

· 前言评述 ·

深化大气环境监测管理立法的对策

——以江苏省为例

朱德明
(江苏省环境保护厅,江苏 南京 210036)

摘要:简述了当前大气环境污染演变趋势特征及面临的挑战,分析了环境监测预警在法制建设方面的薄弱环节。提出,要以《江苏省大气污染防治条例》实行为契机,强化政府环境监测的职能;赋予监测数据应有的法律属性;强化环境的全要素监测;建立以环境质量为目标导向的监测管理制度;严厉打击数据弄虚作假;加快监测信息全公开。

关键词:空气质量;监测管理;法制建设;制度创新

中图分类号:X32 **文献标志码:**C **文章编号:**1674-6732(2015)04-0001-03

Countermeasures to Promote the Legislation for the Management of the Atmospheric Environmental Monitoring: an Example for the Jiangsu Province

ZHU De-ming
(Environmental Protection Department of Jiangsu Province, Nanjing, Jiangsu 210036, China)

Abstract: This paper outlined the evolution characteristics of atmospheric pollution and challenges that we were facing recently, and at the same time, pointed out the weaknesses during the management of atmospheric environmental monitoring in Jiangsu. On this basis, it is put forward that we should seize the opportunity of the implementation of the "Jiangsu Province Atmospheric Pollution Prevention Act" and strengthen the functions of the government in environmental monitoring, in order to make monitoring data legally and enhance environmental monitoring comprehensively. Besides, it's very important to establish the management system of monitoring which takes environmental quality as goal-oriented, to take strong measures against behaviors of monitoring data fraud, and to accelerate the monitoring information to be out-giving exhaustively.

Key words: Air quality; Management of monitoring; Legal construction; System innovation

日益严峻的区域大气污染问题,引起了全社会的广泛关注。人民群众强烈呼吁要严控污染物排放,改善环境质量,迫切期盼重现蓝天白云。《江苏省大气污染防治条例》(以下简称《条例》),经江苏省人大常委会三次审议后,提请省十二届人大三次会议审议通过,于2015年3月1日施行,为解决大气污染问题提供了强有力的法律保障^[1-2]。

1 大气环境污染演变特征及面临的挑战

1.1 超载性

江苏具有人多地少、环境容量狭小的特殊省情。当前能源消耗、工业生产、交通运输、建设施工过程中产生的大气污染物排放总量远超过大气环境承载量,接近临界状态,需要用更科学的监测办法来预测和预报大气环境的承载能力^[3-4]。

1.2 区域性

以往江苏大气污染主要集中在大中城市市区,建成区的大气环境问题比较突出。现在大气污染扩散为城与城、城与镇、镇与镇、镇与村之间集中连片污染,已跨越行政区域,甚至外溢到其他地区,造成更大范围的跨行政区污染,逐渐向城市群演化,甚至出现了整个长三角灰霾的局面。

1.3 综合性

在建筑扬尘、工业粉尘、降尘等传统大气污染尚未得到根治的情况下,随着机动车的迅速增加,有些城市的空气污染已经形成煤烟型和汽车尾气复合型污染,出现了挥发性有机物污染和光化学

收稿日期:2015-03-23
作者简介:朱德明(1964—),男,博士,从事监测管理和政策法规工作。

烟雾。目前既要解决工业、生活和机动车污染等第一二代大气环境问题,又要解决化学品污染、有机毒物等新一代环境问题。也就是说,发达国家上百年来逐步出现、分阶段解决的大气环境问题,江苏在30多年的快速发展中已经集中产生,呈现显著的压缩型、复合型、叠加型特点,进一步增加了大气源解析以及解决大气环境问题的难度。

1.4 复杂性

据大气源解析初步结论,影响大气污染的主要原因除了工业、机动车和建筑扬尘“三驾马车”外,非道路移动机械、家居装修、餐饮服务行业油烟、秸秆燃烧等都有贡献。主要发达资本主义国家在人均GDP 8 000美元~10 000美元发展阶段,基本就出现环境库兹涅茨曲线的“拐点”,而江苏人均GDP已经超过10 000美元,大气环境问题仍十分严重,并未出现公众期望的拐点。

1.5 突变性

以往大气环境问题的形成和发展比较缓慢,由此引起的突发性污染及经济损失并不大,环境比较容易恢复到自然状态。现在,不仅大气环境质量恶化的速度惊人,而且影响的范围日益扩大,边界变化速度加快,持续时间拉长,产生积累性影响。

1.6 公众性

目前,大气污染已经由单纯对经济发展、人们身体健康的直接影响日益转化为对社会安定、生态文明建设等的综合影响,日益扩展为影响到环境道德、社会伦理和社会稳定等各个方面,有些地方因大气污染引发污染事故和群体性事件,人民来信来访、投诉等日渐成为社会关注的热点,需要进行更科学的大气损害评估和技术鉴别鉴定。

2 江苏大气环境监测管理的薄弱环节

2.1 部门监管缺失

《条例》第五条,除了规定县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门对大气污染防治实施统一监督管理外,发展改革、经济和信息化等10多个部门应当在各自职责范围内,对能源消耗、工业、机动车船以及非道路移动机械、扬尘等大气污染防治实施监督管理。但受行政执法监管的体制限制,相关监管部门对本领域的诸多大气污染物还没有建立相应的监测体系,形成相应的监测能力,也难以对各种污染物进行有效的统一监测和管理,事实上存在“多龙治气”的状况。

2.2 污染成因复杂

面对新时期大气环境问题呈现的压缩型、集中型等特点,以及出现的区域性、行业性、多样性等趋势,现有的大气监测技术、标准和质控手段等远跟不上大气污染蔓延的速度,对诸多环境问题源解析有待深化。目前,大气中的挥发性有机污染物、持久性有机物等新型污染问题,以及损害群众健康的污染问题等日益突出,而监测能力薄弱、鉴别手段落后、技术储备缺乏,难以做到对所有污染物的排放进行监测监管的“全覆盖”,无法准确判断和科学预测大气环境质量的变化趋势,及时预知和发现环境安全隐患所在。

2.3 责任追究乏力

为逃避监管,污染企业会虚报、瞒报、伪造、篡改环境监测数据;或者对污染源监控系统进行删除、修改、增加和干扰,对污染源监控系统中存储、处理、传输的数据和应用程序进行删除、修改和增加,造成污染源监控系统不能正常运行。面对监测监控数据弄虚作假比较普遍的情形,现有的监管手段缺乏,查处力度不够,不足以威慑企业的违法行为。在严厉打击刑事司法案件时,“两高”司法解释中所列的有毒物质名录,还未形成全面的监测、鉴定和鉴别等能力,更无法对大量的有毒物质进行日常监测^[5-6]。

2.4 表征数据失真

权威部门发布的环境状况公报和重大环境监测信息,有时与老百姓的实际感觉不一样,公众对优良天气的感官感受与空气污染指数之间存在差异,监测数据指标偏离了人民群众的切身感受,致使群众对这些监测数据并不认可,“真数据”常常遭遇全社会的“真不信”;受不良外部因素干预,企业自测自报和监督性监测、核查检查等数据之间存在一定的差异性,发生失真或扭曲现象。

2.5 信息相对封闭

目前,人民群众对各类环境监测信息公开的期望和要求越来越高,而各种监测信息存在公开范围不广、内容不全、审核把关不严、不贴近生活等问题,环境监测服务能力落后于全社会服务需求。

3 强化环境监测法制建设的对策

3.1 强化政府环境监测的职能

保护环境和生态是政府最基本的公共职能。地方政府应当按照《条例》的要求,切实对本行政

区域内的大气环境质量负责,制定大气污染防治规划,保障资金投入,采取防治措施,削减重点大气污染物排放总量,实现大气环境质量改善目标。空气质量改善,最大的受益者是普通百姓。同样,衡量空气质量是否改善,公众是最好的评估者,要诉诸于公众的主观评价,请公众根据自己的实际感受进行判断和选择。这种主观评价的数据应成为评价环境质量的重要补充,因为其中“有你一票”。

3.2 赋予监测数据应有的法律属性

监测数据是科学评价环境质量、正确预警环境质量变化趋势的重要依据,也是监测企业守法或者违法的主要证据,具有不容质疑的法律属性。要严格按照有关监测技术规范要求,科学合理设置监测站点选址,未经设立部门批准,不得擅自变更、调整和撤销。要转变观念,切实将真实数据用于对实际情况的分析、执法和决策。针对目前企业和基层存在数据不真实和几套数据问题,应采取措施,坚决杜绝将真实数据毁灭、质量控制走过场的行为^[7]。

3.3 强化环境的全要素监测

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“建立资源环境承载力监测预警机制”“建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度”。《条例》第十四条提出,组织建立、管理大气环境质量监测网络和污染源监控平台,开展大气环境质量状况和大气污染物排放监测,开展重污染天气预测;第十五条,要将监测站点的建设、运行、维护等费用纳入财政预算。要增加环境监测能力建设,加大财政投入,开展新污染因子的计量认证,逐步实现主要污染物监测的全覆盖。要对已有的环境监测基本制度进行战略性调整,建立监测调查、评价、预警、应急和信息发布的政策体系。

3.4 建立以环境质量为目标导向的监测管理制度

我国已初步建立以“老三项”“新五项”为核心的环境管理制度体系,SO₂、COD等已纳入国民经济和社会发展的约束性指标。随着污控、总量减排等措施的深入实施,环境质量已成为环境保护最重要的任务及限制因子。要加快实现环境管理从污染控制为主转向污染控制与质量改善兼顾,以环境质量管理“倒逼”经济发展方式转变,更加强化环境质量的评价、监督和考核,提升环境监测的基础性、战略性和全局性地位。

3.5 严厉打击数据弄虚作假

数据造假已成为影响监测质量管理的主因,也是公众关注的舆论焦点。要强化法律责任,排放工业废气或有毒有害大气污染物的单位,如未按规定监测大气污染物排放情况,责令限期改正,并处罚款,拒不改正,责令停产整治。排污单位未按要求保存或公开监测数据等信息,责令限期改正。篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据,要按照最高人民法院《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》要求,追究其相应的连带责任。要分析实验室以外、不良行政干预对环境监测数据真实性的影响,确保环境质量数据真实性、准确性,使监测结果与人民群众对青山绿水、蓝天白云的切实感受更加接近,把环境监测的数据质量当作生命线和立站之本。

3.6 加快监测信息全公开

“公开为原则,不公开为例外”。《条例》单列了第三章信息公开和公众参与,赋予公众更多的环境监测信息知情权、监督权、参与权和议事权,将公众参与范围从一般建设项目扩展到重大行政决策。第二十三条表明,重大行政决策可能对大气环境质量造成严重影响的,作出决策的人民政府或者有关部门应当通过论证会、听证会等方式,事先听取社会公众的意见。重点排污单位如未按规定方式、规定时限公开环境信息或公开内容不真实、弄虚作假的,要根据《环境保护法》《清洁生产促进法》等要求,责令公开,实施处罚,并予以公告。

[参考文献]

- [1] 张涛. 江苏省环境监测管理立法的几点思考[J]. 环境与可持续发展, 2008(4): 54-56.
- [2] 朱德明. 新《环保法》背景下的环境监测立法改革取向[J]. 环境监控与预警, 2014, 6(5): 5-7.
- [3] 李彬华, 王利超, 唐征, 等. 城市大气重污染事件预警机制研究[J]. 环境监控与预警, 2014, 6(4): 10-13.
- [4] 江峰琴, 杨雪, 王晨波, 等. 江苏省区域空气质量多模式预报预警系统研究与设计[J]. 环境监控与预警, 2015, 7(2): 4-7.
- [5] 信春鹰. 中华人民共和国环境保护法学习读本[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2014.
- [6] 胡云腾. 环境污染刑事司法解释[M]. 北京: 人民法院出版社, 2014.
- [7] 周生贤. 监测数据和群众感受不能“两张皮”[N]. 人民日报, 2011-08-09.

栏目编辑 李文峻