发展之路

“八大环境公害事件”再审视

□ 李光全　杨艳丽

生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届五中全会精神专题研讨班上，特别提及全球范围内近百年环保领域发生的八大公害事件，指出要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。重新审视近百年环保领域发生的“八大公害事件”，汲取惨痛的教训，重塑生态发展理念，才能以更好的大局观、长远观、整体观来认识生态、重视生态，把生态文明建设置于突出地位、融入经济社会发展的各方面和全过程。

“八大公害事件”是上世纪30—60年代由于严重的环境污染使众多人群非正常死亡、残废、患病的八次较大的轰动世界的公害事件。

事件一：1930年12月1日—15日发生在比利时马斯河工业区的马斯河谷烟雾事件。工业区全部位于狭窄的盆地中，特殊地理位置和气候反常出现的持续逆温和大雾，使得工业区内13个工厂排放的大量烟雾弥漫在河谷上空无法扩散、越积越厚，其积存量接近危害健康的极限，一个星期内有几千人发病、60多人死亡，是同期正常死亡人数的十多倍，许多家畜也纷纷死去，事件曾轰动一时，成为20世纪最早记录下的大气污染惨案。

事件二：1948年10月26日—31日发生于美国宾夕法尼亚州多诺拉镇的多诺拉烟雾事件。小镇地处马蹄形河湾内侧和山谷中，工厂排放的含有二氧化硫等有毒有害物质的气体及金属微粒在气候反常的情况下聚集在山谷中积存不散、相互作用，生成硫酸烟雾使大气严重污染，短时间内有毒害气体的大量吸入使得暴病成灾，6000人突然发病、20人很快死亡，情况和当年的马斯河谷事件相似。

事件三：发生于20世纪40年代的美国洛杉矶烟雾事件。拥有250万辆汽车的洛杉矶每天排出1000多吨碳氢化合物、300多吨氮氧化合物、700多吨一氧化碳，汽车尾气和工业废气在阳光紫外线的强烈照射下会形成新的含剧毒的浅蓝色光化学烟雾，同时三面环山的地形使得光化学烟雾扩散不开、停滞在城市上空，使人眼睛发红，咽喉疼痛，呼吸憋闷、头昏、头痛，甚至使得远离城市100千米以外的海拔2000米高山上的大片松林也因此枯死，柑橘减产。

事件四：发生于1952年12月5日—8日的伦敦烟雾事件。主要成因是冬季燃煤取暖为主和燃煤火力发电站的普遍使用，使得煤炭燃烧产生的气体与污染物由于逆温层的作用在城市上空蓄积，引发连续数日的大雾天气，4天里伦敦市死亡人数达4000人，48岁以上人群死亡率为平时的3倍，1岁以下人群的死亡率为平时的2倍，支气管炎、冠心病、心脏衰竭和结核病死亡率分别为前一周的9.5、2.4、2.8和5.5倍。

事件五：发生于1955年—1961年日本四日市的哮喘事件。该市石油冶炼和工业燃油产生的废气严重污染城市空气，引起居民呼吸道疾患剧增，尤其是使哮喘病的发病率大大提高、迅速蔓延，事件期间四日市每年二氧化硫和粉尘排放量达13万吨之多，大气中二氧化硫浓度超过标准5—6倍，烟雾厚达500米，其中有害的气体和金属粉尘间相互作用生成的硫酸等物质是造成大量哮喘病密集出现的主要原因。

事件六：发生于1953年—1956年日本熊本县水俣湾的水俣病事件。主要成因是没有经过任何处理的含汞废水污水排放污染了鱼虾、贝类及其他水生动物，被污染的鱼虾被人类食用后造成近万人中枢神经疾患，其中甲基汞中毒患者283人中有66人死亡。

事件七：发生于1955年—1968年的日本富山痛痛病事件。三井金属矿业公司神冈炼锌厂把炼锌过程中未经处理净化的含镉废水长年累月地排放到神通川中，而当地居民长期饮用受镉污染的河水、食用此水灌溉的含镉稻米，致使镉在体内蓄积而造成肾损害，进而导致骨软化症，引起“痛痛病”，共确诊患者258例，其中因此死亡者达207人。

事件八：发生于1968年3月日本九州市、爱知县一带的米糠油事件。主要起因是生产米糠油时因管理不善和操作失误，致使米糠油因混入脱臭工艺中使用的多氯联苯造成污染，化学性质极为稳定的多氯联苯可以通过食物链而富集于人畜肝脏等多脂肪的组织中，损害皮肤和肝脏、引起中毒乃至死亡，当时因将污染后米糠油中的黑油用做饲料进而造成九州、四国等地几十万只鸡突然死亡，在当时震惊了世界。



对“八大公害事件”进一步梳理可以发现，世界八大公害事件中日本就占据四件，这与日本当年急功近利、追赶欧美而采取大力发展重化学工业和对环境问题的不够重视密切相关。马斯河谷事件发生后的第二年即有人指出：“如果这一现象在伦敦发生，伦敦公务局可能要对3200人的突然死亡负责”。22年后伦敦果然发生了4000人死亡的严重烟雾事件，这与多诺拉烟雾事件和1930年12月的比利时马斯河谷烟雾事件其实都是由于工业排放烟雾造成的大气污染公害事件，表明造成以后各次烟雾事件的某些因素是具有共同性的。在处理环境公害事件的措施上，英国政府出台多项燃料使用规范和制定禁止工厂排烟的基准（如1956年与1968年的“大气净化法”、1954年的“伦敦市法）”，美国政府制定了著名的《清洁空气法》，着力通过设立空气质量管理区、设立排放许可证制度、严格环境标准、开放环境交易市场和污染控制技术研发等始终起到了环境管理的先头示范作用。

环境治理我们如何推进？一是在实践中要认真汲取“八大公害事件”的教训，防止“八大公害事件”在中国重演，为此要重视发展理念的引领作用，积极倡导、践行绿色发展理念，推进绿色发展新理念落地生根，将其成为各级领导干部的普遍共识和普遍行动。二是科学借鉴国外后期治理八大公害事件的经验，着力为主要污染源严格、细化环境标准，通过发展全国性环境交易市场和绿色金融将市场化手段引入到环境减排中，设立排放许可证制度来严格控制排放源。三是将环境污染的治理和绿水青山的打造作为重要的民生问题对待，顺应老百姓过去“盼温饱”现在“盼环保”、过去“求生存”现在“求生态”的需求转变，对天蓝、水碧、山青、地绿的投入列为财政的民生投入加以考核。四是推进生态产业化和产业生态化，支持污染控制和污染治理技术研发，加速产业绿色、低碳、循环发展，大力发展生态工业、生态农业和静脉产业，强化环境污染源头治理和一票否决，推进领导干部生态资源离任审计。

政策与管理

机关事务改革的路径

强调深化机关事务改革，就是要推动其更好地适应经济社会环境的变化，适应人民群众观念认识的变化，适应行政管理体制的变化。机关事务改革的路径包括五个方面：坚定推进机关事务供给市场化、切实推动机关事务职能统一化、逐步推动机关事务机构平台化、不断加强机关事务法治化、把握好深化机关事务改革的速度和节奏。

□ 杨昕宇

在支撑政府机关自身正常有序运转的诸多要件中，机关事务工作承担着管理机关资产、保障公务需求、服务公务人员等职能，直接关系着政府机关的运转秩序、运转效率、运转成本，影响着机关风气和形象，是政府正常履行职能不可或缺的组成部分。

现行机关事务体制的症结

我国的机关事务工作自其诞生伊始就被赋予了鲜明的行政性、福利性和配给性。改革开放之后，虽然先后经过历经多次改革，不断调整优化管理服务保障工作水平，但囿于种种原因，其职能界定、管理体制、运行机制上的诸多根本性问题未能取得实质性突破。

职能界定上，重服务轻管理的情况依然普遍突出。机关事务管理，包括机关运行所需服务的管理、机关自身资产和物资的管理等等，都是政府机关自身管理的重要组成部分。由此也就需要赋予机关事务管理部门以充分的职权和对应的责任。我们当下的机关事务工作，特别是在具体实施层面上仍然以自办服务为主，机构臃肿、规模庞大，有的部门事务人员与行政人员甚至达到了1:1左右。机关运行的服务管理、资产管理、经费管理等职责，仍然或重叠、或交叉、或混杂在不同部门之中，想管的、能管的说了不算，说了算的不想管、没空管，与“职责清晰、权责明确”的改革目标仍有一定距离。

管理体制上，条块分割、事企不分等问题长期存在。现行体制起源于计划体制下的“一家一户办后勤”，每个机关都有自己的后勤部门，每个后勤部门都有各自的企业开展经济活动，条块分割，互不统属，事企不分，自行其是。其主要弊端体现在三个方面。一是资源不能有效利用，冗余浪费问题严重。二是形不成规模效应，管理成本巨大。每个后勤部门都是五脏俱全，各层级的决策、行政、财务、人事等等管理人员比例基本都在40%以上，管理成本支出基本都在后勤经费总支出的60%以上。三是事企不分，其经济活动往往与本机关行政职权有着紧密关联。靠山吃山靠水吃水，产生的经济利益再通过后勤服务方式形成隐形福利或机关补贴。

运行机制上，行政命令式的运行管理方式始终居于主导地位。现行体制下，机关事务部门是从属于所在机关的组成部门，这一特点决定了机关事务部门鲜明的从属性，由于在先天上与所在机关保持着高度一致，事务部门在履行职能中必然把维护机关利益放在最优选择上，因为维护机关利益就是维护自身利益，久而久之部门本位主义则不断滋生蔓延。比如在占有使用机关资产过程中，其目标必然是实现占有资产最大化，多多益善、保障充分，而无论是否会造成闲置浪费。

深化机关事务改革的重要现实意义

强调深化机关事务改革，就是要推动其更好地适应经济社会环境的变化，适应人民群众观念认识的变化，适应行政管理体制的变化。其意义表现为：

增进社会公平正义的重要体现。党的十八大报告指出：“公平正义是中国特色社会主义的内在要求，要逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利，让发展成果更多更公平地惠及全体人民。”由于社会保障系统的长期缺位和机关事务改革的相对滞后，带有明显福利性、配给性的后勤供给，始终作为机关事务保障内容的组成部分，在人民群众中形成了一种“机关干部享受着超越国民待遇的特权”的印象。

建设节约型政府的必然选择。维系政府运行的成本要素有很多，其中用于机关事务职能的成本支出始终是其重要组成部分。比如2014年公开部门决算的国管局年度经费支出达到13.52亿元；重庆市、海南省、四川省等三个省级本级机关事务局年度经费支出分别达到1.74亿元、2.93亿元、5.22亿元；成都市、南京市、西安市、无锡市等四个市级机关事务局本级年度经费支出分别达到2.99亿元、1.95亿元、0.93亿元、0.99亿元，而县级机关事务部门的每年经费支出也动辄几千万元。据此保守估算，全国每年用于机关事务支出的经费至少数千亿元，并且经费主要来源于财政拨款。机关事务的开支是一个非常不小的数字，但即便如此，在此估算的机关事务支出还不包括机关公务人员的薪酬待遇、职务消费等等行政性支出。只有尽快深化机关事务改革，才能不断降低机关运行成本，加快建设节约型政府，把有限的财政资源用到国家和人民最需要的地方。

盘活机关事务活动占用的巨量行政事业性资产的必经之路。全国党政机关占有了多少公共资源，目前未见有确切的统计数据。2011年，曾有研究人员估算，即使不包括土地价值，机关占用资产总值也要以数十万亿计。长期条块分割的机关事务管理体制下，各级机关部门不论麻雀多小、都要五脏俱全，会议室、接待室、传达室配置齐备，食堂车队、物业保洁门类齐全。由于工作饱和度不够，设施利用率不高，闲置浪费现象比比皆是。造成这种浪费现象，从根子上是各自为政的机关事务管理体制之弊。

机关事务改革的路径

坚定推进机关事务供给市场化。推进机关事务供给市场化，使市场在政府机关占有使用的公共资源配置中起决定性作用，一方面是要让资源配置通过市场机制进行优化，把好的留下、差的淘汰，另一方面是确保鲜明的人民性，在中国特色的社会主义制度下，党政机关和其公务人员不能享有差别于人民群众的服务和产品。

切实推动机关事务职能统一化。机关的服务管理、资产管理、经费管理等事务性职能，与机关自身所承担的职能基本不相关联，但因为承担着支撑机关运转的任务，所以一直在由各级机关管理。划清政府政务和事务职能的界限，把这些事务性职能按照事权划分一致的原则，统一赋予各级政府的机关事务部门，让“一件事情原则上由一个部门负责”，就从根本上把各级机关从繁杂琐细的事务管理中解脱出来，专心把自己“该管的事管好、管到位”，同时也对机关公务性支出形成了机制性制约和监督。

逐步推动机关事务机构平台化。机关事务部门通过公开透明的方式，由市场获取所需的服务和产品，并以便捷高效的途径把各级机关所需要的商品便捷高效地予以供给。通过这一制度安排，把管理和具体操作区分开来，实现了机关事务部门从“划桨”向“掌舵”的转变，由服务的生产者变为服务委托者、制度设计者、经费支付者、监督管理者。

不断加强机关事务法治化。强调机关事务法治化，应做到：一是以法律明确机关事务职权的边界，把哪些必须做、哪些不能做框定下来、广而告之，便于遵守、考核和监督；二是以法律明确机关事务供给的范围、内容、标准等等，买笔墨纸张的钱不能用来买锅碗瓢盆，买办公桌的钱不能用去买老板台；三是以法律明确机关事务部门获取商品、选择供货商的方式、流程，等等。

把握好深化机关事务改革的速度和节奏。坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，跳出条条框框限制，克服部门利益掣肘，积极主动研究和提出改革举措。要立足实际、脚踏实地、统筹考虑、全面论证、科学决策。要始终坚持以人为本，妥善处理好事关人的切身利益的问题。要实现社会保障体系对行政事业编制人员的全面覆盖。

有感而发

如何治理农民工欠薪问题

农民工欠薪不仅是一个社会问题，也是一个经济问题。建立有效的农民工工资保障机制，让农民工按时、足额拿到劳动报酬，既事关社会和谐稳定，能够减少因极端讨薪方式引起的群体性事件，从长远来看，更能避免劳动力过度流失造成的“用工荒”，降低劳动力短缺对经济运行造成的影响，并进一步实现进城务工人员稳定就业，加快新型城镇化建设。

□ 祝　伟

党中央、国务院对解决欠薪问题高度重视，2016年1月国务院办公厅出台《关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》，切实保障农民工劳动报酬权益。当前我国欠薪案件呈现早发、多发态势，案件数量和欠薪金额大幅上升。欠薪问题从工程建设领域向加工制造业、采掘业等其他领域扩展的势头明显。同时，因欠薪问题引发的突发事件明显增多，处置难度越来越大。

事实上，从2002年起国家就对欠薪行为发起整治行动。10多年来，国家和有关部门陆续开展专项行动，加大对拖欠农民工工资行为的整治力度，不少地方年终“清欠风暴”也从未停止过，并取得了一定的治理成效。但在部分地区和行业，农民工欠薪问题依然久治不愈，陷入“年年讨薪年年欠”的怪圈。之所以造成这种局面，一方面，部分企业法治意识淡漠，社会责任缺失。在过往农民工欠薪案例中，恶意欠薪占了较大的比重。另一方面，这两年随着我国经济进入新常态，宏观经济增速有所放缓，产业转型升级步伐加快，一些传统企业出现了生产经营不景气的状况，由于资金周转不灵而造成工资拖欠。

尽管当前存在经济下行压力加大、部分企业经营不景气的客观实际，但这并不能成为有关企业拖欠农民工工资的理由。相反，越是在经济下行压力加大的情况下，政府部门和企业越要重视解决农民工的欠薪问题。

从促进经济平稳运行的角度看，欠薪影响劳动力供给，可能进一步加剧劳动力短缺程度。每年春节过后，东部沿海地区一些劳动密集型行业，如建筑业、制造业企业往往会迎来周期性的“用工荒”，近年来这一问题更有向全国其他地区、其他行业蔓延的趋势。如果欠薪问题得不到有效治理，农民工拿不到应得报酬，势必有更多的农民工放弃外出打工，造成春节之后劳动力供给不足，加剧“用工荒”现象。在这种情况下，企业要维持正常的生产经营，只能以更高的劳动报酬雇佣工人，必然进一步增加企业用人成本，摊薄经营利润。对劳动密集型企业来说，当劳动力成本优势不在，原本不景气的行业将遭遇更大的困难。

从推进城乡一体化的角度看，欠薪影响农民进城，降低他们在城市工作的信心，可能造成新的城乡收入差距。当前，新型城镇化建设已经成为扩大内需和促进产业升级的重要抓手。推进新型城镇化，解决好人的问题是关键，其核心是要着力解决农民和农民工这两类人的问题，既包括解决他们的生存问题，也包括解决他们的发展问题，实现他们生产方式和生活方式的转变。这就要求在新型城镇化建设中，必须将促进农业转移人口稳定就业作为推进农民市民化的根本之策。欠薪问题长期得不到有效治理，农民工合法劳动权益屡遭损害，农民工非农收入水平不能提升，不仅不利于促进农民工长期稳定就业，也会减低他们进城落户和工作的意愿，阻碍城乡统筹发展，长期来看将对新型城镇化建设产生不利影响。

从上述意义上来说，农民工欠薪不仅是一个社会问题，也是一个经济问题。建立有效的农民工工资保障机制，让农民工按时、足额拿到劳动报酬，既事关社会和谐稳定，能够减少因极端讨薪方式引起的群体性事件，从长远来看，更能避免劳动力过度流失造成的“用工荒”，降低劳动力短缺对经济运行造成的影响，并进一步实现进城务工人员稳定就业，加快新型城镇化建设。

加强对企业劳动用工的管理，指导企业和农民工依法签订劳动合同，提高劳动合同的签订率，从源头上减少企业拖欠工资现象的发生。由于农民工工作具有临时性、流动性特点，许多企业认为，签订合同对农民工的自由流动不能产生制约，还要为农民工缴纳社会保险，提高了用工的成本，因此劳动合同缺失的问题较为普遍。由于农民工无法确认自身与用人单位存在事实劳动关系，当发生欠薪事件时，维权难度提高。通过有效监管和执法，督促企业严格依法订立并履行劳动合同，建立权责明确的劳动关系，切实规范企业劳动用工管理行为，严格落实工资支付规定。

加大对失信企业的处罚力度，着力建立企业欠薪信息公开制度和“黑名单”制度。在全国范围内建立企业工资支付信用系统，将企业欠薪情况纳入企业信用评价机制，加大对查处拒不支付劳动报酬犯罪案件的社会公布力度，对恶意欠薪的企业在申请银行贷款、办理变更登记、认定著名商标、授予荣誉称号等方面予以限制，形成“一处违法，处处受限”的联合惩戒机制，以强有力的处罚，维护法律制度的尊严，倒逼企业依法履行工资支付的法定义务，形成对恶意欠薪犯罪行为的有力震慑，从而减少因不诚信产生的社会和经济风险。

建立健全农民工工资保障资金制度。在建筑业、制造业等农民工就业较集中的领域，将足额缴纳工资保证金作为项目开工的必要条件，实行专户管理，一旦发生欠薪现象，由政府部门直接从这些款项中划取，专项用于解决企业拖欠的农民工工资。目前，这一制度已经我国一些省份得到立法确认，需要进一步在全国层面加以推广。在实施过程中，应明确工资保障资金的征集、管理、垫付等职责的承担主体，政府不能包揽企业的付薪义务，但在企业缴费不足的情况下，政府可以实行财政兜底，同时有权向欠薪企业追偿。在此基础上，还可探索建立农民工工资应急周转金制度，帮助解决因企业欠薪造成农民工临时性的生活困难等问题，多措并举构建解决拖欠农民工工资问题的制度机制。

畅通农民工欠薪的行政救助和司法救助渠道，将农民工的利益表达纳入法制化、制度化的轨道。实行劳动保障、劳动仲裁机构、法律援助中心等多部门联动，发挥各方优势、整合各方资源，充分解决劳动争议，建立和完善农民工欠薪联动调解机制。同时，对有需要的农民工实行免费司法援助，引导他们通过法律武器维护自身合法权益，并简化办案程序，改进办案方式，对涉及拖欠农民工工资的争议案件优先受理、优先开庭、及时裁决、快速结案，使农民工欠薪案件能够在劳动仲裁和司法审判的框架内得到有效处理，从而减少通过极端方式讨薪引发的群体性事件，维护农民工合法权益和社会稳定。