

· 前沿评述 ·

新《环保法》背景下的环境监测立法改革取向

朱德明

(江苏省环境保护厅, 江苏 南京 210036)

摘要:对照《中华人民共和国环境保护法》(2014版)中对环境监测的总体要求,指出了目前环境监测监管体系中存在的面对新型环境问题监测滞后、监测基本制度尚不完善、全过程监管出现真空区、法律责任追究软弱乏力、环境监管监测信息封闭、社会监测力量发展缓慢等问题。提出,应构建现代监测管理制度,加快监测信息主动公开,加强全过程的质量控制,充分依靠社会监测力量,推进以人为本环境监测,细化监测法律责任。

关键词:环境监测;质量管理;环保法规;制度建设

中图分类号:X-019

文献标识码:A

文章编号:1674-6732(2014)05-0001-03

Reform Orientation of Environmental Monitoring Legislation Against the Background of the New "Environmental Protection Law"

ZHU De-ming

(Jiangsu Environmental Protection Department, Nanjing, Jiangsu 210036, China)

Abstract: According to the requirement of the "Environmental Protection Law of the People's Republic of China" (2014 edition), there were some problems in environmental monitoring and supervision system, such as delay in the monitoring work confronted with new type environmental problems, imperfect monitoring system, vacuum zone of supervision over the entire process, weakness of legal responsibility investigation, uninformed environmental supervision and monitoring information, slow growth of social monitoring organizations and etc. And reform orientation of environmental monitoring legislation was put forward, including establishing modern monitoring management system, enhancing active disclosure of monitoring information, strengthening whole process quality control, depending more on social monitoring organizations, propelling people oriented environmental monitoring, and refining legal responsibility of environmental monitoring.

Key words: Environmental monitoring; Quality management; Environmental protection laws and regulations; System construction

环境监测作为环境管理最重要基础,虽然已经形成相对完整的监测技术路线、规范和标准,但仍没有独立的环境监测管理法规或条例,相关的精神分散于《中华人民共和国水污染防治法》等条款中。与日益完善的环境保护法律体系相比,环境监测管理及法制建设相对滞后,制约着环境监测事业的蓬勃发展。面对新时期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、类型多样化等趋势,现有的监测技术、标准和质控手段等远跟不上社会经济基本现代化的发展步伐。应根据《中华人民共和国环境保护法》(2014版)(以下简称新《环保法》),加快制订环境监测管理条例,推进环境监测体制、机制创新,形成与之相适应的环境监测法规体系。

1 环境监测监管体系中的薄弱环节

1.1 面对新型环境问题监测滞后

现有的环境监测技术规范是以传统手工、现场采样为基础,在常规监测领域已形成较完备和相对成熟的监测体系,但针对土壤、重金属、持久性有机物等新型污染问题,以及损害群众健康的突出环境污染、生态失衡等问题,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排放进行监测监管的“全覆盖”,无法准确判断和科学预测环境形势,准确核定减排工作的成效,发现安全隐患所在。

收稿日期:2014-09-03;修订日期:2014-09-25

作者简介:朱德明(1964—),男,博士,从事环境监测管理和政策法规工作。

1.2 监测基本制度尚不完善

新《环保法》确立了“预防为主、防治结合”“谁污染、谁治理”和“强化环境管理”3大政策体系,建立了环评、城考等新老8项环境管理制度,相比之下,环境监测尚未形成有核心、相对完整的管理制度或机制^[1]。

1.3 全过程监管出现真空区

传统的环境监测质量管理主要体现在实验室分析的质量管理和质量控制,前端的点位设置、现场采样,以及后端的数据统计和综合分析等环节的质控比较,特别是面对不良行政干预对环境监测数据的影响等关注不够,环境监测结果与人们主观感受的矛盾凸显,影响政府部门环境监测的权威性和公信力。

1.4 法律责任追究软弱乏力

对排污单位出现的违法行为,法律责任可以采取责令停业、限制生产、关闭、罚款等各类行政措施,情节严重的,可以拘留甚至追究刑事责任。但对监测数据造假、点位移动、监测设施不运行、信息不公开等存在的监测违法行为,缺乏有效的强制手段,违法成本低、监管费用高,监测的“真数据”常常遭遇全社会的“真不信”^[2]。

1.5 环境监管监测信息封闭

目前,人民群众对各类环境监测信息公开的期望和要求也越来越高,而监测系统存在着信息公开范围不广、内容不全、审核把关不严、不贴近生活等问题,环境监测服务能力滞后于全社会的服务需求。环境质量评价结果与公众切身感受存在一定差异,环境监测信息公开与公众的环境知情需求不相适应。

1.6 社会监测力量发展缓慢

长期以来,环境监测工作任务一直由政府环境保护行政主管部门所属的环境监测机构独立承担。在环境监测的机构设置、运作方式和管理手段上采取的是相对单一的行政管理机制,没有形成环境监测统一监督管理、部门分工协作、全社会共同参与的监测管理体制。随着社会经济的快速发展和环境管理要求的不断提高,环境监测业务量大幅度增加,环保部门监测力量相对不足的问题日益突出。同时,一些社会化环境监测机构已经开始进入环境监测市场,由于缺乏有效的监管和合理的引导,监测质量参差不齐,对环境管理带来巨大隐患^[3]。

2 环境监测法制建设的立法取向

2.1 构建现代监测管理制度

党的十八届三中全会《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”。新《环保法》对相关的监测机制和制度作了原则规定,第十七条:国家建立、健全环境监测制度,建立监测数据共享机制;第十八条:建立环境资源承载能力监测预警机制;第二十条:实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施;第三十二条:建立和完善相应的调查、监测、评估和修复制度;第三十三条:加强对农业污染源的监测预警;第三十九条:国家建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度等等。这就需要对已有的监测基本制度进行战略性调整,建立以环境质量为核心的监测调查、评价、预警、应急和信息发布的政策体系。同时,随着网络、信息和自动监测技术的广泛应用,越来越多的环境要素监测逐步采用自动监测技术,应加快建立以自动监测为导向的现代监测技术规范。要开展环境监测发展战略研究,科学筹划“十三五”及更长时期环境监测发展的思路和路径。

2.2 加快监测信息主动公开

“公开为原则,不公开为例外”。新《环保法》单列了第五章信息公开和公众参与,赋予全社会更多的环境监测信息知情权、监督权、参与权和议事权。如:应当依法公开环境信息;统一发布国家环境质量、重点污染源监测信息及其他重大环境信息;应当依法公开环境质量、环境监测、突发环境事件以及环境行政许可、行政处罚、排污费的征收和使用情况等信息。在环境监测立法过程中,需要依法有序推进环境监测系统的信息公开,积极引导全社会广泛参与,确定环境监测信息公开的目录,以环境监测综合信息、环境质量和污染源为重点,拓宽监测信息公开范围,丰富各类监测信息的表达方式,完善环境监测信息公开的载体,增强主动性、权威性和实效性。

2.3 加强全过程的质量控制

总结各地环境监测质量管理的经验,把监测质量管理工作常态化、制度化。加强监测点位管理。借鉴环评资质管理和机动车环保检验机构管理等经验,加强对环境质量自动监测设施运营单位的有效管理,确保系统稳定运行和数据准确有效。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。

2.4 充分依靠社会监测力量

要培育监测中介机构和监测市场,鼓励有条件的市县先开展监测项目“外包”试点,向有资质的社会监测机构买数据、买服务,加快形成以环保监测机构为骨干、其他有关部门行业监测机构分工协作、社会监测力量广泛参与的环境监测格局。加强企业自律,规范环境监测社会化过程中的市场准入门槛设置、日常监测质量监管模式、社会化监测机构监管方式和效能评估,建立有效的准入和淘汰机制。

2.5 推进以人为本环境监测

在开展影响环境、生态系统污染物监测的同时,要更多地考虑人体健康和生存等因素,符合人的实际感受,向以人为本、人体健康等密切相关的污染物环境监测转变。新《环保法》第四十七条:应当建立环境污染公共监测预警机制;环境受到污染,可能影响公众健康和环境安全时,依法及时公布预警信息,启动应急措施。第三十九条:国家建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度;鼓励和组织开展环境质量对公众健康影响的研究,采取措施预防和控制与环境污染有关的疾病。

2.6 细化监测法律责任

依据新《环保法》有关条款规定,细化、落实监测法律责任。在信息公开方面,第六十二条:重点排污单位不公开或者不如实公开环境信息的,由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令公开,处以罚款,并予以公告。在监测数据的准确性方

面,第四十二条:重点排污单位应当按照国家有关规定和监测规范,安装使用监测设备,保证监测设备正常运行,保存原始监测记录;严禁通过篡改、伪造监测数据等逃避监管的方式违法排放污染物。第六十三条:企业、事业单位和其他生产经营者如违反第四十二条之规定,尚不构成犯罪的,除依照有关法律法规规定予以处罚外,由县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他有关部门将案件移送公安机关,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,处十日以上十五日以下拘留;情节较轻的,处五日以上十日以下拘留。在监测机构管理方面,第六十五条:环境监测机构以及从事环境监测设备和防治污染设施维护、运营的机构,在有关环境服务活动中弄虚作假,对造成的环境污染和生态破坏负有责任的,除依照有关法律法规规定予以处罚外,还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。第六十八条:地方各级人民政府、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门,有篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据行为的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过、记大过或者降级处分;造成严重后果的,给予撤职或者开除处分,其主要负责人应当引咎辞职。

[参考文献]

- [1] 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.
- [2] 胡云腾. 环境污染刑事司法解释[M]. 北京:人民法院出版社,2014.
- [3] 李国刚,康晓风,王光.“新环保法”对环境监测职责定位的研究思考[J]. 中国环境监测,2014,30(3):1-3.

(栏目编辑 李文峻)

声 明

本刊已加入中国学术期刊网络出版总库、中国学术期刊综合评价数据库、万方数据-数字化期刊群、中国核心期刊(遴选)数据库和中文科技期刊数据库。凡被本刊录用的稿件将同时通过因特网进行网络出版或提供信息服务,稿件一经刊用将一次性支付作者著作权使用报酬,如作者不同意将自己的文章被以上期刊数据库收录,请在来稿中声明,本刊将作适当处理。

《环境监控与预警》编辑部