

规划环评过程中呈现的问题及几点建议

徐 挺, 徐振江

苏州常环环境科技有限公司 江苏苏州

【摘要】高质量的规划环境影响评价工作能够在较大程度上实现不同类型资源的最优化、最合理配置,而且还可以较好地对周边生态环境予以保护,目前相关部门针对规划环境影响评价工作进行落实的过程中出现了一些问题,令其效果反馈相对来说不是非常理想。随着《规划环境影响评价技术导则总纲》(HJ130-2019),规划环评工作进入一个新的阶段,本文将结合规划环境影响评价工作中常见的问题做以分析,并提出一些应对建议,旨在为从事该工作的人员提供一定的理论基础。

【关键词】规划环境影响评价; 问题分析; 建议

Problems and suggestions in the process of planning EIA

Ting Xu, Zhenjiang Xu

Suzhou Changhuan Environmental Technology Co., Ltd., Suzhou, Jiangsu

【Abstract】 High-quality planning environmental impact assessment work can achieve the optimal and most reasonable allocation of different types of resources to a large extent, and can also better protect the surrounding ecological environment. At present, relevant departments are aiming at planning environmental impact assessment. There were some problems in the process of implementation of the work, which made the feedback on its effect relatively unsatisfactory. With the "General Outline of Technical Guidelines for Planning Environmental Impact Assessment" (HJ130-2019), the planning environmental impact assessment work has entered a new stage. This article will analyze the common problems in the planning environmental impact assessment work, and propose some countermeasures. In order to provide a certain theoretical basis for the personnel engaged in the work.

【Keywords】 Planning environmental impact assessment; Problem analysis; Suggestion

对现实发展的情况来说,治理污染、保护环境、合理开发资源等项目均对“可持续发展”这一战略方针起到重要的促进作用,“可持续发展”在我国也是协调经济发展和生态环境的重大课题,在其中纷繁复杂的诸多分课题和举措中,规划环境影响评价工作是非常重要的环节。“规划环境影响评价”(下文简称“规划环评”或“规划环评工作”)在我国有近 20 年的历史,获得了一定程度上的成就,较之其他的发展中国家来说已经较为成熟,但是,整体上来说依然处于不断发展和完善的过程中,还需要随时予以分析。

1 规划环评工作概述

1.1 概述

规划编制的过程中,规划环评工作大多使用于

项目规划的层次上,其特征是具备较强的复杂性以及较广的范围,重点关注规划宏观决策中要面对的诸多环境问题。其目的主要是借助规划环境影响评价,在规划编制的早期阶段介入,并于规划编制、论证及审定等关键环节和过程充分互动,互动包括“规划前期阶段”、“规划方案编制阶段”、“规划审定阶段”三个阶段。体现规划环评与“三线一单”技术规范的全面融合衔接,突出规划环评“划框子、定规则”作用。

1.2 特性

(1) 宏观指导性

规划环评中“规划”这一特性就直接决定规划环评必须要具备宏观指导性的功能,另外,该指导性功能也较好地决定规划环评需要具备较为全面的

前瞻性（需要具备长远且全面的预见性，针对规划实施有可能会导致的不良作用予以精准预测和评价）和实用性（发挥出自身的指导性作用，防止虚无评价）、客观性（实事求是，满足国内的基本情况，并在此基础上满足国际形势的变动和发展）。

（2）持续累积性

实施一个规划，一般来说可以理解成一个发展过程，其中通常会涉及到较多的开发建设项目，这对环境影响势必是一个累积性的过程，因此，在规划环评中需要高度重视这种持续累积性，主要考虑时间、空间因素上的累积影响。从这一角度理解，“长期性”也可以是规划环评工作中的特性之一，一般来说，规划环评工作因规划自身时段存在一定的长期性，短则 3~5 年，长则 20~30 年，也有更长的规划，因此需要保证规划环评和规划时间保持高度一致，防止不匹配的问题出现。

（3）综合性

一般来说，“综合性”从字面上来理解指的是规划在实施的过程中形成的多种因素环境，并非单一因素，其涉及到很多方面，除了常规性的自然因素之外，经济环境、社会条件等诸多因素也会对规划产生一定的影响，因为规划本身以及规划实施，内涵和外延均较为广泛。规划环评工作当中，一般需要考虑综合性的因素的共同影响，甚至部分情况下，人体健康因素（例如受到污染的重金属工业园区的规划环评）也会纳入规划中。

2 规划环评工作中的显性问题分析

2.1 关于规划环评工作的技术审查体系相对来说不完善

在工作中，规划环评报告属于技术性报告的一种，其予以有效的技术审查非常关键。当前，我国各个地区的规划环评工作在分级和分类审查上都比较模糊，且技术审查体系也还不够健全，导致技术审查中随意性比较大。比方说，专家构成上很难实现“管理配合技术”、“地区内+外”的多种构成结构。虽然就当前情况来看，规划环评工作本身和开发建设项目方面的环评工作存在一定的联系，不过依然属于两种完全不同的环评工作，而且类型不同，规划后环境影响特征也会有较大差异，再加上规划深度上有明显的差异，很容易导致规划不匹配等方面的问题。

2.2 规划环评工作在对应地区的公众参与相对比较薄弱

当前我国环评工作当中公众参与这一环节内依然有较多实际问题存在，例如公众的参与相对不够主动，依然采用政府倡导的模式，还没能形成较为完善的、独立性的法律体系。导致公众参与度相对较低，在较大程度上限制了环评工作质量水平，导致其很难真正意义上发挥出解释以及影响传播环境的效果，直接令公众参与效果大幅度降低。

规划环评从整体上来说属于规划层次评价，主要针对影响因素以及影响效果展开考虑，较之建设项目环评来说要更加具备宏观性以及综合性，所以，规划环评势必要面对更多不确定性因素以及动态变化性因素。当前规划环评的技术手段存在若干问题，例如，方法不够完善，规划环评工作所具备的综合性较之建设项目环评来说要更高，不过现行规定中评价原则、评价程序、评价内容等大多延续着 ELA。规划环评必须要立足宏观角度评价环境影响，难定量因素较多，不确定性因素也比较多，借助 ELA 定量法可能会令环评工作困难且复杂，对于更加宏观的情况，或许采用定性、半定量等方式会比较理想；再比如，评价成果上普遍存在不全面的问题。

2.3 人才建设力度不足，现有人员业务水平偏低

就当前在我国从事与规划环评工作有关工作的人员当中，主要包括三种类型：其一，在很长一段时间内进行战略环境评价以及规划环境影响评价方面的理论研究的单位以及各大高等院校的研究院；其二，曾经从事过建设项目方面环境影响评价，且已经持证上岗的相关工作人员；其三，不同行业从事规划设计的单位。

从培训角度来说，当前我国针对规划环评培训一般是国家环保部出面，以全国为范围定期进行，培训规划环评面向管理人员以及技术人员两个方向，培训工作一般由经典案例的主要技术负责人员、战略领域权威专家来承担，针对管理人员的每期培训大约持续三天，针对技术人员的每期培训大约为 3-5 天。显然，这种培训班的形式存在一些客观问题，例如，针对性较弱，环保部门统一组织，虽然相对比较有公信力且比较严谨，不过参与培训的工作人员却是来自于国内不同地区的不同机构，自身专业

素养均不同, 统一培训背景下较难令培训内容真正有侧重, 针对性不强, 短期培训大多流于形式, 令培训效率大大下降; 除此之外, 目前我国成熟的规划环评案例还不是非常多, 进行评价的难度也比较高, 培训人员较难理解评价方式, 还是要到工作中实践, 培训流于形式。

3 应对规划环评工作问题的建议

3.1 构建并完善规划环评工作的技术审查体系

首先, 要先强化规划环评工作的有效管理, 保证各个部门之间的积极协调, 另外, 环保部门需要强化规划环评的实施监督和检查, 落实相应责任。同时构建并完善规划环评工作的专家数据库。整体而言, 技术审查的过程应该安排承担审查主管责任的行政单位(包括环保行政的主管部门以及下设的诸多环保行政附属部门)与第三方达成委托协议(一般是各个地区的环境工程评估单位、中介组织等), 除此之外, 建议技术审查重点应放在: 规划区开发现状和环境质量现状等基础数据是否合理有效, 与区域“三线一单”成果相衔接, 从环境质量底线(允许排放量)、资源利用上线的角度分析资源环境承载能力; 规划实施的制约因素及调整规划意见、规划项目布局的调整对策及建议、避免和减缓环境影响对策措施等是否合理有效。

3.2 结合实际情况提升规划环评工作公众参与

首先, 公众对于环评工作的介入时间自然是越早效果越好的, 能够尽可能防止错误的决策造成的损失, 其次, 全面强化环评工作过程当中公众参与的能力, 将媒体利用起来, 积极宣传包括《环评法》等相关法律体系, 最后, 明确并完善相关的技术规范, 提升公众参与的积极性, 在实施办法和细则当中完善原则性条款, 并令其具体化。

3.3 深化相关理论研究, 全面提升技术水平

在我国的经济的发展进程当中, 环境保护是比较关键性的基本国策之一, 而且, 目前的社会背景下, 环境方面的问题日趋严重, 社会上针对环保的呼吁也变得越来越积极, 所以, 必须要尽快结合我国高等教育的现实情况构建并完善环境影响评价的相关专业, 并配备专门的学科体系展开深层次的理论研究, 同时培养出从事环评工作的优秀人才。除了理论研究之外, 还需要切实有效地提升规划环评的技术水平, 对于规划环评来说, 动漫或者微电影形式

较好地展示出规划实施过程以及实施效果, 令人身临其境, 目前技术已经能满足该环节的需求, 但是还没能完全普及, 这一技术普及之后, 能够直观地展示规划蓝图, 提升公众参与度。

3.4 加强人才沟通合作, 全面促进人才建设

结合实际情况, 强化环评工作人员内部、环保部门和其他部门间, 甚至是国内外之间的沟通和交流, 就目前来看, 有较为理想的现实意义的合作前景有下述两个方面: 其一, 和世界范围内环评研究机构合作, 共同针对环评工作展开深入研究, 并将我国的经验进行共享; 其二, 和国际上的金融组织共同合作, 进行环评工作能力建设, 例如人才培养以及教材规划等。

除此之外, 我国可以通过注册工程师的制度作为主要的促成。其一, 参考国际标准, 和各大高等院校合作, 对于有意向参与环评工作的优秀学生, 经由工程师学会审批该院校的教育水准, 并确认学生拥有对应的资质, 可以为其提供专业认可证书。其二, 职业实践标准上, 因为注册工程师属于相对比较高实践性的专业, 除了专业的理论储备之外, 还需要具备适当的职业实践需求。其三, 考试标准上, 因为建设项目环评工作以及规划环评工作都隶属于环评领域中关键性的构成内容, 因此二者都需要考察, 不能失偏颇。

4 结语

综上所述, 对我国的发展进程来说, 规划环评具备较为关键性的发展意义以及非常广阔的发展前景, 和建设项目环评工作不同, 其具备宏观指导意义、多样性特征以及综合性特征等等, 想要真正令其特性得以发挥, 促成可持续发展的有效落实和稳步发展, 必须要有效克服目前规划环评工作当中存在的问题和风险隐患, 完善其管理机制以及管理体制, 强化理论以及技术上的研究, 构建针对性的技术审查体系等, 令其能够更好地为国家建设工作提供支持。

参考文献

- [1] 卢旷, 胡晨璐. 区域规划环评过程中呈现的问题及几点建议[J]. 北方环境, 2019(007): 18-20.
- [2] 杨翠珍. 分析规划环评可能出现的问题及其解决方法[J]. 大科技, 2018(015): 283-284.

- [3] 黄明忠. 关于城市规划中规划环评的探讨[J].北方环境,2020(001):34-35.
- [4] 孟伟江. 中国实施规划环评可能出现的问题及其解决方法[J].中国化工贸易,2019(011):239.
- [5] 杨娜. 当前规划环境影响评价问题分析及对策研究[J].资源节约与环保,2019(003):144,146.
- [6] 包存宽,许艺嘉,王珏.关于新时期环境影响评价“放管服”改革的思考[J].环境保护,2018(009):7-11.
- [7] 严小飞,马兵,刘景龙等. 环境影响评价工作中存在的问题及措施[J].科学与财富,2019(031):122.
- [8] 姚金豆. 浅谈规划环境影响跟踪评价存在问题及其重要性[J].福建质量管理,2018(012):295.

收稿日期: 2022年7月8日

出刊日期: 2022年8月22日

引用本文: 徐挺, 徐振江, 规划环评过程中呈现的问题及几点建议[J]. 资源与环境科学进展, 2022, 1(2): 50-53

DOI: 10.12208/j.aes. 20220027

检索信息: 中国知网 (CNKI Scholar)、万方数据 (WANFANG DATA)、Google Scholar 等数据库收录期刊

版权声明: ©2022 作者与开放获取期刊研究中心 (OAJRC) 所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS