

# 环境保护部文件

环发[2015]20号

## 关于推进环境监测服务社会化的指导意见

各省、自治区、直辖市环境保护厅（局），新疆生产建设兵团环境保护局，解放军环境保护局，辽河保护区管理局：

为全面深化生态文明体制改革，根据《环境保护法》和国务院办公厅《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号）精神，引导社会力量广泛参与环境监测，规范社会环境监测机构行为，促进环境监测服务社会化良性发展，现提出以下意见：

### 一、充分认识推进环境监测服务社会化的重要意义

（一）环境监测服务社会化是环保体制机制改革创新的重要内容。长期以来，我国实行的是由政府有关部门所属环境监测机构为主开展监测活动的单一管理体制。在环境保护领域日益扩大、环境监测任务快速增加和环境管理要求不断提高的情况下，推进环境监测服务社会化已迫在眉睫。一些地方已经开展了实践探索，出台了相应的管理办法，许多社会环境监测机构已经进入环境监测服务市场。环境监测服务的社会化既是加快政府环境保护职能转变、提高公共服务质量和效率的必然要求，也是理顺环境保护体制机制、探索环境保护新路的现实需要。引导社会环境监测机构进入环境监测的主战场，提升政府购买社会环境监测服务水平，有利于整合社会环境监测资源，激发社会环境监测机构活力，形成环保系统环境监测机构和社会环境监测机构共同发展的新格局。

### 二、指导思想与基本原则

（二）指导思想。以党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指导，强化政府环境监测公共服务职能，加快转变环境监测职能，推进政事分开和政社分开，鼓励引导社会环境监测力量广泛参与，创新环境监测公共服务供给模式，强化环境监测事中事后监管，形成以环保系统环境监测机构为骨干、社会环境监测力量共同参与的环境监测管理新体制。

### （三）基本原则

——积极引导。坚持从实际出发，放宽准入条件，充分发挥政府的主导作用和市场在资源配置中的决定性作用，激励社会环境监测机构提供监测服务供给。

——加快培育。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。

——规范管理。建立完善环境监测服务社会化管理规章制度，约束环境监测服务行为，促进社会环境监测机构不断提高环境监测质量和管理水平。

——依法监督。强化环境监测行为的事中、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。

### 三、开放环境监测服务市场

（四）全面放开服务性监测市场。凡适合社会力量承担的服务性环境监测业务，要创造条件，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。

（五）有序放开公益性、监督性监测领域。各级环境保护行政主管部门所属环境监测机构应认真做好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。同时，可以根据财政部、民政部和工商总局关于政府购买服务的总体要求，将社会环境监测机构能够承担，又不影响公平公正原则的相关业务，积极稳妥、因地制宜地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。

### 四、扶持和规范社会环境监测机构发展

（六）转变管理方式。凡适合社会力量承担的，环境保护行政主管部门均可依据本行政区实际，选择采取委托、承包、采购、名录管理等方式交由社会力量承担。同时，要加强对社会环境监测机构事中和事后监管，会同相关部门共同出台相关管理政策和办法，推动环境监测服务社会化工作的制度化、体系化、规范化。

（七）扶持行业发展。要充分发挥环境监测行业协会或第三方机构的作用，强化社会环境监测机构的行业管理，签订质量保证承诺，推动行业自律。组织开展社会环境监测技术人员业务培训、业务比武，评估社会环境监测机构的业务水平，促进环境监测服务行业水平的不断提升。

（八）加强诚信建设。社会环境监测机构应对所提供监测数据的真实性和准确性负责，建立健全质量保证和质量控制体系，严格执行国家和地方的法律法规、

标准和技术规范，规范环境监测行为。加强技术人员培训，鼓励监测技术人员积极参加省级及以上环境保护行政主管部门认可的业务培训。主动公开信息，自觉接受社会公众和环保部门监督，提高诚信意识和服务水平。

## 五、依法监督环境监测服务行为

(九)完善监管机制。省级环境保护行政主管部门应完善日常监督检查机制，加强过程监管和信息公开，定期和不定期地检查社会环境监测机构的监测质量，公布社会环境监测机构概况和环境监测服务行为监督检查结果，建立公示制度和退出机制。完善社会环境监测服务机构信用记录，社会环境监测机构及其法定代表人在环境监测服务活动中存在不规范监测行为的，环境保护行政主管部门应将相应机构、法人、监测技术人员的违法信息记入社会诚信档案，并及时向社会公布。

(十)强化责任追究。社会环境监测机构在有关环境服务活动中弄虚作假，对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，除依照有关法律法规规定予以处罚外，还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。对不符合监测规范、监测结果有误的，给予通报批评，限期整改；对于存在弄虚作假行为的或篡改伪造监测数据的，依法予以处罚，并列入黑名单，抄送质量技术监督主管部门；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

环境保护部

2015年2月5日

抄送：国务院办公厅，环境保护部机关各部门、相关直属单位。

环境保护部办公厅 2015年2月5日印发

## 《关于推进环境监测服务社会化的指导意见》解读

为贯彻落实国务院关于“推进政府向社会购买环境监测服务”的有关精神，近日，环境保护部出台了《关于推进环境监测服务社会化的指导意见》（以下简称《指导意见》）。为何要出台《指导意见》？怎样对社会机构进行监管？记者近日就相关问题采访了环境保护部环境监测司相关负责人。

现状如何？存在哪些问题？

近年来，社会环境监测力量发展迅速。据不完全统计，全国约有 600 余家社会环境监测机构，环境监测服务社会化的市场初步成型。一些地方的社会环境监测机构已经在环评现状监测、企业自行监测、自动监测设备运行维护等领域承担了部分监测任务，在一定程度上缓解了当前环境监测能力与环境管理需求的矛盾。

但社会环境监测机构同样存在不少问题：一是由于起步较晚，社会环境监测管理体系未建立或不尽完善；二是监测技术人员对环境监测专业知识和相关技术规范掌握不系统，监测行为不规范，且人员流动性较强；三是部分社会环境监测机构受经济利益驱动或受利益相关方的干扰和暗示，杀价竞争、违规操作，甚至伪造数据的违法违规行不时发生。

这些问题的存在，亟须国家层面加强顶层设计，省级环保部门积极探索实践，规范行业秩序，保证数据质量。

在这样一个背景下，自 2013 年起，环境保护部利用两年多的时间，组织开展了推进环境监测服务社会化的研究编制工作。并安排专人赴山东、江苏、浙江、四川、云南等省进行调研。开展了环境监测服务社会化相关项目课题研究，选取了江苏省作为社会环境监测监管试点省份开展试点工作，在广泛征求意见和建议的基础上，最终形成《指导意见》。

《指导意见》本着“积极引导、加快培育、规范管理、依法监督”的基本原则，对于指导当前和今后一段时期内环境监测服务社会化工作、推进形成环境监测系统和社会环境监测机构共同发展的环境监测新格局具有重要的里程碑意义。

哪些事项可以放开？

《指导意见》明确了全面放开和有序放开的环境监测服务事项。

其中，全面放开的环境监测服务事项包括：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。

因地制宜、有序放开的环境监测服务事项包括：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测业务。

但环境监测司相关负责人表示，由于各地的政策准备、市场发育和监管水平各不相同，具体放开哪些监测业务、何时放开均由各省级环保部门视工作实际自行确定。

同时，鼓励省级环境保护行政主管部门联合质量技术监督等部门共同出台相关政策和办法，推动环境监测服务社会化工作的制度化、体系化和规范化。

怎样防止“一放就乱”？

监管到位是成功推进环境监测服务社会化、促使环境监测服务市场健康有序发展的重要前提和根本保障。在社会环境监测机构参差不齐、诚信体系尚未建成的今天，为防止出现“一放就乱”的现象，在“低门槛准入”的背景下一定要坚持“严中后端监管”。

《指导意见》提出，环境保护行政主管部门应健全环境监测服务市场监管机制，推动建立规范统一、竞争有序、诚实守信的环境监测服务市场环境。

同时，由于各省的实际情况差别较大，为避免一刀切，国家出台的《指导意见》相对宏观，对环境监测服务社会化只提出了原则性和指导性要求。具体监管应由各省级环保部门组织实施。

环境监测司相关负责人表示，各省可以视本地实际条件选择合适的监管模式。一般来说，可以采取委托、承包、采购等方式，将适合社会力量承担的环境监测业务交由社会环境监测机构承担；有地方性法律法规支持或经省法制部门同意的，可以尝试使用行政确认的方式加强监管；有条件的地方也可以探索名录管理方式进行监管，定期公布较好和较差环境监测服务机构。同时，应建立环境监测服务机构数据库，公布水平高、服务好以及具有不良记录的环境监测机构名录。政府购买环境监测服务及委托开展环境监测业务时，可优先从环境监测服务机构名录中选择。

发现问题如何追责？

《指导意见》指出，环境保护行政主管部门应定期组织开展政府购买服务及委托开展的环境监测服务质量检查，发现社会环境监测机构及其法定代表人在环境监测服务活动中存在不规范监测行为的，相关违法信息记入诚信档案，及时向社会公布，并视情节严重程度，给予责任追究。

社会环境监测机构在有关环境服务活动中弄虚作假，对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，除依照有关法律法规规定予以处罚外，还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。

对不符合监测规范、监测结果有误的，给予通报批评，限期整改；对于存在弄虚作假行为的，或篡改伪造监测数据的，依法予以处罚，并列入黑名单，抄送质量技术监督主管部门；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

社会机构怎样提升竞争力？

环境监测司相关负责人指出，根据新颁布的《环境保护法》，社会环境监测机构对所提供的监测数据的真实性和准确性负责。为保证监测水平和监测质量，社会环境监测机构必须要严格执行国家和地方的法律法规、标准和技术规范，坚持依法监测、科学监测、诚信监测。

具体来讲，应按照国家关于实验室管理的有关法律法规，建立健全质量保证和质量控制体系；应加强技术人员培训，鼓励监测技术人员积极参加省级及以上环境保护行政主管部门认可的业务培训，提升人员技术水平，规范环境监测行为；在省级环境保护行政主管部门认可的网站上定期公布机构概况、具备的环境监测能力、承担的主要环境监测服务业务等内容，并对公布内容的真实性负责，接受社会公众和环保部门监督，不断提高诚信意识和服务水平。