

业界评说

◆李国军 金增鑫

推进环境监理需补几块短板?

环境保护部日前发文终止建设项目环境监理试点工作。在当前环保审批制度改革深入推进之时,建设项目环境监理将如何推进成为业界的关注热点。

开展建设项目环境监理,是为了加强办理环评手续后到正式投入生产或使用期间的环境管理而设立的制度。从一开始就将其作为建设项目建设全过程管理的重要手段,通过强化事中的管控,提升环评的有效性和完善性。自2002年在国家重点建设项目中拉开工程环境监理试点的帷幕后,环境保护部先后组织两批省级试点,许多地区在建设项目环境监理方面开展了富有成效的探索工作。特别是辽宁、江苏等省出台管理办法,完善配套标准,有的地区甚至将建设项目环境监理纳入到地方相关法规,对探索和推动环境监理发展起到了示范引领作用。

笔者认为,当前,在原有试点政策停止,新的政策措施尚未出台之际,应对环境监理试点工作梳理和总结。特别是针对以下几个在试点工作中发现的问题,应加强认识和分析。

一是法律法规依据不完善。政府部门履行职能,是权责法定、法无授权不可为。现行环境保护法律法规,无论是新修订的《环境保护法》,还是《环境影响评价法》,甚至更早的《建设项目环境保护管理条例》,对建设项目环境监理都没有明确的规定,这让环保部门推动环境监理工作开展缺少足够的法律支撑。去年底出台的《建设项目环境监理事中事后监督管理办法(试行)》,也只是将“施工期环境监理

开展情况”作为事中监督管理的一项具体内容,对开展环境监理的法律支撑效力不够。

笔者认为,要深入推进环境监理,就必须从国家层面制定建设项目环境监理管理办法或实施细则。要对政府、企业和市场的关系进行定位,对监管部门、建设单位和环境监理单位的职责进行明确,对环境监理制度的具体实施进行细化。统一环境监理的基本要求、内容范围、项目类型、机构设施、制度方法、工作程序等,为建设单位开展环境监理、主管部门检查环境监理工作提供量化依据,确保制度的规范性和可操作性。

二是建设单位主体责任落实不够。环境监理落实好不好,建设单位非常关键。但是当前,建设单位对开展环境监理的积极性和重视程度都不高,认为自己花钱给自己“找事”划不来。甚至有的建设单位为了节省经费,不顾质量恶意压低环境监理费用,这些势必造成环境监理市场竞争的恶性循环。如果不改变建设单位重经济效益轻环保投入的观念,环境监理就会流于形式,成为摆设。

因此,笔者认为,落实建设单位环境监理的主体责任,仅仅从法律层面明确是不够的,还要从具体操作层面增强对建设单位的约束力,做到权责相统一、处罚与责任相适应。要通过深入的舆论宣传强化建设单位环境意识和主体意识,通过日常监管、严格惩处等有效手段推动建设单位落实环境监理制度。要

加强建设单位清查,强化事中监督检查,建设环境监理监管平台,对合同、方案、月报、季报以及各项专报进行汇总,随时掌握建设项目进度及环境监理开展情况。要把对环境监理情况的检查,纳入企业环境信用评价,对存在违法行为或落实不力的,严厉处罚并予以曝光。

三是技术规范体系配套不足。建设项目环境监理是指环境监理单位受建设单位委托,依据有关环境法律法规、建设项目环评及其批复文件、环境监理合同等,对建设项目实施专业化的环境保护咨询和技术服务,协助和指导建设单位全面落实建设项目各项环保措施。当前,一些地方只有施工期环境监理技术导则,实施方案编写大纲等地方规范,而环境监理的技术标准、验收指标及收费标准等仍需完善配套。只有这样,才能为环境监理市场的有序运转创造条件。

比如,环境监理收费迄今为止还没有统一标准,这也造成招、投标过程中,建设单位为了节省经费无限压低环境监理费用,环境监理单位为了中标一味降价等不正常的市场行为,影响了环境监理事业的健康发展。现有的收费方式中,不论是按照环评报告所列环境监理费用收费,还是采用成本核算法收费,虽各有特色但也存在一些问题。因此,应兼顾项目的行业特点、污染程度、周围敏感点分布以及服务期限、工作量等,制定环境监理收费标准。收费标准以估算投资额为基础,根据不同监理阶段确立收费标准并合理区分档

次;根据行业和开展难度设立行业系数,根据服务期限、敏感程度和污染程度设立调整系数,以此对基准价格进行调整,确保收费既合法合理又具有一定弹性。

四是环境监理市场尚需进一步规范。当前,要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,解决政府职能“错位”、“越位”和“缺位”现象,提升市场的效率。另一方面,强化规范市场秩序,开展环境监理企业信用评价,建立完善环保监管、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系,严厉惩处环境监理企业违法行为,维护和健全环境监理市场的秩序。

加强对环境监理市场的规范,要求环保部门更好地发挥服务职能,为市场的良性运转提供保障。建立环境监理项目清单。根据环境监理的范围,明确实行环境监理的项目类型,对必须开展环境监理的项目类型进行细化,形成具体的目录清单并对社会公开。建立环境监理企业名录库。在省级区域内,按照环境监理企业自主申报原则,建立企业名录库,对环境监理机构的基本信息、信用评价以及违法行为等进行集中公开,为建设单位遴选环境监理机构提供清单和依据。建立环境监理企业黑名单制度。鼓励行业协会建立黑名单制度,将技术服务能力弱、综合信用差的环境监理机构列入黑名单,定期向社会公布。

热评

解决历史遗留问题需当机立断

有限公司安徽芜湖石油分公司于1952年在长江沿岸建设油轮码头一处,主要用于成品油装卸作业,年吞吐量约30万吨。这一码头在安徽省芜湖市二水厂饮用水水源一级保护区范围内,位于取水口上游约200米处。从两个建设项目建设的时间来看,芜湖市二水厂建于1973年,中国石化销售有限公司安徽芜湖石油分公司油轮码头建于1952年,码头建设在先,芜湖市二水厂后建。仅从道理上说,如果要求建设在先的安徽芜湖石油分公司油轮码头拆除,安徽芜湖石油分公司肯定感到亏。从法律上说,《环境保护法(试行)》出台于1979年,《环境影响评价法》2003年9月1日起才施行,相应的环保法律出台较

晚,难以依此予以规范。但笔者认为,城市水厂项目属于民生项目,保民生一定要放在首位。且安徽省芜湖市人民政府设立的饮用水水源一级保护区为取水口上游500米,下游200米,芜湖石油分公司建设油轮码头在芜湖市二水厂饮用水水源一级保护区范围内,位于取水口上游约200米处,明显违反了芜湖市人民政府的有关规定。芜湖市人民政府出台的《芜湖市城市饮用水水源保护区污染防治管理办法》第七条明确规定,在一、二级保护区内禁止下列行为:向水体排放油类、酸液、碱液或者剧毒废液的;在水体清洗装贮过油类或者有毒污染物的车辆和容器的;向水体排放船舶的残油、废油、船舶垃圾的;装载

运输油类或有毒货物未采取防止溢流和渗漏的措施的。第八条规定,一、二级保护区分别禁止下列行为:一级保护区内禁止向水体排放污水;禁止新建、扩建与供水设施和供水无关的建设项目;已设置的排污口,由县级以上人民政府按照国务院规定的权责令限期拆除或者限期治理。二级保护区内禁止新建、扩建向水体排放污染物的建设项目;改建项目必须削减污染物排放量。禁止设立装卸垃圾、油类及其他有毒有害物质的码头。

因此,环境保护部决定对芜湖市二水厂饮用水水源环境违法问题挂牌督办,责令拆除或者关闭芜湖市二水厂饮用水水源保护区内历史遗留的违法建设项目,并做好后续工作,保障饮用水水源水质安全,是非常及时,完全正确的。

笔者建议,对于类似的问题,一定要依据现行的环境法律法规进行处理。各级政府要吸取教训,提高环境保护意识,政府在进行相关规划时,要开展规划环境影响评价或事先征求环保部门意见。

获得感从蓝天白云说起

门在蓝天指挥部统一指导下严格督导。县区环保工作一周一排名,排在前面通报表扬,排在最后,县区主要领导人要在电视上作说明。上至书记市长下至普通群众,蓝天工程凝聚了全社会的合力。众人拾柴火焰高,大家的目标聚焦到了一起,就是要清新的空气、清洁的河水。说白了老百姓的

获得感就是河里的水是否清了、头顶是否有蓝天白云,蓝天碧水在经过轮回后是否又回到了最初的模样。当然,环保在路上,环境治理还有很长的路要走,从一些国外的治理经验看,环境质量改善需要一个较长的过程。在这中间会有难点、有波折,也会有新污染、新问题。但在改善环境

我为改善环境质量献一策

综合进行环境影响后评价

◆王桂森

新修订的环保法、《大气污染防治法》以及国务院“大气十条”、“水十条”都把改善环境质量作为核心目标,改善环境质量任重道远,需要有一系列环境法律制度来体现改善环境质量永远在路上的新理念、新要求。笔者认为,可以推出更广泛意义上的环境影响后评价制度来弥补目前环评制度中的不足。

《建设项目环境影响后评价管理办法(试行)》(部令第37号),明确了环境影响后评价的概念、范围、主管部门等内容。但笔者认为,这一规章仍然局限于编制环境影响报告书的建设项目在通过环境保护设施竣工验收且稳定运行一定时期后,对其实际产生的环境影响以及污染防治、生态保护和风险防范措施的有效性进行跟踪监测和验证评价,并提出补救方案或者改进措施。只是对环境后评价制度和“三同时”制度的进一步改善,对总量控制制度和达标排放制度的进一步补充。对全面衡量排污者执行环境保护法律法规制度,缺少必要的措施和手段,有必要对排污者执行环保法律制度情况实行定期的全面体检。

在实际工作中,企业实际排污情况与环评文件不相符的情况屡见不鲜。例如,有的煤矿环评要求矿井全部回用水泵排放,而实际不排放矿井水就会淹没采掘工作面,影响生产安全。电石企业环评要求电石炉气净化处理回收,但由于高温高压和易燃易爆,始终达不到回收效果,直排和“点天灯”现象经常存在。造成此类批建不符问题的主要责任在排污企业,但环境监管部门也存在审批不严的问题,环评机构同样存在现场调查不细致认真、设计与运行差距大的问题。

如何同时对环境监管部门、被监管对象、第三方连带责任方(环评机构等)实行全方位监管,还缺乏一项此类的环境法律制度。现行的环境管理体制中,



企业在通过竣工环保设施验收后,只有核发排污许可证、开展环境风险评估、编制突发环境事件应急预案等管理措施。这些只侧重于某一项的环境法律制度,缺乏系统性、全面性。笔者认为,可以把更广泛意义上的环境影响后评价作为对排污者执行环保法律制度情况进行全面定期体检的制度。这样的环境影响后评价制度不同于以前的环境影响后评价,可以说是基于政策制定与执行、环境监管效果、企业环境行为等的综合评价,是更广泛意义上的环境影响后评价,既可检查企业执行环评制度、“三同时”制度、达标排放制度、总量控制制度等落实情况,又能监督环境监测制度、区域流域联防联控制度、生态红线保护制度、生态保护补偿制度等执行情况。既监督企业执行环保法律制度情况,又可以通过第三方对环境保护主管部门、环境监察机构、环境监测站等机构及其工作人员监管质量水平进行全面细致的考察评价,还能对环评机构、污染防治设施维护、运营机构和社会环境监测机构等第三方机构的服务质量和服务水平进行全面的检验,形成政府、企业、社会共同治理环境污染的新格局。

这样的环境影响后评价应分为初期(5年后)、中期(10年后)、远期(20年后)3个阶段。环境保护部门应编制更完善的环境影响后评价技术导则,用以规范后评价的质量与水平。
作者单位:山西省昔阳县环境保护局

发挥环保作用促进供给侧改革

◆杜慧玲

5月9日,人民日报刊登的对权威人士的经济访谈引起广泛热议。文章再一次强调了我国实行供给侧结构性改革的坚强决心。笔者认为,在供给侧改革的关键时期,要充分发挥环保的促进作用。

我国国内生产总值增长率近年来出现了逐年下降的情况,钢铁、水泥等行业出现生产过剩的现象。供需失衡亟待改革。表面上看是需求不足,但如果刺激需求可能会进一步加剧这些行业产能过剩。因此,实质上是经济发展方式不可持续,是供给侧的问题。多年来粗放型经济发展模式使得可耗竭资源的边际开采成本不断上升,资源配置效率低下,环境容量不足甚至超出上限。由此可见,供给侧改革中产业结构的调整与环境资源的供给及质量之间互相影响,互相制约,存在必然的联系。

修订后的环保法的实施,大气、水、土壤等污染防治行动计划的推出,特别是未来环境税的出台对于供给侧结构性改革是否具有促进作用?答案是肯定的。一方面,环境政策的推出可促进产业结构的调整,推进供给侧结构性改革进程,缓解经济增长与生态环境之间的矛盾。比如,“大气十条”提出,到2017年,全国地级及以上城市可吸入颗粒物

浓度比2012年下降10%以上,优良天数逐年提高。到2017年,除必要保留的以外,地级及以上城市建成区基本淘汰每小时10蒸吨及以下的燃煤锅炉,禁止新建每小时20蒸吨以下的燃煤锅炉;其他地区原则上不再新建每小时10蒸吨以下的燃煤锅炉。在这些指标和措施的压力下,政府自然不能通过刺激需求化解数以10亿吨计的煤炭产能过剩,必然要通过供给侧结构性改革来解决产能过剩问题。引进人才,投入资金,突破关键技术,补足短板,大规模发展风能、电能等污染较轻的新能源。同时,环境保护政策的实施,有助于生产要素从产能过剩的行业退出,向低污染高科技行业流动。

另一方面,环境税的出台有助于发挥政府在供给侧结构性改革中的政策引导作用,影响微观经济体的行为。雾霾、黑臭水体等是我国长期以来经济快速增长的产物,根据英国新古典经济学家庇古的理论,环境税的征收可以使企业生产过程中环境污染物排放所产生的外部性社会成本内部化,以实现帕累托最优。比如,碳税的征收,使冶炼、水泥等高耗能行业成本增加,进而促使其减小生产规模,释放出的资本和劳动力等要素资源被转移到了清洁产业,有助于构建清洁低碳的现代产业体系,从而实现生产要素的优化配置,促进发展方式转型,推进供给侧结构性改革。

◆薛晓康

这几天,朋友圈里蓝天白云占据了重要话题,晴朗的天空一碧万顷,空中不时有飞机掠过。初夏的气温舒适宜人,绿化带中白的、红的、黄的月季花争相吐蕊,街道上不时有喷雾车驶过,一缕清爽迎面袭来。这就应该是获得感。改革要让群众有获得感,获得感就是最朴实的感受,天蓝了,水绿了,环境质量改善了。

蓝天的背后是当地政府的日夜付出和风雨兼程。比如在河南省安阳市,这些日子里,蓝天工程指挥部开启了“白加黑”“五加二”模式,政府各部

环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 郑晓萌
电话:010-67130977

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室
邮编:100062
银行电汇至:
开户行:北京银行广渠门支行
开户名:中国环境报社
账号:01090514000120111006865
备注:征订表复印有效

订购单位		经办人	
详细地址		邮 编	
联系电话		订购单位盖章	
订购套数:共 套	单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)		
总计金额(大写):			