

中国环评制度的发展历程及展望

王亚男

(环境保护部环境发展中心, 北京 100029)

摘要 环评制度作为中国知名度最高的环境管理手段之一, 在环保工作中发挥了重要作用, 但近年来也暴露出众多问题, 广为社会关注。特别是十八大以来, 关于环评改革的呼声日益高涨。本文系统回顾了环境影响评价制度在中国的发展历程, 以环评重大事件为分水岭, 首次将环评发展历程划分为成长期、发展期、壮大期和问题高发期。以此为基础, 总结了当前环评制度的主要问题, 并剖析了其深层次原因, 包括制度设计失当、体系运行失效、公众意识觉醒等, 最后针对这些问题为环评制度的优化与发展提出了建议。

关键词 环评; 发展历程; 展望

中图分类号: X820.3

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252(2015)02-0012-05

The History and Prospect of Environmental Impact Assessment in China

Wang Yanan

(Environment Development Center of MEP, Beijing 100029)

Abstract: Environmental Impact Assessment (EIA) is the most important and often-obligatory process used to predict the environmental consequences of proposing or launching a plan, policy, program or project, which plays a key role in the environmental protection of China. But in recent years, EIA has exposed so many problems and regarded wide concern from the society. Since the 18th CPC national congress, the calls for EIA reform are growing louder. This paper looked back the history of EIA in China, and analyzed the current lacks of EIA and the reasons, including the failure of EIA system design and operating mechanism, increasing environmental awareness. EIA should make a new design for the target and operation of the system, including simply the procedure of approval, further the research of environmental impress, stringent enforcement mechanisms. All of these may help EIA become more and more useful to provide sufficient information to allow the decision makers to decide whether or not to proceed with a project.

Keywords: EIA; history; Prospect

1. 环评制度的建立与管理框架

环境影响评价制度最早由美国首创, 1969年美国颁布了《国家环境政策法》, 其目的是使可能影响环境的工程建设、规划或其他活动对环境造成的影响减少到最小程度^[1]。随后, 欧盟、日本等纷纷效仿, 并大体在20世纪70年代建立了环境影响评价制度^[2]。我国早在1973年即引入了环境影响评价的概念, 并于1979年在《环境保护法(试行)》中将其以法律的形式确立下来。从此, 环境影响评价制度作为环境管理“八项制度”之一, 为中国的环保工作发挥了极其重要的作用。

作者简介: 王亚男(1975—), 女, 环保部环境发展中心环评研究中心主任, 正高级工程师, 主要研究领域为战略环评及规划环评。

环评制度作为一项“舶来品”, 与中国的政府管理体系相结合后, 形成了中国独有的管理框架。经过三十余年的发展, 环评的运行体系逐渐形成了由审批机构(政府环境行政主管部门)、技术评估机构(环境行政主管部门下设的评估中心)、评价机构(环评单位)、实施机构(项目建设单位)以及监督方(社会公众)五方共同组成的格局。其中, 技术评估机构由政府指定开展技术评估, 评价机构是为政府和建设单位提供咨询服务的中立的第三方, 公众通常由项目周边的群众、环保非政府组织(NGO)和媒体构成。

2 环评制度的发展与成就

2.1 成长期(1979—1997)

从环评制度建立的1979年到《建设项目环境保

护管理条例》颁布前的1997年，环评制度经历了从一张白纸到初具形态的成长期。环评制度通过被纳入项目审批程序而得以实施：在项目的可行性研究报告阶段必须开展环评，这样计划部门可以通过对可研的审批保障环评程序的履行^[3]。同时，环评技术体系逐步形成，在20世纪90年代相继出台了一系列环评技术导则，明确了环评的技术思路、工作内容以及工作方法。这一时期，环评制度的社会知名度不高，执行率低，环保措施落实率更低^[4,5]。

2.2 发展期（1998—2003）

1998年颁布的《建设项目环境保护管理条例》，明确了环评分类审批要求、行业主管部门责任，提出了与环评制度配套实施的“环保竣工验收”制度，极大地提高了环评制度的操作性，环评制度开始逐渐被企业认可并实施。

2002年，当时的国家计划委员会和国家环境保护总局联合发文《关于规范环境影响咨询收费有关问题的通知》，规范了环评报告编制费用。按文件要求，各类项目根据投资、行业、所在区域以环评文件的类别不同，环评收费为1万元到110万元不等。收费标准的出台保障了环评从业人员的经济利益，吸引了大量环保科研人员加入到环评工作中。

2003年，《环境影响评价法》颁布实施，极大地提高了环评的社会地位和知名度，也提高了环评的执行率。至此，环评不仅具有了坚实的经济基础，更有了坚强的法律保障，成为一项蓬勃发展的朝阳行业。

2.3 壮大期（2004—2011）

《环境影响评价》实施后，环评事业的发展进入快车道。环评逐渐为社会熟知，并最终成为知名度最高的环境管理制度之一。

2005年的圆明园事件，使得环评首次大规模地进入中国普通社会公众的视线。2005年3月，兰州大学生命科学学院教授质疑圆明园湖底防渗工程破坏生态；随后，当时的国家环境保护总局表示，该工程未进行建设项目环境影响评价，应该立即停止建设，依法补办环评审批手续；4月，国家环境保护总局举行公众听证会，就圆明园遗址公园湖底防渗工程项目的环境影响问题，听取专家、社会团体、公众和有关部门的意见^[6-8]。“圆明园事件”在环评发展史上的重要意义在于：它客观上完成了一次全民环保教育，使环评走出实验室和办公室，走向普通百姓，并深入人心。

2006年开始的“环评风暴”又将环评推到了环保工作的最前沿。2006年，环保部门首次公布了一批大型企业的环评违法问题，在社会各界引起强烈反响，被媒体称为“环评风暴”。2007年年初，环保部门对环评违法违规现象突出的流域、区域和行业首次实行“区域限批”“行业限批”，2008年修订的《水污染防治法》使“区域限批”法制化^[9]。此后，环评逐渐成为环保部门的重要工作抓手，很多执行不力的管理制度开始搭环评这趟车借机落实。总量控制、环境风险评价等章节逐渐被增加到环评报告中来，成为重要审查内容。

期间，环评作为项目建设前的一道重要门槛，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^[10]。以2010年为例，环境保护部就对44个总投资近2500亿元的涉及“两高一资”、低水平重复建设和产能过剩项目做出退回报告书、不予批复或暂缓审批处理^[11]。

在环评管理的效果日益显著的同时，环评制度的自身建设也在这一时期得到发展。2004—2005年，《环境影响评价工程师职业资格制度暂行规定》、《环境影响评价工程师职业资格考试实施办法》、《建设项目环境影响评价资质管理办法》等系列文件发布，日后对环评行业影响深远的环评工程师制度开始实施。环保部门还相继出台了《地下水评价导则》、《环评公众参与暂行办法》，修订了《大气环境影响评价导则》、《生态环境影响评价导则》。环评工程师制度的实施和技术导则的完善，为提高环评队伍的工作能力、保证环评报告书质量起到了积极的作用，环评工作更加严谨专业。

2.4 问题高发期（2012—2015）

环评行业经历了快速发展之后，自身问题也不断暴露出来。

环评作为一项管理制度，执行率和措施落实率不高是影响其权威性的重要因素。以济南市历下区为例，2012年需要办理环评的企业1846家，已经办理环评审批手续的689家，环评办理率37.3%^[12]。企业“未批先建”现象突出，环保部门对未执行环评程序的企业处罚力度小甚至不处罚，环评的严肃性经受考验。2015年，中央巡视组对环境保护部的巡视意见中，第一条即为环评“未批先建”问题，反映出这一问题的严重性和普遍性。

与“未批先建”同样饱受诟病的，是评价机构管理混乱，人员挂证、机构借证问题突出。由于规定了个人资质对单位资质的支撑要求，环评工程师成为各个评价单位竞相争夺的对象，演化到后期，出现了大量挂证的乱象。环评机构最初以各地环科院、高校以及行业单位为主，随着环评知名度不断增加，一大批背景复杂、以盈利为唯一目标的公司加入到评价机构中来。这些公司往往既无单位资质，也无个人资质，以承揽项目为优势，为专职环评单位介绍项目，或干脆自己组织人马编写报告，再寻找有证单位借证^[10]、^[11]，成为真正的中介机构。这些机构工作质量差，但市场生存能力强，极大地败坏了环评行业的声誉。

环评制度的主要参与方——建设单位——也对环评工作存在诸多不满，主要集中在环评工作周期长、费用高等方面。由于环评导则更趋复杂，而且报告必须一次性通过技术审查，评价单位通常宁滥勿缺、宁深勿浅，环评报告书越写越厚，工作周期和工作费用也就大幅上升，成为项目各项前置审批中最为费时费钱的工作。许多环境敏感项目的建设单位为保证尽快取得批复，更愿意将环评工作委托给与审批部门关系密切的其下属的环评机构，即“红顶中介”。环保系统所属评价机构承接了大量环境敏感的重大项目，在协调环境保护和经济建设方面发挥了重要作用，客观上也形成了一定程度的技术垄断，甚至造成社会上的诸多误解。

比上述问题更加严重的是，由于环境质量日益下降且公众的环保意识日渐提高，公众对环境管理的不满集中发泄到环评制度上。2012年短短四个月内，发生了三起环境群体性事件，分别是什邡市反对钨铜项目事件、启东市反对王子造纸厂排海工程事件和宁波市反对PX项目事件^[14]。在这些事件中，社会公众和媒体不约而同地将批评声指向环保部门，矛头更是直指知名度最高的环评制度。环评制度面临是否有效甚至是否必要的挑战。

环评制度实行三十余年后，无论是社会公众还是建设单位，甚至环评从业人员，都对这项制度提出了批评，环评改革势在必行。自2010年起，环境保护部开始启动环保系统事业单位环评机构体制改革，促使环评技术服务机构与行政主管部门脱钩，向专业化、规模化方向发展^[15]。2015年，环保系统所属的环评单位首当其冲，作为“红顶中介”被清理出环评队伍。

3 环评制度的局限与挑战

环评制度面临的挑战不只来自“红顶中介”等问题，决定这一制度存废的是更为复杂和更为严峻的环评制度的有效性问题。分析并解决这一问题，是环评健康发展的必要条件。

3.1 制度设计出现偏差

环评制度有效性问题首先产生于制度设计不合理，包括目标设计不明确、难实现，管理设计太复杂，难操作等。

环评管理时段不够清晰。如前所述，环评在建设项目前期设计阶段介入，环评成果被纳入项目可研并最终得以实施，从而实现建设项目设计方案的优化。只有当环评的工作成果（主要是各项环保措施）真正被实施，环评的管理效应才能得以体现。在实际工作中，环保部门借助发改委等部门实现了项目前期的环评审批，而对项目建设期及运行期的监管则显得力不从心，使得环评措施是否实施、措施是否有效这些关键性问题常常难以落实。将环评的管理时段简单终止于项目前期，而缺少对企业的污染责任追究，致使出现了一批环评手续合法，但在运行中环保不合格的项目，环评最终变成一纸空文，给社会和公众造成环评无用的直观印象。

环评管理内容过于庞杂。环评报告中除必须包括前述的总量控制、清洁生产等章节外，还常常被要求分析评价由其他部门主管的水资源、水土保持、林业、地质安全等环保相关问题。近年来，环评工作包罗万象、事无巨细，一本环评报告几乎涵盖了项目可研阶段全部论证报告的主要内容；在很多缺少科学研究的领域，环评也被要求给出明确结论，成为环境科研的“最前沿”。这样做，看似全面科学，实则使环评承担了很多不必要的责任：项目运行过程中无论哪项工作出现问题，都会得出环评工作失误的结论。

环评管理方法偏重技术，过度技术取向误导了环评的工作方向。环评制度实施以来，始终存在着应用科学研究和综合管理制度之间的身份界定困扰。事实上，环评作为一项控制建设项目可能带来的环境风险的管理制度，在实施中必须满足两个基本条件：一是价值合理性，即行政机关设定的风险规制目标能够为民众所接受，从而具有正当性；二是工具合理性，即行政机关规制风险的手段或措施基于精确的计算和预测，具有科学性^[16]。这就决定了环评具有“双重属性”，不仅要具有科学性，更要具有合理性。越简单的制度越容易得到落实，环评的过度技术取向极大地增加了

环评工作的复杂性，加大了环评的执行难度。

管理标准亟待统一公开。由于技术研究工作本身缺少统一的标准，个人喜好常常掺杂在技术审查中，对环评工作的内容、深度甚至方法都会有不同的观点，极易造成环评审查的不公正，也在客观上造成了前述无良环评机构仍能生存的怪象。

3.2 管理体系运行失效

环评有效性的原因除来自制度设计外，也来自执行层面出现的问题。

在社会关注度高、工作要求严苛的大环境下，环评工作体系中的建设单位、评价单位、评估单位均承担了极大的工作压力，各方为实现所在团体利益最大化，互不信任、互相推责，致使环评难以发挥出应有的作用。

评估部门重研究轻操作，混淆了科研和管理制度的界限。环评具有相当的专业性，在工作中，需要开展深入的调查研究和模拟预测，才能提出有实践意义的环保措施。同时，与环境相关的前沿性问题，在研究成果可靠和操作方法成熟的基础上也可以作为环评工作的参考资料。但是，环评作为一项管理制度，必须具有清晰的工作边界和流程，不应随意增加其工作内容、改变其工作方法。特别是作为一项行政许可，环评审批的每一环节都有明确的工作时限。无论是制度设计还是执行层面，在环评程序中无限地开展科学研究，都使得环评制度难以运行。

建设单位重批文轻落实，环保措施经常大打折扣。对于很多建设单位而言，环评批文是取得项目最终核准文件的必备要件之一，环评对于企业更多的是外在程序要求，而非自身发展需要。因此，企业开展环评的动力在取得环评批文后就丧失殆尽，对环评中要求采取的各种环保措施则能省就省。实事求是地讲，由于存在环评审批过程中重研究轻操作的问题，有些环评阶段提出的措施确实也有不合理的地方。但是，扣除这些不合理的措施，仍然有一大批项目未按要求落实诸如淘汰落后产能、改造环保不达标老设备等合理要求。

评价机构重利益轻公益，难以保持第三方独立性。在长期环评实践中，环评单位没有形成科学、系统的技术方法和合理有效的技术成果，盲目追求经济利益，普遍缺乏总结提高意识。一些环评审查中出现的技术难题，数年无人研究，难以形成可信的结论，环评工作一直处于工作基础不坚实的状态，影响了环评行业的发展。另外，在审批和业主的双重压力下，评价机

构有的与评估中心一起压制建设单位落实不合理的要求，激起守法建设单位对环保工作的反感；有的与不法建设单位一起欺瞒评估中心，消极应付审查意见，成为环保违规企业的帮凶，难以保持第三方独立性。

在基层实践中，受地方政府影响及环保自身监管能力限制，建设单位往往表现得更加强势，评估机构和评价单位的话语权被无限削弱，环评制度设计中存在的漏洞更加放大，体系失效产生的恶果更加严重。

3.3 社会公众意识觉醒

在环评发源地美国及欧洲国家，公众一直是环评工作机制中非常重要的相关方。在中国，公众的环保意识也日益提升，对环保工作特别是环评制度寄予深切期望，给环评体系带来了巨大的压力和挑战。

目前我国公众环保意识提升的主要表现为对环评的极高关注度，公众的专业水平和参与能力还有待提高。一方面，公众缺乏独立思考和自我意识，在环保事件中，多数公众表现出人云亦云式的一边倒倾向。从2007年厦门PX事件开始的全民针对PX的误解，在经过社会多方的宣传和解释后，近年才逐渐回归理性。另一方面，公众对环评制度本身也知之甚少，众多媒体甚至还不能区分“评估”与“评价”在职责上的不同，对环评制度的批评也常出现张冠李戴式的低级错误。

但必须认识到，公众环保意识的觉醒仍是推动和解决环评现有问题的关键力量。公众的关注有助于环保法律法规的推广，有助于在社会、企业和政府之间形成一个良性循环，有助于环评行业从严自律、健康发展。通过公众参与，可以将环评行业内自我净化的正能量与社会压力有机结合，共同促进环评事业健康发展。

4 展望与建议

解决环评制度出现的问题，首先要为其制定有限目标，采用简单有效的管理方法，提高制度效率，并与其他制度相结合，形成完整的项目管理体系，提高制度效果。

明确环评制度定位，实现研究和审批的分流管理。理清环评的工作职责，区别环评研究和环评制度。大力简化环评审批流程，进一步明确环评工作职责、工作内容、工作标准，提高审批效率。简化后的环评文件，内容较为简单，评判标准清晰，审批部门易于判断，制度落实将更加方便可行。简化后的环评制度可以最大限度地减少权力寻租空间。同时，政府组织专

门机构深入环评相关研究,针对基础性技术问题,如预测模型的可靠性及环保措施的有效性等,开展深入细致的研究,满足项目前期对环保咨询工作的技术要求。简化环评审批与深入环评研究两项工作相辅相成、互为促进:深入研究不是为了让环评更复杂,而是为了更科学地实现制度简化。根据研究成果形成环评报告规范化要求,建立简单、有效的技术方法体系,大幅减少环评中重复性工作,降低环评工作成本和企业压力,提高环评的针对性和合理性。

建立后续跟踪管理制度,落实企业污染责任追究。环评制度是项目前期的环境准入,应该与项目运行期的环境管理手段一起发挥监管作用。但是,我国环评制度已经基本形成了脱离污染追责制度而单独发挥作用的独特运行机制,这也是我国环评制度与发达国家环评制度的最大差异^[1]。建议仿效发达国家环评制度的运行机制,完善污染追责制度,并建立环评制度对污染追责制度的依赖关系^[9]。还需建立环境影响评价制度内部各环节之间的联动机制,使环境影响评价制度在执行过程中更加明确、规范。此外,为更好地整合政策资源,还应建立环境影响评价制度与排污收费制度、总量控制制度、区域限批制度、环境监测制度、环境规划制度等其他环境保护制度之间的联动机制^[2],提高环评的有效性。

其次,环评制度优化后,还要加大对违反制度的建设单位和环评机构的处罚,不断净化环评市场。简化后的环评制度操作性应更强,技术审查和审批的环节寻租空间更小,但对环评机构和审批部门的监管也不应放松。对于环评市场业已存在的借证挂证、弄虚作假等不良风气要坚决打击,加大查处力度,并定期向社会公开;同时,严肃查处不按环评要求落实环保措施的企业,确保环评效果得到发挥。

最后,加大信息公开和环保宣教力度,发挥公众监督作用。在发达国家环评制度的运行机制中,通过公众对项目主体实施监督。而在我国,由于环评制度与污染追责制度分离,环评制度的监督落实完全由政府承担。过高的信息成本,使环保部门仅仅能够对相对简单、明确的方面进行较为有效的监督,如对项目主体是否出具了环评报告做出鉴别;而对于相对模糊、标准不明晰的行为,如项目主体是否落实环评改进建议、环评报告建议是否能有效避免负面环境影响等,监督则难以实现。同时,公众由于缺少环保专业知识,环保参与能力还有待提高。应该进一步加大环评各环节的信息公开,发动全社会的力量共同对建设项目的

环境管理进行监督,努力开展各类环保宣传和教,提高公众监督能力,最终提高环评的落实率和严肃性。

环评制度在环保工作中发挥了重要作用,也面临重大考验。环评行业必须认真审视现存问题,在制度上实现根本性变革,才能让环评制度真正发挥出其应有的作用。

参考文献

- [1] Glasson J, Heaney D. Socio-economic impacts: the poorrelations in British environmental impact statements[J]. Journal of Environmental Planning and Management, 1993, 36(3): 335-343.
- [2] 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,(17):27-29.
- [3] 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.
- [4] 李正乐.环评制度执行中存在的问题与对策[J].环境与可持续发展,2009,(3):43-44.
- [5] 陈跃,叶娜,程胜高.我国环境现状与环评走势分析[J].安徽农业科学,2008,36(4):1589-1591.
- [6] 袁文峰.圆明园整治工程环境影响评价中的公众参与形式探析[J].湖南社会科学,2007,(6):195-200.
- [7] 王灿发,于文轩.圆明园铺膜事件对环境影响评价法的拷问[J].中州学刊,2005,(5):85-88.
- [8] 周超,邓虹.从圆明园铺膜事件看我国环境影响评价制度实施中存在的主要问题及对策研究[J].法制与社会,2009,(26):59-60.
- [9] 胡璇,李丽丽,栾胜基.中国环评制度的独特运行机制探讨[J].环境科学研究,2012,25(9):1065-1070.
- [10] 任景明,刘磊,张辉,等.完善我国环境影响评价制度的对策建议[J].环境与可持续发展,2009,(6):44-46.
- [11] 2011年《中国环境状况公报》.
- [12] 姜涛,王群,赵冰.检视与重塑:从工商注册登记情况看环评工作执行力不足[J].安徽警官职业学院学报,2014,13(6):69-74.
- [13] 侯可斌,杨芳,李卫波,等.环境影响评价机构建设的思考与建议[J].环境保护,2013,(22):42-44.
- [14] 王庚政.环境群体性事件下环评制度的重构——什邡钼铜环境群体性事件的反思[J].湖北文理学院学报,2014,35(9):49-53.
- [15] 孙钰,李鑫.环评机构体制改革在探索中全面推进[J].环境影响评价,2014,(6):22-23.
- [16] 戚建刚.风险规制过程合法性之证成——以公众和专家的风险知识运用为视角[J].法商研究,2009,(5):49-59.

(责任编辑:徐昊)