

浅析区域规划环境影响跟踪评价理论与实践

李威

扬州银海环境科技有限公司

DOI:10.12238/eep.v6i1.1714

[摘要] 在我国环境工程中跟踪评价是主要工作。但单纯的事中、事后应急防治措施不足以有效解决经济、社会与环境之间复杂的关系,从而在源头上处理好发展过程中需面对的产业结构、土地布局、生态防护等多方面的问题,以不断降低规划与发展对环境的不利影响。

[关键词] 跟踪评价; 回顾性评价; 预测评价

中图分类号: X822 文献标识码: A

Analysis on the Theory and Practice of Regional Planning Environmental Impact Tracking Evaluation

Wei Li

Yangzhou Yin Hai Environmental Technology Co., Ltd

[Abstract] Tracking evaluation is the main work in China's environmental engineering. However, simple emergency prevention and control measures in the event and after the event are not enough to effectively solve the complex relationship between economy, society and environment, so as to properly handle the industrial structure, land layout, ecological protection and other problems in the development process at the source, so as to continuously reduce the adverse impact of planning and development on the environment.

[Key words] tracking evaluation; retrospective evaluation; forecast evaluation

引言

规划环境影响跟踪评价对改善事前环境影响预测的准确性、提升不良环境影响减缓措施的有效性具有重要意义。现行规划环境影响跟踪评价制度存在启动情形不明、程序亟待规范、制度约束力不足等问题。为完善跟踪评价制度,立法机关应当借助当下修订环评法的契机,明确按照审查意见要求启动跟踪评价、保障生态环境部门知情权与建议权,以及强化违反跟踪评价义务的法律后果。

1 规划环境影响跟踪评价的概述

规划环境影响跟踪评价是由规划环评中的“监测与跟踪评价”延伸而来的,以往该项工作多形同虚设,多数工作人员并没有将其付诸于实际行动,致使其未能充分发挥监测和评价功能。为了落实环境保护工作,我国于2003年对跟踪评价做出了明确释义,规划环境影响跟踪评价主要是及时组织专业人员对规划过后的环境状况及环境治理方案进行评价和分析,以往相关工作的开展主要是根据环境规划前后污染物的排放状况及规划地周边环境质量进行分析,开展相关工作,人们能够清楚地看到规划前后环境的变化及环境治理情况,因此开展相关工作在一定程度上能够有效保证环境影响评价工作的有效实施。我国从上个世纪九十年代就开始开展规划环境影响跟踪评价工作,随着时代的发展,人们对于环境问题的重视,当下人们越发重视对于

该问题的研究。该项工作实施时间相对较长,在实际工作过程中需要对不同阶段进行单独跟踪评价,从而保证整体评价工作的科学合理性,便于相关工作人员可以针对各个时期不同的环境特点进行针对性治理,有效地提高了环境治理的科学性,同时也便于日后的查询。

2 区域规划环境影响跟踪评价目的

规划环境影响跟踪评价的目的主要包括三个方面:一是以改善区域环境质量和保障区域生态安全为目标,结合开发区域生态环境质量变化情况、国家和地方最新的生态环境管理要求以及开发区域周边公众对开发区规划实施和产业发展产生的生态环境影响意见,对开发区规划建设实施产生的环境影响进行监测、调查和评价,识别规划实施的主要资源、生态、环境制约因素和问题。二是分析开发区域规划实施的实际环境影响,总结规划实施与原规划和规划环评存在的偏差,分析偏差带来的环境影响变化,验证原规划环境影响评价预测的准确性;同时评估开发区域现有预防或者减轻不良环境影响的对策和措施的有效性,对区域开发建设造成的生态环境问题提出解决方案,对现有环境管理提出优化建议。三是预测与评价后续规划实施对区域生态系统和环境质量产生的影响,论证规划的环境合理性,为规划决策和环境管理提供依据。

3 区域规划环境影响跟踪评价制度存在的问题

3.1 规划环境影响跟踪评价程序亟待规范

在规划编制机关完成跟踪评价之后, 现行环评法仅要求规划编制机关“将评价结果报告审批机关”。虽然条例进一步要求“通报环境保护等有关部门”, 但本质上只是授予生态环境主管部门知情权, 未能明确生态环境主管部门或其他专业第三方主体的建议权或监管权。跟踪评价的本质是对事前环境影响预测与对策措施有效性的评价, 需要较强的环境专业能力, 也需要相当的修改调整意愿。在此意义上, 事后对跟踪评价的审查审核与事前对规划环评的审查一样具有重要价值。若缺乏由专业第三方组织的审查或审核, 规划编制机关往往缺乏足够的能力与意愿对事前环境预测与对策措施有效性进行充分评价, 提出规划修改建议 and 环境影响减缓措施也难以奏效。

3.2 区域环境影响跟踪评价目的不清晰

部分区域环境影响跟踪评价目的并不是十分清晰。有些跟踪评价人员不了解跟踪评价的最终目的, 只是机械式地按照环保管理工作的要求开展跟踪评价。部分跟踪评价人员不熟悉具体评价内容, 仅仅简单地对照环境保护跟踪评价要求, 进一步检查相关对策的落实情况, 结合区域环保督查组给出的意见开展工作, 没有真正结合区域实际环境问题, 不能根据问题提出优化方案, 无法真正做到灵活运用, 使环境问题得到真正解决, 也就无法发挥真正的效能。

3.3 规划环境影响跟踪评价制度约束力不足

法律制度的生命在于实施, 为此不仅需要明确前述的法律义务, 也要明确违反法律义务的后果, 从而对相关义务主体形成足够的约束力。目前的跟踪评价制度缺乏相应的法律责任, 也未能明确规定其他法律后果, 导致跟踪评价的实施效果并不理想。在法律责任方面, 现行环评法和条例均未规定规划编制机关与审批机关违反跟踪评价法定义务时应承担的法律责任。根据一般立法原理, 如果规定了主体的某项法律义务, 就应当规定相应的法律责任, 否则当主体违反法定义务时将无法追究其法律责任, 这显然不利于法律的实施。

4 区域规划环境影响跟踪评价制度的完善建议

4.1 区域规划实施情况调查

调查原规划是否已实施完毕, 通过对比原规划方案, 调查了解区域发展过程中空间范围、规模、产业布局、产业结构及定位等要素的变化情况, 分析变化原因; 阐明规划、产业发展方面存在的问题, 同时提出相应的解决方案; 对比原规划环评报告及审查意见, 梳理分析产业园环境准入、污染物减排、环保措施、环境风险应急体系建设、环境监测、环境管理要求(特别是区域“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”(即“三线一单”)管控要求)的落实情况及效果, 出现环评未落地情况应调查具体原因, 并提出整改要求。

4.2 跟踪评价基本要求

区域规划环境影响跟踪评价必须围绕其目的开展。针对区域中环境问题比较严重的产业, 必须找到导致环境问题的源头, 才能够更好地解决问题; 在环境评估过程中, 对于风险较大的区

域, 必须首先以加强风险管控为主要目标, 有全方位了解风险的等级、影响程度; 针对部分开发时间较早、环境意识淡薄、资源利用率低、产业布局和结构不合理的区域, 最重要的是转变产业发展方式, 使产业发展逐渐向技术型转化, 提高资源利用率, 增强园区管理者的环境保护意识。另外, 人们要进一步明确跟踪评价的对象。区域中的产业众多, 人们需要细致了解每一类型产业的产品、材料、生产工艺、排污节点, 废水、废气、噪声、固废的处理处置措施以及各类污染物的排放量, 以便确定跟踪评价的具体方式、时间以及投入的人力、物力等, 使区域环境问题造成的不良影响降到最低。在跟踪评价过程中, 必须对区域的发展脉络、园区涉及范围、具体规划以及环境保护评价体系进行深入研究, 迅速找到环境问题的原因, 提出解决环境问题的有效措施。

4.3 规划实施回顾分析

跟踪评价的首要工作内容就是摸清区域规划的实施情况, 包括规划项目、配套工程、环保工程的建设和运行情况。重点分析实际开发过程中园区范围、功能布局、产业类型等与原总体规划的变化情况, 通过对规划方案、主导产业与重点引进项目的符合性、土地开发和基础设施等执行情况的调查, 分析实际开发建设与原规划之间的差异, 找出开发建设中存在的问题; 分析园区规划环评结论及规划环评审查意见执行情况时应逐一说明各要点执行情况; 回顾园区配套环保工程等基础设施的建设和运行情况, 重点是污水处置、集中供热、固废处理、空间防护隔离带、风险防范与应急等措施的落实状况。

4.4 完善审查制度与程序, 强化环评质量监督和效果评价

进一步明确审查的重点, 形成涵盖评价资料与数据、评价方法、评价内容、调整对策与措施、评价结论、公众参与等在内的健全的审查体系, 对任何一项存在疑问和问题之处都要予以修改并重新审查。通过制度和机制的完善逐渐形成集个人审查、部门审查、专家审查、环保审查四位一体的审查程序, 参照相关的法律法规及规划实施的相关背景, 对规划及环评的科学性和可操作性进行全面地分析与评价, 并与排污许可证制度等相关的环保制度进行有效衔接, 达到规划环评工作重点突出、效果显著、利益均衡的良性发展态势。

4.5 跟踪评价调整建议

从园区的原规划落实情况, 以及现状分析, 对园区的规划, 尤其是环境影响保护提出了如下的优化调整建议: (1) 调整经济目标。综合考虑园区的资源及环境质量, 建议适当降低原规划经济目标, 大力引进节能环保型企业, 实现环境、资源与经济的可持续发展。(2) 加快基础设施建设。加快园区再生水回用工程建设进度, 优化园区污水管网, 加强固废收集和处置。(3) 列出项目负面清单。跟踪评价后, 确定今后园区规划应重点发展的产业类型及产业特点, 提高入园条件, 指导企业严格落实清洁生产, 并列负面清单。如, 民用普通电度表制造项目、产能过剩的化学原料药、含电镀生产工艺的项目作为禁止入园清单项目; 危废处理项目、多晶硅生产项目为限制入园清单项目等等。根据追

踪评价的实际状况对规划地未来环境状况进行科学预测,对可能会带来的环境问题进行实地考察,综合分析环境发展的各种制约因素,以便为日后的环保工作提供科学依据,做好基层环保建设,像各种基础性设施,如污水处理机构,根据建筑地污染源的实际排放情况进行合理规划,以便更好地促进环保工作顺利进行。此外,开展相关工作时要注意与人民群众的联系,加强民众环保意识的培养,可以在社区内部组建演讲会、座谈会,组织专家学者及相关工作人员进行专业知识的讲解,加强人们对于规划环境影响追踪评价的认识,以便人民群众能够积极参与其中,加大宣传力度,营造良好的社会氛围,推动相关工作顺利进行。

4.6 强化违反跟踪评价义务的法律后果

法律制度在规定权利义务的同时,必须规定相应的法律后果,才能确保义务性规定得到有效的实施。现行跟踪评价制度因缺乏法律后果规定而导致约束力不足,建议通过修订环评法明确有关主体违反跟踪评价义务的法律责任,并且授权生态环境主管部门暂停审批规划范围内项目环评文件。首先,弥补跟踪评价制度有法定义务无法律责任的漏洞。对于规划编制机关,环评法应当规定在出现以下情形时依法给予处分:未依法组织规划环境影响的跟踪评价或通报有关部门的;在组织规划环境影响的跟踪评价时弄虚作假或者有失职行为,造成跟踪评价严重失实的。为促进规划审批机关履行对跟踪评价报告与核查意见的论证与反馈义务,环评法应当规定在出现以下情形时依法给予处分:对不予采纳的跟踪评价报告结论和核查意见,未逐项就不予采纳的理由作出书面说明,并存档备查的。其次,在规划编制机关未依法开展跟踪评价情形下,授予生态环境主管部门暂停审批规划范围内建设项目环评的权力。直接暂停审批模式比“先判断突出环境隐患,后决定暂停审批”模式更加合理。如果规划编制机关不依法开展跟踪评价,对规划环境影响的事前预测将缺乏必要的反思与纠正,此时生态环境主管部门不应自行判断是否存在“突出的环境隐患”,而应采取有力手段要求规划编制机关履行义务。需要注意的是,发动暂停审批权力的情形仅限于

规划编制机关未开展跟踪评价的情形,而不宜拓展至违反通报义务等其他情形。

4.7 提升公众参与度

公众参与区域的规划环境具有十分重要的意义。公众参与应该贯穿于跟踪评价的全过程,在参与过程中,公众意见是评价规划实施效果的重要依据。公众选择需要具有一定的相关性、科学性,可以采取实地走访、媒体采访、听证会等形式,选择的应是长期受环境问题困扰的人群,这样才能够使调查内容具有真实性。调查内容包括现有环境问题造成负面影响的严重程度、规划实施后公众对于所采取措施的满意程度以及对规划环境后期发展的建设性意见。最后,跟踪评价人员要根据公众真实反馈,反思规划中存在的不足并提出改进方案,以不断提升区域规划环境跟踪评价效率。

5 结束语

通过开展区域规划环境影响跟踪评价可以了解园区上一轮规划、规划环评与规划环评审查意见的执行情况、区域环境质量现状及变化趋势,识别园区存在的环境问题和资源制约因素,检验规划环境影响评价的准确性以及环境影响减缓措施的有效性,对推动后续规划的合理实施具有重要作用。但不同区域特点不同,应结合区域特点、资源、环境质量和规划内容等进行综合分析,确定跟踪评价的重点论述内容,使区域跟踪评价真正成为环境、经济可持续发展的有效反馈,充分发挥区域环境影响跟踪评价在决策指导方面的作用。

[参考文献]

- [1]张全东.试论规划环境影响的跟踪评价[J].环境与可持续发展,2021,(2):50-51.
- [2]环境保护部[Z].规划环境影响评价技术导则总纲(HJ130-2014),2018.
- [3]胡莹.区域环境影响跟踪评价研究—以河北隆尧东方食品城为例[D].石家庄:河北科技大学硕士学位论文,2017.
- [4]孙卫红.开发区规划环境影响跟踪评价工作重点研究探讨[J].环境科学与管理,2018,39(6):168-169.