



杜绝“大跃进式”造景 遏制生态修复形式主义

生态环境部将对生态保护修复工程实施监督



环保在行动

□ 本报记者 郇建荣

核心阅读

生态环境部最近发布的《关于加强生态保护监管工作的意见》,从完善生态监测和评估体系,加强重点领域监管,加大生态环境保护监督和查处力度,深入推进生态文明示范建设四个方面,明确了加强生态保护监管工作的七项具体任务。

眼下,正处在“十三五”圆满完成,即将进入“十四五”的这一重要时间节点。“十四五”期间及到2035年,生态保护监管总体目标及重点任务是什么?生态环境部最近发布的《关于加强生态保护监管工作的意见》(以下简称《意见》)给出了答案。

根据《意见》,到2025年,我国将初步形成生态保护监管法规标准体系,初步建立全国生态监测网络,生态系统质量和稳定性进一步提升,到2035年,建成与美丽中国目标相适应的现代化生态保护监管体系和监管能力,促进人与自然和谐共生。

生态环境部自然生态保护司有关负责人指出,根据《意见》要求,生态环境部强化对生态破坏行为和生态保护修复工程实施的监督,实行最严格的自

然保护地生态环境保护监管制度;坚决遏制新增违法违规问题;坚决杜绝生态修复工程实施过程中的形式主义。

“大跃进式”造景问题依然存在

生态破坏问题是中央生态环保督察高度关注的问题之一。祁连山国家级自然保护区生态环境被破坏正是通过中央生态环保督察发现并得到纠正。

为深刻吸取祁连山事件教训,2017年7月至12月,原环境保护部等七部门组织开展“绿盾2017”国家级自然保护区监督检查专项行动,这一行动是我国建立自然保护区以来,检查范围最广、查处问题最多、整改力度最大、追责问责最严的一次专项行动。

在2017年行动的基础上,2018年至2019年,生态环境部、自然资源部、水利部等多部门又连续两年启动“绿盾”自然保护区监督检查专项行动。

生态环境部自然生态保护司这位负责人说,通过中央生态环保督察,“绿盾”自然保护区强化监督等工作,严肃查处了各类违法违规行为,推动了问题整改和生态修复,侵占和破坏生态的行为得到有效遏制,他表示,近年来,生态保护监管工作不断加强,取得显著成效。各地推进划定并严守生态保护红线,加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系。

但是,这位负责人也坦陈,我国生态环境总体脆弱,生态破坏事件依然时有发生。“‘大跃进式’造景,违背规律搞保护和修复等‘生态形式主义’问题不同程度存在。”他说,我国生态保护形势依然严峻,同时,生态保护监管全过程链条有待完善,生态保护监管能力亟待提升。

这位负责人指出,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)强调,“十四五”期间要

守住自然生态安全边界,持续提升生态系统质量和稳定性,生态安全屏障更加牢固,生态文明建设实现新进步。“构建完善的生态保护监管体系是实现‘十四五’生态环境保护目标的重要保障。”这位负责人说,2018年,国家机构改革后,生态环境部负责“指导协调和监督生态保护修复工作”,为彻底解决生态保护中存在的突出问题,履行生态保护监管职责,加快构建生态保护监管体系,生态环境部组织编制了《意见》。

构建“5311”生态保护监管体系

据生态环境部自然生态保护司这位负责人介绍,结合《建议》等文件要求,按照近期至2025年,中长期至2035年,将《意见》总体目标划分为两个阶段。他说,这刚好与我国美丽中国建设进程相匹配。

这位负责人表示,《意见》在明确总体目标的同时,坚持山水林田湖草统一监管,不断完善政策法规标准,监测评估预警、监督执法和督察问责等生态保护监管工作的重要“环节”和监管“链条”,推动构建“5311”生态保护监管体系。

解释什么是“5311”生态保护监管体系,这位负责人说,其中的“5”是指持续开展全国生态状况、重点区域、生态保护红线、自然保护区、重点生态功能区县域5方面的监测评估;“3”是指实施好中央生态环境保护督察制度,生态监督执法制度和各重点领域生态监管制度3项制度;3个“1”就是组织好“绿盾”自然保护区强化监督,建设好生态保护红线监管平台,开展好国家生态文明示范区、“绿水青山就是金山银山”实践创新基地和国家环境保护模范城市示范创建工作。

据这位负责人介绍,《意见》从完善生态监测和评估体系,加强重点领域监管(其中包括加大生态保

护红线监管,强化自然保护区监管,提升生物多样性保护水平),加大生态破坏问题监督和查处力度,深入推进生态文明示范建设四个方面,明确了加强生态保护监管工作的七项具体任务。

《意见》要求,加强生态破坏问题监督和查处力度,落实中央生态环境保护督察制度,将生态保护工作开展,责任落实等情况纳入督察范畴,对问题突出的开展机动式、点穴式专项督察,不断传导压力,倒逼责任落实。同时,还要完善生态监督执法制度,扎实推进生态环境保护综合行政执法改革,推进《生态环境保护综合行政执法事项指导目录》实施。

强化生态保护综合执法与相关执法队伍的协同联动,形成执法合力,重点开展海洋生态保护,土地和矿产资源开发生态保护,流域水生态保护执法。加强自然保护区生态环境综合行政执法,严肃查处自然保护区地内开矿、筑坝、修路、建设等破坏生态环境的违法违规行

坚决杜绝生态修复形式主义

加快构建和完善陆海统筹、空地一体、上下协同的全国生态监测网络是七项具体任务中的一项。对此,这位负责人表示,将通过推动部门监测站点资源共享,推进环境监测站点向生态环境监测综合站点改造升级,补充设置新的生态监测站点和生态监测样地(带)等方式满足生态保护监管工作需要。

就《意见》中提出的加快完善生态保护修复评估体系,这位负责人说,生态环境部将开展全国生态状况、重点区域流域、生态保护红线、自然保护区、县域重点生态功能区五大评估。其中,每五年开展一次全国生态状况遥感调查评估;每年开展一次生态保护红线生态状况遥感调查评估以及国家级自然公园人

类活动遥感监测评估;每半年完成一次国家级自然保护区、国家公园人类活动遥感监测评估。

这位负责人说,七项任务还包括推动建立健全生态保护红线调查、监测、评估和考核等监管制度,出台生态保护红线监管办法,完善监管指标体系和标准规范。开展生态保护红线生态环境和人类活动本底调查。加强生态保护红线面积、功能、性质和管理实施情况的监控,开展生态保护红线监测预警等为内容的生态保护红线监管。

记者注意到,《意见》还提出要实行最严格的自然保护区生态环境保护监管制度,加强自然保护区地设立、晋(降)级、调整、整合和退出的监管,深入推进“绿盾”自然保护区强化监督,强化对各类国家级自然保护区和重点区域自然保护区的监督检查,建立健全自然保护区生态环境问题台账,严格落实整改销号制度。

“通过非现场监管,大数据监管,无人机监管等应用技术,强化对破坏湿地、林地、草地,自然岸线和近岸海域等的开矿、修路、筑坝、建设、围填海、采砂和炸礁行为进行监督。”这位负责人表示,根据《意见》要求,还将强化对湿地生态环境保护、荒漠化防治、岸线保护修复和水产养殖环境保护的监督。坚决杜绝生态修复工程实施过程中的形式主义。

对于如何保证《意见》能够落地见效,这位负责人说,《意见》提出加强生态保护监管工作的统筹领导,强化生态保护监管的部门联动协作,推动生态保护和污染防治协同增效。同时还要提升监管能力,加快生态保护红线监管平台建设。

这位负责人表示,将强化资金保障,推动健全生态补偿机制,重点向生态保护红线、自然保护区、重要生态功能区以及生态文明建设示范区和“绿水青山就是金山银山”实践创新基地倾斜。

化妆品监督条例施行30余年后首次修改

严厉打击利用网络销售违法化妆品行为

□ 本报记者 万静

2021年1月1日,修改后的《化妆品监督管理条例》(以下简称《条例》)正式施行。这也是原有的化妆品卫生监督条例在施行30多年后,迎来首次修改调整,标志着我国化妆品监管工作翻开崭新一页。《条例》结合监管实际,首次提出化妆品注册人、备案人制度,由化妆品注册人、备案人承担化妆品质量和功效宣称的主体责任,同时对生产经营活动中各个企业主体的法律责任进行了界定,以保证产品质量安全的持续稳定。特别是对网购化妆品消费模式进行了全新规范。

国家药监局近日召开化妆品监督管理条例实施新闻吹风会,国家药监局有关负责人在介绍《条例》实施情况的同时,还就电子商务平台销售违法化妆品如何承担责任等热点问题进行了回答。

设置质量安全负责人

近年来,我国网络销售发展迅速,网购化妆品已逐渐成为一种消费趋势。那么,《条例》对网络销售化妆品如何规定?监管部门会采取哪些措施加强监管?

对此,国家药监局化妆品监管司监管二处处长李云峰指出,《条例》要求化妆品电子商务平台经营者对平台内化妆品经营者进行实名登记,承担平台内化妆品经营者管理责任,发现其存在违法行为应及时制止并报告监管部门;发现严重违法行为的,要立即停止提供平台服务。要求平台内化妆品经营者应当全面、真实、准确、及时披露所经营化妆品的信息,建立并执行进货查验记录制度,履行好化妆品经营者相关义务。对化妆品电子商务平台经营者和平台内化妆品经营者不履行相关义务等违法违规行为,药品监督管理部门将依法给予警告、罚款等行政处罚。

“国家药监局将于今年5月1日起施行的《化妆品生产经营监督管理办法》中,设专章明确规定化妆品网络经营管理的具体要求,进一步规范化化妆品网络市场秩序。同时,在全国范围内深入开展化妆品‘线上净网线下清源’专项行动,清理网上销售的违法产品,严厉打击利用网络销售违法化妆品的行为,维护化妆品网络消费安全。”李云峰介绍说。

此外,李云峰还解释了《条例》设置的质量安全负责人的原因。“《条例》结合监管实际,首次提出设置质量安全负责人制度,由化妆品注册人、备案人承担产品质量安全管理和产品放行职责的主体责任,以保证产品质量安全的持续稳定。质量安全负责人应当具备化妆品质量安全相关专业知

识,并具备化妆品质量安全相关法律法规,具有5年以上化妆品生产或者质量安全管理经验。未依照《条例》规定设置质量安全负责人,将面临警告、罚款等行政处罚。”李云峰说。

制度设计体现权责一致

近年来,伴随着国民经济的发展和人民生活水平的提高,化妆品也从过去的“奢侈品”成为满足人们日常需求的必需消费品,我国化妆品产业在消费需求的推动下也得到了发展壮大。

当前,化妆品持证生产企业数量达5400余家,各类化妆品注册备案主体8.7万余家,有效注册备案产品数量近160余万。

原《化妆品卫生管理条例》自1989年颁布实施以来,在保障人民群众化妆品消费安全方面发挥了重要作用,但伴随着时间的推移,当前化妆品产业发展情况、技术工艺水平、监管环境与立法之初均已发生深刻变化。为积极适应新形势下化妆品监管和发展的需要,此次《条例》修改其强调化妆品生产企业的自律责任问题。

由于历史原因,在化妆品监管相关法规中,企业责任的担当主体常表述为“生产企业”“生产者”或“化妆品生产者”“化妆品分装者”“化妆品经营者”,不仅表述不统一,各类生产经营活动参

与主体在产品质量安全方面应当分别承担何种责任也并不明确。

此次《条例》提出了注册人、备案人制度,即规定获得了特殊化妆品注册证的注册人或通过化妆品备案的备案人,以自己的名义将产品投放市场,并对产品全生命周期质量和功效宣称负责,履行上市前注册备案管理的相关义务,履行上市后不良反应监测、评价及报告、产品风险控制及召回、产品及原料安全性再评估等相关义务,承担注册备案产品质量安全的主体责任。而其他诸如受托生产企业、境内代理人等产品生产经营活动的主体,则在《条例》设定的义务范围内承担相应的法律责任。

中国香料香精化妆品工业协会技术总监董树芬说,此种制度设计充分考虑行业的实际情况,产品生产经营活动各类主体的法律责任更加科学、准确,充分体现权责一致的原则,有利于企业牢固树立产品主体责任意识。

同时,化妆品注册人、备案人制度强调了企业所承担化妆品安全的全过程质量与风险管理责任,便于落实企业主体责任,利于科学监管,保障产品质量安全。

广西出台十八项举措 加强自贸试验区法治保障

本报讯 记者马艳 通讯员陈安然 近日,广西壮族自治区政府办公厅印发《关于加强中国(广西)自由贸易试验区法治服务保障的若干措施》(以下简称《措施》)。《措施》围绕加强立法与政策服务保障、执法与监管服务保障、公共法律服务保障、专业法律服务保障、法治人才服务保障五个方面,提出十八项具体举措,压紧压实自治区司法厅等30个职能部门以及南宁、钦州、崇左三市政府的责任分工。

《措施》明确,进一步落实有关地方性法规,完善地方立法工作机制,汇编相关法律法规政策,深化综合行政执法改革,推动行政执法标准化、深化“放管服”改革,加强社会信用管理,发布轻微违法违规经营行为免罚清单;加强普法工作,推进公共法律服务便利化专业化;推行法律综合服务,拓展仲裁服务渠道,完善法律服务大数据,充分发挥调解作用,提升法律服务智能化水平,扶持发展涉外法律服务。

青海全面推行证明事项告知承诺制

本报讯 记者徐鹏 青海省人民政府近日印发《青海省全面推行证明事项告知承诺制工作实施方案》(以下简称《实施方案》),《实施方案》明确,各级行政机关要针对性地选取与企业 and 群众生产生活密切相关、使用频次较高或者获取难度较大的证明事项,抓紧推行告知承诺制,特别是在户籍管理、市场主体准营、资格考试、社会保险、社会救助、健康体检、法律服务等方面,应当率先推行,尽快落实。

《实施方案》还明确,今年7月31日前,全省范围内除直接涉及国家安全、国家秘密、公共安全、金融审慎监管、生态环境保护和直接关系人身健康、生命财产安全,以及重要涉外等风险较大、纠错成本较高、损害难以挽回的证明事项外,原则上都要实行证明事项告知承诺制。

金融监管部门严控商业银行互联网存贷风险 合规管理不到位 风险管理不审慎

□ 本报记者 周芬楠

针对商业银行通过互联网进行存款、贷款出现的问题,银保监会、人民银行近日出台办法及规范性文件,支持商业银行在依法合规、风险可控的前提下与非自营网络平台开展业务合作,开展线上存款业务。同时对贷款从资金用途、贷款支付,风险数据与模型及消费者权益保护等方面提出监管要求。

互联网贷款存在风险

据银保监会有关负责人称,商业银行推进存款服务线上化,在一定程度上有利于提高金融服务效率,但在实践中暴露出风险隐患,特别是商业银行在与非自营的第三方网络平台合作销售存款过程中,存在合规管理不到位,风险管理不审慎等问题。

在互联网贷款方面,存在着公司治理不健全,利用数据垄断谋求特殊利益,诱导过度借贷,融资杠杆过高等问题。

中国政法大学教授刘少军分析说,商业银行存贷款业务有线上和线下之分,线下的,因有各种制度约束,一般不存在太大问题;线上的,有商业银行自营平台从事线上存贷款业务问题也不太大;出现较大问题,引起金融监管部门关注的是,商业银行通过一些金融科技平台从事存贷款业务,或者通过其他互联网公司从事贷款业务。

中国社会科学院金融研究所金融科技研究室主任尹振涛分析称,金融科技平台因为拥有大量的客户群体,去推广和营销一些存款类产品,而这些产品大多是由银行将长期类或定期类的存款产品包装而成的,平台通过销售这些存款类产品获得一定的导流费用。但是这种产品或市场规模快速扩张,平台和客户都要承担一定的风险,而且商业银行通过这种方式吸收存款,也往往会触碰跨区域、超规模、市场准入原则等监管要求。

至于在贷款尤其在小额贷款方面,为商业银行服务的机构,按刘少军的话,至少有一万多家,他们通过线上评估、风险测试及调查等方式,帮助实现贷款,这种通过第三方从事的贷款,给商业银行带来很大风险。

金融监管力度加大

2020年7月,银保监会发布《商业银行互联网贷款管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》),要求商业银行依法合规,严格执行商业银行法和储蓄管理条例等法律法规和相关监管规定;按监管要求,加强全面风险管理,提高负债的稳定性,对流动性风险进行有效识别、监测和控制,在开展存款业务时,应当加强销售管理,不得侵害消费者的知情权,自主选择权等权利。

2021年1月15日,银保监会、人民银行联合发布《关于规范商业银行通过互联网开展个人存款业务有关事项的通知》(以下简称《通知》),共十四条规定,对商业银行提出多项禁止性要求。如要求商业银行不得借助网络技术等手段违反监管规定,规避监管要求;不得通过非自营网络平台开展定期存款和定活两便存款业务,包括但不限于

于非自营网络平台提供营销宣传、产品展示、信息传输、购买入口、利息补贴等服务;不得利用存款保险制度内容进行不当营销宣传等。

据刘少军介绍,金融部门对互联网存贷款业务的监管正在不断深入。银保监会、人民银行此前公开发布《网络小额贷款业务管理暂行办法(征求意见稿)》,总的原则和方向已基本确定,这个办法将专门针对目前大量存在的小贷公司,自有资金少,却将其贷款作为资产证券化产品出售再发放贷款,加大杠杆率,易引发金融风险问题。

在中银律师事务所主任李征看来,金融监管部门出台这些规定,其作用首先是规范互联网贷款运营,此前网络贷款范畴庞杂,不少线上受理但在线下完成的风险评估、调查、授信和抵押押贷款,也被纳入银行互联网贷款范畴,这些规定,有利于更好地厘清概念范畴,明确商业银行互联网贷款的定位,进而设定准确、有针对性的监管措施。

其次是有有效遏制资金用途不规范等行为,商业银行互联网贷款应遵循小额、短期、高效、风险可控的原则,对消费者类个人信贷授信设定限额,不仅有利于有效防范居民杠杆率快速上升的风险,对过度授信、多头共债、资金用途不合规等也有遏制作用。

同时,加强全流程风险管控,互联网贷款具有依托大数据和模型进行风险评估、全流程线上自动运行,无人工或极少人工干预,极速审批放贷等特点,同时也暴露出风险管理不慎,资金用途监测不到位等问题和风险隐患,因此商业银行有必要对互联网贷款业务进行统一管理,将其纳入全面风险管理体系,建立健全适应互联网贷款业务特点的风险治理架构、网络管理政策和内部控制及审计体系等。

公募基金产品不受影响

尹振涛说,监管部门此次整顿的是商业银行的互联网业务,而非针对居民,也与居民线下存贷款业务无关,与居民目前广泛使用的线上支付方式也没有关系。

投融资专家阮万锦律师说,居民若是在银行自营平台上开展存款业务,合法合规,公众的存款储蓄活动不受影响。在非自营平台上的存款,依据《通知》规定,商业银行不得通过非自营网络平台开展定期存款和定活两便存款业务,互联网存款产品到期后自然结清。在此期间,相关存款依法受到保护,消费者可以依据法律规定和存款协议到期取款或者提前支取。商业银行继续提供查询、资金划转等相关服务,消费者合法权益应得到保障。

据阮万锦介绍,通过互联网销售的公募基金产品并没有受到影响。证监会正着力加强资本市场投资端建设,增强财富管理功能,促进居民储蓄向投资转化,助力扩大内需。推动加强多层次、多支柱养老保险体系与资本市场的衔接,继续大力发展权益公募基金,推动健全各类专业机构投资者长期考核机制,进一步加强投资者保护,增强投资者信心。