

中日环境监测主体制度的比较与借鉴

潘 佳¹ 马宁璟²

(1. 中央财经大学法学院,北京 100081;2. 北京策略律师事务所,北京 100010)

摘 要:环境监测主体制度是有关环境监测管理主体和实施主体的各项法律制度与规范的总称,日本很早便确立了完备的环境监测主体制度。经过多年的实践,其成功的制度实践已成为各国法律文明的典范。通过对中日环境监测主体制度与生成背景的考察,更能发现日本在环境监测主体制度上的先进性。通过辩证的借鉴日本成功经验,建议将我国环境监测制度的改革方向定为:通过理顺横向部门间的关系及明确纵向府际监测事权来建立统一的监测管理主体制度;以明晰环境监测实施主体的改革方向和建立完备的第三方环境监测主体制度体系为重点,为促进第三方监测主体发展营造制度环境;依托自行监测配套制度的完善及借鉴自行监测企业内部监督制度来改革自行监测制度;凭借严格追究环境监测数据弄虚作假主体的法律责任与强化监测机构管理层的注意义务来完善监测主体的法律责任。

关键词:中国;日本;环境监测;主体制度

中图分类号:D912.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2017)06-0060-07

一、问题的提起

2017 年 10 月中共十九大报告明确指出,建立多元共治的环境治理体系。其中,环境监测作为环境治理的依据,不仅是预测环境影响与评价环境状况的基础,亦是拟定环境规划与计划、制定环境政策法规标准、实施监管与开展研究的重要基础。然而,我国当前的环境监测制度却面临着法律依据不充分、制度体系不健全、监测规范不统一、能力建设不完善等问题^[1]。从域外看,早在 20 世纪 90 年代,日本便确立了完备的环境监测法律和标准体系,且取得了很好的实施效果,遗憾的是,国内有关日本环境监测制度的研究鲜有论及。

目前,制定专门的高位阶的环境监测法律法规已成为普遍呼吁的共识。环境监测主体的确定,是环境监测相关制度与规定亟待解决的基本前提。环境监测主体主要包括环境监测的管理主体和进行环境监测活动的主体(即实施主体)两类,环境监测主体制度即前述有关主体的规范性安排。在环境监测体系中,主体制度不仅是环境监测基本法的核心内容,还是建构环境监测法律关系的关键,鉴于此通过

不同文明背后的制度背景,比较中日在环境监测主体制度方面的共性与差异,既有助于我们辨析不同法治文明下环境监测主体制度的特色,还能够发现和生态文明发达地区的差距所在,最终为国内的制度改革提供借鉴依据,这便是本研究的意义所在。

二、中日环境监测管理主体制度比较

1. 日本的环境监测管理主体制度

二战后随着著名的“四大公害事件”的出现,日本的经济、环境与居民健康付出了巨大的代价,此后日本政府才真正认识到环境问题的严重性,应急性地进行了大量环境立法与机构设立,初步建构起了环境管理体制与制度。总体而言,从战后自 60 年代末,日本的环境保护管理一直政出多门,包含环境监测在内的环境管理权力设置分散、权能模糊,难以应对日益恶化的环境保护需要。为此,自 1970 年日本成立国家层面的环境管理行政主管部门以来,环境监测管理主体依托大的环境保护管理机构发展变迁,一方面不断强化环境省的综合管理职能,另一方面,赋予环保部门包括监测在内的更多地综合决策权,此外,对环保主管部门的权力逐渐地涵盖越来越

收稿日期:2017-09-29
作者简介:潘佳(1986—),男,河北保定人,讲师,博士后,从事环境与资源保护法学研究。

多的综合管理生态环境要素。可以说,经过多年的环保行政体制改革实践,日本探索出了一条成功的路径,良好的环境与生态及其治理经验成为世界各国学习与借鉴的典范。

目前,日本的环境监测体制分为中央和地方两部分,覆盖国家、都道府县和市町村三个层级。中央环境监测主体是环境省,地方的环境监测主体为都道府县,其中恶臭和振动的环境监测由市町村长官负责。

环境省是日本国家环境行政主管部门。依据《环境省设置法》,环境省的主要任务是保护地球环境、防止公害发生、保护自然环境等,其职责包括为掌握环境状况而对因放射性物质造成的环境污染状况进行监测。《环境省组织令》第一章第四节规定,环境省内设水·大气环境局为环境监测管理机构;水·大气环境局又内设大气环境课、水环境课、土壤环境课,分别负责放射性物质对大气、水、土壤所造成的污染的环境监测管理工作。另外,环境省通过发布告示等方式统一监测方法^[2]。

地方层面,日本的公共团体也设有相应的环境监测管理机构,各都道府县都设有环境监测部(局)。其中,东京都设有环境局,环境局内设的环境改善部下的大气保全课负责大气污染、恶臭、噪音·振动的日常监测;环境局内设的自然环境部下的水环境课负责水域环境、河流、东京湾的水质污染监测和地下水水质监测。北海道设有环境生活部,环境生活部内设环境推进课,环境推进课具体负责公共用水域、地下水、大气、噪音、土壤等的环境监测。京都府设有文化环境部,文化环境部下设的环境管理课具体负责防止环境污染以及进行环境监测;大阪府设有环境农林水产部,环境农林水产部内设的环境管理室具体负责大气、水环境、土壤、恶臭、噪音、振动等的环境监测^[3]。各县设有生活环境部。地方政府机构设置县民生活·环境部,生活·环境部一般下设环境企划课、环境保全课、环境对策课、废弃物对策课等。由具体某个课来负责环境监测事项。

除环境省外,日本其他的行政机关中,仅在《国土交通省组织令》第229条规定了气象厅观测部负有对气象、地象、陆地水象的辐射等相关信息进行收集并公布的职责;第250条规定了海上保安厅的海洋情报部有为防止海洋污染而测量水路、观测海象,并对此展开调查的职责。

2. 环境监测管理体制的中日对比

中日两国虽属于不同的国体与政体,但均属于儒家文化圈,具有文化认同方面的共同性。此外,我国的环境治理经历了先污染后治理,到经济与环境保护协同发展,再到当前“环保优先”“像对待生命

一样对待生态环境”等理念和思想的指导,与日本的环境治理理念发展极为相近,即从坚持“产业优先”到“环境保护与经济发展同等重要”再到“环境保护先行”的执政理念变化^[4]。除此以外,我国环境监测管理政出多门的配置模式,与日本70年代以前的状况即为相似,正是由于该机制在发达国家遇到了与我国环境监测管理相同的环境监测治理困境,而恰通过改革后日本取得了很好的效果,才使得制度的比较与借鉴显得实际且有必要。

在我国,虽然环保部门一直都是环境监测的主要管理部门,但其他一些主管部门也有环境监测的职责。在国家层面,环保部、水利部、国家海洋局、农业部、国土资源部、交通运输部和卫生与计划生育委员会7个部门在环境监测方面都有相应的职责。2016年之前,我国地方环境监测管理主体也作出了与国家层面一致的对应性安排。

具体而言,《环境保护法》(2014)及各环境基本要素的相关法律对若干个环境基本要素的环境监测作出总领性的规定,此外,环境保护主管部门还通过《全国环境监测管理条例》(1983)、《环境监测管理办法》(2007)对环境监测工作单独作出了规定。根据这些规范性文件,环境保护部门主要负责环境监测和信息发布,组织进行环境质量调查评估与预测预警等,监测范围包括大气、水体、土壤、生物、噪声、放射性等各种环境要素的质量状况。其他部门的环境监测职责包括:水利部门针对重点流域的跨省界水质监测断面;海洋部门针对海洋环境开展专项监测;农业部门主要负责农业资源方面的监测;国土资源部门主要负责地质环境(地下水)监测;交通运输部门主要负责交通运输行业公路、水路环境和铁路环境监测;卫生与计划生育部门主要负责卫生监督监测和突发公共卫生事件与传染病疫情监测以及饮用水水质监测。

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》,提出环保部适度上收生态环境质量监测事权。2015年10月中共十八届五中全会提出环境监测机构实行省以下垂直管理。2016年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《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》。随后,河北、上海等12个省市先后提出试点申请并进入改革阶段。截至2017年10月,试点仍在稳步推进,实施效果有待检验。

中日环境监测管理模式存在很大差异,首先,日本的环境监测管理模式可概括为直线式,环境监测事业由环境省统一管理,地方公共团体在环境监测职责方面对环境省负责;我国的环境监测管理模式

总体上仍为分散式,包括多个环境监测管理部门。

其次,与日本相比,我国有关部门之环境监测职责存在含混和不明确的问题。我国相关法律规定了某些部门的环境监测职能,实际上这些部门也履行了部分环境监测职能,但划定部门职能职责的国务院“三定方案”却没有规定其环境监测职能。比如交通环境监测领域,《环境保护法》规定了国家海洋行政主管部门、交通、民航渔政等多部门管理机制。根据《交通部环境监测工作条例实施细则》,监测的内容分为环境监测、污染源监测和污染事故监测,环境监测包括水环境监测、大气环境监测、环境噪声监测,污染源监测又分成水污染物、大气污染物、固体废弃物和噪声。此外,《交通运输行业公路水路环境监测管理办法》规定的交通运输行业公路水路环境监测范围包括公路、港口、场站、航道等辖区内排放废水、废气、噪声、固体废弃物等污染源监测和陆域、水域生态环境监测。

但是,作为交通运输部职能来源依据的《国务院办公厅关于印发交通运输部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》却没有对交通运输部环境监测职能的规定。而且,《铁路环境监测管理办法》是铁路单位环境监测站设立的法律依据,还规定了铁路环境监测站参加全路、地方环境监测网。但现实中无法查找到关于铁路环境监测的任何信息,铁路环境监测也未纳入交通运输部环境保护中心统一管理,调研所知交通运输部环境保护中心对铁路环境监测的情况和工作开展无所了解。

为此,相较于日本单一的环境监测管理主体,虽然环保部门统一监管与有关部门分工负责的机制已经被我国所明确,然而,因各部门职责界分不清等导致环境监测管理难以有效统一进行的问题长期存在,环境监测工作也一直缺乏统筹规划。

网包括国设大气环境测定所和自动车交通环境测定所。国设大气环境测定所和国设自动车交通环境测定所的性质是独立行政法人。日本的独立行政法人是基于《独立行政法人通则法》设立的。

地方公共团体的大气污染监测体系包括三部分,一是基于《大气污染防治法》所要求对大气污染状况进行日常监测而在都道府县设置的一般局及自排局;二是借助大气污染物质广域监测体系收集的大气污染物质的速报值,这些速报值可通过网络及手机提供给国民;三是自 2008 年始设定环境标准、2009 年开始纳入《大气污染防治法》监测范围的 PM 2.5 数值监测。

(2)第二类环境监测主体是接受政府委托进行环境监测的财团法人

除独立行政法人和地方独立行政法人外,承担政府环境监测职能的监测主体一般是受政府委托的有资质的监测机构,其性质大多是财团法人中的公益财团法人。承担政府环境监测职能的监测主体一般是依《公益社团法人和公益财团法人认定法》认定的公益财团法人,全体国民个人或团体皆可成为其会员,会员有每年缴纳会费的义务,所缴纳会费用于支持监测机构的正常运行。

日本全国范围内的环境监测机构有环境监视研究所,其余各地方公共团体也都有环境监视中心。例如,具体承担东京环境局环境监测与研究工作的的是东京都环境会社,东京都环境会社是公益财团法人,其下设有东京都环境科学研究所,专门进行环境问题的调查研究。又如横滨市的环境监测工作委托给横滨市环境监视中心负责,由其具体进行大气、水质(河流、海域、地下水)、交通噪声的日常环境监测^[5]。新泻县的具体监测工作委托新泻公共健康与环境科学研究所负责。

(3)第三类环境监测主体是排污企业本身

企业进行环境监测主要依托公害防止管理员制度。公害防止管理员制度是指,企业选拔并聘任公害防止管理员,公害防止管理员在经过专门的资格考试后,负责测定本企业排放的污染物,管理污染处理设施,记录、整理并向有关的行政部门汇报测定的数据^[6]。由于进行环境监测要投入大量的设备费和技术人员,因此便产生了委托专业机构进行环境监测的需求。

当企业无法自己进行环境监测时,便应当依据厚生劳动省令的规定,委托环境监测机构进行环境监测。但由厚生劳动大臣指定应当委托给国家或者地方公共团体等其他机关进行环境监测的除外。

另外,作为一般社团法人的日本环境监测协会

是为负责保证全国环境监测士的整体业务质量,提高环境监测士和环境监测机关业务的进步和改善,指导全国范围内环境监测以及环境监测机关的工作并为保持工作联络而成立的事业团体。

2. 环境监测实施主体制度的中日对比

我国从事环境监测的实施主体分三类:第一类环境监测主体是各环境监测部门直属的事业单位性质的环境监测机构;第二类为排污企业本身;第三类为社会环境监测机构,即第三方主体。

我国的环境监测分为环境质量监测、污染源监测和应急监测。首先,环境质量和应急监测主体全部为第一类环境监测主体。依据《环境监测管理办法》(2007)第5条规定,环保部门所属监测机构承担环境质量监测任务。此外,环境保护部、水利部、国家海洋局、农业部、国土资源部、林业部、卫生与计划生育委员会等也都建立了各自的监测站点(网),形成了各自的环境监测机构体系。除环境保护部门所属的环境监测站分为四级外,有的分为国家、省、地(县)三级,如交通运输行业公路水路环境监测站、农业部门环境监测站;有的设立区域(流域)环境监测机构,如海洋部门的海区环境监测中心。

污染源监测主体是第二类环境监测主体。《环境保护法》第42和55条明确了企业具有排污监测和信息公开的法定职责。在此之前,《环境监测管理办法》(2007)和《污染源监测管理办法》(1999)也规定,污染源自行监测是排污单位的法定职责,环保部门负责对排污单位的污染源排放进行监督性监测。排污单位有责任定期向政府环保部门提供污染物排放数据,并保证数据的准确性、真实性和及时性,排污单位同时建立污染源数据档案,说明污染物排放总量情况。排污单位自身没有监测能力的,应委托社会有资质的环境监测机构监测。自2009年开始,环保部每年都会印发年度《国家重点监控企业名单》,2013年7月环保部还颁布了《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)》,规定企业自行监测内容应当包括水污染物排放监测,大气污染物排放监测,厂界噪声监测,以及环境影响评价报告书(表)及其批复有要求的,开展周边环境质量监测。

第三类环境监测主体是社会环境监测机构。随着环境监测市场需求逐步形成,一部分具备实力高等院校、科研院所、行业监测站和国内外检测机构等开始进入环境监测业务领域。在各级环境监测站的组织监管和质量控制下,通过委托、竞标等形式承担一部分自动站运行维护、检验检测等服务性监测项目,并对监测方法、过程和结果的完整准确性负责。这类

主体目前在我国尚处于探索阶段,数量规模都较小。

从《环境监测管理办法》(2007)的规定来看,社会环境监测机构是只能由企业委托的,且实践中发生的第三方服务委托方也大多是企业。但从我国环境监测的实际需求及近年来的实践来看,各环境监测管理有关部门也有委托第三方服务的趋势。

通过对比中日环境监测实施主体制度,可以发现两者相似之处包括三方面:第一,日本的第一类环境监测主体与我国的第一类事业单位性质的环境监测机构在机构性质方面类似,都是政府部门设立的,事业经费来源于国家财政,从事政府部门主管业务的具有政府行政性质的主体;第二,环境监测主体都包括了排污企业本身,由排污企业自行监测污染源,并将监测数据上报;第三,第三方环境监测主体的存在和发展在两国都有相应的法律依据,都是具有监测资质,并接受排污企业委托的环境监测主体。

两者的不同之处表现为五方面。

第一,我国的第一类主体是我国环境监测的主流,存在于所有环境监测管理部门;而日本承担环境监测职责的独立行政法人和地方独立行政法人中,仅包括国设大气环境测定所和自动车交通环境测定所,以及都道府县为进行大气污染状况日常监测而设置的一般局和自排局。

第二,日本有一类环境监测主体是接受政府委托进行环境监测的财团法人,并且其中大多数为公益财团法人,这是日本自上而下进行环境监测的最主要力量。这一环境监测主体在我国是不存在的。这样的差别主要源于日本非政府组织的兴盛以及政府对财团法人和社团法人发展的支持。对此,日本有专门的《一般社团法人和财团法人法》和《公益社团法人和公益财团法人认定法》专门对这类主体作出了规定。

第三,虽然我国和日本的排污企业都是环境监测主体,但不同的是我国在企业自行监测方面的法律依据过于笼统,并且我国的排污企业污染源监测实际上仅存在于《国家重点监控企业名单》中的水污染物排放监测领域,目前明确规定污染源自行监测义务的法律只有《水污染防治法》有所规定。虽然我国《环境监测管理办法》(2007)中也要求企业对自身排污状况开展监测,但规定内容过于笼统;而日本的企业自行监测则广泛包含所有污染物质排放企业,且日本颁布了《关于在特定工厂建立公害防止组织的法律》,对在企业从事环境监测的专门人员作出了具体规定。这体现了两国在企业自行监测方面存在的巨大差距。

第四,虽然我国和日本都存在第三方监测主体,

但该类机构在两国环境监测中的地位及发展规模不可同日而语。虽然我国环保主管部门颁布的《环境监测管理办法》(2007)第 21 条规定了委托监测,一些省市地区也颁布了社会环境监测机构管理方面的规范性文件,但是,法律依据过于笼统,效力不强。而日本在此方面则有专门的《作业环境测定法》(昭和 50 年,法律第 28 号),具体规定了第三方环境监测方面的环境监测制度和事业登记制度,有力地促进了第三方环境监测机构的有序发展。

第五,我国出现了环境监测主管部门委托第三方监测机构进行环境监测的探索,而日本不存在这种情况,因为日本政府一般都把环境监测工作委托给公益财团法人。

进一步讲,在环境监测主体实施制度层面,上述具体的制度差异反映了制度实施有关的政治、经济等社会差异。具体而言,首先,日本当前的经济发展水平不仅高,而且均衡。企业自行监测制度与第三方监测制度不仅完善,而且这些市场主体拥有更多的监测自主权。其次,日本不仅很早提出了环境优先理念,而且贯彻到了各项具体实施主体制度中,为此,在主体监测有关的权(利)力配置上,详尽又便于操作,而且责任明确,能很好地发挥环境监测在预防环境问题方面的作用。再次,日本的环境监测技术条件不仅成熟,而且有着更为完善的财税等制度支持,使其不断地迎合市场化发展。另外,因严格的执法环境实然,日本的市场主体与居民自律情况远远高于我国,为市场化主体实施提供了很好的条件。与我国而论,一方面已经逐渐在改变长期以来的官方垄断环境监测机构的现实,使得越来越多的行政、事业性监测主体逐渐转型并于权力直接脱钩,另一方面也在通过市场化的主体制度变革,培育和扩大市场化监测主体。我们不能忽视的现实是,我国当前的社会环境下,官办环境监测实施主体在技术条件、主体能力、信息控制、守法与自律情况、人员构成等诸多方面,具有社会监测主体难以具备的优势,仍在一定时期内处于主要地位。为此,在这一现实语境下,我们应立足于两国的基本国情差异,理性的进行制度改良。

简言之,目前中日两国环境监测主体制度的主要差距源于第三方环境监测市场的成熟度和企业对污染源自行监测的发展程度。日本的环境监测市场比较完善,社会化强,且有相关的法律依据,总体发展程度比较高。相对于日本,我国已经存在一定的环境监测市场,环境监测市场需求也日益增大。目前,我国初步形成了政府环境监测站为主,社会检测作为补充的监测体系,与之相应的各类规定构成了

我国环境监测实施主体的主要制度内容。

四、借鉴及启示

1. 明确统一的监测管理主体制度

(1) 理顺横向部门间的关系与职权

我国现行的立法和国务院“三定方案”所确定的条件,尚不具备在全国形成统一的环境监测体制,考虑到目前重复建设、资源浪费和环境监测领域混乱的现象,环境监测体系的建立应当坚持布局合理、资源共享、避免重复、兼顾当前和长远需要的原则,以适应当前和今后一段时期经济发展、生态文明建设的要求。为此,日本的环境行政主管部门为主的环境监测管理主体制度模式可以作为应对上述问题的重要选择。日本有关环境监测主体机构的规定都以设置或者完善相关组织法令及各领域法中有关权责配置的规定为条件,使得环境监测的要求具体能落实到专门部门与机构,从根本上保证了主管部门与多部门执行的协调有序。当然了,对日本的借鉴不意味着全盘吸收,只能基于我国行政与立法现状,从经验方面层面,创造性地吸收。

尽管日本历年实行了环境管理的大部制改革,但是并不是只有环境省,而是专门环保机构的统一领导和其他有关部门的分工负责相结合。对于我国而言,需要借鉴的也是这一体制方法。针对当前我国环境监测职能分散、环境监测设施重复建设、同一环境要素的监测数据不一致等问题,就近期目标而言,直接建立统一的单一部门的环境监测主体制度存在难度,为此,近期重点是厘清不同部门之前的监测职权,对于职能交叉的部门,可以参考日本做法,将职权划归一个部门,相关部门不得再享有类似职权。部门职权的理顺和清晰界定旨在减少监测工作中的矛盾、冲突以及数据难以适用的矛盾,与之相关的配套机制是,横向部门之间的环境监测数据互联互通与共享。

从中期及今后较长的一个时期看,今后的环境监测主体管理制度完善的目标是国家环保部对环境监测网的统一布局 and 规划。此方面的设置可借鉴日本在环境监测由环境省统一管理的制度经验,由国务院环境保护主管部门统一管理环境监测事务,编制全国环境监测网总体规划和国家环境监测网规划,并负责组织实施,避免各环境监测主管部门出现职能交叉现象。

(2) 明确纵向府际间的监测事权

根据之前的分析,日本中央与地方的环境监测事权依法得以明确,这为纵向府际间环境监事务的

良性互动奠定了良好基础。日本环境监测央地权限的划分不仅清晰,而且集约化,这为我国的纵向府际改革提供了可能的思路。但是,应当注意到,我国是中央统一领导下结合了一定程度的地方分权的发展中国家。而日本是具有鲜明地方自治特点的发达国家,政治、经济与行政发展均衡,不仅央地关系中地方政府具有更多的自治权,而且国家与民众关系中,民众拥有更多的自主权。从我国的环境监测来看,不仅要解决好央地的纵向权力配置问题,而且在监测纵深到的广大县域政府及环保相关部门中,尤其要强调县域部门的监测能力强化,这一点,与日本是不同的。

目前,根据气、水、土“三个十条”的要求,我国的环境监测网络已经基本完成了新一轮点位调整和事权的重新划分,基本确定了中央与地方的事权清单。可以说,当前的改革正在吸收日本等发达国家的成功经验,逐渐将适于国家层面的监测事权收归。今后改革需要落实的重点是,对涉及国家对地方环境质量考核的数据生产,实现中国环境监测总站对国控站点的直接管理,监测数据第一时间直传总站,保证数据生产的独立性。在环境监测的数据共享、技术研究、标准执行、人才培养和应急预案等方面发挥国家层面对全国环境监测系统和环保监测行业的技术引领作用^[7]。

此外,对于具有鲜明特色的地方环境监测垂直改革,应当在立足我国基本国情的前提下,进行更多的自我反思。总体而言,环境监测垂直管理在实践中取得了一定成效,但仍存在干预环保执法监测、跨区域监测协调难、基层监测能力不平衡、不足等传统问题,鉴于此垂直管理改革后的县级环境监测主体应尽快实现人员转型升级,强化执法监测职能,建立信息共享机制,树立监测风险意识,走出一条“测管协同”的环境监管新路^[8]。除此之外,尤其应细化省域范围内的监测事权范围、类型与责任,对省以下环境监测派出单位授权监测执法的职责予以制度化的明确。并通过财税机制对县域及以下的环境监测执法机构在人员待遇、机构能力建设等方面予以明确支持。

2. 为促进第三方监测主体的发展营造制度环境

(1) 明晰环境监测实施主体改革指向

作为有着多年环境现代化治理与环境市场化服务经验的发达国家,日本环境监测的实施主体除企业自身外,几乎全部为第三方主体,这样既节省了政府行政开支,也避免了企业分散过多精力,为企业节约了生产成本,非常具有借鉴意义。我国当前的环境监测的实施主体,多属于环境监测行政隶属下的事业性环境监测机构,有关社会成本负担沉重。我

国自从明确市场在资源配置中的决定性作用后,环境监测体制改革的总体指向也做出了相应指向,即将环境监测由政府职能转变为服务职能,以专业化的社会服务替代行政管理。同时,社会第三方监测主体逐渐承担不同类型的监测活动,既顺应监测市场化改革的趋势,也是应对环境监测既有问题的主要路径。既然是改革的方向,便不能全盘吸收日本当前的做法,过度超前,一蹴而就,否则必然因涉及过多的体制机制重大调整而适得其反,应当在市场化的目标趋势下,渐进式改革,逐步完善。在我国行政事业监测主体仍占主要地位的现实语境下,当前的制度既要细化官办监测主体的职能与责任,更要为市场化主体的发展提供多元化的激励机制与指导意见。

(2) 构建第三方环境监测主体制度体系

日本的成功经验表明,首先需要改革第三方监测的法律配套措施,制定第三方监测机构的管理办法,完善环境监测市场准入等制度,明确社会监测机构备案管理的基本条件、业务范围、现场核实与评价、监督检查、违规处理等内容,按照“谁监测、谁负责”,“谁委托、谁把关”的原则,明确社会环境检测机构的主体责任,做好事前备案以及事中事后的监督。其次,通过解决环境监测行为不规范,监测市场行为混乱,数据质量良莠不齐的问题,使第三方环境监测主体迅速成长为我国环境监测的中坚力量,以缓解其他主体各方面的压力。再次,明确社会环境监测机构名录管理需提交的工作流程与步骤。

3. 自行监测制度的改革

(1) 自行监测配套制度的完善

环境监测实施主体方面,除第三方环境监测市场之外,以日本的企业自行监测的成熟度为目标,完善我国排污企业污染源自行监测制度势在必行。首先,学习日本的经验,将污染源自行监测义务范围扩大到各个环境要素的污染源排放企业;其次,日本的实践表明,应重视自行监测结果的管理与上报,确立自行监测结果的法律约束力;再次,提高自行监测结果的地位,将自行监测结果作为其他相关事项的法定依据;最后,处理好自行监测和监督性监测的关系,增强监督性监测的效力。

(2) 借鉴自行监测企业内部监督制度

如前所述,日本《在特定工厂设置公害防治组织法》的规定,设立了公害防止管理员制度。我国2014年环保法规定了排污单位应当明确负责人,重点排污单位应安装使用监测设备,保证监测设备正常运行,保存原始监测记录等为环境监测方面的监督员制度奠定了制度基础。日本的管理员制度是涉

及监测等事项的专门自我监督制度,与企业负责人是分离的,而在我国却与企业环保负责人混同处理,显然,在该方面的两权分离,亦是我国企业自行监测制度的理念与目标。为此,可借鉴日本做法,实行企业内部环境监测管理权与日常生产经营权的管理分离,以明确不同主体的职权职责,有利于监督员在监测等事务方面的履职,实现监督事务的规范化、专业化。

4. 完善监测主体的法律责任

(1) 严格追究环境监测数据弄虚作假的主体责任

我国《环境保护法》第 65 条规定了环境监测机构弄虚作假的法律责任,但这项规定不足以规制环境监测机构的行为。鉴于此,针对环境监测数据弄虚作假行为,2015 年环保部颁布了《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》,该办法细化了监测仪器设备生产及销售单位、社会环境监测机构以及从事环境监测设备维护、运营的机构、国家机关工作人员、党政领导干部等主体的法律责任。随着风险刑法理论的提出,刑法理论以及立法者,开始从重视行为造成的侵害结果转向到对行为本身的关注^[9],这一点在环境犯罪的路径调整方面得以体现,2016 年两高颁发了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》,明确了环境监测数据弄虚作假的行为判定和责任追究制度。这些规定,有待于在实践中严格落实。鉴于行政权具有强制性、单方性、自由裁量性和广泛性等特点^[10],我国立法对环境监测数据弄虚作假主体行为的规制,已经从单纯规制企事业单位责任主体,侧重于规制企事业单位主体到公权力党政主体并重的模式转换,且对后者的规制力度逐渐加大。

(2) 强化监测机构管理层的注意义务

当涉及公司等企业主体的有关环境监测法律责任时,无论是自行监测,还是委托第三方监测的企业实体,对环境监测行为的决策与执行产生重要影响的往往是作为内部管理部门的董事、监事、经理等自然人,而不是作为相对抽象的企业及其广大股东代表,为此,过分地苛求对企业这一实体进行惩戒,极易造成管理层营利却由广大股东承担不必要的外部性问题。鉴于此,公司环境监测法律责任的追究模式有必要转换思路,将公司作为惯常环境监测法律责任的主要承担者,转变为真正使得对环境监测不法行为执行产生实际决策影响的管理层主体。

我国 2014 年公司法第 147 条规定,董监高应当遵守法律法规和公司章程,对公司负有忠实义务和勤勉义务。由于环境监测行为是否合规直接涉及公

司的行为正当以及安全运转等重要议题,所以 147 条同样适用于公司制检测机构管理层在涉及环境监测事务时的审慎注意义务,第 148 条规定了董事、高级管理人员的禁止行为,但涉及环境违法行为的并未明确谈及。第 149 条规定了董事、监事、高管违法后给公司造成损失应承担赔偿责任。第 152 条进一步规定了,管理层违法后损害股东利益的,股东可提起代表诉讼。遗憾的是,管理层忠实及勤勉义务的追究只能由股东提起,这使得股东以外的广大利益相关主体难以通过追究管理层的违法环境检测行为,而强化对其注意义务的监督约束。

在日本,公司与管理层是委任关系。日本《民法典》第 644 条规定,即受任人有义务根据委任的本旨善良、谨慎地处理委任事务。在日本法上,判断标准应为善良管理人的注意标准。此外,日本的《公司法》第 355 条还规定了董事的忠诚义务。一般地认为,忠诚义务和善管注意义务无实质区别^[10]。此外,日本还规定了日本的《公司法》第 429 条还专门规定了董事对第三人的责任。日本的这些做法,在实践中取得了积极成效。依本文所见,一方面,对于环境监测特别是环境服务公司中,应在其内部章程明确细化忠实与勤勉没义务的范围,另一方,借鉴管理层对第三人的侵权责任,使得管理层有关环境监测不法行为可由利益相关者直接起诉,其中,管理层责任承担的主观条件为故意或重大过失。当涉及管理层行政违反行为时,由有关机关直接判决其承担年薪几倍的罚款。为了不加重管理层的义务负担,侵权损失限于直接损失,且通过董事等责任保险制度来化解管理层的后顾之忧。

五、结 论

当代中国的社会主义生态文明建设有着巨大的潜能,环境监测制度作为生态文明建设的基石,对其予以主体制度层面的比较借鉴,必将对推动生态文明发展产生重要影响。

环境监测主体制度包括管理主体制度与实施主体制度两类,通过比较发现,中日两国在此制度及生成背景方面相似与差异并存。通过辩证的分析,日本的环境监测主体制度对我国的借鉴之处体现为:通过理顺横向部门间的关系及明确纵向府际监测事权来建立统一的监测管理主体制度;以明晰环境监测实施主体的改革方向和建立完备的第三方环境监测主体制度体系为重点,营造促进第三方监测主体发展的制度环境;依托自行监测配套制度的完善及借鉴自行监测企业内部监督制度来改革自行监测制度;凭借严格追究环境监测数据(下转第 83 页)

动者的声音被完整地呈现和准确地表达,而不能以标题党的报道方式吸引眼球。此外,新媒体还应对网络舆情中的非理性互动进行积极地疏导,推动网络舆情由非理性向理性转化。

5. 网民应在提升自身参政议政素质和能力的条件下理性、良性地参与公共政策互动

虚拟性和匿名性是网民及时快捷参与政策议程的另外两个显著特征,如何做到理性参与、良性互动是网络舆情治理的关键所在。与政策过程的其他环节略有不同,网民对于政策问题建构以及议程设置环节的参与动机和互动意愿显然要更强一些,必须要通过规范化、制度化、合法化的网络参与互动机制建设,才能有效地培育网民理性参与公共政策的素质和能力,实现良性互动。

渐进式延迟退休已然成为大势所趋,不可逆转。但在网络舆情一片反对声的简单化情绪背后,却隐藏着许多公共政策、公共管理以及国家治理的问题。在简单化情绪的背后,我们会看到,网民不会仅仅把延迟退休当作是一个简单的社会保障问题,他们会自然地把延迟退休问题与其他政策领域的问题联系在一起,如人类寿命、消费物价指数、环境污染、食品安全、医疗质量等。事实上,随着社会的发展,公共政策所面临的公共问题的边界本身也变得越来越模糊,公共问题背后隐含的利益格局本身就是相互交织在一起的,这就对公共政策的科学性和衔接性提出了更高的要求,延迟退休问题的建构也不例外。围绕延迟退休制定相关的配套制度体系,同步推进渐进式延迟退休政策与养老金制度改革、建立退休

年龄政策的约束与激励机制,都是渐进式延迟退休政策实施中不可缺少的重要支持条件^[11]。

参考文献:

[1] 张康之,向玉琼. 网络空间中的政策问题建构[J]. 中国社会科学,2015(2):123-138.

[2] 姜胜洪. 网络舆情的内涵及主要特点[J]. 理论界,2010(3):151-152.

[3] 王琳,漆国生. 网络舆情视域中公共政策公信力危机治理[J]. 理论月刊,2011(2):60-62.

[4] 田进,朱利平,曾润喜. 网络舆情交互触发演变特征及政策议题建构效果——基于系列“PX 事件”的案例研究[J]. 情报杂志,2016(2):133-138.

[5] 林毓铭,刘冀楠. 公共政策的网络舆情演化分析——以延迟退休年龄政策为例[J]. 情报杂志,2016(8):151-155.

[6] 陈姣娥,王国华. 网络时代政策“误读”现象与反思[J]. 求实,2012(2):63-66.

[7] 韩克庆. 延迟退休年龄之争——民粹主义与精英主义[J]. 社会学研究,2014(5):120-139.

[8] 王洛忠,张艺君. 福利三角理论视角下延迟退休年龄政策选择分析[J]. 理论探讨,2016(4):132-137.

[9] 李琴,彭浩然. 谁更愿意延迟退休? ——中国城镇老年人延迟退休意愿的影响因素分析[J]. 公共管理学报,2015(2):119-128.

[10] 刘文,焦佩. 国际视野中的延迟退休演进[J]. 中山大学学报(社会科学版),2016(1):182-196.

[11] 席恒,翟绍果. 我国渐进式延迟退休年龄的政策机制与方案研究[J]. 中国行政管理,2015(5):107-112.

(责任编辑:吴 玲)

(上接第 66 页)

弄虚作假主体的法律责任与强化监测机构管理层的注意义务来完善监测主体的法律责任。

本研究基于比较法的视角,旨在针对我国环境监测主体制度层面的问题,借鉴性地吸收日本的成功经验,提供自身改革的制度基础。作为一种理论探索,能否发挥实效,仍有待于实践的检验。

参考文献:

[1] 舒旻. 环境监测制度构建的重点与难点[J]. 环境保护,2011(8):41-43.

[2] 蒋火华. 日本的环境监测[J]. 环境监测管理与技术,2003(5):44-46.

[3] 大阪政府. 环境管理室[EB/OL]. [2017-08-29]. http://www.pref.osaka.lg.jp/s_kankyokamri/.

[4] 卢洪友,祁毓. 日本的环境治理与政责任问题研究[J]. 现代日本经济,2013(3):68-79.

[5] 横滨政府. 横滨市环境监视中心[EB/OL]. [2017-09-01]. <http://www.city.yokohama.lg.jp/front/welcome.html>.

[6] 郝冰. “企业环境监督员”法律制度研究[D]. 北京:中国政法大学,2009.

[7] 柏仇勇. 环境监测事权划分与管理体系改革[J]. 中国机构改革与管理,2017(3):36-39.

[8] 陈兴玲. 垂直管理改革后县级环境监测工作的思考[J]. 环境监控与预警,2017(3):67-71.

[9] 王勇. 环境犯罪立法:理念转换与趋势前瞻[J]. 当代法学,2014(3):55-68.

[10] 佐藤孝弘. 对董事注意义务和忠诚义务的渊源分析[J]. 经济与管理,2011(9):44-45.

(责任编辑:许宇鹏)