

业界评说

潘海婷 胡恒平 张艳

# 构建长江流域统一监测体系

今年全国两会上,长江生态环境保护成为一些代表、委员关注的热点,提出了相关议案、提案。笔者认为,水环境监测是长江流域生态环境保护的重要基础,可以为长江流域环境治理、生态修复、生态补偿提供依据。如果缺乏科学、系统、及时、准确的水环境监测工作作支撑,水环境治理和保护就可能迷失方向。当前,长江流域水环境监测工作处于各部门各自为政、分散开展的状态,建议尽快构建全流域规范统一的监测体系,以支撑长江流域生态环境保护工作。

一是整合部门资源,统筹构建水质监测网络。现在,很多地方水质监测断面设置不统一,各部门根据各自职责和实际情况设置相关断面,尤其是环保、水利部门断面设置原则不一致,两部设置的同一断面、同一名称的断面实际位置可能相差几百米到几公里。水利部门的水质监测断面往往与其水文监测断面一致,监测断面数量一般少于环保部门设置的断面数量。导致一些有水量监测数据的断面可能没有污染物浓度监测数据,一些有浓度监测数据的断面却没有水量监测数据。断

当前,长江流域水环境监测工作处于各部门各自为政、分散开展的状态,建议尽快构建全流域规范统一的监测体系,以支撑长江流域生态环境保护工作。

面设置不统一导致数据不全面、不系统,既浪费资源又降低使用效力。

基于上述情况,建议整合环保、水利等部门在水环境监测领域的资源,统筹水质与水量监测,在兼顾水环境功能区管理、行政区域交界断面水体考核、饮用水水源地保护等多重目标的基础上设置规范统一的监测断面。各部门可分工开展监测工作,实现数据互通,避免重复建设和资源浪费。

二是尊重科学,统一水环境监测技术标准体系。长期以来,各部门从事水质监测的实验室均通过了资质认定。从理论上讲,其出具的数据均具有法律效力,且各部门评价地表水质量依据的国家标准均为《地表水环境质量标准(GB3838-2002)》。在实际的水质监测操作过程中,两部门遵循的技术规范具有同等效力。然而,这些规范在样品

采集、保存、预处理、分析方法与过程、评价要求等方面,相关部门的技术规范有很多不一致,甚至存在较大差异。同样,在监测频次和项目要求方面也不完全一致。比如,对水样的预处理,环保部门要求将水样静置30分钟,将不含沉降性固体但含有悬浮性固体的水样移入滤膜过滤器并加入保存剂,在某些重金属监测项目前通过0.45微米的微孔滤膜过滤。而水利部门要求水中重金属采样后应立即充分摇匀,采样器向样品容器灌装水样,防止待测物质随悬浮物沉降。这种差异使得两部门在洪水期部分地表水质监测指标结果差异较大,很可能导致水质类别存在差异。以长江流域某交界断面为例,环保部门某年总磷监测结果均满足0.1mg/L的Ⅱ类水质要求,水利部门的监测年均值为0.132 mg/L,为Ⅲ类水质。在某汛期8月进行的总磷监测结

果显示,水利部门的监测数值是环保部门的近4倍,同一个指标结果分属Ⅳ类和Ⅱ类地表水。两部门在水质评价方面也存在差异,如水利部门将粪大肠菌群纳入评价体系,环保部门则将这一指标剔除。

监测和评价技术规范诸多不一致,使得相关部门出具的监测结果和评价结论往往也不一致,给水环境治理和保护工作带来困难。因此,建议组织专业机构研究整合现有各部门的技术规范,经过科学论证,建立一套经各部门认可并共同遵守的水质监测全过程的技术规范。同时,建立相应的沟通机制,加强各部门监测机构间的比对监测和技术交流。条件成熟的地方还可整合部门监测的软硬件资源,建立综合的实验室统筹开展各类监测。

三是强化信息共享,建立长江流域水环境综合信息管理系统。

长江流域涉及多个省份,水环境保护工作涉及多个部门,因此,必须打通各部门的数据信息壁垒,建立统一的、综合性的水环境信息管理系统,实现信息共享互通。要将流域的基础地理信息、气象水文水质、重要污染源、生态环境、社会经济发展等数据信息统筹纳入综合信息管理系统。在确保信息安全的基础上,建立和完善跨区域、跨部门的协商与协调机制,解决流域生态保护中的难点与重点问题。尤其是在突发环境污染事件和跨界水体污染事件应对过程中,要确保信息共享互通,确保上下游协同作战,提高应对效率。

四是分步实施,确保长江流域综合监测体系建设稳步推进。流域综合监测体系建设是一项系统工程,涉及各级政府相关部门,不可能一蹴而就。要在做好总体框架设计的前提下,用系统论的思维方式,根据实际情况分步建设与实施。在实施过程中应充分利用各级政府、各部门现有的工作基础和资源,在充分协商、充分尊重、充分沟通的基础上实现各种资源的最优化配置,达到事半功倍的效果。

环境热评

## 蓝天保卫战不仅是环保攻坚

“蓝天保卫战”不仅是环境保护领域的一场战争,也是经济领域的一场战争,是一次社会经济的全面变革。

李志青

李克强总理在政府工作报告中强调,坚决打好蓝天保卫战,值得关注和重视。笔者认为,2017年生态环境保护工作布局是与经济发展“稳中求进”的总体要求相呼应,生态环境保护目标的实现仍依赖于环境保护与经济发展齐头并进。

当前,要从环境经济的视角来审视经济发展与环境保护之间的关系,这有利于平衡环境与经济之间的力量对比,而且还有利于真正全面贯彻绿色发展的理念。不仅有必要在全社会树立“大环保”视角下的经济发展观,也应该逐步深化“大经济”视角下的环境保护观。不能将环境与经济相互割裂开来,而是要大力推动两者的融合,实现齐头并进式的发展。

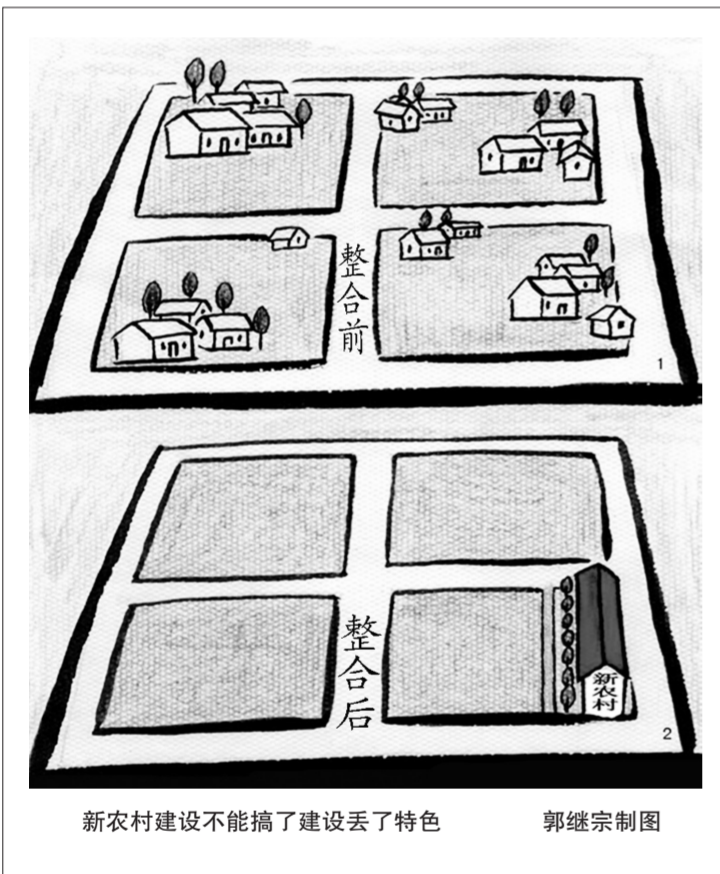
一方面,生态环境保护制度改革依赖于经济体制改革。供给侧结构性改革的目标是理顺经济体制机制,优化经济结构,最终维护经济系统健康运行,使之服务于社会福利的改善和提高。在供给侧结构性改革的框架内,除了人们都在强调的产权、财税、金融、政府职能等方面的改革之外,生态环境保护领域的改革也不容小觑,重点包括自然资源产权、环境管理体制、环境保护税费、排污权交易等方面。应该说,生态环境保护领域的各项改革都是供给侧结构性改革

改革的有机延伸。如果不真正理顺经济层面上的各种体制机制关系,生态环境保护各项改革也将变成无源之水。

另一方面,保护生态环境是供给侧结构性改革的重要一环。从某种意义上说,生态环境保护是从属于“大经济”范畴的。也就是说,要将生态环境保护本身理解为经济发展的有机组成部分,将生态环境保护过程理解成一种推进经济良性有序发展的手段。从“大经济”的视角出发,生态环境保护是“大经济”的有机组成部分,可以发挥对经济有健康发展的倒逼作用。在一定意义上,生态环境保护的需要源自经济发展。尤其是在生态环境容量接近承载力底线、红线时,保护生态环境就不仅仅是一种具有弹性的“经济改善型”需要了,而演变成一种硬性的“经济安全型”诉求。否则,一旦突破生态环境底线和红线,社会经济发展所付出的就不仅仅是环境代价、经济代价。因此,生态环境保护红线和底线,是“大经济”的有机组成部分,是经济发展的基本边界和约束,也是推动供给侧结构性改革的重要压力和动力。

因此,“蓝天保卫战”不仅是环境保护领域的一场战争,也是经济领域的一场战争,是一次社会经济的全面变革。在经济发展过程中,要随时保持警惕,切实保护好生态环境,同样也是在为发展留出必要空间。

野蒺藜



绿色畅言

## 环保部门要善于借势而为

刘银祥

2月15日至3月15日,环境保护部会同有关省份,赴京津冀及周边18个城市,开展2017年第一季度空气质量专项督查。笔者认为,督查是一种行之有效的做法,对于解决一些突出环境问题具有积极作用。各地环保部门不能仅忙于应对,而是要善于借势而为,完善工作机制,争取各方支持,推动地方环境质量不断改善。

要借势推动环境保护责任落实。无论是中央环保督察,还是这次环境保护部组织的第一季度空气质量专项督查,都把督查各级党委、政府及其有关部门责任落实情况放在首位。督察组每到一处,当地党委、政府都会高度重视、认真对待、全力配合。特别是督察组深入基层、深入实地、深入企业

生产线,查找问题、了解真相、分析原因,如果党委政府或相关部门责任落实不到位,就可能被约谈。笔者建议,地方环保部门要借督查之势,推动环境保护责任落实。要结合本地区的特点,建立完善相应工作制度,让“党政同责”、“一岗双责”真正落到实处,保障环保工作顺利开展。

要借势推动整改措施落实。按照督查的做法,督查组在结束工作后会反馈督查意见,适时组织“回头看”。被督查单位则制定整改措施,力求可操作、可量化、可考核。笔者认为,督查发现的问题往往是制约地方环保工作开展的难题,环保部门应借督查之势,争取上级支持,落实整改措施。要加强统筹协调,督促相关部门或单位,严格按照整改措施明

确的相关要求,抓紧问题整改。要定期汇总并通报问题整改进展情况,全过程跟踪指导。要加强对新设立乡镇(街道)环境保护机构的指导,充分发挥对辖区企业的监督作用,高质量高标准地完成整改工作。要提前组织“回头看”相关工作,对整改落实情况进行评价考核。

要借势把压力传导给公众。环境保护形势依然严峻,仅靠环保等部门的努力难以在短期内实现环境质量改善的目标,需要广大公众的支持与参与。比如,北京市2017年要实现PM<sub>2.5</sub>浓度控制在60微克/立方米的指标,即同比下降17.8%,压力可想而知。因此,建议各地环保部门结合专项督查工作,把今年要完成的指标、面临的困难等通过媒体告诉公众,得到企业和广大市民的支持。

## 打通大气污染治理“最后一公里”

陈伟达

最后一公里,原指公共交通末梢产生的问题。现在,这一概念被引申为完成好一件事情的最后环节,通常此环节充满困难且意义重大。如果说《大气污染防治法》的颁布和实施是顶层设计的“最后一公里”,那么镇(街道)、村(社区)就是具体落实的“最后一公里”。

令人深思的是,有的地方在落实大气污染防治工作过程中,“最后一公里”往往是出问题最多的地方。越到基层,问题越明显。为什么“最后一公里”的工作难以做好?笔者认为,最主要的原因就是环保压力传导不到位。做好环保工作的关键往往就在于真正认识到位,但实践中一些基层对落实环保“党政同责”、“一岗双责”重视不够。

比如,重污染天气应急尤其是应急预案的实施是大气污染防治的重要工作。《大气污染防治法》明确规定,省、自治区、直辖市、设区的市人民政府以及可能发生重污染天气的县级以上人民政府,应当制定重污染天气应急预案。一些区县也要求辖区内各镇(街道)和相关部门结合自身实际,组织修订本辖区、本部门重污染天气应急预案和响应

措施实施方案。可是越到基层,预案修订不及时、响应措施操作性差、领导机构和职责分工不明确等问题越突出,甚至出现照搬照抄等问题。再比如,一些城市制定了大气污染防治工作要求和目标,基层既要与上级工作相衔接,又要考虑区域自身的特点,制定相对科学合理的方案。镇(街道)和村(社区)要接上最后一棒,对发现的问题认真整改,将污染治理工作做严做实。

发挥网格化监管的作用。当前,很多地方都实现了网格化管理。要充分发挥镇(街道)和村(社区)网格员的作用,对辖区内排污单位进行积极巡查,对违法排污、扬尘污染、秸秆焚烧等行为及时发现和制止。要通过网格化管理,摸清污染源底数,做好相关台账,制定具有针对性的大气污染治理举措。

提高重污染天气应急的能力。重污染天气对公众健康、出行等带来较大影响,地方尤其是基层应重点做好应对工作。重污染天气成因复杂,存在地区差异,因此应急措施不可能完全一致。要结合基层实际,分析原因,找出应对重污染天气的有效举措。要制定科学的应急预案,提升应急调控措施的针对性、有效性和可操作性。

## 以“三个统一”提高项目效益

刘贤春

近年来,以农村环境连片整治为重点的一系列项目有序实施,在改善农村环境方面起到了一定作用。但是,一些地方在项目推进方面也存在一些问题。比如,有的地方认为项目资金量小,地方政府配套资金难到位,治理难度大;有的地方对相关政策不够了解,项目实施程序多而繁,耗费基层干部精力过多;还有地方认为项目实施时间要求过紧,建成后运行保障难。这些问题导致农村环境连片整治等项目没有得到重视或有效推进,影响了项目的效益。

为此,建议农村环境连片整治等环保项目做到“三个统一”。

一是统一项目政策导向。环保项目政策性强,执行要求高,管理非常严格。比如,农村环境连片整治项目资金必须百分之百用于环境整治,实施中上级检查不断,容不得丝毫虚假,一旦违规就要被追责。这样就是要把以铁的规矩确保项目效果,把国家和地方的有限资金用在整治突出环境问题的刀刃上。因此,相关部门要加强有关政策的宣传、说明工作,提高政策透明度,尤其要向申报者讲清政策导向。要在项目实施环节把好关,发挥出资金的最大效益。申报项目的地方应熟悉国家环保资金使用政策和制度规定,端正申报动机。项目落地的地方应树立大局观,抓住本地大气、水、土壤等环境突出问

题,把钱真正用到急需的地方。

基层实际与上级要求相统一。对于一般项目的实施,相关程序必须得到严格执行,包括前期项目选址、勘察、立项审批,实施阶段资金拨付、进度报表、工作调度,工程结束阶段出具竣工验收意见、工程预决算意见等。但是对于有的地方来说,能力建设有所不足,项目实施存在一定困难。建议上级部门在深入实际调查研究的基础上,对一些程序进行改革,力求简化,尽量为项目加快实施争取时间、创造条件。项目所在地县级政府要加大项目实施统筹力度,全力做好资金配套、工程招标、技术服务等工作,做到提速提效。项目落地单位要高度重视,专人负责,提高执行力。

短期绩效与长期效益相统一。短期绩效与长期效益相统一,是项目实施的难点。项目建成后作用发挥不佳,“十三五”期间,国家和地方将对农村环境治理投入大量资金,如果这一问题解决不好,投入效益将会大打折扣。因此,地方及项目落地单位要深化认识,树立抓环保就是抓发展、治污染也是抓发展的思想,既实现项目短期绩效,又要强化长期保障。项目责任单位(单位)要加强管理,因地制宜制宜。可建立专门机构负责管理,也可采取政府购买服务的方式由第三方实施管理、维护。项目所在地区要将项目费用纳入年度财政预算,能力弱的乡镇可由上级财政补贴。

## 蓝天保卫战需“全队防守”

当前,环境污染尤其是大气环境污染波及范围广、涉及因素多、来源种类杂。笔者认为,要战胜这个难缠的对手,也可借鉴足球上全队防守的理念。

王冠楠

李克强总理强调,坚决打好蓝天保卫战。当前,环境污染尤其是大气环境污染波及范围广、涉及因素多、来源种类杂。笔者认为,要战胜这个难缠的对手,也可借鉴足球上全队防守的理念。

在足球场上,意大利队以精湛的防守而著称,再强的对手想要攻破意大利队的球门都太难。其防守精髓在于采取全队防守战略,11个人从后卫、守门员到中场乃至前锋都参与防守,各司其职、密切配合、整齐划一,组成一个密不透风的防守体系。

全队防守带给我们的启示,首先是思想观念要革新。防守不仅是后卫和守门员的职责,更是全队共同的责任。环境污染来源复杂,大气污染防治包括燃煤、扬尘、机动车尾气等诸多来源,必须从各项源头入手,各方齐抓共管。如果污染源行业的主管部门袖手旁观,排污主体不加自律,任凭污染肆意“突破、过人”,只留环保部门独自防守,那么环境质量与公众健康的门难保就要失守。思想决定行动,观念决定成败。各相关部门要切实筑牢“管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保”的思想防线,深化齐抓共管、联防联控的大局观,建立统一战线,打好污染防治攻坚战。

全队防守战略能否执行到位,主教练的执教和指挥至关重要。主教练做到认真负责、统筹兼顾、全面协调,才能使整支球队拧成一股绳、劲往一处使、团结如一人,在赛场上充分发挥实力,取得优异成绩。治理环境污染,建设生态文明的“主教练”,主心骨就是各级党委政府。2016年,党中央、国务院出台了《生态文明体制改革总体方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等文件,为生态环境保护领域监督执纪问责提供了制度依据。各有关方面要用心打好这套“组合拳”,高举考核评价这根“指挥棒”,用好铁面问责这根“杀手锏”,把要求压实、考核抓实、责任压实,强力推动生态文明建设各项任务落地见效、“破门得分”。

以为胜?面对严峻复杂的环境形势,各级党委政府要自觉把环保主体责任“扛起来”,让污染防治体系“活起来”,使各项治污举措“严起来”。

全队防守体系的良好运转,离不开科学合理的排兵布阵。“能筑者筑,能实者实,能欣者欣,然后堵成。”构建“好、快、灵”的环保工作体系,同样需要谋划好各位“队员”的位置和分工。要搭建好制度框架,按照归属明晰、权责一致、多方联动的原则,明确地方党委政府及其职能部门的生态环境保护工作职责。促使各地区各部门杜绝推诿扯皮、协同履职尽责,做到不缺位、不错位、不越位。要推动环境管理体制变革,让环保部门做好环境监管执法工作。

全队防守理念,体现一种担当和纪律意识。谁在防守中出现漏洞,给对手可乘之机,就必须承担相应责任。如果总是心不在焉,防守形同虚设,就要被换下场坐板凳。动员千遍,不如问责一次。对于环保不作为、慢作为和乱作为者,就是要通过考核问责来“揭短亮丑”,通过执纪问责让其“下台整改”。中央已经出台了《生态文明建设目标评价考核办法》、《环境保护督察方案(试行)》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等文件,为生态环境保护领域监督执纪问责提供了制度依据。各有关方面要用心打好这套“组合拳”,高举考核评价这根“指挥棒”,用好铁面问责这根“杀手锏”,把要求压实、考核抓实、责任压实,强力推动生态文明建设各项任务落地见效、“破门得分”。