

· 直击金融危机 ·

一、克服金融危机需要改革环境影响评价制度，建立绿色通道

目前，促进经济、社会的持续协调发展，服务克服金融危机的大局，已成为各级党委和政府的中心任务和官方与民间共同认可的一种隐性契约。克服金融危机的主要举措，无外乎是保持投资规模、维持生产和经营。保持投资规模、维持生产和经营的新经济活动、恢复性经济活动和扩大性经济活动能够促进就业，保障劳动者的劳动收入和国家的税费收入，维持国家和社会的正常运转。因此，各级政府和各有关部门应当改革促进和引导经济活动的体制、制度和机制。各级环境保护部门作为同级人民政府的组成部门也不例外，但对于新经济活动和扩大性经济活动来说，它们不可避免地对环境产生影响。因此，在国家和社会日益重视环境品质的时代，各级环境保护部门应当严格执法，把好市场准入和市场监管关，维护公众的合法环境权益，努力提升环境质量，努力维护来之不易的执法权威。也就是说，环境保护部门的服务和管理既应维持市场的活力、促进市场的繁荣，也应把好环境保护的市场准入关和市场监管关。基于此，2008年11月，国家环境保护部发出《关于当前经济形势下做好环境影响评价审批工作的通知》，要求对中央政策支持、符合国家拉动内需重点投资方向、满足环保准入条件的项目，缩短受理时间，加快审批，切实提高环境

克服金融危机需把好绿色通道关

常
纪
文

影响评价审批工作的效率；对不符合环保准入要求的项目要严格把关。世界发展史证明，在以往金融危机特别是经济危机时期，环境保护一般是让位于经济增长的。本人认为，环境保护部的通知，在环境影响评价审批环节，从理论上吸取了世界各国金融危机的处理教训，很好地处理了当前中国环境保护与经济增长的关系，符合科学发展观。

二、改革环境影响评价制度，建立绿色通道须以强化执法监察为前提条件

一套符合逻辑的政策理论如果不考虑实际因素，一旦变成共同遵守的政策事实，其实际效应可能与预期效应有很大的差距，甚至可能相左。环境影响评价制度是我国经济活动应当遵守的第一道环境保护市场准入关，是所有环境立法都要求遵守的重要环境保护预防性制度，社会各界广泛认为，该制度能否得到切实实施对于国家和社会环境保护事业的成败，有着至关重要的意义。因此，其改革，既应进行理论上的逻辑论证，更应当结合实践中存在的问题予以完善。

目前，我国的环境保护部门在人事任命、财政拨款方面归属于同级党委和政府。因此，如果国家环境保护部及其区域督查中心的督查机制对基层无广泛的威慑力，并且《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》建立的监察和追责机制在地方得不到全面、有效的落实，那么环境保护部门盲目听命于同级党委和政府的现象将得不到有效的克服。近期，地方各级党委和政府整天忙于招商引资、恢复生产，确保经济增长和充分就业。否则，政府的财政收入就会减少，投资者的收益就会缩水，群众的劳动收入就得不到保障，社会公共服务的数量和质量就难以维系，各方面的怨言也就随之而来。各种经济利益关系处理得不好，不利于社会稳定的群体性事件就可能发生。因此，促进发展已成为地方各级党委和政府目前事实上的第一要务。一旦某个地方的党委和政府缺乏大局意识，牺牲环境保护换取经济增长的历史现象将在金融危机期间重演，几代人努力建立和维护的环境保护成果将在短期内遭到严重的破

坏。因此，严格环境执法，目前仍然非常必要！

目前，我国的环境影响评价率总体不是很高，有的县市的执行率不到50%。大多数地方由于缺乏卫星图片对照监察手段，对违法建设还不能发现或者不能及时发现，环境污染和生态破坏的预防原则还不能有效落实。这说明，地方党委和政府在经济正常运转的状态下，对落实科学发展观加强环境保护工作的总理解力不是很强，总体实施力也不是很高。在金融危机的特殊关头，这种总理解力和总体实施力还将降低。如果不配以严密的督查、监察体系建设，不配以严厉的追责机制，环境保护部开辟的“对中央政策支持、符合国家拉动内需重点投资方向、满足环保准入条件的项目，缩短受理时间，加快审批”的绿色通道，在一些经济落后且地方保护主义盛行的地方，将不可避免地被曲解为环保部门应当对所有的工业项目开绿灯。在这种情况下，难以保证一些地方对于国家明令淘汰、禁止建设、不符合国家产业政策的项目一律不批；难以保证一些地方对于环境污染严重，产品质量低劣，高能耗、高物耗、高水耗，污染物不能达标排放的项目一律不批；难以保证一些地方对于环境质量不能满足环境功能区要求、没有总量指标的项目一律不批；也难以保证对于位于自然保护区核心区、缓冲区内的项目一律不批。

三、改革环境影响评价制度，建立绿色通道须加强制度和机制建设工作

加强国家环境保护部及其区域督查中心的督查能力建设，发挥《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》的监察和追责作用。具体到环境影响评价制度实施机制的优化方面，应树立两个理念：一是在横向和纵向上构建衔接的环境保护监督体系，避免环保部门一家执法的现象。环保工作是一个综合性的工作，涉及面广，强调环保部门一家执法，不仅管不过来，而且管不深入。因此，需要把环保部门的权威协调与统一监督和国土、金融、海关等部门的专业监管相结合。只有这样，才能使环境保护监管在统一协调和监督下融入行业和专业监管工作之中，才能发挥更大的

作用。二是把环境保护既变成促进经济恢复的产业型促进指标，也要变成一个保证经济投资的环境准入型约束标准。也就是说，在招商引资或者进行经济结构改造时，应当把重点放在也能拉动经济的环保产业之中。为此，目前和今后一段时间，应当从以下五个方面采取实施机制的优化措施：一是对于所有新建、改建和扩建的项目，其工艺、设备、技术都应当报省以上经济综合主管部门和环境保护部门联合审核，如项目的工艺、设备、技术不属于应当淘汰的范围，不属于国家限制的产业范围，立即转入审批的绿色通道；否则，审批程序延长或者终结。只有这样，才能克服一些市、县盲目上项目的现象。二是国家环境保护部门下设的各区域督查中心，对各省级经济综合主管部门和环境保护部门联合审核的项目进行抽查。抽查发现违规的，一律停止上马。这样能确保各省环境保护部门严格执法。三是在国务院的协调下，环境保护部及其督查中心分享国土资源部的土地利用卫星遥感信息。发现图片信息有异动的，和国土资源部的相关区域督察中心合作，联合查处违规利用土地建设不符合国家和地区产业政策的项目。四是对于发现的违法审批和监管现象，环境保护部及其区域督查中心应当按照《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》的规定，会同监察部联合追责。必要的时候，发挥党纪对坚持地方保护主义的地方党委的威慑作用。由中央纪委、监察部和环保部联合颁布正式的《环境保护违法违纪行为处分规定》。五是借鉴前期环境风暴的经验，在媒体上公开违法单位的名单、违法事实和处罚措施，对于地方党委和政府严重疏于监管的，由环境保护部按照《水污染防治法》等立法的规定，采取区域限批的处罚措施，并在媒体上公开谴责。

（作者：农工党中央社会与法制工作委员会副主任、中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任、研究员，中国环境科学学会环境法分会副会长）

责任编辑 常云岐