

产业周刊

09-12版

责编:崔煜晨
电话:(010)67116884
传真:(010)67102492
E-mail:chanjing9999@sina.com

编者按

随着环境污染治理第三方模式的推进,环保设施的专业化、市场化运营正在成为环保产业的重要领域,其服务业在产业中的比重不断提升。各界对环保设施运营服务商的要求也越来越高。如何规范环保设施运营服务行业和从业单位?

中国环境保护产业协会发布了环保行业首个团体标准——《环境保护设施运营单位运营服务能力要求》,从提升运营管理规范化、科学化的角度出发,在行业树立并强化质量管理的思路,推进行业发展水平不断提高。

本期报道分别采访了政府部门、行业协会、从业企业代表和专家,探索环保设施运营行业的规范发展和能力建设。

◆本报记者陈湘静

“治理设施委托运营后,一旦出了事情板子打在谁身上?”几年前记者在上海调研时,不少传统化工企业负责人表达了这样的担心。当地较早开始从地方政府层面推动第三方治理,但不少企业一直对污染治理的主体责任问题有争议、有顾虑。

去年1月,国务院办公厅发布《关于推行环境污染第三方治理的意见》(以下简称《意见》),为这一问题一锤定音:规定排污企业承担污染治理的主体责任,第三方治理企业按照有关法律法规和标准以及排污企业的委托要求,承担约定的污染治理责任。

环境保护部环境监察局副局长汪冬青日前在接受本报记者专访时则态度明确:环保设施采取专业化、市场化的运营模式后,治理主体责任不能、不应该也不会发生转移;任何商业合同都不能超越法律规定。“而在实践中,一旦出现环境违法违规问题,对双方主体责任,连带责任都要依法依规进行追究。我们已经开始这样做了。”

主体责任没有转移,但环保设施运营服务商应对连带责任有充分认识

“治理设施都委托出去了,但一出事儿,不管是不是我的原因,行政处罚为何还是落在我头上?”从第三方治理实践的开始直到如今,一直有排放企业表达过这样的“不理解”。

对此,汪冬青指出,污染主体责任在法律规定上是明确的,是个无需质疑的事实。“比如,把危险废物处理处置交给第三方,但治理主体责任并未移交,专业运营只是中间的一个环节。”

对此,有业内人士分析认为,主体责任的明确,事实上将有效督促引导排放企业选择合格、诚信的第三方治理企业,并对后者实施合同范围内的有效监管,有利于提升污染治理的有效性。“形成企业间的监管”,正是这一模式的优势之一。

不过,除合同约定内的责任,汪冬青想特别提醒环保设施专业运营的是,除了要加强自律、诚信,企业应对环境违法违规中的连带责任有充分认识。

他进一步解释说,无论乙方(治理或运营企业)承担的是污染物治理还是在线监测服务,如果项目存在恶意排污、弄虚作假等问题,哪怕是迫于甲方要求,乙方也要承担连带责任(主要责任在甲方),要被依法依规追究行政、刑事、经济责任,不可逃脱。

“比如,我们曾发现某地一座污水处理厂出现流量计弄虚作假假以套取处理费用的问题,经查属实后,污水处理厂法人、运营企业负责人都被追究相关责任。”汪冬青说,对于第三方治理中的双方而言,合同的约束力不能超越法律。“运营方再信誓旦旦说可以负责,但出了事情业主还是要承担责任。反之,运营企业一旦发生违法违规行为,无论是否由甲方授意,也要被追究相应责任。”

单个项目出问题,运营企业集团被警告,由点到面,对综合环境服务商要有监管新思路

“环境污染专业化、市场化治理,具备环境、经济、社会多重效益,各地的实践值得肯定。但同时,它也对环境监管提出了新挑战,新要求。”汪冬青说,随着市场不断发展,环境服务企业将成为主流,一个企业旗下可能有数百甚至上千个治理项目。

“这有利于发挥集约化、规模化管理的优势,但与此同时,个别的问题会不会反映企业内部整个体系中的漏洞,会不会波及到其他类似项目,引发更多环境风险,是我们重视的。”他说。

而据他透露,环监部门在最近对3个治理项目的查处中,开始尝试引入对其他行业大型企业集团的监管思路。“这3个出问题的项目,分别属于3家知名上市企业,都是综合性全国性的环境集团。

所以,我们不仅对单个项目依法依规进行了调查取证、行政刑事手段,同期还对集团相关负责人启动了内部约谈。”

记者了解到,这3个项目的环境违法违规行非常典型,其中一个为污水治理项目暗管偷排,一个是生活垃圾处理项目弄虚作假,还有一个是城镇生活污水厂使用流量计作假套取污水处理费。

汪冬青透露,上述企业对约谈很重视,按要求排查集团内部所有项目,制定整改方案并限期整改。“更重要的是,如果他们在排查过程中发现业主的环境违法违规行为,应按要求上报。这无形中形成一股新的监管力量。”

“我们也考虑到这些大企业多为上市公司,所以首次采取内部约谈,属于警告性质。如果再犯,手段将进一步升级为公开约谈,甚至列入负面清单。”他表示,对于问题严重且久未纠正的环境服务企业,环境保护部将考虑实施硬措施,即利用媒体等开展信息公开,发布负面清单。“一旦被列入负面清单,这家企业事实上就等于被踢出市场。”

汪冬青确信,大企业特别是上市公司会更加“爱惜自己的羽毛”,重视自己的品牌和诚信形象,因而对这种由点及面、信息公开的监管方式,会更加敏感。

“比如我们此前对几家知名的环境监测企业,在个别项目中存在的问题,均采取了内部警告。按要求的他们都开展了系统自查和整改,提升运营服务的科学规范、自律诚信。”他说。



环保设施采取专业化、市场化的运营模式后,治理主体责任不能、不应该也不会发生转移。在实践中,一旦出现环境违法违规问题,对双方主体责任、连带责任都要依法依规进行追究。

——环境保护部环境监察局副局长汪冬青

强化环保服务行业的质量管理体系建设是第一步,做好这方面工作,行业的管理水平、技术水平、成本管理等,才有持续推进的基础。

——中国环境保护产业协会

我国标准化工作此前更多关注传统工业制造,现在将社会团体纳入标准制定,是为给市场提供更丰富、更加有效的标准供给,正在修订的《标准化法》也将从上位法角度明确这一点。

——中国标准化研究院标准化理论与战略研究所副所长逢征虎

中国环境保护产业协会发布《环境保护设施运营单位运营服务能力要求》 环境服务业质量管控开启内生动力

◆本报记者陈湘静

环保设施的专业化、市场化运营正在成为环保产业的重要领域,而服务业在产业中的比重也在不断提升。其发展不仅为相关企业带来了持续稳定的市场空间,更是对污染治理设施的稳定运行、水平提升影响深远。正因如此,包括环境主管部门在内的各界,都对相关行业企业规范科学发展,有着很强的诉求。

本报日前获悉,中国环境保护产业协会(以下简称协会)发布的《环境保护设施运营单位运营服务能力要求》(以下简称《能力要求》),从提升运营管理能力规范化、科学化的角度出发,对相关从业单位应具备的基本能力进行规定和要求。

环境保护部环境监察局副局长汪冬青也一直关注第三方治理行业的良性健康发展。“在取消了对环保设施运营企业资质的行政许可后,行业事实上更需要内生的自律规范力量。”他对上述文件将对行业发挥的积极作用给予肯定。

服务能力参差不齐,行业有必要加强质量管控

“整体而言,第三方治理公司的服务能力参差不齐,评价体系不健全,这些都妨碍了这一模式在行业内的快速推进。”上海申欣环保实业有限公司总经理徐建刚这样表示。他所在的公司从事燃煤电厂污染治理专业化运营领域已有多年实践,对行业内良莠不齐的现象感触颇深。

聚光科技(杭州)股份有限公司环境总监毕晓峰也表示,随着国家在环境管理、环保执法中,要求监测数据确保真实性、准确性、有效性,尤其环境保护部近期颁发的《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》明确了运营机构

的工作界面和法律界面;在此背景下,全国运营机构的整体运行服务水平呈上升趋势,同时两级分化情况严重。“部分运营机构在意识理念、运营措施改进、运营资源投入等方面滞后于行业新要求。”

“与发达国家相比,我国污染治理工作起步较晚,排污企业将污染治理设施交由专业运营单位运行维护管理的做法也是来源于发达国家。虽然有部分运营单位管理制度建立健全,但鉴于行业本身发展的过程和现状,污染治理设施运营服务行业整体水平还有待进一步提高。”协会相关负责人表示,最为常见的问题之一就是运营单位在日常运维过程中过于依赖人为管理而非制度管理的问题,质量管理体系不健全甚至缺失。

“协会在调研中发现,有些企业在运营过程中,虽然设施运行维护良好,但是很多制度层面和作业指导层面的工作方法没有逐渐积累固化形成企业的质量文件内容,很容易导致由于相关人员变动对企业整体运营工作的重大影响。逐渐建立健全运营服务质量管理体系可以有效解决这样的问题。”她表示。

其实,质量管理体系缺失或者不健全,不仅是服务业,也是生产行业的通病,所以国务院发布的《实施质量发展纲要(2011-2020)》特别提出建立先进管理制度。

“既然是专业化、市场化运营,就得有金钢钻。”刚刚卸任的中国环境保护产业协会副会长韩伟说,现在国家大力推进第三方治理,就是要提高环保设施的效率和效益,那么市场主体就得具备与之匹配的水平,具备硬件、软件上的实力。

明确服务能力、规范和要求,引导运营单位完善管理体系,提高服务质量

据毕晓峰介绍,环保设施专业运营

企业水平的差距主要体现在以下方面:一是运营管理体系,包括质控和风控体系、运营业务管理体系、培训体系、突发应急预案机制等;二是运营资源配备,运营信息化管理系统等;三是运营专业技术水平和运营人员等。

而这正是《能力要求》所要予以明确规范的主要内容。“我们大量参考并援引了所有相关技术文件的要求,更对各类环保专业设施运营单位运营服务实施过程中影响和体现运营能力和结果的共性问题进行分析和归纳。”韩伟介绍说,主要包括软硬件设施保障,管理体系持续改进,预警应急体系建设等方面,同时还对运营绩效提出了要求。“在环保服务行业强化质量管理的概念,这是制定文件的主要思路。”

他透露,很多专家特别要求审查企业在突发环境事件预警和应急方面的制度和实施。“调研发现,有很多环保企业是在照搬一般性的企业预警方案,比如在应对地震火灾等自然灾害时,而没有考虑到环境问题的特殊风险性,这是要完善的。”

武汉创新环保工程有限公司副总经理傅斌认为,《能力要求》对运营单位从企业管理、人员素质、监测、预警应急和运营实践等多个方面提出了要求,能够帮助运营单位完善管理体系,提高服务质量。

记者了解到,《能力要求》按运营单位所运营的项目情况,将环保设施运营服务分为一级、二级和三级等3个级别,其中,一级和二级对企业运营业绩数量或者规模有量化的要求。

对此,徐建刚表示,明确了服务能力、规范和要求后,环保企业可以更加规范、系统、标准地提供专业化服务,规范市场公平竞争。对于第三方治理的需求方而言,也是有意义的。“上述要求的明确,便于业主方选择适合自身的第三方治理单位,进行有效的第三方

治理质量控制以及相应的服务质量评价。”他说。

“我们希望《能力要求》的制定、实施过程,是一个行业内固化经验、规范化操作、建立优秀质控体系、提升专业化技术水平的过程,是一个充分交流共同提升并实现公平公正竞争的过程。”协会相关负责人表示,强化环保服务行业的质量管理体系建设是第一步,做好这方面工作,行业的管理水平、技术水平、成本管控、收益空间等,才有持续推进的基础。

记者了解到,行业内不少企业已经深刻认识到质量管理体系建立健全对提升企业管理绩效和管理水平的重要性。据毕晓峰透露,他们已将ISO90001和运营标准的思路落实到实践中。

“还有很多工作要做。”韩伟表示,首先要不断在实践中进行调整、完善运行服务的评价标准体系,同时做好信息公开,制定负面清单,促进行业优胜劣汰。其次是挖掘提炼优秀的运营模式和方法,比选先进工艺,加强行业交流和推广,整体推进能力水平。

他同时强调,不仅要在前端提出规范化要求,更要加强对建成项目运行绩效的评估。“这将不仅检验环保设施运维企业的能力,也将体现对相关工艺设备产品质量的评价,促进整个产业链良性发展。”



相关报道

中国环境保护产业协会试水团体标准

社会团体将参与标准制定,为行业规范科学发展发挥积极作用

对此,逢征虎表示,由行业协会等社会团体制定发布标准,在发达国家已有悠久的历史。比较典型的如美国电子与电气工程师协会(IEEE),在世界范围内都具有极高知名度,已经成为其所在领域技术标准、规范的主要制定者之一。

记者了解到,美、德、日等国拥有大量制定标准的专业性社会组织,是标准体系中重要的组成部分。美国目前有标准化团体700多家,其中286家被美国国家标准协会(ANSI)认可,其制定的标准可由ANSI批准发布为美国国家标准。

“我国在这方面的需求也越来越,特别是一些发展较快的新兴行业,市场主体参与标准制定的意愿和需求

都在不断增长。”逢征虎指出,作为市场主体,相关协会的成员在发展过程中,通过共同约定制定相关标准,协调技术发展,鼓励技术创新和进步,规范行业发展,应对市场需求,对当下和未来产业发展起到布局性、引导性的作用。

这也是我国标准化改革的思路。记者了解到,当前,国家正在积极推进标准化工作改革,国务院《深化标准化工作改革方案》和《国家标准化体系建设发展规划(2016-2020年)》都明确提出了“培育发展团体标准”,“鼓励具备相应能力的社会组织协调相关市场主体共同制定满足市场和创新的需要的标准”。

对此,逢征虎指出,我国标准化工作此前更多关注传统工业制造,包括

节能环保在内的新兴行业,确实对上述工作提出了挑战。“而将社会团体纳入标准制定,是为给市场提供更丰富、更有效的标准供给。而正在修订的《标准化法》也将从上位法角度明确这一点。”他说。

正处在上升期、成长期的节能环保产业,对标准化工作提出了更高要求。近些年,我国环保产业发展非常活跃,年增长率基本保持在30%左右,已成为产值万亿级别的战略性新兴产业。

但据业内人士透露,随着环保产业的快速发展,环保产业标准化问题日益突出,突出表现在环保产业相关国家标准和行业现有标准的修订以及新标准供给时间上严重滞后,数量上明显不足,已不能满足环保产业的发展需要。