

Research on the Causes and Countermeasures for Preventing “Construction Without Prior Approval” Issues in Environmental Impact Assessment of Development Projects

Xueyong Yu

Suzhou Ruisaize Environmental Design Engineering Co., Ltd., Suzhou, Jiangsu, 215000, China

Abstract

Through in-depth research and analysis of the problem of “building without approval” in construction projects, this paper reveals the negative impact of this phenomenon on environmental science and management, and proposes sustainable solutions. Based on real case analysis, this paper delves into the causes, impacts, and challenges to environmental sustainability of this issue. Leveraging relevant theories and existing research, a series of policy and practical recommendations are proposed to promote effective prevention, control, and governance of unapproved construction problems in the field of environmental protection.

Keywords

construction without prior approval; construction projects; sustainable development; case analysis

建设项目环保审批中的“未批先建”问题成因与防控对策研究

余学勇

苏州瑞赛泽环境设计工程有限公司, 中国·江苏·苏州 215000

摘要

通过对建设项目“未批先建”问题深度研究和分析, 论文揭示这一现象对环境科学与管理的负面影响, 并提出可持续的解决方案。结合真实案例分析, 论文深入探讨该问题的成因、影响及对环境可持续性的挑战, 依托相关理论和现有研究, 提出了一系列政策和实践建议, 以促进环保领域未批先建问题的有效防控与治理。

关键词

未批先建; 建设项目; 可持续发展; 案例分析

1 引言

建设项目“未批先建”问题是当前环保领域面临的严峻挑战之一。这一现象通常指根据环保法和环评法以及生态环境部的规定, 必须申报环评报告书(表)并取得环评批复或审核意见后方可开工建设的项目, 未办理相关手续就进行了开工建设, 往往这种行为势必会带来环境资源的浪费、生态系统的破坏以及社会经济的损失^[1]。这种行为不仅违反法律法规, 更是对可持续发展目标的直接威胁。论文通过深入的文献综述、案例分析以及政策建议, 探讨未批先建问题的根本原因, 并提出一系列可行的解决方案。

【作者简介】余学勇(1986-), 男, 中国安徽池州人, 硕士, 工程师, 从事环评、清洁生产、场地调查等环保咨询服务研究。

2 定义与背景

建设项目“未批先建”行为严重违反了环境保护法规, 造成了严重的环境污染和生态破坏, 阻碍了可持续发展。建设项目“未批先建”带来的危害主要包括以下几个方面:

环境污染和生态破坏: 建设项目“未批先建”往往会造成环境污染和生态破坏。例如, 一些“未批先建”项目在建设过程中会排放大量的废气、废水和固体废物, 对环境造成严重污染。此外, 一些“未批先建”项目会破坏生态环境, 例如占用耕地、破坏森林等。

安全隐患: 建设项目“未批先建”往往会存在安全隐患。例如, 一些“未批先建”项目在建设过程中会存在安全事故隐患, 例如建筑安全、消防安全等。此外, 一些“未批先建”项目在投入生产使用后, 也可能会存在安全隐患。

经济损失: 建设项目“未批先建”往往会造成经济损失。例如, 一些“未批先建”项目在建设过程中会受到政府的查处, 导致建设进度延误, 甚至被迫停工拆除。此外, 一些“未

批先建”项目在投入生产使用后,也可能会受到政府的处罚,导致经济损失。

2002年发布的环评法就对未批先建的建设项目的处置作出了规定,建设单位可以通过限期“补办手续”来解决这个问题,逾期未办理手续的才会面临罚款,以及直接主管以及直接责任人行政处分。2014年环保法修订,以及2016年环评法第一次修正,都取消了“限期补办手续”的要求,对外处罚额度进行了大幅增加。国家环境保护部办公厅2018年2月24日发布了《关于加强“未批先建”建设项目环境影响评价管理工作的通知》环办环评〔2018〕18号,明确了“未批先建”违法行为的定义:是指建设单位未依法报批建设项目环境影响报告书(表),或者未按照环境影响评价法第二十四条的规定重新报批或者重新审核环境影响报告书(表),擅自开工建设的违法行为,以及建设项目环境影响报告书(表)未经批准或者未经原审批部门重新审核同意,建设单位擅自开工建设的违法行为。该通知对“未批先建”违法行为的行政处罚在法律适用^[2]、追溯期限以及后续办理环境影响评价手续等方面存在的不同争议,提出适用意见。中央在打击“未批先建”违法行为的决心还是在逐渐增强,保持着持续的高压态势,让这种违法行为成本和代价急剧升高。

3 未批先建问题的案例分析

3.1 工业领域

工业领域是未批先建问题的高发领域之一。以某工业园区为例,该园区在建设初期未经过环境影响评价程序,导致后期废水排放无法达到标准,严重污染了周边水体。此案例揭示了一些企业为了节省时间和成本,选择绕过环境审批程序,最终导致环保问题。

2024年1月18日,宿迁市生态环境主管部门对某混凝土企业进行现场检查,发现该公司新建混凝土生产线项目,厂房主体已建设完成,厂房内部分地面已硬化,三条混凝土生产线主体设备已安装,并已偷偷生产,虽然已配套并运行了相应的环保设施,但是依然存在着较大的环境污染风险。

2024年8月26日,盐城某机械铸造公司废铁渣综合利用技改项目未批先建,被主管部门查处,并进行了相应处罚。

2023年执法人员对武义某水泥制品有限公司进行检查,发现企业生产设备主体已安装,正在浇筑厂区地面,但该项目未办理环评及环保审批手续,执法人员依法立案调查并责令企业停止建设。此后,再次回访检查时发现,企业仍未停止建设并投入生产,现场配套建设了水泥储罐除尘设施,但污水处理设施及物料堆场抑尘设施未完成建设。执法人员依法责令整改,从重处罚,罚款32万余元。

3.2 基础设施建设

在城市基础设施建设中,未批先建问题同样屡见不鲜。某城市在进行河道整治工程时,由于未经过严格的生态评估,导致部分原生植被被破坏,野生动物生存环境受到威胁。这表明在城市规划和建设中,缺乏对生态环境的足够重视,从而造成了未批先建问题。2024年7月盐城某再生资源公

司码头工程项目未批先建被主管部门处罚14387元。

3.3 城市扩张与土地利用

城市扩张往往伴随着大规模的土地利用变化,而一些城市扩张项目也因未经审批而导致环保问题。以某城市为例,其规划中的新建社区未经过充分的土地利用评估,导致水源地受到威胁,附近居民生活环境恶化。这再次突显了在城市发展中忽视审批程序可能带来的环保风险。

4 未批先建问题的成因

4.1 利益驱动

未批先建问题的一个重要成因是利益驱动^[3]。一些企业为了追求经济利润,可能会选择忽略审批程序,以缩短项目周期和降低成本。这种短期利益的追求导致了环保责任的忽视,最终损害了可持续发展的目标。

4.2 监管不力

监管部门在环保项目审批和监管中发挥着关键作用。然而,一些地区可能存在监管不力、执法不严的问题。这为未批先建问题的发生提供了可乘之机,因为企业在缺乏有效监管的情况下更容易逃避法律责任。

4.3 项目规划不周

部分未批先建问题源于项目规划的不周全。在项目规划阶段,如果未能充分考虑到环保因素,容易在后期导致环境问题。这需要项目方在规划初期就注重生态环境的保护,确保项目从一开始就是可持续的。

4.4 法规认知偏差

因为环评名录的修订,大量对环境影响不大的项目不需要申报环评手续,甚至不需要进行备案登记,造成大部分企业主都认为项目工艺简单,盲目自信认为不需要申报环评。实践表明经验丰富的环评工程师和地方生态环境主管部门也不能完全准确做出判定,随着上级主管部门的新颁布相关管理文件和对环评名录更深入解读,不少早期认为不需要办理环评的项目却需要办理环评,造成了少量项目未申报环评手续就直接上马投入了生产。

5 未批先建问题的影响

5.1 环境破坏

未批先建问题直接导致环境的破坏,包括空气、水、土壤等方面。例如,未经审批的工业项目可能排放有毒气体,未经处理的废水可能直接排放到河流中,对周边生态环境造成污染。

5.2 社会经济损失

除了环境方面的损失,未批先建问题还会带来社会经济层面的损失。由于环境问题的发生,可能导致附近居民的健康问题,医疗支出增加。同时,由于环境事故的发生,企业可能面临罚款、赔偿等经济负担^[4]。

5.3 可持续发展目标受阻

未批先建问题的发生直接威胁到可持续发展目标的实现。在没有有效环保措施的情况下,企业的发展可能是短暂

的,无法为长期可持续的经济增长奠定基础。

6 应对未批先建问题的可持续解决方案

6.1 强化监管与执法

加强监管与执法是解决未批先建问题的重要途径之一。监管部门应当加大对环保项目的审批力度,确保项目在合法的框架内进行。同时,对于违法行为,要加大执法力度,对违法企业进行惩罚,提高违法成本,从而降低企业违法的动机。

以江苏为例,多个城市在企业报批环评时综合执法部门会对建设单位进行现场踏勘,出具未批先建界定说明,存在未批先建的企业会进行处罚后再要求企业继续申报环评手续。同时,对环评单位进行了一定的监督和约束,建设单位未批先建的违法事实没有在环评报告中体现,则属于环评弄虚作假,环评单位将受到被扣分、限制或禁止开展环评业务等处罚。

6.2 完善审批程序

为了避免未批先建问题,审批程序需要更加完善,对于不需要办理环评手续的企业及时做好规划,定期收集管理区域内企业的相关咨询意见,及时答复和反馈。根据法规不需要办理环评手续的企业可以快马加鞭干起来,对于需要申报环评手续的企业,及时告知,并对环评审批需要重点关注的事项进行宣讲。符合条件的企业及时委托第三方开展相关环评编制工作,不符合审批条件或审批条件不成的项目及时告知其中的困难和风险,让企业心中有数,及时采取搬离或采取其他进一步的改进措施,避免造成财务风险。

此外,审批部门可以简化审批环节,减少不必要的审批步骤,设定明确的时间节点,提高审批效率。另外实施一站式服务,整合相关部门的审批职能,提供一站式服务窗口,方便项目申请者。

6.3 加强公众参与

公众参与是环保领域治理的重要环节。通过加强公众对环保项目的监督和参与,可以增强环保意识,减少未批先建问题的发生。监管部门可以通过公开透明的方式,接受公众监督,形成多方参与的治理格局。

6.4 提倡绿色发展

在未来的发展中,提倡绿色发展是解决未批先建问题的根本之道。企业和政府应当共同努力,将环保纳入发展战略的核心,推动绿色技术的研发和应用。只有在绿色发展的道路上,才能真正实现经济与环保的双赢。

6.5 加强宣传教育

6.5.1 制定系统的宣传教育计划

政府应制定系统性的宣传教育计划,明确宣传的目标群体,包括企业决策者、项目管理人员、相关行业从业人员以及公众。宣传教育的内容应涵盖以下几个方面:

审批流程知识:详细介绍建设项目的审批流程、所需材料及时间节点,帮助企业和个人了解法律法规要求,避免因无知或误解而导致的“未批先建”行为。

环境保护的重要性:强调环境影响评价(EIA)的必要性和重要性,通过案例分析展示不遵循审批程序可能造成的环境损害,提升公众的环保意识。

6.5.2 加强与行业协会的合作

政府应积极与相关行业协会合作,利用其影响力和专业性共同开展宣传教育活动。

行业协会可以帮助:制定行业规范:协助政府制定符合行业特点的规范和标准,确保企业在进行项目申报时了解所需遵循的法律法规。

组织培训:定期举办针对行业从业者的培训,帮助企业提升合规意识和环保意识。

6.5.3 提升公众参与意识

通过增强公众对“未批先建”问题的关注和参与,政府可以营造良好的社会监督氛围。

公众咨询:在项目审批阶段,积极征求公众意见,增强项目透明度,让公众参与到建设项目的监督中。

举报机制:建立便捷的举报渠道,鼓励公众对未批先建行为进行举报,并对举报者给予奖励,激励社会参与。

6.5.4 定期评估宣传效果

政府应定期评估宣传教育活动的效果,包括:

调查反馈:通过问卷调查、座谈会等形式,了解公众和企业对宣传教育的认知程度和满意度,及时调整宣传策略。

案例分析:总结典型案例,分析“未批先建”行为发生的原因,借此不断改进宣传内容和形式。

通过系统的宣传教育,政府不仅能增强公众和企业对审批程序的认识,还能提升社会对环境保护的重视,形成良好的社会氛围。这种多层面的宣传策略将有助于有效防范“未批先建”问题的发生,从而促进可持续发展和环境保护。

7 结论

未批先建问题是当前环保领域亟待解决的严重问题,其背后涉及利益驱动、监管不力、项目规划不周等多个层面。为了实现可持续发展目标,我们必须采取切实有效的措施,包括加强监管与执法、完善审批程序、加强公众参与以及提倡绿色发展。通过这些努力,我们可以在保护环境的同时,促进经济的可持续增长,为后代创造更美好的生活环境。

参考文献

- [1] 周磊,王怡美.“未批先建”项目环境影响评价探讨[J].绿色科技,2016,4(8):84-86.
- [2] 何晔波.建设项目“未批先建”违法行为法律适用问题研究[D].上海:华东政法大学,2020.
- [3] 许锦洲.不法利益视角下未批先建行为规制研究[J].广西政法管理干部学院学报,2020,35(2):6.
- [4] 曾小萍.论建设项目“未批先建”的法律责任[J].2022(2).