

环境监测市场化若干问题的思考

李国刚,赵 岑,陈传忠

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:在环境监测市场化内涵辨析的基础上,界定了环境监测市场化包括非公共服务属性的环境监测使市场起决定性作用和公共服务属性的环境监测引入市场机制两层涵义,分析了环境监测市场化中政府与市场的职责和定位,提出了建立健全环境监测市场机制需要重点研究的若干问题。

关键词:环境监测; 市场机制; 政府购买服务; 优先领域

中图分类号: X830 文献标志码: A 文章编号: 1002-6002 (2014) 03-0004-05

Considerations on Problems about the Marketization of Environmental Monitoring

LI Guo-gang, ZHAO Cen, CHEN Chuan-zhong

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

Abstract: On the basis of discriminating connotation and characteristics, the paper defined the marketization of environmental monitoring from two aspects that letting market play decisive role in the allocation of Non public resources, and introducing market mechanism in the allocation of public resources. The paper also analyzed the responsibilities and functions between government and market in the marketing process, then put forward some key problems concerned with establishing the market mechanism.

Key words: environmental monitoring; market mechanism; government purchase service; priority area

近一段时间,环境监测市场化作为生态环境保护制度改革的重要内容,受到了广泛关注。在环境监测工作中引入市场机制,通过激发市场潜能,弥补政府监测力量不足,既是适应以环境质量为核心的环境管理体系建设需求,缓解当前环境监测供需矛盾的有效手段,也是积极探索中国环保新路,建设先进的环境监测预警体系的必然要求,积极稳妥地推进环境监测市场有序开放是大势所趋。事实上,伴随着环境监测转型的深入推进,在环境监测的市场化方面已经有了一些有益探索^[1-3],部分地区在委托检测、自动站运维等方面开展了市场化的先行先试^[4-6],初步积累了一些经验,但仍需进一步制度化、规范化、规模化,重点解决好定性、定位、定向的问题,处理好政府与市场的关系,在政府主导下,培育监测市场,完善市场制度。

1 环境监测市场化的内涵

党的十八届三中全会明确将市场对资源配置

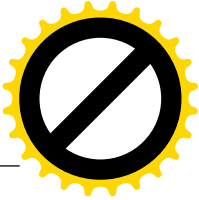
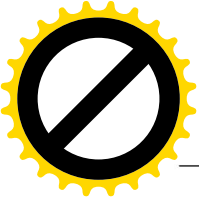
的基础性调节作用转变为决定性作用,这是中国特色社会主义市场经济理论的重大突破。然而在中国特色社会主义市场经济中,明确市场对资源配置的决定性作用并不意味着政府在资源配置中不再发挥作用,也不能把市场决定资源配置放大到决定全部公共资源的配置^[7]。这是把握环境监测市场化的基本前提。目前,业内外关于环境监测市场化的观点莫衷一是,包括市场化、社会化、第三方机制等等,这些提法和概念都有在环境监测领域引入市场机制的共同主张,但在具体内涵上有所差异。

1.1 市场化不等于社会化

从基本概念上看,市场化是指以市场为基础手段解决社会、政治和经济问题的一种状态,在市场机制的驱动下,实现市场资源充分合理配置和效率最大化的目标^[8]。社会化是一个更加广泛的概念,广义上的社会化包括各种运用社会力量提供公共服务的方式、方法和机制,市场化也涵盖在内;在此采用狭义上的概念,主要是指利用社会

收稿日期:2014-05-04

作者简介:李国刚(1962-),男,安徽明光人,博士,研究员。



志愿机制,引导和调动社区、第三部门、自治组织等社会力量参与公共服务的供给,在政府的主导下实现自我服务和自我管理^[9]。

市场化和社会化都是更多依靠社会力量更少依靠政府,通过打破传统体制下政府的垄断地位、引入多元化供给主体来提高资源配置效率,并逐渐扩大领域、开放内容。但需要强调的是,无论哪种认识,都绝不是政府职能作用的完全退出。

同时,两者间也存在区别。具体到监测领域,环境监测市场化以商品交换为前提,监测产品既包括有形的监测数据、报告、样品等监测产品,也包括无形的运行维护、技术咨询、检测检验等监测服务——进入交换领域后形成监测商品,遵循市场中价格杠杆、供需关系、竞争机制和风险机制的调节作用,以市场标准配置监测资源,在监测商品的生产与流通过程中也需要缴纳相应的流转税。而环境监测社会化更强调非营利性和志愿性,全体公民以及家庭、社区、行业协会、非政府组织等各类社会主体都可以参加环境监测活动,监测产品不具备商品属性。

1.2 市场化不等于政府责任市场化

要区分市场化与政府责任市场化的区别与联系,必须先认清环境监测具有公共服务和非公共服务双重属性:一方面,第七次环保大会提出,基本的环境质量是一种公共产品,是政府必须确保的公共服务。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的必然属于公共产品和公共服务范畴。公共服务的目的是满足公共需求,必须遵循公平原则,应由政府提供。另一方面,随着环境管理的深化和公众环境意识的提高,逐渐出现一部分个人或企业的环境监测需求,例如室内空气质量检测、企业污染源自动在线监测等,这类活动由于不具有公益性而不属于公共服务范畴。这部分服务性监测业务应顺应全面深化改革的要求,打破政府技术机构对服务性监测的垄断,允许市场主体进入,发挥市场的决定性作用,减少政府干预。

据此,环境监测市场化并非现行所有环境监测政府职能全部市场化。市场决定资源配置,但是在市场机制尚未健全的情况下,政府职责还不具备完全交由市场主体实施的条件。非公共服务属性的监测业务可优先开放市场,逐步从政府责任中剥离。公共服务属性监测业务的责任主体仍

然是政府,政府可以直接提供公共服务,也可以通过政府购买服务、合同承包、特许经营、用者付费、凭单制度、自由市场、内部市场等方式^[10-12]引入市场机制,把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项,按照一定的方式和程序,交由具备条件的市场主体实施,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用^[13],以此来提高政府服务能力和服务水平。

1.3 市场机制不等于第三方机制

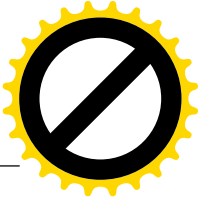
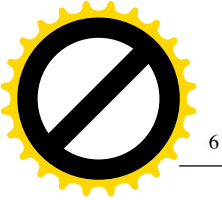
第三方是指两个相互联系的主体之外的某个客体,第三方可以和两个主体有联系,也可以是独立于两个主体之外。通常情况下,第三方的引入是为了防止因利益关系带来的对关联主体的不公正现象^[14]。相比于市场化中提高效率、改进服务水平的目标机制,第三方机制的核心是体现市场经济的公平、公正原则和专业化分工,包括第三方认证、第三方测评、第三方支付等。

具体到环境监测领域,第三方的概念主要包括两个方面内容:其一,是特指在独立于环境监测行政主管部门和其直属环境监测机构的、从事环境监测相关事务的第三方机构、公司或组织,即从事环境监测的市场力量。主体与第三方之间以委托、外包等形式实现职能转移,也是市场化的一部分,有利于发挥比较优势,提高综合效益。其二,是指在生态补偿、损害赔偿、纠纷仲裁、司法鉴定等行为发生时,以公正、权威的非当事人身份从事相关监测、鉴定工作的第三方机构,既可以是行政主管部门直属的环境监测技术机构,也可以是市场监测力量。

基于对以上3个问题的辨析,尝试从两个层面理解“环境监测市场化”的涵义:其一,开放非公共服务属性环境监测市场,由企业、市场监测技术机构等市场主体担当责任主体和实施主体,发挥市场的决定性作用。其二,政府承担公共服务属性的环境监测职责,公共服务可以由政府直接提供,也可以引入市场机制,由市场主体作为实施主体提供监测产品和服务,弥补政府能力不足。

2 环境监测政府职能与市场潜能的初步分析

推进环境监测市场化进程,必然涉及到环境监测领域政府和市场关系的调整,不仅需要政府通过自身改革使市场能够对资源配置发挥作用,



也要求政府在新的资源配置格局中更好的发挥作用,实现政府与市场的职责界定清晰,确属公共服务领域的监测工作由政府担当,而非公共服务范畴的检测需求,充分发挥市场作用。

2.1 政府职能

政府职责的核心是环境外部不经济性的公共治理。在市场失灵领域,政府要在尊重市场规律、依法执法的前提下,科学配置公共资源,提供公共服务。政府职责范围内的公共服务具有显著特征:首先服务对象必须是社会公众,能够产生直接生态和社会效益,还产生间接经济效益,具有公益性;其次公共服务的资金来源主要依靠公共财政,能够提供产品服务,但是产品不进入市场,不形成商品交易,不需要缴纳流转税。在环境监测领域,需要重点把握以下3个方面:

一是政府应承担的环境监测公共服务职能。包括涉及生态保障、环境安全和影响公众利益的重大公共性、公益性事项等。例如对环境质量、生态系统的监测与评价,污染源监督性监测,重大自然灾害和环境污染事故应急监测,环境风险预警,环境质量目标考核,生态补偿,环境执法,环境统计,环境背景调查,国家公害赔偿,环保公益诉讼和公益维权的鉴定评估,重大活动环境质量保障,国家层面的国际合作与履约,以及国家重点项目的验收环评、国有监测资产的运行维护等。政府职能内的公共服务事项并非都要由政府部门生产和运作,某些方面由市场生产运营更有效率。政府可通过向市场主体购买监测服务的方式,将实施责任转移给市场主体,形成对政府公共服务能力的补充。

二是政府购买环境监测公共服务的实践途径。新颁布的《环境保护法》也对政府购买监测服务有所阐述,第十八条中提到“省级以上人民政府应当组织有关部门或者委托专业机构,对环境状况进行调查、评价,建立环境资源承载力监测预警机制”,其中的“委托专业机构”就是指委托市场技术机构,向市场主体购买公共服务,并且表明“环境状况调查和评价”等政府公共服务职能均可通过购买服务实现。但是,在目前环境监测市场建立和开放的初期阶段,政府购买监测服务应优先对自动监测站运行维护、委托测试及环境监测相关技术咨询等已有先行先试案例、市场规则相对成熟的领域开放,对于环境质量监测、污染源监督性监测、环境服务绩效考核监测、环境污

染损害及生态损失监测及评估、环境健康风险监测及评估等方面还需要结合环境监测市场发育程度进一步探索其可能性及实施方式。

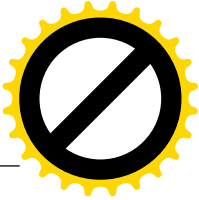
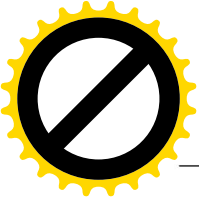
根据《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》的规定,购买服务的主体可以是各级行政机关和纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织,承接主体包括依法成立的企业、机构、社会组织等社会力量。就环境监测而言,各级环保行政主管部门是公共服务的购买主体,各级环保行政主管部门直属的环境监测机构既可以是受托购买主体,向市场监测机构购买服务再加工,也可以是承接主体,参与市场竞争。

三是政府对环境监测市场的培育与监管职能。建立完善的市场秩序和市场机制是市场能够有效发挥作用的基础,政府应通过职能转变,明晰事权,建立公平、开放、透明的市场规则,以及完善市场标准等手段,维护市场参与者的合法权益和公平竞争原则。在环境监测市场化的初级阶段,政府机构必须要在市场监测机构资质认定、从业人员资格审核、技术监督、质量控制、考核评估等方面充分发挥主导作用,科学设置准入门槛,研究制定市场化进程中的经济政策、技术政策和管理政策,促进环境监测市场良性有序发展。

2.2 市场潜能及优先领域

市场潜能的核心是环境外部不经济性的自我管理,进而衍生出对环境监测的市场需求与市场供给。这部分环境监测不属于公共服务,其服务对象是个体。市场主体遵循市场规律和相关法律法规,以盈利为目的进行商品交易,能够产生直接经济效益,还产生间接生态和社会效益,需要缴纳流转税。

在环境监测领域,市场潜能主要包括企业污染源自动在线监测及信息公开,排污权交易、排污许可、排污收费等监测及评估,环评、验收等行政审批事项的备案证据,个体维权事项的纠纷仲裁、司法鉴定,以及室内空气、噪声、饮用水等各项基于个体需求的委托性检测工作等。以污染源自动在线监测为例“两高”司法解释和污染源信息公开“两个办法”颁布出台后,企业排污自测的强制性和规范性进一步提升,企业自行开展监测、运维的成本高、专业化低,自然会寻求专业力量的帮助。在监测市场封闭或还不成熟的阶段,有需求的企业首先会考虑与政府监测机构建立合作关系,但受人力资源等的制约,监测站无法满足所有需求,供需关系的缺



口必然会导致市场力量的进入,直至在价格机制的调节下达到市场均衡。这方面,政府应顺势而为,积极培育市场,完善市场机制,规范市场秩序,降低交易成本,保障各方权益。

凡基于个人、家庭、企业、群团组织等非公共需求的监测服务事项都应逐渐从政府管理部门和技术机构的法定职责中剥离,依靠市场机制由企业或社会力量提供,充分发挥市场的自主性,实现资源配置的效益最大化和效率最优化。政府在遵守市场秩序的前提下,依法执行监督管理职责。另一方面,在市场孕育过渡期,政府监测机构在完成好本职工作的基础上,有条件的也可以参与市场竞争,为个体需求提供监测产品与服务,优胜劣汰的市场机制能够有效促进政府监测机构提高核心竞争力。

3 引入市场机制与培育监测市场方面需要研究的若干问题

环境监测市场化涉及环境管理体制机制、制度政策等诸多方面的创新与准备。明确市场化的基本概念、界定政府与市场的职责边界并形成共识,只是推进环境监测市场化的第一步,还有许多问题需要结合全面深化生态文明体制机制改革的总要求和环境管理战略转型来总体把握,做好顶层设计,进行科学、系统的研究。

3.1 培育并逐步开放监测市场

明确市场机制的实现途径与法律责任,以各方事权与法律责任对等为重点,研究环境监测市场化的基本原则和目标任务,规范商品交易、服务购买等市场行为的责任主体、服务内容、实施程序、交易机制及资金保障、绩效管理等,努力做到公平与效率的统一。坚持统筹兼顾、分类指导的原则,将事业单位改革与环境监测市场化相结合,根据东、中、西部地区经济发展水平和监测市场潜力差异,因地制宜地确定发展路径,妥善处理分步放开与一次放开、全部放开与部分放开、国内市场与国际竞争间的关系,在经济发达、市场条件成熟的地区开展试点。以市场竞争传导创新压力,鼓励市场主体开展环境监测科技与管理创新,丰富监测市场层次和产品,带动环境监测市场又好又快的形成和整体效率的提升。

3.2 建立健全市场规则与政策

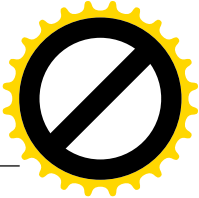
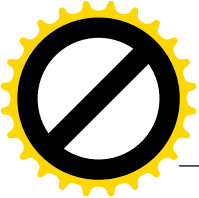
逐步建立环境监测市场规则,形成正常健康

的市场秩序。在管理政策方面,研究制定公平开放的市场规则和制度,构建法治化的市场环境,各类市场主体可以依法平等进入负面清单外的领域,通过建立完善市场服务合同规则、市场信息披露制度、行政审批许可和备案制度、评估考核制度、行政问责制度、预警与退出机制、黑名单制度等,实行统一的市场准入与退出管理。在经济政策方面,重点研究市场机制下环境监测项目的预算管理、环境监测产品与服务的价格机制、税费制度等,研究建立以政府为主导的规范透明的环境监测建设投融资机制,通过信贷、基金、债券等多种方式拓宽环境监测基础建设融资渠道,允许社会资本参与投资运营。技术政策方面,重点研究市场监测机构资质和从业人员资格的审查与动态认证制度、监测商品与服务的标准规范、市场化监测业务的技术标准、质量管理与控制体系、技术监督制度等,并逐步与国际标准规范接轨,为参与国际竞争打好基础。

3.3 促进政府机构角色转换

市场化进程必然伴随着政府机构职能调整和角色转换,全国近6万人的环境监测队伍在监测市场中如何定位、如何发展的问题必须充分研究、审慎对待。与日益增长的监测技术支撑与服务需求相比,当前的政府环境监测机构在许多方面存在规模不足和发展不平衡的问题,而在政府财政给养人员只减不增的大背景下,监测机构无法大规模的增加人力资源,这就使得引入市场机制增加监测服务供给能力成为必然选择。市场化意味着打破政府对环保监测领域的大包大揽,非公共服务领域、盈利性职能要逐步剥离,由此可能对政府监测机构产生和形成的一些影响和冲击应正确认识、理性对待。同时,政府监测机构要继续强化公益性职能和技术监督职能,也要在市场环境中重塑竞争意识与绩效意识,提高政府监测机构的核心竞争力,并以市场化为推手,研究解决制约环境监测科学发展和监测数据发挥效力的体制性积弊,创新环境监测体制机制,促进整个环境监测事业的科学发展。

综上,环境监测市场化的内涵应从公共服务和非公共服务两个方面来把握:非公共服务属性的监测工作,应充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,特别是对企业污染源自动在线监测、排污权交易监测、委托监测等市场需求强烈、供给能力也初步形成的领域,可优先开放;环境质量监



测、污染源监督性监测、应急预警监测等公共服务属性的监测工作,仍由政府监测技术机构提供产品和服务,其中自动监测设备运行维护等方面也可尝试以受托购买服务等形式引入市场机制,提高监测服务的整体效率。当务之急是要以环境监测市场培育、市场规制建设和政府监测机构职能转变为重点,尽快开展环境监测市场化系统研究,促进监测市场健康有序发展。

参考文献:

- [1] 俞梁敏. 环境监测业务服务外包可行性依据的探讨[J]. 环境科学与管理, 2013, 38(7): 7-9.
- [2] 左平凡. 论第三方环境监测的适用限制[J]. 沈阳工业大学学报: 社会科学版, 2012, 5(3): 258-263.
- [3] 边归国. 正确认识市场经济和“政府行为”的关系[J]. 中国环境监测, 1998, 14(2): 2-5.
- [4] 周雁凌, 季英德. 环保部门质控考核政府购买合格数据山东空气监测站探索社会化运营[N]. 中国环境报, 2011-10-14 [1].
- [5] 北京市环保局. 《北京市社会化环境监测机构能力认定管理办法(试行)》(京环发[2009]288号).
- [6] 陈建江. 污染源在线监测监控的出路在于第三方营

运管理[J]. 污染防治技术, 2003, 16(1): 48-50.

- [7] 洪银兴. 关键是厘清市场与政府作用的边界——市场对资源配置起决定性作用后政府作用的转型[J/OL]. (2014-02-11) [2014-03-31]. http://www.qstheory.cn/hqwg/2014/201403/201402/t20140211_319575.htm.
- [8] 柳建平. 市场化的内涵及其定量分析[J]. 甘肃省经济管理干部学院学报, 2004, 17(1): 25-27.
- [9] 刘晓. 论地方政府公共服务的市场化与社会化[J]. 福州党校学报, 2007(4): 47-51.
- [10] 张苑洛. 政府公共服务供给的责任边界与制度安排[J]. 学术研究, 2008(5): 50-54.
- [11] 《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发[2013]96号).
- [12] 句华. 公共服务市场化的内涵和动因[J]. 社会科学战线, 2003(3): 49-52.
- [13] 苏明, 贾西津, 孙洁, 等. 中国政府购买公共服务研究[J]. 财政研究, 2010(1): 9-17.
- [14] 中联城乡统筹发展研究中心四川研究所. 引入第三方机制的积极意义探讨[DB/OL]. (2011-03-21) [2013-04-01]. <http://wenku.baidu.com/view/ae91601fa76e58fafa0036f.html>.