

附件 2

《生态环境监测条例（草案征求意见稿）》 编 制 说 明

为贯彻落实《中华人民共和国环境保护法》《生态环境监测网络建设方案》《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》等法律法规和中央改革文件精神，加强生态环境监测管理，保障生态环境监测数据的真实性、准确性、全面性和科学性，促进生态环境监测事业健康发展，推动生态环境质量改善，支撑生态环境保护和生态文明建设，生态环境部组织起草了《生态环境监测条例（草案征求意见稿）》（以下简称《条例》），有关情况说明如下。

一、起草必要性

习近平总书记指出，“保护生态环境首先要摸清家底、掌握动态，要把建好用好生态环境监测网络这项基础工作做好”，为我们做好生态环境监测工作提供了根本遵循。近年来，中央高度重视生态环境监测工作，将生态环境监测纳入生态文明建设整体布局统筹推进，监测网络体系、业务体系、管理体系和技术体系不断完善，监测工作取得了前所未有的显著成效。但同时，生态环境监测领域还存在缺乏专门法律法规、第三方监测机构数据造假监管法律依据不足等问题，制约了监测支撑作用发挥，必须加快推进监测立法工作，以高质量立法支撑生态环境监测高质量发展。

一是贯彻中央决策部署的必然要求。2018年6月，中共中央、

国务院印发《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》，要求加快制定和修改生态环境监测等方面的法律法规。2020年2月，中办国办印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》，要求制订生态环境监测等方面的法律法规。2024年7月，党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出，要“健全生态环境监测和评价制度”。落实中央决策部署和改革精神，必须加快推动《条例》出台，健全完善生态环境监测法规制度体系，更好支撑精准、科学、依法治污。

二是遏制监测数据弄虚作假的迫切需要。近年来各地相继曝出企业自行监测数据造假问题，比如在监测过程中更换监测样品、干扰采样探头、编造假报告假台账、篡改仪器参数等。这些行为严重损害了政府公信力和百姓环境权益，亟需通过立法压实排污单位和监测机构的数据质量责任，保障企业合法权益，推动提升排污单位自行监测规范化水平；强化罚款、吊销资质、市场禁入与个人从业禁止等联合惩戒，提高违法成本，铲除造假滋生的土壤。

三是提升监测法治化水平的重要举措。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。但实践中，因缺乏上位法支持，还存在监测数据法律效力不明确、监测机构监督管理职责不清、责任追究法律依据不足等问题。随着形势发展和实践需要，为夯实依法监测监管的基础，生态环境部于2019年重启《条例》编制工作。2024年5月，《条例》正式列入国务院2024年度立法工作计划。组织起草并加快推动《条例》出台，进一步织

密法律之网，强化法治之力，切实提升监测法治化水平，将为加快建设现代化生态环境监测体系提供更有力的制度保障。

二、起草依据

制定出台《条例》，已经具备较好的基础，立法的条件和时机已经成熟。

（一）具有较好的政策基础。2015年至2017年，习近平总书记亲自主持召开中央全面深化改革领导小组相关会议，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》等三份中央改革文件，强化了监测事业发展的顶层设计，对生态环境监测统一规划布点、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。2018年，中央印发的生态环境部“三定”规定，生态环境部负责“制定生态环境监测制度和规范、拟订相关标准并监督实施”，明确了生态环境监测的主责部门。上述这些文件的印发实施，构建了生态环境监测工作的相关政策体系，为制定条例奠定了良好的政策基础。

（二）具有较好的法律依据。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，为制定条例提供了有力的法律依据。

（三）具有较好的实践基础。监测事业发展50多年来，全国监

测系统也形成了较为完善的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。

三、主要内容

《条例》分为七个章节，共 45 条，分别为总则、生态环境质量监测、污染源监测、监测数据质量保障、监督管理、法律责任、附则，重点建立了生态环境监测点位管理、污染源监测管理、监测数据质量保障、监测机构监督管理等制度。

第一章“总则”共 11 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、工作原则、管理体制等。《条例》将监测活动分为生态环境质量监测和污染源监测两大类，对于两类监测活动均涉及的规划编制、网络组织、数据汇交共享等内容纳入总则部分。

第二章“生态环境质量监测”共 4 条。本章规定了生态环境质量监测站点的规划设置、站点管理与保护、生态环境质量监测活动组织实施、监测信息发布等相关内容。重点建立了生态环境质量监测站点管理制度，明确了责任主体、管理内容、建设运行保障、保护或影响范围划定及禁止活动等。

第三章“污染源监测”共 5 条。本章规定了排污单位自行监测基本要求、监测方式、超标报告与核查、信息公开、数据应用等相关内容。重点强调了排污单位应当依法开展自行监测，其中重点排污单位和实行排污许可重点管理的排污单位应当安装、使用、维护

污染物排放自动监测设备，并与生态环境主管部门联网。排污单位自行监测数据可以作为排污许可执行报告、环境保护税等的污染物排放量计算依据。

第四章“监测数据质量保障”共9条。本章主要对建立健全监测数据质量保障制度、禁止篡改伪造监测数据、防范和禁止不当干预等相关内容做出了规定。在数据质量“保真”方面，规定了监测活动及所用设备应当符合标准规范，主要监测站点应当配置视频监控，监测机构和人员应当具备开展监测工作的基本条件，开展监测活动的政府部门、排污单位、监测机构均应建立监测数据质量管理或质量控制制度，并对监测数据的真实性、准确性负责。针对委托方与受托方数据质量责任不清、相互推诿等问题，专门明确了委托开展监测活动的单位应通过对受托监测机构的技术能力进行核实、对现场监测活动实施见证、对有关原始记录签字确认等形式，对受托单位及其监测活动加强监督并承担相应法律责任。在防范数据造假方面，明确了任何单位和个人不得篡改、伪造监测数据并细化具体情形；强调了监测机构应独立、客观、公正开展监测，地方各级人民政府及其负责人、委托单位不得要求、指使、暗示篡改、伪造监测数据或影响、干扰监测结果，任何单位和个人不得为排污单位指定监测机构。

第五章“监督管理”共5条。本章规定了监测活动监督检查职责与权限、监测活动信息上传、信用记录、举报和保密等相关内容。重点明确了各级生态环境主管部门和有关部门有权对监测机构开展现场检查，有权查阅各类资料、查封扣押从事违法监测活动的工具

设备等。开展生态环境监测活动的单位应按规定记录监测过程中相关数据、资料等信息，并上传至全国生态环境监测管理平台。

第六章“法律责任”共9条。明确违反条例规定需要承担的法律责任。特别是从严制定了篡改、伪造监测数据的法律责任，对排污单位和监测机构、机构和人员、直接负责的主管人员和其他直接责任人员实行“双罚”，并视情节轻重予以不同程度的禁业处罚。

第七章“附则”共2条。主要规定了例外条款和条例的施行时间等。