

环境影响评价口袋书

《环境影响评价口袋书》编写组 编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

责任编辑：龙文 胡文彬

封面设计：陈俊元

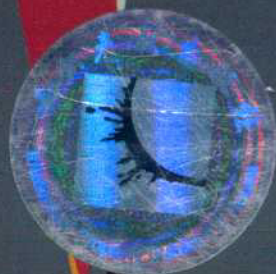
上架建议：环境保护

ISBN 978-7-5130-4353-3



9 787513 043533 >

定价：30.00元



环境影响评价口袋书

《环境影响评价口袋书》编写组 编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

环境影响评价口袋书/《环境影响评价口袋书》编写组编. —北京: 知识产权出版社, 2016.8

ISBN 978-7-5130-4353-3

I. ①环… II. ①环… III. ①环境影响—环境质量评价 IV. ①X820.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第191297号

内容提要

环评是什么? 环评的过程中公众应该得到哪些信息? 公众参与的空间在哪里? 公众通过参与环评, 能够给自己身边的环境带来哪些改变? 本书在使公众了解环评的同时, 也让环评业内人士能充分认识到并尊重公众的知情权和参与权, 并在自身的工作中为公众参与提供便利条件。

读者对象: 对环保、环评感兴趣的读者。

责任编辑: 龙文 胡文彬

责任校对: 谷洋

特约编辑: 刘英

责任出版: 刘译文

环境影响评价口袋书

《环境影响评价口袋书》编写组 编

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区西外太平庄55号

邮 编: 100081

责编电话: 010-82000860 转 8031

责编邮箱: huwenbin@cnipr.com

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京科信印刷有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 720mm×1000mm 1/32

印 张: 9.75

版 次: 2016年8月第1版

印 次: 2016年8月第1次印刷

字 数: 152千字

定 价: 30.00元

ISBN 978-7-5130-4353-3

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

本书由欧盟与环保组织自然大学合作的“提升污染受害者和民间组织应对中国化学品安全问题能力”项目以及德国罗莎·卢森堡基金会与自然大学合作的“促进环境影响评价公众参与”项目共同提供资助。



Green Beagle



European Union



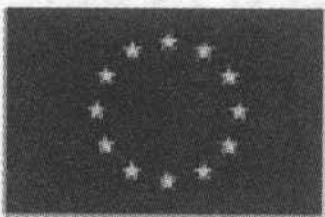
a toxics-free future



本书内容由自然大学负责，不反映项目资助方的任何观点。



“促进环境影响评价公众参与”项目是德国罗莎·卢森堡基金会和自然大学的合作项目，旨在促进中国民间环保组织和公众真实、理性地参与环境影响评价过程。



European Union

“提升污染受害者和民间组织应对中国化学品安全问题能力”项目是欧盟资助的项目。由消除持久性有机污染物国际网络（IPEN）、捷克环保组织阿妮卡（Arnika）和中国环保组织自然大学共同执行。其目的在于提升民间组织和受污染影响的公众的应对能力，促进中国的化学品安全。本项目（又称“中国化学品安全项目”）在欧盟支持下已经实施了两年多。

本书编写组

谢新源（北京市丰台区源头爱好者环境研究所）

丁文章（重庆两江志愿服务发展中心）

田 静（北京市昌平区多元智能环境研究所）

毛 达（磐石能源与环境研究所）

冯永锋（光明日报社）

序言 厘清责任，消除偏见，共同前行

2014年11月15日，南京大学举办了一次环评公众参与论坛，目的是促进环评工作者（包括有关政府部门和专家）和从事环评公众参与工作的环保组织的交流（请原谅笔者过于简单化地把参会人员区分为两类人，并称其为“双方”，因为行业内和行业之外的人看待环评会有不同的视角）。这次论坛有幸请来了环保部门、环评单位、研究单位、律师、民间环保组织的有关人士参加，但由于种种原因，多位环评业内人士未能参加下午讨论，因此并未达到所希望的谅解和共识。从这个角度来说，这次论坛远非一次成功的论坛。尽管如此，笔者却从大家的发言和感想中得到不少启发，愿以此文弥补缺憾（有些参会者对这个会可能没有具体的期待，所以也就不觉得缺憾，但希望



读完本文后能够体会笔者这种缺憾感)。

首先，对于“环评是什么”，双方有不同的认识。不了解这种差异，彼此肯定会用不可思议的眼神看对方，觉得对方是异类。

对于环评业内人士，“环评”是一种法定的制度，是在狭义上的理解；而民间环保人士显然对“环评”赋予了更多的内涵。用一个不太恰当的比喻，环评工作者是从职业出发，就像是私人医生，给客户提出饮食和就医方面建议，不太关心其他导致疾病的因素；即使在饮食和就医的范围内，也不能保证客户如果按照这些建议去做，客户就一定不会得病。但环保组织是从问题出发，关心的是人的健康，所以免不了会谈论心理、社会、生活方式等问题。不过，如果说环评从业者为了赚钱，会想方设法使企业获得环评批复，而置真正的环境问题于不顾，无疑会轻易冤枉许多人。这些环评从业者的心是真心实意为企业如何做环保提出可行的建议。

笔者想先向环保组织一方介绍一下我国目前的环评制度。虽然对于环评业内人士而言，这只是入门级的东西，但他们显然对许多民间环保人士并没有明确

的概念——环评业内人士会惊讶，你们居然也自称是搞环保的，怎么可以这么不专业？！环评专业人士可以跳过下面四段。但如果您在没请民间环保人士了解这些知识之前，就以“不专业”为名拒绝和他们谈话，那么他们也会很纳闷、很委屈的，您真的挫伤了他们的积极性。这不利于双方共同目标的实现，下文会分析这个目标。

在业内语境中，环评是一种制度，体现了环保中的“预防原则”。我国很早以前就要求环保措施和建设项目主体工程“同时设计，同时施工，同时投产”，简称“三同时”，环评就是对环保措施的设计，而环保措施的施工和投产靠的是另外一个相关制度来保障，也就是建设项目竣工环保验收。

按照目前的制度，环评单位是咨询方，业主（也就是建设单位或企业）向其提供项目资料，例如主体工程是多大产量，采用什么工艺；环评单位据此计算哪些工艺流程会产生什么样的污染物，这些污染物能不能内部消化；不能消化的需要上哪些污染处理设施，这些设施的处理效果如何，会产生多少建设成本和运营成本（企业据此计算经济可行性，毕竟企业是为了



营利)；即使上了除尘器或污水处理厂，处理率不可能是100%，绝大多数情况下还要有部分外排，那么接纳这些外排污染物的水体和大气目前的环境质量如何，如果已经快超标或已经超标，那么新上项目很可能就不合适了，环评单位对此要把关。

如果为业主提供的污染治理方案（即环评报告）没什么技术上的问题，那么环评单位的职责就到此为止，接下来是建设单位应该按照环评报告来施工和运营。施工完毕后，有一个试运行期，试运行结束后，环保部门要进行竣工环保验收，这在环保部门中也属于环评，但对于环评单位，却已经解放了一半——如果建设单位没有按照环评单位的方案来执行而出现问题，应该由建设单位而不是由环评单位来承担责任。如果这时候环保组织去找环评单位的麻烦，环评单位一定会大呼冤枉；如果环评单位敏感一点，甚至会忌讳环保组织说验收的问题是“环评的问题”。除非建设单位按照环评报告实施了，却照样出现问题，那这时候对环评单位追责，就不冤枉它了；当然，这时候环评审批部门也有责任，谁让您之前批准了这个环评报告并让它实施呢？您没预料到按照这不合格的环评

报告执行的后果吗？

如果环评报告真的合格，竣工环保验收也真的合格（必须排除造假的情况，造假按上文处理），那么您再说是“环评的问题”，环评单位和环评审批部门的同仁就都要和您没完了。因为对于他们而言，这时候项目已经进入了环境监管阶段。环保部门内部有专门的科室做这项工作，但这个科室绝不是环评科。对于环评业内人士，这时候问题已经和环评八竿子打不着了。我想请民间环保人士注意用词，同时尊重他们在职责上的这种区分，这也不影响您继续追究环保问题，只是请您出屋门左转向环保局的环境监测处询问企业是否超标排放，或者在企业涉嫌违法的情况下出环保局大门右转向环境监察大队举报。

如果说以上只是环评机构、环评审批部门、环境监管部门的问题，还在环保系统内部，责任还比较容易区分的话，那么环评之前还有好几个环节的问题，就更让环评业内人士头疼了。

一个建设项目从想法的孕育到落地投产，要许多轮论证，包括政策制定、规划、立项、选址等环节，涉及发改、工信、规划、国土等多个政府职能部门。



在经济发展仍占主流的今天，经济和技术的可行性是这些论证的主要内容，环保方面的论证介入的时间晚，通常在政策和规划早已制定好、可行性研究已经做完、选址也已经确定的情况下，项目环评才姗姗来迟。实际上，每一个步骤都已经决定了后来的环境影响，这种境况下的项目环评，只是“墙内几百米，墙外几公里”的事情，许多决定已经无法改变。无怪乎有环评业内人士感叹，只是环评有公众参与环节，于是成了各种社会积怨的爆发口，环评管不到的地方也找环评问责。也有民间环保人士说，环评有成为户口制度的趋势，因为附加了许多本不应该归其解决的问题。在了解这些情况后，您是否还会轻易把某事件归结为“环评的问题”，而继续让业内人士倍感委屈？

但是，从另一个角度看，这些确实也是“环评的问题”——只要不把“环评”限制在“建设项目环评”上。按照正常的道理，既然政策制定、规划、立项、选址等环节，每一步都有环境影响，那么每一步都应该进行环境影响评价，公众都应该有机会参与决策。也正是因为如此，环保部门现在十分强调规划环评、战略环评。

现在，建设项目环评的前置程序存在三个方面的问题：一是程序本身的混乱或不明确。例如，可行性研究现在是先于环评的，但可行性研究难道不应该包括环境（自然环境和社会环境）方面的可行性吗？如果经济、技术方面已经通过审核，却发现环境方面不可行，方案岂不是要推倒重来？二是这些程序缺少信息公开和公众参与环节。例如，立项的过程并不透明，公众能看到发改委的审核结果已经不错了，很难谈得上审核过程的参与。有业内人士说，“环保部门都很难参与，更别提公众了”。说句公道话，在各类政府职能部门中，环保部门的信息公开和公众参与无疑是走在最前面的。三是环保组织自身对这些程序研究不足，也没有着力推动。例如，《城乡规划法》第26条规定，城乡规划报批前，编制机关应该将草案公示至少30日，采用论证会、听证会等方式征求专家和公众的意见，并且在报批材料中附具意见采纳情况及理由。环保组织并没有发掘并很好利用类似的现有规则。

对于这三类问题，环保组织的倡导目标应该分别是：以立法的方式，明确政策制定、规划、立项、选址等程序本身；以立法的方式，在这些程序加入信息



公开和公众参与的内容；环保组织自身加强学习，主动实践，唤醒现有的信息公开和公众参与的“睡美人条款”。

环评业内人士可能会想，环保组织管得真宽！谈到这，笔者就想请环评业内人士听一听民间环保人士的立场了，毕竟理解应该是相互的。环评作为一种职业，它的逻辑是自洽的，但并不是完全的，是否完全是由受关注的问题决定的。如果我们关注的是能否符合标准（包括环评导则等），那么只需关注项目能否通过审批，按部就班、别出岔子就够了。但有时候为了符合标准，一个项目可以出于某些行政命令、不顾程序地调整自然保护区范围、调整规划（有位律师把这种不顾上级规划，强行调整下级规划的做法比喻为“爷爷还没有，孙子就已经出生了”），或者在这种决策中罔顾公众的声音；像公众参与这种没有导则可循的环节，建设单位在本地合作者中间找几个亲戚签字同意也就过了——这对于环评专业人士而言根本不是一个专业的问题，“软得捏不起来”（环境工程业内有软科学和硬科学之分，基本相当于人文和技术之分，并且对前者颇感不屑），但对民间环保人士而言，这

是一个涉及原则的严重问题，直接剥夺了公众的知情权和参与权，是他们绝不答应的；他们对公众实现应有权利的执著，与您对技术严谨性的执著是一样的。

在笔者来，这两种执著不应是互相对抗的，而是对于实现某种目标而言缺一不可的。至于这种目标是什么，需要我们回头看一眼我们的环评制度的初衷。比较正式的说法是，环评是为了在污染（以及生态破坏）真正出现之前就对其进行评估，将其控制在可接受的范围内。然而，又是因为什么问题，我们才从事环保事业？环保是为了什么？污染要控制在谁可接受的范围内？只有清晰地认识这些，我们才不至于迷失在现实的迷雾中。我们做环保，是因为我们的河水不再能游泳、钓鱼，也不能直接饮用，我们的空气不再适宜呼吸，我们的食物也不再能安全食用；有的人的农田被废渣占据，有的人的鱼一夜之间全死了，有的人不再能从地下打上干净的水，有的人得了怪病而默默逝去；由于知情权和参与权没有得到尊重和保障，合理的疑虑没有得到回应，他们只能用“散步”来表达自己的意见，一闹就停，是双输的结局。这些问题是可感知的，不会因为你是专业的、他是非专业的而



有所不同。

环评能预防污染吗？能解决与之相关的社会问题吗？这是民间环保人士所考虑的，这已经远远超出了现行环评制度的范围。正是因为发现环评不能实现这个目标，民间环保人士才会去追问选址、规划、政策和标准的制定——更重要的是，争取在这些环节中纳入公众的意见，因为企业主赚了钱可以走人，官员也可以升迁，与环境同生死共命运的只有花了半辈子积蓄在那边买了一套房的老百姓。他们心里装着的是老百姓，这和新一届党政领导班子所倡导的“执政为民”理念，是完全一致的。

也许这些环保人士很不专业，甚至之前从来都没有接触过这些问题，但您恐怕不得不承认，他们所发现的问题都是亟待解决的，如果您也没有忘记作为一个环保人的初衷的话。也正是因为他们不专业，所以他们才需要向各种各样的业内人士学习。不幸的是，我曾经不止一次听到有人说，环保组织一点都不专业，只会找茬，不能提供解决方案，只是为了招摇撞骗。这与其说是一种诬陷，不如说是一种偏见——正如民间环保人士会不时地说，做环评就是走过场，帮助企