

流域水环境监测管理体制存在问题探讨

陈丹青, 王清华

(广东省环境监测中心, 广东 广州 510308)

摘要: 调研国内外流域水环境监测管理体制现状, 分析中国现行体制存在的问题, 探讨完善管理体制的办法, 并提出联合管理模式。

关键词: 流域水环境; 监测; 管理体制

中图分类号: X32

文献标识码: C

文章编号: 1674-6732(2012)-02-0054-03

Analysis and Discussion on Quality Monitoring Management System of Domestic Water Basin Environment

CHEN Dan-qing, WANG Qing-hua

(Guangdong Provincial Environmental Monitoring Center, Guangzhou, Guangdong 510045, China)

ABSTRACT: Through researching on the current domestic and foreign basin water management systems, the problems in the current domestic system and explored ways to improve the management system and proposed a co-management model were analyzed at the same time.

KEY WORDS: water environment; monitor; management system

随着中国经济的持续高速发展, 全国多个流域遭到不同程度的污染。七大水系总体为轻度污染, 浙闽区河流为轻度污染, 西北诸河为轻度污染, 西南诸河水质良好, 湖泊(水库)富营养化问题突出^[1]。为加强流域水环境污染治理, 改善流域水环境质量, 开展流域水环境监测、掌握其水质变化情况极其重要。而质量是监测工作的生命线, 只有科学准确的监测数据, 才能为环境管理和环境决策提供可靠的技术保障。因此, 在水环境污染形势较严峻的情况下, 迫切需要对中国流域水环境监测管理体制进行研究, 找出并理顺存在问题。

1 中国流域水环境监测管理体制现状

1.1 流域水环境管理体制

《中华人民共和国水污染防治法》第八条规定: “县级以上人民政府环境保护主管部门对水污染防治实施统一监督管理。交通主管部门的海事管理机构对船舶污染水域的防治实施监督管理。县级以上人民政府水行政、国土资源、卫生、建设、农业、渔业等部门以及重要江河、湖泊的流域水资源保护机构, 在各自的职责范围内, 对有关水污染防治实施监督管理。”《中华人民共和国水污染防治法》第十二条

规定: “国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构(以下简称“流域管理机构”), 在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责。”

2008年国务院机构改革后, 国家环保总局升格为环境保护部, 负责组织拟订并监督实施重点流域污染防治规划和饮用水水源地环境保护规划, 统筹协调国家重点流域、区域、海域污染防治工作。水利部负责水资源保护工作, 组织编制水资源保护规划, 组织拟订重要江河湖泊的水功能区划并监督实施, 核定水域纳污能力, 提出限制排污总量建议, 指导饮用水水源保护工作, 指导地下水开发利用和城市规划区地下水资源管理保护工作。

在流域管理方面, 环境保护部没有专门的流域管理机构, 流域管理由环境保护部、各环境保护管

收稿日期: 2011-07-15

基金项目: 国家水体污染控制与治理重大科技专项项目(2009ZX07527-003-01)。

作者简介: 陈丹青(1961—), 女, 高级工程师, 学士, 从事环境监测工作。

查中心及地方各级环境保护行政主管部门共同负责。水利部则设置有长江、黄河、淮河、海河、珠江、松辽6个水利委员会及太湖流域管理局共7个派出流域管理机构,这些流域管理机构为具有行政职能的事业单位,在各自流域内依法行使水行政管理职责。此外,地方各级政府还设置有水行政主管部门及辖区内流域管理机构。目前,中国形成了“三套马车”的分散式流域环境管理模式。

1.2 流域水环境监测体制

在水环境监测方面,环境保护行政部门和水行政部门均具有监测职能。环境保护部负责环境监测和信息发布,具体包括:制定环境监测制度和规范,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、预测预警,组织建设和管理国家环境监测网和全国环境信息网,建立和实行环境质量公告制度,统一发布国家环境综合性报告和重大环境信息。同时,水利部负责水文水资源监测、国家水文站网建设和管理,发布水文水资源信息、情报预报和国家水资源公报。

在流域水环境监测方面,环境保护部门没有专门的流域监测机构,对流域水环境监测由中国环境监测总站及地方各级环境监测站共同负责。水利部门则由各级水行政主管部门所属水文局及流域管理机构所属水文局共同负责。

1.3 流域水环境监测质量管理体系

环保部门颁布了《环境监测质量管理规定》和《环境监测人员持证上岗考核制度》等质量管理体系,制定了一系列的行业监测技术规范。全国环境监测质量管理行政领导工作由环保部负责,技术支持工作由中国环境监测总站负责。中国环境监测总站的技术支持主要包括拟订环境监测质量控制指标体系和标准规范体系,参与对国家环境监测网络站进行监测全程序质量考核,承担环境监测数据质量监督检查,承担省级环境监测站技术人员持证上岗和计量认证的技术工作,承担进入环境监测领域的监测仪器、设备的质量监督检验和适用性认证工作,承担对环评甲级证书单位监测能力考评和对环境监测标准样品的质量监督。地方各级环境监测站设置监测质量管理机构或指定专门的监测质量管理机构,在同级环保行政主管部门的领导下,在上级环境监测机构的指导下,开展环境监测质量保证与质量控制工作。

中国流域水环境监测的质量管理采取部门负责制,环保部门和水利部门未形成统一的质量管理

体系,水利部门实施水环境监测的技术规范也有别于环保部门。

2 国外流域水环境监测体制

2.1 国外流域水环境管理体制

水环境管理体制建设是一项复杂的系统工程,即使在发达国家,水环境管理模式也随着认识水平的提高与需求的不断变化,处于逐步完善的过程。在国家一级,各国水环境管理模式存在很大差异,归纳起来,不外乎环保部门、水利部门或其他部门统一负责水环境与水资源的集成式部门管理模式,以及总理或部长领导的国家水资源管理委员会分散式管理模式^[2]。在欧洲,这几种管理模式同时存在。法国和德国采取了在环保部门管理下的集成式水环境管理模式;荷兰采取了在水利部门管理下的集成式水环境管理模式;英国在国家一级没有水资源和水环境管理专职机构,水环境管理由政府有关部门分别承担^[2]。无论采取何种管理模式,只要法规健全、体制顺畅、各部门职权划分合理,均可取得良好的管理效果。

2.2 国外环境监测体制

在发达国家,环境监测管理机构设置在环境保护行政管理部内部,环境监测管理人员性质为公务员,人员编制较为充足。主要负责制定环境监测方针政策、规章制度,管理环境监测工作,制定监测标准规范,布置监测工作任务,发布环境信息等。环境监测技术工作多依托环境保护主管部门建立的技术研究机构。具体的监测工作在不同程度上采取了委托社会监测机构实施的做法。

3 中国流域水环境监测管理体制主要问题

3.1 流域水环境管理体制不顺

《中华人民共和国水污染防治法》规定环境保护主管部门对水污染防治实施统一监督管理,《中华人民共和国水法》则规定国家对水资源实行统一管理与分级、分部门管理相结合的制度,并由国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理工作。由于流域不仅是一个地理单元,同时还是一个复杂的生态系统,水资源具有不同于其他自然资源的整体性和系统性,这种制度割裂了水环境与水资源的联系,将水环境与水资源分别交由环境保护部门与水利部门主管,必然造成环境保护部门与水利部门职能的交叉与重叠,不利于水环境保护的综合管理^[3]。

3.2 流域水环境监测管理体系不完善

环境保护部及地方各级环境保护部门均设置有环境监测机构,但没有明确哪个环境监测机构对应承担哪个流域完整、系统的水环境监测任务,环保部直属的监测机构仅负责重点江河湖泊国控监测断面(或点位)水质监测工作,地方各级环保部门直属的监测机构仅负责辖区内流域水环境监测工作。水利部门虽拥有流域水环境监测机构,开展了水文和水质监测,但环境监测指标侧重于水资源,监测体系不完整。

中国流域水环境监测管理缺乏系统性和协调性,部门之间数据和信息不能互通和共享。

3.3 流域水环境监测数出多门

环境保护部门和水利部门各自拥有一套水环境监测网络体系,这两个监测网络体系在建设和实际运行中各自为政,监测网络的建设缺乏统一规划、统一标准,造成监测布点的代表性和系统性不足,监测项目的完整性和针对性不强,部门之间和上下游之间监测工作的协调性不好,重复监测现象严重,不仅浪费了宝贵的行政资源,而且由于环保部门环境监测机构和水利部门监测机构执行各自的质量管理体系,监测数据质量参差不齐、监测点位评价方法不同,常常出现数据不一致,在协调跨区纠纷时,很难综合运用这些数据。

《中华人民共和国水法》第三十二条第四款规定:“县级以上地方人民政府水行政主管部门和流域管理机构应当对水功能区的水质状况进行监测,发现重点污染物排放总量超过控制指标的,或者水功能区的水质未达到水域使用功能对水质的要求的,应当及时报告有关人民政府采取治理措施,并向环境保护行政主管部门通报。”,这一规定明确了地方人民政府水行政主管部门和流域管理机构对流域水质监测的法定职责,并且只有在发现重点污染物排放总量超过控制指标的,或者水功能区的水质未达到水域使用功能对水质的要求的,其监测结果才需要通报环保部门。目前,环境保护行政主管部门和水行政主管部门实际上均对各自监测的水质状况进行了公布,部门之间的数据“打架”现象频频发生,严重影响了政府部门的公信力。

4 建议

综合以上分析,在现行法律赋予环保部门和水利部门职责不变的前提下,要完善中国流域水环境监测管理体制,必须建立部门之间的沟通和协调机

制,建立统一的流域水环境监测制度和技术标准。

4.1 建立流域水环境监测协调管理机制

由环保部牵头联合水利部,以流域为单元,成立流域水环境监测质量联合管理委员会,负责流域水环境监测的协调和质量监督工作。该委员会由环保部、水利部及其派出的流域管理机构、省级地方环保部门、省级地方水利部门选派环境监测管理官员和聘请独立的第三方技术专家组成。通过定期举行联席会议,及时解决流域水环境监测存在问题;通过建立和实施水环境监测质量定期考核和评估制度,对流域环境监测质量进行监控和评价。

4.2 整合和优化流域水环境监测网

由环保部牵头,水利部门配合,对环保部门和水利部门现有的流域水环境监测资源进行整合,环保部门负责水质监测,水利部门负责水量监测,跨省、市等重要河流的交界断面水质和水文监测断面应基本重合,建立全流域水环境监测信息平台,环保部门的水质监测数据和水利部门的水文监测数据实现互通和共享,避免重复监测。在充分利用和整合现有监测网络的基础上,对重要水源地、重大水污染风险源下游增设监测断面,进行特征污染物监控,进一步完善流域水环境监测网络,提升对水污染的预警能力。

4.3 建立统一的流域水环境监测管理体系

随着水环境和水资源保护工作的不断加强,水环境监测工作任务日益繁重,由于受到人员编制的制约,政府职能部门的监测机构不可能同步壮大,借鉴发达国家的管理经验,让政府职能部门以外的监测机构参与部分流域水环境监测工作是大势所趋。因此,环保部门和水利部门应共同完善水环境监测管理体系。由环保部牵头制定和完善水质监测有关的国家标准。制定适用于全流域水质监测质量管理的统一管理制度和技术标准;由水利部牵头制定和完善水量监测有关的国家标准,制定适用于全流域水量监测质量管理的统一管理制度和技术标准,形成标准统一的流域水环境监测质量管理体系,建立对社会监测机构监测质量的监督和考核制度,协同完成流域水环境监测任务。

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国环境保护部. 中国环境状况公报[R]. 2009.
- [2] 曾维华,张庆丰,杨志峰. 国内外水环境管理体制对比分析[J]. 重庆环境科学, 2003, 25(1): 1-4.
- [3] 陈丹青,赵淑莉,王清华,等. 突发性流域水污染应急监测的质量控制[J]. 环境监控与预警, 2011, 3(6): 16-19, 22.

(本栏目编辑 唐松林)