海洋油气开发项目环保设施竣工验收监测工作存在的问题与对策建议

兰圣迎　上官茂森　林　端　黄楚光

（国家海洋局南海分局　广州　510300）

摘　要　海洋油气资源开发项目环保设施竣工验收监测是近年来国家海洋主管部门新开展的一项工作，竣工验收是监督“三同时”制度落实情况的重要管理手段，验收监测所出具的验收报告是海洋主管部门对油气开发项目进行验收的重要依据，报告的结论直接影响项目能否通过验收，进一步影响到工程能否正式投产，因此油气资源开发项目环保设施竣工验收监测工作的公正性、规范性问题显得非常重要。笔者根据多年的工作实践，提出了当前验收监测工作存在的问题，并就此阐述了相应的对策和建议。

关键词　油气开发；环保设施；竣工；验收

近年来，随着国际能源紧缺问题的突显，我国加紧了海洋石油天然气勘探开发活动；多个油气开发项目相继投产，随之而来的环保设施竣工验收监测任务也日益增多。

海洋油气开发工程是海洋工程的一种，其环保设施竣工验收遵循海洋工程环保设施竣工验收法规和规范。目前，有关环保设施竣工验收监测工作的研究仅限于陆地建设项目，关于海洋工程竣工验收监测工作的研究未见报道。

笔者根据多年的验收工作实践，提出了当前油气开发项目环保设施竣工验收监测中存在的问题，并提出相应的对策和建议。

一、存在的问题

1.验收监测配套法规、规范不完善

当前，油气资源开发项目验收所依据的相关法规是《海洋工程环境保护设施管理办法》（以下简称《办法》），《办法》并没有对环保设施竣工验收作出具体规定；所依据的技术规范是国家环保总局文件《关于建设项目环境保护设施竣工验收监测管理有关问题的通知》（环发〔2000〕38号）及其文件《建设项目环境保护设施竣工验收监测技术要求（试行）》。

海洋工程环保设施竣工验收作为《中华人民共和国海洋环境保护法》（下称《海环法》）和《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》（以下简称《条例》）的要求，是海洋主管部门监督海洋工程开发项目的重要手段之一。但目前的海洋工程竣工验收并无专门法律、法规，验收监测没有技术规范，验收监测方案、验收报告的编写和验收现场调查没有具体要求，即缺少一部关于海洋工程环保设施竣工验收的管理法规和一部相关技术规范。

2.竣工验收时限和工况要求值得探讨

《条例》规定，海洋工程应在投入生产运行之后30个工作日提出验收申请；投入试运行的，应自试生产之日起60个工作日内申请验收；《办法》规定，海洋工程应在投入生产运行1个月后

3个月之前提出验收申请;需要试生产的,应自试生产之日起3个月内或生产负荷达到75%以上时申请验收。

首先这两个法规之间关于验收的时限有明显冲突,在实际验收过程中一般按照"上级法优于下级法、后法优于前法"的原则,遵照《条例》的规定执行;但是,《条例》并无对验收时的工况作出要求;如果油气开发项目需要投入试生产,但其工况却由于某种原因一直无法达到75%,按照《办法》的规定,该建设项目将一直无法进行验收监测。

在验收监测实践中,由于海洋油气资源开发活动的特殊性,确实存在着一部分油气开发项目无法严格按照验收时限进行验收的。

究其原因,一方面与个别建设单位对环保竣工验收工作不够重视有关;另一方面,是由海洋油气资源开发工程本身的特点造成。有些建设项目由于生产预测的误差,造成实际产量无法达到设计产量的75%;有些项目,由于不可抗拒(如台风等)原因,造成部分生产设施延期或无法投入运行,使得验收时工况无法达到75%的要求。由此,对于海洋油气资源开发项目的特殊性和不确定性,其验收时限应在有关技术规范中分多种情况予以明确,分类管理、验收,或在规范中阐述关于验收时限确定的原则。

例如,某天然气开发项目陆地终端接收来自海上两个气田的天然气,但由于台风原因,其中一个气田无限期延期投产,造成陆地终端只接收一个气田的天然气,而无法达到设计产量的75%,最后也只能以现状验收监测的方式予以验收,并在验收报告中说明原因。

而对于验收时工况远大于100%的项目,也应予以重视。这种情况应该对照环境影响评价报告书和基本设计环保篇章,认真核实其产量;如果工况确实非常大,应理解为工程发生重大变化,此时,应该对环评予以补充甚至重新进行环评。

3.部分建设单位对竣工验收工作不够重视,环保工作存在部分问题

海洋工程竣工验收工作起步较晚,我们在进行油气开发项目验收工作时,发现作业者对验收监测认识不多,重视不够,认为只是走走形式;虽然作业者总体上对环保工作比较重视,但还是存在部分问题,具体表现在:

(1) 认为验收监测单位是单纯的承包商或被委托方,对验收监测准备不足,重视不够,甚至个别有抵触情绪。

(2) 个别作业者,为了自身利益在验收时改变工况,例如在生活污水处理设施中注入清净海水等。

(3) 对日常监测不够重视。表现在只进行排放监测,而对环评中要求的环境监测置之不理;或减少日常监测频率,例如由1天4次改为1天2次;或对送第三方检验样品的工作,流于形式,采样程序、运输过程不规范,对于检验结果反馈不到位。

(4) 对生活污水和机舱污水排放不够重视,认为"排水量少,不会对海洋环境造成损害",每日生活污水排放量为估算数,不安装生活污水流量计量装置。

(5) 溢油应急设备配备较齐全,但没有海上演习记录,或只是进行桌面演习、到位演习。

(6) 设置的监测孔或设施不够,验收监测时无法测试环保设施的运行效率。

(7) 部分项目工程有变化。项目环评中环保设施或环保措施描述全面、详细,但在基本设计中,减少环保设施或措施;到实际建设中,进一步降低环保投入。由于这些工程变化并不大,不足以重新进行环评,但也是工程改变,部分环保投资未落实,应对此予以重视。

(8)建设单位对验收报告提出的问题或建议不能及时有效地反馈给现场作业者,以致同一家建设单位先后验收的两个项目出现同样的问题。

4.部分验收内容在短时间内难以实施

《条例》中要求油气开发项目应当安装生活污水流量计量装置,但由于《条例》出台时间晚,大多数项目并未安装;即使新建项目也由于资金问题和重视不够等原因没有安装;《条例》中规定向大气中排放含有有毒物质的气体时,应当符合国家或地方标准,但由于种种原因建设者未安装在线监测装置,而验收时,由于技术力量有限,也未对此项工作进行监测。

5.验收工作名称与验收内容不符

"海洋工程环保设施竣工验收"这个名称,不能全面反映验收工作的实际内容,容易给人误解为验收只针对环保设施,而验收实际上包含多方面内容,即包括对环保设施的竣工验收监测,也包括对环保措施是否落实的核查,还包括环境保护管理和档案方面的调查等。

二、对策建议

1.完善法律、法规和技术规范

国家海洋主管部门应尽快制定海洋工程竣工环境保护验收管理规定和海洋工程竣工环境保护验收监测技术规范。

关于验收时限和工况问题应在技术规范中进一步明确,分类管理。鉴于油气开发项目的特殊性,验收时限和工况要求应分多种情况不同处置,应充分运用分期验收处理一些项目。

2.验收管理引入公示制度

建议海洋主管部门对拟批准验收合格的油气资源开发项目进行社会公示,以充分遵循依法公开、民主监督、客观真实、注重实效的原则。公示制度主要应用于陆地终端工程,对于离岸较远的油气平台可根据实际影响范围确定是否需要公示。

3.验收监测引入公众调查

建议验收监测中增加公众调查的内容,尤其是对于陆地终端工程。公众调查的目的在于反映工程建设和试运行中,是否存在扰民现象,是否对当地环境、经济建设等造成损害或对当地经济、社会环境起到了促进作用。同样,公众调查主要应用于陆地终端工程,对于离岸较远的油气平台可根据影响范围确定是否需要进行。

4.验收工作应该更改名称

建议"环保设施竣工验收"改为"海洋工程竣工环境保护验收",以更加贴切、全面地反映验收工作内容。由此,应对《海环法》、《条例》、《办法》等进行相应修订或修改。

5.制定规划,逐步实现一些短期内难以实现的问题

国家海洋主管部门应制定一个详细计划,对于短时间内无法实现的一些问题制订时间表,逐步一一解决。例如给建设者一个与法规衔接的缓冲时间,在规定时间前安装生活污水流量计或大气在线监测仪器,或逐步加强验收监测单位技术势力。

6.实行限期整改制度

为了我国的海洋环境保护和能源建设,建议实行限期整改制度,即对于验收不合格的项目,增加一个限期整改的程序;在限定时间后,建设者提交整改报告;海洋主管部门根据整改情况最终确定是否合格。

三、结语

我国的油气资源开发项目环保设施竣工验收工作起步较晚,存在诸如法律法规不健全、没有技术规范指导等问题在所难免。但由于验收监测的严肃性,验收监测报告作为海洋主管部门验收依据的重要性,验收法律、法规和技术规范必须尽快出台;希望本文提出的对策建议能够为海洋工程环保设施竣工验收工作的进一步完善作出贡献。

参考文献

1 马国强. 建设项目环保设施竣工验收监测中存在的问题及建议[J].环境污染与防治,1998,20(6):24~25