

论中国环境监测发展战略

万本太, 蒋火华 (中国环境监测总站, 北京 100029)

摘 要: 介绍了中国环境监测的发展历程, 分析了中国环境监测发展面临的压力, 提出了中国环境监测的发展战略和实现战略目标的保障措施。

关键词: 环境监测; 发展战略

中图分类号: X830

文献标识码: A

文章编号: 1002-6002(2005)01-0001-03

On the developing strategy of environmental monitoring in China

WAN Ben tai, et al (China National Environmental Monitoring Centre, Beijing 100029, China)

Abstract: This article mainly introduced the developing history of China environmental monitoring, analyzing the facing pressure, proposing the developing strategy of China environmental monitoring and the measure to realize the strategy goal.

Key words: environmental monitoring; developing strategy

1 中国环境监测的发展历程及其面临的压力

中国的环境监测事业起步于二十世纪 70 年代初期, 随着管理“三废”工作的开展, 各省市相继建立了环境监测站。到 1980 年召开第一次全国环境监测工作会议时, 全国已建成 300 多个各级环境监测站。在“六·五”和“七·五”期间, 环境监测站有了一个大发展, 从中央到地方省、市、县, 都建立了监测站。“八·五”期间, 我国制定了监测工作的基本方针, 在管理上提出了“五化”目标, 对监测数据提出了“五性”要求, 在反映环境质量上提出了“五报”, 初步形成了以环境质量监测为核心的监测网络。“九·五”期间, 国家大力加强环境监测能力建设, 环境监测工作实现了“历史性突破”。“十·五”以来, 国家环保总局又不失时机地在全国推进环境监测站标准化建设。2004 年, 党中央提出了全面、协调、可持续的“科学发展观”, 为环境保护工作指明了方向, 也为环境监测工作提供了极好的发展机遇。目前, 我国环保系统有 2300 多个环境监测站, 45800 多名环境监测人员, 在“十一·五”期间乃至未来更长的一段时期内, 环境监测工作如何再上新台阶, 实现跨越式发展, 是我们必须思考的战略问题。

目前, 我国环境监测事业的发展面临着内外

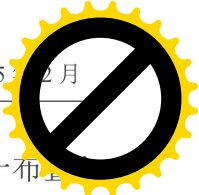
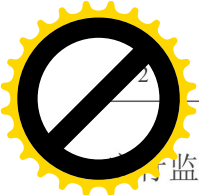
两方面的巨大压力。外部压力主要有两方面: 一是加入 WTO 后, 环境监测领域面临对国外检测机构开放的压力; 二是国内各部门、各行业监测站和部分科研院所不规范从事环境监测工作带来的压力。从目前来看, 外部带来的冲击和压力不是主要的, 尚不能对我国环境监测事业的发展构成威胁或产生大的障碍。制约我国环境监测事业大发展的真正压力来自内部。一是环境监测的性质、地位、作用和环境监测站的职能没有法定化, 缺乏规范全国环境监测工作的法律法规; 二是现行的环境监测管理体制和运行机制不适应环境监测事业的发展要求; 三是环境监测缺乏长效、稳定的财政保障平台; 四是监测队伍混乱, 缺乏监测资质和质量监督机制; 五是监测基础薄弱, 监测技术体系尚不完善, 监测能力和人员素质尚待提高。这些问题不能得到合理的解决, 中国的环境监测工作必将长期处于被动的地位。

2 中国环境监测发展的新战略

面对新的压力和挑战, 中国环境监测事业的发展应采取“固本清流、举纲张目”的发展战略。

所谓“固本”, 就是要把环境监测的性质、地位、作用和环境监测站的职能法制化, 在法律法规上固定环境监测站的合法地位。

所谓“清流”, 就是要开展监测机构资质管理,



监测人员执业资格制度,防止监测队伍“鱼目混珠”、数据“数出多门”、质量“良莠不齐”。

所谓“举纲”,就是要抓住当前制约中国环境监测事业发展的主要矛盾,为环境监测事业再上新台阶扫清障碍。

所谓“张目”,就是要在理顺环境监测管理体制和运行机制的同时,下大力气解决涉及环境监测事业发展的主要技术难题。

2.1 战略目标

2.1.1 出台由国务院颁布的《全国环境监测条例》

监测立法是环境监测工作之本。目前,由于没有专门的环境监测法律法规,使得环境监测工作的性质、地位、作用等缺乏明确的法律依据,使全国的监测管理体制、监测人员管理模式以及监测经费保障方式等不统一和不到位,给环境监测的健康发展造成了很大的影响。因此,修订并尽快颁布原来由城乡建设环境保护部公布的环境监测条例已势成必然。国外发达国家的主流做法与经验表明,环境监测都是作为环境管理的重要组成部分和主要工作之一。我国应立足国情,借鉴国外经验,在《全国环境监测条例》中明确界定什么是环境监测行为,将环保系统的环境监测行为定位成环境保护行政监督行为,将环保系统的环境监测机构定位成行政监督性单位纳入行政序列,将环境监测人员按技术类公务员管理,监测经费由财政保障。

2.1.2 建立环境监测机构资质认证制度和环境监测人员执业资格认可制度

目前,环境监测数据“数出多门”,谁都搞监测,缺乏监测资质和质量监督机制。要规范环境监测,必须加强环境监测机构和环境监测人员管理,建立监测机构资质认证制度和监测人员执业资格认可制度,做到凡是环境管理提供环境监测数据的监测人员均应具备执业资格,监测机构均应具备经认证合格的监测资质,从源头上把好关。

2.1.3 理顺环境监测管理体制和运行机制

目前,环境监测管理体制沿用旧的“块块管理”模式,由于受地方利益的驱动,反映环境质量和环保业绩考核时,可能受到一定程度的行政干预;监测机构按行政区域设置,造成了监测站分布上“遍地开花”,功能上“小而全”,仪器装备“上下一般粗”,监测资源不能有效配置,加重了各级政

府的财政负担;监测任务和工作要求“统一部署”,实行“一把尺子”,难以合理反映区域差异,难以满足按自然区域系统(如流域、海域)开展污染防治和进行跨(行政)区域环境管理的需要。总之,现行的环境监测管理体制和运行机制已无法适应现代环境管理的要求,应积极推进环境监测管理体制和运行机制的改革。在机构设置方面,国家应在环保总局内部设置国家监测局(司),统一组织、监督和管理全国的环境监测工作,对全国环境质量状况进行监视和报告;各大区域(东北、华北、华东、华南、华中、西北、西南)应设立区域监测派出机构(如分局等),作为区域性环境监测中心,按要求组织开展本区域的环境质量监测、对本区域的地方监测数据质量进行监督,真正落实环境质量地方负责制。区域监测派出机构应由中央进行垂直管理,经费由中央财政负担。在财政保障方面,应按照中央与地方监测职能的分工,共同保障监测经费。国家和区域监测机构的经费由中央财政负担,地方监测站的建设和运行经费,由地方财政负担。在资源配置方面,应重点加强省、市级监测站的能力建设,提高省、市级监测站的技术水平,区、县级监测站应结合地方特点,视其功能和需要,进行建设,做到合理配置监测资源,防止“上下一般粗”。

2.1.4 组建完善的国家级环境监测网络

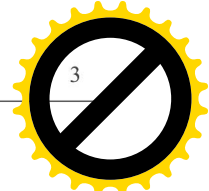
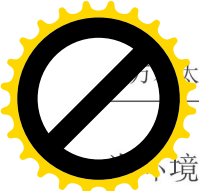
完善的国家级环境监测网络应包括环境各要素的监测业务网络(主要应包括环境空气、地表水、地下水、近岸海域、噪声、污染源、生态、固体废物、土壤、生物等环境监测网络)、监测管理网络(应包括国家、省、市、县四级管理网络)、监测信息网络(应包括数据报告、信息传输和在线监控网络系统)。

2.1.5 建立和完善具有中国特色的环境监测技术体系

中国特色的环境监测技术体系应包括环境监测学基础理论体系、环境监测技术路线体系、技术规范体系、分析方法体系、质量评价体系、质量管理体系等六个体系。

2.1.6 提高环境监测的综合能力和整体水平

环境监测能力包括环境监测装备能力、技术能力、管理能力和人员素质,要在加强环境监测能力建设的基础上,大力提高综合分析水平,即提高运用先进、简明、实用的综合评价方法和表征技术,说清环境质量现状及其变化规律的水平,切实



环境监测与决策提供科学、准确、可靠的技术支持和技术服务。

2.2 战略重点和战略时段

要集中主要人力、物力和财力,对两个重点进行攻关。一是修订拟由国务院颁布的《全国环境监测条例》,二是理顺全国环境监测管理的体制和运行机制。要成立专题攻关组,每年列出专项经费予以保障。同时要广泛地对国内外的情况进行调研,引进先进的管理理念和经验,以保证我们的法规、体制和机制既有先进性,又有可行性。

在战略实施上可划为两个时段,先是争取用五年左右的时间(2005~2010年),实现“固本清流”的目标,即颁布《全国环境监测条例》,出台环境监测机构资质认证制度和环境监测人员执业资格认可制度,实现环境监测工作的法制化和规范化。

同时,争取用十年左右的时间(2005~2015年),实现“一纲三目”的目标,即进一步理顺环境监测管理体制和运行机制,组建完善的国家级环境监测网络、建立中国特色的环境监测技术体系、提高环境监测综合能力和分析水平,解决制约中国环境监测发展的体制障碍和技术难点。

3 实现战略目标的保障措施

要实现上述发展战略,须采取以下六条措施,以切实推进中国环境监测事业的大发展。

3.1 高度重视,摆上议程

环境监测作为环境保护工作的重要技术支撑力量,它的发展关系到环境保护的整体形象,必须高度重视、摆上议事日程,抓紧解决制约中国环境监测发展的体制上、机制上、制度上、管理上和技

术上的障碍。

3.2 精心设计,联合攻关

要实现“固本清流、举纲张目”的新发展战略,必须系统考虑,精心设计,组织有关部门和地方环境监测站的专业人员成立专题组联合攻关,要发扬全国环境监测一盘棋的精神,共同推进中国环境监测事业的大发展。

3.3 典型引导,梯度推进

要大力推广先进地区的好经验、好做法,鼓励有条件的地方先行一步,条件不够的要在条件成熟后,依次跟进。

3.4 专题立项,保障经费

修订《全国环境监测条例》,制定《环境监测机构资质认证管理办法》和《环境监测人员执业资格认可管理办法》,开展环境监测管理体制研究等重点工作,应广泛调研,专题立项研究,保障经费,确保取得实效。

3.5 学术创新,科研兴业

创新是环境监测事业持续发展的动力和源泉,只有大力弘扬学术创新、技术创新、管理创新,努力结合环境管理需要和环境监测工作实际需要,大力加强科学研究,环境监测事业才能不断向前发展。

3.6 强化培训,依重人才

要大力加强环境监测技术、规范、标准、方法等方面的业务培训,培养更多合格的监测技术人员。要依重人才,实施人才强站战略,抓好培养人才、吸引人才和用好人才三个环节,最大限度地调动所有人的积极性、主动性和创造性,不断推进中国环境监测事业的大发展,并向现代化的目标迈进!