

『三同时』要落实建设单位主体责任

◆罗岳平 李建利

“三同时”制度按照“预防为主”的原则,提前设计、建设各种基础设施,避免了返工或弥补性施工。这既节约了投入,也防止了新的建设项目带病投入运行,有效降低了事故损失,是提高建设项目安全性、卫生性、环境友好程度等的重要法律制度。

“三同时”制度是重要的事前保障措施,有利于从源头控制各种风险和事故隐患,对规范建设项目管理发挥了重要作用。我国在安全生产、职业卫生、环境保护、消防安全、水土保持、节水管理、防雷、地质灾害预防设计、防洪排水等多个领域都依法建立了“三同时”制度。但在实际工作中,经常出现执行力不高、基础支撑薄弱、主体责任界定不清、事中事后监管不到位等问题,以及一些建设方反映的验收效率低、经济负担加重等情况。为此,多个部门正在按国务院的部署开展行政许可事项改革,规范“三同时”制度。

环境保护部日前印发《“十三五”环境影响评价改革实施方案》(以下简称“方案”),也对“三同时”提出明确要求。内容包括:落实建设单位的主体责任;取消环保竣工验收行政许可;建立环评、“三同时”和排污许可衔接的管理机制;将企业落实“三同时”作为申领排污许可证的前提,强化建设单位“三同时”信息公开制度等。

根据“方案”,建设项目在投入生产或者使用前,建设单位应当依据环评审批意见,委托第三方机构编制建设项目环境保护设施竣工验收报告,向社会公开并向环保部门备案。而属地环保部门要按随机抽查制度要求,对“三同时”执行情况开展现场核查,对发现的环境违法行为依法处罚。

笔者认为,这样既厘清了主体责任与监督责任,又进一步减轻了企业负担,提高了工作效率,促进了万众创业。

落实建设单位“三同时”主体责任

笔者认为,“方案”的一大亮点,就是对“三同时”制度的事权进行了科学划定。特别是强调了企业必须履行“三同时”的法定义务,实施“三同时”的主体责任是建设单位。

具体来说,建设单位必须围绕排污许可指标选择污染治理工艺,完成设计后组织施工建设,竣工后评价其治理效果并在生命周期内一直维持治理能力,实现始终环境友好的目标。由此可见,“三同时”要求建设单位要按照环保要求,不受干扰地建设好、运行好污染治理设施,担负起主体责任;而环保部门要不定期抽查污染治理效果,处罚超标排放行为,担负起监督责任。也就是说,主体责任和监督责任是并行的两条工作主线,不应出现交叉情况。

而目前的环保“三同时”制度,往往是主体责任和监督责任交织在一起。先是建设单位主导工程设计和建设,然后交给地方环保部门完成竣工验收,再把运维责任交回企业。而如果环保部门在后期的监督管理有缺位,就可能造成污染治理设施虽建成却不能发挥预期作用的现象。

改革前,由地方环保部门直接组织“三同时”竣工验收,并向建设单位收取费用。而这不仅在制度设计层面上留下了权钱交易的隐患,在法理上也是不允许的。此外,对于建设单位来说,治理工程从开始设计到最后稳定达标运行是一套完整的工作流程,环环相扣。监管部门在某个环节的介入,在一定程度上会打乱建设单位的总体安排。通过改革,建设单位负有执行好“三同时”的全部主体责任。特别是竣工验收的主体责任回归给建设单位,建设单位要选择有资格单位或第三方机构完成竣工验收,并形成书面报告备案。

强化环保部门“三同时”监督责任

“三同时”一旦竣工并投入生产或使用,当地环保部门的监督责任就要立即到位。笔者认为,要分两阶段实施事中事后的监管。

第一阶段,检查建设单位的“三同时”竣工验收情况。对竣工验收报告,要按照不少于总数10%或更高的比例进行随机抽查。可结合其他环保许可事项如排污许可,对竣工验收报告进行审查。抽查或审查以书面方式为主。如果对竣工验收报告的实质内容存在疑问,应派两名以上工作人员到现场进行核查,当场提出核查意见,并如实记录在案。

第二阶段,长期的监察执法或监督性监测。督促企业继续完善污染治理基础工作,并适当开展技术改

造,进一步提高污染治理能力。以现场检查、监督性监测等为抓手,严厉打击环境违法行为。开展各种形式的专项行动,整治突出问题。此外,关注中型、小微企业,防止这些企业出现污染治理工作无人管、不会管的情况。

要确保竣工验收质量

将环保“三同时”竣工验收主体责任交还给建设单位必须确保验收工作质量。项目建设单位思想上不能松懈,工程质量、工艺效果不能下滑。同时,如果受委托单位责任心不强,受利益驱动,可能会使其验收把关不严,把隐患带到以后的日常运行中。

笔者认为,市场经济需要秩序,应立规矩在先,通过结果的严惩倒逼源头的严控。只有让不严格执行环保“三同时”制度者和验收造假者付出沉重代价,才能让其他生产经营生产者产生敬畏之心,做到违法必究、执法必严。

笔者认为,由项目建设单位自主组织环保“三同时”竣工验收,本质上是一个购买环境服务的问题。由于污染治理的专业技术性较强,建设单位可能委托其他环保公司来完成治理工程施工任务。是否达到预期要求,需要再次购买验收服务予以评判。环保“三同时”竣工验收与行政许可可脱钩后,环保部门直属的环境监测机构也可提供监测服务,承接由建设单位自主开展的竣工验收业务,且其结果只对对企业负责,两者之间是一种合同关系。但无论由谁来开展环保“三同时”竣工验收,都要适当精简工作内容,特别是剥离由建设单位自主决策的事项,以及依法由其他部门负责的事项。此外,建设单位要加大“三同时”信息公开力度,全方位接受社会监督。

总之,“三同时”作为科学的制度设计,应得到切实执行。按以前的竣工验收模式,环保部门过于重视事前监督,对事中事后关注不多。实行改革后,各方的关系被理顺。环保部门不再代替企业履责,而是集中精力加强对过程和结果的监管,采取明察暗访、严格执法、诚信体系建设等非审批手段,继续推进企业落实“三同时”制度。

作者单位:湖南省环境监测中心站

开展战略环评 引领绿色发展

刘伟京 王静 陈华

今年7月,环境保护部印发《“十三五”环境影响评价改革实施方案》,强调推动战略环评落地,明确战略环评重在协调区域或跨区域发展环境问题,划定红线,为“多规合一”和规划环评提供基础。

战略环评是促进生态文明建设的重要手段。建设生态文明必须在宏观决策层面进行战略部署,优化生产力布局和国土空间开发,从源头预防环境污染和生态退化。开展战略环评,重点是从战略层面、运用科学手段确定区域生态环境保护的基本要求,提出经济社会发展绿色化发展的对策建议,提升环境保护参与综合决策的能力和地位。

战略环评应该围绕区域环境质量改善开展系统性研究,对重点问题、重要措施、重大工程进行科学论证,为环境管理决策提供科学依据。

战略环评要结合经济社会发展研究生态环境问题,重点提出控制产业和人口规模、调整产业结构、优化空间布局等经济建设领域的对策建议,从根本上缓解生态压力,改善环境质量。

战略环评应该成为各级党委政府履行环境保护职责、落实区域经济社会绿色化发展的重要抓手。

“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,本报从今年2月起启动“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界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、强化预防治理、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 gshjzl-zw@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、二、三等奖三名,二等奖五名,三等奖十名,并颁发奖品和证书。

征文截止时间:2016年9月30日

本报编辑部

1 推动战略环评,充分发挥环境保护的先导作用

环境保护滞后于经济社会发展,不仅表现在生态环境质量已经成为全面小康的短板,而且表现在环境保护工作机制上的滞后效应。长期以来,经济建设占据主导地位,环境保护主要服务于开发建设活动。即便站在环保阵地最前沿的规划环评,也是在开发建设方案“大局已定”甚至“生米做成熟饭”之后的跟进。弱势地位加上滞后效应,使环保部门只能适度提出调整意见,难以对不生态、不环保的规划方案做出否决性结论。同时,由于区域生态环境保护基础研究不系统、不深入,不能做到超前定位保护的边界条件。

当前,中央提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,我国进入注重绿色发展的新的历史时期。在此背景下,强化生态环境保护的战略引领作用尤为重要。而推动战略环评,有利于充分发挥环境保护的先导作用和前置效应。

2 推动战略环评,需要健全理论体系和技术方法

战略环评需要建立专门的理论体系和技术方法,战略环评结论应该充分发挥前置效应,成为制定区域发展战略的重要参考。从这个意义上讲,开展战略环评应注重以下几个方面:

要加强理论指导与应用。绿色发展是对原有发展模式的重大变革,推动绿色发展将对思想认识、工作方式等各层面的巨大阻力。战略环评要发挥绿色发展的引领作用,不仅需要明确提出观点,而且需要以科学理论为重要支撑。可持续发展理论、环境资源承载力理论、环境价值论、复合生态系统理论、区域空间结构理论等都应作为开展战略环评的重要理论依据。

要研究环境资源承载力。绿色发展是绿色化的发展,核心是发展,绿色是关键。要正确选择发展方式,准确把握开发尺度,处理好有限环境资源供给与无限经济增长追求之间的矛盾。做到开发适度,需要客观认识和分析区域环境资源承载力。《环境保护法》规定,省级以上人民政府应当建立环境资源承载力监测预警机制。战略环评要为绿色发展出谋划策,应该把分析研究区域环境资源承载力作为重要研究内容。区域环境资源承载力是一个复杂命

题,可以本着先易后难的原则逐步深入,先模糊、后准确,先定性、后定量。要协同分析区域经济社会发展与生态环境质量演变规律。实现区域经济社会绿色发展,必须有效解决发展过程中已经形成的生态环境问题。尤其是东部经济发达地区,产业和人口高度集聚,很多地方资源消耗、污染排放已经超出环境资源承载力,在后续发展中需要重点做好“减法”。近十年来,通过加强环境治理、完善环保基础设施,我国主要污染物减排工作取得明显成效。但产业结构调整、空间布局优化等削减负荷的根本性措施,都需要从战略层面部署和推进。工业化、城镇化发展阶段特有的环境问题也需要进行战略性应对。战略环评应该结合区域经济社会发展、自然环境禀赋,分析生态环境问题的历史成因和演变过程,遵循经济社会发展规律,提出在发展中解决发展问题的对策措施。

要加强生态环境保护措施的论证。以改善环境质量为核心”是环境管理工作思路的重大变革。改善环境质量需要系统控制、科学管理、精准治理。战略环评应该围绕区域环境质量改善开展系统性研究,对重点问题、重要措

施、重大工程进行科学论证,为环境管理决策提供科学依据。例如,江苏率先实施重要生态功能区“红线”管控,对江苏有限的生态资源发挥了重要的保护作用。但同时,也存在着部分地区划定时目的不纯、划定后频繁调整等现象,“红线”没有受到应有的尊重和敬畏。战略环评应该从维护区域生态安全的角度,充分论证重要生态功能区保护的必要性、合理性,减少划定的随意性。

要从战略层面提出经济建设与环境保护协调发展的对策。战略环评应该突出战略眼光、战略思维,重点围绕区域协调发展提出战略性目标和对策措施。区域生态环境的客观性决定了实施保护的一贯性,战略环评应该提出需要战略性坚持的保护理念、观点、原则和对策。很多环境问题的解决具有长期性,战略环评应该重点研究需要在较长时间跨度上实施的对策措施,明确方向、目标和实施路径。要结合经济社会发展研究生态环境问题,重点提出控制产业和人口规模、调整产业结构、优化空间布局等经济建设领域的对策建议,从根本上缓解生态压力,改善环境质量。

3 战略环评需要党委政府主导,相关部门协作,注重成果应用

《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》规定,地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责,党委和政府主要领导成员承担主要责任,其他有关领导成员在职责范围内承担相应责任。《环境保护法》规定,地方各级人民政府对本地区环境质量负责,并且有责任使环境质量达到国家标准

要求。战略环评应该成为各级党委政府履行环境保护职责、落实区域经济社会发展绿色化发展的重要抓手。因此,建议以行政辖区为单元,由地方党委政府主导开展战略环评,相关部门共同参与。

战略环评没有法定约束力,评价成果主要发挥导向和参考作用。战略环评

评价研究过程中,应该建立会商机制,一方面,宣传贯彻生态环境保护的理念、政策、法规、标准等;另一方面,广泛听取各方面、各领域的意见,统一思想认识,在取得共识的基础上形成评价成果,加强宣传引导,强化成果的实际效用。

作者单位:江苏省生态环境评估中心

精准施策 改善大气环境质量

◆山东省德州市齐河县环境保护局 石文河



为了让人民群众享受更多的蓝天白云、繁星闪烁,山东省德州市齐河县牢固树立绿水青山就是金山银山的环保理念,以改善环境惠民生、服务群众和谐为抓手,扎实做好大气污染防治综合治理。

加强领导,健全机制。今年1月县政府组织召开了全县环境保护工作会议,及时制订印发了《齐河县大气污染防治攻坚战实施方案》和《关于加强大气污染防治工作的意见》,成立了治污降霾指挥部。县政府与县环保局、县住建局等37个相关单位签订了《2016年环境保护目标责任书》,立下了环保“军令状”。及时调整了大气污染防治行动领导小组,从县环保局、县住建局等单位抽调业务骨干实行联合办公、集中监管。在全市率先成立了16个乡镇(街道)环保办,明确目标,细化职责,按照属地化管理,扎实做好辖区内各项环保工作。

强化措施,综合治理。齐河县深入实施“蓝天行动计划”,多措并举,着力做好“压煤、抑尘、控车、挖潜、增绿”文章。加强燃煤锅炉综合整治,县政府制定印发了《齐河县燃煤锅炉综合整治实施方案》,积极推进燃煤锅炉的升级改造、关停取缔和清洁能源替代工作。加强扬尘综合治理,县大气办制定印发了《关于商混企业、砂石料场、建筑工地扬尘综合治理工作实施意见》,细化职责,量化目

标。加强挥发性有机物治理和化工异味治理,编制了重点行业挥发性有机物(VOCs)综合整治方案,明确石化、有机化工、表面涂装、包装印刷等重点行业VOCs治理任务。加强机动车污染防治,全面完成了黄标车淘汰治理任务。抓好车用燃油监管,确保车用汽柴油全部达到国V标准。加强秸秆、垃圾禁烧,制定了《关于全面加强秸秆、垃圾禁烧工作的实施意见》,落实乡镇(街道)属地管理原则,建立乡镇(办事处)、管区、村3级监管网格,逐级签订目标责任书,实行镇干部包管区、管区干部包村、村干部包地块等方式,压力层层传递,责任层层落实。加强城乡绿化构建生态屏障,深入实施“城乡绿荫行动计划”。

强化宣传,营造氛围。通过《齐河报》、县电视台开设“向环境污染宣战”环保专栏,各部门、企业、乡镇分管负责人在县电视台轮流向全县社会公众作出公开承诺,增强大气污染防治工作的透明度和认知度。组织开展了大气宣传集中活动,全县悬挂宣传标语100余条,向公众散发宣传明白纸5000余份,设置宣传展板20余块,《齐河报》专栏刊登大气污染防治稿件50余件,县电视台专题现场采访部门、企业负责人共30余人,形成良好的舆论宣传氛围,增强了保护环境人人有责的自觉意识。

强化督导,严格考核。制定了《齐河县2016年环境保护工作立项督查要点》,县大气办加大督导考核力度,建立“两办及治污办督查考核、部门监管督导、乡镇具体落实”的长效机制。县环保局、县住建局等部门组成联合督导组对全县大气污染防治工作进行不定期巡查督导。乡镇按照属地管理的原则,抽调专人盯靠一线,倒排工期,加快进度,按照时间节点,全力以赴地完成大气污染防治任务。同时,齐河县强化环保部门对大气污染防治工作的监管责任和企业的主体责任,实行每周汇总,每月通报排名,对连续两次排名末位的单位,将在全县新闻媒体进行公开曝光,并通报批评。在县电视台对治理措施不到位、进展缓慢的企业进行了公开曝光,及时下达了停产治理通知,并严厉惩处负责人。

本栏目由
聚光科技
特约刊登

维护新闻传播公信力
严防虚假新闻报道
虚假失实报道举报电话
010-67112039