



2021年9月17日
星期五

法治政府

LEGAL DAILY

主编：杨新顺
编辑：张维
美编：李晓军
责校：邓春兰
信箱：jingjubu666@163.com

废气治理设施形同虚设 越界开采破坏生态环境 中央生态环保督察进驻央企揭开污染真相

环保在行动

□ 本报记者 鄧建荣

眼下，第二轮第四批中央生态环保督察正在下沉督察阶段。第四批督察再次进驻央企，对中国有色金属集团有限公司（以下简称中国有色）、中国黄金集团有限公司（以下简称中国黄金）生态环保管理、环境守法以及落实生态环境社会责任等情况进行督察。

督察组指出，2018年以来，中国有色下属有色金属集团控股有限公司（以下简称大冶有色金属公司）因环境违法被当地有关部门立案处罚12起，处罚金额达8776万元；中国黄金位于云南、广西、贵州3省（区）的13家矿山企业中，9家企业存在生态破坏、环境污染、环境风险隐患突出问题。

问题虽然出在下属企业，但是在督察组看来，两家集团企业也有不可推卸的责任。

治理设施形同虚设

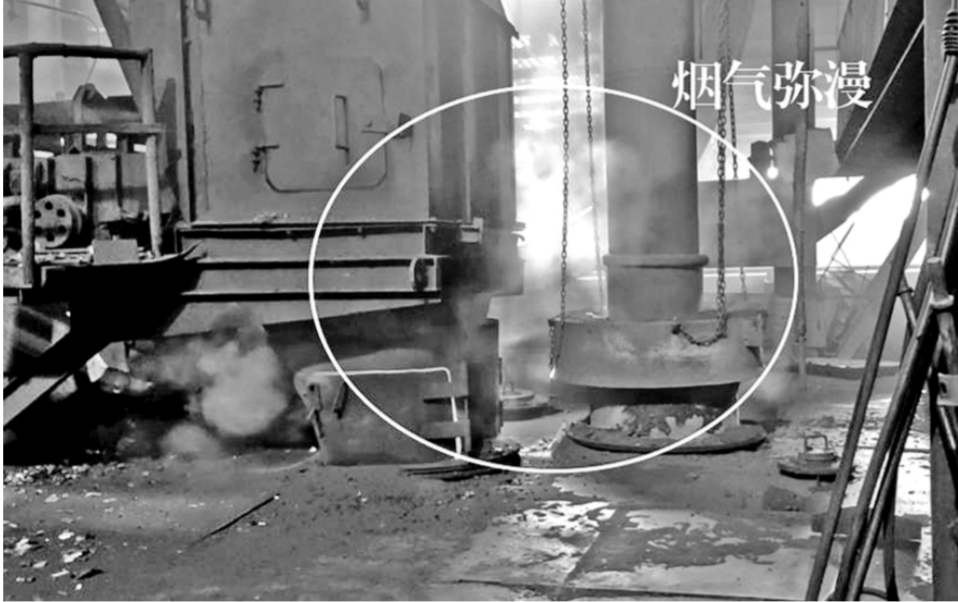
位于湖北省黄石市的大冶有色金属公司是中国有色的二级企业，主要从事铜开采、冶炼和加工。督察组现场督察发现，大冶有色金属公司冶炼厂废杂铜车间废气治理设施形同虚设，炉烟烟气未经收集处理直接排放，阳极炉烟气无组织散逸明显，厂区内烟雾弥漫。

“阳极铜冶炼车间熔炼炉烟气收集处理系统运行不正常，烟气大量泄漏。”督察组在现场看到，大冶有色金属公司冶炼厂转炉车间虽然建设有烟气收集处理设施，但生产过程中烟气无组织排放十分突出。污水处理车间设备锈蚀严重，大量含重金属污泥和废水跑冒滴漏进入雨水管网。

督察组对大冶有色金属公司污酸车间厂区内外雨水采样监测发现，砷、铅、镉浓度分别为17.3毫克/升、9.92毫克/升、0.912毫克/升，超《铜、镍、钴工业污染物排放标准》排放限值的33.6倍、18.84倍、8.12倍。在线监测数据显示，2019年以来，冶炼厂制酸尾气二氧化硫小时浓度均值超过《铜、镍、钴工业污染物排放标准》排放限值达2161次。

不仅如此，距离长江干流800余米的大冶有色金属公司丰山铜矿尾矿库废水直排长江。据督察组介绍，2012年该尾矿库扩容环评要求建设截洪沟2550米。2019年，湖北省生态环境厅也明确要求企业要完善截排水系统，减少雨水入库量。但这家企业一直未建设截洪沟，导致大量雨水混入尾矿库废水直排长江。

督察组指出，根据国家有关部门《关于印发防范化解尾矿库安全风险工作方案的通知》要求，停用超过3年的尾矿库必须在1年内完成闭库治理，但自2015年停产至今，大冶有色金属公司丰山铜矿尾矿库一直处于停用状态，未按要求完成闭库治



图为大冶有色金属公司阳极铜冶炼车间熔炼炉烟气收集处理系统运行不正常，烟气大量泄漏。督察组供图

理。至此次督察组进驻时，闭库和生态修复都未动工。“2019年中国有色集团检查发现并指出这一问题后，大冶有色金属公司没有积极整改，矿区管理混乱依旧，甚至纵容其他企业利用赤马山铜矿原选矿厂房非法开展选矿生产。”督察组说，选矿尾砂随意堆放在尾矿库截洪沟上游，部分尾砂和选矿废水进入截洪沟排入下游工农水库。尾砂中铅含量达4246毫克/千克，砷含量达140毫克/千克，对下游水库和村庄造成严重威胁。

企业主体责任缺失

今年8月，督察组对中国黄金位于云南、广西、贵州3省（区）的13家矿山企业进行督察，其中9家企业被查出主体责任缺失，存在生态破坏、环境污染等问题。

云南黄金镇沅分公司是中国黄金二级公司中金科技的下属企业。督察组现场调查发现，这家企业违规越界露天开采超过27公顷，造成生态破坏。督察组指出，环评批复要求企业利用现有露天采坑作为废石场，但该公司违规建设总占地约16公顷的4个废石场堆放废石。本应于2020年前基本完成的选排场地地质环境保护与土地复垦任务，截至目前仍未完成。

广西贵港市金地矿业是中国黄金二级公司广西公司的子公司，为国家级绿色矿山企业，但是这个国家级绿色矿山企业却因长期不落实生态修

复方案，导致矿区范围内山间溪水沿废石堆场一路淋漓而下形成红棕色水塘，溢流进入自然水系。水塘pH值为2.53，呈酸性，氰化物和砷浓度分别为0.63毫克/升、3.47毫克/升，分别超过地表水Ⅲ类标准限值的2.15倍、68.4倍。

此外，这家企业龙殿坑尾矿库渗滤液直排山间溪流，排放废水铜和锰浓度分别为1.89毫克/升、9.61毫克/升，分别超《污水综合排放标准》一级标准278倍、3.81倍，下游地表水铅浓度为0.9毫克/升，超地表水Ⅲ类标准限值17倍。

云南黄金新平分公司是中国黄金二级公司中金科技的下属企业。督察组指出，这家企业未按批复要求处置废石，擅自直接堆放在麻洋河边。同时，中国黄金二级公司广西公司的子公司广西贺州市金旗矿业、张公岭尾矿库渗滤液收集池旁有铁锈色污水渗出，监测显示砷浓度超标。

督察组还发现，云南黄金镇沅分公司废石场截洪及挡渣设施不完善，2020年矿渣被冲入麻洋河支流河道，对下游河水造成污染。贵州省黔西南金矿黄金矿业已停用的尾矿库未做防渗，堆存含氰尾渣约218万立方米，存在环境安全隐患，截至目前尾渣资源化治理项目仍未动工。

消极整改避重就轻

据督察组介绍，2017年以来，当地政府和有关部门先后7次约谈或发函督促大冶有色金属公司整改存

在的突出生态环境问题，但公司都敷衍应付。

“2016年第一轮中央生态环保督察期间，群众举报大冶有色金属公司冶炼厂污染严重。当地有关部门责令大冶有色金属公司制定整改方案并限期整改。根据大冶有色金属公司制定的整改方案，2018年底前完成冶炼厂污水治理设施提标改造。”督察组表示，面对整改要求，大冶有色金属公司避重就轻，消极整改。

督察组指出，这次督察发现，大冶有色金属公司冶炼厂采用向沉淀池投加铁粉和双氧水的应急措施进行“整改”，却不解决设施建设不规范、雨污管网老旧破损等根本性问题，甚至将设有防渗措施的水沟用作曝气池。在线监测数据显示，废水部分时段仍超标排放。

位于广西凤山县的宏益矿业（金矿），其矿权范围与广西乐业—凤山世界地质公园部分重合。2016年，广西自治区发布《重点生态功能区产业准入负面清单》（以下简称负面清单），要求凤山县禁止新建金矿采选项目，现有项目2019年退出。宏益矿业不但未退出，反而于2020年申请恢复建设。更不可思议的是，作为上级公司，中金黄金还批复同意。“在中办手续过程中知悉负面清单相关情况后，不是按要求进行整改，而是想办法推动调整负面清单。”督察发现，宏益矿业矿井水直排周边水体，砷浓度为0.19毫克/升，超过地表水Ⅲ类标准限值28倍。

同样，中国黄金二级公司的子公司——凤山天承黄金矿业金矿采选项目和金秀茂源矿业铜矿项目也属于负面清单中禁止类项目，且均未落实相关要求。对于这样的项目，中金黄金也批复同意。

更值得玩味的是，“中国黄金广西公司多次向当地政府和相关部门行文，协调推动调整负面清单。”督察组说，凤山天承黄金矿业超标排放含砷废水造成地表水污染。目前，周边地表水砷浓度最高为0.15毫克/升，超地表水Ⅲ类标准限值2倍，地下水砷浓度最高为0.12毫克/升，超地下水Ⅲ类标准限值11倍。

对于两家央企下属企业违法问题产生的原因，督察组也进行了分析。督察组指出，大冶有色金属公司对长期存在的环境污染和安全隐患问题态度消极，对群众诉求和监管要求敷衍应付，生态环境保护主体责任落实不力，不作为问题突出。中国有色对大冶有色金属公司存在的诸多生态环境问题督查不到位，督促整改不力，考核不严格，履行集团管理责任不力。

中国黄金及相关二级公司则被指没有坚持生态优先、绿色发展，对下属企业存在的资源粗放利用、生态恢复治理滞后等问题重视不够、解决乏力。位于滇桂黔区域相关企业的生态环境保护法律意识淡薄，生态破坏、环境污染以及环境风险隐患问题突出。

督察组表示，将进一步调查核实有关情况，并按要求做好后续督察工作。

银保监会要求理财子公司设立风险隔离机制

提高理财产品资金兑付能力 保障投资者申赎产品权利

□ 本报记者 周芬楠

理财产品又一配套规则即将出炉。银保监会近日公布《理财公司理财产品流动性风险管理办法（征求意见稿）》（以下简称《办法》），以提高理财产品资金兑付能力，保障投资者申赎产品的权利，并推进理财产品的净值化转型。

重点管控流动性风险

按照银保监会有关负责人的解释，出台《办法》是基于三方面的需要，即进一步完善理财公司制度规则体系的需要，保护投资者合法权益的需要，维护金融市场稳定的需要。

但对于投资者来说，按照2018年4月27日人民银行等四部门联合出台的《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》（以下简称《资管新规》）规定，商业银行与理财脱钩，刚性兑付不再存在时，如何确保资金链不断，且想赎回时理财公司有款支付，并得到公平对待，才至关重要。

西北政法大学经济法学院教授张力说，《资管新规》的最大特点是打破刚性兑付，确立“卖者尽责、买者自负”的理念，回归理财盈亏自负的本源。因此商业银行与以往的理财业务需要分离，成立独立法人主体的理财子公司。理财子公司销售的理财产品出现兑付困难，商业银行不承担。

银保监会这位负责人称，《办法》将推动理财产品向净值化管理转型，是有依据的。

北京中银律师事务所律师高级合伙人刘晓宇说，净值化管理是《资管新规》对金融机构从事资管业务的要求。净值化管理与预期收益率相对应。过去，理财产品讲预期收益率，无论理财产品投向的底层资产是否最终给银行带来管理费收益，银行都要按预期收益率向投资者支付收益，即银行理财“保本保收益，刚性兑付”。

传统的银行理财产品保本保收益，看似对投资者有利，其实剥夺了投资者获得高额收益的可能性，使得风险与收益不匹配；更为严重的是，银行理财产品投资风险全部聚集在银行内部，容易导致系统性金融风险。理财产品的净值化转型，使理财业务回归“受人之托、代客理财”的本源，投资者自己承担投资风险，同时也享受投资可能带来的高额收益，有利于金融体系的健康、稳定发展。

在新形势下，流动性问题就成为理财公司最大的问题。流动性风险也成为资管行业重点管控的风险之一。在张力看来，对于商业银行来说，应坚持安全、流动、效益三项原则，其中流动性至关重要，流动性不足可能出现挤兑，甚至被接管或者破产。对有些资管公司来说，就是资金链断裂，暴雷，对于理财公司来说，就是兑付困难，引发投资者不满。因此，紧盯流动性风险，强化管理，成为监管部门重要抓手，《办法》为此应运而生。

银行成立理财子公司

《办法》明确，理财公司是指境内依法设立的商业银行理财子公司，以及银保监会批准设立的其他主要从事理财业务的非银行金融机构。

据君致律师事务所律师刘宇介绍，根据《资管新规》的规定，在资管新规过渡期于今年底结束后，具有证券投资基金托管业务资质的商业银行，均应设立具有独立法人地位的子公司开展资产管理业务。

中国政法大学教授刘少军介绍说，几家大型商业银行都已经成立了理财子公司，如中银理财、工银理财、农银理财、建信理财、招银理财、平安理财等。

当然，并非所有的商业银行均设立了理财子公司。据中国理财网披露数据，截至目前，共有25家银行理财子公司和4家外资控股理财公司已获批筹建，其中21家已正式开业。根据《商业银行理财业务监督管理办法》的相关规定，暂不具备设立理财子公司条件的，商业银行总行应当设立理财业务专营部门，对理财业务实行集中统一经营管理。

投资者购买银行理财产品，对于已经设立银行理财子公司的，应通过理财子公司的营业网点或其电子渠道购买；对于还没设立理财子公司的，应通过商业银行的理财业务专营部门（或其产品代销机构）购买，以上两种途径，均为合法途径。

《办法》适用范围内的“从事理财业务的非银行金融机构”目前也有很多。据刘宇介绍，这类机构包括银保监会监管的信托机构、保险资产管理机构、理财产品的代销机构以及去年以来新成立的几家合资理财公司，如中银理财与东方汇理资产管理公司合资设立的汇华理财，施罗德投资管理公司与交银理财合资设立的施罗德交银理财公司等。此外，也包括未来由银保监会批准设立的新类型理财公司。

建立有效的管控机制

《办法》要求理财公司建立有效的公司治理和管控机制，健全各项管理制度并有效实施。比如，要求建立健全理财产品流动性风险管理制度，指定专门部门和岗位，配备充足具备胜任能力的人员负责理财产品流动性风险管理。理财公司应当指定专门部门负责理财产品流动性风险压力测试，并与投资管理部门保持相对独立。

多位专家指出，《办法》将流动性风险管理贯穿于理财业务运行的全流程。一是理财公司应当在理财产品设计阶段，综合评估投资资产流动性、投资者类型与风险偏好等因素，审慎确定开放式、封闭式等产品运作方式，合理设计认购和赎回安排。二是理财公司应当持续做好各种资产的投资管理，提高资产流动性与产品运作方式的匹配程度。三是理财公司应当持续监测理财产品流动性风险，审慎评估产品所投资各类资产的估值计价和变现能力，提前作出应对安排。

刘宇说，为了防范理财产品流动性风险传染，《办法》也作了制度安排：理财公司需要设立风险隔离机制，确保本公司理财产品之间、理财产品与其自有资金之间不得相互进行融资，理财公司及其关联方不得为理财产品提供任何直接或间接、显性或隐性担保。对这一机制，可以通俗地理解为理财产品的“防火墙”，可实现每一只理财产品的流动性风险单独管控，避免风险传染。

为破解校外培训机构乱象开出管用“药方” 首部校外培训机构从业人员管理规范设红线列黑名单

落实落细落严监管提供依据，是《办法》的又一个突出亮点。

《办法》划定了从业人员行为“红线”或底线规则，详细列举了零容忍的11类行为，如“有损害党中央权威、违背党的路线方针政策的言行”“歧视、侮辱学生，存在虐待、伤害、体罚或变相体罚未成年人为”等等，要求机构应当依法予以解除劳动合同。在全国统一监管平台同步更新人员信息，并报告主管教育行政部门。

《办法》首次提出了建设校外培训机构从业人员“黑名单”管理制度。《办法》将触碰上述行为为红线且情节严重的人员，经查实审核后，统一列入“黑名单”，其他校外培训机构均不得招用。《办法》还明确规定了校外培训机构不得招用中小学、幼儿园在任教师。这些规定在郅庭瑾看来，强化了法律约束。《办法》还列出了11种负面行为清单，划定了校外培训机构从业人员的行为禁区。

同时，《办法》格外强调培训，不仅要校外培训机构要对初次聘用人员开展有关法律法规、职业道德和政策文件要求的岗位培训，而且要求机构定期对从业人员开展培训，包括思想政治素质、业务能力等各方面，以便提高从业人员的教育教研能力和服务保障水平。

设定底线规则

设“红线”、列“黑名单”、立“不得”等制度，为

手，首先回答了什么样的人、哪些人，属于校外培训机构的从业人员。

例如，校外培训机构的从业人员指的是，“按规定面向中小学生和3周岁以上学龄前儿童开展校外培训的机构中的工作人员。”校外培训机构从业人员共分三种不同的类型，包括教学人员、教研人员和其他人员。三种类型人员的角色界定及其内涵为：“教学人员是指承担培训授课的人员，教研人员是指培训研究的人员；助教、带班人员等辅助人员按照其他人员进行管理。”

《办法》首次提出了从业人员的结构性要求，明确机构专职教学、教研人员原则上不低于机构从线人员总数的50%；面向中小学生和3周岁以上学龄前儿童的线下培训，每班次专职教学人员原则上不低于学生人数的2%、不低于儿童人数的6%。

郅庭瑾说，这是国家第一次以政府行文的方式，清晰表述了校外培训机构从业人员的身份角色和队伍构成。中国劳动关系学院院长刘向兵注意到，《办法》严格了准入门槛。不仅校外培训机构设置需要提高准入标准，其从业人员也需要提高准入资质。在《办法》中明确规定，从事学科类培训的教学、教研人员须具备相应教师资格证书，从事非学科类培训的教学、教研人员须具备相应的职业（专业）能力证明。

不仅如此，《办法》还规定，被列入“校外培训机构从业人员黑名单”的人员，受到剥夺政治权利或者故意犯罪受到有期徒刑以上刑事处罚的人员，不能从业于校外教育培训机构。要求校外培训机构，对拟招用人员和劳务派遣单位拟派遣至机构场所工作的人员进行性侵等违法犯罪信息查询。

“这对解决校外培训机构鱼龙混杂、机构从业人员良莠不齐、培训质量难以保障、违法违纪行为时有发生等问题，开出了管用的‘药方’，扎紧了制度的‘笼子’。”刘向兵说。

核心阅读

《校外培训机构从业人员管理办法（试行）》的出台，是基于校外培训供给端推出的重要改革措施，通过对症下药、辨证施治，规范机构用工管理，提高机构设立和准入门槛，加大违法违规成本，不仅可以淘汰一批不合格的培训机构，还可以促进从业人员规范化和职业化，提升专业能力和职业道德，最终能够有效促进校外机构培训行为全面规范、学科类校外培训乱象基本消除、校外培训热度逐步降温等“双减”目标的达成。

□ 本报记者 张维

随着中央“双减”政策的落地，深化校外培训机构的治理可谓步步深入。

近日，对校外培训机构从业人员的规范治理也正式纳入治理范畴——教育部办公厅、人力资源社会保障部办公厅联合印发《校外培训机构从业人员管理办法（试行）》（以下简称《办法》）。教育部校外教育培训监管司有关负责人介绍说，出台《办法》将进一步加强校外培训机构从业人员管理，提升行业治理能力和治理水平，保障“双减”改革任务落实。

多位业内专家认为，《办法》为校外培训机构从业人员的身份、角色、职责和规范提供了制度依据。这是我国首次专门针对校外培训机构从业人员制定的管理要求，是落实依法治教，推动“双减”落实落地的重要举措。

明确身份角色

“加强对校外培训机构从业人员的管理，制定科学的招聘、过程监测与退出机制是新阶段校外教育培训机构治理的关键环节。”北京师范大学中国教育政策研究院副院长薛二勇教授说。

《办法》的一个突出亮点是从落实立德树人根本任务的高度，明确从业人员的身份角色和队伍构成。在华东师范大学教授郅庭瑾看来，《办法》从校外培训机构从业人员的身份界定和类型划分入