

· 争鸣与探索 ·

浅析“城市环境综合整治定量考核”制度

赵银慧

(中国环境监测总站, 北京 100029)

摘要: 分析了“城市环境综合整治定量考核”制度在指标设置、考核标准及实施过程中存在的问题, 指出其对“城市环境综合整治定量考核”结果的公正性产生了影响。提出在“十二五”城考指标调整中应当适当增加环境质量的比重, 体现对不同地区、不同级别的城市采取分级管理、分类指导原则, 并加强对环保工作的规范化和能力建设的考核, 进一步提高城市环境管理水平的对策与建议。

关键词: 城市环境综合整治; 定量考核; 环境管理

中图分类号: X32 021 文献标识码: C 文章编号: 1006-2009(2010)06-0066-03

Discussion on “Quantitative Assessment for Comprehensive Improvement of the Urban Environment”

ZHAO Yin-hui

(China Environmental Monitoring Station, Beijing 100029 China)

Abstract The selecting index, assessment criteria, unsolved problems about “comprehensive improvement of urban environment quantitative assessment” system had been analyzed. The fair results of quantitative assessment interrelated with the index and criteria. For further improving the urban environmental management, the measurement and suggestion were made to increase the evaluating weight of environmental quality during “12th five years economic construction planning”, to realize classified management and instruction according to different areas and different cities, and to strengthen examination of environmental protection work, standardization and ability building.

Key words Comprehensive improvement of the urban environment; Quantitative assessment; Environmental management

“城市环境综合整治定量考核”(以下简称“城考”)制度于 1989 年实施, 以量化的指标考核政府在城市环境综合整治方面的工作。考核内容分为两大部分^[1]: 一部分为城市环境综合整治, 另一部分为定量考核, 每年进行一次, 年度考核结果通过报纸、网络等媒体向社会公布。目前考核城市数量已由 1990 年的 32 座城市扩大到 2008 年的 633 座城市^[2]。

随着“城考”范围的逐年扩大, “城考”得到了各省、市政府与公众、媒体的高度重视和广泛关注, 已成为推动城市环境保护工作的重要载体和手段^[3-4]。2009 年 2 月, 国家环保部张力军副部长在全国污染防治工作会上提出“全国所有城市到

2010 年都要纳入城市环境综合整治定量考核范围”。20 多年来, “城考”的考核方式、程序、指标体系在逐步完善, 但仍存在一些问题, 影响了“城考”作用的发挥。

1 存在问题

1.1 强调考核的可比性, 忽略了地区差异, 影响了政府“城考”的积极性

中国地域广阔, 各地区自然条件不同, 城市类型不同, 经济发展水平不平衡, 城市基础设施建设、

收稿日期: 2010-06-10; 修订日期: 2010-09-03

作者简介: 赵银慧(1965-), 女, 河北邢台人, 高级工程师, 本科, 研究方向为城市环境管理。

环境质量、环境管理水平、环境监测和监察能力差别很大,采用一个标准考核,强调了考核的可比性,忽略了地区差异,不能完全客观地反映各城市环保工作的力度,不利于促进城市综合整治工作。如北方城市空气中颗粒物浓度本底较高,地表水没有生态补水,即使企业排放的废水、废气达到国家规定的污染物排放标准,仍然无法保证环境质量达到国家相关标准,但这并不表明城市污染控制和综合整治力度不大。另一方面,经济欠发达地区城市的监测、监察能力较弱,特别是中西部部分地级市及大部分县级市不能按“城考”要求的监测项目和频次开展环境质量和污染源监测工作,要求地级市和县级市按照统一的监测规范开展监测工作无法保证数据有效性和准确性。

1.2 综合整治指标与环境质量改善关系不密切

“城考”的目的是以定量考核为手段,通过城市环境综合整治提高城市的环境质量。因此,考核指标包括环境质量、污染防治、环境建设和环境管理 4 大部分^[5],既考核环境质量状况,又考核城市综合整治的力度。“城考”反映的是综合结果,指标设置及考核方法,考核结果和城市环境质量并未形成对应的关系,主要原因有两个。

(1) 环境质量指标的权重占 44 分(满分 100 分),其他三部分的权重共占 56 分,综合整治工作考核比例较大。随着城市污水处理厂、垃圾处理场陆续建成,工业废水、废气达标排放率逐年提高,很多城市综合整治工作得分接近满分,但环境质量的改善并未立即见效,导致“城考”得分高的城市环境质量不一定好;

(2) 环境质量考核还包括监测能力和工作规范化程度的内容,与环境质量相关性不强。如空气质量考核规定未上自动监测系统,该项指标扣一半分值;地表水(包括饮用水源地)监测项目不全、监测频次不够等不符合考核监测要求的,均按不达标计,一些环境质量较好但监测能力薄弱的城市,环境质量得分并不高。这两个原因对城市的最终考核结果产生了很大的影响,也导致公众对城考结果真实性的质疑。

1.3 部分指标可操作性不强,影响考核结果真实性

污染控制类的 6 项考核指标中,重点工业企业排放达标率、工业固体废物处置利用率和危险废物处置率的数据均来源于环境统计,而目前环境统计

的数据大部分来自于企业的申报登记,数据的真实性和实际情况很难核实。清洁能源使用率和万元 GDP 主要污染物排放强度的基础数据来自城市统计部门,考核年度的数据不能在“城考”要求上报前统计出来,时效性差。机动车环保定期检测工作基础比较薄弱,考核要求过高,如将摩托车纳入检测范围,不符合现在的实际情况。由于难以核查,有些城市为追求排名在考核结果上弄虚作假。

1.4 考核范围和评价方法与常规监测不同,环境质量评价结果不同

“城考”指标体系是环保部结合城市环境管理的要求制定的“定量”考核办法,涉及监测的指标虽以常规监测为基础,但监测项目、频次和评价方法又不同于常规监测^[6]。如地表水考核点位是从常规监测点位中选取位于市区、代表不同功能水体的部分点位,按水环境功能区进行考核,不同于常规监测按流域设置监测点位,按 III 类水质评价^[7];空气质量按全年优良天数($API \leq 100$)占全年比例来评价,而常规监测是按城市年均浓度是否达到国家空气质量二级标准来评价,所以,“城考”环境质量考核结果与国家发布的 2009 年《中国环境状况公报》^[8]和《环境质量报告书》不一致,出现同一环境得出不同评价结果的情况。

2 对策与建议

2.1 分级管理,分类指导,最大限度地发挥“城考”作用

“十二五”“城考”指标修订应在坚持“共性”的基础上,充分考虑城市环境监测和监管能力的现状,以及国家对不同地区、不同级别城市环保能力的要求,制订一套行之有效的考核办法和指标体系。

2.1.1 分级管理

地级市和县级市进行分级考核,国家按制定的统一方法直接考核地级市。县级市根据国家考核指标体系委托省级考核,对监测项目、监测频次等指标适当放松,但不能低于国家规定的最低限。

2.1.2 分类考核

对东、中、西部城市在考核标准和考核要求上加以区分,体现城市综合整治的力度,提高政府对综合整治的自觉性和积极性。

2.2 突出环境质量的改善,提高公众对环境的满意度

“城考”的作用就是要将改善城市环境质量的
责任落实到政府身上,促使其加大环保投入、加强
环境监测能力建设和城市基础设施建设^[9-10]。要使
“城考”充分发挥“理顺经济建设、城市建设和环境
建设关系”,达到改善城市环境质量的目,必须
加强环境效益的考核,在指标设置上要更加突出环
境质量指标。

(1)增加环境质量考核的权重,由于城市综合
整治工作与环境质量改善有一个滞后的效应,在增
加权重的同时,可考虑按一个五年跨度来考核环境
质量,年度间考核环境质量改善程度(增减幅度),
以鼓励基础条件差又做了大量工作的城市;

(2)增加地表水跨市断面考核内容,减少对下
游城市考核的不公平;

(3)结合国家“十二五”环境监测能力建设规
划,增加相应监测能力的考核,将其作为加分项,如
臭氧监测、PM_{2.5}监测能力以及饮用水源地水质全
分析能力等。

2.3 完善指标体系,提高考核适用性和可操作性

(1)为保证年度考核结果按时发布,取消涉及
经济、能源统计数据等时效性差的指标;

(2)完善污染控制类指标的实施细则,在定量
考核的基础上,设置现场检查权重分,将地区督查
中心、应急中心的年度检查结果及环保部的各专项
检查结果纳入考核,同时开始城市间的互查,尽量
保证结果的公正。

2.4 进一步加强“城考”工作规范化

(1)“十二五”之前应着手开展对环境质量考
核点位的重新确认,特别是地表水监测点位,应在
现有监测网络中选取代表城市(重点是市区)环境
质量的监测点位纳入考核;

(2)协调与环境统计和常规监测工作的关系,

统一监测项目、频次和评价方法;

(3)加强数据的时效性和准确性审核工作。

3 结语

针对城市发展中出现的新问题,国家对城市环
境保护的策略和对策都进行了相应的调整,“城
考”作为一个行之有效的城市环境管理的手段,考
核指标体系的修订要与“十二五”环境保护规划密
切结合,充分发挥其整治、调控、保护和改造城市环
境的作用。

[参考文献]

- [1] 周生贤. 领导干部环境保护知识读本[M]. 北京: 中国环境
科学出版社, 2009
- [2] 国家环境保护部. 2008年全国城市环境管理与综合整治年
度报告[R]. 北京: 中国环境科学出版社, 2010
- [3] 李蕾. “城考”与“创模”推进我国城市环境管理的有效举措
[J]. 环境经济, 2007, 4(5): 27-30
- [4] 戴祥. 城市环境管理“加速度”[J]. 环境保护, 2009, 37
(7): 33-34.
- [5] 国家环境保护部. 关于印发《“十一五”城市环境综合整治
定量进行考核指标实施细则》和《全国城市环境综合整治
定量考核管理工作规定》(环办[2006]36号). (2006-03
-22) [2010-06-10]. http://www.mep.gov.cn/gkml/zj/bgt/200910/t20091022_173950.htm.
- [6] 李国刚. 环境监测科技进展报告[M]. 北京: 中国环境科学
出版社, 2009 20-23.
- [7] 中华人民共和国环境保护部. 2008中国环境质量报告[R].
北京: 中国环境科学出版社, 2009.
- [8] 中华人民共和国环境保护部. 2009中国环境状况公报[R/
OL]. (2010-06-05) [2010-11-06]. <http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2009hjkgb/>.
- [9] 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): 1-3
- [10] 唐亚萍, 陈宝琳, 张丹宁. 构建南京市现代环境监测体系的
思考[J]. 环境监测管理与技术, 2008, 20(3): 6-8

· 简讯 ·

人类过度消耗自然资源导致物种数量萎缩

人民网消息 来自世界自然资源委员会的 2010年《地球生命力报告》显示,全球热带物种数量正严重萎缩,而同时,人
类对自然资源的需求激增,人类的需求超过了地球供给能力的 50%。

《地球生命力报告》每两年发表一次,该报告使用地球生命力指数来衡量 2 500个物种和 8 000多个群落的健康水平。
从 1970年起,该指数减少了 30%,且热带地区最为严重,在不到 40 a内减少了 60%。

这一报告显示,在温带地区,物种数量在恢复。这是改善污染防治,采取保护措施的结果。但热带物种数量下降了
70%,比其他任何物种都高。伦敦动物学会保护项目总监乔纳森·百利(Jonathan Baillie)说:“物种是生态系统的基石,健
康的生态系统是我们所有一切的基础,失去他们我们就毁掉了我们生命的支撑体系。”

摘自 www.jsh.gov.cn 2010-10-25