



生态环境部近日通报 8 起环评文件存在严重质量问题案件——

# 环评造假为何屡禁不止

■本报记者 朱妍

## 权限下放不等于允许“钻空子”

是什么让环评造假行为屡禁难止?国家城市环境污染控制技术研究专家研究员彭应登告诉记者,为落实“放管服”政策,环评审查权已逐级下放,由上级环境主管部门辅事以事中事后监管。“环评改革的初衷在于减轻企业负担、提高审批效率。部分企业、地方并不珍惜这样的好政策,反而在实际推行中钻空子,虚假申报、虚假验收。”

以煤炭行业为例,中国煤炭建设协会副理事长兼秘书长徐亮坦言,煤矿开采对土壤及植被、地下水、大气环境等造成危害,进而影响矿区生态平衡。在规

划阶段明确生态环境修复与治理,有助于提前杜绝煤炭开采破坏环境的现象。“然而,环保的‘帽子’扣得很大,各地对于环评规划编制及其管理,却存在宽严、尺度不一等情况,‘未批先建’‘未评先批’的项目不在少数。”

“随着环评审批下放,地方主管部门有了更大权限。出于地方保护、片面追求经济发展等因素,不乏简政放权过快、过宽等现象,对建设项目把关不严,对环评单位缺乏约束。加上项目数量多,即便有上级监督,难免存在漏网之鱼。”彭应登进一步称。

上述专家表示,由于规划类型、层级多,不少领域存在管理不完善、甚至相互冲突等情况,制约了环评的有效性。对于编制、审批和实施环评的主体,在一定程度上也缺乏必要的法律法规约束。“比如,受流域水电规划管理体制影响,水电规划环评难以从全流域生态功能保护出发,统筹上下游及干支流的开发和保护,导致环评作用难以充分发挥。再如,一些有资质的环评工程师在各大公司轮番挂名,到处接项目,短期内编制的环境影响报告数量多,粗制滥造现象频出。”

### 核心阅读

由于规划类型、层级偏多,不少领域存在管理不完善、甚至相互冲突等情况,制约了环评的有效性。对于编制、审批和实施环评的主体,在一定程度上也缺乏必要的法律法规约束。

“经查,该环境影响报告表存在抄袭《杭州市建德市大洋综合供能服务站项目环境影响报告表》行为和严重质量问题。两份报告表中的项目建设地点和8个大气环境保护目标名称不同,但保护目标地理坐标和保护内容完全相同;两个项目汽油和柴油年销售量不同,但两份报告表工程分析中的汽油和柴油年销售量完全相同。”近日,生态环境部通报浙江杭州建德市绿荷塘综合供能服务站

项目环评文件严重质量问题案,引发行业关注。

同一批被通报者,还有来自安徽、山东、河南等地的7起环评造假行为。生态环境部表示,“下一步将加大环评文件复核力度,定期向地方生态环境部门移送相关违法线索,督促地方严查环评文件严重质量问题,严打环评领域弄虚作假行为,切实维护环评技术服务市场秩序。”

## 让弄虚作假者付出更高代价

“生态环境部坚决反对环评工作中的形式主义。”生态环境部新闻发言人刘友安明确表示,将坚决打击环评文件弄虚作假和粗制滥造行为。“2020年以来,我对全国环评业务量的监控工作实现制度化,累计对733家单位和671人实行失信记分,将31家单位和17人列入限期整改名单和‘黑名单’,实施限制和禁止从业惩戒。”

在彭应登看来,监管、惩罚等制度还需进一步形成长效机制。“整体来看,大部分地方、企业还是自觉自律

的,但即便有10%的不规范行为也会大大影响环境质量,特别是一些高耗能、高排放项目,或是在生态脆弱的环境敏感区,如果第一道关口把不好,环境治理效果就会大打折扣。对此,不可掉以轻心。”

彭应登提出,现有复核以随机抽查为主,下一步可增强监督管理的针对性。对于重点区域、重点行业,或是此前有过前科的企业,加大抽查频率和力度。在此基础上,建立长效诚信机制。“就像失信人员不能坐飞机、高消费。除了经济处

罚,可以提高违规者再建项目的准入门槛,比如建设单位在某地出现环评造假,就不允许其再投资新建项目等,让弄虚作假者付出更高代价。”

“项目出现环保问题,追根溯源往往离不开环评管理不规范、环评制度约束力偏弱。当前,环评技术方法体系初见雏形,但还需在广度和深度上开展大量工作。”上述专家建议,尽快完善环评技术方法体系,提高环评意见的法律约束力,同时在机制体制和法规层面推动环评制度与规划体系相互融合。

## “第一道防线”时有破防

作为第一道防线,环评是约束项目与规划环境准入的重要保障。但据记者了解,上述案件并不鲜见,一些建设单位和规划编制机关主体责任不落实、重形式走过场,一些环评单位责任心差、能力水平不高,一些地方把关和监管不到位等质量问题时有发生。

今年第一季度,生态环境部在对38份核与辐射项目环评文件复核时,发现多达17个项目存在环评质量问题,有的污染源核算内容不全或者核算结果错误,有的环境影响预测与评价方法或结果错误,还有项目环保措施及可行性论证不符合相关规定。

例如,天津西青生活垃圾综合处理项目110千伏并网工程环评报告,出现相关环境要素预测与评价内容不全、环境影响预测结果错误等状况;西门子电气传动有限公司新建使用II类射线装置项目环评报告,未

按相关规定提出环保措施。然而,上述报告均已通过所在地区生态环境部门的审批。

更有部分建设单位,擅自变更环评文件内容却未重新报批。位于陕西的小保当二号矿井,规模由年产原煤800万吨变为1300万吨,开采煤层由7层变为9层,增加一台10蒸吨/小时燃煤锅炉等设施。由于重大变动未重新报批环评文件,该项目被生态环境部点名批评。

一位来自生态环境部环境发展中心的专家证实,自环评制度实施以来,制度建设、规划科学性等方面已取得诸多进展,但监督复核时却发现,环评文件抄袭、关键内容遗漏或出现重大错误,以及相关单位篡改、隐瞒工程建设内容等问题屡见不鲜。“有时候,环评文件仅仅成了项目的敲门砖,并没有真正发挥准入、约束等作用。”

### 短评

## 斩断环评造假的保护伞

■别凡

作为在发展中守住绿水青山的第一道防线,环评为协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护发挥着重要作用。环评对企业项目的建设看似是约束,实则是将其破坏环境的苗头扼杀在摇篮,将顺了企业发展的逻辑,为项目后期的顺利推进提供了保障。与其他建设项目一样,能源建设项目也或多或少会对环境带来影响,在项目建设之前就将可能存在的危害环境因子清除,对企业与生态环境保护来说无疑是双赢的好事。

但随着环评审批权逐级下放,本意是为企业提供方便的简政放权,却成了部分企业眼中的“政策空子”。环评报告在某些

地方成了走过场、走形式的一纸空文,甚至导致业内劣币驱逐良币,责任心强、能力水平高的环评企业反而“没活儿可干”。

究其原因,既有一些项目建设单位和规划编制机关的侥幸心理作祟,也有部分环评单位工作不严谨不实,但一些地方政府把关和监管不到位更是难辞其咎。如果地方政府眼中只看到当地短期的GDP增长,对环评报告造假睁一只眼闭一只眼,不仅难以约束接受环评的企业,反而会滋生环评形式主义。

针对这一问题,生态环境部已于2020年9月发布《关于严惩弄虚作假提高环评质量的意见》,提出了落实相关单

位和人员责任、加强环评溯源和责任追究的9大措施,其中不乏“加大监管力度”“依法从严处罚”等铁腕措施。

但目前看来,环评领域弄虚作假之风仍未刹住。而未来,环评将承担更重要的责任。碳排放已被纳入环评,这意味着,环评成为实现碳达峰、碳中和目标的重要环节。环评监管是否系统、有力?地方政府对环评单位的约束是否有切实可行的监管措施?出现环评造假,地方政府部门的惩戒能否到位?这一系列问题如不解决,掌握环评审批权的地方政府就难以真正发挥作用,环评领域的弄虚作假、形式主义恐怕还是难以根除。

### 关注

## 宁夏核查发电等7个碳排放重点行业

本报讯 为协同推进减污降碳治理水平,共同促进绿色低碳发展,宁夏将对发电、石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸等7个行业112家碳排放重点行业企业进行核查,核查结果既为管理部门提供有效数据支持,也将作为企业后续参与碳市场交易的重要依据。

日前,宁夏生态环境厅已组织开展了全区发电行业41家重点排放单位2020年度温室气体排放报告现场核查、复查等工作。

近年来,宁夏通过调整优化产业结构,加快工业企业污染治理升级改造、全面淘汰燃煤小锅炉、推进清洁取暖改造等治理大气污染治理措施,就是通过宣传降低碳排放总量的同时,协同推进减少二氧化碳排放。

目前,宁夏生态环境厅配合发改委正在制定碳达峰行动方案,将通过建立常态化长效责任监管机制,强化评价绩效考核等更加强有力的政策措施,争取尽早出现碳排放峰值,为完成“十四五”及中长期经济社会发展、应对气候变化目标任务提供依据。

“做好应对气候变化工作,就是通过碳市场倒逼产业升级转型、就是通过低碳试点示范引领低碳转型,就是通过宣传降低碳排放强度,提升公众绿色低碳意识。实现减污降碳协同,降低碳排放强度,要建立和完善工作体制机制。”宁夏应对气候变化与机动车污染防治中心相关负责人表示。(宁夏)



# 全国统一的碳市场不等于统一碳价

■本报记者 李玲

“在欧盟碳交易体系里,碳的期货价格在短短五年时间内从7欧元/吨涨至52欧元/吨,波动如此大的价格,怎么可能起到稳定引导资源配置的作用?以此为鉴,我国推出全国性的碳交易中心,能否真正起到价格发现、引导资源有效配置的作用?”在近日举办的北京大学能源研究院大讲堂系列论坛上,北京大学光华管理学院院长刘俏的发问,引发热烈讨论。

刘俏指出,碳中和目标的提出,意味着整个经济增长方式、社会治理方式甚至生活方式的全方位变革。因此,碳中和将成为推动我国高质量发展的重要引擎。但统一的、能被广泛接受的碳价尚未形成,探寻有效的碳价发现机制是关键。

### 碳定价挑战大

在多位与会专家看来,碳排放由于具有外部性,正常的市场机制难以发挥作用,由此给碳定价带来较大挑战。

“外部性是指某项经济活动的收益是自己的,带来的损害却由社会承担,所以个体没有动力去做减排。”中金公司首席经济学家彭文生指出,“纠正外部性的一个重要措施,就是要给碳排放定价。某项经济活动,要排放二氧化碳,就需付出成本,这是碳价的基本逻辑。”

在彭文生看来,碳价即碳排放的社

会成本,衡量的是今天排放1吨二氧化碳,几十年以后带来的危害社会成本有多高。而由于气候变化的长远损害有很大不确定性,同时不同国家的贴现利率水平也不同,给碳价的确定带来困难。

刘俏指出,碳中和不仅是个技术问题,更多的是经济学、管理学问题。“人均碳排放量和人均GDP呈正向关系,换句话说,需要考虑到国与国之间的发展不平衡问题,甚至国内的区域发展不平衡,比如中国沿海和西部在发展水平上存在巨大不平衡。如果把碳排放权作为一个稀缺资源,如何在不同行业、不同地区实现这一稀缺资源的有效配置,从而使得经济增长和碳中和两个目标达到较好的平衡,这本身是个经济学问题。”

“实现碳中和目标面临的困难和挑战是前所未有的,意味着社会顶层设计、金融支持、产业结构、能源结构、投资结构、生活方式等方面都将发生深刻转变,这或许会成为工业革命以来最重要的一次变革。”刘俏表示。

### 需充分考虑区域发展的不平衡

“统一碳价一定合理吗?”这是论坛上多位专家提出的问题。

“比如内蒙的一吨碳和浙江的一吨

碳用同一个碳价合适吗?这两个地方,人均GDP水平和产业结构都不一样,碳减排对就业、GDP、全要素生产率影响都不一样。”刘俏表示,“通过全国性的碳排放配额交易体系形成的统一碳价,没有考虑区域发展不平衡的问题。从这个角度看,不同区域的碳价应该有所不同。”

彭文生也指出,全国统一的碳交易市场下,应考虑如何平衡全局与局部、效率与公平的问题。“全国统一碳交易市场可能导致碳排放向某一地区集中,可能整个国家的碳排放降低,但某个地区的空气污染反而增加了。另外,山西、陕西、内蒙这些北方地区的税收对于采矿、电力的依赖度很高,在绿色转型过程中,需要考虑怎样提供新的就业机会、如何为经济提供新的增长点。”

基于此,刘俏表示,更好的碳价形成机制离不开有效的碳价发现机制。“全国性碳交易市场能够提供一个价格,但价格本身并不完全准确。此外,有没有可能利用资本市场的价格信息发现合理的贴现率,进而发现差异性碳价,以反映不同区域、不同行业碳减排机会成本上的差异?或者,有没有可能把碳证券化后在市场上交易,根据市场价格再倒推碳价?”

### 当务之急是识别“碳节点”行业

随着我国碳市场的加快推进,全国碳市场将于7月正式启动,电力行业将率先被纳入碳市场。“十四五”期间,包括石化、化工、建材、钢铁、有色金属、造纸等在内的八大行业将全部纳入全国碳市场。

不过,在刘俏看来,认为碳中和主要涉及二氧化碳排放高的行业是一种认识误区。“每个行业都不是孤岛,各行业通过上下游产业链密切联系在一起,某一行业的政策变化或技术变革都会在生产网络中传递、叠加,产生‘乘数效应’。但目前我们的分析基本停留在表面,一讲到碳中和,就把排碳大户八大行业拎出来。”

刘俏表示,当务之急是真正识别出一些“碳节点”行业,即真正对碳减排本身起到事半功倍效果的行业。“任何一个政策要实现成本收益最大化,必须把精力放在能产生最大影响的行业。但并不一定是现在所讲的八大行业,也可能包括其他行业。”

“目前,我们更多关注的是生产型行业,对消费主导型行业的关注不大。从最终碳排放角度看,家庭消费的碳排放量占全球碳排放量的65%,其中,出行、住宅能源使用、食品是家庭消费中碳排放较大的领域,可能很多方面用零成本方式就可以实现碳减排。”刘俏说。