规范工作程序　明确依据准则

——生态环境部有关负责人就《清洁生产审核评估与验收指南》有关问题答记者问

◆本报记者郭薇

近日,生态环境部和国家发展改革委联合印发《清洁生产审核评估与验收指南》(以下简称《指南》)引起了社会的广泛关注。生态环境部有关负责人就《指南》出台的背景、目的和意义以及编制思路等有关问题回答了记者的提问。

问:《指南》出台的背景、目的和意义是什么?

答:《指南》出台的背景是:习近平总书记在党的十九大报告中明确提出要推进绿色发展,壮大清洁生产产业。推进清洁生产及相关产业发展是绿色发展的重要抓手。2008年,原环境保护部印发的《重点企业清洁生产审核评估与验收实施指南》(试行)(环发〔2008〕60号)正式确立了清洁生产审核评估与验收制度,2012年修订实施的《清洁生产促进法》、2016年国家发展改革委与原环境保护部联合修订发布的《清洁生产审核办法》均对开展清洁生产审核评估与验收有明确的要求。为贯彻党的十九大精神,落实上述要求,生态环境部联合国家发展改革委制定出台了《指南》。

《指南》出台的目的是为了保证清洁生产审核质量。清洁生产审核是推进清洁生产工作的主要方式。为了保证清洁生产审核的质量,必须对清洁生产审核开展评估与验收,《指南》为评估与验收提供了依据和标准。

《指南》出台的意义包括:自2008年印发《重点企业清洁生产审核评估与验收实施指南》(试行)确立清洁生产审核评估与验收制度以来,《指南》首次将评估与验收的程序和规范以国家文件的形式发布,这是清洁生产审核评估与验收制度的进一步细化和规范,也是对十年来全国开展清洁生产评估与验收工作的一次全面提炼和总结,对完善清洁生产工作具有重要的意义。

问:《指南》的编制思路、框架和主要内容是什么?

答:《指南》编制思路包括:

一是充分汲取地方清洁生产审核评估与验收管理经验,立足现有评估与验收工作基础,有序提升和深化对清洁生产审核评估与验收工作的规范化管理。

二是与《清洁生产促进法》《清洁生产审核办法》中关于清洁生产审核评估与验收条款要求有效衔接,进一步细化清洁生产审核评估与验收的规定和要求,增强清洁生产审核评估与验收制度的可操作性。

三是对清洁生产审核评估结果实施分级管理,验收结果进行信息公开。

> ● 在企业实施完成清洁生产中/高费方案后,对已实施清洁生产方案的绩效、清洁生产目标的实现情况及企业清洁生产水平进行综合性评定。
>
> ● 与法律法规保持一致性,不再设置评估、验收企业的前置条件。

四是细化清洁生产审核评估与验收的技术内容与具体指标要求。

《指南》包括总则、清洁生产审核评估、清洁生产审核验收、监督和管理、附则等五部分内容。

第一章总则规定了《指南》制定的目的和依据、适用范围、原则、评估与验收的定义、部门职责等。

第二章清洁生产审核评估规定了有关部门开展年度清洁生产审核评估的进度安排、企业提交的材料、评估方式、评估技术要点、评估技术审查意见等内容。

第三章清洁生产审核验收规定了企业需提交的材料、验收程序、验收技术要点、验收结果、信息公示等内容。

第四章监督和管理规定了监督检查、信息报送、评估与验收经费、评估与验收专家组要求、加强培训等内容。

第五章附则规定了几条补充条款。

问:与《重点企业清洁生产审核评估与验收实施指南》(试行)相比,《指南》有什么亮点和特色?

答:一是精准确定了评估与验收的内涵。《清洁生产审核办法》第二十一条、第二十二条对评估、验收的重点进行了规定。《指南》对清洁生产审核评估的定义重新进行了界定,强调在企业基本完成清洁生产无/低费方案,在清洁生产中/高费方案可行性分析后和中/高费方案实施前的时间节点,开展清洁生产审核评估工作,这是对《重点企业清洁生产审核评估与验收实施指南》(试行)中评估时段进行了调整,更好地将评估与验收工作进行了区分。对于审核验收,强调在企业实施完成清洁生产中/高费方案后,对已实施清洁生产方案的绩效、清洁生产目标的实现情况及企业清洁生产水平进行综合性评定,并做出结论性意见。

二是强化了评估与验收内容的专业性、技术性和可操作性。《指南》第九条和第十六条分别规定了清洁生产审核评估、验收的技术内容及要求,同时增加了对清洁生产审核评估与验收的标准及具体指标要求,以及对评估与验收专家组成员的具体遴选要求(至少1名清洁生产方法学专家、1名环境保护专家和1名行业专家);细化了地方主管部门对审核的评估技术审查意见和验收技术审查意见的处理办法,大大提高了《指南》的可操作性。

三是取消了评估、验收企业的前置条件。《重点企业清洁生产审核评估与验收实施指南》(试行)中规定由企业主动申请开展评估、验收工作 。根据《清洁生产审核办法》第二十条规定:对清洁生产审核的效果进行评估与验收,由行政部门组织开展,具备该条规定两项情形之一的企业,行政部门就应当对其实施清洁生产审核的效果进行评估与验收,因此,《指南》与法律法规保持一致性,不再设置评估、验收企业的前置条件。

四是强化了评估、验收专家队伍能力建设。《指南》提出了评估与验收组织部门应对评估、验收专家开展相关培训等要求。

问:《重点企业清洁生产审核评估与验收实施指南》(试行)是由原环境保护部单独发布,为什么《指南》要与国家发展改革委联合发布?

答:2008年,原环境保护部单独印发的《重点企业清洁生产审核评估与验收实施指南》(试行)是清洁生产审核评估与验收制度的开端,但并未对评估与验收制度如何实施做出详细规定。在此之后,国家和地方以及各级清洁生产中心开始逐步探索如何开展清洁生产审核评估与验收工作。

国家发展改革委作为法定的清洁生产综合协调部门,在2012年对《清洁生产促进法》的修订、2016年会同原环境保护部对《清洁生产审核暂行办法》的修订等过程中,对确立和不断完善清洁生产审核评估与验收制度起到关键作用。《指南》涉及列入强制性清洁生产审核范围的高耗能企业,而国家层面节能工作由国家发展改革委主管。

问:《指南》发布实施后,对各省具体开展工作有什么指导意义和作用?

答:《指南》的发布实施,客观上能进一步规范各省开展清洁生产审核评估与验收工作的程序,使各级主管部门开展评估与验收工作有了依据和准则,必将对提升全国清洁生产审核的整体质量发挥重要作用。

此前尚未制定评估与验收细则的省份,可按照《指南》的要求结合本地实际进一步制定适用于本省的细则或者直接引用《指南》。而此前已制定出台适用于本省评估与验收工作细则的省份,原则上应参照《指南》进行修订和调整。

美丽中国,我是行动者

“让百姓在蓝天白云下畅快呼吸”

◆徐小怗 王莎

凌晨1:00,在江苏省南京市建邺区某工地上,南京市环境监察总队总支书记葛学勇正带队突击检查夜间施工工地。

这是一个平凡的夜晚,18年环保征程,葛学勇有太多这样的夜晚。

从2001年成为一名环境执法人员,葛学勇先后被评为全省执法工作先进个人、全市创建国家卫生城市先进个人、全市环境综合整治先进个人。

2011年,南京环境监察总队成立工地环境管理科,专职负责全市施工工地的环境监管工作。没有成熟的经验可借鉴,扬尘治理工作就得一步一个脚印扎实摸索。葛学勇敢为人先,走访全市上百个重点工地,约谈数十位工地负责人,学习多地工地管理经验,只为制定符合南京特点的管理制度和规范。

在他的积极推动下,2012年《南京市扬尘管理办法》出台;2013年南京市扬尘办正式成立,环保、城管、住建等多部门合署办公。这彻底改变了环保部门单打独斗的局面,“五达标,一公示”制度成为南京每个工地的开工“通行证”,全市扬尘管理格局基本形成。

去年,南京工地扬尘管控进入“精细化、智能化、常态化”的2.0时代,在全国步入前列,目前,已建成“智慧工地”80余家,得到市委、市政府领导的认可。

在环境监察一线岗位的18年中,“严格执法、秉公办事”一直是葛学勇恪守的信条。一线执法,更多的是与污染企业正面“交锋”,吃苦耐劳,不畏权势,敢于碰“硬”,这些都是葛学勇在环境执法中形成的坚硬品质。

2012年,某工地夜间违法施工,80天被投诉130多回,环境执法人员多次上门执法遭到阻挠,工地气焰嚣张拒不整改,被称为“最牛”工地。“再牛,也不能牛过法律法规。”最后,葛学勇带领人员对这家工地连续突击检查,通知媒体曝光,按上限进行处罚,联合相关部门勒令这个工地停工,周边群众交口称赞。

环境执法中常遇见“人情关”“金钱关”,为此,葛学勇定了“三不”原则——有可能妨碍公正执法的宴请坚决不去,不符合审批条件的施工申请坚决不办,不该说的情坚决不说。“损害人民群众环境权益的行为,谁说情都不行!”

“拼命三郎”这个称号,正是他不论严寒酷暑,不分白天黑夜,始终坚持在执法一线,同事们为他送上的。

在葛学勇的带领下,南京市扬尘污染防治工作完美演绎从无到有、从有到逐渐完善的“蜕变”。这位“拼命三郎”的事迹在环保系统也成为美谈。

不过,谈起家人,葛学勇总是怀着浓浓的歉意,但他无怨无悔。他说,选择环保事业,就是选择了付出,就是选择了奉献。葛学勇说:“希望我们的努力能让百姓在蓝天白云下畅快呼吸。”

图为葛学勇(左一)现场检查上海梅山钢铁股份有限公司焦炉生产和废气排放情况。

让环责险为生态文明建设护航

——访长城经纪公司环责险事业部总经理崔军

编者按

2007年12月4日,原国家环境保护总局印发了《关于环境污染责任保险工作的指导意见》(2007环发189号文),在全国范围内启动了环境污染责任保险工作(以下简称“环责险”);2013年1月21日,原国家环境保护部,中国保险监督管理委员会又印发了《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》(2013环发10号文),进一步强调加快建立健全环境污染强制责任保险试点工作。

两个文件印发之后,长城保险经纪有限公司(以下简称“长城经纪公司”)率先在全国开展了环责险试点工作,尤其是长城经纪公司河北分公司,大胆试水、勇于探索,在河北省保定市迅速启动了环责险试点工作,之后又相继在全省设区市和两个省直管市全面铺开了环责险试点工作,从试点之初的年投保53家到目前的年投保1136家(次),服务规模逐年扩大,“环责险”保险经纪服务走在了全国环责险试点工作的前列。

试点期间,原环境保护部多次到河北省调研环境污染责任险开展情况,充分肯定了长城保险经纪公司的做法,并多次接待来自于其他省、市环保部门的考察和调研。近期,记者走访了长城经纪公司环责险事业部总经理崔军,就有关全面推进环责险试点工作进行了访谈。

记者:崔军总经理,您是环责险试点工作的亲历者,请您谈谈开展环责险试点工作的重要意义。

崔军:环责险是指以企业事业单位和其他生产经营者污染环境导致损害应当承担的赔偿责任为保险标的的强制性保险。环责险根据《中华人民共和国侵权责任法》《中华人民共和国保险法》以及《生态文明体制改革总体方案》《生态环境损害赔偿制度改革方案》《关于构建绿色金融体系的指导意见》而设立,其重要意义表现为:开展环责险试点工作,建立环境风险管理的长效机制,是应对环境风险严峻形势的迫切需要,是实现环境管理转型的必然要求,也是发挥保险机制社会管理功能的重要任务。运用保险工具,以社会化、市场化途径解决环境污染损害,有利于促使企业加强环境风险管理,减少污染事故的发生;有利于迅速应对污染事故,及时补偿、有效保护污染受害者权益;有利于借助保险“大数法则”,分散企业对污染事故的赔付压力。全面推进环责险试点工作,是建立现代责任保险制度全面深化改革,构建和谐社会的重要保障,具有重要的现实意义和深远的历史意义。

记者:长城经纪公司在全面推进环责险试点工作中总体思路是什么?着重开展了哪些方面的工作?

崔军:长城经纪公司在全面推进环责险试点工作中,坚持以党的十八大、十九大精神为指引,以贯彻落实习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的思想为重点,以构建良好的生态环境和安全为目标,以排查风险隐患、督促隐患整改、转移环境风险为基本工作思路,坚持高起点,为投保企业提供全方位的增值服务;坚持高标准,成为投保企业信赖的保险顾问。坚持善思善为、善做善成,合理设计了环责险扩展条款和特别约定,健全了环境风险评估和投保程序,确立了保期服务和检查报告制度,建立了环境风险防范和污染事故理赔机制,探索了生态损害在环责险中应当承担的保险责任,完善了促进企业投保的保障措施,创设了中国环责险投保评估网站及微信公众号等。

记者:长城经纪公司率先在河北全省范围内推开了环责险试点工作,有何主要做法和收获?

崔军:习近平总书记高屋建瓴地提出了京津冀协同发展、建设生态优先、绿色发展的雄安新区、加快京津冀一体化等一系列要求,为全面推进环责险试点工作提供了千载难逢的机遇。我们深切地体会到,机遇与挑战并存,作为与奉献共勉,在全面推进环责险试点工作中不忘初心牢记使命,服务京津冀生态环境支撑区建设,加快发展现代保险服务业,在省环保厅和市环保局的具体帮助指导下主要做了以下工作:

一是建立健全相关制度。在推进环责险工作中,相继制定了如下制度:第一是建立工作责任制度,细化和明确省市县环保主管部门、保险经纪公司、承保保险公司工作职责和责任分解,确保职责明晰;第二是建立工作联席会议制度,经常召开由环保主管部门、保监部门、金融部门、保险经纪公司、承保保险公司有关领导和承办人员参加的联席会议,提出指导意见,总结交流工作经验,协调有关问题;第三是建立工作目标考核制度,省市县环保主管部门把推进环责险试点工作纳入每年度生态文明改革考核内容,并提高了年度考核分值比重,及时提供《环责险入保情况统计表》;第四是建立环责险工作检查督导制度,环保部门根据保险经纪公司提供的投保情况,不定期对各市县进行检查督导;第五是建立环责险问谈制度,对进度缓慢、工作落实不到位甚至不积极推进单位的环保主管部门、应保单位、承保保险公司主要领导,进行约谈;第六是建立环责险安全风险防范制度,在风险评估的基础上,对投保企业提出风险防控建议,帮助完善相关制度,做到责任到环节、到岗位、到人员。

二是强化责任设计。在保险合同设计中,我们突出设计了责任保障范围,主要包括对第三者造成人身损害应当承担的赔偿责任;对第三者造成财产损失应当承担的赔偿损失;对生态环境造成损害应当承担的赔偿责任;对应急处置和清污、恢复整理发生费用应当承担的赔偿责任。

三是加强与承保保险公司的协同配合,做到了优势互补、密切合作、两个轮子一起转。坚持经常会同承保保险公司深入相关投保企业、宣传开展环责险重要意义、保险社会功能作用及企业自救能力提升等方面的知识,拓展了投保客户,营造了良好的投保氛围。

四是探索建立了环责险事前、事中、事后流程和服务保障体系,主要表现为:一是事前的企业环境风险等级评估服务,通过分析企业提供的相关资料找到风险点,查阅相关标准和文献进行风险辨识,对风险点的防范措施进行现场踏勘,编制企业环境风险等级评估报告书,针对企业环境风险点防控措施存在的纰漏提出整改意见并上报当地环保局。二是事中的防灾防损服务,聘请环保专家对投保企业进行实地环境风险巡查,帮助企业提高管理水平、培养环保专业人才;极端恶劣天气,提供灾害预警服务。三是事后的协助索赔和理赔服务满意度评估服务,风险发生后,保险经纪人作为“政府的专业帮手,企业维权顾问”,将协助企业报案和施救,查勘现场,代表企业与保险公司进行谈判,对案件理赔的全过程进行全程跟踪,充分发挥经验和资源优势,最大限度的维护企业的利益,做到应赔尽赔;案件赔偿结案后,对整个案件的解决过程中的各个环节进行回顾和总结,以便发现问题,提高服务水平。

五是编辑印发了《环境污染强制责任保险项目服务手册》,为了扩大环责险社会影响度,使环责险基础知识深入企业、深入人心,我们编辑印发了《环境污染强制责任保险项目服务手册》,介绍什么是环责险、环责险投保流程、环责险索赔须知、长城经纪公司服务团队简介,与此同时,区别不同高污染企业,编辑印发了《环境守法导则》;还向广大应当投保环责险的企业事业单位和其他生产经营者发放了《环责险保险简介》和《环责险投保明白书》。

六是逐一为投保企业进行“环保体检”。为了客观公正对企业进行环境风险评估,实事求是出具风险评估报告,我们多次组织相关专家对化工、涉重金属等10多种行业制定了企业现场查勘模板,形成了规范化操作模式,有效地提升了评估报告质量。几年来,全省免费开展企业环境风险评估2000多家(次),发现500多个可能发生保险事故的风险点,提出整改建议3000多条。

记者:长城经纪公司在全面推进环责险工作中做到了工作扎实,体现了精细化操作,并取得了可喜的成绩,请崔军总经理能否谈一谈环责险开展的现状、存在的主要问题以及对深化环责险的工作建议。

崔军:经过多年的试点工作,环责险试点工作存在着以下几个方面需要加强和改进的问题。

一是应当投保的企业,尤其是私人企业对投保环责险的重要意义认识不到位,持观望状态和侥幸心理。

二是应当投保的企业总认为投保环责险得不偿失,企业多年来未出现环境污染事故,没有获得感。

三是应当投保的企业,希望环责险保险产品应当成为共享经济产品,从中得到返利或给予企业发展投入。

四是近年来应当投保环责险的企业经营状况不佳,经济效益不高,制约了投保企业积极性。

五是环责险理赔率低,客户投保欲望不强。

六是尚未综合运用行政、经济、法律等手段,奖罚机制未建立或落实不到位。

七是保险经纪公司和承保保险公司在一定程度上缺乏环责险多元产品设计,在管理服务和技术创新等方面缺乏精细化管理和个性化服务。

八是环责险试点工作尚未运用网络、云计算、大数据、移动互联网等新手段促进环责险销售渠道和服务模式创新。

鉴于以上问题的存在,在深入推进环责险试点工作中有以下体会和建议。

一是按照顶层设计的理念,围绕绿色发展和生态文明建设的需要,建议国家层面尽快制定出台相关的法律法规,使“尚方宝剑”更具权威性、强制性和普遍适用性。

二是进一步加大开展环责险试点工作的宣导力度,特别是从维护社会公众利益角度加强对社会及民众的宣传覆盖面。

三是地方各级政府应当围绕环责险出台地方性法规规章和政策,强制推行环责险,为全面推行环责险提供法律依据和政策支持。

四是全面推行环责险试点工作责任制,从环保主管部门到保险经纪服务、承保保险公司都要明确应当承担的责任,积极主动和创造性地将环责险试点工作提高到新水平、开创新局面。

五是实行保险经纪公司和承保保险公司协同配合评价机制,由环保主管部门、投保企业对上述两公司作出综合业绩评价,及时解决存在的问题。

六是建议围绕全面铺开环责险试点工作,由政府主导、环保主管部门主办,建立全省环责险重大事故救济基金,从收取的环责险保费中按照一定比例分担。

翼宣