

热评

## 谁是污染源自动监控的主体?

◆罗岳平 甘杰 李健利

监管企事业单位违法排污就如同交警部门查处汽车行驶超速。每辆汽车都安装了测速仪表,驾驶员根据速度显示控制油门,保证不超速,这就是自行监测。但有的驾驶员规则意识不强,习惯性超速,于是在合适的地方安装摄像头,抓拍超速汽车,这就是监督性监测。交警部门不能为了防止汽车超速,就在每台车上装测速仪,尽管在技术上并没有难度。交警部门抓超速,主要依靠驾驶员依据自觉控制车速,花少量成本监督性抓拍。对污染源的排污监管要遵循相同的原理,以企事业单位自我管理为主,环保部门不定期随机抽查。如果由财政出资为排污企事业单位安装自动监控系统,就如同交警部门为每辆车装测速仪防超速,管理成本高且效果有限并不具有可行性。

在环保系统内部,对污染源自动监控系统主体责任的划分一直存在争议。有人认为,污染源自动监控系统首先要强化现场环境监管的手段和工具,应当由环保部门运行管理。而另外有人则持相反意见,认为企业自行监测并公开排污信息是企业社会责任的一部分,是企业的义务。

因此,当前必须形成共识,笔者认为,无论从法理上还是实际工作中,污染源自动监控系统的运行主体都应是企业,而不是环保部门。

从法理上分析。根据新环保法第55条,重点排污单位应当如实向社会公开其主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况,以及防治污染设施的建设和运行情况,接受社会监督。因此,环保部门可责成重点排污单位通过手

工或自动监测公布其排放污染物的浓度和总量。鉴于国控重点排污单位的排污点多、量大,甚至毒性大,依据第42条规定,要求重点排污单位按照国家和有关规定和监测规范安装使用监测设备,保证监测设备正常运行,保存原始监测记录。环保部门完全可依法要求特定排放污染物的企事业单位安装污染源自动监控系统,满足环保部门管理需要。

从实践上分析。各级环保部门是污染源自动监控系统的监督者,裁判员的身份不能承担运动员的工作任务。污染源自动监控是一项系统工程,各级环保部门的人员现状都不足以胜任这项繁重的工作。按照国家体制改革精神,污染源自动监测属于市场行为。如果由政府大包大揽,则与改革方向相悖。

新环保法第42条规定,重点排污单位一旦采用自动监测,就要规范运行,并且保留原始监测记录。而第55条要求污染物排放信息公开,企事业单位可根据本单位污染物排放特征选择手工或自动监测方式,只要能说清污染物的排放浓度和总量即可。笔者认为,应把这两个条款结合起来理解,环境管理部门的首要职责是确定需要安装污染源自动监控系统的企事业单位清单,然后提出建设和运行要求,督促重点排污单位履行法律规定的义务。当务之急,是回头审视哪些企事业单位属于国家要监管的重点排污单位,把清单做实,再依法严管。

如今第一代污染源自动监控系统运行已进入设备老化、需要更新阶段。准确定位这些系统非常迫切。要么财政继续投入,要么就回归企事业单位污染治理设施本位。只有每个环节的责任主体明确了,并且履行到位了,才能提高自动监测数据的准确性。

## 确保政府购买服务项目不走样

◆熊孟清

无论是在焚烧、填埋等垃圾处理设施建设运营领域,还是在垃圾分类、收运、监管、技术咨询等公共服务和公共管理等领域,政府购买服务项目已成当前热点。

政府购买服务是垃圾治理的重要手段和提升政府服务与管理水平的强力推手。那么,如何保障垃圾治理政府购买服务项目实施不走样、能够达到预期效果?笔者认为,应做到4个统一。

一要做到治理对象与形式统一,保障购买服务有序度及相关方互惠互利。根据治理对象的市场化能力,将治理对象划分成可完全市场化、需要政府引导的市场化、需要政府主导的市场化和不宜市场化等类别。结合现行法律法规制定相关程序、合作模式、利益分配和合同执行细则,并明确政府参与程序、方式和程度。最后应签订合同,通过合同明确项目承担主体、对象、形式、利益分配和保障措施等,确立项目的合法地位,保障公共利益不受侵犯。

比如,废弃物逆向物流、再生资源回收利用、技术服务、招投标管理等属于可完全市场化项目,可由企业独立自主经营。而企业源头减量与排放控制、餐厨垃圾资源化利用、高热值垃圾焚烧发电等项目具有较强的市场化能力,属于需要政府引导的市场化项目。再比如,家庭源头减量与排放控制,以处理垃圾为目的的焚烧处理、排放权/处理权交易等项目的市场化能力较弱,需要政府主导。值得注意的是,填埋处置承担着应急处理功能,市场化能力弱,宜在政府掌管下实行企业化运作。否则,一旦市场失灵,政府和公共利益将易被企业私益绑架。

二要做到服务项目过程与目的统一,保证服务项目为垃圾治理体系建设服务。项目的实施不仅要如期完成项目任务,还要完善垃圾治理体系和提高治理水平。

项目的策划、执行与评价必须围绕资源配置优化展开。要尽量降低成本。在评价项目绩效的基础上,还应评估其对整个垃圾治理体系的影响,并据此对项目付费,实行合同管理。此外,还要注意的是政府购买服务需服从垃圾治理的整体目标。

三要做到竞争择优与适度竞争的统一,提高资源配置效率。通过竞争性谈判、招标和拍卖等方式,营造公平竞争环境,竞争择优。凡是国有资金投入,或财政拨款或国有资金控股项目必须采用公开招标方式。但公开招标是一种无限竞争性招标方式,程序复杂、费用大。为简化程序和降低费用,私人

## 《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》解读

◆徐欣 李瑞娟

## 自然资源资产离任审计需做好制度设计

中央全面深化改革领导小组第十四次会议近期审议通过了《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》。

自然资源资产离任审计是评价领导干部在任期间是否落实严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线要求的有效工具,是落实领导干部生态环境损害责任追究的基础之一,是综合评价经济社会发展的重要制度保障。在笔者看来,施行自然资源资产离任审计对于干部考核评价体系的完善提出了要求,也显示出当前对于领导干部的审计制度存在生态环境短板。

自然资源资产离任审计涉及经济责任审计和环境审计等多个概念,经过多年的实践,经济责任审计和环境审计日趋成熟。但自然资源资产离任审计仍处于探索和起步阶段,并未形成制度化、规范化的流程,在制度支持、审计内容及部门协作方面仍需进一步明确和细化。

首先,审计框架及配套措施缺乏。自然资源资产离任审计被纳入一系列国家重大决策,强烈的政策导向可为制度的设计和实施提供保障和支持。但相对于经济责任审计和环境审计,自然资源资产离任审计尚缺乏具体制度和配套措施支撑,且实践经验十分缺乏。审计对象、审计内容、组织协调、审计实施、审计评价与结果运用等都不明确。《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》正式发布后,需在试点实践中不断总结修正,将试点经验转化为制度与配套措施,对审计形式、内容及实施等进行明确。

自然资源资产离任审计涉及经济责任审计和环境审计等多个概念,经过多年的实践,我国在经济责任审计和环境审计的制度设计和实施方面积累了丰富经验,可作为未来开展自然资源资产离任审计的基础。

我国经济责任审计以最初的“全民所有制工业企业厂长离任前经济责任审计评议”为雏形,现已发展成为一个专门的审计门类,范围扩展到党政机关、事业单位领导干部,对象级别扩大到省部级,审计结果被作为考核评估领导干部的重要依据。经济责任审计作为一种制度化的干部监管手段,以《党政主要领导干部及国有企业领导人员经济责任审计规定》及其实施细则作为审计实施的政策保障,由各地的经济责任审计工作领导小组或者联席会议负责组织领导审计工作和协

## 相关链接

## 自然资源资产离任审计的实施基础

助开展审计。在发现管理问题、提出改善建议的基础上,还起到监督管理领导干部、保障国家经济社会健康发展的作用。

我国环境审计从上世纪80年代对环境保护资金的审计开始,到90年代末在国家和地方层面完成了环境审计机构的能力建设。国家审计署设立了农业与资源环保审计司,各地陆续在审计机关中设立环境审计部门。近年来,我国环境审计的步伐明显加快。2009年国家审计署发布《审计署关于

规划、规划,自然资源资产在其任期内的变化情况,生态环境保护支出是否符合相关财务要求等。

目前,我国经济责任审计和环境审计已经形成了相对成熟的体系,可为自然资源资产离任审计制度的设计和实施提供借鉴和支持。实施领导干部自然资源资产离任审计,应从审计形式、审计内容和审计实施方面着手做好制度设计,提高审计的可行性、针对性和准确性。

在审计形式方面,应与经济责任审计、任中审计相结合。从实施角度考虑,可借助已经制度化的经济责任审计,有步骤地推动领导干部自然资源资产离任审计工作,把资源消耗、环境损害、生态效益等指标全面纳入经济责任审计体系并进行细化,加大其在经济责任审计中的权重,实现经济责任审计和自然资源资产离任审计同步进行,从主要就领导干部经济责任进行审计拓展为涵盖经济与生态环境保护双重责任的审计。

自然资源资产离任审计重在领导领导干部任期间生态环境保护情况的考察,其目的在于发现问题、提出改善建议,从源头上杜绝权力的滥用,而非处理干部。而实际上生态环境一旦受损难以快速恢复,且需付出巨大的代价。鉴于此,笔者认为,在审计力量可行的情况下,可采取离任审计与任中审计相结合的方式,发挥好审计的免疫作用,尽早尽快发现生态环境保护中存在的问题,做到查缺补漏,防微杜渐。

在审计内容方面,应突出生态环境价值属性、明确责任界定。自然资源资产负债表是开展领导干部自然资源资产离任审计的基础。生态环境具有特殊的属性,如水除具有资源价值外,还具有生态价值甚至美学价值。

领导干部实行自然资源资产离任审计的背景下,各地也相继在干部考核、审计等领域进行了创新和实践。如宁夏发布《地市级领导班子和领导干部任期考核评价办法(试行)》,将生态文明建设确定为考核评价的重要内容,强化对地市级领导班子和领导干部任期内资源消耗、环境保护等约束性指标的考核。福建取消对34个县(市)的地区生产总值考核,实行生态保护优先和农业优先的绩效考评方式。湖南出台《经济责任审计纲要》,将水、气、质量、城市污水处理率,城市生活垃圾无害化处理率等作为生态环境审计的重点。四川省绵阳市出台《县市区党政主要负责人离任生态环境审计评估试点指标体系》,提出以定性定量相结合的方式进行考核,客观评价党政主要负责人任期内生态文明建设成效及存在的问题。

在党的十八届三中全会提出对领

## 局长论坛

## 严格执法监管 提升服务水平

◆山东省阳谷县环境保护局 张克雷

## ■本期提示

山东省阳谷县环境保护局致力于在学法、用法、执法上做“深”文章,加强培训宣传,提升公众意识;积极做好服务,严格环境准入;加大执法力度,打击违法行为,持续改善全县环境质量。

经济新常态下,如何把严格执法与做好服务相结合,推进县级环保工作?山东省阳谷县环境保护局致力于在学法、用法、执法上做“深”文章,加强学习培训宣传,不断提高服务水平,严格环境执法监管,在维护环保法律法规的同时,持续改善全县环境质量。

首先,加强培训宣传,提升公众意识。阳谷县环境保护局围绕新《环境保护法》对地方政府、环保业务主管部门、企事业单位三方在责、权、利方面的不同,采取制作课件、宣传展板和宣传画报、邀请专家讲课等形式,对全县18个乡镇(街道)分管负责人、县直有关部门负责人和全县85家企业负责人、环保工作人员进行业务培训。

为加大宣传力度,阳谷县环保局积极利用电视、广播、短信等新闻媒体加大对新环保法的宣传,制作了一批生动易懂的宣传资料及宣传画报,发放到县直单位、乡镇(街道)和各企业。成功举办“保护生态环境、建设绿色家园”环保书画展,以书写、绘画的形式反映人们对美好环境、美好家园的期盼。组织开展“关注环保、全民参与”参观企业活动,邀请县直有关单位人员、学校老师和齐鲁拍客团阳谷站的代表及百度贴吧网民代表共计110余人,听取了全县环保工作汇报,并现

场参观了部分企业治污设施,引导全民加入到保护环境中来,共同加强对企业的监管力度。

其次,积极做好服务,严格环境准入。阳谷县环境保护局将原来“首问负责制”进一步优化,推行了受理环节、现场勘验环节、审批环节全程负责,从环评文件编制、专家评估、环评审核、行政审批、试生产到项目验收的每一个细节,实现了“进一个门,找一个人”的暖心服务模式。

真诚服务,提前介入,和业主会商在建设过程中和投产后的环保问题,对项目选址、防护距离、工艺流程及污染防治进行交流沟通,论证把脉,避免不符合产业政策的项目上马,造成浪费,也避免好项目的低水平建设,还能帮助解决项目在建设过程中遇到的环保技术难题。

工作中,不断完善新建项目审批制度,对环境影响大的项目从严审批,从“严”转“松”,把污染物排放总

量确认为建设项目的审批前置条件,严格执行“先算、后审、再批”程序,坚持新上项目区域内不新增污染物排放量,提高环境准入“门槛”,提升企业准入。对高耗能、高污染、选址不当、“首问负责制”项目坚决不予审批,对落后产能,坚决予以淘汰,为大项目、好项目腾出总量空间。新环保法实施以来,共审批建设项目81个。

第三,加大执法力度,打击违法行为。今年,阳谷县环境保护局组织开展了乡村大普查。乡村普查组由两名班子成员挂帅,抽调12名精干力量,分成6个小组,利用1个多月的时间对全县18个乡镇(街道)860余个村庄进行了地毯式大普查。普查组本着“查细、查全、查透”的原则,全面彻底排查所有乡镇和村庄。对已在册管理的企业进行核实,对原来未纳入监管的企业进行标注登记。目前正在对发现的问题归类整理,下一步将严格按照新环保法规定对违规企业进行整改、关停。为整治异味扰民现象,阳谷县环

境保护局开展了异味治理专项行动,采取常规检查与有组织无规律的节假日突击检查和夜间巡查制度相结合的方式,重点查处企业污染防治设施不正常运行、污染物超排偷排、生产过程中的跑冒滴漏等环境违法行为。截至目前,共整治了焚烧垃圾、浇筑沥青等异味源33处,城区异味扰民现象大有好转。

阳谷县环境保护局还积极组织开展环保专项行动,严格按照“九个一律”的要求,以铁的心肠、铁的手腕、铁的纪律,依法查处各类违法行为,坚决对环境违法行为“零容忍”。截至目前,依照新《环境保护法》及其配套办法对有关企业实施行政处罚30件,个案最高罚款数额5万元;实施停止生产或使用10家;责令恢复原状两件;移送公安机关1件;取缔“土小”企业18家,有效地维护了新《环境保护法》的权威。

## 本栏目由

## 聚光科技

## 特约刊登

## 维护新闻传播公信力

## 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039