

对污染源自动监测设备运行管理制度的探讨

王国平

(南京市环境监察总队, 江苏 南京 210019)

摘要:介绍了污染源自动监测设备运行管理的现状及依据,指出目前所采取的管理措施存在混淆责任主体、可操作性不强、政策上不一致、数据使用规定存在逻辑错误、行政行为性质含混不清等问题。建议建立数据使用制度、运行考核制度和现场检查制度,落实自动监测设备的计量检定问题,制定配套的法规性文件,简化比对与现场检查的规范和规程,取得厘清责任、规范市场、简化程序、强化管理的主动性和目的性等成效。

关键词:污染源;自动监测设备;运行管理制度

中图分类号:X830

文献标识码:C

文章编号:1006-2009(2014)04-0005-04

Discussion on the Management System of Auto Monitoring Equipments' Operation in Pollution Source

WANG Guo-ping

(Nanjing Environmental Supervision Headquarters, Nanjing, Jiangsu 210019, China)

Abstract: The current status and foundation of the management of auto monitoring equipments' operation in pollution source were introduced. It points out that the current control measures exist such problems as the confusion of the subject of responsibility, unworkable, inconsistent policy, logical mistakes in the use of data, and the ambiguous administrative behavior property, et al. Some advice were proposed that the data use system should be established, the assessment and site supervision rules should be in motion, the measuring verification of auto monitoring equipments should be carried out, the assorted rules and regulations should be legislated, and the rules of comparison and site supervision should be simplified. Then such achievements will come as differentiating responsibility, standardizing the market, simplifying the program and strengthening the activity and purposiveness of management.

Key words: Pollution source; Auto monitoring equipment; The rule of operation management

污染源自动监控工作开展已有十多年,建设工作取得了很大成效,国控重点源基本都纳入了监控范围,仪器运行逐步稳定,数据的准确性和可靠性大大提高。自动监测设备在环境管理和环境执法中逐步发挥了其应有的作用,如在污染物减排核查中,将污染源自动监测数据作为减排核定的重要依据。然而,目前自动监测设备的管理还存在一些问题,制约了其在环境管理和现场执法中的应用,迫切需要解决。

1 自动监测设备管理现状与分析

1.1 自动监测设备运行管理现状

为了保证自动监测设备正常运行及数据真实可靠,环保部门主要开展以下管理工作:

(1)验收。《关于印发〈污染源自动监控设施运行管理办法〉的通知》(环发[2008]6号)(以下简称《运行管理办法》)规定,污染源自动监控设施必须经县级以上环境保护行政主管部门验收合格后方可投入正式运行,并按照相关规定与环境保护行政主管部门联网。

(2)比对监测。《污染源自动监测设备比对监

收稿日期:2014-03-25;修订日期:2014-05-08

作者简介:王国平(1958—),男,江苏无锡人,高级工程师,大学,从事环境监察工作。

测技术规定(试行)》规定,环境监测部门对国家重点监控企业的水污染源自动监测设备、固定污染源烟气自动监测设备的比对监测每年至少4次,每季度至少1次。

(3)现场检查。《污染源自动监控设施现场监督检查办法》(环境保护部令第19号)规定,环保部门对国家重点监控企业污染源自动监控设施的例行检查每月至少1次,对其他企业污染源自动监控设施的例行检查每季度至少1次,填写《污染源自动监控设施例行检查表》并制作现场监督检查笔录。对涉嫌不正常运行、使用污染源自动监控设施或者有弄虚作假等违法情况的企业应当重点检查,填写《污染源自动监控设施重点检查表》。

(4)数据有效性审核。《关于印发〈国家监控企业污染源自动监测数据有效性审核办法〉和〈国家重点监控企业污染源自动监测设备监督考核规程〉的通知》(环发[2009]88号)(以下简称《审核办法》)规定,国家重点监控企业的自动监测设备自验收合格后,环保部门每季度应当按照《国家重点监控企业污染源自动监测设备监督考核规程》进行数据有效性监督考核。监督考核包括比对监测和现场核查,分别填写《国控企业污染源自动监测设备比对监测结果表》《国家重点监控企业污染源自动监测设备现场核查表》,并由责任环保部门组成考核组,形成监督考核结论。

(5)标志发放。《关于印发〈国家重点监控企业污染源自动监测设备监督考核合格标志使用办法〉的通知》(环办[2010]25号)规定,对通过数据有效性审核监督考核的自动监测设备,环保部门应当按季度发放自动监测设备监督考核合格标志。

(6)停运许可。《运行管理办法》规定,污染源自动监控设施因维修、更换、停用、拆除等原因将影响设施正常运行的,应当事先报告县级以上环保部门,说明原因、时段等情况,递交人工监测方法报送数据方案,并取得县级以上环保部门的批准。

(7)人工报送数据。《运行管理办法》和《审核办法》规定,在国控企业污染源自动监测设备运行不正常或日常运行监督考核不合格期间,国控企业要采取人工监测的方法向责任环保部门报送数据,数据报送每天不少于4次,间隔不得超过6h。

此外,还有以下规定:对操作人员实行资质管理;运行单位每季度向环保部门提交运行状况报告;环保部门按季度向上一级环保部门报告现场检

查情况;鼓励企业委托有资质的第三方专业运维单位对自动监测设备进行运行维护;对使用年限达到8a,1年内3次比对监测不合格或连续2次比对监测不合格的设备,要求企业强制更换等。

1.2 自动监测数据使用规定

(1)“通过强制检定自动监测设备获得的监测数据,可以用以排污费征收”[《排污费征收使用管理条例》(国务院令第369号)(以下简称《排污费条例》)]。

(2)“自动监控系统经环保部门检查合格并正常运行的,其数据作为环境保护部门进行排污申报核定、排污许可证发放、总量控制、环境统计、排污费征收和现场环境执法等环境监督管理的依据”[《污染源自动监控管理办法》(国家环境保护总局令第28号)(以下简称《管理办法》)]。

(3)“有效的国控企业自动监测数据是国控企业计算主要污染物排放数量和确定达标排放的依据,是环境保护主管部门总量考核、监督执法、排污申报核定等工作的基础”(《审核办法》)。此处“有效的国控企业自动监测数据”包含两种情况下产生的数据,一是国控企业污染源自动监测设备验收合格后,在一定时段内其正常运行提供的监测数据;二是日常运行监督考核合格后至下次运行监督考核,该时段内自动监测设备正常运行提供的数据。

1.3 存在的问题与分析

目前环保部门的管理措施不可谓不全,不可谓不细。在实际工作中,基层环保部门也为此付出了大量的辛勤劳动,而自动监测设备的正常运行率及有效数据传输率并不理想,尤其是数据的真实性和可靠性始终无法从根本上得到保证,由此带来的后果是自动监测设备至今并未真正在环境管理和执法中发挥其应有的作用。究其原因,主要有以下几点:

(1)混淆了责任主体。《管理办法》规定,污染源自动监测设备由排污单位负责安装、运行,并向环保部门监控中心传送数据。该规定在《中华人民共和国水污染防治法》中得到法律上的确认:“重点排污单位应当安装水污染物排放自动监测设备,与环境保护主管部门的监控设备联网,并保证监测设备正常运行……”。由此可见,设备运行和数据真实的责任主体是排污单位。从法律制度的角度,数据的解释权和所有权归排污单位所有,数据是否真实有效应由排污单位来证明。环保部门试图通过本部门大量的技术和行政管理工

证明设备有效和数据真实,混淆了责任主体。

(2) 忽视了措施的可操作性。无论是比对监测,还是现场检查,都有严格的程序规定和技术要求。以现有的人力和物力,环境监测部门难以完成每季度 1 次的比对监测,监察部门难以完成每月 1 次的现场检查 and 每季度 1 次的日常运行监督考核。此外,要求企业在污染源自动监测设备运行不正常或日常运行监督考核不合格期间,采取人工监测的方法向责任环保部门报送数据,数据报送每天不少于 4 次,间隔不得超过 6 h,该规定难以实现,尤其对烟气进行每天 4 次的人工监测根本无法做到。

(3) 政策上的不一致性。在上述规定中,在线数据用于环境管理和现场执法的前提条件,最早是自动监测设备必须通过计量检定部门的强制检定(《排污费条例》)^[1],而后出台的相关要求变成“通过验收、正常使用”状态下的自动监测数据,之后又变成“通过数据有效性审核并正常运行”的数据,导致在执行过程中产生混乱。

(4) 数据使用规定存在逻辑错误。按现有规定,数据用于环境管理必须同时满足两个条件:“通过验收,正常运行状态下”或“通过有效性审核,正常运行状态下”。实际上,“正常运行状态下”已经是数据使用的充分条件,因为正常运行状态包括设备正常、运行正常、数据准确、传输正常,缺一不可都不能称之为“正常”。因此,将通过验收、检查合格、通过数据有效性审核作为必要条件,属于多此一举。

(5) 行政行为性质含混不清。自动监测设备作为计量器具,应当由质量技术监督部门张贴“计量检定合格证”,作为设备有效的唯一法定依据。而现在以环保部门通过数据有效性审核后张贴“自动监测设备监督考核合格标志”来证明设备有效是否有越权之嫌?数据有效性审核合格证既不是行政许可,也不是计量检定,其法律属性并不清晰。

污染源自动监控系统是环境管理和现场执法的现代化手段,是说清总量,对企业实施有效监管很好的手段。在制度设计上,可以有两种思路,一种是由现行的排污单位负责建设、运行和维护,另一种是由环保部门负责建设、运行和维护。这两种制度设计思路,其配套的管理措施完全不同。目前所采取的管理措施恰恰与现有的制度设计相左,造成对自动监测设备的管理和使用无法顺利开展。因此,对现有的管理措施进行改革很有必要。

2 如何对自动监测设备有效监管

自动监测设备是一个复杂的技术集成系统,涉及化学、自动控制、计算机、信息技术等多门学科,其运行和使用涉及诸多技术问题,依靠环保管理部门有限的人力和物力,难以从技术上保证设备的正常运行。可以通过简单的行政手段来解决复杂的技术问题,对自动监测设备的管理路径必须基于“企业对自动监测设备运行负责,对监测数据的真实性负责”的原则来设计,同时考虑管理措施的行政成本、行政效率和行政效果。

经过近几年对自动监测设备管理的实践和思考,从政府层面,自动监测设备的管理应当“以用促管,以管保用”,即将排污单位上传的自动监测数据直接用于环境管理和执法,以此促进排污单位加强对自动监测设备的运行管理和维护。此外,用科学合理的方法和措施对排污单位的自动监测设备进行检查,以此保证自动监测数据的真实性和可靠性。具体而言,应当建立 3 项制度,分别为数据使用制度、运行考核制度和现场检查制度。

数据使用制度指环保部门应当建立制度,将企业上传的有效数据直接用于各项环境管理和现场执法。自动监测设备的生命力在于运用^[2],只有对其加以运用,才能促使排污单位对自动监测设备给予足够的重视,从而保证其正常运行。

运行考核制度指对排污单位的运行情况建立考核制度,这是促使排污单位确保自动监测设备正常运行、稳定传输的保障。环保部门对接收到的排污单位上传的自动监测数据,考核其有效传输率,并将有效数据所代表的时段视为设备正常运行的时段,当 1 个月内设备正常运行率低于 90% 时,排污单位应当承担不正常运行的法律责任。

现场检查制度指环保部门建立对自动监测设备检查的制度,这是保证设备正常运行、稳定传输和数据真实可信的重要措施。抽查内容包括现场数据和上传数据的一致性,以及实验室分析和自动监测设备数据的一致性。可按《环境监察办法》(环境保护部令第 21 号)(以下简称《监察办法》)制定检查计划,并采用突击抽查、飞行检查的方式开展。比对监测简化为 1 次实验即可(目前的比对规范类似于对自动监测设备的计量检定)。对检查中发现的比对不合格或其他违法违规行为(如弄虚作假等),排污单位应承担法律责任。

3 3项制度的管理作用

3.1 厘清责任

分清使用方和管理方的责任,明确了排污单位是自动监测设备运行维护、数据传输、保证数据真实可靠的责任主体,回归了法律制度的本源,调动了排污单位的积极性。环保部门通过数据使用和考核检查的行政手段,保证排污单位依法依规做好运行维护工作。

3.2 规范市场

规范了产品和运维两个市场。3项制度的核心是环保部门直接使用自动监测数据,同时通过对排污单位运行情况的监管和对数据传输率的考核,促使排污单位在建设时选择好的仪器设备,运维时选择好的运维单位。通过竞争,优胜劣汰,产品市场和服务市场将得以健康发展。目前,由于环保部门过多地介入了产品市场,造成产品质量提升不快,服务质量不高,价格居高不下,品牌既多又杂。又由于环保部门过多地介入第三方专业运维市场,造成排污单位、第三方运维单位及产品供应商三者之间的行政责任和经济责任纠缠不清,使现场执法时法律关系难以厘清,责任主体难以认定。

3.3 简化程序,降低成本

简化了行政程序,降低了行政成本。由于立足于排污单位是自动监测设备建设、运维的主体,所以大量繁琐的行政和技术管理措施可以简化。如排污单位完成自动监测设备的建设任务后,环保部门可取消验收,改为备案即可。环保部门无需再进行数据有效性审核、品牌推荐、运维单位资质审查等工作,这也符合当前转变政府职能,减少对市场干预的改革要义。

3.4 强化管理的主动性和目的性

通过对自动监测设备运行率的监管和对排污单位自动监测设备的现场监管,可以解决正常运行、稳定传输和数据真实可靠的问题。现在对自动监测设备的现场监管采用频次管理的方法,是一种被动监管,容易流于形式。《监察办法》将现场环境监察工作由原来的频次管理转变为计划管理,监

察部门根据现有人力和物力,根据排污单位自动监测设备的现场实际情况,有针对性地制定检查计划,开展工作,有利于强化监察工作的主动性和监察成效。

4 落实制度需要解决的问题

为了实现3项制度所期望的目标,需要解决以下几个问题:一是迅速落实自动监测设备的计量检定问题。正是由于该问题迟迟未落实,所以环保部门不断修订数据使用规则,并进行高强度的比对监测和现场检查,然而这并不能解决自动监测设备作为计量器具的法律地位问题。二是制定与3项制度相配套的法规性文件。目前关于自动监测设备建设、运行和现场管理的技术规范已经较为完备,3项制度的实施,必须将其相关要求以法规性文件加以体现,并设定相应的罚则。三是简化比对与现场检查的规范和规程。现有的比对监测繁琐且复杂,比对所评价的结果是“仪器是否正常有效合法”,而此结论应由计量检定部门作出,环保部门只需关注现场检查“数据是否准确”。因此,比对监测只需采集1个与自动监测设备同步监测样品,比对后评价即可。环保部门应当将现场检查与比对监测相结合,将比对监测作为现场检查的一项基本内容。现场检查的内容也可简化,除了采集1个同步样送实验室分析外,只需检查现场管理情况、自动监测设备完好情况、设备运行情况,重点检查自动监测设备存储数据、数采仪存储数据和环保部门接收数据的一致性。这样可以将环保管理人员从繁琐的工作中解放出来,主动有效地开展对自动监测设备的监管,还可以督促企业主动将自动监测设备管理完善。

[参考文献]

- [1] 王国平. 对排污情况由环保部门“核定”规定的商榷[J]. 环境监测管理与技术, 2005, 17(5): 7, 30.
- [2] 王国平. 污染源自动监控系统的价值在于应用[J]. 环境监测管理与技术, 2008, 20(6): 5-6.

启 事

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中,以数字化方式复制、汇编、发行信息网络传播本刊全文。该社著作权使用费与本刊稿酬一并支付。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意上述声明。