

监测与评价

浅析环保“三同时”验收工作中存在的问题及对策

郭丽萍

(余杭区环境保护局)

摘要:从近年来的建设项目竣工环保验收情况来看,尽管逐年有所提高,但新开工的项目验收率仍不容乐观,同时遗留的历史欠账项目仍为数不少,如何依法加强建设项目环境保护验收管理,提升“三同时”验收率显得尤为重要。本文对建设项目环境保护设施验收管理的现状、存在的问题进行了阐述,并就如何进一步提高验收率提出了建议。

关键词:建设项目 “三同时”验收率 环境保护验收 问题 建议

中图分类号:X32 文献标识码:B 文章编号:1006-8159(2012)04-0061-05

前几年,我区由于人员紧迫、企业环保意识薄弱等原因,使项目在建设和投产过程中缺乏有效监管,堆集了一大批已审批未验收项目,2000~2008年验收率平均仅为20%左右。为了进一步加强监管,着力提高“三同时”验收率,集中偿还这九年的历史欠账,我区通过完善制度管理、增加人员编制、车辆配备、设立环保联络员等一系列措施,在2008年初期打了一场环保验收战,建设项目环境监管工作取得长足进展:2006~2007年报告表及以上建设项目“三同时”验收率由2007的35%突破至2008年的80%,增长率高达45%,环境监管理念渐入人心,方式方法日趋成熟,企业环保意识日益提升,逐步扭转了我区“重审批、轻监管”的局面。在2009年的“项目建设行动年”里,我区继续强化项目管理工作,将提高“三同时”验收率作为今年的一项重点工作和创新工作来抓,对9年来已审批未验收的1025个建设项目拉开了“还清旧账,不欠新帐”的序幕,坚定信心,全力以赴,克难攻坚,着实推进,力争在2~3年里彻底清帐。

本文对我区2000~2005年和2008年报告表以上建设项目(除三产和房产)的审批及验收情况进行了全面梳理清查,分析了我区建设项目“三同时”验收跟踪管理的主要做法及存在的问题,并提

出了对策措施。

1 我区建设项目审批、验收情况调查

根据杭州市环保局建设项目信息管理系统的统计数据,2000~2005年、2008年报告表以上建设项目(除三产和房产)审批及验收情况如下表一、表二:

表1 我区2000~2005年报告表以上建设项目(除三产和房产)审批及验收情况汇总表

分类项目数	审批项目(A)	09年前验收项目(B)	关停、搬迁、取消等项目(C)	剩余项目(D)	2009年已验收项目(E)	2009年还需验收项目(F)	09年验收率(H)	总验收率(H)
			D=A-B-C		F=D-E	G=E/D	H=(B+G)/(B+D)	
合计	757	340	315	102	72	30	70.59%	93.21%

表2 我区2008年报告表以上建设项目(除三产和房产)审批及验收情况汇总表

分类项目数	审批项目(A)	09年前验收项目(B)	关停、搬迁、取消等项目(C)	剩余项目(D)	2009年已验收项目(E)	2009年还需验收项目(F)	09年验收率(H)	总验收率(H)
				D=A-B-C	F=D-E	G=E/D	H=(B+G)/(B+D)	
合计	451	29	201	221	185	36	83.71%	85.6%

从表一、表二可以明显看出,2000~2005年及2008年报告表以上验收项目数明显均低于审批项目数:2000~2005年审批项目数757个,09年通过验收数72个,验收率仅为70.59%;2008年审批项目数451个,09年通过验收数185个,占83.71%。

2 我区实施建设项目“三同时”验收跟踪管理的主要做法

(1)有轻有重,分类梳理。根据建设项目对环境造成的损害程度不同,区环保局将建设项目环境保护“三同时”跟踪管理分为A、B、C三类。A类为重点跟踪管理项目,指编制环境影响报告书的工业生产性建设项目;B类为一般跟踪管理项目,指编制环境影响报告书的其它建设项目和编制环境影响报告表的建设项目;C类为视情况跟踪管理项目,指除以上两类项目之外的其它建设项目的跟踪管理。根据分类,将A、B两类作为重点项目进行跟踪管理。

(2)各司其职,通力合作。对全区建设项目环境保护“三同时”落实情况,区环保局各科室实行分工合作,齐抓共管。局综合科对项目“三同时”落实情况实施统一的监督管理,于每月10日前将上月审批的报告表及以上项目名录以电子版的形式抄告各环保所,并负责对报告书项目的验收跟踪管理;各环保所则负责辖区内报告表及登记表项目的“三同时”验收跟踪管理,并于每月10日前将上月验收情况上报局综合科;环境监测站负责建设项目的竣工验收监测;档案室负责建设项目的档案管理、资料查询工作。

(3)书面告知,规范流程。局综合科在建设项目完成审批后,主动出具《杭州市余杭区建设项目环境保护措施实施情况申请表》和“温馨提示”小贴士,告知企业环保验收办理流程、所需材料,并提出相关要求,主动服务,提前告知,做好过渡期衔接工作;各基层环保管理部门在审核建设单位递交的验收申请材料时,及时出具一次性书面告知单,对缺材料或不规范的地方予以指出并限以补正时间。

(4)全面梳理,明确任务。今年以来,我区对2000-2005年和2008年报告表项目(剔除三产+房产)进行了全面梳理和清查,根据我区三产行业废水排放多数已纳管的现状及房产项目入住率须达到75%才可验收的规定,先将00~08年三产和房产两类的建设项目暂缓计入,再针对剩余1448个已审批未验收项目进行专项排查,结合电话咨询与实地踏勘,据统计,关停、搬迁、未实施、转行等项目有423个,即剩余1025个项目列入验收范围内。我区精心组织,统筹安排,将00~05年报告表以上建设项目验收率达到50%,08年验收率达到80%作为09年年终考核目标,有规划、有步骤、有秩序地展开环保验收工作。

(5)动态监管,全程跟踪。从项目开工建设至投入生产期间,管理部门定期开展跟踪检查,对项目实施情况、“三同时”执行情况进行全面监督管理,对已开工建设的重点项目每季检查不少于1次,项目投入试运行后每月不少于1次;一般跟踪管理项目每半年不少于1次;针对已验收项目也积极实行后督察机制,杜绝一切新增污染。并将建设项目的环评登记、项目审批、三同时跟踪、预验收、验收、归档等工作登记入网,实时、准确反映每个项目基本情况和验收进度,方便查询与信息共享,大大提高办事效率。

区环保部门在2008年上半年实施“三同时”跟踪688家,跟踪率为100%,同比增加了9.55%，“三同时”验收376家,同比增加了62.77%。

(6)强化执法,严厉查处。

为进一步提高建设项目“三同时”执行率和验收率,我区不断加大环境监管力度。

投入人力,增强执法。区环保局在原来四个基层所基础上,于2008年又增设了良渚环保所,并新增事业编制人员19人,大大加强了环保的队伍和力量。

加强培训,持证上岗。区环保局在执法力量不断加强的情况下,非常注重加强执法人员的政治教育、业务培训和素质建设,全年举办了多期环保法规培训、专题讲座等。139名环保行政执法人员全部通过了省行政执法资格认证考试和中国环境监察证,做到了人人持证上岗。与前几年相比,我区环保行政执法能力明显加强,执法水平明显提高^[1]。

深入现场,全面排查。对照环评内容及批复要求,逐一核对项目现建地址与环评拟建地址是否吻合;设备数、生产工艺是否发生重大变化;生产中有那些污染物产生及是否采取了相应的污染防治措施、原辅材料用量与污染产出总量是否均衡等,细致入微,执行到位,严防疏漏。

部门联动,合力治污。共同抵制与查处环境违法案件。对于情节严重的违法行为绝不手软,铁腕治污,严惩不贷,带动环境执法向纵深发展;对违法情节相对较轻的行为予以教育为主,开展限期治理。

点面结合,稳步推进。从环境信访投诉中出现的重复信访、可能造成越级上访的重点信访、日常督察或审批部门反馈出的问题等多方面入手,严

肃查处未批先建、擅自改变生产工艺规模、污染防治设施未建成或擅自闲置治理设施等各类普遍环境违法行为,通过树立典型,以儆效尤,有效提高企业环保意识。

2009 年以来,共查处环境违法企业 239 家,其中涉及未执行“三同时”的违法企业有 143 家,占 59.83 %。

(7)建章立制,规范管理。

台帐管理制度。建立跟踪管理台帐,做好“一厂一档”工作;在年终考核完后,将建设项目验收材料统一移交档案室进行归档,便于查询,使项目管理工作得以系统、科学、规范、有序运行,大大提高办事效率。

会议交流制度。定期开展“三同时”交流会议,分析探讨,互通信息,借鉴经验,使内部交流迈入规范化、制度化的管理轨道,为下一步工作推波助澜。

分步验收制度。对于项目建设周期较长或因企业自身投资能力不够、市场营销等因素仅部分投产的情况,根据项目实际状况进行分批分步验收。

媒体跟踪制度。组织媒体对“飞行监测”全过程和被查处企业整改情况进行现场报道,在全区范围内进一步掀起环保整治高潮。2009 年一年来,共开展大规模“飞行监测”2 次,达标率为 84.6 %,同比去年增加 13.86 %。

新闻发布会制度。定期通过媒体向社会通报环境形势、环保重点、环境质量现状、环境违法查处情况、环境信访处理情况等信息。

“周末大讲堂”制度。既外聘专家、教授授课,又邀请局系统各业务能手现身说法,传授经验教训,采取专题讲座、专题报告、研讨交流、专题读书会等形式进行集中学习。扩大学习范围,充实学习内容,加强了环保队伍建设。

违法曝光制度。在《城乡导报》开设曝光台,曝光环境违法、排污、罚款费欠缴企业名单及违法情况,以法自危,警钟长鸣。08 年一年来,有 67 家企业的环境违法行为先后公开曝光,其中涉及恶意排污 36 家,罚款未交 31 家。

(8)深入宣传,热情服务。我区环保部门在做好执法工作的同时,更注重服务工作的开展。一是现场检查时积极做好环境宣教工作,按照环保法律法规和管理要求,对企业在污过程中出现的困

难、问题及时指出并予以指正;二是以会代训,集中培训。通过环保宣传讲座的开展,召集企业参加诸如污染治理设施操作、危废辐射管理、环保新政、污染物排放新标准、污染治理设施在线监控等多方面培训,传授知识,传播责任,传承意识,进一步增强企业的环保自觉性和主动性,变“要我环保”为“我要环保”;变“要我减”为“我要减”,营造和谐的生存与发展环境。三是邀请专家为企业“听诊把脉”,助推企业实现“节能、降耗、减污、增效”的目标。

3 建设项目竣工验收率偏低的原因分析

我区 2000-2005 年及 2008 年报告表项目竣工验收率偏低主要存在以下几方面原因:

(1)建设单位重审批,轻验收。建设单位往往误认为有了环保审批手续就有了环保执照,很少考虑到还有验收这道最后门槛。

(2)企业内部管理和脱节问题。企业由于人员调动,前期环保负责人因外调或辞职后未做好衔接工作,致使中间出现管理脱节的真空状态。

(3)基层环保部门存在短板。随着经济社会的迅速发展,作为一线执法部门的基层环保所,担当的监管任务也变得愈来愈艰巨,理应成为能力建设的中中之重,但事实并非如此。基层环保所在人员、车辆、监察设备、经费等配置上呈“倒金字塔”状,使基层现场执法、监察能力、办事效率等方面都受到一定程度的制约。

(4)执法人员综合素质参差不齐。面对如今复杂的生产工艺及多变的污染特点,执法人员面临着前所未有的挑战。许多现场执法人员都是“半路出家”,未经严格的执法培训,在查处环境违法行为、操作规范性、对违法排污和法律法规的认知程度、查处力度等多方面即影响办事效率与办事质量。

(5)企业对危险废物处理意识不高。我区严格按照批复要求落实“三同时”制度,一律要求企业将产生的废油漆桶、漆渣、废乳化液、废皂化液、废油墨等危险固废交由有资质单位处理,但因委托处理费用(包括处置费与每次运费)偏高,令企业望“费”生畏。

(6)中介机构质量不高。中介机构在代办环保验收时,不深入现场,按环评内容照搬照抄,结果与实际大相径庭。环保部门只能要求重新填报,从

而拖查验收进度。这其中,代办机构技术问题是一方面,诚信也是不容忽视的一方面。

(7)宣传培训落实不够。环保部门对环保验收依据法律法规及相应受到的处罚等内容宣传不到位,业务知识培训、法律知识讲座、污染防治措施等方面的讲座举办欠缺。

4 对策措施

(1)加大执法力度,消除污染隐患。环保部门要改变在执法中重审批、轻监管或重处罚、轻整改的思想,完善日常与专项督察结合、定期与不定期督察结合、明察与暗访结合、自查与公众督查结合机制,对严重环境违法行为绝不手软,以铁腕手段,做到发现一起,查处一起,排除政府“保护伞”等干扰,公开、公平、公正,严查严防,加大处罚,消除环境隐患,杜绝新增污染,将环境污染消除在萌芽状态。

(2)加强业务培训,着力队伍建设。针对执法人员素质良莠不齐的现象,积极采取“走出去,请进来”措施,不断组织队伍成员参加各类业务知识培训讲座、技能比武等活动;邀请局各业务科室技术骨干现身说法,外部专家授课指导。通过学习,进一步加强对各行业环境形势、污染特点、治理措施和监管重点的理解和认识,提升在复杂环境下驾驭监管局面的能力,有力地促进监管的科学性、系统性、主动性和前瞻性。

(3)实施分类管理,推进验收进度。将位于工业园区(或周围无敏感点)、单因子污染(仅噪声污染)或污染较轻的项目(如电子类、纺织类等)实行简易验收程序;将产生粉尘废气、废水等排放污染较严重或周边环境较敏感的项目,严格按“三同时”验收规范执行[2]。

(4)实行分组分片,强化跟踪管理。今年以来我区环保部门针对“三同时”验收任务重、基数大、人力物力不足的实际,始终把验收工作列为全年工作重心,实行分片挂点跟踪制度,按片区划分各负责人,早计划、早安排、早实施,分工合作,齐抓共管,周清月结,定期总结,实现思路清、责任明、措施实、成效显。

(5)扩充监管力量,形成治污合力。监管力量单一是影响环境执法能力的重要因素,应调动社会一切可利用的资源,加强环保、纪检、法院、金融、供电、供水等部门联动,广泛发挥各方面积极

性,优势互补,形成治污合力;发挥政府的监管力度,加强领导,明确责任,层层落实,整体推进;整合社会第三方力量,包括媒体、行业协会、志愿者协会、环保义工、环保联络员等支撑力量,形成整体优势,执法服务一体化,提高企业环保意识,共同致力于环保事业。

(6)加强能力建设,提高监管水平。结合目前实际情况,应进一步加大人力、物力、设备等投入,落实经费,有效提升环境监管与监测能力建设,确保各项操作有序高效运行。

(7)规范中介机构,发挥服务作用。为了更好的发挥中介机构的作用,规范引导企业走上健康良好的发展道路,提高验收质量,开展对中介机构的清理整顿非常必要,通过实施选聘制,建立考核制、奖惩制和诚信档案制、开展集中培训指导等一系列措施,提高中介整体服务质量。对于具有资质的固废回收单位也是如此,严格管理,杜绝乱收费行为。

(8)监测监察联动,提高验收效率。进一步深化和拓展监测机制,将基层管理部门进行人员整合,实施监察管理、验收监测联动制。在监测站现场监测的同时,做好现场实况笔录,采样监测分析后,若数据结果超标,则立即立案查处,做到验收监测、环境监察一体化,实现由被动应对转向主动防控,由各自备战转向统一作战,紧密结合,实现横向联手、纵向联动,缩短环境违法案件查处时间,大大提高验收效率^[3]。

(9)健全制度机制,完善验收程序。进一步完善环保法律法规及建设项目“三同时”竣工环保验收的管理制度,形成一套严密、规范的法律体系,从源头上约束和制止企业环境违法行为,真正解决“违法成本低、执法成本高、守法成本高”的突出问题,成为一道强有力的监管防线。比如,对于重点监管项目,可推行环境监理制,从项目施工期即介入,到试运行、投产、竣工等全过程实施监督管理,有助于全面贯彻环评“三同时”制度,确保各项环保设施的有效落实,为“三同时”验收提供了详实可靠的资料^[4]。

(10)强化宣传教育,提升环保意识。

在环境管理过程中,融入宣传服务工作,在检查前制定切实可行的方案,要求企业做好自查自纠工作的同时,提供环保法律法规、环保新策、污

(下转第 17 页)

仍然很高,限制了其进一步的资源化利用。

2.2.2 污泥处理工艺分析

在所有的处理技术中,焚烧可以说是一种比较彻底的处理方式,减容效果明显。焚烧产物是无菌、无臭的无机残渣,可以实现无菌化、减量化^[5]。但污泥在焚烧过程中不可避免的会产生臭气,如二恶英、二氧化硫等。这就造成了二次污染的产生,引发了新的问题。污水处理厂处理过后的污泥不是普通的泥块,它所含的特殊成分(如重金属、细菌等)使得它的使用价值大大降低。铺路是污泥的又一种处理方法。但通常只是掺杂一小部分污泥在其它泥块中使用,因此所能处理的污泥量不多。另外一种处理方法,污泥制砖可以将污泥中所含的有毒重金属封存在砖坯中,杀死了有害细菌。且污泥砖质轻、孔隙多,具有一定的隔音、隔热效果等优点。但单纯的污泥制成的砖易变形,硬度小,使用价值低。且在煅烧过程中,由于泥中有机物的挥发,会伴随有强烈的恶臭。用污泥制砖的成本也要比一般的黏土制砖高^[6]。所以,上述的三种处理方法并没有被广泛采用。使用最多的就是卫生填埋。有的运送到当地的垃圾填埋厂填埋,有的自身选地填埋。而众所周知,填埋需要占用大块的土地,而我国的人口数量大,土地资源本就不足,污泥的产量又逐年增加,这就使得土地资源更加紧张。其次,由于污泥中含有大量的水分。若大量的污泥进入填埋场,时间长了之后会造成填埋场的局部塌陷,进而影响整个填埋场的操作运行。

因此,目前对于污泥的处理仍然没有一个合适的技术。污泥的处理应当要从源头抓起。也即在污水处理过程中通过增大污泥龄等方法减少剩余污泥的排放量。其次,要大力发展研究污泥的

调理脱水技术,降低污泥的含水率。只要污泥的含水率得到有效的降低,其后续的处理处置方法便可以较为顺利地展开。

3 结论

(1)在所调查的污水处理厂中,AO/A/A/O、SBR 是目前应用最多的方法。小城镇污水处理工艺的选择和确定取决于不同类型的小城镇的环境标准和各种污水治理工艺的可行性分析。对于有条件的小城镇,可分别考虑选用氧化沟工艺、SBR 法、水解—好氧生物处理工艺和生物滤池等工艺对小城镇污水进行二级处理。

(2)填埋仍是目前污泥处理处置的主要方式。资源化的途径比较单一。建材利用是污泥资源化的一种,主要是将污泥制砖或铺路^[7]。但因技术上还没有足够成熟,所以还未推广。在处理污泥时,应当先从无害化着手。把它作为满足环境基本要求,社会经济发展的基本条件的主要措施和手段;同时不放弃资源化的努力。

参考文献

- [1]杨庆来,适用于我国小城镇污水处理的技术[J].民营科技,2011(2):149
- [2]李炜臻,破解小城镇水污染处理难题[J].环境保护,2009(7):29~30
- [3]周 霁,谭振江,中、小型城市污水处理厂的优选工艺[J].中国给水排水,2000,16(10):21~24.
- [4]张凯松,周启星,孙铁珩.城镇生活污水处理技术研究进展[J].世界科技研究与发展,2003,25(5):5~10.
- [5]房井新,汪文生,张仁鹏,浅谈城市污水厂污泥的处置[J].中国资源综合用,2009(3):28~29.
- [6]刘帅霞,城市污水处理厂污泥制砖的可行性研究[J].中原工学院学报,2006(1):47~49.
- [7]薛 峰,王维维,沈向荣,等,青浦区城镇污水处理厂污泥处理与处置方式的探讨[J].上海水务,2009(1):28~32.

(上接第 64 页)

染防治措施等实用知识,规范引导,使企业走上健康良好的可持续发展道路^[5];在环保培训活动中,积极做好企业员工环保技能等方面的培训,重点开展污染治理设施操作、危险废物管理、污染治理设施在线监控、应急预案演练等培训;在厂群互动活动中,帮助企业消除环境污染隐患的同时,积极协助企业同周边群众开展沟通交流,化解环境信访矛盾,协调关系。

【参考文献】

- [1]、[2]、赵建平.强化环保工程监管 严守验收最后阀门.风采.
- [3]、张丙珍、孙小平.浅析建设项目竣工环保验收应注意的问题.科技与信息.2008 年第 20 期.
- [4]、谭民强等.关于建立工程环境监理制度的问题分析与对策探索.环境保护.
- [5]、范例等.基于环保竣工验收对建设项目环评的思考.环境监测管理与技术.2010 年第 02 期.