

· 管理与改革 ·

# 深圳环境监测社会化改革的实践与探索

余良<sup>1</sup>, 熊向隽<sup>1</sup>, 杨立君<sup>2</sup>, 刘德全<sup>2\*</sup>, 宝霁玮<sup>2</sup>

(1. 深圳市环境监测中心站, 广东 深圳 518049; 2. 深圳市环境监测协会, 广东 深圳 518049)

**摘要:**分析了深圳启动环境监测社会化改革的背景,以及作为核心内容的社会环境监测机构管理方式从认证式名录管理到契约管理再到常态管理的改革进程。在对改革成效进行评估的基础上,剖析存在的问题,总结取得的经验,指出在改革实践中对法治精神的尊崇、对管治权力的审慎、对市场化原则特别是契约精神的维护,以及对体制内外环境监测机构的公平对待为后续改革提供了参考。

**关键词:** 环境监测; 社会化改革; 深圳

中图分类号: X830 文献标志码: B 文章编号: 1006-2009(2021)04-0001-04

## Practice and Exploration of Shenzhen's Environmental Monitoring Socialization Reform

YU Liang<sup>1</sup>, XIONG Xiang-yun<sup>1</sup>, YANG Li-jun<sup>2</sup>, LIU De-quan<sup>2\*</sup>, BAO Ji-wei<sup>2</sup>

(1. Shenzhen Environmental Monitoring Center, Shenzhen, Guangdong 518049, China;

2. Shenzhen Environmental Monitoring Association, Shenzhen, Guangdong 518049, China)

**Abstract:** This paper analyzed the background of starting the socialization reform of environmental monitoring in Shenzhen, as well as the reform process which was the core of the management of social environmental monitoring institutions, from authenticated list management to contract management and routine administration. Based on the evaluation of the effectiveness of the reform, it discussed the existing problems, summarized the experiences and put forward respecting the rule of law, deliberating on governing power, maintaining marketization principles especially the spirit of contract, and equal treatment for the institutions inside or outside of the government system as reference of subsequent reforms.

**Key words:** Environmental monitoring; Socialization reform; Shenzhen

深圳是改革开放的“桥头堡”,长期以来围绕调节政府与市场的关系主题开展了全方位、宽领域的改革探索,在市场化、法制化建设中取得的成效有目共睹。2013年,深圳在广东省的支持下启动社会化环境监测机构管理试点,开启了官方主导的环境监测社会化改革进程。

### 1 改革背景

深圳环境监测社会化的自发性探索可追溯至21世纪初期。2013年,在多重因素交织影响和驱动下,深圳正式开启环境监测社会化改革。强烈的内部需求、有力的外部支撑和恰当的时机把握赋予了改革推进良好的初始条件。

### 1.1 实践推动

2012年,深圳开始推进环境监测“全覆盖”工作,政府环境监测机构资源供给面临巨大压力,环境监测社会化改革呼声急剧攀升。事实上,政府监测资源不足的问题自21世纪以来持续存在,在监测网络、业务体系深入拓展和监测时效性、科学规范化要求不断提升的大背景下愈发凸显。2012年

收稿日期: 2020-10-21; 修订日期: 2021-04-25

基金项目: 国家重点研发计划基金资助项目(2017YFF0108504)

作者简介: 余良(1986—),男,湖北天门人,硕士,从事环境管理与政策研究工作。

\* 通信作者: 刘德全 E-mail: dqnlui@sina.com

11月召开的深圳市人居环境监测工作座谈会提出,政府环境监测部门要“转变职能,从原来的亲力亲为向如何监督、指导社会检测机构开展相关监测转变”,显示出在决策层面针对形势变化已有意向推进环境监测社会化改革。

### 1.2 政策引领

彼时,地市级环保部门尚不具备启动环境监测社会化改革的权限<sup>[1]</sup>。2013年1月,原环境保护部下发《关于发展环保服务业的指导意见》(环发〔2013〕8号),提出重点开展包括环境监测和污染检测等在内的若干环保服务业政策试点<sup>[2]</sup>。原深圳市人居环境委员会积极响应,就开展环境监测社会化试点工作向原广东省环保厅提出申请,并于同年11月获得其同意在深圳开展先行先试,为广东省环境监测社会化管理工作探索经验。此举被视为一次授权,也拉开了深圳环境监测社会化改革的序幕。

### 1.3 资源支撑

根据2010年的调查结果,深圳从事社会环境监测业务的机构有44家,包括综合性、专业性商业监测机构,以及学校、科研单位所属实验室等,其中注册资本千万元以上的机构占总数的7%。从业人员共1900余人,其中从事环境监测业务约600人,环保方面设备投资约1.2亿元,能开展环境监测项目800多项。社会环境监测机构可供给资源较为充裕,调查显示,当时深圳某研究院分析测试中心80%的环境检测分析能力处于闲置状态。社会环境监测机构的从业规模和资源供给潜力在一定程度上为官方决策考量中的“接得住”消除了后顾之忧。

## 2 改革进程

### 2.1 认证式名录管理阶段

在改革初期,深圳谨守“法无授权不可为”的原则和简政放权背景下商事登记制度改革的精神,构建了以自愿为前提,以认证式名录管理为核心的管制体系,即通过综合性能力评审,开展社会环境监测机构遴选和业务承接范围认定,将政府购买的环境监测服务委托给名录内的机构开展。能力评审充分考虑了质量管理体系的重要性,实践中参考了国家环保系统三级站建站标准要求,制订了涵盖人员上岗考核、机构和人员、实验室条件、质量管理及业务能力5个大项的准入细则。针对检验检测

机构资质认定通用评审准则偏重于实验室管理的现状,将环境监测现场环节的质量管理体系覆盖及业务能力纳入评估范围,现场采样、样品流转等环节占总体业务能力评审内容的比例达30%<sup>[3]</sup>。另外,鉴于环境监测专业的特殊性和CMA资质管理跨行业的特点,深圳在广东省的支持下按照“谁培训、谁发证”的原则,对社会环境监测机构人员开展上岗培训和考核,将考核情况作为参考指标纳入能力认定要素。

2013年11月,深圳市环境监测行业协会成立,接受政府委托开展能力评审、培训考核等相关工作。2015年10月,深圳发布第一批通过社会环境监测机构能力认定名单,随即就政府监测业务转移、社会环境监测机构业务承接监管、监测行业自律等工作进行布置,对事中事后管理予以跟进。根据要求,名录内社会环境监测机构的质量核查委托行业协会开展。行业协会还制订发布了《行规行约》《自律公约》等,在推动行业公平竞争和健康发展方面开展探索。

### 2.2 契约管理阶段

2015年,原环境保护部和原广东省环保厅相继发布了环境监测社会化改革有关指导意见。同年3月,原广东省环保厅通知原授权深圳开展环境监测社会化试点文件和上岗考核文件废止(深圳仍为试点城市),深圳环境监测社会化改革政策环境发生重大变化。一方面,广东省提出,除执法监测和国控企业监督性监测之外的其他领域原则上均可向社会开放;另一方面,广东省在改革试点城市推行统一的名录制管理,各试点城市须在名单范围内,通过公开招投标等方式推行政府购买环境监测服务<sup>[4]</sup>。相关背景下,深圳原先开展的对社会环境监测机构的事前管理势必转向事中事后管理。广东省的指导意见重点聚焦委托方(政府部门)责任和委托约定,要求按照“谁委托、谁把关”的原则,在委托约定中对数据质量保证措施提出明确要求,以签订合同的方式保障供需权益。深圳此阶段的社会环境监测机构管理事实上转入了市场化原则下的契约管理阶段。

在该阶段,深圳开展了环境监测社会化信息化管理,录入政府购买环境监测服务项目的完整信息,建立作业流程留痕和数据溯源机制,并实施质量监督管控,以实现管理体系向社会环境监测机构的覆盖,提升环境监测数据质量<sup>[5-6]</sup>。针对人员上

岗考核合规性问题,深圳通过行业协会决议,以行业自治的方式开展。顺应监测领域大幅开放的政策导向,深圳着力做好业务释放与承接,对社会环境监测机构开展有针对性的业务、技术和质量管理培训。期间具有标志性意义的事件为某企业因监测数据弄虚作假而被取消合同委托,并报请省质监部门予以取缔。

### 2.3 常态管理阶段

2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》,明确提出“各级环境保护、质量技术监督部门依法对环境监测机构负监管责任;对环境监测机构开展‘双随机’检查,强化事中事后监管”。2018年5月,生态环境部、国家市场监督管理总局联合发布《关于加强生态环境监测机构监督管理工作的通知》(环监测〔2018〕45号)。相关政策文件的出台部分解决了环保部门对社会环境监测机构常态监管的法制依据问题,有利于质监部门和环保部门密切合作,将原本分散的执法监管、技术管理有机结合,形成合力。2018年11月,市场监管总局、生态环境部联合印发《检验检测机构资质认定生态环境监测机构评审补充要求》,为环保部门介入社会环境监测机构事前审批铺平了道路,依据“谁审批、谁监管”的基本原则,事前介入也为事中事后监管增添了合法性。至此,社会环境监测机构管理步入常态阶段。

2019年,深圳印发《深圳市社会环境监测机构监测质量专项整治工作方案》,确立了“多措并举、综合防范、强化监管、严厉打击”的基本原则。一方面,开展社会环境监测机构全覆盖现场检查和“双随机”抽查;另一方面,建立社会环境监测机构违法违规惩治机制,如查处结果公示、信用信息记录、退出机制等,形成了监管执法的强大威慑力。

## 3 改革评估

### 3.1 成效

深圳环境监测社会化改革在引导社会环境监测力量规模化发展、壮大环境监测资源供给方面成效明显。2014年初,深圳44家社会环境监测机构总投资1.79亿元,投资超千万元企业4家,百人以上企业2家。2015年,深圳46家社会环境监测机构总投资已达3.39亿元,投资超千万元企业11家,百人以上企业数量翻番。2018年底,深圳投资

超千万元社会环境监测机构已达22家,行业总投资迈过7亿元大关。扶持、引导社会力量进入环境监测领域,深圳的改革成效可谓立竿见影。此外,社会环境监测机构从业人员的素质和专业化水平也得以提升,在2019年深圳市第二届生态环境监测专业技术大比武中取得了较好成绩。

### 3.2 问题

深圳辖区在2014—2018年历次社会环境监测机构监督检查中均发现违反环境监测规范甚至弄虚作假等行为,近年的质量核查结果显示,个别机构的盲样通过率最低仅为33.3%。此外,在环境监测领域向社会宽幅开放的背景下,深圳区级政府环境监测机构的业务委托量占比较大,部分监测站甚至出现“空心化”现象。

### 3.3 经验

深圳环境监测社会化改革没有陷入“一放就活、一管就死”的怪圈,较大程度上得益于在实践中坚持扶持与规范并重、服务与监管同行、宽入与严出相济,有力保障了改革在良性发展轨道上前行。整体而言,一是对目标有清醒认识,不将社会化等同于市场化<sup>[7]</sup>,没有一放了之,而是力求在市场化原则和机制下培育高效、优质的环境监测资源供给,不卸责、不放任,维护公平正义和公共利益;二是对路径有深入规划,尊崇法治精神,审慎使用管制权力,积极尝试行业自治等现代化治理方式和信息化等管理手段,在管理标准、要求上尽可能对体制内外的环境监测机构公平对待,培育、引导、规范多策略并举;三是对改革环境有敏锐洞察,能及时根据政策法治环境的调整对改革进行调试,持续维护改革秩序。

在操作层面,深圳较好把握了能力、规则、市场3个核心议题。一是改革初始就坚持业务释放与承接能力培育并行,着力提升行业整体业务技术水平;二是创新性开展准入、日常管理与评价、退出机制的探索和完善,在既定政策环境下积极发挥能动性,塑造具有价值导向的规则体系;三是稳步开放和扩大市场,培育多元化的市场主体,以提供多样化的监测服务,如水环境“一周一测”、辅助执法监测等释放了大量业务需求,在推动社会化、促进产业化方面产生了重要影响。

## 4 改革建议

### 4.1 系统监管合理且必要

在常态管理阶段前,对于社会环境监测机构的管理面临着审批部门难监管、行业主管部门无“法”管的尴尬局面。必须认识到,环境监测有其专业特殊性,并不能简单适用以计量认证通用性管理<sup>[8-9]</sup>。第一,环境监测分析测试装备通用性较强,而其监测自身有一套完整的制度和规范体系,相关社会监测机构是否真实具备有关能力应予以认证<sup>[10]</sup>。在实践中,深圳早期存在部分知名检验检测机构因对环境监测专业规范的偏离而导致无法通过能力认定的现象。第二,环境监测市场主体违规甚至弄虚作假的成本极低,而收益较大,管理部门监督查证的成本也较高。一般而言,政府委托的环境监测业务具备强公共性,意味着有关违规、作假行为极有可能产生较大的负面外部效应,且往往不可逆。第三,在生态环境监测机构资质认定补充要求发布前,相关机构执业管理对监测分析的项目数并无要求。若无相应的准入管理,行政部门对于社会环境监测机构监管甚至仅仅是履约管理的成本则可能无限放大,造成行政资源浪费。综合考虑行业特殊性、监管成本和监管缺位的后果,对社会环境监测机构系统监管合理且必要。

#### 4.2 政策公平意义重大

长期以来,政府环境监测机构和社会环境监测机构的管理标准无法统一,前者在人员上岗、质量体系运行、监督检查等方面较后者更为严格<sup>[11]</sup>。着眼于环境监测市场的长远发展,有必要实现二者在管理体系、规则、标准等方面的逐步统一,同时打破业务禁锢,逐步赋予社会环境监测机构更多的发展机遇。深圳在工业园区复合污染快速溯源示范应用项目中,打造了多元参与、公私合作,高效服务环境监管的工作模式,不失为有意义的探索。

### 5 改革展望

当前,《生态环境监测条例》尚待发布,意味着

生态环境部门对社会环境监测机构的行业监管要获得事实上的法制支撑还差“最后一公里”。另外,部分政府环境监测机构“空心化”问题引发的社会化改革边界争议需要在改革实践和具体语境中予以审视研究,也有赖于在顶层设计上对政府环境监测机构的职能做出更为清晰的界定。针对社会环境监测机构的管理,构建有效的准入、竞争和退出机制等还有待进一步探索。

#### [参考文献]

- [1] 国家环境保护总局. 环境监测管理办法(国家环境保护总局令第39号)[EB/OL]. (2007-08-07)[2019-07-23]. [http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/07/content\\_708389.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/07/content_708389.htm).
- [2] 环境保护部. 关于发展环保服务业的指导意见(环发[2013]8号)[EB/OL]. (2013-01-17)[2019-07-24]. [http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201301/t20130124\\_245514.htm](http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201301/t20130124_245514.htm).
- [3] 深圳市人居环境委员会. 关于印发《深圳市社会环境检测机构管理办法》的通知[EB/OL]. (2014-03-19)[2019-07-23]. [http://www.sz.gov.cn/zfgh/2014/gb874/201403/t20140319\\_2322775.htm](http://www.sz.gov.cn/zfgh/2014/gb874/201403/t20140319_2322775.htm).
- [4] 广东省环境保护厅. 关于推进广东省环境监测社会化改革试点的指导意见(粤环[2015]8号)[EB/OL]. (2015-01-03)[2019-07-30]. [http://www.gd.gov.cn/govpub/bmgui-fan/201503/t20150324\\_210866.htm](http://www.gd.gov.cn/govpub/bmgui-fan/201503/t20150324_210866.htm).
- [5] 窦筱艳,姜虹,陈珂,等. 多部门协作模式下的生态环境监测体系研究[J]. 环境监测管理与技术,2018,30(4):5-7.
- [6] 王龚博,李文青,于忠华,等. 污染防治攻坚战的地方实践与推进建议[J]. 环境监测管理与技术,2020,32(3):1-4.
- [7] 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.
- [8] 闻欣,徐荣,金鑫,等. 对社会检测机构参与环境现场监测活动的管理[J]. 环境监测管理与技术,2015,27(5):7-9.
- [9] 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.
- [10] 杜兵,孙海容,黄业茹. 关于中国社会化环境监测机构监管的调研与建议[J]. 中国环境监测,2015,31(5):7-11.
- [11] 王金南,秦昌波,苏洁琼,等. 独立统一的生态环境监测评估体制改革方案研究[J]. 中国环境管理,2016(1):34-37.

### 启 事

本刊已加入《中国学术期刊(光盘版)》、万方数据-数字化期刊群、重庆维普中文科技期刊数据库,凡被录用的稿件将同时在相关数据库产品中进行网络出版或提供信息服务,其作者著作权使用费与本刊稿酬一并支付。如作者不同意将文章编入数据库,请在来稿中注明,本刊将做适当处理。