

# 基于生态环境监测机构省级监督抽查工作的分析与思考

罗培松<sup>1</sup>, 阮建超<sup>2</sup>, 赵霞<sup>1</sup>, 丁佳<sup>1</sup>

(1. 绍兴市环境监测中心站, 浙江 绍兴 312000; 2. 浙江环质环境科技有限公司, 浙江 绍兴 312300)

**摘要:** 基于2019年度11个省级监督管理部门对704家生态环境监测机构开展的监督抽查工作情况,总结了此次监督抽查的概况、发现的问题、处罚情况,重点分析了存在的主要问题。提出了应持续强化监测质量控制和管理、积极借鉴和创新监管方式、注重监督抽查结果运用、加强社会监督和行业自律的工作建议。为生态环境监测机构提高监测质量和管理水平提供借鉴和帮助。

**关键词:** 生态环境监测; 双随机; 监督抽查; 质量管理; 数据质量

中图分类号: X830

文献标志码: C

文章编号: 1674-6732(2021)01-0061-05

## Analysis and Thinking of Provincial Supervision and Spot Check Based on Environmental Monitoring Institutions

LUO Pei-song<sup>1</sup>, RUAN Jian-chao<sup>2</sup>, ZHAO Xia<sup>1</sup>, DING Jia<sup>1</sup>

(1. Shaoxing Environmental Monitoring Center, Shaoxing, Zhejiang 312000, China; 2. Zhejiang Huanzhi Environmental Technology Co., Ltd., Shaoxing, Zhejiang 312300, China)

**Abstract:** Based on the supervision and spot check work carried out by 11 provincial supervision departments on 704 ecological environment monitoring institutions in 2019, the general situation of supervision and spot check, the problems found and the punishment were summarized. This paper focus on the analysis of the main problems. Some suggestions are made such as continuously strengthening monitoring quality control and management, actively using and innovating supervision methods, paying attention to the application of supervision and spot check results, strengthening social supervision and industry's self-discipline.

**Key words:** Environmental monitoring; Double random; Supervision spot check; Quality management; Data quality

环境监测是保护环境的基础工作,是推进生态文明建设的重要支撑。环境监测数据是客观评价环境质量状况、反映污染治理成效、实施环境管理与决策的基本依据。生态环境监测质量更是生态环境监测工作的生命线,加强对生态环境监测机构的监督抽查意义重大。从国家层面看,国家市场监督管理总局、生态环境部和国家药品监督管理局已发布《关于组织开展2019年度检验检测机构监督抽查工作的通知》(国市监检测〔2019〕111号)文件<sup>[1]</sup>,要求对生态环境监测机构联合实施“双随机”重点抽查。同时按照生态环境部和国家市场监督管理总局《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)的要求,

对生态环境监测机构实施重点监管,对有关投诉举报案件积极开展联合执法,对篡改、伪造监测数据和报告等弄虚作假行为严厉打击。

福建省、广西壮族自治区、上海市、天津市、山东省、湖北省、山西省、河北省、湖南省、江苏省、安徽省共11个省(自治区、市)陆续公布了2019年度704家生态环境监测机构监督抽查结果<sup>[2-12]</sup>。结果表明,大部分生态环境监测机构能较认真执行《检验检测机构资质认定管理办法》(以下简称《管理办法》)、《检验检测机构资质认定能力评价 检验检测机构通用要求》(RB/T 214—2017)、《检验检测机构资质认定生态环境监测机构评审补充要求》(以下简称《补充要求》)及各省级《生态环境

收稿日期:2020-02-26;修订日期:2020-12-01

作者简介:罗培松(1982—),男,工程师,硕士,主要从事环境监测工作。

监测质量监督抽查三年行动计划(2018—2020年)》等要求,建立并持续改进质量管理体系,严格、客观、公正地开展监测工作,不断规范和提升监测工作质量,同时也通报了一些生态环境监测机构存在的问题。

## 1 监督抽查概况

### 1.1 监督抽查方式

采取部门间联合开展“双随机”监督抽查,按照“双随机、一公开”方式,抽取一定比例和数量的生态环境监测机构实施现场检查,对抽取的生态环境监测机构进行不预先通知的专项监督检查,重点检查获证机构遵守资质认定相关要求和检验检测能力持续保持等情况。例如:上海市按照“双随机”原则,将全市已获资质的监测机构名单输入机构名录库中,按照预设比例随机抽取抽查对象,实现抽查范围的全覆盖和抽查对象的分级分类管理。山西省采取抽取监测(检测)报告及其原始记录和相关档案,先进行分组审核,再进行集体会审,最后由所有检查人员签字出具检查结论的方式进行。江苏省则通过抽取监测(检测)报告,重点检查检验检测机构资质认定和检测能力范围、仪器设备检定校准、标准物质使用、检测报告和原始记录等情况。除此之外,天津市、山东省、河北省等还针对检测能力进行了现场盲样考核或能力考核等。

### 1.2 监督抽查对象和数量

广西壮族自治区、天津市、河北省、湖南省和江苏省监督抽查对象覆盖社会环境检测机构和政府属性公益性环境监测机构。福建省、上海市、山东省、湖北省和山西省监督抽查对象主要为社会环境检测机构,这与政府属性公益性环境监测机构整体运行较规范有一定关系,也契合“双随机”针对不同检查对象采取差异化分类监管措施的监管要求。从监督抽查数量上看,天津市、山东省、河北省数量多,且比上年抽查数量增加明显<sup>[13]</sup>,覆盖面较大。河北省在抽查机构数量上达到282家,问题数量达到844条,对24家现场资质不满足条件的生态环境监测机构暂停资质,且涉及众多政府属性公益性环境监测机构,这可能与监管部门加大了对生态环境监测机构的监管力度和河北省环保机构监测监察执法垂直管理制度改革后一些工作衔接和管理不到位有一定关系。

## 2 存在的问题及表现形式

依据《关于组织开展2019年度检验检测机构监督抽查工作的通知》(国市监检测[2019]111号)文件<sup>[1]</sup>要求,监督抽查重点检查检验检测机构是否存在以下问题:(1)未经检验检测,直接出具检验检测数据、结果;(2)篡改、编造原始数据;(3)超出资质认定证书规定的检验检测能力范围,擅自向社会出具具有证明作用的数据、结果;(4)检验检测结果与原始数据不一致,且无法溯源;(5)漏检关键项目、干扰检测过程或者改动关键项目的检测方法,造成检验检测数据或者结果错误。(6)替换、调换应当被检验检测的对象,进行检验检测并出具检验检测数据或者结果;(7)未按照规定办理标准、授权签字人变更,并出具检验检测报告;严厉打击篡改、伪造监测数据和报告等弄虚作假行为。

除湖北省、上海市仅对监督抽查检查结论做定性描述,问题项无法统计外,其他9个省(自治区、市)监督抽查结果对照《RB/T 214—2017》和《补充要求》条款要求,主要存在以下7个方面的问题。

### 2.1 环境设施条件不符合方法标准要求

(1)未按检验检测方法标准要求对环境条件进行有效监控并记录;(2)实验室未对检测区域进行分区和有效隔离,如土壤风干和研磨同处一室存在互相干扰隐患;(3)实验室未按检验检测标准要求配备相应的环境设施,如嗅辨室未配置温湿度计,配气间和嗅辨室未设置传递窗等。

### 2.2 监测设备使用、管理不规范

(1)仪器设备未按规定及时进行检定/校准,不能提供在有效期内的检定/校准证书;(2)仪器设备校准修正因子在检验检测中未得到有效应用,或校准结果未进行确认;(3)仪器设备使用记录不全;(4)仪器设备无状态标识;(5)未按规范要求配齐监测工作各环节所需的仪器设备,现场测试和采样仪器设备在数量配备方面未能满足相关监测标准或技术规范对现场布点和同步测试采样要求;(6)仪器设备放置混乱,布局不合理,未进行有效管理;(7)标准物质和耗材管理不规范,部分机构标气、标液缺少或超过保质期,部分标准物质缺少期间核查计划、验收记录等内容。

### 2.3 质量管理体系运行存在不足

(1)机构未按照新标准《RB/T 214—2017》和《补充要求》对质量管理体系文件进行改版,质量

管理体系没有按新标准有效运行;(2)检验检测机构制定的资质认定标志和检验检测专用章的使用规定不够明确;(3)质量手册与程序文件中要求的内容与实际体系运行不一致,存在“两张皮”现象,导致管理体系不能有效运行;(4)检验检测标准或方法、法人、最高管理者、授权签字人等发生变更后未能及时办理变更手续;(5)未按照资质认定部门要求参加能力验证等。

#### 2.4 检验检测报告和原始记录不够规范

(1)部分机构原始记录不完整或不规范,缺少监测方案、采样量、保存方式、现场仪器校准和使用记录等信息,原始记录中检测人和校核人为同一人;(2)关键检验记录填表人、校核人、签发人均为机打代替手签名;(3)未严格依据相关标准或者技术规范规定的程序和要求,出具检验检测数据、结果;(4)检验检测报告和原始记录信息不够完整,无法溯源;(5)检验检测报告与原始记录信息不一致;(6)未按规定对原始记录和报告进行有效管理、保存;(7)检验检测报告未加盖检验检测专用章或未标注资质认定标志;(8)无法提供流量校准记录、计量溯源记录、期间核查记录等。

#### 2.5 样品、分包管理存在问题

(1)样品的规格型号、数量、状态等与登记不一致;(2)样品的采集、标识、分发、流转、制备、保存等不符合相关标准、规范;(3)样品的留样和处置不符合相关标准、规范;(4)部分检验检测机构未按规定分包检验检测项目,分包程序没有规定不得进行二次分包,存在分包项目未在检验检测报告中标注分包情况或者事先未取得委托人书面同意的行为;(5)分包检测项目标注不清,不能提供分包方资质证书和能力附表等。

#### 2.6 超出范围或能力出具检验检测报告

(1)个别检验检测机构超出资质认定证书规定的检验检测能力范围,擅自向社会出具具有证明作用的数据、结果;(2)个别检验检测机构的基本条件和技术能力不能持续符合资质认定条件和要求,擅自向社会出具具有证明作用的数据、结果等。

#### 2.7 内部审核和管理评审存在缺陷

(1)部分机构内审未覆盖所有检测活动和所有部门,内审依据错误或未包含补充要求;个别机构未提供年度内审计划,未开展内审活动;个别机构内审不符合项没有原因分析,只提供了纠正证明,没有采取纠正措施;(2)部分机构管理评审输

入材料不齐全,如缺少风险识别的可控性的具体内容;(3)个别机构管理评审报告缺编制人、批准人签字,评审识别出一些风险因素,并要求行政部应逐步制定相关的应急预案与管理规定,但无相关措施的记录;(4)个别机构管理评审输入未能识别当时已经发布的《国家认监委关于检验检测机构资质认定采用相关认证认可行业标准的通知》(国认实[2018]28号)文件的外部因素的变化和政策的适宜性的新要求;(5)个别机构未提供2019年管理评审计划,未开展管理评审工作等。

### 3 存在问题分析

(1)重点监督检查的问题主要在于未按照规定办理标准和授权签字人变更,并出具检验检测报告;超出资质认定证书规定的检验检测能力范围,擅自向社会出具具有证明作用的数据和结果;检验检测结果与原始数据不一致,且无法溯源等3个方面。其中,未按照规定办理标准变更并出具检验检测报告问题数量最多,河北省达到近40条,其次是山东省和湖南省。山西省通报所提到的不同采样记录中人员笔迹完全不同、同一组采样人员于同一时间段在不同地点进行现场监测、使用同一台仪器于同一时间段在两个不同地点采样、采样人员数量与实际采样所需人员数量明显不符等问题是否属于“篡改、编造原始数据,出具检验检测数据、结果”的情形,有待商榷。

(2)检验检测机构之间存在问题的差异性。与政府属性公益性环境监测机构相比较,社会环境监测机构在环境设施条件,监测设备配备、使用、管理,质量管理体系规范运行,超出范围或能力出具检验检测报告等方面问题比较突出,反映出社会环境监测机构存在硬件投入不足、人员流动性大、技术能力维持不稳定、管理和质量意识薄弱等问题。

(3)存在问题不符合《补充要求》的情形分析。对照《补充要求》,监督检查发现的问题主要集中在第十一条至第十四条、第十六条。涉及到的问题主要有:方法标准、排放标准、特别是标准修改单未受控或未变更;环境和场所环境不符合标准要求;原始记录信息不完整、不规范等。其他常见问题有未配备现场监测安全警示标识;未建立“谁出数谁负责、谁签字谁负责”的责任追溯制度;不符合技术负责人与质量负责人等关键岗位任职条件等。特别是检验检测报告与原始记录信息不一致以及

未按规定对样品留样或保存,导致无法对监测结果进行复核的行为可能会被监管部门纳入涉嫌《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》中有关伪造监测数据的违规情形,对此,各生态环境监测机构应引起足够的重视。

#### 4 处罚情况

各省监督管理部门基本按照《管理办法》要求对查出的问题进行处罚,处罚方式涉及自行整改,责令改正,责令整改并调查处理,移送相关执法部门作后续调查处理等种类(见表1)。

表1 监督抽查通报存在问题的处罚

序号	省(自治区、市)	存在问题的处理方式	检查结果处理要求/原则/意见
1	福建	①一般问题,给予自行整改;②存在较多问题,给予责令改正;③存在较严重问题,给予责令整改并调查处理	按照《检验检测机构资质认定 分类监管实施意见》要求,举一反三,加强分类监管
2	广西	①自行整改后通过;②责令改正;③责令整改并立案查处;④暂停资质	①狠抓整改落实;②严格依法查处;③强化事中事后监管;④严厉打击违法违规行为
3	上海	移送相关执法部门作后续调查处理	①限期落实整改要求;②依法依规严肃查处;③强化检查结果应用
4	天津	①自行整改;②责令改正;③限期整改并处罚款;④现场盲样考核结果不合格的检验检测机构,自即日起撤销其相应项目的检测能力	引以为戒,高度重视,杜绝问题再次发生
5	山东	①自行整改;②责令1个月内改正;③责令整改并处3万元以下罚款;④建议注销	①依法进行处理;②进一步加强生态环境监测机构的日常监督管理;③建立健全环境监测机构监督体系
6	湖北	①存在轻微问题,建议自行改正通过;②存在一般问题,建议责令改正;③拒检,建议责令改正;④存在较严重问题,建议责令整改;⑤关停并转,建议“注销资质认定证书”	①坚持问题导向,依法严肃处理;②严格分类监管,及时调整目录;③加强部门协作,强化日常监管
7	山西	①自行整改;②责令整改;③责令改正	①9家单位要将2019年出具的存在问题的环境监测报告迅速召回,必要时重新进行监测,重新出具监测报告;②9家单位2020年不得承担全省各级生态环境部门组织实施的生态环境监测、监督性监测、执法监测、仲裁性监测等;③9家单位要开展为期3个月的整改,提交新的高质量整改报告;④责令存在问题的其他社会环境监测单位开展为期2个月的整改工作,上报新的高质量整改报告
8	河北	①缩减部分能力;②暂停部分能力;③现场资质不满足条件,机构暂停;④整改(暂停资质);⑤授权签字人考试不及格,补考	各相关单位和消费者关注并预防风险,各级市场监管部门对区域内的机构做好后续处理和考试不及格人员的补考工作
9	湖南	①自行整改后通过;②责令改正;③依法查处,责令整改;④依法办理注销手续	①落实整改到位;②立案进一步调查,依法处理;③依法撤销其检验检测机构资质认定证书;④处理结果向社会公开,做好与失信惩戒的衔接
10	江苏	①存在轻微问题,自行整改;②责令改正;③责令整改;④移交行政审批部门,建议撤销资质认定证书	①移交检查结果;②开展自查整改;③督促落实整改;④报送处理结果
11	安徽	①自行改正;②责令改正;③责令整改、罚款、暂停出报告	①依据相关法律法规和各检查组移交的问题线索,按要求进行处理;②组织辖区内市县级环境监测站认真开展自查,对照此次检查中发现的问题,查找自身问题并及时整改

#### 5 建议

(1)持续强化监测质量控制和管理。生态环境监测机构要树立对监测数据的真实性、准确性负责的“底线思维”。正式施行的《生态环境监测条例》将生态环境监测管理上升到了新的高度。生态环境监测机构应认真执行《RB/T 214—2017》、《补充要求》和《管理办法》等规章制度逐条,健全质量内控体系,建立各类风险防范体系,加强对人员和监测全过程的管控,保证出具的数据、结果真实、准确,落实整改存在的问题。特别是对照其他

省份生态环境监测机构存在的一些问题,对标对表,查摆问题,有效识别、防范和化解自身风险。

(2)积极借鉴和创新监管方式。如河北省进行的授权签字人考试,天津市进行的现场盲样考核,上海市按照“双随机”方法确定抽查对象等做法都值得推广与借鉴。加强现场采样环节的质量监督抽查,采取现场观摩采样和提问等考核形式。考核现场操作可要求录制或提供实际现场检查或操作的视频材料,以备监管部门进行结果核查和作为结果处罚的依据。建立和完善生态环境监测机

构名录库、执法监管人员名录库和质量监管专家库,便于各类名单按照随机原则、分级分类标准筛选,从源头上确保监督抽查工作的公平性、专业性、精准性。通过听取科研院所和业界专家意见等方式辅助抽查,满足专业性抽查需要。制定抽查事项清单,明确抽查依据、抽查主体、抽查内容、抽查方式等。建立抽查工作细则,使用电子化手段,规范抽查行为,做到全程留痕,实现责任可追溯。合理把握对问题多发频发机构的重点监管和对守法者“无事不扰”的界限,以监管方式创新提升事中事后监管效能。

(3)注重监督抽查结果运用。对抽查发现的违法违规行为,依法依规加大惩处力度,涉嫌犯罪的及时移送司法机关。除了可以采取行政处罚,还可以采取限制获取政府资源等一系列信用惩戒,并将处罚结果记于相应市场主体名下,形成对违法失信行为的长效制约,增强市场主体守法的自觉性。及时通报查处案件的调查结果和处理决定,可尝试将严重失信的单位和人员的违法违规信息纳入社会信用信息共享平台,让失信者一处违规,处处受限,形成有效震慑。加强跨区域、跨部门的合作和信息沟通,建立监管信息共享和联合惩戒机制,及时公开监管信息,形成监管合力。

(4)加强社会监督和行业自律。抽查情况及查处结果应及时向社会公布,接受社会监督。仅将抽查结果在行业内以通知的形式传达,无法起到社会监督的效果。同时,可充分发挥环境监测协会的作用,对属地监测市场进行业务培训、协助日常管理和提供服务等,鼓励生态环境监测行业组织推动行业自律。当下需警惕生态环境监测市场劣币驱逐良币的行为,让诚信守法经营的机构把更多的精力投入到提高专业水平和技能上来,夯实生态环境监测市场的质量根基。

#### [参考文献]

- [1] 国家市场监督管理总局,国家生态环境部,国家药监局. 关于组织开展2019年度检验检测机构监督抽查工作的通知(国市监检测[2019]111号)[EB/OL]. (2019-06-06)[2020-02-26]. [http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/rzjcs/201906/t20190606\\_302193.html](http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/rzjcs/201906/t20190606_302193.html).
- [2] 福建省市场监督管理局. 关于2019年检验检测机构资质认定专项监督检查结果的通报(闽市监认证[2019]169号)[EB/OL]. (2019-12-20)[2020-02-26]. [http://zjj.fujian.gov.cn/wj/202001/t20200107\\_5175747.htm](http://zjj.fujian.gov.cn/wj/202001/t20200107_5175747.htm).
- [3] 广西壮族自治区市场监管局. 广西壮族自治区生态环境厅. 关于2019年全区生态环境监测机构监督检查结果的通报[EB/OL]. (2019-10-31)[2020-02-26]. <http://scjdg-lj.gxzf.gov.cn/c/article/1193699938061897728>.
- [4] 上海市市场监管局 上海市公安局 上海市生态环境局 上海市农业农村委 上海市道路运输管理局. 关于2019年度检验检测机构“双随机、一公开”监督抽查情况的通报(沪市监认检[2019]569号)[EB/OL]. (2020-01-03)[2020-02-26]. <http://scjgj.sh.gov.cn/shaic/html/govpub/2020-01-03-0000009a202001020005.html>.
- [5] 天津市市场监督管理委员会. 关于2019年资质认定获证生态环境监测机构监督检查结果的通报(津市场监管认[2019]28号)[EB/OL]. (2019-12-26)[2020-02-26]. <http://scjg.tj.gov.cn/zwgk/gzwj/47957.html>.
- [6] 山东省市场监督管理局. 山东省生态环境厅. 关于公布2019年度生态环境监测机构联合监督检查结果的通知(局函[2019]357号)[EB/OL]. (2019-12-03)[2020-02-26]. [http://amr.shandong.gov.cn/art/2019/12/3/art\\_76510\\_7866711.html?xxgkhide=1](http://amr.shandong.gov.cn/art/2019/12/3/art_76510_7866711.html?xxgkhide=1).
- [7] 湖北省市场监管局 湖北省生态环境厅. 关于2019年度检验检测机构“双随机一公开”监督检查情况的通报[EB/OL]. (2019-12-13)[2020-02-26]. [http://scjg.hubei.gov.cn/wjfb/tzgg/201912/t20191213\\_1765031.shtml](http://scjg.hubei.gov.cn/wjfb/tzgg/201912/t20191213_1765031.shtml).
- [8] 山西省生态环境厅. 关于2019年全省社会环境监测单位监测质量检查结果的通报[EB/OL]. (2020-01-22)[2020-02-26]. <http://sthjt.shanxi.gov.cn/html/hjjcgl/20200122/83789.html>.
- [9] 河北省市场监督管理局. 关于2019年度生态环境监测机构专项监督检查结果的通告(2019年第33号)[EB/OL]. (2019-11-15)[2020-02-26]. <http://scjg.hebei.gov.cn/info/31028>.
- [10] 湖南省市场监督管理局,湖南省公安厅,湖南省生态环境厅. 关于2019年度检验检测机构监督抽查情况的通报(湘市监认[2019]329号)[EB/OL]. (2019-12-18)[2020-02-26]. [http://amr.hunan.gov.cn/amr/zwxxgkmlx/yw/rkyjyx/201912/t20191224\\_10999451.html](http://amr.hunan.gov.cn/amr/zwxxgkmlx/yw/rkyjyx/201912/t20191224_10999451.html).
- [11] 江苏省市场监督管理局,江苏省生态环境厅. 关于江苏省2019年环境类检验检测机构双随机监督检查结果的通报(苏市监检测[2019]181号)[EB/OL]. (2019-08-28)[2020-02-26]. [http://scjgj.jiangsu.gov.cn/art/2019/8/28/art\\_70312\\_8694906.html](http://scjgj.jiangsu.gov.cn/art/2019/8/28/art_70312_8694906.html).
- [12] 安徽省生态环境厅. 关于2019年安徽省生态环境监测(检)测机构“双随机、一公开”省级监督抽查结果的通报(皖市监函[2020]16号)[EB/OL]. (2020-01-22)[2020-02-26]. <http://sthjt.ah.gov.cn/pages/ShowNews.aspx?NType=2&NewsID=165971>.
- [13] 王启秀,吴竞雄,罗财红,等. 检测质量监督检查结果的几点启示[J]. 中国环境监测,2019,35(3):69-72.