

浅谈区域开发环境影响评价存在的主要问题与对策

譙 华^{1,2}, 冯孝杰¹, 高殿森¹, 周从直¹, 陈志莉¹

(1. 中国人民解放军后勤工程学院, 重庆 400041; 2 浙江大学, 浙江 杭州 310029)

摘 要: 分析了目前区域开发环境影响评价 (REA) 还存在的主要问题: 进行环境影响评价的开发区域少, 且其环境评价介入时间晚; 理论体系尚未建立; 应用研究不足; 公众参与力度不够; 专业人才不足。提出了建立健全法律法规、加强科研力度、加大投资、加强国际交流与合作、强化公众参与力度、加大人才的培养与引进等建议。

关键词: 区域开发环境影响评价; 规划环评; 问题; 对策

中图分类号: X82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673- 9655 (2010) 02- 0095- 03

自 20 世纪 60 年代提出以来, 环境影响评价 (EIA) 在控制环境污染、减少生态破坏方面发挥了重要作用。随着我国经济的不断发展, 出现了区域性开发建设活动, 此时基于单个项目的传统 EIA, 不可能充分考虑区域内所有相关的环境影响特别是累积影响, 不能准确说明区域环境质量的变化^[1~4], 开展区域开发环境影响评价 (REA) 的必要性和迫切性日益突出。区域开发环境影响评价 (REA) 是针对区域开发活动进行的, 是在一定区域内以可持续发展为目标, 以区域开发规划 (或方案) 为依据, 从整体上综合考虑区域内拟开展的各种社会经济活动对环境产生的影响, 并据此制定和选择维护区域良性循环、实现经济可持续发展的最佳行动规划或方案, 同时也为区域开发规划和管理提供决策依据^[5]。

1 区域开发环境影响评价 (REA) 的定位与特点

1.1 REA 的定位

《建设项目环境影响评价资质管理办法》(2005) 明确将其归为项目环评中的社会区域类。

从《环评法》(2003)、《规划环境影响评价条例》(2009) 和《规划环境影响评价技术导则 (试行)》(HJ/T130- 2003) 中对规划环评对象的界定来看, 区域环评属于规划环评范畴。

《建设项目环境影响评价分类管理名录》(2008) 将区域环评归为规划环评。

总的来说, 从法律的时效性和权威性来讲, 我国开展的区域环境影响评价隶属于规划环评。

1.2 REA 的特点

REA 涉及的因素多、层次复杂。与单项的建设项目环境影响评价相比, 它有如下特点^[5~6]: 战略性; 广泛性和复杂性; 不确定性; 超前性; 评价方法多样化; 更强调社会、生态环境影响评价。

2 REA 目前存在的主要问题

2.1 所占比例少、介入时机晚

我国目前开展 REA 的区域开发活动只占到总区域开发活动数量的 25%^[3], 致使有些区域开发活动在选址、布局上出现环境盲点, 在入驻建设项目的筛选上出现“有奶便是娘”的局面, 不能有效地保证区域的可持续发展。

区域开发环境影响评价应在区域环境规划阶段进行, 这才能体现其战略性和超前性。刘艳娟和王爱军^[7]对国内最近开展的 12 个区域开发环境影响评价案例分析结果表明, 仅 25% 的 REA 是在区域环境规划阶段介入; 41.7% 是在区域详细规划之后介入, 使得 REA 功能大为弱化, 使其否决权很难得到行使; 33.3% 是在区域开发施工或使用阶段介入, 利用 REA 预防污染的本意已丧失。

2.2 理论体系尚未完全建立

我国目前在区域开发环境影响评价的概念、内容、评价指标与方法等方面缺乏深入系统的研究和统一看法^[4]。

在评价程序上往往将单个项目的 EIA 与 REA 相混淆, 而且目前评价指标体系也不够完善, 理论体系尚未完全建立, 尤其是在《开发区环境影响评价技术导则》(HJ/T131- 2003) 和《规划环境影响评价技术导则 (试行)》(HJ/T130- 2003)

实施之后,对区域环境影响评价内涵又出现了不同的理解,不利于实际工作的开展^[3]。

目前采用的评价方法是以问题控制分析和环境承载力评价为核心,着重于规划控制技术,密切配合了现阶段环境管理建设的发展,但仍存在很多的不足,主要是内容单一,生态、社会、经济影响评价欠缺;承载力分析方法主观因素过多,缺乏科学性和可靠性;环境影响分析主要依赖于源强的确定,其预测功能相对较弱,主要还局限于多项活动开发的叠加影响上,未对整个环境系统的可持续性和区域综合可持续性进行评价;评价模式仍属于“静态评价”范畴,与区域开发活动的不确定性不协调。另外,评价指标体系也不够完善,指标的选择和权重的确定缺乏有力的支撑。

在评价模式上,现有的区域环评基本上雷同于建设项目的环评,只是评价重点不同,评价因子更为复杂,不确定因素更多,环境影响范围更大。

绝大多数区域开发在进行环评时,仅有一个规划方案,且修改选址的可能性较小。

2.3 应用研究不足^[2]

区域开发涉及的行业多、范围广,这就决定了传统的“理论介绍+应用实例”的研究方式是不够的,无法满足正蓬勃发展的 REA 的要求,急需在对大量典型实例进行分析总结的基础上,抽象出应用性较强的一般性规律,以加强指导性。

2.4 公众参与力度不够^[2,3,8]

现阶段,许多 REA 中虽然也写了公众参与的章节,做了部分公众参与工作,但在实践中,常常受到许多客观条件的制约,使公众参与大打折扣,主要表现在:参与形式单一,目前以问卷调查为主,其它方式如研讨会、听证会、热线电话、公众信箱、报纸和电台等采用较少;参与者总体文化素质不高,基于 REA 的战略考虑,居民视野和知识结构的局限性决定了公众参与的作用是有限的;调查问卷的内容设计缺乏科学性,出发点和内容通常局限在考虑使可能受到影响的公众或社会团体的短期利益得到补偿,而不是长期环境利益,有些甚至因为利益关系向公众发布信息时避重就轻,产生误导现象;公众反馈意见的处理缺乏公正性,往往过分注意正面的、利于报告书审批或文化素质高的意见,从而影响评价结果的真实性。

2.5 专业人才不足,从业人员技术水平有待提高

部分从业人员在开展工作之前对区域环境影响

评价了解不多,经过一定培训开展 REA 的实际工作时,受建设项目环境影响评价传统思维的影响,仍然沿用建设项目环境影响评价的程序和方法;或者由于对区域环境影响评价专业知识理解不深而无法把握区域环境影响评价的方向,出现了评价内容模糊、评价重点分散的局面。

3 对策与建议

3.1 建立健全相应的法律法规

在《环境影响评价法》《规划环境影响评价条例》等现有法律法规的基础上,进一步制定相关的配套法律法规,同时加强对各级环境保护行政主管部门的监管,进一步做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,让区域开发环境影响评价(REA)切实地得到实施与执行;明确其介入时机,体现其战略意义,以实现区域的可持续发展。

3.2 加强科研研发力度

目前我国区域开发环境影响评价理论尚未完全建立,其应用研究尚且不足,再加上区域开发涉及的行业、领域多,为此需要国家给予政策上的支持,且由国家环境保护部协调相关行业、领域各部门的关系,牵头成立一个研发小组,借鉴相关学科如景观生态学、水利学等的研究方法,联合应用多种技术手段如 GIS 与环境数学模型,对区域开发环境影响评价(REA)的评价程序、评价方法、评价指标、评价重点、评价内容等方面进行系统研究,以实现区域开发环境影响评价(REA)从“建设项目环境影响评价”到“规划环境影响评价”、从突出“规划管理”功能到突出“预测分析”功能、从“静态评价模式”到“动态评价模式”的转变,为区域开发规划和管理提供决策依据。

3.3 加大投资

无论是法律法规、政策的制定,还是科研研发的开展,都需要资金的保障。建议现阶段将其纳入财政预算,设立专项基金,并加强监管与审计,做到专款专用。

3.4 加强国际交流与合作

相对于国内,国外的区域开发环境影响评价开展得早,法律法规体系相对较完善;“预测分析”功能相对突出,内容多样性得到体现,理论体系相对较完善。为此需加强国际交流与合作,借鉴国外经验,以便又好又快实现上述“三个转变”。

3.5 强化公众参与的力度

可持续发展的主体是公众,公众广泛参与决策

是实现可持续发展的先决条件之一，同时也是“以人为本”理念的具体体现。区域开发环境影响评价（REA）的广泛性和复杂性决定了其公众参与和传统项目建设有着明显不同的特点，在广度和深度上要求都较高^[8]。在公众参与者构成方面，除了受区域开发建设影响的相关方（包括个人和团体），还应包括相当比例的人大代表、政府官员、技术专家和环境专家。在参与方式上，除了现阶段的民意调查，还应辅助更多的方式，如影响范围广、信息发布量大的新闻媒体能较好宣传开发活动内容、反馈公众意见，能促进公众的广泛参与，是区域环评中公众参与的较好方式；面对面双向交流的座谈会、论证会、听证会，易于对敏感的环境问题达成一致意见。在内容设计上，要客观、科学、公正，以利于公众获取全面、准确的信息，利于发挥集体智慧，集思广益，避免因考虑不周而导致评价失误。在参与时段上，可借鉴美国的经验，让公众参与贯穿于区域开发整个过程^[9]。此外，还应在反馈信息的处理上去伪存真，确保其真实性和准确性，在环评报告书的结论中综合考虑公众意见，把公众参与的工作真正落到实处。

3.6 加强人才的培养与引进

为了能有效地开展区域开发环境影响评价（REA），集规划知识与环评知识于一体的复合型人才是保障。具有相应素质和业务水平的人才可通过以下途径获得：一方面可以从现有环评人才中挑选一部分进行专门培训，以强化其规划意识，以便更好地把握区域开发环境影响评价（REA）的方向；一方面可以将具有相关行业规划知识的人才吸纳进来，并对他们进行环境评价知识方面的培训，

给区域开发环境影响评价（REA）注入新鲜的血液；另一方面，从现有注册区域开发环境影响评价的工程师中选拔一部分送到国外去，进行相关知识的专门培训。

4 结语

区域开发环境影响评价隶属于规划环评，其目的是为了确保或满足研究区域内的社会、经济和环境协调发展，使该区域达到可持续发展战略规划的总体要求。目前我国区域开发环境影响评价仍然存在大量问题，面临的困难仍然很多，随着国家相关法律法规及政策的出台、社会关注程度的提升、科研力度的加强、公众的支持，区域开发环境影响评价（REA）将会发挥更大的作用。

参考文献:

- [1] 彭应登, 王华东. 浅论区域开发环境影响评价的涵义 [J]. 环境保护, 1996 (5).
- [2] 刘翔. 开发区环境影响评价研究与应用 [D]. 济南: 山东大学, 2008.
- [3] 张琳悦. 区域环境影响评价理论应用研究 [D]. 长春: 吉林大学, 2008.
- [4] 赵彦伟, 汪思慧, 于磊. 开发区规划环评的基本框架 [J]. 能源环境保护, 2009 23 (4).
- [5] 环境保护部环境影响评价工程师职业资格登记管理办公室. 社会区域类环境影响评价 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2009.
- [6] 金笙, 刘冰, 刘鑫. 区域环境影响评价及其方法论 [J]. 辽宁大学学报 (哲学社会科学版), 2007, 35 (2).
- [7] 刘艳娟, 王爱军. 区域环境影响评价与环境规划 [J]. 河北理工大学学报 (社会科学版), 2005, 5 (4).
- [8] 叶礼江. 浅析区域开发环境影响评价中的公众参与 [J]. 江西能源, 2008 (1).
- [9] 黄一绥, 邱健斌. 美国环境影响评价中的公众参与及其借鉴 [J]. 福建地理, 2006 21 (2).

Brief talk on Main Problems and Countermeasures of Regional Environmental Impact Assessment

QIAO Hua^{1,2}, FENG Xiao-jie¹, GAO Dian-sen¹, ZHOU Cong-zhi¹, CHEN Zhi-li¹
(1. Logistical Engineering University of PLA, Chongqing 400041 China)

Abstract The existing main problems involving most of regional area without environmental assessment and deficiency of application investigation and insufficiency of public participation and shortage of professionals. Some countermeasures including establishing and improving laws and regulations and strengthening the research on regional environmental assessment and reinforcing international exchange and cooperation and intensifying public participation and emphasizing personnel training and introduction are put forward.

Key words regional environmental impact assessment; planning environmental impact assessment; principal problem; countermeasure