

深化环境监测执法体制改革

——以第十三届全国人民代表大会第一次会议
通过《国务院机构改革方案》为背景

任 洋

(北京大学 法学院, 北京 100871)

摘要:当前我国的环境监测执法工作问题重重,环境监测数据不真实的情况屡屡发生,《国务院机构改革方案》的通过为环境监测执法体制改革提供了契机和平台,在此背景下,应当从统一执法权力、整合执法队伍、建立保障机制等方面深化和推动环境监测执法体制改革,实现监测程序规范化、监测过程痕迹化、监测报告全面化。

关键词:环境监测;环境监测数据;环境监测执法权

中图分类号:D63-31 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2018)04-0097-08

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2018.04.016

Deepen the Reform of the Law Enforcement System in Environmental Monitoring: With the Background of the *State Council's Institutional Reform Program Adopted* at the First Meeting of the 13th National People's Congress

REN Yang

(School of Law, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: At present, there are many problems in the law enforcement of environmental monitoring in China. The environmental monitoring data are often untrue. Under such a condition, *State Council's Institutional Reform Program* provides an opportunity and platform for the reform of the law enforcement system in environmental monitoring. Under this background, we should deepen and promote the reform of the law enforcement system by unifying law enforcement power, integrating law enforcement teams, establishing the guarantee mechanisms, etc., to standardize monitoring procedures, to achieve the traceability of the monitoring process, and to ensure the comprehensiveness of monitoring reports.

Key Words: environmental monitoring; environmental monitoring data; law enforcement power for environmental monitoring

2018年3月17日,第十三届全国人民代表大会第一次会议通过《国务院机构改革方案》,指出将通过重新配置行政处罚职能、集中

行政处罚权等措施推进行政执法体制改革。在整合组建生态环境保护综合执法队伍方面,将环境保护和国土、农业、水利、海洋等部门相关

作者简介:任洋(1989—),女,河北涿州人,博士研究生,主要从事环境与资源保护法学研究。

污染防治和生态保护执法职责进行整合,由生态环境部统一指导实施生态环境保护执法。

一、环境监测执法体制改革背景回顾

在通过《国务院机构改革方案》之前,环保部门在履行监管职责上面临着法制缺位、能力不足、职权不清等问题。根据《计量法》的规定,计量部门只对实验室内的检验行为实施监管,其职能只涉及监管形成样品(作为样品)以后的实验室内的行为与活动,而有关环境监测的采样、采样、传输等的方法和要求则不属于计量部门职权范围,然而,各项法律法规亦无授权环保部门对环境监测活动的全过程享有监管权。因此,环境监测采样、运输、保存等过程长期处于无人监管的状态。

为紧密结合环境监测与监管,提高环境监测数据质量,2015年7月国务院办公厅印发了《生态环境监测网络建设方案》,提出必须加快推进生态环境监测网络建设的总体要求。为更有效地依法查处环境监测数据弄虚作假行为,2015年12月原环境保护部印发了《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》,对环境监测数据弄虚作假行为的判定及惩处进行了规定。为加快解决现行以块为主的地方环保管理体制存在的突出问题,增强环境监测监察执法的独立性、统一性,2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》。为解决排污单位自行监测弄虚作假、环境质量监测地方干预等突出问题,2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》,对全面建立环境监测数据质量保障责任体系提出了新思路、新要求。

为优化各部门的职能配置、转变国家治理模式,2018年《国务院机构改革方案》对于整合部门职能、强化责任分工、深化体制改革无疑具有重要意义。在环境监测数据质量保障方面,组建生态环境部,拟订并组织实施生态环境政策、规划和标准,统一负责生态环境监测和执法工作;组建国家市场监督管理总局,统一管理计

量标准、检验检测、认证认可工作。

二、环境监测数据不真实的问题梳理

我国现行环境监测活动是在政府主导下,政府所属监测单位与社会和企业检测机构共同参与进行的。其中绝大部分监测任务由政府监测机构组织实施。目前全国环保系统设立了国家、省、市、县四级环境监测机构,主要承担环境质量监测、污染源监督性监测、环境应急和其他专项监测等工作。除此之外,重点排污单位和部分企业也在自行或者委托一部分具备实力的高等院校、科研院所、行业监测站和国内外检测机构等监测单位开展污染源监测工作。当前,与环境监测数据准确性相关的问题主要表现为如下。

(一)环境监测数据不真实的表现形式

1. 环境质量监测数据不真实

在我国,环境质量监测工作依法由政府环保部门组织实施,一般是由环保部门以及其他部门所属环境监测机构实际执行的。根据地方政府对所辖区域的环境质量负责的法律规定,以及环境质量状况已经成为中央对地方政府和官员工作绩效进行考核的重要指标,社会各界对环境质量的关注度越来越高,中央对地方领导干部政绩考核的规定中各项环保指标所占权重和影响力越来越大。在此背景之下,一些地方政府和官员为应对各类环保考核“温柔执法”^[1],利用其行政权力干预所属环保部门和环境监测机构修改或编造环境监测数据。

例如,陕西西安市环保局长安区环境空气自动监测站站长李某出于自身政绩考量,铤而走险偷配监测站钥匙,用棉纱堵塞采样器,通过给采样器“戴口罩”的方式,致使空气质量数据失真。“西安环境空气自动监测数据造假案”是一起环境质量监测数据弄虚作假典型案例。

2. 污染源监测数据不真实

污染源监测数据不真实既包括因未遵守监测检验规范实施监测活动和检验工作而导致的数据结论不真实,也包括企业为逃避违法制裁自行造假或者企业委托的第三方检测机构故意造假。

环境监测数据与企业运营成本和经济效益密切相关。一方面,为减少治污减排的成本支

出,一些企业不惜以身试法,篡改、伪造监测数据。当前虽然很多企业按要求安装运行在线监控,但设备的采购运行费用却需自理,导致一些企业与在线设备运营方沆瀣一气,共同造假。另一方面,环保部门监督性监测每季度一次,存在周期过长和监督真空,无疑让企业造假有空子可钻。从环保部门通报的一些案例看,造假获益大而违法成本低,是环境监测数据造假屡禁不止、层出不穷的一个重要原因。有数据显示,企业环境数据造假的成本仅80—100元,却可以节省几十万元的环境处理成本^[2]。违法成本低又缺乏监管乃是企业自行造假的主要原因。

而第三方检测机构则出于经济利益的考量,以出具良好的监测数据报告为交换条件进行变相交,例如出售仪器设备的机构为了出售更多的仪器设备而为企业出具不真实的数据报告,以此实现双方的共同经济利益。

事实上,环境监测数据造假并非个案。据统计,仅在2015年全国共发现2658家污染源自动监控设施存在不正常运行、弄虚作假等问题,有17省区市立案78起^[3]。

(二)环境监测数据不真实的主要原因

经过多年的发展建设,我国环境监测系统已经形成一整套科学有效的质量管理工作体系,有力地保障了监测工作的科学性。但是,目前对环境监测活动的管理,主要只是从技术层面对环境监测的程序进行规范,依照《计量法》的规定实施监督管理。实践证明,这种方式只能保证监测工作本身的科学规范,并不能完全排除环境监测活动受到政府的行政干扰或者来自企业领导人的不当干预。

1. 环保部门缺乏环境监测计量检定权

《国务院机构改革方案》虽然赋予了生态环境部和国家市场监督管理总局在环境监测工作事项上的职权,但尚未明确环境监测计量检定权与建立计量标准器具权的职能权属。

环保部门虽然可以依法统一制定监测规范、会同有关部门组织监测网络、统一规划国家环境质量监测站(点)的设置、建立监测数据共享机制以及加强对环境监测的管理,但是现行

法律法规和国务院“三定方案”并未授权环保部门对环境监测的计量检定权,虽然一些规章制度要求监测单位对监测方法、过程和结果的完整准确性负责,但由于法律尚未赋权环保部门检定环境监测计量的权力,长期以来环境监测活动的环境执法监督一直缺位,而这些活动中的多数行为又不归计量部门负责监管,导致一些地方政府及其主管部门、某些排污企业和提供服务的环境监测机构为了各自的利益而采取各种手段干预环境监测活动,致使监测数据不能真实反映环境质量情况和污染物排放的实际情况。

而依照《计量法》规定,虽然该法将环境监测纳入强制计量的范围,但在新出现的在线监测环节及其信息的传输等方式的监管方面,法律法规以及国务院“三定方案”既未赋予环保部门环境监测计量检定权,也未赋予除水行政主管部门和气象主管机构以外的其他部门相关的监管职权,计量部门则只能依据《计量法》对实验室内的环境检验活动实行监管,致使环保部门对环境监测活动的全过程监管无法进行。

依据《水文条例》(2017)和《气象法》(2016)的授权,水行政主管部门和气象主管机构分别享有对检定规程的制定权以及建立气象计量标准器具权。《水文条例》(2017)第19条规定:“水文监测所使用的专用技术装备应当符合国务院水行政主管部门规定的技术要求。水文监测所使用的计量器具应当依法经检定合格。水文监测所使用的计量器具的检定规程,由国务院水行政主管部门制定,报国务院计量行政主管部门备案。”该条款虽未直接赋予水行政主管部门对于计量器具的检定权,但水行政主管部门拥有对检定规程的制定权。依照《气象法》第14条的规定:“气象计量器具应当依照《中华人民共和国计量法》的有关规定,经气象计量检定机构检定。未经检定、检定不合格或者超过检定有效期的气象计量器具,不得使用。国务院气象主管机构和省、自治区、直辖市气象主管机构可以根据需要建立气象计量标准器具,其各项最高计量标准器具依照《中华人民共和国计量法》的规定,经考核合格后,方可使用。”该条款赋

予气象计量检定机构检定权,同时赋予气象主管机构根据需要建立气象计量标准器具权。

综上所述,在国务院各部门环境监测实行监督管理的权限方面,水行政主管部门和气象主管机构与环保部门的最大不同在于,水行政主管部门拥有对检定规程的制定权,气象主管机构可根据需要建立气象计量标准器具权。法律法规对这两项权力的赋权,弥补了水质和气象监测计量监管中计量部门受专业限制而监管不到位的空缺。这种做法值得环保部门和计量部门借鉴。

2. 监测机构的人员及仪器设备因素

首先,从事环境监测人员的专业素养水平较低。基层环境监测技术是一门融合物理、化学和生物等多种现代科学技术的多元学科。以山西为例,直到现在,大部分基层环境监测站质量管理人员具备的工作能力还只是简单地通过密码样测定值是否与其保证值一致,加标回收、平行样测定值是否在《环境水质监测质量保证手册》《空气和废气监测质量保证手册》中某分析项目给定的精密度和准确度允许差范围,来进行监测数据准确与否的判定,而对于运用统计方法进行异常数据的取舍等知识一无所知^[4]。复合型中高级人才严重匮乏。

其次,环境监测任务重但监测的工作人员少。根据《全国环境监测站建设标准》(环发[2007]56号)的要求,县级监测站实验室面积不少于1000平方米,东部地区人员编制不少于20人,中部地区不少于18人,西部地区不少于10人。但即使在发达的东部地区,很多区县监测站也达不到标准要求^[5]。大多数现场监测人员,需要携带大量的监测仪器往返于各采样地点,工作任务量很大^[6]。

再次,监测排放标准的监测要求与实际工作存在一定的差异,例如《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB18918—2002)中规定的采样频次及采样时段问题、《污水综合排放标准》(GB8978—1996)及其他行业标准中按生产周期确定监测频次的问题等,实践当中部分监测标准和技术规范无法有效指引监测人员的工

作,一定程度上增加了监测人员的工作负荷。再比如,不同方法在检出限、精密度、检测范围等方面存在差异,如刚刚制定的《水质 苯胺类化合物的测定 气相色谱—质谱法》(HJ822—2017)与《水质 苯胺类化合物的测定 N-(1-萘基)乙二胺偶氮分光光度法》(GB11889—1989)在检出限、精密度和适用范围均有较大差别,测定结果差异较大。

最后,仪器设备落后等因素导致监测数据不真实。一是对常规和基础设备的投入不平衡问题突出。虽然环保部门对于监测仪器设备的总体财力投入比重较大,但是投入不平衡的问题较为明显,一方面是对所投入设备的选择方面,侧重于对高精尖仪器的投入,而对现场质量监测等常用的基础仪器的投入比重过低,而在实际操作过程中,这种基础仪器的使用率最高,破损率也最高。投入不平衡的另一个表现是在投入区域选择方面,经济欠发达地区的投入比重严重不足,个别监测单位现场使用的监测仪器设备数量上无法满足使用需求^[7]。二是缺乏日常维护和管理意识,仪器设备故障率较高。据统计,大概有50%的监测站在实际工作中,没有定时进行维护^[8]。总之,对于常规和基础设备的投入不平衡问题以及缺乏日常维护和管理客观上加剧了环境监测数据不真实情况的出现。

3. 环境监测违法犯罪的制裁机制不完备

除了环保部门缺乏环境监测计量检定权外,即使环保部门发现环境监测的弄虚作假行为,也不能及时有效地予以制裁。

第一,法律法规对环境监测违法行为的行政处罚规定尚不完善。现有法律法规及规范性文件对环境监测违法行为的行政处罚规定主要有《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》等,分析一下可以发现这些规定存在着不足和缺陷:例如对环境监测行为违法处罚主要是拘留、责令限期改正、罚款,行政处罚方式手段单一;现有法律法规及规范性文件侧重于对企业的偷排漏排和弄虚作假行为,而对环境监测机构数据造假行为及处罚方式规定的内容较少。

第二,刑法未将环境监测造假行为规定为犯罪。面对国家公权力机构弄虚作假在各国都属于严重失信的犯罪行为,应当受到刑罚制裁。然而我国《刑法》并未将环境监测数据造假行为定性为犯罪。比如,2016年12月最高人民法院和最高人民检察院在修订的《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》中,虽然将“重点排污单位篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施”的行为认定为“严重污染环境”,将“针对环境质量监测系统”实施造假行为以“破坏计算机信息系统罪”论处,但对这两类行为通过司法解释准用刑法规定的方法明显属于权宜之计,与法治的要求不符,该司法解释对于环境监测数据造假行为的归纳并不全面,并且环境监测数据造假的行为并非侵害的是计算机信息系统安全这一客体。再如,2015年印发的《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》中明确了篡改、伪造监测数据等二十多种违法行为中,包括“采取人工遮挡、堵塞和喷淋等方式”“稀释排放或者旁路排放,或者将部分或全部污染物不经规范的排污口排放”以及“故意更换、隐匿、遗弃监测样品或者通过稀释、吸附、吸收、过滤、改变样品保存条件等方式改变监测样品性质”“对原始数据进行不合理修约、取舍,或者有选择性评价监测数据、出具监测报告或者发布结果,以至评价结论失真的”等在内的行为与严重污染环境本身也毫无关系。

三、深化环境监测执法体制改革的建议

《国务院机构改革方案》为环境监测执法体制改革提供了契机和平台。在此背景下,应当从统一执法权力、整合执法队伍、建立保障机制等方面深化和推动环境监测执法体制改革。

(一)统一环境监测执法权

1. 修改《环境保护法》

方案一是修改《环境保护法》,增设环保部门享有对环境监测计量器具检定权的条款。建议参照《气象法》的相关规定,在修改《环境保护法》中增加一条规定:“环境监测计量器具应当依照《中华人民共和国计量法》的有关规定,经环境监测计量检定机构检定。未经检定、检定

不合格或者超过检定有效期的环境监测计量器具,不得使用。国务院环境保护主管部门和省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门可以根据需要建立环境监测计量标准器具,其各项最高计量标准器具依照《中华人民共和国计量法》的规定,经考核合格后,方可使用。”

2. 完善国务院“三定”方案

方案二是在国务院“三定”方案中增加环保部门对环境监测享有计量检定权与建立计量标准器具权。鉴于《计量法》的规定,环保部门对环境监测行为的监督管理涉及与计量部门管理职权的交叉,因此应当以《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》《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》《国务院机构改革方案》为依托,以《环境保护法》等法律法规对企业和环境监测机构的义务性要求为依据,由环保部门出面与国家计量监管部门商定环保部门在环境监测领域进行监管执法的相关事宜,主要是赋予环保部门与计量部门联合实施环境监测计量检定权与建立计量标准器具权,特别要明确环保部门在环境监测各阶段、各环节的执法监督职权,弥补现有体制之漏洞。

3. 尽快制定《环境监测管理条例》

方案三是尽快制定《环境监测管理条例》,明确环保部门对从事环境监测的各类机构的资质资格认定权以及对计量器具的检定权。建议尽快重启《环境监测管理条例》的起草工作,明确环境监测监督管理的主体、对象、方法等事项,着重强化对环境监测行为实施监管职权和各类环境监测机构的法律义务以及其他负有环境监测管理职责的主体(如政府)的义务和责任。建议《环境监测管理条例》借鉴《水文条例》(2017)的规定,在《国务院机构改革方案》的背景下,明确赋予环保部门对从事环境监测的各类机构的资质资格认定权以及对计量器具的检定权。

(二)加强监测执法能力建设

1. 组建高质量的执法队伍

一方面,建议通过一整套完整的“招聘—培

训—考核机制”组建高质量的环境监测执法队伍。由生态环境部指导组建一支既熟悉环境监测政策、法律法规,又熟悉并掌握监测技术、方法和操作规程的监测队伍。所有参与环境监测执法的人员应接受系统的专业培训,既应包括对于行政执法的业务培训,也应包括对于开展监测业务的专业技能培训,监测部门可互派监测人员进行交流学习,交叉进行数据采样、保存、运输等工作的培训。与此同时应建立相应的考核机制,借助优胜劣汰的考核机制实现定期培训和能力考查的常态化,通过系统完整的“招聘—培训—考核机制”增强环境监测执法人员的整体水平,从而为环境监测数据质量提供保障。

另一方面,生态环境部应会同并组织相关部门健全环境监测的相关环境标准和技术规范。要确保获得高质量的环境监测数据就必须有由权威机构对监测机构、监测人员、监测过程设定严格的规范要求,对监测机构组建及建设标准、监测机构及其监测人员的资质要求、环境监测技术规范的制定、环境监测质量管理体系的建立、环境监测统一标志制度进行规范;同时,还需对监测布点、采样、现场测试、样本制备、分析测试、数据报告、数据传输等全过程进行规范化管理。上述任务主要通过制定相应的环境标准和技术规范来完成。因此,在保证监测机构与监测人员资质的情况下,完善相关环境标准对保证环境监测数据的质量具有重要意义。统一、完备的环境标准和技术规范有助于环境执法监测人员有据可循、有法可依。

2. 建立调查取证机制

从司法审判实践看,诉讼当事人对环境监测数据进行质证时的主要关注点包括监测机构与人员的资质、监测数据的质量、监测数据的形式等。提升环境监测数据质量,加强环境监测监督管理应不断完善执法手段。目前环保部门和其他部门在调查取证方面已制定有大量规范性文件,如《公安机关办理行政案件程序规定》(公安部,2012)、《环境行政处罚办法》(原环境保护部,2010)、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》(原环境保护部,2014)、《环

境保护主管部门实施查封、扣押办法》(原环境保护部,2014)、《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》(原环境保护部,2014)等。因此,在构建环境监测执法调查取证机制时应以下内容加以明确:(1)需要调查的行为类型和方式;(2)调查取证的基本原则(例如:回避原则);(3)调查取证的程序(如:专人负责调查取证、协助调查取证等);(4)调查人员的权责;(5)证据的类别、认定、保存;(6)实施强制措施的条件和程序;(7)案件移送审查等。

应建立事前互相沟通、事中密切配合、事后联合会商的协同调查取证办案机制^[9]。事前沟通机制强调环保部门在制定《环境执法年度工作计划》《专项执法检查方案》时应充分征求监测机构和执法部门的意见,在政策文件制定层面做到真正的执法联动。与此同时,监测机构应按照规范性文件的要求及时调整配备相应的人员、仪器设备等;事中密切配合旨在实现监测机构和执法部门在现场监督执法检查时的合理分工、有效合作。概言之,执法人员负责突击检查、调查取证、制作笔录,监测人员负责样品采集和现场监测,遇监测数据异常的及时向执法人员报告,执法人员对此进行合理排查;事后联合会商是指执法部门在发布处罚决定时,应参考监测机构出具的监测报告,必要时与监测机构一同开展补充监测、调查,确保监测数据的真实性、完整性、有效性,确保监测数据能够作为行政处罚的依据。

3. 完善社会监督机制

“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们会一直使用权力直到遇有界限方才休止。”^[10]环境监测监督不能只依赖行政部门,而是需要社会各个方面的广泛参与,这样才能将环境监测管理切实落到实处。除了增强法律层面的问责力度,还要扩大环境监测监督管理的社会参与度,引入新闻媒体和公众对环保监测运行开展全程监督,让环境监测数据造假行为面临更多障碍。

因此应当引导并强化对环境监测行业实现协会监管的社会化管理方式,参照借鉴证券行业

协会和律师行业协会的运营模式成立全国性环境监测行业自律组织。不仅要使排污企业“不敢为、不能为”,还要推行“阳光排污口”行动^[1],充分发挥社会对于监测行为与数据的监督作用。

(三)强化对违法犯罪行为的制裁

1. 完善法律法规对环境监测违法行为的行政处罚规定

借鉴《气象法》和《水文条例》的相关规定,不断完善《环境保护法》和其他环境保护法律法规对环境监测违法行为的行政处罚规定,实现行政处罚方式手段的多样化和行政处罚对象的全覆盖。

一方面,在行政处罚方式和手段方面,依据《行政处罚法》(2017)第八条的规定,行政处罚的种类包括:警告、罚款、没收违法所得和没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证和暂扣或者吊销执照、行政拘留以及法律、行政法规规定的其他行政处罚。未来对环境监测违法行为的行政处罚时可组合使用不同种类的行政处罚方式,而非仅仅采用拘留、责令限期改正、罚款的行政处罚方式。

另一方面,未来在完善法律法规及规范性文件的过程中,应对环境监测机构数据造假行为的处罚和对企业的偷排漏排、弄虚作假行为的处罚置于同等重要的位置,对于监测机构和相关从业人员应设定更为严格的违法处罚条款,比如规定从业禁止条款等。

2. 区分环境监测造假行为的犯罪情节与定罪量刑标准

(1)将拒报、谎报环境监测数据以及数据造假作为严重妨害社会管理秩序的行为纳入治安管理处罚。依据《治安管理处罚法》的规定,“拒不采取措施”“拒不执行”“谎报”等行为均被界定为“妨害社会管理的行为”,可以将拒报、谎报环境监测数据以及数据造假作为严重妨害社会管理秩序的行为纳入此类治安管理处罚之中。

(2)对于情节严重的环境数据造假行为应追究妨害社会管理秩序犯罪的刑事责任。依据《刑法》第六章、《治安管理处罚法》第三章第四节的规定,“弄虚作假”“伪造”等行为所涉嫌的

犯罪均被界定为“妨害社会管理秩序犯罪”,如伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章罪,伪造公司、企业、事业单位、人民团体印章罪,伪造、变造居民身份证罪等。环境监测数据造假行为实际侵害的是社会管理秩序,完全符合侵害国家社会管理秩序的犯罪客体要件。从构成要件上进行分析,环境监测数据造假行为可作为独立的犯罪类别加以定罪量刑。建议在《刑法》第六章妨害社会管理秩序罪第二百八十条中增设第四款,对环境监测数据造假行为进行定罪量刑。

3. 构建环境质量监测违法行为的党政同责机制

建议依据《环境保护法》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》等的有关要求,制定防范和惩治领导干部干预环境监测活动的相关规范性文件,任何地方党委和政府所属相关部门、事业单位中具有国家工作人员身份的领导干部以及国有企业的领导人员均应纳入相关的规范性文件之中。与此同时,应当明确领导干部的责任边界,明确“干预环境监测”的具体情形以及相应的责任追究机制。应当在党政领导干部违法行为追究机制中设立环境监测违法行为的党政同责机制,将地方党委和政府主要负责人负主要领导责任、分管负责人负直接领导责任具体化。通过公开约谈制度加大对党政领导干部环境监测弄虚作假行为的惩处。根据违法情节的严重程度,依据《环境保护法》《刑法》《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》《中国共产党纪律处分条例》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《行政机关公务员处分条例》《事业单位工作人员处分暂行规定》《环境保护部约谈暂行办法》等有关规定对相关责任人进行处理。

参考文献:

- [1] 盛人云. 对环保数据造假要穷追猛打[N]. 福建日报, 2015-12-22(10).

- [2] 宋广玉. 对环境监测数据造假须依法重罚[N]. 南京日报, 2016-06-21(A8).
- [3] 智春丽. 莫给环保数据“戴口罩”[N]. 人民日报, 2016-10-27(5).
- [4] 武海红. 基层环境监测站环境监测质量管理工作探讨[J]. 山西科技, 2017, 33(3): 17.
- [5] 乐小亮, 倪刘建, 潘春龙. 新《环保法》实施后环境监测中存在的问题及建议[J]. 广东化工, 2016(24): 116 - 117.
- [6] 张洪岩. 加强环境监测质量管理[J]. 科技创新导报, 2017(9): 128.
- [7] 生态环境部. 环境监测人员持证上岗考核制度[EB/OL]. (2006-07-28) [2018-03-28]. http://www.zhb.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022_172405.htm.
- [8] 周觅, 杨夕, 张明慧. 我国环境监测技术问题与解决措施[J]. 中国资源综合利用, 2017(6): 82 - 83.
- [9] 陈文艺. 垂改之后如何实现环境监测和执法联动? [N]. 中国环境报, 2017-09-07(3).
- [10] 孟德斯鸠. 论法的精神(上册)[M]. 北京: 商务印书馆, 1982: 154.
- [11] 吴学安. 叫板环境数据造假离不开法治的力量[N]. 中国商报, 2015-04-14(P2).

(责任编辑: 李秀荣)

(上接第 87 页)

参考文献:

- [1] 宋时娟. 江海关二五附税国库券基金保管委员会始末[J]. 档案与史学, 2000(3): 43 - 48.
- [2] 贾士毅. 民国财政史: 下册[M]. 北京: 北京商务印书馆, 1917: 1056.
- [3] 王宗培. 中国之内国公债[M]. 上海: 长城书局, 1933: 33.
- [4] 周伯棣. 中国财政史[M]. 上海: 上海人民出版社, 1981: 521.
- [5] 姜良芹. 南京国民政府内债问题研究(1927 - 1937)[M]. 南京: 南京大学出版社, 2003: 27.
- [6] 中国第二历史档案馆. 中华民国史档案资料汇编: 第 5 辑财政 2[G]. 南京: 江苏古籍出版社, 2003: 878.
- [7] 小科布尔. 江浙财阀与国民政府 1927 - 1937 年[M]. 蔡静仪, 译. 天津: 南开大学出版社, 1987: 14.
- [8] 吴经砚. 陈光甫与上海银行[M]. 北京: 中国文史出版社, 1991.
- [9] 中国第二历史档案馆. 中华民国史档案资料汇编: 第 5 辑财政 3[G]. 南京: 江苏古籍出版社, 2003.
- [10] 吴景平. 江苏兼上海财政委员会述论[J]. 近代史研究, 2000(1): 20 - 49.
- [11] 上海市档案馆. 1927 年的上海商业联合会[M]. 上海: 上海人民出版社, 1983.
- [12] 茅家琦. 百年沧桑: 中国国民党史: 上[M]. 厦门: 厦门鹭江出版社, 2008.
- [13] 杨格. 一九二七至一九三七年中国财政经济状况[M]. 陈泽宪, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1981: 112.
- [14] 朱斯煌. 民国经济史[M]. 上海: 银行学会银行周报社, 1948: 202.
- [15] AKRRLOF G. The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism[J]. The quarterly journal of economics, 1970, 84(3): 488 - 500.
- [16] STIGLITZ J E, WEIESS A. Credit rationing in markets with imperfect information[J]. The American economic review, 1981, 71(3): 393 - 410.
- [17] HO Chunyu, LI Dan. A mirror of history: China's bond market, 1921 - 42[J]. The economic history review, 2014, 67(2): 409 - 434.

(责任编辑: 李亚平)