

“新环保法”对环境监测职责定位的研究思考

李国刚,康晓风,王 光

中国环境监测总站 国家环境保护监测质量控制重点实验室,北京 100012

摘 要:研究了新修订的《中华人民共和国环境保护法》,深入思考了法定环境监测的定义范畴、属性定位、统一监督管理的新内涵和新要求,分析了监管主体职责、行为主体定位,梳理了环境监测的任务和面临的问题,提出了环境监测监督管理需要深入研究的重点领域和方向。

关键词:环保法;环境监测;监管主体;行为主体

中图分类号:X830;D922.68

文献标志码:A

文章编号:1002-6002(2014)03-0001-03

Study on the Responsibilities of Environmental Monitoring in the “New Environmental Protection Law”

LI Guo-gang, KANG Xiao-feng, WANG Guang

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

Abstract: Centering on the newly revised *Environmental Protection Law of the People's Republic of China*, the scopes and attributes of statutory environmental monitoring, as well as new connotations and requirements of unified supervision and management were analyzed in detail, the responsibilities of regulatory and action bodies were also identified. Finally, the relevant challenges, and some priority research topics were put forward.

Key words: Environmental Protection Law; environmental monitoring; regulatory bodies; actors

2014年4月24日,《中华人民共和国环境保护法》(以下简称“新环保法”)由第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订通过,将于2015年1月1日起施行。“新环保法”规定了环境监测统一监督管理和环境监测活动的范畴、职能和法律责任,为依法管理和依法监测指明了方向。

1 环境监测的定义范畴

“新环保法”第二条规定:“环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区和城市和乡村等。”广义上讲,上述环境要素(或资源对象)的监测均可称为“环境监测”。

2 环境监测的监管主体和职责

“新环保法”第十条规定:“国务院环境保护

主管部门,对全国环境保护工作实施统一监督管理;县级以上地方人民政府环境保护主管部门,对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。县级以上人民政府有关部门和军队环境保护部门,依照有关法律的规定对资源保护和污染防治等环境保护工作实施监督管理。”该条规定体现了既有统一监督管理、又有部门职责,既有国家监管、又有地方职责的具有中国特色的环境监测统一监督管理体制^[1-2]。

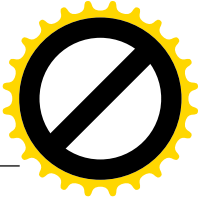
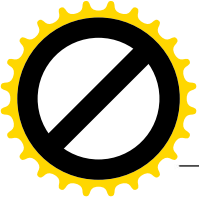
在此体制下,环境监测该如何实施统一监督管理呢?在“新环保法”第十七条、第十八条、第二十条、第三十二条、第三十三条、第三十九条、第四十二条和第四十七条中,分别从国家层次、国家和省级层次、各级人民政府层次以及企事业单位层次对其法定义务和职责进行了规定。

第十七条规定:“国家建立、健全环境监测制度。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,加强对环境监测的管理。”规定“有关行业、专业

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。

通讯作者:康晓风



等各类环境质量监测站(点)的设置应当符合法律法规规定和监测规范的要求”。而“监测机构应当使用符合国家标准监测设备,遵守监测规范。监测机构及其负责人对监测数据的真实性和准确性负责”。

第十八条规定:“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,建立环境资源承载能力监测预警机制。”

第二十条规定:“国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。”

第三十二条规定:“国家加强对大气、水、土壤等的保护,建立和完善相应的调查、监测、评估和修复制度。”

第三十三条规定:“各级人民政府应当……加强对农业污染源的监测预警,……”

第三十九条规定:“国家建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度;……”

第四十二条规定:“重点排污单位应当按照国家有关规定和监测规范安装使用监测设备,保证监测设备正常运行,保存原始监测记录。”

第四十七条规定:“县级以上人民政府应当建立环境污染公共监测预警机制,……”

依据上述法条规定,国家层次的环境监测统一监督管理职责主要体现在应该由国家(国务院)建立健全环境监测制度(包括调查、监测、预警、应急、评估、信息发布等),由国务院环境保护主管部门建立健全统一的环境监测规范、网络和站(点),组织实施跨行政区域的统一监测,并依法监督法律执行和统一监管成效等方面^[3-5]。

3 环境监测的行为主体和定位

除排污单位以外,“新环保法”对环境监测的行为主体并未明确界定,但从监管主体的职责方面以及第六十五条规定的法律责任,可以大致归纳出以下3类:

第一类是由国务院环境保护主管部门或者各级人民政府组织的“有关部门”或其附属机构。

按照“新环保法”第十七条第二款规定:“有关行业、专业等各类环境质量监测站(点)的设置应当符合法律法规规定和监测规范的要

求,……”保留了“有关部门”自行开展环境质量监测的权力。结合第一款“会同有关部门组织监测网络”的规定,环境质量监测的行为主体,应当是“有关部门”本身或其附属机构,而国务院环境保护主管部门有专门机构从事环境质量监测,也是应有之义。除环境质量监测之外,按照第十八条、第四十七条的相关规定,此类机构的任务还应包括“对环境状况进行调查、评价”以及突发环境事故的监测和评估工作。其定位应是环境保护主管部门或相关部门的技术支持单位,具备比较明显的公益属性。

第二类是“新环保法”第四十二条规定的“排污单位”。

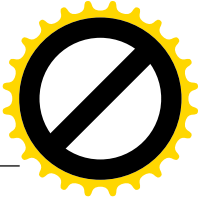
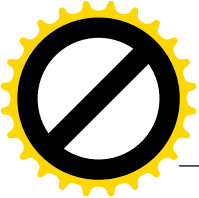
按照该条规定:“重点排污单位应当按照国家有关规定和监测规范安装使用监测设备,保证监测设备正常运行,保存原始监测记录。”该部分内容是对该条规定中“排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者”污染防治责任的具体落实措施。

第三类是接受委托的“专业机构”或者提供服务的“环境监测机构”。

按照“新环保法”第十八条的相关规定,省级以上人民政府“对环境状况进行调查、评价”的实施主体可以是“有关部门”,也可以是委托的“专业机构”。前者从根本上讲是政府行为,后者则是市场行为。

另外,按照第六十五条规定:“环境影响评价机构、环境监测机构……在有关环境服务活动中,……”明确指出“环境监测机构”是“环境服务活动”的主体之一。显然,与接受委托的“专业机构”类似,开展环境服务活动的环境监测机构的环境监测行为也属于市场行为。

从环境监测的内容上看,环境状况的监测活动应由国务院(或国务院环境保护主管部门)和省级人民政府组织实施,环境污染公共监测预警活动则由县级以上人民政府负责,即县级以上各级人民政府均有相应的环境污染公共监测预警职责。企事业单位的监测活动由其自行负责。因此,为了实施环境监测的统一监督管理,需要进一步明确环境质量监测、应急和预警监测、排污单位监测、环境与健康监测等领域的组织和实施主体的职责范围,进一步明确“组织”和“委托”的途径、机制和方式,进一步明确“有关部门”和“专业机构”所指及其属性、职能、资质资格等^[6-7]。



4 环境监测的主要任务和面临的主要问题

在“新环保法”中,环境监测的主要任务可以概括为以下几个方面:

1) 服务好生态保护红线的划定,环境保护规划的编制,经济和技术政策的制定,环境质量和污染物排放标准的制定等。

2) 服务好环境状况的调查、评价,环境资源承载能力的调查、监测、评估、预警和修复制度的落实。

3) 服务好说清环境质量、环境污染和生态破坏(也可称为“环境损害”)及环境风险(包括企业事业单位排放情况)状况。

4) 服务好环境与健康监测、调查和风险评估制度的落实。

5) 服务好环境污染公共监测预警机制,突发环境事故造成的环境影响和损失鉴定评估、结果公布制度的落实。

6) 服务好“新环保法”确定的各项环境保护监督管理制度和政策的落实。如行政管理与行政许可方面的目标责任与考核评价、联防联控、环境影响评价、总量控制、淘汰落后、排污许可、现场检查、事故应急、状况报告、信息公开等制度。行政处罚方面的查封扣押、限制生产、停产整治、停止建设等制度。刑事追责方面的行政拘留、案件移送、公益诉讼等。经济政策方面的排污收费、环境税收、生态补偿、环境污染责任保险、环境损害(侵权责任)赔偿等政策。

鉴于“新环保法”在环境保护统一监督管理、保护和改善环境、防治污染和公害、信息公开和公众参与等领域进一步加强了行政管理权力,明确了环境监测的监管主体和法律责任,由于对环境

监测行为主体的规定不明确,在环境监测监管实践中尚需研究优先解决以下问题:

1) 环境监测体制机制方面,如何明确环境监测事业单位的改革方向、改革路线图和时间表,充分发挥市场机制在环境监测服务中的作用?

2) 行政管理制度体系方面,在统一监督管理的国家环境监测制度下,应尽快明确行为主体的义务和责任,制定环境监测各类主体行为的法律依据。

3) 业务管理制度体系方面,应明确各环境监测行为主体的资质、资格要求,规范准入条件;研究监测数据共享范围,建立共享机制;建立环境监测各类行为主体的程序依据。

4) 技术管理制度体系方面,应研究与法律责任相匹配的技术要求,制定或修订现行环境监测领域的技术规范、技术标准和技术要求等监测行为的技术依据。

参考文献:

- [1] 万本太,蒋火华.论中国环境监测发展战略[J].中国环境监测,2005,21(1):1-3.
- [2] 吴晓青.努力探索中国特色环保新道路 全面推进环境监测的历史性转型[J].中国环境监测,2009,25(3):1-4.
- [3] 赵英民.顺应时代发展要求 强化环境监测管理——《环境监测管理办法》解读[J].环境保护,2007,21(3):1-3.
- [4] 罗毅.抢抓机遇 正视挑战 为探索环境保护新道路提供重要技术支撑[J].中国环境监测,2012,28(3):1-3.
- [5] 胥树凡.环境监测体制改革的思考[J].环境保护,2007,20(3):15-17.
- [6] 吴邦灿.论环境监测管理[J].上海环境科学,1991,10(7):8-10.
- [7] 王晓丽,束平.关于环境监测管理体制改革的思考[J].环境研究与监测,2010,23(1):64.