

· 监管新论 ·

环境监测体制改革的若干思考

刘长军¹, 邵卫伟²

(1. 浙江省辐射环境监测站, 浙江 杭州 310012; 2. 浙江省环境监测中心, 浙江 杭州 310015)

摘要:讨论了环境监测体制改革的必要性和现实条件,通过对现行的几种旨在提高环境监测能力的方法进行比较分析的基础上,提出了当前环境监测体制改革的基本思路和建立环境监测公共实验室的初步构想,为环境监测体制改革顺利推进提供了关键、可行的解决路径。

关键词:环境监测体制改革;市场化;机构整合;公共实验室

中图分类号:X84

文献标识码:C

文章编号:1674-6732(2015)01-0045-04

Some Ideas about Environmental Monitoring System Reform

LIU Chang-jun¹, SHAO Wei-wei²

(1. Zhejiang Radiation Environmental Monitoring Station, Hangzhou, Zhejiang 310012, China; 2. Zhejiang Environmental Monitoring Center, Hangzhou, Zhejiang 310015, China)

Abstract: This paper discussed the necessity and the realistic condition of environmental monitoring system reformation. Based on comparison among several existing methods aimed to improve environmental monitoring capacity, we put forward the route of reforming the current environmental monitoring system and the blueprint of establishing environmental monitoring public laboratories, which provided key and feasible solution to the reformation of environmental monitoring system.

Key words: Reform of environmental monitoring system; Marketization; Institutional integrity; Public laboratory

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),提出要深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度,并对改革生态环境保护管理体制、建立资源环境承载能力监测预警机制等作出了战略部署。环境保护部周生贤部长在2014年对推进生态环境保护领域改革作出了总体部署,明确了3个层次的改革路线图和时间表。环境监测是科学管理环境和环境执法监督的基础,是环境保护必不可少的基础性工作^[1],环境监测体制改革应当摆在生态环境保护管理体制的突出位置。

1 环境监测体制改革的必要性

1.1 现行环境监测体制已经不能适应新形势

中国生态环境保护管理体制改革的重大课题,就是要建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护体制。而现行的环境监测体制无论是管理体制、运行机制、监测能力和发展态势都还存在诸多问题和不足,如不进行改革就无法满足生态

环境保护管理体制改革的总体目标要求。

1.2 环境监测能力建设模式已经遭遇瓶颈制约

一直以来,环境监测采用的是“条块分割”的管理模式,环境领域的相关部门农业、水利、交通、地质、海洋等各自组织监测队伍,监测工作各成体系,资源得不到有效整合,重复建设、重复投入造成资源上的浪费,监测能力、监测水平提升缓慢。以环保部门为例,虽然经过两轮环境监测站标准化的推动,环境监测整体能力得到一定程度的提高,但与日益增长的环境管理需求相比,差距越来越大。从标准化建设中站房、仪器、人员和经费4个主要方面来看,人员问题成为制约环境监测能力的首要因素。各级环境监测站普遍存在着专业技术人员到岗率不高,专业技术人才流动性过大,专业技术队伍整体业务素质偏低等问题^[2]。因此,通过环境监测站标准化来推进环境监测能力建设的模式

收稿日期:2014-09-24

作者简介:刘长军(1970—),男,硕士,主要从事环境监测管理研究工作。

已经走到了尽头,必须以创新的思路,重新审视环境监测能力提升的问题。

1.3 事业单位绩效工资改革带来了新问题和挑战

在事业单位实行绩效工资制度之前,环境监测站对监测服务收益拥有自主支配权,创收的收益既可以用于员工奖励的发放,又可以用于聘请临时工作人员,甚至可通过创办公司的方式招聘人员弥补事业编制的不足。在这种情况下,环境监测站及其技术人员的积极性得到充分调动,完成的监测工作量也随之空前增长。事业单位绩效工资改革后,环境监测站不再拥有监测服务收益的自主支配权,并且实行了单位工资总额总量控制,环境监测技术人员的收入水平较之前有较大幅度下降,收入激励手段失灵,带来了创收积极性的下降,环境监测站承担技术服务的工作量大大缩减。通过改革现行监测体制,找到新的环境监测组织形式,有效分担环境监测站缩减下来的监测工作量,成为当务之急。

2 环境监测体制改革的时机已经成熟

2.1 中共中央全面深化改革的大趋势为环境监测体制改革提供了外部环境

自党的十八届三中全会以来,改革已经成为各级政府工作目标中出现频率较高的词汇之一,各行各业都在结合工作实际求创新谋发展,环境保护领域更是如此。浙江省委作出了全面深化改革和推进“两美”建设(建设美丽浙江、创造美好生活)的决策部署,认真谋划和推进生态文明体制改革工作。环境保护部提出的改革目标是,根据生态文明建设的新要求,从落实《决定》提出的有关制度入手,破除现行环境保护管理体制的弊端,加大生态环保职能和相关资源的整合力度,建立职能有机统一、运行协调高效的环境管理体制。

2.2 环境检测的市场化探索为环境监测体制改革提供了可资借鉴的经验

自原国家环境保护总局《环境监测管理办法》出台以来,北京、山西、四川、上海、深圳、大连、宁波等地先后出台了《社会化环境监测机构能力认定管理办法》,对社会化环境检测机构开展能力认定工作。江苏省环保厅根据环境保护部办公厅《关于同意将江苏省列为社会环境检测机构监管工作试点省份的复函》,出台了《江苏省社会环境检测机构环境监测业务能力认定管理办法(试行)》和《江苏省社会辐射环境检测机构业务能力认定管

理办法(试行)》。浙江省环保厅2013年出台了《关于推进环境检测市场化工作的意见》,提出了社会环境检测机构可以从事的业务领域、能力要求和监督管理方式等内容。以上工作都为环境监测体制创新奠定了很好的基础。

2.3 中央编办认证检测检验机构整合实施意见的出台为环境监测体制改革提供了契机

整合检验检测认证机构是国务院机构改革和职能转变的一项重要任务,是做强做大检验检测认证行业的客观要求,是检验检测认证参与国际竞争的战略需要。为此,2014年2月26日国务院办公厅转发了《中央编办质检总局关于整合检验检测认证机构实施意见的通知》(以下简称《通知》)。《通知》明确要求充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,坚持政事分开、政企分开、管办分离,科学界定功能定位,通过推进部门内、系统内整合,跨部门、跨行业整合,跨地区、跨层级整合的方式,打破部门所有制和地方分割格局,着力解决重复建设、重复检测等问题,建立统一开放、竞争有序的检验检测认证市场体系,推进一批检验检测认证机构做强做大,努力打造世界知名品牌。

3 当前环境监测体制下现行能力建设模式分析

3.1 环境监测标准化

环境监测标准化是传统的行政主导方法,可以在一定程度上对环保系统的环境监测机构能力建设有所促进,但局限于环境保护系统内部,不能解决全社会环境监测资源整合问题,也不能解决环境监测数据受行政干预的问题,且人员编制增加已接近极限。

3.2 环境检测社会化

采用政府花钱买服务的方式,将原本由环境监测站承担(原本不属于环境监测站承担的监测领域不在此列)的环境监测工作交由政府部门以外的社会环境检测力量承担,是当前缓解环境监测矛盾的一种有益尝试。但从企业自律意识差和监管机制不健全的问题,成为阻碍环境检测社会化的重要制约因素。主要表现在两个方面:一是在社会诚信体制不健全的大背景下,社会检测机构提供的数据质量和公正性不强,存在为节约成本编造数据和为拉项目出具“协议”数据的情况;二是环境监测工作环节多(从采样、分析到出报告)、数据重现性差的特点,为监管工作增加了难度。因此,如何

强化社会环境检测机构的行业自律或行业监管,正确处理政府环境监测站与社会环境检测机构的关系,是迫切需要解决的问题。

3.3 环境监测机构整合

环境监测机构整合无疑为解决环境监测资源分散的问题提供了一个好的解决思路。但是必须看到,环境监测体制从属于环境管理行政体制,环境监测体制条块分割的特点是由环境管理体制决定的。因此,要整合环境监测机构,首先要以整合行政管理职能为先决条件,否则为了环境监测机构整合而整合,无论是系统内整合还是跨部门、跨层级整合,都很难产生应有的效果。

4 当前环境监测体制改革的基本思路

(1)环境监测体制改革的目的,就是要适应环境管理的需要,及时准确地获取环境管理所需要的所有环境要素和污染源排放数据,更好地说清环境质量状况及其变化趋势,说清污染源排放情况,说清潜在的环境风险。同时要求提供数据的机构以及数据获取过程的低成本、高效率。

(2)环境监测体制改革的路径,在于最大限度地解决现有环境监测体制中的弊端,尽快找到一个能够及时、准确、高效地获取环境监测数据,同时又能最大限度地节约社会成本的环境检测机构的最佳组织形式。

(3)环境监测体制改革的原则,总的来说就是在现有环境管理体制的约束下,探索最佳的环境监测资源组合方式,以最小的投入实现最大的管理需求。就目前来讲,就是以不影响环境管理为前提,以整合环境监测资源为手段,找到环境监测体制改革的突破口,以点带面循序推进改革步伐。

5 建立环境监测公共实验室的初步构想

5.1 环境监测公共实验室的建设思路

(1)环境监测实验室的功能分析。实验室是所有环境监测机构的核心所在,同时也是造成环境监测资源浪费的关键症结。大而全、小而全的实验室发展模式,一方面大量的重复投入造成资源上的浪费,另一方面大量低水平的重复劳动制约了监测人员和监测机构检测水平的整体提升。因此,改变环境监测实验室的发展模式和财政投入模式,整合各个环境监测机构分散的实验室资源为公共资源,是当前环境监测体制改革的重要环节。

(2)环境监测公共实验室建设的基本思路。对现有的环境监测流程进行有机整合,即在保持现有机构运作模式不变的前提下,将大部分与环境监测相关的实验室分析内容从现有环境监测机构中分离出来,集中到包括社会化环境检测机构在内的若干公共实验室中去,从而形成采样和报告编制两头在内,分析测试中间环节在外,公共实验室与政府环境监测站有机融合的环境监测体制新格局。

5.2 环境监测公共实验室建设原则

(1)统筹兼顾,合理布局。在充分统计环境监测需求的前提下,对环境监测公共实验室按照区域进行合理布局,并将实验室总数控制在合理范围之内,做到既避免垄断又避免无序竞争。

(2)科学规划,分步实施。设置初期在同等条件下优先考虑现有的政府部门所属环境监测站、高校和科研院所的环境检测实验室,兼顾社会环境检测机构。而后视形势发展再逐渐向社会环境检测机构倾斜,直至完全实现市场化。

(3)先行先试,稳妥推进。开辟改革先行区,采用自主申报和条件遴选相结合的方式在有条件的区域范围内,探索积累经验后全面推开。

(4)政策引领,保障发展。在与新的《环境保护法》相配套的《环境监测条例》中,给予环境监测公共实验室以清晰的法律地位,明确监管与被监管双方的权利、义务关系,以及环境监测站与公共实验室的委托与被委托关系等,扫清环境监测公共实验室发展的法律障碍。

5.3 环境公共实验室的监管

(1)高标准准入。从计量认证、实验室认可、管理体系、信息化水平和从业人员及其结构等方面,提出环境监测公共实验室高起点的建设标准要求,和公正、公开、透明的认证组织程序和实施程序。

(2)严监督管理。制定切实可行的实验室监督管理办法和考核检查实施细则,对经认可运行的环境监测公共实验室信息进行最大限度地公开,对检查中发现严重违法规定或考核分数达到退下线以下的,坚决予以取缔。

(3)实行执业资格制度。参照环评工程师执业资格制度的做法和经验,对环境监测公共实验室分析测试人员实行执业资格制度,将从业人员的职业操守和从业表现与执业资格挂钩。

5.4 建立环境公共实验室的现实意义

(1)避免低水平重复建设,符合中编办检测认

证机构整合的精神实质,使环境检测更加专业化、产业化,从而达到最大限度地整合资源、提高环境检测效率和检测准确性的目的。

(2)将环境监测环节进行合理拆分,在程序上解决监测数据受行政干预的问题,使政府环境保护目标责任考核、城考、创模等工作更加客观、公正,有效降低环境监测工作人员的渎职风险。

(3)监测管理部门可以将样品以编码的形式提供给实验室,有效隔断了社会检测机构与用户的直接联系,避免“协议”数据的出现,大大增加第三方检测数据的可信度。

(4)社会检测实验室专业从事来样检测业务,主管部门可以用标样或平行样等多种方式进行质控考核,使政府对社会检测机构的有效监督成为可能,便于环境检测机构市场化加快推进。

(5)有效缓解现行体制下环境监测站能力建设不足的问题,将样品分析工作外包给专业实验

室,使环境监测站集中精力提高环境质量综合分析水平,更好地为环境管理服务。

6 结语

环境监测公共实验室制度,是保持现有行政管理模式不变情况下的创新之举。此举既借用了环境检测机构整合之力,又迎合了环境监测市场化之需,巧妙地解决了长期困扰环境保护领域监测能力不足的难题,同时又为进一步改革拓展了空间。如果该制度能顺利实施,将为环境监测体制改革顺利推进提供有效的解决路径。

[参考文献]

- [1] 李娟. 浅谈环境监测在环境保护工作中的作用[J]. 科技信息, 2003(1)。
- [2] 胡迪峰, 魏燕萍, 许丹丹. 县(市)区环境监测站队伍建设调查研究[C]. 中国环境科学学会学术年会论文集. 2013.

(上接第28页)

(4)不同厂商产品接口不统一,给数据整合带来一定的困难,需要软件人员破解仪器厂家提供的部分通讯协议。

(5)移动监测仪器和监控系统的建设投入较大,需得到主要领导和大量经费的支持。

4 结语

新型现场自动监测仪器及监控系统的使用,可以改变传统的监测工作模式,大幅度提高环境监测人员和管理人员的工作效率,提升现场监测数据的时效性和准确性,减少人为工作失误,使环境现场监测工作走“无纸化、无线化”之路,加快环保工作的数字化进程。未来,通过该系统的逐渐推广使用,系统的功能和性能将会逐渐完善,成为环境现

场监测人员不可或缺的得力助手。

[参考文献]

- [1] 陆烽, 秦玮, 梁磊. 便携式智能移动终端在环境监测管理系统中的运用[J]. 环境监控与预警, 2010, 2(6): 23-26.
- [2] 王合生. 环境监测信息化建设分析—走中国式环境监测信息化建设道路[J]. 环境监控与管理, 2006, 18(5): 1-3.
- [3] 夏新. 浅谈强化环境监测质量管理体系建设[J]. 环境监控与管理, 2012, 24(1), 1-4.
- [4] 赫元萍, 王合生, 喻义勇. 环境监测业务管理系统建设实践[J]. 环境监控与预警, 2010, 2(5), 31-33.
- [5] 陈洪, 尹红波, 黄荣武, 等. 广州市环境监测业务管理系统开发若干问题探讨[J]. 广州环境科学, 2009, 24(1), 45-48.
- [6] 白云, 文德振, 刘平波, 等. 环境监测业务管理系统的设计与开发[J]. 中国环境监测, 2005, 21(5), 3-6.