

# 立法规范规划环评 维护群众环境权益

陆建龙

湖州南浔毅宸环境科技有限公司

DOI:10.12238/jpm.v3i5.4931

**[摘要]** 近年来,随着社会与经济的快速发展,生态环境保护越来越受到人们的普遍关注。2009年,国务院颁布了《规划环境影响评价条例》(以下简称规划环评)，“规划环评”的实施强调政府及有关的职能部门组织编制各项规划实施后,对可能造成的环境影响进行预测、识别、分析与评价,并且在这一基础之上,针对不良的环境影响提出相关的预防策略与减轻措施,从而切实维护人民群众的环境权益。但是,在“规划环评”落实过程中依然存在着部分问题,从而使我国一些地区的生态环境保护、污染防治等工作的顺利开展。基于此,本文对立法规范规划环评,维护群众环境权益进行了浅谈,希望为相关的研究人员提供参考。

**[关键词]** 立法规范; 规划环评; 群众; 环境权益

**中图分类号:** TB491 **文献标识码:** A

Legislation will standardize planning and environmental impact assessments to safeguard people's environmental rights and interests

Jianlong Lu

Huzhou Nanxun Yichen Environmental Technology Co., LTD

**[Abstract]** In recent years, with the rapid development of society and economy, ecological environment protection has been paid more and more common attention. In 2009, the State Council issued the planning environmental impact assessment regulations (hereinafter referred to as the planning eia), the implementation of the "planning eia" emphasizes the government and relevant functional departments organize the planning, possible environmental impact prediction, identification, analysis and evaluation, and on this basis, for the adverse environmental impact related prevention strategies and mitigation measures, so as to safeguard people's environmental rights and interests. However, there are still some problems in the implementation process of "planning environmental assessment", which makes the smooth development of ecological environment protection and pollution prevention and control in some areas of China. Based on this, this paper has a brief discussion on the legislation, regulating the planning eia and safeguarding the environmental rights and interests of the masses, hoping to provide reference for relevant researchers.

**[Key words]** legislative norms; planning environmental assessment; masses; environmental rights

## 前言

近年来,我国各地政府高度重视贯彻落实《规划环境影响评价条例》,有的地区通过省级人大常委会会议的审议,颁布了适合本地区生态环境保护现状的“规划环评条例”,增强“规划环评”的执行力,如此才能从源头上有效预防与治理环境污染与生态破坏的行为,从而由决策方面把好环境保护关。由此,针对立法规范规划环评,维护群众环境权益埋研究,具备了重要的现实意义。

### 1 各地区“规划环评”的贯彻落实情况概述

#### 1.1 制度体系得到持续完善

首先,大部分地区持续健全“规划环评”的法律法规体系,我国于2003年9月正式实施的《中华人民共和国环境影响评价法》经过多次修订,都对“规划环评”工作的开展提出了具体的要求。而2009年10月1日实施的《规划环境影响评价条例》则是针对我国的“规划环评”工作所制定的专项条例。规划环评条例将我国的环评法作为基础,使规划环评的工作内容、跟踪评价、法律责任及审查等更加明确。比如山东省于2018年11月对《山东省实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》进行了修订,其中强调山东省所辖的县级政府对其组织编制的规划开展环境影响评价,级别从市级政府和相关部门拓展至县级政

府。其次,规划环评条例落实过程中的有关配套政策文件得到持续完善。自实施《中华人民共和国环境影响评价法》以来,各地区的相关部门高度重视规划环评工作的落实情况。一些地区政府办公厅分别颁布了关于进一步强化规划环评工作执行力的通知,从而对本地区的规划环评工作进行全面部署。有的地区环保部门颁布了多项专门的政策、法规,比如山东省环保厅印发的《关于建立全省县级以上种类园区规划环评复核备案制度的通知》、《关于加快推进专项规划环境影响评价工作的函》及《关于进一步加强产业园区规划环境影响评价管理工作的通知》等文件,旨在切实保障本地区规划环评工作的顺利开展<sup>[1]</sup>。

### 1.2 规划环评工作更具科学性、合理性

现阶段,我国各地区针对规划环评工作设立了专门的规划编制部门,主要涵盖了产业园区、自然资源、发展改革、能源开发及交通运输等。规划环评工作也从规划定位、规划规模、规划布局、规划结构及规划时序等方面提出了调整与优化的建议。通过科学、合理的开展规划环评工作,从而由源头对生态破坏与环境污染进行了预防与治理,促使社会经济与环保工作实现和谐共赢。比如,有的地区针对产业园区开展了规划环评工作,从而使产业园区的空间布局、产业结构及发展规模得到有效优化,持续推进环境管理体系的建设,将环境质量放于核心地位,在区域高质量发展中充分发挥引导作用。有的省份针对矿区开展规划环评工作,强调对矿区布局进行调整与优化,要求矿区必须避让环保敏感区域;建议一些可以对环境产生重大影响的矿区停止开采。针对港口实施规划环评,要求其必须避让自然保护区,将环保敏感区规划取消,减少围、填海的面积。针对轨道交通实施规划环评,使大规模用地选址、线路选线与铺设方式得到优化,如此不仅促进了轨道交通的合理规划发展,同时还明显改善了人民居住环境。

### 1.3 产业得到快速发展与升级

通过多年来的实践,在开展规划环评工作的过程中,产业获得了明显的升级发展的效果。通过开展专门的调查研究,可以看到在各个行业及产业园区中落实规划环评工作,比如,在造纸行业中开展规划环评工作,不仅有利于造纸企业有效解决长期以来的严重的水污染问题,同时,还有利于借助规范化管理促进产业的快速发展。还有在开发区内,特别是在开发区的设立初期和多次升级中开展规划环评工作,必须充分收集采纳关于规划环评工作的相关建议,通过多次优化使规划环评更加完善。规划环评审查强调:“严重控制城市主城区内的工业开发,减少工商混合式用地的规模;对产业结构进行不断调整,取消化工的远期定位”等意见,开发区的管委会必须认真分析、采纳这些意见,并注重查看落实情况。开发区对区域布局进行优化,能够为产业的转型升级提供支撑。山东省将化工园区定位取消,将二十多家化工企业关停,将2家作为整治保留重点监控点,重视工业机器人、自动化设备、电力设备、汽车零件等高端产业的发展,并注重引导产业实现可持续发展<sup>[2]</sup>。

### 1.4 商业运营环境得到明显优化

各地区为了能够更好的推进规划环评工作,陆续制定了规划环评及项目环评联动机制,借助联动机制使产业园区内各项污染防治配套设施的建设更加规范,使企业避免了重复投资,有效改善了商业运营环境。在国家与省级的规划环评政策文件中明显规定,产业园区的规划文结果必须作为项目入驻园区环评的主要根据;对于通过有关环保部门的组织审查的规划环评,并且提出了规划环评方案调整优化建议,同时已经被产业园区管理部门及规划审批部门采纳的园区,其规划环评的项目内容能够进行适当的简化;对于一些建设项目,如果符合产业园区环保准入条件,那么其环评中可以不单独实施政策符合性及选址环境可行性的分析,可以将规划环评结论直接引入到生态环境现状调查及评价等方面的工作中。但是,需补充特征污染物与环境质量明显得到改变的应排除在外。规划环评内已经全面对规划内项目跨界环境影响进行分析的,项目的环评中可以进行论证;基于规划环评的诸如集中供暖、集中污水处理、集中固体废物处理等项目,其规划环评中的正常工况环境影响可以直接采用规划环评的结论。规划环评和项目环评的联合落实,确保我国各地区的工业产业的布局更加合理,并且在改善地区环境质量与流域环境质量中充分发挥着推动作用。

## 2 我国规划环评制度在实施过程中存在的问题分析

规划环评工作在管理与群众参与等方面依然存在着部分问题。主要表现为以下几点:

### 2.1 有的领域在规划环评中存在着“未评先批”的问题

对于规划环评来说,其相关的法律法规强调,编制规划的机关必须在制定规划的过程中,对规划组织实施环评,承担规划环境影响报告书质量的责任,在专项规划草案报送、审批的过程中,应把环境影响报告书一并报送至规划审批机关,在规划通过审批之前,由环保部门主持规划环境影响报告书的审查工作。然而,在实际工作中,有的规划编制机关与审批机关却存在着违规行为,也就是规划编制机关在未进行规划环评或环评还没有完成的情况下,直接到规划草案上报,而审批部门在没有得到规划环评文件的情况下,直接审批通过规划草案。通过调查研究发现,少数专项类的规划在没有根据相关法律制定规划环境影响报告书的时候,已经完成了审批部门的审批,这就是“未评先批”问题。存在此类问题的规划中,一些规划牵涉到饮用水水资源保护,环境保护红线等环保的重点敏感区,如此这些规划得到实施,那么可能会产生长期性、累积性的影响<sup>[3]</sup>。

### 2.2 规划环评未能充分发挥调整与优化规划的作用

基于规划环评和方案的成效来看,要想规划环评的调整与优化规划的作用得到充分发挥,就必须满足早期介入与全程互动两个条件。然而一些规划环评的介入却较晚,早已完成的规划草案在报送、审批前,临时开展规划环评,或者在规划已经通过审批的情况下,补充规划环评的相关手续,如此导致规划方案中没有收录规划环评的调整与优化建议。并且规划后由于受到重大建设项目和招商引资等因素的景程,导致编制规划的机关没有采纳规划环评的调整优化合理性建议,使得规划环评工作只

停留于表面,无法针对规划的规模、布局、产业定位等方面工作进行切实有效的调整优化,进而削弱了源头预防的作用。

### 2.3有的领域存在着规划主体责任不明确的问题

明确划分规划主体的责任是增强规划环评执行力的基础前提,然而现阶段,有的领域规划主体依然存在着责任不明确的问题。比如产业园区,其中存在着多种形式的管理部门,本地政府有关部门、园区管委会及第三方企业等,有的产业园区甚至没有管理部门。在日常园区管理过程中,很多园区的规划并未获得审批,规划环评的实施究竟是规划审批部门负责,还是园区管理部门负责,依然未能形成一致意见。

## 3 做好规划环评工作的策略及建议概述

### 3.1注重强化规划环评普法宣传的力度

我国早已颁布了《中华人民共和国环境影响评价法》及《规划环境影响评价条例》,各地区也相继制定了地区性的法律法规,因此,应当切实提升依法行政的能力,注重强化规划环评普法宣传的力度,可以采用公开宣传讲解、座谈交流、法律解读及专项培训等活动,对政府相关部门的负责同志与环评机构的工作人员进行培训;注重和新闻媒体加强合作,充分发挥新闻媒体的宣传作用,通过线上、线下媒体的相互协作,实施全面的宣传与教育,并注重提高宣传的质量与宣传效果<sup>[4]</sup>。

### 3.2严格规范规划环评的编制与审批

为了使规划环评制度能够得到顺利实施,笔者建议:首先,规划环评必须从规划前期开始介入,使规划环评方案与文件实现统一编制、论证、审批,从而使二者之间实现联动;其次,环保部门应做好规划环评的指导、协调、监督与管理等工作,对规划编制部门进行定期的协调、提醒,要求其必须做好规划环评工作,对于没有切实贯彻规划环评相关法律法规的,采用实地督导和约谈等方式要求其必须认真执行;最后,规划的审批部门必须对规划进行规范化审批,各级政府应设立规划审批部门,并持续健全审批手续。对于没有依法征求环保部门意见的环评内容,以及没有依法报送由环保部门组织审查的环境影响报告书的规划环评,审批部门不得审批通过,以此促使规划环评切实成为规划决策的根据。

### 3.3强化执法监督考核的力度

需要编制规划环评的应细化规划目录,我国所印发的《编制环境工程报告书规划的具体范围(试行)》及《编制环境影响篇章或说明规划的具体范围(试行)》,从印发之日起还没有进行修订,规划环评的范围划分依然不够明确,因此,相关的政府部门应要求需环评的专项规划与综合规划必须进一步细化与完善类别目录,并计划构建“部门编制、群众参与、政府审批、环保审查”的规划环评管理体系。与此同时,应当使司法、审计、环保等机关充分发挥监督作用,以此使规划环评的实施具备突出的时效性与科学性。如果出现玩忽职守等违法行为,导致决策失误,以及决策后不认真落实的相关单位及个人,均必须承担相关的法律责任<sup>[5]</sup>。

## 4 结论

总而言之,立法规范规划环评工作,有利于强化我国环境保护的力度。环境问题一直以来者是全球各国关注的焦点问题。我国陆续颁布的各种关于规划环评的法律法规,有利于政府重塑宏观决策,强调规划环评应早期介入规划决策中,并且持续强化规划环评的执行力,以此由源头上切实预防与治理环境污染与生态破坏,从而由决策层面把好环保关。另外,我国近年来高度重视大力发展经济的同时解决环保问题,希望以此实现可持续发展,从而使我国的社会、经济、环境实现协调发展。

## [参考文献]

- [1]刘磊,李继文,蔡兆亮,等.“三线一单”在产业园区规划环评中的应用路径研究[J].中国环境管理,2022,14(02):49-55.
- [2]李春阳.城市总体规划环评方法及环境保护措施分析[J].美与时代(城市版),2022,(03):31-33.
- [3]蒋慧.城市总体规划环评方法及环境保护措施研究[J].环境科学与管理,2021,46(09):170-174.
- [4]时进钢,张明博,赵一玮,等.我国规划环评制度的进展、面临的挑战及对策建议[J].中国环境管理,2020,12(06):43-46.
- [5]凌华.规划环评过程中呈现的问题及几点建议[J].环境与发展,2020,32(01):31-32.