

企业建设项目竣工环境保护自主验收工作初探

赵俊明¹, 邱立莉^{2*}, 敬红², 陈颖³

(1. 上海市环境监测中心, 上海 200235; 2. 中国环境监测总站, 国家环境保护环境监测质量控制重点实验室, 北京 100012; 3. 廊坊市生态环境局霸州市分局, 河北 廊坊 065700)

摘要: 简述了企业建设项目竣工环境保护自主验收政策的出台背景, 介绍了自主验收目前取得的成效。针对现阶段工作中存在的自主验收缺乏有效监管及配套的技术支撑、企业主体责任意识不强等问题, 提出了完善监督管理制度、提高企业主体责任意识、加强第三方验收监测机构管理、开展验收技术培训、规范建设项目变动认定管理等建议。

关键词: 建设项目; 环境保护; 自主验收; 监督管理

中图分类号: X830 文献标志码: B 文章编号: 1006-2009(2020)03-0005-03

Preliminary Discussion on Self-acceptance of Completed Project for Environmental Protection

ZHAO Jun-ming¹, QIU Li-li^{2*}, JING Hong², CHEN Ying³

(1. *Shanghai Environmental Monitoring Center, Shanghai 200235, China*; 2. *State Environmental Protection Key Laboratory of Quality Control in Environmental Monitoring, China National Environmental Monitoring Center, Beijing 100012, China*; 3. *Bazhou Branch of Langfang Municipal Bureau of Ecology and Environment, Langfang, Hebei 065700, China*)

Abstract: This paper reviewed the policy background and current results of self-acceptance of completed project for environmental protection. For the problems of lack of effective supervision and technical support, and weak awareness of the main responsibility of enterprises, it made suggestions in improving supervision and management system, raising awareness of the main responsibility of enterprises, strengthening institution management of third-party acceptance monitoring, carrying out technical training of check and accept, and standardizing the confirmation of project change.

Key words: Construction project; Environmental protection; Self-acceptance; Supervision and management

建设项目竣工环境保护验收行政审批一直是我国建设项目环保监管的重要制度和有效手段。随着《国务院关于修改〈建设项目环境保护管理条例〉的决定》〔国务院令 第 682 号〕(以下简称《条例》)的发布, 自 2017 年 10 月 1 日起, 建设项目竣工环境保护验收行政许可取消, 全面改为企业自主验收。建设项目竣工环境保护验收监测市场的放开吸引了大量第三方验收监测机构加入, 充分激发了市场活力, 同时也引发了一系列新的问题。今基于企业建设项目竣工环境保护自主验收工作现状, 提出未来发展的建议。

1 工作背景

建设项目竣工环境保护验收工作始于 20 世纪 80 年代中后期^[1]。1998 年, 《建设项目环境保护管理条例》〔国务院令 第 253 号〕正式发布, 竣工环境保护验收工作的行政审批属性及法律地位在国

收稿日期: 2019-05-22; 修订日期: 2020-02-05

基金项目: 国家重点研发计划大气污染成因与控制技术研究专项“排污许可证管理政策与支撑技术研究”基金资助项目(2016YFC0208400)

作者简介: 赵俊明(1980—), 男, 山西新绛人, 高级工程师, 博士, 主要从事环境监测工作。

* 通信作者: 邱立莉 E-mail: qiull@cnemc.cn

家层面得以确立并在全中国范围内实施。行政审批制下的环境保护验收由环保行政主管部门主导,是对建设项目正式投产前的全面“体检”。长期以来,环境保护验收在企业建设项目的“三同时”制度落实、污染物达标排放等方面起到了重要的监管作用。

近年来,根据党中央、国务院“放管服”改革的要求,建设项目环境保护验收领域的改革逐步推进。2015年3月,原环境保护部下放了部分类别项目的环评及竣工环境保护验收审批权限。2015年10月,国务院发文取消了建设项目竣工环境保护验收前的一项行政审批事项——试生产审批。2016年3月,原环境保护部不再要求建设单位提供建设项目竣工环境保护验收监测(调查)报告,改由其委托相关专业机构开展验收监测(调查),所需经费列入财政预算。2017年8月1日,国务院发布新修改的《条例》,要求自2017年10月1日起,建设项目竣工环境保护验收由企业依据相关要求自主开展,不需要再申请行政许可^[2]。从此,建设项目竣工环境保护验收步入企业自主验收的新阶段。

2 取得的成效

2.1 自主验收技术规范体系逐步建立

《条例》出台后,原环境保护部及生态环境部陆续发布了多项技术规范。其中,《建设项目竣工环境保护验收暂行办法》(以下简称《暂行办法》)规定了建设单位自主开展环境保护验收的程序和标准;《建设项目竣工环境保护验收技术规范 污染影响类》(以下简称《验收指南》)填补了验收技术规范污染影响类总则的空缺。同时,针对目前行业验收监测规范出台较早、数量少且不能满足行业发展和现行管理要求的现状,中国环境监测总站组织开展了建设项目竣工环境保护验收技术规范体系的重构和完善工作。目前,第一批7个重点污染影响类的行业验收技术规范已完成征求意见稿的编制及公开意见征集。此外,还制定了《生态环境部建设项目竣工环境保护验收效果评估技术指南(试行)》(以下简称《评估指南》)。以《验收指南》、行业类建设项目验收技术规范,以及支撑事中事后监管的《评估指南》3大系统为主的验收技术体系正在逐步建立,对规范和指导企业自主验收起到了重要作用。

2.2 自主验收工作时效性大幅提高

行政审批取消前,企业环境保护验收监测工作一般委托环保部门下属的环境监测站^[3],而各级环境监测站由于人员编制有限、监测任务繁重等因素限制,验收监测周期普遍较长。企业自主验收政策实施后,绝大多数企业不具备自行验收监测能力,须委托第三方监测机构。得益于近年来环境监测市场的逐步放开,第三方监测机构数量众多,其参与企业自主验收监测,有效缓解了验收监测市场的供需矛盾,企业自主验收的时效性大幅提高。全国建设项目竣工环境保护验收信息平台的统计信息显示,自2017年12月1日平台试运行至2019年5月31日,在平台登记完成自主验收的项目约17万个,覆盖全国31个省(自治区、直辖市)及新疆生产建设兵团,覆盖国家、省、市、县四级环保审批部门,覆盖《国民经济行业分类》(GB/T 4757—2017)中除“国际组织”外的所有行业门类,项目验收效率显著提高,自主验收工作全面开展。

2.3 验收信息的公众知晓度提高

《暂行办法》第十三条规定,“验收报告公示期满后5个工作日内,建设单位应当登录全国建设项目竣工环境保护验收信息平台,填报建设项目基本信息、环境保护设施验收情况等相关信息,环境保护主管部门对上述信息予以公开。”建设项目环境保护验收信息公开制度在很大程度上增强了公众对建设项目环保信息的了解,便于公众对企业建设项目“三同时”制度实施情况的监督。为了进一步便于公众知晓,强化公众监督的作用,部分省市还对建设单位验收报告公示平台进行了统一规定,如上海市开通了“上海企事业单位环境信息公开平台”等。

2.4 验收监测市场逐步培育

企业自主验收政策实施后,以往由各级环境监测站承担的验收监测工作现在全部推向市场,验收监测对于第三方监测机构而言是一项全新的工作。2018年,中国环境监测总站开办了多期面向验收监测机构从业人员和企业环保人员的建设项目竣工环境保护验收监测技术培训班,邀请中国环境监测总站及各个省级环境监测站经验丰富的专家授课,对建设项目环境保护管理新形势、环境保护验收新要求、验收监测技术要点,以及验收中可能存在的问题进行解读和剖析。第三方验收监测机构通过参加培训及承担企业委托的验收监测工作,逐

步积累经验,能力有所提升。

3 存在的主要问题

3.1 企业自主验收工作监管不足

现阶段以“双随机一公开”作为建设项目环境保护事中事后监督管理的基本制度。然而,由于缺乏配套的监管制度细则,作为技术支撑的《评估指南》尚未在全国范围内推广,且缺乏专门针对第三方验收监测机构的日常监管制度,不同地域、不同级别生态环境部门的管理水平参差不齐,建设项目自主验收存在监管缺位的风险。

3.2 建设单位主体责任意识不强

建设单位是建设项目自主验收的责任主体,对验收内容、结论负责。然而,部分建设单位主体责任意识不强,有的企业甚至不了解在自主验收中应当履行的环保责任,主要表现为:一是建设单位对自主验收不重视,存在材料不齐全、内容不统一,甚至不清楚环评要求的现象;二是建设单位责任意识淡薄,有意或无意地将落后产能或淘汰工程纳入验收范围,存在侥幸心理;三是对企业自主验收主体责任认识不清,自以为委托社会化技术机构开展验收工作,并且请专家出具验收意见,理所当然地认为验收报告的责任主体为技术机构,形成验收意见的责任主体为验收专家,企业没有责任。

3.3 第三方验收监测机构技术力量薄弱

中国环境监测总站曾于2017年对第三方机构完成的验收监测报告进行评估,发现存在以下突出问题:技术力量薄弱,对环境保护验收政策法规和技术规范不了解,甚至出现漏测建设项目排放的特征污染因子的情况,报告编制质量不高;对监测质量控制及质量保证工作不重视;为获得监测业务,降低成本,随意减少污染因子、监测频次等。上述问题的存在,严重影响了建设项目环境保护自主验收的效果。

3.4 项目变动认定随意性大

建设项目从立项到建成投产,一般要经历3a~5a的时间,实际建设过程不可避免地存在项目变动^[4]。《中华人民共和国环境影响评价法》规定,环评批复后,建设项目发生重大变动的,应当重新报批环评,非重大变更的项目不需要重新报批。在自主验收中,部分企业为了避免重新报批环评,在无法提供合理有效的变动影响分析说明或依据不充分的情况下,自认为发生的变动不属于重大变

动,自行通过了自主验收。此外,生态环境部仅明确规定了23个行业建设项目的重大变动清单,除此之外的其他行业无重大变动清单。对于自行认定为非重大变更的建设项目缺乏复核程序,也存在监管漏洞。

4 建议

4.1 完善企业自主验收监管制度

为了进一步落实企业自主验收后的监督管理要求,强化监管效果,建议出台自主验收监管实施细则,全面开展自主验收效果评估,支撑自主验收监管工作,为地方生态环境部门提供可靠的抓手和有力的保障。同时,形成系统性、有针对性的长效管理机制,严厉处罚在自主验收工作中发现的违法违规行。此外,做好与排污许可、自行监测^[5]等管理制度的有效衔接,并对重点污染建设项目开展跟踪监测^[6],确保企业自主验收工作开展的自觉性、有效性和可持续性。

4.2 提高企业自主验收主体责任意识

为了规范企业的自主验收工作,提高企业自主验收主体责任意识,应进一步加强相关政策法规和技术规范的宣贯,定期对企业开展培训,解读建设项目环境保护相关的法律法规。拓宽宣传渠道,采用文件宣讲、企业座谈、政府网站公示、微信号推送信息等多种方式,强化企业的责任意识。建立企业诚信评价体系,将在环境保护自主验收过程中弄虚作假的失信企业信息公布于众。对涉及重大问题的企业依法依规追究责任,起到震慑作用,使企业真正意识到自主验收的主体责任,做到不敢也不愿在建设项目自主验收中违法违规。

4.3 加强第三方验收监测机构管理

从目前自主验收开展的情况来看,第三方监测机构编制的验收报告质量参差不齐,甚至在因超范围经营及出具虚假报告而被撤销资质认定证书的情况下仍然开展验收监测工作,验收质量无法得到保证。建议加强对第三方验收监测机构的管理,通过建立黑名单制度等方式,将验收报告编制质量差或因弄虚作假而受到处罚的机构列入黑名单。同时,与政府采购联动,对进入黑名单的机构在一定期限内禁止其列入政府采购对象,从而规范验收监测市场。

4.4 深入开展验收技术培训

(下转第38页)