

## 让规划环评把关工业布局

常纪文

随着人口总量和国民消费需求的增长,我国将面临越来越大的环境压力。如果保持目前的污染水平,到2020年,我国的GDP翻两番时,污染总量也会翻两番。加上我国大部分大中型化工石化企业分布在沿江、沿海甚至人口密集和饮用水源保护区,布局性的环境隐患和结构性的环境风险已取代个体的污染,成为我国环境安全的重要威胁。我国应妥善处理工业发展规划的合理布局问题,发展环境污染事件的应急体系。如果不从规划的源头控制,就会永远陷入环境污染防不胜防、治不胜治的恶性循环。

新近发布的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》要求:“各地区要根据资源禀赋、环境容量、生态状况、人口数量以及国家发展规划和产业政策,明确不同区域的功能定位和发展方向,将区域经济规划和环境保护目标有机结合起来。”按照《决定》的要求,国家环保总局在全国启动了环境安全大检查,结果显示我国化工石化行业存在较明显的布局性、结构性环境隐患。

今年2月初,国家环保总局开始在全国范围内全面排查化工石化项目,特别是分布在江河湖海沿岸、人口稠密区以及自然保护区的化工石化项目。这次行动的目的主要包括3个:一是推行规划环境影响评价,特别是高风险行业的规划环评制度,从根本上遏制环境事故频发的现象。二是要求一些可能存在环境风险的企业和环境违法企业,依据《环境影响评价法》进行环境后评估,即“在项目建设、运行过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件情形的,建设单位应当组织环境影响的后评价,采取改进措施,并报原环境影响评价文件审批部门和建设项目审批部门备案;原环境影响评价文件审批部门也可以责成建设单位进行环境影响的后评价,采取改进措施。”三是要求安全生产、环保部门督促已建高危企业加强安全生产和环境应急机制建设,进行环境风险评价和应急预案排查。

笔者认为,在此次行动中有排查义务的不仅是各企业,还包括高风险行业的主管部门、地方各级人民政府及其环境保护行政主管部门。

关于规划环境影响评价,《环境影响评价法》第7条和第8条规范的都是新规划的制定和审批问题。那么,对于《环境影响评价法》实施以前已经施行的规划,如何保证其科学性呢?《环境影响评价法》中没有规定。实际上,对于新建成的工业区域,环境保护的要求都是很严格的,新投入运行的企业一般也采用了符合环保要求的设施和工艺。只要他们按照环境法律、法规的规定运行,一般不会对环境产生额外的影响或者损害。但是,对于那些老工业区域中的老企业,特别是实行环境影响评价制度之前建成的企业,则可能对环境构成巨大的风险。另外,对于很多在环境影响评价制度实施之后建成的企业,环评单个看来基本可行,但如果把这个规划区域内的全部项目综合起来分析,他们对环境的压力就可能远远超过当地环境的承载能力。

关于建设项目环境影响评价,有关的立法存在不足。如《环境影响评价法》没有规定新建化工石化类建设项目与有毒有害物质的建设项目的环境风险评价问题,《水污染防治法》未把环境风险应急预案与事故防范措施的验收纳入“三同时”制度之内。另外,一些企业建成时虽然对环境没有太大的损害风险,但随着设备老化而企业却没有资金更新,易产生环境损害风险。还有一些企业已经进行了改建或者扩建,排放污染物的种类和数量更多了,对环境的损害风险也就更大了。依据环境法律、法规的规定,如果让这些老工业区内的老企业上马新的污染设施和工艺,即使经济代价能为企业接受,但若干年后,这些企业还是会成为敏感区域环境损害的定时炸弹。如果现在责令他们关闭,不利于经济的发展和人民就业环境的改善;如果让这些企业搬迁,巨额的费用又让国家和地

方政府头疼。基于此,老工业区内的老企业已经成为环境保护中的一个难点。

因此,我们不仅要严格执行规划环境影响评价制度,还要严格执行建设项目的环境影响后评价制度。笔者建议,应该要求所有未进行环境影响评价的老规划,补办环境影响评价手续,提出产业结构调整 and 污染物排放总量控制的计划措施;对于新规划,应该组织专家进行评价,对存在的问题提出补救措施;对于投入运行超过一定年限,可能对环境产生重大损害风险的企业,应依据《环境影响评价法》第 27 条之规定进行环境影响后评价,不符合要求的,依法责令整改、搬迁或者关闭。规划和建设项目的环境影响评价应该包括环境风险评价。此外,还应把“三同时”制度扩展至工业规划区域的验收层次上。