

# 临邑县建设项目竣工环保自主验收监测常见问题与对策

王晓

(德州市生态环境局临邑分局, 山东 德州 251500)

**【摘要】**建设项目的竣工环保自主验收是“放管服”改革之一。责任主体明确为建设单位,但是也出现了部分问题,包括:环保意识不强、验收过程不规范等等,在很大程度上影响着验收质量。文章主要是根据作者日常工作中遇见的问题为基础,同时结合其他地区的常见问题,提出针对性对策,从而更好地做好实现自主验收工作,为我国生态建设保驾护航。

**【关键词】**建设项目; 环保; 自主验收; 问题; 对策

**【DOI】** 10.12294/j.issn.1673-0992.2022.07.059

## 一、建设项目验收发展历程

### (一) 项目办理程序

建设项目根据《建设项目环境影响评价分类管理名录》办理环评手续,之后根据《固定污染源排污许可分类管理名录》办理排污许可证,最后根据环保部《建设项目竣工环境保护验收暂行办法》(国环规环评〔2017〕4号)进行项目自主验收。

### (二) 建设项目竣工环保验收发展历程

建设项目竣工环保验收最初是行政审批事项,《国务院关于修改〈建设项目环境保护管理条例〉的决定》(2017年10月1日起施行)取消竣工环保验收行政许可,将竣工验收的主体由环保部门调整为建设单位。

自主验收包括大气、水、噪声、固废等相关污染防治设施的自主验收,彼时,在2017年《建设项目环境保护管理条例》实施时,只有《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》中对建设项目污染防治设施的验收事项进行了修改,2018年12月修订《中华人民共和国环境噪声污染防治法》,2020年9月修订《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》。

至此,建设项目污染防治设施的自主验收事项的相关法律全部完善。

## 二、建设单位在自主验收过程中常见问题

### (一) 程序不合法

根据《建设项目竣工环境保护验收暂行办法》(国环规环评〔2017〕4号),分七部分,分别是前期信息公开、编制验收监测(调查)报告、成立验收工作组、组织验收与提出验收意见、编制验收报告、后期信息公开、验收信息录入平台与存档。

实践工作中发现,部分建设项目竣工后未进行前期信息公开,还有部分建设单位未在全国环境影响评价管理信息平台进行验收信息录入与存档,这在最开始实施自主验收的时候表现最为明显。

### (二) 无排污许可证即进行自主验收

《排污许可管理条例》自2021年3月1日起施行,同时项目在办理环评手续时,告知建设单位“建设项目发生实际排污行为之前应获得排污许可证,建设项目无证排污或不按证排污的,建设单位不得出具环境保护设施验收合格意见”。部分建设单位未取得排污许可证即进行自主验收。

### (三) 建设内容变更情况普遍存在

由于建设单位对环保管理制度的不重视,在环保设计初期考虑不全面,部分环评报告内容不合理,相对应的生产设备、设备布局及数量、厂房设计及布局等有所变化,甚至某些工艺存在差异,导致验收时实际建设内容与环评不一致的情况普遍存在。2015年新环保法出台以来,多方宣传环评制度的重要性,在此背景下,大部分建设单位会自觉履行环评手续,但部分建设单位尤其是小企业仅以拿到环评批复为目的,不清楚环评批复、排污许可、自主验收的程序,不明白环评对于验收的重要性,在环评阶段,又着急拿到环评手续,故在提供资料时较匆忙,不认真查看报告内容,不关心环评报告及其批复中的内容及要求,在建设期间不按报告及批复的内容建设,导致实际建成情况与环评不同。有些建设单位又因为行业竞争激烈、生产技术和产品更新快、主流污染治理方法变化,建设单位为跟上市场节奏,对建设内容进行调整,污染治理设施按照治理单位的建议进行更改,出现不符合环评要求的情况。

### (四) 环评与验收阶段总量指标不符

总量指标是一个建设项目的污染排放量的体现,验收核算的总量指标是否符合环评及其批复的要求直接决定了项目验收能否通过,因此总量指标具有非常重要的地位。

在总量指标有限、环评需要顺利通过的情况下,环评时可能会采取排污系数取下限、去除率取上限,或风量取计算下限、类比产生浓度取低值,使得核算总量减少,核算的数据相对很理想,但是在验收时,

虽然项目排放浓度达标甚至有时排放浓度不高,总量也无法满足要求,导致验收不合格。

### 三、问题归集缘由

#### (一) 建设单位的自身环保意识薄弱

1. 建设单位环保意识薄弱。建设单位负责人对相关法律法规、管理制度不了解,根据《建设项目竣工环境保护验收暂行办法》中明确规定“建设单位是建设项目竣工环境保护验收的责任主体”,各地也结合该暂行办法出具了符合本地要求的管理办法,例如德州市印发了《德州市环境保护局建设项目竣工环境保护验收实施方案》(德环函〔2018〕10号),详细说明了验收的程序和内容。但部分建设单位在“重生产经营,轻环境保护”的老思路下,对环保不重视。

项目环保设计初期及办理环评手续初期,建设单位不够重视,认为拿到环评手续即可,从而在编制环评报告时提供材料很匆忙且随意,导致实际建设内容与环评报告及批复出现不符,为了尽早拿到批复,项目评价环评计算方式压低污染物排放总量,致使验收实际排放污染物与环评不符。

2. 建设单位全权委托第三方。建设单位在自主验收时,部分建设单位也清楚环保手续很重要,由于环保专业知识的不足,往往委托第三方服务机构开展验收工作。由于第三方的水平参差不齐,这种参差不齐,不仅仅是资质认定评审所认可的检测能力上,更加体现在个人业务素质和能力差别上。目前第三方服务机构数量众多,不同的服务机构由于服务意识、责任意识、质量意识和技术水平的差异,整体服务水平差距很大,导致项目验收进度和验收效果出现很大不同。部分服务机构经验不足、技术和质量管理水平较差,服务质量难以保证,现场踏勘时不能发现的问题,监测项目遗漏或监测采样分析方法不当、点位设置不符合规范导致复测,检查内容不全,报告编制质量差等情况,延误验收进度。最常见的是危险废物仓库不规范,技术水平相对好的第三方能及时提出需要整改的项目,根据危险废物处置要求进行设置标示,分类存放,并签订处置协议等,很容易整改的项目容易忽略。

第三方环境监测机构属于独立的机构,追求利益最大化,从经济利益角度去开展业务,负责任的第三方在开展自主验收过程中,对建设单位不符合要求的地方,会督促并协助建设单位进行整改,整改后进行自主验收;不负责任的第三方或者本身技术能力差的第三方在进行自主验收的过程中,发现不了建设项目自身存在的问题,为了更快获得眼前利益,与建设单位共同掩盖违法行为,进行违规自主验收。

3. 建设单位管理混乱,负责手续人员频繁更换。部分建设单位的环保手续管理仅仅局限于办理手续的工作人员,单位管理散漫,经济效益不好,导致工作人员频繁更换,信息传达不到位,甚至出现建成一

直未进行验收现象。

#### (二) 政府有关部门缺乏监督与管理

1. 验收监测(调查)系统而复杂。验收监测或者是调查是一项非常系统的工作,相对也比较复杂,需要建设单位与监测单位还有监督部门密切配合,存疑的及时沟通解决。而大部分建设单位取得环评手续以后,自身不懂又不学习,也不咨询管理部门,在自主验收的过程中即便存在不规范的问题,也无法轻易发现的。

2. 环境监察执法的人员数量有限。我国的环境监察执法的人员数量有限,以临邑县为例,全县12个乡镇(街道),大小企业数千家,大部分在集中工业园区或聚集区,但也有少部分分布零散,且全县又有千家左右的畜禽养殖专业户或养殖小区,普通公众的环保意识在增强,环保监察人员仅仅三十人,要处理日常信访,建设项目事中事后监管,随机抽查,日常的监督监测等,工作范围相对多,难以对环保自主验收进行系统的监督与管理。

除此之外,监督与管理部门对于建设项目的后期管理也缺乏监督,导致监管力量薄弱。与此同时,许多污染的企业和环保自主验收的企业没有按照环评价指标和相关的环保设计要求进行建设或者污染治理,没有按照国家的有关规定对排污口进行设置,以及对环境保护的有关设施机型维修与维护。

#### (三) 缺少公众的积极参与

环评阶段,建设项目的环评报告等均在公众熟知的网站进行公示,验收阶段,均需要建设单位建设完成后即进行公示,报告编制完成验收结束以后也需要进行公示,目前大部分的建设项目竣工的环境保护验收工作都是采用一种信息公开的方式在政府和相关的网站上进行公示的。

公众的参与是民主性的重要表现,同时公众的参与也是监督与管理的主要方式之一。但是对于一些比较落后的地区,还是会存在信息渠道不畅通等问题,导致信息公开的不够充分,公众对于项目的环保验收信息不了解,没有充分地发挥出公众在维护自身环境权益上的重要作用,也没有充分地发挥出群众监督的重要作用。

#### (四) 法律细致性待提高

建设项目涉及的环节及变化较多,环评属于预测阶段,验收已经是实际建设完成阶段,实际建设与预测有不完全一致的方面,而法律涉及的方面相对宽泛,而每个项目又有不同的特点,这也是建设项目重大变更规章制度在2015年至今一直在不断完善的原因。与此同时,对建设项目竣工环境验收机构没有进行细化,企业在选择监测单位时相对比较迷茫,往往以价格决定选择方向,没有相关的约束机制,违法失信的成本比较低,为此需要建立完善的法律法规体系。

### 四、对策及建议

#### (一) 加强宣传,提高建设单位环保责任意识

为了提升企业的环保意识需要加大对环境保护的宣传力度,需要增强企业的环境保护意识,一方面需要环保部门及乡镇(街道)加强两微一端以及新媒体的宣传力度,更多的宣传环保的重要性。环保部门应加大事中事后监管力度,促使建设单位提高环保意识;加强环保宣传力度和引导,针对建设单位竣工环保验收中出现的程序以及验收监测的重要性,环评手续与实际建设符合的重要性,协助建设单位了解前期建设项目的工艺、规模、位置及布局等,尽可能地在实际建设期间不发生重大变动。加强监督,一旦发生重大变动,及时在建设期间与建设单位取得沟通,按照程序重新上报。及时通过发放宣传资料及作业手册、组织培训会、借助网站及公众号等形式,宣传环保相关法律法规,提升建设单位环保水平。建设单位应落实环保管理人员,主动了解环保相关法律法规和要求,积极参加环保知识方面的培训,加强与当地环保部门的沟通,主动适应自主验收要求,彰显社会责任感。

## (二) 规范第三方服务

1. 加强环评单位与验收单位之间的交流沟通。环评单位应尽可能参加建设项目竣工环保验收会,通过与验收单位的交流沟通和验收问题反馈,对环评中的不足予以改进,这也是环评工作人员对项目复盘及回顾的一个非常重要的过程,从而通过验收,了解预测与实际建设的区别与存在的问题,以更好的帮助其他建设项目从符合实际的角度开展环评工作,促进整个社会的建设项目的发展与进步,提出切实可行的环保措施及合理的总量,通过环评和验收的相互促进,提升环评质量和验收效率。

2. 加强第三方服务机构的监管。环保部门应加强对第三方服务机构的监管,开展必要的监督考核。目前,各级环保部门加强了对建设项目的环评编制质量及验收监测报告、验收报告等抽查力度。在抽查自主验收报告时,同时对项目的环评报告、排污许可、检测资质、原始记录等全方位抽查,评估其服务质量。通过抽查建立机构不良记录清单并纳入社会诚信管理体系,促使第三方服务机构加强行业自律,规范从业行为,提高服务质量。

3. 加强学习。第三方机构也应该加强业务人员的指导与学习,通过网络学习及生态环境部组织的各种专业培训等,加强自身业务能力素质的提高,提高社会责任感,帮助建设单位更好的完善环保各类手续,利于建设单位后期正式生产。手续完备,管理完善,项目才能更好地运行,为自身为社会带来良好的效益,促进当地经济发展,实现共赢。

## (三) 健全完善法律法规系统

法律法规的健全与完善是实现环境保护验收的重要保障,为此需要加大对建设项目的保护与验收,规

范建设项目的环境保护与验收程序。要在现有竣工环保验收法律规章制度的基础之上,充分地结合实际状况进行完善,确保验收机构整个验收过程的规范性。自主验收,不是脱离监管,在建设项目实际的验收过程当中,第三方发现不符合法律规章制度的现象,应在第一时间责令企业进行整改,并上报给环保部门。针对并没有完成竣工环保验收工作的,应责令停止生产,使其能够充分地意识到环保验收的重要性所在,更加积极地完成竣工环保验收工作。

## 五、加强跟踪监督和监察

环保部门加强对建设项目的事中事后监督与管理,对建设项目建设期间存在的变化及时与建设单位沟通协调,属于重大变更的及时通知建设单位进行重新报批,不属于重大变更的及时在自主验收报告中予以说明,形成良好的合作,共同参与到监管工作中,提升监管水平。

另外,要充分发挥建设项目所在地乡镇(街道)环保管理部门的作用,积极做好建设项目环境影响评价报告审批之后的跟踪监督以及监察工作,及时通过互联网+监管平台推送相关业务,加强监管与管理,最大限度地确保其环保设施设备达标,污染物排放符合国家标准。

除此之外,积极的创新优化监督管理办法,进一步优化执法方式,建立健全非现场监管系统,合理配置监管资源,通过各类生态环境管理数据、自行监测数据或利用能源管理部门数据开展非现场监管,科学配置执法资源,提高执法效能,同时积极利用无人机、卫星遥感等手段开展非现场检查 and 巡查,以更好、更快地发现建设项目建设及实际运行过程中的问题,以更及时地帮助建设单位完成自主验收,为接下来环保管理工作打下良好的基础。

## 结束语:

作为建设项目竣工环保自主验收的责任主体,建设单位应在项目初期就提高重视,提高自身环保意识和环保水平,同时随着环保部门加强对建设单位的引导及第三方服务机构的监管,建设项目竣工环保自主验收工作必将更加规范,继续在生态环境保护中发挥重要作用。

## 参考文献:

- [1] 建设项目环境保护管理条例 [Z]. 国务院令 第 253 号, 2017 年 7 月 16 日修订.
- [2] 建设项目竣工环境保护验收暂行办法 [Z]. 环境保护部国环规评〔2017〕4 号, 2017 年 11 月 20 日.
- [3] 傅蕾. 建设项目竣工环保自主验收常见问题与对策探讨 [J]. 城镇建设, 2019. (09)
- [4] 吕秀营, 张京利. 建设项目竣工环保自主验收常见问题与对策 [J]. 防护工程, 2019. (09)