

“十四五”期间亟须推进政策环评工作

耿海清 吴亚男 李南银

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出,要健全重大政策事前评估和事后评价制度,畅通参与政策制定的渠道,提高决策科学化、民主化、法治化水平。

实际上,自上世纪九十年代中期以来,党中央、国务院多次发文要求对重大环境影响的决策开展环境影响论证。2014年新修订的《环境保护法》和2019年国务院颁布的《重大行政决策程序暂行条例》为政策环评开展提供了法律依据。作为政策事前评估的重要内容,政策环评亟须在“十四五”时期加强探索并做好顶层设计。

实践探索较少,尚未在决策早期介入

与西方发达国家相比,我国在政策制定过程中尚无规范的环境影响评估程序,目前相关工作仅停留在理论研究和实践探索阶段。

在理论研究方面,生态环境部环境工程评估中心自2014年起依托“重大经济政策环境评价”项目,对国外政策环评实践进行了梳理,并借鉴世界银行经验提出了“预警+保障”的政策环评框架,编制了《经济、技术政策生态环境影响分析技术指南(试行)》。国内一些研究人员也对政策环评的概念、程序、原则、指标体系、方法等开展过探索,但总体而言系统性不强。

在实践方面,一些单位迄今

已开展了十余个案例研究,评价对象包括新能源政策、钢铁行业转型政策、城镇化政策、农业政策、新能源汽车政策、物流行业政策等。然而,以上评价对象均为已出台的政策,并且绝大多数是某一政策集合或政策方向,因此尚未实质性发挥源头预防作用。

总体来看,我国政策环评主要在以下几个方面的问题,对其推广和效用存在较大制约。

一是法律地位尚不明确。2003年开始实施的《环境影响评价法》仅要求对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,并不包括政策。2014年新修订的《环境保护法》要求国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定经济、技术政策要充分考虑对环境的影响,但并未对形式和内容提出要求。2019年国务院颁布的《重大行政决策程序暂行条例》虽然明确要求对决策事项涉及的人财物投入、资源消耗、环境影响等成本和经济、社会、环境效益进行分析、预测和评估,但没有对工作形式提出要求。此外,对于什么样的政策需要开展政策环评、政策环评是单独开展还是纳入政策评估一道开展、评估质量如何保证等制度建设关键问题,现有法规也未做出规定。

二是技术体系尚不完善。与规划和建设项目相比,一般来说政策的影响范围更大、影响对象更多、影响的不确定性更强,并且政策往往具有政治属性,因此政策环评需要有一套自身的理论方

法体系。然而,迄今我国虽然也开展过一些相关研究,但主要集中在概念、原则、程序等方面,很少涉及技术方法。2020年颁布的《经济、技术政策生态环境影响分析技术指南(试行)》只给出了一些环境影响识别方法,并未包含预测方法。尽管过去的案例研究也使用了一些定量方法,但绝大多数不是评价某一正在制定的政策,因此其适用性有待检验。总体而言,我国迄今尚未对政策环评适用方法进行系统梳理和研究,技术体系尚不完善。

三是实践探索依然较少。我国过去的政策环评探索很少针对某一具体政策,并且主要是事前和事后评估,迄今未发现在决策早期阶段介入的案例。因此,过去的实践尽管对我国政策环评工作推进有一定借鉴意义,但作用十分有限。一是对已发布政策开展评估,缺乏与政策制定部门的互动,没有起到源头预防作用;二是主要集中在产业政策、城镇化政策等宏观领域,没有聚焦《环境保护法》重点关注的具体经济、技术类政策;三是基本采用了规划环评和项目环评的工作模式,没有与我国复杂的决策体系和具体决策需求结合起来;四是没有广泛的社会公众参与,没有体现政策环评的政治属性。

夯实法律基础,开展试点探索

基于以上问题,对“十四五”期间我国政策环评工作提出以下

几点建议。

一是夯实政策环评的法律基础。要推进政策环评工作全面开展,真正发挥源头预防作用,首先必须夯实其法律基础。建议修订《环境保护法》时,将《重大行政决策程序暂行条例》的最新要求纳入,并在内容上与其协调;在修订《环境影响评价法》时,把可能对资源环境产生重大影响的政策纳入评价范围,并提出程序性要求。制定政策环评实施细则,对政策环评的对象、形式、审查等具体操作问题做出明确规定。从远期来看还应推动将政策环评纳入《立法法》及各类政策制定程序条例,从根本上提高政策环评的法律地位。

二是加强政策环评技术方法研究。2020年发布的《经济、技术政策生态环境影响分析技术指南(试行)》为政策环评工作提供了一定的框架指导,下一阶段应重点加强技术方法研究,力求建立适合我国国情的政策环评理论方法体系。建立一套系统全面的指标体系和推荐算法,提高政策环评工作的效率。针对比较复杂的评估方法应开发决策支持系统,如成本—收益分析、人群健康影响评价、环境风险评估等。探索互联网、大数据、人工智能等新一代技术在政策环评中的运用。近年来国外政策环评实践对定量评估的要求日益提高,我国也急需加强相关技术方法研究。

三是开展政策环评试点探索。随着我国决策科学化、民主化进程推进,以及政策环评法规基础不断夯实,亟须推进此项工

作纳入政府议事日程。其中,广泛开展试点探索非常必要。通过试点工作,不仅可以对具体政策的优化起到实质性作用,而且可以积累经验,争取社会支持,为今后广泛开展奠定基础。在试点工作中,要发挥政府部门的积极性,鼓励政策制定部门主动选取典型政策开展试点。发挥好生态环境管理部门在试点工作中的组织作用和业务指导作用,也要充分发挥国内各领域专家学者的作用,同时引导公众、社会组织、企业等积极参与,形成全社会共同推进政策环评的良好氛围。

四是建立政策环评实施机制。要推动政策环评从理论走向实践,并最终成为综合决策机制中的重要环节,必须建立明确可行的组织实施机制。建立一套科学、规范的筛选机制,用以判断哪些具体政策需要开展环境影响评估,将其纳入政策制定程序,成为政策过程的有机组成部分。明确政策制定部门和生态环境、自然资源等管理部门的职责,建立公众、社会组织、专家学者等利益群体的参与机制,还要明确政策环评是单独开展还是作为政策评估中的专题评估来开展。从国际经验来看,为了保证工作质量,还需要建立针对成果报告的质量审查机制。

作者单位:生态环境部环境工程评估中心

关注“十四五”规划 推动高质量发展

国家公园与自然保护区的四个不同

◆彭建

建立国家公园体制已成为我国建设生态文明和美丽中国的重要内容之一,党中央、国务院先后出台了《建立国家公园体制总体方案》(下称《总体方案》)、《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》等系列政策文件,相关试点工作正在有条不紊进行中。

为了保护自然生态系统,我国已经建立了自然保护区体系。国家公园与自然保护区的管理目标相似,很多人弄不清二者的区别,一些基层工作人员甚至认为国家公园就是面积更大、保护更严格的自然保护区。一些地方在国家公园试点中,采取了自然保护区的管理模式,将国家公园打造成升级版的自然保护区。

建立国家公园体制是我国建设生态文明、探索绿色发展机制的重要抓手,在起步之际尤其应该准确把握其内涵。总的来说,国家公园与自然保护区的不同主要体现在以下4个方面。

首先,功能定位不同。根据2017年最新修订的《自然保护区条例》,自然保护区是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域,依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。国家建立自然保护区的目的,是保护那些具有特定保护价值的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物或自然遗迹。自然保护是自然保护区的首要也是唯一功能,而国家公园的设立和管理强调科学保护和合理利用并重。根据世界自然保护联盟的定义,国家公园是指:“大面积的自然或接近自然的区域,用以保护大尺度的生态过程,以及这一区域的物种和生态系统特征,同时提供与其环境和文化相容的精神享受、科学、教育、娱乐和参观的机会。”《总体方案》也指出,国家公园的首要功能是重要自然生态系统的原真性、完整性保护,同时兼具科研、教育、游憩等综合功能。可见,我国国家公园体制建设在功能上强调保护和利用并重,这与自然保护区有很大区别。

其次,开放性不同。由于功能定位不同,国家公园和自然保护区在开放性上也存在显著差异。自然保护区强调对自然对象的绝对保护,实行封闭式管理。自然保护区分为核心区、缓冲区和实验区。核心区禁止任何人进入,缓冲区只允许科研人员进入,外围的实验区可有限度地向公众开放。国家公园则不同,实行开放式管理,允许公众入内参观游览。

综观世界各国,所有国家公园都高度重视向公众充分开放,满足公众的游憩需求。例如,美国大烟山国家公园的年访客量超过1000万人次,日本富士箱根伊豆国家公园年访客量更是多达数千万人次。国家公园的开放范围不限于公园外围地区,访客通常可深入内部欣赏罕见的自然景观。如果过度保护、僵化保护,禁止游客进入,建成的将不是国家公园,而是升级版的自然保护区。

第三,代表性不同。设立自然保护区,旨在保护那些有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区或有特殊意义的自然遗迹。可以看出,自然保护区的代表性更多强调的是保护对象对所属生态系统类型、物种类型或自然遗迹类型等代表,是自然意义上的代表性。国家公园不同,除了重视保护对象的自然代表性外,更强调其国家代表性。《总体方案》指出,我国国家公园建设要坚持国家代表性,保护对象的国民认同度要高。事实上,这也是世界各国国家公园建设的普遍理念。包括美国在内的许多国家都将建立国家公

园作为增强国民国家认同的重要手段。国家公园保护的珍稀自然生态系统以及壮丽的自然景观,大多是所在国家独有、世界范围罕见的。就这个意义而言,虽然国家公园和自然保护区都重视自然保护,但国家公园更强调许多自然保护区通常没有的其他价值和意义,即激发国民的民族自豪感和国家认同感,强化爱国主义精神。

第四,公益性不同。《总体方案》指出,我国国家公园建设和管理要坚持全民公益性。所谓全民公益性,就是强调国家公园的设立应该为全民带来好处和福祉,能够惠及全民。一方面国家公园的建设和管理应促进当地经济和社会发展,给当地居民创造更多就业机会,提升当地居民的生活质量;另一方面,国家公园面积较大,游憩价值高、容量大,可为国家公园以外的民众提供大量高质量的游憩机会,满足人民群众日益增长的美好生活需要。由于国家公园强调全民公益性,其建设和管理更容易得到当地居民和游客的支持。相较而言,自然保护区强调实现对保护对象的严格保护,对当地居民的生产和生活需要考虑较少。

总之,国家公园不是升级版的自然保护区,而是一种新型的自然保护地。建立国家公园体制是功在当代、利在千秋的事业,既要通过科学保护为子孙后代留下珍贵的自然资产,更要通过合理利用和科学管理为国民提供休闲游憩的福利。只有准确把握国家公园的内涵及其与自然保护区的区别,才能避免走不必要的弯路,真正建成既有中国特色又与国际接轨的国家公园。

作者单位:中央民族大学管理学院

探索与思考

“五步法”精准排查雨水口排污

◆江晓琼

目前,雨水口受污染情况较为复杂,情况多变。笔者在一线工作中发现,有些突发性河道污染事件的原因大多涉及污染物进入了雨水口。笔者认为,在处置类似问题时,可利用“五步法”进行排查,做到精准溯源,查实症结所在。

一是截污控流,防止污染扩散。一旦发现紧急、异常情况,立即启动应急机制,锁定要害区域,第一时间封堵其余连通雨水口,尤其是最后流入河道的关键雨水口,杜绝“二次污染”。联动管网、水务部门控制现场,固定证据,开展源头性调查,必要时进行污染源性质调查,确定影响环境程度。最后,将受污染水体等进行规范贮存,依法依规处置。

二是溯查源头,精准排查企业。联动职能部门调取雨水井平面图和污水管网分布图,精确锁定受污染区域,开展针对性溯源调查。需要注意的是,对企业规模、员工数量等也需要兼顾,中、大型企业的生活污水日产生量较大,也可能存在生活污水等混接行为。另外,排查企业时容易忽略企业小型实验室和打样间等配套生产间,但某些特定行业,如化工日用品、涂料行业等,配套生产

间也会产生一定的危险废物。

三是科学研判,利用科技辅助。在污染源不明、源头难以锁定的情况下,需要借助技术手段进一步彻查。利用管道CCTV检测设备辅助探查,通过数据采集等,找准老化、破损和混接管道。但管道CCTV检测设备适用于探查金属材质管网,对私设暗管中的PVC、PPC等塑料管道还存在一定的探查难度。

四是确定范围,启动开挖工程。确定第一股废水来源后,明确范围,动用工程机械开挖,掘地排查私设暗管、渗漏等现象,顺藤摸瓜找到症结所在。此环节需要时间较长,在施工过程中,应降低环境影响。查清污染源物排放原因后,必要时,联动有关职能部门在场,确保责任主体配合执法检查。生态环境部门应立即开展针对性执法检查取证,明确责任主体。

五是分级分类,开展后续调查。依据违法行为和影响环境程度,责任主体的主观故意程度等判定确定裁量,客观、科学评价污染程度,依法查处。同时,根据现场污染情况启动生态赔偿工作机制,通过民间磋商、政府索赔等方式进行生态修复。

作者单位:上海市青浦区生态环境执法大队

体现“六个坚持”的四川经验

◆杨宁

近年来,四川省深入贯彻落实习近平生态文明思想,生态环境保护力度持续加强,生态环境质量明显改善。笔者认为,四川在践行习近平生态文明思想方面的经验,主要集中在“六个坚持”。

第一,坚持加强党的领导,压紧压实生态环境保护责任。四川省委、省政府自觉肩负生态环境保护主体责任,成立由省委书记、省长任双主任的省委生态环境保护委员会,召开省环委会全体会议、省污染防治攻坚战领导小组会议。省委常委、省政府常务会经常研究生态环境保护工作,出台省级单位生态环境保护责任清单。

第二,坚持多方联动治理,构建齐抓共管的大环保格局。四川省生态环境厅党组主动与发改等部门沟通协商,分赴21个市(州)听取意见建议,推动《州》党政主要领导和省直部门更加重视生态环境保护工作。压实各级党委和政府及相关部门的生态环境保护责任,管发展必须管环保、管行业必须管环保、管生产必须管环保。坚持督促督政两手抓,推动生态环保督察常态化,将重

心从“排放口”转到“决策端”,形成齐抓共管的生态环境保护大格局。健全统一监管、分工负责的监管体系,有序整合不同领域的监管力量,强化生态保护修复统一监管,为打好污染防治攻坚战提供支撑。

第三,坚持以人民为中心,不断提升人民群众的获得感。近年来,人民群众对盼温饱到盼环保,对生态破坏和环境污染防治感受度高、承受度低,对美好生态环境的需要更加迫切。同时,解决突出环境问题也需要人民群众的监督。做好生态环保工作,必须切实践行以人民为中心的发展理念,坚持生态惠民、生态利民、生态为民,重点解决好关乎老百姓切身利益的环境问题,提升人民群众获得感和幸福感。

第四,坚持绿色发展理念,以高水平保护推动高质量发展。实践证明,生态环境保护与经济社会发展密不可分。在生态环境保护方面要多算大账、算长远账,打通绿水青山和金山银山的转化通道。积极推动产业结构、能源结构、交通运输结构、农业结构等加快调整,更加注重源头预防和源头治理。

第五,坚持标本兼治,推进

生态环境质量实现根本转变。从生态系统整体性和流域系统性出发,追根溯源、系统治理。加强协同联动,强化山水林田湖草等各种生态要素的协同治理。实施降碳减污协同增效,更加突出精准治污、科学治污、依法治污,深入打好污染防治攻坚战。

第六,坚持全过程严格监管,加快构建现代环境治理体系。做好生态环境保护,关键是源头严防、过程严管、后果严惩。坚持保护优先,坚决摒弃“先污染、后治理”的老路,加快构建生态环境治理能力和治理体系现代化。建立健全环境治理的领导责任体系,落实各类主体责任,确保环境质量持续改善。

作者单位:四川省生态环境厅

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039

2021年六五环境日宣传海报

全国统一价 180元每套 咨询电话:010-67163453、67117345
大版面:正度对开 740mm×510mm,精美铜版纸印刷,全套 16张

为配合各地生态环境部门、企事业单位2021年六五环境日的宣教工作,推动环境保护宣传教育,普及环境科学知识,提高公众环保意识,引导公众参与生态环境保护,中国环境报社结合生态环境部2021年宣传教育工作重点,出版发行了六五环境日宣传海报。

海报每套 16张,每张为正度对开(740×510),精美铜版纸印刷。内容围绕生态环保中心工作,涉及减污降碳、深入打好污染防治攻坚战以及生物多样性保护、绿色低碳生活、企业责任等 16个方面。每套 180元(含邮费)。历届海报可登录生态环境部官网图片库宣传海报专栏欣赏。

海报征订汇款可采取银行电汇和邮局汇款两种方式。请先将海报款项汇至中国环境报社,然后将征订单和汇款凭证发送至邮箱 340178944@qq.com。

特别提示:因每年海报按征订数量印刷,请务必将征订单提前发邮件到中国环境报社社会活动部邮箱 340178944@qq.com。

银行电汇至:

开户行:

中国工商银行北京崇文门外大街支行

开户名:中国环境报社有限公司

账号:0200000509200033732

特别注意:

来款请注明“宣传海报”款项

电话:010-67163453

67117345

邮箱:340178944@qq.com

联系人:刘燕 孙智芳

邮局汇款请汇至:

地址:北京市东城区广渠门内大街 16

号中国环境报社 1108室

邮编:100062

收款人:社会活动部

宣传海报订单

订阅单位	经办人
税号	(如需开具增值税专用发票请另附开票信息)
详细地址	邮编
共 套 (每套 180元)	
总计金额	订购单位盖章
联系电话	
备注	请将订单、汇款底单发至邮箱 340178944@qq.com 海报和发票届时将同时寄出
海报发行电话: 010-67163453、67117345	联系人: 刘燕、孙智芳
请认真详细填写征订单,以便开具发票及邮寄	