

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》

新华社北京9月21日电 近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》主要内容如下。

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。当前,地方不当干预环境监测行为时有发生,相关部门环境监测数据不一致现象依然存在,排污单位监测数据弄虚作假屡禁不止,环境监测机构服务水平良莠不齐,导致环境监测数据质量问题突出,制约了环境管理水平提高。为切实提高环境监测数据质量,现提出如下意见。

一、总体要求

(一)指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻落实新发展理念,认真落实党中央、国务院决策部署,立足我国生态环境保护需要,坚持依法监测、科学监测、诚信监测,深化环境监测改革,构建责任体系、创新管理制度,强化监管能力,依法依规严肃查处弄虚作假行为,切实保障环境监测数据质量,提高环境监测数据公信力和权威性,促进环境管理水平全面提升。

(二)基本原则

——创新机制,健全法规。

改革环境监测质量保障机制,完善环境监测质量管理体系,健全环境监测法律法规和标准规范。

——多措并举,综合防范。综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段,预防不当干预,规范信息公开,形成政策措施合力。

——明确责任,强化监管。明确地方党委和政府以及相关部门、排污单位和环境监测机构的责任,加大弄虚作假行为查处力度,严格问责,形成高压震慑态势。

(三)主要目标。到2020年,通过深化改革,全面建立环境监测数据质量保障责任体系,健全环境监测质量管理体系,建立环境监测数据弄虚作假防范和惩治机制,确保环境监测机构和人员独立公正开展工作,确保环境监测数据全面、准确、客观、真实。

二、坚决防范地方和部门不当干预

(四)明确领导责任和监管责任。地方各级党委和政府建立健全防范和惩治环境监测数据弄虚作假的责任体系和工作机制,并对防范和惩治环境监测数据弄虚作假负领导责任。对弄虚作假问题突出的市(地、州、盟),环境保护部或省级环境保护部门可公开约谈其政府负责人,责成当地政府查处和整改。被环境保护部约谈的市(地、州、盟),省级环境保护部门对相关责任人依照有关规定提出处分建议,交由所在地党委和政府依纪依法予以处理,并将处理结果书面报告环境保护部、省级党委和政府。

各级环境保护、质量技术监督部门依法对环境监测机构监管责任,其他相关部门要加强对所属环境监测机构的数据质量管理。各相关部门发现对弄虚作假行为包庇纵容、监管不力,以及有

其他未依法履职行为的,依照规定向有关部门移送直接负责的主管人员和其他责任人员的违规线索,依纪依法追究其责任。

(五)强化防范和惩治。研究制定防范和惩治领导干部干预环境监测活动的管理办法,明确情形认定,规范查处程序,细化处理规定,重点解决地方党政领导干部和相关部门工作人员利用职务影响,指使篡改、伪造环境监测数据,限制、阻挠环境监测数据质量监管执法,影响、干扰对环境监测数据弄虚作假行为查处和责任追究,以及给环境监测机构和人员下达环境监测质量改善考核目标任务等问题。

(六)实行干预留痕和记录。明确环境监测机构和人员的记录责任与义务,规范记录事项和方式,对党政领导干部与相关部门工作人员干预环境监测的批示、函文、口头意见或暗示等信息,做到全程留痕、依法提取、介质存储、归档备查。对不如实记录或隐瞒不报不当干预行为并造成严重后果的相关人员,应予以通报批评和警告。

三、大力推进部门环境监测协作

(七)依法统一监测标准规范与信息发布。环境保护部依法制定全国统一的环境监测规范,加快完善大气、水、土壤等要素的环境质量监测和排污单位自行监测标准规范,健全国家环境监测测量质量管理体系。会同有关部门建设覆盖我国陆地、海洋、岛礁的国家环境质量监测网络。各级各类环境监测机构和排污单位要按照统一的环境监测标准规范开展监测活动,切实解决不同部门同类环境监测数据不一致、不可比的问题。

环境保护部门统一发布环境质量和其他重大环境信息。其他相关部门发布信息中涉及环境质

量内容的,应与同级环境保护部门协商一致或采用环境保护部门依法公开发布的环境质量信息。

(八)健全行政执法与刑事司法衔接机制。环境保护部门查实的篡改伪造环境监测数据案件,尚不构成犯罪的,除依照有关法律规定进行处罚外,依法移送公安机关予以拘留;对涉嫌犯罪的,应当制作涉嫌犯罪案件移送书、调查报告、现场勘查笔录、涉案物品清单等证据材料,及时向同级检察机关移送,并将案件移送书抄送同级检察机关。公安机关应当依法接受,并在规定期限内书面通知环境保护部门是否立案。检察机关依法履行法律监督职责。环境保护部门与公安机关及检察机关对企业超标排放污染物情况通报,环境执法督察报告等信息资源实行共享。

四、严格规范排污单位监测行为

(九)落实自行监测数据质量主体责任。排污单位要按照法律法规和相关监测标准规范开展自行监测,制定监测方案,保存完整的原始记录、监测报告,对数据的真实性负责,并按规定公开相关监测信息。对通过篡改、伪造监测数据等逃避监管方式违法排放污染物的,环境保护部门依法实施按日连续处罚。

(十)明确污染源自动监测要求。建立重点排污单位自行监测与环境质量监测原始数据全面直传上报制度。重点排污单位应当依法安装使用污染源自动监测设备,定期检定或校准,保证正常运行,并公开自动监测结果。自动监测数据要逐步实现全国联网。逐步在污染治理设施、监测站房、排放口等位置安装视频监控设施,并与地方环境保护部门联网。取消环境保护部门负责的有

效性审核。重点排污单位自行开展污染源自动监测的手工比对,及时处理异常情况,确保监测数据完整有效。自动监测数据可作为环境行政处罚等监管执法的依据。

五、准确界定环境监测机构数据质量责任

(十一)建立“谁出数谁负责、谁签字谁负责”的责任追溯制度。环境监测机构及其负责人对其监测数据的真实性和准确性负责。采样与分析人员、审核与授权签字人分别对原始监测数据、监测报告的真实性和准确性负责。对违法违规操作或直接篡改、伪造监测数据的,依纪依法追究相关人员责任。

(十二)落实环境监测质量管理体系。环境监测机构应当依法取得检验检测机构资质认定证书。建立覆盖布点、采样、现场测试、样品制备、分析测试、数据传输、评价和综合分析报告编制等全过程的质量管理体系。专门用于在线自动监测监控的仪器设备应当符合环境保护相关标准规范要求。使用的标准物质应当是有证标准物质或具有溯源性的标准物质。

六、严厉惩处环境监测数据弄虚作假行为

(十三)严肃查处监测机构和人员弄虚作假行为。环境保护、质量技术监督部门对监测机构开展“双随机”检查,强化事中事后监管。环境监测机构和人员弄虚作假或参与弄虚作假的,环境保护、质量技术监督部门及公安机关依法给予处罚;涉嫌犯罪的,移交司法机关依法追究相关责任人的刑事责任。从事环境监测设施维护、运营的人员有实施或参与篡改、伪造自动监测数据、干扰

自动监测设施、破坏环境质量监测系统行为的,依法从重处罚。

环境监测机构在提供环境监测服务中弄虚作假,对造成的环境污染和生态破坏负有责任的,除依法处罚外,检察机关、社会组织和其他法律规定的机关提起民事公益诉讼或者省级司法授权的行政机关依法提起生态环境损害赔偿诉讼时,可以要求环境监测机构与造成环境污染和生态破坏的其他责任人承担连带责任。

(十四)严厉打击排污单位弄虚作假行为。排污单位存在监测数据弄虚作假行为的,环境保护部门、公安机关依法予以处罚;涉嫌犯罪的,移交司法机关依法追究直接负责的主管人员和其他责任人的刑事责任,并对单位判处罚金;排污单位法定代表人强令、指使、授意、默许监测数据弄虚作假的,依纪依法追究其责任。

(十五)推进联合惩戒。各级环境保护部门应当将依法处罚的环境监测数据弄虚作假企业、机构和个人信息向社会公开,并依法纳入全国信用信息共享平台,同时将企业违法信息依法纳入国家企业信用信息公示系统,实现一处违法、处处受限。

(十六)加强社会监督。广泛开展宣传教育,鼓励公众参与,完善举报制度,将环境监测数据弄虚作假行为的监督举报纳入“12369”环境保护举报和“12365”质量技术监督举报受理范围。充分发挥环境监测行业协会的作用,推动行业自律。

七、加快提高环境监测质量监管能力

(十七)完善法规制度。研究制定环境监测条例,加大对环境监测数据弄虚作假行为的惩处力度。对侵占、损毁或擅自移动、改变环境质量监测设施和污染物排

放自动监测设备的,依法处罚。制定环境监测与执法联动办法、环境监测机构监管办法等规章制度。探索建立环境监测人员数据弄虚作假从业禁止制度。研究建立排污单位环境监测数据真实性自我举证制度。推进监测数据采集、传输、存储的标准化建设。

(十八)健全质量管理体系。结合现有资源建设国家环境监测测量溯源与传递实验室、污染物计量与实物标准实验室、环境监测标准规范验证实验室、专用仪器设备适用性检测实验室,提高国家环境监测质量控制水平。提升区域环境监测质量控制和管理能力,在华北、东北、西北、华东、华南、西南等地区,委托有条件的省级环境监测机构承担区域环境监测质量控制任务,对区域内环境质量监测活动进行全过程监督。

(十九)强化高新技术应用。加强大数据、人工智能、卫星遥感等高新技术在环境监测和质量管理中的应用,通过对环境监测活动全程监控,实现对异常数据的智能识别、自动报警。开展环境监测新技术、新方法和全过程质控技术研究,加快便携、快速、自动监测仪器设备的研发与推广应用,提升环境监测科技水平。

各地区各有关部门要按照党中央、国务院统一部署和要求,结合实际制定具体实施方案,明确任务分工、时间节点,扎实推进各项任务落实。地方各级党委和政府要结合环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,加强对环境监测工作的组织领导,及时研究解决环境监测发展改革、机构队伍建设等问题,保障监测业务用房、业务用车和工作经费。环境保护部要把各地落实本意见情况作为中央环境保护督察的重要内容。中央组织部、国家发展改革委、财政部、监察部等有关部门要统筹落实责任追究、项目建设、经费保障、执纪问责等方面的事项。

◆本报记者郭薇

9月21日,中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》(厅字〔2017〕35号,以下简称《意见》),对今后一个时期加强环境监测数据质量管理、确保监测数据真实准确做出了全面规划和部署。

环境监测是环境保护的“眼睛”,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。为了保护好这双“眼睛”,近年来,环境保护部认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,积极推进生态环境监测网络建设,健全环境监测质量管理体系,狠抓环境监测数据质量,环境监测服务生态文明建设和环境保护的作用更加突出,环境监测“顶梁柱”基础作用更加突显。

为生态文明建设和环境保护打好基石

经过40多年的发展,我国环境监测管理制度逐步健全,技术体系不断完善,从业人员素质稳步提高,监测数据质量总体可靠,基本满足当前环境管理需要。

按照“全面布点、全国联网、自动预警、依法追责”的总体要求,截至目前,我国已基本建成覆盖环境空气、地表水、酸雨、近岸海域、土壤、噪声和生态等要素的国家环境质量监测网,率先在京津冀、长三角、珠三角及省会城市、计划单列市建成空气质量预报预警系统,形成了环境卫星“2+1”星座,具备2-3天对全国覆盖一次遥感监测能力,初步构建了一陆统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络体系。

生态环境质量监测网络建设的推进,为国家和地方环境管理与决策提供了有力的基础保障。

党中央、国务院高度重视环境监测工作尤其是监测数据质量。中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》等一系列文件对加强环境监测工作、提高监测数据质量提出了明确要

求。5月23日,中央全面深化改革领导小组第三十五次会议审议通过了《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》,近日,中办、国办正式印发了这份文件。这是继《生态环境监测网络建设方案》和《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》之后,中央进一步深化环境监测改革的重要部署。

三个文件一脉相承,有机衔接,《意见》通过改革创新,构建长效机制,进一步保障监测数据真实可靠,有力推动我国生态文明建设进程。

提高环境监测数据质量,是科学制定生态环境治理政策的重要前提,是实现生态环境治理体系和治理能力现代化的内在需要,是提高政府公信力、维护公众环境权益的有力保障。《意见》的出台,对于我国进一步深化环境监测改革、理顺环境监测体制、解决环境监测中的突出问题、切实提高环境监测数据质量,具有重大意义。

健全机制,减少行政干预

但由于种种原因,当前环境监测数据质量存在两方面突出问题:一是人为干预导致数据失真。地方不当干预环境监测行为时有发生,如指使相关人员通过干扰采样设施等手段篡改、伪造监测数据等现象,损害了政府的公信力。排污单位监测数据弄虚作假屡禁不止。有些企业为了逃避监管,蓄意干扰监测现场采样,篡改、伪造监测数据。环境监测机构服务水平良莠不齐。一些社会环境监测机构、环境监测设备运营维护机构受利益驱动,或屈从于委托单位的无理要求,编造数据、造假报告以赚取利润;或者

加强环境监测数据质量管理 确保监测数据真实准确

——《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》解读

为了抢占市场低价竞争,为了降低成本不按规定开展监测活动,通过了《关于深化环境监测改革

二是客观局限导致数据不准。由于监测方法标准体系和监测质量管理体系不完善,或因人员、仪器、设备等功能不足造成监测数据不准确、不科学;相关部门因环境质量监测点位不一致、方法标准不统一、信息发布缺乏客观机制,导致不同部门同类环境监测数据不一致不可比,引发公众对环境监测数据的质疑。

针对这些问题,《意见》提出,到2020年,通过深化改革,全面建立环境监测数据质量保障责任体系,健全环境监测质量管理体系,建立环境监测数据弄虚作假防范和惩治机制,实现两个“确保”:一是确保环境监测机构和人员独立、公正开展工作,二是确保环境监测数据全面、准确、客观、真实。

为破除不当行政干预,确保环境监测数据的独立性、公正性和真实性,《意见》从4个方面提出了解决对策。

一是构建责任体系。首次明确提出地方党委和政府对防范和惩治环境监测数据弄虚作假领导责任,建立健全防范和惩治环境监测数据弄虚作假的责任体系和工作机制。明确了环保、质检以及各相关部门对相关环境监测机构监管责任。二是建立约谈机制。对弄虚作假问题突出的市(地、州、盟),环境保护部和省级环境保护部门可以公开约谈其政府负责人,责成当地政府查处和整改。被约谈的地方,要将处理结果书面报告环境保护部、省级党委和政府。三是强化防范和惩治。要求研究制定防范和惩治领导干部干预环境监测活动的管理办法,明确情形认定,规范查处程序,细化处理规定。四是实行干预留痕和记录制度。明确环境

监测机构和人员的记录责任与义务,规范记录事项和方式,对干预信息做到全程留痕、依法提取、介质存储、归档备查。

环境保护部也在积极推进国家环境质量监测事权上收工作,探索如何减少地方干预环境监测数据。2016年11月底,全国338个地级以上城市1436个国控空气监测站点,全部实现监测事权上收,由环境保护部所属中国环境监测总站(以下简称监测总站)直接管理,委托第三方公司运行维护;监测数据一点多发,与地方环保部门共享;监测总站运用数据审核平台,及时发现监测数据异常,有效识别人为干扰。

2017年8月,参照借鉴空气监测事权上收好的经验和做法,环境保护部启动了地表水监测事权上收工作,以“国家考核、国家监测、数据共享”为原则,以确保地表水数据质量为核心,以实现水质自动监测为目标,分阶段、分步骤开展国家地表水监测事权上收工作。根据近年来全国土壤环境质量监测试点工作情况,环境保护部正在全国布设全国土壤环境质量监测网,计划于2020年底前建成。监测数据实现了与地方共享,地方不再直接生产数据,只做好监测点位和段面的基础条件保障,包括电力供应、网络通讯通畅等等。实现“谁考核,谁监测”,解决地方环保部门既当运动员又当裁判员的问题,有效避免地方干预。

强化责任,提高数据准确性

为了提高环境监测数据准确性,环境保护部于2015年印发了《关于推进环境监测服务社会化的指导意见》,鼓励和引导社会环境监测机构参与排污单位污染源

自行监测、环境质量自动监测运行维护、环境影响评价现状监测、清洁生产审核、环境调查等监测活动,推进环境监测服务主体多元化和服务方式多样化。

环境监测服务市场逐步放开,社会环境监测机构蓬勃发展,成为我国环境监测事业的有益补充,但社会监测机构鱼龙混杂、良莠不齐。

为此,《意见》提出以下主要解决措施:一是强化主体责任。建立“谁出数谁负责、谁签字谁负责”的责任追溯制度,明确监测机构及其负责人对监测数据的真实性和准确性负责,采样与分析人员、审核与授权签字人对原始监测数据和监测报告的真实性和准确性负责。

二是落实管理制度。《意见》明确要求出具证明作用监测数据的环境监测机构应依法取得检验检测机构的资质认定证书。建立全过程质量管理体系。专门用于在线自动监测监控的仪器设备应当符合环境保护相关标准规范要求。使用的标准物质应当是有证标准物质或具有溯源性的标准物质。

三是加大检查力度。《意见》明确了环境保护和质量技术监督部门对监测机构的监管职能,要求两部门开展“双随机”检查,强化事中事后监管。

四是严格处罚。查实环境监测机构和人员弄虚作假或参与弄虚作假的,环境保护、质量技术监督部门及公安机关依法予以处罚;对造成的环境污染和生态破坏负有责任的,除依法处罚外,有关部门还将依法追究连带责任;质检部门依法予以处罚、撤销有关资质认定证书;涉嫌犯罪的,移交司法机关追究刑事责任;弄虚作假的企业、机构和个人信息应向社会公开,并依法纳入全国信

用信息共享平台,发展改革、工商、人民银行等有关部门联合惩戒,实现“一处违法、处处受限”。

《意见》明确了不同责任主体的责任和问责形式,解决了环境监测数据真实性由谁负责、负什么责、对出现什么问题追究什么责任等问题。

为了提高监测数据准确性,《意见》要求,各类监测机构要建立覆盖布点、采样、现场测试、样品制备、分析测试、数据传输、评价和综合分析报告编制等全过程的质量管理体系。监测仪器设备应当定期检定或校准。使用的标准物质应当是有证标准物质或具有溯源性的标准物质。

《意见》强调,结合现有资源建设国家环境监测测量溯源与传递实验室,环境监测规范验证实验室等,环保部门会同质检部门健全国家环境监测测量溯源体系,提高国家环境监测质量控制水平。在六大区域加强环境监测质控能力建设,实现对区域内环境质量监测活动进行全过程监督,从而在全国建成国家、区域、监测/运维机构三级环境监测质控体系。



湖北省随州市环境监测人员近日对三峡大坝泄水面的国控水鱼岛断面水质进行现场监测。 人民图片网供图