

· 管理与改革 ·

我国目前的环境监测站标准化建设

席俊清¹, 吴怀民¹, 戢启宏²

(1. 中国环境监测总站, 北京 100029; 2. 江苏省环境监测中心, 江苏 南京 210036)

摘要: 阐述了我国环境监测站的建设与发展过程, 以及环境监测站标准化建设的意义和作用, 介绍了江苏省在环境监测站标准化建设方面采取的措施和取得的成效。指出目前在环境监测站标准化建设中存在认识不到位、措施不力、投入不足、缺乏保障、发展不平衡等问题。提出应加强领导, 科学规划, 拓展融资渠道, 加快环境监测站标准化建设步伐。

关键词: 环境监测站; 标准化建设; 中国

中图分类号: X830 **文献标识码:** C **文章编号:** 1006-2009(2004)02-0001-04

Standardized Station Building of Environmental Monitoring in China

XI Jun-qing¹, WU Huai-ming¹, JI Qi-hong²

(1. China State Environmental Monitoring Station, Beijing 100029, China;

2. Jiangsu Environmental Monitoring Center, Nanjing, Jiangsu 210036, China)

Abstract: Standardized station building of environmental monitoring in China and its role were discussed. Especially in Jiangsu, standardized station building reached great effect. But there still have issues in standardized station building, including that someone can not understand the importance and have no necessary measurement, financial input is not sufficient, there have regional difference and can not reach one standard for all region. It should strengthen the leading and scientific planning, and enlarge the financial input ways.

Key words: Environmental monitoring station; Standardization building; China

我国的环境监测工作经过近 30 年的发展, 已初步建立了适应我国国情的环境监测网络、技术和管理体系。环境监测站和监测队伍不断壮大, 能力不断得到加强和提高, 为实现我国各历史阶段的环境保护目标做出了重要贡献, 促进了我国环境保护事业的发展。为进一步适应新形势下环境保护工作和环境监测事业发展的需要, 推进全国环境监测站标准化建设, 全面提高环境监测整体能力, 已成为我国环境监测“十五”期间一项重要任务。

1 我国环境监测站标准化建设任务的提出

纵观我国环境监测站的建设与发展过程, 大致经历了以下 3 个重要阶段。

(1) 建站初期: 以 1983 年 7 月 21 日城乡建设环境保护部发布的《全国环境监测管理条例》(城环字[1983]第 483 号) (以下简称《条例》) 为标志。《条例》是我国最早关于环境监测站建设标准的规

范性文件, 对解决当时环境监测站建设“从无到有”的问题发挥了重要作用。

(2) 规范化阶段: 以 1991 年 1 月 11 日国家环境保护局环监字[1991]第 043 号文发布的《环境监测质量保证管理规定》、《环境监测人员合格证制度》和《环境监测优质实验室评比制度》为标志, 在全国环境监测系统实行计量认证、持证上岗和优质实验室评比。从质量保证的角度, 在环境监测人员、仪器、实验室等方面对环境监测站的建设和管理提出了规范化的要求。

(3) 标准化建设阶段: 以 2002 年 8 月 21 日国家环境保护总局发布的《关于印发 环境监测站建设标准(试行) 的通知》(环发[2002]118 号) (以下简称《标准》) 为标志, 正式提出了各级环境监测站

收稿日期: 2003-12-31

作者简介: 席俊清(1965—), 男, 山西新绛人, 高级工程师, 学士, 从事环境监测综合管理工作。

建设应达到的标准。此前,曾在 1997 年第五次全国环境监测会议上提出了《环境监测站规范化建设指南》,作为会议讨论材料之一,但会后并未颁布实施。2001 年,在江苏召开的年度全国环境监测工作会议上,再次提出《环境监测站建设标准(试行)》(征求意见稿)作为讨论材料之一,征求地方环境监测站意见,此次征求意见为《标准》的正式发布奠定了基础。

《标准》具有以下显著特点:突破了《条例》原一、二、三、四级站的划分,将其相应地调整为总站、一级站、二级站、三级站。内容全面。既包括仪器设备配置,也包括人员编制与结构、业务经费和工作用房等,仪器设备配置既涉及各级环境监测站普遍开展的水、气领域的常规监测,也涉及适应区域环境管理需要而开展的生态、沙尘暴、海洋等专项监测;既包括传统监测仪器设备,也包括现代自动监测系统。为基本配置标准,条件好的环境监测站可不受此约束而超前发展,是开放的标准。充分考虑了各级环境监测站之间、地区之间的差异性,实行分类指导和区别对待。因此,《标准》同时具有较强的约束力和可操作性,不仅便于实际指导各地环境监测站的标准化建设,也便于建设达标验收考核。目前,全国各级环境监测站正以《标准》为依据,查找差距,加强能力,开展环境监测站标准化达标建设工作,并取得了很大进展,部分环境监测站已经达到了《标准》的要求。

为贯彻落实《标准》,2003 年国家环境保护总局下发了《关于上报环境监测站标准化建设实施方案和达标计划的通知》(环办函[2003]158 号)和《关于对江苏省环境监测站标准化达标工作进行验收的通知》(环办函[2003]511 号),拉开了对环境监测站建设达标验收考核的序幕,并以此为基础,从 2004 年起对全国的环境监测站建设达标情况进行验收考核。

可以预见,随着环境监测站标准化建设任务的完成,在不久的将来,环境监测站的建设还必将向现代化的目标迈进。

2 环境监测站标准化建设的意义和作用

要有效组织和实施环境监测站标准化建设并取得成效,必须充分认识和高度重视环境监测站标准化建设工作。当前,环境监测站标准化建设的重要意义和作用至少应体现在以下 4 个方面。

(1) 环境监测站标准化建设是促进环境监测能力建设的重要手段和措施之一。长期以来,国家和地方对环境监测的投入一直保持在较低的水平上,相对于环境保护整体工作,全国的环境监测站建设工作总体上处于滞后局面,存在环境监测仪器设备和技术手段落后、监测站点不足、监测项目和频次少、大多数环境监测站能力和水平不高、整体能力不强、地区间差异大、人才缺乏、运行费用不足等问题,集中表现为环境监测能力建设基础不足,严重制约了环境监测事业的进一步发展,也难以满足现代环境管理的需要。推进环境监测站标准化建设工作,将加强环境监测站人、财、物配置,以达到促进各级环境监测站能力建设的目的。

(2) 环境监测站标准化建设是环境监测站建设与管理的重要发展阶段。环境监测站的创建,解决了“从无到有”的问题。通过实行计量认证、持证上岗和优质实验室评比等制度,逐步加强了环境监测站的质量保证和规范化建设。目前实施的环境监测站标准化建设,不仅继承和发展了各个时期环境监测站建设与管理成果和经验,而且也是顺应环境监测新形势需要而提出的一项重要任务。随着环境管理的日益现代化和科学化,未来时期的环境监测现代化又必将成为发展趋势。因此,环境监测站标准化建设是我国环境监测站建设与管理内容不断丰富发展、工作不断规范和深化的重要阶段。

(3) 环境监测站建设标准的颁布实施有利于规范全国的环境监测能力建设。近年来,环境监测工作逐步受到重视,国家加大了环境监测投入,各地也在不同程度上加强了环境监测能力建设。各级环境监测站在能力建设中,究竟如何配置、配置什么,以及至少应配置到什么程度,客观上也切实需要相对统一的规范与指导,从而有利于全国环境监测站及其网络协调发展,充分发挥能力建设的整体效能。

(4) 环境监测站标准化建设是开展环境监测站资质管理的重要基础。长期以来,环境监测站的管理计划经济色彩很浓,一方面部分地区确实存在服务质量和水平差,效率低下的现象,另一方面又存在很多可利用的优势监测资源得不到充分利用,造成浪费的问题。随着市场经济体制的建立和完善、改革的不断深入与对外开放的进一步扩大,加强环境监测站资质管理将是必然趋势和发展方向。也就是说,将来承担监测任务的环境监测站必须取得

与监测任务相对应的资质。根据环境监测站标准化建设的要求,达到标准的环境监测站才能被认定为相应级别的环境监测站。因此,完成环境监测站标准化建设任务,将为开展环境监测站资质管理奠定重要基础。

3 环境监测站标准化建设的成功范例

在国家正式发布环境监测站建设标准,提出推进全国环境监测站标准化建设任务之前或之后,一些省份也在积极探索环境监测站建设与发展之路。从全国总的情况来看,在环境监测站标准化建设方面,最成功的当属江苏省,其措施得力,成效显著,经验值得学习。

江苏省环境监测站的标准化建设工作起步较早,明显超前于全国其他省份。江苏省自 1991 年起就开始了全省环境监测站标准化建设调研,经反复论证,江苏省环保局于 1995 年出台了《江苏省环境监测站建设标准》,并于 1996 年 1 月 9 日由江苏省政府办公厅以《关于江苏省环境监测站建设标准的复函》(苏政办函[1996]4 号)正式批准实施。

为了切实完成全省环境监测站标准化建设任务和目标,江苏省还配套出台了一系列行之有效的措施。

(1) 将环境监测站标准化建设纳入各级政府目标管理,作为市、县长责任状考核的重要内容之一。

(2) 从 1996 年起,每年从江苏省排污费的 80% 部分提取排污费收入总额 3% 的资金作为“环境监测站标准化建设基金”,由省环保局(现改为厅)集中掌握使用,主要用于为各级环境监测站配备大型仪器设备。规定省内各级环境保护行政主管部门所属的环境监测站,可以申请使用基金,当地自筹的配套资金不能少于申请基金总额的 50%。由于排污收费总额逐年增加,用于环境监测站标准化建设的资金也逐年增长。从实际情况来看,解决了环境监测站标准化建设资金投入保障问题,为江苏省环境监测站硬件配置,特别是市、县级环境监测站的能力建设起到了至关重要的作用。

(3) 为规范和指导环境监测站的建设和发展规模,江苏省编办针对全省环境监测站发展的实际情况,出台了《江苏省市、县环境监测站职责和定编标准(试行)》(苏编[1995]6 号)。

(4) 下发了《关于全省环保系统人员经费纳入地方预算的通知》(苏财预[1998]53 号),对于保障

环境监测人员经费起到了重要作用。

(5) 在经费使用方面,规定环境监测站每年用于更新和维修大型监测仪器的经费不得低于固定资产总值的 10%。

经过“九五”和“十五”前几年的努力,江苏省已全面完成了环境监测站标准化建设任务,各级环境监测站均按《江苏省环境监测站建设标准》和国家《环境监测站建设标准(试行)》的要求,分别通过了江苏省和国家环境保护总局组织的省级和国家验收,实现了江苏省环境监测站标准化建设全省达标,成为全国第一个环境监测站标准化建设全省达标的省份。

江苏省在环境监测站标准化建设取得丰硕成果的基础上,积极面对新的机遇和挑战,不断进取,开拓创新。2003 年 9 月,江苏省环境保护委员会又不失时机地发布了《江苏省环境监测现代化建设方案》(苏环委[2003]13 号),提出要尽快实现江苏省环境监测现代化。

4 目前存在的问题

从全国总体情况来看,通过推进环境监测站标准化建设,环境监测能力建设虽取得了一定的进展,但仍存在一些问题和不足。

(1) 认识不到位、措施不力。突出表现为仍有部分地区对环境监测站标准化建设的意义和作用认识不足,缺乏发展危机意识,没有真正把环境监测站标准化建设当做是促进环境监测能力建设、关系环境监测事业长远发展和增强环境管理基础能力的重要任务来抓,对环境监测站标准化建设工作重视不够、措施不力,缺乏工作主动性,存在“等、靠、要”的现象。

(2) 投入不足、缺乏保障。当前,各级环境监测站资金投入普遍不足,为维持和保障正常业务运行,在相当程度上仍需依赖创收来弥补,依靠环境监测站有限的自有资金无法解决标准化建设问题。另外,各级环境监测站主要依靠各级财政拨款,资金来源渠道单一,缺乏有效的资金投入保障机制。很多地区尚未按要求将环境监测经费纳入同级财政预算,没有很好地落实财政部、国家环境保护总局《关于加强排污费征收使用管理的通知》(财建[2000]438 号)中关于“环境监测机构人员经费、公用经费(包括公务费、设备购置费和业务费等)、科研经费和专项经费,要全额纳入各级财政的年度经

费预算……对环境保护部门开展环境监测所需公用经费要给予重点保障”的规定。特别是排污收费制度改革后,对基层环境监测站能力建设产生了很大影响。根据 1982 年 2 月 5 日国务院发布的《征收排污费暂行办法》规定,从排污费中提取的环境保护补助资金可适当用于补助环保部门监测仪器设备的购置,而自 2003 年 7 月 1 日实施《排污费征收使用管理条例》(国务院令 369 号)后,排污费的征收、使用必须严格实行“收支两条线”,排污费全部专项用于污染防治,不得再用于环保机构自身建设,原来从排污费中安排监测仪器设备购置的经费渠道已不复存在。因此,对于依赖排污费补助改善仪器设备配置的环境监测站,其标准化建设受到了很大影响。

(3) 发展不平衡,全面达标困难。主要表现为:

从环境监测站标准化建设工作内容来看,各级环境监测站仪器设备配置方面的任务完成情况相对较好,而在高级、中级、初级技术人员比例和人均业务经费等方面与标准相比普遍存在较大差距。地区发展不平衡。东部地区环境监测站标准化建设任务的完成情况明显好于中西部地区。因此,国家环境保护总局要求 2005 年东部地区和有条件的中西部地区的环境监测站达标。各地区一、二级站标准化建设任务完成情况相对较好,三级站标准化建设达标的差距普遍较大。由于环境监测站标准化建设任务完成情况的不平衡,短期内要实现环境监测站标准化建设的整体达标和全面达标,任务仍十分艰巨。

5 措施建议

为加强环境监测能力建设,加快环境监测站标准化建设步伐,应抓住机遇,采取措施,解决当前环境监测站标准化建设中存在的突出问题。

(1) 加强领导。环境监测站标准化建设涉及人、财、物,涵盖技术、管理等多方面内容,要在较短的时间内完成达标任务,必须加强对这项工作的领导。一是加强宣传,统一思想,充分认识标准化建站的重要意义和作用。二是加强组织协调,特别是要取得各级政府、环境保护主管部门、经济综合管理部门(计委、财政)的支持,按照有关规定,合理安排和组织实施已批准的能力建设项目和专项资金。三是落实措施。研究完成环境监测站标准化建设

任务的保障措施,制定能力建设实施方案,并将各项措施落到实处。四是加强监督管理。对标准化建设目标、任务和达标建设进展情况督促检查。

(2) 科学规划。科学规划是做好环境监测站标准化建设工作,实现标准化建站目标的重要前提,同时也是加大环境监测能力建设支持力度的重要依据之一。首先,应加强各级环境监测站自身环境监测工作和能力建设的科学规划,并将两者有机结合,使能力建设与监测工作发展需要不脱节;其次,环境监测站标准化建设应与能力建设总体规划相结合,将其作为阶段目标和任务纳入能力建设总体规划;再次,需要制定切实可行的标准化建设实施方案;此外,应加强科学管理,促进仪器设备等硬件资源向实际监测能力转化,合理组织和配置资源,探索区域监测资源有偿共享,最大限度地发挥标准化建站成果的综合效益。

(3) 拓展融资渠道。环境监测站标准化建设的关键是资金投入保障,应充分调动和发挥各方面的积极性,拓展融资渠道。一是按照中央与地方事权划分原则和财政管理体制的要求,国家通过国控网能力建设项目和运行费对地方给予一定的补助。目前国家投资和地方配套已在 208 个地级及以上城市建设了 631 套空气自动监测系统,在主要流域国家建设了 82 个地表水水质自动站。正在实施的国家地表水能力建设项目,重点加强了对 167 个基层环境监测站的仪器设备配置。从 2002 年开始,国家逐步加大了对国控网的运行补助。这些措施,对于加强各级环境监测站能力建设发挥了积极作用。二是充分利用排污费改革过渡政策,加强环境监测站能力建设。根据财政部、国家环境保护总局《关于印发关于环保部门实行收支两条线管理后经费安排的实施办法的通知》(财建[2003]64号),关于排污费不得用于环保机构自身建设的规定,在东部地区一步到位,中西部地区 3 年到位。2006 年前,中西部地区还可从排污费中列支一定比例的经费用于补助环保机构自身建设。此外,2004 年前,允许将结存在各级财政和环保部门的排污费(含有偿使用基金)纳入部门预算,用于弥补环保机构行政、事业经费的不足。因此,中西部地区应抓住机遇,充分利用上述两条排污费改革的过渡政策,加快环境监测站标准化建设。三是积极争

空气质量预报的改进

江峰琴

(江苏省环境监测中心,江苏 南京 210036)

摘要:阐述了发布空气质量预报的意义。以江苏省为例,指出目前在空气质量预报工作中存在发布途径狭窄、准确率不够高、缺少区域性和趋势性等问题,建议拓宽预报发布渠道,加强指标解释,提高预报的准确性,尽快开展空气污染趋势预报和区域预报研究。

关键词:空气质量预报;问题;建议

中图分类号:X830

文献标识码:C

文章编号:1006-2009(2004)02-0005-02

空气质量预报的发布,为环境管理和决策部门及时、准确、全面地掌握城市环境空气质量现状及变化趋势提供了科学依据,可以在严重污染日到来之前,有针对性地加大污染源控制,及时发出警报并采取限制措施,减轻对生态系统的影响。然而,目前空气质量预报在科学安排社会生产和生活活动、保护人体健康、提高环境质量、加强环境监督等方面,尚未充分发挥其效能。现以江苏省为例,提出空气质量预报的改进措施。

1 现状与存在问题分析

江苏省继南京、苏州、南通、连云港 4 个城市 2001 年 6 月 5 日被列入全国环境保护重点城市,开展空气质量预报之后,又于 2002 年 6 月 5 日正式开展省辖城市空气质量预报工作,13 个省辖城市的空气质量预报除在地方媒体发布外,还通过拨号网络传输上报省环境监测中心,由其统计汇总后每日在江苏环保互联网主页上发布。

1.1 发布途径狭窄,指标解释不够

省环境监测中心汇总的省辖城市空气质量预

报,每日仅通过江苏环保互联网主页发布,数据发布途径狭窄,对于普通百姓而言,大多数还无法通过该途径获得信息。省辖城市制作的本市空气质量预报,其发布途径稍多,主要为电视台、电台、报纸、互联网等。预报发布内容大都只是简单地陈列空气污染指数、首要污染物、空气质量级别及状况,互联网(包括各市环保网站)上关于空气质量日报、预报相关知识的介绍也相对贫乏,非环保专业人员一般不了解这些污染因子、指标和其日常生活、出行的关系,更不用谈如何去采取防护措施。

1.2 准确率不够高

省辖城市空气质量预报由各市环境监测站制作,省环境监测中心目前仅对上报数据进行统计、核查和发布,并没有真正参与预报制作;环保部门与气象部门之间没有建立业务联系,难以获取制作预报所需的及时、齐全的气象资料;各省辖城市的空气质量预报系统大多由各单位自行编制,缺少统

收稿日期:2003-09-18;修订日期:2003-12-19

作者简介:江峰琴(1971—),女,江苏丹徒人,工程师,大学,从事环境监测工作。

取专项支持。排污收费制度改革是深化国家财政体制改革的重要内容之一,其目的是实行“收支两条线”管理,杜绝部门收支挂钩。新的排污收费制度只是规定不能从排污费中继续安排环保机构自身建设经费,但并不限制安排其他财政资金用于环保机构能力建设。相反,按照建立公共财政体制的要求,还应加大对环境监督管理和环境监测的经费保障力度。因此,应根据需要积极申请专项资金支持。此外,大型仪器设备购置、业务用房建设等能

力建设项目,也应积极按基本建设项目向各级综合计划管理部门(计委)申请立项支持。四是探索其他融资渠道,如低息或长期贷款、无偿捐赠等。

总之,推进环境监测站标准化建设,对于全面提高环境监测整体能力和水平具有重要作用。目前标准化建站的任务仍十分艰巨,必须抓住有利条件,采取有效措施,加大投入,加快环境监测站标准化建设步伐。