



中国台湾地区对社会第三方环境检测机构的管理与启示

闻欣,张迪生,王合生,张哲海,陆芝伟
(南京市环境监测中心站,江苏 南京 210013)

摘要:介绍了中国台湾地区对社会第三方环境检测机构的管理历程与资质认定办法,并借鉴其日常监管方式,提出了完善法律制度,实现行业主管部门的监管,建立质量管理体系,提升第三方机构的能力水平,强调以预防为主的动态管理,促进环境检测市场良性发展等建议。

关键词:中国台湾地区;社会第三方环境检测机构;资质认定;监管

中图分类号:X830

文献标识码:C

文章编号:1006-2009(2014)06-0009-03

The Enlightenment of Management about the Third Party Testing Institution of Taiwan China

WEN Xin, ZHANG Di-sheng, WANG He-sheng, ZHANG Zhe-hai, LU Zhi-wei
(Nanjing Environmental Monitoring Center, Nanjing, Jiangsu 210013, China)

Abstract: According to the investigation and research on the evolution of the policy, the permit of the qualifications and the daily supervision mode about the third party testing institution in Taiwan China, it suggests that the legal system should be improved, and the relevant industrial department should carry out supervision on the third part testing institution. Also, it suggests that the quality management system should be established, and the ability of the third part testing institution should be raised. The dynamic management should put emphasis on prevention to advance the well development of environmental monitoring market.

Key words: Taiwan China; The third party testing institutions; Qualification certification; Supervision

中国台湾地区的环境检测力量由各级环保行政主管部门下属实验室和社会第三方环境检测机构(以下简称第三方机构)两部分组成,目前后者是环境检测市场的主体。环境检测市场的监管职能原则上由地方环保最高主管部门承担,实际上对第三方机构的日常监管和考评由其下属的环境检验所(以下简称环检所)负责组织实施^[1]。因此,环检所是环境检测市场的实际技术管理者。地方环保主管部门的环境监测工作大部分委托第三方机构完成,其下属实验室不参与市场活动,除承担部分重点区域环境质量、重要污染源、重大污染事件等监测工作外,协助环保最高主管部门和环检所监管环境检测市场与第三方机构。

可分为两个阶段。1987年—1995年为辅导建制阶段。在该时期,环境检测机构认证制度刚推行,社会检测力量不足,环保主管部门为使市场尽快实现自行调配运作,采取大力扶植的政策,第三方机构数量在约8年的时间内由2家增长至60家。1995年至今为辅导与管理并重阶段。在市场需求基本得到满足后,环保主管部门在辅助指导的同时,更加注重对第三方机构业务技术水平的考核,以及对市场规范化运行的监管。在该时期,第三方机构数量的增速明显放缓,同时市场竞争机制带来的优胜劣汰效应日益显现。1987年—2013年累计曾有161家机构登记注册,而截至2013年底只余99家机构105处检测实验室。

收稿日期:2014-05-19;修订日期:2014-08-11

作者简介:闻欣(1979—),男,北京人,工程师,工程硕士,从事环境监测工作。

1 第三方机构的管理历程

台湾地区对第三方机构管理政策的演变大致



2 第三方机构的资质认定

2.1 许可证管理

1997 年,台湾地区根据大气污染防治、噪音管制、水污染防治、土壤及地下水污染整治、废弃物管理、毒性化学物质管理、环境用药管理、饮用水管理等相关法律法规,出台了《环境检验检测机构管理办法》(以下简称《办法》)。《办法》对环境检测市场监管者及权利、第三方机构资质条件及认定程序、人员配置及专业学历年限、日常管理的基本原则及环境检测机构的责任和义务等均作出规定,成为环保主管部门对第三方机构管理的法律依据。

《办法》要求,第三方机构的资质条件和污染物检测能力必须由环保最高主管部门及其下属机构根据规定的程序审查认可,主要包括:①书面审核,即对第三方机构提供的资料作书面或实地查核;②绩效评鉴,即依照申请项目,对第三方机构进行盲样测试、实地比对测试或术科考试;③系统评鉴,即由评审专家对第三方机构的质量系统进行现场查核与评分。对通过认可的第三方机构颁发许可证,对违反《办法》规定、需要处罚的情形,具体处罚裁量按照大气污染防治、水污染防治等单行法的相关条款执行,情节严重的可取消其检测资质。

2.2 TAF 认证

TAF 认证不是由环保主管部门出于对环境检测市场行政管理的需要,对第三方机构实行的强制性的行政许可制度,而是作为社会公益性团体的台湾财团法人认证基金会,为推动各类验证、检验机构及实验室各领域的国际(地区)间认证,本着自愿参与的原则,依据 ISO/IEC 17025、ISO 15189 及 ISO/IEC 17020 等国际标准,构建的标准化认证体系。作为台湾地区惟一的认可机构^[2],TAF 认证对象涵盖了该地区经济生活的各个领域和行业。

由于 TAF 提供了一个可以广泛参与的认证平台,与 CNAS 认证一样,实现了与其他检验机构/实验室认证体系间数据的相互承认,因而在台湾地区环境检测领域具有很高的权威性和认可度。根据台湾地区环保最高主管部门的规定,各级环保行政主管部门下属实验室不需要申请许可证,而必须获得 TAF 认证资质。该规定在技术层面,为实现包括第三方机构在内的各地区检测机构和实验室间的数据互认扫清了障碍。因此,TAF 认证是各级环保行政主管部门下属实验室和第三方机构共同追求的能力证明,实际上也成为第三方机构参与市场

竞争的必要资质条件。

3 第三方机构的日常监管

3.1 盲样考核

第三方机构每个实验室已认证的检测项目,每个项目每年至少考核 1 次,若检测结果连续 3 次不合格,则依照法规处罚。

3.2 基于行程报备制度的抽样检查

按照台湾地区相关法律规定,企业自行或委托第三方机构开展排污检测活动,必须按照行程报备制度,至少提前 5 d 向环保主管部门呈报检测计划,检测时间、地点、企业、污染源、项目等均应明确备案。预先掌握第三方机构的工作动态,便于环保主管部门开展现场或实验室内临时性、随机性检查。

3.3 业务信息上报制度

环保最高主管部门要求第三方机构于每年 1 月 31 日前上报该年度质量管理数据资料,每年 1 月、4 月、7 月、10 月的前 15 天上报上季度检测统计表,包括检测类别、项目及样品数量、金额等,以及及时掌握第三方机构的经营状况和环境检测市场的发展动态。

3.4 许可证延期申请

第三方机构的资质有效期最长为 5 a,有效期限届满 4 个月前可申请延期 5 a,逾期必须重新申请许可证。这种许可证延期审核,对于规范第三方机构的市场行为及加强其自身内部管理具有重要的督促作用,是环保主管部门对第三方机构长效管理的重要手段之一。

4 启示与思考

4.1 完善法律制度,实现行业主管部门的监管

2007 年颁布的《环境监测管理办法》(国家环境保护总局令第 39 号)规定,由省级环保部门对非环保部门所属的环境检测机构进行认定,而具体实施方案一直未出台。现行的《实验室和检查机构资质认定管理办法》(国家质量监督检验检疫总局令第 86 号)是依据《中华人民共和国计量法》《中华人民共和国标准化法》《中华人民共和国产品质量法》《中华人民共和国认证认可条例》制定的跨行业的管理办法,没有完全体现出环境检测行业的管理特点,也没有针对从事环境检测活动的第三方机构,以行政许可管理的方式,明确规定其



进入环境检测市场的准入门槛与对应的退出机制、参与市场竞争所必须遵守的基本原则,以及接受环保主管部门监督管理的义务。因此,有必要针对第三方机构建立统一的管理规章制度,作为各级环保部门监管环境检测市场的依据。

建议国家有关主管部门尽快出台基于环境保护相关法律法规、针对第三方机构的管理制度。一方面,可以借鉴台湾地区的行政许可制度,实施对从事环境检测活动的第三方机构的许可证管理;另一方面,可以借鉴目前各级环境监测站实行的持证上岗制度,对第三方机构从事环境检测的人员实行上岗考核,实现机构和人员资质的双认证。此外,还可在此基础上建立第三方机构及检测人员的基础信息库,明确奖惩规定,避免资质冒用、人员串岗等现象,使环保主管部门对第三方机构的监督管理落到实处。

4.2 建立质量管理体系,提升第三方机构的能力水平

根据《办法》中有关建立科学有效的环境检测质量管理体系的要求,台湾地区环保最高主管部门发布了《环境检验检测机构实验室品质系统基本规范》^[3],明确了第三方机构建立质量管理体系的基本准则。为了进一步提高体系标准化程度,又相继出台了8个关于质量保证的技术规范,涵盖了基本通则、样品采集与保存、实验室内质量控制准则、质量控制图的建立、方法检出限的测定、仪器清洗与校准、设备维护等环境检测全过程,标准文件包括各类污染物的检测方法、采样检测记录表、各类技术考核(试)评分表、质量控制表、总结报告等。统一的质量管理体系标准的推出,在提升第三方机构管理水平的同时,又便于机构间的横向比较,从而提供了较为完整、客观的考评体系,促进了对第三方机构的监管。

从台湾地区的经验可以看出,环保主管部门对第三方机构除了履行监督职能外,还承担了技术指导工作。质量管理体系是检测机构的核心竞争力,反映和决定了其业务水平。针对目前第三方机构普遍规模小、管理水平不高、技术跟不上市场需求、缺少经验等现状^[4],各级环保部门在强调行政监管的同时,还应以质量保证、质量控制为重点,出台相关的技术文件和实施细则。在第三方机构质量管理体系的构建过程中,应充分发挥指导作用,并通过实施行之有效的考评机制,引导第三方机构最

终实现能力水平的自我提升。

4.3 强调以预防为主的动态管理,促进环境检测市场良性发展

台湾地区在规划环境法制体系时,体现了预防与预警的原则^[5]。对于环境检测市场的管理,注重在及时掌握市场动态的基础上,实施主动管理。基于行程报备制度的抽样检查,以及业务信息定期按时上报制度,均是该管理理念的具体体现。环检所成立了检测业务规划组,将对第三方机构检测业务的信息化管理,与行政许可管理和辅导、检测管理一并作为工作重点,纳入业务范围,从而能够较好地预判环境检测市场可能出现的风险,为环保主管部门尽早决策提供保障。当监管力度加强,大批被淘汰的第三方机构面临资产重组、资质再认定问题时,地区环保最高主管部门及时掌握了市场动态,适时制定了《环境检验检测机构合并案件处理原则》,用于指导此类事件的处理,有效避免了可能出现的市场混乱。

环境检测市场化改革并非一步到位,而是一个循序渐进、由浅入深、由点到面、由局部到整体的过程。在改革过程中,环保主管部门能否及时预判作为市场主体的第三方机构的新变化、新问题,并通过完善法律体系,从政策导向上加以有效纠正,是改革成败的关键之一。借鉴台湾地区的经验,由环保主管部门成立专门的业务机构,通过建立必要的信息上报制度,构建资讯发布与共享平台,可及时掌握第三方机构的经营活动,制定有效的对策,规范其市场行为,防范可能出现的风险。此举可以为政府实现对环境检测行业发展趋势的准确预测、制定合理的长期发展规划、改进管理制度、及时调整政策导向提供有力的支持,从而实现动态管理,促进环境检测市场的良性发展。

[参考文献]

- [1] 金全. 台湾环境监测工作的组织 [J]. 环境监测管理与技术, 1990, 2 (2): 64.
- [2] 黄熙. 两岸三地检测认证业的 SWOT 分析 [J]. 情报探索, 2011, 25 (9): 39 - 43.
- [3] 李国刚, 池靖, 夏新, 等. 环境监测质量管理工作指南 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2010.
- [4] 许震, 张峰, 吴红星. 第三方环境检测机构发展现状与展望 [J]. 环境监测管理与技术, 2014, 26 (2): 1 - 3.
- [5] 魏佳. 台湾地区环境法治体系研究 [J]. 前沿, 2010, 32 (10): 195 - 197.

本栏目责任编辑 姚朝英