

## 对我国建立第三方水质检测制度的思考

林 龙

(福建农林大学文法学院 福建 福州 350002)

[摘要] 企业自检水质因其无法做到客观公正,检测数据往往缺乏公信力,加之政府监管缺位,水质安全难以保障。因此,有必要引入第三方水质检测制度,弥补企业自检制度的缺陷。基于现实国情,第三方水质检测机构宜从“阶段性社会化”向“完全社会化”过渡。同时,委托第三方机构进行水质检测应当成为政府的法定职责。为了便于公众监督,第三方水质检测报告应当通俗易懂。

[关键词] 第三方检测;水质监测;阶段性社会化;法定职责

[中图分类号] D912.181 [文献标识码] A [文章编号] 1671-6922(2015)01-0099-04

[DOI] 10.13322/j.cnki.fjsk.2015.01.018

### On establishment of the third party detection system of water quality in China

LIN Long

(College of Humanities and Law, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou, Fujian 350002, China)

**Abstract:** It is difficult to guarantee the security of water quality due to incredibility of the detecting data brought about by unobjectiveness of detecting water quality by the enterprise, coupled with the lack of government regulation. Therefore, it is necessary to introduce the third party water quality detection system to make up for deficiency of the enterprise self-detection system. Based on the national conditions, the third party water quality detection institution should be from "phased socialization" to "complete socialization". Meanwhile, the detection of water quality by entrusting the third party institution should become a normalized legal duty of the government. In order to facilitate the supervision of the public, the third party water quality detection report should be easy to understand.

**Key words:** third-party detection; water quality detection; phased socialization; legal duty

近年来,中国环境污染问题越发严重,水污染事件频频爆发。如2014年4月,兰州发生自来水苯含量超标事件,一时之间造成当地居民对饮水安全的担忧<sup>[1]</sup>。这种担忧一方面来自于饮用水水质的不安全,另一方面则来自于对供水公司自检水质的不信任。作为自来水公共产品的供应方,企业的自查能否保证供水安全?现在许多水厂公布的检测指标均为合格,却无法取得公众的信任。其中重要的原因在于自来水厂之外,缺乏统一的、独立的第三方水质检测机构。如果没有第三方检测机构参与水质检测,容易引发供水企业虚报、瞒报的现象,其所检测的数据自然难以服众。本文将针对当前供水企业水质自检制度存在的弊端,以期在构建第三方水质检测制度方面提供一些借鉴或建议。

### 一、我国城市供水水质检测制度概述

我国现行城市供水水质检测制度主要由国务院颁布的《城市供水条例》、建设部颁布的《城市供水水质管理规定》、卫生部制定的《生活饮用水卫生标准》(GB5749-2006)以及各省市的《城市供水管理办法》等法规组成。根据《城市供水条例》第20条规定,“城市自来水供水企业和自建设施对外供水的企业,应当建立、健全水质检测制度,确保城市供水的水质符合国家规定的饮用水卫生标准”。该规定明确了我国供水企业水质由企业自检的检测制度。1999年,建设部颁布《城市供水水质管理规定》,并在第4条规定“城市供水水质管理实行企业自检、行业检测和行政监督相结合的制度”,使得我国供水企业水质检测制度由“企业自检”转变为“企业自检、行业检测和行政监督相结合”。随后,建设部于2006年又颁布了新的《城市供水水质管理规定》(以下简称“新《规定》”),新《规定》中取消了行

[收稿日期] 2014-11-05

[基金项目] 福建省教育厅社科研究项目(JA13135S)。

[作者简介] 林龙(1976-),男,博士研究生。研究方向:可持续发展与环境法研究。

业检测,取而代之的是以企业自检为主,同时建立由国家和地方两级城市供水水质监测网络组成的城市供水水质监测体系,对城市供水水质进行监督检查。目前,我国的城市供水水质监测网络由供水企业、建设(城市供水)主管部门(以下简称“供水主管部门”)、卫生部门和环保部门等多个部门组成,各部门分工负责,各有侧重。环保部门负责水源选址,卫生部门负责生活饮用水卫生标准的制定、落实以及疾病的防治防疫,供水水质检测则主要由供水企业自身完成。供水主管部门为履行监管职责,会通过住建部在地方设立的水质监测站对供水水质进行抽样检测。为了加强供水主管部门对企业自检的监督,保证供水安全,新《规定》第 11 条增加城市供水单位应当履行的 8 项义务,其中第 6 项义务规定供水企业应当按月向所在地直辖市、市、县人民政府城市供水主管部门如实报告供水水质检测数据。与此同时,2006 年,卫生部重新修订颁发《生活饮用水卫生标准》,原有的 35 项水质检测指标被大幅提高到 106 项,并于 2012 年 7 月 1 日起全面实施。此外,为了加强公众对供水水质的监督,新《规定》第 11 条规定,供水企业应当按照所在地直辖市、市、县人民政府城市供水主管部门的要求公布有关水质信息,并接受公众关于城市供水水质信息的查询。目前,我国各直辖市、省会城市等大中城市的供水企业在自己的公司网站主页上公布了各个月份的水质、水压检测报告。与此同时,供水主管部门也会在其官网定期公布当地供水水质报告。

## 二、城市供水水质检测制度存在的问题

城市供水水质监测制度目前主要存在 3 个方面问题:(1) 自检自测制度无法发挥有效的监督作用。从立法上看,我国城市供水水质检测制度实行“企业自检自报,政府监督检查”的模式,而在实际操作中,我国供水企业自检自测的现象相当普遍。目前,中国仅二三个城市的水质监测单位独立于水厂,其余监测单位,即便是住建部水质中心设立的地方监测站,均由地方水厂内部水质监测室担责,“两块牌子,一班人马”<sup>[2]</sup>。供水主管部门通过地方水质监测站对水质的抽检实际上仍是供水企业在自检自测,发挥不了监督作用<sup>[2]</sup>。在兰州自来水苯污染事件中,环保部就明确指出该事件与兰州市对自来水监管不力有关,兰州市也承认“监管不够到

位”<sup>[3]</sup>。(2) 供水企业水质监测能力不足。《生活饮用水卫生标准》(GB5749-2006)将原有水质检测指标由原来的 35 项提高到 106 项,有利于促进水质的进一步提高。然而,在全国 35 个重点城市中,仅有 40% 城市有能力检测 106 项全指标,地级市、县级市全部需要送检,大批县市水厂连常规指标检测能力都不具备<sup>[2]</sup>。因此,供水企业被强制要求的 106 项全指标检测每年只有 2 次。而且在这 106 项指标中,只有 42 项为常规检测指标,其余 60 多项为非常规检测指标,其是否需要检测,由当地县级以上供水行政主管部门和卫生行政部门协商确定。与此同时,由于新标缺乏配套的处罚措施,在“自检自测”的体制之下,供水企业乃至地方政府对水质检测是否达标不够重视。(3) 供水企业水质检测对公众透明度不足。目前,只有在直辖市、省会城市等大中城市供水企业的官网会定期公布当地的水质报告,如福州市自来水公司每月都会在其官网公布上月的水质报告,而绝大多数地级市、县级市极少公布当地相关的水质信息。虽然各地卫生部门也有一套水质检测系统,但水质数据主要在本地区卫生系统内报告,数据基本不对公众及时公开。更关键的是,水质检测报告专业性极强,普通公众根本无法理解其专业术语和数值所代表的意思。公众辨别水质好坏仍然停留在原始阶段,通过感官感知水质、颜色是否异常,水中是否有异味等。因此,通过向公众公示水质检测报告的做法实现公众对水质检测的监督效果相当有限。

正如法谚所讲“任何人都不能做自己案件的法官”一样,由供水企业自检水质无法做到客观公正,由此产生的水质检测报告自然缺乏公信力。加之政府监管不到位,监管往往流于形式,在供水企业水质检测能力欠缺、第三方检测制度未能确立的情况下,未来一段时间内,各地方机构仍将对水质状况自说自话。

## 三、建立第三方水质检测制度的必要性

### (一) 能确保水质检测结果客观公正

客观公正有实质上的客观公正和形式上的客观公正。现有的“自己监督自己”的机制即使通过企业内部控制和政府外部监督能够做到实质上的客观公正,但其也不能做到形式上的客观公正<sup>[4]</sup>。由独立的社会第三方对供水水质进行检测,其检测结果相比于企业的自检自测,无论从形式上还是实质上都更加客观公正。

(二)可以督促供水主管部门积极履行监管职责

自来水水质问题经常被人的一些因素所掩盖或弱化,部分自来水经营企业隐瞒水质实情,而有的监管部门掩盖水源污染造成的水质问题,这些导致水质保障管理上的普遍缺位。由更为专业的独立第三方机构进行水质检测并向社会公布检测结果,不仅能够促使供水主管部门打消监管部门“回避矛盾、掩盖问题”的念头,积极履行监管职责,同时也能避免因检测数据来自体制内而缺乏相应的独立性。

(三)有助于弥补供水企业检测能力的不足

我国现行的《生活饮用水卫生标准》将中国饮用水质量和国际接轨,对饮用水水质检测指标由原来的35项提高到106项,对饮用水中的溶解性有机物和重金属检测的技术要求也相应提高<sup>[5]</sup>。由于资金和技术等方面的限制,目前我国只有小部分供水企业具备全指标检测能力。而引入专业化程度较高的第三方水质检测机构,对饮用水水质进行全指标检测,不仅能够弥补供水企业检测能力的不足,也为监管部门的执法监督提供可靠的数据支持,从而确保消费者的饮水安全。

#### 四、建立第三方水质检测制度应当解决的几个问题

企业自检为主的水质检测体系明显有失公正。而由第三方机构进行水质检测,其所提供的数据和信息是完全透明的,对供水方和普通公众都是公平的,也有利于公众对水质检测数据的监督。然而,要使我国水质安全真正形成“企业的自我监督,独立的社会监督,强有力的政府监督”相结合的监督模式,应当解决好以下几个问题。

(一)第三方水质检测机构的设立模式——从“阶段性社会化”到“完全社会化”

为了保持检测结果的客观中立,第三方水质检测机构设立理应完全社会化,不依附其他主体,不受任何行政部门和个人的干涉,并能独自承担责任,而且现在有很多独立的检测机构,如北京一些著名高校的检测中心,以及一些独立的检测公司,完全有实力进行独立检测。然而,考虑到我国水质长期由供水企业自检的现状,如果完全放开第三方水质检测市场,有可能引发各检测机构的无序竞争。为避免“一放就乱”情形发生,第三方水质检测机构的设立,可以先采取由“政府内设模式”向“阶

段性社会化模式”逐步过渡,最后实现“完全社会化模式”。为此,国家建设部门在具体制定过渡计划时,可以考虑先将原有的隶属于政府部门的水质检测机构与政府部门脱勾,并独立出来专门从事第三方水质检测,在时机成熟时,再将“阶段性社会化模式”向“完全社会化模式”转变,即除原有的与政府脱勾的水质检测机构外,所有通过国家质量技术监督部门CMA认证的具备水质检测能力的检测机构都有资格提供水质检测技术服务。至于过渡期限,笔者认为不能全国“一刀切”,应由省级人民政府根据其管辖区域的基本情况予以确定。

(二)“委托第三方机构进行水质检测”应当成为政府的法定职责

目前,新《规定》第20条规定“建设(城市供水)主管部门实施监督检查,应当委托城市供水水质监测网监测站或者其他经质量技术监督部门资质认定的水质检测机构进行水质检测。”从中可以看出,“委托第三方机构进行水质检测”并非政府的一项法定职责,因为供水主管部门进行水质监测时,并不一定非得委托第三方检测机构,也可委托住建部在地方设立的水质监测站,实践中也鲜有供水主管部门委托第三方机构进行水质检测。截至目前,仅有北京市水务局首次尝试聘请中科院生态环境研究中心水质分析实验室对2014年7月份北京市区水质进行检测<sup>[6]</sup>。建立第三方水质检测制度,目的就是为了确保水质检测结果的客观中立,强化政府水质监督职能。因此,笔者建议将新《规定》第20条修改为“建设(城市供水)主管部门实施监督检查,应当委托经质量技术监督部门资质认定的第三方水质检测机构进行水质检测”,使得“委托第三方机构进行水质检测”成为政府的一项法定职责。在此基础上,删除新《规定》第18条规定“建设(城市供水)主管部门依法实施监督检查,有关单位和个人不得拒绝或者阻挠。被检查单位应当接受监督检查和督察,并提供工作方便。”并在新《规定》第20条增设1款“有关单位和个人应当接受建设(城市供水)主管部门委托第三方水质检测机构依法实施的监督检查,并提供工作方便。被检查单位应当配合第三方机构的水质检测工作,不得拒绝或者阻挠。”这一改动不仅符合我国第三方水质检测“阶段性社会化”或者“完全社会化”的要求,突显第三方水质检测在政府实施监督检查中的重要地位,也体现了供水主管部门、第三方检测机构和供水企业三者之间的互动。

(三) 委托第三方机构进行水质检测的频率应当不低于每月一次

在我国,作为首个引入第三方水质检测机制的北京市水务局已委托第三方机构出具了北京市区 2014 年 7 月份水质检测报告,如果其年终再次委托第三方机构对北京市区水质进行检测,第三方机构参与水质检测的频率也才一年 2 次。当前,持续不断的环境污染现状决定了饮用水的水质处在动态变化之中,第三方机构一年 2 次检测显然无法反映水质的真实状况,对供水企业也起不到有效的监督作用。在我国水污染日趋严重的形势下,为了保障水质安全,实现政府与公众对供水企业的有效监督,我国第三方机构参与水质检测的频率自然是越高越好,而且应当做到第三方检测与企业自检同步,即第三方机构和企业双方同时抽取水样在各自的水质检测实验室检验,并将检测数据在双方网站共同公布,以此增强检测数据的可比性。然而,中国城市供水服务长期以一种低价的福利形式存在,这种“保本微利”的价格机制决定了企业自检频率不可能过高,否则会陡增企业供水成本,增加居民用水负担。实践中全国各直辖市、省会城市等大中城市的供水企业一般也都是一个月公布一次水质检测报告。基于现实国情,笔者建议,在新《规定》中应当明确规定“建设(城市供水)主管部门应当按月委托第三方机构进行水质检测,并做到与城市供水单位同时取样检测,同时公布检测结果。必要时建设(城市供水)主管部门可以委托第三方机构对供水水质进行突击抽检。如果发生《国家突发环境应急预案》中所规定的重大环境事件,对当地供水安全造成影响的,建设(城市供水)主管部门应当按照突发事件的监测与预警要求,适时提高第三方机构水质监测的频率。”该制度安排对供水主管部门的日常性监督和突发事件应对都提出了具体要求,而且供水主管部门每月一次的检测频率既不会过低,又能做到与企业同步出具水质检测报告,方便公众在供水主管部门和供水企业的官网上对水质检测报告进行比对,及时掌握可靠的水质信息。与此同时,定期检测和不定期抽检相结合的方式能够进一步加强对供水企业的监督力度,保障供水水质安全。

(四) 第三方水质检测机构应当为公众参与水质监督提供便利

新《规定》第 23 条明确规定“任何单位和个人

发现违反本规定行为的,有权向建设(城市供水)主管部门举报。”此项规定赋予了公众参与水质监督的权利。为此,普通公众如果认为供水企业提供的饮用水水质不达标,正在或是可能损害人身健康的,都可以委托第三方水质检测机构对当地供水企业提供的饮用水进行检测,并将检测结果向供水主管部门反映。然而,冗长的水质检测报告充满着专业术语和计量单位。由于专业知识的局限性,普通公众面对晦涩难懂的“水质报告”往往选择不相信,容易被误导和利用。为了切实保障公众的知情权和生命健康权,充分发挥第三方水质检测机制的社会监督职能,第三方水质检测报告应当做到通俗易懂。笔者建议,今后在制定《第三方水质检测技术导则》时,需要对第三方水质检测报告内容提出特定要求:(1) 对检测报告中的专业术语进行解释;(2) 对报告中已检测的污染物可能的来源、危害性及其防范措施做出说明;(3) 水质检测报告除了体现各项检测数据外,还应当包含明确、客观的结论性陈述。可以参照上市公司财务报表审计的模式,由第三方检测机构对水质进行“审计”,并将“审计结果”以“审计报告”的形式转化,如是否卫生、安全、健康等普通公众易于理解的语言,增强“水质报告”的可理解性,便于公众监督。

#### [参考文献]

- [1]王衡. 兰州自来水苯含量严重超标[EB/OL]. (2014-04-11) [2014-10-05]. [http://news.xinhuanet.com/local/2014-04/11/c\\_1110203078.htm](http://news.xinhuanet.com/local/2014-04/11/c_1110203078.htm).
- [2]宫靖,刘虹桥. 自来水的真相:业内人士称调查显示 5 成不合格[EB/OL]. (2012-05-08) [2014-10-20]. <http://finance.qq.com/a/20120507/005039.htm>.
- [3]卢义杰,马富春,汪诗韵,等. 兰州水污染事件引发的制度拷问[EB/OL]. (2014-04-21) [2014-10-08]. [http://news.ifeng.com/gundong/detail\\_2014\\_04/21/35910270\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/gundong/detail_2014_04/21/35910270_0.shtml).
- [4]张梅芳. 第三方检测机构的现状与发展探讨[J]. 现代工业经济与信息化, 2011(8): 11-12.
- [5]吕泉福. 浅谈我国第三方检测机构的现状和发展[J]. 检验检疫学刊, 2011(3): 13-15.
- [6]科院生态环境研究中心水质分析实验室. 北京市水务局第三方水质检测报告[EB/OL]. (2014-10-13) [2014-10-21]. <http://www.bjwater.gov.cn/pub/bjwater/bmfw/gggssz/bmfw/>.

(责任编辑:何晓丽)