

加强生态环境管理 促进对外建设项目高质量发展

朱源

建设运行,为中外合作提供了示范,为当地经济社会可持续发展提供了助力。

进入“十四五”,我国将绿色低碳项目合作作为对外投资合作的重点之一。习近平主席在博鳌亚洲论坛2021年年会、第七十六届联合国大会开幕式等场合多次提出,加强绿色基建、绿色能源、绿色金融等领域合作,支持发展中国家能源绿色低碳发展。《中共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》提出,深化与各国在绿色技术、绿色装备、绿色服务、绿色基础设施建设等方面的交流与合作,积极推动新能源等绿色低碳技术和产品走出去。商务部和生态环境部联合印发的《对外投资合作绿色发展工作指引》(商合函〔2021〕309号)提出,鼓励企业开展境外绿色投资、绿色建设、绿色生产、绿色运营、绿色创新,支持清洁能源领域对外投资,加快与全球绿色产业链对接融合。

“十四五”时期,高质量发展成为对外投资合作的鲜明主题。习近平主席提出的“坚持发展优先、坚持以人民为中心、坚持普惠包容、坚持创新驱动、坚持人与自然和谐共生、坚持行动导向”全球发展倡议,为新时期推动对外投资合作项目建设生态环境管理提供了明确的指引。2021年第三次“一带一路”建设座谈会提出,探索建立境外项目风险的全天候预警评估综合服务平台,及时预警、定期评估,对境外项目生态环境风险防范和管控提出了要求。因此,我国企业既要按照《国务院关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知》的要求,提高境外项目环境可持续性,保障项目顺利建设运营,产生积极的经济、社会和环境效益,又要做好项目的生态环境风险防范,有效规避、及早识别化解项目可能产生的生态环境和气候变化风险。

加强对外投资合作建设项目生态环境管理的几个重要领域

为加强对对外投资合作建设项目的生态环境管理水平,《指南》

在鼓励参照生态环境高标准、完善全过程管理,促进项目跟踪国际最新趋势、加强信息公开和相关方参与等方面,对项目可持续建设运行提供了有针对性的指导。

鼓励参照高标准。对外投资合作建设项目首先要遵守当地的环保法律法规和相关标准,这是法定要求。但当东道国(地区)缺乏相关标准或标准要求偏低时,如果仅满足低标准要求,并不利于项目的长期可持续建设运行。第三次“一带一路”建设座谈会提出,要以“高标准、可持续、惠民生”为目标,推进基础设施的“硬联通”和规则标准的“软联通”。据此,《指南》提出在生态环境保护许可的基础上,鼓励项目采用国际通行规则或中国更严格标准,通过应用更高的标准要求,减缓项目生态环境影响,提高项目的绿色化水平。

完善全过程管理。与劳务输出和承包工程不同,中国企业越来越多在海外开展项目投资建设,长期扎根发展。除了绿地投资的模式之外,中企还通过“收购并购+升级改造”、BOT(建设—运营—转让)、EPC+F(工程总承包+融资)、“项目建设+运维”等形式参与项目的建设运行全过程,与此对应,项目生态环境管理也需要覆盖全过程。为此,《指南》完善了境外项目全过程生态环境管理的流程,包括项目建设前的尽职调查、本底调查、环境影响评价等内容,施工期生态环境管理要求,运行期的达标排放、环境监测、固废处理处置、突发环境事件应急等方面的要求,以及做好退役、拆除、关闭期生态环境保护工作的规定。相关规定既可用于指导项目全过程的生态环境管理,也可用于收购并购时的环境尽职调查、承包工程的施工期环境管理等重要环节。

适应国际新趋势。近年来,国际社会对应对气候变化和生物多样性保护的重视程度不断提高,为此,《指南》鼓励企业积极参与与东道国的低碳和减碳项目,减缓项目的温室气体排放。对于生物多样性保护,除了提出保护生物多样性的原则性要求之外,还

对水利水电、矿山开采、交通基础设施等生态影响类项目,提出了生态系统和生物多样性保护的细化要求,具有很强的针对性和可操作性。此外,还鼓励企业开展绿色价值链创新和实践,将绿色管理不仅限于项目本身,还可通过采购、生产等供应链,带动原料和产品的上下游共同提升绿色化水平。

提升公众参与度。项目在境外建设运行,不仅要做好项目管理本身,还要做好与利益相关方的沟通,通过分享项目生态环保理念和做法、采取的环境和社会责任行动等措施,赢得更广泛的社会支持。为此,《指南》提出,项目应加强与当地环境保护管理部门、可能受影响社区、社会团体和公众的沟通,就项目环境影响听取意见和建议,不断改进和完善项目的生态环保措施。同时,项目在建设运行过程中,要做好环境信息发布和报告,积极展现项目在绿色环保方面的经验和成效。在发生突发环境事件时,要及时向相关部门和单位报告,按照预案的要求及时采取措施,做好信息公开和增信释疑。

多措并举推动对外投资合作建设项目加强生态环境管理

提升环境管理水平,既是项目可持续建设运行的必要方面,也是在当地长期发展、深耕细作的基础。加强《指南》的宣传推广和实际应用,有利于提升企业和项目的生态环境管理能力和水平,也有利于向国际社会推广中国企业绿色发展的实践和举措。配合《指南》的应用和实施,可重点做好三方面工作。

一是强化指导,发挥政策文件协同效应。国有企业特别是中央企业是对外投资合作的主力军,与此同时,民营企业也在对外投资合作领域表现不俗。发展改革委、生态环境部、商务部、国资委、工商联等部门和机构,在指导企业绿色“走出去”上发挥着重要作用。近年来,在对外投资合作领域,相关部门陆续出台《民营企业境外投资经营行为规范》《关于促

进对外承包工程高质量发展的指导意见》《对外投资合作绿色发展工作指引》《关于推进中央企业高质量发展做好碳达峰碳中和工作的指导意见》等政策文件,从不同对象、不同领域对境外项目绿色发展提出了指导性要求。要加强相关部门及政策文件之间的协同,共同促进境外项目绿色、低碳、高质量发展。

二是深化研究,加强操作手册和案例开发。《指南》对项目生态环境管理的重点行业、领域和环节提出了规范性的指导要求。为进一步提高指南应用的操作性,可在交通基础设施、能源、采矿、产业园区等重点领域,环境尽职调查、环境影响评价、环境合规信息报告等环节,细化操作指引,梳理总结最佳实践案例,为对外投资合作建设项目绿色低碳发展提供解决方案。

三是增强服务,推动环境咨询服务共同走出去。提高企业环境管理水平,规范项目生态环保措施,要充分发挥环境咨询机构、智库、行业协会等的作用。《指南》鼓励环境咨询服务机构为企业对外投资合作提供市场化、国际化的咨询服务,但目前国内环境咨询机构在国际环境咨询市场开展的业务不多,在为海外项目提供环境咨询服务方面还有较大的提升空间。“一带一路”生态环保大数据服务平台汇集30多个国家的基础环境信息、环境法律法规和标准,探索开发对外投资项目环境评估工具,“一带一路”环境技术交流与转移中心(深圳)推动生态环保和绿色低碳技术“走出去”,在对外投资合作建设项目的环境咨询服务方面,都可发挥积极作用。

作者单位:生态环境部对外合作与交流中心

政策解读

“十四五”期间,我国加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,通过强化开放合作的双循环,更加紧密地同世界经济联系互动,提升国内大循环的效率和水平。近年来,我国企业“走出去”的步伐不断加快,对外投资合作不断实现新增长。根据中国对外投资统计公报数据,2010年,中国对外直接投资为688亿美元,存量为3172亿美元,到2020年,中国对外直接投资流量和存量分别达到1537亿美元和2.58万亿美元,流量规模和投资存量已分别位居全球第一和第三,十年间实现了翻几番增长。

中国企业在境外开展投资和建设项目,有效地改善了当地的能源、交通等基础设施水平,带动了项目所在国家和地区的经济社会发展,受到了热烈欢迎。为指导企业做好对外投资合作建设项目的生态环境管理工作,生态环境部和商务部近日印发《对外投资合作建设项目生态环境保护指南》(环办环评〔2022〕2号,以下简称《指南》),对境外项目的生态环境管理工作提供全过程、系统化、可操作的指引,有力支撑对外投资合作可持续发展绿色“一带一路”建设。

建设项目是对外投资合作和“一带一路”建设的重要载体

我国企业到境外开展经济合作,有劳务输出、设备出口、技术转移、承包工程、绿地投资、收购并购等多种方式。其中,开展建设项目是集成劳务、装备、技术、工程、投资等多种要素,集中展现企业在海外综合运作能力和水平的标志,也是近年来我国企业在境外开展合作的重要方式。蒙内铁路、中老铁路等基础设施和一批水电、风电等清洁能源项目的

◆师庆三 张哲

额尔齐斯河源于新疆阿勒泰地区,途经哈萨克斯坦、俄罗斯,是中国唯一流入北冰洋的国际性河流。“阿勒泰”是突厥语,意为“金山”,额尔齐斯河意为“银水”。额尔齐斯河流域地处丝绸之路经济带新疆北通道的核心区,是新疆乃至中亚地区的水源涵养区和重要的生态屏障。

2018年,额尔齐斯河流域被纳入第三批国家山水林田湖草生态保护修复工程试点。4年多来,阿勒泰地区大力实施各项工程,在取得显著生态效益、经济效益和社会效益的同时,创新工作机制,形成了一套山水林田湖草沙修复治理的实践模式,为推动生态保护和修复治理提供了经验借鉴。

强化顶层设计,科学确定流域生态修复总体思路与目标

额尔齐斯河流域涵盖了山水林田湖草沙生命共同体所有的生态要素,包括吉木乃冰川、阿尔泰山地和森林、额尔齐斯河、乌伦古湖、荒漠草原、准噶尔东北缘绿洲、古尔班通古特沙漠等典型生态系统,是全球生物多样性热点区域和我国生物多样性保护优先区域,也是国家重要生态功能区、“一带一路”核心区的重要生态屏障,是探索山水林田湖草沙生命共同体治理模式的天然试验场。

随着经济社会发展,流域内自然资源开发、生活污染源排放加剧带来各类生态环境问题,扰乱了流域生态系统平衡。生产、生活、生态用水需求不断增加,局部河流水流量减少,水资源约束趋紧。天然草场出现退化,矿山开采造成的生态破坏问题依然严重,水土流失问题突出。生态环境保护基础设施建设滞后,农业农村面源污染尚未得到有效治理。额尔齐斯河流域生态系统特征和主要生态环境问题具有典型性和代表性,其生态保护与修复实践能够为西北干旱半干旱地区乃至全国提供经验模式,发挥示范带动作用。

额尔齐斯河流域生态保护修复遵循“山水林田湖草沙是一个生命共同体”理念,从生态系统整体性角度建立分区治理格局,构建以提升山区源头产流区生态功能为重点的北部阿尔泰山生态功能涵养区,以维护清水产流区和河网调蓄区生态安全为重点的中部“两河一湖”生态安全维护片区,以保障内流调蓄区生态安全为重点的南部荒漠草原生态保育区等三大片区,合理确定不同片区的功能定位与生态修复方向。围绕流域生态系统健康和功能提升这一核心目标,从流域上下游左右岸山林区、林草区、绿洲区、河湖区、荒漠区不同保护修复定位出发,确定保护修复思路和目标。坚持问题导向,按照“抓点—连线—带面”策略,突出水生态保护这一关键点,维护额尔齐斯河、乌伦古河和乌伦古湖的“两河一湖”生态安全,着力修复流域以水为纽带的生态过程。

打造样板工程,探索生态保护与修复实践模式

统筹流域山水林田湖草系统保护修复,推进实施包括山地生态涵养功能保护修复、草地生态修复与持续利用、“两山”转化与资源枯竭型矿山转型、“两河一湖”生态保护与修复、绿洲生态功能提升与人居环境改善、生物多样性保护与荒漠化防治、生命共同体治理能力提升示范共七大类工程,实施绿水青山、净化城镇、美丽乡村乡村行动、“绿—净—美”三个专项行动,突出主体功能区、水资源战略储备区、生态补偿试点区、山水林田湖草生态保护与修复国家试点区“四区”建设,大力推动兵地生态保护协作,力争把试点项目打造成国家生态保护修复的样板工程。

阿勒泰地区通过额尔齐斯河流域生态保护修复工程实施,额尔齐斯河和乌伦古河水质达到Ⅱ类,自然湿地保护率达到53%,绿洲生产生活环境提升,新疆安全面积达到53万余亩,森林覆盖率为22.65%,水土流失治理率超过15%;新增草原修复面积累计约72万亩,草原综合植被覆盖度达到42.2%。农村人居环境整治村庄超过300个,城镇污水集中处理率和城镇生活垃圾集中处置率分别达到96%和98%,集中式饮用水水源地水质达标率达到100%。流域生态环境质量大幅度提升,人居环境明显改善。

创新工作机制,着力推动制度化、规范化和精细化管理

阿勒泰地区坚持自上而下高位推动,专门成立了山水林

推进『金山』常在『银水』长流

新疆阿勒泰地区额尔齐斯河流域生态保护与修复实践

田湖草生态保护修复工程实施项目指挥部,抽调生态环境、自然资源、水利等多个部门专职人员集中办公,下设项目执行办、财政绩效办、合规监察办、科技专家办、金融服务办等,具体统筹、协调、调度、监管项目实施。同时,制定出台了新疆额尔齐斯河流域山水林田湖草生态保护修复工程试点项目实施管理办法、绩效评价考核细则、督查通报制度、跟踪审计方案等制度,确保项目管理制度化、规范化。

强化考核与跟踪监督。项目指挥部对各项项目实施主体进行定期考核、专项考核、现场考核,重点对规划目标、资金投入及重点工程的实施情况进行跟踪督导,将绩效考评结果与项目责任领导的评优评先、选拔任用、离任审计相挂钩,与实施单位的年度考核相结合。制定了山水林田湖草生态保护修复工程全过程跟踪审计方案,聘请第三方社会审计机构,加强跟踪审计,做到主动发现问题、主动解决问题,对项目 and 资金实施全过程监督。

探索“三生融合”,实现生态、经济和社会效益有机统一

项目实施过程中,坚持生态、生活、生产“三生”融合理念,坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,从生态环境保护修复中获取“生态红利”。

将项目与乡村振兴相结合,加大当地百姓用工力度,通过机械合作社、羊业合作社、草种合作社等专业合作社参与山水林田湖草生态工程的建设,让当地百姓树牢生态环保意识的同时,也增加了收入,提高了就业技能。

将项目与旅游发展相结合,用更优美的生态环境带动当地旅游业发展,实现生态保护和旅游发展相互促进、互利共赢,把“绿水青山”直接转化为“金山银山”。

作者单位:师庆三,新疆维吾尔自治区阿勒泰地区行政公署、阿勒泰地区生态环境局;张哲,中国环境科学研究院

为建设“工业强区”凝聚绿色动力

◆山东省济南市生态环境局章丘分局 付金华



山东省济南市生态环境局章丘分局坚持党建引领,坚持作风从严,认真践行生态优先、绿色发展理念,精准施策、科学治理,全面深化大气、水、土壤污染防治攻坚战。持续优化“放管服”改革,提升环境综合治理能力,助力企业节能减排降耗,推进区域环境质量稳中向好,人民群众生产生活环境持续改善,为章丘建设“工业强区”夯实生态根基,凝聚绿色动能。

当好“店小二”,厚植营商沃土。持续深化“放管服”改革,创新举措,建立审批、监管、执法、帮扶“四位一体”的多元化、多维度联动工作机制,持续提高窗口服务职能,推动新项目建设。在为人民服务上做“加法”,在新项目审批环节,重构审批流程,切实做到减程序、减时间、减费用。通过主动上门服务、定期召开“圆桌座谈”等方式,提供技术指导,帮助企业协调各部门解决问题,积极推动转型发展,淘汰砖瓦、石灰等落后产能,清理“两高”违规项目,调整产业结构,推动绿色发展。持续推动部门、镇街多角度、一体化环境治理体系建设,提升精准治污、科学治污水平,形成上下联动、齐抓共管的环保大格局。

坚持“降能耗”,扩容生态空

间。牢固树立大环境综合治理的理念,工业发展遵循政府主导、企业参与、市场配置、社会协同的原则,多方合力、共同发展。经济发展和生态环境保护的目的是统一的,都是为了满足人民群众的美好生活需要。既要发展经济,也要保护环境,提升工业企业持续发展的动力。加强环保治理体系建设,不搞“一刀切”,在不突破经济安全运行底线的前提下,坚持在发展中保护、在保护中发展,因势利导,分类施策,为经济发展增加提升空间。突出传统产业升级改造,通过降污、减排,实现行业提质、增效。做好生态环保政策宣传,引导工业项目园区集聚发展,让绿色发展逐步成为“工业强区”主基调。

当好“店小二”,厚植营商沃土。持续深化“放管服”改革,创新举措,建立审批、监管、执法、帮扶“四位一体”的多元化、多维度联动工作机制,持续提高窗口服务职能,推动新项目建设。在为人民服务上做“加法”,在新项目审批环节,重构审批流程,切实做到减程序、减时间、减费用。通过主动上门服务、定期召开“圆桌座谈”等方式,提供技术指导,帮助企业协调各部门解决问题,积极推动转型发展,淘汰砖瓦、石灰等落后产能,清理“两高”违规项目,调整产业结构,推动绿色发展。持续推动部门、镇街多角度、一体化环境治理体系建设,提升精准治污、科学治污水平,形成上下联动、齐抓共管的环保大格局。

抓好危废入厂分析 降低环境风险

◆陈斌华

危险废物具有易燃性、反应性,在收集、处置、利用过程中,操作不当容易引起事故,媒体上曾多次报道危废经营单位配伍池发生火灾事故等现象,其中很多都是未能通过入厂分析全面了解危险废物的特性,配伍不当所致。

《危险废物经营单位审查和许可指南》要求严格执行危险废物分析等制度。《危险废物规范化环境管理评估指标(危险废物经营单位)》运行管理要求中,也具体明确了危险废物(医疗废物除外)入厂时进行特性分析的评估内容。如果能严格执行入厂分析、控制制度,并根据分析结果,对入厂危险废物做好相应的预处理,就能很大程度避免事故的发生。

部分企业危废入厂分析仍不到位

笔者近期对40余家危险废物处置单位走访调研时发现,部分企业在危废入厂分析、控制制度建立和执行方面不严谨不细致,甚至流于形式走过场,给环境安全带来隐患。主要存在以下三方面现象和问题:

未按要求制定入厂分析或控制制度。在某公司检查时,仅找到“入厂危废不得含汞”的控制标准,且对入厂危废样品抽检中仍检测出汞。某公司提供了环评确定的危废入厂控制要求,明确不得接收含氟废酸,但在其3个废酸罐及4个产品罐的样品中均检测到氟化物。个别企业甚至无法提供相关入厂分析及

控制制度。虽制定了入厂分析、控制制度,但日常入厂分析指标存在漏检,入厂危废控制指标超过入厂控制标准。在多家危废处置企业发现,日常入厂分析指标未满足许可条件要求,存在漏检情况或无法提供入厂分析报告。有的公司部分入厂危废pH、全氮、氟离子、铬等指标超过入厂控制标准,或者废酸池总磷、COD等指标超过入厂控制标准。

入厂分析记录疑似造假。由于入厂分析的成本较高,特别是有些企业限于自身能力不能自行开展入厂分析,为节约经营成本,少数危废处置单位疑似存在伪造入厂分析记录的情况,以应对生态环境部门的检查。比如,在某废矿物油处置单位检查时发现,其入厂分析报告前后存在明显不合理性。此外,在日常执法检查中也发现,在不少经营单位,来自不同产废单位的入厂分析记录存在大面积雷同。

落实好入厂分析制度的相关建议

落实好入厂分析、控制制度其实并不难。依笔者浅见,要对许可指南要求严格地制定入厂分析或控制制度,在入厂分析过程中保持求真务实、严谨细致的工作作风,不仅要防范敷衍应付,而且要杜绝搞小动作,虚填乱报实验室分析数据。针对危废入厂分析工作,笔者有以下思考。

第一,接收易燃性和反应性危险废物的经营单位,必须针对

闪点、反应性、相容性等特性,制定入厂分析、控制制度,并严格做好每批次的入厂分析,以保障贮存及处置利用的安全。针对可能出现的分析记录造假行为,建议督促经营单位在入厂分析实验室设置视频监控,并保留至少3个月的监控记录。促使经营单位自觉执行入厂分析制度,同时也便于执法监督。

第二,危险废物再生利用产品由于其原料(危险废物)有害成分的相对不确定性,在再生利用的工艺过程中,如果未将有害物质有效去除,最终会进入产品,流入市场,可能对使用者的身体健康或生态环境造成危害。因此,必须对入厂危险废物的相关指标进行控制,考虑产品质量标准(或参考标准)中对有害物质的规定,结合再生利用工艺特点,制定危险废物入厂分析、控制制度,并严格执行,以保障再生产品的安全性。

第三,涉及其他类别危险废物处置的企业,如果能保障处置设施的稳定运行,确保各类污染物达标排放,入厂分析可适当简化,以节约运营成本。以含铜废液处置为例,分析指标通常包括含铜率、pH、氨氮、总磷等常规指标,同时包括铬、镉、汞、砷等重金属指标。经营单位首次从产废单位入厂的危险废物必须全指标分析,但之后来自产废单位同样工艺产生的危险废物可简化检测,并结合定期全指标分析的方式,降低入厂分析成本。

作者单位:江苏省苏州市生态环境局综合行政执法局