

编织三秦大地监护网

陕西探索建设项目环境监理社会化、市场化、全程化新路

由于改革开放步伐的加大,蓬勃发展的经济,使建设项目如雨后春笋般落地三秦大地,同时也给陕西的蓝天碧水保护出了一道道难题。面对这些难题,陕西省经过十年的探索和试点创新,通过开展环境监理,创新建设项目环境监理“三化”模式,建立环境监理3个体系,破解了这些难题。

◆本报记者冯永强
通讯员王黎明 马成军

陕西省是我国西气东输、西电东输、北煤南运、南水北调的大通道和主要输出地之一,是新丝绸之路“一带一路”建设的新起点。由于改革开放步伐的加大,蓬勃发展的经济,使建设项目如雨后春笋般落地三秦大地,同时也给陕西的蓝天碧

水保护出了一道道难题——陕北环境脆弱、关中环境容量有限、陕南环境敏感等。

陕西省环境保护部门是如何既能做好项目建设?又能从源头保护好陕西的蓝天碧水?面对这些难题,陕西省环保厅经过十年的探索和试点创新,通过开展环境监理,创新建设项目环境监理“三化”模式,建立环境监理3个体系,破解了这些难题。



图为博厚建设环保工程有限公司监理国家高速公路上海至西安线(G40)陕西境西安至蓝田至商州公路段(陕西省交通建设集团公司西商高速公路建设管理处)的项目工作。

王东东摄

守土有责:启动环境监理工作

陕西省建管站结合职能和当时情况出台一系列管理规定,并确立了通过环境监理来实现对建设项目的管理和服务,初步构建环境监理工作的发展构架

为破解建设项目环境管理存在的重审批、轻监管的问题,切实做好建设项目全过程的环境监管,将项目主体工程与环保设施同时设计、施工、建成落实。2005年,陕西省启动环境监理工作,并取得了一定的成果,受到相关方的认可。

在此基础上,经过陕西省环保厅的不懈努力,并在陕西省人民政府的大力支持下,2006年陕西省人大常委会通过了《陕西省实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》,并提出对施工周期长、生态环境影响大的水利、交通、电力、化工、矿产资源开发等建设项目,在其建设过程中应进行环境监理的规定,通过立法的渠道,确立环境监理的法律地位,同时也标志着陕西环境监理工作有了新的起点。

此后,原陕西省环保局和陕西省建设厅联合发布《关于进一步加强建设项目环境监理工作的通知》,省环保厅党组又根据环境监理工作的需

要,上报并经省编办批准,设立陕西省建设项目环境监督管理站(以下简称陕西省建管站),其职责主要是做好建设项目环境监理的管理工作。

另外,陕西省建管站结合职能和当时情况出台了一系列管理规定,做到了建设项目环境监理有章可循和规范化、制度化,确立了通过环境监理来实现对建设项目的管理和服务,初步构建环境监理工作的发展构架。

2012年,环境保护部将陕西省列为全国环境监理试点,陕西的环境监理试点从省级走向了全国试点。他们在原来的基础上进一步总结经验,并在矿产资源开发、铁路建设、大型化工项目上确定试点,制定了陕西省建设项目环境监理规范、单位准入条件、现场管理制度、工作用表、培训制度,规范了合同等,创新环境监理专业化、社会化、全程化的模式。目前,这套模式已基本成熟且为各方所接受,并且破解了重大项目事前审批,缺少事中监督管理的难题。

守土有方:创新环境监理管理模式

建立陕西环境监理社会化、市场化、全程化“三化”模式,有效地解决重事前审批、轻事后监管的问题

随着我国市场经济的快速发展,建设项目数量、规模的明显上升,环境监管任务也越来越重。各级环境保护主管部门现有的环境监管力量明显不足,难以对所有建设项目进行“三同时”(即建设项目与污染防治设施同时设计、同时施工、同时投入使用)的监督检查和日常检查,使项目在建设过程中产生的环境问题在建设过程中未能及时发现,给竣工环保验收管理带来了很大的压力。

2013年5月,李克强总理在国务院机构改革职能转变工作会议上指出:近年来,环境保护方面采取了不少措施,对建设项目进行了环境评价制

度,但重事前审批、轻事中事后监管问题仍然严重,未能实行全过程监管,造成一些项目在建设过程中和投入运营后,因环境问题引发的很多社会矛盾。

之所以轻事中管理,是因为人员的缺乏。陕西省通过实践,在环境管理中引入第三方——环境监理公司进行专业监理。实践证明引入第三方进行专业监理是为了控制建设项目施工期环境的污染与生态破坏,确保项目配套的环境污染防治设施同时建设有效方法。这种做法不用政府财政拨款、不占行政编制指标,只利用社会上1600多人工作在环境监理岗位上,守护着三秦大地的蓝天碧水来实现环境监理的社会化。



图为环境监理工作人员对管道防腐工作进行巡视。

岳文清摄

除此之外,培养公平开放的环境监理市场,是环境监理长远健康发展的根本出路。自设立试点以来,陕西省以培养开放的环境监理市场为导向,着力于制定环境监理技术标准、服务要求、管理规范、环境监理日常工作,尽量塑造一个开放、公平、公正的市场环境,积极引导建设单位按照市场运行规则自主选择或委托环境监理单位。

另外,环境监理市场化运作,可以避免来自其他方面的干预,有利于规范环境监理市场,实现公平竞争,还可以节省工程投资;有利于不断提高环境监理行业的服务质量和水平,维护环境监理市场的健康发展,同时树立了政府部门公开、公平、公正的良好形象。

环境监理全程化管理就是环境监理单位根据建设项目的类型、性质、规模、生产工艺等配备相应的工程技术人员,

从项目的设计阶段介入到项目建成的整个过程,依据国家、地方相关环境保护法律、法规、技术标准和建设项目的环评报告及批复文件,查阅与环境保护、污染治理相关的设计,核实设计和环评是否发生变化,如有变化则提出相应的建议。

同时,在项目的施工阶段派人驻场,通过巡视、旁站、下达各种环境监理指令建立环境监理的奖惩制度,督促施工单位做好施工期的污染防治和生态保护的工作,确保项目的建设内容及相应的环保设施同时建成,达到竣工验收的条件,保护好陕西的蓝天碧水。

谈到陕西的环境监理社会化、市场化、全程化“三化”模式,陕西省建管站站长鲍建军认为,“三化”模式能够有效地解决重事前审批、轻事中事后监管的问题。

守土有果:建成环境监理体系

陕西省通过实行健全的管理制度体系、规范的质量保证体系、完整的培训考核体系来优化经济发展

经过探索和试点创新,为保障推广“三化”模式的健康运行,陕西省在试点中形成了完整的环境监理体系。

健全的管理制度体系

继省人大颁布的《环评法实施办法》中,明确了环境监理的法律地位后,陕西省环境监理工作的执行依据不断充实细化。2009年,陕西省环保厅发文明确将建设项目环境监理纳入建设项目试生产的基本条件,要求环境监理报告作为建设项目“三同时”环保验收的主要依据,将环境监理环节和建设项目试生产节点有机结合,有力地提高了建设项目环境监理的执行率。

2013年,陕西省内发布环境监理地方标准。同年,在省人大通过的《陕西省大气污染防治条例》中,明确从事环境监理技术服务单位的法律责任。2014年,陕西省政府下发《关于加强环境保护推进美丽陕西建设的决定》中,再次提出强化建设项目“三同时”全过程监管,全面推行环境监理制度的要求。

为了引导环境监理行业的健康发展,陕西省建管站作为行业主管部门,深入调研,反复论证,充分发挥行业管理部门的指导作用,相继制定了一系列行业管理规定。

2011年,陕西省环保厅出台《陕西省建设项目环境管理暂行规定》,确立了环境监理单位、项目建设单位、环保部门的责任、权利,有效解决了环境监理快速发展阶段出现的一系列关键性问题,进一步规范了环境监理。

2012年,印发《陕西建设项目环境监理资格备案证书管理规定(试行)》和《陕西省建设项目环境监理从业人员岗位证书管理规定(试行)》,进一步规范环境监理单位和环境监理从业人员的从业行为。

另外,针对在陕西从事环境监理的34家环境监理单位中,陕西省建立了行业考评体系。一方面,针对监理单位工作业绩、资质管理、现场管理、监理成效、人员素质、质量报告、咨询服务等方面进行监理单位年度考评,树立行业标杆,加强互相交流和促进。另一方面,结合年度考评结果,实行末位淘汰制度,对违反行业管理规定的监理单位,根据情

形采取通报批评、限期整改并缩减其从业行业范围、取消单位资格等处理方式。

2009年,陕西省取消了2家环境监理单位的资格备案证书;2012年,对未按规定要求开展工作的7家单位,进行通报批评处理;2013年,对环境监理报告不实的2家单位进行限期整改,对施工现场存在问题的11家环境监理单位进行通报批评。

规范的质量保证体系

自试点以来,陕西省深刻认识到环境监理是一项技术服务性工作,其工作质量首先体现在它的技术含量与技术水准上。在引入环境监理之初,他们只求有为,而要实现真正环境监理从有到为的突破,首先要解决环境监理自身技术水平的提升。

经过多次修订,陕西编制完成了《建设项目环境监理报告技术要求》、《建设项目环境监理实施方案技术要求》两个指导省内环境监理的技术服务规范,带动了行业整体水平的提升,提高了环境监理的技术含量,改变了过去建设单位认为环境监理不如工程监理技术高,走过场的看法。

另外,为确保技术要求内容的落实,陕西省建立了环境监理技术专家评审制度。建立齐备的行业专家库,借助专家的力量,对每个项目的环境监理实施方案在工程、管理和技术层面严格把关,用以指导现场工作。除此之外,陕西省建管站在站内建立监理报告三级技术审查和质量内控制度,推行监理报告现场审查,检验监理现场成效,为项目试运行和竣工验收提供可靠依据。

此后,陕西省质量技术监督局正式发布地方标准《建设项目环境监理规范》(以下简称《规范》)。《规范》因地制宜地提出了环境监理的要求:一是对环境监理单位人员咨询服务的职责;二是环境管理管控措施进一步完善,明确赋予环境监理开工令、奖惩措施、资金支付等权利和手段;三是明确通过设计咨询、设备和材料进场验收、重点环节旁站等环节实现全程质量管控;四是依靠地方标准的效力,进一步强化了建设单位、设计单位、各级环保部门等环境监理相关方的责任和义务。

在陕西省内地方标准发布后,陕西进一步强化环境监理过程监管作用,通过精细化管理提升环境监理现场工作水平,陕西省建管站组织人员在梳理环境监理工作流程、内容、深度的基础上推出了一套环境监理现场工作用表,做实了现场工作。

另外,环境监理事前提供环保咨询服务、统一制式合同;事中重点把握施工过程和环保设施建设监理、填写现场工作用表、参与项目环保设施资金支付;事后规范档案管理,为项目试运行把好关,从而做实环境监理现场工作,提升环境监理行业水平,提高了“三同时”的执行率。

完整的培训考核体系

环境监理的重点是在坚持各种规范的前提下,突出现场管理工作,现场是核心。没有实实在在的现场工作,环境监理就是纸上谈兵。因此,陕西省一直把现场工作作为重点工作常抓不懈。而提高现场工作,队伍建设是环境监理的重中之重。

在环境监理起步之初,对口的技术人才匮乏,行业秩序混乱,队伍整体素质不高。自从试点以来,陕西省突出加强专业队伍的建设,强化行业人员业务和职业道德培训,着力建设高素质的环境监理队伍,并制定《建设项目环境监理从业人员管理规定》,明确环境监理人员培训、上岗、再教育等一系列要求。课程设置以建设项目环境保护管理、废气(水)污染防治设施、案例分析和从业道德教育组成,授课团队以环保部门管理人员、专家、行业骨干为主。

在开展培训以来,举办了4次建设项目环境监理培训班,14次环境监理岗位基础知识培训班,4次环境监理技术管理培训班,考试合格后发放技术管理资格证书、岗位证书等各类培训证1800余个。

2013年,陕西启动环境监理继续教育教育工作,并增设环境监理职业道德教育

课程,强化从业人员责任心和职业道德教育,提升队伍综合素质。

同时,陕西省建管站还和长安大学、延安大学、西安工程大学3所高校相关学院签署了环境监理教育战略合作框架协议,联合推动环境监理教材进入高校工作,将环境监理教材作为这3所高校在校学生的选修课,列入2014年教学计划。

除此之外,陕西省还确定了省内10家实力雄厚的监理单位作为实习点,为专修环境监理学科的毕业生提供实习和就业机会,为陕西省建设项目环境监理提供了源源不断的新鲜血液。

通过实行3个体系,保证“三化”模式运用在每个建设项目的环境监理工作中,环境监理工作已做到为建设项目的环保工作保驾护航,起到为建设单位排忧解难的作用,已被全省各方面所接受。

10年来,陕西开展环境监理项目累计达700多个覆盖水利、交通运输、建材火电、化工石化医药、采掘、冶金、轻工化纤、生活垃圾集中处置、危险废物集中处置、输变电等多种行业门类的建设项目。监理合同总额突破3亿元,涉及项目总投资5800多亿元,呈现出全省各市区环境监理广度延伸,单位市场份额趋于均衡、年均合同总额逐年增加的良好态势。

目前,陕西的环境监理队伍已承揽甘肃、青海、新疆、广西、贵州等地的建设项目环境监理工作,把陕西的模式和经验带出省门,走向全国。

因此,陕西环境监理的实践体现了环境保护创新的理念和机制,促进了发展和保护的有机统一,在建设项目的建设中也发挥了不可替代的重要作用。

同时,在环境监理的探索中,陕西紧密结合实际,形成了具有特色的环境监理模式,为环境监理的发展奠定了良好的基础。

重任之下勇创新

马成军

创新是人类所特有的创造性劳动体现,是人类社会进步的核心动力和源泉。创新是人类在认识和改造世界的过程中对原有理论、观点的突破和对过去实践的超越。

中华民族历来就是创新的民族。《诗经》诗篇《文王》一诗中有“周虽旧邦,其命维新”的语句,意思是“周虽然是旧的邦国,但其使命在革新。”文化巨人冯友兰将这句话概括为“旧邦新命”,并认为,这四个字是中华历史发展的新阶段。

“周虽旧邦,其命维新”这两句诗后来引申发展为《易传》的“刚健日新”,这些文化思想,代表这中国文化的根本精神,是激励中华民族不断创新、不断发展、不断前进的思想源泉。

习近平总书记高屋建瓴地提出了生态文明建设,环保部门前所未有的站在了时代的前列,担当起了保护碧水蓝天的时代重任。

如何担当时代赋予的环保重任?陕西省建管站重拳创新法

典,十数寒暑、科学实践,在黄土高坡上、在建设领域中、在巍巍秦岭脚下、在滔滔渭河之滨,创新出建设项目环境监理陕西模式——环境监理社会化、市场化、全程化的“三化”模式,并建立了建设项目环境监理3个体系——健全的管理制度体系、规范的质量保证体系、完整的培训考核体系。

这是一创新,既解决了建设项目环境监督不到位的弊端,保一方蓝天福祉三秦百姓,送一江清水平安进京,也为全国的建设项目环境监理提供了一套成熟的经验,治污可用、减排可用、降霾可用。

环境保护的重任之下,环保人应该进一步一个脚印稳扎稳打,久久为功,更应该借生态文明建设的创新之旗,勇当创新标兵,创造平凡岗位的神奇。

马上就评