



明确总体要求 主要目标 行动举措 保障措施

多部门联合研究制定新污染物治理行动方案

环保在行动

□ 本报记者 张维

新污染物治理,是新近被频频关注的一大热词。近日,一项发表在环境科学领域权威期刊《环境国际》上的研究显示,科学家首次在人类血液中发现微塑料,由此进一步引发了微塑料对人体健康长期影响的担忧。微塑料、持久性有机污染物、内分泌干扰物和抗生素,日益成为国际上普遍关注的新污染物。

记者从生态环境部了解到,新污染物治理与“无废城市”建设,正是今年固体废物与化学品环境管理工作的两大抓手。“开展新污染物治理是污染防治攻坚战向纵深推进的必然结果,是生态环境质量持续改善进程中的内在要求。”生态环境部固体废物与化学品司司长任勇说。

任勇透露,生态环境部正会同发展改革委等13个部门联合研究制定新污染物治理行动方案(以下简称行动方案),提出“十四五”期间我国新污染物治理工作的总体要求、主要目标、行动举措和保障措施。

种类繁多 持续增加

《法治日报》记者梳理发现,在近年来有关生态环境保护的重要会议及顶层设计中,“新污染物治理”已然成为关键词之一。

2018年5月的全国生态环境保护大会上,对新污染物治理开展专项研究和前瞻研究被提上高层议事日程;在2020年10月党的十九届五中全会上,强调要重视新污染物治理;2021年3月公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和同年11月发布的《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》都对新污染物治理作出明确安排和部署,要求制定新污染物治理行动方案;在

核心阅读

新污染物治理的总体思路是通过对有有毒有害化学物质的环境风险筛查和评估,“筛”“评”出需要重点管控的新污染物,然后对重点新污染物实行全过程管控,包括对生产使用的源头禁限、过程减排、末端治理。



年的全国两会上,李克强总理作政府工作报告时强调,要加强固体废物和新污染物治理;生态环境部部长黄润秋在今年全国生态环境保护工作会议上指出,新污染物治理就是深入打好污染防治攻坚战要延伸深度、拓展广度的具体体现。

“我们不难判断出,当我国水气土壤环境质量持续改善,‘蓝天白云、鱼翔浅底’正在逐步成为常态时,在生态环境质量从量变向质变的改善过程中,生态环境健康安全必然成为人民对日益增长的优美生态环境需求的重要方面。”任勇作出如是解读。

究竟什么是新污染物?与生态环境健康安全有何关系?任勇解释说,从改善生态环境质量和环境风险管理的角度看,新污染物是指那些具有生物毒性、环境持久性、生物累积性等特征的有毒有害化学物质,“这些有毒有害

化学物质对生态环境以及人体健康存在较大风险,但尚未纳入环境管理或者现有管理措施不足”。据介绍,目前国际上广泛关注的新污染物有四大类:一是持久性有机污染物,二是内分泌干扰物,三是抗生素,四是微塑料。当然,这四类被界定为新污染物的前提是排放到环境中。

新污染物“新”在哪里?任勇说,一方面是相对于人们所熟悉的如二氧化硫、氮氧化物、PM_{2.5}等常规污染物而言;另一方面,新污染物种类繁多,更重要的特点“新”是因为其种类还可能会持续增加。

中国工程院院士、生态环境部环境规划院院长王金南说,目前全球关注的新污染物超过20大类,每一类又包含数十至上百种化学物质,随着对化学物质环境和健康危害认识的不断深入以及环境监测技术的不断发展,可被识别出的新污染物还会持续增加。

危害严重 风险隐蔽

新污染物治理是一个难题,危害性大,风险隐蔽性、环境持久性、来源广泛性、治理复杂性等多个问题困扰着新污染物治理。

据任勇介绍,新污染物危害比较严重,新污染物对器官、神经、生殖发育等方面都可能有害,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存在较大风险。

这一点得到了王金南的证实。王金南指出,新污染物“环境风险大”,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。

此外,据任勇介绍,新污染物风险比较隐蔽,多数新污染物的短期危害不明显,可是一旦发现其危害性时,它们可能通过各种途径已经进入环境中;新污染物大多具有环境持久性和生物累积性,在环境中难以降解并在生态系统中易于富集,可长期蓄积在环境和生物体内;来源具有广泛性,我国是化学物质生产使用

大国,在产在用的有数万种,每年还新增上千种新化学物质,其生产消费都可能存在环境排放;治理具有复杂性,对治理程度要求高。

“对于具有持久性和生物累积性的新污染物,即使达标排放,也是内剂量排放进入人体,也将在生物体内不断累积并随食物链逐渐富集,进而危害生态环境和人体健康。目前,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。”王金南说。

任勇还提及,“新污染物涉及行业众多,产业链长,替代品和替代技术研发较难,需多部门跨领域协同治理,实施全生命周期环境风险管控。”

新污染物的“新”,给我们的环境治理带来新挑战。中国科学院院士、中国科学院生态环境研究中心研究员江桂斌此前提出,我国的化学物质环境风险治理体系还不完善。一是无化学物质环境风险管理专门立法;二是化学物质环境风险管理技术标准体系不健全,无法覆盖化学品的整个生命周期;三是新污染物的研究积累与学术引领还不够。

源头禁限 末端治理

据了解,近年来,生态环境部会同相关部门,在有毒有害化学物质环境风险管理方面主要开展了以下工作,为新污染物治理工作打下了较好的基础。

推动建立法规标准体系。研究推动有毒有害化学物质环境风险管理立法,修订《新化学物质环境管理登记办法》,同时,制定化学物质环境风险评估技术方法等技术规范。

加强源头准入管理。持续开展新化学物质环境管理登记,防范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。例如,2021年,共批准登记564种新化学物质,提出500多项环境风险控制措施。

推动有毒有害化学物质环境风险管控。开展化学

物质环境风险评估,印发两批《优先控制化学品名录》,列入共计40种类优先管控的化学物质,推动通过禁止生产使用,实施清洁生产,产品中含量限制管控,纳入大气、水、土壤有毒有害污染物名录等措施,初步沿着全生命周期环境风险管控的思路去管控有毒有害化学物质的环境风险。

积极参与全球化学品履约行动。以履行《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》《关于汞的水俣公约》为抓手,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。在履行《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》行动中,我国已淘汰了20种类持久性有机污染物。

“在这些工作基础上,我们对新污染物治理工作的认识进一步深化。”任勇说。据介绍,新污染物治理总体思路是通过有毒有害化学物质的环境风险筛查和评估,“筛”“评”出需要重点管控的新污染物,然后对重点新污染物实行全过程管控,包括对生产使用的源头禁限、过程减排、末端治理。总体思路可概括为:“筛、评、控”和“禁、减、治”。

“新污染物治理的很多措施是要通过在水、气、土壤污染治理中落实的,体现化学品环境管理对环境污染防治的“牵引驱动”的特点和规律。下一步,行动方案印发后,我部将会同有关部门认真落实方案规定的各项举措和任务。”任勇说。

王金南指出,“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,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。

民盟中央在今年全国两会上的提案也建议,尽快出台环境质量标准和排放标准等,健全新污染物调查与监测工作机制;开展微塑料等缺少基础数据的新污染物的生产使用状况调查、监测和来源解析,按全面性、代表性、动态性原则对新污染物进行名录管理。

慧眼观察

□ 杨向东

为深入贯彻落实《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》(国务院关于进一步贯彻实施《中华人民共和国行政处罚法》的通知),各地各部门根据实际情况,制定发布了多领域的包容免罚清单,长三角地区也推出了区域性一体化的免罚清单。免罚清单的全面推广彰显了行政机关秉持人文关怀、谦抑包容的态度,优化了营商环境建设,提升了基层的行政执法能力。需要注意的是,免罚清单的制定及实施应根据合法、科学、公正、合理原则进行,不得与上位法抵触,不得规避行政处罚规定,不得背离其制定清单的目标,依法科学制定免罚清单仍需系统研究。

依法科学制定免罚清单。行政处罚法第33条明确规定了不予处罚的情形,第34条授权可以制定裁量基准。制定的法定条件包括:一是相关行政机关有权制定裁量基准;二是制定免罚清单应限定在法定情形内;三是依照法定程序制定,且向社会公开。现行多数清单主要以行政规范性文件形式予以制定实施,有的冗长,与实际脱节,有的简单列举,更有甚者直接取消了裁量权。由此,强调科学制定就非常重要,即要基于行政裁量基准运转的规律予以制定:免罚清单内容应符合合法、公平、公正,免罚清单应结合地方实际,一些直接涉及安全底线、环保红线、食品安全、疫情防控等严重危害人民群众生命财产安全、市场公平竞争秩序等领域违法行为为不适免罚。此外,免罚清单应包括罚格条款,免罚后,后续逾期不改正或经教育后再犯的,原裁量基准可逐级升格为一般、严重、特别严重等情形,予以相应处罚。

综合研究免罚清单裁量基准因素。清单将裁量事项具体化、标准化、精细化,可以给行政执法机关和行政执法人员明确的指引,有学者将这一技术称为“使自由裁量结构化”,并强调要避免格式化。今天,行政机关越来越趋于用技术手段解决问题,如处罚金额细化、量化,运用计算机技术将标准和流程全部在网上进行固化,这也是免罚清单的必经之路。在形成固化标准之前,应当综合考虑违法事实、性质、情节、社会危害程度等因素,当事人是否有主观故意及主观恶性的大小;涉案财物或违法所得的多少;违法行为持续时间的长短;违法行为的规模或涉及的区域范围的大小;当事人是否多次违法;违法行为的手段是否恶劣;违法行为的危害后果、社会影响程度。有些案件还

依法科学制定行政处罚免罚清单

需结合每一类违法行为的特点,予以补充完善裁量因素,例如涉及排污处罚中,要考虑企业规模、排污单位许可类别、项目位置等;市场监管处罚中要考虑市场主体的性质、企业的发展、营商环境等等。

全程强化人性化执法程序设计。免罚清单本身即为人性化执法的重要体现,具体实施中什么样的程序最匹配?有学者指出,人性化是将人性尊严的理念融入执法过程中,是通过人性化的执法方式更好地实现执行的法律效果和社会效果。免罚清单虽然讲究人性化的执法,但并不意味免罚就没有程序,就可以简化程序,免罚清单制定时必须考虑到执法的规范化、法治化、人性化。为此,基于行政法治原则,正当程序原则强化程序设计,对行政相对人而言,行政机关应时刻考虑人民权益,针对影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的情形,务必遵守裁量权行使的准则,保障行政相对人充分的申辩及陈述权利。具体执法过程中,不能单纯追求快速处理程序,应秉持教育与处罚相结合的原则、比例原则,正当程序原则,合理保护行政相对人合法权益;对于行政机关而言,应对执法程序完善事中事后监管制度配套,严格规范审批流程,确保每一个免罚案件都经得起检验;对于重要的案件,可以采取集体讨论决定等方式;对免罚清单纳入法治政府建设考评指标和绩效考核,可形成地区特色的建设指标。

超前考虑免罚清单智能化辅助。行政处罚属于高权行为,直接关系到人民群众利益,也给执法者带来了挑战。近年来,行政机关多采用行政处罚裁量量的辅助系统,且已推广到城市管理、海关、交通运输以及税收管理等领域,并朝着精细化、精准化、全局化以及普遍化方向发展。裁量的自动化及智能化出现,有利于节约行政成本,提高效率、精准度。不过,目前的辅助系统均定位为辅助性,可利用性,基本界定于半自动化。基于未来考虑,在科学依法制定免罚清单的基础上,也需要同时考虑到机器参与的指标设计,形成可裁量的标准及数据,使机器可以根据建模样本进行自动裁量。这种自动裁量除合法性仍需研究外,还应超前研究免罚清单的裁量基准的程序设计,根据构成要件和法律后果,形成行政处罚裁量程序,实现机器裁决与人工裁量的一致性、匹配性,同时,对机器智能化的发展也应形成一定的预设及限制,包括事后产生争议的,司法审查的介入,及时纠正全自动或全自动裁量的偏差。

(作者系上海政法学院法律学院副教授,上海市规范性文件备案审查工作研究中心副主任)

提升执法水平 赋能政府治理

海南保亭打造为民执法“铁军”助推法治政府建设

执法先锋

□ 本报记者 邢东伟 翟小功
□ 本报通讯员 刘海婷

今年3月,海南省保亭黎族苗族自治县综合行政执法局因成绩突出,被省司法厅推荐参评全国行政执法先进集体,全省仅有3家单位获此殊荣。

近年来,海南省稳步推进综合行政执法体制改革,作为省委省政府加快政府职能转变和提高社会治理能力的重要举措,将综合行政执法改革纳入优化营商环境、社会治理体系、民生工程中一体谋划推进。率先在全国组建统一的跨领域跨部门综合行政执法局,实现“一支队伍管执法”,全省各市县综合执法改革挂牌3年多已经取得了重要成绩。

2020年1月深化机构体制改革以来,保亭县整合旅游、农业、生态环境保护、卫生监督、交通运输、劳动保障、安全生产、城市管理等领域的综合行政执法力量,负责全县跨领域对外综合行政执法工作。

提高执法素质技能

“深化综合行政执法体制改革,提升队伍能力素质至关重要。”保亭县综合行政执法局党组书记、局长刘冰山近日在接受《法治日报》记者采访时说,该局严格贯彻落实省委書記沈晓明关于“用一年时间做好全省综合行政执法人员全员轮训工作”的重要指示精神,加强队伍建设,着力打造综合行政执法铁军,成立机关党委,突出党建引领作用,健全优化执法机构,理顺管理体制,执法层级和监管职责,提高严格规范公正文明执法水平,为保亭县高质量发展 and 自贸港建设提供法治保障。

3月22日,该局2022年执法队伍能力提升练兵轮训班正式开班,邀请了省司法厅、省警校、县人武部、知名律所等行业领域专家到场进行为期5天的授课,把理论教学与实践演练相结合,课程涵盖军事训练、纪律作风、执法行为规范、行政处罚案例分析和等内容,着力提升队伍依法履职与服务管理能力。

“此次能力提升练兵轮训作为全面检查执法能力水平的重要举措,通过培训树强外在形象,锻造过硬品质,提升服务意识……”开班仪式上,刘冰山提出具体要求,该局将按照省委和保亭县委关于扎实开展“能力提升建设年”活动部署,为优化全县良好营商环境贡献综合行政执法力量。



图为近日保亭黎族苗族自治县综合行政执法局开展2022年执法队伍能力提升练兵轮训会操比武。

本报记者 邢东伟 摄

推动执法效能升级

2021年1月,保亭县综合行政执法局根据农产品例行检测结果,依法对响水镇什冲村菜农杨某开展调查。经查,杨某某承认在种植黄秋葵过程中使用了蔬菜上禁止使用的农药乐果和水胺硫磷。

在执法现场,执法人员查获乐果19瓶,水胺硫磷18瓶,并对杨某某种植的黄秋葵进行执法抽样,经检测涉案产品乐果和水胺硫磷均不符合食品安全国家标准。2021年2月,保亭县综合行政执法局依法将案件移送公安机关处理。今年1月,此案入选农业农村部2021年农产品质量安全监管执法典型案例。

2021年10月27日保亭县综合行政执法局新班子组建以来,先后雷霆查处系列禁用农药案23宗。刘冰山说,该局依托“能力提升建设年”活动,坚持把队伍建设成果转化为工作成效,完善行政执法工作机制,不断提升执法水平,规范执法行为,推动执法效能提档升级。

在执法中,保亭县综合行政执法局健全创新执法制度和方式,强化执法保障,严格执行执法全过程记录制度,充实采购执法装备,保障2名执法人员至少配备1台执法记录仪,并做到执法全过程记录。严格执行行政执法公示制度,2021年,在保亭县人民政府网上公示行政处罚

决定199件,2022年第一季度公示59件,同比上升63.89%。刘冰山说,保亭县综合行政执法局通过全过程留痕和可回溯管理等方法,倒逼行政执法人员切实提升自身规范化执法的能力和水平,坚持依法执法、规范执法、文明执法,提高行政执法透明度和公信力,增加当事人和公众对行政执法的信任感和满意度。

据介绍,保亭县综合行政执法局严格执行重大执法决定法制审核制度,选聘优秀律师事务所律师担任法律顾问,2021年度各执法领域案件简易程序作出处罚决定680宗,普通程序立案248宗,结案175宗,办结率同比上升75%,罚没金额593.65万元;接到行政诉讼案件13件,胜诉率为100%,2021年度被评为县级行政执法优秀案例8宗,同比上升60%。

融入基层社会治理

“太感谢你们了,我们山语泉小区现在晚上很安静,大家都得到了很好的休息!”2月15日上午,保亭县山语泉小区业主代表到保亭县综合行政执法局,送上一面写着“急民众之急 忧百姓之忧”的锦旗。

1月19日下午,保亭县综合行政执法局生态环境保护行政大队接到群众关于露天歌舞厅深夜噪音严重扰民的投诉,执法人员立即介入调查。经过为期10天的调查及现场噪音采样,针对该歌舞厅噪音超标违法行为,依法罚款并责令停业整改。

据了解,2021年1月至2022年3月,保亭县综合行政执法局办结欠薪案件151宗,帮助1225名劳动者追回工资1972.7万元,2021年度案件办结数和追回欠款分别同比上升634%、812%;果查查处群众反映强烈的“12·9”德旺石场、“1·27”名爵会所和露天歌舞厅等系列噪音扰民案件17宗,提前完成省政府下达林业图斑查处销号任务,得到群众和有关领导的点赞和好评。

保亭县综合行政执法局还邀请县人大、政协和社会各界代表参加“开门纳谏”座谈会,广泛听取意见和建议。同时,建立“公众建言献策监督工作群”,畅通联系群众渠道,以常态监督促能力提升,不断提高管理和服力水平,进一步提升辖区群众获得感、幸福感和满意度。

近年来,保亭县综合行政执法局先后获得住房和城乡建设部“强基础、转作风、树形象”专项行动表现突出单位、海南省行政执法“三项制度”典型示范单位等荣誉称号。今年3月,被推荐参评全国行政执法先进集体。

大连开展政府合同审查业务培训

本报讯 记者韩宇 为提升政府法治工作人员服务法治政府建设能力,近日,由辽宁省大连市司法局牵头的系列专题法治培训开班。大连市司法局党组书记、局长刘国臣,党组成员、副局长杨劲松,全市各地区各部门从事合法性审查工作人员共100余人参加培训。

据介绍,大连市司法局邀请大连市政府法律顾问、市律师协会副会长、辽宁智库律师事务所主任陈文卿,通过网络视频方式举办了2022年首期专题——

政府合同审查业务培训。培训主要围绕政府采购、招商引资、政府特许经营、行政征收(征用)补偿等合同类型,从民事合同和行政协议两个角度,特别是行政协议的合法性审查作了详细讲解。通过理论结合实际,以案释法等形式,就如何解决政府合同审查实务工作中的常见问题提供了方法和路径,有效指导了各地区各部门合同审查工作,切实强化了工作人员对政府合同审查工作重要性的认识,进一步提升了参训人员的理论水平和实务操作能力。

西藏自治区税务局举办青年志愿服务突击队授旗仪式

本报讯 记者刘玉璟 通讯员董星 朗吉旺姆 近日,国家税务总局西藏自治区税务局举办“百名青年志愿服务突击队授旗仪式”暨第31个全国税收宣传月启动仪式。

此次活动围绕“税收优惠促发展 惠企利民向未来”主题,设有百名青年志愿服务突击队授旗仪式、税收宣传访谈以及税费政策云解读3个环节。自治区税务局副局长刘刚向青年突击队授旗。自治区

和各市(地、经开区)税务局分队授旗。

刘刚表示,成立西藏自治区税务系统百名青年志愿服务突击队,目的在于激发青年之志、发挥青年之力,坚决扛好抓牢贯彻落实组合式税费支持政策的政治责任,全力打好打赢落实新的组合式税费支持政策的主动仗、攻坚战,推动党中央、国务院政策措施在西藏税务系统落地开花。

自治区税务局总审计师李雷介绍,税收宣传月

期间,全区税务部门将围绕新的组合式退税减税降费政策措施,联合自治区普法办、工商联、国资委等部门,邀请主流媒体记者深入基层一线,企业开展体验活动。围绕诉求响应更及时、智慧办税更便捷、分类服务更精细、执法监管更公正、税收共治更聚力等方面推出的系列利企便民改革创新举措,组织开展在线访谈、“局长接线日”等活动,及时回应纳税人缴费人关切,着力提升纳税人缴费人满意度和获得感。