

# 提升应急管理能力的重点在抓早抓细

法治观察

基层是各类风险和隐患的集中地,大多数突发事件的发生地,因此,基层是防灾、减灾、救灾工作的前沿阵地,风险管控、应急处置都需要基层抓早、抓细

张永理

民政部、国家林业和草原局近日发布了关于做好2024年清明节祭扫工作的通知,要求全力做好清明节祭扫安全管理,主动防范化解森林草原火灾风险。

当前正值清明节前夕,春夏之交是全国尤其是北方森林草原火灾高发的季节,为此,有关部门要求全力做好清明节祭扫安全管理,坚持把防范工作放在首位,建立健全清明节应急保障机制,对于确保清明节期间祭祀活动文明、健康、安全具有积极意义。

做好清明节祭扫安全管理既是对基层应急管理中季节性突发事件应对能力的又一次考验,也是有效提升基层应急管理能力的契机和切入点。今年2月,中央全面深化改革委员会第四次会议审议通过的《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》,为加强基层应急管理建设提出了新要求。目前,我国基层应急管理有法治、有体制、有机制、有预案、有队伍等,并且很多方面的制度建设越来越完善,现在最重要的是根据基层实际情况落实政策,核心点在于“早”“细”二字,要立足于“早”字当头,从细节入手,从点滴抓起,促进基层应急管理能力提升。

“早”字主要体现在:一是风险评估与风险控制。国家政策多次强调“关口前移”,应急管理中防范工作位居首位,防范工作中风险控制又位居首位。在火灾高发期,清明节前对山火要素的风险认知,风险评估和风险控制中每一步都要尽可能精确测算,集中开展安全大检查,确保精准定位安全隐患和重大危险,进而有重点地采取防范措施,加大防火巡查力度与密度,及时发布森林、草原火灾和火灾信息,严格管理野外用火,消除安全隐患。

二是制定与完善应急预案。自2008年清明节被确定为全国法定节假日起,群众集中出行祭扫已经

成为社会常态。为确保祭扫安全和平安清明,认真落实属地管理原则,民政、公安、应急管理、交通、林业、气象、市场监管、宗教等部门应密切配合,根据《殡葬管理条例》《森林防火条例》《草原防火条例》等政策法规的要求,结合本地实际情况、应急能力,提早联合制定清明节文明祭扫应急预案,明确分工,强化责任,并且以此为抓手,在制度上落实应急值守、每日报告、信息发布等制度和应急工作手册、人员疏散车辆疏导方案,设置祭扫观察点加强动态管理和监测,坚持早发现、早报告、早处理、早解决。

三是人员队伍早准备,实战能力早提高。清明节前要根据应急预案和应急工作手册,深入学习和领会殡葬管理、防火安全等有关法规政策,组织有关队伍开展安全教育培训和疏散避险、应急处置演练,根据演练中暴露出来的问题及时完善预案内容,健全应急处置机制,科学完善各项安全保障措施。

“细”字主要体现在:一是细化协同应对机制。这种协同既包括党政、政府职能部门之间,也包括党政部门与社会力量之间,共同形成一种应急管理的合力。清明节祭扫在我国是一种具有传统性、普遍性、群众性、定期性甚至带有某些自发性的社会活动,因此,清明节公民祭扫活动涉及面广,牵涉部门众多,

需要党政部门如民政、应急管理(消防)、公安、交通运输、林业和草原、气象、自然资源、信访等部门资源信息共享和通力合作,再加上社会组织、城乡社区、公民个人等对政府部门的配合,这些都需要细化多个机制才能够真正形成“一盘棋”,进而达到预期的最佳效果。

二是细化科技支撑手段。当今时代是数字化、智能化、智慧化时代。随着我国应急产业的发展,无人机、火灾自动报警系统、农村应急广播等越来越多的科技手段与工具的应用,大幅提升了基层突发事件应对中的预防与应急准备、监测预警、应急处置与救援的能力,但是在使用人员技能受限和科技工具部分闲置等问题,阻碍了其应有的预期效果,因此,需要进一步细化现有科技手段的操作技能,充分发挥科技工具的卓越功能。

基层是各类风险和隐患的集中地,大多数突发事件的发生地,因此,基层是防灾、减灾、救灾工作的前沿阵地,风险管控、应急处置都需要基层抓早、抓细,才能有效防范化解灾害风险,及时处置灾害事故,以最低的行政成本取得最大的社会效益,切实维护人民群众生命和财产安全。

(作者系中国政法大学应急管理与社会保障研究中心主任)

## 污染物治理须与时俱进

一语中的

严厚福

今年的政府工作报告提出强化新污染物治理,这是“新污染物治理”连续三年出现在政府工作报告中,进一步凸显了国家对新污染物治理的高度重视,以及治理工作的迫切性。

所谓新污染物,主要是指具有生物毒性、环境持久性、生物累积性等特征的有毒有害化学物质,这些物质对生态环境或公众健康存在较大风险,但尚未纳入环境管理或现有管理措施仍然不足。目前公认的新污染物包括新型持久性有机污染物、内分泌干扰物、抗生素及微塑料等。有毒有害化学物质的生产和使用是新污染物的主要来源。

如今,化学物质已经成为现代生活中不可或缺的一部分,但大量化工产品在生产生活提供丰富、优质服务的同时,也带来了越来越多的新污染物。许多“看不见摸不着”的新污染物正悄悄进入环境并逐渐累积,威胁着公众健康和生态安全。有研究指出,肥胖与糖尿病高发与新污染物有密切关联。如果不能对新污染物的环境风险进行有效管控,可能会极大影响公众健康和生态安全,并加大环境治理的成本。

与常规污染物相比,新污染物具有危害严重、风险隐蔽、不易降解、来源广泛、减排替代难度大、涉及领域多范围广等特点。部分内分泌干扰物甚至打破了“剂量越大毒性越大”的传统毒理学原则:有的在中间剂量才有毒,有的在极低剂量就有毒,有的在某个特定剂量区间有毒,这表明新污染物治理的难度相当大。

加强新污染物治理,是深入打好污染防治攻坚战、全面推进美丽中国建设的重要举措,是保障公众健康和生态安全的必然要求。新污染物的治理离不开法治手段。2022年以来,我国进一步加大新污染物领域的制度建设力度,相继发布了《新污染物治理行动方案》和《重点管控新污染物清单(2023年版)》,并在全国开展了化学物质环境信息统计调查工作。黄河流域保护法首次规定了新污染物治理的要求,这些都为新污染物治理提供了有力指引。

然而也要看到,目前我国环境法律法规和标准中,普遍缺乏新污染物环境风险管控的要求。如《危险化学品安全管理条例》为核心的现有危险化学品立法,主要以安全生产为目的,对化学物质生产、储存、使用、经营和运输环节进行规制,不涉及化学物质进入市场前的风险规制,这就容易忽略化学物质对公众健康和生态环境的影响。

同时,我国《有毒有害大气污染物名录》和《有毒有害水污染物名录》中规定的都是“可以有效管控的固定源排放的化学物质”,从性质上属于常规污染物,且两个名录中有9种化学物质相同。现行地表水、大气和土壤环境质量标准以及各类污染物排放标准中,均没有包含一些被国际社会普遍关注的新污染物。《重点管控新污染物清单(2023年版)》所列的14种新污染物中,只有编号12的内分泌干扰物类和编号13的抗生素类物质属于比较“新”的污染物,其他都是早已被纳入有效管控甚至早已被淘汰的有毒有害化学物质。

可以说,当前在新污染物治理领域的政策性质规定、单行法中的零星条款,以及危险化学品安全管理领域的法律和未能及时更新的各种名录,尚不足以作为系统性治理新污染物提供充分的法治保障。因此,在笔者看来,制定一部系统性、高位阶,以保障公众健康和生态环境为宗旨的新污染物环境风险管控法律,与时俱进补齐我国污染防治法律体系中缺失的一块短板,显得迫切而必要。

值得关注的是,生态环境法被列入十四届全国人大常委会立法规划第一类项目,笔者建议,不妨在生态环境法典中系统规定新污染物环境风险管控的相关内容,从而为深入、有效开展新污染物环境风险管控工作提供坚实的法律基础。期待我国不断完善立法,充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,将各种新污染物带来的环境风险控制在合理范围之内,从而让人们安全地享受化学物质带来的各种便利。

(作者系北京师范大学法学院副教授)

# 为新就业形态“她权益”筑牢保护墙

热点聚焦

张智全

据媒体报道,近日,《福建省妇女权益保障条例》(以下简称《条例》)经省人大常委会会议表决通过,将于今年6月1日起施行。本次《条例》立法亮点之一,是在全国率先针对新就业形态女性劳动者权益保障作出规定,推动政府为女性劳动者提供免费的“两癌”筛查服务,增加灵活就业和新就业形态女性劳动者生育保险规定。

妇女能顶半边天。在我国8400万新就业形态劳动者中,妇女占有相当比重。相比于男性劳动者,新就业形态女性劳动者的权益保障难点问题、薄弱环节和空白领域更多。在此语境下,福建省率先对新就业形态女性劳动者权益保障进行立法,体现了筑牢新就业形态“她权益”法治保护墙的立法导向,其意义不言而喻。

不仅是福建省,近年来,各地聚焦新就业形态“她权益”“保什么”“怎么保”“谁来保”等关键问

题,纷纷出台了地方性法规,有力缓解新就业形态女性劳动者权益保障的急难愁盼问题,法治引领“她权益”的保障作用得到充分发挥。

法治是保护新就业形态“她权益”的重要力量,这表现在既要通过立法完善法律法规,也要针对“她权益”保障的特殊性,精准设计更加系统全面的制度。此次福建省出台《条例》,坚持“枝叶总关情”,不仅由政府免费为新就业形态女性劳动者提供“两癌”筛查服务,而且精准对生育保险作出规定,回应了广大新就业形态女性劳动者的关切,无疑有助于建立健全具有妇女特色的新就业形态“她权益”保障法律体系。

依法保障新就业形态“她权益”,就要不断适应新的形势,解决新的问题。由于新就业形态深刻改变了传统劳动关系,现行劳动法律规范已难以适应新就业形态劳动权益保障的实际需要,女性劳动者面临的各种权益保障痛点、难点问题较之男性劳动者更多,在重塑新就业形态劳动法律制度不可能一蹴而就的情形下,尤其需要各地对“她权益”的保障先行探索,为女性劳动者创造更为良好的权益保障法治环境。

综观福建省出台的《条例》,可以说在探索新就业形态“她权益”的保障方面亮点纷呈。比如明确工会、妇联应引导和支持新就业形态女性劳动者参加相应的社会保险;企业、行业协会与工会可以就新就业形态女性劳动者的特殊权益保护和相关待遇开展协商,依法合理确定假期时间与工资、社会保险、健康体检等待遇标准;互联网平台企业在制定平台进入退出、订单分配、抽成报酬、工作时间、奖惩等直接涉及劳动者权益的制度规则和平台算法时,应充分听取妇女组织和女性劳动者意见建议,考虑女性劳动者的生理特点,保障女性劳动者的特殊权益……这些内容,直面新就业形态女性劳动者最关心、最直接、最现实的权益问题,将给她们带来更可靠的保障,也为企业合法合理用工划定红线。

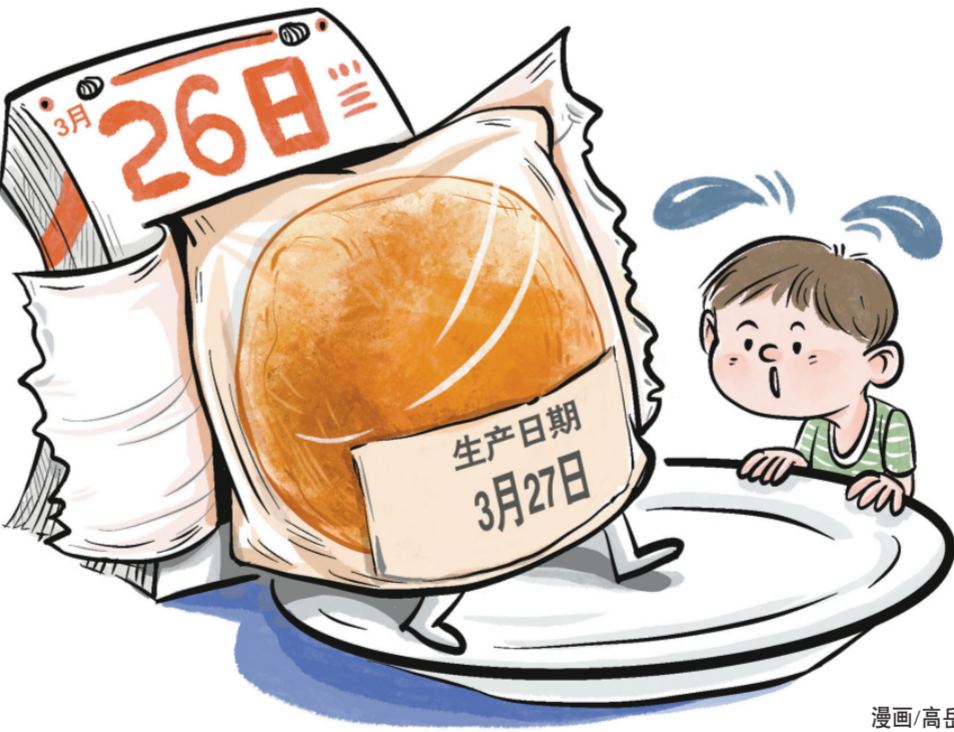
随着新就业形态模式不断涌现,筑牢“她权益”法治保护墙也应与时俱进。福建省立法通过的《条例》适应新变化,有助于推动新就业形态“她权益”保障提质增效。期待《条例》能够得到有效落实,同时给其他地方提供有益经验,顺势而为地为“她权益”筑牢法治保护墙,让广大新就业形态女性劳动者拥有更多的获得感、幸福感。

图说世象

近日,江苏苏州一学校家长反映,学校组织学生3月26日春游,但发给学生的面包生产日期竟为3月27日。对此涉事企业回应称系员工工作失误贴错标签所致。目前当地市场监管部门正在调查取证,涉事企业已停业整顿,相关产品已送检。

点评:面包生产日期“早产”,无论是生产企业的无心之过,还是为延长保质期的有意为之,都反映出涉事企业没有将食品安全责任落实到位,对此必须依法严肃追责,以儆效尤。

文/马涛



漫画/高岳

# 对AI技术滥用风险要提高警惕

E法之声

肖莧

最近,多位已逝明星的AI视频出现在短视频平台上,引发众多关注,这些视频同时也引起了逝者家属的反对,有明星家属要求立即停止侵权行为,表示严厉谴责并坚决抵制该行为。

从法律上看,对于未经许可利用AI技术“复活”逝者的行为,可能会造成对逝者肖像、名誉、荣誉、隐私、个人信息等人格利益的侵害。因为AI以可视化的方式重现逝者形象,势必会生成、使用他人的肖像、声音。行为如果是出于悼念目的,“复活”自己的亲人原则上不构成侵权;如果未经逝者近亲属同意,擅自“复活”逝者将构成对肖像、声音的侵害;如果以丑化、污损等方式使用他人肖像、声音,将构成对逝者肖像、声音的恶意侵害;如果是出于炒作、博取流量、诈骗等违法目的,则可能构成侵权甚至是刑事犯罪。

事实上,近年来利用AI技术侵犯他人合法权益的案件时有发生。比如有App运营者,为谋取利益,在网络中盗用含有他人肖像的图片或视频作为模板,利用

AI换脸技术为用户提供人脸替换的服务;有游戏运营商,未经明星本人许可,提取明星的声纹信息,利用AI合成技术将随意的文字内容转化为与明星声音高度一致的音频内容,在游戏中使用;有AI技术开发者非法开发所谓的“脱衣”软件,行为人在公共场所拍摄他人照片后,利用前述软件生成伪造他人的裸体照片传播等等。这些案件虽然形式不同,但都明显逾越了法律的底线,揭示了人工智能存在被滥用恶用的风险,这些行为轻则构成民事侵权,重则构成行政违法乃至刑事犯罪。

从司法实践看,利用AI侵害他人权益的案件往往具有侵害对象素材易于获取、AI技术使用门槛低、侵权手段较隐蔽、侵权内容传播速度快、受侵害主体不特定且波及面广等特点,存在侵权行为主体难以锁定、损害后果一旦造成难以挽回、损失赔偿金额难以量化、平台责任边界较模糊等难点。比如在笔者就曾审理过一起AI换脸的民事公益诉讼案。在该案中,行为人在国外网络论坛上下载了AI换脸的开源程序,通过自学掌握了AI换脸软件的使用方法,并向网友提供“换脸”服务,只要提供他人面部肖像照片就可以进行人脸的任意替换。这也就意味着仅凭几张照片,任何人都可能成为受害者。鉴于这种

AI技术滥用造成的普遍性风险,司法机关不仅对行为人判处了刑罚,而且要求其承担公益损害赔偿等民事责任。

此外,笔者还曾审理过多起利用AI技术将他人面部肖像制作成恶搞表情包,通过微信群进行传播,以此对他人进行侮辱的案件。在此类案件中,表情包经过多个微信群辗转传播,有时难以锁定最初的制作人,使得权利人维权产生障碍。不过法院认为即使行为人不发表恶搞的表情包,只要在明知的前提下参与了侵权内容的传播、扩散,就应承担一定的侵权责任。这些案例都充分说明,利用“AI”技术侵害他人权益必然要受到法律惩处。

当前,AI技术已经深度融入诸多领域,AI技术本身是中立无害的,技术本身也不应当直接受到法律的负面评价,但技术本身并不意味着价值中立,特别是开发、应用者的价值中立,更不等于AI的参与者不应当受到来自法律的规制、道德伦理的约束。

技术的运用是把双刃剑,用之为善可以造福社会,不当滥用则会造社会风险和损害。对此,需要有关方面不断完善法律法规,进一步细化AI技术滥用的侵权类型,明确各个环节的主体责任,确立媒介平台的技术检测义务和过滤删除责任,以法律为AI技术应

## 严管严治“消毒餐具”卫生安全

提起消毒餐具,很多人都不陌生,餐具被包裹在塑料膜包装内,外包装还印有“精洗餐具无需再次清洗”“消毒餐具,请放心使用”等字样,但这些消毒餐具的卫生状况真的让人放心吗?近日,媒体记者根据市民提供的线索,卧底进入湖南省长沙市某餐具消毒有限公司进行多日调查,发现现场卫生状况令人触目惊心:有工人摘掉手套后抹鼻涕,立即又触碰干净筷子传输设备。而这些消毒包装好的餐具被送往多家餐馆。

保障食品安全的其中一关就是餐具的卫生。病从口入,餐具就是重要的媒介,因为反复使用,更需要清洗干净。而作为餐具消毒企业,理应承担起主体责任。对于上述现象,必须引起高度重视并采取切实措施予以整治。首先要严管。虽然不负责任的餐具消毒企业是少数,但是食品安全问题是大事。监管部门要紧跟新情况,完善监管措施,提升监管能力,“管”出“消毒餐具”的安全性。其次,强化社会共治,营造人人关心、人人参与的良好氛围。消费者在使用“消毒餐具”时要仔细观察,一旦发现异常,不要仅限于换一套餐具,还应积极举报。监管部门要加大曝光力度,推动餐具消毒企业更加透明,实现全社会共同监督,从“单向”管理向“多向”管理转变。第三,提高处罚力度。一些餐具消毒企业之所以如此胆大妄为,就是觉得违法违规成本低。唯有罚得其“肉疼”,罚到其不敢乱来,才会有效果。总之,保障食品安全没有止境,需要全社会形成合力,守住每一道防线,严管、严治、严罚,从而保证消费者吃得放心、吃得安心。(王军荣)

微言法评

用框定红线;同时,引导技术开发、应用者自觉遵守法律规定和科技伦理道德,培育积极健康、向上向善的研发、应用环境,保护和鼓励新兴智能技术的有益探索。作为社会公众,对疑似AI生成的信息内容应保持警惕,不要对此类生成信息进行盲目传播、扩散,在利用AI技术生成相关内容时要获得权利人同意,尊重社会公德和伦理道德。(作者系杭州互联网法院互联网审判第一庭庭长)

