深圳市工程环境监理制度

后评估报告

目录

第一章 前言 1
1.1 研究背景 1
1.2 研究目的和意义 2
1.3 研究内容 3
1.4 编制依据 3
1.5 技术路线 6
第二章 国家及省内外建设项目环境监理研究现状 7
2.1 国外环境监理研究现状 7
2.2 国内环境监理发展现状 9
2.2.1 国内环境监理的发展进程 9
2.2.2 相关法律法规 10
2.2.3 国家出台环境监理相关政策情况 11
2.2.4 各省、自治区、直辖市环境监理发展概况 12
2.2.5 环境监理模式及资质管理 23
2.2.6 环境监理的收费情况 32
第三章 深圳市建设项目环境监理开展情况 34
3.1 深圳市环境监理开展情况总体介绍 34
3.1.1 深圳市环境监理相关地方法规和规范 34
3.1.2 深圳市环境监理实施范围 34
3.1.3 环境监理模式 37
3.1.4 深圳市环境监理单位情况 37
3.1.5 深圳市环境监理经费情况 42
3.2 环境监理工作开展情况分析 43
3.2.1 房地产类项目 43
3.2.2 道路类项目 46
3.2.3 水利类项目 47
3.2.4 深圳市环境监理工作开展情况分析 50
第四章 深圳市建设项目环境监理实施效果评估 51
4.1 深圳市建设项目环境监理实施成效 51
4.2 深圳市建设项目环境监理存在的问题 53
4.3 建设项目环境监理的对策和措施 57
第五章 结 论 63
5.1 深圳市建设项目环境监理的基本情况 63
5.2 原目标实现程度 64
5.3 评估结论 67

第一章 前言

1.1 研究背景

长期以来，我国对建设项目实行环境影响评价和“三同时”两项制度，建设项目环境管理工作有环保审批和竣工验收两个重点，即“事前”和“事后”的管理，而对环评报告批复之后、竣工环境保护验收之前的“事中”阶段所产生的环境问题，并没有行之有效的环境管理手段。因此，近年来逐渐引入建设项目环境监理制度，使环境管理工作渗透于整个项目建设之中，变事后管理为全过程管理。环境监理是指建设项目环境监理单位受建设单位委托，依据有关环保法律法规，建设项目环评及批复文件、环境监理合同等，对建设项目实施专业化的环境保护咨询和技术服务，协助和指导建设单位全面落实建设项目各项环保措施。环境监理按监理对象的不同分为生态类环境监理及工业类环境监理。同时，环境监理作为环境影响评价及环保竣工验收的中间环节，意义重大，也使得环境管理体系在项目建设全过程中得以进一步完善。

1995 年我国首先在由世行贷款的大型项目--黄河小浪底工程中引进了建设项目环境监理管理模式。2002 年原国家环境保护总局与铁道部、交通部、水利部、国家电力公司、中国石油天然气集团公司联合下发《关于在重点建设项目中开展工程环境监理试点的通知》（环发[2002]141 号），决定在生态环境影响突出的十三个国家重点建设项目中开展工程环境监理试点。为了推动建设项目环境监理工作，2010 年、2011 年环境保护部先后批准了辽宁省、江苏省作为我国建设项目环境监理的试点省，2012 年《关于进一步推进建设项目环境监理试点工作的通知》中，又将河北省、山西省、内蒙古自治区、浙江省、安徽省、河南省、湖南省、陕西省、青海省、四川省、重庆市等 11 个省、市、自治区列为第二批建设项目环境监理试点地区。

广东省环保厅《转发环保部办公厅关于进一步推进建设项目环境监理试点工作的通知》（粤环办〔2012〕25 号），对我省建设项目施工期工程环境监理提出了具体要求。由于国家没有出台统一的建设项目工程环境监理管理办法和相关的技术导则，广东省先后编制了《广东省建设项目环境监理工作指南》（未发布）和《建设

项目工程环境监理技术指引》（征求意见稿，未正式发布）、《广东省建设项目工程环境监理管理办法（试行）》（征求意见稿，未发布），《广东省建设项目环境监理资格行业认定管理办法（试行）》。

深圳市属于广东省最早开展环境监理工作的地区。1996 年，深圳市率先开展了深圳市滨海大道红树林段建设项目的环境监理工作，环境监理工作走在了全国前列。深圳市于 2006 年发布的《深圳经济特区建设项目环境保护条例》中规定：“应当编制环境影响报告书的建设项目，实行工程环境监理制度”，同时还制定了《深圳市建设项目工程环境监理管理办法（试行）》（未发布）细化环境监理工作要求。2014 年深圳市还发布了《建设项目施工环境监理技术指引》（SZDB/Z111-2014），对深圳市建设项目施工环境监理工作和环境监理报告的内容及格式提供了技术性指导。2015 年《广东省环境保护条例》规定“建设项目中防治污染设施及其他环境保护设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染设施及其他环境保护设施的建设，应当实施工程环境监理。”

从 1996 年迄今，深圳市建设项目环境监理工作推广的 20 余年里，虽然取得了一些成绩，但是一些问题也随之显现出来，因此有必要对建设项目环境监理制度的实施效果进行客观评估，通过对深圳市建设项目环境监理工作情况进行调研，对环境监理工作开展情况进行梳理，对发现的问题进行总结，为下一步规范化开展环境监理工作积累一些经验，以更好地指导今后深圳市环境监理工作。为此，深圳市人居环境委员会委托深圳市汉宇环境科技有限公司开展该课题的研究，结合深圳市的实际情况编制《深圳市工程环境监理制度后评估报告》。

1.2 研究目的和意义

通过对深圳市建设项目环境监理工作情况进行调研，对环境监理工作开展情况进行梳理，对发现的问题进行总结，为下一步规范化开展环境监理工作积累一些经验，以更好地指导今后深圳市环境监理工作。

1.3 研究内容

根据课题技术需求，制定如下主要研究内容：

1、收集整理国家及省内外建设项目环境监理开展情况。整理相关的法律法规、管理文件等。

2、收集整理深圳市建设项目环境监理开展情况。

3、通过开展以上调研工作，对目前深圳市环境监理制度实施效果进行总结。

4、分析我市环境监理中存在的问题。

5、推进我市建设项目环境监理的对策和措施。

6、结论。

1.4 编制依据

1、《环境监理工作暂行办法》，1991 年 8 月 29 日，原国家环境保护局；

2、《环境监理人员行为规范》，国家环境保护总局令局令 第 16 号，1995 年 5 月 11 日实施；

3、《国家环境保护总局关于进一步加强环境监理工作若干意见的通知》（环发[1999]141 号），1999 年 6 月 17 日，原国家环境保护局；

4、《国家环境保护总局关于加强对自然生态保护进行环境监理的通知》，环发[1999]106 号；

5、国家环保总局关于印发《2002 年全国环境监理工作要点》的通知，环办[2002]17 号；

6、《关于在重点建设项目中开展工程环境监理试点的通知》（环发〔2002〕141 号），2002 年 7 月 23 日；

7、《关于开展交通工程环境监理工作的通知》（交环发〔2004〕314 号）；

8、《关于开展水利工程建设环境保护监理工作的通知》，2009 年；

9、关于印发《环境保护部建设项目“三同时”监督检查和竣工环保验收管理规程（试行）》的通知，2009 年 12 月 17 日，环境保护部；

10、《建设项目竣工环境保护验收管理办法》，国家环境保护总局令总局令 第

13 号；

11、《关于同意将辽宁省列为建设项目施工期环境监理工作试点省的复函 》，环办函[2010]630 号；

12、《关于同意将江苏省列为建设项目环境监理工作试点省份的函》，环办函[2011]821 号；

13、《关于进一步推进建设项目环境监理试点工作的通知》，环办[2012]5 号，环境保护部（2016 年废止）；

14、《建设项目环境保护管理条例（修订）》，2017 年 10 月 1 日起施行；

15、《广东省环境保护条例》，2015 年；

16、《中共广东省委、广东省人民政府关于进一步加强环境保护推进生态文明建设的决定（粤发[2011]26 号）》，2011 年 12 月 29 日；

17、《广东省建设项目工程环境监理管理办法（试行，征求意见稿）》，2015 年；

18、《广东省建设项目环境监理指南》，2012 年；

19、《广东省建设项目环境监理资格行业评定管理办法〔试行〕》〔粤环协〔2013〕32 号），2014 年 1 月 1 日起实施；

20、《转发环保部办公厅关于进一步推进建设项目环境监理试点工作的通知》（粤环办〔2012〕25 号）；

21、《建设项目施工环境监理技术指引》（SZDB/Z111-2014）；

22、《深圳市建设项目工程环境监理管理办法（试行）》（未发布）；

23、《深圳经济特区建设项目环境保护条例》， 深圳市人民代表大会常务委员会。

1.5 技术路线

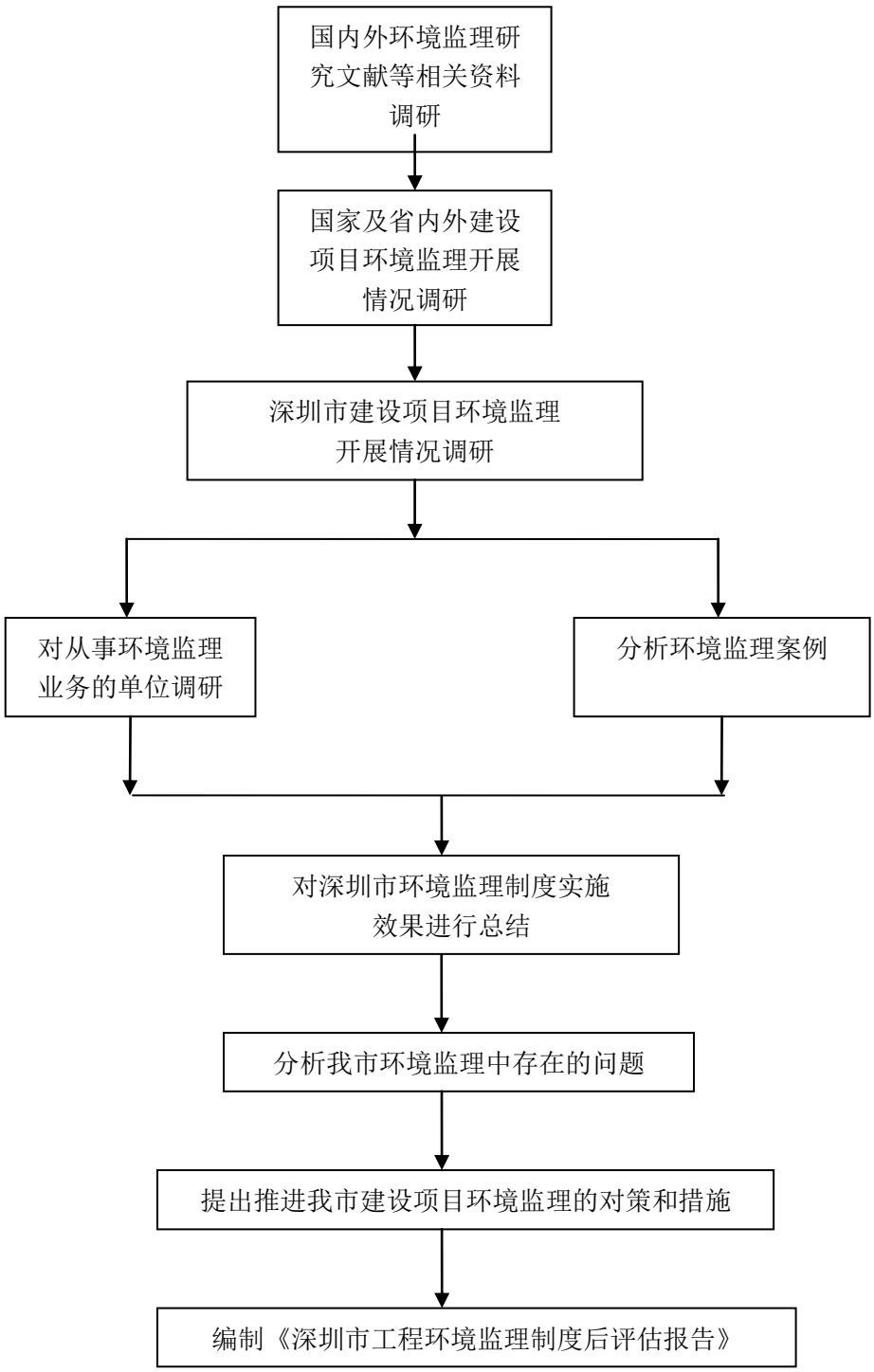

图 1.5-1 技术路线图

第二章 国家及省内外建设项目环境监理研究现状

2.1 国外环境监理研究现状

国外针对于环境监理的管理问题，关注力度较大且较早。20 世纪 80 年代初，欧美的一些国家就已着手建立相关环境保护法律体系、管理体制，并逐渐形成了环境监理制度。在整个项目建设中充分体现了环保优先的原则，采取项目建设与环境保护统一设计、统一施工，并在施工阶段建立了环境调查、环境治理和监督的工作程序。

（1）美国环境监理

1969 年美国率先制定了《国家环境政策法》，确立了环境影响评价制度，为监理建设提供规范。美国交通部在公路管理局下设有“规划与环境保护处”。该机构直接负责建设项目的规划和实施过程，并重点关注资源和环境保护，且具有环境管理及监督的职能。同时，设专门的环境监理部门于各工程项目之中，其他部门无权干扰其环境管理和监督的权利，从而将环保置于优先的地位，体现“环保优先”的原则，进而绿色地开展项目建设。

美国在建设项目环境监理实施过程中，充分体现尊重自然恢复自然的理念。环境监理的最主要内容是看是否将对自然的扰动破坏努力控制在最小的限度内，如在施工前是否先将树木或树桩移走，建成后搬回原地栽植；在动物出没的地段是否建设动物通道，避免对动物栖息地的分割；是否尽量避绕森林湿地草原等重要生态区域等等施工过程中是否尽量采取一切措施，尽快地恢复原来的自然群落，公路绿化是否以保护沿线生活环境和自然环境，提高行车安全性和舒适性，提供和谐的公路景观为根本目的也是工程环境监理的重要内容。对于一切环保措施，都有专门的环境管理和监理机构专职施行和监督。

（2）德国环境监理

德国交通部门为避免、减少及补偿公路建设过程中，可能对环境造成的具有持续性、不可逆性等影响，早在公路建设之前，就有相关部门拟定及引入了相应的环

境保护措施及工程环境监理制度。公路沿线的自然保护区、风景名胜区的环境保护，在规划、设计、施工及养护的各个环节都须纳入考虑，公路建设施工期的环境保护采用环境监理制度进行保证。环境监理机构会就公路建设期间，因施工行为对环境造成的影响或破坏等问题，责成施工单位进行整改或补偿。此外，德国工程环境监理工作还主要包括以下内容：①在公路建设期间、运营期间及工程的改建、扩建中，严格执行声环境保护相关法律法规，保证交通噪声不超标，不影响周围的居民区，若出现超标现象，公路的建设方必须承担并提供相应的噪声防治措施；②严格执行大气环境保护相关法律法规，监测大气环境中有害物质的排放是否达到相关标准，如果超标，就应对有失规定处，采取相应的补救措施；③监理公路的建设是否最大可能性的避免或削减了其对自然保护区、风景名胜的不利影响，对于无法避免的损害，应采取相应措施进行补偿。

（3）加拿大环境监理

加拿大建立了比较完善的公路环保法规体系，环保意识深入人心，全民对公路建设项目的参与感也较强加拿大公路环境管理执法有较强的力度和可操作性，对违法行为进行重罚。由政府派出环境监督官员监督项目各个阶段的环境保护和环境监理工作。为避免生态环境在公路建设和维护中遭破坏，交通部门在承包合同中明确规定承包商必须承担的环保义务，并由环境监理部门监督实施。“尊重自然、恢复自然”的理念在加拿大的公路建设中得到了充分的体现。在施工环境监理中，注重对自然的扰动破坏努力控制在最小限度内。工程环境监理主要内容有：监理对施工中受影响的地区，事后是否通过选种适宜的花草树木等措施使其恢复生态平衡；是否详细调查几乎每一棵树木，并尽可能地保护它们；针对野生动物经常出没的路段，是否有针对性地设置了环保标志保护动物；是否调查大型动物季节性迁徙或为觅食而经常走过的路径，并使之形成安全的动物通道等。目前，加拿大新斯科舍省和安大略省交通部门对高速公路工程建设都制订了详细的环境管理和监理计划。

（4）瑞士环境监理

端士政府对待公路建设引起的环境问题，制订了较为严格的法律法规。在公路建设期间，设立环境监理机构，责成其严格执行环境监理制度，落实施工期各项环

保措施，防止或削减公路施工对环境造成的损害。此外还规定，待公路建设完工后，须消除现场的人工痕迹，恢复现场自然状态。

（5）澳大利亚环境监理

澳大利亚政府要求施工单位必须严格实行施工计划审批、环境自检和环境监理资格认证等相关环境保护制度，在工程施工阶段定期对各项环境保护指标实时监测，并写入环境监理月报之中。政府市政部门定期对水利工程建设项目开展抽查和检测，公众也可以随时辅助政府机关对处于施工阶段的水利工程建设项目进行监管，发现环境影响问题可随时举报，保证施工阶段环境质量的达标。

澳大利亚非常重视环境保护，在公路工程建设中，把环境保护落实到公路项目的各个环节和各个阶段中。政府对环境保护有严格的立法，公路交通有关部门都要严格遵守。对环境造成严重的不可恢复的污染时，监理部门要通知执法部门，并对责任公司及责任人处以重罚。澳大利亚环境监理部门非常重视公路项目施工对环境的影响，施工过程中着重对水、空气、土地、动植物、生态平衡进行保护，以及解决噪音等污染问题。施工中环境监理主要有以下内容：第一，实行施工单位环境监理资格证制度。环境保护部门依照各施工单位的环境保护的业绩评定其环境监理资质，具有相应环境监理的施工单位才能承担相应的建设工程环境监理工作。第二，严格施工计划审批制。施工单位在承揽项目后开工前要编制详细的环境保护计划。环保计划要经过政府部门和监理机构批准后才能开工。第三，完善监测制度。施工单位在施工过程中，每月都要做一次环境监测报告，在施工过程中对水、空气、土地等的影响以及噪音等污染进行实时监测。环境监理部门定期进行检查并亲自抽查监测，以检验施工单位自检的可靠性。另外还有环境警察实施对执行环保法律的监察，确保环保标准落到实处。第四，环境监理部门认真执行环保标准，监督执行。

2.2 国内环境监理发展现状

2.2.1 国内环境监理的发展进程

中国环境监理工作起步较晚，开始于上世纪 90 年代，到目前为止实际经历了项目试点、行业和区域试点两个阶段。

项目试点阶段：1995 年，黄河小浪底水利枢纽工程按照世界银行贷款方的要求首次正规引入了现代意义上的环境监理，该项目证明环境监理是一种先进的环境管理模式，使环境管理工作融入整个工程实施过程中，变被动环境管理为主动环境管理，有效预防和减少了施工过程中的环境污染和生态破坏。为了推广环境监理工作，落实环境保护“三同时”制度并进一步加强建设项目的施工期环境管理，2002 年，原国家环保总局、铁道部、交通部等六部委联合发布了《关于在重点建设项目中开展工程环境监理试点的通知》（环发[2002]141 号），决定在青藏铁路格尔木至拉萨段、西气东输管道工程、上海国际航运中心洋山深水港区一期工程等 13 个国家重点工程进行环境监理试点。

行业和区域试点阶段：2004 年，交通部下发了《关于开展交通工程环境监理工作的通知》（交环发[2004]314 号），决定在交通行业内开展环境监理工作，并把环境监理部门作为工程监理的重要组成部分纳入工程监理管理体系，同时制定了《开展交通环境监理工作实施方案》，推动交通环境监理工作的开展。2006 年 11 月，水利部下发了《水利工程建设监理规定》，要求在全国范围内开展水利工程建设环境监理。2010 年 6 月，国家环保部办公厅印发了《关于同意将辽宁省列为建设项目施工期环境监理工作试点省的复函》（环办函[2010]630 号），2011 年 7 月印发了《关于同意将江苏省列为建设项目环境监理工作试点省份的函》（环办函[2011]821 号），辽宁、江苏两省成为中国第一批开展环境监理工作的试点省份。2012 年 1 月，国家环保部办公厅印发了《关于进一步推进建设项目环境监理试点工作的通知》（环办函[2012]5 号），规定了环境监理的定位、主要功能与需要开展环境监理的建设项目类别，同时将河北省、山西省、内蒙古自治区、浙江省、安徽省、河南省、湖南省、陕西省、青海省、四川省、重庆市等 11 个省、市、自治区列为第二批建设项目环境监理试点省份。

2.2.2 相关法律法规

到目前为止，我国在国家层面尚未确立环境监理的法律地位。在地方层面，有山西、江苏、辽宁、新疆、广东 5 个省、自治区以及深圳市已将环境监理纳入地方法规，相关法规如表 2.2-1 所示。这些省、市将环境监理纳入地方法规是我国环境

监理制度建设的重大突破，对我国环境监理制度建设起到了引领作用。

表 2.2-1 环境监理相关地方法规

省份	法规名称	年份	主要内容
山西	《山西省重点工业污染监督条例》	2007	重点工业污染防治设施建设实行环境工程监理制度，建设单位应当委托具有相应专业监理资质的机构，对污染防治设施建设施工进行现场监理
江苏	《江苏省太湖水污染防治条例》	2007	对可能造成重大环境影响的建设项目，推行环境监理制度
辽宁	《辽宁省辽河流域水污染防治条例》	2011	对涉及饮用水水源、自然保护区、风景名胜区以及施工期环境污染和生态破坏严重等重要的排污建设项目，逐步建立环境监督制度，实施环境监理
新疆	《新疆维吾尔自治区环境保护条例》	2012	县级以上人民政府环境保护行政主管部门对水利、交通、电力、化工、冶金、轻工、核与辐射和矿产资源等施工周期长、生态环境影响大的建设项目，以及环境影响评价文件批复要求开展环境监理的建设项目，应当组织实施环境监理
广东	《广东省环境保护条例》	2015	第二十三条 建设项目中防治污染设施及其他环境保护设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染设施及其他环境保护设施的建设，应当实施工程环境监理。
深圳	《深圳经济特区建设项目环境保护条例》	2006 年实施（2017 修订）	应当编制环境影响报告书的建设项目，实行工程环境监理制度。建设单位应当委托相关专业机构，对项目施工过程中防止和减少环境污染以及生态破坏措施的执行情况进行监督检查，对环境保护设施建设施工进行现场检查。 违反上述规定，未按规定实行工程环境监理制度的，由环境保护部门责令限期改正，并处一万元以上十万元以下罚款。

2.2.3 国家出台环境监理相关政策情况

为了在全国范围内各行业推进环境保护监理工作，国家各部委相继出台有关环境监理政策文件，详见表 2.2-2。

表 2.2-2 国家出台环境监理相关政策汇总表

部委	时间	名称	内容
原国家环保总局会同铁道部、交通部、水利部等六部门	2002年	《关于在重点建设项目中开展工程环境监理试点的通知》（环发〔2002〕141号）	在生态环境影响突出的13个国家重点建设项目中开展工程环境监理试点，对工程环保措施实施情况进行监理
环保部	2009年	《环境保护部建设项目“三同时”监督检查和竣工环保验收管理规程（试行	环境影响评价审批文件要求开展施工期环境监理的建设项目，建设项目建成后，环境监理单位应

		）》（环发[2009]150号）	当编制施工期环境监理报告，作为该建设项目竣工环保验收的依据之一。
	2010	《环境保护部关于同意将辽宁省列为建设项目施工期环境监理工作试点省的复函》	同意将辽宁省列为建设项目施工期环境监理工作试点省份
	2011	《关于同意将江苏省列为建设项目环境监理工作试点省份的函》	同意将江苏省列为建设项目环境监理工作试点省份
	2012 年	《关于进一步推进建设项目环境监理试点工作的通知》	规定11 个省份作为第二批环境监理试点省份
交通部	2004年	《关于开展交通工程环境监理工作的通知》（交环发〔2004〕314号）	决定在交通行业内开展环境监理工作，并把环境监理部门作为工程监理的重要组成部分纳入工程监理管理体系
水利部	2006 年	《水利工程建设监理规定》、《水利工程建设监理单位资质管理办法》	明确要求在全国开展水利工程建设环境保护监理
	2009 年	《关于开展水利工程建设环境保护监理工作的通知》	提出开展环境保护监理的水利工程范围、实施方式、时段、对象、区域、职责、收费标准等内容

2.2.4 各省、自治区、直辖市环境监理发展概况

1、香港环境监理发展概况

在落实环保措施的环境监理方面，香港方面从法规上规定，建设项目从设计、施工建设到建成运营，必须严格环评对各阶段所提出的措施，并实施全过程的环保监理。香港环境保护署(以下简称“环保署”) 实施一套三层环境管理架构，如下图所示。第一层架构是要求工程项目倡议人采用先进环保科技减少和控制污染物排放，以符合香港现行环保法例对各种环境污染设定的排放标准及相关牌照所规定的排放量限值。第二层架构是通过香港《环境影响评估条例》(以下简称《环评条例》) 进行环境影响评估(以下简称“环评”) ，使指定工程项目采纳合适的规划和设计方案，以尽量避免或减少对环境的影响。最后一层架构是要求指定工程项目在建造

及营办期间落实执行环评报告书所建议的缓解措施，进一步减少剩余环境影响，以符合《环评条例》的规定和准则。

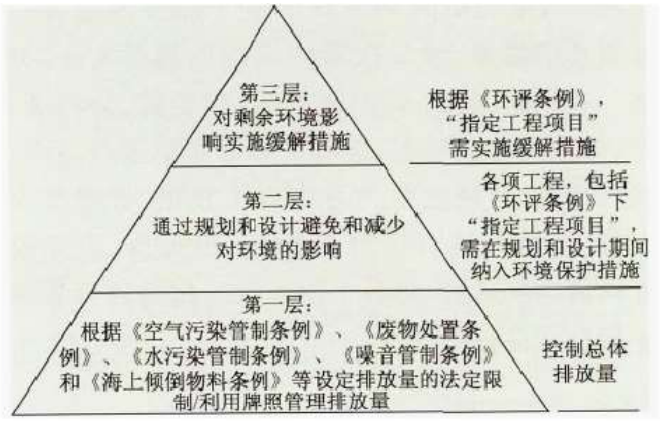

图 2.2-1 对工程项目实施的保护环境三层架构

（1）《环评条例》介绍

1997 年 2 月，香港政府颁布《环评条例》，并在 1998 年 4 月 1 日正式生效。《环评条例》所列明的 100 多项指定工程项目必须先完成一系列法定环评程序才可开始建造。工程项目包括挖泥、填海、铁路、道路、桥梁、电厂，也包括超过 10 万人口的新市镇建设或重建工程等。环评程序主要步骤见下图。如工程项目规模比较小而没有不良的环境影响，项目所采纳的缓解措施符合《技术备忘录》（环保署根据《环评条例》发布的《技术备忘录》是一份公开的法定文件）的规定，环保署可在环境局局长的同意下，准许申请人直接申请“环境许可证”。

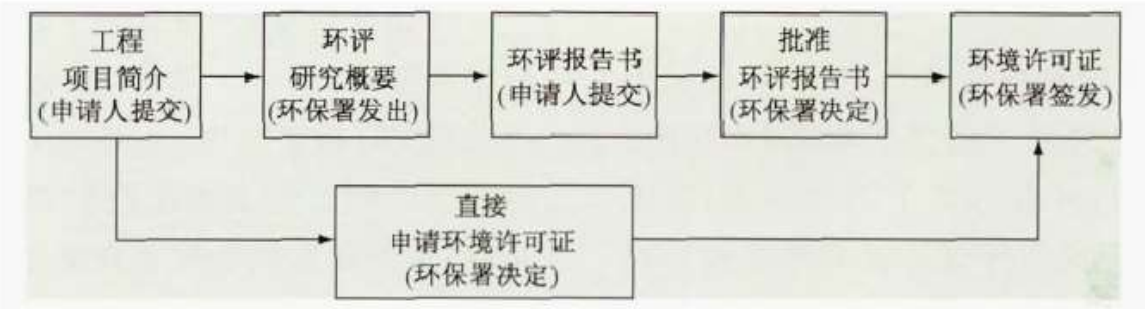

图 2.2-2 环评程序主要步骤

（2）环境许可证

当环保署批准环评报告书后便可颁发环境许可证给工程项目倡议人。**许可证的条件详细列明在建造及营办期间需要执行的环评报告书内的重要建议及缓解措施，从而避免和减少对环境的影响。**许可证**具有法律约束力，**若指定工程项目的倡议人没有获得环保署发出的许可证或不依从许可证条件而建造及营办工程项目均属违法，环保署会根据法定程序进行检控。环境许可证制度的成效备受国际环评专家的肯定及认同，成为环评制度发展的国际趋势，近年来世界各地不少国家或地区的环评制度都纷纷采纳许可证制度。

（3）严厉违法罚则

《环评条例》明确规定，任何人在没有获得工程项目环境许可证或违反该许可证的条件的情况下建造或营办指定工程项目即属违法行为。一经按公诉程序首次定罪，可处罚款港币 200 万元和监禁 6 个月；第二次或其后定罪，可处罚款港币 500 万元和监禁两年；如持续性违法，法院可判处每一天罚款港币 1 万元。

（4）环境审核及监察

根据《技术备忘录》，**工程项目倡议人须在环评报告书内建议环境监察及审核计划，一并提交环监手册给环咨会审阅及环保署审批。在工程建造期间，工程项目倡议人必须严格按照环境许可证的条款，执行适切的缓解措施及环境监察和审核工作，并需定期向环保署提交环境监测及审核报告及上传报告到有关工程项目网页，供公众阅览。**此外，环保署会在环境许可证中列明条件，要求工程项目倡议人**在工程建造和营办期间，聘请具有环境监察 7 年或以上相关经验的独立环境查核人及生态专家等，执行环境监测和审核工作，并定期向环保署提交环境监察及审核报告。**环保署也可在环境许可证内加入特定条件，要求工程项目倡议人设立小区联络小组，设立热线电话及举行定期会议，加强与当区受影响居民联系，适时回应居民关注。而环境监测及审核报告及相关小区联络小组会议记录都会存放在登记册办事处或环保署网页，若公众有任何意见或查询，可与工程负责人或环保署联络。**环境许可证要求大部分工程项目倡议人设立驻工地的环境监察队伍及独立于承建商的环境查核人，直接处理市民的投诉，并适时向环保署汇报跟进结果。**

为确保指定工程项目倡议人按环境许可证条件实施工程，环保署还会不时派员到施工地点巡查，若发现违规情况，将依法跟进。

2、外省环境监理开展情况

为了完善建设项目建设期环境保护监督管理，满足市场经济发展需求，我国部分省市创新建设项目环境保护管理方式，在建设项目环境管理中引入了环境监理。辽宁省和江苏省为中国第一批开展环境监理工作的试点省份。河北省、山西省、内蒙古自治区、浙江省、安徽省、河南省、湖南省、陕西省、青海省、四川省、重庆市等 11 个省、市、自治区列为第二批建设项目环境监理试点省份。作为全国环境监理的试点地区，各试点省相继发布了一些法规、管理办法和技术规范等，明确提出了资质管理及环境监理相关管理制度与要求，逐步推进工程环境监理工作在该地区的开展。上述试点省市环境监理发展概况见表 2.2-3。在试点项目的带动下，中国已先后有 27 个省级行政区开展了建设工程环境监理的实践与探索。

表 2.2-3 各试点省市环境监理发展概况

省份	时间	环境监理标志新成果	内容
辽宁	2007 年	《辽宁省建设项目环境监理管理暂行办法》	建设项目开工建设前必须委托环境监理
	2011 年	《辽宁省建设项目环境监理管理办法》	对开展环境监理建设项目类型、环境监理机构的资质管理等提出要求
江苏	2011 年	《江苏省建设项目环境监理工作方案》	确定应开展环境监理工作范围的建设项目纳入环境监理工作要求管理之中
		《关于申请江苏省建设项目环境监理单位资质及其工作范围有关事项的通知》	对建设项目环境监理单位资质及其工作范围作了明确规定
	2012 年	《江苏省环保厅关于加强建设项目环境监理机构与从业人员管理的通知》	对建设项目环境监理机构与从业人员管理作了详细的规定
河北	2012 年	《关于进一步加强环境保护工作的决定》	开展“三同时”环境监理试点
山西	2007 年	《山西省重点工业污染监督条例》	重点工业污染行业实施环境建立制度
		《关于在建设项目中推行环境工程监理工作的通知》	对冶金、电力、化工、建材、焦化、煤炭，跨区域、流域重大项目等试行环境监理制度
		《关于落实重点工业污染建设项目环境工程监理工作的通知》	
	2010 年	《关于进一步加强建设项目环境工程监理工作的通知》	对环境监理机构的资质和从业人员资格提出要求
	2011 年	《关于开展环境监理工作的通知》	确定首批环境监理试点单位，对开展环境监理工作提出具体要求
内蒙古自治区	2007 年	《内蒙古自治区环境保护局环境监理管理办法（试行）》	
	2012 年	关于印发《内蒙古自治区建设项目环境监理机构管理暂行规定》的通知	对开展环境监理的建设项目类型、环境监理单位资质管理及人员培训等内容作了明确规定
		《内蒙古自治区建设项目环境监理机构管理暂行规定》	
		关于印发《内蒙古自治区建设项目环境监理管理暂行办法》的通知	
		《内蒙古自治区建设项目环境监理管理暂行办法》	
浙江	2004 年	《浙江省建设项目环境保护管理办法》	对可能造成重大环境影响的建设项目，推行环境监理制度
		《关于在建设项目中推行环境监理的通知》	对建材、电力、水电、交通运输、市政等工程实施环境监理制度
	2012 年	《浙江省建设项目环境监理试点工作实施方案》	规定了建设项目环境监理工作内涵、开展环境监理的建设项目类型、工作重点、工作程序、环境监理单位管理、工作制度等
安徽	2012 年	《安徽省建设项目环境监理试点工作实施办法》	对建设项目环境监理定位和主要功能、工作适用范围、环境监理机构与人员管理、工作程序、工作内容、工作费用、法律责任等作了规定
河南	2006 年	《河南省建设项目环境保护管理条例（草案征求意见稿）》	对环境可能造成重大影响的建设项目施工期环境监理、环境监理验收和建设项目环境监理机构提出要求并对责任追究等内容作了明确规定。

省份	时间	环境监理标志新成果	内容
湖南	2011 年	《湖南省环境保护厅建设项目“三同时”监督管理试行办法》	实施建设项目工程环境监理
	2013 年	《关于公布湖南省建设项目环境监理单位的通知》	规定了湖南省开展建设项目环境监理工作试点的监理单位
陕西	2004 年	《关于在建设项目中加强工程环境监理的通知》	要求在施工过程中开展工程监理的同时开展环境监理
	2008 年	《关于进一步加强建设项目中环境监理工作的通知》	
		《关于加强建设项目环境监理工作的通知》	对环境监理工作及管理程序作了具体要求
青海	2008 年	《青海省建设项目环境监理管理办法（试行）》	要求加强建设项目施工阶段的环境管理工作，开展环境监理
	2011 年	修订《青海省建设项目环境监理管理办法（试行）》	对开展环境监理的建设项目类型、环境监理单位资质管理及人员培训等内容作了详细规定
四川	2012 年	《关于加强环保重点工作及贯彻国家环境保护“十二五”规划的实施意见》	要求“开展环境监理试点”
重庆	2011 年	《重庆市环境保护局关于在重点建设项目中开展工程环境监理试点的通知》	规定了试点项目范围、试点工作要求
		《关于印发重庆市建设项目环境监理技术规范（试行）的通知》	对建设项目环境监理方案及环境监理实施细则、建设环境监理的机构等作了详细规定
		《重庆市建设项目环境监理技术规范（试行）》	

主要省、自治区的开展环境监理工作的情况如下：

（1）辽宁省的发展概括

辽宁省作为第一批建设项目环境监理试点省，对环境监理工作从 2004 年进行不断探索，2010 年被环保部确定为环境监理试点省，共经历过 4 个阶段的探索，见表 2.2-4。辽宁省以探索确定适合建设项目的环境监理机构为目的，由环保主管部门于 2004 年指定单位对蒲石河抽水蓄能电站承担环境监理工作；2005 年确定由环境监察机构作为环境监理机构对大连港大窑湾港区开展建设项目环境监理；2006 年由工程监理机构承担大伙房输水工程环境监理任务；2007 年由环评单位独立承担环境监理工作。实践证明，表 2.2-4 中的 4 种模式均存在弊端。2012 年 5 月，辽宁省环保厅开始了环境监理工作第 5 阶段的探索。在以环评单位市场化的公开招标形式的基础上，监理机构依托环评资质，增加环境监理一项，颁发新的资质。自此，辽宁确立了“项目单位出资、监理机构具体负责、环保部门监督管理”的环境监理工作模式。目前，环境监理工作已经被各方接受，环境监理的执行率逐年稳步上升。

目前辽宁省已经完成《辽宁省建设项目环境监理管理暂行办法》的制订工作，

对从事环境工程监理的队伍进行了明确规定；2010 年被环境保护部确定为环境监理试点省；2011 年完成了《辽宁省建设项目环境监理管理办法》。截止 2014 年，辽宁省发布了四批共 27 家环境监理机构，已经开展省级及以上的环境监理项目有 500 多个，取得了显著成效。

2007 年辽宁省已经完成《辽宁省建设项目环境监理管理暂行办法》的制定工作，2011 年完成《辽宁省建设项目环境监理管理办法》，确立了环境监理的法律地位，以环评文件的法律效力来推动环境监理。2011 年 1 月，辽宁省人大出台了《辽宁省辽河流域水污染防治条例》，通过辽宁省环保厅的积极推动，在条例中写入了环境监理要求，规定“对涉及饮用水水源、自然保护区、风景名胜区以及施工期环境污染和生态破坏严重等重要的排污建设项目，逐步建立环境监督制度，实施环境监理”。至此，辽宁省环境监理工作在立法上有了保障。

表 2.2-4 辽宁省环境监理探索阶段工作情况

阶段	时间	环境监理机构	环境监理工作
1	2004年	辽宁省环境科学研究院	承担“蒲石河抽水蓄能电站”的环境监理工作
2	2005年	环境监察部门	承担“大连港大窑湾港区开展建设项目”环境监理工作
3	2006年	工程监理单位	承担“大伙房输水工程”环境监理工作
4	2007年	具有环评资质的单位	以市场化的公开招标形式确定环境监理机构，全面推进建设项目环境监理工作
5	2012年	监理机构依托环评资质，增加环境监理一项，颁发新的资质。	确立了“项目单位出资、监理机构具体负责、环保部门监督管理”的环境监理工作模式。

（2）江苏省的发展概况

2011 年，江苏省在调研了辽宁、陕西省建设项目环境监理发展情况后，提出了《江苏省建设项目环境监理工作方案》，并于 2011 年 7 月 11 日获得环境保护部批准同意作为环境监理试点省。根据该方案，江苏省将对生态类、化工类等重污染工业类、涉及生态功能区、总投资 1 亿美元（或 8 亿元人民币）以上或环保投资 1000 万元人民币、环保部门在环评批复中要求开展环境监理的项目开展建设项目环境监理。并建立健全建设项目环境监理分级监管机制、环境监理与项目环评联动机制、

环境监理与竣工验收联动机制、环境监理巡查抽查机制、环境监理宣传反馈机制。

目前江苏建设项目环境监理的组织形式主要有两种：一是监理单位中的环境监理人员，以项目监理单位一个部门的形式出现，该监理单位中既有工程监理工程师也有环境监理工程师；二是独立于工程监理单位之外的环境监理单位，即一个工程项目既包括工程监理单位又包括环境监理单位。鉴于建设项目环保工程必须进行专项验收，且一般监理单位中的监理人员缺乏必备的环境监测手段以及环保知识、经验，要使环境监理在工作中充分发挥作用，第二种形式更具优势。

（3）浙江省的发展概况

浙江省在 2012 年 1 月也以省环保厅名义印发了《浙江省建设项目环境监理试点工作实施方案》，对开展环监理的项目类型、监理工作重点、监理工作程序、监理单位的管理、工作制度等进行了规范。省内的宁波、湖州和温州等地级市也相继下发了在全市推行建设项目工程环境监理制度的文件。同年 10 月底，成立了浙江省环境影响评价与环境监理行业协会承担了环境监理资质管理、专业培训等工作。目前协会已发布了《浙江省环境影响评价与环境监理行业自律公约》和《浙江省建设项目环境监理资格推荐暂行办法》，已组织两期建设项目环境监理岗位培训，公布了两批环境监理推荐资质单位名单。

（4）陕西省的建设项目环境监理概况

2004 年，陕西省决定引入建设项目第三方环境监理管理模式，着手以环境污染严重、生态破坏剧烈、项目实施地生态环境十分敏感等因素遴选确定试点项目，确定以授权委托的方式将环境监理引入项目建设中。在探索过程中，形成了在建设项目环境监理管理上由经省机构编制委员会批准成立的陕西省建设项目环境监督管理站专职机构负责，有环境监理资质资格上以工程监理单位为基础、从业人员以注册环保工程师、环境监理上岗证为特色的管理模式，技术上有《建设项目环境监理实施方案编写要求》、《建设项目环境监理报告编写要求》，管理程序上有《陕西省环境保护厅关于加强建设项目试生产核查管理工作的通知》要求，人才储备上有 522 名具备环境监理上岗资格的从业人员，市场上有 16 家符合资格备案的环境监理单位，已开展的建设项目累计达到 322 个，项目总投资达到 3400 多亿元，环境监理合

同额达到 1.5 亿元以上。基于陕西建设项目环境监理工作有突破、管理有特色、技术有创新、人才有储备、市场全开放，环境保护部于 2011 年 10 月在陕西省西安市召开了全国建设项目环境监理工作交流会。

（5）其他地区或行业开展建设项目环境监理的概况

在试点项目的带动下，国内先后有 27 个省级行政区开展了建设项目工程环境监理的探索和实践，目前，青海、浙江、重庆等省（区）市已开始在全省市范围内推行工程环境监理工作。山东省在 2010 年 11 月，就由省环保厅名义下发了《关于开展部分重点建设项目环境监理试点工作的通知》开展环境监理试点工作，并在 2011 年和 2013 年分别组织申报了两批共 30 家环境监理试点机构。经过 4 年多的环境监理试点工作，各环境监理试点机构与施工单位、建设单位建立环保沟通、协调、会商机制；协助建设单位配合好环保部门的“三同时”监督检查、切实发挥了环境监理机构的技术指导和监督作用，为建设项目环保试生产审查和竣工环保验收奠定了基础。交通部 2004 年发布了《关于开展交通工程环境监理工作的通知》，并制定了《开展交通工程环境监理工作实施方案》，对重点交通建设工程全面推广环境监理；水利部于 2006 年 12 月 18 日同时出台了《水利工程建设监理规定》（水利部令 28 号）和《水利工程建设监理单位资质管理办法》（水利部令 29 号），2009 年再次发出《关于开展水利工程建设环境保护监理工作的通知》（水资源〔2009〕7 号），对水利工程的环境监理做出了具体规定；铁道部对青藏铁路进行了施工期环境监理等，都在国内产生了很大影响。

3、广东省环境监理开展情况

目前，我省主要是深圳市、惠州市、广州开展了环境监理工作。

我省最早开展环境监理工作的地市是深圳市，1996 年，深圳市率先开展了深圳市滨海大道红树林段建设项目的环境监理工作，环境监理工作走在了全国前列。深圳市于 2006 年发布《深圳经济特区建设项目环境保护条例》中规定：“应当编制环境影响报告书的建设项目，实行工程环境监理制度。建设单位应当委托相关专业机构，对项目施工过程中防止和减少环境污染以及生态破坏措施的执行情况进行监督检查，对环境保护设施建设施工进行现场检查。建设项目工程环境监理具体办法由

市环境保护部门另行制定。”同时还制定了《深圳市建设项目工程环境监理管理办法（试行）》（未发布）细化环境监理工作要求。并于 2014 年制定了《建设项目施工环境监理技术指引》，该指引规定了深圳市建设项目施工环境监理工作内容和环境监理报告的内容及格式。深圳市对环境监理暂未颁发相关资质证书，由具有环评资质和具有建设项目环境监理资质的单位，可在深圳开展环境监理工作。

惠州市于 2007 颁布《惠州市环境保护局环境工程监理管理试行办法》，该办法明确规定，对“隐蔽工程、管线走向、关键部位、关键工序施工”实施旁站监理，并提出“环境工程监理单位在工程竣工后，应将该工程施工期环保措施的落实情况、污染防治设施建设情况写出监理报告，报环保主管部门备案，并作为项目环保竣工验收的依据”。在从业资格方面，惠州市规定只要是取得环评、工程监理或工程设计资质的单位，都可从事环境监理工作并编制报告。

深圳市、惠州市对当地的建设项目开展环境监理，为防止和控制环境污染起到了重要作用，也为我省下一步开展相关工作积累了一定的经验。但目前我省环境监理仍存在不少问题：

（1）建设项目普遍没有开展环境监理。近年来，随着我省经济的快速发展，建设项目的数量明显上升，虽然有少量建设项目开展了环境监理，但是绝大多数建设项目还没有开展。存在由于部分企业环保意识缺乏、各级环保部门监管力度不足，环境监管问题如未批先建、部分地区越权审批、未验先投、久拖未验等情况仍时有发生。建设项目在建设过程中环保措施和设施“三同时”落实不到位、未经批准建设内容擅自发生重大变动等违法违规现象仍比较突出。由此引发的环境污染和生态破坏事件时有发生，有些环境影响不可逆转，有些环保措施难以补救，环境工作监管任务十分繁重。

（2）没有对从业单位进行规范引导。虽然我省深圳、惠州这两个地市已经开展了环境监理的工作，但还处于“摸石头过河”的初级阶段，并没有按照规范的形式对从业单位进行从业资质的管理。除深圳及惠州市外，有些想开展环境监理工作的单位，却因找不到哪个部门能颁发相关从业资质而无法开展工作。并且各地对环境监理单位的备案、管理形式不同，不利于环境监理工作全面、系统、规范的管理。

（3）环境监理监管体系尚未建立。我省目前还尚未对环境监理工作建立有效的监管体系，还缺少行业自律的规定，没有方法和手段对从事环境监理的单位进行监管。由于没有一个系统的法规来规范，这就意味着没有统一的标准、没有统一的工作流程。只有建立监管体系，对单位资质和从业人员的资质的严格要求，才能确保环境监理工作的科学性。

因此，我省的环境监理工作亟需广泛开展，也亟需对该工作进行系统、规范的管理。

2012 年，我省环保厅《转发环保部办公厅关于进一步推进建设项目环境监理试点工作的通知》（粤环办〔2012〕25 号），对我省建设项目施工期工程环境监理提出了具体要求，并将“从莞高速公路惠州段环境影响报告书的批复”、“东风汽车有限公司 48 万台乘用车发动机改扩建项目(96 万台乘用车发动机扩建项目（A 地块））”等 137 个建设项目列为须开展环境监理的工程项目。

2012 年和 2015 年先后编写了《广东省建设项目环境监理工作指南（试行）》（未正式发布）和《建设项目工程环境监理技术指引》（征求意见稿，未正式发布）。

2013 年 12 月，广东省环境保护产业协会协会印发了《广东省建设项目环境监理资格行业评定管理办法》（试行）（粤环协〔2013〕32 号，2014 年 1 月 1 日起实施），该办法明确了开展环境监理的建设项目类型、环境监理资格证书的申请条件、评定程序、资格管理以及考核监督等做了详细规定。从业单位自愿申报的情况下，由协会组织行业专家对申报单位进行能力评定，并对环境监理从业单位注册资金、固定资产、培训人员数量、已具备有环保领域的从业资质或工程监理资质、环境检测能力、相关工作制度等方面做了要求。评定范围包括轻工纺织化纤、化工石化医药、冶金机电、建材火电、农林水利、采掘、交通运输、社会区域、海洋工程、输变电及广电通讯、核工业等 11 个专业类别。截止 2016 年 12 月，获得广东省建设项目环境监理资格行业评定证书的单位有 130 多家。

2015 年，广东省人大修订通过《广东省环境保护条例》，明确要求建设项目中“防治污染设施及其他环境保护设施的建设，应当实施工程环境监理。具体实施办法由省人民政府另行制定。”根据文件要求，我省制定了《广东省建设项目工程环境监理管理办法》（试行，征求意见稿），该办法对需要开展工程环境监理的建设

项目做了明确的规定，对环境保护行政主管部门、建设单位、工程环境监理机构的责任、义务都进行明确规定，为各单位在建设项目工程环境监理项目开展过程中提供实施依据，进一步指导和规范我省建设项目工程环境监理工作的开展。

2.2.5 环境监理模式及资质管理

1、环境监理模式

环境监理单位是承担环境监理工作的主体，鉴于环境监理工作目前处于试点阶段，各省和行业对环境监理的准入和管理不尽一致。根据环境监理单位与工程监理单位之间的关系，目前我国开展环境监理的模式大致有以下 3 种类型：独立式、包含式和双轨制。独立式环境监理模式非常符合国际惯例的 FIDIC 模式，是我国最早采用的环境监理管理模式;包含式环境监理模式使环境监理与工程监理紧密结合，是应用最普遍的环境监理管理模式；双轨制环境监理模式是一种新型管理模式，具有广阔的发展前景。

（1）独立式环境监理模式

独立式环境监理模式又称为一般式环境监理，通常是指由独立于工程监理单位的第三方单位———环境监理单位负责建设项目环境质量的环境监理管理模式。20 世纪 90 年代建设的黄河小浪底枢纽工程、2001 年建设的青藏铁路工程、2002 年建设的青海西宁至大通高速公路工程及宁夏银川至古窑子段高速公路工程，采用的环境监理模式均是独立式。辽宁、浙江、陕西等省以及水利水电行业多采用此模式。

其中 2002 年银古高速公路的环境监测工作被委托给独立的环境监测单位承担。早期独立式环境监理单位一般为地方环境保护研究院。后来，在环境保护方面具有很强专业性的环境保护设计、环境影响评价、大专院校等单位也开始承担环境监理工作。环境监理单位（环境监测单位）与建设单位、工程监理单位以及政府环保部门之间的关系，如图 1 所示。

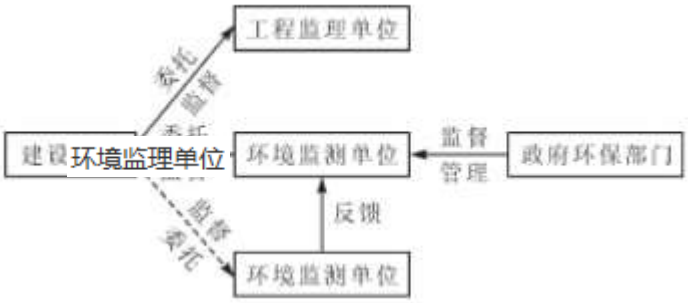

图 2.2-1 独立式环境监理模式下各单位之间的关系

由图 2.2-1 可知，建设单位将项目环境监理工作和项目工程监理工作分别委托给环境监理单位和工程监理单位，当环境监理单位不能够承担环境监测工作时，建设单位还需将环境监测工作委托给环境监测单位。在项目的整个施工阶段，建设单位和政府环保部门共同对环境监理单位进行监督和管理。在这种模式下，环境监理单位与工程监理单位相互独立，各司其职。独立式环境监理模式下环境监理工作具有较强独立性，但环境监理工作和工程监理工作不易于统筹管理，双方基于各自的利益易产生矛盾。

（2）包含式环境监理模式

包含式环境监理模式又称为嵌入式环境监理模式，通常由具有环境监理资质的工程监理单位承担环境监理工作。在交环发[2004]314 号《关于开展交通工程环境监理工作的通知》文件中明确指出：工程环境监理工作应纳入工程监理体系统筹考虑，是工程监理的重要组成部分，这种监理模式就是典型的包含式环境监理模式。交通部在北京、安徽、湖南、云南、山东、新疆、广东、甘肃等省市的大型交通建设轩昂木，多采用此种模式。2003 年贵州三穗至凯里段高速公路工程、湖南邵阳至怀化段高速公路工程以及 2004 年湖南常德至吉首高速公路工程等项目的环境监理工作，均采用包含式环境监理模式开展。

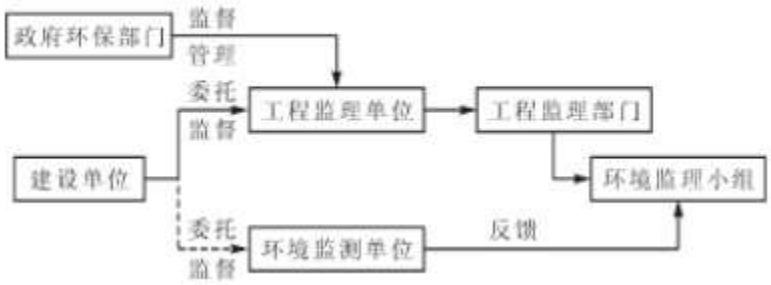

图 2.2-1 包含式环境监理模式下各单位之间的关系

由图 2.2-2 可看出，建设单位将项目的工程监理和环境监理共同委托给工程监理单位，并与政府环保部门共同对工程监理单位进行监督指导。项目的环境监理工作由工程监理部门下设的环境监理小组承担，具体内容通常由部门内取得环保知识资格证书的工程监理人员兼管，或成立环境监理职能部门，安排专职的环境监理人员负责项目环境监理的规划、实施和协调工作，其他工程监理人员在实际工作中予以配合，各部门之间资源共享。与独立式环境监理模式相同，当工程监理单位不能够承担环境监测工作时，建设单位可将环境监测工作委托给专门的环境监测单位。

包含式环境监理模式下，工程监理单位同时承担工程监理与环境监理工作，利于管理，但工程监理方由于对环境监理工作缺乏足够的了解和重视，双方产生分歧时，出于利益的考虑，环境监理往往是做出让步的一方。

（3）双轨制环境监理模式

双轨制环境监理模式是“资源共用型双轨制工程环境监理”模式的简称，是一种新型的环境监理管理模式。2005-2006 年建设的四川雅砻江锦屏一级水电站和官地水电站是我国率先采用双轨制环境监理模式的成功案。

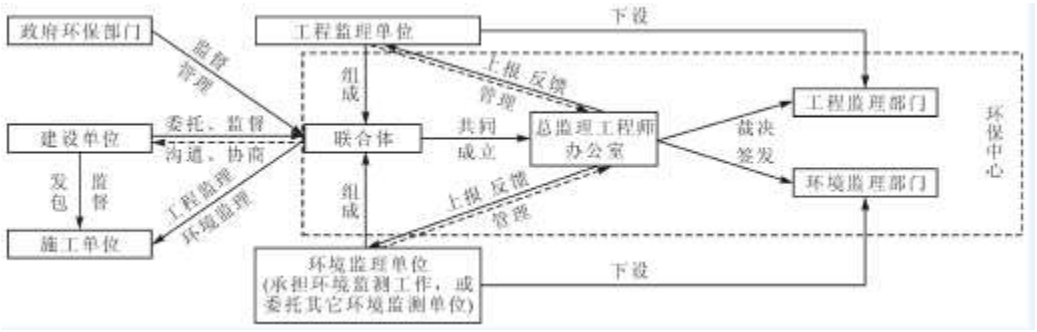

图 2.2-3 改进型双轨制环境监理模式下各单位之间的关系

从图 2.2-3 中可以看出，在双轨制环境监理模式下，工程监理单位和环境监理单位组成临时的联合体，再由临时联合体接受建设单位的委托，承担建设项目的工程监理和环境监理工作。建设单位和政府保部门仅需对联合体中的环保中心进行监督管理即可，无需再对工程监理单位和环境监理单位进行监督管理。联合体是整个建设项目的环保中心，主要包括工程监理和环境监理单位共同成立的总监理工程师办公室、工程监理单位的工程监理部门和环境监理单位的环境监理部门。总监理工程师办公室成员为工程监理单位和环境监理单位的资深工程师。

双轨制环境监理参考了施工单位建立联营体进行投标的模式，利用工程监理单位和环境监理单位组成的临时联合体开展监理工作。在临时联合体中，工程监理单位和环境监理单位既相对独立又联系紧密。相对独立是指联合体中的工程监理单位和环境监理单位分别独立承担建设项目的工程监理和环境监理工作；联系紧密是指工程监理单位和环境监理单位要以联合体的名义与建设单位签订合同，在环保中心内构建建设项目环境保障体系，保障整个建设项目的工程和环境质量。双轨制环境监理模式下，环境监理单位与工程监理单位基于自身利益组成暂时性结合体，参与单位众多，各单位之间关系复杂，不利管理。虽然环境监理工作较前两个模式，得到了足够的重视，但是出于自身利益的考虑，双方易于发生矛盾，且双方的合作关系易于破裂。

2、环境监理资质

（1）环境监理机构资质

2011 年环保部评估中心开始举办“建设项目环境监理培训班”，一批人员通过培训取得合格证。但从国家层面尚未开展环境监理机构资质认定工作。

辽宁省、江苏省、内蒙古自治区、安徽省、青海省、山西省、浙江省等一些省则开展了环境监理资质认定的探索性工作，对环境监理机构的资质与从业人员的资格提出了详细的规定，见表 2.2-5。

辽宁省、青海省、浙江省规定从业机构需具备建设项目环境影响评价资质，由省级环境保护行政主管部门对其工程环境监理资质统一审核认定，并进行工作指导和管理。

江苏省规定环境监理机构应具备建设项目环境影响评价、环境监测或省级以上工程监理资质，由省级环境保护行政主管部门对其工程环境监理资质统一审核认定，并进行工作指导和管理。

山西省的从业机构需具有建设行政主管部门颁发的工程监理资质证书，其工作由环保和建设行政主管部门共同组织管理。

内蒙古和安徽省的从业机构则主要对从业人员的资质做了要求。

交通和水利行业明确规定，从事环境监理的机构应具备工程监理资质并经过环境保护业务培训，其工作的组织管理由各级交通、水利主管部门负责。

综合来看，大多数省对环境监理从业单位的注册资金、固定资产、人员、单位资质等方面做了要求。这些省要求专职技术人员均要通过环境监理业务培训，取得环境监理人员培训合格证，一些省还要求监理机构具有环评工程师、工程监理人员或环保工程师等人员，要求申请的机构具有环境影响评价资质、环境监测资质或者工程监理资质。

省级环境保护行政主管部门负责对环境监理单位进行监督管理，或委托其下属的评估中心（咨询中心）或下级环境保护行政主管部门对环境监理机构和环境监理从业人员进行考核和日常管理等具体工作。各级环境保护行政主管部门对在本辖区内承担环境监理工作的环境监理机构负有日常监督检查的职责。

环境监理机构有违规行为的，一般由省环境保护厅视情节轻重，分别给予通报批评，责令限期整改，情节严重的，取消证书，不得再从事环境监理业务。环境监

理人员在环境监理过程中，严重失职、弄虚作假、致使所承担的建设项目出现较大问题，酌情给予警告、通报批评或者取消环境监理从业资格等处理。

表 2.2-5 环境监理机构资质认定情况一览表

序号	文件	资质核发	资质管理、考核与监督	资质和人员要求
1	2011年《辽宁省建设项目环境监理管理办法》	辽宁省环境保护厅负责对环境监理机构实施统一监督管理。拟开展环境监理的机构应当向辽宁省环境保护厅提出申请，经辽宁省环境保护厅审查认定并报环境保护部备案，取得业务范围为环境监理的《建设项目环境影响评价资质证书》	1、辽宁省环境保护厅可组织对省内环境监理机构的资格条件、环境监理工作质量和是否有违法违规行为等进行定期考核，并向社会公布有关情况。 2、辽宁省环境保护厅负责组织或委托市、县级环境保护行政主管部门组织对环境监理机构的从业行为进行检查。各级环境保护行政主管部门对在本辖区内承担环境监理工作的环境监理机构负有日常监督检查的职责。 3、环境监理机构有下列行为之一的，由辽宁省环境保护厅视情节轻重，分别给予通报批评，责令限期整改，情节严重的，不得再从事环境监理业务：监理机构不按规定现场派驻监理人员；不按规定接受检查、考核或在检查考核中隐瞒有关情况、提供虚假材料的；环境监理机构不作为，其负责的建设项目存在较大环境问题不向建设单位和环境保护行政主管部门报告或出具虚假环境监理工作报告的；环境监理机构以欺骗、贿赂等不正当手段通过认定的；未按本办法规定开展环境监理工作的其他行为。环境监理人员在环境监理过程中，严重失职、弄虚作假、致使所承担的建设项目出现较大问题，酌情给予警告、通报批评或者取消环境监理从业资格等处理。	环境监理机构应具备10名以上专职技术人员，其中至少有2名环境影响评价工程师（或注册环保工程师）和1名注册监理工程师。专职技术人员均应当通过环境监理业务培训。
2	2012年《江苏省环保厅关于加强建设项目环境监理机构与从业人员管理的通知》	省环保厅负责受理监理准入条件的审查申请，对全省环境监理从业人员实施统一监督管理。省环保厅在认定监理机构等级的同时，根据监理机构专业特长和工作能力，认定相应的监理业务范围。	省环境工程咨询中心（以下简称“咨询中心”）受省环保厅委托并按照委托要求，承担对环境监理机构和环境监理从业人员的考核和日常管理等具体工作。监理机构考核分日常考核与年度考核,纳入环保信用管理。根据考核结果，由省环保厅视情节轻重，分别给予通报批评、限期整改、暂停监理工作、缩减监理范围、降级、取消监理准入等处理。 监理机构应在签订环境监理合同后7日内，将项目信息报送咨询中心。实行建设项目环境监理月度、季度、半年实施情况报告制度，监理机构应于每个周期结束前，将实施情况上报审批该项目的环境保护行政主管部门。监理机构在实施监理过程中发现较大环境问题时，应及时向相应环境保护行政主管部门报告。 监理机构每年须填写“江苏省建设项目环境监理机构年度业绩报告表”，于次年3月底前报省环保厅，同时抄报所在地省辖市级环境保护行政主管部门。	环境监理机构应具备建设项目环境影响评价、环境监测或省级以上工程监理资质；应具备一定数量的环境监理工程师。 环境监理从业人员需获得省级以上环境保护行政主管部门组织的岗位培训考试合格

				证书，并经登记后，专职从事环境监理工作的人员。
3	2012年《内蒙古自治区建设项目环境监理机构管理暂行规定》	自治区环境保护行政主管部门负责建设项目环境监理机构的管理。	自治区环境保护行政主管部门负责制定建设项目环境监理机构和人员考核办法，组织对行政区域内建设项目环境监理机构的资质条件、工作质量和是否有违法违规行为等进行年度考核。委托自治区环境工程评估中心负责建设项目环境监理机构、从业人员证书管理及考核，负责人员培训、开展继续教育等日常工作。 各盟市环境保护行政主管部门在日常监督管理中发现建设项目环境监理机构有违法、违规行为的，应当及时向自治区环境保护行政主管部门报告有关情况，并提出处罚建议。 对建设项目环境监理机构有违反规定的，自治区环境保护行政主管部门视情节轻重，分别给予警告、通报批评、责令限期整改3至12个月直至取消证书。（其中责令限期整改的，建设项目环境监理机构在限期整改期间，不得承担建设项目环境监理工作）。 取得自治区环境保护行政主管部门颁发的建设项目环境监理人员培训合格证及建设项目环境监理项目负责人培训合格证的人员有违规行为的，吊销其证书。	需要具备取得环境监理人员培训合格证的人员，取得建设项目环境监理项目负责人培训合格证的人员，具有环保专业高级职称或环境影响评价工程师职业资格的人员。
4	2012年《安徽省建设项目环境监理试点工作实施办法》	从事环境监理的机构可向安徽省环保厅提出环境监理资质申请。省环保厅委托安徽省环境工程评估中心进行资格审查和考核。	以日常考核与年度考核相结合的方式，对环境监理机构进行考核，对考核不合格的环境监理单位，取消在我省开展环境监理工作的资格。	环境监理机构需要具有环境工程、环境监测、环境管理、生态、土建等方面的专业技术人员，具备8名以上具有环保部建设项目环境监理培训合格证的专业技术人员，应有2名以上注册环保工程师和2名以上工程监理工程师。
5	2011年《青海省建设	对从事建设项目环境监理的单位实施资质	省级、市级（州、地）环境保护行政主管部门按照分级审批的权限,对审批的建设项目环境监理进行监督管理。 省级环境保护行政主管部门负责对环境监理单位进行监	申请机构需要具备建设项目环境影响评价

	项目环境监理管理办法》	管理，经省级环境保护行政主管部门审核认定后，可以从事建设项目环境监理工作，资质有效期为三年。	督管理，或委托下级环境保护行政主管部门对环境监理单位从业行为进行抽查。环境监理单位有违规行为的，将视情节轻重，分别给予警告、通报批评、责令限期整改或者取消环境监理资质。	乙级以上资质证书；具有3名以上乙级资质工程监理人员及10名以上工程分析、环境工程、生态保护、土建等方面的专业技术人员。
6	2012年《浙江省建设项目环境监理管理办法》	对从事建设项目环境建立的单位实施资质管理，由从业单位向浙江省环境影响评价与环境监理行业协会提出申请。	省、市环境保护主管部门按照审批权限，对其审批的建设项目的环境监理活动进行监督管理。 环境保护主管部门对环境监理单位实行年度考核，年度考核合格的，环境监理单位方可继续从事环境监理活动，考核不合格的责令限期整改，整改期间不得承接新的环境监理业务，限期整改到期后仍不合格的，撤销备案。对一些违法违规行为，环境保护主管部门视情节轻重，分别给予通报批评、责令限期整改、撤销备案等处理。对从事环境监理的人员有违法违规行为的，环境保护主管部门给予警告批评，严重的取消环境监理上岗资格。	应具有建设项目环境影响评价资质证书。应具有环境工程、环境监测、环境管理、生态、土建等方面的专业技术人员，具有10名以上通过环境保护部或环境保护主管部门组织的环境监理上岗培训的持证专业技术人员。
7	2010年《山西省环境保护厅关于进一步加强建设项目环境工程监理工作的通知》	各级环保行政主管部门负责环境监理工作的组织管理，建立和推行环境监理制度，明确责任。在本省内从事环境工程监理的机构必须经山西省环保厅审查备案，并抄送省住房和城乡建设厅。 环境监理的构应当具有工程专业监理资质，并经省环境保护行政主管部门与住房和城乡建设行政主管部门登记备案后，可以在其工程监理资质证书许可的范围内开展相应专业工程的环境工程监理业务。每个监理机构至少须有 2 名以上注册环境保护工程师或 3 名以上注册环境影响评价工程师，同时不少于 10 名经省环境保护行政主管部门与住房和城乡建设行政主管部门培训并颁发上岗证的监理人员。		

2013 年 12 月，广东省环境保护产业协会协会印发了《广东省建设项目环境监

理资格行业评定管理办法》（试行），该办法明确了开展环境监理的建设项目类型、环境监理资格证书的申请条件、评定程序、资格管理以及考核监督等做了详细规定。

广东省环保产业协会组织对符合条件的申报单位予以批准并颁发资格证书。广东省对申请资格证书的单位要求具有建设项目环境影响评价资质、工程咨询单位资格（生态建设与环境工程类）、环境工程设计专项资质、环保工程专业承包企业资质、工程监理企业资质及广东省环境污染治理资格行业评定等资质、资格中的其中一项；要求具备一定数量获得省级以上环境监理培训证书的人员。

省环保产业协会统一对持证单位进行考核。持证单位每半年将环境监理项目实施情况简报、每年度将环境监理项目实施详细情况上报省环保产业协会。持证单位考核分日常考核与年度考核。若未达到考核要求的，视情节轻重，分别给予通报批评、限期整改、暂停资格、缩减监理范围、降级、吊销监理资格等处理。但目前省环保产业协会主要是定期要求环境监理单位上报业绩。

深圳市对环境监理暂未颁发相关资质证书。《深圳市建设项目工程环境监理管理办法（试行）》（未发布）要求在深圳市从事环境监理的机构需同时具备以下条件：独立于建设单位和环保部门的第三方法人单位；具备编制环境影响报告书资质的机构；具有环境工程类高级技术职称 5 人以上的机构；具有连续 3 年以上工程环境监理工作经历的机构。实际上目前在深圳市从事环境监理业务的单位主要是具有环评资质或取得环境监理资质的单位。

（2）环境监理人员资质

目前环境监理单位从业人员按照工作内容的差异可以分为专职型环境监理人员和兼职型环境监理人员。

1）专职型环境监理人员

专职环境监理人员指环境监理单位内专业从事环境保护工作的环境监理人员。他们多毕业于环保相关专业，具有丰富的专业知识和强烈的环保意识，能够为建设项目中存在的环境问题及环保设施落实提供科学合理的解决方案。

专职型环境监理人员能够在每一个工作环节上都以环境保护为目标，将环保理念贯彻整个工程，使建设项目对环境的不良影响降至最低。但是，专职型环境监理

人员在环境监理过程中与工程监理人员联系不够紧密，很容易产生权责不清等问题或不被重视。一般来看，独立式和双轨制环境监理模式下环境监理单位易采用专职型环境监理人员。

2）兼职型环境监理人员

兼职型环境监理人员指工程监理单位内兼职承担环境监理工作工程监理师。兼职型环境监理人员需要在工程监理工作中兼顾环境监理工作，最终使建设项目的工程质量和环境质量同时达到相关标准。

兼职型环境监理人员工作中需要经常在环境保护与工程质量和施工进度中权衡，这对监理人员自身素质要求很高。由于目前环境监理尚未普及，又缺乏完善的法律保障，兼职型环境监理人员在环境问题与工程质量或施工进度产生冲突时往往选择在环境保护方面做出让步。一般来看，包含式和双轨制环境监理模式会采用兼职型环境监理人员。

辽宁省、江苏省、内蒙古自治区、安徽省、青海省、山西省等省要求环境监理专职技术人员均要通过环境监理业务培训，取得环境监理人员培训合格证。

广东省要求环境监理单位具备一定数量获得省级以上环境监理培训证书的人员。深圳市目前对从事环境监理人员没有相关资质规定。

2.2.6 环境监理的收费情况

目前国家和大多数省市均没有关于环境监理的收费标准和收费依据。制定了收费标准的省主要是安徽省和内蒙古自治区。

安徽省《安徽省建设项目环境监理试点工作实施办法》中提到建设项目环境监理收费参照国家发改委《建设工程监理与相关服务收费管理规定》（发改价格〔2007〕670 号）执行，具体收费由建设单位与建设项目环境监理单位协商确定。2012 年价格放开，建设工程监理实行市场化收费。

2012 年，根据《内蒙古发改委关于核定我区建设项目环境监理暂行收费标准的复函》，内蒙古自治区建设项目环境监理暂行收费标准以政府指导价的形式确定，收费标准按生态类和工业类分别确定，收费额＝总投资×收费费率，具体收费标准在政府指导价范围内，由建设单位和从事环境监理的单位协商确定。

表 2.2-6 内蒙古自治区建设项目环境监理暂行收费标准

投资规模	建设项目类别	收费费率	备注
5000 万元以下（含 5000 万元）	生态类	3‰	1、收费金额=总投资乘以按该表收费费率为标准协商确定的收费费率。2、收费总额生态类的超过 500 万元，按 500 万元收取；工业类的超过 800 万按 800 万收取。
	工业类	3.5‰	
5000 万元至 1 亿元（含 1 亿元）	生态类	2‰	
	工业类	2.5‰	
1 亿元至 10 亿元（含 10 亿元）	生态类	1.5‰	
	工业类	2‰	
10 亿元以上	生态类	1‰	
	工业类	1.5‰	

说明：1、生态类项目包括：铁路、公路、石油天然气开采及输送管道、煤矿、水利水电、风电、尾矿库、垃圾固废（危废）处理场等。 2、工业类项目包括：火电、水泥、造纸、生物化工（医药、农药）、冶炼、化工、煤化工等。

深圳市早期制定的《深圳市建设项目工程环境监理管理办法（试行）》（未发布）要求建设单位应将工程环境监理费用纳入建设项目工程总费中，工程环境监理费用应按照《建设项目环境影响报告书》中“工程环境监理篇章”的要求，并参照有关环境监测和环境影响咨询收费标准进行取费。但目前深圳是现行环境监理的收费还是由监理单位与建设单位协商来确定。

第三章 深圳市建设项目环境监理开展情况

3.1 深圳市环境监理开展情况总体介绍

3.1.1 深圳市环境监理相关地方法规和规范

深圳市已实施建设项目施工期环境监理制度多年，1996 年，深圳市率先开展了深圳市滨海大道红树林段建设项目的环境监理工作,环境监理工作走在了全国前列。原深圳市环境保护局于 2000 年制定了《深圳市建设项目施工期环境监察审核技术指南》，用于指导深圳市工程环境监理工作，其中在多项大型工程中实施了工程环境监理，包括深圳-香港联合治理深圳河工程、深圳河清淤工程、南坪快速路、盐田港三期及扩建工程、深圳西部通道侧接线、东部华侨城、深圳地铁四号线等多项大型工程，对施工期生态环境保护起到重要作用，减少了施工扰民现象的发生。

深圳市于 2006 年发布《深圳经济特区建设项目环境保护条例》中规定：“应当编制环境影响报告书的建设项目，实行工程环境监理制度。建设单位应当委托相关专业机构，对项目施工过程中防止和减少环境污染以及生态破坏措施的执行情况进行监督检查，对环境保护设施建设施工进行现场检查。建设项目工程环境监理具体办法由市环境保护部门另行制定。”同时还制定了《深圳市建设项目工程环境监理管理办法（试行）》（未发布）细化环境监理工作要求。并于 2014 年制定了《建设项目施工环境监理技术指引》，该指引规定了深圳市建设项目施工环境监理工作内容和环境监理报告的内容及格式。

3.1.2 深圳市环境监理实施范围

（1）环境监理项目个数统计

2004 年至今，开展的环境监理个数约为 237 个，各年份开展环境监理项目个数的分布情况见图 3.1-5。由该图可见近年来深圳市开展环境监理的项目个数呈增长的趋势。

开展环境监理的项目绝大部分是编制环评报告书的项目，少部分为编制环评报告表的项目。根据审批处提供的数据，近 5 年来深圳市审批的环评报告书平均约为

120 个/年，近 5 年来开展的环境监理个数约为 26 个/年，有 21.6%的环评报告书项目开展了环境监理工作。

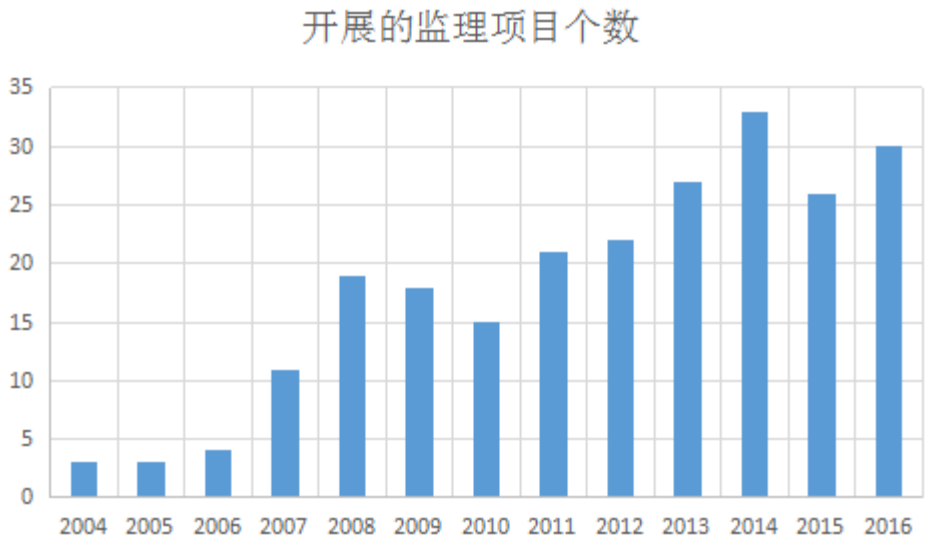

图 3.1-1 深圳市开展的环境监理项目个数分布图

（2）环境监理项目类别统计

开展的环境监理项目类型主要包括房地产项目、交通运输项目（道路、轨道交通、机场、码头等）、市政工程（燃气管网工程、燃气储备库、污水处理厂、危险废物集中处置工程、垃圾填埋工程、医院等）、农林水利项目（水库工程、河道综合整治工程、截污工程、防洪排涝工程、供水调蓄工程、排水管网工程、水环境整治、水生态修复与水土保持工程等）、工业类项目（燃气电厂、垃圾焚烧发电厂、冶金机电）。

环境监理项目类别中房地产项目占比最高，为 54%；其次为交通运输类，占比为 19%；市政工程类占比为 16%；农林水利类占比为 8%；工业类占比为 3%。可见在深圳市开展环境监理的项目主要是生态类建设项目（房地产、交通运输、市政工程类、农林水利类），工业类开展环境监理的项目较少。

开展的环境监理项目中有 20 个项目涉及水源保护区或自然保护区，占比为 8.4%。

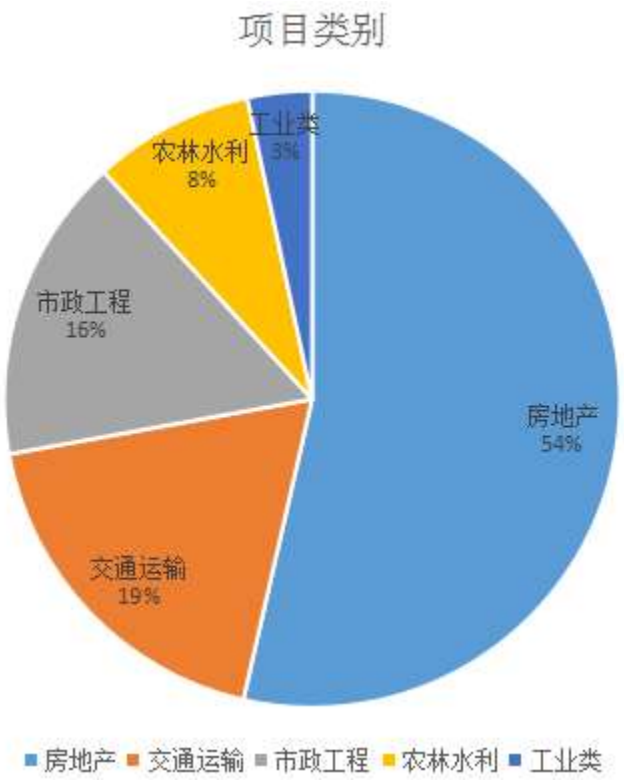

图 3.1-2 深圳市环境监理项目类别分布图

（3）环境监理项目周期统计

根据已完成的环境监理项目进行统计（不含正在开展的项目），环境监理周期在 1 年以下的占比为 17%，1-2 年的占比为 22%，2-3 年的占比为 31%，3 年及以上的占 30%。

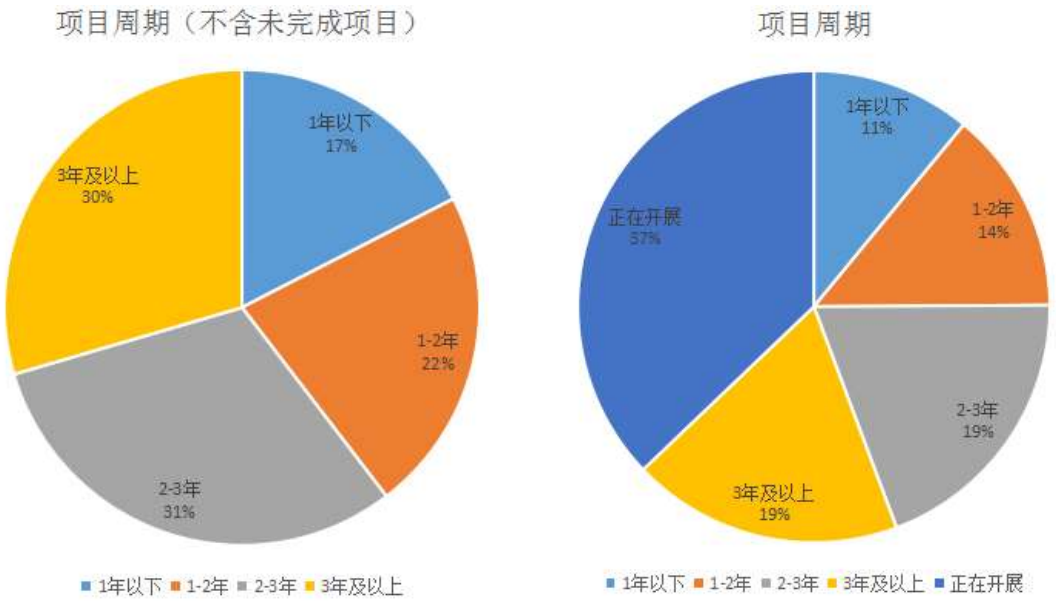

图 3.1-3 深圳市环境监理项目周期统计分布图

3.1.3 环境监理模式

目前深圳市的环境监理主要是采用独立式环境监理模式，主要由独立于工程监理单位的第三方单位（环境监理单位）来负责建设项目环境监理工作。

3.1.4 深圳市环境监理单位情况

1、环境监理单位

目前在深圳市从事环境监理业务的单位主要有 18 家，17 家单位有环境监理资质或环评资质，1 家单位无任何资质（该单位未上报在深圳市从事环境监理的业绩）。

表 3.1-1 在深从事环境监理单位清单

序号	单位	环境监理资质与业务范围	环评资质	监理人数（人）	开展项目数量
1	深圳市环境科学研究院	广东省甲级资质：化工石化医药、农林水利、冶金机电、交通运输、社会区域	无	17	120
2	江苏久力环境工程有限公司	无	乙级资质	5	0
3	浦华环保股份有限公司	无	乙级资质	3	2
4	长江水资源保护科学研究	无	甲级资质	6	3

	所				
5	北京中环博宏环境资源科技有限公司	无	甲级资质	22	20
6	深圳市宗兴环保科技有限公司	广东省乙级资质：交通运输；社会区域	乙级资质	12	5
7	深圳市环境工程科学技术中心有限公司	广东省甲级资质：化工石化医药；建材火电；农林水利；交通运输；社会区域	乙级资质	21	30
8	北京中咨华宇环保技术有限公司	无	甲级资质	1	7
9	北京华恒基业野生动植物专用标识技术服务中心	无	无	6	0
10	深圳市市政设计研究院有限公司	广东省甲级资质：农林水利、交通运输、社会区域	乙级资质	17	11
11	南昌市环境保护研究设计院有限公司	无	乙级资质	5	4
12	深圳市深港产学研环保工程技术股份有限公司	广东省乙级资质：交通运输；社会区域	无	9	1
13	重庆市环境保护工程设计研究院有限公司	无	乙级资质	7	7
14	深圳市怡环科技有限责任公司	广东省乙级资质：交通运输；社会区域	乙级资质	8	19
15	安徽通济环保科技有限公司	无	乙级资质	1	1
16	南京大学环境规划设计研究院有限公司	江苏省甲级资质：轻工纺织化纤、化工石化医药、冶金机电、交通运输、社会区域	甲级资质	4	2
17	深圳市汉宇环境科技有限公司	无	甲级资质	10	5
18	深圳市福田区环境技术研究所有限公司	广东省乙级资质：交通运输；社会区域	乙级资质	14	0
合计	18 家监理单位	8 家具有环境监理资质	15 家具有环评资质	168 人	237

2、环境监理人员

目前深圳市从事环境监理的技术人员约 168 人，环境监理人员的年龄分布、职称、专业及持证情况如下：

（1）年龄分布情况

深圳市环境监理技术人员年龄主要集中在 30 岁~40 岁，占比为 58%；20~30 岁的占比为 19%；40~50 岁的占比为 17%，50 岁以上的占比为 6%，可见深圳市环境监理技术人员总体上是具有一定工作经验的人员。

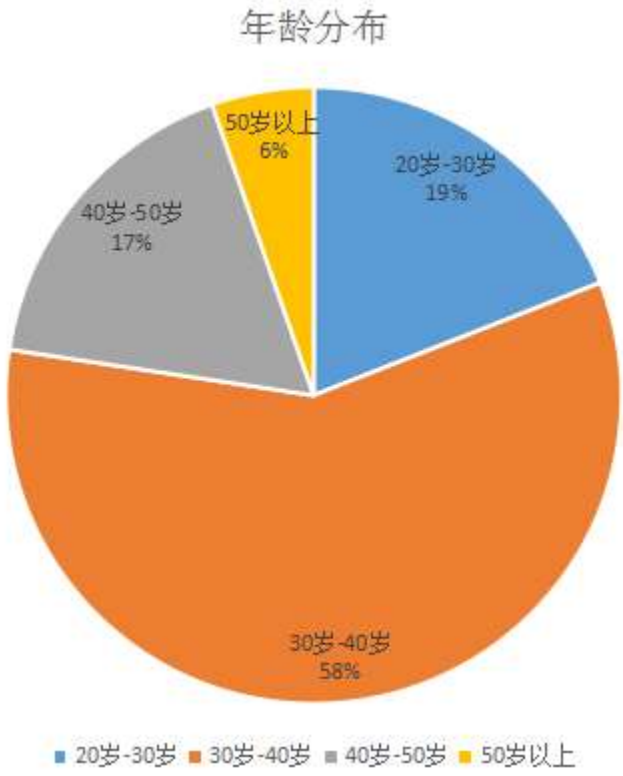

图 3.1-4 深圳市环境监理技术人员年龄分布图

（2）职称分布情况

环境监理技术人员中有 3%具有正高级职称；30%具有副高级职称；39%具有中级职称；28%具有初级及以下职称。

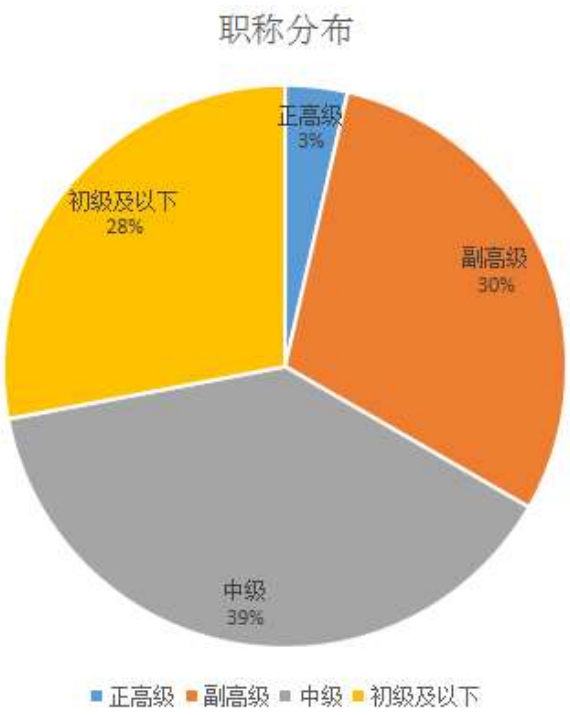

图 3.1-5 深圳市环境监理技术人员职称分布图

（3）持证情况

环境监理技术人员中有 30%的同时具有环境监理与环评资格证；55%仅具有环境监理证；13%仅具有环评资格证；2%人员为无证人员。可见深圳市大多数环境监理人员参与了环境监理培训，具有相关环境监理专业知识。

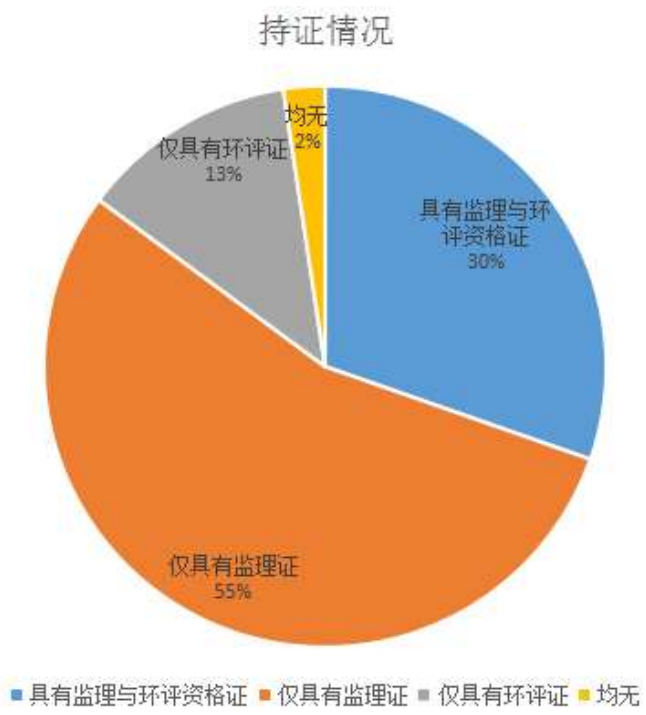

图 3.1-6 深圳市环境监理技术人员持证情况分布图

（4）专业分布情况

环境监理技术人员中有 63%的人员专业为环境科学或工程类；6%的为给排水类；5%的为化学类；26%的为其他类。

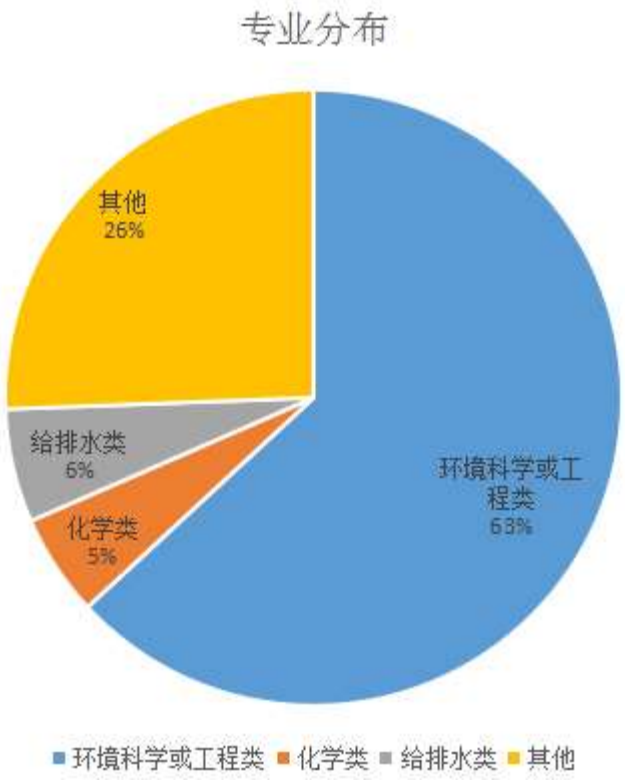

图 3.1-7 深圳市环境监理技术人员专业分布图

3.1.5 深圳市环境监理经费情况

环境监理工作的收费标准是环境监理机构与开展环境监理工作的建设单位合作的一个前提，一个合理的收费标准能促进环境监理行业的良性发展。现有的环境监理制度设计中尚无环境监理的收费标准和依据，目前环境监理的收费还是由监理单位与建设单位协商来确定，国家还未正式发布统一的指导性收费依据。

根据统计,深圳市环境监理工作经费在 10 万元以下的占 42%,10-20 万的占 30%，20-50 万的占 22%，50-100 万的占 3%，100 万以上的占 3%。

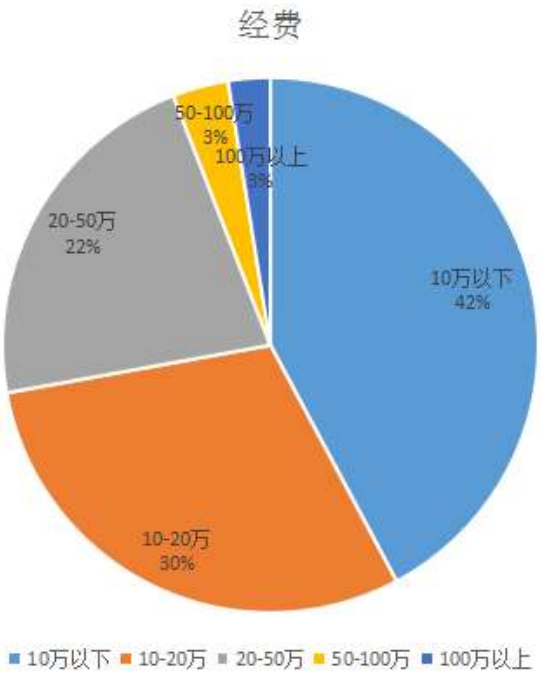

图 3.1-8 深圳市环境监理经费情况分布图

3.2 环境监理工作开展情况分析

3.2.1 房地产类项目

以某房地产开发项目为例，分析深圳房地产类项目环境监理工作开展情况。

1、项目概况

项目总用地面积 44481.2㎡，总建筑面积 306383.53㎡，其中计容总建筑面积 230190.23㎡，不计容面积 76193.3㎡。项目建设内容包括 7 栋 54 层的高层商住楼和配套设施，小区建筑物及花园下首层为架空车库和设备房，以及地下二层为地下车库。

2、环境监理开展情况

环境监理单位根据环境监理合同要求，于 2015 年 4 月正式开展工作，项目于 2016 年 12 月 29 日完工，施工期共计 21 个月。环境监理单位在前期根据现场实际情况，在现场组织召开了施工期环境监理会议，对施工单位提出了环境保护的相关要求。

本项目为房地产工程，环境影响相对较小，因此环境监理的工作方式以巡视检

查为主。环境监理工程师每月定期或不定期对施工区进行巡查，对施工活动中的环境保护工作进行动态管理。巡查过程中如发现环保方面存在问题，立即通知承包商采取措施妥善进行处理，并进行跟踪验证，将结果书面反馈相关方。

根据现场监理情况，工程施工过程中采取了相关的生态保护措施、水污染防治措施、大气污染防治措施、噪声污染防治措施、固体废物污染防治措施，各方面都得到较好的控制，基本保证了达标排放。将本工程施工对环境的影响降至最低，施工过程没有造成环境污染事件，没有收到环保投诉，取得了较好的环境效益。

施工现场环境监测：本报告期于昼间对场界进行每月 4 次声环境监测，本报告期内监测结果全部达标，本项目施工期内没有收到相关噪声投诉。在本监理期内，于 2015 年 4 月至 2016 年 12 月对西侧厂界一侧进行了每月 1 次 TSP 监测,共 21 次，均没有超过《环境空气质量标准》（GB3095-2012）的二级标准，在监理期内并未发生关于施工过程的大气环境环保投诉。

项目为房地产工程，较为简单，主要三同时环保措施包括化粪池、备用发电机烟气净化装置、基础设备降噪等。建设单位从设计、施工方面都按照环评文件及环评批复要求进行，环保措施得到了落实。

根据现场监理情况，如实整理编制环境监理月报、总报告等环境监理成果，并报送建设方。

3、施工期采取的环境监理工作制度

（1）联络员制度

甲方确定环保联络员一名，与环境监理员建立信息通道，以便及时处理施工现场出现的环境质量问题。

（2）工作记录制度

环境监理员应根据工作情况做出监理工作记录，根据施工现场情况填写环境监理现场巡查表，重点描述现场环境保护工作的巡视检查情况，对于现场巡查发现的主要环境问题，分析产生问题的主要原因，对问题的处理意见等均做记录，并及时向施工单位提出可行性纾缓方案。

（3）定期审核、报告制度

施工方于每月底前，向环境监理小组提交了下月份的施工区概况、施工进度、施工内容、作业人数、机械设备名称及土方量等内容的书面资料，经环境监理项目部人员审核、确认，各施工单位的施工作业方式、人员组织安排和机械设备投入等均能满足目前施工进度需要且安排合理，在施工过程中将采取环保措施基本能满足环境影响报告表及其批复和环境监理技术方案中所提出环保要求。环境监理根据现场情况及相关收集的资料编制项目环境监理月报、总报告，并报送建设方。

（4）环保对策措施变更制度

需要修改环保对策措施时，必须保证新的环保对策、措施能够满足环境质量保护的要求，施工方提出书面申请，经建设方、环境监理总监认可签字盖章后，交环境主管部门批准后方可实施。

（5）环境监理的反应机制

环境监理以控制、减缓项目施工造成的环境污染和生态破坏，保护环境质量为目的，一般采用针对某一控制参数，设置不同的警戒水平，在各水平下采取一定的行动，以达到保护环境和控制污染目的。为确保本项目施工期间环境保护工作的顺利开展，并有效预防潜在环境影响事件的发生，建立了一套环境保护预警机制，根据环境状况的变化及时做出反应，将其对环境的不利影响降低到最低限度。警戒水平可分为启动水平、行动水平和界限水平三级。

1）启动水平：表示周围环境开始恶化，为周围环境质量恶化提供一种指示；

2）行动水平：表示须采取适当补救行动以防止环境质量进一步恶化而超出界限水平；

3）界限水平：由有关污染控制法规、环境质量标准或由环境保护行政主管部门制定。

4、环境监理目标完成情况

项目为房地产开发项目，属非污染生态类项目，工程及影响范围相对较小，根据现场环境监理，对发现的问题提出整改和完善措施，保证了大气、水、噪声的达标排放，固体废物得到妥善处理处置，生态环境得到有效保护，较好地完成设定的环境监理目标。

5、案例点评

房地产项目属于非污染生态类项目，工艺简单、环境影响较小，环保措施和环保投入要求较低，施工方式和施工工艺较为成熟，环境监理难度较小。目前对房地产项目的环境监理并没有严格要求，因此本项目开展环境监理工作具有特殊意义，体现了深圳作为特区，其在环境管理和环保理念上具有前瞻性，对于推动类似非污染项目开展环境监理工作，具有重要意义。

3.2.2 道路类项目

以深圳市某高速公路扩建工程建设项目为例，分析深圳道路类项目环境监理工作开展情况。

1、项目概况

某高速公路全长 21.14km，其中属于本项目扩建公路为 13.465km。扩建工程采用设计速度为 80km/h 的内侧双向六车道高速公路+外侧双向四车道辅道设计标准。包括路基、路面工程、路面排水工程、桥涵工程等。项目部分路段经过二级水源保护区。项目施工期自 2009 年 3 月开工至 2011 年 7 月结束，共计 29 个月。

2、环境监理开展情况

环境监理单位为了圆满完成项目施工期的工程环境监理工作任务，组建了专业的环境监理小组，配置的专业人员包括高级工程师 2 名、工程师 1 名和助理工程师 2 名。环境监理组织构架见图 3.2-1。

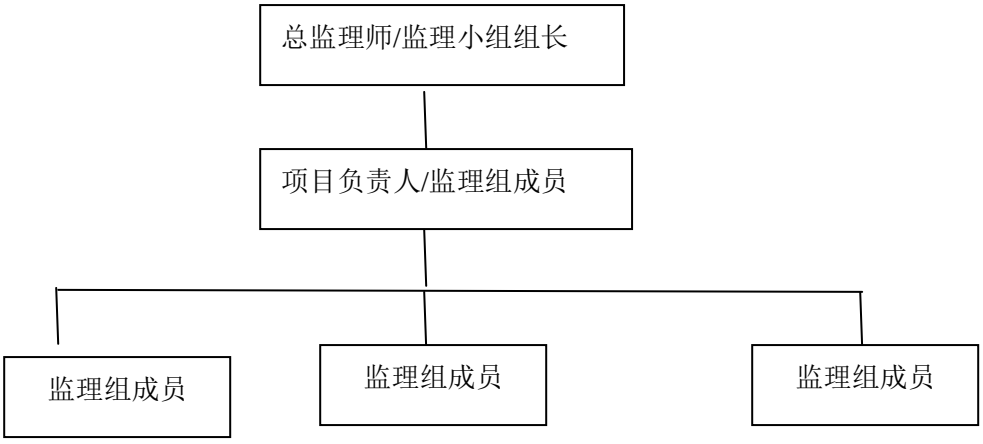

图 3.2-1 环境监理组织构架图

由于甲方正式委托环境监理单位开展项目环境监理工作时本项目已经开工建设，因此环境监理没有介入本项目施工准备阶段的相关工作。本项目通过现场巡查、走访以及现场监测的方式开展环境监理工作。项目为线性工程，跨越范围较大，环境监理单位按照环评批复和“环境监理工作合同”的内容要求，定期进行未经宣布的现场巡查。在合同约定期内，环境监理小组派监理员 2 名，采取现场观察、记录和拍照等方法，按照 “环境监理工作合同”和“环境监理技术方案”的内容要求，对噪声、大气、水、固体废弃物、生态环境等环保措施落实情况进行了现场检查，监理小组将每月进行 4 次现场巡查。此外由于项目部分路段经过二级水源保护区，因此该路段是本项目水土保持工作的重点，巡查是否采取特别严格、切实可靠的水土保持措施和水污染防治措施，且该范围内不得设置施工营地、预制场、搅拌站、物料堆场及施工便道等。

施工现场环境监测：本报告期共设置了 4 个声环境监测点，每周监测一次，遇有投诉时加强监测。在施工场地旁项目工程部布置 1 个大气环境监测点每月监测一次，并根据实际情况对监测频次进行调整，如遇有夜间施工或监测结果超标，则增加监测频次或延长监测时间。

在工程竣工环保验收前，对环保设施进行了全面巡查，对污水处理设施、声屏障、绿化工程等环保设施进行检查，确保验收顺利通过。

在现场巡查过程中，环境监理小组没有发现明显的环境污染问题，各项环保措施落实情况较好，同时施工单位对环境监理小组在现场巡查过程中发现的问题能及时、有效加以解决，从而有效减轻或纾缓了因项目建设对周围环境的不利影响。环境监理根据现场情况及相关收集的资料编制项目环境监理月报、总报告，并报送建设方。

3、环境监理目标完成情况及点评

项目属民生工程，属非污染生态类项目，监理过程中要求建设单位采取了多项污染防治措施，减少了工程施工对声环境、水环境、大气环境、生态环境和周边敏感点的不利影响。但该项目在开工建设之初并未按照环境影响批文要求正式委托开展环境监理，该时间段的环境监理缺失，不能很好地做到全时段监管。

3.2.3 水利类项目

以深圳河清淤工程(2006-2007)项目为例，分析深圳水利类项目环境监理工

作开展情况。

1、项目概况

本次清淤工程的施工范围为深圳河里程 C H0+000－CH1+000 的河口段和 CH3+600－CH7+000 的落马洲段，河段长度分别为 1000 米和 3400 米。工程 2006 年 11 月开工，主要施工内容包括河道清淤、运输与弃置等，施工期为 9 个月，其中落马洲段施工时间为 2006 年 11 月至 2007 年 3 月，河口段施工时间为 2007 年 4 月至 2007 年 7 月。

2、环境监理开展情况

（1）环境监理的工作方法

环境监理单位是业主和清淤施工单位（以下简称“承包商”）之外独立的第三方，它严格按照有关要求检查承包商对各项环保措施的落实情况，确保承包商的施工行为符合有关环保法律法规及合同条款的规定。其工作方法具体如下：

1)对承包商提出的施工组织设计、施工技术方案和施工进度计划提出环保方面的改进意见；

2)对河水水质和敏感点的声环境进行监测，并根据水质变化和噪声监测结果，判断是否需要采取行动计划，对存在的环境问题要求承包商进行限期处理；

3)对施工现场进行未经宣布的现场巡查监理，并记录巡查情况。对巡查过程中发现的环境问题当场记录，并口头通知或形成备忘录，要求承包商限期整改；

4)每周参加一次工程例会,对上周的环保工作进行总结,提出存在的问题、解决问题的建议以及下周施工的注意事项；

5)定期向业主和环保主管部门提交环境监理月报、季报和总报告。

（2）环境监理的工作方案

根据清淤工程《环境监理工作合同》的内容要求，在河道清淤前，环境监理单位需开展水质基线监测调查工作；在河道清淤期间需开展深圳河水质、噪声监测、现场巡查、投诉调查等工作，并按要求及时提交监理报告。

1）声环境监理

清淤施工期间在香港和深圳一侧各设置一个噪声监测点,即福田保税区和米埔（河口段），福田和下湾村（落马洲段）。有疏浚施工时，各点位每周监测 1 次白天的 Ｌｅq30mｉn。如果在受限制的时间内施工，施工期间香港一侧每周监

测 3 天，每天测一次 Leq5min。

2）水环境监理

基线监测点设在河道 C H 0 + 0 0 0 和 C H5+500 处；清淤施工期间，在最上游施工点上游 500m 处设一个对照点，在最下游施工点下游 1000m 处设一个监测点。水质监测参数包括 P H、D O、S S、B O D_5、T N、NH_3-N、TP、Cu、水温、流速和电导率等。基线监测在河道清淤施工前 1 个月进行，将 PH、DO、SS、BOD_5、TN、NH_3-N、TP、Cu、流速和电导率作为水质监测参数，每周监测 2 天，每天正值涨、落潮各采样 1 次，共监测 4 周。施工期间，B O D_5、T N、N H_3-N、T P、C u 每月测定 1 天，每天正值涨、落潮各采样 1 次。PH、DO、SS、流速和电导率每周监测 2 天，每天正值涨、落潮各采样 1 次，并持续到清淤施工完成后 2 周。

3）现场巡查

环境监理单位定期进行未经宣布的现场巡查，以检查承包商对环保条款的执行情况，了解是否存在环境问题并识别潜在的环境问题，并对现场所有观察结果进行记录，必要时还进行了拍照。如果存在或有潜在环境问题，立即通知工程主任并提出有效的解决办法。

4）投诉调查

环境监理单位对施工期间的投诉进行调查，看是否与工程施工有关。与施工活动有关、且起因于承包商不遵守法定限制或合约要求的环境问题，环境监理单位投诉向工程主任反映，提交调查报告和相应的解决办法。

5）提交报告

在每个月前 10 个工作日内，环境监理单位向业主提交环境监理月度报告，每个季度提交季度环境监理阶段总结报告，清淤施工完成后提交工程环境监理总报告。

3、环境监理目标完成情况及点评

深圳河清淤工程环境监理工作已经顺利完成。该工作实践表明，环境监理制度是施工期环境管理的有效手段，是对建设项目环评管理和竣工环保验收管理的有效补充，有效地控制工程施工期的环境问题。同时，完善的环境监理工作体制和工作方案（内容）是做好环境监理工作的前提和基础，而业主、承包商和环境

监理等单位建立良性互动联系、保持信息互通则是提高环境监理工作效率和工作水平的重要保证。这就要求我们在今后的工作实践中，要从上述三个方面入手，做好其中各项工作，以保证高效、顺利地开展环境监理工作。

3.2.4 深圳市环境监理工作开展情况分析

根据对深圳市环境监理工作开展情况进行调查，总结如下：

1、目前深圳市环保部门不要求环境监理单位定期上交环境监理月报、季报和年报。建设项目环保设施竣工验收实行行政许可阶段，环保部门要求验收时提交环境监理总报告。取消了建设项目环保设施竣工验收实行行政许可之后，环保部门不再要求提交环境监理总报告，监理过程更加流于形式。

2、环保部门和环境监理单位的联动情况：环境监理单位收到居民投诉时，首先对施工期间的投诉进行调查，看是否与工程施工有关，与施工活动有关、且起因于承包商不遵守法定限制或合约要求的环境问题，加强监测频次，向施工单位和建设单位反映，提交调查报告和采取相应的解决措施。环保部门收到居民投诉，环境监理单位加强监测频次，提交整改措施及监测数据，配合环保部门的监管。

3、目前深圳市的环境监理单位主要是采用独立式环境监理模式，建设单位将项目环境监理工作委托给环境监理单位。在项目的整个施工过程中，主要是建设单位对环境监理单位进行监督和管理，环境监理单位具有较强的独立性。因深圳市涉及的建设项目相对较为简单，独立式的环境监理模式较适合深圳市的实际情况。

4、根据新颁布的《建设项目环境影响分类管理名录》，需开展环境影响评价的范围大大缩小，例如大多数房地产和城市道路类建设仅需编制环评报告表即可，而该类建设项目施工期会对周边环境造成环境影响，如取消该类项目的环境监理则不利于施工期的环境监管。

第四章 深圳市建设项目环境监理实施效果评估

4.1 深圳市建设项目环境监理实施成效

2004 年至今，深圳市共计开展的环境监理个数 237 个，近年来深圳市开展环境监理的项目个数呈增长的趋势。开展环境监理的项目绝大部分是编制环评报告书的项目，少部分为编制环评报告表的项目。根据统计，近 5 年来深圳市审批的环评报告书平均约为 120 个/年，近 5 年来开展的环境监理个数约为 26 个/年，因此，约有 21.6%的环评报告书项目开展了环境监理工作。

目前，深圳市环境监理总体上取得了一定效果，为进一步规范和加强环境监理工作积累了一些实践经验。建设项目环境监理实施效果主要体现如下：

1、经过多年探索和实践，深圳市结合自身需求制定出了本地区的环境监理技术指引等规范，并逐步培养出一批有经验的从业机构。

深圳市已实施建设项目施工期环境监理制度多年，属于广东省最早开展环境监理工作的地区。原深圳市环境保护局于 2000 年制定了《深圳市建设项目施工期环境监察审核技术指南》，用于指导深圳市工程环境监理工作。同时还制定了《深圳市建设项目工程环境监理管理办法》（未发布）细化环境监理工作要求。

为指导我市建设项目环境监理工作，加强和提高环境监理管理水平，促进全市环境监理工作科学化、规范化发展，2014 年我市制定了《建设项目施工环境监理技术指引》，该指引规定了深圳市建设项目施工环境监理工作内容和环境监理报告的内容及格式，对深圳市建设项目施工环境监理工作和环境监理报告的内容及格式提供了技术性指导。可以说，深圳市关于环境监理的技术规范和法规性文件在省内是走在前列的。

2、施工影响范围内环境质量明显改善，避免施工期间出现较大的环境污染及生态破坏现象。

由于工程环境监理在建设项目施工期的介入，使得建设单位施工过程中的环境行为得到监督，各项环境保护措施得到较为有效的落实，施工影响范围内环境质量明显改善。例如在福田河综合整治工程环境监理过程中，在每月召开工作例会上，环境监理小组就如何做好施工河道边坡防护、弃土临时堆放与外运、现场

清扫、施工材料堆放和运输车辆的管理等工作与施工单位、监理单位和建设单位进行了沟通协调，提出部分施工道路扬尘较大、渣土清扫不及时和夜间施工等问题，提出了改进意见，并要求施工单位及时进行整改。水环境、水土流失、大气和噪声等各项环保措施落实情况较好，同时施工单位对环境监理人员在现场巡查过程中发现的问题能及时、有效加以解决，从而有效的减轻或纾缓了因项目建设对周围环境的不利影响和生态破坏。对于项目施工期内收到多起因本项目夜间顶管、材料运输等施工活动而造成的环境噪声事件的投诉，环境监理小组也提出了施工单位必须立刻采取禁止采取夜间施工行为、同时向环境主管部门提交夜间施工许可申请和向周边受影响居民积极沟通等附加的纾缓措施。由于环境监理的介入，将施工阶段的环境影响程度降至最小。

3、督促企业在施工中严格按照环境保护要求规范建设，使建设项目达到竣工环境保护验收要求，降低运营期环境风险。

工程环境监理工作贯穿项目的施工期，能够较全面掌握建设项目环境保护资料和各项数据，进而分析项目批建的符合性，详细论述项目已配套建设的环境保护“三同时”措施的可行性，并为“三同时”验收提供了翔实而可靠的资料。工程环境监理单位依据项目环评报告书及批复的要求，督促企业有效落实环境保护“三同时”制度。根据实践，在引入工程环境监理后，工业项目在申请试生产时，环境保护配套设施均得到了基本落实，在试生产期间可以与主体工程同时投入运行，起到污染防治的作用，减少了项目污染物的排放。环境监理单位与环境保护竣工验收监测单位共同承担了项目环境保护竣工验收技术支持的“双重保险”。

4、通过环境监理技术服务，为建设单位及施工单位提供环境保护方面的技术支撑，避免出现无谓的环保投入而达不到环境保护要求的现象，以适当的环境保护投资充分发挥潜在的环境效益，同时提高建设单位、施工单位的环境管理水平。

传统的环境保护体系侧重于工程前和工程后的监管，环境监理可使企业建设少走些弯路，避免了有些工程竣工后才发现环保设施的建设与环评要求不符，企业事后补救的情况发生。深圳市通过引入工程环境监理，企业可得到环境保护政策和技术方面专业而有效的指导，尽量避免环境保护问题的发生，在发生问题后也能寻找到合理合法的解决办法。在建设过程中，项目中的隐蔽工程易出现问题，

且出现问题后整改难度较大、资金重复投入造成浪费，工程环境监理单位通过指导企业建设符合要求的环保措施，避免出现问题及问题整改带来的投资浪费。工程环境监理单位还可以通过帮助企业制订环境保护管理制度、运行台账、操作规程等，提高企业的环境保护管理水平，满足环境保护主管部门的管理要求。

5、有利于加强环境管理力度

在实际的工程环境保护工作中，建设单位在取得环境影响评价文件的批复后，工程如果开展环境监理工作，有利于环保部门及时掌握项目的建设情况并进行针对性调控，从而实现对建设项目周边生态环境的有效保护。环境监理人员通常采用现场勘察、旁站监督等方式来保证施工达到环保设计要求，一旦发现工程未按照环评报告及批复要求建设环保设施，或项目建设中存在生态破坏事件就可及时向建设单位提出整改要求并上报环保行政主管部门。这样不仅可以大大减少政府环保部门的工作量，同时也可以更好地掌握建设项目实施的具体情况，从而制定和修改环保计划，建立健全管理对策。

4.2 深圳市建设项目环境监理存在的问题

深圳市环境监理工作经过多年的摸索，在技术上和环境管理上积累了一定的经验，但是，与众多新兴行业一样，在工程环境监理过程中仍会存在一些问题，总结如下：

1、国家法律定位模糊，广东省缺乏相应的配套制度，缺乏上位法的支持。

国家新修订的《建设项目环境保护管理条例》未明确环境监理的法律地位，没有提到建设项目需开展环境监理的要求，也没有与环评、验收、排污许可制度进行衔接，这让环保部门推动环境监理工作开展缺少足够的法律支撑。由于我国目前尚无建设项目施工期环境监理的法律、法规支持，环境监理在实际开展过程中存在着法律地位不明确、无监理依据等问题，这严重制约了建设项目施工期环境监理制度的实施。环境监理工作的开展没有以法律的形式确定下来，环境监理单位主要根据环境影响报告书及其批复文件、设计文件等，与建设单位签订环境监理合同，依据合同开展工作。

广东省在 2015 年《广东省环境保护条例》规定“建设项目中防治污染设施及其他环境保护设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治

污染设施及其他环境保护设施的建设，应当实施工程环境监理。”，但缺乏环境监理的配套制度。

深圳市在《深圳经济特区建设项目环境保护条例》中提到了工程环境监理制度。并在早期就制定了《深圳市建设项目工程环境监理管理办法（试行）》（未发布）细化环境监理工作要求。但是，由于缺少上位法的支持，工程环境监理的法律地位难以明确，使工程环境监理很难得到其他部门的有力支持，在工作中处于弱势地位，这也是很多建设项目没有实施工程环境监理的主要原因。

2、国家缺少相应技术规范和标准，环境监理模式、方式各地不统一，执行不到位。

目前全国大多数省份均已开展建设项目施工期环境监理工作，但每个省份的环境监理技术要求均不尽相同，缺乏国家层面的技术规范支持，环境监理的模式、方式各地不统一，执行不到位，增加了环境监理的开展难度。由于缺乏技术规范和标准，不仅工作质量优劣没有评判依据，也很难进行责任追究，不利于责任意识和工作质量的提升。

广东省编写了 2012 年和 2015 年先后编写了《广东省建设项目环境监理工作指南（试行）》和《建设项目工程环境监理技术指引》，但均未正式颁布。

深圳市在 2014 年之前没有相应的环境监理技术指引，2014 年制定了《建设项目施工环境监理技术指引》，该指引规定了深圳市建设项目施工环境监理工作内容和环境监理报告的内容及格式。《建设项目施工环境监理技术指引》虽然已经颁布，但是由于没有相应的管理制度，在具体的环境监理工作时，因为没有强有力的法律作为根据，导致在环境监理工作中，该指引实际执行情况不理想，指导力度是很薄弱的。

目前我国的环境监理模式主要是独立式环境监理模式、包含式环境监理模式以及双轨制环境监理模式，存在类型多样，各地不统一，管理机构不统一等问题。

3、缺乏统一资质管理，准入条件差异较大，缺乏定期考核和退出机制。

目前国内没有对环境监理资质进行统一管理，各地、各行业对从事环境监理业务单位的管理存在地域、行业差异。部分省份要求建设项目环境监理从业机构需具备建设项目环境影响评价资质，由省级环境保护行政主管部门对其工程环境监理资质统一审核认定，并进行工作指导和管理；部分省份要求建设项目环境监

理从业机构需具有建设行政主管部门颁发的工程监理资质证书，其工作由环保和建设行政主管部门共同组织管理；交通和水利行业明确规定，从事环境监理的机构应具备工程监理资质并经过环境保护业务培训，其工作的组织管理由各级交通、水利主管部门负责。市场准入的差异导致环境监理人员的环保专业技术水平参差不齐，在环境监理过程中提供的专业化服务差异较大。从全国范围看，工程环境监理如果没有统一的准入条件，各地区、各行业无法进行资质互认，不利于从业机构跨区域开展业务，随着时间推移，缺乏统一的资质管理必然成为工程环境监理发展的瓶颈。

2013 年 12 月，广东省环境保护产业协会协会印发了《广东省建设项目环境监理资格行业评定管理办法》（试行）（粤环协〔2013〕32 号，2014 年 1 月 1 日起实施），该办法明确了开展环境监理的建设项目类型、环境监理资格证书的申请条件、评定程序、资格管理以及考核监督等做了详细规定。

深圳市早年推行的《深圳市建设项目工程环境监理管理办法（试行）》(未发布)提出了环境监理机构需同时具备以下资质：（一）独立于建设单位和环保部门的第三方法人单位；（二）具备编制环境影响报告书资质的机构；（三）具有环境工程类高级技术职称 5 人以上的机构；（四）具有连续 3 年以上工程环境监理工作经历的机构。

深圳市未制定并发布工程环境监理资质的相关管理规定，没有明确环境监理资质考核与监督内容。在深圳市从事环境监理业务的单位主要是由广东省环境保护产业协会根据《广东省建设项目环境监理资格行业评定管理办法》规定来颁发环境监理资质证书和进行相应的考核监督等管理工作。

目前在深圳市从事环境监理业务的单位主要有 18 家，17 家单位具有广东省环境保护产业协会协会颁发的环境监理资质或环保部颁发的环评资质，1 家单位无任何资质。虽然早期深圳市环保局对深圳市环境监理机构的资质做了相关的规定，但实际操作过程中并未对环境监理机构资质做相关硬性的规定，准入门槛较低，取得资质后缺乏定期考核评估和相应的退出机制，执行力度不够。

4、管理部门有效监管不足。多数建设项目在建设之初并未按环境影响批文要求开展环境监理，部分建设单位为使项目能够通过验收不得已补做环境监理，使环境监理过程管理流于形式。

近年来，随着环境监理逐渐受到重视，大量建设项目环评审批文件要求业主开展施工期环境监理，并将其作为项目试生产和竣工环保验收的前置条件。但在实际操作过程中，有些建设项目并未按批文要求及时开展环境监理，到了试生产和验收阶段，为满足环评批复要求，补做环境监理。环境监理是一种过程管理工作，工程结束后，施工过程中产生的环境影响已经发生，隐蔽工程已经完成且不可复原，补办环境监理对于减少施工期环境影响毫无意义，只是在形式上完成了一项程序，对环境监理工作的推进带来了负面影响。导致这种现象的蔓延主要的一个原因是管理部门对建设项目环境监理缺乏有效的监管。管理部门对环境监理中一些不合规的情况无有效的监管处罚措施，缺乏事中和事后监督处罚措施。例如虽然法律上要求报告书要执行环境监理制度，但实际上未执行，制度效率未发挥。

5、建设单位主体责任落实不到位。

环境监理落实得好不好，建设单位非常关键。但是当前，建设单位对开展环境监理的积极性和重视程度都不高，认为自己花钱给自己“找事”划不来，环保意识不强。甚至有的建设单位为了节省经费，不顾质量恶意压低环境监理费用，这些势必造成环境监理市场竞争的恶性循环。环境监理的效果在很大程度上取决于业主、施工单位对环境保护的重视程度，建设单位、施工单位环境保护意识薄弱，“重质量、赶进度、轻环保” 的思想比较严重。如果不改变建设单位重经济效益轻环保投入的观念，环境监理就会流于形式，成为摆设。

6、环境监理工作的收费还有待进一步规范

深圳市现行环境监理的收费目前由监理单位与建设单位协商来确定，国家还未正式发布统一的指导性收费依据。收费标准的缺乏，一方面容易给建设单位造成错误的判断，认为环境监理是环保主管部门超越法律之外的行政干预；另一方面可能会在行业内产生恶性竞争，使环境监理费率过低从而降低了环境监理的工作质量，监理效果大打折扣。且很多政府投资项目的业主单位在进行项目申请立项和编制项目总概算时，由于没有立项标准，工程环境监理费用无法纳入工程预算中，导致项目获得审批后没有专项资金用于环境监理工作，造成环境监理开展所需费用的缺失，势必会阻碍环境监理工作的开展。

4.3 建设项目环境监理的对策和措施

环境监理介入建设项目是提高环境影响评价有效性、落实“三同时”制度、实现建设项目全生命周期环境监管的重要手段，也是实现工程环境保护目标的重要保证，有存在的必要性。

在当前简政放权、去行政化的大背景下，在国家层面确立环境监理的法律地位尚有困难，但环境保护主管部门可以通过制定和完善部门规章，引导环境监理尽快由行政推动为主向企业自主需求方向转换。2015 年，新环保法已经开始实施，业主的建设行为受到的法律约束越来越刚性，业主的自我约束意识也会越来越强，为避免触碰红线，业主对专业化、全过程的环境保护咨询服务的需求将不断增强。环境监理作为全过程环境管理的一项重要手段，其市场需求也会不断扩大。环境监理工作不仅能够避免建设单位因缺乏环境专业知识引起的违法行为造成的损失，也能为环境主管部门分担部分环境管理的负担，具有存在的必要性。因此，环境保护主管部门应坚定信心，继续科学、持续地推进环境监理的有效开展。

环境影响评价及批复是开展环境监理工作依据的一部分，而环境监理又是保证环境影响评价中相关削减环境不良影响对策和措施落到实处的有效措施。特别是施工期环境监理，不仅能保证各项环评要求落到实处，而且能保证一些施工期间环境影响较大的项目在施工期间环境影响有效的得到控制。

在环境监理过程中，根据相关法律法规、技术规范、环境影响评价及批复等，检查主体工程配套的环保设施设计是否按照环评报告及批复的要求进行落实，已落实的要对其与环评报告及批复的相符性进行审查，还应审查环保工程采用的治理技术是否先进，治理措施是否可行；在建设过程中，对配套环保设施建设情况与主题工程同步性进行监理，保证建设符合“同时建设”的要求；通过试生产环境监理，对配套环保设施与主体工程同时投入试生产及运行情况进行监理，保证环保设施按照相关环保法规要求“同时投入使用”且达到预期环保目标。通过环境监理过程可以摆脱“三同时”缺乏监管的情况，使“三同时”制度落到实处，实现建设项目全生命周期环境监管。

为落实建设项目环境保护“三同时”制度，应对项目建设过程实行“全过程”环境监理。项目设计阶段的环境监理需提前介入，将环境保护理念提前渗透到设

计中，对环境影响的减缓会起到事半功倍的作用，也是环境监理发挥专业化特点、构建自身特色的突破口。

为了更好地发挥环境监理在深圳市建设项目中的作用，更有效地开展环境监理工作，建议从制度建设、具体的环境监理措施以及监管执法几个方面推进工程环境监理制度的建立。

1、尽快立法，确保开展工程环境监理有法可依；尽快出台建设项目工程环境监理的配套制度，确保工程环境监理制度落到实处取得实效。

环境立法是加强环境法制建设的基础，完善的立法可为环境行政执法提供有力保障。因此，为全面推进工程环境监理工作，应首先在法律或行政法规中确定工程环境监理的合法性，明确工程环境监理从业队伍的法律地位、合理性和必要性，为建立工程环境监理制度奠定基础。工程环境监理法律体系的建立是一个渐进的过程，可先通过逐步修订与工程环境监理相关的现行法律或制定独立的工程环境监理相关法律，使建设项目工程环境监理制度化，进而推动工程环境监理制度法律体系不断完善。通过立法来确定环境监理的法律地位，对环境监理的实施范围进行确定，明确环境监理与环评、竣工验收及排污许可制度的衔接。

建议尽快出台建设项目工程环境监理的配套制度及实施细则，明确环境监理的基本要求、实施范围、质量管理要求、收费标准、资金来源、考核和监管，退出机制等，对建设单位未按要求适时开展建设项目环境监理的行为和项目环境监理单位的环境监理行为失当失实进行责任处理，确保工程环境监理制度落到实处取得实效。

2、制定具体的建设项目工程环境监理措施：

（1）根据深圳市的实际情况，进一步明确需开展建设项目环境监理的范围。

本报告根据《广东省环境保护条例》、《深圳经济特区建设项目环境保护条例》，结合建设项目环境影响分类管理名录的变化情况以及我市实际情况，提出我市境内的下列建设项目，应当开展工程环境监理：

1）涉及饮用水源、自然保护区、风景名胜区、基本生态控制线、文物保护单位等环境敏感区的建设项目；

2）环境风险高或污染较重的建设项目，包括化工、农药、医药、危险废物（含医疗废物）集中处置、生活垃圾集中处置、电镀、印染及其他涉及重金属污

染物排放的建设项目；

3）施工期环境影响较大的建设项目，包括水利水电、石油天然气集输管网、铁路、公路、城市轨道交通、 码头、港口、工业园区开发、土壤修复、房地产开发、城市道路等建设项目；

4）环评报告中要求开展环境监理的建设项目。

（2）根据开展环境监理的建设项目类别选择适合的环境监理模式。

目前我国开展环境监理的模式大致分为独立式、包含式和双轨制。深圳市目前主要采取独立式的环境监理模式。本报告建议建设单位可根据建设项目环境影响的程度选择相应的环境监理模式：对环境影响相对较小的建设项目建议采取包含式的环境监理模式，由具有环境监理资质的工程监理单位承担环境监理工作，具体内容由取得环境监理资格证书的工程监理人员承担；对环境影响相对较大的建设项目建议采取独立式的环境监理模式，由取得建设项目环境监理资质或建设项目环境影响评价资质的单位承担。

（3）制定深圳市建设项目工程环境监理机构准入制度，建立环境监理单位和人员的考核机制和退出机制。

制定深圳市工程环境监理机构准入制度，深圳市建设项目环境监理工作需是由取得建设项目环境监理资质或建设项目环境影响评价资质的单位承担。环境保护主管部门对本辖区内开展建设项目环境监理业务的机构负有日常监督管理的职责，建立环境监理单位和人员的考核机制和退出机制。

对在深圳市开展环境监理的机构的经济实力、开展业务能力、技术人员数量及专业构成、资质证书、质量保障体系等方面提出准入条件，明确监理机构考核与监督内容，建立奖惩机制，引导监理机构合理竞争，提高行业整体水平，避免因恶性竞争造成行业整体素质及道德水准下降。对在深圳开展环境监理的机构实行备案制，建立深圳市环境监理企业名录库，对环境监理机构的基本信息、信用评价以及违法行为等进行集中公开，为建设单位遴选环境监理机构提供清单和依据。开展环境监理企业环境信用评价，建立完善环保监管、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系，严厉惩处环境监理企业违法行为，维护和健全环境监理市场的秩序。鼓励行业协会建立黑名单制度，将技术服务能力弱、综合信用差的环境监理机构列入黑名单，定期向社会公布。

建立环境监理单位和人员的考核机制，加强对环境监理单位和环境监理从业人员的监督管理。环境监理机构开展环境监理业务的质量和效果监察，可委托第三方环境审核机构（如深圳市产业协会或深圳市环境技术审查中心）执行。环境审核机构直接向环境保护行政主管部门负责。考核分日常考核和年度考。日常考核可采取定期或不定期的方式对建设项目环境监理情况试行现场巡查抽查，监督环境监理单位切实开展现场工作；同时采取环境监理报告日常审查，环境监理季报、年报和总结报告抽查等考核手段。年度考核可以采取单位自查、行业抽查、专家审查、行政指导等方式进行。监理环境监理单位和人员考核奖惩制度，环境监理单位和人员的考核结果应向社会公开。若未达到考核要求的，或在日常监督管理中发现建设项目环境监理机构有违法、违规行为的，视情节轻重，环境保护主管部门可分别给予环境监理单位通报批评、限期整改、以及取消在深圳市从事开展环境监理工作的资格，并向省环保产业协会报告有关情况。应加强技术交流与培训，提高环境监理工作人员的素养。

（4）环保部门加强对建设项目环境监理的有效监管，完善环境监理制度，实现环境监理与环评、竣工验收的联动机制。

1）建立建设项目环境监理的通报制度

环境监理人员发现建设项目施工阶段存在如下行为，应及时向建设单位和负责审批的环境保护行政主管部门通报。

1）建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变更，未履行报批手续；

2）建设项目施工过程中污染扰民；

3）建设项目未按环境影响评价及批复要求实施生态恢复措施；

4）建设项目未对自然保护区、风景名胜区、水源保护区、生态控制线、文物保护等敏感环境保护目标实施有效环境保护，造成生态环境破坏和污染环境；

5）建设项目未按环境影响评价文件及批复要求建设环境污染防治设施、环境风险防范设施；

6）环境污染防治设施、环境风险防范设施施工进度不符合建设项目“三同时”制度；

7）建设项目施工过程中存在其他环境违法行为。

2）对建设项目过程实行“全过程”环境监理，实施环境监理工作报告制度。

1）建设项目开工前，应当向审批该项目环境影响文件的环境保护主管部门提交设计文件环保核查环境监理报告。

2）环境监理单位在开展环境监理工作后，应及时整理项目进展和环境监理开展情况，编制环境监理月报、季报和年报，并按时上报审批项目的环境保护行政主管部门及环境监察部门，并在政府官网上按时公布，全体市民均可参与对项目建设期环境保护情况进行监督，也利于环保执法机构处理环境投诉事件。

3）建设项目施工完成后，应当向审批项目的环境保护行政主管部门及环境监察部门提交施工期环境监理报告。建设项目竣工环境保护验收前，应当向审批项目的环境保护行政主管部门及竣工验收提交环境监理总结报告。根据最新修订的《深圳经济特区建设项目环境保护管理条例》，我市取消了建设项目环保设施竣工验收的行政许可。环境保护主管部门在指导竣工验收工作时，应要求编制验收监测（调查）报告的单位按照法律法规规定和环境影响评价文件及其审批意见规定，核查提交给环保部门的各阶段环境监理报告及资料，作为建设项目竣工环保验收的依据。

3）强化环境监理质量控制

环境监理阶段报告和环境监理总结报告由负责该项目环境影响审批的环保部门或其委托的第三方服务机构（如深圳市产业协会或深圳市环境技术审查中心）进行审查，审查结果作为环境监理单位和人员日常考核的依据。

4）建立建设项目环境监理信息平台，对需开展环境监理的建设项目进行公示。

为切实解决建设项目环境监理滞后的实际，建设项目经环评审批后，环保部门应将需要开展环境监理的建设项目，在门户网站建设项目环境监理信息公开平台上予以公开，由相应具有环境监理能力的单位根据实际情况，编制项目环境监理工作方案，参与项目环境监理的公开、公平竞争。

（5）强化主体责任

落实建设单位环境监理的主体责任，仅仅从法律层面明确是不够的，还要从具体操作层面增强对建设单位的约束力，做到权责相统一、处罚与责任相适应。要通过深入的舆论宣传强化建设单位环境意识和主体意识，通过日常监管、严格

惩处等有效手段推动建设单位落实环境监理制度。要加强建设单位清查，强化事中监督检查，建设环境监理监管平台，对合同、方案、月报、季报以及各项专报进行汇总，随时掌握建设项目进度及环境监理开展情况。要把对环境监理情况的检查，纳入企业环境信用评价，对存在违法行为或落实不力的，严厉处罚并予以曝光。

（6）明确项目资金来源，统一收费标准

建议发改、财政等部门调整工程投资组成，增加开发建设项目环境监理费用，将建设项目环境监理费用纳入工程预算中，保证开发建设项目环境监理工作的正常开展。建设单位负责将环境监理费用纳入工程预算，协调投资部门落实环境监理费用，为开展环境监理创造必要的工作条件。

现有的收费方式中，不论是按照环评报告所列环境监理费用收费，还是采用成本核算法收费，虽各有特色但也存在一些问题。建议由行业协会统一制定收费标准。建议应兼顾项目的行业特点、污染程度、周围敏感点分布以及服务期限、工作量等，制定环境监理收费标准。收费标准以估算投资额为基础，根据不同监理阶段确立收费基准价格并合理区分档次；根据行业和开展难度设立行业系数，根据服务期限、敏感程度和污染程度设立调整系数，以此对基准价格进行调整，确保收费既合法合理又具有一定弹性。

3、加强建设项目工程环境监理的监管执法。

环保部门要加强对环境监理机构的监督管理，通过日常监管、严格惩处等有效手段推动环境监理机构和建设单位落实环境监理制度。在日常监督管理中发现建设项目环境监理机构有违法、违规行为的，视情节轻重，可分别给予环境监理单位通报批评、限期整改、以及取消在深圳市从事开展环境监理工作的资格，并向省环保产业协会报告有关情况。要把对环境监理情况的检查，纳入企业环境信用评价，对存在违法行为或落实不力的建设单位要严厉处罚并予以曝光。

第五章 结 论

5.1 深圳市建设项目环境监理的基本情况

随着落实建设项目环境影响评价全过程监管要求的提出，建设工程环境监理制度已成为我国建设项目环境保护管理体系中的重要环节。深圳市已实施建设项目施工期环境监理制度多年，属于广东省最早开展环境监理工作的地区，1996年，深圳市率先开展了深圳市滨海大道红树林段建设项目的环境监理工作，环境监理工作走在了全国前列。经过多年探索和实践，深圳市结合自身需求制定出了本地区的管理办法，并逐步培养出一批有经验的从业机构。原深圳市环境保护局于 2000 年制定了《深圳市建设项目施工期环境监察审核技术指南》，用于指导深圳市工程环境监理工作。2006 年发布的《深圳经济特区建设项目环境保护条例》中规定：“应当编制环境影响报告书的建设项目，实行工程环境监理制度。建设单位应当委托相关专业机构，对项目施工过程中防止和减少环境污染以及生态破坏措施的执行情况进行监督检查，对环境保护设施建设施工进行现场检查。”同时还制定了《深圳市建设项目工程环境监理管理办法（试行）》（未发布）细化环境监理工作要求。2014 年制定了《建设项目施工环境监理技术指引》，对深圳市建设项目施工环境监理工作和环境监理报告的内容及格式提供了技术性指导。

2004 年至今，深圳市开展的环境监理个数约为 237 个，近年来开展环境监理的项目个数呈增长的趋势。开展环境监理的项目绝大部分是编制环评报告书的项目，有 21.6%的环评报告书项目开展了环境监理工作。在多项大型工程中实施了工程环境监理，包括深圳-香港联合治理深圳河工程、深圳河清淤工程、南坪快速路、盐田港三期及扩建工程、深圳西部通道侧接线、东部华侨城、深圳地铁等多项大型工程，对施工期生态环境保护起到重要作用，减少了施工扰民现象的发生。经过对全市多个建设项目进行工程环境监理，培养出了一支包括 18 家工程环境监理机构，将近 200 名技术人员在内的专业队伍。目前深圳市主要采取独立式的环境监理模式，绝大部分工程环境监理单位具有环境监理资质或环境影响评价资质，大多数环境监理人员参与了环境监理培训，具有相关环境监理专业知

识。深圳目前开展的环境监理项目类型主要包括房地产项目、交通运输项目、市政工程、农林水利项目、工业类项目，其中房地产项目占比最高，为 54%；其次为交通运输类，占比为 19%；市政工程类占比为 16%；农林水利类占比为 8%；工业类占比为 3%。可见在深圳市开展环境监理的项目主要是生态类建设项目（房地产、交通运输、市政工程类、农林水利类），工业类开展环境监理的项目较少。大部分工程环境监理项目的周期为 1 年以上。现有的环境监理制度设计中尚无环境监理的收费标准和依据，目前环境监理的收费还是由监理单位与建设单位协商来确定，国家还未正式发布统一的指导性收费依据。根据统计，深圳市环境监理工作经费在 10 万元以下的占 42%，10-20 万的占 30%，20-50 万的占 22%，50-100 万的占 3%，100 万以上的占 3%。

5.2 原目标实现程度

本报告针对深圳市建设项目工程环境监理实施情况，结合《深圳市建设项目工程环境监理管理办法（试行）》（未发布，以下简称《管理办法》）中的有关规定来评价原目标的实现程度。

1、实施范围：凡依法编制环境影响报告书的建设项目，应实行工程环境监理制度。

原目标实现程度：根据调查，2004 年至今，深圳市开展的环境监理个数约为 237 个，开展环境监理的项目绝大部分是编制环评报告书的项目，有 21.6%的环评报告书项目开展了环境监理工作，没有 100%完成“凡依法编制环境影响报告书的建设项目，应实行工程环境监理制度。”的目标。

2、实施过程：全过程工程环境监理。建设全过程工程环境监理是指对建设项目工程初步设计、施工图设计以及施工组织方案设计中有关环境保护内容进行审核，对建设项目施工过程中各项环境保护措施（设施）的落实情况进行现场监督检查，同时对施工周围环境状况进行跟踪监测。

建设单位应在《建设项目环境影响报告书》通过环保部门的审批后，委托有资质的环境监理机构对建设项目全过程进行工程环境监理。

环境监理机构接受建设单位的委托，按照建设项目环境影响文件、环保部门的审批意见以及其他相关的法律法规，开展建设项目建设全过程的工程环境监理

工作。

原目标实现程度：根据调查，有些建设项目并未按批文要求及时开展环境监理，而是开工一段时间之后甚至是到了试生产和验收阶段，为满足环评批复要求，补做环境监理，只是在形式上完成了一项程序，未 100%做到建设全过程工程环境监理的目标，使环境监理过程流于形式，对环境监理工作的推进带来了负面影响。

3、工程环境监理机构的准入条件：建设单位应在建设项目建设全过程中，委托有资质的工程环境监理专业机构实施建设项目全过程工程环境监理。工程环境监理专业机构需同时具备以下资质，并经环境保护行政主管部门批准，才能接受建设单位的委托在深圳市范围内开展建设项目工程环境监理工作：（一）独立于建设单位和环保部门的第三方法人单位；（二）具备编制环境影响报告书资质的机构；（三）具有环境工程类高级技术职称 5 人以上的机构；（四）具有连续 3 年以上工程环境监理工作经历的机构。

原目标实现程度：目前在深圳市从事环境监理业务的单位主要有 18 家，17 家单位有环境监理资质或环评资质，1 家单位无任何资质（该单位目前在深圳市无环境监理业绩，实际未开展环境监理工作）。其中有 15 家具有环评资质，8 家具有环境监理资质。由于《管理办法》制定得较早，实际目前在深圳市从事环境监理业务的单位主要是具有环评资质或取得环境监理资质的单位，和《管理规定》的要求不能完全相符。

4、施工准备阶段工程环境监理工作内容及程序要求：环境监理机构应针对建设项目工程初步设计、施工图设计以及施工组织方案设计中有关环境保护内容进行审核，填写《建设项目环境保护审核表》，并经环保部门确认后作为建设项目开工建设的必备技术文件之一。环境监理机构应编制《建设项目施工期工程环境监理工作计划书》并报环保部门备案。环境监理机构应按照《建设项目施工期工程环境监理工作计划书》的内容开展工程环境监理工作。

原目标实现程度：目前深圳市工程环境监理机构在施工准备阶段未填写《建设项目环境保护审核表》和《建设项目施工期工程环境监理工作计划书》并报环保部门备案。该目标未实现。

5、施工期环境监理实施阶段的工作内容及要求：

环境监测和巡查：环境监理机构应对建设项目施工过程中防止和减少环境污染以及生态破坏的各项环境保护措施执行情况进行监督检查，对环境保护“三同时”设施建设施工进行现场检查。环境监理机构应成立环境监理小组具体执行建设项目的工程环境监理，每个小组成员应不少于 3 名。环境监理小组应定点定期对主要环境影响因素（大气、噪声、水质等）进行实时监测，对水土流失、生态破坏、固体废弃物等生态环境影响进行监控。环境监理小组应对建设项目施工现场周围的环境状况进行巡视检查，每月巡查次数应不少于 6 次。

工程环境监理会议制度：环境监理小组应至少每月参加一次由建设单位、设计单位、工程监理单位和施工单位组织召开的工作例会。

工作记录制度和公众参与：环境监理小组应如实填写《建设项目施工现场工程环境监理记录表》，并采用拍照、摄像等形式对施工现场的环境状况进行记录。环境监理小组应协助环保部门受理群众投诉、化解社会矛盾。

原目标实现程度：环境监理机构基本可按照建设项目环境影响文件、环保部门的审批意见以及其他相关的法律法规，开展建设项目建设的工程环境监理工作。定期进行监测和巡视检查，对施工现场的环境现状进行记录，可协助环保部门受理群众投诉、化解社会矛盾。该目标可实现。

6、实施工程环境监理的通报和工作报告制度：

环境监理小组应在建设项目的不同施工阶段，审查并监督各项环境保护措施和设施的落实情况，并填写《建设项目环境保护措施和设施落实情况统计表》，上报环保部门备案。施工过程发生环境影响事件，环境监理小组应以书面形式向建设单位发出《建设项目施工期环境影响整改通知单》并上报环保部门备案。对于重大环境影响时间，环境监理小组将直接上报环保部门依法进行处理。环境监理小组应对环境影响时间持续跟踪直至其环境影响显著减小或完全消失。

环境监理机构应编制《建设项目施工期工程环境监理月度报告》，定期上报建设单位和环保部门。在建设项目竣工验收前编制《建设项目施工期工程环境监理总报告》上报建设单位和环保部门。上述工程环境监理报告是建设项目环保竣工验收的必备依据之一。

原目标实现程度：施工过程发生环境影响事件时，环境监理单位向施工单位和建设单位反映，并以书面形式向施工单位和建设单位发出《建设项目施工期环

境影响整改通知单》，同时环境监理单位会加强监测频次直至其环境影响显著减小或完全消失。环境监理单位根据合同情况编制月报和环境监理总报告，上报建设单位。但由于管理部门有效监管不足，目前深圳市环境监理机构并未定期将《建设项目环境保护措施和设施落实情况统计表》、《建设项目施工期环境影响整改通知单》、月报、环境监理总报告等上报环保部门备案。该目标未 100%实现。

7、环境监理机构的考核和退出机制：环境监理机构在工程环境监理过程中应坚持客观、公正、实事求是的原则，对不负责任或弄虚作假，致使建设项目环境保护措施和设施未按要求落实，造成严重环境污染事故的，由环保部门责令其二年内不得从事工程环境监理及相关活动直至取消资质。

原目标实现程度：目前深圳市缺乏对环境监理机构进行定期考核评估、监管、没有制定相应的惩罚和退出机制。该目标未实现。

8、对建设单位的管理要求：建设单位应责成施工单位接受环境监理机构对施工现场进行环境监理，并定期对执行情况进行监督检查。建设单位应与环境监理机构建立有效的联络渠道，至少指派一名环保联络员负责与环境监理小组进行日常工作的联系。建设单位应在建设项目施工现场的醒目位置设置《工程环境监理通告牌》，标明环境监理机构名称、主要职责、联系电话、联系人等。建设单位应根据环境监理机构编制的《建设项目施工期工程环境监理月度报告》，及时把握建设项目施工所带来的环境变化，积极落实各项环境保护措施和设施，舒缓或消除施工过程所造成的不良环境影响。建设项目环境保护设计方案或施工方案发生变更，建设单位需及时告知环境监理小组并上报环保部门备案。建设单位在收到环境监理机构发出的《建设项目施工期环境影响整改通知单》后，应立即通知施工单位进行整改，减小或消除环境影响。

原目标实现程度：该目标基本可实现。

5.3 评估结论

1、目前，深圳市环境监理总体上取得了一定效果，为进一步规范和加强环境监理工作积累了一些实践经验。建设项目环境监理实施效果主要体现如下：

（1）经过多年探索和实践，深圳市结合自身需求制定出了本地区的环境监理技术指引等规范，并逐步培养出一批有经验的从业机构。

（2）施工影响范围内环境质量明显改善，避免施工期间出现较大的环境污染及生态破坏现象。

（3）督促企业在施工中严格按照环境保护要求规范建设，使建设项目达到竣工环境保护验收要求，降低运营期环境风险。

（4）通过环境监理技术服务，为建设单位及施工单位提供环境保护方面的技术支撑，避免出现无谓的环保投入而达不到环境保护要求的现象，以适当的环境保护投资充分发挥潜在的环境效益，同时提高建设单位、施工单位的环境管理水平。

（5）有利于加强环境管理力度。

2、深圳市环境监理工作经过多年的摸索，在技术上和环境管理上积累了一定的经验，但是，与众多新兴行业一样，在工程环境监理过程中仍会存在一些问题，总结如下：

（1）国家法律定位模糊，广东省缺乏相应的配套制度，缺乏上位法的支持。

（2）国家缺少相应技术规范和标准，环境监理模式、方式各地不统一，执行不到位。

（3）缺乏统一资质管理，准入条件差异较大，缺乏定期考核和退出机制。

（4）管理部门有效监管不足。多数建设项目在建设之初并未按环境影响批文要求开展环境监理，部分建设单位为使项目能够通过验收不得已补做环境监理，使环境监理过程管理流于形式。

（5）建设单位主体责任落实不到位。

（6）环境监理工作的收费还有待进一步规范。

3、本报告针对《管理办法》中的条款来评价原目标的实现程度，评价结果如下：

（1）实施范围：深圳市环境监理没有100%完成《管理办法》要求的“凡依法编制环境影响报告书的建设项目，应实行工程环境监理制度。”的目标。

（2）全过程工程环境监理要求：深圳市有些建设项目并未按批文要求及时开展环境监理，未 100%实现建设全过程工程环境监理的目标，使环境监理过程流于形式，对环境监理工作的推进带来了负面影响。

（3）工程环境监理机构的准入条件：由于《管理办法》制定得较早，实际

目前在深圳市从事环境监理业务的单位主要是具有环评资质或取得环境监理资质的单位，和《管理规定》要求不能完全相符。

（4）施工准备阶段工程环境监理工作内容及程序要求：目前深圳市工程环境监理机构在施工准备阶段未填写《建设项目环境保护审核表》和《建设项目施工期工程环境监理工作计划书》并报环保部门备案。该目标未实现。

（5）施工期环境监理实施阶段的工作内容及要求：环境监理机构基本可按照建设项目环境影响文件、环保部门的审批意见以及其他相关的法律法规，开展建设项目建设的工程环境监理工作。定期进行监测和巡视检查，对施工现场的环境现状进行记录，可协助环保部门受理群众投诉、化解社会矛盾。该目标可实现。

（6）实施工程环境监理的通报和工作报告制度：施工过程发生环境影响事件时，环境监理单位向施工单位和建设单位反映，并以书面形式向施工单位和建设单位发出《建设项目施工期环境影响整改通知单》。环境监理单位根据合同情况编制月报和环境监理总报告，上报建设单位。但由于管理部门有效监管不足，目前深圳市环境监理机构并未定期将《建设项目环境保护措施和设施落实情况统计表》、《建设项目施工期环境影响整改通知单》、月报、环境监理总报告等上报环保部门备案。该目标未100%实现。

（7）环境监理机构的考核和退出机制：目前深圳市缺乏对环境监理机构进行定期考核评估、监管、没有制定相应的惩罚和退出机制。该目标未实现。

（8）对建设单位的管理要求：开展了环境监理工作的建设单位基本能按照《管理办法》要求执行。

4、环境监理介入建设项目是提高环境影响评价有效性、落实“三同时”制度、实现建设项目全生命周期环境监管的重要手段，也是实现工程环境保护目标的重要保证，有存在的必要性。为了更好地发挥环境监理在深圳市建设项目中的作用，更有效地开展环境监理工作，建议从以下几个方面推进工程环境监理制度的建立：

（1）尽快立法，确保开展工程环境监理有法可依；尽快出台建设项目工程环境监理的配套制度，确保工程环境监理制度落到实处取得实效。

（2）制定具体的建设项目工程环境监理措施：

1）根据深圳市的实际情况，进一步明确需开展建设项目环境监理的范围。

2）根据开展环境监理的建设项目类别选择适合的环境监理模式。

3）制定深圳市建设项目工程环境监理机构准入制度，建立环境监理单位和人员的考核机制和退出机制。

4）环保部门加强对建设项目环境监理的有效监管，完善环境监理制度，实现环境监理与环评、竣工验收的联动机制。

5）强化主体责任。

6）明确项目资金来源，统一收费标准。

3、加强建设项目工程环境监理的监管执法。