

关于江苏省环境监测垂直管理制度改革的思考

程炜,王经顺,范清华

(江苏省环境监测中心,江苏 南京 210036)

摘要:简述了国家和江苏省关于环境监测垂直管理制度改革的出台背景与要求,分析了江苏省环境监测机构现状及存在问题,确立了环境监测垂直改革目标。提出,明确各级监测事权,增加各级财政保障,加强监测能力建设,提升队伍能力水平等建议。

关键词:环境监测;垂直管理;制度改革;江苏省

中图分类号:X84

文献标志码:C

文章编号:1674-6732(2018)01-0001-05

Thoughts about Vertical Management System Reform of Environmental Monitoring Institutions in Jiangsu Province

CHENG Wei, WANG Jing-shun, FAN Qing-hua

(Jiangsu Environmental Monitoring Centre, Nanjing, Jiangsu 210036, China)

Abstract: This article summarized the background and requirements of the state and Jiangsu Province on the reform of the vertical management system of environmental monitoring, and analyzed the current situation and existing problem of environmental monitoring agencies in Jiangsu Province. The goal of vertical reform of environmental monitoring in Jiangsu Province was clearly put forward. Therefore, it suggested clarifying the power of environmental monitoring at all levels, increasing financial security at all levels, strengthening monitoring capacity - building and enhancing the capacity of the team.

Key words: Environmental monitoring; Vertical management; System reform; Jiangsu Province

环境监测是环境保护的重要基石,是生态文明建设的重要支撑^[1]。近年来,江苏省环境监测工作取得了长足发展,但仍存在监测能力水平有待提升、监测数据质量仍需提高等问题,难以适应生态文明建设的需要,必须加快推进改革。实施省以下环境监测垂直管理制度改革,是党中央、国务院在新时期、新形势下做出的一项重大决策,是对地方环境保护管理体制的一项重要改革,充分体现了党中央、国务院对生态文明建设和生态环境保护的高度重视,对于理顺环境监测体制、提升环境监测能力、补齐生态环境短板,具有十分重要的意义^[2]。

1 国家和江苏省关于环境监测垂直管理制度改革的总体要求

1.1 环境监测垂直管理制度改革的出台背景

近几十年来,我国生态环境问题较为突出,环境污染已成为民生之患、民心之痛,特别是大气、水、土壤污染严重,成为全面建成小康社会的突出

短板。扭转环境恶化、提高环境质量是广大人民群众的热切期盼^[3]。

从1988年设立国家环境保护局以来,我国环保部门历经近30年的优化调整、升格强化逐步形成以地方政府管理为主的双重管理模式。然而,现行以块为主的地方环保管理体制,使得一些地方重发展轻环保、干预环保监测监察执法,环保责任难以落实,有法不依、执法不严、违法不究现象大量存在。综合起来,主要存在“4个突出问题”^[3]:一是难以落实对地方政府及其相关部门的监督责任;二是难以解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预;三是难以适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求;四是难以规范和加强地方环保机构队伍建设。因此,为加快解决现行以块为主的地方

收稿日期:2018-01-08;修订日期:2018-01-10

基金项目:环保部环境监测司委托资助项目

作者简介:程炜(1971—),男,研究员级高级工程师,硕士,从事环境监测管理工作。

环保管理体制存在的突出问题,增强环境执法的统一性、权威性、有效性,2015年10月党的十八届五中全会报告提出“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度”^[4]。

2016年3月,全国人大审议通过了《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》^[5],在国家层面作出了省以下环境监管体制改革的工作部署,即“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,探索建立跨地区环保机构,推行全流域、跨区域联防联控和城乡协同治理模式”。2016年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(以下简称《意见》),对包括环境监测机构在内的垂直管理制度改革试点工作提出了要求与部署,力争“十三五”时期完成改革任务,到2020年全国省以下环保部门按照新制度高效运行。

江苏省委、省政府高度重视此项改革工作,积极提出改革试点申请,成为全国12个试点省(市)之一。同时,结合江苏实际,开展改革实施方案起草,并经省委全面深化改革领导小组审议,江苏省委办公厅、省政府办公厅于2017年7月印发了《江苏省环保机构监测监察执法垂直管理制度改革实施方案》^[6]。可见,此次环境监测垂直管理制度改革,实质上是党中央、国务院从改革环境治理基础制度入手,解决制约环境保护事业发展的体制机制障碍,标本兼治加大综合治理力度,推动环境质量改善。同时,垂直管理制度改革是生态文明体制改革的关键环节,与各项生态文明体制改革相辅相成,是落实生态文明建设和绿色发展要求的新举措,是推进生态文明体制改革的新突破,是实现生态环境治理体系和治理能力现代化的新支撑,将为生态文明制度和机制的改革与运行提供坚强的体制保障^[7]。

1.2 环境监测垂直管理制度改革的主要要求

1.2.1 改革目的

根据《意见》,垂直管理制度改革的目的是改革环境治理基础制度,建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的地方环境保护管理体制,切实落实对地方政府及其相关部门的监督责任,增强环境监测监察执法的独立性、统一性、权威性和有效性,适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求,规范和加强地方环保机构队伍建设,形成适应新时代、新形势、新任务的监测体系,

提高环境监测能力,为建设天蓝、地绿、水净的美丽中国提供坚强体制保障。

1.2.2 管理体制

《意见》提出,调整环境监测管理体制。本省(自治区、直辖市)及所辖各市县生态环境质量监测、调查评价和考核工作由省级环保部门统一负责,实行生态环境质量省级监测、考核。现有市级环境监测机构调整为省级环保部门驻市环境监测机构,由省级环保部门直接管理,人员和工作经费由省级承担。现有县级环境监测机构主要职能调整为执法监测,随县级环保局一并上收到市级,由市级承担人员和工作经费。

在环境监测体制调整上,省级环保部门直接管理市级环境监测机构,确保生态环境质量监测数据真实有效;县级环境监测机构上收到市级环保部门,重点开展执法监测,与环境执法同步联动。保障上,驻市级环境监测机构的人财物管理在省级,县级环境监测机构的人财物管理在市级。

1.2.3 其他要求

在统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求上,要求省级环保部门牵头建立健全区域协作机制,推行跨区域、跨流域环境污染联防联控,加强跨区域流域联合监测;鼓励市级党委和政府在全市域范围内按照生态环境系统完整性实施统筹管理,整合设置跨市辖区的环境监测机构。

在规范和加强地方环保监测队伍建设上,要求尽快出台规范性文件,全面推进环境监测能力标准化建设;实行环境监测与执法测管协同,配备环境执法调查取证、移动执法等装备,实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度;建立运行大数据平台,提高信息化水平和共享水平。

2 江苏省环境监测机构现状及存在问题

2.1 环境监测机构现状

经过近40年发展,江苏省环境监测体系从无到有、从小到大、从弱到强,广泛参与环境保护综合决策,全方位支撑环境保护各项重点工作,为推动生态文明建设和生态环保工作奋力前行发挥了巨大的作用。

2.1.1 监测机构情况

江苏省现有环境监测机构106个,其中省级1个,市级(含苏州工业园区)14个,县级(含工业园

区)91个;机构性质除句容市、镇江市丹徒区为差额拨款事业单位外,其他均为全额拨款事业单位。省环境监测中心为正处级单位;14个市级(含苏州工业园区)环境监测中心站中,南京市环境监测中心站为正处级,另外13个市级站中有6个为副处级;县级环境监测站有15个为副科级。

2.1.2 监测人员情况

全省环境监测机构人员编制总数为3 697名,其中省级105名,市级1 214名,县级2 378名。现有人员总数为4 732名,其中在编人员3 413名,编外聘用人员1 319名。

2.1.3 监测经费情况

据2014年数据统计,全省监测经费总投入10.68亿元。各级环境监测机构主要仪器设备十余万套,监测仪器总资产约136.8亿元。

2.2 存在的主要问题

2.2.1 环境监测存在受地方行政干预的风险

环境监测系统作为环保部门的直属机构,现行以块为主的地方环保管理体制下,省级考核设区市、县级党委、政府所需的监测数据由地方监测机构获取提供。而地方监测机构人员、编制、经费和干部任免都受制于地方。地方政府“既当运动员,又当裁判员”,监测数据的独立性、公平性与权威性缺乏保障,单纯从技术层面难以抵御管理部门的行政干扰。

2.2.2 整体水平难以满足当前环境管理需求

目前,江苏省环境监测已从传统的技术层面全面融合到环境保护整体工作中,正在实现从传统到现代、从粗放到精准、从地面到天地一体化、从分散封闭到集成联动、从现状监测到预测预警的全面而深刻的历史性转型^[8]。这一转变带来监测任务迅猛增长,据统计,“十三五”期间大气、生态、土壤监测工作量为“十二五”年均值的4~5倍,但监测能力建设步伐明显滞后,机构人员、监测经费、仪器设备、业务用房、业务能力等增长缓慢,与任务增速严重不匹配。各级环境监测机构疲于应付,实际能力难以满足当前环境管理的需要。

2.2.3 财政经费难以足额保障监测发展所需

全省各级环境监测机构作为全额拨款事业单位,经费来源主要是各级财政拨款,但财政一直没有足额保障。地方环境监测机构普遍存在运行经费不足、新增业务没有同步安排工作经费、仪器设备更新改造与损毁补充没有安排经费预算、人员经

费不足等问题。虽然监测机构通过创收能补充部分经费,但自2017年4月取消行政事业性监测服务收费后,不再产生非税收入,这部分自筹资金更加难以解决。

2.2.4 环境监测人员积极性难以调动

近年来,事业单位绩效改革给全国环境监测系统带来较大冲击。各级环境监测人员普遍处于满负荷甚至超负荷的工作状态,加之人员编制少、工资水平偏低、职称评上难以聘任、职业发展受限、履职风险增加、工作条件不完善等诸多因素,工作积极性难以调动,已成为掣肘环境监测事业改革发展不容忽视的问题,为有效支撑环境管理埋下了隐患。尤其是2017年4月取消行政事业性监测服务收费后,各级监测机构难以维持高层次人才的绩效水平,而社会检测机构的迅猛发展,也一定程度上影响了环境监测系统人才的引进和留用,部分地方监测技术人才流失较为严重。

3 江苏省环境监测垂直改革目标及建议

明确改革目标,提出符合江苏省实际情况且操作性较强的实施方案,是贯彻落实省以下环境监测垂直管理制度改革的核心内容。

3.1 监测垂直改革目标

江苏省监测垂直改革的总体目标归纳为:理顺环境监测管理体制,加强环境监测能力建设,使监测能力水平适应新时代环境管理新要求,不断激发监测工作潜能。

具体改革目标及任务为:全省及各设区市、县(市、区)生态环境质量监测、调查评价和考核工作由省级环保部门统一负责,实行生态环境质量省级监测、考核。现有设区市环境监测机构调整为省环保厅驻市环境监测机构,由省级环保部门直接管理,人员和工作经费由省级承担;领导班子成员由省环保厅任免;省级和驻市环境监测机构主要负责生态环境质量监测工作。现有县(市、区)环境监测站主要职能调整为执法监测,随县(市、区)环境保护局一并上收到设区市,由市级承担人员和工作经费,具体工作接受县(市、区)环保局领导。

3.2 监测垂直改革建议

为了积极稳妥、高效完成江苏省环境监测机构上收,做好环境监测机构资产划转、经费保障等工作,进一步明确各级监测机构职责,合理安排经费,加强能力建设,提升监测队伍能力,提出如下建议。

3.2.1 明确各级监测事权

3.2.1.1 明晰省、市、县环境监测机构职责定位^[9]

(1) 省级环境监测机构。组织全省生态环境监测网络建设,制定全省生态环境质量监测计划、规划;实施全省生态环境质量监测、调查评价,参与全省跨区域重大突发环境事件应急监测;负责全省环境监测质量管理和质量控制;承担省级环境保护目标责任制考核、环境监管执法等技术支持;制定实施全省环境监测能力建设规划,开展环境监测技术研究、环境监测科研等;

(2) 省环保厅驻市环境监测机构。承担辖区内生态环境质量监测、调查评价,参与辖区内重大突发环境事件应急监测;承担辖区内省级环境保护目标责任制考核、环境监管执法等技术支持;开展环境监测能力建设、环境监测技术研究、环境监测科研等;

(3) 设区市环境监测机构。承担辖区内污染源监测、执法监测、污染事故应急监测以及辐射环境监测等;负责污染源监测信息的集成、监控;指导并协助县市区做好污染源执法监测;

(4) 县市区环境监测机构。承担县区范围内污染源执法监测,污染源监测信息的集成、监控;协助设区市环境监测机构开展应急监测等。

3.2.1.2 通过机构人员划转、申请增编留住人才

机构方面,13个驻市环境监测机构原则上整体划至省环保厅,县级环境监测机构上划至设区市环保局。设区市编办批复的监测职责之外的机构及编制数划归设区市环保局。对于区县级环境监测力量薄弱的设区市,支持其整合设置跨市辖区的环境监测机构。

人员编制方面,驻市环境监测机构事业编制划归省环保厅,县级环境监测事业编制划归设区市环保局,在编人员原则上按照成建制整体划转。

同时,结合全省生态文明建设、生态监测网络建设、国家深化环境监测改革等需要,积极与省编办沟通,争取利用成立江苏省生态环境遥感监测中心,以及国家在江苏省建立华东区域环境质量质控中心的契机,新增部分编制,积极留住并引进环境监测技术人才。

3.2.2 增加各级财政保障

首先,按事权和支出责任相匹配原则,驻市环境监测机构、县级环境监测机构经费分别纳入省级财政、市级财政予以保障。经费保障标准在现有法

律框架内结合实际确定,应不低于2015—2017年3年平均水平。对于基建、房屋租赁等特殊情况所需经费,由省市财政协商,以专项资金予以保障。

其次,改革期间,驻市环境监测机构、县级环境监测机构开展正常工作所需的基本支出和相应工作经费原则上由原渠道解决,核定划转基数后随机构调整划转。正在开展的能力建设项目,地方已批复立项的,以及部分设区市未使用完的科研经费,由原渠道继续予以保障。同时,地方财政要充分考虑人员转岗安置经费,做好改革经费保障工作。

再次,争取提高人员收入保障。在编人员绩效工资按照属地化原则,一市一策,确保不低于原有水平,积极争取省市人社、财政部门支持,提高监测人员绩效工资。编外人员原则上根据履职需要,由各级监测机构聘用,人员经费争取由财政保障或建议以购买监测服务的方式补助,并适当提高工资待遇水平。

3.2.3 加强监测能力建设

在省本级及驻市环境监测机构,实施全省环境监测能力建设三年行动计划(2018—2020年),整合优化和合理配置环境监测资源,实现以需求定任务,以任务定投入,做到责权利相统一,任务和经费和能力相配套。

(1) 省本级监测能力建设。加强水质自动监测(含应急监测)、空气自动监测、土壤监测、噪声监测、生物生态遥感监测、现场监测、实验室分析、机动车监管、信息及管理平台建设等9大类能力建设,加快推进太湖水质监测中心站建设,把监测大楼建设成“高标准、国内一流的现代化实验室”。全面增强作为全省生态环境质量监测网络中心、数据中心、技术中心和水平,实现硬件装备、监测能力、技术体系与国际接轨,形成“高、精、尖”分析能力、全方位、立体化预警预报能力、全面高效的质量控制能力、科学准确的综合分析能力;

(2) 驻市环境监测机构能力建设。加大监测分析仪器设备类、自动监测(预报预警)类、信息系统类三大能力建设资金支持力度。在原有省级重点实验室建设的基础上,结合地方特点,在环境空气、地表水、地下水、水生生物、土壤、生态遥感等多方面形成各具特色、相互补充的监测能力格局;

(3) 县级环境监测机构能力建设。原则上由设区市环保局按照改革要求,重点加强执法监测能

力建设,妥善解决监测机构改革中监测资质问题。

3.2.4 提升监测业务水平

按照党中央、国务院和省委、省政府关于加快推进生态文明建设的决策部署,围绕“全面设点、全省联网、自动预警、依法追责”的总体要求,以强化监测能力为根本,全面提升环境监测规范化、自动化和现代化水平。

(1) 提升环境质量监测水平。围绕“三大行动计划”,深化全省空气质量监测和预报预警,逐步开展源解析业务化运行;强化水环境质量监测,整合水环境监测评估考核体系;推进土壤环境质量监测,完善土壤环境监测技术体系;

(2) 提升生态遥感监测水平。夯实生态环境监测与应用基础,构建生态环境遥感在线监控预警网络;加强生态环境遥感监测与评估,提升生态地面监测业务水平;建设无人机遥感监测,推动遥感监测技术应用;

(3) 提升监测质量管理与信息公开水平。强化环境监测质量管理,创新质量控制技术手段;创新环境监测综合分析产品,提升综合分析效能;加快环境监测信息化建设,推动环境监测信息的共享与公开。

同时,开展环境与健康等研究性监测;加强污染源监督监测,完善环境应急监测机制;提升实验室检测能力储备水平,加强对环境介质中挥发性有机物、持久性有机物、新型环境激素类污染物、重金属污染物等调查与监测。加大人员教育培训力度,提高队伍专业化水平。建立良好的激励机制,激发监测系统爱岗敬业、奋发向上的工作热情,不断增强生机与活力。

[参考文献]

- [1] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发生态环境监测网络建设方案的通知:国办发[2015]56号[EB/OL]. (2015-08-12) [2018-01-08]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/12/content_10078.htm.
- [2] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》[EB/OL]. (2016-09-22) [2018-01-08]. http://www.gov.cn/zhengce/2016-09/22/content_5110853.htm.
- [3] 中央政府门户网站. 习近平:关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的说明[EB/OL]. (2015-11-03) [2018-01-08]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/03/content_2959560.htm.
- [4] 新华社. 授权发布:中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报[EB/OL]. (2015-10-29) [2018-01-08]. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/29/c_1116983078.htm.
- [5] 新华社. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[EB/OL]. (2016-03-17) [2018-01-08]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm.
- [6] 中共江苏省委办公厅. 《江苏省环保机构监测监察执法垂直管理制度改革实施方案》[EB/OL]. (2017-08-25) [2018-01-08]. http://www.zgjssw.gov.cn/fabuting/liangbanwenjian/201708/t20170825_4570060.shtml.
- [7] 人民日报. 陈吉宁:有序有力有效推进地方环保管理体制改革的思考[EB/OL]. (2016-09-23) [2018-01-08]. http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-09/23/nw.D110000renmrb_20160923_1-09.htm.
- [8] 范清华, 潘良宝, 陈德娥, 等. 环境监测职能优化调整的思考[J]. 环境监控与预警, 2015, 7(6): 1-5.
- [9] 刘长军. 环境监测机构垂直管理实施过程中的问题探析[J]. 环境监控与预警, 2017, 9(4): 55-58.

责任编辑 王 湜

· 简讯 ·

新德里除霾“大炮”真能去霾?

印度首都新德里近日推出一款除霾“大炮”,利用高速喷射的水雾去除空气污染物。环境保护人士认为这治标不治本。法新社报道,这款除霾“神器”形似超大号吹风机,安装在平板卡车上。它在德里东部阿嫩德维哈尔区接受测试,那里毗邻一个空气污染严重的工业区。美国驻印大使馆网站数据显示,阿嫩德维哈尔当天的细颗粒物(PM_{2.5})指数为380,是世界卫生组织所设安全上限的15倍多。制造商“云技术”公司说,除霾“大炮”每分钟能把100L水喷到50m高处,水雾化后融入空气,可以清除95%的污染物。不过,一两台不见效,需要30到40台才可能管用。

除霾“大炮”每台价格高达3.1万美元,但新德里政府似乎“不差钱”。市政府环境部长伊姆兰·侯赛因说:“如果证明有效,我们会尽快在新德里的街头大量使用。”

绿色和平组织不为所动,成员苏尼尔·达希亚说:“治理污染问题在于从源头上控制,而不是朝它(污染物)喷水。”

新德里每年冬季雾霾严重,市长阿尔温德·凯杰里瓦尔上月甚至称这里是“毒气室”。尽管政府采取诸如关闭工厂、砖窑、机动车限行等短期措施,污染水平依旧无法降低。

摘自 www.jshb.gov.cn 2018-01-02