

# 建立适应环保新形势下的多元化环境监测体系

杭维琦,王合生,张哲海  
(南京市环境监测中心站,江苏 南京 210013)

**摘要:**指出我国目前环境监测体系中不能满足环境管理需求的各类问题,对建立新形势下多元化环境监测体系进行了可行性分析,同时介绍了美、日等国多元化环境监测体系运营的经验,提出了职责界定、制度建立、强化监管、市场培育等推进多元化环境监测体系建设的对策。

**关键词:**环境监测体系;多元化;对策

中图分类号:X32.022 文献标识码:C 文章编号:1006-2009(2012)04-0006-03

## Diversification Monitoring System Establishment under the New Situation of Environmental Protection

HANG Wei-qi, WANG He-sheng, ZHANG Zhe-hai  
(Nanjing Environmental Monitoring Center, Nanjing, Jiangsu 210013, China)

**Abstract:** Problems that China's current environmental monitoring system can not satisfy the environmental management requirements were discussed. It was analyzed the feasibility for establishing diversified environmental monitoring system under the new situation. According to some experience of diversified environment monitoring system in America and Japan, suggestion was made for countermeasures to promote diversified environmental monitoring system by defined responsibility, system establishment, strengthen supervision and market cultivation.

**Key words:** Environmental monitoring system; Diversification; Countermeasures

环境监测是国民经济和社会发展的基础性公益事业。长期以来,环境监测事业始终坚持以政府投入为主导的发展方向<sup>[1-2]</sup>。但随着环境保护工作的不断深入,政府与民众对环境的关注度不断提升,现行的环境监测体系已渐显出不适应我国环境保护事业整体发展要求的弊端或缺陷<sup>[3]</sup>。因此,建立适应环保新形势下多元化环境监测体系的需求日益迫切。

### 1 现有环境监测体系存在的问题

目前,我国已形成了“国家-省、直辖市-地级市-县”4级环境监测体系,初步建成了覆盖全国的国家环境监测网。随着环境保护管理工作多角度、宽领域发展,对环境监测工作提出了更高的标准。我国中西部欠发达地区各级监测站面临着监测技术落后、技术装备不足、人员能力薄弱、监测经费短缺等问题<sup>[4]</sup>;我国东部较发达地区则受国

家事业单位改革人员编制的限制无法满足日益加重的环境监测工作。以南京市为例,根据2007年国家标准化站建设要求,环境监测人员应为410人,2011年实际人数为340人,在岗人员为280人。2012年如果按照国家规范要求开展监测,工作量将增加1倍以上。主要表现在国控重点源监测增加50%,污染源监督监测频次增加150%,在线比对监测增加200%,自动监测点位增加150%以上,项目增加50%以上。如果按照创模要求,需对全市800家参加环境质量统计企业开展全项目监测,增加企业无组织废气监督监测,以及固废、污泥监测,工作量将增加2倍以上。由此可见,环境监测人员与环境监测工作量极不匹配,现有的环境监测体系已不能满足环境管理的需求。

收稿日期:2012-05-02;修订日期:2012-06-20

作者简介:杭维琦(1966—),女,江苏宜兴人,高级工程师,本科,主要从事环境监测工作。

## 2 建立多元化环境监测体系可行性分析

依靠各级环境监测站已无法完全满足新形势下环保工作的发展要求。转变职能,建立以各级环境监测站、高等院校、科研院所、各类企业及行业监测站、国内外各类检测机构等互为补充的多元环境监测体系,理论上依据,实践中有需求,并将成为探索环保新道路的重要一环。

### 2.1 建立多元化环境监测体系的理论依据

新公共管理理论认为,政府的主要职责是政策的制定者,是通过分析社会问题的本质来寻求解决方案,并通过政策评估等来制定合理完善的政策制度,从而将传统的管理与政策执行一分为二。环境监测属于重要的公共服务行业,各级环境监测站不是公共服务的唯一提供者,应当在环境监测领域引入竞争机制,通过招投标、合同承包、特许经营等市场运作方式,实现公共服务供给主体的多元化和供给方式的多样化,构建政府、企业、社会共同参与、互相补充的公共服务供给格局,从而提高公共服务供给效率,降低行政成本。

### 2.2 建立多元化环境监测体系的法律保障

由于环境监测数据可直接作为评价环境质量、进行环境立法和执法、加强环境管理以及制定政府宏观决策的重要依据,是直接涉及公共安全、关系公共利益的特定行业,故环境监测的行业属性决定了其具有公益性的特征,完全符合《中华人民共和国行政许可法》第十二条的规定。同时,又符合《行政许可法》第十三条的限制性规定,即环境监测不是一般公民、法人或其他组织能够依靠通常意义上的普及性知识自行开展的技术活动;环境监测不可能依赖于完全市场化的竞争机制得以有效调节;无法借助一个统一的行业组织或者中介机构进行自律管理;环境监测活动不可通过行政机关采用事后监督和补救的方式加以弥补和修正,而必须实行以源头控制为主的全程监管模式<sup>[5]</sup>。因此,设定环境监测行政许可事项既符合《行政许可法》关于可以设置许可事项的积极规定,又没有在《行政许可法》可以不设置许可的排除性规定之内,可以通过制定行政法规即《环境监测管理条例》为第三方检测机构设立环境监测行政许可,为建立多元化环境监测体系提供法律保障。

### 2.3 建立多元化环境监测体系的实践需求

随着我国经济社会的快速发展,人民群众对于良好环境的诉求日益强烈,以及对环境问题认识的

不断深入,使得环境保护主管部门对环境监测无论在监测内容、监测项目、监测频度,还是监测技术上都有了更广、更深、更多的要求,单纯依靠政府部门环境监测机构已无法满足国家、社会和公众快速、准确的监测要求,并产生对多元化环境监测体系的需求。

### 2.4 建立多元化环境监测体系的基础

除了各级环境监测站,绝大多数的高等院校、科研院所、各类企业及行业监测站、国内外各类检测机构其检测项目如果通过了计量认证,则具备了开展环境监测的能力。因此,充分利用社会资源,可减轻各级环境监测站在人员、经费及工作上的压力,使各方互为补充,有效提高环境监测工作效率。

## 3 国外多元化环境监测的经验

日本采用的做法是将关系重大、涉及大多数公众利益的监测工作(如流域监测等)由政府监测部门承担,而对于企业环境监测,则采取的是政府监管下的市场监测模式。具体而言,日本的监测体系是由政府和相关市场主体构成的。其中政府主要承担项目管理、资质审核、技术监督等职责,而企业等则对污染源进行常规监测,二者之间通过招标、委托管理等形式构成联系。日本这样一套“政府规划监管、市场运行监测”的模式,大大节约了行政成本,提高了环境监测的效率。

美国政府对于商业实验室的建立和运行建立了一套完整的标准,将实验室依照监测能力、监测内容、监测范围划分不同等级(美国商业实验室可以提供的报告级别有第二级、第三级和第四级,其中第四级的要求最高,可以为美国环保局提供监测报告),详细规定了不同等级实验室应当具备的条件。一旦实验室达到某一等级,就可以通过投标等形式获得政府委托的监测项目进行运营,同时其运营过程受到政府的严格监管,一旦出现疏漏,将面临处罚、降低等级直至取消监测资质。

通过分析日本、美国的环境监测市场化机制可以发现,明晰政府和市场职能、完善监管机制、市场主体多样化是这些国家在推进多元化环境监测体系进程中取得成功的重要因素,这为我国的环境监测工作提供了参考。

## 4 推进建立我国多元化环境监测体系的对策

目前,我国部分地区环境监测部门已开展环境

质量自动监测和污染源在线监控的第三方运营,在探索中国多元化环境监测体系建设中迈出了第一步。但要保证探索之路走得平稳有效,需要在职责界定、制度建立、强化监管、市场培育等方面进一步制定相关政策和法律法规。

#### 4.1 明确环境监测内容、分类与职责

环境保护主管部门应明确政府和各类检测机构在环境监测中的职责,厘清环境监测内容的特性。政府在环境监测中应当承担起政策(包括规划、标准等)制定、监管、信息收集发布。目前环境监测项目划分为公益性监测和服务性监测。环境质量监测、污染源监督监测、预警、应急、保障性监测、公益性的专项监测等公益性监测应由各级环境监测站承担。验收监测、环评监测、ISO14000监测、企业污染源排放自查监测等服务性监测可在各级环境监测站的组织、质量控制下通过投标、接受委托等形式交由高等院校、科研院所、各类企业及行业监测站和国内外各类检测机构承担,并确保监测方法、过程和结果的完整准确性。

#### 4.2 建立统一规范的环境监测准则

针对环境监测的特点以及市场化的特征,对环境监测的标准、方法,监测机构的资质、能力,监测质量控制及数据采集、处理、发布等制定明确的规章制度,如《监测信息发布规定》《环境检测实验室管理规定》《第三方实验室质量管理实施细则》等。同时效仿国外做法,建立环境监测机构资质认证分级制度,建立监测信用档案与淘汰机制,从制度层面规范环境监测行为,保障多元化环境监测体系建设进程有序、高效。

#### 4.3 加强监督管理 防止恶性竞争

环境保护主管部门采取定时、不定时等多种形式实施监督检查,对各类环境监测机构监测工作进行考核,并引入绩效考核和公众监督机制,确保环境监测承担者行为合法合规。对于在环境监测过程中违反相关规定、出现差错事故的,依照情节严重程度采取吊销监测资质、清退出环境监测领域等

措施,维护环境监测行业秩序。

#### 4.4 规范环境监测行为 推进环境监测多元化

目前计量认证规定仅对第三方检测机构的实验室分析能力做了基本要求,事实上大部分检测机构仍然存在人员、设备不足,现场采样操作不规范,实验室分析经验不丰富等缺陷,完全按照环保规范要求开展监测工作存在一定困难,需要各级环境监测站对第三方检测机构人员的采样、分析能力进行培训与扶持,促进其监测行为规范化、标准化,检测数据科学有效。因此,在推进环境监测体系多元化的进程中,可采取“试点先行、分步推进,逐步完善”的模式,不断培育合格的第三方检测机构,逐步建立起有章可循、有法可依、良性成长的多元化环境监测体系。

### 5 结语

建立新形势下多元化环境监测体系,是以科学发展观为指导,以发展监测事业满足环境管理要求为目的,以改革创新为动力,促进政府型环境监测机构转变观念和正确定位,同时有效利用社会检测资源,合理分流不同类型监测业务,规范环境监测市场服务行为,保证环境监测行业健康稳定发展的必由之路<sup>[5]</sup>。环境保护主管部门应在多元化环境监测体系建设进程中发挥主导作用,推动我国多元化环境监测体系建设的发展。

#### [参考文献]

- [1] 顾海波. 论环境行政管理体制的改革[J]. 行政与法, 2001(2): 61-62.
- [2] 魏山峰. 以探索环保新道路统领环境监测事业发展[J]. 环境保护, 2010(1): 28-29.
- [3] 舒旻. 环境监测制度构建的重点与难点[J]. 环境保护, 2011(8): 41-43.
- [4] 于涛. 环境监测市场化的思考[J]. 中国环境管理干部学院学报, 2005(3): 34-35.
- [5] 王峰. 给予社会检测机构环境监测资质许可的立法研究[J]. 黑河学刊, 2012(1): 104-105.

### · 简讯 ·

#### 丹麦: 创新和环保已成立国之本

新华网消息, 丹麦被誉为创新之国。在欧洲工商管理学院和世界知识产权组织发布的“2011年全球创新指数(GII)”中显示, 丹麦位居第六。同时, 它又是一个非常注重环境保护的国度, 在节能减排和绿色产业方面一直走在世界前列。在推动科技创新和促进环境保护的过程中, 丹麦企业发挥了主力军的作用, 它们一方面将经济发展和环境保护结合起来制定企业长期战略, 另一方面则将创新精神发挥到极致, 使之成为占领未来市场的利器。 摘自 www.jshb.gov.cn 2012-07-11