

我国规划环评制度的进展、面临的挑战及对策建议

时进钢*, 张明博, 赵一玮, 赵芳, 董旭辉
(生态环境部环境发展中心, 北京 100029)

【摘要】 本文系统梳理了我国规划环境影响评价(以下简称环评)制度的进展,分析了规划环评制度有效性仍存在的不足及原因,提出了对“十四五”规划环评改革的建议:一是树立“规划科学是最大的效益”理念,进一步明确相关部门在规划环评中的责任和义务;二是通过修订《中华人民共和国环境影响评价法》进一步明确规划环评成果落地途径,提高规划环评意见的法律约束力,使得规划环评意见能够纳入规划、并传导到经济社会建设中;三是要构建“三线一单”与规划环评的联动体系,夯实规划环评技术体系,进一步发挥规划环评的有效性。

【关键词】 规划环评;有效性;主体责任;环评联动

【中图分类号】 X321; X322; X820.3

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252(2020)06-0043-04

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.06.043

引言

党的十九届四中全会提出要“健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系”。习近平总书记在考察北京市规划展览馆时曾指出,“规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳”。2019年全国环境影响评价与排污许可工作会议上,时任生态环境部部长李干杰在讲话中要求,推动工作重心由项目环评向“三线一单”和规划环评延伸,关口前移,筑好第一道防线。可见,规划环评是我国生态文明制度体系中发挥源头预防作用的重要一环,同时在新形势下也面临进一步改革、发展的需求和压力。

自2003年《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环境影响评价法》)实施以来,我国规划环评制度经历了近二十年的发展,度过了起步阶段的“儿童”期,正处于问题和矛盾多发的“青少年”期,即将进入充分发挥作用的“成年”阶段。在这个发展过程中,有许多经验可以总结,也有许多教训值得反思,如果“青少年”期的问题和矛盾不能很好解决,势必将影响规划环评制度的发展。在当前加强生态文明建设、改善环境质量为核心的总体要求下,规划环评制度的有效性现状如何?主要面临哪些挑战?如何进一步加强其有效性?值得深入分析和探讨。

1 规划环评制度的主要进展和成效

规划环评通过对规划实施可能造成的环境影响进行分析、预测和评价,提出规划优化调整建议、预防或减轻不良环境影响的对策措施,从而提高规划的科学性。规划环评是一项从源头预防环境污染和生态破坏,促进经济、社会和生态环境全面协调可持续发展的制度。

1.1 规划环评制度体系逐步健全

2003年《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环境影响评价法》)确立了规划环评的法律地位,随后在规划环评的法律法规、政策文件、技术导则及规范等方面开展了大量工作,充实了规划环评制度。

一是规划环评在法律法规层面不断加强。2009年《规划环境影响评价条例》出台,在《环境影响评价法》的基础上进一步明确了规划环评的主要内容、审查、跟踪评价、法律责任等。2015年1月起实施的新《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)规定“未依法进行环境影响评价的开发利用规划,不得组织实施”,更加强化了规划环评对于规划的重要性。2016年7月修订的《环境影响评价法》新增规定:审查小组提出修改意见的,专项规划的编制机关应当根据环境影响报告书结论和审查意见对规划草案进行修改完善,并对环境影响报告书结论和审

作者简介: 时进钢(1978—),男,博士,正高级工程师,主要研究方向为战略及规划环境影响评价、排污许可、大气污染控制等, E-mail: shijingang@edcmep.org.cn。

查意见的采纳情况作出说明；不采纳的，应当说明理由。可见，规划环评在法律法规层面不断加强。

二是规划环评实施的相关政策文件不断丰富。《环境影响评价法》实施以来，生态环境部门大力推动规划环评工作，印发《编制环境影响报告书的规划的具体范围（试行）》和《编制环境影响篇章或说明的规划的具体范围（试行）》，以及《专项规划环境影响报告书审查办法》和《环境影响评价审查专家库管理办法》，明确了开展规划环评工作的整体框架。随后原环境保护部与发展改革委、交通部、水利部、原农业部等部委联合发布系列文件进一步加强规划环评工作，涉及的规划领域包括：煤炭矿区总体规划、公路网规划、港口总体规划、航道建设规划、产业园区规划、水电规划、水利规划、煤电基地规划、轨道交通规划等。可见，规划环评已逐步进入经济社会发展的主要行业领域，并得到相关政府部门在一定程度上的认可。

三是规划环评的技术导则及规范不断完善。2003年出台《规划环评技术导则 总纲》，并于2014年和2019年进行了修订；印发《规划环境影响评价技术导则 煤炭工业矿区总体规划》，以及公路网、河流水电、港口、内河高等级航道、城市快速轨道交通、临空经济区等规划环评技术要点，2019年印发《规划环境影响跟踪评价技术指南（试行）》，这些工作使得规划环评在操作层面更加有据可依。

1.2 规划环评行业领域不断丰富

按《环境影响评价法》和《规划环境影响评价条例》要求，“一地、三域、十专项”是应开展规划环评的主要领域。但是处于起步阶段的规划环评遇到了重重困难，不被规划编制部门接受，规划环评整体开展情况较差。原环保部通过采用规划环评与项目环评联动机制倒逼，强力推行规划环评，开展规划环评的数量和比例有了明显的提高。2009—2013年，共计开展规划环评3700余项，相对于预计每年约2000项目的目标，完成率不足50%^[1]。目前，开展规划环评工作的规划领域已经覆盖产业园区、煤炭矿区、水利水电、煤电基地、矿产资源、港口、航道、公路网、城市轨道交通、城际铁路网、城市新区等等。

1.3 规划环评提高规划科学性的作用逐渐显现

目前开展规划环评工作的规划编制部门主要为产业园区及城市新区管委会和发改、能源、水利、国土、交通等部门，规划环评从规划的定位、规模、布局、结构、时序等方面提出了规划优化调整建议，进

一步提高规划的环境合理性，促进了发展与保护相协调。例如，通过煤炭矿区规划环评优化调整矿区布局、避让生态环境敏感区，对于一些可能产生重大环境影响的矿区提出暂缓开发的建议。通过港口规划环评，避让自然保护区、取消生态环境敏感岸线规划、减少大量围填海面积。通过轨道交通规划环评，优化线路选线、铺设方式及大宗用地选址，促进轨道交通规划与城市及人居环境的协调发展。流域水电规划环评对流域梯级布局、规模和开发时序进行了优化，减少梯级布设，优化生态环境敏感区、脆弱区的流域梯级，从源头上尽可能减缓生态影响的程度。规划环评提高规划科学性的作用逐步显现，从决策源头预防环境污染和生态破坏，促进经济社会发展和生态环境相协调。

2 规划环评制度面临的挑战

自我国规划环评制度实施以来，虽然在制度建设完善、规划环评实践以及提高规划的科学性等方面取得很多进展和成效，但同时规划环评制度作为一项从源头参与经济社会发展决策的预防环境污染和生态破坏的环境保护制度，仍然面临许多挑战。

2.1 规划和建设项目管理体制的缺陷制约了规划环评有效性的发挥

目前，我国规划类型杂、层级多，很多重要领域存在着规划管理不完善的现象，规划之间存在冲突、时间空间范围重叠等，对于规划编制、审批和实施的主体、程序、规划内容和效力等，尚缺乏必要的法律法规予以规范^[2]。这些都是规划环评工作所面临的、不可逾越的大背景，也是制约规划环评有效性的根本原因之一。例如，受流域水电规划管理体制的影响，水电规划环评难以从全流域生态功能保护出发，统筹上、下游和干、支流的开发和保护，从而影响了规划环评作用的发挥^[3]。

另外，规划和建设项目之间存在“宏微倒挂”现象。规划审批有不同的行政层级，存在着专项规划由设区的市级以上人民政府审批，规划环评由其生态环境主管部门召集审查，而规划中的项目环评则可能是国家、省生态环境行政主管部门审查、审批的现象。“宏微倒挂”的问题使得规划环评难以真正发挥其作用，而只是成为建设项目的敲门砖^[4]。

2.2 规划环评制度的约束力较弱

规划环评相关法律法规的一些条款规定偏原则性，缺少责任追究机制。例如，由生态环境部门召集

审查规划环评既有利于保证审查的专业性，又可以维护审查的公正性，是对可能引起不良环境影响的规划进行监督的一种手段^[5]。而《环境影响评价法》规定“由人民政府指定的环境保护行政主管部门或者其他部门召集有关部门代表和专家组成审查小组，对环境影响报告书进行审查”，其主要原因在于需要协调各方面的关系，减少法律出台的阻力。《环境影响评价法》规定“规划审批中未采纳环境影响报告书结论及其审查意见的，应当作出说明，并存档备查”，可见，规划环评审查意见属于咨询意见，供规划审批部门在决策时参考，其法律效力决定了评价成果有时难以落实。目前从法律法规层面上赋予规划环评制度的约束力还较弱，一定程度上制约了规划环评的有效性。

2.3 规划环评责任主体未能很好依法履行职责

《环境影响评价法》和《规划环境影响评价条例》规定，规划编制机关应当在规划编制过程中对规划组织进行环评、对规划环境影响报告书的质量负责，明确了规划编制机关是规划环评工作的责任主体，而现实是一些规划编制机关未能履行其职责，规划环评需要靠项目环评来倒逼：先后经历了“不启动规划环评就不受理项目环评”“不做完规划环评就不受理项目环评”“不审查完规划环评就不受理项目环评”^[6]等阶段。

《环境影响评价法》和《规划环评条例》规定，规划编制机关在报送审批专项规划草案时，应当将环境影响报告书一并附送规划审批机关，在规划审批前由生态环境部门召集审查环境影响报告书。在实际中，规划编制机关和规划审批机关普遍存在违法情况，即规划编制机关在没有开展环评或环评尚未完成的情况下就报送规划草案，而规划审批机关在没有环评文件的情况下就批准了规划草案。例如，煤炭矿区规划环评中有45%的规划存在“未评先批”情况，导致环评提出的规划方案优化调整建议难以落实，影响了其在政府和有关部门宏观决策层面发挥源头预防的作用。

2.4 规划环评技术体系有待完善、质量有待提高

我国项目环评相对于规划环评起步早、实践多、技术体系较为完善，规划环评是在项目环评的基础上发展起来的，导致规划环评过于依赖项目环评模式和技术方法，忽视了规划的宏观性、长期性、不确定性等特点^[7]。另外，缺少对规划环评组织编制部门和技术单位的管理考核制度，也是一些规划环评质量不高原因之一。规划环评质量不高，优化调整建议缺乏针对性和可操作性，不能起到对规划的优化作用，也不

能发挥对建设项目的指导和约束作用。

3 对策建议

3.1 树立“规划科学是最大的效益”理念，明确相关部门在规划环评中的责任和义务，充分发挥规划环评提高规划科学性的作用

经过近二十年的发展，规划环评制度目前已在法规和技术等方面形成了较为完整的框架，规划编制部门、规划审批部门、规划环评技术机构、规划环评审查部门等各方职责较为清晰。新修订的《环境保护法》和《环境影响评价法》进一步强化了规划环评的约束力，规划环评也纳入中央环保督察的重点内容之一。规划环评涉及多个部门，各方需进一步强化生态文明意识，依法依规开展规划环评相关工作，履行各方职责，使规划环评的有效性得到进一步的发挥。

建议在《环境影响评价法》修改中，应进一步明确生态环境部门和其他部门的职责、权限和义务等，同时，要建立规划和规划环评的违法责任追究机制，明确规划编制部门、规划环评编制部门、规划审批部门、规划环评审查部门等的责任，将政府和部门依法执行规划环评的情况纳入政绩考核。

3.2 明确规划环评成果落地途径，提高规划环评意见的法律约束力

从生态环境保护和可持续发展角度影响和优化规划决策和建设项目是规划环评的根本目标。规划环评有效性发挥的途径主要有两个：一是规划环评的意见被规划采纳，并在规划实施过程中得到落实，二是规划环评对建设项目及环评提出要求，并在建设项目中得到落实。因此，建议在《环境影响评价法》修改中，应明确规划环评意见的法定强制约束力，同时还应在法律层面明确规划环评与建设项目及环评的联动机制，目的在于通过法律规定提高规划编制机关、审批机关等相关部门对规划环评的重视程度，加强沟通协商，与生态环境部门一起共同优化规划，提高规划的科学性。

3.3 在机制体制和法规层面推动环评制度与规划体系的融合

我国尚没有一部关于规划制修订的法律，并缺乏规划和环境管理的监管机制。这就导致规划执行过程中受各种因素的影响，规划环评中提出的环保要求落实不到位的现象经常出现，影响规划环评源头控制、治理、保护的效果。为加强规划、规划环评的效

力和执行力,首先要推动规划法出台,确立规划的法律地位和权威性,从立法层面明确哪些领域应该编制规划,相应明确规划环评的要求。其次,要将规划环评的要求纳入专项法规中,避免出现《环境影响评价法》实施后出台的《城乡规划法》《城乡规划编制办法》《煤炭矿区总体规划管理暂行规定》等法律法规未明确规划环评相关要求的类似情况。

3.4 尽快开展区域环评与规划环评、项目环评的衔接关系研究,构建“三线一单”与环评工作联动体系

应尽快开展区域环评与规划环评、项目环评的衔接关系研究,通过研究明确区域环评与规划环评、项目环评的衔接关系,通过“三线一单”指导规划环评和项目环评。一是研究区域环评结论作为规划环评和项目环评的依据,规划环评和项目环评手续是否可以简化、如何简化,明确工作要求、工作流程等。二是研究在不同领域专项规划的环评工作中如何具体衔接“三线一单”成果要求等。根据研究成果出台相关政策文件、构建“三线一单”与环评工作联动体系。

3.5 夯实规划环评技术体系、全面提高规划环评质量

当前规划环评的技术方法体系已见雏形,但相对于规划及规划环评的复杂性和高要求来说,还需在广度和深度上开展大量工作。当前开展规划环评的规划领域也在不断扩展,涉及经济社会发展的各个方面也发生较大变化,需要结合新的形势要求进一步完善和深入研究规划环评技术方法体系。因此,“十四五”规划环评改革中应尽快完善规划环评技术方法体系、全面提高规划环评质量,通过强化与建设项目环评联动等进一步发挥规划环评的有效性。

4 结语

自我国规划环评制度实施以来,在制度建设完

善、规划环评实践以及提高规划的科学性等方面取得很多进展,但同时规划环评有效性仍存在不足,主要原因有:规划和项目的相关管理体制有缺陷,规划环评制度的约束力较弱,规划环评责任主体未能很好依法履行职责,规划环评技术体系和质量有待完善提高等。“十四五”是我国全面推动生态文明建设、实现经济社会绿色转型的关键时期,需进一步发挥规划环评在生态保护中的系统治理和源头治理作用:一是树立“规划科学是最大的效益”理念,明确相关部门在规划环评中的责任和义务,充分发挥规划环评提高规划科学性的作用;二是通过《环境影响评价法》修改进一步明确规划环评成果落地途径,提高规划环评意见的法律约束力,同时在机制体制和法规层面推动环评制度与规划体系的融合,使得规划环评意见能够纳入规划并传导到经济社会建设中;三是要构建“三线一单”与环评工作联动体系、夯实规划环评技术体系,全面提高规划环评质量,通过强化与建设项目环评联动等进一步发挥规划环评的有效性。

参考文献

- [1] 包存宽. 十字路口的规划环评往哪走? [J]. 环境经济, 2015(25): 22-23.
- [2] 包存宽. 规划环评应体现生态文明价值规范——从西部某新区建设看规划环评的有效性 [J]. 环境经济, 2016(9): 92-95.
- [3] 姜昀, 陈帆, 冯慧娟. 提升流域水电规划环评有效性的建议 [J]. 环境影响评价, 2013(5): 32-35.
- [4] 贾生元. 我国规划环评问题分析及完善建议 [J]. 环境影响评价, 2015(5): 18-23.
- [5] 李天威, 周卫峰, 谢慧, 等. 规划环境影响评价管理若干问题探析 [J]. 环境保护, 2007(22): 22-25.
- [6] 环境保护部环境影响评价司规划环评处处长刘贵云: 规划环评与项目环评, 谁逼谁? [J]. 环境经济, 2015(25): 21.
- [7] 耿海清, 李天威, 徐鹤. 我国开展政策环评的必要性及其基本框架研究 [J]. 中国环境管理, 2019(6): 23-27.

Progress, Challenges and Suggestions of Planning EIA System in China

SHI Jingang*, ZHANG Mingbo, ZHAO Yiwei, ZHAO Fang, DONG Xuhui
(Environmental Development Center, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: This paper systematically reviewed the progress of planning EIA system in China, and analyzed the deficiencies and reasons of the effectiveness of planning EIA. Some suggestions on the reform of planning EIA in the 14th Five-Year Plan were put forward. Firstly, the concept of “scientific planning is the greatest benefit” should be established, and the responsibilities and obligations of relevant departments in planning EIA should be further clarified. Secondly, through the revision of EIA law, the implementation path of planning EIA results should be further clarified, and the legal binding force of planning EIA opinions should be improved, so that planning EIA opinions can be incorporated into planning and transmitted to economic and social construction. Thirdly, it is necessary to build a linkage system of “Three base lines and one list” and EIA, consolidate the technical system of planning EIA, and further promote the effectiveness of planning EIA.

Keywords: planning EIA; effectiveness; responsibilities and obligations; linkage of EIA