

业界评说

◆张雯欢

生态类建设项目需强化事中监管

生态类建设项目是对生态环境产生影响的建设项目,主要包括农林水利、交通运输、采掘、社会区域等。长期以来,管理部门过多倚重事前审批和事后验收,事中管理相对薄弱,形成哑铃现象。

生态类建设项目主要有建设周期长、环境影响持续、负面效应不可逆、影响显现隐秘等特点。与工业类项目不同,生态类建设项目对环境产生的负面效应在建设期就予以高度关注。实践中,环保部门对于此类项目的监管仍存在以下几方面障碍:

一是环境监管法律定位模糊。《建设项目“三同时”监督检查和竣工环保验收管理规程(试行)》要求,环境影响评价审批文件要求开展施工期环境监理的建设项目,建设项目建成后,环境监理单位应当编制施工期环境监理报告,作为该建设项目竣工环保验收的依据之一。但目前,只有少数省份将环境监理纳入地方法规,国家层面的法律法规尚未将环境监理作为一项行政许可。因此,环境监理存在法律地位不明确、资质管理不统一、技术规范不完善等问题。在实践中,暴露出监理单位专业水准良莠不齐、工程管理与环境监理界限不清、监理工作报告制度尚不健全等问题。

二是管理部门监管角色尴尬。生

态类建设项目往往贴上“民生工程”、“形象工程”的标签,业主单位多由与环保部门平级的其他政府职能部门担任,涉及水利、交通、铁路、城市建设等职能部门。环保部门内部及外部对建设项目事中监管的职能划分存在分歧:内部分歧在于审批、监管、验收3个环节可能由不同部门负责,上级审批项目可能由下级部门来监管;外部分歧在于相关部门如何协同配合,如交通和水利行业已明确将环境监理纳入工程监理一并管理。实践中,有关事中监管模式的争议一直存在,环保部门角色尴尬,加上此类项目对生态环境的破坏难以在短期内呈现,社会监督的关注点也不聚焦于此,导致监管缺失的情形长期存在。

三是监管队伍建设有待加强。事中监管是过程管理,应当与工程管理紧密结合,因此,对管理者专业性要求很高。管理者不仅要了解不同工程的施工工艺,还要通晓环境法律法规,掌握生态保护与恢复的专业知识,指导业主单位履行环境保护主体责任。事中监管涉及范围宽泛,监管周期漫长,涉及的环境要素复杂,尤其是涉及自然保护区、饮用水水源地保护区、风景名胜等特殊环境保护目标和特殊环保要求。尽管大多数建设项目环评审批文件要求属地环保

部门对项目实施“三同时”监管,并将其作为项目竣工环保验收的重要依据,但在实际操作过程中,多数建设项目的事中监管几为空白。工程结束后,建设过程中产生的环境影响已经发生,隐蔽工程已经完成且不可复原。

环境保护部印发的《建设项目环境保护事中事后监督管理办法(试行)》,进一步传递出环境保护工作由注重事前审批向加强事中事后监管转变的信号。生态类建设的监管应结合新形势,探索适应新要求的管理之路。对此,笔者提出以下几点建议:

第一,建章立制,构建环境监理制度体系。构建环境监理制度体系,出台环境监理实施细则,进一步明确环境监理的运行模式、技术指南、法律责任等内容。同时,引导环境监理尽快由行政推动向企业自主需求方向转换。可借鉴近期出台的验收监测和验收调查报告制度的改革,由环保部门委托专业机构开展环境监理。被委托单位仅对环保部门负责,环境监理单位为项目事中监管的重要手段,监理成果成为竣工验收的主要依据。

第二,转变思路,调整项目管理工作模式。生态类建设项目事中监管是

对工程建设过程中污染环境、破坏生态的行为进行监督管理,目的是保证环境保护设计中各项环保措施能够顺利实施,保证初步设计中有关环境保护的措施切实得到落实,有效控制工程对周围环境的影响,达到国家对建设项目环境保护的总体要求。为此,可将生态类建设项目与工业类建设项目实行差别化管理。生态类建设项目的环保验收可尝试前移至建设期,设立几个时间节点分阶段考核,并将阶段性监理报告及监测情况作为项目验收的主要依据。同时,事中监管不仅局限于施工期,应当贯穿工程建设始终。部分地区试点开展初步设计环保篇章备案制就是很好的探索。

第三,加强培训,提升执法人员监管水平。对于工业类项目,执法人员主要关注污染物达标排放,实行末端控制。对于生态类项目,执法人员则更关注建设过程中与生态环境有关的方方面面的要素,由此也对执法人员提出更高的要求。加强事中监管,当务之急是要培养一批既懂工程又懂生态保护技能的复合型专业人才。与此同时,环保部门应主动与其他相关部门加强协商沟通,争取其他部门的理解和支持,在现有法律框架下实现通力合作。

热评

◆刘瀚斌

今年发布的“十三五”规划中,大力发展绿色金融和普惠金融被首次提出,并作为未来金融体系创新中的重要一环。可以说,绿色金融已上升为国家级的战略目标和发展规划,众多学者和投资者都看到了其中隐藏的巨大发展机遇。

据估计,未来5年我国每年需要对绿色行业投入至少3200亿美元。事实上,国内的绿色金融市场已拉开大幕,2015年12月,央行建立了绿色债券市场,同时发布了全国性绿色债券发行的指导意见。2016年,浦发银行首次发行绿色金融债券,上海证券交易所力推绿色债券,引导债券市场支持绿色产业。截至2014年末,银行业金融机构绿色信贷余额达7.59万亿元。其中,21家主要银行业金融机构绿色信贷余额达6.01万亿元,相当于年节约标准煤1.67亿吨、水耗9.34亿吨,年减排二氧化碳当量4.00亿吨。未来5年,绿色金融将为环境效益的提升打开重要空间、引爆千万亿市场的声音一时间不绝于耳。

此时,站在绿色金融大步前进的关口,有必要审视一下其内涵与方向。金融的本质是对闲置资金向增值方向引流、汇流和导流,吸引更多资本集聚。这需要提供更好的资本回报,同时更需要保证资产的安全。而投入环保这样一类公共物品,其内在的追求社会福利最大化,这和资本内在的追求资本最大程度增值,本身存在潜在着错配。绿色金融实践,其意义在于,一方面要调和两者的矛盾;另一方面,要寻找资本逐利的空间。所谓利用多样性的金融工具来保护环境、保护生物多样性,也正是要寻找两者之间最佳的搭配方法,这正是绿色金融

区别于其他金融形式在未来发展中无法回避的艰难处境。

如果换一种角度思考,绿色金融所代表的正性资本,帮助改善环境质量,目的并不是在试图恢复自然资本这个要素的本来价值吗?不论是从投融资前端改变资源配置让更多的资金流向绿色产业,还是设置负面清单,严格控制污染性投资,这本身就是一个不断对自然资本合理定价的过程。这样一来,绿色金融的难题就转变为自然资本定价的老问题了。这样的绿色金融,除了其本身带动环保产业的火爆,也将陆续与环境损害赔偿、企业环境信息公开、环境公益诉讼制度等进行关联。可以说,绿色金融不仅具备融资工具属性,还能够溢出部分的政策属性,其前景更加多元。

通过调研之前的国内金融活动实践,笔者认为,要推动绿色金融发展,以下几点必须提前操作:

节能环保市场化速度必须加快。由政府出政策、企业拿订单的模式,逐步转变为企业之间技术、商业模式的竞争,目的就是为了让产业在市场上的自由性得到发挥。绿色金融的标准、体系、相关法规建立应提前设置。当前的各项制度法规性空白亟待填补。要不断纠错,保障绿色金融活动放大资金的作用。要强制上市公司环境信息披露,打通环保信息与金融信

息壁垒。通过建立较完备的环境污染信息、治理信息数据库,发现资金收益与项目成果的响应关系。精心培育一批懂政策、技术、金融的复合型人才。要实现绿色金融体系中的协调联动,使环境信号在整个金融体系中传递。例如,保险公司在承保检验时,一定要检验环境风险评估报告;银行放贷时,要把有无购买环境责任保险作为一项重要的因素;企业上市信息披露中,也要对环境风险状况进行披露。这样就可以实现绿色金融的不断联动,发挥出绿色金融体系的整体性作用。

对比国外的绿色金融实践,其共同点都是激发了企业单元在市场上的积极性,保证了资本在流通中的增值,并且保持了资金的流动性。应该说,流动性、安全性、导向性是绿色金融区别于其他金融模式的显著特点。基于此,笔者结合国内实际对未来的绿色金融模式进行以下5种猜想:

模式一,以碳交易为基本模型的泛节能环保权的交易。根据党的十八届五中全会对于用能权、用水权等初始分配的构想,未来将构建包括排污权在内的节能环保权利的一揽子交易平台。规模化的交易将带来规模收益递增,带来交易成本的递减。

模式二,自然资本证券化模式。如果说之前的绿色债券、绿色信贷是资本被动寻找企业,那么自然资本的

证券化,将刺激企业单元主动寻找资本。而绿色金融的活力正在于资本与企业双方的寻找。企业意识到自然资本的货币价值,转而寻求环保技术的变革,寻求资本市场的帮助。当然这其中需要环境会计的介入,企业报表也将由三张表变为四张表,增加一项企业的自然资产负债表。

模式三,构建全产业链投融资模式。节能环保产业本性中有外延性扩展趋势,即与各传统行业的环境治理环节息息相关,并且企业的最终效益须从服务对象处得到。因此,绿色金融的模式应以全产业链为投资中心,即将绿色金融模式从生产端向消费端的全过程延伸,让各阶段的市场参与者参与绿色产品或服务的投资过程,进行收益共享或风险共担。

模式四,实现阶梯化的绿色金融模式。不论绿色债券还是绿色信贷,切忌一次性发放,而应对不同对象实行差异化、周期化投资。建立阶梯信贷体系,力求动态支持环保力度大的企业。

模式五,构建环保利益相关方的股权投资模式。为避免环境治理在决策中的失效,应让利益相关方参与项目的全过程。让环保机构或受污染者以投资者身份进入,让环境利益相关者在决策层发声,使环境考量在决策中的作用最大化。

绿色金融模式的五种猜想

我为改善环境质量献一策

◆李学辉

随着社会经济的迅速发展,农村环境污染和生态破坏日益严重,农村环境状况令人堪忧。笔者认为,建立和推进农村环保自治制度是改善农村环境质量的有效手段之一,它可以成为政府环境监管工作的必要补充。

农村环保自治是农村现实社会发展的需要。一方面,现在农村经济迅速发展。广大农民在充分享受日益丰富的物质需求的同时,农村环境也面临着生态破坏和工业污染的威胁。另一方面,随着机构改革的深入,县、乡两级政府已经形成了“小政府、大社会、大服务”的模式,环保部门的人员较少,而广大农村又是县、乡两级政府环境监管的重点和难点,仅靠现在县、乡两级的环境监管能力,很难全部管理到位。鉴于此,亟须根据农村环保工作特点,创新环境监管机制,让农民自己管理一些农村环保事务。

如今,在我国一些地区,农村环保自治已初现雏形,并对当地环保工作起到了重要作用。比如,湖北省恩施州一些县农村以乡规民约为章程成立起来的松散环保组织,正在通过各种方式和手段,管理当地一些生态环境保护事务,补充了政府监管,缓解了环保机构人员偏少、环保投入不足、环保工作繁重的困难。

如何建立和推进农村环保自治制度?如何使这一制度发挥应有作用?笔者认为,我国各地农村社会经济发展状况不同,农村环保自治制度应根据现行法规和地方特点等建立,并成立农村环保自治组织。

农村环保自治组织应由当地政府



引导、环保部门业务指导,形成自我组织、依法建章、互相约束、共同完善的非法人机构。自治机构可由当地工矿企业法人和农民自愿组成,聘请本地人大代表、政协委员或有声望的人担任自治组织的监督员,充分调动农村社会人员的积极性,加强农村环保工作。

农村环保自治制度的内容可以包括:宣传环境保护法规、政策;监督本地工矿企业的排污情况,并定期向环保部门报告有关情况;管理本地一些生态环保事务,如保护山林、饮用水水源等;召开例会,分析本地环保情况,向政府提出一些工作建议;维护农民环境权益等。

此外,要建立一套严格的农村环保制度考核和奖励机制。激励农民参与环保工作,管理好自己的事情。但考核标准不能过于单一,要根据实际情况确定。奖励资金可由自治组织成员自筹一部分,国家补足一部分。

农村环保自治工作应在乡镇环保部门指导下开展。乡镇环保部门在环境监管的第一线,熟悉农村情况,有较好的群众基础,有农村工作经验,有利于推动农村环保自治工作的开展。

作者单位:湖北省巴东县环保局

有序推进建筑垃圾资源化利用

◆杨明生

垃圾围城是我国很多地区面临的突出问题之一,而其中,建筑垃圾占有很大比重。据统计,当前我国每年建筑垃圾总排放量约为35.5亿吨,占城市垃圾总量的40%,这一数字随着城镇化快速推进还在不断攀升。

目前,各地城市建筑垃圾大部分送往消纳场填埋,少量用于回填,极少部分进行资源化利用,对资源和环境造成了恶劣影响。一是侵占土地。1亿吨建筑垃圾按堆高5米测算,约占地2.5万亩,20亿吨建筑垃圾约占用50万亩土地。二是污染水体、大气和土壤。绝大部分建筑垃圾未经任何处理便被运往郊外,成为扬尘来源。同时,其中的高分子聚合物、有害重金属元素会污染土壤和地下水带来污染。三是严重影响市容和环境卫生。建筑垃圾总量只增不减,而填埋场容量越来越小,城市环境压力越来越大。

建筑垃圾不是垃圾,而是建设行业第二资源。建筑垃圾资源化利用是解决垃圾围城难题的有效措施。建筑垃圾中的部分废弃物经分拣、剔除或粉碎后,大多是可以重新利用的。有研究机构估算,根据现有技术,我国每年产生的建筑固体废物中,若其中50%转化为生态建筑板材,就可以创造价值1万亿元以上,社会效益、生态效益也十分可观。

欧美国家建筑垃圾资源化率在70%以上,日韩达95%以上。而我国建筑垃圾资源化利用率不到5%。我国建筑垃圾资源化利用率不高于9%。究其原因:思想观念有误,对于建筑垃圾再生产品,很多人往往接受程度低或

有抵触情绪;相关政策法规缺失,现行与建筑垃圾处理相关的《城市市容和环境卫生管理条例》、《循环经济促进法》等法规主要关注建筑垃圾造成的环境污染及其对市容带来的影响,几乎未涉及建筑垃圾循环利用问题;政策法规缺乏整体性,没有形成一个完善的体系,无法为深入开展建筑垃圾资源化利用提供政策法规支持和保障;缺乏统一规划,没有专管机构,住建、市政、城管部门及街道居委会的职能都有所涉及。

笔者认为,有序推进建筑垃圾的资源化利用,需要多管齐下。

一要完善法规。禁止填埋可利用的建筑垃圾,规定建筑垃圾必须进行垃圾分类收集和存放。建立规范科学的建筑垃圾减排指标、考核、监测体系,从制度上落实“谁产生、谁负责”的原则。

二要统筹协调。将建筑垃圾管理由过去的清运+填埋的末端处理,扩大到生产、流通、消费、收集和全过程。既涉及物流层面的产生、收集、中转、运输、处置等环节,也涉及管理层面,涉及建设、城管等部门,还涉及运作层面的政府职能部门、房产开发商、建筑施工企业和运输企业等。仅靠社会力量显然是不够的,需要政府加强统筹协调、科学规划、政策引导、监督管理。

三要政策扶持。建筑垃圾本身是没有价值的,只有经过加工处理再利用后才会产生新的价值。在建筑垃圾的回收处理利用过程中,如果相关企业(单位)无利可图,就缺少了积极性,会直接影响利用工作的进行。因此,需要政府从政策上加以引导、扶持,运用价格、财税、金融等多种手段促进建筑垃圾回收利用。

坚持绿色发展 改善环境质量

◆四川省眉山市东坡区环境保护局 陈玉平



征稿启事

为加强对环保重点问题的探讨,本版“局长论坛”栏目将采取主题征文形式。征集题目将提前公布,敬请各地环保局长、副局长密切关注并积极投稿。

本期征集题目:
1. 紧紧围绕以改善环境质量为核心,地方有哪些创新举措?
2. 怎样推进地方党委政府切实履行环保责任?

2016年是修订后的环保法实施的第二年,是“十三五”规划实施的开局之年。在新的起点上,四川省眉山市东坡区认真贯彻党的十八大及十八届三中、四中、五中全会精神,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,坚持以改善全区环境质量为核心,以治污减排、生态保护为重点,创新举措、主动作为、敢于担当,开创环保工作新局面。

坚持绿色发展,建立环境保护考核机制。东坡区委、区政府将环境保护、资源节约、绿色发展列入全区“十三五”规划重要内容,全区上下牢固树立绿水青山就是金山银山的理念。将年度环境保护目标任务及责任分解到区级各部门、乡镇(街道)、园区,并签订环境保护目标管理责任书,实行半年督查、年终考核。将环保工作实绩列为各级领导班子和主要领导干部政绩考核的主要内容,并作为干部选拔任用的重要依据。对不认真履职、未完成年度环保目标任务或发生重大环境污染事故的,将对相关领导和责任人严格问责。对保护和改善环境有显著成绩的单位和个人,由区政府给予奖励。

严把人口关,防止新污染源产生。坚持在发展中保护,在保护中发展理念,大力鼓励和快速审批科技含量高的绿色项目。严格控制高能耗、高水耗、重污染项目入驻东坡区。严禁审批“十五小”、“新五小”项目,防止新污染源产生。

加强污染防治,改善环境质量。贯彻落实《大气污染防治法》、“大气十条”和“水十条”。大力开展工业废气治理,扎实推进重点区域燃煤锅炉淘汰。积极探索和实施秸秆禁烧和综合利用新模式,实现全区“不见烟雾、不见火光、不见黑斑”三大目标。积极抓好建筑工地和交通道路的扬尘监控,取缔黄标车,改善全区空气质量。加大涉水排污企业治理力度,监督涉磷企业稳定达标排放。加强重金属污染防治,严格危险废物管理。指导督促全区排污企业开展清洁生产工艺改造,促进绿色发展、循环发展、低碳发展。

强化生态保护,推进生态区建设。加大思蒙河、醴泉河流域综合整治力度,流域水质进一步得到改善。加强对全区农村集镇5个集中式饮用水水源地的保护,保障周边群众饮用水安

全。科学划定畜禽养殖区和禁养区,实施全域限养,规模养殖场治理达标率95%以上。积极开展农村面源污染治理,完成6个乡镇环境连片整治。扎实推进农村集镇生活污水处理,完成7个乡镇污水处理站建设。

严格执法,打击环境违法行为。深入贯彻环保法,加大对重点流域、重点区域、重点排污企业的巡查监管力度。实行按日计罚、拘留、查封扣押等举措,严厉打击环境违法行为,做到“零容忍”。坚决取缔无证违法生产“黑工厂”,发现一个,打掉一个,决不手软。认真查处环境投诉,确保调处率100%,满意率95%以上。

普及环境宣传教育,提高全民环保意识。充分利用今日东坡、东坡新闻、东坡之声等地方主流媒体,大力宣传环保法律法规和环保知识。落实环境教育进党校,将环境教育纳入干部培训内容。召开不同层次的环境培训会、座谈会、研讨会。深入开展环保法律法规及绿色生活知识进机关、进企业、进乡村、进社区、进学校活动,构建全区上下关心环保、支持环保、参与环保的良好氛围。

“我为改善环境质量献一策”征文启事

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大有作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态环境保护的根本目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量、补齐环保短板,需要凝心聚力、开拓前行、共同作为,需要问需于民、问政于民、问计于民。为此,本报特开展“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及深化污染治理、强

化预防措施、严格执法监管、推进改革创新等方面,可以是具体的案例实践,也可以是可操作性强的对策建议。欢迎广大读者积极投稿至 gshjzlw@163.com。
征文要求:见解独到,富有新意,言之有物,文字简练,篇幅原则上控制在1000字以内。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和联系电话等联系方式。
奖励方式:活动结束后本报将对刊登稿件进行评选,设一等奖三名、二等奖五名、三等奖十名,并颁发奖品和证书。
征文时间:即日起至9月30日
本报编辑部
2016年2月3日