

· 前沿评述 ·

环境监测职能优化调整的思考

范清华¹, 潘良宝¹, 高峰亮², 郭从容³, 蒋火华³

(1. 江苏省环境监测中心, 江苏 南京 210036; 2. 中国环境监测总站, 北京 100012; 3. 中华人民共和国环境保护部, 北京 100035)

摘要: 分析了中国环境监测发展现状及存在的主要问题, 并以目标和问题为导向, 分别从法律体系、管理体制、运行机制和现有职能等方面深入剖析现存问题的原因。在认真梳理和分析现有职能的基础上, 提出职能转移以充分发挥市场和社会力量的作用, 职能下放以充分调动中央和地方两个积极性, 职能整合以尽量减少各部门间职能交叉与分散, 职能加强以推进本职工作履行到位的具体建议。

关键词: 环境监测; 现状; 问题; 职能调整

中图分类号: X84

文献标志码: C

文章编号: 1674-6732(2015)06-0001-00

Thoughts about Optimizing of Environmental Monitoring Functions

FAN Qing-hua¹, PAN Liang-bao¹, GAO Feng-liang², GUO Cong-rong³, JIANG Huo-hua³

(1. Jiangsu Environmental Monitoring Center, Nanjing, Jiangsu 210036, China; 2. China National Environmental Monitoring Center, Beijing 100012, China; 3. Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China, Beijing 100035, China)

Abstract: This article analyzed the current development of environmental monitoring and the main problems, and to target and problem-oriented, respectively, from the legal system, management system and operation mechanism in-depth analysis of the existing problem. On the basis of carefully combing and analysis of the existing environmental monitoring functions, a number of specific recommendations have been proposed, such as: the transfer of functions to give full play to the role of market forces and society, decentralizing functions in order to fully mobilize the enthusiasm of both central and local, to minimize the various functional integration inter-sectoral and cross-functional dispersion, in order to promote their work to strengthen the functions of performance in place.

Key words: Environmental monitoring; Current situation; Problem; Function adjustment

环境监测是环境保护的基础, 是生态文明建设的重要支撑。当前, 在中共中央全面深化生态文明体制改革的形势与背景下, 环境监测正面临一系列难得的发展与改革机遇^[1]。从近期国家生态环境保护体制改革的总体思路和部署来看, 初步提出了建立和完善独立、严格的环境监测预警体制的改革目标^[2]。如何基于当前环境监测发展现状, 着力解决现行管理体制存在的突出问题, 为环境监测事业的可持续发展提供强有力的组织保障, 值得深入研究和思考。

现基于贯彻落实党中央关于依法行政、科学行政、效能行政的要求, 从法定职能分析入手, 以目标和问题为导向, 分别从法律体系、管理体制、运行机

制和现有职能等方面深入剖析现存问题的原因; 并结合生态文明改革的总体要求, 提出职能转移以充分发挥市场和社会力量的作用, 职能下放以充分调动中央和地方两个积极性, 职能整合以尽量减少各部门间职能交叉与分散, 职能加强以推进本职工作履行到位的具体建议, 为纵深推进环境监测改革提供参考与借鉴。

1 我国环境监测体系现状

经过近40年的发展, 我国初步建立了以环保部门环境监测为主, 其他部门环境监测为辅的环境

收稿日期: 2015-09-09; 修订日期: 2015-10-13

作者简介: 范清华(1984—), 男, 工程师, 硕士, 主要研究方向为环境监测。

监测体系。其中,环保部门环境监测系统在机构队伍、网络体系、技术标准体系、能力建设及遥感监测应用等方面取得了蓬勃的发展,为服务宏观决策、支撑环境监管、满足公众需求、支持环境履约等发挥了重要作用^[3]。

1.1 环境监测机构和队伍

机构和队伍建设是环境监测事业健康发展的根本保障^[4]。截至2013年,全国环保系统已建立近2800个环境监测站,形成了国家、省、地市、区县4级监测机构体系,组建了一支结构合理、思想过硬、技术精湛、作风顽强的监测队伍,共6万余人。环境保护部内设环境监测司,分设中国环境监测总站、卫星环境应用中心、分析测试中心、标准样品研究所等直属机构,为实现环境监测“天地一体化”奠定了基础。

1.2 环境监测和预警网络

环境监测预警网络是监测业务开展的物质基础^[3]。目前,全国已建成国控、省控、市控3级环境监测预警网络,共有环境空气监测点位3189个,地表水水质监测断面8173个,饮用水水源地监测点位2995个,酸雨监测点位1672个,近岸海域监测点位645个,环境噪声监测点位24.63万个,污染源监督性监测企业数5.7万个,基本实现网络覆盖范围从城市向农村、从内陆向边境,监测项目领域从常规向新型、从基础向前沿,监测技术手段从传统向现代、从地面向天地一体化的转型发展^[4]。

1.3 环境监测技术标准体系

环境监测技术标准体系是监测数据真实可靠的重要依据。目前,国务院环境保护行政主管部门建立了环境空气、地表水、噪声、固定污染源、生态、固体废物、土壤、生物、核与辐射等监测技术路线,构建了环境遥感监测技术体系,颁布了一系列监测技术规范、近400项环境监测方法标准、227项环境标准样品和20项环境监测仪器设备技术条件,颁布了20余项环境监测质量保证和质量控制方面的国家标准,制定了相关环境质量评价技术规定,初步建成了满足现代环境管理需要的环境监测技术体系。

1.4 环境监测预警能力建设

能力建设是环境监测持续创新发展的关键。“十一五”以来,全国环境监测能力建设总投资超百亿,其中中央财政累计投入54亿元,重点支持环境空气质量监测能力、区域环境空气质量预报预

警、地表水水质自动监测能力等项目,各级监测站基础设施逐步改善,仪器配备显著增强,经费保障逐步加强,人员素质有所提升,标准化建设达标比例有所提高。完成了环境一号卫星“2+1”星座组建,研发了4套无人机环境监测系统,环境卫星遥感监测预警能力显著增强。

1.5 卫星遥感环境监测应用

卫星遥感技术是环境监测的重要手段。近10年来,我国依靠卫星和航空环境遥感监测大范围、快速、动态、客观等技术特长,紧密结合地面环境监测精确性、综合性、追踪性等特点,初步形成了“天地一体化”的现代化立体式环境监测体系。目前,环保部建成了环境卫星环境应用系统,构建了环境遥感应用技术体系和业务流程,形成水、大气、生态环境遥感业务化运行能力,在生态保护、环境污染、环境执法、环境应急、核安全监管等方面开展了一系列富有成效的监测与应用。

2 我国环境监测体系存在问题

虽然我国环境监测事业发展已取得了长足进步,但与当前生态文明建设和环境保护任务需求相比,环境监测仍存在许多差距和问题。

2.1 环境监测预警数据缺乏权威

随着经济发展和社会环境意识不断增强,公众了解环境状况、参与环境决策、监督政府环保工作和企业履行环境责任的诉求日趋强烈,对环境监测预警结果更加关注。近年来,监测数据受到公众质疑的现象时有发生。一方面,“数出多门”“数据质量良莠不齐”导致公众越来越质疑数据的准确性。如:环境保护部组织发布的《中国环境状况公报》与水利部、海洋局各自发布的水环境质量和海洋环境质量报告相比,三者由于监测技术体系各异,对相似水环境的评价结果差异较大。另一方面,政府发布的环境监测预警信息与老百姓的切身感受不一致。如:遇灰霾天气,当颗粒物浓度在短期内发生急剧变化时,AQI相对于小时浓度存在明显的滞后性,实时发布结果不符合公众的实际感受,严重影响政府公信力。

2.2 环境监测整体水平难以满足管理需求

目前,我国环境监测预警已从传统的技术层面全面融合到环境保护整体工作中,正在实现从传统到现代、从粗放到精准、从地面到天地一体化、从分散封闭到集成联动、从现状监测到预测预警的全面

而深刻的历史性转型^[5-7]。这一转变带来监测任务迅猛增长,总量比“十一五”前期增加了4倍左右,但监测预警能力建设步伐明显滞后,机构人员、监测经费、仪器设备、业务用房、业务能力、质量管理等增长缓慢^[8]。如全国首批通过环境监测站标准化建设整体验收的江苏、浙江、上海,2013年人员编制与5年前相比,分别仅增加12%,16.7%和17.1%。各级环境监测机构疲于应付,实际能力难以满足当前环境管理的需要。

2.3 环境监测市场化进程较为缓慢

据统计,截至2013年,国内仅有400多家社会环境检测机构,但普遍规模小、起点低、管理不规范,并且绝大多数是以产品质量检测、食品检测为主兼营环境检测的综合类检测机构,单纯以环境检测为主业经营的不足20%。由于缺少法律授权,地方环保部门对社会检测机构缺乏有效监管,存在权责不清、定位不明、准入门槛过低、退出机制不完善、跨界监管难等一系列问题^[9]。目前,各地推进监测市场化进程都较为谨慎,迫切希望国家出台相关法律法规或部门规章加以指导和规范,在强化监管的基础上有序推进。

2.4 环境监测人员积极性难以调动

近年来,事业单位绩效改革给全国环境监测系统带来较大冲击。各级环境监测人员普遍处于满负荷甚至超负荷的工作状态,加之人员编制缺乏、工资水平偏低、职业发展受限、履职风险增加、工作条件不完善等诸多因素,工作积极性难以调动,已成为掣肘环境监测事业改革发展不容忽视的问题。

3 我国环境监测存在原因分析

进一步剖析发现,上述问题的存在主要源于法律体系、管理体制、运行机制和现有职能等方面的深层次原因。

3.1 法律体系不完善

(1) 现行法律存在交叉,迫切需要开展立、改、废工作。新修订的《环境保护法》自2015年1月1日起施行,但与现行一些专项法律(如《水法》《水污染防治法》《海洋环境保护法》《大气污染防治法》等)仍存在交叉,有些涉及环境监测预警工作的规定不一致或模棱两可,国务院环境保护主管部门难以实施统一监管职责。

(2) 《环境监测条例》仍未出台。《环境监测条例》是一部环境监测领域的重要行政法规,应是

全国环境监测系统依法履职的重要依据,但因部门利益协调问题至今难以出台。

(3) 与贯彻落实新《环境保护法》相关配套的法规和规章制度等不健全,缺乏可操作性。特别是,亟需出台强化对社会环境检测机构监管、有效预防地方政府行政干预的相关配套政策。

3.2 管理体制不顺畅

(1) 环保部门难以依法实施独立、统一监管。目前,我国环境监测预警工作存在的主要问题是“四个不统一”,即:监测管理不统一,职能分散在各部门,且存在交叉与矛盾;站点规划不统一,布局不合理,重复建设严重;技术规范不统一,各有关部门自行制定部门规章、标准与技术规范,造成监测时间、频次、项目等不一致,数据缺乏可比性;信息发布不统一,数出多门,相互矛盾,严重影响了政府权威性和公信力。新《环境保护法》虽赋予国务院环保部门实施统一监督管理的职责,但仍缺乏强有力的组织机构和较完善的统一协调机制予以保障。

(2) 地方政府的行政干预严重干扰数据质量。现行环境管理体制机制和事权划分情况下,中央考核地方党委、政府所需的环境质量监测数据实由地方监测机构获取提供,而地方监测机构人员、编制、经费和领导干部任免都受制于地方。地方政府“既当运动员,又当裁判员”,致使监测考核数据缺乏独立性、公平性与权威性。一些地方政府,为应对各类环保考核,不是积极采取有效措施改善环境质量,而是利用其行政权力授意所属环境保护部门和环境监测机构修改或编造环境监测数据。这仅单纯从技术层面,无法有效避免,且难以调查取证。

(3) 政府缺乏对社会检测机构有效监管手段。政府与市场边界不清晰,现行法律法规尚未明确规定环保部门对社会环境检测机构实施统一监督管理,与监测社会化相配套的监管制度体系很不健全,特别是社会检测机构市场准入与退出、社会检测服务质量评价与监管、社会检测服务收费标准及管理等相关制度亟需建立和完善。在政府职能转变、减少行政审批的大背景下,推进相关行政审批、许可、验收的难度剧增。据调查,社会检测人员未经考核,仪器设备未经检定,机构资质未经认证等问题比较突出,数据质量难以保障,甚至已出现为追求自身经济利益而根据委托方要求编造篡改数据的现象。

3.3 运行机制不健全

(1) 国务院各相关部门难以实现“全国一盘棋”。环境监测制度不完善,相关部门各自为政,尚缺乏会同相关部门统一规划布局、统一技术规范、统一信息发布的工作协调机制。

(2) 全国环境监测队伍难以实现“上下一条龙”。中央与地方事权划分不明确,缺乏战略统筹,难以有效地整合现有资源。此外,环保目标考核机制与现行干部管理体制相矛盾。地方政绩考核仍以GDP为主,重经济、轻环保;面对上级政府考核时,往往是“上下两条心”,地方大多是想方设法地应付考核。

(3) 环保系统内部缺乏推动工作的长效机制。缺少环境监测数据共享和协同工作机制,尚未实现监测技术“天地一体化”。事业单位绩效改革背景下,缺乏激发监测队伍积极性的有效机制;环境监测预警能力建设保障机制不完善。

(4) 政府对环境监测市场引导和培育不够。缺乏长远规划和分步实施方案;社会检测诚信体系和行业自律机制尚未建立。

3.4 监测职能亟待优化

根据《国务院办公厅关于印发环境保护部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(国办发[2008]73号),环境保护部涉及环境监测管理的主要职责是:负责环境监测和信息发布。制定环境监测制度和规范,组织实施环境质量监测和污染源监督性监测。组织对环境质量状况进行调查评估和预测预警,组织建设和管理国家环境监测网和全国环境信息网,建立和实行环境质量公告制度,统一发布国家环境综合性报告和重大环境信息。

对照我国环境监测预警工作所面临的新形势、新任务和新要求,结合当前存在的主要问题及制约因素,经认真梳理和分析发现现有职能还不完善,亟待进行调整优化。主要表现为:政府与市场职责界定不清晰、中央与地方事权划分不明确、各部门职责交叉分散,难以有效实施统一监管;与新《环境保护法》赋予的法定职能相比,还存在缺项、漏项,有待进一步强化;经过2008年以来履职实践,与气象部门“三定”实施方案相比,有些职能表述过于笼统,缺乏可操作性。

4 职能调整建议

破解当前束缚环境监测发展的难题,推进环境监测体制机制改革,应按照生态文明改革的总体要

求,在分析现有职能的基础上,按照努力划清政府与市场边界、明确中央与地方事权、理顺各部门职责分工的总体思路,提出环境监测职能调整的初步建议。

4.1 职能转移

充分发挥市场和社会力量的作用。一方面,政府现阶段仍保留环境质量监督考核监测、污染源监督性监测和应急预警监测等职能,逐步放开其他具有公共属性的监测职能(如:环评现状监测、企业排污申报监测、调查与研究性监测等),完全放开需提供非公共服务产品的监测职能(如:室内空气检测、特定水质检测、局部噪声检测等个性化需求与局部事务);另一方面,按照“谁发布、谁负责”的原则,政府统一发布环境状况公报及各类综合性监测预警报告,社会、企业等有相应资质的组织机构应依法发布自行检测或监测报告。

4.2 职能下放

充分调动中央和地方两个积极性。首先,中央政府现阶段仍保留国家环境质量监督考核监测,全国重特大污染事故或突发事件应急监测预警,全国及国家重点区域流域环境质量监测预警和跨界环境质量类现状、应急与预警监测等职能,并按照事权划分原则将其他政府监测预警职能交由地方各级政府承担;其次,重点污染源监督性监测和监管重心下移,加强对地方重点污染源监督性监测的管理^[10];最后,地方各级政府在职权范围内统一发布监测预警报告。

4.3 职能整合

尽量减少各部门间职能交叉与分散。国务院环境保护主管部门对全国环境监测工作实施统一监督管理,政府有关部门和军队环境保护部门依照有关法律的规定对本领域内环境监测工作实施监督管理。国务院环保部门组织编制国家环境监测规划,制定国家环境质量和污染源监测技术标准和规范,建立健全环境监测制度,会同有关部门组织监测预警网络,统一规划国家环境质量监测站(点)的设置。国务院各有关部门应依法在本领域内组织实施相关国家环境质量、重点污染源监督性监测以及应急预警监测。国务院环保部门组织建立监测预警数据共享机制,统一发布国家环境质量和重点污染源监测信息,定期发布中国环境状况公报;国务院各有关部门除依法外,不得擅自发布。

4.4 职能加强

推进本职工作履行到位。一方面,组织建立国家环境监测预警机制,如国家环境资源承载能力监测预警机制、国家重点区域流域环境污染和生态破坏监测预警机制、国家环境应急与环境污染公共监测预警机制等;另一方面,建立国家生态环境质量监测、评价和考核制度,环境保护部适度上收生态环境质量监测事权,准确掌握、客观评价全国生态环境质量总体状况^[9];另外,建立健全国家环境监测预警质量监督管理体系,包括:环保部门所属监测系统内部质量控制体系、政府外部社会监督体系(如人大、政协、公众、媒体等),以及环保部门对政府各有关监管部门、地方政府、企业事业单位、社会专业机构等监管体系。

[参考文献]

- [1] 刘长军,邵卫伟. 环境监测体制改革的若干思考[J]. 环境监控与预警,2015,7(1):45-48.
- [2] 周生贤. 深入贯彻党的十八届三中全会精神以改革创新为动力推进美丽中国建设——在2014年全国环境保护工作会议上的讲话[EB/OL]. [2014-01-13]. http://www.zhb.gov.cn/zhxx/hjyw/201401/t20140113_266280.htm.
- [3] 万本太. 浅谈国家环境监测网建设[J]. 中国环境监测,2011,27(6):1-4.
- [4] 陈斌,赵岑. 环境监测转型发展现状分析[J]. 中国环境监测,2013,29(6):1-4.
- [5] 吴晓青. 努力探索中国特色环保新道路全面推进环境监测的历史性转型[J]. 中国环境监测,2009,25(3):1-4.
- [6] 万本太,蒋火华. 论中国环境监测发展战略[J]. 中国环境监测,2005,21(1):1-3.
- [7] 赵岑,陈传忠. 影响我国环境监测系统效能的问题及建议[J]. 中国环境监测,2013,29(6):5-8.
- [8] 鲁雪生. 基层环境监测站的现状、困局与突破[J]. 环境保护,2012(5):19-21.
- [9] 朱德明. 新《环保法》背景下的环境监测立法改革取向[J]. 环境监控与预警,2014,6(5):1-3.
- [10] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发生态环境监测网络建设方案的通知[EB/OL]. [2015-08-12]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/12/content_10078.htm.