

## 附件 2

# 《生态环境监测条例 (草案征求意见稿)》编制说明

### 一、编制背景

当前，生态环境监测在生态文明建设和生态环境保护中的地位 and 作用越来越重要。但长期以来，生态环境监测缺乏专门的法律或行政法规予以规范，在监测机构建设、职能定位、责任追究等方面一直缺失法律依据。

我国环境监测立法最早始于 20 世纪 80 年代。1983 年 7 月，原城乡建设环境保护部颁布了《全国环境监测管理条例》，但该条例已与当前环境监测工作形势严重不符。1993 年原国家环保局开始对其进行修订，但没有正式发布。直到 2007 年 7 月，原环保总局颁布了《环境监测管理办法》，以满足当时环境监测工作的需要。2009 年初，环境监测管理条例被正式列入 2009 年国务院二类立法计划(国办发〔2009〕2 号)。我部在《环境监测管理办法》的基础上，编制完成了《环境监测条例》(送审稿)，2009 年 12 月 18 日正式报国务院(环发〔2009〕152 号)。2010 年至 2012 年，国务院法制办向各部委、各省法制办、有关企事业单位两次征求意见，但终因各部门意见分歧较大，多次协调未果，导致条例就此搁置，

未能出台。

党的十八大以来，党中央、国务院高度重视环境监测工作。2015年至2017年，中央全面深化改革领导小组连续三年分别审议通过了《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》等环境监测方面的改革文件。《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》和《生态环境监测网络建设方案》中，都明确提出要研究制定环境监测条例。

2018年3月，党中央印发了《深化党和国家机构改革方案》，明确要求生态环境部统一负责生态环境监测和执法工作。为此，亟须健全生态环境监测法律法规及标准规范体系，以法律法规为支撑，统一各部门生态环境监测职责，规范各生态要素监测工作，增强各部门生态环境监测数据的可比性。2018年3月，生态环境部重启了《生态环境监测条例》编制工作。

## 二、编制依据

（一）政策措施。2015年至2017年，中央全面深化改革领导小组审议通过的三份环境监测改革文件，强化了监测事业发展的顶层设计，初步解决了生态环境监测工作中的一些关键性问题，对各部门原争议较大的统一规划布点、统一标准规范、统一信息发布等问题作出了明确规定，进一步加

强了监测行为和人员规范管理，为制定条例奠定了良好的政策基础。

此外，监测事业发展 40 多年来，全国监测系统也形成了较为完善的监测管理制度和技术规范，积累了一些好的工作经验和做法，并且已经在多年的工作实践中证明了其合理性和可行性，这些也可充分吸纳到条例中来，通过法规的形式对其进行规范和固化。

（二）法律依据。2014 年以来，环境保护法、海洋环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、核安全法以及“两高”关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释等法律法规相继修订实施，这些法律法规都涉及生态环境监测方面的内容，作出了明确的法律规定，为制定条例提供了有力的法律依据。

（三）改革要求。本次国务院机构改革方案中明确提出生态环境部统一负责生态环境监测工作，这将为有效解决部门间生态环境监测职责职能交叉、重复建设、标准规范和信息发布不一致等问题提供依据，条例编制过程中部门间的协调难度会降低，有利于条例顺利出台。

为推动生态环境监测立法工作，生态环境部组织开展调研、召开研讨会，听取、征求了相关部门、地方和专家意见，在充分吸收采纳有关意见和建议的基础上，形成了《生态环境监测条例（草案征求意见稿）》（以下简称《条例》）。

### 三、总体思路

(一) 坚持问题导向,重点解决影响生态环境监测事业发展的突出问题。《条例》作为生态环境监测领域的基本法规,应着力解决现行生态环境监测工作中面临的迫切需要法律支撑的各类问题。

一是生态环境监测的内涵不明确。当前,对生态环境监测概念没有权威的定义,对于生态环境监测的目的、主体、手段、任务等,各方说法不一致,对生态环境监测的内涵和外延没有明确的界定。

二是生态环境监测的法律地位不明确。长期以来,生态环境监测事业发展缺乏上位法支撑,监测数据用于考核评估、行政执法、损害鉴定、责任追究等方面的法律效力不明确。生态环境监测站点设施受法律保护的力度不足,擅自侵占、移动、改变、损毁环境质量监测设施和污染物排放自动监测设备或干扰站点周边环境的问题屡见不鲜,影响生态环境监测数据的连续性、真实性。

三是生态环境监测相关方权力(利)义务关系和责任不明。各级政府、生态环境部门、相关部门、各类监测机构、监测设备运营机构、监测人员、排污单位、社会公众等,都与生态环境监测密切相关,对生态环境监测工作和数据质量保证负有不同的责任。但是,目前对各方的权力(利)义务和责任没有明确的法律规定,对违反法定义务行为的惩处手

段、措施和力度不够，制约生态环境监测的规范化管理。

四是生态环境监测数据质量有待进一步提高。当前，地方不当干预生态环境监测行为时有发生，排污单位监测数据弄虚作假屡禁不止，生态环境监测机构服务水平良莠不齐，导致生态环境监测数据质量问题突出，制约了环境管理水平的提高，亟需在法律层面明确生态环境监测管理的相关要求。

五是生态环境监测市场监管责任主体不明、手段有限、法律依据不足。当前对监测市场的监管主体和责任不明确，监管手段有限，缺少法律依据，特别是社会生态环境监测机构事中事后监管、社会生态环境监测服务质量评价与信用管理等相关制度不完善，导致生态环境监测社会化服务乱象丛生。

**（二）贯彻落实党和国家机构改革要求，强化生态环境监测统一监督管理。**本次党和国家机构改革与机构职能调整，实现了地上和地下、岸上和水里、陆地和海洋、城市和农村、一氧化碳和二氧化碳五个方面监测职能的集中，这将有效解决长期以来部门间生态环境监测职能交叉、重复建设、数出多门等方面的问题。党中央、国务院关于统一规划建设生态环境监测网络、统一监测标准规范、统一信息发布的要求，将通过条例固化，进一步明确生态环境监测机构、生态环境监测人员的法律地位、责任、义务，明确各级党委政府、相关部门对生态环境监测的管理职责划分，明确相关部门、生

态环境监测机构、监测人员、排污单位等对防范和惩治生态环境监测数据弄虚作假的责任。

**（三）落实“放管服”改革要求，重点加强事中事后监管。**生态环境监测事业发展，离不开监测市场的繁荣。按照“放管服”要求，政府部门既要简政放权，积极培育市场，充分激发市场主体的活力，又要科学监管、优化服务，营造公平公正便利的市场环境。条例编写过程中，注重保障参与主体的平等权益，对政府生态环境监测机构和社会生态环境监测机构一视同仁，执行一致的机构、人员、装备器具要求，接受一致的监督管理，对所出具监测数据承担一致的责任义务。条例将对生态环境监测机构的监管重点放在事中、事后监管上，明确了监管主体、监管责任、监督检查内容和规范、行政处罚准则，实现过程严管、后果严惩。

#### **四、主要内容和重要制度设计**

《条例》分为九个章节共六十条，分别为总则、规划与建设、机构人员能力与技术要求、监测活动、质量保障、监督管理、信息公开与共享、法律责任、附则。重点建立了生态环境监测质量管理、监测机构监督管理、点位管理、污染源监测、监测信息公开与共享等制度。

**第一章“总则”共7条。**本章为《条例》的纲领，明确了立法目的、依据、适用范围，以及生态环境监测的定义、原则、地位与作用、管理体制等。在职责分工方面，重点明

确了生态环境监测各方职责，指出县级以上人民政府应当加强对生态环境监测工作的领导和协调，加强生态环境监测工作保障。落实环境保护法和党和国家机构改革精神，生态环境主管部门建立健全生态环境监测制度，制定生态环境监测规范，对生态环境监测活动实施统一监督管理。

**第二章“规划与建设”共5条。**本章规定了生态环境监测规划、网络及站（点）建设、点位管理及保护等相关内容。重点建立监测站（点）管理制度，明确了建设的原则、责任主体、财政保障、设备设施保护、监测环境保护或影响范围的划定及禁止活动等。

**第三章“机构人员能力与技术要求”共7条。**本章对生态环境监测机构进行了定义，明确了各级生态环境主管部门所属生态环境监测机构、各级人民政府相关部门所属从事生态环境监测工作的机构，以及社会生态环境监测机构的职能定位。对生态环境监测机构和人员的基本要求进行了详细规范。

**第四章“监测活动”共9条。**本章主要包括环境质量监测、生态状况监测、污染源监测、应急监测等内容。本章对各级生态环境主管部门及其他有关部门、各类生态环境监测机构、排污单位等的生态环境监测活动，以及涉外监测活动进行了规范。建立了“谁排污，谁监测”的污染源监测制度，

强化排污单位自行监测主体责任和政府部门执法监测监督职责。明确了监测数据的法律效力，生态环境监测机构依照条例规定开展监测活动并获取手工和自动监测数据具有法律效力。

**第五章“质量保障”共5条。**本章主要对建立健全质量管理制度、防范和禁止不当干预、禁止篡改伪造监测数据等相关内容进行了详细规范。明确国务院生态环境主管部门组织开展生态环境监测量值溯源与传递工作，规定了县级以上人民政府应当建立健全防范和惩治生态环境监测数据弄虚作假的责任体系和工作机制，并对行政干扰、篡改或伪造监测数据的具体情形进行了规定。

**第六章“监督管理”共6条。**本章主要明确了各级生态环境主管部门对生态环境监测机构的监管职责及监管权限，详细规范了监督检查范围和内容。同时强调了与市场监管部门实施监管协同，建立监管信息共享机制。重点建立了生态环境监测机构监督管理制度，形成包括基本要求、活动备案、质量管理、监督管理、刑事移送、信用管理、行业自律等方面的全链条监督管理制度，为严厉查处和打击生态环境监测数据弄虚作假提供法律保障。

**第七章“信息公开与共享”共5条。**本章主要对生态环



境监测信息的发布与公开、监测数据汇交管理、开发应用与共享作出了规定，明确国家实行生态环境监测数据统一汇交管理与信息公开制度，生态环境质量、污染源监测信息及其他重要环境信息由生态环境主管部门统一发布。排污单位公开自行监测信息并对其信息公开内容的真实性、准确性、完整性负责。国务院生态环境主管部门建立生态环境监测大数据平台，加强生态环境监测数据资源开发、应用与共享。

**第八章“法律责任”共 14 条。**明确违反条例规定需要承担的法律 responsibility。

**第九章“附则”共 2 条。**主要规定了本条例中基础术语的定义和条例的施行时间等。