

环境监测体制改革的探讨

胥树凡

(国家环境保护总局, 北京 100035)

摘要: 文章阐述了我国环境监测体制改革的背景及现实意义, 研究探讨了环境监测体制改革的基本思路及实施步骤。

关键词: 环境监测; 体制; 改革

中图分类号: X83 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-5377 (2008) 01-0033-03

1 环境监测体制改革的背景

我国环境监督执法不力的一个很重要的原因就是环境监测不能适应环境监督执法的需求。而环境监测不适应环境监督执法又表现在环境监测的技术手段和机制体制的不适应。具体表现为以下几方面: 1) 在技术手段方面, 基层环保部门监测仪器设备配置不足, 满足不了环境监督执法的需要; 2) 自动连续监测系统由于技术和经济方面的原因, 以及还没有作为法定的环境监测方法而受到制约; 3) 由于自动连续监测系统的管理制度不完善等原因, 使其不能在环境监测中被广泛应用; 4) 在机制体制方面, 政府及企业的责任混淆, 监督性监测和服务性监测未能区别对待, 社会性的监测资源未能充分运用发挥作用等。这些问题的存在, 导致了环保部门监测能力有限, 减少了污染源的监测覆盖面和监测频次, 面对量大面广的被监测对象, 处于疲于奔命的被动境地, 不能对其进行有效的监督, 从而影响了环境监督执法的效力。

为了改变这种状况, 近几年我国从环境监测的硬件建设方面已经做了许多努力, 并在环境监测的实际工作中发挥了一定的作用。但是由于在环境监测机制体制改革方面做的工作比较少, 受到旧的环境监测体制的制约, 环境监测硬件建设方面的努力又被体制方面的缺陷所消化, 使其作用并不能得到充分的发挥。因此, 虽然环境监测工作有了较大进步, 但是从总体上看, 环境监测受体制的制约不适应环境监督执法需要的问题, 并没

有从根本上得到解决, 而且日趋突出。

为了实现国家“十一五”节能减排的目标, 国家把建立先进的环境监测体系作为重要的措施之一。如何建立先进的环境监测体系, 是一个值得认真研究探讨的问题。笔者认为, 建立先进的环境监测体系首先应该从环境监测机制体制的改革入手, 因为体制障碍对环境监测造成的影响远比技术障碍的影响大得多。多年来的实践已经证明, 体制不顺, 技术设备再好, 也不能很好发挥作用。为此, 本文将对环境监测体制改革的基本思路进行探讨研究。

2 环境监测体制改革的基本思路

我国环境监测体制改革的基本思路可以按照分清各方职责、准确选择定位、利用社会力量、强化监测职能、实现社会化产业化发展的目标来设计。具体包括以下几个方面:

(1) 分清监督性监测与服务性监测、环境质量监测与污染源监测的地位和性质。在现行的环境监测体制中, 把对污染源的监测定位为监督性监测由环保部门的环境监测站承担, 属于服务性质的环境质量监测也由环保部门的环境监测站承担。这种体制把环保部门直接推到了环境监测的第一线, 大包大揽。新的环境监测体制可以考虑把环境质量监测和对污染源的监测定位为服务性监测, 转由社会化的环境监测专业公司承担, 由排污企业购买环境监测专业公司的污染源监测服务, 由政府环保部门购买环境监测专业公司的环境质量监测服

务。将原来环保部门对污染源的监督性监测转变为对那些提供社会化服务的环境监测专业化公司的监督,主要是监督他们提供的环境监测的服务质量。

(2) 明确企业和环保部门各自在污染源环境监测方面的职责。通过环境监测条例立法,明确向政府环保部门及时准确地提供环境保护设施运行情况及监测数据是排污企业的法定责任和义务,这样就把污染源监测的责任落实给了排污企业,从而也就确定了污染源监测设备、运行费用的责任主体,也解脱了环保部门在这一方面的沉重负担。

企业在履行提供环境保护设施运行状况和环境监测数据时,可以是直接操作,也可以是间接地通过购买环境监测专业公司的污染源监测服务,或将与环境保护设施配套的自动连续监测设备委托给环境监测专业服务公司运行管理。这样,污染源的监测、污染源自动监测设备的运行管理、向环保部门传输监测数据等具体事务都由环境监测专业化公司来完成。可以避免排污企业直接提供污染源监测数据弄虚作假的现象发生。

环保部门的环境监测站同时也应实行职能转变,一是将对污染源的直接监测转变为对环境监测专业服务公司的质量控制,如设备的验收、标定、数据准确性的对比、方法的可靠性验证等技术管理工作;二是转变为各种环境监测数据的收集、处理、储存、发布、信息服务的技术管理中心,作为环保管理部门公布企业排污情况、预测环境污染发展趋势、采取环境对策措施、发布环境质量状况、处罚违法排污企业的技术支持单位。

通过上述的职能调整,排污企业、环境监测专业服务公司、环境监测站、政府环保部门,都可以明确在污染源环境监测方面各自的职责,相互间还可形成一定的制约关系,从而能够保证污染源监测数据的准确性,提高环境监测的效率和质量。

(3) 环境质量监测是环保部门掌握环境质量的重要手段,因此,作好这项工作应该是政府环保部门的职责。环保部门履行环境质量监测的职责并不意味着直接由环保部门去操作,而是委托给环境监测专业服务公司去做,政府环保部门负责买单即可。具体操作可分为两种方式:一是国家负责建设国家环境质量监测网,地方负责建设地方环境质量监测网,然后委托给环境监测专业化服务公司运行管理,环保部门购买他们的环境质量监测服务;二是由环境监测专业服务公司按环保部门的要求建设环境质量监测网并运行管理,环保部门购买他

们的环境质量监测服务。当然,这两种服务方式的价格是不一样的。这样就可以避免现行体制下环境质量监测数据受行政干预的问题。

(4) 环保部门在污染源监测和环境质量监测方面的职能应由过去的直接操作转变为监督管理,主要职能应该是制定环境监测专业服务公司的管理办法;进行环境监测专业服务公司的资质认定;制定环境监测设备的安装、验收、运行管理、监测数据报告和传输的技术规范;处罚违规的排污企业和环境监测的专业服务公司等管理职能。

3 环境监测体制改革的实施步骤

对环境监测体制进行改革,必然会对现行的环境监测体制形成较大的冲击,并且在新老体制的过渡期里,也将会对环境监测工作本身产生暂时性的不利影响。但这是同其他任何改革一样必须付出的成本和代价。为了缓冲改革对环境监测工作的不利影响,可以按照总体设计、试点先行、立法跟进、分段推进的原则进行。

(1) 总体设计

总体设计就是要按照上述改革的基本思路,进行环境监测体制改革框架的总体设计,制定环境监测体制改革的总体实施方案。方案必须体现排污企业、环境监测专业服务公司、环境监测站、政府环保部门在环境监测中不同的地位、职能、作用和义务;必须把环境监测由环保部门直接操作转变成间接的监督管理;把环境监测由政府职能转变成社会服务职能;把环境监测站的环境监测职能转变为对环境监测的技术管理职能;把环境监测由依靠环保部门独家做转变为依靠多家社会化专业服务公司来做。由此形成排污企业承担责任,环境监测专业服务公司提供服务,环境监测站提供技术支撑和质量控制,环保部门负责监督管理的环境监测总体格局。

(2) 试点先行

试点先行就是要按照环境监测体制改革实施方案的设计,选择有条件的地方进行环境监测体制改革的试点,通过试点对环境监测体制改革方案进行验证、改进和完善,使环境监测的体制框架、运行机制、组织形式、管理方式和手段等更加柔性化,使各个要素相互之间协调和谐,更具有可操作性和实用性,符合实际工作的需要,为全国环境监测体制改革的全面实施积累经验。

(3) 立法跟进

立法跟进就是在试点取得成功经验的基础上,及时制定环境监测方面的有关法律,如环境监测条例、环境监测机构管理办法、环境监测质量控制以及检测数据采集处理传递发布等方面的技术规范,将改革的成果以法律和技术法规的形式确认下来,使环境监测体制的改革建立在法律的基础上,同时为改革的成功提供法律保障,也使我国今后的环境监测在法律的规范和制约下进行。

(4) 分段推进

分段推进就是要根据全国各地的具体情况,分阶段、分地域、分进度推进环境监测体制改革。有条件的地方可先行一步,探索经验,条件不具备的地方可待条件成熟后再进行。待条件具备时,逐步在全国全面推广,建立起适应我国市场经济体制和政府职能转变要求的环境监测体制,实现环境监测体制改革的总体目标。

4 环境监测体制改革的现实意义

环境监测体制改革不但是实现环境保护“三个历史性转变”的需要,也是环境监测工作自身发展的需要。按照市场经济体制的要求和政府机构职能转变的总体方向,进行环境监测体制的改革,将会对推进我国环境监测工作的健康发展起到重要作用。

(1) 环境监测体制的改革,分清了与环境监测有关各方的责任和义务,使有关各方能够各司其职,各尽其责,避免了职责不清、互相推委的弊端,有利于提高环境监测工作的效率。

(2) 环境监测专业服务公司承担具体的环境监测工作,能够增加监测对象的覆盖面和监测频次,提高环境监测的质量和效率,也有利于提高环保部门的环境监督执法水平。

(3) 使环保部门从具体的环境监测事务中解脱出来,实现了政府职能的转变,真正成为了环境监测的监督管理部门。

(4) 改变了环保部门在环境管理上集各种职能于一体的格局,不同的参与主题可以互相制约,有利于防止权力过分集中而导致腐败现象发生,保证了环境监测数据和环境执法的客观性和公正性。

(5) 将环境监测由政府职能转变成了服务职能,为环境监测的市场化、产业化和社会化创造了条件,培育了一个新兴的产业即环境监测产业,丰富和扩展了环保产业服务市场,形成了一个新的经济增长点,并可使环保领域的服务体系更加完善。

(6) 环境监测服务进入市场,政府环保部门是主要的购买者,环保部门对环境监测服务的高要求,可以形成环境监测服务的有序竞争,有利于促进环境监测服务公司不断加强和提高自身的监测能力和服务水平,改善服务质量。环保部门还是环境监测服务市场的监督者,可以集中精力制定环境监测市场规则,加强市场监督,有利于促进环境监测市场的规范有序、平等竞争、健康发展。

(7) 打破了环境监测机构设置行政化区域化、浪费社会监测资源的局限,可以调动大量有条件有能力从事环境监测工作的单位的积极性,使其转化成为环境监测的专业服务公司,提供社会化的环境监测服务,实现社会监测资源的合理配置和共享。

(8) 政府环保部门可以摆脱大量的环境监测能力建设的沉重负担,把有限的资源集中用于改善和提高自身的监督执法能力。

环境监测体制改革的方向,总体上应该是实现环境监测由政府职能转变成服务职能,由行政化区域化管理转变成社会化专业化服务,政府由直接操作者转变成间接监督者,由政府包揽转变成相关各方按责承担,由政府直接从事环境监测转变成间接购买环境监测服务。只要我们坚持环境监测改革正确的大方向,并且坚定不移地推进,环境监测必将克服目前的弊端,走上正常、健康、快速发展的轨道,并将在我国社会经济发展和环境保护中发挥更加巨大的作用。 ■

Study on System Reform of Environmental Monitoring

XU Shu-fan

(State Environmental Protection Administration of China, Beijing 100035, China)

Abstract: The paper explicates the background and significance on system reform of environmental monitoring, probes into the basic considerations and implementation approaches of system reform of environmental monitoring.

Keywords: environmental monitoring; system; reform