

生态环境监测网络建设方案

生态环境监测是生态环境保护的基础,是生态文明建设的重要支撑。目前,我国生态环境监测网络存在范围和要素覆盖不全,建设规划、标准规范与信息發布不统一,信息化水平和共享程度不高,监测与监管结合不紧密,监测数据质量有待提高等突出问题,难以满足生态文明建设需要,影响了监测的科学性、权威性和政府公信力,必须加快推进生态环境监测网络建设。

一、总体要求

(一)指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神,按照党中央、国务院决策部署,落实《中华人民共和国环境保护法》和《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》要求,坚持全面设点、全国联网、自动预警、依法追责,形成政府主导、部门协同、社会参与、公众监督的生态环境监测新格局,为加快推进生态文明建设提供有力保障。

(二)基本原则。

明晰事权、落实责任。依法明确各方生态环境监测事权,推进部门分工合作,强化监测质量监管,落实政府、企业、社会责任和权利。

健全制度、统筹规划。健全生态环境监测法律法规、标准和技术规范体系,统一规划布局监测网络。

科学监测、创新驱动。依靠科技创新与技术进步,加强监测科研和综合分析,强化卫星遥感等高新技术、先进装备与系统的应用,提高生态环境监测立体化、自动化、智能化水平。

综合集成、测管协同。推进全国生态环境监测数据联网和共享,开展监测大数据分析,实现生态环境监测与监管有效联动。

(三)主要目标。到2020年,全国生态环境监测网络基本实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖,各级各类监测数据系统互联互通,监测预报预警、信息化能力和保障水平明显提升,监测与监管协同联动,初步建成陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络,使生态环境监测能力与生态文明建设要求相适应。

二、全面设点,完善生态环境监测网络

(四)建立统一的环境质量监测网络。环境保护部会同有关部门统一规划、整合优化环境质量监测点位,建设涵盖大气、水、土壤、噪声、辐射等要素,布局合理、功能完善的全国环境质量监测网络,按照统一的标准规范开展监测和评价,客观、准确反映环境质量状况。

(五)健全重点污染源监测制度。各级环境保护部门确定的重点排污单位必须落实污染物排放自行监测及信息公开的法定责任,严格执行排放标准和相关法律法规的监测要求。国家重点监控排污单位要建设稳定运行的污染物排放在线监测系统。各级环境保护部门要依法开展监督性监测,组织开展面源、移动源等监测与统计工作。

(六)加强生态监测系统建设。建立天地一体化的生态遥感监测系统,研制、发射系列化的大气环境监测卫星和环境卫星后续星并组网运行;加强无人机遥感监测和地面生态监测,实现对重要生态功能区、自然保护区等大范围、全天候监测。

三、全国联网,实现生态环境监测信息集成共享

(七)建立生态环境监测数据共享机制。各级环境保护部门以及国土资源、住房城乡建设、交通运输、水利、农业、卫生、林业、气象、海洋等部门和单位获取的环境质量、污染源、生态状况监测数据要实现有效集成、互联互通。国家和地方

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

各省、自治区、直辖市人民政府,国务院各部委、各直属机构:

《生态环境监测网络建设方案》已经党中央、国务院同意,现印发给你们,请认真贯彻执行。

国务院办公厅
2015年7月26日

建立重点污染源监测数据共享与发布机制,重点排污单位要按照环境保护部门要求将自行监测结果及时上传。

(八)构建生态环境监测大数据平台。加快生态环境监测信息传输网络与大数据平台建设,加强生态环境监测数据资源开发与应用,开展大数据关联分析,为生态环境保护决策、管理和执法提供数据支持。

(九)统一发布生态环境监测信息。依法建立统一的生态环境监测信息发布机制,规范发布内容、流程、权限、渠道等,及时准确发布全国环境质量、重点污染源及生态状况监测信息,提高政府环境信息发布的权威性和公信力,保障公众知情权。

四、自动预警,科学引导环境管理与风险防范

(十)加强环境质量监测预报预警。提高空气质量预报和污染预警水平,强化污染源追踪与解析。加强重要水体、水源地、源头区、水源涵养区等水质监测与预报预警。加强土壤中持久性、生物富集性和对人体健康危害大的污染物监测。提高辐射自动监测预警能力。

(十一)严密监控企业污染排放。完善重点排污单位污染排放自动监测与异常报警机制,提高污染物超标排放、在线监测设备运行和重要核设施流出物异常等信息追踪、捕获与报警能力以及企业排污状况智能化监控水平。增强工业园区环境风险预警与处置能力。

(十二)提升生态环境风险监测评估与预警能力。定期开展全国生态状况调查与评估,建立生态保护红线监管平台,对重要生态功能区人类干扰、生态破坏等活动进行监测、评估与预警。开展化学品、持久性有机污染物、新型特征污染物及危险废物等环境健康危害因素监测,提高环境风险防控和突发事件应急监测能力。

五、依法追责,建立生态环境监测与监管联动机制

(十三)为考核问责提供技术支持。完善生态环境质量监测与评估指标体系,利用监测与评价结果,为考核问责地方政府落实本行政区域环境质量改善、污染防治、主要污染物排放总量控制、生态保护、核与辐射安全监管等职责任务提供科学依据和技术支撑。

(十四)实现生态环境监测与执法同步。各级环境保护部门依法履行对排污单

◆本报记者董克淮

国务院近日印发《生态环境监测网络建设方案》(以下简称《方案》),明确提出坚持全面设点、全国联网、自动预警、依法追责,形成政府主导、部门协同、社会参与、公众监督的生态环境监测新格局。到2020年,初步建成陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络。《方案》的印发,意味着长期以来备受关注的生态环境监测网络建设将大刀阔斧展开。为深入了解《方案》出台的背景、亮点及下一步工作,记者采访了相关专家。

背景 加快生态环境监测网络建设势在必行

“《方案》的印发,是国家对于生态文明建设和环境监测工作一贯重视的新举措。”正如中国工程院院士郝吉明所言,对于生态环境监测网络的建设,党中央、国务院一直高度重视,相关法律法规也对生态环境监测网络的建设工作有着明确规定。

习近平总书记对生态文明建设和环境保护提出一系列新思想、新论断、新要求,对抓紧建立资源环境承载力监测预警机制作出重要指示;国务院领导同志多次就建设大气和水环境监测网络、保证监测数据真实可靠等作出重要批示。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“建立和完善严格管理制度所有污染物排放的环境保护管理制度,独立进行环境监管和行政执法。”《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出:“利用卫星遥感等技术手段,对自然资源和生态环境保护状况开展全天候监测,健全覆盖所有资源环境要素的监测网络体系。”《环境保护法》要求:“国家建立、健全环境监测制度。国务院环境保护主管部门制定监测规范,会同有关部门组织监测网络,统一规划国家环境质量监测站(点)的设置,建立监测数据共享机制,加强对环境监测的管理。”

事实上,党中央、国务院对于加强生态环境监测网络建设工作的部署,正是基于当前的生态环境监测网络难以满足生态文明建设的现状。

经过40年的发展建设,环境监测工作实现了从手工到自动、从粗放到精准、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转变,为生态文明建设和环境保护工作提供了强有力的支撑。

“特别是在制定和实施‘大气十条’、京津冀一体化等重大举措以及奥运、世

加快建成与生态文明建设相适应的生态环境监测网络

——解读《生态环境监测网络建设方案》

博、APEC等重大活动空气质量保障等方面,环境监测都提供了核心支撑。”中科院大气物理所研究员王自发表示。

同时王自发也坦言,面对当前生态文明建设的形势和新要求,我国生态环境监测事业发展还存在网络范围和要素覆盖不全,部门间环境监测网络规划布局不统一,技术规范、评价方法不一,数据缺乏可比性,信息化水平和共享程度不高,监测与监管结合不紧密,监测数据质量有待提高等突出问题,难以满足生态文明建设需要,影响了监测的科学性、权威性和政府的公信力。

根据党中央、国务院的决策部署,环境保护部会同有关单位制定《方案》的动因,就是要加强生态环境监测预警,服务于生态文明建设,建设美丽中国。所提出的“全面设点、全国联网、自动预警、依法追责”的指导思想,要求从扩大覆盖范围、统一信息发布、明晰政府和企业的监测事权、加强监测与执法联动、强化问责机制等多方面着力,形成政府主导、部门协同、社会参与、公众监督的生态环境监测新格局。

任务 突出政府主导,全面设点,统一发布

面对当前生态环境监测的现状,必须以改革创新的精神思考问题、解决问题。扎实推动环境监测领域相关改革,破除长期以来制约监测事业发展的一些体制机制性障碍,进一步提升环境监测服务水平和社会公众的能力。

针对目前我国生态环境监测存在部门间环境监测网络规划布局不统一,技术规范、评价方法不统一,数据缺乏可比性等问题,《方案》明确提出要按照《环境保护法》要求,环境保护部门会同有关部门统一规划、整合优化环境质量监测点位,建设涵盖大气、水、土壤、噪声、辐射等要素,布局合理、功能完善的

全国环境质量监测网络。同时,要统一相关环境要素的布点、监测和评价技术标准规范,并根据工作需要及时进行修订完善。增强各部门生态环境监测数据的可比性,确保排污单位、各类监测机构的监测活动执行统一的技术标准规范。

“建立统一的生态环境监测网络,有利于促进将山水林田湖作为一个统一的生命共同体,及时掌握影响这一生命共同体健康发展的各种信息,对环境污染和生态建设的形势进行研判,促进环境保护和生态文明建设。”高世楫表示。

上海市环保局总工程师罗海林认为,建立统一的生态环境监测网络,包括重点污染源的监测,是生态环境监测能力与生态文明建设要求相适应的基本要求。基于此网络,可全面说清生态环境质量及变化趋势、污染排放状况、潜在的生态环境风险,为加快推进生态文明、建设美丽中国提供有力保障。

“不同部门的监测、评价、发布规范不统一,容易在管理和公众取信方面导致误导、误解。”罗海林表示。

不同领域、不同地方监测网络的建设规划、标准规范和信息发布不统一,信息化水平低,导致生态环境监测数据质量不高。尤为重要的是,国务院有关部门之间、地方之间以及中央与地方之间监测数据集成联网与共享不足,环境监测信息发布渠道不统一等问题,影响政府权威性和公信力,也不利于进行全国性生态环境质量分析、预警。

为此,《方案》提出要加快生态环境监测信息传输网络与大数据平台建设,将国务院相关部门和各地的生态环境监测数据进行联网共享,大力加强数据资源的开发与应用。在信息发布方面,依法建立统一的生态环境监测信息发布制度,实现生态环境监测数据统一发布。

高世楫认为,加快生态环境监测信息传输网络与大数据平台建设,可以推动全社会关注和利用监测信息,有利于污染治理和生态保护。

罗海林也同样认为,全国联网和建立大数据平台有利于深度挖掘监测信息,更好地为环境管理和公众服务,并

且有利于提升监测数据质量,开展跨区域预测预报和污染预警,建立统一的发布工作机制。

此外,针对当前监测与监管结合不紧密、对追究各级政府和企业相关生态环境保护责任支撑不足的问题,《方案》还提出要充分利用生态环境监测结果考核问责地方政府环保责任落实情况,依托重点排污单位污染源监测建立监测与执法相结合的快速响应体系,实现监测与监管有效联动。同时,《方案》提出要加强自动预警,科学引导环境管理与风险防范。

保障 加强监管,明晰事权,保证数据真实可靠

生态环境监测是生态环境保护的耳目与基石。基础不牢,地动山摇。没有科学准确的监测数据作支撑,生态环保工作就成了无源之水,无本之木。保障监测数据真实可靠,是生态环境监测工作的重中之重。

从有效问责的角度看,准确的环境监测信息、及时的环境质量预警,可以成为上级政府对环境监管和生态保护工作进行考核的依据,对造成污染的企业和单位进行责任追究。

“在实际工作中,各级政府、企业、社会的环境监测事权划分不够清晰,存在责任落实不到位、监测数据受行政干预的现象。”王自发说。

这些对科学评价环境质量、环境保护目标考核等造成了一定的影响。而环境监测信息对社会公开程度不够,也不利于全社会充分利用生态环境监测和预警信息参与生态环境治理工作,对环境监管部门和政府实施有效的监督问责。

为了从根本上避免监测数据受到考核评比等行政干扰,《方案》提出各级环境保护部门主要承担生态环境质量监测、重点污染源监测、环境执法监测、环境应急监测与预报预警等职能。环境保护部适度上收生态环境质量监测事权,以准确掌握、客观评价全国生态环境质量总体状况。地方各级环境保护部门相应上收生态环境质量监测事权。此外,《方案》还要求各级环

位的环境监管职责,依托污染源监测开展监管执法,建立监测与监管执法联动快速响应机制,根据污染物排放和自动报警信息,实施现场同步监测与执法。

(十五)加强生态环境监测机构监管。各级相关部门所属生态环境监测机构、环境监测设备运营维护机构、社会环境监测机构及其负责人要严格按照法律法规要求和技术规范开展监测,健全并落实监测数据质量控制与管理制,对监测数据的真实性和准确性负责。环境保护部依法建立健全对不同类型生态环境监测机构及环境监测设备运营维护机构的监管制度,制定环境监测数据弄虚作假行为处理办法等规定。各级环境保护部门要加大监测质量核查巡查力度,严肃查处故意违反环境监测技术规范,篡改、伪造监测数据的行为。党政领导干部指使篡改、伪造监测数据的,按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等有关规定严肃处理。

六、健全生态环境监测制度与保障体系

(十六)健全生态环境监测法律法规及标准规范体系。研究制定环境监测条例、生态环境质量监测网络管理办法、生态环境监测信息发布管理规定等法规、规章。统一大气、地表水、地下水、土壤、海洋、生态、污染源、噪声、振动、辐射等监测布点、监测和评价技术标准规范,并根据工作需要及时修订完善。增强各部门生态环境监测数据的可比性,确保排污单位、各类监测机构的监测活动执行统一的技术标准规范。

(十七)明确生态环境监测事权。各级环境保护部门主要承担生态环境质量监测、重点污染源监督性监测、环境执法监测、环境应急监测与预报预警等职能。环境保护部适度上收生态环境质量监测事权,准确掌握、客观评价全国生态环境质量总体状况。重点污染源监督性监测和监管重心下移,加强对地方重点污染源监督性监测的管理。地方各级环境保护部门相应上收生态环境质量监测事权,逐级承担重点污染源监督性监测及环境应急监测等职能。

(十八)积极培育生态环境监测市场。开放服务性监测市场,鼓励社会环境监测机构参与排污单位污染源自行监测、污染源自动监测设施运行维护、生态环境损害评估监测、环境影响评价现状监测、清洁生产审核、企事业单位自主调查等环境监测活动。在基础公益性监测领域积极推进政府购买服务,包括环境质量自动监测站运行维护等。环境保护部要制定相关政策和办法,有序推进环境监测服务社会化、制度化、规范化。

(十九)强化监测科技创新能力。推进环境监测新技术和新方法研究,健全生态环境监测技术体系,促进和鼓励高科技产品与技术手段在环境监测领域的推广应用。鼓励国内科研部门和相关企业研发具有自主知识产权的环境监测仪器设备,推进监测仪器设备国产化;在满足需求的条件下优先使用国产设备,促进国产监测仪器产业发展。积极开展国际合作,借鉴监测科技先进经验,提升我国技术创新能力。

(二十)提升生态环境监测综合能力。研究制定环境监测机构编制标准,加强环境监测队伍建设。加快实施生态环境保护人才发展相关规划,不断提高监测人员综合素质和能力水平。完善与生态环境监测网络发展需求相适应的财政保障机制,重点加强生态环境质量监测、监测数据质量控制、卫星和无人机遥感监测、环境应急监测、核与辐射监测等能力建设,提高样品采集、实验室测试分析及现场快速分析测试能力。完善环境保护监测岗位津贴政策。根据生态环境监测事权,将所需经费纳入各级财政预算重点保障。

地方各级人民政府要加强对生态环境监测网络建设的组织领导,制定具体工作方案,明确职责分工,落实各项任务。

生态环境监测网络要基本实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖,各级各类监测数据系统互联互通,监测预报预警、信息化能力和保障水平明显提升,监测与监管协同联动,初步建成陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络,使生态环境监测能力与生态文明建设要求相适应。

在郝吉明看来,“初步建成陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络”的目标任务还很艰巨。

“《方案》提出了生态环境监测工作的指导思想、原则、目标和任务,是纲领性的文件,下一步还要相关部门和各级政府拿出更加具体和细化的实施方案。”郝吉明表示。

高世楫也表示,《方案》是一个建立覆盖全国主要环境要素的生态环境监测网络的实施方案,对各级政府、相关部门和企业的任务有了大致的分工,需要进一步细化落实。

建成统一、完善、权威、高效的生态环境监测网络,首先要求各级政府和相关部门做好《方案》内容任务的分解工作。

罗海林认为,环境保护部应尽快出台《方案》的实施细则,进一步明确国家各部委在生态环境监测网络中的职责和任务,以及国家和地方的监测事权划分具体落实方式及时间节点。

在明晰监测事权方面,除了要明确划分各级政府环境监测事权,还要明确划分分政府和企业环境监测事权。明确政府所属监测机构主要承担环境质量监测、重点污染源监督监测、环境执法监测、环境应急与预报预警等职能,其他服务性监测可向市场开放,由社会监测机构承担。

“在明晰国家与省级监测事权划分的基础上,应进一步加强对省级以下监测事权划分的指导,但应避免全国统一模式。”罗海林特别强调。

而对于监测数据可靠性和权威性的保障,郝吉明认为应该建立统一的环境监测技术规范和评价方法。对现有的大气、水、土壤、生态、近岸海域等监测技术规范进行现状梳理、需求分析,列出需要修订完善的清单,抓紧开展修制订工作,力争统一各有关部门的环境监测标准规范,努力推进各类环境监测机构的监测活动执行统一的技术标准规范。

此外,郝吉明还建议尽快出台环境监测条例、国家环境质量监测网络管理办法、国家环境监测信息发布管理规定等法规、制度,使各项改革的举措固化为法律和制度,使改革工作有法可依,有章可循,扎实推进。开展环境监测标准化建设,规范监测机构的单位属性、职能定位、编制管理和经费保障。

落实 做好任务分解,完善法律法规

按照《方案》要求,生态环境监测网络建设的主要目标是:到2020年,全国