

建设项目竣工环境保护验收现状及建议

张鹏, 尤洋*, 邱立莉, 李石, 敬红
(中国环境监测总站, 北京 100012)

摘要:简述了当前建设项目竣工环境保护验收的现状,指出竣工环境保护验收存在权责不明、事中监管缺失、事后监管落地难、监测数据“失真”等问题,提出应落实建设单位的主体责任,规范建设项目竣工环境保护企业自行验收,加强事中、事后监管,整合建设单位监测数据,使验收监测数据发挥实效。
关键词:环境保护;建设项目竣工环境保护验收;监督管理
中图分类号:X830 **文献标志码:**C **文章编号:**1674-6732(2017)05-0062-03

Status and Countermeasures of Environmental Protection in Constructional Project for Check and Accept of Completed Construction Project

ZHANG Peng, YOU Yang*, QIU Li-li, LI Shi, JING Hong
(China National Environmental Monitoring Center, Beijing 100012, China)

Abstract: This study discussed the status of environmental protection in constructional project for check and accept of completed construction project. It points out that some problems exist in check and accept of completed construction project such as the ambiguity of power and duties, the lack of effective supervision and data distortion, the difficulties in post-mortem supervision and soon. Combined with the new situation, comments and constructive suggestions are list out for future.
Key words: Environmental protection; Check and accept of completed construction project; Supervision and management

1 建设项目竣工环境保护验收现状

建设项目“三同时”制度为我国环境管理八项制度之一,建设项目竣工环境保护验收(以下简称“验收”)行政许可作为“三同时”制度实施的有效监管手段,符合我国基本国情,在过去的20余年间发挥了重要作用^[1-2]。为落实国务院简政放权、放管结合、优化服务的重要部署,《建设项目管理条例》(修正案)拟取消验收行政许可,行政许可取消后验收工作的改革成为了关注的重点^[3]。

行政许可的取消并不意味着验收工作的取消,而是通过变更责任主体的方式理顺机制,逐步实施建设项目竣工环境保护企业自行验收,更好地发挥验收的积极作用。环保验收是环境影响评价制度、“三同时”制度及总量控制的重要抓手,过去一段时间由于建设项目事中、事后监管不到位,环保验收作为建设项目环境准入的最后一道关口,肩负着考核建设项目是否能够长期稳定达标的任务,面临很大的挑战^[4]。实施建设项目竣工环境保护企业自行验收是围绕放管结合、优化服务,贯彻《“十三

五”环境影响评价改革实施方案》的重要抓手;是理顺环境保护体制机制、探索环境保护新道路的现实需要;有利于发挥政府的指导作用,引导和约束建设单位更好地落实“三同时”制度及环境影响评价制度要求;有利于更好地发挥市场的调节作用,提升企业环境保护管理水平,推动企业实现绿色升级;是落实以改善环境质量为核心,加强生态环境治理的重要保障^[5]。

2 竣工环境保护验收存在的问题

2.1 权责不明

《建设项目环境保护管理条例》(国务院令253号)明确了验收的主体是环境行政主管部门(以下简称“管理部门”)。《关于建设项目环境保护设施竣工验收监测管理有关问题的通知》(环发〔2000〕

收稿日期:2017-07-13
作者简介:张鹏(1986—),男,工程师,硕士,从事环境监测工作。
* 通讯作者:尤洋 E-mail:457717880@qq.com

38 号文)确立了验收监测工作由建设单位委托负责验收的管理部门所属的监测站开展。《建设项目竣工环境保护验收管理办法》(国家环境保护总局令第 13 号)对验收工作进行了细化,将建设项目分为工业类和生态类,工业类项目要提交验收监测报告,生态类项目要提交验收调查报告,验收调查工作可委托有资质的监测站或有资质的环境影响评价机构(不能是该项目的环境影响评价单位)开展^[6]。

相关法律和管理要求虽然明确了管理部门是验收的主体,但是作为验收依据的验收监测工作却是由建设单位进行委托的市场行为^[7]。当时政策的出台,主要是受到财政保障不足、监测市场不成熟、建设单位环保意识薄弱等多种因素的限制,结果导致验收的定位不明确。由于体制机制不顺,开展验收监测工作的监测站面临很大挑战:一方面作为事业单位要对管理部门负责,要站在污染治理、质量改善、公众健康的大局去考虑;另一方面作为受委托方,要为建设单位服务,指导建设单位做好相应工作通过验收。两种身份的矛盾导致开展验收工作的困难,从管理部门的角度考虑,监测因子和频次越多越好,环境管理检查的内容越细越好,从建设单位角度考虑,则截然相反。一些环保意识

淡薄的建设单位甚至以纯粹的市场行为要求监测单位,如不通过验收就不予支付全额验收监测经费等。

2.2 事中监管缺失

由环境保护部负责审批的项目,从项目通过审批到项目投产的周期通常在 3 ~ 5 年,甚至更长(表 1)。在项目建设过程中,生产工艺、环境管理要求以及污染防治技术都有可能发生变化,应该通过事中监管来动态管理建设项目。根据《建设项目“三同时”监督检查和环保验收管理规程(试行)》(环发〔2009〕150 号文),环境保护督查中心和地方各级环境保护行政主管部门应跟踪建设项目进展信息,并编写监督检查报告。

但是该项制度的落实尚不到位,一旦错过了源头参与的机会,在验收阶段解决问题的成本和难度均显著增高。如广西某铜冶炼项目,环评及批复中要求倾动炉和阳极炉烟气经布袋除尘器除尘后送脱硫系统,在验收阶段发现建设单位实际用洗涤塔替代布袋除尘器,建设单位随后向环境保护部提出变更申请,未获得批准,建设单位不得不在有限的空间之内,勉强设计了一个小型的布袋除尘器,施工难度大且影响美观,处理效果也受到了一定程度的影响。

表 1 部分项目建设周期情况

项目名称	环评审批日期	项目开工日期	开始试生产日期
大港油田自备热电厂	2005 - 10	2007 - 08	2011 - 02
紫金矿业集团有限公司年产 20 万 t 铜冶炼项目	2006 - 05	2009 - 10	2012 - 01
常州年产 6 万 t 特种无缝钢管二期扩建项目	2008 - 09	2010 - 09	2012 - 12
长沙引水及水质环境工程	2003 - 09	2005 - 10	2013 - 09
杭州年产 10 万 t 矿产粗铜搬迁改造和 27 万 t 电解铜项目	2010 - 06	2011 - 01	2014 - 08
北盛汽车有限公司扩建(三期)项目	2011 - 06	2011 - 09	2014 - 06

2.3 事后监管落实难

由于事后监管不到位,处罚力度不够,验收监测结果被用来考核建设单位是否能够长期稳定达标排放。但验收并不能“包治百病”,如某项目在验收阶段符合环境管理要求,但在运营期建设单位为了节约成本,关闭了废水处理设施,对周边居民造成了不利影响。

同时由于监测数据并没有和排污收费等其他制度衔接,未对建设单位形成约束,所以建设单位为了顺利通过验收,采用调节生产工况等手段限制污染物的产生,采用加大环保药剂的方法短时间提

升环保设施的处理效果。

如验收某电厂项目时,发现脱硫废气出口 SO₂ 数据出现异常低值,最后通过脱硫废水进口 pH 值异常,判断出建设单位采取了非常规手段,采用石灰石 - 石膏法的脱硫废水进口的 pH 值应该在 5 ~ 6 之间,呈弱酸性,而该项目脱硫废水进口 pH 值为 8.2 ~ 8.4,因此推断出建设单位为了增加 SO₂ 的处理效果,在脱硫药剂中混入了强碱。监测数据的“失真”导致了验收监测数据使用的局限性,无论是对建设单位还是监测单位,投入和产出明显不成正比,是一种数据浪费。

3 建议

3.1 落实建设单位的主体责任

(1) 亟需出台相应的管理文件,规范建设单位的自行验收行为。随着环境影响评价的改革,《建设项目竣工环境保护验收管理办法》(总局令第13号)、《关于建设项目环境保护设施竣工验收监测管理的有关问题的通知》(环发[2000]38号)等管理文件及技术文件均已废止,仅剩的《建设项目“三同时”监督检查和环保验收管理规程(试行)》(环发[2009]150号)也难以适应新的管理要求。目前《建设项目管理条例》(修正案)已经上报国务院法制办。建议条例修正完成后,尽快出台建设项目竣工环境保护企业自行验收指导意见等相应的管理文件,指导建设单位科学、规范地开展建设项目竣工环境保护企业自行验收,充分发挥政府的主导作用和市场在资源配置中的决定性作用,确保建设单位及受委托的社会第三方机构规范验收工作,提高企业自行验收的实施效能。

(2) 完善现有建设项目环保验收技术规范,建立科学、系统、完备的技术体系。通过20余年的不断实践,验收监测已形成一套规范的技术体系和管理体系。目前已经发布实施了21项建设项目竣工环保验收技术规范,用于指导调查,以及指导监测单位科学、规范地开展验收工作,应充分利用好现有的技术规范,根据实际需求进一步补充完善,并建立科学、系统、完备的规章制度,严格约束建设单位自行验收行为。

3.2 加强事中、事后监管

(1) 实践证明,仅通过验收来实现对企业全生命周期的环保监管是行不通的,应该采用多环节、多手段的发展模式。下一步应积极探索验收与“三同时”制度、排污许可制度的衔接与联动,明确“三同时”制度、环境影响评价制度、排污许可制度三者之间的管理边界,加强顶层设计,使各项制度形成一个有机整体,对建设项目全生命周期进行有效监管。

(2) 环境保护部门的工作人员编制严重受限,如何利用有限的人员,实现对全国规模固定污染源的监管,现阶段切实可行的办法是发挥社会的力量。首先应加强信息公开,保障公众对建设项目信息的知情权,利用大数据等多种科技手段,形成一个建设项目全生命周期信息大平台,使公众可以直观地了解到建设项目的进展以及其对周边环境的

影响,让每个人都成为环保监督员。其次是注重宣传,加强公众的环境保护意识,让公众知道如何科学、理性地对建设项目开展监督。最后是畅通社会监督渠道,强化反馈机制,对公众发现的问题及时解决。

3.3 整合建设单位监测数据,使验收监测数据发挥实效

涉及固定污染源的数据目前主要有环境统计、验收监测、监督性监测数据等。建议借鉴车辆检测的经验,验收监测应类似于新车检测,是一次全面的检查,让企业自身和公众对于这个项目的环境影响有一个清楚的认识,同时也是对环评预测的补充和修正。监督性监测应类似于年检,是保证建设项目长期稳定达标的重要监管手段。环境统计数据是用数字反映并计量人类活动引起的环境变化和环境变化对人类影响的工作,分为实测法、物料衡算法、产排污系数法^[8],应把验收监测数据及监督性监测数据作为重要的实测依据应用于环境统计。处理好各数据的关系之后,如何让这些数据之间具有可比性是另一个难题,建议加强工况的把控,做好监测期间原辅料消耗量、中间产品及产品的产生量、各生产工段的工况负荷等情况的监控和记录,只有工况明确后,才能使监测数据更有说服力^[9]。

【参考文献】

- [1] 席俊清,韩向宇,敬红,等.论建设项目“三同时”验收监测的性质与作用[J].中国环境监测,2003(5):1-3.
- [2] 蒋燕凌,陆龙娟.建设项目“三同时”验收中的监测管理[J].中国环境监测,1992(1):40-43.
- [3] 重庆市环境保护局建管处.改革“三同时”制度 推进生态文明建设[J].环境保护,2015(8):67-68.
- [4] 周宇翔,钱震,张鹏,等.建设项目竣工环保验收监测中 Pb、Cd、Hg、As 数据分析[J].中国环境监测,2013(5):150-153.
- [5] 武攀峰,吴为,陈敏,等.建设项目竣工环保验收环境风险检查中的问题及对策[J].环境监控与预警,2010,2(2):54-56.
- [6] 国务院.建设项目管理条例[EB/OL].(1998-11-29)[2017-03-28].http://www.zhb.gov.cn/gzfw_13107/zcfg/fg/xzfg/201605/t20160522_343327.shtml.
- [7] 胡志锋.建设项目“三同时”验收监测中面临的问题及探讨[J].环境影响评价,2014(2):56-59.
- [8] 董广霞,陈默,傅德黔.我国环境统计存在的主要问题及对策[J].中国环境监测,2009(5):70-73.
- [9] 边归国.浅谈环境风险防范现场检查与验收[J].环境监控与预警,2017,9(3):62-66.