

环评灰色利益链：审批部门不作为与乱作为之怪象

■ 王山山 李彪 报道

“环保部真正、最大的权力是环评。因为项目环评这关过不了，后面什么手续都办不了。”国家环保局(环保部前身)第一任局长、被誉为中国环保事业的开创者和奠基人之一的曲格平曾经这样表示。

3月5日，环保部印发《关于进一步加强环境影响评价机构管理的意见》。环评，这一多年来被高度关注的社会经济话题，再次成为焦点。

环评，全称“环境影响评价”，是指由专业机构对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或减轻不良环境影响的对策和措施，以及进行跟踪监测的方法与制度。简而言之，就是分析项目建成投产后可能对环境产生的影响，并提出防止的对策和措施。

因此，环评是从源头上预防和减轻环境污染的“阀门”。

在目前，虽然我国已有相对完整的环评机制，但这个“阀门”却因为种种原因仍未关紧，将污染扼杀在萌芽状态的设想目标也就并未完全实现。

近年来，如京沈高铁、杭州千岛湖饮水工程等因环评经不起检验而被耽搁甚至搁置的重大项目屡见不鲜。这些被质疑的项目，要么是环评根本没通过审批，拿着路条便上马；要么是环评报告内容简单粗糙，关键问题或一笔带过，或根本不提；要么是环评报告本身无懈可击，但与项目实情况相差万里……

在参与环评的整个“链条”中，建设单位、政府部门、环评机构均遭到质疑，其中，对环评机构不作为、乱作为的批评尤为集中。

2009年，国家环境保护部年度抽查结果显示，出现质量或管理问题的环评机构比例高达40%。2012—2013年，国家环境保护部对上百家存在问题的环评机构提出了取消资质、限期整改、缩减评价范围、通报批评、内部整改等处理，被处分的环评机构不乏中国环境科学研究院、北京大学等“大牌”环评单位。

环评问题层出不穷，环评行业到底错在哪儿？

面对错综复杂的环评乱象，通过行业描述和专家解读，我们尝试解开一个谜题：五类机构、两种代理关系所形成的正常产业链，为何滋生出一条灰色利益链。

正常产业链滋生的灰色利益链

今年3月5日，作为我国“四纵四横”客运专线网的京沈高铁终于动工了。这个项目早在2009年2月就已经获得国家发改委批复，原计划在当年6月就开工建设。

但是，由于担心电磁辐射和噪声污染，京沈高铁北京段沿线居民一直在维权抗议原来的线路设计——据公开报道，京沈高铁走线最初的设计方案中，受环境影响的小区多达34个，最近的楼房距铁路20多米，稍微远一些的100米，涉及人口十多万。

因为公众不同意，京沈高铁的环评报告修改多次，至第四次公告后，终于在2013年12月获得批复。

据国家发改委批准的可行性研究报告显示，该项目投资估算总额达1245亿元，比5年前增加了545亿元。

因环评受阻的项目不只京沈高铁。2012年，为解决杭州市缺水问题的“千岛湖引水工程”，遭到建德、桐庐、富阳地区的反对，这几座城市在千岛湖所在的新安江沿线，生活在那里的人们担心引水工程会给当地生态带来毁灭性的破坏。项目因此在争执中搁置。

今年3月12日，改称为“杭州第二水源千岛湖配水工程”的项目进入第一次环评公示期，项目投资从200多亿元变成98亿元。工程是否能如期建设，还要看环评报告是否经得起检验。

不真实、不严谨的环评将造成成本增加和时间浪费。如果这样的报告通过，最为严重的情况，可能会酿成重大的环境污染或安全事故。

因此，近年来，国家环保部加大了对环评机构执法检查的力度。

2010年，环保部公布了2009年度环评机构抽查结果：20个省(自治区)的75家环评机构中，30家机构出现质量或管理问题，不合格比例高达40%。

2012年6月—10月，环保部对全国501家环评机构进行现场抽查，对存在问题的88家环评机构进行处理。其中，被责令进行内部整改的54家环评机构中，不乏中国环境科学研究院、北京大学等“大牌”环评单位。

2013年11月，环保部对存在违法行为的34家环评机构分别予以处分。青岛大学、苏州高新区苏新环境科研技术中心等8家环评机构被取消资质，北京大学则再次被要求限期整改。

今年2月，环保部再次宣布取消7家问题较多的环评机构的环评资质。

环保部措施从一定程度上整肃了整个环评机构的市场。据环保部数据中心数据显示，2012年至今，全国环评机构的数量不增反降。然而，环评机构在环评质量审核体系不健全、内部管理制度执行不到位、环评专业技术人员管理不符合要求、环评文件编制质量较差等问题始终存在，有的机构甚至“屡教不改”。

事实上，环评机构只是其中的一环。环保部环境工程评估中心副总工程师任景明2013年8月出版的《从头越——国家环境保护管理体制顶层设计探索》中分析认为，因为环评委托代理关系本身存在一些缺陷，导致出现了环评经费受制于建设单位、环评机构站在建设单位角度乱评价、环评机构本身与建设单位属于同一系统、有的地方环保部门为建设单位指定环评单位从中牟利、行政干预环评审批等问题大量出现。

环评如何“走过场”

邝森(化名)，某化工企业的总经理助理，一直忙着准备公司新上项目材料，最近在环评审批时卡了壳。公司委托当地一家环境管理咨询公司撰写环评报告，对方对新项目的废气处理装置能否使排放达到国家标准表示质疑。

邝森清楚，老板投资这个项目是因为目前市场正火热，希望赶紧上马，最好两年收回投资，三年盈利，五年翻番——要是严格按照环保要求配备减排设施，这个构想基本要变成泡影。

为了报告顺利出炉，邝森对咨询公司投其所好，吃吃喝喝之外，还向对方团队的每个人都“意思”了一下，“乙方”也就没为难，环评报告书写得光鲜漂亮，看不出什么毛病。其实，就算邝森不公关，咨询公司也不会一直为难他们——因为咨询公司本来就与邝森所在公司即建设公司签了商业合作，建设公司要为此支付环评费用。

但没想到，掩饰过的环评报告表，在送市环保局环评科审批时被评估单位(评估单位是审批机关设立的赋有行政职能的工作机构)发现了漏洞，被要求重新设计废气处理方案。

邝森面临的选择有两个：要么请老板拿钱改设备，要么请审批部门高抬贵手放条路。在他看来，后者更好操作一些——公司上一个项目上马前，他就是这么干的。

其实，审批过关这件事通常由环评机构来帮忙搞定，但邝森所属公司请的这家环评机构报价已经很优惠了，所以审批通关的公关只能自己解决。

北京市民担心京沈高铁噪音辐射危害健康，抗议环评造假。

环保部环境工程评估中心副总工程师任景明介绍，我国环境影响评价主要涉及4个部门：建设单位、环评机构、评估单位和审批部门。当前，环评的基本程序是，建设单位委托环评机构进行环境影响评价，然后将环评文件报送环评审批部门，后者则委托评估单位进行技术评估，最后将环评批文函复建设单位。

而在环评流程里，邝森遇到的情况非常典型：一方面，本应处在第三方位置的环评机构，为了向客户提供“满意服务”，撰写的环评报告并不真实；另一方面，负责“拧紧阀门”的审批部门，也会因为个人徇私大开绿灯。

审批“潜规则”

对此，环评机构也很无奈，说到底，他们只是“拿人钱财，替人消灾”。他们会写好话，但也会把真实的意见告诉对方，改不改看对方。河北省石家庄市某环评机构环评师张玉婷说：“碰到这类情况，有的环评机构可以给做，但这是硬评，评也是‘硬评’。想通过审批项目，建设单位必须要承受可能出现的危险，要想清楚自己能不能承受这个代价。但作为环评工作者，我们一定要把问题说出来，从技术上提出意见。”

有业内人士指出，环评机构与建设单位之间是一种不太负责任的“逐利关系”，还比较简单；而与审批部门、评估单位之间的关系则要面临诸多“潜规则”，复杂得多。

陆凯(化名)是西南某城市一家环保技术公司的总经理，公司属于环评机构，拥有乙级环评资质，业务范围涵盖化工石化医药、冶金机电、社会区域、交通运输几个领域。陆凯从2001年就进入环评机构，在他眼中，环评行业“市场混乱，审批黑暗，不好混”。

任何建设项目都需要环评手续，环评机构面临的市场可谓广阔——全国才1000多家环评机构，而陆凯所在的工业城市每年新上大小项目就几十上百家。在外人看来，陆凯肯定赚得盆满钵满。但他说，根本不是那么回事儿。

2002年通过的《环境影响评价法》(下称“《环评法》”)规定，任何单位和个人不得为建



设单位指定环评机构，应该由建设单位按照实际需要自主选择。

从制度设计上，环评是按照市场经济要求运行的。但一些客户却是环保局的“权力人员”介绍来找陆凯的，当然不是白白介绍，他需要给介绍人回扣。

并且，因为是主管部门介绍，价格上，陆凯也得做出让步。根据2002年《关于规范环境影响咨询收费有关问题的通知》，估算投资额3000万元以下的项目编制环境影响报告书(含大纲)费用在5万~6万元；编制环境影响报告表1万~2万元。3000万~2亿元的项目费用在6万~15万元；编制环境影响报告表2万~4万。2亿~10亿元的项目则在15万~35万元；编制环境影响报告表4万~7万元。

陆凯的业务多在15万元之下的范围，砍价之后，再给点儿回扣，已经所剩不多。

接这样的项目好处是审批时容易过关，即便环评报告表或报告书偶有瑕疵，介绍人也自然会帮忙。所以，这样的单子虽然令陆凯不爽他也得接。但如果是自己找的客户，在做环评时就要花费更多心力，因为环评报告到了审批部门“看不惯就卡，找借口拖”，这时候他就得走邝森的路线去打点一下。

“客户找你做环评，项目真正会对环境产生什么样的影响是次要的，关键是环评报告得在审批时一次过。”作为乙方，陆凯想拿到钱，就得让客户满意，托关系、花银子也是他熟练操作的“潜规则”。

陆凯表示，他的境遇在环评行业中一点儿都不稀奇，很多同行都这么干。

邝森和陆凯的行为明显地违背了《环评法》。但在专家看来，这个法的薄弱之处太多，最大的问题就是处罚力度太小，违法成本太低：最高罚款20万元的处罚对于一个投资几十亿的项目简直是九牛一毛。

因此，在今年全国两会上，全国人大代表、中国工程院院士、中国科学院生态环境研究中心研究员王如松建议修改《环评法》，在项目环评、规划环评的基础上增加对国家、部门和地方重大发展战略和政策实施战略环评，落实环评结果执行的监督和管理制度，明确环评人员和决策者对环评结果和环境决策影响的终身负责制。

“灰色”委托代理关系影响公正

任景明把邝森和陆凯这样的现象归结为“委托代理关系失范”，他认为，这是影响环评公正的原因之一。

环评一般涉及两种委托代理关系：建设单位—环评机构、审批部门—评估单位。

“现在的委托关系是业主委托环评机构做环评报告，这个法理不顺。原因在于，拿人钱财，替人消灾，现在很多企业要求机构编环评报告，前提条件是保证过，不过就别接。”任景明说，“结果，很多环评机构答应之后接到项目，先拿一半钱，然后开始做报告，后面审批能过，钱就可以全收回来，不能过另一半钱也要不到了。”

全国人大代表、香港立法委员会议员蔡素玉认为：项目发起人请环评机构做环评，会使整个环评工作的公正性、公信力大打折扣。“一般的环评工作起码要做一年，这是最低的时间限度，如评估对环境、对鸟类的影响，一般都要做四季。但事实上，环境评估报告交给审批单位后，审批单位根本没有时间，也没有资源去审核这个评估是不是客观，是不是正确。”

审批部门和评估单位的委托代理关系也存在问题。评估单位是受审批部门委托做技术评估的机构，应该独立于审批部门之外，才能客观评价一份环评报告是否有效。但现实中的评估中心却是环保部门的下属单位，如任景明所在的环境工程评估中心，实际上就算是环保部的下属单位。环境评估因此成了下级受上级“委托”的工作，这样就难免被审批部门的意志左右。

除了上述两种关系，有时政府部门与建设单位之间、政府部门与环评机构之间也存在一种或明或暗的委托代理关系。当存在第三种委托代理关系时，政府干预环评审批的现象就比较突出了，更同样影响环评公正。

“所有环保局长的帽子都在市长下面管着，如果你是环保局长，市长给你打招呼了，你不买账，可能吗？”任景明说，如果有级别很高的领导对某个重大项目特别关照，干预环评审批，环保部门是没办法的。

另外一种情形是，当下的环评机构既有企业又有事业单位，它们中的一部分是环保部门的下属单位，在环保部门、下属单位的环评报告往往更容易通过审批。此外，在水利、交通、石油、石化、电力等行业主管部门和一些高校下属的环评机构，也都垄断了各自的环评市场，很多项目基本上不出它们的口，这也背离了环评市场化的目标。

以上这几层关系错综复杂，就形成了整个环评的“潜规则”：在一个看似统一、开放、自由的招标竞标市场里，政府部门及其下设的审批部门、评估单位，与建设单位、环评机构之间或多或少、或明或暗地存在着联系。有的联系虽然合法合规，但制度设计存在缺陷，如建设单位与环评机构的委托代理关系；有的联系则是由金钱、权力等“灰色关系”勾连起来的。

如何让市长们不好再打招呼

蔡素玉和任景明都认为，解决委托代理关系失范的办法是效仿欧洲，在项目建设单位和环评机构之间引入中立机构。以荷兰的做法为例，环境评估的费用也是由项目发起人出，但费用要交给一个中立的单位，比如环保部门，或者由社会人士组成的中立机构，由这个机构负责聘请专业的顾问公司来做环评评价工作。这个公司在做环评时，是向政府机构或者中立机构负责，而不是向雇用他们的项目发起人负责，这样做出来的环境评价报告会比较中立，没有偏颇，公信力也会较强。

至于解决行政干预困扰，任景明告诉，环保部在“科学评估，廉洁评估”的原则下，提出了一条“阳光评估”的原则，或许有效：让环评过程中的信息全面向社会公开，将客观存在的问题摆出来，让市长们不好再打招呼。

2013年11月，环保部印发了《建设项目环境影响评价政府信息公开指南(试行)》，将原来没有明确需要公开的环评报告全本、审批部门受理情况、环评机构及人员信息等都列为信息公开内容。

也是在2013年11月，环保部发布了《关于推进事业单位环境影响评价体制改革工作的通知》，要求加快环评机构与行政主管部门脱钩，环评机构中的环保行政主管部门以及交通、水利、海洋等部门所属事业单位和大专院校加快推进体制改革，其中环保部门下属事业单位要在2015年底前完成体制改革。环保部要求，现有事业单位性质的环评机构都要转企。

然而，不管是设立中介机构，还是阳光评估、环评单位与主管部门脱钩，都将是一个漫长的过程。以“脱钩”为例，“尽管将来会脱钩，也只是领导关系脱了，但是内部的各种关系还有，中国是关系社会，有关系就能使上劲，有关系单位审批就更容易。”任景明认为，环评行业中的竞争无序、权力寻租等现象，其实是当下中国社会的缩影，除掉这些痼疾要寄望于整个政治经济制度，从法律上真正完善起来。

今年3月5日，环保部印发《关于进一步加强环境影响评价机构管理的意见》，明确要求，各级环保行政主管部门不得为建设单位指定或向建设单位推荐环评机构；严禁地方各级环境保护行政主管部门以备案等方式设置准入条件，限制外埠环评机构在本地承接环评业务。

密集发布的文件，表达了环保部要把环评这个“阀门”拧紧的决心。

中国的环评理念并不落后

发达国家比我国早几十年甚至近百年走上工业化道路，没有应对大面积污染的预防机制和应对经验，所以只能先生病再找药方。但中国不完全是这样。

环保部环境工程评估中心副总工程师任景明介绍，环评概念最早于1964年在加拿大召开的一个国际环境质量评价会议上提出。1969年，美国《国家环境政策法》发布，要求所有的联邦机构提交的议案、行动建议中，如果可能对环境产生重大影响，就必须提交相应的环境影响评价报告或文件，这是世界上第一次确认环评制度的法律。

中国1979年9月颁布《环境保护法(试行)》，确定了环境影响评价制度，1986年3月颁布的《建设项目环境保护管理办法》则是真正的实施和推动文件，1989年12月颁布的现行《环境保护法》规定，建设项目的环评报告书获环保部门批准后，项目设计书才能被批准。据任景明介绍，在美国之后的100多个建立环评制度的国家里，中国起步较早。

2002年通过的《环评法》对环境影响评价的程序、环评报告书的内容、环评机构的资质审核，乃至公众参与、信息公开、法律责任等都做了明确的规定。

此后，原国家环保总局、现在的环保部先后对建设项目环评资质、环评工程师职业资格都发布了详尽、系统的文件。

国家发改委2004年发布的《企业投资项目核准暂行办法》中明文规定，项目申报单位在向项目核准机关报送申请报告时，需附送环境保护行政主管部门出具的环境影响评价文件的审批意见。

“可以说，2000年以来，我国国家的环评事业逐步建立了完善的体系，特别是在建设项目环评这一块儿，没有环评就不能立项，企业从认识到行动上都已经适应了这样的程序。”环保部一位不愿透露姓名的工作人员在电话中告诉，即使是老企业在初建时没有进行环评，也多在后来补办了手续。

任景明对环评制度本身也表示肯定：如果没有环境影响评价制度，我国当前的资源、环境形势还要严峻得多。

“链接” 环评机构去行政化

多年来，环评机构在环评过程中问题突出，去行政化改革的呼声也越发强烈。

对于此次明确提出环评体制改革时间表，中国环境科学研究院研究员、原国家环保总局环境工程评估中心专家组成员赵章元告诉记者，“这体现了环保部对环评的重视，但是还应该解决企业直接出资聘请环评机构的问题，否则环评问题仍难杜绝。”

去年12月3日，环保部网站发布《关于推进事业单位环境影响评价体制改革工作的通知》(以下简称《通知》)要求，现有环评机构中的环保行政主管部门所属事业单位原则上应在2015年底前完成环评体制改革。

对此，公众环境研究中心主任马军介绍，中国环评方面存在着很多问题，其中一部分就是因为环评机构和行政部门，特别是握有审批权的行政部门有着千丝万缕的关系，这不利于环评机构作为第三方客观公正地作出评价，需要改革。

对于改革之后的环评机构，《通知》认为，现有事业单位性质的环评机构要通过体制改革，形成独立企业法人性质的环评机构，与行政主管部门脱钩，建立现代企业制度，成为自主经营、自担责任的市场主体。各单位可从实际情况出发，自主选择改革方式。

“我们现在的环评社会公众监督很少，环评机构在强大的压力和利益诱惑之下，就会降低环评质量，甚至出现伪造环评结果的情况。”马军介绍。

事实上，环评机构存在的这些问题也越来越受到环保部门的重视。2013年10月，环保部公布《关于部分环境影响评价机构和人员处理意见的通报》，对存在严重违规行为8家环评机构予以取消资质，并对存在违规行为的26家环评机构分别予以限期整改和警告，对58名环评技术人员分别予以注销环评工程师登记、撤销环评岗位证书和通报批评。

在通报的名单中，北京大学、核工业北京地质研究院、辽阳市环境保护科学研究所等环评单位赫然在列。

对于环评机构出现的各种问题，中国政法大学环境资源保护法学教授曹明德告诉记者，当前，大部分环评机构都是隶属于行政主管部门，行政主管部门又隶属当地政府领导，在地方经济发展的驱动下，环评机构很难能做到客观、独立地判断。

是不是去行政化之后，当前市场上环评机构存在的这些问题就能够迎刃而解？