

# 全国地表水信息公开情况的观察报告

广州绿网环境保护服务中心



## 机构简介

广州绿网环境保护服务中心（简称“广州绿网”），成立于2015年3月，是一家致力于污染防治的非营利性环保组织。广州绿网通过环境数据分析应用，促进公众参与，改善环境政策，保护环境和公众健康。

广州绿网建立了包括环评、污染源、环境质量的综合环境数据平台，包含了企业从建立、过程监管、直至关停的全生命周期的环境管理数据。

广州绿网开发了基于位置的环境数据查询，应用于公众服务；同时针对银行、供应链等公共服务提供基于企业的环境数据查询。

广州绿网基于环境数据分析，研判环评、污染源对环境质量的宏观影响，推动环境政策进步，提升环境管理的有效性。

网址：[www.lvwang.org.cn](http://www.lvwang.org.cn)

邮箱：[office@lvwang.org.cn](mailto:office@lvwang.org.cn)

## 致谢

本报告及相关工作由以下资助方资助（排名不分先后），报告内容及观点仅代表作者，与资助单位的立场和观点无关。



## 摘要

自 2015 年国务院印发《水污染防治行动计划》(下称“《水十条》”)的通知之后,全国对于水环境的管理日趋加严,越来越多的生态环境部门将公开水质信息纳入到政务公开工作要点中,但由于没有配套与地表水信息公开相关的技术规定,导致各地的公开情况参差不齐,影响公众对水质信息的获取及使用,不利于水质信息的传播。广州绿网对 2019 年全国地表水水质信息公开进行跟踪,收集、整理了相关问题,希望这些问题能得到国家相关部门的重视,也能让更多人关注并参与到环境信息公开的监督中。

2019 年,32 个省级生态环境部门(含新疆生产建设兵团)中,有公开过地表水水质信息的省级生态环境部门 31 个,公开率 96.9%;357 个市级及省直辖县中有公开地表水水质信息的生态环境部门 310 个,公开率 86.8%。

全国城市地表水环境质量排名的公开情况不理想,无法查询全国城市地表水环境质量排名的全部名单,仅有 14 个省级生态环境部门公开了城市水地表水环境质量排名。

全国的地表水水质信息的公开情况不理想。未针对水质信息公开发布可执行的技术规定。未规范地表水水质报告需要公开的内容,给各级生态环境部门选取“报告名称、报告格式、环境要素、监测结果”等公开内容时造成困难,导致各地公开内容不一致,公开内容的质量参差不齐,制约水质信息的传播及使用,让水质信息在传播及使用上无法跟空气质量相比。局部生态环境部门存在延迟公开地表水水质信息的情况。

现阶段处于“十三五”到“十四五”的过渡阶段,部分省(市)级生态环境部门存在因上级部门未及时反馈监测断面数据而不公开某些断面水质的问题。

《“十三五”国家地表水环境质量监测网设置方案》(下称《“十三五”方案》)纳入考核断面较少,在全国地表水水质评价中存在局限性,不利于公众了解身边水环境质量状况。

### 建议:

1. 进一步加强落实公开城市地表水环境质量排名的工作。公开水质指数,公开纳入评价考核的河流湖库名称、考核断面名称、各项目的原始数据,公开城市地表水环境质量排名的全体名单。
2. 相关部门应尽快出台与地表水公开相关的配套文件,制定水环境信息方面的公开细则,推动地表水水质信息公开的技术规定落实。
3. 将《生态环境领域基层政务公开标准指引》(下称“《标准指引》”)附录《生态环境领域基层政务公开标准目录》(下称“《标准目录》”)内容的“水环境质量信息(地表水监测结果和集中式生活饮用水水源水质状况报告)”修改为“水环境质量信息(每月发布地表水监测断面和集中式生活饮用水水源监测断面的断面名称,监测时间,水质类别,达标情况,超标污染物及超标浓度)。通过指出需要公开的具体环境要素,保证社会公众完整的获取他们所关注的水环境质量状况”。
4. 规范水质报告内容:统一监测断面命名及全国地表水水质报告的名称命名,应包含“水体(河流)名称、断面名称、水质类别、考核目标、各项指标原始浓度、是否达标”等环境要素,公开各监测项目的原始浓度。公开

全部考核断面（包含省控点、市控点）的结果，同时公开手工监测结果及自动监测结果，并标明监测结果来源，明确区分手工监测结果及自动监测结果，自动监测结果需按日/周公开，手动监测结果按月公开。确保数据结果的唯一值，如数据结果有异议需详细说明情况，设置能指出数据错误的反馈通道。

5. 统一全国地表水信息的更新频率（发布时限要求），公开各监测项目的原始浓度，标明监测结果来源，区分手工监测结果及自动监测结果，自动监测结果需按日公开，手动监测结果按月公开。按时发布地表水水质信息，保证水质信息的及时性，如需停止更新，请说明理由。国家生态环境部应与下级生态环境部门协调如何及时准时返回采测分离数据，避免出现数据缺失的问题。

6. 建立水环境信息公开统一平台，集中发布水环境信息。监测断面的显示方式参考“广州环保地理信息系统”，可查询过往历史数据，丰富每个监测断面的监测项目。

7. 将国控点、省控点、市控点的监测断面纳入全国地表水评价体系考核范围，以省级生态环境部门为主导，对国控、省控、市控断面的数据进行综合计算，汇总，上传，公开。

**数据来源及说明：**生态环境部门、32 个省级生态环境部门(含新疆生产建设兵团)、337 个地级以上城市(含直辖市、地级市、地区、自治州和盟)、20 个省直辖县、各地级以上城市的在线监测平台网站。

2020 年是政府网站集约化的关键年，广州绿网在收集数据的过程中，某些用于数据收集的政府网站因政府网站集约化而不能再进行访问，而旧网站数据在迁移至新网站的过程也存在一些原始数据方面的丢失可能，因此存在不能对本文某部分数据进行验证的可能性；数据截至 2020 年 7 月 15 日。

# 目录

摘要.....	1
目录.....	3
2019 年全国地表水信息公开现状.....	4
2019 年地表水环境质量公开存在的问题及建议 .....	5
一. 城市地表水环境质量排名的公开情况不理想 .....	5
二. 地表水水质信息公开情况不理想 .....	7
1. 未针对水质信息公开发布可执行的技术规定.....	7
2. 未规范地表水水质报告的内容 .....	8
2.1 监测断面存在的问题.....	8
2.2 地表水水质报告存在的问题.....	10
2.3 未规范水质监测报告的更新频率.....	15
2.4 未规范地表水水质发布渠道.....	16
三. 地表水水质信息公开存在滞后性 .....	18
1. 及时性 .....	18
2. 未及时反馈数据 .....	19
四. 全国地表水水质信息评价的局限性 .....	20

## 2019 年全国地表水信息公开现状

国家《环境保护法》、《水十条》、《生态环境领域基层政务公开标准指引》等提出需要公开水环境质量信息，但由于没有配套与地表水信息公开相关的技术规定，导致我国现阶段地表水环境质量信息公开混乱。《水十条》第三十三条规定“各省(区、市)人民政府要**定期**公布本行政区域内各地级市(州、盟)水环境质量状况”。规定内容是要求定期公布结果，但未有细则，而各地对《水十条》解读不一致，导致存在多种公开频率。

2019 年，32 个省级生态环境部门(含新疆生产建设兵团)中，有公开过地表水水质信息(包含日报、周报、月报、季报、半年报、年报)的省级生态环境部门 31 个，公开率 96.9%；357 个市级及省直辖县中有公开地表水水质信息(包含日报、周报、月报、季报、半年报、年报)的生态环境部门 310 个，公开率 86.8%。

表 1 2019 年未公开地表水水质信息地区列表

2019 年未发布地表水水质信息的地区	省	市、直辖县
	甘肃省	白银市、定西市、甘南藏族自治州
广西壮族自治区	梧州市、玉林市	
海南省	三沙市、东方市、屯昌县	
河南省	南阳市、平顶山市、信阳市、周口市	
黑龙江省	齐齐哈尔市	
吉林省	松原市、通化市	
江苏省	盐城市	
江西省	九江市	
辽宁省	丹东市	
内蒙古自治区	阿拉善盟、鄂尔多斯市、通辽市、乌兰察布市、锡林郭勒盟	
宁夏回族自治区	固原市	
青海省	果洛藏族自治州、海北藏族自治州	
山东省	济宁市	
山西省	运城市	
陕西省	延安市、榆林市	
四川省	甘孜藏族自治州、眉山市	
西藏自治区	昌都市、拉萨市、那曲市、日喀则市	
新疆维吾尔自治区	阿克苏地区、喀什地区、塔城地区、吐鲁番市	
云南省	德宏傣族景颇族自治州、红河哈尼族彝族自治州、临沧市	
浙江省	丽水市	

## 2019 年地表水环境质量公开存在的问题及建议

### 一. 城市地表水环境质量排名的公开情况不理想

#### 1. 城市地表水环境质量排名公开度不够

《水污染防治行动计划》(下称《水十条》)规定“综合考虑水环境质量及达标情况等因素，**国家**每年公布最差、最好的 10 个城市名单和各省(区、市)水环境状况”。依据上述要求，生态环境部每月会在“水环境质量——全国地表水质量状况的专栏”公开城市地表水环境质量排名，名单仅公开排名前后 30 位城市，不公开 337 个地级及以上城市的全部名单，导致排名在前后 30 位城市外的公众是无法获取自己所处城市的排名。

《水十条》未规定省级生态环境部门公开城市排名，但部分省级生态环境部门依据对《水十条》的解读，也开展了城市水质量排名工作。在 32 个省级生态环境部门(含新疆建设兵团)中，选择公开城市地表水环境质量排名的有 14 个，占 43.8%。其中江苏省和宁夏回族自治区在 2020 年开始对外公开城市地表水质量排名，且大部分生态环境部门的信息公开中都会附带水质指数，水质指数反映水体中污染物浓度水平，指数值越小代表当地水环境越好。

公开年份	省份	城市排名	水质指数
2019	安徽省	✓	✓
	重庆市	✓	
	福建省	✓	
	甘肃省	✓	✓
	广东省	✓	✓
	贵州省	✓	✓
	河南省	✓	
	黑龙江省	✓	✓
	湖南省	✓	✓
	吉林省	✓	✓
	江西省	✓	✓
	陕西省	✓	✓
	新疆维吾尔自治区	✓	✓
	浙江省	✓	✓
2020	江苏省	✓	✓
	宁夏回族自治区	✓	✓

图 1 已公开城市地表水环境质量排名的城市

#### 2. 各省(区、市)城市地表水环境质量排名公开推动效果不佳

2017 年 6 月生态环境部发布的《城市地表水环境质量排名技术规定(试行)》提出了针对不同城市的地表水环境质量进行比较排名的方法，各省(区、市)对本行政区内城市地表水环境质量排名**可参考**执行。2019 年 5 月生态环境部为鼓励各地主动公开城市地表水环境质量排名，又下发《地级及以上城市国家地表水考核断面水环境质量排名方案(试行)》给各省、自治区、直辖市生态环境厅(局)，新疆生产建设兵团生态环境局进行指导。

《地级及以上城市国家地表水考核断面水环境质量排名方案(试行)》规定了参与排名的城市、排名方法、排名指标及排名周期。

截止到 2020 年 7 月依然有 18 个省级生态环境部门未公开城市地表水环境质量排名，有部分省级生态环境部门在消极履行当地政府每年颁发的政务公开规定，如海南省及广西壮族自治区均有在政务公开工作的通知中明确开展城市地表水环境质量排名的要求：

《海南省生态环境保护厅办公室关于做好 2017 年政务公开工作的通知》<sup>1</sup> 2. 水环境质量：推行和完善水环境信息公开制度。定期公布地表水、饮用水、近岸海域、城镇内河(湖)、城市黑臭水体等水环境质量信息,启动城市水环境质量排名工作,不断创新水环境质量信息的公开渠道,及时向公众提供水环境质量相关信息服务。

《海南省生态环境保护厅办公室关于做好 2018 年政务公开工作的通知》<sup>2</sup> (5) 环境保护领域信息：开展城市水环境质量监测，每年公布水质最好和最差的城市名单。

广西壮族自治区《环境保护厅关于印发落实 2017 年政务公开工作要点实施方案的通知》<sup>3</sup> 2. 水环境质量：公布年度城市水环境质量排名。

但截止至 2020 年 7 月未能在海南省及广西壮族自治区的官网查询到相关内容。

通过各地人民政府网站及生态环境局官网获取的数据来看（其它来源均未纳入统计），在 357 个市级及省直辖县中，有公开城市地表水环境质量排名的城市共 13 个，仅占 3.6%，分别为梅州市、湛江市、安阳市、开封市、漯河市、新余市、晋城市、安康市、汉中市、咸阳市、昆明市、佛山市。

### 3. 未公开参与城市排名评价的指标

现阶段城市地表水环境质量排名评价主要依据《城市地表水环境质量排名技术规定（试行）》、《地级及以上城市国家地表水考核断面水环境质量排名方案（试行）》《地表水环境质量标准》(GB3838-2002)。通过上述规定，我们可以利用水质指数对不同城市进行水环境质量排名的横比，但从图一可知，公开排名的城市不一定公开水质指数，且部分省级生态环境部门按月计算水质指数，部分部门按季计算，相互间不能进行有效的对比。而各个城市的水环境质量排名名单内均未提及纳入排名的监测断面，也未公开考核范围内的考核断面数量及原始数据，有选择性计算的可能。

现阶段我们既无法通过生态环境部官网、各地方政府官网/生态环境部官网获取全国城市地表水环境质量排名，也无法通过水质指数对全国水环境排名进行梳理。妨碍公众对身边水环境的了解，降低参与积极性，也降低城市排名的说服力，

**建议：**进一步加强落实公开城市地表水环境质量排名的工作。公开水质指数，公开纳入评价考核的河流湖库名称、考核断面名称、各项目的原始数据，公开城市地表水环境质量排名的全体名单。

<sup>1</sup> [http://hnsthb.hainan.gov.cn/xxgk/0200/0203/201901/t20190107\\_2133502.html](http://hnsthb.hainan.gov.cn/xxgk/0200/0203/201901/t20190107_2133502.html)

<sup>2</sup> [http://www.hainan.gov.cn/hn/zwgk/zfwj/bgtwj/201805/t20180509\\_2622146.html](http://www.hainan.gov.cn/hn/zwgk/zfwj/bgtwj/201805/t20180509_2622146.html)

<sup>3</sup> <http://sthjt.gxzf.gov.cn/zdxxgk/9493204714908178.pdf>



## 二. 地表水水质信息公开情况不理想

### 1. 未针对水质信息公开发布可执行的技术规定

表 2 我国现阶段有关公开地表水环境状况的规定

<p>《中华人民共和国环境保护法》2014 年修订版 (下称“环境保护法”)</p>	<p>第五章 第五十四条</p> <p>“国务院环境保护主管部门统一发布国家环境质量、重点污染源监测信息及其他重大环境信息。省级以上人民政府环境保护主管部门定期发布环境状况公报。<b>县级以上人民政府</b>环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，应当依法公开<b>环境质量</b>、环境监测、突发环境事件以及环境行政许可、行政处罚、排污费的征收和使用情况等信息”。</p>
<p>《水污染防治法》</p>	<p>第三章 第二十六条</p> <p>“国家确定的重要江河、湖泊流域的水资源保护工作机构负责监测其所在流域的省界水体的<b>水环境质量状况</b>，并将监测结果及时报国务院环境保护主管部门和国务院水行政主管部门；有经国务院批准成立的流域水资源保护领导机构的，应当将监测结果及时报告流域水资源保护领导机构”。</p>
<p>《水十条》</p>	<p>第三十三条</p> <p>各省(区、市)人民政府要<b>定期</b>公布本行政区域内各地级市(州、盟)<b>水环境质量状况</b>。</p>
<p>《标准指引》</p>	<p>指引附录《标准目录》第 24 条</p> <p>“<b>水环境质量信息</b>(地表水监测结果和集中式生活饮用水水源水质状况报告)”。</p>

由表 2 条文可以知道，我国现阶段虽然提出了要公开水环境质量信息，但并没有给出具体可供执行的技术规定。依赖各地政府自行解读并自行制定公开内容，造成各地公开水环境质量状况参差不齐的情况出现。

全国政协委员、雅昌文化集团董事长万捷在 2017 年提出了“关于加强地表水水质监测信息公开的提案”。生态环境部同年给出以下答复《关于政协十二届全国委员会第五次会议第 1794 号(资源环境类 109 号)提案答复的函》，内容提到“会进一步规范各级环保部门地表水水质信息公开的具体内容、监测项目、报告格式、数据上报和发布时限要求、发布渠道和方式等(具体回复内容如下图所示)”<sup>4</sup>。但通篇内容并没有明确表示将如何落实生态环境部的回复。广州绿网收集整理查看 2019 年的整体公开情况，与上述答复函进行对比，发现答复函内提及的

<sup>4</sup> [http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/jytafw/201709/t20170927\\_422425.htm](http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/jytafw/201709/t20170927_422425.htm)

“部分地区未全面及时公开地表水水质监测情况、水质信息公开有待规范等”问题依然存在，如何公开地表水水质信息依然是一个大问题。

建议：

(1) 相关部门应尽快出台与地表水公开相关的配套文件，制定水环境信息方面的公开细则，推动地表水水质信息公开的技术规定落实。

(2) 将《标准目录》中的“水环境质量信息(地表水监测结果和集中式生活饮用水水源水质状况报告)”修改为“水环境质量信息(每月发布地表水监测断面和集中式生活饮用水水源监测断面的断面名称，监测时间，水质类别，达标情况，超标污染物及超标浓度)。通过指出需要公开的具体环境要素，保证社会公众完整的获取他们所关注的水环境质量状况”。

## 2. 未规范地表水水质报告的内容

由于未规范地表水水质报告的内容，导致水质报告在命名方式的规定、报告格式、具体内容、监测项目、发布时限、监测结果选取等方面都存在问题。不仅增加公众获取信息的难度，降低参与的积极性；同时增加公开地表水信息的困难，不利于政府部门的监管，降低了信息披露的有效性。

### 2.1 监测断面存在的问题

#### a. 多套监测体系并存

地表水检测存在多套监测体系，不同的监测体系有不同的考核目标。省级、市级及省直辖县的生态环境部门负责以下几类的监测工作，包括：入海河流监测、重点流域水质监测、跨省/市/县界考核、生态补偿、采测分离。

表 3 各监测断面工作的条文依据

<p>入海河流考核断面</p>	<p>《中华人民共和国海洋环境保护法》(2017 版)第十四条 国家海洋行政主管部门按照国家环境监测、监视规范 and 标准……依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门分别负责各自所辖水域的监测、监视。其他有关部门根据全国海洋环境监测网的分工，分别负责对入海河口、主要排污口的监测。</p>
<p>重点流域水质考核断面</p>	<p>《水污染防治法》第九条 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。……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。 第二十六条</p>

	有经国务院批准成立的流域水资源保护领导机构的，应当将监测结果及时报告流域水资源保护领导机构。
<b>跨省/市/县界考核断面</b>	《水污染防治法》第二十六条 国家确定的重要江河、湖泊流域的水资源保护工作机构负责监测其所在流域的 <b>省界</b> 水体的水环境质量状况，并将监测结果及时报国务院环境保护主管部门和国务院水行政主管部门；有经国务院批准成立的流域水资源保护领导机构的，应当将监测结果及时报告流域水资源保护领导机构。
<b>生态补偿考核断面</b>	《水污染防治法》第八条 国家通过财政转移支付等方式，建立健全对位于饮用水水源保护区区域和江河、湖泊、水库上游地区的水环境生态保护补偿机制。
<b>采测分离考核断面</b>	将国家考核断面水样采集和分析测试工作交由不同单位承担，改变现行属地监测模式，从机制上与利益相关方脱钩。由中国环境监测总站统一制定实施计划，第三方机构按照统一的技术规范进行采样，对水样加密混合后随机分送至各分析实验室。分析实验室对水样进行集中分析，原始监测数据直传监测总站，并对监测全流程各环节留痕质控，确保数据真实、准确。

为方便公众理解，以及更好地区分监测断面类别，各地一般会以“监测工作名称+断面”指代上述的考核工作，如：采测分离断面指执行采测分离工作的监测断面，生态补偿断面指执行生态补偿考核工作的监测断面。有的也会在水质报告的命名名称上说明说明属于哪类监测断面，如：入海河流报告、采测分离报告或生态补偿报告等；有的地方会在监测断面名字右上加星号，然后以备注形式进行告知；有的则在内容上以小标题进行区分；但也存在部分生态环境部门未对考核断面进行区分说明。

多套监测体系并存，不仅增加了政府开展水环境工作的困难，也增加了监管的难度。

#### b. 未规定公开哪类考核结果

地表水的监测断面按主管部门区分，分为：国控点、省控点、市控点等。依据《水污染防治法》第十四条“国务院环境保护主管部门根据国家水环境质量和国家经济、技术条件，制定国家水污染物排放标准。省、自治区、直辖市人民政府对国家水污染物排放标准中未作规定的项目，可以制定地方水污染物排放标准；对国家水污染物排放标准中已作规定的项目，可以制定严于国家水污染物排放标准的地区水污染物排放标准。地方水污染物排放标准须报国务院环境保护主管部门备案。向已有地方水污染物排放标准的水体排放污染物的，应当执行地方水污染物排放标准”。通过对比各地制定的《水污染防治方案》，不考虑本底值的前提下，国控点的标准设定比省控点、市控点更宽松。

《水污染防治法》《水十条》仅要求公开水环境质量状况，没有规定需要公开哪类主管部门的考核结果，导致某些地方只选择公开国控点的监测结果，不公开本地(省控点、市控点、县控点)的监测结果，如蚌埠市仅公开两个国控点结果。但通过查看各地制定《水污染防治方案》并将该方案设立的省控点、市控点与国控点进行对

比，广州绿网发现各地政府设立的省控点及市控点更全面、真实、客观地反映所在水系或区域的水环境质量状况。如果仅公开国控点，会严重妨碍公众对当地水环境的了解。

各条例仅规定生态环境部公开国控点，但未规定省级、市级及省直辖县公开省控点、市控点、县控点，导致某些地方政府选择性公开水质断面，造成各地政府水质报告内容的混乱。

**建议：**水质报告内应对监测断面进行区分或者备注说明，公开全部考核断面（包含省控点、市控点）的结果。

## 2.2 地表水水质报告存在的问题

### a. 部分城市监测断面名称变更频繁

同一城市同一监测断面的名称在不同月份有可能会不一致。监测断面名称的微小差别也会产生歧义，有些公众可能把新名称看作是新的监测断面。如山东的聊城市，下图为聊城市连续两月监测断面对比，同一断面的有不同表达方式。

2月	3月
入卫运河前（东堤西100米）	临清总排入卫运河前（东堤西100米）
入卫运河前300米	红旗渠入卫运河前300米
入徒骇河前（白庄闸）	在新河入徒骇河前（白庄闸）
入徒骇河前（自动站）	在中河入徒骇河前100米（自动站）
任洼桥闸前	一干渠入马颊河任洼桥闸前
赵生桥	东阿县赵牛桥

图2 聊城市连续两月监测断面对比

### b. 未规定水质报告的名称命名

各地对水质报告的名称命名要求不一致，产生多种对地表水水质月报的命名。最典型的例子是河南省郑州市地表水水质月报的名称是“郑州市生态环境局关于公示 2019 年 4 月份郑州市内 10 条河流水质排名情况的报告”，从名称上难以看出与地表水水质月报相联系，如果不是长期关注当地水环境质量的郑州市民，在看到此标题时，可能会误以为是城市地表水环境质量排名，但实际上当我们阅读这份报告的内容，会发现内容核心主要是郑州市地表水的水环境状况。

在报告命名的选择上，有些地方会参考生态环境部《全国地表水水质月报》的命名方式，有些地方则会参考当地省份发布的《水污染防治方案》的命名名称，广州绿网收集了全国地表水水质报告名称，通过筛选发现主要包含以下关键字段：地表水、环境质量、报告、情况、水环境(水质)、状况、环境质量月报、监测报告、城镇内河(湖)水质、跨省/市/县界考核等。报告命名上的不规范实际上增加了认知困难，容易造成误解，妨碍了公众的了解。

### c. 未规定地表水水质报告应主动公开的具体内容、格式、环境要素

由于未针对地表水水质信息公开制定统一模板，给各地方生态环境部门在选取公开内容、格式、环境要素等方面造成困难。而各地方地表水水质报告公开内容的混乱、不统一，又很大程度地制约水质信息的传播及使用，导致水质信息在传播及使用上无法跟空气质量相比。

各地方地表水水质报告公开内容的混乱、不统一最主要体现在**数据表达不统一**。为方便公众快速地了解各地地表水水质报告公开情况，我们引入**能否判断监测断面的水质数据是否达标**的这一指标进行评价。引入该指标的目的在于现阶段公众对水环境都普遍不了解，处于刚开始普及阶段，而查看水质是否达标能快速了解身边水环境状况。

依据上述要求，广州绿网将全国地表水水质报告分为三大类：汇总型，能判断水质达标，不能判断水质达标。

**汇总型指：**地表水水质数据均以汇总的形式发布。如：安徽省宣城市

### 2019年11月宣城市水环境监测信息

发布时间：2019-12-06 14:59:13【字体大小：大 中 小】 

2019年11月，宣城市地表水环境质量总体为优，水阳江水质总体为优，青弋江水质为优，境内太湖流域总体水质状况为良好；南漪湖水水质总体为良好，综合营养状态为中营养状态；港口湾水库水质为优，综合营养状态为贫营养状态。

图3 汇总型

**能判断水质达标**包含的环境要素：监测时间、水体(河流)名称、断面名称、水质类别、考核目标、是否达标、超标浓度/倍数、各项(某几项)指标原始浓度、监测断面位置(经纬度)等，可以通过直接查看、计算、对照标准等方法就能知道绝大部分监测断面是否达标。如：山东省聊城市

2019年8月份河流断面监测数据																													
河流名称	断面名称	采样时间	水温	流量	pH	电导率	溶解氧	高锰酸盐指数	生化需氧量	氨氮	石油类	挥发酚	汞	铅	化学需氧量	总氮	总磷	铜	锌	氟化物	砷	镉	六价铬	氰化物	阴离子表面活性剂				
辛寨河入堤	辛寨河入堤	2019.8.5	31.4	静流	8.95	265	16.02	8.8	7	0.19	0.01	0.0024	未检出	0.00017	44	1.32	0.19	0.0133	0.0811	1.39	0.003	0.0093	未检出	未检出	未检出	未检出			
	前油坊	2019.8.5	32.1	静流	8.73	199	10.22	7.3	5.7	1.49	0.04	0.0018	未检出	0.00045	46	3.56	0.13	0.0727	0.008	1.22	0.0074	0.0055	未检出	未检出	未检出	未检出			
参考标准					6-9		≥2	15	10	2	1	0.0001	0.05	40	2	0.4	1	1	1.5	0.01	0.05	0.005	0.05	0.2	0.3				
填报人：										审核人：										签发人：									
聊城市环境监测中心																				填表日期：2019.8.30									
备注：1、重金属参考《地表水环境质量标准》III类标准，其余参考V类标准。																													
2、报送范围：局领导班子成员、流域科、应急科、监察支队、监控中心。																													
马颊河	冢北	2019.8.6	断流																										
	任堂	2019.8.6	断流																										
	一下渠任庄桥	2019.8.7	30.3	静流	8.7	240	13.87	9.8	7.9	1.49	0.03	0.0018	未检出	0.00058	34	1.71	0.35	0.0754	0.108	0.92	未检出	0.0093	未检出	未检出	未检出	未检出			
	千户营	2019.8.7	31.3	无法测流	8.94	274	15.68	9.9	8	0.21	未检出	0.0022	未检出	0.00122	34	1.92	0.19	0.017	0.142	1.34	未检出	0.0126	未检出	未检出	未检出	未检出			
	刁金河柳夏路桥南	2019.8.1	34.7	静流	8.89	226	10.57	6.9	5.3	0.11	未检出	0.0016	未检出	未检出	38	1.64	0.06	0.0016	未检出	1.2	未检出	0.0029	未检出	未检出	未检出	未检出			
	30里铺	2019.8.1	断流																										
	唐会沟入马颊河前	2019.8.5	34.4	静流	8.92	396	16.35	10.8	7.7	0.406	0.01	0.0026	未检出	0.00013	59	3.4	0.33	0.0138	0.009	2.29	0.0006	0.0026	未检出	未检出	未检出	未检出			
	董堤桥	2019.8.5	33.4	静流	8.88	269	14.76	19.9	13.4	0.27	0.05	0.0024	未检出	0.00102	78	1.86	0.61	0.0117	0.0108	1.68	0.0005	0.0076	未检出	未检出	未检出	未检出			

图4 能判断水质是否达标

**不能判断水质达标**包含的环境要素“监测时间、水体(河流)名称、断面名称、水质类别、某几项指标原始浓度、监测断面位置(经纬度)等，不能通过直接查看、计算、对比数据、对照标准等方法弄清绝大部分监测断面是否达标。包含了汇总型的水质数据及某几个监测断面的水质类别。如：山东省东营市

(一) 全市主要河流断面 COD 浓度排名及改善率

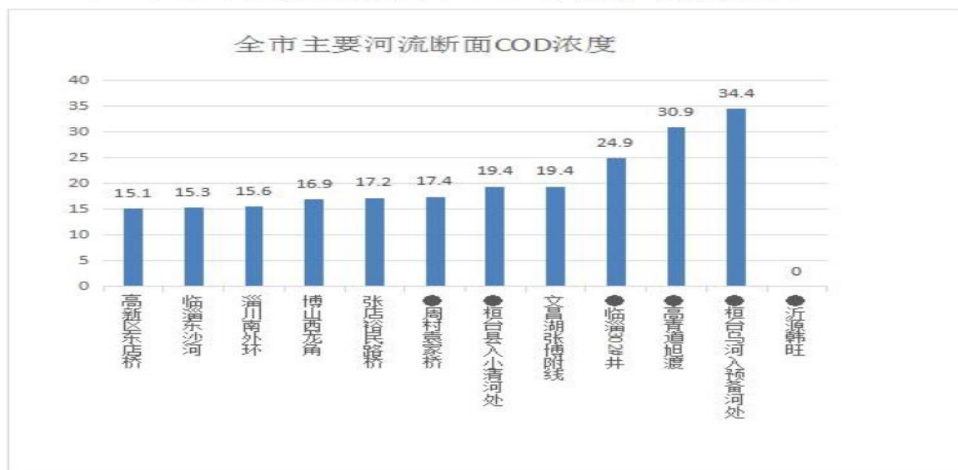


图 5 不能判断水质是否达标

能判断水质达标与不能判断水质达标的区别：不能判断水质达标的环境要素未包含“考核目标、是否达标，以及不能通过直接查看、计算、对比数据、对照标准等方法弄清绝大部分监测断面是否达标”。

表 4 判断是否达标的依据

汇总型	能判断水质是否达标	不能判断水质是否达标
只公开本地区汇总型的数据	公开本地区监测断面的水质类别及考核标准，又能判断各水质断面是否达标。	仅公开本地区监测断面的水质类别，但不能判断监测断面的水质是否达标。
	不公开监测断面的水质类别，但能判断监测断面的水质是否达标。	仅公开各项目的浓度，但不可以判断监测断面的水质是否达标。
	公开各项目的浓度及考核标准，可以判断监测断面的水质是否达标。	公开本地区汇总型的数据，以及某几项监测断面的水质或浓度，但不能判断每个监测断面的水质是否达标

判断是否达标最简单的方法是通过将公开的水质类别与该监测断面的水质标准进行对比，水质类别 > 水质标准，不达标；水质类别 ≤ 水质标准，达标。也可以通过查看是否公开了超标项目/浓度进行判断。还可以通过查看报告内总体水环境的评价进行判断。具体情况参考表 4。

我国有 199 个已公开地表水的城市能判断水质是否达标；有 61 个已公开地表水的城市不能判断水质是否达标，还有 26 个城市以汇总型公开地表水环境信息。

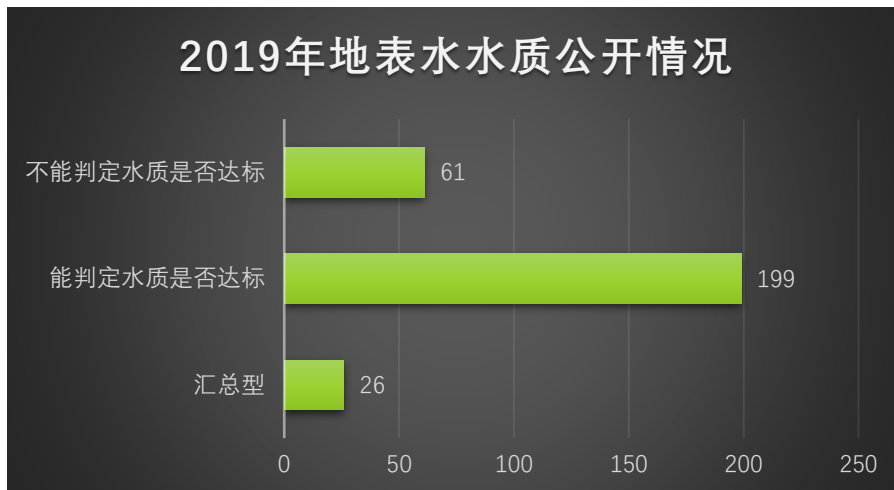


图6 2019年地表水公开情况示意图

广州绿网梳理了全国公开的地表水水质信息，总结出以下几项出现频率较高的环境要素，包括：“监测时间、水体(河流)名称、断面名称、水质类别、是否达标、超标浓度/倍数、各项(某几项)指标原始浓度、监测断面位置(经纬度)等”。在能判断水质达标的199个城市中，海南省文昌市每月公开的水质月报模板值得其它城市借鉴参考。

表2 城镇内湖水水质监测数据报表

序号	水体名称	断面名称	水质目标	监测时间			营养状态	水质类别	水深 (m)	臭味 (0-无, 1-微臭, 2-恶臭)	氧化还原电位 (MV)	叶绿素a (mg/m <sup>3</sup> )	透明度 (m)	水温 (°C)	pH值	溶解氧 (mg/L)	高锰酸盐指数 (mg/L)	化学需氧量 (mg/L)	氨氮 (mg/L)	总磷 (mg/L)	总氮 (mg/L)	石油类 (mg/L)	主要污染指标及超标倍数
				年	月	日																	
1				2019	1	8																	
2				2019	1	8																	

注：\*表示《海南省城镇内河(湖)水污染治理三年行动方案》中确定的治理对象。

图7 海南省文昌市地表水水质报告模板

#### d. 未规定地表水水质报告应主动公开哪一类结果

水质监测结果按自动化区分，可分为：自动监测结果和手工监测结果

自动监测的监测项目：五参数(水温、pH、溶解氧、电导率、浊度)、高锰酸盐指数、氨氮、总磷、总氮；水质评价指标：pH、溶解氧、高锰酸盐指数、氨氮、总磷。

手工监测的监测项目：根据《关于印发〈地表水环境质量评价办法(试行)〉的通知》(环办[2011]22号文)的要求，地表水水质评价指标为《地表水环境质量标准(GB3838-2002)》表1中除水温、总氮、粪大肠菌群以外的21项指标。

从监测项目上进行对比可知，自动监测结果和手工监测结果是无法直接进行横向对比。手工监测结果在数据广度上更加丰富，结果更为全面，而自动监测结果上存在一定的局限性。但是自动监测结果具有及时性和连续性的优点。

大部分的地表水水质报告未体现监测结果的具体来源，但广州绿网通过查看各地公开的信息发现，26个城市按周（周报）公开，数据来源于国控点的自动监测站，属于自动监测结果。而按日/月/季公开公开的地表水数据则没有针对的说明。既公开月报，又公开周报的城市仅有20个，含5个省级人民政府，分别为海南省、湖南省、江苏省、内蒙古自治区、青海省。

#### e. 存在两种水质监测结果

正常而言，每个城市的地表水监测断面其水质类别在每个月都应该是唯一值，但有些城市却出现了同一月份同一监测断面有两种水质结果的现象，如安徽阜阳在2019年2月谷河阜南（苗寺大桥）、5月颍河杨湖、6月颍河阜阳段上游（毛家窝）的“水环境质量月报”中的数据跟“地表水县（市）界考核断面监测结果”的数据是不一致的。这是一个较为严重的问题，政府对同一监测断面检测，但却展示了两种不一样的结果，如果不对这一现象进行解释，会给普通公众增加获取准确信息困难，会增加公众对政府数据的不信任感。

#### 建议：

（1）规范水质报告内容：统一监测断面命名及全国地表水水质报告的名称命名，参考《YY(月份)XX(当地名称)地表水水质月报》，如广东省5月水质月报称为《2020年5月广东省地表水水质月报》。

（2）水质报告应包含“水体（河流）名称、断面名称、水质类别、考核目标、各项指标原始浓度、是否达标”等环境要素，公开各监测项目的原始浓度。

（3）应同时公开手工监测结果及自动监测结果，并标明监测结果来源，明确区分手工监测结果及自动监测结果，自动监测结果需按日/周公开，手动监测结果按月公开。

（4）确保数据结果的唯一值，如数据结果有异议需详细说明情况，设置能指出数据错误的反馈通道。



### 2.3 未规范水质监测报告的更新频率

虽然《水十条》规定了“各省(区、市)人民政府要**定期公布**本行政区域内各地级市(州、盟)水环境质量状况”。但各地的解读不一样，造成多种地表水信息的公开频率。地表水水质信息按更新频率区分，可分为：日报、周报、月报、季报、半年报、年报。

注意：月报、季报主要是以发布时间作为区分，但在发布过程中又存在以下问题，如某些地方的地表水水质月报的发布是以季度公开，但季报内的水质数据却是按月报的方式来公开，实际统计起来与以月度为时间单位公开的城市区别不大；但依然存在极个别生态环境部门的季报内容(水质数据)就是以季度为时间单位去发布，但由于数量不多，为方便统计，统一以月报形式做统计。

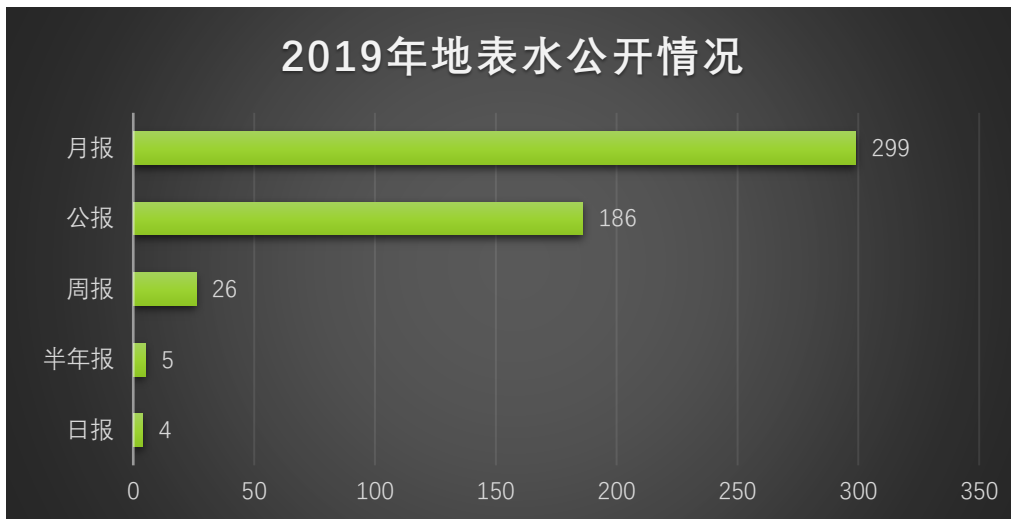


图 8 2019 年有公开地表水水质信息的省市区的统计表

#### a. 日报/周报

日报或周报一般都会说明数据来源于“水质自动站”或“水质自动监测站”，检测项目主要以 pH 值、溶解氧、化学需氧量、氨氮、总磷为主。

以日报形式公开的城市不多，仅有 4 个，分别为安庆市、苏州市、厦门市、泸州市。其中厦门市的情况比较特殊，仅能在生态环境局官网首页查询到前一天的两个监测断面水质，无法查询其它历史数据。以周报形式公开的城市相对较高，达到 26 个。

#### b. 月报

按月度公开地表水状况，是地表水水质信息公开中的主要载体。2019 年未按月发布地表水信息的省级生态环境部门有 7 个。未按月发布地表水信息的市级及直辖市生态环境部门有 78 个。

#### c. 半年报/年报

根据《环境保护法》第十一条 国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门，应当定期发布环境状况公报。年报在各类环境新闻或环境信息中一般以“公报”出现，实际表达同一种意思，均指代过去一整年的环境状况。广州绿网整理对比 2018 年和 2019 年 32 个省级行政区和 357 个省级、市级及省直辖县的人民政府

府生态环境主管部门公开环境状况公报，2018年32个省级生态环境部门（含新疆建设兵团）中，有31个发布2018年度的公报，公开率96.9%；而357个市级及直辖市生态环境部门中有200个公开，公开率56%。2019年32个省级生态环境部门（含新疆建设兵团）中，有29个发布2019年度的公报，公开率90.6%；而357个市级及直辖市生态环境部门中有157个公开，公开率44%。

由于没有规定各生态环境部门的更新频率，导致部分生态环境部门随意更改更新频率，如将月报改为季报公开，也可能将季报改为月报公开，如山西省大同市。

2019年7月大同市地表水环境质量报告	2019-08-19
2019年第二季度大同市地表水环境质量报告	2019-07-31
2019年第一季度大同市地表水环境质量报告	2019-04-22

图9 大同市地表水公开页面

更新频率的不一致会影响各个城市地区之间做水质横比，不同的更新频率会造成无法在同一时间纬度上进行评价。例如：将广州市与深圳市进行对比，广州市的水质信息按日公开，深圳市按月及按季公开，由于两个城市的更新频率不一致，无法直接进行横比。若将深圳市与佛山市对比，两个城市都有按月公开地表水水质信息，因此可以将深圳市的月报数据与佛山市月报数据直接进行横比。

**建议：**统一全国地表水信息的更新频率（发布时限要求），公开各监测项目的原始浓度，标明监测结果来源，区分手工监测结果及自动监测结果，自动监测结果需按日公开，手动监测结果按月公开。

#### 2.4 未规范地表水水质发布渠道

现阶段发布地表水水质信息的平台主要分为两大类：监测平台、政府官网/生态环境局官网。也有极个别地方政府选择在APP上发布水质信息。各地监测平台的质量参差不齐，未建立水环境信息公开统一平台。

##### a. 监测平台

31个省级生态环境部门	浙江省、江苏省、四川省、广东省、江西省、福建省、安徽省
357个省级、市级及省直辖县的生态环境部门网站	宿州市*、福州市*、广州市、滨州市、聊城市、淄博市

\*福州市监测平台公开情况不佳，不定期更新

\*宿州市监测平台公开情况不佳，最新更新停留在2019年12月

### 国家监测平台代表：国家地表水水质自动监测实时数据发布系统

省份	流域	断面名称	监测时间	水质类别	水温 (°C)	pH (无量纲)	溶解氧 (mg/L)	电导率 (μS/cm)	浊度 (NTU)	高锰酸盐指数 (mg/L)	氨氮 (mg/L)	总磷 (mg/L)	总氮 (mg/L)	叶绿素a (mg/L)	藻密度 (cell/L)	站点情况
北京市	海河流域	团河城	07-06 04:00	Ⅱ	23.5	8.15	7.09	1488.7	72.3	0.28	0.210	0.051	0.95	*	*	正常
北京市	海河流域	古北口	07-06 04:00	Ⅱ	24.2	7.49	7.11	641.7	6.9	0.97	0.270	—	2.41	*	*	维护
天津市	海河流域	三岔口	07-06 04:00	Ⅱ	26.9	7.80	6.08	448.3	18.8	1.73	—	0.068	1.82	*	*	维护
天津市	海河流域	南淀桥	07-06 04:00	Ⅱ	17.4	8.24	9.09	951.9	6.4	1.33	0.145	0.049	3.30	*	*	正常
河北省	海河流域	西黄水寨	07-06 04:00	Ⅱ	26.7	8.33	8.49	577.2	3.9	2.11	0.640	0.013	1.94	*	*	正常
河北省	海河流域	八河桥	07-06 04:00	Ⅱ	24.4	7.64	8.93	1289.0	30.1	0.99	0.210	0.061	2.58	*	*	正常
山西省	黄河流域	汾津大桥	07-06 04:00	Ⅱ	27.7	7.62	8.33	1299.2	193.6	0.58	0.160	*	*	*	*	正常
山西省	黄河流域	万家寨水库	07-06 04:00	Ⅱ	23.9	7.88	8.79	783.0	53.3	3.49	0.270	0.122	1.59	*	*	正常
内蒙古自治区	黄河流域	康店庄子	07-06 04:00	Ⅱ	20.7	7.69	7.14	820.3	1186.0	3.25	0.051	*	*	*	*	正常
内蒙古自治区	黄河流域	海勃湾	07-06 04:00	Ⅱ	21.9	7.54	6.00	559.9	4871.0	3.52	0.120	*	*	*	*	正常
内蒙古自治区	松辽流域	黑山头	07-06 04:00	Ⅱ	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	*	维护

图 10 国家地表水水质自动监测实时数据发布系统

入口：生态环境部官网—环境质量—水环境质量—国家地表水水质自动监测实时数据发布系统

优点	每个监测断面展示的环境要素多，包含省份、流域、断面名称、监测时间、水质类别、水温、pH 值、溶解氧、电导率、浊度、高锰酸盐指数、氨氮、总磷、总氮、叶绿素 a、藻密度、站点情况。
缺点	不清楚具体站点的经纬度，无法查询历史数据，也无法获取水质小时数据变化图，不清楚是否达标。

### 地方监测平台代表：广州环保地理信息系统



图 11 广州环保地理信息系统

入口：广州市生态环境局—环境信息查询—重点整治河涌水质监测信息

优点	时效性强，监测断面比较完善，在地图上加绿色小圆点表示每个监测断面所在地，能快速便捷地获取全部监测断面的位置分布及具体监测断面信息，每个监测断面包含所在辖区、水质指数(WQI)、水质类别、透明度、溶解氧、氨氮、总磷、化学需氧量、黑臭水体信息、河长基本信息、政治工程情况等基本环境要素。
缺点	公开的监测项目较少。

#### b. 政府官网/生态环境局官网

在政府官网中，水环境信息一般收录在重点领域信息公开—环境保护/环境监测/污染防治、三大攻坚战—污染防治专栏内。

在生态环境局官网中，水环境信息一般收录在环境质量/环境监测/信息公开等专栏内。

### c. APP

现阶段针对地表水水质单独开发 APP 的不多，以江西省“江西地表水水质 APP”为代表。

省：江西 市：杭州、张家口

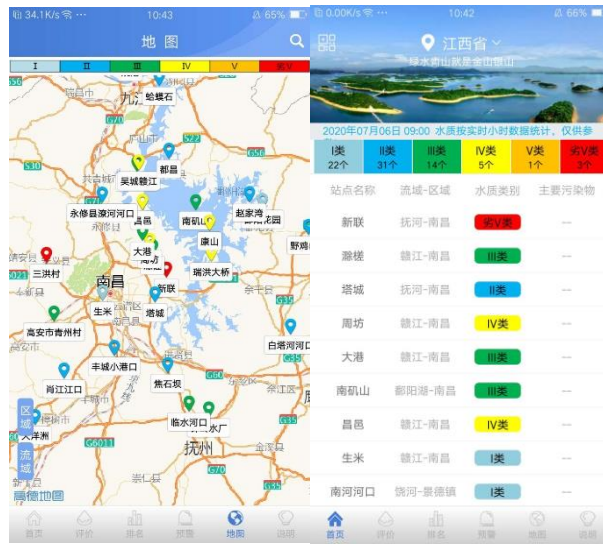


图 12 江西省地表水 APP 首页

**建议：**建立水环境信息公开统一平台，集中发布水环境信息。监测断面的显示方式参考“广州环保地理信息系统”，可查询过往历史数据，丰富每个监测断面的监测项目。

### 三. 地表水水质信息公开存在滞后性

#### 1. 及时性

依据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十六条“属于主动公开范围的政府信息，应当自该政府信息形成或者变更之日起 20 个工作日内及时公开。法律、法规对政府信息公开的期限另有规定的，从其规定”。

地表水水质月报的数据是具有非常强的时效性，如疫情期间，各省级、市级及省直辖县的人民政府及生态环境主管部门为确保当地水环境安全，临时增加监测任务，及时公开疫情期间的地表水水质信息，不仅方便公众了解相关情况，也为各地方相关专业人员提供参考和借鉴。

生态环境部门公开的监测结果普遍会延迟 30 天左右。存在严重滞后的城市，如张家界市在 2020 年 5 月 29 日才将 2019 年 4 至 12 月及 2020 年 2 至 4 月的水质报告公开。

张家界市生态环境局关于2019年12月环境质量状况的通报	2020-05-29
张家界市生态环境局关于2019年11月环境质量状况的通报	2020-05-29
张家界市生态环境局关于2019年10月环境质量状况的通报	2020-05-29
张家界市生态环境局关于2019年9月环境质量状况的通报	2020-05-29
张家界市生态环境局关于2019年8月环境质量状况的通报	2020-05-29
张家界市生态环境局关于2019年7月环境质量状况的通报	2020-05-29
张家界市生态环境局关于2019年6月环境质量状况的通报	2020-05-29
张家界市生态环境局关于2019年5月环境质量状况的通报	2020-05-29
张家界市环境保护局关于2019年4月环境质量状况的通报	2020-05-29

图 13 张家界市地表水公开页面

有的城市出现了突然停止更新 2~3 个月的月报却不说明原因的现象，如驻马店市在 2019 年 3 月至 2019 年 6 月期间停止更新地表水水质报告，广州绿网发函咨询给出以下回复。

1、2019 年 3 月至 2019 年 6 月。根据驻马店市城市规划，驻马店生态环境监测中心由于办公场所拆迁原因，无法开展监测工作。

图 14 驻马店市回复内容

2019 年统计到有存在中途突然停止更新的城市有聊城市、鞍山市、连云港市、邢台市、咸阳市、怒江傈僳族自治州等。

### 2. 未及时反馈数据

2020 年是“十三五”的收官年，同时意味着“十四五”的开启，在这个过渡期间，容易造成工作上的漏洞。部分生态环境部门在公开的月报上反馈说某些监测断面的数据因生态环境部没有及时反馈，所以不进行公开。现统计有反馈此现象的省级生态环境部门有：吉林省、广西壮族自治区、云南省。

**因部分“十三五”期间国控断面纳入“十四五”国控断面管理，调整监测方式为采测分离监测，每月数据由国家反馈。现国家尚未反馈相关断面数据，导致部分数据缺失，待国家反馈后，另行更新公开。**

图 15 吉林省江河国控断面水质月报

全省共设置主要河流国控断面 114 个，省控断面 151 个。本月开展监测 224 个（国控 104 个，省控 120 个），国控 10 个断面及省控 28 个断面纳入“十四五”国家组织采测分离工作未返回数据，省控断面杨林河汇入牛栏江处、蜻蛉河王家桥、弥苴河银桥村断流未监测。

图 16 云南省主要河流断面水质状况月报

### 建议：

- (1) 各个生态环境部门应按时发布地表水水质信息，保证水质信息的及时性，如需停止更新，请说明理由，也希望上级监管部门及时做好相应的管理。
- (2) 相关部门应尽快协调如何返回采测分离数据，避免出现数据缺失的问题。

#### 四. 全国地表水水质信息评价的局限性

广州绿网认为生态环保部门在地表水水质信息评价方面依然存在很大问题，国家每年都会针对全国地表水环境做整体评价，依据《“十三五”方案》、《城市地表水环境质量排名技术规定(试行)》以及近三年的《全国生态环境状况公报》可知，全国地表水的评价、考核及城市水环境排名建立在 1940 个国家地表水考核断面上，结合参与评价的 337 个地级及以上城市，平均每个城市只有 5.8 个断面纳入到考核范围。虽然《“十三五”方案》表明纳入考核的断面都具有“代表性、连续性、多功能性”，但广州绿网依然认为参与到评价、考核、排名的国控点过少，未能反映当地最真实的地表水环境质量状况。

据广州绿网统计，现阶段全国设定的河流监测点位在 1.5 万至 2.5 万之间，不包含未曾公布水环境信息的城市。但全国地表水的评价方案却局限在《“十三五”方案》设定的 1940 个点位，公众若只通过国家给出的数据去判断当地水环境状况，可能会对身处城市的水环境评价产生失真。客观评价某地水环境状况，应涵盖足够多的具有代表性的水质数据，评价结果才会更合理全面，最终给出的结果才更贴近现实情况。

**建议：**将国控点、省控点、市控点的监测断面纳入全国地表水评价体系考核范围，以省级生态环境部门为主导，对国控、省控、市控断面的数据进行综合计算，汇总，上传，公开。