

区域性战略环评项目管理模式及经验

摘 要 西部大开发重点区域和行业发展战略环境评价项目范围广、涉及面大，科学管理是项目顺利完成的关键。本文通过对西部大开发战略环境评价项目组织管理模式和经验的总结，形成了一套综合性的区域战略环境评价组织管理模式，为我国区域性战略环境评价项目的实施提供了借鉴。

关键词 区域；战略环境评价；项目管理；模式；经验

■文/刘小丽 王占朝 任景明 李天威

西部大开发重点区域和行业发展战略环境评价（以下简称西部大开发战略环评）是围绕西部大开发战略开展的区域性战略环境评价工作，涉及云南、贵州、甘肃、青海、新疆及新疆生产建设兵团，共61个地州市，国土面积341.1万平方千米。如此大范围跨区域性的战略环境评价对项目管理是一个重大的挑战。为确保圆满完成西部大开发战略环评任务，项目注重全过程管理，从组织、协调、任务分工、质量控制等多个方面进行了系统、科学的设计，形成了综合性的区域战略环境评价组织管理模式，为我国区域战略环境评价项目的实施提供

了宝贵经验。

组织方式

西部大开发战略环评涉及产业发展、空间优化、资源开发、生态建设、环境保护、节能减排、风险防范、民生改善等多个领域，涵盖矿产资源开采及加工、石化、能源、冶金、装备制造等多个重点行业，包括国家、省、重点区域、市（州）等多个层面，牵涉发改、财政、国土、水利、建设、环保等多个部门。因此，项目管理采用了多家机构参与，不同层级分工协作的功能化组织结构模式（图1）。

管理模式

科学合理的组织结构和模式是项目顺利开展和目标实现的根本保证。西部大开发战略环评实行项目、分项目、重点专题三级管理。项目包括西北（甘青新）重点区域和行业发展战略环境评价（以下简称西北分项目）和西南（云贵）重点区域和行业发展战略环境评价（以下简称西南分项目）两个分项目。各分项目又包括产业、生态、水环境、水资源和大气等重点专题。分项目及重点专题均按照统一的工作方案和技术要求组织实施，其中重点专题遵照分项目和项目的指导和进度要求开展工作，分项目遵照项目的统一要求开展工作。

组织机构

组织机构是确保项目顺利实施的领导和办事机构。组织机构分为领导小组、协调小组和管理办公室。

领导小组。在环境保护部成立项目领导小组。为了加大协调的力度，部领导担任组长，环境影响评价司等有关司（局）、直属单位以及相关省（区）及新疆生产建设兵团环保部门的负责同志为成员。领导小组负责项目的综合协调、组织管理和实施，审定项目工作方案、管理办法及年度计划，指导、检查和督促项目的实施，统筹协调有关重大事项等。环境保护

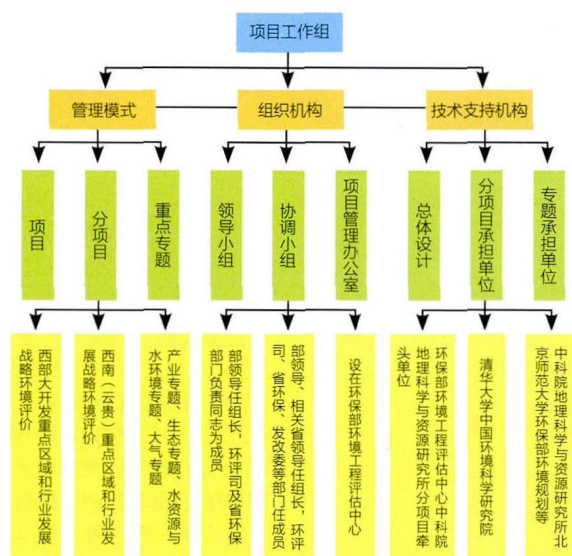


图1 西部大开发战略环评组织结构模式

部环境影响评价司负责领导小组日常事务。

协调小组。环境保护部商请云、贵、新等有关省（自治区）人民政府及新疆生产建设兵团成立协调小组。环境保护部领导和有关省（自治区）人民政府及新疆生产建设兵团领导共同担任项目协调小组联合组长，环境影响评价司和有关省（自治区）及新疆生产建设兵团的发改、工信、国土、环保、建设、水利、交通、林业等相关部门负责同志为项目协调小组成员。协调小组负责收集相关数据资料、协调相关部门意见等具体事项。相关省（自治区）及新疆生产建设兵团环保部门负责协调小组日常事务。

管理办公室。管理办公室设在环境保护部环境工程评估中心，是项目组织实施和日常管理的具体办事机构，负责统筹、协调和督促各分项目及重要专题的评估、审查论证和结题验收等工作，承担项目的日常技术协调、关键问题论证与成果验收管理，负责组建项目专家组，并组织专家进行技术咨询和指导等。

技术支持单位

技术支持单位是项目的具体实施单位。技术支持单位由总体设计单位、分项目牵头单位和重点专题承担单位构成。

总体设计单位。总体设计单位负责组织制定项目技术方案，组织对各分项目及重点专题进行技术指导和技术支持，组织开展阶段成果报告的技术评估和技术审查，组织编写项目集成报告等。

分项目牵头单位。分项目牵头单位负责制定分项目技术方案，组织实施分项目工作，编写分项目成果报告、工作报告以及决算报告等，配合总体设计单位编写项目技术方案和项



> 西部大开发战略环评涉及到生态建设、环境保护、节能减排等多个领域

目成果报告等。

重点专题承担单位。重点专题承担单位负责编制重点专题技术方案，配合分项目牵头单位编写分项目技术方案，组织开展重点专题研究，编写专题成果报告，协助分项目牵头单位编写分项目成果报告等。

过程管理

完整的科研项目管理过程可分为规划、立项、实施、验收、成果推广五个阶段。以往的项目管理主要关注在验收中检查项目的完成情况，对项目的实施关注较少。由于重大项目实施中需要投入较多的资金和人员，到项目完成后才发现会造成较大的经济损失。为此，西部大开发战略环评项目管理将重点前移到项目立项和实施阶段。

立项阶段

由于西部大开发重点区域和行业发展战略环境评价项目是财政专项“区域和行业重大发展战略环境评价”2011—2012年的具体工作内容，具有延续性。在2010年五大区域重点产业发展战略环境评价这一具体工作结束后，项目管理办公室邀请国内环境管理、产业、规划等相关领域的专

家，从国家重大战略、区域经济发展形势、区域资源环境禀赋等方面进行多次综合论证。专家普遍认为西部地区生物多样性保护和生态系统功能非常重要，直接关系到国家生态安全格局。同时，西部地区生态环境脆弱。随着西部大开发战略的深入实施，西部地区的生态环境问题将进一步突出。处理好开发规模与资源环境承载能力、重点区域开发与生态安全格局之间的矛盾，是实现西部地区可持续发展的必然要求。为此，专家建议开展西部大开发重点区域和行业发展战略环境评价工作。

在确定评价工作对象后，项目管理办公室组织专家从项目的评价范围、目标与国家的宏观政策和战略导向的符合性、研究内容、技术先进性、可行性等诸多方面进行全面的论证，最后制定出切实可行的工作方案。为了规范西部大开发战略环评工作，结合西部地区的资源环境特征和具体的研究内容，项目管理办公室组织专业院所编写了陆域生态、地质环境与灾害、资源环境效率与情景设计、大气环境评价、地表水环境评价、水资源开发与利用、矿产资源开发与利用7个专题的技术指南，用以

环境保护部高度重视西部大开发战略环评工作，将该项工作作为环境保护部的一项重点任务来抓。周生贤部长多次强调要把战略环评作为环境保护参与宏观经济决策的切入点，扎实推进战略环评，从战略层面解决环境问题，加快推动环境保护的历史性转变。

指导重点专题和分项目的技术方案制定和开展评价工作。

实施阶段

项目实施中充分重视过程管理和进度控制，分别建立了项目负责人、重大事件报告、定期评估、关键技术研讨和资源共享等科学化、规范化的管理制度，确保项目的顺利实施。

课题责任人负责制。项目实施责任人负责制。在项目实施前，总体设计单位、分项目牵头单位、重点专题承担单位分别与相关单位签订任务书。任务书中详细规定了各有关部门以及分项目责任人和重点专题负责人的责、权、利，其中分项目责任人与重点专题承担单位签订专题合同。

重大事项报告制度。分项目责任人对分项目执行过程中发生的技术路线或主要研究内容调整、项目组主要人员变动以及其他可能影响项目的重大事项通过项目管理办公室向领导小组报告，提供书面说明并按程序报批。

信息通报制度。项目管理办公室制定了严格的信息通报制度，除重大事项急需报告之外，要求每月的15日、30日各分项目承担单位提交工作简报，实时跟踪项目进度和严格控制预算支出，对项目执行情况进行有效监管。

关键技术研讨制度。对于评价方法、关键技术以及分项目和专题评价过程中遇到的共性问题，项目管理办公室及时组织专家和团队研讨。在

项目实施过程中，项目管理办公室多次组织召开重点专题研讨会，先后形成了产业、生态、大气、水资源与水环境等专题研讨会会议纪要，对重点专题的评价方法、评价重点、评价工作中遇到的问题等提出了要求和解决方案。

定期评估制度。项目管理办公室根据工作方案确定的进度安排，定期对项目实施情况开展评估并进行通报。项目实施过程中，分阶段、分专题对项目、分项目及重点专题开展阶段评估，及时了解实施进展、发现和解决问题、总结经验和成果、向项目领导小组和协调小组汇报评估结果。

资源共享制度。各分项目牵头单位和重点专题承担单位的硬件、软件、数据库资源、模型、成果等在项目组内无条件共享。各专题掌握的全国性或跨区域资料数据由各分项目提交项目管理办公室，由管理办公室根据工作需要提供给课题内其他分项目和专题使用。

经验总结

西部大开发战略环评在项目涉及面广、时间紧、任务重、难度大的条件下，能够按时保质保量完成任务，与领导重视、狠抓落实，科学组织、周密协调，团结协作、联合攻关等有效的管理和工作方式分不开。

领导重视，狠抓落实

环境保护部高度重视西部大开发战略环评工作，将该项工作作为环境

保护部的一项重点任务来抓。周生贤部长多次强调要把战略环评作为环境保护参与宏观经济决策的切入点，扎实推进战略环评，从战略层面解决环境问题，加快推动环境保护的历史性转变。五个省（区）政府高度重视西部大开发战略环评工作，成立了由分管省领导任组长的“部省联合协调小组”，负责协调西部大开发战略环评项目，参与项目的讨论、研究，组织有关部门提出意见和建议，帮助解决项目推进中的问题等，为工作顺利开展提供了可靠的组织保障。各地环保部门主动做好承上启下、沟通协调工作，有力推动了西部大开发战略环评工作顺利开展。

科学组织，周密协调

西部大开发战略环评是一项复杂的系统工程，组织实施难度大。项目设立了领导小组、协调小组和项目管理办公室三级管理机构，建立项目集成、分项目攻关、重点专题支撑三级技术攻关体系，坚持“合理安排、专款专用、追踪问效”经费使用原则，通过建立项目负责人制度、信息通报制度、关键技术攻关研讨制度、全程跟踪评估制度和数据资料共享制度等科学化、规范化的管理制度，保证了项目的顺利实施。

团结协作，联合攻关

战略环评是多学科、多领域、多层面的工作，需要不同领域技术团队团结协作联合攻关。分项目承担单位广泛联合经济、水利、气象、产业等科研院所和高校，发挥各自的优势，克服了时间紧、任务重和要求高等困难，高效保质保量地完成了任务。HB

（刘小丽、王占朝，环境保护部环境工程评估中心；任景明系环境保护部环境工程评估中心副总工程师；李天威系环境保护部环境工程评估中心主任助理）