

· 监管新论 ·

环境监测市场化管理工作思考

林燕¹, 周柯锦^{2*}, 许晗雨¹, 余雪芳¹, 孔志燕², 霍静³

(1. 浙江省环境监测协会, 浙江 杭州 310012; 2. 浙江省环境监测中心, 浙江 杭州 310015; 3. 中国石油集团工程设计有限公司西南分公司, 四川 成都 610041)

摘要: 阐述了我国及其他国家环境监测市场管理的经验, 以及我国在推进环境监测市场化管理工作方面的探索; 指出了目前环境监测市场化工作中存在的问题, 提出, 应加快建立适合国情的监测总体格局; 建立完善环境监测社会化监管制度体系; 充分发挥行业协会在监管中的作用; 强化对社会监测机构监管力度; 提高社会环境监测机构能力。

关键词: 环境监测; 市场化管理工作; 社会环境监测机构; 监督管理

中图分类号: X84

文献标志码: C

文章编号: 1674-6732(2016)03-0053-04

Thoughts on Supervision of Environmental Monitoring Marketization

LIN Yan¹, ZHOU Ke-jin^{2*}, XU Han-yu¹, YU Xue-fang¹, KONG Zhi-yan², HUO Jing³

(1. Zhejiang Environmental Monitoring Association, Hangzhou, Zhejiang 310012, China; 2. Zhejiang Environmental Monitoring Center, Hangzhou, Zhejiang 310015, China; 3. Southwest Branch Company of China Petroleum Engineering Co. Ltd., Chengdu, Sichuan 610041, China)

Abstract: This article elaborates the market management experiences of environmental monitoring in China and other countries, and the exploration during promoting market management of environmental monitoring in China. It also analyzes the principal problems of current market management. Suggestions for promoting marketization of environmental monitoring are provided, which include speeding up the establishment of overall monitoring configuration that is suitable for China, improving systematic social supervision of environmental monitoring, making full use of the roles of the environmental monitoring association in the supervision, strengthening the supervision of social monitoring institutions, and improving the capability of social environmental monitoring institutions.

Key words: Environmental monitoring; Market management; Social environmental monitoring institution; Supervision

引入市场机制, 调动全社会环境监测力量为环境管理工作服务, 形成政府环境监测系统和社会监测机构共同发展的格局, 是环境监测工作重大变革的关键布局之一。在充分发挥监测市场主体积极性的同时, 如何加强对其管理, 引导培养良好的监测市场体系, 各级环保部门应积极思考和探索。

1 国外及中国台湾地区环境监测市场管理经验

1.1 美国

美国于1994年成立国家环境实验室认证协会, 经协会授权认证机构有15家, 由各州的卫生、环保以及总务部等机构构成。认证机构依照《国家环境实验室认定协会标准》, 为寻求资质认定的环境实验室进行认定审核。认定证书以协会认证计划命名, 属非强制性的环境实验室专业认证, 却

是实验室发展大型业务的必要资质。认证没有过定期期限, 但每个项目每年必须通过2次实验室能力认证, 每2年通过现场复核才能保证证书有效。

1.2 英国与澳大利亚

英国与澳大利亚的实验室认证都是自发行为, 属于非强制性的第三方认证, 目的是提高商业检测机构的可信度。英国社会环境检测实验室资格认定由环境保护部唯一授权的实验室认证机构UKAS(United Kingdom Accreditation Services)执行。UKAS对外开展有偿服务, 但不以盈利为目的。澳大利亚是世界上第一个建立检测实验室认可体系的国家, 其认证机构是国家检测权威机构协会NA-

收稿日期: 2015-12-17; 修订日期: 2016-03-13

作者简介: 林燕(1983—), 女, 工程师, 硕士, 主要研究方向为环境保护与环境监测。

* 通讯作者: 周柯锦 E-mail: 68173391@qq.com

TA (National Association of Testing Authorities)。英、澳两国政府对社会检测机构的管理主要集中在对检测机构的认证上,均使用ISO系列认证标准。UKAS认证、NATA认证与我国CNAS认证使用相同的认证准则,并实现互认。

1.3 中国台湾地区

第三方检测机构是台湾地区环境监测市场的主体,其监管职能原则上由地方环保部门承担,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负责组织实施。1997年台湾出台了《环境检验检测机构管理办法》,成为环保主管部门对第三方机构管理的法律依据。对通过认可的机构颁发相应检测类别的许可证,持有许可证的检测机构可以开展相应的环境监测业务。

2 我国在推进环境监测市场化方面的探索

环保部于2015年2月出台了推进环境监测服务社会化的指导意见,提出了凡适合社会力量承担的监测工作,环境保护行政主管部门均可依据本行政区实际,选择采取委托、承包、采购、名录管理等方式交由社会力量承担。同时,要加强对社会环境监测机构的事中和事后监管,会同相关部门共同出台相关管理政策和办法,推动环境监测服务社会化工作的制度化、体系化、规范化。之前,我国大部分省市已经颁布了针对社会环境监测机构的管理办法,逐步探索推进环境监测市场化工作进程。社会环境监测机构开展业务需具备的基本条件大致相同,要求独立的法人,通过国家实验室认可(CNAS)或国家(省)计量认证(CMA),有专业人员、固定场所和仪器设备,行为遵纪守法等。我国各地环境监测市场化管理模式主要有5类:能力认定、资格认定、备案登记管理、目录管理和能力评估。

2.1 能力认定

以江苏、湖北、青海、甘肃、四川、贵州、北京、深圳、佛山、重庆为代表,社会环境监测机构自愿向环保部门申请认定,通过审核并经网上公示,颁发能力认定证书(部分省不发证书)。未取得能力认定证书的社会环境监测机构,出具的数据和报告环保部门将不予认可。

实施能力认定管理模式的省市,社会环境监测机构的业务范围是在能力认定范围内,按认定的类型和项目开展业务,主要包括:企业委托监测、环

监测、环境保护行政委托等。

2.2 资格认定

以山西省与云南省为代表,社会环境监测机构向省级环保部门申请资格认定,采用考评方式,颁发资格证,资格证一般分为3~4个等级。无资格证的社会环境监测机构出具的数据不作为环保部门进行环境管理的依据,不得向社会公布。山西省对于新成立的、无检测业绩的和省外检测单位,颁发临时资格证。云南省除发放资格证外,还需取得省级环保部门颁发的检测人员上岗合格证,方可从事检测业务。

实施资格认定管理模式的省市,其社会环境监测机构的业务范围根据资格证的类型区分。其中云南省环境监测资格认定分为甲、乙、丙3个等级;山西省环境监测资格分为环境质量监测资格、污染源监测资格2类,环境质量监测资格证分甲、乙、丙3级,污染源监测资格证分甲、乙、丙、丁4级。

2.3 备案登记管理

以福建、西藏、大连、合肥为代表,社会环境监测机构经环保部门审核通过后予以备案,其中西藏发放备案证。备案的社会环境监测机构可在要求的范围内开展监测业务,未通过备案登记的不得在境内开展环境监测业务。

实施备案登记管理模式的省市,对社会环境监测机构业务范围均有要求,主要集中在环境状况调查、环评监测、企业自行监测、委托监测等。

2.4 目录管理

以山东省为代表,社会环境监测机构向省级环保部门提出申请,经审查同意的,列入社会环境监测机构目录,并在网站公布。社会机构在接受委托前,向委托单位所在地设区的市环保部门备案。省、市环保部门可对行政区域内的社会环境监测机构实施现场监督。

实施目录管理的省市,社会环境监测机构业务范围涵盖除辐射环境监测和机动车尾气监测的其他环境监测。

2.5 能力评估

以浙江省为代表,推行以省级环保部门主导,省环境监测协会接受委托开展能力评估工作的模式,充分发挥“行业自律”的作用,遵从自愿申请、自愿网上公布结果的“两个自愿”原则,评估结果70分以上,按A+、A、B+、B、C+、C6个级别定级,低于70分的不予评级,逐步引导培养社会环境

监测行业“实力—品牌—质量—市场”的良性竞争氛围。

浙江省社会环境监测机构业务主要包括:环评、科研、机动车尾气监测,自动站日常运行维护等九大项内容^[1]。

3 环境监测市场化管理中存在的问题

3.1 社会环境监测机构监管体系尚未形成

国家尚未出台监管社会环境监测机构相关的法律法规,在环境监测市场化推进过程中,对社会环境监测机构缺乏统一的规范和监管制度,环境监测市场处于无系统性规则的运行状态,环保部门、监测系统、委托企业和社会环境监测机构的职责界定不明确。现有制度对社会环境监测机构监管存在盲区和缺位,无法深入监督其内部质量管理体系的运行,对质量事故不能判断和评估;未经备案、登记的社会环境监测机构与企业直接发生的业务关系,环保部门无法掌握;对于低价恶性竞争、抢占市场的现象,缺乏有力的打击和惩罚机制。

3.2 各地对社会环境监测机构的要求不一致

针对社会环境监测机构管理,各省探索制定了不同的办法。以是否承认监测结果作为前置条件来看,可以分成两大类。一类是强制性的,只有通过环保部门的评估(备案/登记等),才能开展业务,数据才能被认可;另一类是非强制性的,由行业协会或第三方机构组织实施的管理方式,以声誉排名来获取相应的市场份额。两种管理方式的理念和要求有很大的不同。从同一省来看,地方对省里政策的理解和把握尺度不一,制定具体实施办法也不相同。如浙江省各地市对社会环境监测机构开展业务需具备的基本条件要求不同,主要体现在部分地市要求社会环境监测机构必须在当地有实验室。从管理角度看,便于日常监管,能相对保证检测数据的真实性与有效性;从社会环境监测机构角度看,当前62%的机构实验室主要集中于杭州、宁波等地。对于在当地没有实验室的机构,就无法承接业务,不利于优质企业参与地方监测任务。

3.3 社会环境监测机构人员上岗证考核操作困难

在推进简政放权的大背景下,部分省质监部门明确规定下属检测机构食品、纺织品服装等检测专业人员上岗考核均由各单位自行组织,省级取消其持证上岗考核。因此,对社会环境监测机构的持证上岗考核是统一组织考核或是各单位自行考核。

此外,检测人员持证上岗考核分为理论考核与现场操作考核,后者在具体实施时,存在场地选择难、仪器设备不易准备等问题。

3.4 社会环境监测机构综合素质亟待提高

各地社会环境监测机构数量众多,且仍有增长趋势,其参与环境监测业务的积极性很高,但综合素质良莠不齐,部分法律意识淡薄,社会责任感不强,为追求短期利益,甚至出现“时间满意、收费满意、数据满意”的“三满意”现象,质量管理流于形式,环境监测市场现状和整体质量不容乐观^[2]。

3.5 收费制度落后,市场良性生存困难

部分省监测项目收费制度落后,如浙江省采用的仍是省物价局2000年制定的147号《关于调整浙江省环境监测专业服务收费标准的通知》文件,15年间物价上涨多倍,而监测费用一直未变,标准明显偏低。浙江省涉财政项目需要招标,竞标基准价为147号文中的价格,最高25%的浮动空间。由此导致中标企业最终可能亏本,很多企业不得不想方设法弥补,甚至会产生“偷工减料”的现象。

4 社会环境监测机构管理工作建议

4.1 加快建立适合国情的监测总体格局

以党的十八届五中全会提出的省以下环保机构监测垂直管理改革为契机,推进环保部门职能转变与环境监测市场化相结合,体现企业、社会环境监测机构、政府环境监测站和环保行政管理部门在环境监测中不同的地位、职能、作用和义务。开放服务性监测市场,鼓励社会环境监测机构参与排污单位污染源自行监测、污染源自动监测设施运行维护、生态环境损害评估监测、环境影响评价现状监测、清洁生产审核、企事业单位自主调查等环境监测活动。在基础公益性监测领域积极推进政府购买服务,包括环境质量自动监测站运行维护等^[3]。由此形成企业承担责任,社会环境监测机构提供服务,政府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适合我国国情的环境监测总体格局^[4]。

4.2 建立完善环境监测社会化监管制度体系

制定环境监测的有关法律,为新形势下的环境监测市场化提供法律保障,使环境监测在法律的规范和制约下运行。出台社会环境监测机构管理办法或指导意见,加快研究制定公平开放的市场规则和制度、监测产品与服务的价格机制、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^[5],从国家层面完善顶层制度设计。

4.3 充分发挥行业协会在监管中的作用

党的十八届四中全会提出了全面推进依法治国的重大决策部署,简政放权、减少非关键行政事项是必然趋势。据此,只要社会检测机构通过了CMA,就可以承接业务,地方环保部门不应再设置门槛和条件。2015年12月、2016年1月,四川省和江苏省环保厅就已分别发文停止对本省社会检测机构环境监测业务能力的认定,转而强调事中、事后监管和对社会监测机构及其监测服务行为的监督管理。同时,国家鼓励发挥社会组织在法治社会建设中的积极作用,在监测市场化管理中,可通过扶持监测协会发挥行业自律和专业服务功能,发挥协会对其成员的行为导引、规则约束、权益维护作用。

4.4 强化对社会监测机构的监管力度

结合各地推进环境监测市场化情况,出台符合地方实际的考核办法与监管制度,明确社会化环境监测机构的管理考核、质量管理等要求^[6]。建立社会环境监测信用档案,定期公布各机构的信用等级,对于数据弄虚作假的企业进行通报,纳入黑名单管理范围。建立社会环境监测机构诚信联盟,充分体现行业自律。激励社会环境监测机构运用信息化手段开展实验室分析、外业采样的质量控制与

管理,完善社会环境监测机构信息发布平台,进一步提高市场透明度^[7]。

4.5 提高社会环境监测机构能力

加强对社会环境监测机构环保监测技术的培训,逐步推进质控制度和检测人员考核上岗制度,通过组织专家进行抽测、巡查、评估等方式,加强对社会环境监测机构的质量控制。同时,加强对技术人员的培训力度,并通过理论考试和实际操作考核等方式,实现考核上岗,提升社会环境监测技术人员的环境监测素质,提高环境监测数据质量^[8]。

[参考文献]

- [1] 浙江省环保厅. 关于推进环境检测市场化工作的意见[Z]. 2013.
- [2] 陈斌,陈传忠,赵岑,等. 关于环境监测社会化的调查与思考[J]. 中国环境监测,2015,31(1):1-5.
- [3] 国务院办公厅. 关于印发生态环境监测网络建设方案的通知[Z]. 2015.
- [4] 刘长军,邵卫伟. 环境监测体制改革的若干思考[J]. 环境监控与预警,2015,7(1):45-48.
- [5] 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.
- [6] 邵卫伟,王国胜,张晓海,等. 浙江省水质自动监测管理系统构建[J]. 环境监控与预警,2015,7(3):60-62.
- [7] 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.
- [8] 董铮,王琳,田芳. 环境监测人员上岗证积分管理制度初探[J]. 环境监控与预警,2014(3):53-54.

· 简讯 ·

江苏省对两大化工园区挂牌督办

5月5日,江苏省环保厅对环境问题突出的灌云县临港产业区和灌南县江苏连云港化工产业园区实施挂牌督办,挂牌督办期限为6个月。挂牌督办期间,省、市、县三级环保部门同步暂停两大园区除节能减排、生态环境保护以外的项目环评文件审批。

近期,省环保厅在突击检查中发现,上述两园区集中供热、危废处置等环境基础设施建设滞后,部分企业存在严重的环境违法行为,园区环境质量堪忧。特别是园区内江苏力达宁化工有限公司和连云港市金阳化工有限公司两家企业还存在涉嫌偷排生产废水等恶意违法行为,已被当地环保部门移送公安机关处理。

省环保厅要求,两地人民政府成立专门工作班子,采取切实有效措施,推动园区环境问题的根本解决。首先要依法严肃查处环境违法行为,加大环境执法监管力度,对检查发现的环境违法行为,要严格按照新《环境保护法》从严从重查处到位;涉嫌环境污染犯罪的,一律移送司法机关追究刑事责任,坚决杜绝偷排偷放等恶意环境违法行为。同时,组织对园区企业全面排查,逐一过堂,在排查基础上,制定并落实整改方案。此外,还要加快完善园区基础设施建设,加快园区污水处理厂提标改造工程建设,加强治污设施运行管理,确保污染物稳定达标排放;加快集中供热设施建设,限期淘汰园区企业自建燃煤小锅炉;加快推进危废集中处置设施建设,尽快安全规范处置园区积存的危险废物。

省环保厅在突击检查中还发现,盱眙经济开发区、响水生态化工园区环境违法问题比较严重,省环保厅已将有关情况通报两地人民政府,要求依法严肃查处环境违法行为,限期整改存在环境问题,切实维护环境秩序,改善区域环境质量。

摘自 www.jshb.gov.cn2016-05-05