



2021年11月26日  
星期五

# 法治政府

LEGAL DAILY

主编：杨新顺  
编辑：侯建斌  
美编：李晓军  
责校：邓春兰  
信箱：jingjub666@163.com

## 抗生素等新污染物治理问题凸显 专家呼吁

# 尽快出台有毒有害化学物质环境风险管理条例

□ 本报记者 鄒建榮

近日印发实施的《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》(以下简称《意见》)明确提出,要加强对新污染物的治理,建立健全有毒有害化学物质环境风险管理制度。《意见》所说的新污染物是什么?又该如何治理?生态环境部环境规划院院长、中国工程院院士王金南对此进行了全面解读。

王金南指出,包括持久性有机污染物、环境内分泌干扰物、抗生素等在内的新污染物正逐步受到广泛关注。他透露,生态环境部在有毒有害化学物质环境风险管理方面做了不少工作,为新污染物治理积累了经验。但是,在王金南看来,新污染物治理工作仍面临挑战。

王金南表示,目前,我国新污染物环境风险管理的法律法规仍然缺失,亟须尽快颁布化学物质环境管理专门法律法规,通过法律手段依法开展新污染物治理。

### 新污染物治理正成为新难点之一

当“十三五”规划确定的9项生态环保约束性指标超额完成,天蓝水清有望成为常态之际,包括持久性有机污染物在内的新污染物的污染问题开始凸显。

何为新污染物?据王金南介绍,目前,国际国内尚

无关于新污染物的权威定义。“从保障国家生态环境安全和人民群众身体健康的角度来看,可以认为新污染物是指新近发现或者被关注,对生态环境或者人体健康存在较大风险,但尚未纳入管理或者现有管理措施不足以有效防控其风险的有毒有害化学物质等。”王金南说,有毒有害化学物质的生产和使用是新污染物的主要来源。

王金南表示,新污染物种类繁多,目前全球关注的新污染物超过20大类,每一类又包含数十上百种化学物质。“而且,可被识别出的新污染物还会持续增加。”据王金南介绍,我国现有化学物质约4.5万余种,同时,每年还新增上千种新化学物质。

“新污染物一个突出的特点就是环境风险大。”王金南指出,新污染物多具有器官毒性、神经毒性、生殖和发育毒性、免疫毒性、内分泌干扰效应、致癌性、致畸性等多种生物毒性,其生产和使用往往与人类生活息息相关,对生态环境和人体健康很容易造成严重影响。同时,多数新污染物的短期危害不明显,即便在环境中存在或已使用多年,人们并未将其视为有害物质,而一旦发现其危害性时,它们已经通过各种途径进入环境介质中。

王金南说,除了隐蔽性之外,新污染物还可以长期蓄积在环境中 and 生物体内,并沿食物链富集,或者随着空气、水流长距离迁移。

更值得关注的是,新污染物治理起来更加复杂。在王金南看来,以达标排放为主要手段的常规污染物治理,无法实现对新污染物的全过程环境风险管控。

“文献显示,我国部分地区大气、水、土壤中相继监测出较高含量的环境内分泌干扰物、抗生素、微塑料等新污染物。”王金南说,作为全氟化合物生产和使用大国,我国潜在的新的新污染物环境与健康风险隐患大。”王金南指出,新污染物正逐步成为当前制约大气、水、土壤环境质量持续深入改善的新难点之一。

### 为新污染物治理积累经验

据王金南介绍,多年来,生态环境部在有毒有害化学物质环境风险管理方面做了不少工作,为新污染物治理积累了经验。

王金南透露,在加强制度体系建设,推动有毒有害化学物质环境风险管理条例的立法方面,生态环境部会同国家卫健委印发了《化学物质环境风险评估技术方法框架性指南(试行)》,明确了开展化学物质对环境 and 经环境暴露的健康风险评估的技术方法;会同国家卫健委、工信部印发两批《优先控制化学品名录》,列入

40种类应优先控制的化学物质,并持续推进环境风险管控;会同国家发改委、工信部等17个部委,组织落实《斯德哥尔摩公约》(水俣公约),限制、禁止了一批公约管控的有毒有害化学物质的生产和使用,减少了这些化学物质的环境风险。

此外,生态环境部还持续开展了新化学物质环境管理登记工作,建立源头管理的“防火墙”,防止具有不合理环境风险的新化学物质进入经济社会活动和生态环境;对化学物质生产使用集中的行业开展了化学物质生产使用调查,了解掌握部分化学物质的种类、用途、生产使用量等基本信息。

王金南指出,生态环境部等部委所进行的治理工作,为全面开展新污染物精准筛查,科学评估和环境风险管控奠定了一定基础。

### 管控新污染物缺乏法律依据

针对新污染物的污染问题,尽管生态环境部等部委已经开展了一些工作,但是,在王金南看来,我国新污染物治理起步较晚,仍处在发展阶段,存在诸多短板。

“我国是化学品生产使用大国,但尚未颁布化学物质环境管理专门法规,新污染物环境风险评估与管控缺乏法律依据,”王金南说,其主要表现,一是要求生产、使用或排放有毒有害化学物质的企业落实信息报

告和环境风险防控主体责任缺乏法律授权;二是对作为新污染物环境污染源头的有毒有害化学物质实施强制性淘汰和限用措施缺乏法律授权。

针对这些问题,王金南指出,我国亟须尽快颁布化学物质环境管理专门法律法规,通过法律手段依法开展新污染物治理。

在呼吁尽快出台相关法律法规的同时,王金南提出,进行新污染物治理,首先要落实《意见》关于建立健全有毒有害化学物质环境风险管理制度的要求,完善法规制度,出台有毒有害化学物质环境风险管理条例。同时还要健全新污染物治理体系,建立跨部门协调机制,统筹推进新污染物治理工作。他说,要按照中央统筹、省负总责、市县落实的原则,落实新污染物治理属地责任;开展调查监测,评估新污染物环境风险状况,动态发布重点管控新污染物清单,对新污染物实施全过程环境风险管控。

“在‘十四五’期间,应聚焦一批国内外公认的,且环境与健康风险已经显现的新污染物进行集中攻关,制定重点管控新污染物清单,实施禁止、限用、限排等环境风险管控措施,解决突出的环境风险隐患。”王金南透露,为落实《意见》相关要求,目前,生态环境部正会同有关部门组织制定《新污染物治理行动方案》,新污染物治理将进入深入打好污染防治攻坚战的重要议事日程。

## 打击网售假冒检验检测报告专项整治行动成效显著

# 市场监管总局将探索完善网络交易平台监测机制

□ 本报记者 万静

近日,国家市场监督管理总局对外公布一批打击网络买卖假冒检验检测报告违法行为的典型案例。

今年7月初,有媒体反映部分网络交易平台存在买卖假冒检验检测报告等违法行为,严重扰乱检验检测市场秩序。国家市场监督管理总局对此高度重视,迅速组织执法力量调查核实,在全国范围内部署开展打击网络假冒检验检测报告违法行为专项整治行动,重点督促网络交易平台核查经营者资质,清理整顿虚假广告宣传信息,依法严查相关违法行为。

### 制假售假形成“一条龙”

网络上出售检验检测报告的生意甚是红火,俨然形成从制假售假,到知假冒用再到叫卖吆喝吸引不法商家前来购买的广告宣传“一条龙”服务。在市场监管总局公布的案件中,就不乏平台内经营者或中介公司涉嫌冒用检验检测资质,伪造或变造检验检测报告,发布虚假广告宣传信息等案例。

在各大互联网平台,多数商家为了符合电商平台要求和证明其产品“信得过”,会在商品页面贴出各类检测机构出具的“检验检测报告”。一份合格的检验检测报告是进入电商平台销售的“敲门砖”。

广东省东莞市环通标准技术服务有限公司在其商品信息“检测报告办理食品服装箱包玩具家具电子产品电器产品CNAS/CMA质检报告”和“办理LED灯室内灯防爆灯CMA质检报告电源电子产品ROHS环保检测报告”中,使用证书编号为“201919013451”的资质认定证书,经调查该证书系该公司伪造后发布在淘宝网上。

有制假售假冒用的,就有配套吆喝售假的。

福州优测信息科技有限公司在淘宝网“优测信息——CMA检测”上发布的商品服务广告中含有“软件检测报告包通过”等内容,虚构商品服务效果,误导消费者,涉嫌虚假宣传。被当地市场监管机关责令停止发布虚假广告,在相应范围内消除影响,同时处以广告费用3倍罚款。

### 专项整治行动成效显著

据市场监管总局相关负责人介绍,按照市场监管总局统一部署和要求,各地市场监管部门与公安、网信等相关单位协同配合,全面排查,严厉打击违法行为。截至今年10月底,专项整治行动成效显著。

首先在开展网络交易平台监测与专项检查方面,各地市场监管部门取得不俗“战绩”。上海市市场监管局对19.3万家自建网站和重点平台实施关键字监测。山东省市场监管局专门编制监测监管实用指南。其次在压实网络交易平台主体责任方面,各地市场监管部门共督促1886家网络交易平台审核平台内经营者检验检测资质,合计核验平台内经营者48万家,核查销售信息1195万件,处置违法违规经营者2321家。

在清理整顿虚假广告宣传信息上,各地市场监管部门共督促相关平台对2702家含有相关违规宣传信息的平台内经营者进行处置,涉及虚假广告宣传308件。

同时,在加强政府部门查询信息与网络交易平台数据互通方面,社会公众可以通过“检验检测报告编号查询平台”检索查询自2016年以来检验检测机构向社会出具的18.2亿份检验检测报告信息。

在强化责任追究和行刑衔接方面,各地市场监管部门共查办网络交易平台冒用检验检测机构资质,伪造或者变造检验检测报告案件13起,查处虚假广告宣

传案件14起,检验检测机构相关违法违规案件4起,移送公安机关相关案件4起。

### 强化检验检测市场监管

针对鱼龙混杂的行业乱象,市场监管总局开始不断加大监管力度。从2018年9月起,市场监管总局部署全国市场监管系统开展“认证检测乱象”专项整治。

今年7月16日,市场监管总局接连发布两份文件,《关于开展打击网络假冒检验检测报告违法行为专项整治行动的通知》以及《关于国家产品质量检验检测中心及其所在法人单位资质认定等有关事项的通知》,意在打击网络买卖假冒检验检测报告的违法行为,并对检测机构的资质认定和报告内容明确具体要求。

上述两份文件的公布与正式实施,无疑进一步加强了对检测行业的监管,检测行业乱象将无处躲藏。

中国人民大学法学院教授刘俊海认为,为证明产品质量合格,符合相应的国家标准,大多数电商平台要求商家在上架销售前提供质检报告,依据民法典及产品质量法、食品安全法等规定,检验检测机构及人员伪造检验结果,出具虚假检验检测报告的,市场监管部门可以作出罚款、没收违法所得等行政处罚,情节严重的取消其检验资格,认定资格。造成损失的,应当承担连带的民事责任。情节后果严重的,还要对虚假检验检测违法行为追究刑事责任。

7月8日,对相关网购平台可购买质检报告”,市场监管总局高度重视,部署开展为期两个月的打击网络假冒检验检测报告的专项整治行动。

下一步,市场监管总局将探索完善网络交易平台监测机制,持续强化线上线下一体化检验检测市场监管,全面提升监管效能,营造良好市场环境。

## 行政复议体制改革进行时

□ 本报记者 韩宇

“我对复议结果很满意,真心为行政复议机构点赞!”近日,辽宁省沈阳市一起行政复议案件的申请人高兴地说,“经过行政复议机构调解,我才明白这个决定更有利于我,谢谢你们解开了我的心结。”

这是近年来沈阳市推进行政复议体制改革,加强行政争议实质性化解的一个生动实例。

数据显示,2015年以来,沈阳市行政复议受理案件数量连续5年在全省行政复议案件总量中占比超过80%,其中行政争议化解工作连续7年全省第一。尤其是2020年,通过调解自愿撤回申请4459件,占全省化解总量的99%。

如今,沈阳市通过构建全流程化解路径,针对性分类化解纠纷,制发审理意见书等工作,已然探索出可复制、可推广的行政争议化解“沈阳模式”。

### 加大全流程化解力度

“我们在工作中,不断梳理总结个案中的共性问题 and 有效化解措施,将行之有效的化解方式、方法提升为制度,助推行政争议化解工作规范化、制度化和体系化。”沈阳市司法局党组书记、局长王佩军介绍,陆续制发的《沈阳市行政复议和解调解办法》《关于印发推进〈辽宁省行政调解规定〉贯彻落实的实施意见的通知》《行政调解文书格式(示范文本)》等文件,使行政争议化解工作有章可循。

在此基础上,沈阳市构建起全流程化解行政争议路径。无论是行政复议过程中的接待、受理、调查、听证、审结,还是诉讼审理过程中的一审和二审、再审,行政复议机构都聚焦在有利于争议实质性解决这个核心点,一旦发现可以化解争议的契机,都会随时引导并配合涉案双方达成协议。

“行政复议机构办案真细心,让我心里暖呼呼的。”说这话的,是沈阳市一起行政复议案件的申请人。

原来,这位申请人将申请某部门公开相关政府信息的邮件寄出后便“石沉大海”,某部门却称没收到这份申请。申请人一气之下便申请行政复议。

行政复议机构工作人员赴某部门细致调查后“破案”:这份申请被某部门其他科室工作人员误取后未及时向政府信息公开科室转交。经过调解,某部门主动向申请人道歉,承诺一周内对这份申请作出答复,申请人也撤回了复议申请,争议得到妥善化解。

### 分类开展争议化解

前不久,某交通公司一条线路的公交车在一个星期内被某交管部门连续作出上百次违章处罚,便找到行政复议机构“评理”。

经过调查,行政复议机构发现某交管部门未及时公告在这条道路上新加装的电子摄像头,导致公交车

## 全流程管理案件 分类别施策解纷 重沟通尽力和解 行政争议化解“沈阳模式”亮点频现

司机没有提前知晓变化,短时间触发大量违章拍照,某交管部门存在程序不当。调解后,该交管部门撤销处罚,并在醒目位置加装警示标识,一揽子解决了此类行政争议。

这是沈阳市有针对性分类开展行政争议化解的一个缩影。

王佩军介绍:“分类化解工作分为常规类和复杂类化解,前者通常由执法部门自行纠错,并与当事人达成一致,由当事人撤回行政复议申请,涉及后者的案件,执法部门即便自行纠错,当事人也不愿和解,这时就要由行政复议机构牵头进行第二轮化解工作,主要采取释法明义、心理疏导、帮扶救助等方式实现争议化解。”

“行政复议机构真给力,办理案件抽丝剥茧,通过调解把复杂的案件顺利化解了。”某单位负责人竖起大拇指说。

在这起征收土地闲置费争议案中,某单位申请扩建项目用地,获批后超过一年未开工建设,某区政府决定对其征收土地闲置费,某单位不服提出复议。复议机构经认真研究,多方取证调查,认定某区政府对闲置土地拟作出的征收土地闲置费的处置方案没有按相关规定上报市政府批准。经行政复议机构调解后,某区政府按照法定程序收回涉案闲置土地,某单位也主动撤回行政复议申请。

### 注重执法源头规范

创新审理意见书面交流环节,使沈阳市行政争议化解工作“锦上添花”。

在实践中,沈阳市行政复议机构通过制发行政复议审理意见书,阐明被复议行为存在问题,建议被申请人主动与申请人和解,将配合行政复议机关化解行政争议成效纳入考核指标。

一份份有理有据的行政复议审理意见书,发挥出促进行政争议实质性化解的大作用。

“与执法部门对审理意见达成一致是推动行政争议化解工作开展的核心,行政复议机构

通过审理意见书的形式,提前向执法部门释明涉案行政行为存在的问题,要求对方诚恳是否同意审理意见。如同意,执法部门可自行尝试初步化解行政争议;如不同意,需提出反对观点,行政复议机构将把涉案争议观点上报市政府决定。”王佩军介绍说。

数据显示,自2017年以来,沈阳市共制发市本级行政复议审理意见书300余份,其中仅有两件市本级行政复议案件需上报市政府决定,且在上报程序中就得到政府领导的关注并予以协调解决。

与此同时,沈阳市行政争议化解工作,与近年来该市历任政府主要领导的高度重视密不可分。“关键少数”切实发挥了关键作用,多次批示督促各部门要采取有效措施减少行政争议,进一步降低败诉率,积极整改,主动纠错,进一步提高执法水平。

“在此背景下,各执法部门能够认真听取行政复议机构的内部审理意见及建议,愿意主动去纠错,完善执法过程中的事实调查及程序履行等步骤,为行政争议化解奠定了良好的前提基础。”王佩军欣慰地说。

## 海关保能源供应护百姓“菜篮子”

### 支持重点产品进口促产业链供应链稳定顺畅

□ 本报记者 蔡若红

11月11日一早,广东省清远市阳山县大崑镇松林村供港澳蔬菜基地旁的加工车间里,一筐筐刚采摘下来的蔬菜正等待清洗、包装。经广州海关检测合格后,这些蔬菜将配送至香港、澳门及广州、深圳等地。据基地负责人伍红介绍,近段时间来基地开足马力抢收抢种,每日供应近7吨新鲜蔬菜至大湾区市场。

近来,各地海关在海关总署的统一部署下,积极支持重点产品进口,促进产业链供应链稳定顺畅,多措并举保供稳价,在确保有效监管的基础上,持续优化口岸营商环境,提升跨境贸易便利化水平,护百姓“菜篮子”“米袋子”安全,开启通关“绿色通道”保能源供应。

### 开辟通关绿色通道

入冬以来,为保障农食产品等民生物资安全顺畅进出,广州海关采取多项措施开辟进出口农产品、食品通关“绿色通道”,助力服务粤港澳大湾区“菜篮子”工程。

按照“一个标准供应、一个平台运作、一个体系监管”的原则,广州海关致力让粤港澳大湾区消费者共享安全优质的“菜篮子”产品。该关与广州市农业农村局联合制定蔬菜、水产品等六大类农副产品质量安全监控指标体系,为“菜篮子”产品提供检测服务,派员定期到供港澳蔬菜种植基地巡查,逐一记录地病虫害发生及防治等,同时指导基地员工加强农药残留检测,严控大湾区农产品质量安全风险。

为确保粮食进口供应链稳定,连日来广州海关派员主动走访广东俊杰农产品有限公司等粮食进出口经营企业,提前掌握进口计划,了解企业通关需求,采用“在

线申请+电子审核”模式,1个工作日内处理企业减免税申请,确保粮食到港前完成审批,通过远程监管方式检查灌装、调运防撒漏等措施执行情况,保障进境粮食迅速、安全转运至国内指定粮食加工厂。

“广州海关支持广州南沙粮食通用码头仓储扩容,指导我们做好新建的40万吨大型粮食筒仓及场地功能规划,目前我们进境粮食的港口仓容已提升66%。”广州港南沙粮食通用码头分公司总经理助理胡逢英介绍。

今年前10月,广州海关辖区进口粮食、水产品、乳品和休闲食品重量较去年同期分别增长70.4%、3.77%、24.8%和151.6%。

### 加快港口煤油验收

“今年国内能源供应紧张,煤炭价格持续上涨,企业用煤量激增,海关主动了解企业需求,采取措施便利煤炭通关。”惠州深能港务有限公司法定代表人华翔说。

近来,煤炭、原油、天然气等能源供应偏紧,为配合做好今冬明春能源保供相关工作,深圳海关在严格监管的同时,采取多项便利通关举措,加快港口煤炭、原油验收,全力支持能源进口,保障能源安全稳定供应。

煤炭方面,深圳海关所属惠州海关主动对接进口企业和消费使用单位,了解企业进口需求,掌握实际进口计划,为最大限度保障煤炭快速通关,根据国家煤炭进口的宏观调控政策,迅速响应。就进口煤相关监管要求变化和流程指引等第一时间向码头经营企业进行宣传指导;提前对接掌握船舶靠港信息和企业进口计划,启动进口大宗散货绿色通道,实施预约加班,保证“到港即查”。同时,大幅缩短检

测时长,紧盯环保元素指标等重点检测项目,防止劣质煤炭进口。

在惠州港海关的全力保障下,目前深能河源电厂、华能瑞金电厂、华能井冈山电厂等多家企业,均选择在惠州港荃湾港煤码头进口原料。今年7月份以来,惠州港海关监管进口煤炭184万吨,同比增长418.5%,保障了周边电力企业能源供应储备需求。

原油方面,惠州港海关紧盯企业生产计划,开设“即来即办”“随到随检”等绿色通道,为中海油、中海壳牌、广石化等重点石化企业进出口油品提供便捷服务。

### 保障清洁能源快速通关

11月1日,满载62万吨LNG(液化天然气)的“帕隆”号运输船,靠泊在天津南港中石化LNG接收站码头。早已等候在岸边的天津海关关员随即登轮,开展各项检查业务,待检查完成后,这批液化天然气将气化并外输往京津冀地区,为当地冬季保供添柴助力。

天津口岸是北方最大的LNG进口口岸,主要保障京津冀地区的冬季供暖清洁能源供应。为确保天然气顺利快速进口,畅通企业居民用气进口通道,天津海关持续优化服务,通过设立担保联络员,开通担保单证专用通关窗口等形式,鼓励企业使用汇总征税、关税保证保险模式通关,提高企业资金利用效率;指导企业根据实际需求综合运用提前申报、预约验放等便捷通关模式,帮助企业制定个性化通关方案,提高通关效率;提前了解企业进口计划,开辟“绿色通道”,根据船舶动态制定工作方案,形成“人等船靠泊”工作机制,保证“船到即检,即检即放”,实现快速通关和高效监管。据了解,今年以来,天津海关共验放进口LNG超800万吨。



近日,新疆维吾尔自治区阿克苏地区消防救援支队联合地区教育局在全地区1158所幼儿园开展“消防共参与,安全伴成长”儿童消防绘画及手工作品评选活动。图为消防指战员在指导孩子们做消防手工作品。

本报记者 潘从武  
本报通讯员 汪渝 图文