

· 管理与改革 ·

对社会第三方检测机构参与环境现场监测活动 管理模式的思考

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

摘要:通过分析环境监测面临的形势与发展趋势、引入社会第三方检测机构参与环境现场监测活动的风险,以及现场监测活动自身特点,论述了当前社会第三方检测机构参与环境现场监测活动,应采用由环境监测站领受任务,制定监测方案,指派现场负责人,负责方案的具体实施和全程质控管理,第三方检测机构在现场负责人的指导下完成具体的监测工作,并在此过程中接受现场负责人监督考核的管理模式。提出,社会第三方检测机构参与环境现场监测尚需完善法律体制,提升现场监测监管水平,促进各级环境监测站职能转变。

关键词: 社会第三方检测机构; 环境现场监测; 管理模式

中图分类号: X830 文献标识码: C 文章编号: 1006-2009(2014)03-0001-04

Reflections on Management about the Third Party Testing Institution Working on In-site Environmental Monitoring

WEN Xin, WANG He-sheng, YANG Li-li, ZHANG Zhe-hai, ZHANG Di-sheng
(Nanjing Environmental Monitoring Center, Nanjing, Jiangsu 210013, China)

Abstract: Through the analysis of environmental monitoring situations, development trend, the risk of introducing social third party testing institutions to participate in the activities of in-site environmental monitoring, and the characteristics of in-site monitoring activities, this paper discusses that the third party testing agencies involved in the current society in-site environmental monitoring activities should receive tasks from the environmental monitoring stations, formulate monitoring plan, assign the in-site responsible person of his own agent to be responsible for the specific implementation of plans and management of the whole quality control. The third party testing agencies should conduct the monitoring work under the guidance of the head of the environmental monitoring station and should be subject to the supervision and review of the head. This paper puts forward the suggestions that legislation should be improved, the level of field monitoring supervision should be enhanced, and the monitoring responsibility of different levels' environmental monitoring stations should be adjusted as well.

Key words: The third party testing institutions; In-site environmental monitoring; Management

引导社会检测力量参与环境监测工作是实现环境监测职能转变的重要手段之一^[1]。目前,对社会第三方检测机构参与环境现场监测活动的管理还处于起步阶段,其组织运作方式一直不明确。现场监测是环境监测的第一环节,处于基础和核心的位置^[2]。如果现场采集的样品不具备代表性,那么实验室内一系列控制活动就失去了基础和依据^[3]。因此,建立和完善适应第三方检测机构参

与的环境现场监测活动管理模式十分重要。

1 环境监测面临的形势与发展趋势

随着国民经济的发展,国家、社会对环境监测服务水平的要求日益提高,各级环境监测站的工作

收稿日期:2013-12-30; 修订日期:2014-03-03

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

量和工作负荷大幅增加,而人员编制、实际在岗人数、硬件设备等未见显著增长。由于环境监测人员数量与工作量极不匹配,因而仅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^[4]。社会对环境监测日益增长的需求与环境监测站能力发展的相对滞后形成了矛盾。

环境监测体制改革的方向总体上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,由政府大包大揽转变成相关各方按责承担,由政府自身直接从事环境监测活动转变成购买环境监测服务^[5]。按照环境监测市场化发展趋势,各类监测活动将逐步由有资质的社会第三方检测机构承担,这是破解矛盾的重要方式和途径。

2 第三方检测机构参与环境现场监测的风险分析

2.1 第三方检测机构经济利益与社会公众利益的矛盾

按照“经济人”理论^[6],第三方检测机构参与环境监测活动的根本目标之一是追求利润的最大化,这就决定了其在参与环境监测活动中将面临自身经济利益与社会公众利益的冲突。如果缺乏较为完善的约束机制,第三方检测机构则可能只从经济角度考虑开展业务,而忽视监测质量。如在现场监测过程中为节省成本,缩短采样时间,减少监测频次;为节省人力、物力资源,不在规定的测点取样;不按时对仪器校准,甚至在明知仪器未达到校准标准要求时依然使用等。

此外,建设项目竣工环境保护验收监测、污染纠纷仲裁监测是受现场采样条件影响大、关系到各方利益、社会关注度高、有严格法律程序要求、属于政府监管的监测工作,如果现场监测活动全部交由第三方检测机构负责组织实施,则等同于权力下放。受经济利益驱使,一旦出现权力寻租,则可能导致监测数据失真甚至遭到篡改,监测活动将失去公正性,在公众中造成恶劣影响,政府的公信力也将蒙受损失,造成监测市场的混乱。

2.2 第三方检测机构能力的不稳定性

国内的环境监测市场化运作正处于起步阶段,从其他国家或地区的经验来看,在监测市场形成初期往往会吸引大量的民间资本进入。然而由于市场进入门槛相对不高,因而会出现规模不等、能力

水平参差不齐的各类第三方检测机构,这种能力上的差距不仅体现在资质认定评审所认可的检测能力上,也体现在不同从业人员的个人业务素质和能力水平上。

目前我国环境保护主管部门对环境监测人员实行持证上岗考核制度,该制度在环保行政管理体制内的各级环境监测站得到了充分执行,而对第三方检测机构从业人员的管理还存在盲区。由于各地区经济发展的不平衡,监测市场的开放程度不同,国内仅有部分省、市环保行政主管部门对当地的第三方检测机构从业人员实行了持证上岗考核制度。环境检测人员是监测活动的具体实施者,环境检测机构资质评审中所认定的检测能力,很大程度上是由通过了持证上岗考试、取得了相应合格证书的从业人员所支撑。因此,检测机构的能力水平受其人员技术水平的制约明显。根据实际经验,第三方检测机构对现场检测人员培训管理的重视程度往往不及对实验室分析人员,现场检测人员的基本业务素质也相对略低,且人员流动性很大,现场监测质量难以得到保证。

3 环境现场监测活动特点与存在的问题

3.1 开放性分析

现场监测活动多在公开场所,一方面决定了监测活动与各利益相关方存在直接的关系,另一方面也更加受到社会公众的关注、监督,干扰和制约因素增加了工作的复杂程度。

3.2 分散性分析

相对于实验室内的检测分析,现场监测活动流动性较大,条件比较简陋,时间、空间跨度大。现场监测人员受以上因素影响,不规范操作的可能性较大。同时,这种分散性的工作方式也增加了质量控制管理的难度。

3.3 代表性分析

污染源工况、测点选择都会影响监测数据的代表性。对于环境监测全过程而言,当采样误差大于分析误差的3倍时,降低分析误差就失去了意义^[7]。在实际工作中,曾出现企业委托第三方检测机构对企业自测的监测数据与环境监测站的监督监测数据相差几何倍数的情况,在环境统计、排污申报时产生了极大的争议,可见现场采样监测的代表性对整个监测活动的质量具有深远的影响。

4 对第三方检测机构参与环境现场监测活动的管理模式

目前,国家还没有正式出台专门的有关社会第三方检测机构的管理办法,由环保行政管理部门牵头制定的环境监测资质认可体系,以及环境监测市场准入制度、人员管理制度、日常监管制度也亟待完善。仅仅依靠社会第三方检测机构的自我约束和内部监督手段,无法保证其监测行为的公正性,以及检测能力的稳定性、持续性。

相对于实验室分析,现场采样和监测的环节较多、条件恶劣、突发性因素影响较大,还没有形成现场监测管理体系^[8]。现场监测活动的重要性、复杂性与质量管理相对滞后的矛盾一直存在,当第三方检测机构参与现场监测活动后,经济利益的冲

突、能力水平与自身管理水平的制约将加大现场监测的风险。因此,在相当长的一段时间内,各种现场监测的具体活动还无法完全交由社会检测力量独自承担,而必须在政府环保行政主管部门的主导、控制下,逐步引导第三方检测机构参与监测活动。

基于对环境监测行业目前发展形势和潜在风险的分析,同时考虑现场监测工作自身的特点,在当前条件下,采取由环境监测站牵头组织实施、全程控制,社会第三方检测力量协助参与的环境监测新模式,是完成监测任务较为可靠的一种方法。第三方检测机构参与环境现场监测活动的工作流程见图 1。

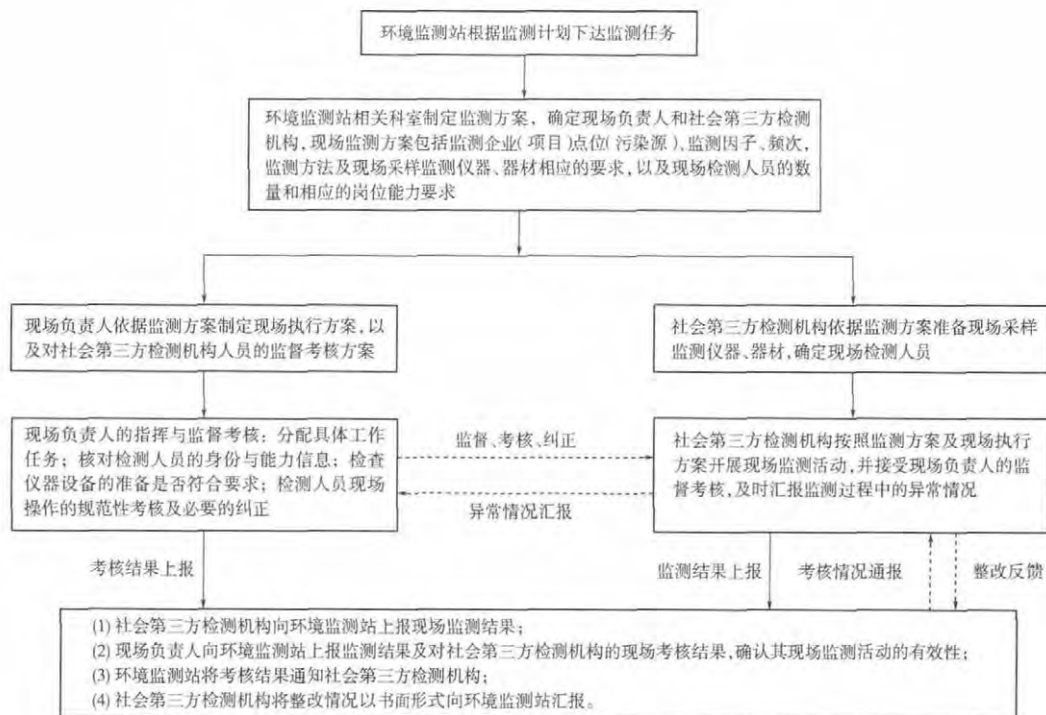


图 1 第三方检测机构参与环境现场监测活动的工作流程

Fig. 1 The work flow of the third party testing institution working on in-site environmental monitoring

5 建议

在环境监测体制改革中,引入第三方检测机构参与现场监测活动带有一定的实验色彩,为保证该模式顺利实行,需要不断完善相关条件。

5.1 完善法律体制

目前我国实行的《环境监测管理办法》将环境监测定性为政府行为^[9],社会第三方检测机构直接参与环境监测活动存在法律上的障碍。因此,有

必要有限开放环境质量监测、污染源监督性监测、“三同时”验收监测等领域,允许第三方检测机构从事此类工作。建议有关部门对此加强立法研究,尽快出台新的管理办法(条例),以法律形式确定监测领域市场准入条件。一方面,明确第三方检测机构可以从事的业务范围,以及必须达到的资质要求;另一方面,对相关从业人员实行持证上岗考核,从而实现从机构到人员的双准入制度,将环境监测

市场准入落到实处。

5.2 提升现场监测监管水平

一项制度的推行不仅需要政策导向和法律基础,还需要在执行层面具备有效的保障手段。长期以来,现场监测质量管理是各级环境监测站质量管理的一个薄弱环节^[10]。引入第三方检测机构后,监测质量控制管理仍然是现场监测监管的核心问题。若无新的技术手段提升以质控管理为核心的现场监测监管水平,监管措施落实不到位,现场监测的质量得不到保证,则会增大环境监测体制改革的风险。落后的监管手段还会导致环境监测站将大量精力投入到对第三方检测机构的管理上,监管成本的上升甚至会抵消引入第三方检测力量后所节约的人力、物力,事倍功半的结果必然导致改革归于失败。

因此,环保主管部门及各级环境监测站应以加强对生产工况、监测布点、现场采样、现场监测、样品保存等质量管理薄弱环节质控措施的研究为重点^[11],并结合第三方检测机构的自身特点,以机构和人员的能力验证、仪器设备的计量检定、现场操作的规范性考核为着力点,建立、完善对第三方检测机构参与环境现场监测活动的考核体系,全面提升现场监测监管水平。

5.3 转变各级环境监测站的职能

环境监测是一项技术性强、质量要求高的工作,真正走向市场,引入第三方检测机构全面、深入地参与环境监测活动,必须由强有力的监督管理机构进行市场监督。各级环境监测站经过30多年的发展,在行业内具备了较高的监测水平和科研能力,积累了丰富的质量控制管理经验,从技术角度有能力满足环境监测市场监督管理的需要,而其社会公益性机构的属性也适合担当监管者的角色。

目前已有部分地区的环境监测站进行了分包协作实验室招标,建议以此为契机,将监测任务有选择、有计划、循序渐进地交由社会第三方检测机构完成。同时加强对第三方检测机构的监督管理实践,培养监管队伍,尽快建立、完善从现场采样、监测到实验室分析的全过程监督考核体系。通过量化考核与定性评判等方式,利用奖惩手段、市场准入与退出机制,不断强化监管,促进第三方检测机构自我改进和能力水平提升,从而推动环境监测行业整体水平的提高,实现环境监测站由监测工作的具体执行者到监测领域技术监管者的职能转变。

[参考文献]

- [1] 柏仇勇,黄卫,姜勇. 创新我国环境监测体制和机制的构想[J]. 中国环境监测, 2007, 23(6): 1-3.
- [2] 黄小蕾. 浅析环境现场监测中质量管理工作的重点和难点[J]. 环境研究与监测, 2011, 24(4): 23-24.
- [3] 郑瑜,王东霞,隋小娜. 环境监测现场监测中的质量管理[J]. 北方环境, 2010, 22(2): 100-101.
- [4] 杭维琦,王合生,张哲海. 建立适应环保新形势下的多元化环境监测体系[J]. 环境监测管理和技术, 2012, 24(4): 6-8.
- [5] 胥树凡. 环境监测体制改革的思考[J]. 环境保护, 2007(20): 15-17.
- [6] 王朝云. 经济人属性与“委托-代理”有效性分析[J]. 合肥工业大学学报(社会科学版), 2004, 18(4): 75-77.
- [7] 吴邦灿,李国刚,邢冠华. 环境监测质量管理[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2011.
- [8] 尹卫萍. 浅谈加强环境现场监测规范化建设[J]. 环境监测管理和技术, 2013, 25(2): 1-3.
- [9] 赵英民. 顺应时代发展要求 强化环境监测管理——《环境监测管理办法》解读[J]. 环境保护, 2007(21): 64-70.
- [10] 俞美香,龚凤兰. 对现场监测质量管理的思考[J]. 环境科学与技术, 2010, 33(S1): 158-160.
- [11] 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.

• 简讯 •

亚非国家环境执法各有各难 取长补短联手出击

中国环境报消息 联合国环境规划署(UNEP)与中国-东盟环境保护合作中心(ASEAN)在北京联合举办了“南南合作框架下亚洲-非洲环境执法研讨会”来自中国、非洲11国、东南亚9国和中亚3国,以及UNEP、联合国开发计划署等国际机构和合作伙伴,以及环境保护部、最高人民法院、中国人民大学、中国政法大学等中方单位和机构的官员、专家和学者参加了会议。本次研讨会旨在帮助亚洲和非洲的发展中国家环境保护部门在南南合作框架下分享环境立法和执法方面的实践和经验,通过技术合作等方式,提高亚非国家环境机构的执法能力。

摘自 www.jshb.gov.cn 2014-05-23