建设项目环境管理体系构建研究

时德禹

（沈阳环境科学研究院，辽宁 沈阳110167）

**摘 要：**为更好地完善我国建设项目环境管理制度体系，对我国建设项目涉及的“事前、事中、事后”环境管理制度进行梳理研究，得到结论如下：应在有关法规制定过程中，将建设项目环境管理各项制度衔接流程进行确定，明确环境影响评价制度、竣工环境保护验收制度、排污许可制度、项目环境影响后评价制度之间的区别与联系；相关制度的管理名录应统一编码规范，然后进行合理有效的融合和衔接，形成建设项目的全生命周期环境管理体系；最后提出了固定源类项目、生态影响类项目的环境管理制度体系。

**关键词：**环境影响评价；竣工环境保护验收；排污许可；后评价；环境管理体系

**中图分类号：**X827 **文献标志码：**A

**Research on the Construction of Environmental Management System of Construction Projects**

SHI Deyu

（Shenyang Academy of Environmental Sciences, Shenyang Liaoning 110167,China）

**Abstract：**To better improve construction project environmental management system in China, the "in advance, matter and afterwards" environmental management system of our country are combed and researched. The conclusions are as follows: In the process of establishing related laws and regulations, the construction project environmental management systems of the connecting process should be determined. And, the differences and relations among the specific environmental impact assessment system, the acceptance of the environmental protection system, the emission permits system, post-environment system are cleared and determined. The management list of the relevant systems should be standardized, which would be integrated and linked in a reasonable and effective way, to form the environmental management system of the whole life cycle in the construction project. Finally, the environmental management systems of fixed source project and ecological impact project are put forward.

**Key words：**Environmental impact assessment; Completed environmental protection acceptance; Discharge permit; Post-evaluation; Environmental management system

1 引言

在当今社会经济快速发展的大环境下，建设项目是壮大区域经济实力的重要组成部分，经济全球化使我国企业面临的压力也越来越大，尤其是在环境竞争力方面明显落后于发达国家[1]。有些学者认为环境管理体制落后是我国环境恶化的重要原因之一[2-4]。为了使企业更具有环保意识，并在市场开放的大环境下更具有环境竞争优势，政府应该不断完善制定相关环境政策和制度[5]。2005年习近平同志首次提出了“绿水青山就是金山银山”的科学论断，2018年《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》[6]出台，标志着我国全面打响了蓝天、碧水、净土三大战役。在国家的对生态保护的高度重视大背景下，“三大攻坚战”已经成为了民众关注的焦点。因此，在当前客观形势下创新和完善环境管理手段已经成为了科学有效保护环境的唯一出路。因此，本研究对我国相关环境管理制度进行研究，提出建设项目全生命周期环境管理体系，为其环境管理提供依据，进而提升环保部门的工作效率。

2 建设项目环境管理制度现状及研究

我国环境管理制度包括八项制度，其中，“老三项”制度排污收费、环评和“三同时”制度全部是与污染源管理密切相关的，“新五项”制度中，除城市环境综合整治与定量考核制度（即“城考”）外，环境保护目标责任制、排污申报与许可、限期治理的范围、污染集中控制也都最终指向污染源。近年来，相继出台的总量控制制度以及排污交易制度、生态补偿制度、信息公开制度、污染赔偿制度等也都在某种程度上服务于污染源管理。然而，各项环境管理制度自成体系，运行相对独立，一方面，造成行政许可事项繁多；另一方面，各项环境管理制度之间缺乏核心统领和有机衔接，在环境管理方面没有形成合力，无法实现全过程监管，导致各项制度难以有效落实，削弱了环境管理效力。

建设项目的“事前、事中、事后”环境管理主要包括环境影响评价制度（事前）、排污许可及竣工环境保护验收制度（事中及事后）、后评价制度（事后）等。

2.1环境影响评价制度

我国从20世纪70年代末开始实行环境影响评价制度，经过40年的不断完善和改进，目前已经形成了比较成熟的技术支撑体系以及法规体系。环境影响评价制度在优化产业布局，促进结构调整，保护生态环境方面发挥了重要的源头预防作用。“十二五”以来，全国审批建设项目环境影响评价文件130多万个，对不符合条件的2163个项目的环境影响评价文件不予审批。通过规划环境影响评价，调减火电装机5000多万千瓦，流域水电开发减少了25个梯级布设，将10余条重点支流纳入栖息地保护，多保留1170多公里天然河段。但是，一些地区经济发展跨越生态红线“铺摊子”、突破环境容量上项目的现象仍然存在，未批先建、拆分建设、批建不符等违法行为突出，建设项目事中事后监管薄弱，未能充分发挥环境影响评价预防为主的作用。但环境影响评价制度只是“事前”行为，不能对建设项目进行“事中”和“事后”的评价和跟踪，当建设项目出现变更、环境敏感点发生变化等情况出现后，原环境影响评价文件将不再适用。

2.2竣工环境保护验收制度

我国从20世纪90年代末才开始研究竣工环境保护验收，2002年2月1日起正式施行的《建设项目竣工环境保护验收管理办法》[7]代表着竣工环境保护验收正式纳入制度管理。但在建设项目竣工环境保护实际验收中存在很多问题：（1）由于建设单位可以委托有资质单位进行验收，属于合同关系，为了达成合同条款及利益驱使，受委托单位有时无法全面真实的进行验收；（2）为了能让建设项目顺利通过验收，建设单位会采取各种措施使监测数据达到验收要求，存在造假嫌疑，不能准确反映出污染物的实际排放情况；（3）建设单位存在“未验先投”或者“久拖不验”的情况，建设项目无法达到验收条件就投入生产，成为新的污染物超标排放源；（4）环评文件包含内容过多使得项目投产时很多方面如搬迁、卫生防护距离等落实不到位造成无法通过验收。针对以上验收过程中存在的问题，基于政府职能转变、环境质量改善和生态文明建设的客观要求，建设项目竣工环境保护验收制度急需进行改革。

2.3环境影响后评价制度

20世纪90年代我国环境影响后评价研究逐渐兴起，于2003年9月1日《环境影响评价法》[8]颁布以后正式确立。但在文献8颁布很长一段时间内，对于环境影响后评价的相关规范一直处于探索阶段，但因某些原因其发展是有些停滞的。2016年1月1日起施行的《建设项目环境影响后评价管理办法(试行)》[9]只是对需要开展后评价的评价主体、项目类别和评价内容等进行要求，而有关后评价的技术导则以及评价方法一直未有相关规范文件进行系统性的规定。后评价作为环境影响评价的补充和完善，主要是弥补环评工作的不足，但由于我国后评价实施较晚，相关制度还不够完善，在进行后评价工作过程中还存在很多问题：（1）建设单位以及生态环境部门都未认识到后评价的重要性；（2）缺乏相关的规范文件，因此也缺乏定量评价和技术标准体系；（3）开展后评价的行业和进度参差不齐，质量上也差别很大，更加不利于后评价标准体系的建立；（4）后评价在环境影响管理制度体系中的地位不够明确，可有可无。因此，亟需完善环境影响后评价制度来适应现今新形势下的生态环境保护工作。

2.4排污许可制度

为了控制重点行业污染物排放总量，污染物许可制度从1980年代后期开始了试点工作，但在执行过程中存在很多不足：（1）对于发证对象、有效期和许可要求等方面，各地都有自己的规定，并且存在一定的地方保护问题，没有做到全国公平统一；（2）许可内容只包括纳入总量控制的只要污染物，并且重症轻管；（3）排污许可制度未能与其他环境管理制度有效衔接，存在交叉、并行和重复的情况，这就不仅给企业造成了负担，还造成了行政资源浪费；（4）企业缺乏环境保护意识，生态环境部门污染治理责任落实不够到位，处罚力度不够，造成相当一部分企业（尤其是小企业）有恃无恐，选择牺牲环保换取利益[10-12]。为了改善环境质量和提高环境管理效能，针对排污制度执行过程中存在的不足，国务院发布了《控制污染物排放许可制实施方案》（国办发〔2016〕81号）[13]，该方案提出了排污许可制度衔接环境影响评价制度，并融合了总量控制制度。2017年起国家要求全国需统一将排污许可制度建设作为固定污染源环境管理的核心制度。根据新排污许可的相关规定，不再采用单独核算或者独立申报的方式，而是将企业的实际排放量作为环境保护税、排污收费、环境统计的依据。新排污许可将成为企业生产运营期唯一的行政许可，是排污单位守法、执法单位执法、社会监督护法的重要依据。

排污许可制度定位为固定源环境管理的核心制度，重在事中事后监管，自其实施以来，生态环境主管部门组织制定并发布了大量管理制度及实施规范。排污许可制度能够融合和统筹其他环境管理制度，实现政府对企业全生产过程、污染防治与监测的规范化指导以及一证式管理，并实现了环境管理的精细化和数字化。但目前排污许可制度与各项环境管理制度还是缺乏有效衔接，还需进一步完善现有的环境管理体系。

3 构建建设项目环境管理体系

在现阶段新形势环境保护工作要求下，环境管理制度需要通过制度体系改革创新，将各项环境管理制度进行融合，从而推进政府职能的转变。

3.1固定源类项目环境管理制度体系建设

目前，我国对固定源类项目的“事前、事中、事后”环境管理主要包括环境影响评价制度（事前）、排污许可及建设项目竣工环境保护验收制度（事中及事后）、后评价制度（事后）等。根据前面对环境管理制度的研究，对固定源类项目环境管理制度的体系建设建议如下：

（1）已有多位学者对环境影响评价与排污许可制度的衔接问题进行了研究[14-16]，本文在其他学者的研究基础上，进一步建议将环境影响评价制度与排污许可制度深度融合，包括其中的项目概况、排污节点分析、污染防治技术、环境管理与监测计划、污染物排放浓度及排放量要求，现行的规范及导则在修订过程中要考虑其一致性要求。逐步将行政许可后的环境影响评价文件作为申领排污许可证的依据性文件，待时机成熟后可进一步将环境影响评价文件由行政许可改为备案（鉴于目前相关管理制度体系尚不完善，“一管就死、一放就乱”的现实情况没有彻底改观，本文认为目前状况尚不成熟），以排污许可证申领作为事中环境管理的主要监督环节并验证监督事前的环境影响评价。

（2）根据文献7和《建设项目竣工环境保护验收技术指南-污染影响类》[17]等相关内容可以看出，竣工环境保护验收制度相关文件只是对排污许可证的申领做了要求，并没有对排污许可证的具体合规性做出验证要求，因此，为便于两项制度的融合和衔接，本文建议：①验收报告可作为企业实际排污发生后的首次自证按排污许可证合法合规排污。应在竣工环境保护验收制度相关文件中明确要求进行排污许可证的合规验证：a、许可排放浓度和许可排放量是否合规；b、主要生产设施和污染防治设施建设是否与申报一致；c、是否采用了申报的可行技术；d、明确是否符合排污许可证管理要求，特别是固体废物相关要求。②验收监测的污染因子应包括行业排污许可证申请与核发技术规范要求的自行监测因子。③验证污染防治技术的有效性、验证排放口的设置是否合规，在验收报告中应给出明确的结论。④在验收阶段，若发现与排污许可证载明内容不符，应明确提出排污许可证变更要求和环保设施整改要求。

（3）环境影响后评价制度在环境管理制度中的存在及体现可以归结为“存在感不强”，因此本文建议：①将环境影响后评价制度作为事后监管的核心制度，完善文献9相关要求。明确将后评价制度用以验证建设项目在事前事中合规的情况下，稳定运行三到五年后是否还能合规，考虑环境质量及环境质量标准等的变化，以落实“改善环境质量”的根本要求。②将后评价制度作为重点建设项目是否合规排污的重要监管抓手，建议环境影响后评价应进行技术评估或者征求专家和公众意见方可报生态环境主管部门备案。③环境影响后评价应对项目运行期间环境管理作出全面回顾，应包括排污许可证执行情况。④对于纳入后评价管理的项目，应在环境影响评价审批阶段提出明确要求。⑤在排污许可制度与环境影响评价制度深度融合的前提下，鉴于排污许可制度中的执行报告要求，体现了对建设项目的持续环境管理，因此后评价应重点侧重于区域环境质量变化、与环境质量挂钩的环保措施有效性评估、后评价时段的环境影响验证评价。⑥环境影响后评价应重点评价变化的、持久性、累积性和不确定性的环境影响。

（4）环境影响评价考虑了环境质量要求，但在其执行上并未起到应有的作用，现行的排污许可证相关技术规范并未完全体现环境质量要求，只是“达标许可”，建议适时考虑将环境质量要求纳入相关要求。

（5）进一步改进竣工环境保护验收制度，将其与排污许可年度执行报告紧密融合，作为建设项目运行满一年自证合规排污的重要依据。

（6）把建设项目重新报批或者变更环境影响评价文件的时间节点放在首次申请排污许可证时，首次申请排污许可证时若发现与环评文件不符的情形即启动管理要求，严格区分“不符”与后评价。

综上，建议固定源的环境管理制度为环境影响评价（事前）—排污许可证申请与核发（事中、竣工环境保护验收作为首年度自证合规文件与首年度执行报告融合）—持续按证合规排污管理及环境影响后评价验证（事后），三者紧紧围绕以改善环境质量为核心，深度融合。

3.2生态影响类项目环境管理制度体系建设

生态影响类项目，一般其实际产生的环境影响程度和影响范围较大，并且在项目建成运行一定时期后产生的主要环境影响才能逐步显现出来。目前，我国对非污染生态影响类项目的“事前、事中、事后”环境管理主要包括环境影响评价制度（事前）、竣工环境保护验收制度（事中事后）、后评价制度（事后）等。

除了与固定源项目类似的共性问题，当前生态影响类项目环境管理还存在以下问题：

（1）生态影响类项目大多存在环境保护措施多头责任问题，在环境影响评价阶段，提出的有些环境保护措施（比如拆迁）并非建设单位能够完全主导并实施，验收调查由行政许可改为自主验收后，此类问题责任不清，导致验收工作存在瑕疵，虽然固定源项目也存在此类问题，但生态影响类项目尤其严重一些。

（2）许多项目建设过程中，存在“调整保护区”等类似行为，在后续管理中并未加以评估和管理，判断其调整是否合适，导致保护目标受损时才发现的情况时有发生。

根据生态影响类项目环境管理存在的问题，对生态影响类项目环境管理制度的体系建设建议如下：

（1）对于生态影响类项目，在环境影响评价阶段应明确环境保护措施的主体责任和连带责任，在验收调查阶段应予以验证并报告生态环境主管部门，生态环境主管部门应予以监管，在后评价阶段也应按责任予以验证并纳入监管。

（2）在验收调查和后评价阶段，应将同期发生的与项目相关的类似“调整保护区”的行为纳入管理，验证并调查是否对目标造成影响并提出相应保护措施改进或予以纠正。

（3）进一步改进竣工环境保护验收制度，将其与环境影响评价制度紧密融合，对于“建设过程中即发现不符”，验收调查阶段应明确要求重新报批环境影响评价文件或者变更环境影响评价，严格区分“不符”与后评价。

（4）将后评价制度作为重点建设项目是否合规的重要监管抓手，建议环境影响后评价应进行技术评估或者征求专家和公众意见方可报生态环境主管部门备案。除固定源后评价要求外，生态影响类项目后评价还应重点关注持久性、累积性和不确定性环境影响。

（5）对于生态影响类项目中包括的固定污染源，如码头、车站、变电站等，应纳入固定源管理，在验收调查阶段执行固定源相关要求。

（6）制定后评价管理名录时，对于生态影响类项目应考虑环境要素主次之分，可以规定开展某一环境要素的后评价，比如京津冀一体化大背景下的京津城际铁路，其生态环境影响和社会环境影响已不是独立存在的，对其进行单独全面回顾评价已失去意义，可以按区域进行评价，而对于其声环境影响，由于其运营密度变化和敏感目标变化导致的影响变化才是重点。

（7）后评价的开展是围绕单一项目展开还是按区域开展，可以在区域发展规划的大背景下确定，若区域发展规划的实施远远超过某类项目实施带来的环境变化，则可考虑按区域开展某类项目的后评价。

（8）对于大战略背景下的某类项目建设，要考虑适应性管理，考虑环境保护规划及环境功能区划调整先行。

（9）对于可能会对生态环境敏感区造成影响的建设项目，应按项目开展后评价工作，对可能造成生态环境影响的要素要做全面评价。

综上，建议生态影响类项目的环境管理制度为环境影响评价（事前）—竣工环境保护验收调查（事中）—环境影响后评价（事后），三者紧紧围绕以改善环境质量为核心，深度融合。尤其在竣工环境保护验收改为建设单位自行开展之后，应重点突出环境影响后评价的事后监管作用，同时也建议，对于自主验收也应进一步完善制度体现监管。

4 结论与建议

本文通过梳理环境影响评价、竣工环境保护验收、排污许可、环境影响后评价之间的区别与联系，提出简化合并、制约与衔接机制建议，形成建设项目的全生命周期环境管理体系，健全建设项目环境管理制度，使管理程序更具操作性，在具体执行过程中，不会出现自由裁量、随意要求或交叉、重复性工作的情况，减轻建设单位或经营单位的工作量，提升环保部门的工作效率。

**参考文献**

[1]李建斌.试论我国建设项目环境管理现状及其对策[J].黑龙江环境通报,2006(4):18-20.

[2]龚亦慧.完善我国环境管理体制若干问题研究—以美国环境管理体制为借鉴[D].上海:华东政法大学, 2008.

[3]刘东霜.我国政府环境管理的问题及对策研究[D].吉林:吉林大学,2009.

[4]张永强.可持续发展背景下的我国环境管理存在的问题与对策研究[D].山东:山东大学,2011.

[5]刘贵熊.简析环境管理体系及该体系中项目建设过程存在的环境管理问题[J].化学工程与装备,2012(7):213-215.

[6]国务院.中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见（中发〔2018〕17号）.2018年6月.

[7]国家环境保护总局.建设项目竣工环境保护验收管理办法[Z].2002年2月1日.

[8]中华人民共和国主席令.中华人民共和国环境影响评价法[Z].2003年9月1日.

[9]中华人民共和国环境保护部.建设项目环境影响后评价管理办法（试行）[Z].2016年1月1日.

[10]曹俊.改革,排污许可制度的精神特质—关于排污许可制度改革的九个关键词[J].中国生态文明,2018,1.

[11]李挚萍,陈曦珩.综合排污许可制度运行的体制基础及困境分析[J].政法论,2019(1):104-112.

[12]赵玉强,荆勇,苗永刚,等.以排污许可证制度为统领的环境管理概念重塑[J].环境保护科学,2016,42(5):40-44.

[13]国务院办公厅.控制污染物排放许可制实施方案[Z].2016年11月10日.

[14]李元实,杜蕴慧,柴西龙,等.污染源全面管理的思考—以促进环境影响评价与排污许可制度衔接为核心[J].环境保护,2015(12):49-52.

[15]王灿发．加强排污许可证与环评制度的衔接势在必行[J].环境影响评价,2016,38(2):6-8.

[16]柴西龙,邹世英,李元实,等．环境影响评价与排污许可制度衔接研究[J].环境影响评价,2016,38(6):49-52.

[17]生态环境部.建设项目竣工环境保护验收技术指南 污染影响类[Z].2018年5月15日.