

政府和企业，谁该对环境监测负责？

对话人 中国人民大学环境学院院长 马中 采访人 本报记者 黄婷婷

环境保护部部长陈吉宁近日在谈环境监测时指出，要厘清国家、省、市、县等不同层级的监测事权，根据各地情况确定监测机构相应的职责和任务，建立全国环境监测质控体系。我们想知道，各级政府环境监测机构和社会环境监测机构的职责应该如何划分？职责明确后，政府和社会环境监测机构又该如何行使好职责？

马中，经济学博士，中国人民大学环境学院院长，国家重点学科人口、资源与环境经济学责任教授、博士生导师。现为环境保护部科技顾问委员会委员、中国环境科学学会常务理事、中华环保联合会理事，《Sustainability Science》、《中国环境科学》、《自然资源学报》等期刊编委。主要研究领域为环境政策和环境管理的经济手段、环境和自然资源经济评价。

如何明确政府和社会环境监测机构的职责？

政府环境监测机构要履行好政府监测职能，社会环境监测机构可以承担服务型环境监测和一些公益性、监督性环境监测。

中国环境报：环境保护部部长陈吉宁近日在谈环境监测改革时指出，要厘清国家、省、市、县等不同层级的监测事权，根据各地情况确定监测机构相应的职责和任务，建立全国环境监测质控体系。我们知道，环境监测数据的准确性、客观性十分重要，那么，您认为政府和环境监测机构的职责应该是什么？

马中：环境监测数据是政策制定、监督管理的基础。只有准确知道当前的环境质量状况、环境污染情况，才能制定出科学、合理的环境政策，实施有效的环境管理，并为社会经济发展规划提供依据。环境监测包括两类：一是环境质量监测；二是污染排放监测。环境质量监测的对象是环境质量，是关乎公众利益的公共物品，比如对大气质量、水质的监测。污染排放监测的对象是污染源，监测的是排污者的排放行为。

政府对环境质量这一公共物品负责。各级环境保护行政主管部门所属环境监测机构要履行好自身所承担的政府监测职能，包括环境质量监测、预报预警、跨境水体监测、履约监测、污染源监督性监测、突发环境事件应急监测，以及环境执法、环境质量目标责任考核、排污费征收、总量核算等环境监管中的监测工作。

对于适合社会力量承担的服务性环境监测可以全面放开，鼓励社会环境监测机构参与排污单位污染源自行监测、环境损害评估监测、环境影响评价现状监测、清洁生产审核、企事业单位自主调查等环境监测活动，推进环境监测服务主体多元化和服务方式多样化。

对于社会环境监测机构能够承担，又不影响公平公正原则的公益性、监督性环境监测，向社会环境监测机构有序放开，包括环境质量自动监测站和污染源自动监测设施的运行维护、固体废物和危险废物鉴别等监（检）测业务。

建立政府和社会环境监测机构共同参与的全国环境监测体系，从体制和制度上为我国环境质量监测工作提供了保障。

首先，社会环境监测机构的参与，加强了环境监测能力。其次，厘清了主体责任和监督责任，监测质量更有保证。社会环境监测机构运行的环境质量监测站属于政府购买服务，监测机构有责任按合同约定提供优质监测服务。第三，有利于提高环境监测水平，防止企业造假，为环境监管提供服务。第四，提供客观、公正、准确的信息，可以摆脱对于环境监测的行政干扰。

以日本为例，日本采用的做法是将关系重大、涉及大多数公众的监测工作（如流域监测等）

由政府监测部门承担；而对于企业环境监测，则采取的是政府监管下的市场监测模式。具体而言，日本的监测体系是由政府和相关市场主体构成的。其中政府主要承担项目管理、资质审核、技术监督等职责，而企业等则对污染源（包括环境质量）进行常规监测，二者之间通过招标、委托管理等形式构成联系。日本这样一套“政府规划监管、市场运行监测”的模式，节约了行政成本，提高了环境监测的效率。

政府和企业环境监测上是否有条件尽职尽责？

政府要做好政策制定、监督管理工作，社会监测要进一步规范化、标准化。

中国环境报：环境监测职责明确后，社会环境监测机构是否可以承担起监测责任？

马中：社会环境监测机构是有监测能力的。以水质监测为例，我国很多地方的水体（国控断面、省控断面）已经由社会环境监测机构实施监测，主要方式是服务购买，地方政府付费，企业运行操作。这笔钱由公共财政支出，包括购买监测设备、监测数据。对于企业来说，就是你拿钱，我监测。这种购买服务的做法很好，可以保证监测数据的客观性。但是目前，监测数据是不可以公开的，只能提供给购买服务的政府，监测机构仍然称不上是独立的，因此只是走了第一步，我们希望看到下一步数据可以完全公开。

实践表明，水质监测交给市场并不难。推而广之，大气质量监测也可以按照这样的方式逐步放开。水质监测对技术的要求高，需要定点监测断面，而大气布点相对容易。不只是企业，很多科研院所都具有这样的监测能力。仅就高校而言，目前全国设置环境类专业的高等院校超过 300 所，已遍布我国所有省、自治区和直辖市，这些院校绝大多数具备良好的环境监测的实验条件以及科研实力和人才储备。

例如，中国人民大学就有两个大气质量监测点，其中一个设在黄山，是我们的教学基地。受到能力限制，黄山当地政府的大气监测站或者设在山顶的气象站，海拔 1800 米；或者设在山底的县城，海拔 100 米。于是，我们的监测站就设在了半山腰，可以弥补黄山大气质量监测的空白。

除了高校以外，众多企业、研究机构等都具备了相当的环境监测能力。只要把全国这些监测点进行筛选、利用，就形成了很好的监测网络。政府要做的就是出规则，把监测工作规范化、标准化。

中国环境报：政府对环境质量监测是否有足够的管理能力？国外能提供哪些经验？

马中：对于政府来说，主要是做好政策制定、监管等工作。

应针对环境监测的特点以及市场化的特征，对环境监测的标准、方法，监测机构的资质、能力，监测质量控制及数据采集、处理、发布等制定明确的规章制度，为环境监测市场化提供依据。建立环境监测机构资质认证分级制度，建立监测信用档案与淘汰机制，从制度层面规范市场的环境监测行为。政府要积极引导，放宽准入条件，鼓励社会环境监测机构提供监测服务供给。要积极培育环境监测服务市场，营造公平竞争的市场环境，有序放开环境监测服务业务领域，推动环境监测服务社会化工作稳步开展。要对环境监测行为实行事中、事后监管，实施对社会环境监测机构及其监测服务行为的监督管理，建立正常的退出机制，维护环境监测服务市场的正常秩序。

美国在环境监测商业实验室运作方面的经验值得借鉴。美国政府对商业实验室的建立和运行建立了一套完整的标准，将实验室依照监测能力、监测内容、监测范围划分不同等级（美国商业实验室可以提供的报告级别有第二级、第三级和第四级，其中第四级的要求最高，可以为美国环保局提供监测报告），详细规定了不同等级实验室应当具备的条件。一旦实验室达到某一级别，就可以通过投标等形式获得政府委托的监测项目进行运营。同时，其在运营过程中受到政府的严格监管，一旦出现疏漏，就面临处罚、降低等级甚至取消监测资质的危险。

政府和企业环境监测上应该分别承担怎样的责任？

政府必须做好监管工作，让企业说真话。

中国环境报：环境质量监测的职责已经明确，那么，排放监测的主体又应该是谁？政府和企业又应该分别承担怎样的责任？

马中：排放监测针对的是排污企业。从理论上讲，监测主体应该是企业自身，原因有两个：第一，企业有环境责任，监测排污，把排污情况说清楚是企业的责任。第二，信息不对称，企业对自己的排放情况最了解，政府相关部门即便每天盯着企业去查也不如企业自己说得明白。更何况即使排放末端信息是对称的，但前端、中端生产过程的相关信息（生产工艺、加工流程）还是不对称。因此，对于排污企业的监测，还应该实行排放者负责制度。不管用在线监测还是其它方式，排放企业要把排污情况说清楚，并对提供的数据负法律责任。

当然，出于经济利益考虑，有的企业不愿意说真话，往往把超标说成达标，这就要用法律、制度去约束。我们制定了《环境保护法》、排放标准、收费标准、排污许可制度，但这些制度还存在一定的漏洞。这样的条件下存在两种可能：一种是最守法的企业做到达标排放；另一种是明明超标或者偷排，但因为违法成本低，企业谎称达标。排放监测数据非常重要，因为只有这些数据是真实、可信的，才知道污染情况到底怎么样，要怎样治理。因此，政府必须做好监管工作，让企业说真话。

政府怎样监管才有效？我认为根本在于转变监管思路，把末端监管转变为全过程监管，把以技术为重心转变为以管理为重心。企业生产有一个物料平衡原则，也就是说，投入多少原材料、使用什么样的工艺会排放多少污染物，是可以算出来的。例如，钢厂炼 X 吨钢，就需要买 Y 吨煤和 Z 吨焦炭，煤和焦炭的含硫量都是有记录的。煤和焦炭用炉子来烧，就一定会产生 N 吨二氧化硫。按照这样的排放量，就需要安装一定的脱硫装置才能进行处理。如果现有的脱硫设施不够用，或者有了设施但不运行，就会产生偷排或超标排污。

因此，企业申报的监测数据是否真实可靠，政府相关部门需要有一个基本判断。在这种情况下，企业就不敢不说真话。这就需要我们完善排污许可制度，把企业的生产工艺、生产技术搞清楚、算好账，成为环境管理的依据。

在对末端排放的监管方面，也可以转变思路，更重视对企业抽查的方式。一旦抽查发现超标排放，就严格进行处罚。以美国为例，如果这次抽查发现问题，就从上次达标之日起开始计算进行罚款。抽查的好处有两个：一是准确。按照概率来说，如果几次抽查都没发现问题，一般来说排放情况比较好。二是震慑。如果抽查发现问题后处罚的力度特别大，就会促进企业守法。

在监管方面，美国经验值得借鉴。美国对排放监测的监管重心不是技术，而是人，他们有一大批专业人员在做这些事情。

中国环境报：学到美国环境监管模式难不难？当前环境监管人员能否胜任？

马中：我们需要的是综合型人才。当前，我们的环境管理人才都是“专才”，技术型人才比较多，懂经济、管理的比较少。因此，要注重综合型人才的培养，我们现在已经开始这样的尝试。