化环评要求落实情况监督;三是项目环评应在生态环境准入制度体系中进一步优化简化,对环境影响可控、环保措施成熟的建设项目,可推动项目环评和排污许可两证合一,进一步强化建设主体的责任意识,通过制度整合发挥管理效能。

【关键词】生态环境准入;生态环境分区管控;规划环评;项目环评

【中图分类号】X31; X322; X820.3

【文章编号】1674-6252(2023)05-0011-05

【文献标识码】A

【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2023.05.011

引言

《中华人民共和国环境影响评价法》实施二十年以来,我国逐步构建了完整的生态环境准入制度体系^[1],生态环境分区管控、规划环评、项目环评等共同筑牢了生态环境准入的防线^[2-4],在源头预防环境污染和生态破坏,促进经济、社会和环境协调发展的过程中发挥了重要作用。特别是生态环境分区管控提出后,配合规划环评和项目环评制度,延长了环境准入制度的链条,更好地发挥了系统性预防作用^[5]。但在持续深化“放管服”改革,服务“六稳”“六保”,着力优化营商环境的背景下^[6],逐渐出现了各项制度管理边界不清晰、管理成效体现不足、制度联动机制保障不健全等问题^[7,8],满足地方环境治理需求的作用尚不完善,亟须系统优化,精准定位、发挥合力,使底线保得住、管理放得下、管理效能充分激发,在各部门、各层级中形成更为广泛的生态环境准入底线共识。本文通过剖析典型规划中生态环境分区管控、规划环评、项目环评三项制度各自发挥的作用,并结合部分地区管理实践,提出优化生态环境准入制度的对

策建议。

1 生态环境准入制度定位和作用

1.1 生态环境分区管控制度

生态环境分区管控融合各部门生态环境管理职能,实现我国生态环境管控“一张图”,是各级政府落实生态环境高水平保护的重要抓手。在维护国家生态环境安全方面发挥“基座”和“底线”作用^[9],是各部门相关职责统筹协调成果的集中体现,是各地区实施生态环境保护工作的基本遵循。

1.2 规划环评制度

规划环评是分析各项社会经济发展相关规划协调性的重要工具,是直接参与各类规划决策的第一道防线。规划环评在制度设计上发挥了“承上启下”的作用^[5],将生态环境分区管控的要求与各类规划决策之间的冲突进行科学分析并提出具体的解决策略,为提升建设项目环评管理效率及改革优化建设项目环评管理模式提供基础。

资助项目:生态环境部预算项目“重点区域和行业重大问题环境影响评价”(144017000000200009)。

作者简介:吴艺楠(1992—),男,工程师,研究方向为环境影响评价研究, E-mail: wuyinan@edcmep.org.cn。

*** 责任作者:**李芳琪(1986—),女,工程师,研究方向为环境影响评价研究, E-mail: lifangqi@edcmep.org.cn。

1.3 建设项目环评制度

建设项目环评是我国现行最为成熟的生态环境准入制度，对企业从建设—运行—退役全过程可能产生的环境影响进行预判。项目环评文件是指导企业履行生态环境保护责任的法律文件^[10]，为企业系统地开展生态环境保护设计提供依据。

现有生态环境准入制度从维护区域、流域生态环境安全到明确每个建设活动生态环境行为的不同维度，从解决区域、流域的共性生态环境问题到逐一分解每个建设活动的特征性要素影响的不同深度，从提出约束性框架要求到指导排污行为的具体生态环境保护措施的不同作用等方面共同协作，发挥了守住绿水青山第一道屏障的作用（图1）。

2 制度衔接技术实践和管理成效

生态环境分区管控、规划环评、项目环评等共同筑牢了我国生态环境准入的防线，随着环评制度改革不断深入，各项制度在技术和管理衔接成效已初步显现。

2.1 三项制度技术衔接的实践

（1）生态环境分区管控为规划环评划定禁止、限制空间范围提供依据，规划环评和项目环评是生态环境分区管控要求落地的具体保障。

生态环境分区管控中划定了优先保护单元、一般管控单元和重点管控单元。优先保护单元为规划环评划定禁止、限制空间范围提供了基础性依据，一般管控单元和重点管控单元为单元内的开发行为提供了空间布局的基本要求。规划环评明确规划范围内各类开发活动的空间布局合理性，进一步提出了更加严格的时空管控要求。如产业园区规划环评可对规划范

围内空间布局提出具体管控要求，直接指导项目环评选址落地。项目环评按照规划环评提出的空间布局管控要求评估选址和与周边生态环境敏感目标之间的空间防护距离，为开发建设主体明确具体措施要求。

（2）生态环境分区管控提出了区域、流域污染物排放和资源利用的总体要求，规划环评、项目环评经过模拟测算提出不同时期具体管控措施。

生态环境分区管控基于生态环境质量底线并集水利、发展改革、自然资源等部门研究成果的要求，提出了区域和流域的污染物允许排放量、削减比例及资源利用总量、强度和效率等总体要求。规划环评基于区域的生态环境分区管控要求和规划的产业特点，经过模拟测算提出了不同规划期的污染物总量控制要求及资源利用等具体管控措施。项目环评结合工艺技术水平 and 环保治理措施明确了主要污染物排放总量指标，作为后续排污许可量化管理的重要参考。

（3）生态环境分区管控针对涉产业园区的重点管控单元提出原则性要求，规划环评及项目环评将风险管控分解到区域、园区及企业各个层级。

生态环境分区管控重点对涉产业园区的管控单元提出环境风险防控要求，原则性要求多，针对性指导少。规划环评针对人群健康及环境安全提出了区域、园区和企业三级联动的环境风险防控体系，项目环评环境风险防控要求更为具体，以落实措施要求为主。

综上对比，三项制度在生态环境准入制度设计中各自发挥不同层级的作用，生态环境分区管控提供维护区域、流域生态环境安全的底线和基础性约束，规划环评与地区社会经济发展需求衔接互动更为紧密，对项目环评有明确的指导作用。

	时间维度	空间尺度	精准程度
生态环境分区管控	原则上每五年调整一次	国土空间全覆盖	较为宏观, 提供区域生态环境准入兜底性要求
规划环评	与规划期相同, 一般15~20年开展一次	与规划范围一致, 一般几十至几百平方千米	较为精准, 提供区域规划中各类开发活动的生态环境准入要求
项目环评	项目施工期~运营期	项目厂界范围	精准, 提供单个建设项目详细生态环境准入要求

图1 三项制度在时间维度、空间尺度和精准程度上的差异

2.2 三项管理制度衔接的成效

(1) 生态环境分区管控成果指导省(区、市)规划环评工作,发挥上下管理联动的综合效能。生态环境分区管控成果已初步成为决定规划环评召集审查级别的重要依据。生态环境部和部分省(区、市)试点将已纳入生态环境分区重点管控单元的产业园区委托下一级生态环境主管部门召集审查。目前,全国层面试点省份包括北京、山西、吉林等11个省(区、市),试点地区辖区内国家级产业园区规划环评由生态环境部改为由省级生态环境部门召集审查。四川省将实施生态环境分区管控的市(州)不涉及石化、化工、化学合成类制药等10个行业的产业园区规划环评由园区所在市(州)生态环境部门审查。

(2) 生态环境分区管控成果从区域流域尺度优化重大建设项目选址选线。生态环境分区管控在空间上将生态环境保护要求落实到各类管控单元,为重大建设项目选址落地提供指导。如重庆市将生态环境分区管控成果服务于成渝铁路重庆站至江津站段改造工程、渝西天然气输气管网江津至南川段干线工程等12个重大项目落地选址选线。江苏省根据生态环境分区管控成果,通过选址选线优化、环境影响预判等措施服务于常州一宜兴成品油管道工程、江苏油田勘探项目等多个项目落地。

(3) 规划环评通过联动机制优化建设项目环评管理流程。规划环评成果简化了建设项目环评审批流程和编制内容。一是通过强化产业园区规划环评与项目环评联动促进项目环评审批流程简化。北京、上海、广东、河南、河北等多个省(区、市)出台了强化产业园区规划环评与项目环评联动的指导文件,在高质量完成规划环评的前提下,项目环评主要通过豁免、降级审批和告知承诺等方式进行简化。二是通过“区域环评+环境标准”改革促进项目环评内容简化。浙江、江苏不断推动“区域环评+环境标准”试点改革,通过编制区域规划环评,制定空间准入、污染物排放、环境质量管控以及行业准入等四项标准,作为项目环境准入的判断依据,明确重点审批对象,集中力量管理高污染、高风险建设项目,对其他项目采取豁免、告知承诺制备案、降低环评等级、精简环评内容等方式对项目环评进行简化。

3 生态环境准入制度衔接存在的主要问题

3.1 制度工作内容重复,管理边界不清晰

管理边界不清晰突出体现在生态环境分区管控与

规划环评之间。在评价内容上,生态环境分区管控和规划环评都具备源头预防、生态环境准入、开发建设活动管控以及区域产业结构调整 and 布局优化等功能,在区域产业和生态环境保护现状调查、重大问题识别、环境质量目标以及允许排放量测算等环节,存在工作内容重复的问题。在协同管理上,规划环评应在区域生态环境分区管控要求下开展评价,但因开展工作时间维度和工作深度的制约,现阶段生态环境准入清单管控要求多以引用、衔接现行法律法规、规划环评成果为主,管控要求在落地指导应用层面仍存在一定程度的滞后性,无法有效指导规划环评中产业规划的具体要求,甚至在一些规划环评工作成果中提出生态环境分区管控需要按照最新的生态环境管理目标进行动态调整的建议。同时,个别生态环境分区管控的重点管控单元的管控清单直接引用上一轮园区规划环评要求,管理层级存在倒挂现象。主要原因是虽然规划环评相关政策文件和技术导则明确了衔接生态环境分区管控的要求,但在实际操作中因生态环境分区管控制度初建,其更新调整机制还未完善,存在如生态保护红线未衔接更新优化结果,部分管控要求落后于最新政策内容等问题,现行管理政策未说明规划环评落实生态环境分区管控是否是“硬约束”,由规划环评论证后能否反馈生态环境分区管控优化调整的机制还不明确。

3.2 污染物排放总量的准入管理衔接不足

对照制度设计初衷,生态环境分区管控实现了单元的空间划分,形成全国“一张图”,但由于地方发展的强烈诉求和技术方法的不确定性,无法明确基于管控单元的大气、水污染物排放总量。从地方实践看来,各地在形成生态环境分区管控成果时均开展了基于环境质量目标的允许排放量、削减比例等测算,但在成果发布时未在单元生态环境准入清单中明确污染物允许排放量、削减比例等要求,部分地区仅在区域总体准入要求和县(区)层面给出水、大气等污染物允许排放量、削减比例要求,导致环境质量底线要求难以细化落实。污染物排放总量的准入结论仍需通过规划环评和项目环评判断。

3.3 环评文件内容和流程简化的“放管服”成效仍体现不足

生态环境分区管控设计初衷是在强调空间管控的基础上,简化生态环境准入的行政流程,但从地方实践来看,在发布生态环境分区管控的基础后,各地规

划环评和项目环评“不敢减、不想减、不会减”的现象仍旧突出，环评报告仍出现“越做越厚”的现象。具体存在以下三方面原因：一是生态环境分区管控的法律地位仍未确定，地方政府出台简化政策时仍有顾虑。二是生态环境分区管控技术成果深度尚不足以支撑规划环评和项目环评大幅简化。例如，生态环境分区管控作为各项制度的空间集成成果，规划环评和项目环评理应仅需分析与生态环境分区管控符合性即可满足环境管控的要求，但实践中生态环境分区管控集成的各项文件未涵盖环评导则要求内容的情形时有发生，导致在环评阶段需大量重复政策符合性分析工作。三是部分生态环境分区管控成果质量不高。受地区社会经济发展不确定因素影响，为避免提出明确具体的生态环境管控要求，一些生态环境分区管控成果多为宏观性、概述性的表述内容，基本套用国家和地方发布的生态环境保护相关管理规定，难以对规划环评和项目环评提出具体指导意见。

规划环评与项目环评之间的联动一直备受期待，但目前仅仅停留在对部分内容上的简化，受时效性和获取资料途径的限制，内容简化更多的是规划环评成果中的一段表述，迫切需要明确相关管理政策，释放制度衔接红利。主要原因是规划环评编制质量仍存在一定问题，从近年来规划环评技术复核结果来看，地方规划环评质量普遍不高，欠发达地区和地市级规划环评质量问题尤为突出，甚至成为为建设项目背书的管理流程，提出优化调整建议和措施缺乏针对性和操作性，难以科学指导项目环评落地。

3.4 环境风险防控作用在生态环境分区尺度发挥不明显

从目前发布的生态环境分区管控方案来看，管控要求呈现以下特点：一是重点对涉产业园区的管控单元提出环境风险防控要求，煤炭矿区规划的相关内容就未在生态环境分区管控体现；二是原则性要求多，针对性指导少，且风险管控要求多集中在空间布局控制上；三是内容上远远少于空间布局约束、环境质量底线和资源利用上限。主要原因是环境风险与区域行业特点密切相关，现有生态环境分区管控尚不能对行业做出明确限定，难以估计管控单元存在何种类型和何种程度的环境风险。环境风险防控系统管控体系需要规划环评层面予以落实，涉及企业主体责任的具体措施列入项目环评予以落实。

4 生态环境准入制度优化的对策建议

4.1 生态环境分区管控作为基础性制度，应体现维护国家生态环境安全的整体性和稳定性作用

一是明确生态环境分区管控的法律地位，在内容上应体现其宏观性和全局性指导，集成各部门涉及区域、流域、行业引领性、可持续的管理要求，减少个性化、易调整的管理要求。保证制度平稳运行。

二是生态环境分区管控应以国土空间生态安全保障底线、生态环境质量安全保障底线和社会经济发展资源环境需求底线为基础，确定各部门和各级政府共同遵循的管控要求，完善技术指南和动态更新机制，与国民经济和社会发展规划、生态环境保护规划等指导性规划同步研究、同期发布。

三是生态环境分区管控应避免“头痛医头，脚痛医脚”，被社会经济发展需求所左右，而应切实关注影响国家、地区生态环境安全的机理性、系统性、战略性问题，夯实技术研究基础，通过构建生态环境安全综合数据库、生态环境安全动态分析系统等方式，动态评估和预测国家、地区生态环境安全形势，在此基础上形成研究成果，提高编制质量，内容上重点突出空间布局约束、生态环境质量底线和污染物排放管控等要求，弱化环境风险防控要求，相关要求在规划环评中予以重点体现。

4.2 应强化规划环评在生态环境准入体系中“承上启下”的核心作用

一是按照“有收有放”的原则，上收重点区域、重点行业规划环评的召集审查权限。实践表明高审查级别往往代表高成果质量，上收召集审查权限可以促进提升规划环评编制质量，充分发挥规划环评在优化空间开发布局、推动环境质量改善、促进产业转型升级等方面的引领和约束作用，强化对各级各类建设项目源头准入的指导，为建设项目环评进一步简化提供上层管理边界。

二是强化规划环评落地实施的监管，将规划环评实施情况列入监督执法内容，推动地方生态环境主管部门定期开展规划环评报告书质量及实施情况检查。出台指导各地开展规划环评审查的评估要点，从审查阶段和事后监管两方面提升规划环评文件质量。

三是规划环评应着重提升规划区域污染物总量控制及区域生态环境保护措施要求的科学性研究，明确污染物排放总量的准入在各管理层级的传导，明确质量过关的规划环评成果可作为“打捆”环评、环

评与排污许可并联报批、告知承诺制等优化审批措施的重要基础,切实突出规划环评与项目环评联动管理成效。

4.3 项目环评应在生态环境准入体系中进一步优化

一是在高质量完成规划环评的前提下,针对环境影响可控、环保措施成熟的建设项目,可推动项目环评和排污许可两证合一。

二是试点项目环评“打捆”审批改革,符合环境准入要求的同一聚集区、同一类型或者同一产业的项目可实施“打捆”审批制。

三是对符合规划环评要求,且排污许可证能够有效承接的部分建设项目环境影响报告表,推进依法将审批制调整为备案制。

参考文献

[1] 刘志全.《环境影响评价法》实施成效与展望[J].环境影响评价,

2022,44(4):1-5.

[2] WANG Z S, LI W F, LI Y S, et al. The “Three Lines One Permit” policy: An integrated environmental regulation in China[J]. Resources, conservation and recycling, 2020, 163: 105101.

[3] 董旭辉.以“三线一单”和规划环评推动经济高质量发展[J].中国环境管理,2020,12(6):29-30.

[4] 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.

[5] 王亚男.“三线一单”对重构环境准入体系的意义及关键环节[J].中国环境管理,2020,12(1):14-17.

[6] 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.

[7] 杨俊杰,方皓.关于“三线一单”生态环境分区管控体系落地应用机制的探索[J].环境保护,2021,49(9):40-43.

[8] 刘磊,韩力强,李继文,等.“十四五”环境影响评价与排污许可改革形势分析和展望[J].环境影响评价,2021,43(1):1-6.

[9] 秦昌波,张培培,于雷,等.“三线一单”生态环境分区管控体系:历程与展望[J].中国环境管理,2021,13(5):151-158.

[10] 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(S1):64-66.

The Achievements, Problems and Suggestions about the Interactions of Ecological Environment Access System

WU Yinan, LI Fangqi*, ZHAO Fang, ZHANG Yifei, LI Dong, TANG Wei, MENG Chong

(Environmental Development Center of the Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: In the 20 years since the promulgation of the Environmental Impact Assessment Law, the Ecological Environment Zoning Control (EEZC), planning environmental impact assessment (pEIA), project environmental impact assessment (prEIA) and other systems have jointly established a solid defense line for ecological environment access. However, there are also problems such as unclear management boundaries, insufficient management effectiveness, and inadequate institutional interaction mechanism. Through analyzing the roles EEZC, pEIA, prEIA have played in typical plans and evaluating the management practices in some regions, suggestions for optimizing the ecological environment access system (EEAS) were put forward. First, EEZC should play a role in macro role in guiding and maintaining the stability of the national ecological environment, and be studied and released simultaneously with other guiding plans such as National Economic and Social Development Plan and Ecological and Environmental Protection Plan. Second, pEIA should further strengthen its core value of “connecting the preceding and the following”, accept the review authority of some pEIA, improve the quality of the planned environmental assessment documents, and strengthen the supervision of the implementation of the environmental assessment requirements. Modifying management authorities of pEIA can form a cascading guidance for prEIA, therefore provides a technical basis for prEIA reform. Third, prEIA should be further optimized and simplified within EEZC. It is suggested to promote the integration of prEIA and the Pollution Discharge Permit for projects with controlled environmental impacts and mature environmental protection measures, as well as further strengthen the sense of responsibility of the construction body so as to improve management efficiency by system integration.

Keywords: ecological environment access; ecological environment zoning control; planning environment impact assessment; project environment impact assessment