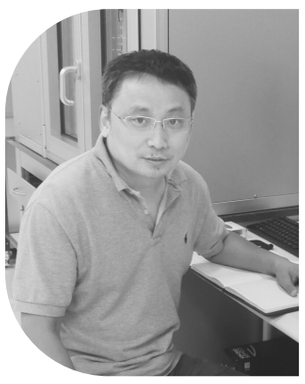
加大改革力度推进诚信监测



◀付强，中国环境监测总站质量管理室主任、研究员，环境监测“三五”人才，国家环境保护专业技术领军人才。

▶宫正宇，中国环境监测总站大气室主任、研究员，兼全国水环境监测方法分技术委员会秘书，中国环境科学学会环境监测分技术委员会秘书。

中央全面深化改革领导小组第三十五次会议强调，要把依法监测、科学监测、诚信监测放在重要位置。西安市环境数据造假案前不久一审宣判，相关涉案人员依法受到严惩。如何有效遏制环境监测数据造假行为？为更好地约束相关部门和机构的监测行为，应建立完善哪些相关的体制机制？本报记者采访了相关专家。

对话人：中国环境监测总站大气室主任宫正宇
中国环境监测总站质量管理室主任付强

采访人：本报记者郭婷

环境监测数据造假背后的动因是什么？

有的地方政府没能树立正确的政绩观，部分环境监测人员的责任感和使命感缺失

中国环境报：陕西省西安市环境数据造假案一审宣判，相关涉案人员依法受到严惩。近年来，国家加大了对环境监测数据造假案件的打击力度，但仍有此类现象发生。您认为其中的原因是什么？

付强：西安的数据造假案让我们的心情很复杂，那些被定罪的监测人员是数据造假的直接实施者，但却很难说是数据造假的根源。近年来，通过深化环境监测改革，监测事权上收和垂直管理等措施陆续到位，环境监测机制得以理顺，监测数据造假行为得到了有效遏制。但是，我们也应清醒认识到，监测数据造假有其深刻的内在原因，整治数据造假不可能一蹴而就，需要一个过程。

首先，国家开展环境质量目标考核的目的是推动地方政府改善环境质量。有的地方政府没能树立正确的政绩观，寄希望于在数据上做文章，把自己对环境质量的责任变成了对环境监测数据的恐惧和压力。这是监测数据造假的根本原因。

其次，部分环境监测人员的责任感和使命感缺失，“急领导所急，投领导所好”，对监测数据的重要性和严肃性缺乏认识。

第三，环境监测质量管理的一些基本能力、经费和人员不足，也是制约环境监测数据质量持续改进的一个重要因素。

宫正宇：环境监测数据造假事件发生的原因主要有以下几方面：一是整个社会尤其是行政管理部门和相关人员还未充分认识诚信监测的重要性，对监测数据造假存在侥幸心理。二是有的地方党政领导持有错误的政绩观。不在改善环境质量上下功夫，片面追求监测数据好看。三是有的地方环境目标考核制度不合理。对于中央科学合理制定的减排任务，省级、地市级政府未能统筹安排、合理实施，而是简单机械地分给各区县，导致区县政府有病乱投医。四是部分环境管理人员和环境监测人员法律意识淡薄，未认识到自身应承担的法律责任。

中国环境报：有的地方党政领导为了追求政绩，对环境监测数据进行行政干预，以让数据变得更好看。请问，如何有效遏制这种失信行为？怎样才能增强监测数据的权威性？

宫正宇：从大气监测数据方面，我认为，首先要加强宣传教育，引导各级地方政府树立诚实、守信的政绩观，努力在调整产业结构、能源结构上下功夫，坚决不打人为干扰干预环境空气质量监测的歪主意。

其次，要加大监测数据信息公开力度，接受社会监督。例如，目前338个地级市的城市环境空气质量监测数据在网上实时发布；每月向社会公开发布74个城市空气质量排名，公布环境空气质量最差的10个城市和最好的10个城市名单及排名，这些举措都有利于社会公众对环境监测的监督。

第三，对出现干扰监测的城市在评价、排名、考核时，以污染物最大日均值代替月均值，让存在干扰监测行为的城市占不到便宜。

第四，对环境监测数据弄虚作假行为“零容忍”，对背后指使者、相关管理人员及直接责任人首先给予行政处分。

第五，严格执行“两高”司法解释，对环境监测数据弄虚作假行为一经发现和查实，依法移交司法机关追究刑事责任，增强警示和震慑作用。对发现监测不规范且整改不到位的，以及数据造假或配合造假的社会环境监测（含运维）机构、监测仪器生产厂商，终止服务合同，列入黑名单。

付强：从2015年开始，国家启动了大气、水、土壤环境质量监测事权上收，监测事权不再属于地方。国家通过委托具有良好信誉的环境监测机构或第三方机构开展监测，实现国家考核、国家监测，从机制上防止监测数据受到考核评比等行政干扰。环境监测事权全部上收国家后，进一步强化了国家环境监测质量管理，加大了信息公开力度，可以全方位遏制监测失信行为。

此外，还要加大惩处力度，对于触犯法律的行为，坚决依法严惩；加强技术保障，在技术上逐渐填补可能进行行政干预的缺口；加强数据公开和科普宣传，促进社会公众参与监督。

应建立完善哪些体制机制确保诚信监测？

建立完善环保部门对第三方运维机构的监督与指导机制

中国环境报：中央全面深化改革领导小组第三十五次会议强调，要把依法监测、科学监测、诚信监测放在重要位置。推动诚信监测是生态文明体制改革的重要内容，为更好地推动诚信监测，还应建立和完善哪些相关的体制机制？

宫正宇：近年来，为加强环境空气诚信监测，相关体制机制已经进行了改革。例如，2015年元旦，我国建成了发展中国家最大的环境空气质量监测网，所有地级以上城市都开展了包括$PM_{2.5}$在内的6项主要空气污染物监测，实现了338个地级以上城市1436个空气质量监测国控站点联网并实时在互联网上发布监测数据。实时监测数据按“一点三发”的模式，第一时间同时直传城市站、省级站以及中国环境监测总站，不给瞒报、虚报监测数据任何机会。

2016年11月底前，全国1436个国控环境空气自动监测站点监测事权全部上收，由总站直接管理，委托社会机构运行和维护。事权上收后，由运维公司审核监测数据，总站进行复核和入库。地方环保部门共享数据，不再参与数据的生产，实现“谁考核、谁监测”，从体制上保障评价、考核所用的监测数据免受行政干扰。

监测事权上收后，为提高环境空气监测质量，中国环境监测总站首先配合环境保护部发布了《国家环境空气质量监测网城市站运行管理实施细则》《国家环境空气质量监测网城市站自动监测仪器关键技术参数管理规定》等一系列文件，对环境空气监测的运行机制、职责分工、运行管理、考核与责任追究等全环节的管理作出明确规定。此外，还建立了环境空气监测全程序的流程化管理模式，开展了每月一次的空气监测站点现场检查工作。

下一步，在环境监测事权上收和垂直管理改革中，如何建立完善环保部门对第三方运维机构的监督与指导机制，是我们需要探讨的内容。

付强：我认为，目前最需要完善的是对社会化运维和监测机构的管理制度。我国监测市场发育较晚，社会化运维和监测机构水平参差不齐，针对这些机构的管理体制和机制不健全，缺乏有效的监管措施。因此，应对运维和监测机构严格监管，提高能力水平，在“真、准、全”上下足功夫。加快培育监测市场，引导监测机构在诚信的氛围下良性竞争。

此外，完善监测数据的共享和发布机制。应建立不同行业监测数据的共享和发布机制，保证监测数据的可比性和权威性，杜绝数出多门、各不相同的现象。对于非政府的监测行为应有规定，任何单位和个人都要坚持诚信监测，不得随意发布没有质量保证的数据，影响数据的权威性。

中国环境报：目前，有哪些技术手段可以破解人为干扰环境监测数据的难题？

付强：一是充分利用视频监控、远程质控技术和大数据分析技术等，对监测过程进行实时的监视和检查。在空气自动监测站房内外安装视频监控系统，对进出站房的人员和所有操作过程进行24小时监控，对采样、实验室分析过程也可进行视频记录。对水质自动监测站还可进行远程质控，通过远程控制进行质控样测试，检查仪器状态。通过数据共享平台实时获取自动监测设备的关键参数和视频信息，同时对监测数据进行实时监视和分析，根据数据的统计规律，筛选和甄别异常数据。

二是实施一系列的现场质量监督检查。环境保护部将在华东、华北、华南等全国6个区域建设区域质量控制实验室，加大环境监测质量监督检查的力度，实现全覆盖。针对监测机构，开展实验室能力考核，针对自动监测例行开展环境空气自动监测的体系运行检查、颗粒物手工比对、臭氧量值溯源与传递、标气测试等，开展水质自动监测的体系运行检查、抽测比对、同步监测等，开展污染源监测的检查与考核等。通过这些监督检查，督促各运维和监测机构严格落实各项技术规范，发现问题，及时整改。开展“双随机”飞行检查，在没有预先通知的情况下对监测活动开展突击检查，发现问题，坚决查处。为保证技术手段切实发挥作用，环境保护部和中国环境监测总站还制定和出台了相关的技术规定和标准规范，指导各机构规范开展质量管理，保证数据质量。

宫正宇：目前的技术手段基本可以解决现有问题。例如，2012年新的《环境空气质量标准》（GB3095-2012）颁布以来，环境保护部分3个阶段推进实施新标准环境空气质量监测。还有前面提到的，2015年我国建成的环境空气质量监测网，不给瞒报、虚报监测数据留有机会。

再如，为保障监测数据质量，中国环境监测总站构建了不少于3级的质量控制体系，包括国家质控平台、区域质控实验室、监测实验室等，实现各项空气质量监测指标的量值溯源和监测比对。1436个国控监测站点都建立了远程质控系统，具备变化留痕、异常报警等功能。

此外，自开展环境空气质量新标准监测以来，中国环境监测总站构建了完善的监测顶层设计，并付诸实施，对监测全过程的8个重要环节进行有效管控。一是1436个城市环境空气质量国控点位总数量保持不变，严格规范点位调整程序；二是仪器设备采购公开招投标；三是仪器安装验收严格执行国家标准规范；四是完成监测事权上收；五是实时数据“一点三发”；六是严格进行数据审查核验，每天由总站对1436个站点24小时的6项指标实时监测数据逐一进行在线审核、复核，审核复核历史全程留痕；七是严格按照《环境空气质量标准》《环境空气质量评价技术规范（试行）》《城市环境空气质量排名技术规定》等国家标准、规范要求进行分析评价和排名，分析全过程公开、透明、可追溯；八是数据及时发布共享。

我认为，破解人为干扰环境监测行为主要还要靠行政手段，如果今后出现新的人为干扰手段，我们在技术上就需要见招拆招。

中国环境报：在约束监测行为、确保诚信监测方面，您认为还应做好哪些工作？

宫正宇：为有效促进诚信监测，我认为还应从以下几方面发力。

一是进一步完善第三方监测和运维机构的管理制度，建立管理黑名单，避免将监测和运维职能委托第三方机构后出现管理空白地带。

二是进一步规范第三方运维机构的运维行为，提升运维水平，完善第三方运维机构退出机制。

三是逐步完善全国统一的环境空气自动监测技术方法标准体系和三级质控体系，从技术上保障监测数据的科学性和可比性。

四是采取技术手段封堵漏洞，逐步实现所有国控站点内外安装视频监控系统，在采样平台设置警示标志、加强防护措施，降低人为干扰监测数据风险。

付强：积极促进环境监测信息公开、共享，牢固树立环境监测责任意识，加强对运维和监测机构的监督检查。完善社会化运维和监测机构的管理机制，建立诚信评价体系，综合发挥行政、法律和市场的作用，促使监测机构优胜劣汰。加大对失信行为的惩处力度。

维护新闻传播公信力
严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039

探索与思考

推进养殖绿色化要让农民有动力

◆刘贤春

现代规模化畜禽养殖取代农耕时的农户散养方式后，畜禽粪便由耕田的宝贝成了生态环境的负担。面对日益严重的畜禽养殖污染减排压力，一些地方采取划定限养区、禁养区等办法，削减污染增量，降低污染负荷。对此，有些地方有些部门不够理解、不够支持，甚至在某种程度上影响了地方相关政策规定的落地实施。

笔者认为，推进畜禽养殖绿色化是必然选择。畜禽污染是影响农村生态环境、水环境、大气环境质量的短板，防治畜禽污染事关改善农村生产生活环境、美好乡村建设和群众幸福感。

第一，以绿色生态理念指导养殖业转型。规模化畜禽养殖方式最终要由污染型转变为清洁型，以带来污染危害小、消耗生态资源少、资源利用率高的健康、可持续养殖方式，取代污染型、消耗资源型的养殖方式。近年来，一些地方在推进绿色化畜禽养殖方面取得了一定成效，其中，划定规模化畜禽养殖区即是符合绿色化养殖要求的有效实践。

笔者通过调研分析认为，应做好3个方面的工作：一是立足当地生态环境敏感程度、资源容量、产业优势和群众可接受程度，采取符合本地实际的绿色化养殖减排措施，避免违背群众意愿；二是兼顾生态效益、经济效益与群众利益，三者不可偏废。既要满足污染减排要求，又要满足群众利益要求，还应考虑产业发展和市场需求。具体到实施过程，地方政府应跟进补偿拆迁，协调异地搬迁，解决幼猪并养问题等措施，以减轻饲养者的经济损失，提高政策落地效率；三是适时调整和修正政策措施，把政策推进的过程变为矫正误区消除阻力的过程，让绿色化措施更精准落地，力求达到减排、保量、生态修复、“菜篮子”供应多赢。

第二，多方探索绿色生态养殖路径。治理规模化畜禽养殖污染的有效途径莫过于绿色生态养殖。一些地方虽然已形成这种认识，但地方政府、各部门、养殖企业尚未形成合力。一些养殖企业没有严格执行环评规定，不上治污设施，或停用治污设施，大量粪便废水随意直排，资源化程度低，危害环境和群众身体健康。

因此，笔者认为，探索推广生态型养殖，既可以减少养殖成本、执法成本，又可以降低管理难度。推行“养+种植”，养殖企业结合养殖规模，开辟生态农庄，种植粮食、果蔬等，将畜禽粪便用于耕种，用农家肥替代磷化肥，或与苗木花卉种植大户签订供肥合同，变污为宝；推行“养+沼气”，通过处理设施将畜禽粪便转化为沼气，自给生产生活，惠及就近农户；大规模集中养殖区可采用“养+沼气”模式，探索沼气、生物天然气利用或发电并网，为农村提供清洁能源；推行“养+生态产业链”，猪粪制沼气、沼渣养鱼，畜禽粪便堆肥、再制作有机肥，销往花卉、苗木、蔬果、农作物种植基地等，做好废弃物深度处理利用。

第三，做好生态养殖转型文章。生态养殖能带来共赢，需要各方合力而为。在宏观环境上，应做好顶层设计，进行政策引导；在微观层面上，应做好指导、衔接、服务，促进转型。

具体来说，地方政府要正确处理治理与发展、放与收、禁与限、管理与服务等关系，把握好立项、供地、资金、帮扶等有效调控因素，促进生态养殖转型发展。地方政府有关部门要发挥监管与服务两个调节器作用，用管理促进转型，以服务助力转型，让养殖企业有“我要转”的压力和动力。养殖者要发挥主体转型的能动性，选择适合自身条件的生态养殖途径、技术和模式，开展人才培养，提高转型效率与效益。在科研方面要加强生态养殖新技术、新成果的研究、开发、推广与应用。在市场方面要加强新主体、新业态的培育，为绿水青山和金山银山一齐发力。

作者单位：安徽省肥西县环保局

基层者说

基层宣教需靠创新丰富内容

◆朱智翔

环保宣教是环保事业的基础性、先导性工作，担负着凝聚共识、引导动员、助力发展的重任。

随着近年来顶层设计的逐步健全，环保法律法规的日趋完善，公民环境意识的逐渐增强，环保宣教工作取得了长足发展，但仍存在一些短板，包括宣教合力尚显不足，舆论引导不够主动积极，载体阵地不够广泛，内容形式不够丰富多样，培训教育不够系统全面，能力建设还不够专业完备等。

针对这些短板，笔者认为，在当前的环保新形势下要加强创新，抓好基层环保宣教工作以下几个方面。

第一，完善体系，借势借力，构建环保大宣教格局。利用创建卫生城市、文明城市、环保模范城市等契机，将环保宣教工作细化、量化、项目化、制度化、责任化。明确职责分工，构建协作机制，形成党委政府统领、宣传部门牵头、环保部门主导、其他部门协同、社会公众参与的大环保宣教格局。

第二，媒体合作，常态宣传，营造新闻舆论正导向氛围。建立与媒体的定期沟通交流机制，构建良好的合作伙伴关系。在主动邀请报道和积极投稿宣传的基础上，开设各类媒体环保专版、专栏、专刊，举办例行新闻发布会和定期主题新闻采风活动，主动引导舆论，营造正导向氛围。

第三，丰富载体，拓展阵地，实现环保宣教全方位覆盖。在运用广播、电视、报纸等传统媒体和微博、微信、手机APP等新兴媒体宣传之外，依托报刊亭、出租车、户外LED屏、车载电视、车身平面广告等载体，推动环保宣教进机关、进企业、进社区、进乡村、进学校、进家庭，实现地域上、生活中的环保宣教全覆盖。

第四，充实内容，创新形式，吸引社会公众更广泛关注。建立健全奖励制度，构建源源不断的信息源，发掘喜闻乐见的宣传点，充实环保宣教内容。并在此基础上，组织文艺演出、开放日和摄影、绘画、书法、诗文大赛等主题活动，制作电影、动漫、创意短片、公益广告等文化产品，通过多种形式，吸引更多社会公众关注、支持、参与环境保护。

第五，联办联建，系统培训，实施各类人群多层次教育。抓好党政领导干部学习，加强与党校、人社部门联动，将生态环保纳入领导干部、公务员、事业单位人员年度培训专题板块和继续教育内容，增强领导干部和机关工作人员的环境意识。抓好企业人员培训，与经信、科技等部门合作，通过集中培训、巡回宣讲等形式，开展环保法律法规、知识技术等讲座培训，督促企业落实环保主体责任。抓好校园教育，联合教育部门，将环保课列入大中小学教学计划，进课堂、进教材，计课时、计学分；编写环境教育读本和丛书，培训环境教育师资，组织社会实践活动；加强高校环保专业建设，开展校企合作，健全人才评价体系，培养环保专业人才。抓好普通公众科普，会同民政部门开展社区街道与乡镇村庄的环保宣讲、科普培训等。

第六，内外用力，整合整编，推动宣教力量大幅度提升。根据国家有关环保宣教能力建设的有关规定，借助人大议案、政协提案进行呼吁，利用生态环保立法、政府规划进行明确，推动宣教能力的提高。同时，进一步壮大网评员队伍，通过考核激励机制，整合环保宣教和网评员队伍，切实发挥网评员舆论引导宣传的作用。采取走出去、请进来的方式，组织环保宣教工作人员和其他环保干部职工接受宣教业务培训，鼓励其进行新闻传媒、教育教学等第二专业的学习。此外，通过购买服务、项目资助和公益创投竞赛等形式，进一步调动环保志愿者力量，将环保志愿者整编充实到环境宣教队伍中。

作者单位：浙江省金华市环保局