

· 管理与改革 ·

地市级环境监测站历史转型期管理体制与职能定位探讨

王延军, 蔡焕兴, 王荣俊

(常州市环境监测中心站, 江苏 常州 213001)

摘要:通过对 30 多家地市级环保局“三定”方案调查研究, 分析并列举了环境保护历史转型期地市级环保局分管监测工作机构模式, 对环境监测管理体制、职能定位不同的设计、规划, 提出了当前环境管理体制与环境监测管理中存在的各类问题。围绕建设“先进的环境监测预警体系”是环境监测历史转型的根本任务, 研究提出了单列型、合署型监测管理与履职型、拓展性、创新性监测职能定位建设模式。

关键词: 环境监测; 转型期; 管理体制; 职能定位

中图分类号: X32 021 文献标识码: A 文章编号: 1006-2009(2010)06-0001-05

Discussion on Management System and Function Orientation of Environmental Monitoring Station at Prefecture-level City during the Period of Historical Transformation

WANG Yan-jun, CAI Huan-xing, WANG Rong-jun

(Changzhou Environmental Monitoring Center, Changzhou, Jiangsu 213001, China)

Abstract Based on investigating results of “not increasing staff but perfectly completing tasks on plan” from more than 30 Environmental Protection Bureaus at prefecture-level city, the ways that Environmental Protection Bureaus administered Environmental Monitoring Stations had been analyzed during the period of historical transformation. The problems in environmental management system and environmental monitoring management had been presented for different design and planning of function localization according to environmental monitoring management system. The key task at the period of historical transformation was to establish “an advanced early warning monitoring system”. Administration for environmental monitoring should involve two different forms: one form was management by Environmental Monitoring Station, the other was by Environmental Protection Bureau with Environmental Monitoring Station. The mode of environmental monitoring function should turn into fulfilling responsibility, development and innovation.

Key words Environmental monitoring; Period of transformation; Management system; Function orientation

2008 年, 原国家环境保护总局升格为环保部, 作为政府组成部门, 担负起宏观调控、综合协调、执法监督和公共服务的重要责任, 标志着环境保护已全面走上了经济社会发展的主战场、主干线和大舞台。在环保工作迎来深刻的历史转变时期, 与之相适应, 要求监测部门在支撑环境管理的监测实践中加速转型步伐, 为管理和决策提供强有力的基础支持和技术服务。

环境监测历史转型, 就是按照政事分开的原则, 做好监测行政管理与技术支撑的分离, 使各级

环保部门成为“管理的龙头”, 各级监测站成为“技术的龙头”, 努力推动监测工作的定位转型^[1-3]。

1 地市级环境保护管理体制与环境监测管理模式 根据《环境监测管理条例》(2009 年征求意见

收稿日期: 2010-10-20

基金项目: 环境保护部环境监测司环境监测网络运行与设备购置

作者简介: 王延军 (1972-), 男, 江苏洪泽人, 高级工程师, 硕士, 从事环境监测管理工作。

稿), 目前, 全国环保工作实行“政府负总责, 环保部门统一监督管理, 各部门分工负责”的管理体制。环境监测是国民经济和社会发展的基础性公益性事业, 是各级政府履行环境监督职能, 开展环境管理工作的重要组成部分。地市级环境监测转型探索需要在同级环保管理体制改革的框架下科学设计, 并与地级市行政层级特点和地域尺度规模相适应。

1.1 环境管理职能中有关监测职能描述的类型

通过对不同省份 30 多家地市级环境保护局最新“三定”方案的研究, 方案中有关监测职能描述可以用“大同小异、异中有新”概括, 分为以下几种类型。

(1) 普遍型。普遍的描述是“负责全市环境监测, 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; 组织和管理全市环境监测网和环境信息网”。如辽阳市、佛山市、梅州市、六盘水市、萍乡市、清远市。

(2) 拓展型。在普遍描述的基础上, 顺应环境保护历史转变, 增加“贯彻落实国家、省、市环境监测制度和规范, 开展突发性环境污染事件应急监测和预测预警”等内容。如西安市、常州市、盐城市、咸阳市、无锡市、镇江市、登封市、长春市。

(3) 管理型。在武汉和黄石“两型”社会建设圈, 增加“归口管理全市环境统计和环境信息工作”的描述; 内设机构职责中明确“统筹协调其他部门开展环境监测工作”的权职, 将全市环境监测工作的统一监督管理以“三定”方式予以明确, 这在地市级环保局非常罕见。

从地市级环保部门的“三定”方案中不难看出, 多数地级市对环境监测统一管理的表述不明确, 对其重要性认识不足, 没有将其提升到应有的高度, 这在监测管理机构设置上的体现更为明显。

1.2 地市级环保局归口管理环境监测工作的机构设置情况

新一轮机构改革, 环境保护部新设立了环境监测司, 旨在进一步理顺环境监测管理, 整合环境监测资源, 构建环境监测统一监督管理的基本格局, 使原本被“疏忽”和“割裂”的监测管理得到“重视”和“统一”。从国家层面上, 它是推动环境监测历史转型, 实施环境监测管理与环境监测技术政事分离的必要措施, 有利于环境监测技术标准和环境信息的统一。根据上下对口设置原则, 省级环保部

门绝大多数设置了环境监测处, 但地市级环境保护局监测管理机构设置却呈现出多样性, 大致可分为如下类型。

(1) 单列型。较为独立地设置监测处, 行使监测管理的职能。如大连。

(2) 联合型。设置监测与信息、科技等职能联合办公的处室, 或在污染防治处、总量控制处、规划财务等处室增挂环境监测处牌子, 或将监测管理放置在综合处, 监测管理职能集中程度不一。目前, 地市级环保局扎口管理环境监测工作的形式以此居多。如南京、无锡、镇江、常州、西安、武汉、黄石、长春、六盘水、咸阳、登封等市。

(3) 分散型。无扎口管理环境监测工作的单一科室, 指导、组织和管理环境监测的职能分散在多个科室。如梅州。

(4) 合署型。一种是监测管理机构与监测站合署办公; 二是将环境监测管理及相关工作委托给地市级监测站, 由专门负责环境监测工作的分管领导负责。如沈阳、盐城。

目前, 极少数地级市环保部门独立设置监测处, 且并未真正履行监测管理职能, 监测管理“政出多门”现象仍然比较严重, 一定程度上阻碍和削弱了环境监测统一监管职能发挥, 同时, 现有的环境管理的体制也是其制约的重要因素。

1.3 地方环境保护行政主管部门的管理模式

关于环境保护管理体制改革的呼声由来已久, 地市级环境保护部门的管理体制机制在一定区域和部分城市有所创新。目前, 地市级环境保护工作的管理模式可分为以下几种类型。

(1) 双重型。绝大多数地级市环境保护工作沿袭了“地方政府负总责、环境保护部门统一监督管理”的双重管理模式, 地市级环保部门对辖区、县环保部门进行业务指导。

(2) 小垂直。各地级市本级开发区环保机构作为地市级环保局的派出机构。

(3) 中垂直。设区的地级市所辖区环保部门作为市级环保局的派出机构, 如沈阳市、青岛市。

(4) 大垂直。地级市所辖区、县环保部门全部作为地市级环保局的派出机构, 区、县环保部门的人权、财权上收到市一级, 但区、县环境监察或环境监测并未完全或同时垂直, 其实这并非完全意义上的垂直管理。如, 陕西省、长春市等。

环境管理以行政区域为单位的体制模式, 逐渐

演化成行政区域环境保护的“闭关锁国”格局,即对外封闭性,不仅造成区域流域环境管理联动难以有效实施,同时,也形成了地级市与辖区县间的“藩镇割据”形态,即内部封闭性;表现在环保系统内则为部门间的隔离性和上下级间的断裂性。

2 地市级环境保护管理体制与环境监测管理存在的问题

2.1 当前环境保护管理体制存在的问题

目前,“条线管理、部门分工负责”环境保护管理模式首先造成了“块块不联”^[4],各级政府环境保护职能一般分散在发改、环保、林业、水利、交通、国土等多个部门,各部门分工不明确、职权交叉的现象普遍存在。“九龙治水”、各行其政,缺少有效的协调沟通机制,环保“统一监督管理”在一些时候就成了一句空谈。“条条管不了块块”“块块间联系松散”现象较为严重,难以形成真正的大环保格局,无法形成强大的环保合力和推动力。其次是条线不畅^[4],上级环保部门对下级环保部门的业务指导缺乏行政约束力。当这种指导和地方规定、要求不一致时,下级环保部门会优先执行地方同级政府的规定,统筹基层环境保护工作尚存在行政壁垒和阻碍。

2.2 基层环境监测存在的问题

虽然环境保护事业迎来了最好的发展机遇期,但是在现行的环境保护管理体制和环境监测管理模式,环境监测形势不容乐观。

2.2.1 环境监测的权威性受到挑战

环境监测应通过科学真实的监测数据和综合评价,为环境管理科学决策提供支撑。但现实情况是:基层环境保护部门(环境监测机构)经常要面对地方政府为满足各类创建和考核对环境监测数据的额外要求,而监测数据“数出多门”,环保部门与水利、气象等部门的监测数据常有“打架”和不一致的现象,监测数据的权威性受到置疑^[4]。

2.2.2 对环境监测重视不够

“重管理、轻技术”是基层环保部门的普遍现象,这严重制约了环境监测技术的发展。

(1)环境管理与环境监测交流的双向不平衡性。“环境监测服务环境管理,环境管理依靠环境监测”。实现环境管理由“粗放型”到“精准型”的转变要求管理和决策必须建立在科学的监测数据和评价基础上,需要确立起监测数据的法定性和权

威性。而目前,“管理与监测两张皮”,没有把监测作为管理不可或缺的重要内容来抓,甚至存在“说起来重要,干起来不要;事故应急时要,日常管理中不要”的错误思想^[1]。在强调环境监测服务环境管理的同时,没有充分发挥监测对环境管理的引领作用。

(2)基层普遍存在“重执法、轻监测”现象。环境执法过程中的监测工作计划性不足,存在“临时性任务经常布置,经常性任务临时布置”;在一些风暴式、持续性和临时性的执法活动中,环境监测常常成为环境监察的跟班、随从,甚至存在“没有监测不采样,只要采样不要数据,出了数据不利用”的现象;同样,监测与环保系统内部其他部门间的类似情况也同样存在,“同类任务多头下达,多头任务同时下达”,使环境监测疲于奔命和应付,牵扯和浪费了大量的监测资源。因此,周生贤部长在监测工作定位阐述中提到,理顺环保系统内部各个部门的关系,监测工作应由环境监测部门归口管理,改变多头指导的局面^[1]。因而,急需建立监管、监察、监测“三监”联动的科学有序的工作机制。

2.2.3 基层环境监测网络管理不顺畅

突出表现为对三级站和社会监测机构的管理不够重视。

(1)对区县监测站的管理不到位。大多数地市级环保部门在现有体制下,缺乏对监测站实施有效监管的能力。对区县监测站的管理主要依靠地市级监测站,囿于权职所限,业务指导往往流于形式,监管难以动真碰硬。动真也难以达效,监督管理一团和气,上下级站联系松散,各行其是。有些区县监测站不仅把地市级监测站视为分包方,更视作利益竞争对手,经常发生“降低收费标准监测、只收钱不监测、收了钱乱监测”的现象,扰乱了环境监测市场的正常秩序,环境监测数据的科学性、准确性、公正性难以保证。而作为“技术中心、数据中心”的地市级监测站在改变这种现状上难有作为。

(2)对社会监测机构的管理不到位。目前,监测市场秩序较为混乱,对社会检测机构的资质管理不到位,无序竞争、不良竞争现象严重,环境检测质量难以保证。当前对各地环境监测管理部门来说,规范社会监测机构管理应提到工作议程上来。2009年,北京市出台了《北京市社会化环境监测机

构能力认定管理办法(试行)》明确要求对社会化环境监测机构开展能力认定, 市级直属环境监测机构承担对社会化环境监测机构申请能力认定的技术审核。

3 历史转型发展中的地市级环境监测管理和职能定位

3.1 强化环境监测管理, 为转型发展提供良好的外部环境

环境监测管理的模式多种多样, 要理顺并强化环境监测管理就必须明确界定其行政管理、技术管理和技术支持职责。行政管理职能的核心为拟订环境监测的政策、规划、行政法规、部门规章、制度、标准并组织实施。鉴于地市级环保部门监测管理的机构设置情况、职能集中程度、人员构成情况、环保现状特点等因素, 其监测管理模式设置应本着“结合现状、因地制宜、便于实施、利于管理”的原则, 不能搞一刀切。有以下模式可以借鉴。

(1) 单列型。设置人员数量、专业构成、职能与全市环境监测行政管理的地域半径、业务数量和效能目标相匹配的环境监测处, 行使环境监测统一监督管理职能, 理顺与环保系统其他职能部门、环境监测系统上下级、社会监测机构等的关系, 为环境监测站营造良好的发展环境, 使监测站能够“聚精会神抓业务、一心一意钻技术”, 从而实现“技术立站、科学监测”的转型^[5-8]。

(2) 合署型(委托型)。一般地市级环保部门由于人员数量不足、监管半径较大、权能与管理职责不称, 难以独立有效地行使环境监测管理职能, 监测管理可能会停留在监测年度计划的下达与考评, 督查监测能力建设进展等浅层层面。因此, 建议可以将监测管理职能进一步集中, 建立与环境监测站合署办公的监测管理机构, 或者直接将监测管理职能委托给环境监测站, 充分依托监测站的人才、技术、队伍优势。

合署型(委托型)监测管理模式的采用与监测站的历史转型并不矛盾, 地市级环保部门监测管理与国家、省级监测站在承担的监测科研攻关、宏观管理协调、规划发展等方面的职能有较大区别, 采用的模式可以更加灵活。采用合署的模式: 一方面能更充分发挥监测行政管理的作用, 进一步密切环境管理和监测的联系, 形成合力, 提升监测机构解决基层环境管理具体问题的能力水平; 另一方面也

有利于规范监测市场管理, 进一步做强地市级环境监测站。监测管理部门可以在监测技术管理、质量考评、监测资质准入等方面发挥监测站的技术优势, 同时也可更加有效地整合全市监测资源, 形成监测机构互相补充、错位发展的良性竞争局面, 进一步牢固树立地市级监测站的“技术中心、数据中心、信息中心”的地位。这种模式和单列型管理模式的差别主要反映在对地市级监测站自身的监管方面, 但实际上不管哪种模式, 要有效实现对地市级监测站的监管都不是本级监测管理部门能做到的。

另外, 在地市级监测管理体制方面, 主张将区级监测站作为地市级监测站的派出机构, 实行监测系统的部分垂直管理, 这样有利于在全市范围内统筹监测能力建设, 避免重复浪费, 防止“上下一般粗”, 提高资源利用率, 形成监测合力^[4]; 实现市区站监测的合理分工和区站的准确定位; 进一步规范监测秩序, 提高监测数据的科学性、规范性和准确性。

3.2 地市级监测站历史转型时期的职能定位

建设“先进的环境监测预警体系”是环境监测历史转型的根本任务, 要求坚持“监测科研为先导、监测业务为主导、监测技术为支撑”的方针, 需要对各级、各类环境监测站科学准确地职能定位^[4]。考虑到不同地区社会经济发展和环保现状趋势的实际情况, 其职能定位不能搞统一要求, 也难以整齐划一, 应本着“因地制宜、整体设计、分层定位、逐步推进”的原则, 以履职型、拓展型、创新型作为转型不同阶段的定位目标, 循序发展, 稳步提升监测的技术支撑、技术监管和技术服务能力。

(1) 履职型。对于监测能力建设较为薄弱、人才储备相对不足、环境监测现代化水平较低的地市级监测站, 首先要以努力实现“三个说得清”为目标, 要不断夯实基础和提升能力建设, 优先保证环境质量监测和污染源监督监测、应急监测等工作的开展, 结合地方产业结构和污染源类型特点, 强化地方特色监测能力建设, 满足环境管理的基本需求。

(2) 拓展型。大多数地市级环境监测站已具备较强的监测能力, 在充分开展环境质量监测和污染源监测的基础上, 其职能要有进一步拓展。一是拓展监测业务。要努力提高监测技术水平, 适应监测要素、项目扩展的需要; 二是拓展服务管理领域

的监测。在减排、科考、绿色 GDP 和低碳经济核算等领域积极开展研究和技术服务; 三是拓展委托性监测, 进一步增强服务企业和民生的能力; 四是拓展监测管理职能, 通过管理职能拓展, 保证和提升监测信息的真实性、准确性和科学性, 加强环境监测信息的统一管理和发布, 增强对辖区县的技术指导、管理和监督能力, 规范社会和行业检测机构行为, 维护监测市场的稳定有序。

(3) 创新型。充分发挥环境监测对管理的引领作用, 就必须大力加强环境监测技术创新能力, 打造科研创新型监测站, 实现高端职能定位。在监测现代化水平较高、人才资源比较丰富、资金保障较为完善、监测业务量较多的发达地区, 要将加强环境监测技术创新纳入工作计划和规划, 以技术创新项目作为技术提升和人才培养的孵化器和推进器, 形成监测业务和科研创新互相促进的局面, 使环境监测适当超前于环境管理, 增强环保工作的预见性, 准确预测预判潜在环境风险, 敏锐识别环境热点, 科学破解环境难点, 开展前瞻性、应用型环境监测关键技术研究, 引进、转化和开发新的环保技术, 充分发挥技术先导和技术支撑能力, 显著增强破解地方性和区域性环境问题的能力。

3.3 监测转型需要理顺的几个外部机制问题

(1) 理顺环境质量监督和考核机制。应该改变目前各类环保监督考核地方环境质量自己测、考自己的局面, 地方监测数据与上一级监测监督数据以不同权重纳入考核, 尝试开展监测监督系数制度, 建立基于环境现状、科学务实的创建考核指标体系, 减少地方行政干预冲动, 从制度上和技术上规避行政干预监测数据的可能性, 提高环境保护工作的针对性和科学化。

(2) 建立科学的污染源监管评价体系。一是深化“三同时”竣工验收监测, 推行竣工验收的静态管理与动态管理相结合^[9], 从源头上提高环境管理水平, 防范环境风险; 二是深化总量监测技术体系, 正确处理污染源在线监测和手工监测的关系; 三是探索建立污染源“单一要素”监测与“环境质量变化”相结合的监督考评制度。

(3) 建立环境监测综合保障机制。拓宽监测专业高层次人才的引进渠道, 科学设计选人用人制度, 健全和完善监测系统激励机制; 建立地方政府资金保障和上级部门专项能力建设及资金支持相结合的保障体系, 不断夯实监测基础建设和提升监

测现代化水平; 建立有效的监测技术上下级指导和考核制度, 帮助基层监测站逐步增强技术能力和提高科研水平。

(4) 建立规范的自动监测第三方运行管理市场。自动监测技术是未来环境监测技术发展的重要方向, 第三方运行管理为各地自动监测技术的快速发展解除了后顾之忧, 在其推动下, 环境监测机构的职能和运行机制都将发生重大转变。但是目前这一市场的管理还不够完善, 运行资质的行政许可和考核评估制度没有有效建立, 尚未建立严格的准入和退出机制, 目前运行管理单位之间的恶性竞争成为普遍现象。相信随着管理的深化, 市场将日趋规范, 第三方运行管理模式将会越来越普遍, 这必将进一步加快环境监测机构的历史性转型。

4 结语

环境监测历史转型是环境监测系统面临的一次重要机遇和挑战, 作为担负着主要环境监测任务的地市级监测站, 转型发展任重道远, 转型的探索也需要高瞻远瞩, 通过历史转型, 强化环境监测统一监督管理, 实现环境监测资源优化整合, 突出监测技术攻关, 不断提升环境监测系统整体凝聚力和战斗力, 显著增强服务环境管理能力, 构建一个和谐有序的环境监测市场, 将是为之不懈奋斗的目标。

[参考文献]

- [1] 周生贤. 严管理 出效率 重质量 求发展, 努力开创环境监测工作新局面 [N]. 北京: 中国环境报, 2009-02-16 (1).
- [2] 张丹宁, 张哲海. 多管齐下 为说清环境问题提供有力支持 [J]. 环境监测管理与技术, 2006, 18(4): 5-7.
- [3] 张丹宁, 陈宝琳, 彭章勇. 面向未来 实现环境监测新飞跃 [J]. 环境监测管理与技术, 2006, 18(2): 7-9.
- [4] 万本太. 中国环境监测方略 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2005: 6-173.
- [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转型 [N]. 北京: 中国环境报, 2009-06-10(1).
- [6] 张丹宁, 许立峰. 加强建设 量化管理 推进环境监测事业持续发展 [J]. 环境监测管理与技术, 2007, 19(5): 5-7.
- [7] 张哲海. 加强市级环境监测站能力建设的思考 [J]. 环境监测管理与技术, 2005, 17(3): 4-5.
- [8] 廖岳华, 毕军平, 罗岳平. 关于开展环境质量监测督查的思考 [J]. 环境监测管理与技术, 2010, 22(4): 5-7.
- [9] 王盛才. 环境监测工作转型关键何在 [N]. 北京: 中国环境报, 2009-02-13 (2).