

【法学研究】

污染源自动监测存在问题及法律对策

刘子睿

摘要:污染源监测是生态环境监测的重要组成部分,污染源自动监测作为先进生产力,在污染源监测中发挥着重要作用。实践中污染源自动监测存在监测设施建设及联网不足,设施建设联网单位进行数据造假等问题。为强化法律震慑,应当通过立法完善重点排污单位名录制度以及企业自动监测设施与生态环境部门监控设备联网制度,增加自动监测设施运行维护单位的责任和义务,加大对污染源自动监测数据造假行为的刑事制裁力度,及时制定关于生态环境监测的行政法规,同时完善生态环境监测信息管理体制机制,加强污染源监管与监测的衔接。

关键词:污染源自动监测;数据造假;重点排污单位;排污许可

中图分类号:D922.68

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)04-0067-04

污染源自动监测是指通过在企业污染物排放口安装一套装置,实现对污染物排放情况的自动实时采样、分析。污染源自动监测是把双刃剑。一方面,它节省了大量人力物力财力,能够减少人为干扰和人为差错,提高监测效率;另一方面,它给监测数据造假提供了便利,导致数据质量良莠不齐。针对现实中污染源自动监测存在的问题,不能仅依靠技术手段加以解决,还必须形成严密的法治体系。

一、污染源自动监测存在问题及其现实原因

1. 污染源自动监测设施建设及联网不足

2009年以来,各地普遍加强污染源自动监测设施建设及其与生态环境部门监控设备联网,污染源自动监测系统发挥了重要作用,排污税征缴、主要污染物总量减排等制度的运行都建立在污染源自动监测的基础上。不过,多年来建设污染源自动监测设施并与生态环境部门监控设备联网的企业一直是国家和省级重点监控企业,各地市控及以下企业自动监测设施建设及联网情况参差不齐。实践中,一些企业有安装自动监测设施的条件却故意不安装,一些企业的自动监测设施不与生态环境部门监控设备

联网,造成污染物排放数据缺失或者不全面、不真实。另外,一些市级生态环境部门不利用省级生态环境部门免费提供的数据传输平台,反而大费周章开发自己的数据传输平台,意图逃避上级部门监管。

2. 污染源自动监测数据造假

实践中,污染源自动监测由排污单位自行实施。随着生态环境标准的不断提升,超标排污的处罚力度越来越大,加上污染防治设施运行成本不断攀升,一些企业想方设法逃避排污监测监管,伺机进行数据造假,以牟取巨大的非法利益。

污染源自动监测数据造假是指在排污企业故意干预下出现人为选择性数据失真,干预手段包括对污染源自动监测采样对象进行干预,对数据的采集、收集或存储进行干预,选择性地上传数据,将数据中的数字指标进行改动后上传等。实践中污染源自动监测数据造假主要有三种情形:一是破坏采样系统,包括稀释采样样品、吸收采样样品(如在监测设施的干燥滤芯中加入碱液以“二次脱硫”或者充入二氧化碳以降低二氧化硫、氮氧化物的在线监测数值)、破坏采样管、将采样管插入清水中等;二是修改智能监管系统量程、烟气湿度、标准气体浓度等参

收稿日期:2021-02-10

作者简介:刘子睿,男,中国政法大学民商经济法学院博士生(北京 100088)。

数;三是控制数据的生成,包括限制信号输出、修改 PLC 程序、控制信号电流、修改系统时间等。不难看出,污染源自动监测数据造假比较容易操作。实践中,一些排污企业与监测设备运营方互相串通,共同实施监测数据造假。

污染源自动监测数据造假与监管执法存在漏洞有关。实践中生态环境部门普遍存在执法监管队伍及设施不足等问题,加上人工监测成本高、覆盖面小、周期长,造成不少监管漏洞,给企业进行排污数据造假提供了空间。同时,对污染源自动监测数据造假的取证面临难题。即使监管部门发现了污染源监测数据造假线索,也不一定能锁定证据。实践中生态环境部门通过企业上传的污染源自动监测数据发现污染物排放存在异常情况时,只能按程序启动污染源自动监测预警,对排污单位予以处罚还需进一步调查取证,而由于排污数据监测具有“瞬时性”特征,加上数据造假手段的隐蔽性较强,其很难掌握足够的证据。

污染源自动监测数据造假的利益驱动性、易操作性与监管执法漏洞同时存在、相互作用,导致数据造假现象具有顽固性。鉴于此,必须完善法治体系,构建长效防范和管控机制,消除此类现象赖以滋生的条件和环境。

二、我国关于污染源自动监测的立法现状及其不足

我国涉及污染源自动监测的法律规范分布在《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《排污许可管理条例》《环境行政处罚办法》《污染源自动监控管理办法》《污染源自动监控设施运行管理办法》《污染源自动监控设施现场监督检查办法》等法律、行政法规、规章,《刑法》及有关司法解释,《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》(中共中央办公厅、国务院办公厅印发)、《控制污染物排放许可制实施方案》(国务院办公厅印发)等规范性文件中。相关立法规定了排污企业自动监测义务、自动监测数据造假的行政处罚与刑事责任、自动监测数据的法律地位等,为治理污染源自动监测乱象提供了依据。但是,从打赢污染防治攻坚战的需要来看,相关立法仍存在诸多不足。

1. 对企业的自动监测义务规定不足

第一,现行立法仅对重点排污单位课以自动监测义务,規制对象的范围不够广泛。第二,立法上缺

少对污染物排放口监控设施建设的明确规定,给企业实施监测数据造假提供了空间。比如,企业大气污染物排放口中有相当一部分为无组织排放口,无组织排放口通过集气罩收集废气后予以有组织排放,一些企业即使建有自动监测设施,也经常停用集气罩而将未经处理的废气无组织排放,造成污染源自动监测数据失真。第三,立法上缺乏对多排放口企业自动监测设施建设的要求。钢铁、焦化、有色金属冶炼等企业工段长、工序多、排放口多,其中排放量较大的主要排放口基本上都有自动监测设施,部分排放量较小的次要排放口未建设自动监测设施。这些排放口一旦超标排放,就相当于变相实施数据造假。第四,立法上缺少对企业自动监测数据传输有效性的明确要求,无法管控自动监测设施故障、企业未及时上传自动监测数据等情况。目前,各地基本上已全面放开排污自动监测设施市场,由企业自主选择自动监测设施,但一些企业尤其是中小企业不关心监测设施质量好坏,甚至主动选择质量差、误差大、性能不稳定的监测设施以逃避监管,以致出现“劣币驱逐良币”的现象。

2. 对自动监测设施运行维护单位的义务和责任规定不足

对于企业的自动监测数据造假行为,很多情形下自动监测设施运行维护单位(以下简称运行维护单位)是知道的,但运行维护单位依赖排污单位获得相关费用,担心失去市场,往往知情不报。比如,数据造假的常见手段是更改自动监测设施站房内工控机中的软件以输出企业想要的的数据,此类软件由运行维护单位提供,不同运行维护单位提供的工控机软件不同,如果运行维护单位不配合检查,生态环境部门就很难发现工控机软件被更改。现行立法仅规定重点排污单位对自动监测数据的真实性和准确性负责,在一定程度上导致运行维护单位不主动配合环境执法监管,以致监管漏洞更大。

3. 对自动监测数据造假的行政处罚畸轻

如前文所述,污染源自动监测数据造假是利益驱动下的结果。如果不解决违法成本低、守法成本高的问题,就不能从根本上解决污染源自动监测数据造假问题。但是,现行立法对排污单位和运行维护单位的数据造假行为处罚畸轻。对于排污企业的数据造假行为,《环境保护法》第 63 条规定了行政拘留,《水污染防治法》第 82 条和《大气污染防治

法》第 100 条规定了数额为 2 万元以上 20 万元以下的行政罚款,这些措施的威慑力明显不足;《水污染防治法》第 83 条规定处以 10 万元以上 100 万元以下的罚款,适用于“伪造监测数据”“以逃避监管的方式排放水污染物”的情形,适用范围有限,处罚力度也不足。关于运行维护单位实施数据造假的法律责任,主要是《环境保护法》第 65 条规定的连带责任。运行维护单位承担该连带责任的条件是,发生“环境污染和生态破坏”的后果且运行维护单位“对造成的环境污染和生态破坏负有责任”,这在一定程度上限制了对运行维护单位的追责,因为实践中运行维护单位帮助企业进行数据造假的手段相当隐蔽,很难被发现。2020 年生态环境部公布的 6 起生态环境执法典型案例中有 1 起运行维护单位实施数据造假案,该案中运行维护单位的工作人员篡改、伪造自动监测数据,用试剂瓶盛替代样并在瓶上粘贴试剂标签,使得该试剂瓶从外观和数据上看均与正常监测设备一样。^①

4. 对自动监测数据造假的刑事制裁力度不足

污染源自动监测数据造假行为可能构成《刑法》第 286 条、第 338 条规定的污染环境罪,该罪是结果犯,由于环境损害具有长期性、复杂性、滞后性,导致适用此罪时存在自动监测数据造假行为与其导致的环境污染损害之间的因果关系难以证明的问题。《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》明确了此类造假行为转化为污染环境罪的情形,但针对的是较轻的犯罪情形,威慑力有限。此类造假行为也会构成破坏计算机信息系统罪,该罪是行为犯,对于那些通过监测数据造假而严重危害环境、破坏生态的行为,适用该罪可能导致重罪轻罚。

5. 对技术防范数据的应用要求不明确

技术防范数据的应用是对自动监测设施监管漏洞的修补。近年来,各地生态环境部门为防止污染源监测数据造假,对部分重点排污单位配置了工况监控系统、排放口和站房内视频监控系统、站房门禁系统等建设项目。这些项目分析出来的技术防范数据应当与自动监测数据相互印证,补强生态环境监管。但是,相关法律规定缺失。

6. 生态环境监测信息管理制度不健全

《环境监测管理办法》(原国家环境保护总局令第 39 号)对环境监测信息管理作了规定^②,但相关

规定比较笼统,缺乏配套制度,加上其效力层级较低,现行法律、法规对环境监测信息管理基本上未涉及,导致环境监测信息管理体制机制不健全。关于环境信息检查和沟通,相关法律、法规仅概括性地规定环境信息由部门间共享,没有构建具体的共享机制。关于公众参与环境监测数据管理,《环境保护法》第 55 条作了规定^③,但比较笼统,可操作性不强。关于排污许可管理,《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》等环境法律中的一些条文有所涉及,但没有规定排污许可证制度的具体内容;2021 年 3 月 1 日起施行的《排污许可管理条例》没有明确要求污染源监测即时信息向社会公开,难免导致公众参与度不高;该条例第 7 条、第 13 条规定企业污染源自行监测方案是企业申请排污许可证时需要提交的材料之一,但不是排污许可证正本和副本中应当载明的信息,这无疑影响要求企业制订污染源自行监测方案的强制力。

三、以严密的法治体系保障污染源自动监测实效

1. 完善重点排污单位名录制度、企业自动监测设施与生态环境部门监控设备联网制度

立法应授权设区的市根据大气或水污染防治需要,依据国家有关规定,扩大重点排污单位名录筛选范围。各省份和设区的市可以根据国家规定并结合实际情况,通过完善地方生态环境立法,将已安装和有条件安装自动监测设施的企业列入重点排污单位名录,确保监测数据可以传输至生态环境部门。对于那些纳入重点排污单位的新建项目,应在立法中明确其自动监测设施与生态环境部门监控设备联网的要求,未联网的项目不得开工生产。立法上还应明确大气污染物无组织排放口工况监控设施建设的相关要求,要求多排放口企业建设自动监测设施或者将次要排放口气体汇入主要排放口。为引导企业的自动监测设施选择行为,立法上应当对企业自动监测数据传输的有效性提出明确要求。

2. 增加运行维护单位的义务和责任

立法上应当构建运行维护单位对企业实施数据造假的检举揭发者奖励、知情不报者惩戒机制,加大对运行维护单位涉及数据造假的惩罚力度,将运行维护单位知情不报、协助造假的情形纳入服务机构信用管理体系,经查证属实者将被认定为生态环境信用不良单位。立法上还应完善自动监测设施工控

机软件管理制度,明确运行维护单位提供工控机软件的使用要求和后续法律义务,对通过更改自动监测设施站房内工控机中的软件进行数据造假的行为设定严格的法律责任。

3. 强化对污染源自动监测数据造假的刑事制裁和行政处罚

在污染环境罪的认定方面,我国刑事立法应借鉴日本环境刑法中的因果关系推定规则^④,确定应承担因果关系证明责任的单位或个人,以便对污染源自动监测数据造假行为适用污染环境罪。针对涉及污染源自动监测数据造假的诸多问题,有必要出台专门的行政法规,明确生态环境监测的地位、监测数据的使用、信息公开和公众参与等内容,为防范污染源自动监测数据造假提供有力的法律制度支撑。

4. 完善生态环境监测信息管理体制机制

可以借鉴美国环保部门关于环境信息生命周期管理的源头预防和全过程管理理念^⑤,立足我国国情,完善包括污染源自动监测信息在内的生态环境监测信息管理体制机制。国家或地方生态环境立法中应当完善生态环境监测信息登记、管理制度,国家建立专门的生态环境数据信息管理机构,把生态环境数据信息的产生、管理、使用等环节连接起来,让相关部门都参与进来,加强环境数据信息沟通和公众参与,发挥用户和公众对生态环境监测数据质量的监督作用。立法上还应当对技术防范数据的应用提出明确要求,尤其是明确工况监控要求。

5. 加强污染源监管与监测之间的衔接

通过完善排污许可证制度,将污染源监管与监测有效衔接起来,是防止污染源自动监测数据造假

的重要措施。可以借鉴英美等国家的做法^⑥,通过立法明确规定持有排污许可证的企业实施污染源监测的义务,将企业的污染源监测方案作为排污许可证文本信息。同时,应当建立排污监测人员培训制度,提高企业自行监测能力及监测人员在职业活动中遵从行业规范的自觉性。

注释

①参见《生态环境部公布 6 起生态环境执法典型案例》,《中国环境报》2020 年 1 月 7 日。②《环境监测管理办法》第 3 条规定,“环境监测工作是县级以上环境保护部门的法定职责”;第 4 条规定,“县级以上环境保护部门对本行政区域环境监测工作实施统一监督管理”。③《环境保护法》第 55 条规定:“重点排污单位应当如实向社会公开其主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况,以及防治污染设施的建设和运行情况,接受社会监督。”④从日本环境法治实践来看,环境污染犯罪因果关系依托于环境侵权因果关系,在相关刑事政策和环境刑法机能化的指引下独自发展。参见李冠煜:《日本污染环境犯罪因果关系的研究及其借鉴》,《政治与法律》2014 年第 2 期。⑤美国环保署采用数据生命周期的方法进行污染源监测管理,环境信息生命周期管理模型框架主要有 7 个环节,即项目政策规划、数据采集管理、信息交换和共享、信息管理、信息发现和获取、信息理解和使用、用户或公众反馈,该框架结构虽然并不复杂,却可以让多个部门参与进来共同工作,并把所有环节连接起来,取得良好的数据管理效果。参见张波、Wayne Davis、王争萌:《环境管理的信息化视角——美国环境信息生命周期模型研究》,《中国环境管理》2016 年第 6 期。⑥从英美的排污许可管理实践来看,持有排污许可证的企业是提供污染源监测数据的主体,其向监管部门提交污染源监测数据以证明自己合法排污;其不仅要及时上传监测数据,还要证明数据的真实性,接受环保部门的监督检查。参见林业星、沙克昌、王静、黄磊:《国外排污许可制度实践经验与启示》,《环境影响评价》2020 年第 1 期;吴爱琴、吕璠璠:《国内排污许可管理制度的不足与改进》,《中国资源综合利用》2020 年第 10 期。

责任编辑:邓林

Problems in Automatic Monitoring of Pollution Sources and Its Legal Measures

Liu Zirui

Abstract: Pollution source monitoring is an important part of ecological environment monitoring. As an advanced productivity, automatic pollution source monitoring plays an important role in pollution source monitoring. In practice, there are some problems in the automatic monitoring of pollution sources, such as insufficient construction of monitoring facilities and networking, and data fraud by facilities construction networking units. Some countermeasures should be taken to strengthen legal deterrence, which include improving system of key pollutant discharge units and facilities interconnection between enterprise and the monitoring center of the ecological environment department, raising responsibilities and obligations of operational enterprises, increasing criminal sanctions for automatic monitoring of data fraud, improving the information management system and mechanism for ecological and environmental monitoring, strengthening the link between pollution source supervision and monitoring, and making prompt administrative regulations on ecological and environmental monitoring.

Key words: pollution source automatic monitoring; data fraud; key pollutant discharge units; pollutant discharge permit