

环境监督背景下工地扬尘管理的合规性审视

●周轶峰



[摘要] 房屋建筑类工程的主管监督部门一般由住建、建交类的行政机构牵头,由下属的实质监站主导。但随着近年来生态环保思想的全面贯彻以及环保督察工作的全面开展,建筑工地对于环境保护的要求也是逐年提升。而扬尘管理作为建筑工地的环保工作主线之一,管理人员通常侧重于技术方面,而对相关的法律法规了解甚少。作者收集整理与工地扬尘管理相关的法律法规,进行合规性的审视与分析,以学促管,致力于促进工地扬尘管理工作的优化与进步。

[关键词] 环保监督;扬尘;工地管理;法律法规

工地扬尘管理是指在建筑工地上采取一系列措施,来控制 and 减少扬尘的产生和传播。这是保护环境、维护工人身体健康和周围环境的重要措施。在一般的房建项目工地上,通常由总包单位负责建立扬尘管理计划,在工地开工前,明确扬尘管理的目标、措施和责任分工。

通常情况下,总包在施工现场不会设立专职的“环境专员”岗位,往往会由安全员兼顾绿色文明施工职责。近年来,由于环保督察力度的不断加强,区县级生态环境局对于辖区内的工地都会投放工地扬尘监测仪,监测的数据包括扬尘浓度、噪音指数以及视频画面和相关气象参数。通过物联网以及云计算技术,实现实时、远程、自动监控颗粒物质量浓度以及现场视频、图像的采集,数据通过网络传输,可以在电脑、手机、平板电脑等多个终端访问。

当下,相关监管部门对工地的扬尘监督除了靠监测仪等技术手段以外,也可以采用实地走访调研、公众监督举报等方式进行。与扬尘密切相关的,作为行政处罚的主要依据的法律法规主要有以下几部:《中华人民共和国大气污染防治法》《上海市大气污染防治条例》《上海市环境保护条例》《上海市扬尘污染防治管理办法》《上海市扬尘在线监测数据执法应用规定》。其中若干章节或法条明确规定了相关的技术或者管理标准以及对应的罚则。但是在当前实践中,工地的各参建方管理人员通常不太熟悉以上几部相关的法律法规。

Q 相关法律法规概述

《中华人民共和国大气污染防治法》从立法宗旨、主要内容、责任主体、监督管理、处罚措施五大方面进行了阐述

和定义,提供了法律基础,促进了大气污染防治工作的开展,对于改善环境质量、保护人们的健康具有重要意义。《上海市大气污染防治条例》旨在加强大气污染防治工作,保护环境和人们的健康。该条例规定了大气污染防治的基本原则、责任主体、监督管理、处罚措施等内容。《上海市环境保护条例》旨在加强环境保护工作,维护生态平衡,保障人们的健康。该条例规定了环境保护的基本原则、责任主体、环境监测、环境影响评价、环境污染防治、环境监督管理等内容,以促进可持续发展和生态文明建设。《上海市扬尘污染管理办法》旨在规范和管理扬尘污染,改善空气质量,保护环境和人们的健康。该办法主要针对城市建设、道路施工、工地管理等领域的扬尘污染进行规定,包括扬尘治理措施、责任主体、监督管理等内容。《上海市扬尘在线监测数据执法应用规定》旨在利用扬尘在线监测数据进行环境执法应用,加强对扬尘污染的监管和治理。这些规定通常包括扬尘在线监测数据的收集、分析,以及在环境执法中的应用等方面的具体规定。

上述五部法律法规从宏观到微观、从笼统到细节,多维度、多层次、多视角地对工地的扬尘管理工作给予了法律层面的指导,对于工地现场扬尘管理工作的合法合规性审查有着重要的意义。

Q 相关法律法规解读与分析

(一)法律主体与管辖权

环境监督与执法的相关法律主体一般有两方:监管(执法)部门与被监管对象。

1.监管部门与管辖权

在传统工程人的认知中，房建类项目行业的监督现状是多头监管，如建委(有些行政区域也可能是建交委)下属的安质监站对工程的质量和安全生产进行监督；消防主管部门对工地的消防工程及消防设施进行监管；民防主管部门对地下民防构筑物部分进行监管；水务主管部门对施工过程中的水土保持进行监管。而对环境的监管部门体系较为陌生，目前，以上海为例，建筑工地的环境监管的主要牵头方为区(县)城管部门，区(县)生态环境部门对其中的若干专项事务进行专项监督和管辖，而扬尘的污染浓度监测恰好在其职能范围内。

上海设市级和区级两级生态环境局，每级生态环境局下属均设立生态环境执法队。其主要作用为负责监督和管理环境保护工作，通过执法和监督，这些机构致力于确保环境法律法规的执行，维护环境质量和生态平衡。

2. 被监管对象的责任和义务

被监管的对象一般是所在工地的各主要参建方，通常为：建设单位、总包工程单位、监理单位、各个专业分包和劳务分包以及其他第三方人员等。

《建筑法》第四十一条规定，“建筑施工企业应当遵守有关环境保护和安全生产的法律法规的规定，采取控制和处理施工现场的各种粉尘、废气、废水、固体废物以及噪声、振动对环境的污染和危害的措施。”该法条清楚地指出了施工现场总承包工程单位为现场环境保护的责任方，需要对工地现场的环境保护进行统筹规划管理，而施工总承包单位的项目经理则为第一责任人。

(二) 法条、罚则解读分析

1. 《中华人民共和国大气污染防治法》

该法律主要是从宏观层面对各个会产生大气污染的领域进行指导。其中工地扬尘管理的法条并不多，只有两条，即第四章第四节中的第六十九条、第七十条。主要明确了六大要点：(1)开工前建设单位需要明确扬尘防治的费用和总包单位的扬尘防治责任，总包单位需要制定具体的扬尘污染防治方案。(2)建设工地开工后需要向上级行政主管部门报备。(3)工地日常采取的各类防治扬尘的措施及相关要求。(4)信息公示的要求。(5)未能及时开工的建设用地防治扬尘的相关处置要求。(6)土方、渣土车的相关要求。

2. 《上海市大气污染防治条例》

该法律主要是从省级有关部门管理的视角出发，对《中华人民共和国大气污染防治法》进行一个深化和细化的延伸，其实体法条中与工地管理密切相关的只有第五章的第五十五条。核心内容是对工程造价中的专项费用进行了明确：明确要求将防治扬尘污染的费用列入工程造价；明确施工单位控制扬尘污染；明确将按规定安装的扬尘在线监测设施的相关费用列入工程概算。

3. 《上海市环境保护条例》

其中涉及扬尘管理的实体法条有第四章的第四十一条、第四十五条，第五章的第五十三条、第五十五条。其出发点主要是明确了监管部门的权利、行为和具体的监督事务。主要内容核心点归纳总结如下：(1)生态环境监管部门在工地设置的扬尘监测设备系统，需要时刻保证处于正常运行状态。其监测数据要保证真实性和准确性，可以作为环境执法和管理的依据。(2)相关监管部门有权采取各种技术手段对被监管对象进行监督检查，并可现场进行监测、采样和查阅复制相关资料。(3)出现重度污染天气时，相关行政管理部 门有权发布公告要求易产生扬尘的企业进行限产或者停产。(4)扬尘控制标准由生态环境部会同住房和城乡建设部与交通行政管理部门一起制定。

以上若干条款的主要出发点和定位，是明确相关监督管理单位的地位、权利、授权的行为等，主要是告知其相关的法律地位和对公权力的范围和 内容进行了明确界定。从工地扬尘管理视角出发，其关于扬尘监测的内容在前两部法律法规中已经提及。

4. 《上海市扬尘污染防治管理办法》

该法律是扬尘相关法律法规中最为详细的一部，它从目标、定义、范围、主管部门、信息沟通、方案计划、要求措施等多方面、多层次、多维度地进行了全面的要求和描述，内容详细具体，针对性与可操作性较强。其涉及工地扬尘管理条款主要有以下几条：(1)第八条，详细描述了建设工程施工的一般防尘要求。(2)第九条，详细描述了房建施工防尘要求。(3)第十一条，详细描述了房屋拆除防尘要求。(4)第十二条，详细描述了施工作业扬尘污染防治的管理要求。(5)第十六条，详细描述了植物栽种和养护防尘措施。(6)第十七条，详细描述了裸土的绿化和铺装要求。(7)第十八条、第十九条、第二十条，描述了监督检查、社会公布、投诉和举报的相关事宜。(8)第二十一条，详细描述了涉及建筑行业的罚则，主要罚款区间为一千元以上至两万元以下，严重的可以责令停工整顿。(9)第二十七条，描述了管理人员违法行为的追究。

5. 《上海市扬尘在线监测数据执法应用规定》

该法律主要是从监管部门的视角出发，围绕着扬尘监测设备展开，条款内容偏技术的一部法规。它的主要内容涵盖了监测标准和要求、数据共享和公开、执法应用程序、违规处罚等几部分。在作为执法依据时，电子数据作为证据时，需要注意以下几个重点：完整性、可信度、保全性、合法性、可审查性。只有做到这几点，才能确保数据能够有效支持法律程序和裁决。

该规定中与工程管理相关的主要条款集中在IV和V两大点。IV点主要是对设施的运行做了明确的要求，其核心要点是：施工期间，必须保证设施的正常运行，如发生故障需

要在 12 小时内向主管部门报告；如故障无法修复，需在 72 小时内更换备用机；如拆除或者停用，需要通过管理平台向当地主管的生态环境部门汇报。V 点主要描述扬尘在线监测数据的执法应用，其核心要点是：数据的日常上报要求；超标的标准数值；发生异常情况后的沟通程序；立案后的调查情况；视为弄虚作假的具体情况。

（三）行政处罚实践中若干问题剖析

1. 弄虚作假的认定

《上海市扬尘在线监测数据执法应用规定》中的第五条第七点规定，“易扬尘单位或运维单位有下列情形之一的，视为弄虚作假”也是监管部门常用的高频处罚条款之一。在第五条第七点的条款下，定义了六种主要的弄虚作假的认定行为，并用第七条其他条款做兜底。其中条款一、三、四、五都是偏技术层面，按部就班地执行就可使现场扬尘管理合法合规，并无太大争议，但是条款二和六在实际情况判断层面有较大难度。

其中第二款“对采样口周围采取人工遮挡、堵塞和喷淋等方式，干扰正常监测的”，条款本身其实并无任何问题，但是施工现场各种材料、设施、工具品通常是品种多、体量巨大且堆放相对随意。尤其是遇到设备进场或者某大量原材料进场当日，现场堆放可能更加杂乱无章，光靠施工工人的自觉性或者参建各方管理人员的日常巡视，难免会有疏忽的时候。遮挡住监测口甚至无心的碰撞导致损坏也是完全有可能发生的，而这种人为的疏忽一旦被认定为故意弄虚作假，那基本也没有任何抗辩的理由。

其中第六款“在线监测数据不直接传输至管理平台的”也是和第二款差不多会发生类似情况。通信模块的故障有可能因为振动导致损坏或者连接松动，而数据传输由于通常采用无线方式，各种故障的干扰因素又是不胜枚举。

2. 行政处罚责任的转移分析

监管部门工作人员到现场检查，发现了扬尘超标后，通常会搜集取证、约谈总包了解相关情况。而总包被行政处罚时总觉得自己无责，因为他们理所当然地认为这块工作已经分包给了专业的维保单位了，既然支付了相应的费用，当然不该再由自己担责。此外，还有一种重要原因则是在不少工程项目的招标文件中，会“要求总承包单位在若干时间内或者项目所在地的市县级地域范围内不得受到行政处罚”，因此，施工总承包单位会想尽一切办法来规避受到行

政处罚。但是从法理上来说，其中存在很大的问题。

商业合同的签订和条款的约定，主要取决于当事人双方的意思自治。但是，民事主体的意思自治必须以公法提供的公共秩序为基础，必须在不损害国家利益、社会公共利益的前提下。民事法律行为一旦超越法律和道德所容许的限度，构成对国家利益、社会公共利益的侵害，其效力就必须被法律所否定。且《合同法》第五十二条也规定了损害社会公共利益的合同无效。因此，行政处罚的对象依然是施工总承包单位，其环境治理的责任并不随着商业合同的签署而转移，自然也不能让扬尘监测或者相关负责的维保单位去顶包接受处罚，从而规避自身的行政责任。但是施工总包单位可以在收到行政处罚的罚款后，根据内部的委托合同来追究相关分包的责任，向分包进行索赔。当然，前提是总分包合同中有关于行政处罚的责任划分与索赔事宜的相关约定条款。

Q 结束语

工地扬尘管理是当前环境监督背景下重要的环节之一，其主要的的作用不仅关乎员工健康和环境保护，也是企业社会责任的体现。而当前存在的不足主要体现在管理意识、管理规范、设备支持、监督力度和培训等方面，根本原因还是人的问题。作者认为需要参建各方的管理人员学习相关法律法规、落实相应的责任、加强管理措施、提高管理水平，从而方可做到多方面、多维度、无死角地使工地扬尘管理工作实现全面的合法合规。

参考文献

- [1]李千里.环境管理体系合规性评价的理解与实施[J].中国石油和化工标准与质量,2009,29(07):34-35.
- [2]蔡祥龙,何允玉.谈环境管理体系中的合规性评价[J].北方环境,2011,23(11):240.
- [3]路志鹏.浅谈有关施工工地扬尘治理的管理措施[J].居舍,2019(31):127.
- [4]赵春霞,李瑞祎.浅谈有关施工工地扬尘治理的管理措施[J].科技视界,2019(11):236-237.

作者简介：

周轶峰(1984—),男,汉族,上海人,硕士,工程师,上海诚杰华建设工程咨询有限公司,研究方向:工程管理、工程咨询。