

新形势下如何有效防范社会环境监测机构弄虚作假

赵新锋¹, 杨虹¹, 罗望¹, 王萌¹, 宋亚衡¹, 邓国庆²

(1. 珠海市环境保护监测站, 广东 珠海 519000; 2. 珠海市环境保护局, 广东 珠海 519000)

摘要: 简述了目前社会环境监测机构在监管中存在的诸多问题以及地方法规在政府监管层面的立法探索。从有无行业主管部门、是否取得计量认证等角度, 探讨了不同类别监测机构出具的监测数据在社会各领域的应用情况。剖析了监测数据弄虚作假的原因, 提出针对社会环境监测机构弄虚作假的现状, 应该在加大执法力度的同时, 多部门联合惩戒, 对其进行有效打击。

关键词: 社会环境监测机构; 环境监测; 法律效力; 弄虚作假; 监督管理

中图分类号: X32

文献标志码: C

文章编号: 1674-6732(2017)01-0063-04

How to Prevent the Third Part Monitoring Laboratory from Falsification in the New Situation

ZHAO Xin-feng¹, YANG Hong¹, LUO Wang¹, WANG Meng¹, SONG Ya-heng¹, DENG Guo-qing²

(1. Zhuhai Environmental Protection Monitoring Station, Zhuhai, Guangdong 519000, China; 2. Zhuhai Environmental Protection Agency, Zhuhai, Guangdong 519000, China)

Abstract: From the perspective of whether there is the department in charge of industry, whether to obtain the measurement certification and so on, the paper discussed the application of the monitoring data from different kinds of monitoring institutions in various fields. The paper also analysed the causes of resort to deceit of the monitoring data, elaborated the problems currently existing in the supervision and management of social environmental monitoring institutions and the legislative exploration of local regulations on government supervision level. It is suggested that law enforcement should be intensified in the social environmental monitoring institutions, and a multi-sectoral joint discipline, would combat the resort to deceit of monitoring data effectively.

Key words: The third part monitoring laboratory; Environmental monitoring; Legal effect; Falsification; Supervision and management

党的十八大以来,党中央、国务院先后出台了《生态环境监测网络建设方案》《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》等文件,环境监测数据的质量直接关系到政府的公信力,影响生态文明建设进程。新《环境保护法》对篡改、伪造监测数据的行为提出了明确的惩处规定,首次将监测数据的质量问题上升到法律层面,具有了更高的约束力。但由于长期以来,在由政府序列环境监测机构为主的单一管理体制下,市场机制仍不成熟,政府在推进环境监测服务社会化过程中,受社会环境监测机构良莠不齐、内部管理体系不完善、人员流动性较强等因素影响,时有数据失真现象,甚至有部分社会环境监测机构受经济利益驱动或受利益相关方的干扰和暗示,杀

价竞争,违规操作,伪造数据,在社会上造成了一定的负面影响^[1]。

为规范社会环境监测机构的监测行为,国家相关部委推出了系列政策:如环保部、公安部、国家认监委联合发文规范机动车排放检验,明确部门职责分工,共同加强对机动车排放社会监测机构的监督管理;环境保护部、国家发展改革委等31个部门联合签署了《关于对环境保护领域失信生产经营单位及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》等。全国各地也作了很多有益探索:如山东将环境监测交给市场,将社会力量引入空气站运营;浙江出台指导意见,向社会公开发布社会环境检测机构能力

收稿日期:2016-10-18

作者简介:赵新峰(1977—),男,工程师,博士,从事环境影响评价工作。

自动监测数据理论上是可以直接应用于环境执法的。一旦自动监测数据合法化应用,对于超标严重的企业即可适用按日计罚,大大提高了企业的违法成本,具有较强的威慑力。

6.3 锁定重点监管对象

对企业自行监测信息公开平台上超标数据较多的企业,管理部门可适当增加日常监管频次,并作为执法检查的重要依据。同时,对自行监测信息公开率不达标的企业,管理部门应重点关注,并相应在该企业年度信用评级中给予扣分处理。

7 对策建议

7.1 加强对自行监测工作的宣贯培训

管理部门要通过集中和定制培训、全面和个别检查相结合等方式加强对企业自主开展自行监测工作的宣贯,强化企业的法律意识和主体意识。通过完善自身的管理服务进一步提高企业和公众守法的积极性,使企业能够自觉将法律制度的外部约束落实到企业内部治理的各项制度中,建立一整套包括自行监测及信息公开制度在内的企业管理制度,并使之成为衡量自身是否履行社会责任的重要指标,自觉接受公众监督。

7.2 加快建立自行监测管理的长效机制

试点试行将企业自行监测超标信息直接应用于行政处罚,并制定相应的应用执法程序;抓住排污许可制度改革的契机,明确自行监测数据作为排污许可全过程监管的重要依据,进一步提高企业对自行监测工作的重视程度。借鉴美国的经验,在排污许可管理中明确企业自行监测项目、频次等相关要求,对于重点企业,实施连续监测和实时报告,发挥在线自动监测数据的作用。管理部门内部要制定对企业自行监测工作的监督检查方案,以查促改,从而规范企业自行监测及信息公开的自觉行为。各职能部门既各司其职又形成合力,以切实有效的工作机制来保证环境执法的顺利开展。

7.3 加速对第三方运维(检测)机构的规范引导

加强对第三方运维和社会化检测机构的监管,通过抽查、盲样考核以及比对监测等方式规范第三方机构的服务质量,尝试联合质监部门对存在弄虚作假的机构,依法采取严厉的惩处措施。探索建立环保运维(检测)服务机构黑名单制度,对监督检查中发现的违规操作机构,列入黑名单并予以公告,确保第三方机构提供给企业的自行监测信息真实、有效。

[参考文献]

- [1] 马梦青. 我国企业自行环境监测的现状、问题及法律规制[J]. 甘肃社会科学, 2015(1): 184-186.
- [2] 朱谦. 公众自测环境信息行为的法律思考[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2013, 13(4): 1-8.
- [3] 王社坤, 汪劲. 企业自行监测义务的法律逻辑与制度保障[J]. 环境保护, 2013(17): 24-27.
- [4] 罗毅. 推进企业自行监测 加强监测信息公开[J]. 环境保护, 2013(17): 13-15.
- [5] 李丽娜, 唐桂刚, 万婷婷, 等. 我国企业排污状况自行监测的现状、问题及对策[J]. 环境工程, 2014(5): 86-94.
- [6] 陈斌. 企业自行监测及信息公开制度设计[J]. 环境保护, 2013(17): 16-18.
- [7] 王军霞, 陈敏敏, 唐桂刚. 我国污染源监测制度改革探讨[J]. 环境保护, 2014(21): 24-27.
- [8] 付旭东, 王军, 韩子超. 论新形势下基层环保部门减排监测体系建设的改进措施[J]. 环境监控与预警, 2015, 7(2): 54-56.
- [9] 王亚超. 企业自行监测信息在环境执法中的应用探讨[J]. 污染防治技术, 2015, 28(5): 72-74.
- [10] 石磊, 杨毅. 论重点监控企业自行监测及信息公开管理措施[J]. 资源与节能, 2014, 103(4): 110-112.
- [11] 许伟, 单伟, 戴明忠, 等. 江苏省国家重点监控企业不达标原因及对策[J]. 环境监控与预警, 2016, 8(3): 61-64.
- [12] 王军霞, 陈敏敏, 穆合塔尔·古丽娜孜, 等. 美国废水污染源自行监测制度及对我国的借鉴[J]. 环境监测管理与技术, 2016(2): 19-23.
- [13] 李锐峰. 浅谈污染源在线监控数据的应用与强化[J]. 资源节约与环保, 2013(2): 41-43.

栏目编辑 周立平

(上接第66页)

- [4] 环境监测数据“造假”根源何在? 亟需良方拔除病根[EB/OL]. (2016-08-06)[2016-09-15]. http://blog.sina.com.cn/s/blog_6a56130b0102x4zi.html.
- [5] 彭真杯. 对环境监测数据造假必须零容忍[N]. 中国青年报, 2016-01-05(2).
- [6] 董铮. 环境监测任务可信度评估在第三方检测机构管理中的

作用浅析[J]. 环境监控与预警, 2014, 6(1): 57-59.

- [7] 贺心然, 展卫红, 曹亚丽, 等. 环境监测数据的可信度研究[J]. 环境监控与预警, 2012, 4(1): 54-56.
- [8] 王湜. 浅谈环境监测数据质量的可信度研究[J]. 科技创新导报, 2011(35): 128-130.

评估结果;广东推出监测机构名录,规范政府购买环境监测服务等^[2]。随着环境监测体制改革的进一步深化,社会环境监测机构弄虚作假应由哪个部门查处,如何区分排污单位和社会运行维护单位的违法责任,在环保执法过程中进行有效防范,是亟待解决的问题。

1 社会环境监测机构概述

1.1 环境监测机构分类

环境监测机构,主要指环境损害司法鉴定机构、县级以上环境保护主管部门所属环境监测机构、其他负有环境保护监督管理职责的部门所属环境监测机构,以及承担环境监测工作的实验室和从事环境监测业务的企事业单位等。社会环境监测机构主要包括承担环境监测工作的实验室和从事环境监测业务的企事业单位。前者主要指依照《计量法》及其实施细则、《认证认可条例》等有关法律、行政法规的规定,向社会出具具有证明作用的数据和结果的检验检测机构,应当依法经国家认监委或省级资质认定部门计量认证,包括机动车排放检验机构等。后者主要是指空气自动站运营维护单位,废水、废气等自动监控设备社会运行维护单位等。

环境司法损害鉴定机构、环保系统监测机构、政府序列其他监测机构以及承担环境监测工作的实验室一般都经国家认监委或省级资质认定部门组织的计量认证,取得相应资质(图1)。环境司法损害鉴定机构的登记主管部门为司法机关,环保系统监测机构和政府序列其他监测机构的主管

部门为各自行政主管机关。而承担环境监测工作的实验室和从事环境监测业务的企事业单位没有行政主管部门。社会化监测力量弥补了政府相关部门监测力量的不足,是我国环境监测网络建设不可或缺的组成部分,环境监测服务社会化是环保体制改革创新的重要内容。

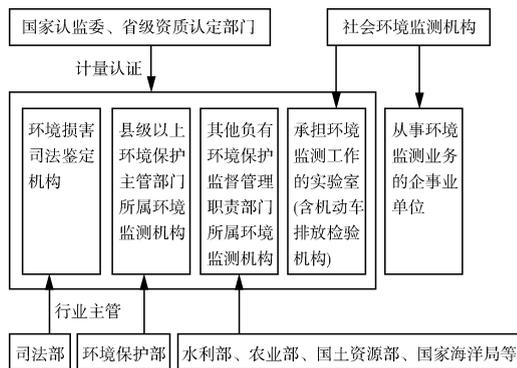


图1 不同类型环境监测机构资质认定及行业监管网络

1.2 服务性监测市场限制诸多

社会环境监测机构出具的数据主要应用于以下几个方面:一是承接环境质量(含空气、地表水、噪声)自动监测站运行维护,为政府部门掌握和评价环境状况、履行生态环境质量监测职责提供技术服务;二是参与排污单位自行监测,协助企事业单位和其他生产经营者履行法定义务和社会责任;三是从事废水、废气自动监测设备等防治污染设施维护、运营(表1)。

表1 不同类别环境监测机构及其监测数据主要应用领域

监测机构类别	环境质量信息公开	行政管理	行政处罚证据	民事侵权案件证据	刑事案件证据
环境损害司法鉴定机构		√	√	√	
县级以上环境保护主管部门所属环境监测机构	√	√	√	须经当事人质证	须经省级以上环境保护部门认可
其他负有环境保护监督管理职责的部门所属环境监测机构	√	√	√	须经当事人质证	行政机关在行政执法和查办案件过程中收集
承担环境监测工作的实验室	√	√	负有环境保护监督管理职责的部门委托	负有环境保护监督管理职责的部门委托,须经当事人质证,或经环保部推荐	环保部指定
从事环境监测业务的企事业单位	√		在线监测数据有争议		

社会环境监测机构出具的数据在执法监测和环境污染刑事案件中应用尚有诸多限制。如广东省环境保护厅规定,执法监测和国家重点监控企业

监督性监测不得向社会开放。《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》第11条规定,对案件所涉及的环境污染专门性问题难以确

定,由司法鉴定机构出具鉴定意见,或者由国务院环境保护部门指定的机构出具检验报告。县级以上环境保护部门及其所属监测机构出具的监测数据,经省级以上环境保护部门认可的,可作为证据使用。最高人民法院《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第10条规定,负有环境保护监督管理职责的部门或者其委托的机构出具的环境污染事件调查报告、检验报告、检测报告、评估报告或者监测数据等,经当事人质证,可作为认定案件事实的根据。由于人员素质、技术能力等诸多限制,一般社会环境监测机构出具的监测数据很难在行政处罚、司法诉讼中得到应用。

1.3 自动监测数据作为行政处罚证据或有突破

《环境行政处罚办法》规定自动监测数据通过有效性审核的,可作为认定违法事实的证据,但自动监测数据能否作为环境行政处罚证据一直存在争议。有法律人士指出^[3],在审查认定自动监测数据的证据效力时,应从设备检定及适用性检测合格、数据生成规范、数据提取合法、证据审查规范等方面综合考虑,只有当自动监测数据具备客观性、合法性和关联性时才能作为环境行政处罚的证据。

在环境监管执法中,涉气违法案件在查处上存在证据固定难、查处难度大、惩处力度轻等问题,一直是群众投诉的集中领域,也是环境执法的薄弱环节。《浙江省大气污染防治条例》第17条第3款规定:重点排污单位自动监测设备属于强制检定范围的,按照国家和省有关规定进行计量检定;不属于强制检定范围的,由环境保护主管部门委托计量检定机构进行计量检定。经计量检定并正常运行的自动监测数据可以作为行政执法依据,解决了执法取证难题。

2 监测数据弄虚作假原因剖析及对策

2.1 原因剖析

环境数据造假屡禁不止的根源是造假成本低、收益大,有专家指出,企业环境数据造假的成本仅80~100元,却可以节省几十万元的环境治理成本,故而导致部分企业铤而走险^[4]。

《环境保护法》第65条规定,环境监测机构弄虚作假,除依照“有关法律法规”给予处罚外,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。对于取得资质认定的环境监测实验室而言,该条文中“有关法律法规”系指《计量法》及

其实施细则、《认证认可条例》等。《检验检测机构资质认定管理办法》第43、45条规定,检验检测机构有弄虚作假行为的,由县级以上质量技术监督部门责令整改,处3万元以下罚款;资质认定部门撤销其资质认定证书,3年内不得再次申请。

如前所述,取得计量认证资质的环境监测实验室归口到质量技术监督部门监管,环保部门对该类实验室无权处罚,更无权撤销其资质。环保部门在日常监督管理中,发现环境监测实验室有弄虚作假行为,只能“抄送质量技术监督主管部门”。鉴于环境监测业务性、技术性较强,环保系统外的监管部门很难就具体弄虚作假行为定性,难以形成有效的监督管理。此外,质量技术监督部门对于监测数据造假行为的处罚金额一般在3万以下,这样的罚款额度,和企业借此长期超排、偷排动辄“节省”的几十万、几百万相比,无疑是很“合算”的。依靠质量技术监督部门打击监测机构弄虚作假,不仅监管乏力,而且无法从根本上破解“违法成本低,守法成本高”的难题。

广东省、浙江省等地方性法规赋予环保部门处罚权,较《环境保护法》有了很大突破。《广东省环境保护条例》第64条第2款规定,环境监测机构隐瞒、伪造、篡改环境监测数据的,由县级以上人民政府环境保护主管部门处十万元以上二十万元以下罚款;《浙江省大气污染防治条例》第58条第2款规定,监测机构出具虚假监测报告或者监测数据的,由环境保护主管部门责令改正,没收违法所得,并处五万元以上二十万元以下的罚款;情节严重的,由质量技术监督部门吊销计量认证合格证书。

为明确监测数据造假情形认定,有力贯彻落实新环保法,环境保护部制定了《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》,规定了弄虚作假情形包括自动监测和手工监测工作中可能采取的手段和方法,力争囊括实验室监测从监测布点、采样、分析、质控到数据处理、出具报告甚至数据使用,以及自动监测从点位布设、站房要求、采样系统、数据分析处理到质控、档案记录等运行维护的各个环节^[1]。从技术层面界定弄虚作假行为,需要得到质量技术监督部门的统一认定,才能切实解决部门联动中如何判定违法行为问题。笔者认为,由环境保护部和国家认监委两个部门联合发布部门规章,对环境监测领域弄虚作假行为进行统一界定,这样才得以在全国范围内环保系统和质检系统贯彻落

实,实现两个部门联动、无缝衔接执法。在法律、行政法规不尽完善的情况下,国家部委层面联合监管亟待加强,为法律和行政法规的修订、完善积累有益的经验。

2.2 解决对策

从自动监测数据造假的法律责任来看,新环境保护法出台前,对于污染源在线监控数据造假的处罚,仅在《国家重点监控企业污染源自动监测数据有效性审核办法》中列有一条:“环保部门按有关规定予以处罚”。新环境保护法出台后,公安部门可依据《环境保护法》第63条、《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》中第6条第3项、《行政处罚法》等相关规定,依法对涉案人员进行行政拘留,加大了打击监测数据造假的力度。由于大部分排污企业无力自行开展监测,一般都是通过委托有资质的检测机构开展监测,或者委托有相应能力的单位运营其治污设施,如何有效区分两者之间的责任,新环保法和大气污染防治法并未做明确规定。从环保部近期查处弄虚作假的通报分析,对于自动监测数据弄虚作假行为,执法部门对污染源企业和社会化运行维护单位之间的责任做了区分。按照“谁监测,谁负责;谁委托,谁把关”的原则,对于责任方为社会化运行维护单位的情形,依据环保法第63条对运维单位直接责任人予以行政拘留;对于排污单位,在线数据弄虚作假的直接后果是导致污染物超标排放,适用水污染防治法关于“不正常使用水污染物处理设施”的违法行为进行罚款。

地方法规对监测数据造假实行“双罚制”,将从业禁止制度引入环境监测领域。《广东省环境保护条例》规定,排污单位要和运维单位签订协议,明确双方权利、义务和环保责任;运维单位弄虚作假,由县级以上环保行政主管部门处以罚款,并对社会环境监测机构和从业人员实行“双罚”制。《浙江省大气污染防治条例》规定了受委托的社会监测机构数据超标报告义务,监测机构发现监测数据超标不报告,将由环保部门予以罚款;监测机构从业人员弄虚作假,3年内不得从事环境监测行业。目前我国并没有设置环境监测从业资格准入制度,在国务院大面积取消职业资格限制的形势下,在国家层面新设环境监测从业资格基本无望的情况下,充分发挥环境监测行业协会的作用,强化社会监测机构的行业管理,推动监测行业从业人员

自律。完善社会监测机构服务信用记录,社会环境监测机构及其法定代表人在环境监测服务活动中存在不规范监测行为的,环保行政主管部门将相应机构、法人和监测技术人员的违法信息记入社会诚信档案,并及时向社会公布。地方性法规在如何处罚社会化监测机构弄虚作假方面有了较大突破,进一步加大了对社会环境监测机构的监管力度。

3 建议

今后一个时期,要着重做好以下几个方面的工作:一是在法律层面明确监管部门职责,赋予环境执法队伍查处社会监测机构弄虚作假的权利。《大气污染防治法》第25条赋予了环保部门调查权,在此基础上,修订《水污染防治法》,规定监测机构的责任,防止环境监测机构弄虚作假。要让造假者因其造假行为付出的代价远远高于环保政绩可能带来的收益。二是监管部门联合出台部门规章,对环境监测数据弄虚作假行为进行统一判定,以此作为部门联动执法的技术支撑。三是构建政府、社会共同参与的跨部门、跨领域的失信联合惩戒机制。对社会环境监测机构以及从事环境监测设备生产、销售、运维的厂商篡改、伪造监测数据或出具虚假监测报告的,负责调查的环境保护主管部门将其列入“严重失信主体黑名单”,及时公开披露相关信息,让弄虚作假者“一处失信、处处受限”。四是扩大环境监测的参与度,让新闻媒体和社会公众对环保监测进行全程监督,让环境监测数据造假行为面临更多障碍。不仅要使排污企业“不敢为、不能为”,还要推行“阳光排污口”行动,即将企业排污口置于公众监督之下^[5-8]。

[参考文献]

- [1] 王昆婷. 震慑弄虚作假行为 提升监测数据质量——《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》解读[N]. 中国环境报, 2016-01-21(3).
- [2] 周雁凌, 季英德. 环保部门质控考核政府购买合格数据 山东空气监测站探索社会化运营[N]. 中国环境报, 2011-10-14(3).
- [3] 陈国强, 张泉. 在线监测数据能否作为环境行政处罚的证据? 阳光时代法务观察[EB/OL]. (2016-07-20)[2016-09-25]. http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5ODk4NzQ2MQ==&mid=2651720926&idx=2&sn=2e52d727fe12d9885e28c67df177f3c7&scene=21#wechat_redirect.

(下转第70页)