

环境保护部党校（班）

# 毕 业 论 文

题 目：深化环境监测改革 提高环境监测质量

姓 名：楚宝临

单 位：中国环境监测总站

成 绩：

评 语：

评审人：

中央党校中央国家机关分校

二〇一七年七月

## 内容摘要：

本文以坚持和发展中国特色社会主义、生态文明体制改革、生态环境监测网络运行管理等角度剖析了提高环境监测质量的重大意义，从人为因素与技术因素等方面指出了环境监测质量现存问题，并针对党委政府、排污单位、监测机构、能力保障、文化宣传等方面给出了进一步提高环境监测质量的对策建议。

**关键词：** 环境监测，质量管理，改革

# 深化环境监测改革 提高环境监测质量

党的十八大以来，在“五位一体”总体布局的战略高度上，中国更加重视生态文明建设。“十三五”环境保护工作以改善环境质量为核心，人民群众对环境监测的关注度日益提高。当前，环境监测质量总体满足环境管理和社会公众的需求，但也要看到还存在行政干预环境监测时有发生、排污单位弄虚作假屡禁不止、监测机构服务水平良莠不齐、质量管理保障能力亟需加强等突出问题。深化环境监测改革，提高环境监测质量刻不容缓。

## 一、提高环境监测质量的重大意义

### （一）建设中国特色社会主义的客观要求

党的十八大提出，建设中国特色社会主义的总体布局是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”。以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发，提出并协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的“四个全面”战略布局，是习近平同志治国理政新理念新思想新战略的重要内容，是坚持和发展中国特色社会主义新探索新实践的重要体现。十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念，是我们党对经济社会发展规律认识深化的集中反映，是马克思主义中国化的最新成果，为我们党团结带领全国各族人民夺取全面建成小康社会决战阶段的伟大胜利，不断开拓发展新境界，提供了强大的思想武器。

当前，我国经济社会发展已处于决胜全面建成小康社会的“最后一公里”；我国的经济总量已经成为世界第二大经济体，前所未有的靠近世界舞台的中心。但同时也应该看到，我国生态文明建设水平总体上仍滞后于经济社会发展，资源约束趋紧，环境污染严重，生态系统退化，发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出，已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约。《2016 中国环境状况公报》显示，全国 338 个地级及以上城市中，254 个城市环境空气质量超标，占 75.1%；1940 个地表水评价、考核、排名断面中，IV 类、V 类和劣 V 类水质断面合计占 32.3%。

习近平总书记反复强调生态环境保护的极端重要性，提出了“绿水青山就是金山银山”，“保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力”的重要论断。李克强总理、张高丽副总理也多次就加强生态环境保护作出重要指示。为了补齐生态环境这一中国全面建成小康社会的短板，国家在“十三五”规划中提出了“生态环境质量总体改善”的奋斗目标。生态环境是否得到保护与改善，归根结底要依靠环境监测，环境监测质量是环境监测的生命线和底线。环境保护部党组书记、部长李干杰同志在中国环境监测总站调研时强调要确保监测数据“真、准、全”。

## **（二）生态文明体制改革的必然要求**

按照党中央、国务院的总体部署，国家打出“1+N”生态文明体制改革“组合拳”，出台《生态文明体制改革总体方案》与《环境保护督察方案（试行）》《生态环境监测网络建设方案》《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试

行)》《编制自然资源资产负债表试点方案》《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》《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》。中央全面深化改革领导小组第三十五次会议审议通过《关于深化环境监测改革 提高环境监测数据质量的意见》，强调环境监测是生态文明建设和环境保护的重要基础，要把依法监测、科学监测、诚信监测放在重要位置。环境监测是环境管理的“顶梁柱”，为中央环境保护督察、环境质量改善考核、生态环境损害责任追究等环境管理提供了重要技术支撑。省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革与国家环境质量监测事权上收工作正稳步推进，其目的是为增强环境监测的独立性、统一性、权威性和有效性。

### **(三) 生态环境监测网络运行管理的现实需要**

“十二五”以来，我国建成了由 1436 个城市监测点位、92 个区域监测点位、16 个背景监测点位的发展中国家最大的空气质量监测网络。地表水环境质量监测手工断面调整补充至 2767 个(其中考核评价排名断面 1940 个、趋势科研断面 717 个，入海河流控制断面 110 个)，地表水自动监测站增加至 300 个，近岸海域环境质量监测点位扩展到 419 个。启动了国家土壤环境监测网络点位布设工作，已完成约 2 万个。在全国范围内建设了 10 个生态环境地面监测区域重点站，布设 645 个监测点位。生态环境监测网络产生大量的监测数据，有效发挥监测预警作用的重要前提是确保监测质量。

## **二、环境监测质量现存问题**

影响环境监测质量的原因可分为人为因素与技术因素。人为因素主

要来自于行政手段干预、经济利益驱使和不良市场竞争。技术因素主要为质量管理技术能力。

### **（一）行政干预环境监测**

西安“空气采样器戴口罩”案件中，为降低监测数据，时任西安市环保局长安分局环境监测站站长与时任西安市环保局阎良分局环境监测站站长在各自环保局长的指使、授意下，违规多次进入子站内，利用棉纱堵塞采样器的方法，干扰环境空气质量自动监测系统的数据采集，7名涉案人员均构成破坏计算机信息系统罪，被判处有期徒刑一年三个月至一年十个月。该案件虽是个例，但表明个别地方党员领导干部没有牢记为人民服务的宗旨意识，未能践行以人民为中心的发展思想，在领导岗位上忘记了初心，没有真正履行环境监测人的职责；迫于考核评比压力干预环境监测，由此产生的虚假数据误导环境管理决策，导致监测人员质量意识信念丧失，影响环境监测的权威性与公正性，甚至把政府拖入“塔西佗陷阱”的深渊。

### **（二）排污单位弄虚作假**

近年来，各级环保部门对排污单位督查时发现，部分企业在污染源监控设备和监测数据上动手脚，通过改造设备、修改参数、替换样品、阴阳台账甚至是直接编造数据企图蒙混过关，并且存在监测方案不完善、监测项目不全面、公开信息不完整不及时等问题。排污单位与其在线监控设施运维单位在监测质量问题上互相推诿扯皮，其中不乏一些排污单位在权衡弄虚作假违法成本与巨大的经济利益后铤而走险，掩盖超标排放污染物的真相，影响环境管理决策，危害环境质量。这些以牺牲公共

环境质量换取个人经济利益的行为与绿色发展理念背道而驰，也是不可持续的。

### **（三）监测服务乱象丛生**

为全面深化生态文明体制改革，环保部出台了《关于推进环境监测服务社会化的指导意见》，大力推动环境监测服务产业发展。国内社会环境监测机构数量增长迅速，但规模普遍较小，技术水平参差不齐，竞争力较弱，为生存低价竞争、为利润偷工减料、为盈利违规操作的现象时有发生，造成了诚信危机也扰乱了监测市场，严重影响社会公平公正。这也暴露出政府的监督管理体系不完善，缺乏社会监督等问题。

### **（四）质量管理能力不足**

部门间监测方法标准与技术规范不统一，气态污染物和颗粒物自动监测质控标准缺位，水体和土壤监测方法缺项多，监测分析方法更新不及时。随着监测项目的不断拓展，环境监测标准样品体系不完善，环境监测仪器质量监督检验与量值溯源传递能力不足，尤其是在颗粒物、臭氧、挥发性有机物等领域。随着国家环境质量监测事权上收，国家环境监测质量控制体系不健全，质控能力有待提高，质量管理科技创新需要加强。

## **三、提高环境监测质量的对策建议**

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五大发展理念，重点在明确责任、制度

创新、强化保障等方面着力，推进国家环境监测质量治理体系和治理能力现代化，力争到 2020 年全面构建环境监测质量责任体系，健全环境监测质量管理制度，建立防范和惩治环境监测数据弄虚作假机制，实现多方参与的社会共治与人人获益的社会共享，确保环境监测数据“真、准、全”。

### **（一）严防环境监测行政干预**

在继续推进国家环境质量监测事权上收和省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革的基础上，明确地方党委政府、环保部门与监测机构对环境监测质量的领导责任、监管责任与主体责任。建立防范与惩治制度，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，明确行为认定、查处程序与处理规定。明确监测机构及其人员对党政领导干部和主管部门工作人员干预监测活动的批示、文件、口头意见等信息的记录责任与义务。

### **（二）严打排污单位弄虚作假**

落实排污单位自行监测主体责任，加大弄虚作假违法行为处罚力度，如篡改伪造监测数据，实行向前追溯按日连续处罚。明确污染源自动监测要求，重点排污单位应按照法律法规和有关标准规范，安装在线监测仪器，实时公布监测数据并接受社会监督。排污单位应在污染治理设施、监测站房、排放口等安装视频监控设施，并与当地环保部门联网。在线监测数据应逐步实现全国联网与实时公开。

### **（三）严惩监测机构弄虚作假**

环境监测事业大发展必须建立在监测市场繁荣发展的基础上，必须



坚持两点论与重点论的统一。政府机构服务考核，发展相对成熟；社会机构服务客户，发展相对薄弱。当前推进环境监测服务社会化是监测市场繁荣发展的首要任务。依照《环保法》第十七条“监测机构及其负责人对监测数据的真实性和准确性负责”及环保部《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》，对监测机构弄虚作假行为实行零容忍，避免产生“破窗效应”。建立环境监测数据与报告终身负责制。监测机构或人员有弄虚作假行为的，环保部门、质监部门依法处罚；涉嫌犯罪的，移交司法机关追究刑事责任；对损害环境质量的负有责任的，应承担连带民事赔偿责任。各级环保部门及时公开环境监测弄虚作假单位与个人，列入全国信用信息共享平台，让造假单位与个人“一处失信、处处受限”。加强社会监督，引导全民参与治理。

#### **（四）强化质量管理能力保障**

质量管理能力保障是一项系统工程，应紧紧围绕环境监测中心工作，涉及法规标准、仪器设备、组织机构、科技创新等方面。

**完善法规标准。**加快制定环境监测机构评审补充要求。修订《环境监测质量管理办法》《环境监测人员持证上岗考核制度》。完善空气、地表水、土壤和污染源监测方法标准与技术规范，完善标准样品与质控样品体系。

**提升仪器质量。**分别从市场准入和在网运行两方面着手。强化环境监测仪器质量监督检验，从源头上增强质量控制能力。构建颗粒物、臭氧量值溯源与传递体系，建立颗粒物手工比对平台、臭氧一级标准。

**健全质控机构。**建立跨区域的环境监测质量控制机构，协助国家环

境监测质控中心开展质量监督。引入第三方主体的独立、客观的质量评估，并强化信息共享与公开。

**强化科技创新。**组织开展环境监测新技术、新方法 with 全过程质控技术研究，支持国产监测仪器的研发、验评与推广应用。加强大数据、人工智能、卫星遥感、互联网+等高新技术的应用，对异常数据进行智能识别、自动报警。

### **（五）发挥文化引领教育作用**

历史和现实证明，没有先进文化引领，行业就没有统一的意志和行动。将党内政治文化建设与单位文化、行风建设相结合，强化党在环境监测行业文化建设中的主导作用，把监测系统长期形成的优良传统和单位文化发扬好，进一步增强文化自信。监测人员应把培育和践行社会主义核心价值观与坚持个人职业操守相结合，发扬“求真、担当、敬业、笃行”的环境监测工匠精神。做好环境监测文化与精神的宣传，树立环境监测质量管理人人有责的意识，为环境监测质量的社会共治营造良好的氛围。当国家环境质量监测网络覆盖全国，监测实验室遍布我国大地时，中国环境监测品牌也应该巍然耸立。

## 参考文献：

[1] 胡锦涛，坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告

（2012年11月8日）

[2] 中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见（2015年4月25日）

[3] 环境保护部，“十三五”环境监测质量管理工作方案（环办监测[2016]104号）

[4] 环境保护部等，2016中国环境状况公报

[5] 柏仇勇，凝心聚力 开拓进取 不断开创环境监测和总站发展新局面——在中国环境监测总站全体职工大会上的讲话（2016年11月1日）

[6] 周斌，在环境监测中传承好工匠精神，中国环境报

[7] 国家行政学院经济学教研部，中国经济新方位，北京：人民出版社

[8] 谢澄，第三方检测实验室如何良性发展？