

创新我国环境监测体制和机制的构想

柏仇勇, 黄卫, 姜勇 (江苏省环境监测中心站, 江苏 南京 210036)

摘要: 阐述了我国环境监测体制和机制创新的基本框架, 阐明了符合体制创新要求的机构设置和职责分工, 提出了资质管理、行业自律等新机制, 最终构建“国家统一监管、地方监督实施、部门分工协作、单位自测申报、社会中介服务”的新型环境监测监管体系。

关键词: 环境监测; 体制机制; 监管体系

中图分类号: X830 文献标识码: A 文章编号: 1002-6002(2007)06-0001-03

Conceivability about Inaugurating System and Mechanism of the Environmental Monitoring in our Country

BAI Qiu-yong, et al (Jiangsu Province Environmental Monitoring Centre, Nanjing 210036, China)

Abstract: The authors expounded the conceivability about inaugurating system and mechanism of the environmental monitoring in our country, and suggested constituting a new system of environmental monitoring and managing.

Key words: Environmental monitoring; System and mechanism; System of monitoring and managing

当前, 我国的环境保护形势日趋严峻, 环境监测工作面临前所未有的压力, 而随着我国社会主义市场经济的建立与完善, 现行的环境监测管理体制已不能满足环境保护工作的实际需要。针对我国现行环境监控体系中存在的监测地位不明确、监测网络体系不全、监测职责交叉与多部门重复建设、监测数据地方行政干预、监测市场不规范、经费投入严重不足、监测点位和监测手段滞后于现代环境管理需要等问题, 借鉴国外先进经验, 进行环境监测管理体制及运行机制创新的研究, 具有十分重要的现实意义。

通过我国环境监测体制和机制的创新, 构建由国家 and 各省、市、县环境监测管理机构以及国家级、区域(流域)技术与质量管理中心组成的环境监测管理网络; 明确划分国家、地方、行业、部门、单位环境监测机构的各自职责、责任和权益, 引入竞争机制, 整合全社会监测力量, 逐步建立环境监测市场的信用体系, 形成分工协作的环境监测业务网络; 着力开展环境监测点位布局和监测指标体系的优化调整以及监测分析方法、综合分析方法和信息表征技术方法的研究, 形成一套先进和完整的符合国家经济社会发展、适应环境管理需要的新型环境监测技术网络。满足先进环境监测预警体系建设的要求, 最终建成“国家统一监管、

地方监督实施、部门分工协作、单位自测申报、社会中介服务”的新型环境监测监管体系, 全面科学地反映政府、社会公众关注的环境质量状况和变化趋势, 服务于环境污染治理、环境执法等各项环境管理任务的需要, 推动环境保护工作的三个转变。

1 环境监测体制创新

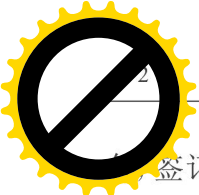
1.1 机构体系

建立先进、完善的环境监测管理体制, 创新环境监测管理机构, 强化对环境监测的统一监督管理职能。国家、省、市、县各级政府环保行政主管部门成立环境监测管理局, 实行上下垂直业务领导, 履行环境监测行政管理职能, 实行政事、政企、政社分开; 国家环境监测管理局组建或认定国家和区域(流域)两级环境监测技术研究中心、环境监测质量管理中心, 开展环境监测科学技术研究、实施环境监测质量考核与管理, 强化对全国环境监测工作的技术支持和质量控制能力。

环境监测机构由各级政府环保行政主管部门所属环境监测机构、行业环境监测机构、排污单位、其它各类社会环境监测机构所组成, 作为独立的市场主体和法人单位, 承担政府和社会监测业

收稿日期: 2007-11-05

作者简介: 柏仇勇(1962—), 男, 江苏南通人, 工程师。



签订服务合同,履行相关职责,拥有相应的权利、义务和责任。

成立环境监测协会,搭建政府和企业之间的桥梁,充分发挥协调、监督和服务的作用。

1.2 职责分工

1.2.1 环境监测管理局

环境监测管理局是环境监测管理网络的主体,其主要职责:贯彻执行国家环境监测的相关法律法规和条例;制定环境监测方针、政策与发展规划,实施对环境监测的统一监督管理;组织制定环境监测标准规范,建立健全各类环境监测制度,构建和完善环境监测网络和技术体系;具体组织实施环境监测质量控制与管理,拟订和下达环境监测工作计划和监测经费计划;组建或认定国家和区域(流域)两级环境监测技术研究中心、环境监测质量管理中心,培育扶持环境监测重点实验室建设;负责对有关行业、排污单位与社会环境监测机构进行资质认证管理;建立环境监测信息综合分析平台,编制环境质量报告及环境状况公报,并依法向社会统一发布;组织拟订专项调查性监测工作方案和技术方案;提出监测技术支持需求,下达监测科研计划;组织协调环境污染事故应急监测工作;组织开展监测技术培训和对外技术交流与合作;为政府环境保护与管理提供科学依据和决策支持;指导环境监测行业协会工作,培育和规范环境监测市场,引导和促进环境监测事业的健康发展。

1.2.2 国家、区域(流域)环境监测技术研究中心

环境监测技术研究中心是环境监测技术网络的主体,其主要职责:开展环境监测点位布局和监测指标体系优化调整的相关技术研究;监测新技术、新方法的研究;监测标准规范、评价指标体系、综合分析方法以及信息表征技术方法的研究;环境监测应用软件设计等;环境监测技术咨询与方案策划,为国家环境监测管理局开展环境监测管理提供技术支持。

1.2.3 国家、区域(流域)环境监测质量管理中心

环境监测质量管理中心根据国家环境监测管理局的授权,负责对各类环境监测机构的全过程监测质量控制与管理。其主要职责:构建国家、地方、行业、排污单位以及社会各类环境监测机构的质量管理体系;建立一套先进、完整的环境监测质量管理运行、监督、考核、评价和责任追究体系;具体组织开展质控考核、监测比对、能力验证等监测

质量监督检查活动,保障环境监测数据的准确可靠;依托现有标准物质研究生产机构,分步建设国家级及区域标准物质研究和生产基地,通过常规监测指标、特异污染指标、优先控制污染指标等标准物质研究生产和储运、分发,以及环境监测专业仪器设备的比对校验,完善量值溯源和监测基准的有效传递;协助环境监测局开展对各类环境监测机构的资质管理。

1.2.4 环保行政主管部门所属环境监测机构

各级环保行政主管部门所属环境监测机构是环境监测业务网络的主体,其主要职责:作为独立法人单位向政府和社会提供环境监测服务,主要承担环境监测管理局指定性或以合同形式委托的监测业务,包括环境质量监测、污染源监督监测、建设项目竣工环保验收监测、企业排污自动监控仪器比对验证监测、污染事故应急监测和纠纷仲裁鉴定监测等;协助各级环境监测管理局履行环保法赋予的“地方各级人民政府应当对本辖区的环境质量负责”的职责。

1.2.5 行业/单位/社会环境监测机构

行业环境监测机构主要依据本行业的要求组织开展行业范围内的自律性环境监测。排污单位是污染物排放监测的主体,有法定的义务和责任,定时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。排污单位必须切实履行排污申报的义务,自身有监测能力并取得相应资质的,自我申报并提供监测数据;自身没有监测能力的,应委托有资质的环境监测机构进行监测。行业、单位和各类社会环境监测机构均作为市场主体,按照资质管理认定的环境监测领域类型和监测能力范围,均可以承接政府、社会环境监测业务。

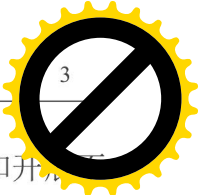
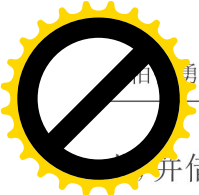
1.2.6 环境监测协会

环境监测协会作为社会中介机构,其主要职责:整合环境监测行业资源、规范行业行为、开展行业活动、维护行业利益;推动行业发展,在环境监测行业中发挥管理、服务、协调、自律、监督、维权、咨询和指导作用。

2 环境监测机制创新

2.1 经费投入机制

建立以政府投入为主的多元化投入机制。环境保护与环境质量监测作为一项社会公益性事



并借鉴美国、加拿大、日本等国的做法,环境监测经费主要来源于国家财政,按照任务来源分别由国家和地方予以保障。政府投入经费保障各级环境监测管理局、环境监测技术研究中心和质量管理中心、以及环保行政主管部门所属环境监测机构的运行,同时扶持环境监测重点实验室的能力建设,实行专款专用。政府委托环境监测机构开展相关环境监测业务工作,其经费投入的多少按照监测业务项目内容进行测算并以合同的形式予以拨付。

通过政府调控和市场培育,引导和培育符合市场经济发展规律的监测市场,增加市场和社会对环境监测的投入。转变政府职能,按照 WTO 协定要求,逐步开放环境监测市场,改变单纯依靠行政指令获得监测服务的固有模式,将部分环境监测成果商品化,通过监测市场采购合格的监测成果;同时,突破单一依靠政府投入的格局,利用资金配套等手段,形成资金的放大效应,引导各种经济成分积极参与环境监测市场建设,增加环境监测投入。激活环境监测的市场需求,从支持和服务政府决策出发,加强对重大环境发展战略、重大规划等实施情况的监测,满足政府对技术服务的需求,同时,进一步拓宽监测服务领域,做大监测市场规模,增强监测市场的活力。从市场需求出发,出台相应的环境监测服务收费政策和收费标准,建立和完善环境监测价格体系,真正形成环境监测市场良性运作的赢利模式。政府及相关部门通过扩大环境监测成果采购范围增加市场需求量,企业根据自身的环境保护需要向监测机构采购监测成果,社会公众出于健康目的产生越来越多的环境信息消费,总之,依靠政府采购、企业采购和社会公众采购,促进市场化投入的增加,提高环境监测机构的创收能力和赢利水平。

2.2 资质管理机制

建立资质管理机制,通过市场准入、监管和淘汰制度,优化配置各类监测机构和人力资源,引导社会监测力量参与环境监测工作。

2.2.1 监测机构资质认可

环境监测管理局对环境监测机构实施分级、分类认定的资质管理,对环境监测机构的资质认定应明确包括其机构等级、监测领域范围和监测能力项目等。环境监测机构按照分级等级可以承接和开展不同级别要求的监测,如国家、省、市、县不同级别的“三同时”验收监测工作、行政交界断

面监测等;同时,按照分类领域可以承接和开展不同业务领域类型的监测。

目前,环境监测业务领域类型主要分为:

(1)环境质量监测:包括环境质量的例行监测、巡视性监测、污染物通量监测、政府环保目标考核指标监测等;

(2)污染源监督监测;

(3)污染事故应急监测;

(4)建设项目竣工环保验收监测;

(5)自动监控仪器比对验证监测;

(6)污染事故纠纷仲裁监测;

(7)单位排污申报监测;

(8)科研性监测和专项调查性监测;

(9)各类市场委托监测。

环境监测业务有如下三种委托方式:一是政府投资付费,委托环保行政主管部门所属环境监测机构开展环境质量监测、污染源监督监测等,对于环境自动监测站点也可委托有专业技能的仪器设备厂商进行运行和维护管理,委托符合相关资质要求的环境监测机构开展科研性监测和专项调查性监测等;二是企业投资付费,委托环保行政主管部门指定的环境监测机构开展“三同时”验收监测、自动监控仪器比对验证监测等,监测数据作为环境管理、执法的依据;三是委托方付费,自愿选择并委托有相应资质的环境监测机构开展其它相关环境监测工作,并按要求向相关方提交环境监测数据。

2.2.2 监测人员资格认定

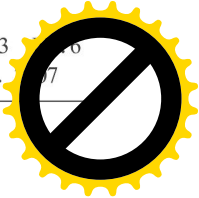
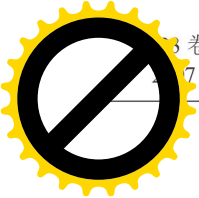
在原有环境监测上岗证考核的基础上,建立环境监测注册工程师制度,实行环境监测人员的执业资格管理,进一步规范环境监测人员的执业行为,有效提高环境监测队伍的业务素质和监测数据的质量水平。

2.3 工作考核机制

环境监测管理局对各类环境监测机构完成政府委托环境监测业务工作的履约情况、质量控制情况进行考核,建立信用评估体系,对符合要求、信誉良好的环境监测机构加大扶持力度和业务委托,反之则减少委托和帮扶,直至取消环境监测资格。

2.4 行业自律机制

在环境监测管理局的指导下,依靠环境监测协会,建立行业自律机制。在各类环境监测机构规范自我行为的同时,通过环境监测协会对行业



工业废水和城市污水中邻苯二甲酸酯残留分析

陈 明¹, 任 仁¹, 王子健², 林兴桃¹, 柳丽丽¹ (1. 北京工业大学环境与能源工程学院, 北京 100022;
2. 中国科学院生态环境研究中心环境水质学国家重点实验室, 北京 100085)

摘 要: 建立了以 HLB 固相萃取柱和反相液相色谱法测定水体中 8 种邻苯二甲酸酯的方法, 并对方法的回收率、灵敏度进行了评价, 同时分析了北京市七类典型污染点源 50 个采样点位邻苯二甲酸酯的浓度, 检出的邻苯二甲酸酯包括 DBP、DEHP、BBP、DEP 和 DCHP, 它们的检出率分别为 66%、62%、36%、10% 和 6%, 工业废水和城市污水中主要邻苯二甲酸酯残留为 DBP 和 DEHP。检出邻苯二甲酸酯的浓度范围为 0.20 ~ 848.14 $\mu\text{g/L}$ 。方法对邻苯二甲酸酯的回收率达到 75.1% ~ 115.5%, 最低检出限 0.10 ~ 0.62 $\mu\text{g/L}$ 。

关键词: 固相萃取; 液相色谱法; 环境激素; 邻苯二甲酸酯

中图分类号: X832 文献标识码: A 文章编号: 1002-6002(2007)06-0004-04

收稿日期: 2006-10-12

基金项目: 北京市自然科学基金项目(8000001)、面上项目(8052018)

作者简介: 陈 明(1975—), 男, 山东聊城人, 硕士。

通讯作者: 任 仁

内机构进行监督检查, 一旦发现弄虚作假等违规行为, 采取行业内通报、社会公示等措施, 直至建议有关政府部门取消该监测机构的政府采购资格, 实施对环境监测市场的有效监督。

2.5 应急响应机制

环境监测管理局建立内外、上下联动的污染事故应急响应机制, 及时、高效地组织环保行政主管部门所属环境监测机构、环境监测重点实验室, 以及区域(流域)环境监测技术研究与环境监测质量管理中心等, 实施环境污染事故应急监测、跟踪监测以及环境污染后评估, 为环境应急处置提供科学依据。

3 结语

我国的环境监测经历了从优质实验室创建、计量认证到“标准化”建设这一发展过程, 基本完成了机构队伍、基础能力等方面的建设任务。随着国民经济与社会事业的快速发展, 环境问题日益突出, 环境监测工作日益繁重, 总量减排、污染源普查、土壤调查等重要任务主要落实在各级环境监测站; 另一方面, 环境监测的社会需求、公众需求和个人消费需求日益显现, 环境监测面临着

新的机遇和挑战。

创新环境监测体制和机制, 有利于强化国家环保部门履行对环境监测的统一监督管理职能, 避免监测网络的重复建设; 有利于统一环境监测标准规范, 统一发布环境信息, 树立政府环境信息的权威性和公信力, 满足广大人民群众的环境知情权; 有利于明确监测人员的定位, 保证人员编制和监测经费的投入, 促进环境监测的队伍建设和能力建设; 有利于强化环境监测科研工作, 建立和完善环境监测技术规范体系, 提高监测技术水平; 有利于整合全社会的环境监测力量, 规范环境监测行业行为, 满足政府、社会和个人的监测需求, 促进监测事业的健康发展。

胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会的报告中提出: “坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路, 建设资源节约型、环境友好型社会, 实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调, 实现经济社会永续发展。”进一步强调了我国的全面协调可持续发展战略, 对环境保护工作提出了更高的要求, 抓住这次改革的机遇, 我国的环境监测事业必将迎来新的春天。