

· 特约来稿 ·

DOI:10.3969/j.issn.1674-6732.2020.03.001

# 《江苏省生态环境监测条例》解读

常卫民, 陈海洋, 张皓, 黄春雷

(江苏省生态环境厅, 江苏 南京 210036)

**摘要:**简述了《江苏省生态环境监测条例》(以下简称《条例》)出台的重要意义,对《条例》的主要内容和特点进行了解读。《条例》于2020年5月1日正式实施,是我国首部生态环境监测地方性法规,也是落实党中央、国务院深化生态环境监测体制改革的具体举措,弥补了生态环境监测立法的空白。《条例》共分6章47条,重点建立了生态环境监测质量管理、监测机构监督管理、网络管理、污染源监测、监测信息公开与共享等制度,明确了统一监督管理、严厉打击监测数据造假等内容。提出,加快补齐监测网络建设、基层监测能力、污染源执法监测、社会监测机构监管等方面的短板,确保监测数据的真实准确,推动监测事业依法、科学、规范开展。

**关键词:**江苏省;生态环境监测;监督管理;法律责任;解读

中图分类号:X83

文献标志码:C

文章编号:1674-6732(2020)03-0001-04

## Interpretation of “Regulations of Jiangsu Province on Ecological Environment Monitoring”

CHANG Wei-min, CHEN Hai-yang, ZHANG Hao, HUANG Chun-lei

(Department of Ecological Environment of Jiangsu Province, Nanjing, Jiangsu 210036, China)

**Abstract:** The important significance of the “Regulations on Ecological Environment Monitoring of Jiangsu Province” (hereinafter referred to as the “Regulations”) was briefly described, and the main contents and characteristics of the “Regulations” were interpreted. The “Regulations” was formally implemented on May 1st, 2020. It is China’s first local ecological environment monitoring regulation, and is also a specific measure to implement the Party Central Committee and the State Council to deepen the reform of the ecological environment monitoring system. The “Regulations” is divided into 6 chapters and 47 articles, focusing on the establishment of ecological environment monitoring quality management, monitoring agency supervision management, network management, pollution source monitoring, monitoring information disclosure and sharing, etc., clarifying unified supervision and management, and cracking down on monitoring data fraud, etc.. It is proposed to accelerate the completion of shortcomings in the construction of monitoring networks, grass-roots monitoring capabilities, pollution source law enforcement monitoring, and social monitoring agency supervision, to ensure the authenticity and accuracy of monitoring data, and to promote the development of monitoring legally, scientifically and in a standard way.

**Key words:** Jiangsu Province; Ecological environment monitoring; Supervision; Legal responsibility; Interpretation

生态环境监测是生态环境保护的基础,是生态环境管理的“顶梁柱”<sup>[1]</sup>。2020年5月1日,《江苏省生态环境监测条例》(以下简称《条例》)正式施行。这是我国首部生态环境监测地方性法规,标志着江苏省生态环境监测工作进入了法制化、规范化的新阶段。

### 1 《条例》出台的重要意义

#### 1.1 落实党中央、国务院深化生态环境监测体制改革的具体举措

党的十八大以来,党中央、国务院高度重视环境监测工作<sup>[2]</sup>。2015—2017年,中央全面深化改革领导小组连续3年分别审议通过了《生态环境监测网络建设方案》《关于省以下环保机构监测监

收稿日期:2020-05-07

基金项目:江苏省环保科研课题基金资助项目(2018029)

作者简介:常卫民(1966—),男,正高级工程师,本科,从事生态环境监测管理工作。

察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》等环境监测方面的改革文件<sup>[3-5]</sup>。其中《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》和《生态环境监测网络建设方案》均明确提出要“研究制定环境监测条例”。制定《条例》，既是落实深化生态环境监测改革的重要举措，也是推动江苏省生态环境监测体系和监测能力现代化建设的迫切需要。

### 1.2 固化和创新江苏省生态环境监测改革成果和实践经验

江苏省环境监测工作经过40年的发展，经历优质实验室创建、计量认证、标准化、实验室认可、体系和能力现代化建设等发展历程，逐步建立了较为完善的环境监测体系<sup>[6]</sup>。近年来，江苏省委、省政府深入践行习近平生态文明思想，坚持以提升监测数据质量为核心，将生态环境监测能力建设作为生态环境保护3项基础性工程之一，系统谋划、持续投入、全力推进，全省水质自动监测站数量全国领先，空气自动监测站覆盖所有县市区，在全国率先开展重点排污单位用电监控系统建设，率先实现重点源与国家联网全覆盖，特别是建成了涵盖监测、监控、执法、执纪于一体的生态环境大数据平台。《条例》从法规制度上固化了江苏省生态环境监测的改革成果和实践经验，对充分发挥环境监测在生态文明建设中的支撑、引领和服务作用意义重大。

### 1.3 弥补生态环境监测立法空白，促进环境监测事业良性发展

当前，江苏省生态环境监测组织体系、网络体系、业务体系和技术体系逐步健全完善，生态环境监测标准化、自动化、信息化能力有了显著提升。但长期以来，监测机构设置、数据发布、质量监督等方面缺乏专门的法律或行政法规予以规范，还存在管理的盲区和法律的空白。《条例》明确和规范了主管部门、监测机构、监测人员、排污单位等相关主体的责任和义务，推动监测工作依法开展、监测管理依法行政、监测数据合法有效，促进生态环境监测事业良性发展。

## 2 《条例》的主要内容和特点

《条例》共分6章47条，包括总则、规划与建设、监测活动、监督管理、法律责任、附则等6章，重

点建立了生态环境监测质量管理、监测机构监督管理、网络管理、污染源监测、监测信息公开与共享等制度。

### 2.1 统一监督管理

#### 2.1.1 统一监测组织领导

推进生态环境监测规范化、法制化，是当前一项重要工作。《条例》对江苏省生态环境监测工作进行系统梳理，厘清省各有关部门、省与地方生态环境监测事权，统筹推进监测机构配置科学化、合理化，监督落实排污单位自行监测的主体责任，深化生态环境监测领域“放管服”改革，培育和规范监测市场，畅通投诉举报渠道，主动接受公众监督，构建统一领导、部门协同、企业履责、社会参与、公众监督的生态环境监测“大格局”。

#### 2.1.2 统一监测网络建设

建好用好生态环境监测网络，是习近平总书记的指示要求。《条例》明确，生态环境主管部门应当会同有关部门按照统一规划、科学布点、信息共享、自动预警的原则，统筹组织建设、管理全省生态环境监测网络，强化资源整合，避免交叉重复，畅通堵点盲点，努力提高各部门、各领域、各要素监测网络建设的整体性和协调性。注重优化整合，力推互联互通，站点设置上“一点多用、一站多能”，网络应用上“地上地下、岸上水里、陆地海洋、城市农村”全面打通，着力构建陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测“一张网”。

#### 2.1.3 统一监测质量监督

确保生态环境监测数据“真、准、全”，是生态环境科学管理、精准决策的前提基础。《条例》提出了“谁出数据谁负责”的监管规定，明确部门职责和监管要求，细化违规违法行为判定和处罚标准。生态环境部门会同其他相关部门，强化协同联动，健全工作机制，大力推进“不接触、非现场”环境执法，积极推动行政执法和刑事司法有效衔接，加快建成权责清晰、程序严密、全程可溯、制约有效的生态环境监测“质量链”，营造全社会“不敢假、不能假、不愿假”的良好氛围。

#### 2.1.4 统一监测数据管理

生态环境监测数据是反映环境质量现状、分析污染成因、评估治理成效、支撑环境管理的重要依据，也是理应公开共享的公共产品。《条例》要求，充分发挥生态环境监测大数据平台作用，推进监测数据全省联网，加快实现省市县、部门间的数据互

联互通、集成共享,在全省形成生态环境监测数据“一本账”;深化大数据、云计算、5G、物联网等新兴信息技术的综合应用,切实增强大数据综合分析与应用能力,努力打造生态环境监测“智慧云”,全面提升监测信息产品的决策参考价值,为精准治污、科学管理提供强力支撑。

### 2.1.5 统一监测信息发布

生态环境监测信息公开,是服务社会公众,满足公众知情权、参与权和监督权的重要载体。当前,仍然存在信息发布渠道不一、标准不一、内容不一的现象,容易引起社会公众的误解。《条例》规定,生态环境部门是统一发布环境质量状况、重点污染源监测和环境污染事故等重大生态环境信息的法定主体。其他相关部门发布的信息,如涉及生态环境质量相关内容的,应与同级生态环境部门协商一致或采用生态环境部门依法公开发布的生态环境监测信息,确保生态环境监测信息发布“一种声音”。

## 2.2 重要法律制度

### 2.2.1 地方政府每年向同级人大及其常委会报告环境监测情况制度

县级以上地方人民政府每年在向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况时,应当含有生态环境监测相关内容。这一制度将监测工作纳入人大的监督之下,有利于推动监测事业依法、科学、规范开展。

### 2.2.2 监测设施保护范围制度

县级以上地方人民政府根据相关标准、技术规范要求和生态环境监测设施保护需要,依法科学划定生态环境监测设施保护范围,并向社会公布;生态环境主管部门应当会同有关部门,设置生态环境监测设施保护范围界桩和标识牌,载明监测站(点)名称、保护范围以及在保护范围内禁止从事的活动等内容。这一制度从源头上预防人为对数据的干扰,确保监测数据的真实准确。

### 2.2.3 自动在线监测数据运用于执法监管制度

数据存在的价值根本上在于应用。《条例》规定,污染物排放自动监测设备的自动监测数据,由生态环境主管部门按照国家环境标准、技术规范审核后,可以作为监管执法工作的事实依据。这一规定明确了自动在线监测数据的法律地位,将有力促进生态环境执法效能提升,倒逼排污者更加积极地

落实环境保护主体责任。

### 2.3 严厉打击监测数据造假

监测数据不真实、数据造假是生态环境监测工作中一个比较突出的问题,严重影响政府决策的科学性和权威性,打击数据造假行为、确保数据真实准确是《条例》的主要目标。《条例》规定,生态环境监测站(点)不得擅自迁移;生态环境监测设施设备(含污染物排放自动监测设备)及其通信线路依法受到保护,任何单位和个人不得侵占、损毁、擅自移动或者改变用途;在划定的生态环境监测设施保护范围内,不得从事影响生态环境监测的活动。这些规定是从体系上确保监测数据的真实准确。

《条例》加大了对造假行为的处罚力度。生态环境监测机构和人员篡改、伪造生态环境监测数据或者出具虚假监测报告的,由生态环境主管部门没收违法所得,对生态环境监测机构处10万元以上50万元以下罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员由生态环境主管部门给予警告,并处1万元以上5万元以下罚款;依法应当撤销资质认定证书的,资质认定主管部门应当撤销。这一规定的特点是实行“双罚”,既罚机构,又罚个人;既有财产罚,没收违法所得和10万~50万元的罚款,又有名誉罚,警告;还有资格罚,撤销资质认定证书。处罚的力度显著加大。同时,将处罚的权力赋予生态环境部门,从根本上解决了之前生态环境部门对第三方机构的违法行为没有处罚手段的问题。

## 3 贯彻实施举措

### 3.1 加快补齐监测网络建设短板

妥善对接海洋、地下水、水功能区、温室气体等新划转监测职能,优化调整江苏省生态环境质量监测网络,统一规划“十四五”全省空气、地表水、地下水、土壤、近岸海域、温室气体、声环境、生态状况监测点位。完成3年监测监控规划大气、地表水自动监测站新建任务;探索开展城市和区域温室气体浓度监测;在太湖流域试点开展乡镇主要水体跨界断面水质自动站网建设;针对臭氧污染突出问题,建设全省重点区域挥发性有机物(VOCs)网格化监测监控系统;增配臭氧激光雷达等立体观测设备,建设大气污染综合观测实验中心;推进海洋监测能力建设,组织完成近岸海域水质自动站点建设,配置海洋监测船;建成太湖流域湖泊生态监测、长江干流生态监测、二噁英监测等省级重点实验

室;建成新一代卫星遥感业务系统和生态地面观测站点,构建多层次、全方位的全省“天空地一体化”生态环境质量“监测眼”。

### 3.2 加快补齐基层监测能力短板

原设区市环境监测中心上收江苏省生态环境厅专事环境质量监测工作后,县区污染源监测能力不足的问题逐渐暴露,普遍存在编制少、专业人员少、在岗人员少等“三少”现象,仅能开展有限的常规污染因子监测,无法满足日渐增长的污染源执法监测和日益复杂的突发环境事件应急监测要求。下一步,将研究下发市县环境监测监控建设指导意见,督促地方配齐配好环境监测监控管理队伍,整合设置跨市辖区的生态环境监测机构,鼓励地方将环境监测人员纳入生态环境保护综合执法队伍。

### 3.3 加快补齐污染源执法监测短板

尽快制定江苏省污染源自动监测数据执法应用规定,明确排污单位承担的责任义务,规范自动监测数据用于行政执法的认定、取证程序,确定相应处罚办法。推行排污企业“非现场远程监管”,实现2万家企业用电监控安装联网,完成火力发电、污水处理、垃圾焚烧等行业的工况监控试点联网;全面建立长江经济带工业园区生态环境监控网络,完成各类开发区、工业集聚区环境质量自动监测与污染源在线监控、工况监控、视频监控、应急管理系统的信息集成;配套建成沿江规模以上入江排污口水质自动监测站;组建省级无人机遥感监测阵列,配置执法无人机、生态红线管控无人机,突发事件应急无人机监测系统。

### 3.4 加快补齐社会监测机构监管短板

根据《条例》赋予生态环境部门的社会监测机

构监督管理权限,研究制定社会化生态环境监测机构登记备案管理和信用评价考核办法,加强生态环境监测机构“互联网+监管”,依法依规建立权威、统一、可查询的生态环境监测机构信用记录,对列入信用“黑名单”企业严格失信惩戒。加强生态环境监测事中、事后监管,健全多部门联动的监督检查、联合惩戒、信息公开机制并常态化运行,强化对社会监测机构的监督检查,理顺环境监测弄虚作假案件移交处理程序,及时发现、严厉查处环境监测数据弄虚作假行为。

#### [参考文献]

- [1] 柏仇勇,赵岑.中国生态环境监测40年改革发展与成效[J].中国环境管理,2019,11(4):30-33.
- [2] 陈善荣,陈传忠.科学谋划“十四五”国家生态环境监测网络建设[J].中国环境监测,2019,35(6):1-5.
- [3] 国务院办公厅.关于印发生态环境监测网络建设方案的通知(国办发[2015]56号)[EB/OL].(2015-07-26)[2020-05-02].[http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/12/content\\_10078.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/12/content_10078.htm).
- [4] 中共中央办公厅,国务院办公厅.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[EB/OL].(2016-09-22)[2020-05-02].[http://www.gov.cn/zhengce/2016-09/22/content\\_5110853.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-09/22/content_5110853.htm).
- [5] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见[EB/OL].(2017-09-21)[2020-05-02].[http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/21/content\\_5226683.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/21/content_5226683.htm).
- [6] 程炜,王经顺,范清华.关于江苏省环境监测垂直管理制度改革的思考[J].环境监控与预警,2018,10(1):1-5.

栏目编辑 王 湜

## 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。