

关于环境监测社会化的调查与思考

陈 斌, 陈传忠, 赵 岑, 高锋亮, 刘 丽, 白 煜

中国环境监测总站, 国家环境保护环境监测质量控制重点实验室, 北京 100012

摘 要:环境监测社会化在我国还处于探索阶段, 社会化的根本目的是有序引入社会力量共同参与, 提供更多、更好的监测服务。为此, 环境监测社会化应坚持政府主导、社会参与的总体格局, 引导环保监测机构重点强化环境监测网络运行管理、技术标准研发制定、监督性或执法性监测、环境质量预报预警及污染事故应急监测、监测数据质量控制及汇总分析等职能, 同时因地制宜地确定环境监测社会化区域策略, 严格规范社会检测的行为, 确保监测市场有序开放、公平竞争、风险可控。

关键词:环境监测; 社会化; 政府主导; 社会参与

中图分类号: X830

文献标志码: A

文章编号: 1002-6002(2015)01-0001-05

Investigation and Thinking on Socialization of Environmental Monitoring

CHEN Bin, CHEN Chuan-zhong, ZHAO Cen, GAO Feng-liang, LIU Li, BAI Yu

State Environmental Protection Key Laboratory of Quality Control in Environmental Monitoring, China National Environmental Monitoring Centre, Beijing 100012, China

Abstract: Socialization of environmental monitoring still in the primary phase at present, the essential purpose of the socialization is provide further and better services. So the government have to play a dominated role as well as orderly gather the social public to participation on the socialization process, guiding the environment monitoring stations improving the functions that network operating, technical standards formulating, supervision monitoring, environment quality forecasting, emergency monitoring, quality control and data analysis. At the same time, determine the socialization region strategy according to local conditions, strictly regulate the opening market.

Key words: environmental monitoring; socialization; government dominated; social participation

为深入贯彻十八届三中全会精神, 2014 年全国环保工作会议明确要求要积极推进生态环境保护领域改革, 要研究推进环境污染第三方治理, 向社会购买服务, 特别是环境监测社会化^[1]。环境监测社会化是指打破政府机构的大包大揽, 引入环境保护行政主管部门直属环境监测机构以外的从事环境检测业务的机构(以下统称为“社会检测机构”)提供环境监测服务的过程。推进环境监测社会化是环境监测预警体制改革的重要内容, 其根本目的是有序引入社会力量共同参与, 提供更多、更好的监测服务。本文在充分调查的基础上, 系统分析了当前环境监测社会化发展状况和面临的问题, 并提出了促进环境监测社会化健康有序发展的对策与建议。

1 当前环境监测社会化基本情况

当前不论是政府环境管理还是排污者履行环

保责任义务, 对环境监测的需求都呈倍增之势, 许多地方都开展了环境监测的社会化探索, 社会检测机构已经受托承担了自动监测设施运行维护、样品分析测试、科研调查等方面的监测服务。

1.1 社会检测机构发展呈现区域性差异

社会检测机构发展情况存在区域性差异, 东部地区由于起步早、市场需求大且成熟度较高, 社会检测机构已经初具规模。以浙江省为例, 截至 2013 年底, 浙江省共有 103 家社会检测机构, 从业人员 2 000 多人, 年产值约 12 亿元, 其中年产值在 200 万元以下的占 51%, 3 000 万元以上的占 7%。上海市和广东省的社会检测机构也分别达到 40 余家 and 90 余家。相比之下, 中西部地区的社会化进程较慢, 山西、陕西、内蒙古、四川、新疆等地具有一定规模的社会检测机构都不足 10 家。

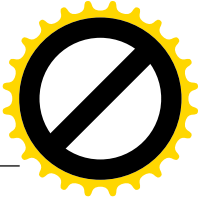
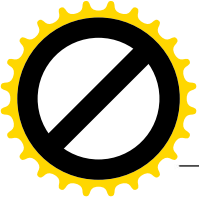
1.2 社会检测机构的监测能力与业务领域

目前, 社会检测机构的发展水平良莠不齐, 根

收稿日期: 2014-10-28; 修订日期: 2014-10-29

作者简介: 陈 斌(1963-), 男, 湖北荆州人, 硕士, 高级工程师。

通讯作者: 陈传忠



据监测能力、装备条件等不同,大体可分为综合检测机构和专项检测机构2类。综合检测机构一般具备较强的监测能力,能够承担水、气、噪声、固体废物等领域的监测任务,业务范围涵盖各类样品委托测试分析、环评现状监测、排污单位自测自报、水、气等自动监测站运行维护、上市公司核查、咨询调查监测、室内空气质量检测等地方环保部门、社会主体和个人的委托监测业务,其中包括一部分水利、钢铁、石油、纺织、交通等行业监测站或大型国有企业监测站。

相比之下,大部分民营检测机构还属于专项检测机构,综合能力较弱,一般具备水、气等某种环境要素的专项监测能力,仪器设备较为单一,能够承担某一个或几个领域的监测服务。

1.3 环保部门应对监测社会化的主要举措

当前,各地环保部门都高度关注环境监测社会化事宜,一些省、市纷纷出台了关于政府购买监测服务和社会检测机构管理的指导意见或地方性法规,对面向社会购买监测服务的购买方式、领域范围、资格资质管理、质量控制、过程监管等方面进行了有益探索^[2-5]。例如,2009年广东省东莞市启动社会化试点,每年通过公开招标的方式,依据综合评分排名确定一定数量社会检测机构进入政府采购服务库;2010年,北京市环境保护局对申请单位进行了环境检测机构能力审查,认定了首批3家环境检测企业;2011年,山东省探索实施城市环境空气质量自动监测站的“转让经营”模式(TO模式)运营等。

环保部监测司已在组织研究制订《关于推进环境监测服务社会化的指导意见》,监测总站在水、气自动监测站委托运营的基础上,已着手引入第三方进行国家空气质量检测直管站运行维护,同时立项开展了环境检测社会化系列研究,主动从确立委托关系、运行机制,强化技术监督等各方面做好推进社会化的准备,促进监测市场有序健康发展。

2 环境监测社会化发展面临的主要问题

国外环境监测社会化已开展多年,积累了很多成功的经验,但我国还处在探索阶段,还有一些问题亟待解决。

2.1 环境监测系统和有关方面对监测社会化的认识与诉求不尽一致

当前,各级环境保护行政主管部门所属环境

监测机构(以下简称“环保监测机构”)承担的任务越来越繁重,面临压力越来越大,但人员编制和经费保障并没有同步提升,长此以往,势必影响监测事业健康发展。这种情况下,通过引入市场机制,将部分监测任务分流给社会检测机构承担,可以有效化解环保监测机构的任务压力,已在全国监测系统形成共识。但在具体操作层面,有关方面对监测社会化的认识与诉求还不尽一致。

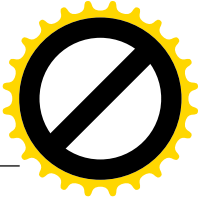
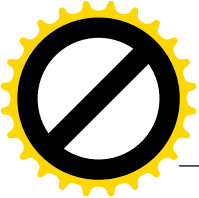
1) 对监测市场开放的范围和程度诉求不同。由于地区经济发展水平和环保监测机构经费保障状况存在差异,各地对监测市场的开放范围有不同看法。经济发达地区的环保监测机构工作经费相对充足,希望监测市场开放的范围越大越好。经济欠发达地区的环保监测机构,由于工作经费得不到充分保障,存在“以副养主”的创收压力,因此想要保留住环评现状、验收监测等,以弥补财政经费的不足。

2) 对监测市场开放的具体运作方式看法不一致。各地环保监测机构在开放监测市场的运作方式上主张不同,特别是在自动监测系统的运行上,大多数认为只能把运行维护环节的工作委托出去,质量控制、装备能力还要掌握在自己手里,不能将自动监测系统全盘推向市场。但也有个别地方采取转让经营的模式,将自动监测站点的仪器装备等资产也转让给社会检测机构运营,政府直接向社会监测机构购买数据。后者的隐患在于政府没有自己的监测设备后将会丧失监测数据获取的主动权。

3) 对社会化背景下监测站的定位认识不一致。环境监测业务向社会检测机构开放后,环保监测机构今后如何发展定位,大家思想认识还不统一。环保监测机构是只承担公共服务不参与市场竞争,还是可以作为平等的市场主体参与市场竞争,是否要承担对社会检测机构的监督管理责任,目前尚未形成定论。同时,环保监测机构是否具有对社会检测机构的监管责任尚缺乏明确的法律依据。这些问题已经引起了监测内部一些同志的担忧与疑惑。

2.2 环保部门对监测社会化的应对准备还不充分

对环保部门来讲,监测社会化还是一个新课题。在现有的法律、法规、政策和制度中,《中华人民共和国计量法》、《工商行政管理条例》、《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》、《关于促进市场公平竞争维护市场秩序的



若干意见》等都从某一方面对监测社会化、社会检测机构做了宏观上制度规范和指导,但在操作层面上却还缺少具体可行的规章制度。此前,环保部门相关政策研究和准备工作做得不多,准备得不充分。

1) 监测社会化的法规制度存在缺失。当前,环保部门缺少对社会检测机构进行依法管理的法规制度。特别是在社会检测机构的市场准入、社会检测服务收费标准及管理、环保监测机构对社会检测机构的质量控制办法和措施等方面的法规制度急需建立完善。

2) 对监测社会化的一些重大问题缺乏必要的研究论证。对同样的任务由环保监测机构自行承担与委托社会检测机构承担成本效率孰高孰低、社会影响如何、质量能否得到保证等问题还没有进行深入的研究论证。同时,由于各地经济水平、社会检测市场成熟度等的不同,监测市场开放肯定不能全国“一刀切”,而针对不同区域的具体情况,在监测市场开放的领域、范围和优先次序方面也没有研究提出切实可行的方案。

3) 在政府职能转变、减少行政审批的大背景下,对社会检测机构的监管遇到了政策窘境。严格控制新设行政审批事项是简政放权的必然要求。但是,要实行监测社会化,保证参与其中的社会检测机构能够出真数、准数,又必须出台一些监管政策和措施办法,涉及审批、许可、收费事项又与当前大形势相矛盾。

2.3 对社会检测机构缺乏有效监督的不利影响已经显现

1) 社会检测机构数据质量堪忧,影响政府公信力。当前由于对社会环境检测机构的人员资质、监测指标范围等缺乏明确的考量标准,检测机构存在超出能力范围承揽项目、人员无证上岗、现场检测和实验室分析等检测活动不规范、质量管理流于形式等现象,有的甚至按照客户的需求出具监测数据,导致目前社会检测机构出具的数据、报告质量存在很大隐患。更为严重的是,社会检测机构提供的这些数据、报告,有的是用于政府环境管理和监督执法的,如若不准,直接影响政府和环保部门的公信力。

2) 社会检测机构之间的恶性竞争,严重扰乱了市场秩序。当前,社会检测机构数量众多、良莠不齐,为了在市场竞争中取得优势,一些检测机构无视市场规则,采取超低价竞标、与客户串通一

气、单纯追求业务量而忽视质量等方式抢占市场份额,长此以往,监测市场会形成恶性竞争,势必影响监测社会化的有序推进。

3) 开放监测市场对环保监测机构造成冲击。从一些社会化发展较快地区的实践来看,社会检测机构已经对环保监测机构形成冲击。有的社会检测机构资金实力雄厚,仪器设备先进,体制机制和运行方式灵活高效,发展势头非常迅猛。同环保监测机构相比,他们在价格、服务效率方面占有相当的优势,抢占了大量的市场份额。同时,还以优越的物质待遇吸引环保监测机构的人员加盟,造成其优秀人才的流失,给环保监测机构带来了强大的竞争压力。

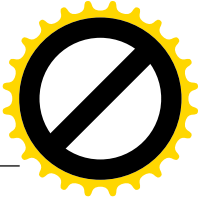
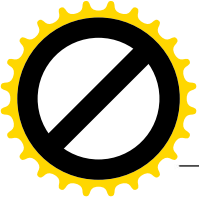
3 推进环境监测社会化的对策建议

环境监测社会化的根本目的不是对环保监测机构职能的削弱,而是通过引入社会力量共同参与,提供更多、更好的监测服务,以满足政府环境管理和排污单位的自测需求。

3.1 明确环保监测机构的职能定位,坚持政府主导、社会参与

无论从欧美等发达国家的通行做法看,还是从我国实际情况出发,环境监测作为一项政府基本公共服务,必须坚持政府主导。要在厘清环境监测领域政府与市场关系的基础上,把应由政府承担的职能或提供的服务明确为环保监测机构的职能,可向社会购买或可由市场提供的监测服务,引导社会检测机构有序参与,提供服务^[6-8]。十八届四中全会提出了全面推进依法治国的重要决定,加强环境监测工作必须紧紧围绕新《环保法》对环境监测的要求,坚持“三个一”的方针,在强化各级环保行政主管部门对环境监测的行政管理和综合统筹协调的基础上,引导各级环保监测机构重点强化以下职能。

1) 管理并运行好环境监测网络。新《环保法》规定,“国务院环境保护主管部门制定监测规范,会同有关部门组织监测网络,统一规划国家环境质量监测站(点)的设置,建立监测数据共享机制,加强对环境监测管理”。监测网络是监测体系的根基,监测网络的组织、监测数据的共享以及信息的统一发布等,从国际通行做法看都是由政府相关部门和机构承担的,不宜社会化。因此,应该把管理并运行好监测网络,包括点位规划及布



设调整、仪器设备的配置、网络日常管理等,明确为各级环保监测机构的重要职能。

2) 做好环境质量监测预警及污染事故应急监测。基本的环境质量是一种公共产品,环境质量监测预警、重大自然灾害和环境污染事故应急监测、重大活动环境质量保障等环境监测活动作为环境质量这一公共产品的延伸,以反映和改善环境质量、保障人民健康为目的,关系到国家安全和群众利益,应该由环保监测机构承担。其中适合采取社会化方式提供社会力量能够承担的环境监测任务,也可以根据地方实际以政府购买服务的方式交由具备条件的社会力量承担。

3) 开展监督性监测和执法监测。随着生态环保体制改革和环境管理战略转型的深入推进,环境监测在环境质量目标考核、生态补偿、环境执法、环境损害鉴定评估等领域发挥着越来越重要的作用,这类带有监督执法属性的监测活动,从现阶段看,只能由环保监测机构承担。

4) 强化环境监测数据汇总分析。新《环保法》中规定,国务院环境保护主管部门统一发布国家环境质量、重点污染源监测信息及其他重大环境信息。省级以上人民政府环境保护主管部门定期发布环境状况公报。由此可见,不论怎样改革,环境监测数据最终的收集、汇总、分析发布都是各级环保监测机构的重要职能。各级环保监测机构必须坚持“三个说清”的主要任务,持续做好环境数据的收集汇总和信息生产,编制好各类环境质量报告和环境统计报告,同时加强监测数据的深度分析和综合应用,不断提升监测信息服务价值。

5) 承担好技术标准的研发与制修订工作。引入社会检测机构提供监测服务应当是有序的、可控的,要执行统一的监测技术标准与规范,保证监测工作的规范性和监测数据的可比性。新《环保法》中也明确规定了“国务院环境保护主管部门制定监测规范”。因此,环保部门各级监测机构要做好监测技术标准规范和标准分析方法的制(修)订与研发,促进监测技术水平与质量水平的提升。

6) 强化环境监测质量管理。新《环保法》中规定,监测机构及其负责人对监测数据的真实性和准确性负责。监测站只要具体从事监测业务工作,就要做好各领域、各环节的质量管理工作。经过30多年的实践,环保监测机构内部建立了一整套较为完善的质量保证与质量控制体系,环保监

测机构测出来的数据,我们应该也可以对其质量负责,这也是今后监测站发展建设的重要职责所在,下一个5年,环保监测机构将着力建立起全覆盖质量控制体系,使国家环境监测网中任何数据的节点都执行统一的质量控制体系要求,形成国家、省、市分级负责的质量控制体系管理模式,努力使监测数据的可信度逐步得到社会公众的认可^[9]。

3.2 因地制宜确定环境监测社会化区域策略,做到内容可行、风险可控

当前,环境监测社会化仍处在初期阶段,政府部门必须积极做好市场的培育和引导工作,统筹兼顾、有序开放,促进监测市场良性发展。

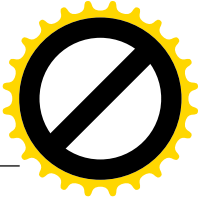
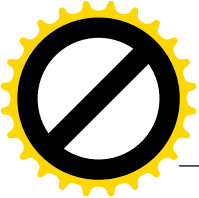
1) 尽快研究论证监测社会化的总体原则。环境监测社会化并不是环保监测机构“甩包袱”,将所有监测业务都交由市场完成,而是要逐步建立政府为主、市场辅助、有序开放的监测格局,提高监测服务效能。据此,我们建议,结合《环境监测条例》或相关文件的出台,明确环保监测机构以承担属于政府公共服务和监督执法技术支持范畴的监测任务为主,而对于公民个人和排污单位等产生的监测需求,可由社会机构提供监测服务。对于环评现状监测、建设项目验收监测等存在争议的业务领域,要进一步研究论证,确定开放原则与条件。

2) 科学把握监测社会化的推进节奏。环境监测社会化是一个长期的、渐进式的改革过程,在实践中要注意把握好时机、节奏和力度,坚持试点先行、分批开放、平稳过渡,在经济发达、条件成熟的地区开展先行先试,将技术要求低、监督难度小或利益关联弱的服务项目优先开放,市场机制健全后再逐步扩大,尽量减小社会化可能造成的震荡与混乱。

3) 不断摸索总结监测社会化的实践经验。当前,关于环境监测社会化的理论与实践都在不断的探索之中,涉及环境管理体制机制、制度政策、技术方法等诸多方面的创新与准备。在探索中既会有成功的经验,也会有失败的教训。对此要科学、客观地总结分析和跟踪评估,有益经验大力推广,发现问题及时调整,确保监测社会化进程始终沿着正确的方向和路径前进。

3.3 严格规范社会检测机构的行为,确保有序参与、公平竞争、诚信服务

1) 确立监测市场准入制度。设定必要的门



槛是确保社会检测机构服务质量的重要前提。目前监测服务市场主要由政府购买服务和排污企业自测两部分组成。其中政府购买服务方面,可以通过在委托合同中设立约束性条款对检测机构的资格资质、仪器装备、监测方案、质控手段等提出要求。排污企业自测方面,凡是用于信息公开、排污交易、环评验收等具备监督执法属性的监测数据,在数据认定时也可以将对社会检测机构的基本要求作为前置条件。

2) 建立检测服务质量监管与评价机制。构建长效化、常态化的监督管理机制和法制化的市场环境是形成良好的市场秩序的必要条件。政府部门应逐步建立完善检测机构的绩效考评制度、信用评价制度、信息披露制度、行政问责制度、预警与退出机制、黑名单制度等,对社会检测机构进行动态监管,对于超范围开展检测业务并提供监测数据,以及监测报告、监测过程中编造数据、弄虚作假等违法违规行为严惩不贷。

3) 建立监测行业自律机制。除加强政府监管外,还要引导社会检测机构自觉做到诚信服务,通过制定行业自律公约、推行检测服务委托指导价、行业内等级评价、行业监理、投诉核查、监督维权等机制,在社会检测机构间形成相互约束、相互促进的良好局面,推动社会检测机构

的健康发展。

参考文献:

- [1] 深入贯彻党的十八届三中全会精神以改革创新为动力推进美丽中国建设——周生贤在 2014 年全国环境保护工作会议上的讲话 [J]. 环境保护, 2014 (4): 14-24.
- [2] 周雁凌, 季英德, 董若义. 新模式带来哪些新变化——“一上一下”推动山东环境监测质变飞跃 TO 模式让空气站运营“破茧成蝶” [N]. 中国环境报, 2013-03-01 (8).
- [3] 付保荣. 从雾霾天气谈我国环境监测社会化与能力建设 [J]. 环境保护与循环经济, 2013 (4): 62-66.
- [4] 乐涛, 郁松. 谈环境监测机构的企业化及市场化运作 [J]. 无锡轻工大学学报: 社会科学版, 2001 (12): 376-400.
- [5] 韦利杭. 社会化环境监测机构的能力认定与质量管理 [C]. 2013 中国环境科学学会学术年会论文集 (第三卷). 北京: 中国环境出版社, 2013.
- [6] 李国刚, 赵岑, 陈传忠. 环境监测市场化若干问题的思考 [J]. 中国环境监测, 2014, 30 (3): 4-8.
- [7] 李维. 日本城市环境监测技术系统运营管理研究与借鉴 [J]. 中国环境监测, 2008, 24 (3): 46-49.
- [8] 王秀琴, 陈传忠, 赵岑. 关于加强环境监测顶层设计的思考 [J]. 中国环境监测, 2014, 30 (1): 192-195.
- [9] 陈斌, 傅德黔. 构建覆盖国家环境监测网的质量控制体系 [J]. 中国环境监测, 2014, 30 (2): 1-6.