

业界评说

◆史春

涉农资金安全风险怎防范?

2015年中央“一号文件”日前出台,这一文件再次锁定“三农”问题。近年来,党中央、国务院把“三农”工作作为各项工作的重中之重,各级政府深入推进社会主义新农村建设,各级财政加大了“三农”投入,支农惠农资金特别是涉农环保资金大幅增长,改善了农村环境,促进了农村经济社会可持续发展。

但是,随着涉农环保资金种类与总量逐年增加,多地出现了管理不规范、资金分配分散、拨付不及时、绩效发挥不明显等问题,有的甚至出现被截留、挤占、挪用等现象。因此,加强涉农环保资金监管,完善监管制度成为当务之急。

当前在涉农环保资金使用方面存在的问题主要有3个方面:

一是涉农环保资金使用制度不健全,设置不合理,管理不规范。由于涉农环保资金是国家和地方近年来刚推出的资金,且来源渠道多、涉及部门广,一些地方对涉农环保资金的使用缺乏相应的管理制度或者制度不健全、管理不规范。涉农环保资金的分配和使用往往集中于一些职能部门,资金安排和使用存在随意性,甚至出现贪污受贿等腐败现象。如近年发生在安徽的环保窝案,涉案人员多达100多人,不少案件与骗取、私分涉农环保资金有关。

此外,涉农环保资金投入渠道多,资金分散,难以形成合力。例如,国家环保部门涉农资金有淮河流域流域污染防治项目资金、农村连片整治项目资金等;农业部门有用于养殖污染治理的沼气池建设资金等;各省级财政

还有环保专项补助资金等。资金来源渠道多、投入分散,争取到某部门的某项目,只能解决农村某一方面的环境问题。

二是部分地区配套资金不到位,拨付不及时。一般情况下,国家拨付的资金能够及时到位,但地方配套资金往往不能如期落实。例如,国家对每个农村连片整治项目投入1000万元,要求地方承诺配套1000万元。但由于不少地方财力有限,配套资金不能如期到位,造成项目建设进度迟缓,有的甚至形成半拉子工程。

此外,个别项目资金未按工程进度实时拨付,存在延期拨付、人情拨付等不正之风,导致资金拨付不及时,造成资金年终大量结转。

三是涉农环保资金监管难度大,资金使用效果不佳。在现行监管模式下,部门条块分割,相互之间缺乏沟通。纪检监察机关和审计部门组织的专项检查往往是事后督察,难以做到全方位、全过程的监督。由于涉农环保项目环节多、专业性强,对资金账目的审查耗时较长、效率较低。此外,由于基层监督力量不足,涉农环保资金的安全风险进一步加大。

日常检查中发现,由于对涉农环保资金监管不严,导致一些业主未经主管部门同意,在工程实施过程中,擅自对资金使用方案进行修改,导致项目未按规定要求实施,无法验收。同时,一些涉农环保项目未建立长效机制,建成后缺乏管护,存在环保设施过早损坏等问题。

从调查情况看,项目前期审核把关不严,过程监管失范,是涉农环保资

金使用不当的主因。

在拨付环节,一方面,国家出台的众多涉农环保资金政策,来源渠道多且分散,需要监管的环节多、范围广。而受管理能力、政策水平、人员力量等因素影响,资金发放部门对资金使用和发放情况的监管心有余而力不足。许多涉农环保资金一旦拨付完毕,资金的具体使用和发放情况再无人问津。另一方面,涉农环保资金分配涉及多个部门,部门之间缺乏有效的协调机制,造成资金管理权责不清,这就产生了资金监管真空,为个别单位和个人谋取非法利益提供了可利用的空间。

在监管环节,目前,有关部门没有开展专项的整治和监督,导致一些地方贪污国家涉农环保资金的职务犯罪案件不断发生。

针对目前存在的问题,为进一步加强涉农环保资金监管,笔者建议如下:

首先,加强涉农环保资金监管制度建设。只有完善制度,才能堵住所有的监管漏洞,保障涉农环保资金使用到关键之处。地方各级政府以及财政、环保部门要完善涉农环保资金管理原则、监管主体、对象、范围和方式等内容。从项目申报、批复、备案、公示、招标、实施、验收、档案等环节入手,规范管理和监督程序。例如,要建立公示制度,对涉农环保资金一律实行阳光操作。对每一笔涉农环保资金,从申请到拨付、使用和验收,都要在当地人民政府的政务网、乡镇公开栏、村务公开栏和涉农环保资金监管公开网站上全程公开,接受群众监督。

其次,建立运行维护长效机制。

别让网格成“网罗”

容易让其他部门和社会认为网格化的实施是环保部门为了部门利益找借口增编。这会造成很多误解,不利于环保工作的开展。

二是网格化演化为工作整合。有的地区只着重于各项工作的整合,形成了网格是个筐,啥都往里装的局面。这种大整合,不能科学厘清职权和责任,无益于环境保护工作,还让基层网格员苦不堪言。

三是网格化简化为强化问责。目前很多地方到了环境问题的集中暴发期,地方政府为缓解上级或舆论压力,很容易出现有问题先问责、要问责先免职的倾向。笔者见过很多案例,环境问题曝光后,问题还没有调查,地方政府便先将基层网格员就地免职,地方纪检部门也紧随开展调查。“不怕干活流汗流血,就怕干活既流血流汗又流泪”正是基层工作人员的心声。

今年,新修订的《环境保护法》正式实施,新法在赋予环保部门前所未有的权力的同时,也跟进进了问责条款。就网格化而言,虽然手中有法,工作推进较以前容易许多,但由于大部分基层网格员并非环保专业人员,其环保业务能力偏弱。面对严峻的环境形势和沉重的问责压力,渎职和失职风险骤增。鉴于此,笔者认为,应理性设置网格,科学规范网格,万不可让网格化走进误区。

首先,科学整合力量。网格化不是简单的增人加编,也不是简单的工作整合,而是现有力量的科学有效整合。要在深入了解区域环境基本情况的基础上,科学规划网格区域,明确网格员权责。一方面,可以考虑有效整合乡镇现有派出机构的力量。将其合并成一个大的派出机构,内设专职环保员,赋予权限,明确责任,纳入网格;另一方面,可以考虑发挥大学生村官的作用。村官作为大学生,有活力,并

农村环境污染防治设施建成后的运行维护问题涉及资金能否长期发挥效益。没有长效机制,涉农环保项目只能成为摆设。因此,项目通过验收后,县级人民政府应及时组织办理资产移交,明确设施管理主体,建立健全设施维修、养护、运行等各项规章制度,并采取财政补贴、村镇自筹、收取费用等方式解决运行维护资金。鼓励委托第三方运营,促进设施运行维护的专业化、市场化。

第三,实施网络监管。实施网络监管,可以规避涉农环保资金运行风险。要运用信息化管理手段,建立涉农资金管理系统,形成制度约束与网络监控为一体的监管机制,实现对涉农资金的全程监控和在线监管。要实行网络监控,从项目批复到资金拨付,监管人员对每一笔项目资金运行程序进行全程跟踪监控。要设置网络预警,通过设置预警提醒,及时发现涉农环保资金拨付不到位、项目未按规定进行招投标的问题,有效规避资金运行风险,提高监管效率。要对项目的相关手续进行审核把关,在监管系统设立文件管理库,涉及项目的所有批文和资金批文要扫描上传至监管系统,实现涉农环保资金项目痕迹化管理,避免虚假项目骗取、套取问题的发生。

第四,增强干部政策法制观念和责任意识。充分发挥纪检监察、审计和财政部门的监督职能,将涉农资金管理使用情况列入年度审计和监督检查计划,作为审计和监督检查的重点内容。采取日常检查和专项检查相结合的办法,做到事前、事中、事后全程跟踪监督检查。畅通举报渠道,对群众的举报反映的问题及时进行查处。

且具有一定专业知识,将其纳入网格,成为村级环保员,将会大大提高网格管理水平。

其次,规范职能职责。在部分省份试点的基础上,在国家层面可以考虑开展网格化规范化研究。适时出台网格化设置相关规范,明确责任,让地方有依据可循。同时,科学划定考核指标。根据区域的经济发展和环境污染状况,对网格化提出不同的考核要求,不搞一刀切。

第三,精细问责处理。随着新《环境保护法》的实施,涉及环境违法的问责压力越来越大,如何保护基层环境保护人员不陷入工作越忙、问责风险越大的误区,亟待国家和省级环境保护主管部门进行研究,并出台相关细则予以支撑。笔者认为,应从精细化问责和尽职免责两个方面入手,与监察部门充分沟通,尽快出台相关法律法规或规章。

热评

联动治理需有制度保障

◆刘四建

京津冀晋鲁蒙6省区市日前开启了机动车排放联动治理模式。这意味着,超标车治理已经打破一亩三分地思维,开始实现从理念到实践,从规则到行动的对接。这是有效治理超标车的一个良好开端。

机动车排放污染来源广,成因复杂,治理超标车是一项系统工程。实践证明,如果没有强有力政策、措施和机制支撑,联动治理超标车这一理念就很难在实际工作中得到落实。为了确保6方联动治理落实不落空,必须完善相关制度措施。

做好顶层设计,落实部门职责

机动车污染治理涉及多个部门,由于各部门利益难以协调,联合执法有时达不到预期效果,甚至会出现本应共同监管而实际无人监管的局面。

例如,治理超标车的主要手段之一是路检夜查。这项执法检查工作由环保和交管部门共同承担。交管部门负责拦截车辆,环保部门负责检查车辆排放是否达标。在遇到重大保障活动时,交管部门往往调回派驻环保部门交警,致使这项工作常常不能正常开展。

在现有体制下,在当前机动车排放污染治理相关法律法规还不健全、联合执法机制还不完善的前提下,应组建由6方主要领导共同组成的领导小组。这是实现联动治理超标车最有效的保障措施。

同时,制定详细、切实可行的实施方案,把目标和任务量化到每一个具体单位。确定责任人,建立严格的考核制度和责任追究制度,用制度来管人管事。

此外,要建立会议联席机制,多听取一线执法部门的工作汇报和建议。决策领导多下基层调研,了解当前工作进展及存在的问题,及时协调相关部门制定改进办法,调整工作措施,保证联动治理工作顺利开展。

建立共享平台,畅通信息渠道

治理超标车是政府的职责范围,达标排放、减少排放是每一个车主的环保义务。实现社会问题、政府职责与公民义务的有效融合,是联动治理超标车的前提,治理超标车最终需要靠每一个车主来落实。

在现实生活中,很多车主经常变换联系方式,并未对车主登记信息进行更新,这就造成执法监管部门与车主沟通渠道不畅,很多超标排放车辆得不到及时治理。

例如,2013年北京市丰台区环保局通过挂号邮寄形式,向尾气超标排

基层者说

矿山生态环境监察如何补缺?

◆杨庆

矿山开发作为典型的自然资源类开发项目,对当地自然生态环境有着重大影响。然而,目前矿山生态环境监察工作仍处于薄弱阶段。

原因主要有以下4点:矿山开发建设项目建设位置偏远,环境监管不便;县级环境监察执法人员不足,且执法人员被上级机关抽调严重;环保部门对资源开发类项目生态环境监察重视度不够,尚未将环境保护工作从工业污染源监管向生态保护领域监管延伸;矿山开采业主自身环保意识不高,甚至有些人认为环保部门无权对矿山进行管理。

针对以上问题,笔者认为,要做好矿山生态环境监察工作,除了要以国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通知》为契机,强化环境执法能力建设外,还需要从以下几点破题:

一抓环保硬件手段。对于矿山开采建设项目建设,环境影响评价文件是建设项目的准生证,“三同时”竣工验收是建设项目的上户口手续,两者缺一不可。因此,做好矿山生态环境监察,要对环评制度执行情况做到三查。一查是否进行了环境影响评价;二查环评文件是否根据建设项目分类管理名录进行编制,并经有审批权的环保主管部门批准;三查项目的性质、规模、地点、生产工艺或者防治污染措施是否发生重大变动。

对“三同时”制度执行情况要做到三看。一看污染防治设施和生态保护措施是否符合环评及审批文件相关要求;二看相关环保措施是否与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用;三看在试生产之日起一年内是否竣工验收

车主告知违法行为及整改措施。但只有不到10%的车主收到挂号信,90%的车主不知情,车辆超标排放处在失控状态。

6省区市联动治理超标车涉及面更广,加强信息沟通显得更为重要。实现6省区市联动治理超标车需要建立共享平台,畅通信息渠道。

要建立6方联动治理超标车信息共享平台,打破行业条条框框,统一工作标准,相关部门真正实现车辆信息无障碍交流和查询。加强信息采集工作,实时更新车辆信息。利用车辆年检,更新车主联系方式;在日常执法检查过程中,收集车辆信息变化情况;加强宣传引导,车辆信息发生变化时车主有义务及时通知相关部门。实行联动执法。对6省区市内登记的超标排放车,相关执法部门都有责任进行查处。车辆查处信息上网后,车辆登记所在地相关执法部门要对车辆治理情况进行跟踪和后督察,并上网公布结果。

加大科技投入,实现科学执法

目前一些地方的环保部门主要是以人工执法检查为主,如路检夜查和入户检查,采用目测方式检测车辆是否达标排放。这种检测方式虽然简单、快速,但不科学、不严谨,执法力度不够。在公众法律意识已逐步提高的今天,这种检测方式可信度不高,在执法过程中很容易造成纠纷。同时,这种检测方式对执法人员健康危害大。例如,由于视野不好,夜间执法时容易危及自身安全。由于遥感监测执法手段目前还不完善,受气候条件和地理环境等外界因素影响较大。因此,加大科技投入,实现科学执法,是化解当前执法监管难最好途径。

当前,信息化技术非常成熟,使用也非常普遍,完全能够满足治理超标车工作需要。例如,在城市日常交通管理中,交管部门已完全采用电子信息管理系统代替交警上路执法,大大改善了执法环境,提升了城市交通管理能力。环保部门对机动车尾气排放监管完全可以采用交通管理部门的做法,摆脱现场执法的低效率。

同时,要积极开发引进先进检测仪器,用仪器说话,用数据说话,用科学仪器代替人工目测。为路检夜查和入户检查等一线执法部门配备便捷、快速、简单的便携式尾气检测仪,能够提高现场执法检查工作效率。

此外,还要在机动车排放监管领域积极采用大数据、云计算等当前最前沿科学技术,分析机动车排放污染现状以及对区域空气质量的影响,为领导科学决策提供依据,保证6方联动治理超标车有的放矢,取得实效。

局长论坛

打造杨浦生态文明建设新常态

◆上海市杨浦区环境保护局 滕凌

■本期提示

上海市杨浦区坚持依法行政,保障政府履职尽责;强力治污,完成向污染宣战任务;强化保障,推进环境治理现代化,努力实现经济发展绿色转型,打造杨浦生态文明建设新常态。

措施,体现了党和国家对环境现状的认识。新法实施将倒逼各级领导和环境执法人员严格依法办事,对环保事业负责。

向污染宣战,必须有抓手。

一是想干好,坚持依法行政的理念。生态文明理念逐渐上升为统筹谋划解决环境与发展问题的重大理论。当前,公众对改善环境质量的期待不断提升,参与环境保护的积极性不断提升,这就要求我们适应这一新常态,不折不扣依法行政,无论是源头严防,还是过程严管、后果严惩,都需要秉持法律这个准绳。

二是要干好,落实行政执法责任制。法无授权不可为,严格落实权力清单制,全面落实《环境保护法》和《上海市大气污染防治条例》等法律法规,以群众关心的突出环境矛盾和违法排污为重点,强化环保等各相关职能部门执法联动。

三是能干好,加强环保队伍建设。在巩固作风建设成果、提高业

务能力、简化行政的基础上,要在人、财、物上为队伍提供保障。随着经济社会的发展,环保事权下放,监管任务不断扩展,环保工作的领域和任务更加多样化和复杂化,对环保队伍人、财、物的投入应相匹配。

第三,强化保障,推进环境治理现代化。打造杨浦生态文明建设新常态,既要有求真务实的措施,更要有可持续发展的制度安排,根本是提升环境质量。

一是以环境保护倒逼创新发展。在杨浦国家创新型试点城区的建设过程中,充分发挥环境影响评价这个控制闸和调节器,完善绿色招商体系,从源头控制污染企业进入本区,提高引进企业门槛,对审批、核准和备案类项目,坚持严格实施批项目、核总量制度,未通过环评、节能审查和土地预审的项目一律不准开工建设。以结构调整促进污染排放总量控制,优先淘汰污染严重、离环境敏感点近、厂群矛盾突出的污染企业。

污水处理领军企业

中环万代
特约刊登

www.chinaever.com.cn