

分级管理 全程防控 严管真用

环境监测改革创新的山东实践

◆本报记者周雁凌 王学鹏

近日,一起看似普通,却有着里程碑意义的环境监测数据弄虚作假案件在山东省东明县人民法院宣判:东明县第二污水处理厂(东明中信国安环境科技有限公司)运行经理李某犯污染环境罪,判处有期徒刑六个月,并处罚金20000元。

这起案件是最高人民法院、最高人民检察院《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》于今年1月1日正式施行后,全国首起监测数据造假“入刑”案件。依

据“两高”司法解释对监测数据造假行为实施惩治,既对违法企业实施罚款等处罚又追究相关责任人的刑事责任,大大提高了数据造假违法成本,具有极大警示意义和震慑作用。

全国首起污染源监测数据造假“入刑”案件在山东审结,并非偶然。

从率先在全国开展环境监测管理体制机制改革,实行“谁考核、谁监测”,环境质量“上收一级”、污染源“下放一级”管理体制和空气站TO

模式社会化运营机制,到创新研发监测设备动态管控系统,以“技术创新”反制“技术造假”,总结“快、准、细、狠”打假要诀,极大压缩监测数据弄虚作假空间,再到全国首个出台应用在线数据处罚相关规定,破解在线数据用于环境执法瓶颈问题……近年来,围绕保障环境监测数据全面、准确、客观、真实,山东省环保厅勇于探索,大胆实践,初步形成了“分级管理、全程防控、严管真用”的污染源监测管理模式,为全省环境管理提供了有力支撑。

勇于创新,严厉打击监测数据造假行为

2017年2月13日,春节假期结束没多久,山东省环境信息与监控中心执法人员已经奔波在了打击监测数据造假行为的途中——监测数据审核分析发现,东明县第二污水处理厂外排废水量和污染物浓度变化异常,存在数据造假嫌疑。

14日凌晨4点,天空尚漆黑一片,大多数人还沉浸在睡梦中时,执法人员对东明县第二污水处理厂突击暗查,当场抓个“现行”;这家企业采用地下井水稀释的方式干扰采样。执法人员立即固定造假证据,并通知山东省公安厅食药环侦总队。

经查,东明县第二污水处理厂运行经理李某于2017年2月14日3时许,将装有PAC(聚合氯化铝)的白色塑料袋套在自动监测设备的进水口上,利用抽水泵注入清水,干扰自动监测设备正常采集水样。经监测,总排污口及下游10米处的外排水样化学需氧量均超标。

2月15日,李某被东明县公安局刑事拘留,28日被批准逮捕。6月9日,东明县人民法院提起公诉。最终,李某被判处有期徒刑六个月,并处罚金20000元。当地环保部门依法对东明县第二污水处理厂实施顶格罚款,并追缴超标排污费。

为保障监测数据质量,山东省环保厅在实践中不断总结经验,在探索中大胆改革创新,逐步形成了一套卓有成效的监测数据打假体系。

研发污染源自动监测设备动态管控系统,是山东省打击监测数据弄虚作假行为的一大创新。

据山东省环境信息与监控中心污染源监控室主任石敬华介绍,数据造假的方式主要有两大类,一种是通过破坏采样系统等硬件手段造假,另一种是通过修改设备工作参数等软件手段造假。

“早些时候,不法企业采取软件造假更多,主要是软件造假‘技术含量’高,隐蔽性强,消除痕迹快,调查取证难。”石敬华说。

对此,在严格落实国家污染源自动监测设备“两证一报告”技术要求的基础上,山东省环保厅创新研发了自动监测设备动态管控系统,实现设备参数、运行状态、监测数据“三同时”监控,一旦出现数据异常,立即报警并固定证据,实现以“技术创新”反制“技术造假”。

山东省环保厅还专门开展了污染源自动监测专项整治行动,全面清理具有造假功能缺陷的自动监测设备。实施公开承诺制度,引领设备生产(销售)商主动承诺,今后若设备存在造假隐患或协助排污企业造假的,自愿退出山东环保市场,形成了排污企业不能购买、销售商不得销售存在造假隐患设备的良好局面。

创新动态管控系统,切断了修改参数等软件造假途径,大大提高了污染源自动监测数据质量和监管效率;而对于破坏采样系统等硬件手段造假,山东省环保厅也不断加大监管力度。

调查时,不打招呼不通知、不用当地陪同,一竿子插到底进行突击检查,有时一次不

能查实的还要反复检查多次,实行“回马枪”式检查。通过多次检查,石敬华和同事总结出了查处数据弄虚作假的打假要诀,即“快、准、细、狠”。

为有力打击监测数据造假行为,山东省积极探索多部门联动机制。省检察院、省公安厅、省环保厅联合下发文件,明确了办理破坏监控设施案件的工作机制和自动监测数据弄虚作假案件的移交条件,在对企业行政处罚的基础上,行政拘留相关负责人,提前一年与新《环境保护法》接轨,开创了全国监测数据造假案件拘留责任人的处罚先河。

“两高”司法解释施行后,山东省环保厅、省公安厅联合发出《致重点排污单位和监测设施运维单位的公开信》,张贴到所有污染源企业自动监测站房醒目位置,警示排污单位和运维单位切勿弄虚作假。环境保护部办公厅专门以《环办环监函【2017】469号文》,向全国环保系统转发《公开信》,要求学习借鉴山东做法,持续打击污染源自动监测数据弄虚作假行为。

一系列环环相扣创新举措的背后,是一支能力过硬、作风优良、奋发有为的执法队伍。顶风雨出行,冒寒暑出击,昼夜蹲守,节假日无歇,是他们的真实写照。有时紧急执法检查路途遥远且偏僻,不仅辛苦,还伴随着危险。

石敬华不经意间向记者提及了一起亲身经历的交通事故:今年2月14日,向公安机关妥善移交东明县第二污水处理厂监测数据造假案件后,张庆伟带领他们返回济南。然而,返回途中,一辆轿车违法超车,导致他们与旁边大货车发生碰撞,差点侧翻。万幸的是,只是车辆严重受损,人员没有大碍。创新执法一路走来,大到车辆险情,小到蚊虫叮咬,有的惊心动魄不堪回首,也有将造假者绳之以法的胜利喜悦。

山东省环境信息与监控中心的张茂利参与环境保护部强化督查第7轮第4督查组时,充分发挥个人专业特长,运用数字信息技术,制定“督查作战图”,合理规划检查路线,既提高检查效率,也保证了检查质量。7月7日~13日,督查组在检查企业数量、发现问题数量和发现“散乱污”问题企业数量均名列前茅,综合评定第一名,受到环境保护部通报表扬,娴熟的技术和经验,使山东省强化督查组首次荣获每周之星。

近年来,山东省环境信息与监控中心共查处42起弄虚作假案件,全部移交公安机关处理,40余人被行政拘留,截至目前有1人被判处半年有期徒刑。

2016年7月,环境保护部通报表扬了严厉打击污染源自动监测弄虚作假行为的7家单位,山东省环境信息与监控中心名列其中,而且是唯一一家直接打假的省级监管部门。



敢为人先,率先改革体制机制

2017年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》(以下简称《意见》),9月,中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发。

根据《意见》,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。

《意见》的出台,在山东省环保系统引起强烈反响。

作为一名“老环保”,山东省环保厅环境监测处处长张庆伟显得异常兴奋:“这是继《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》之后,党中央、国务院在新时期新形势下就深化环境监测改革作出的又一项重大决策部署。《意见》中的很多措施,与山东省近年来积极探索的环境监测体制机制改革路径不谋而合。”

早在2011年,山东省就开展了环境监测管理体制机制改革试点,并在全省推广。

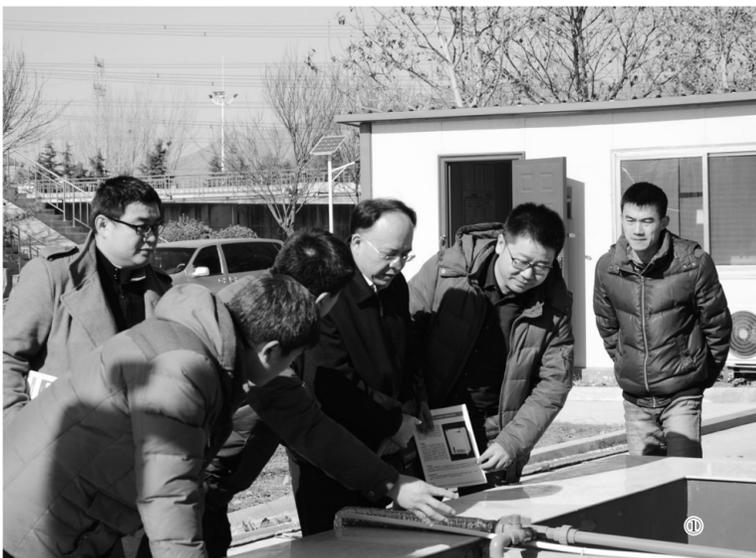
在体制方面,科学划分监测事权,实现了环境质量管理由“考核谁、谁出数”到“谁考核、谁出数”的转变。原来上级对下级环保工作考评所用数据大部分是下级环保部门上报的,比较容易受到不正当的行政干预,监测数据公信力下降,无法客观真实反映各级政府环保工作成效。改革后,排污单位监管下放,市、县两级主要精力由应付省级考核转为加强污染源监管,调动了各市监管排污单位改善环境质量的积极性,避免了不正当行政干预,提高了监测数据公信力。

在机制方面,积极探索环境空气质量自动监测站(以下简称空气站)转让—经营(TO)运行管理模式试点,TO模式实行“现有设备有偿转让、专业队伍运营维护、专业机构移动比对、环保部门质控考核、政府购买合格数据”。

与单纯的第三方运营模式不同,TO模式下政府部门把空气站完全转让给第三方运营公司,实行专业化、社会化运营管理,从此全省17市环境空气质量的好与坏,不再由环保部门“自说自话”。此举不仅是运营方式的改变,更是监测机制改革的一大创举。

开展环境监测管理体制机制改革,实行空气站TO模式社会化运营,关键要看数据质量能否得到保证。

为此,山东省积极建立适合社会化运



营特点的质量管理体系,出台了一系列有关运维、比对、质控的技术文件,省市环保部门和运营单位全部建立质控实验室,由省级统一组织开展量值溯源和标准传递,运营单位按照统一标准开展运维,并实行“运营公司专业运维、比对公司移动比对、省级环境管理考核、市级环保定期互查,社会公众参与监督”的“4+1”监督模式。

记者在山东省环境信息与监控中心质控考核实验室看到,各种监测仪器一字排开。近年来,实验室配备了多个主流品牌的自动监测设备专门用于监测数据打假执法培训,购置了先进的烟气、水质分析监测设备,仅gasmet傅立叶红外烟气分析仪就投资100多万元。

山东省环保厅鼓励各市积极探索,通过市场运作筛选出规模大、水平高、业绩好的自动监测设备运维单位和社会化监测机构,开展集中运营。

为规范TO运营单位、移动比对单位系统运行,山东省环保厅定期开展质控考核,采取经济手段、资格管理和法律法规相结合的考核机制,对达不到运营要求或弄虚作假、违规操作的,将扣减相应运营费用直至终止运营合同,情节严重的取消其山东境内运营资格,触犯法律的移交司法部门依法处理。各市也大力加强对社会化监测机构和运维单位的日常监管,建立了运营单位考核、退出制度,将数据质量与运维费用直接挂钩,逐步培训专业化、规模化、诚实守信的社会化监测和运

维队伍。

记者了解到,通过改革,全省空气站运行成本(含设备更新)降低了15%,设备运行率和数据准确率均达到90%以上。2013年1月起,山东省每月对17市空气质量排序,并向媒体公开,数据的客观性得到普遍认可。

2015年,中央深改组审议通过了《生态环境监测网络建设方案》,山东省环境质量管理事权上收,“谁考核、谁监测”等做法均被采纳,在全国推广应用。

为进一步提高环境监测数据质量,山东省积极完善重点污染源自动监测系统,开展环境监测新技术、新方法和全过程质控技术研究。

在泰安市第二污水处理厂,记者发现,与其他污染源自动监测站房不一样,这里增加了一个冰柜一样的新设备。据第三方运营公司负责人介绍,这是新安装的等比例水质采样器,传统自动采样器只能每隔两小时采集一次瞬时水样,而新设备可以按分钟设定采样间隔并提供混合水样,监测数据更具代表性,有效避免了测量周期内的采样失真,而且一旦超标,自动留样,以备复测。

大胆实践,在线数据用于环境综合监管

在开展环境监测体制机制改革,建立监测数据弄虚作假防范和惩治体系的基础上,山东省不断强化监测数据应用,大胆实践,将环境监测数据应用于超标处罚等多个方面。

以往,污染源自动监测数据只是作为环保部门掌握企业排污状况的数据支撑,因其数据质量受多种因素影响存在不确定性,并不能作为环保处罚的直接依据。在全国各地,也鲜有先例。山东环保部门将自动监测数据作为处罚依据,有胆气,更有底气。这份胆气和底气,正是源于对数据质量的高度自信。

张庆伟对记者说:“数据打假就是治污,其实打假不是最终目的,而是为了确保监测数据真实可靠,数据真实了,原来治污能力不足的企业就会超标,同时我们将自动监测数据作为行政处罚依据,企业一旦超标就会受到罚款等处罚。这种两头堵的方式,必将倒逼企业提高治污能力,真治污、真达标。”

2016年,山东省在全国率先出台了应用在线数据处罚的相关规定,解决了在线数据用于环境执法的瓶颈问题,为各级环保部门履职尽责提供了依据。

山东省环保厅要求各市环保局在应用

污染源自动监测数据查处企业超标排污违法行为过程中,应规范执法数据的收集,与自动监测数据形成完整的证据链。经审查适用行政处罚的,依照行政处罚工作程序实施行政处罚。

2016年6月30日,山东省环保厅对滨州鑫元水务有限公司进行监控审核时发现,鑫元水务6月9日~6月29日外排废水自动监测数据COD日均值连续超过流域排放标准,最大日均值323.1mg/L,最大超标倍数2.23倍;在有鑫元水务污染源自动监测数据报告、比对监测报告、运维记录、自动监测数据的认定意见、调查询问笔录等作为证据的前提下,山东省环保厅对鑫元水务超标排污违法行为作出处罚决定,责令限期治理,两个月内完善治污设施,确保外排废水稳定达标排放,限期治理期间不得超标排污,并处以107.54万元罚款。

这是山东省环保厅应用污染源自动监测数据直接对企业超标排污违法行为作出处罚的第一起案件,也被环境保护部评选为了全国优秀执法案例。

记者了解到,2017年1月~8月,全省应用在线监测数据处罚日均超标企业4287

万元。据统计,8月,全省企业在线监测数据日均值超标30家(次),比1月~7月平均值下降了50%左右。

山东省环保厅还建立了在线监测数据小时值超标督办制度,一旦发现小时值超标,市级监控中心4小时内通知市环境监察支队,支队24小时内赴现场调查处理,48小时内向省环境监察总队反馈,总队每周汇总各市超标督办情况,督促落实。截至目前,全省共对小时值超标企业处罚995家(次),其中警告954家(次)、罚款18家(次)、责令停产整顿1家(次)。

不仅仅是污染源超标处罚,水、气环境质量改善等方面也广泛应用在线数据。

在水环境方面,山东省实施超标即应急制度,每天对前一天数据进行有效性审核,上午10:30分之前形成全省超标快报和应急快报,报送厅领导和相关处室单位。每4小时实时应急信息以短信形式发送应急处。由应急处启动应急,相关职能处室组织水质超标的监测断面控制区域所在市环保局迅速开展现场调查,查明污染物的性质、排放浓度及影响范围,尽快锁定污染源,分

清污染责任。同时按照属地为主、依法行政的原则,督促当地政府责令责任单位限期采取治理措施,消除污染。

在空气质量改善方面,2014年山东省政府出台了《山东省环境空气质量生态补偿暂行办法》,考核数据采用省环境信息与监控中心提供的各设区市的城市环境空气质量自动监测数据。2016年1月,山东省环境信息与监控中心研发了省、市共同使用的预报预警业务平台,采用数值模式和统计模式相结合的集合预报技术,目前已具备未来空气质量3天精细化预报和7天趋势预报的能力。

山东省环保厅还本着“公开是原则,不公开是例外”的原则,通过官网、手机APP等方式将污染源排放情况、空气质量监测数据、各市空气质量排名等全部向社会发布,联合公安厅通过公开信的形式公布了数据质量举报电话,满足社会公众环境信息知情权,接受社会公众监督。

敢为人先,敢开先河,敢于实践,敢于担当,为了齐鲁大地山更绿、水更清、空气更清新,山东环保人在改革创新道路上永不停步……



图①为山东环保厅环境监测处长张庆伟(右三)带队深入企业检查环境在线监测设施运行情况。

图②为山东省环境监控与信息中心实时监控全省环境状况。

图③为环境监控执法人员开展夜间采样监测,严打环境监控数据造假行为。