

加快工程环评步伐改进审批程序

段开甲

(成都勘测设计研究院,成都,610072)

摘要 目前我国水利水电工程环评工作中普遍存在的几个主要问题,如提高环评成果的实用性、外委专题成果的质量保证、与有关专业的相互配合、环评周期过长等,本文就这些问题进行了分析,并提出了改进意见。还对我国当前工程环评成果的审批程序和制度方面提出了几点建议,供环保管理部门参考。

关键词 工程环评 审批程序 制度

1 前言

自1986年国家颁布《建设项目环境保护管理办法》以来,各行业对工程环境影响评价(以下简称工程环评)工作逐步重视。各部门也都按此管理办法的规定对建设项目编报了环境影响报告书(表),着重分析预测工程兴建可能产生的不利环境影响,并提出了相应的保护措施、对策和投资估算。大多数环境影响报告书(表)获得主管和环保部门的预审认可。这一制度的建立,保证了在工程建设的同时,就注意到要保护好生态和环境,使我国的国民经济建设沿着一条健康的道路发展,其意义是非常深远的。

鉴于工程环评涉及面广,是一门新的学科,其理论基础尚较薄弱,目前还有不少未知的领域,有待各有关专业和环保工作者去努力探索。通过几年来的实践,虽已取得了一些成绩,但在环评的工作方法和评审的制度方面仍存在不少亟待改进的问题。目前国内正值改革大潮,建设项目将愈来愈多,为促进这一大好形势的健康发展,实有必要加快工程环评的步伐,进一步简化和改进当前的评审程序,以缩短工程环评的周期。下面就我们在工作中遇到的一些问题,提出几点看法和建议,供有关部门参考。

2 对加快水利水电工程环评步伐的几点意见

2.1 进一步提高环评成果的实用性

自国家环保局印发《关于建设项目环境管理若干意见》的通知下达后,各评价单位在提高环评成果的实用性方面已取得了一些进步,但环保部门仍感

到我们做得还很不够,表现在报告书中对工程环境影响预测分析不深不透,个别甚至未能把握住最主要的影响方面,单项预测评价结论不够明确,影响程度缺乏定量分析,对策和保护措施呼吁性的多,具体可操作性的少,投资估算太笼统或明显偏少等。在编写的内容方面过于繁杂,章节篇幅轻重失调,貌似面面俱到,重点不突出等等。

造成这些情况的原因,我们认为是多方面的,但最主要的有以下几点:

a. 对工程特性缺乏深入分析,特别是对工程兴建后水、陆域环境的动态变化缺乏深入的定量分析。

b. 对受水、陆域环境变化影响对象的特性、生存生活习性和自然环境条件变化的应变能力等缺乏深入的了解。

c. 对上述两个方面如何有机的进行综合分析,特别是某些因子还缺乏较成熟的理论依据和有效的预测方法。

d. 鉴于目前国内环评成果的评审制度,专家来路广,不少评价单位为使成果得以顺利通过,常采取“宁全勿漏”的做法。

e. 国家和省、地环保部门对工程影响地区尚未提出明确的环境保护目标。因而评价单位也就缺乏客观的法定的评价标准。

f. 对国内已采用并实践过的环境保护措施缺乏回访性效果调查。

根据以上原因分析,可见要解决环评成果的实用性问题,不仅环评工作者要进一步努力深化研究,而且环保部门也应给予明确的指导和相应的改革。

2.2 对外委托专题成果质量的控制和经费的合理使用

据不少设计评价单位反映,大中型工程环评对外委托专题成果的质量均不太理想。主要表现在本底资料调查、历史文献抄录尚较齐全,但对历史演变过程情况缺乏原因分析;预测方法过于简单,文字说明篇幅太少,与工程运行特性联系不够,评价结论不明确;对策保护措施一般化;投资估算列入了一些不属本专业的要求。

为了更好的控制对外委托专题的成果质量,建议注意以下几点:

a. 通过意向性的技术洽谈后,审慎地比较选择委托单位。

b. 加强工程与委托单位的密切配合,特别是工程环评单位应派人直接或阶段性地参与专题研究,反复介绍工程特性和工程兴建后可能引起当地环境要素因子的变量或变化趋势,使专题研究始终与工程影响挂钩。

c. 在委托合同中应尽可能提出具体而明确的技术要求。

d. 专题报告初稿一定要邀请懂行的专家进行评审,委托单位应根据评审意见进行补充和修改。

e. 在工作过程中若发现有至关重要的新问题时,可以通过双方协商,补充修订原拟技术要求。项目有变化时,经费也可作适当调整。这应视为专题研究深入的体现,对保证成果质量是十分重要的。

2.3 评价单位内部有关专业的相互配合

从设计院内部来讲,制约环评工作进展的主要是施工和移民两个专业,其正式设计成果往往要到可行性研究的最后阶段才能提出。对此我们的经验是:主动上门、深入现场、抓住要领、共同研讨、先粗后细、逐步完善的办法,切忌坐等,否则将贻误环评工作周期,必要时还可通过设总出面协调。

2.4 加快《规范》修改,适应各类水利工程的环评需要

本行业现行环评规范(SDJ302—88)通过几年来的实践,在统一技术规格方面起到了一定的积极作用。但在跨流域引水、湖泊开发利用、灌溉、防洪、滞洪、排涝、治河、给水等工程方面所涉及的环境内容已明显感到不能满足要求。希望主管部门尽快拟定一个全盘的计划,有组织、有侧重、有代表性地邀请一些有这方面专长的单位或专家,开展《规范》的修改编制工作,争取尽快完成此项任务,届时必将使

我国水利水电工程环评技术水平大大提高一步。

1992年9月在丹东召开的灌溉与环境研讨会就是为《规范》准备修改或另行制定一种较好的方式。其他诸项水利工程环评研讨会的规模可以适当小一点、时间略长一点、研讨的内容再深一点,会议的效果会更好些。

2.5 环境现状监测时段与环评工作周期

在基本资料较为缺乏的情况下,为弄清工程影响地区的环境本底状况,常需对某些环境因子进行实地监测,如水质、水温、气象、水生生物、陆生生物等。由于这些因子与河流水文和大气季节性变化关系密切,其监测时段一般应考虑丰、枯或冷、暖两季,有时一年不够,还需更长时间,这就直接制约了整个工程环评的周期。特别是中小型工程,经费有限,任务要求急,这一矛盾更加突出。如何解决?我们认为首先还是应对工程环境影响的对象进行具体分析,找出对其特性最敏感或最易产生不利影响的时段进行监测,但一定要注意测点(断面)和取样的代表性,否则将造成“假数真评”的不良后果。

2.6 加强行业内外技术信息的交流,对几个环评中的老大难问题有组织的开展攻关

自1986年003号文颁布后,各行业都全面地开展了环评工作,根据该行业的特点和要求,制定了相应的规程、规范、手册、指南等。其中特别是那些属于资源开发和非污染型的行业很值得我们参考和学习。这些行业在环评过程中也曾遇到一些与我们相似的老大难问题,如单项评价与综合评价的关系、综合评价方法与表达方式、环保项目及投资的划分、环境影响经济损益分析等。这类信息完全可以通过学会、信息网等途径进行交流。从我们内部来讲应尽快有组织的开展攻关。

2.7 关于环评工作各项成果编制格式的标准化

通过这些年的工作实践,整个环评工作中大体上有10余项成果可以在编制格式上实行标准化,如申请只填报环境影响报告表的报告(协助甲方拟稿)、环评工作大纲、专题对外委托合同、专题报告编制基本内容要求、报告书(表)的章节基本内容要求、大纲专题报告书(表)的预审纪要形式及内容要求等。这些工作若能实现标准化,必将大大提高环评工作的效率,在保证各项成果质量,避免漏项等方面起到积极作用。但在应用这些标准化时,一定要强调本工程的特点和评价的重点,否则易产生千篇一律之感。这项工作现已有条件在水利水电系统组织有经

验的单位和个人进行试编,逐步完善。

3 对当前工程环评审批程序改革的几点建议

3.1 尽快解决部分省属院环评甲级资格证书

自1989年底环评证书重新核发后,除新疆院外多数省院均为乙级证书,限制了不少工程环评项目的开展。前一两年虽有“一事一议”或“找一个甲级证书单位牵头”等变通办法,但终非长久之计。就前述各类水利工程而言,大都是省属院的强项和优势,部属院和流域水保局一般是难以替代的,俗话说“隔行如隔山”,外来人总没有当地人更了解实情。从当前改革形势发展的要求和保证环评成果质量来看,希望主管部门再积极向国家环保部门反映,争取尽快解决此事。

3.2 提高工程项目的限额额度,下放审批权限

工程总投资在2亿元上的项目,环评成果由国家环保部门主持审批,这一规定已执行8年多了。由于这些年来物价的调整,原定限额更加制约了工程的规模,使需经国家环保部门审查的项目变得愈来愈多,人为的造成了目前“排长队、等审查”的局面,已影响到不少工程不能及时开展初步设计工作。再从水利水电工程的特点来看,其基建投资一般都比较大,随着国民经济的发展,工程项目也将会愈来愈多,这一限额若再不突破,问题将更严重,应引起主管和环保部门高度重视。我们的意见是,区分行业重新拟定限制,水利水电工程的限额更应提高,5亿元以下的项目应下放给省环保部门审批。

3.3 试行行业环评成果审批人员资格审查和聘任制

鉴于目前的国情,工程环评成果大都是由主管部门和环保部门临时性邀请一些专家进行(预)评审。评审的意见,一般来说还是比较中肯的,但也有反映某些评审会邀请的专家,对本行业的特点、基本生产工艺和可研设计阶段工作深度等不太了解,所提意见不够贴切,甚至造成下一阶段工作难以开展。对此,我们的意见是,首先希望环保部门能尽快健全本身的机构,充实有关专业人员,最好是从事过环评工作的专业人员,同时也应不断提高部分现有人员的业务素质。若在人员编制上一时难以解决,则希望先试行行业环评审批人员资格的审查和聘任制,使参与评审的人员相对固定下来,至少在一个省内要求有一个相对稳定的评审组织,这将有利于提高工程环评工作的实效和评审专家的责任感。

3.4 拟定环评各项成果评审咨询费的发放范围和标准

据了解目前某些工程环评各项成果评审会开得多,会议费过高,非专家人员参加者过多,咨询评审费发放范围过大,且行情还有看涨之势。这种现象应引起有关方面的重视。为了使现已非常有限的经费更加有效的使用,希望有关部门尽快制定各项环评成果的评审方式、会议规模、参加人员及人数、咨询费发放范围及标准等具体规定。同时注意纠正某些评审过程的不正之风。

3.5 加快和简化环评工作大纲和报告书(表)的审批程序

由于至今“排长队、等审查”的局面尚未改观,一些中型工程常出现环评工作大纲和报告书在短时间内接连审查的现象,说明目前的审批程序有改进的必要。为此建议对中小型工程的环评工作大纲(需编制报告书的)和报告表,不再采取评审会的方式进行审查,而应由主管部门和环保部门直接审批。

关于大中型工程,其环评工作大纲和报告书,经预审后,往往还要进行修改重新打印,这一现象也值得引起注意。我们认为成果中有原则性疏漏或错误进行修改是必要的,但对一般性、非重点的、非制约性的项目有遗漏或提法不太确切,在评审意见中已明确指出了,则均可放在下一步工作中去补充和修正,不必将原成果再重新打印,以节省时间和开支。

关于国家环保局最近根据亚太环评学习班教材推荐(尚未正式行文)的环评工作大纲编制格式和内容要求,我们正在组织认真地学习和模仿,但在实践中感到存在一些问题,如这种大纲仍偏于工厂排污治理方面,水利水电系统可吸取的内容不太多,二是内容要求的工作深度太高,若实际环评工作未开展到一定阶段是无法达到其要求的。总之我们感到学习国外先进经验一定要注意紧密结合我国的国情和行业的特点。

我们还建议在评审工作大纲和报告书之前,环评审批的主管部门人员应提前深入到现场,以提高评审的针对性。

3.6 学习国外先进经验,分片试点筹建独立的环评机构

据了解欧美日本等国环评机构大都是独立于工程建设(包括设计)和审批部门之外,以保证工程环评成果的客观性。为此建议我国也可分片试点筹建这类机构,并结合开展科研攻关,逐步树立其权威

性,这对促进我国环评工作的正常开展和技术水平的提高肯定是有益的。

4 结束语

本文主要就如何加快水利水电工程环评步伐和改进审批程序,分别提出了几点看法,目的在于对当前改革大潮国民经济迅猛发展,建设项目不断增多

的情况能有所帮助和促进。当然工程环评工作需要深入探讨和改革的方面还很多,远不止文中所提到的几个问题。若大家都能对已出现的问题给予重视,有组织的开展攻关,加快改革步伐,我们深信我国的工程环评技术水平一定能在不久的将来再上一个新的台阶。

(收稿日期:19940226)

南桤河梯级水电站一期工程——冶勒与姚河坝两水电站 通过项目评估

南桤河为大渡河中游支流,于石棉县城西注入大渡河,全长78km,流域面积1200km²。区内雨量丰沛,干流段长49.5km,落差1714m,河流规划为“一库六级”梯级开发,总装机容量700MW以上,年平均发电量31亿kW·h。目前已建第二、三两级电站装机140MW。两电站的建设和运行积累了施工,运行经验,并在石棉县城建成一个颇具规模的施工、运行基地,为河流的进一步开发奠定了良好基础。河流地理位置靠近四川腹地,交通方便,各级电站均为中型规模,且淹没损失小,在中小河流中它是开发条件好,效益高的河流之一。

冶勒电站装机240MW,为梯级龙头水库,调节库容2.76亿m³,具多年调节性能。建于覆盖层上的沥青混凝土心墙拦河堆石坝,高125.5m,引水道长约9km,地下厂房,水头650m,初步设计已于1991年9月审查通过。姚河坝电站为具有日调节库容的引水式电站,首部枢纽拦河闸坝高35.5m,右岸基岩设地下双室轮换冲沙式沉沙地,引水道长约9.5km。地面厂房,电站利用水头307m,初步设计已于

1992年7月审查通过。一期工程项目评估由国家计委委托中国国际工程咨询公司主持,于1995年8月2~10日在峨眉山市进行。随着国家宏观调控力度加大,对大、中型工程项目开工的控制更加严格,项目评估要求也更为全面细致。此次评估特邀地质、泥沙、水工、机电、施工、基础处理、概算和动能经济等方面的专家14人。为衔接下阶段的财务评估,国家开发银行有关领导提前介入,了解情况。电力工业部、省计委、省建委、省电力工业局和电力部成都勘测设计研究院的领导和代表约80人出席会议。

与会专家、代表在现场查勘及听取了成都院关于两电站勘测设计、科研试验的介绍后,查阅了有关资料,并进行认真的讨论研究。一致认为“南桤河梯级水电站一期工程,冶勒与姚河坝两电站效益显著,经济指标可行,前期工作深度满足要求,资金筹措渠道明确可行,建议及早开发是十分必要的”。评估结论,预示南桤河一期工程,冶勒与姚河坝水电站的开工建设已指日可待。

(成都院 李玉池)

环境专业 1995 年学术交流会在成都召开

由“四川省水利学会环境水利研究会”、“四川省水力发电工程学会水能规划及动能经济专业委员会”、“四川省环境科学学会水环境专业委员会”联合举办的“环境专业1995年学术交流会”于1995年11月18日在四川联合大学(西区)隆重召开。参加会议的有四川省水利学会、四川省水电厅、四川省环保局、西南交通大学、四川联合大学、电力工

业部成都勘测设计研究院等17个单位的75名专家、教授。会议共收到论文26篇,会上代表发言踊跃,充满了隆重的学术气氛。会后,三个专业委员会(研究会)主要负责人商定,今后每年联合举办一次学术交流会,共同促进环境科学的发展。

(成都院 王源)