

我国环境监理问题分析与发展策略探讨

陈凤先 孔令辉 蔡梅* 卓俊玲

(环境保护部环境工程评估中心,北京 100012)

摘要:通过对环境监理与工程监理在产生背景、主体单位、工作目的、工作依据、工作范围、工作内容、工作方法、组织协调、人员要求和人员及机构管理等方面异同比较分析,指出了环境监理在实践中存在问题。并立足于两者的异同,分析比较了目前环境监理采取的包容式、独立式和结合式三种模式,阐明独立式环境监理模式值得推崇。同时对我国环境监理发展方向提出强化环境监理的法律地位,推进环境监理人员培训和机构资质管理工作,探索行业化环境监理发展的建议。

关键词:环境监理;工程监理;异同分析;环境监理模式

中图分类号: X328 文献标识码: C 文章编号: 1006-2009(2013)03-0009-04

The Study of Characteristics and Development Policy of Environmental Supervision in China

CHEN Feng-xian, KONG Ling-hui, CAI Mei, Zhuo Jun-ling

(Appraisal Center for Environment & Engineering, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100012, China)

Abstract: In this paper, the differences and similarities of environmental supervision and project supervision were analyzed in respects of background, main unit, work objectives, work scope, work content, working methods, organization and coordination, personnel requirements and personnel and institutional management and so on. The problems in practice were put forward. Based on the differences, the three existing modes of environmental supervision that were inclusive mode, detached mode and combined mode, were compared, and detached mode was given for recommendation. Strengthening relevant laws and regulations as soon as possible, actualizing national environmental supervisor training and unified management of environment supervisory agencies and exploring industrial environmental supervision are important measures to develop environmental supervision.

Key words: Environmental supervision, Project supervision; Differences and similarities analyzing; Environmental supervision mode

为落实科学发展观,构建资源节约型、环境友好型社会,我国环境保护工作已向深入开展,与之相关的环境监理工作也正处于蓬勃发展的时期。环境监理与环境影响评价、环保竣工验收作为我国环境管理的三种重要手段,对促进“三同时”制度的实施具有十分重要的作用。但是,我国环境监理工作起步较晚,在实际发展中还存在诸多问题^[1-3]。相比之下,工程监理起步早,已经形成了较为成熟、规范的操作体系和实施模式,且工程监理与环境监理具有一定的相似性^[4-5]。因此,从工程监理与环境监理的异同分析入手,对我国环境监

理发展现状进行探讨。

1 工程监理与环境监理的异同分析

对工程监理和环境监理的产生背景、主体单位等多个角度的比较分析,两者在主体单位、工作方法和组织协调方面都存在较大的相似性,但在产生背景、工作目的、工作依据、工作范围、工作内容、人

收稿日期: 2012-11-20; 修订日期: 2013-04-28

作者简介: 陈凤先(1982—),女,河北保定人,工程师,硕士,主要研究方向为环境规划、评价与管理。

* 通讯作者: 蔡梅 E-mail: caimei@acee.org.cn

员要求和人员及机构管理方面则存在较大的差异。两者的相似性决定了在实施过程中两者必然发生千丝万缕的联系; 两者的差异性决定了两者的工作

不能相互替代, 对从业人员的要求也必然不同。工程监理和环境监理的不同点详细比较见表1。

表1 工程监理和环境监理不同点比较^[6-7]

Table 1 The comparisons of differences between environmental supervision and project supervision

项目	工程监理	环境监理
产生背景	1988年展开试点, 1997年以法律的形式确立法律地位	1995年起步, 2002年原国家环保总局、铁道部等六部委以环发[2002]141号文联合发布《关于在重大建设项目中开展工程环境监理试点的通知》, 进行积极探索和试点
工作目的	提高工程质量和工程投资效益	规范参建各方的环保行为, 实现工程项目的经济效益、社会效益和环境效益的统一
工作依据	建筑相关规范性法律文件等	环保相关规范性法律文件等
工作范围	工程施工所涉及的范围	工程施工范围和施工所造成的环境影响的范围, 含环境敏感区
工作内容	“三控制、二管理、一协调”	监督工程施工过程中环境污染、生态保护是否满足环境保护相关要求, 以及环保措施落实情况等
人员要求	具有工程建设的相关理论和实践知识	具有环保工程的相关理论和实践知识
人员和单位管理	对监理人员实施监理工程师执业资格考试和注册制度; 对监理单位实行资质管理制度	部分省份实行环境监理人员资格考试和监理单位资质管理制度

1.1 相同点分析

在主体单位上, 工程监理和环境监理都是受建设单位委托, 对项目承包方的施工行为进行监督, 对于委托合同所明确的监理内容, 监理单位负有相应的监理责任。因此, 两者的委托单位、监督对象、责任依据都是相似的, 进而导致两者在工作方法和组织协调方面也具有较大的相似性, 以及两者在工作范围或工作对象上必然存在交叉。

在工作方法上, 两者都采用核查、监督、咨询等方式。在组织协调的对象上, 两者都涉及业主、承包商、设计方、政府部门之间以及项目监理机构等。在工作范围上, 两者在监理对象上不同, 但在具体监理工作上有一定的交叉。工程监理的对象是由建设部颁布的《建设工程监理范围和规模标准规定》(86号部令) 确定的, 侧重于规模较大、社会影响较广的工程; 而环境监理的对象则是由环保部发布的《关于进一步推进建设项目环境监理试点工作的通知》(环发[2012]5号, 以下简称《5号文》) 确定的, 侧重于环境影响较大的工程。两者工作上的交叉表现在均需对工程范围内的施工活动进行监理, 只是环境监理更侧重于对环境产生污染的环节, 并且环境监理还需对受工程环境影响的施工范围外的区域进行监理, 如受影响的村庄、饮用水源保护区、生态保护区等。工作上的交叉也是造成两者在实践中时有冲突的重要原因。

1.2 不同点分析

从两者产生背景和发展路径来看, 工程监理的管理部门明确, 发展路径清晰规范。工程监理的管理一直归属于建设部, 由建设部发文展开试点, 待发展成熟后, 于1997年以法律的形式确立了工程监理的法律地位。相比较而言, 环境监理虽然总体上遵循了从典型工程、典型行业到区域试点再逐步向全国推广的路径, 但由于多部门管理等原因, 其发展并不顺畅。针对环境监理, 水利部、交通部、铁道部以及部分省份都发布了部门规章或地方法规, 而国家环保部虽然一直在努力规范环境监理管理工作, 但直到2012年初才发布了在全国范围内具有指导意义的《5号文》, 且并未上升到法律层面。两者在产生背景上的差异决定了工程监理在执行上有法可依, 工作制度、人员管理都较为规范。而环境监理则呈现出区域化和行业化差异, 在具体实施范围、工作深度和工作要求上也存在较大差别, 从而造成了各行业环境监理发展程度不一, 甚至某些省份的环境监理从业人员无权到其他省份从事环境监理工作的局面。此外, 环境监理法律地位的缺失, 不仅造成了环境监理相较于工程监理在责权利的科学规范上处于劣势, 并且在实践中其协调难度也远大于工程监理。

从工作目的上看, 工程监理是为了提高工程质量和工程投资效益, 实现工程项目的经济效益和社会效益。而环境监理则是对施工活动中与环保相关的各项行为进行规范, 主要目的是实现工程建设

的环境效益。工作目的的差异造成了两者在工作依据、工作范围、工作内容、工作人员要求上也存在较大的差异。工程监理的工作依据主要是与工程建设相关的法律法规,并且以法律的形式在《建筑法》中专章进行规定。而环境监理则主要依据与环保相关的法律法规,且到目前为止国家层面上还没有直接与环境监理相关的法律法规。工作范围中,宏观上工程监理主要注重规模较大的工程,而环境监理则主要是针对环境污染影响较大的工程。因此,两者在宏观上的实施范围并不完全一致。微观上,工程监理一般只限于工程本身,而环境监理除此之外,还要对工程的环境影响范围实施监理。工作内容上,工程监理负责整个项目的投资、进度和质量控制,并管理与工程建设相关的文件资料。而环境监理的工作内容主要是针对工程建设中产生环境污染和生态破坏的环节进行监督,确保环评和设计文件中的相关环保要求在施工中得到落实。对工作人员的要求,工程监理人员必须具备多学科知识,要求为复合型人才。根据工程监理工程师执业资格考试的要求,工程监理人员需要具备工程建设监理基本理论、工程质量控制、工程进度控制、工程投资控制、建设工程合同管理和涉及工程监理的相关法律法规等方面的理论知识与实际技能。而环境监理人员目前主要由从事环评的人员和从事工程监理的人员组成,要求环境监理人员具备环保基本理论、环保设计、工程建设监理和相关法律法规等理论知识与实践经验。

对从业机构和机构资质的管理,工程监理自2000年就实施了从业人员全国统一资格考试,从注册资本、专业技术人员数量和工程监理业绩等方面对工程监理机构的资质提出了要求,并且实施全国统一管理。而环境监理目前仍处于分散培训、监理机构资质条件要求不一,行业、区域根据自身需要在行业和区域内部进行培训的局面,造成从业人员素质及环境监理机构资质管理水平参差不齐。

2 环境监理模式

根据目前我国环境监理的实施现状,将目前我国环境监理的实施模式归纳为3种。

2.1 包容式环境监理模式

依据此种模式,环境监理工作包含在工程监理工作中,各工程监理单位完全负责各自标段内的环境监理工作。这种模式通常需要在项目监理部设

置一个环境保护职能部门,负责工程项目环境监理的规划和组织落实,环境监理工作由各专业监理工程师共同承担,全体监理人员参加环境监理工作。

该模式的优点是充分依靠工程监理体制,环境保护工作与质量、进度、费用直接挂钩,因而具有较强的执行力。该模式也存在诸多弊端,主要包括:监理人员环保专业知识不足,对环评及批复要求理解不到位,对环境政策法规把握不准确,监理措施针对性不强等,进而导致环保措施实施状况及效果不能很好满足环评的要求。

2.2 独立式环境监理模式

此种模式下,环境监理机构独立于工程监理,与建设单位直接签订环境监理工作合同,与工程监理呈并列关系。环境监理由具有环境保护相关资质(环评证书持证单位、环科院、大专院校等)单位承担,由生态、环境工程、大气、水污染等专业人员承担环境监理工作^[8]。独立式模式的优点在于,环境监理人员政策法规知识、环保专业知识水平较高,对工程环境问题和环境保护要求把握准确,并且也容易与环境保护主管部门相协调、配合。该模式的缺点在于,环境监理人员对主体工程内容、工艺过程等理解不足,多采用巡视的方法开展工作,难以自始至终进行驻地监理,因而不能及时发现环境问题。

2.3 结合式环境监理模式

此种模式采取项目工程监理统一设置,监理单位内设环保监理部门,由环境监测、环境工程等专业人员担任环境监理工作,在总监理工程师的领导下,对承包人的主体工程和污染防治及生态保护工程的质量、进度、费用情况进行监督管理。

河南省曾采用结合式环境监理模式,由省环保厅授权省环保产业协会对环境监理人员进行培训,所培训的环境监理人员纳入工程监理公司统一管理,常驻工地。同时,为增强环境监理同工程监理的协作,环保职能部门和项目监理部其他职能部门之间资源共享,在增强环境监理工作力度的同时,也发挥环境监理的专业性。其不足之处在于,环境监理工程师的工作可能受制于工程监理,独立性难以得到保证。

以上三种模式都是为了适应目前我国工程监理的客观现状而存在的。包容式和结合式的两种环境监理模式是为了适应目前状况的一种过渡形式。鉴于环境监理与工程监理在工作依据、工作内

容和工作人员要求等方面的差异,随着我国环境保护工作的逐步深入,在具备了法律、政策、技术、人员等条件下,为保证环境监理工作实施力度,独立式环境监理模式值得推崇。

3 对我国环境监理发展的建议

3.1 出台相关法律,强化环境监理的法律地位

从工程监理和环境监理的产生背景与发展路径可以看出,工程监理规范化的发展态势与其明确的法律地位关系十分密切。而自2002年国家六部委发布环境监理试点通知以来,仍未形成全国性的法律法规,不同的区域,不同的行业在具体实施上仍存在较大差异。因此,尽快出台专项的环境监理法律或全国性的环境监理法规对于环境监理规范化、制度化发展具有深远意义。国家环保部于2011年在西安召开的“全国建设项目环境监理工作交流会”和2012年发布的《5号文》对这一工作进行了初步探索,为推进全国环境监理工作规范化、统一化指明了方向。

3.2 推进环境监理人员培训和机构资质管理工作

工作的有效推进离不开高素质的人才培训和严密的机构管理工作的支撑。目前全国环境监理工作呈现出各省份、各行业多样化发展的局面,由于各省份和各行业对环境监理的要求不一致,使得环境监理人员难以跨省、跨行业从事环境监理工作,不利于全国环境监理工作规范化、统一化发展。因此,应借鉴工程监理及环评从业人员培训和机构管理制度,逐步探索和完善环境监理从业人员及机

构的资质管理工作。

3.3 探索行业化环境监理的发展

由于不同行业在环境污染的环节、污染性质、环保治理和生态修复方式等存在较大差异,决定了不同行业的环境监理要求、监理重点、监理内容也应当有所区别。鉴于环境影响评价制度在我国已得到了较为成熟的发展,环境监理可借鉴环境影响评价工作管理的经验,在全国统一管理的前提下,引入环境影响评价中分类、分行业的管理模式,以更好地推进环境监理专业化发展。

[参考文献]

- [1] 李静. 我国建设项目环境监理中的问题及解决对策[J]. 环境保护与循环经济, 2011(4): 20-22.
- [2] 夏来水, 戚茜, 杨万民. 试论我国建设项目环境监理的发展及建议[J]. 中国环保产业, 2012(1): 35-38.
- [3] 李强, 李敬伟, 王克军. 关于环境监理工作的探讨[J]. 北方环境, 2011(8): 167-168.
- [4] 邹波涛. 建设工程监理工作的现状分析及对策研究[J]. 中小企业管理与科技(上旬刊), 2012(4): 48-49.
- [5] 王建芬, 李志宏. 工程建设中监理现状及改善对策建议[J]. 四川建材, 2012(1): 245-246.
- [6] 朱京海. 建设项目环境监理概论[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2010: 17-38.
- [7] 中国建设监理协会. 建设工程监理概论[M]. 北京: 中国知识产权出版社, 2010: 20-54.
- [8] 环境保护部环境工程评估中心. 建设项目环境监理[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2012: 93-94.

本栏目责任编辑 陈宝琳

(上接第8页)

设立专门的机构或人员,负责土壤环境监测和污染防治等环保工作。

(5) 加强土壤环境监测人才队伍建设,建立人才引进和培训机制,鼓励优秀人才充实土壤环境监测技术队伍,逐步提高准入门槛。每年安排专项经费,不断拓展人才培养途径,形成基础培训和特色培训相互补充的培训体系。采用多种形式培养土壤环境监测学科带头人,促进土壤环境监测技术队伍专业化。

5.2 建立健全土壤环境法律保障体系

加强土壤环境保护与污染防治法律保障体系建设,加快制定相关的法律、法规、规划,包括对污染企业违规排污有效防范措施等。同时要加强法

律法规及各项标准规范等的宣传力度,扩大其影响范围,加速其应用进程。

5.3 提升社会公众的土壤环境保护意识

积极开展土壤环境保护和污染防治的社会培训、公开教育和广泛宣传,全面提升公民的土壤环境风险防范和土壤环境保护意识。

[参考文献]

- [1] 方凤满, 王起超. 土壤汞污染研究进展[J]. 土壤与环境, 2000, 9(4): 326-329.
- [2] 陈同斌. 重金属对土壤的污染[J]. 金属世界, 1999(3): 10-11.
- [3] 胡鹏杰, 吴龙华, 骆永明. 重金属污染土壤及场地的植物修复技术发展与应用[J]. 环境监测管理和技术, 2011, 3(23): 39-42.
- [4] 李国刚. 中国土壤环境监测的现状、问题与对策[J]. 环境监测管理和技术, 2005, 1(17): 8-10.