

区域评估(环境影响)在厦门的实践和创新

陈萁琦*, 林红, 唐雪平, 高惠超, 龚春明#

厦门市环境科学研究院, 福建 厦门

收稿日期: 2021年10月25日; 录用日期: 2021年12月3日; 发布日期: 2021年12月13日

摘要

在深化放管服改革、优化营商环境的大背景下, 厦门市在规划环境影响评价的基础上, 探索简化环评审批改革管理, 率先开展区域评估(环境影响)试点工作, 制订了区域评估(环境影响)报告编制指南, 有效提高了环评效能, 提升了营商环境。

关键词

区域评估, 环境影响, 实践

Regional Assessment (Environmental Impact) Practice and Innovation in Xiamen

Qiqi Chen*, Hong Lin, Xueping Tang, Huicao Gao, Chunming Gong#

Xiamen Institute of Environmental Science, Xiamen Fujian

Received: Oct. 25th, 2021; accepted: Dec. 3rd, 2021; published: Dec. 13th, 2021

Abstract

On the background of deepening the reform of “decentralization, regulation and service”, and optimizing business environment, by planning environmental impact assessment, Xiamen city explores the reform of simplifying examination and approval of EIA management, takes the lead in regional assessment (environmental impact) pilot project in Xiamen, and develops the regional assessment (environmental impact) report preparation guidelines, which improves the EIA effectiveness and business environment.

*第一作者。

#通讯作者。

Keywords

Regional Assessment, Environmental Impact, Practice

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2015年5月12日,国务院召开全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议,首次提出了“放管服”改革的概念,经过多年来持续推进简政放权、放管结合、优化服务,“放管服”改革已取得较好的成效,行政审批事项大幅度削减,非行政审批彻底终结,企业开办时间缩短三分之一以上,极大地激发市场活力,改善了营商环境,为经济高质量发展提供了保证。按照《国务院办公厅关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知》(国办发[2018]33号)精神,2018年7月厦门市出台了《厦门市工程建设项目审批制度改革试点实施方案》,厦门市生态环境局在《环境影响评价法》等法律法规的基础上,探索建立工业园区以规划环评为主导,非工业用地的其他开发建设区域以区域评估(环境影响)为主体的“大环评”体系,既解决了营商环境中存在的企业开办和工程建设项目审批效率低、环节多、时间长等问题,又降低了制度性交易成本、深化了“放管服”改革。

2. 区域评估(环境影响)的定义

区域评估(环境影响)系指对非工业用地开发规划的城市建设区域,以该区域开发建设内容为评价对象,开展区域开发活动的环境影响评价工作,提出区域内各类建设项目的生态环境准入条件、污染防治和生态保护管控要求,形成区域评估(环境影响)报告。该区域一般具备控制性详细规划等方案设计,开发建设内容基本明确,开发条件较为成熟。

完成区域评估的片区内,片区开发方案所包含的所有建设项目不再单独编制环评文件,实行环评“一本制”管理,对建设项目的生态环境保护实行备案制,依照区域评估报告告知的生态环境保护要求,落实各项有关生态环境保护措施。由于片区内符合区域开发方案的具体项目无需再报审环评手续,项目落地节约了时间成本和经济成本。

3. 区域评估的意义

当前,开发区由原来土地利用类型相对简单笼统的“工业集中区”演变细分为“产业园区”“开发区”“城市新区”“自贸区”等等,而现行规划环评导则未提出解决现存布局性具有产城融合特点的开发区评价技术思路、评价方法[1]。导则总纲中也存在规划环评与项目环评定位和分界不清,缺少建设项目环境准入分析和判定程序,增加了社会负担和行政成本[2][3]。尽管规划环评相关法律法规和技术规范均对规划内项目环评提出了简化要求,但简化内容多是原则性的要求,实际工作中难以操作[4]。同时,现有总纲中包含的产业政策符合性、清洁生产和循环经济、社会环境影响评价(包括压覆矿产、占用耕地及基本农田、征地拆迁、地震)等内容均由相应行政主管部门负责审批,环境影响评价审批中各部门职能的交叉与重复降低了管理效能。因此,深化放管服,瞄准环境影响评价审批难点堵点,构建科学、便捷、高效的工程建设项目的环境影响评价审批制度势在必行。

4. 厦门的区域评估实践

4.1. 简化项目审批环节，深化环评放管服改革

按照《厦门市工程建设项目审批制度改革试点实施方案》“强化前期策划评估、简化审批手续，深化区域综合评估”的原则，在开发区、产业园区等功能区或其他特定区域，由片区管理机构牵头组织区域综合评估评审，先行在城市景观艺术、市政配套设施、园区绿化、地震安全性评价、地质灾害危险性评估、环境影响评价、节能评价、压覆重要矿产资源评估、水土保持方案、防洪影响评价、交通影响评价和城市景观艺术评审等 12 项原来需由企业分头进行的各项评估评审，改为由片区管理机构统一组织，按区域统一编制评估，将建设项目评估评审由单体把关转变为整体把关、申请后评审转变为申请前服务，区域内工程建设项目共享区域评估评审结果，项目无需单独编报评估评审，让审批时序更加符合工作实际。

4.2. 推动区域评估试点，完善生态环境管控体系

2019 年，厦门市发改委、生态环境局等部门联合印发了《厦门市工程建设项目区域评估实施细则》，先行在全市新城、片区内开展区域评估试点工作。区域评估系统全面研判区域开发产生的累积性资源环境影响，提出各类型建设项目应满足的生态环境准入条件和环境保护措施要求。由于评估区域内主要开发内容不引进工业生产型建设项目，不建设重大环卫基础设施(垃圾焚烧厂或垃圾填埋场等)等污染型项目，开发活动的污染影响程度和范围相对较小，因此适当简化开发区域对环境产生的大气、水、土壤等环境要素影响评价内容，重点调查区域生态环境质量状况。目前已完成了环东海域新城、马銮湾新城、集美新城、同翔高新技术产业基地和两岸金融中心片区、新机场片区等 6 个片区的区域评估环境影响评价工作。

4.3. 深化审批制度改革，建立区域评估环评制度

根据《环境影响评价法》等法律法规规定，通过总结各试点区域评估(环境影响)取得的成果，2021 年厦门市生态环境局编制出台了《厦门市区域评估(环境影响)报告编制指南(试行)》(以下简称指南)，用于指导和规范厦门市区域评估(环境影响)报告编制、技术评估和审查。在完成区域评估的片区内，片区规划包含的所有建设项目不再单独编制环评文件，实行区域评估环评“一本制”管理。建立了工业园区以规划环评为主导，其他开发建设区域以区域评估为主体的“大环评”体系，该体系基本上覆盖了厦门市重大、重点建设片区和园区，简化或取消了项目落地审批流程，完成了从“事前审批”到“事前准入，事后监管”转变，优化了营商环境。

5. 区域评估报告的编制

5.1. 编制原则

适当简化、突出重点。区域开发不引进工业生产型建设项目，因而适当简化开发区域对环境产生的大气、地表水等环境要素影响评价内容，侧重评价区域开发对生态系统的累积性影响，提出区域开发优化方案和污染防控对策。

对接规划、分类准入。对接国土空间规划等相关规划和“三线一单”成果要求，并分类提出所包含建设项目的布局和生态环境准入条件、污染防治和生态保护管控要求。

方法可靠、客观评价。依据各要素环境影响评价技术导则，对区域开发可能对生态环境产生不良影响的范围和程度进行客观分析，提出合理、可操作性强的方案优化建议和不良环境影响减缓措施。

5.2. 编制技术路线

区域评估(环境影响)技术路线如图 1 所示。

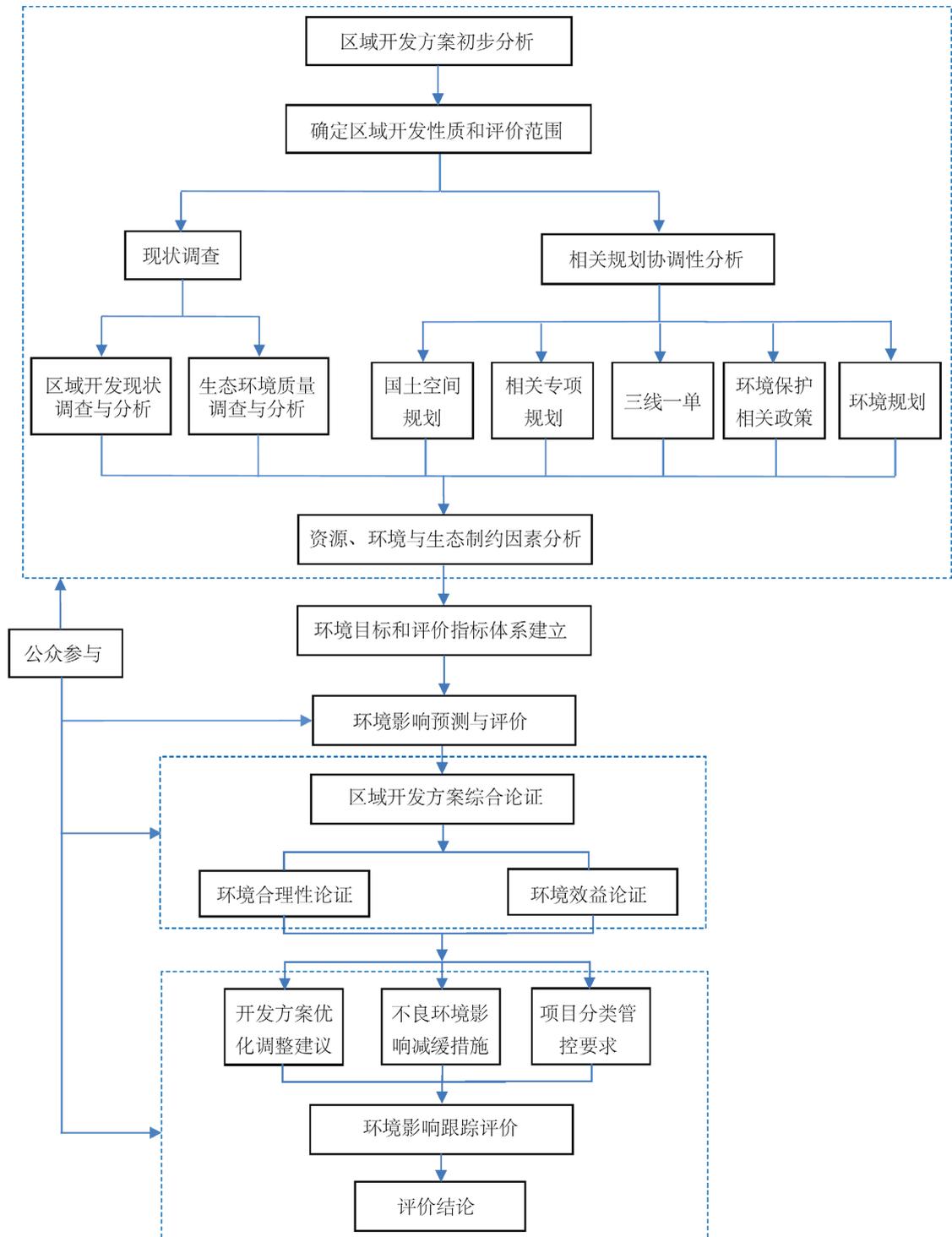


Figure 1. Technical roadmap for the regional assessment (environmental impact)
图 1. 区域评估(环境影响)技术路线图

5.3. 编制方法

收集区域基本资料,明确引进项目类别。收集区域的空间范围、发展定位、分阶段发展目标、发展规模(人口规模、用地规模等)等资料。对照《指南》确定的6大类26项内容,确定评估区域范围内拟开发的用地类型和可能引进的项目,梳理分析开发区域内可能引进的项目类别,列出项目清单。

进行规划协调性分析,调查环境质量现状。《指南》明确了环境现状调查内容包括资源利用现状等6个方面,特别是重点调查区域内及周边地块利用变迁情况[5]。对拟开发区域的规划建设方案进行初步分析,提出区域开发需要关注的资源、生态、环境制约因素,确定评价范围与评价重点。

建构评价指标体系,开展环境影响评价。《指南》构建了资源、环境、社会经济3大类共11项的环境目标和评价指标,明确各项指标的约束性和预期性,构建了契合具体区域开发方案的指标体系。其中,为实现碳达峰、碳中和的总体目标,提出了碳排放评价方法,从城市新区的优化建设方面为厦门市减碳提出解决方案。

优化区域开发方案,提出区域准入条件。基于厦门市“三线一单”要求和区域开发可能产生的不良环境影响预测结论,对区域内工程建设项目类型分别提出生态环境准入条件、污染防治和生态保护管控要求,形成告知内容清单,并提出区域开发的环境影响跟踪监测与评价要求,最终得出评价结论。

6. 取得的成效与创新

6.1. 率先开展区域评估“一本制”管理

区域评估(环境影响)的实施,完善了厦门市环境影响评价体系,是对现行规划环评和建设项目环评技术方法的有效补充和合理应用,促进了非工业用地的开发建设区域形成以区域评估为主体的“大评估”体系,实现“多评合一”“多效合一”,形成了区域评估环评“一本制”管理,有效地提高环评效能,推动政府职能转向减审批、强监管、优服务,助力提升营商环境。

6.2. 填补区域评估技术短板

一是把多项政策纳入环评落地实施,即把土壤污染状况调查、碳排放与碳中和评价、生态产品价值评价等纳入区域评估中,与区域开发管理衔接,在区域开发建设中予以落实,实现“一评多效”;二是把“三线一单”成果应用于地方环境标准,分类提出所包含建设项目的布局和生态环境准入条件、污染防治和生态保护管控要求,纳入后续项目实施告知承诺制管理;三是探索环评“多评合一”,即实施区域评估与项目环评合一,对完成区域评估的片区,以及片区开发方案所包含的建设项目不再单独编制环评文件,从而为众多项目节约时间成本和经济成本。

6.3. 推动环评制度改革进入深水区

结合规划环评清单式管理试点经验,衔接、落实、细化区域“三线一单”,并进行吸纳创新,总结了区域评估试点经验,编制出台了《指南》,形成“多评合一”的技术规范。《指南》的实施将为厦门区域环评报告编制、评估审查和实施管理,提供全面、系统、规范的指导依据、基础架构和技术支撑,进一步推进厦门市区域环评工作,推动生态文明高质量发展。

6.4. 创新事中事后监管

推行“互联网+政务服务”,实施一站式服务等举措。由政府负责完成项目建设涉及的评审审批事项的工作,实行“双随机、一公开”机制,随时抽取检查人员和检查对象,及时公开查处结果,提高了监管效能和公正性,从而促进营商环境持续改善,市场活力明显提高,入驻建设项目明显增多,企业办

事更加便利。

7. 结语

我国的营商环境目前还面临一些制度性障碍，还有很大的改革红利释放空间。优化简化环评管理方式是深化环评改革的重点，降低环评制度性成本是优化营商环境的重要举措。区域评估(环境影响)制度在厦门的实践和创新，有助于厦门市建立工业园区以规划环评为主导，其他开发建设区域以区域评估为主体的“大评估”体系，合理地解决了规划环评中建设项目重复环评的问题，简化了审批环节，有助于吸引投资，加快项目落地。从生态环境保护角度看，区域评估能从源头控制和减缓区域开发建设带来的环境压力、结构性环境隐患、布局性环境风险，优化环境资源配置，促进区域社会经济与生态环境保护协调可持续发展。

参考文献

- [1] 黄丽华, 余剑锋, 仇昕昕, 等. 《开发区区域环境影响评价技术导则》问题分析及修订建议[J]. 实践交流, 2019, 47(10): 53-56.
- [2] 刘殊, 姜华, 梁鹏. 优化评价内容 提高环评效能——《环境影响评价技术导则总纲》修订思考与建议[J]. 环境影响评价, 2016, 38(6): 28-30.
- [3] 李亮光. 优化简化管理方式 降低环评制度性成本[J]. 环境经济, 2020(20): 58-61.
- [4] 刘磊, 张敏, 韩力强, 等. 产业园区规划环评工作亟须解决的若干问题及对策建议[J]. 中国环境管理, 2020(6): 47-51.
- [5] 高绍龙. 区域评估中的土壤污染状况调查探讨——以厦门市为例[J]. 区域治理, 2020(49): 83-84.