



# 织密领导干部生态环保责任体系

法治观察



生态环境具有高度开放性和多因性，其有效治理离不开地方党委政府的组织领导和各部门的齐抓共管

巩固

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《地方党政领导干部生态环境保护责任制规定（试行）》（以下简称《规定》），全面确立了地方党政领导干部生态环境保护责任制，为坚持和加强党对生态文明建设的领导，保障地方党委政府贯彻落实中央生态文明建设相关方针政策、决策部署，严格遵守相关党内法规、法律法规，不折不扣抓好环保工作，织就了严密的责任体系。

法律人语

孙铭溪

未成年人网络身份识别机制亟待优化

当前，未成年人已成为我国使用互联网的重要群体。截至2023年底，我国未成年网民规模已达1.96亿，互联网普及率高达97.3%。然而，由于未成年人身心发育尚不成熟，因此需要在网络空间中给予特殊、优先保护，提供与其身心发展相适应的内容。而实现这一目标的重要前提，就是尽可能准确识别未成年人的用户身份。

我国《未成年人网络保护条例》规定，网络服务提供者应当要求未成年人或其监护人提供真实身份信息，网络游戏、直播、音视频等平台应当设置未成年人模式。然而，从北京互联网法院审理的未成年人涉网纠纷案件来看，绝大多数未成年人并未使用真实身份信息开展网络活动，这导致其游离在未成年人保护体系之外，主要问题集中在以下几个方面。

一是未成年人普遍使用家长账号上网。自2018年成立以来，北京互联网法院共受理涉未成年人民事案件1200余件，网络服务纠纷占比接近七成，其中未成年人进行大额消费后监护人主张退款是主要争议内容。在这类案件中，未成年人普遍使用家长手机号、身份证等注册账号，或直接使用家长的上网设备、已注册账号等进行网络活动。这既源于未成年人天然不希望自己的网络活动受到时间、内容等限制的心理，也与家长的操作习惯、能力不足或对未成年人个人信息泄露的顾虑有关。这导致在网络游戏领域，未成年人常常绕过游戏时长、消费等限制，进而产生网络沉迷和非理性消费问题；而在网络社交等场景中，未成年人接触无差别的内容推送，更容易受到不良信息的影响或网络欺凌。

二是平台的识别机制过于单一。一旦未成年人或家长在注册账号这一“入口端”未使用未成年人的真实身份信息，而平台仅通过账号注册信息来判断用户是否为未成年人，那么必定有大量表面上看是成年人但实际是未成年人的用户游离在未成年人保护机制之外。依据个人信息保护法等相关法规要求，网络服务提供者需在收集未成年人个人信息方面受到严格限制。但在实践中也存在平台以个人信息保护为由，未建立有效的未成年人身份识别机制，未成年人保护义务落实不到位的情况。例如，部分平台在用户主动填写年龄信息或个人资料显示未成年人后，或在用户头像、聊天室名称等具有明显未成年人特征的情况下，仍以注册信息为准，未提示开启未成年人模式。

三是网络游戏防沉迷措施面临新挑战。目前，网络游戏服务提供者普遍通过统一的未成年人网络游戏电子身份认证系统进行用户身份验证，以预防未成年人沉迷游戏及过度消费。该身份认证系统通过姓名和身份证号进行核验，这使得具备一定生活经验的未成年人可以较为轻易地使用成年人信息进行注册，部分游戏平台也借机放任未成年人用户冒用成年人身份使用游戏服务。如在北京互联网法院审理的一起案件中，某游戏聚合平台在注册用户填写未成年人信息后，竟主动提供个人信息修改功能，这无疑是在引导未成年人使用非个人信息注册。此外，在多主体参与联运的情形下，用户身份认证可能仅在设备端、应用市场、游戏运营方或联运方端口之一进行，这意味着未成年人一旦在任何一个认证端获得了成年人的身份信息，即可轻松绕过防沉迷系统。

随着互联网服务业态的不断丰富和发展，未成年人网络保护机制也需要与时俱进，避免过度依赖单一静态的身份认证机制和单一主体的自觉。首先，家长要切实把握好“入口关”，做好未成年人用网环境、设备、信息管理，用好未成年人模式，切实履行监护职责。

其次，网络服务提供者要积极优化未成年人用户识别机制及内容池建设，在遵守个人信息保护法律规范的前提下，采取动态核验等方式识别未成年人用户，尽可能将其纳入未成年人模式，同时优化未成年人模式内容供给，让未成年人愿意主动使用未成年人模式。

最后，相关部门要强化责任落实和协同保护，完善网络不良信息内容的界定标准和网络素养测评指标体系，为未成年人网络保护工作提供更加清晰的规范依据。同时，要针对网络监管执法存在的跨地域跨领域权责界限不清晰、标准不统一的情况，加强沟通协作，确保未成年人网络空间权益得到切实保障。

（作者系北京互联网法院副院长）

生态环境具有高度开放性和多因性，其有效治理离不开地方党委政府的组织领导和各部门的齐抓共管。然而，长期以来，生态环境领域领导责任主体不清、内容不明，在发生重大事件、事故之后，常常仅由生态环境等个别部门承担责任，那些在实际中具有重要影响的发展、生产、行业等相关部门往往置身事外。同时，相关法律法规只针对政府主体，真正掌握决策权的党委却不受约束。这种职权与责任的不匹配，在一定程度上削弱了地方党委政府真抓实干搞环保的动力和决心，导致部分地区对中央环保大政方针阳奉阴违，出现“发展要上，法治要让”“口头上高唱绿水青山，背地里大搞‘黑色增长’”等现象。此前发生的甘肃祁连山生态破坏、西安秦岭别墅违建等案列，均是典型例证和惨痛教训。

2015年，中办、国办发布了《党政领导干部生态环境保护责任追究办法（试行）》（以下简称《办法》），明确了各级党委政府和有关部门领导成员的环保职责，实行“党政同责、一岗双责”“权责一致、终身追究”，在很大程度上扭转了地方的环保态度，为大力推进生态文明建设提供了重要制度保障。此次《规定》在《办法》的基础上更进一步，通过扩展范围、细化规则，充实内容、完善制度，构建起覆盖全面、权责一致、奖惩分明、环环相扣的地方党政领导干部生态环境保护责任制制度体系，其亮点包括：

适用范围扩展，除县级以上地方党委政府领导班子成员和有关部门负责人外，乡镇（街道）、开发区领导班子成员也要参照执行《规定》，这有助于压实基层治理责任，打通落实问责的“最后一公里”。

明确了“党政同责、齐抓共管、失职追责”“管发展、管生产、管行业必须抓环保”“树立和践行正确政绩观”“以人民为中心”“激励和约束并重”五大原则，为制度实施提供了系统而明确的指引。

追责情形扩大，从主要针对造成严重后果的“损害责任”扩展为包括各种履职不力的“保护责任”，将事前、事中监督和全程防控都纳入追责范围，实现了从事后追责到全过程管理的转变。

依据责任主体细分责任内容，对党委主要负责人、政府主要负责人、环保分管负责人、相关部门分管负责人、党政领导班子成员其他成员、生态环境部门负责人、其他相关部门负责人7类主体的环保职责作出明确具体的差异化规定，形成了类型化的责任体系。

问责机制更加丰富，扩大追责影响。综合运用生态环境督察、领导干部自然资源资产离任审计、生态环境保护考核评价、领导干部考察评价等机制，把生

态环境保护责任制落实情况作为环保考评的重要内容，将生态文明建设情况作为干部考评的重要内容。

注重制度衔接，把生态文明体制改革，生态环境保护责任制清单、河湖长制、林长制、生态环境保护规划、生态环境分区管控、重大行政决策前置环评、美丽中国建设财政支持等生态文明建设相关重要制度举措、目标任务纳入职责范围，保障各项制度协同推进、形成合力。

实施方面既科学严谨又弹性灵活，既高度重视、狠抓落实，又优化精简考核方式，控制监督检查总量和频次。对及时报告、主动补救的情况从轻处理，对执行不力或造成严重后果的从重问责。

在《规定》构建的全方位、精细化、无死角、有弹性的制度体系下，地方各级领导干部，无论党委还是政府、主管还是分管、主要部门还是相关部门，只要从事生态环境相关管理、决策，都必须知责、明责、履责、尽责，做到守土有责、守土尽责。这对于推动地方党委政府进一步强化生态环保责任意识，积极主动履职，以高水平保护支撑高质量发展，实现美丽中国建设目标具有重大意义，应切实加强落实。

（作者系北京大学资源、能源与环境法研究中心主任，中国法学会环境资源法学研究会副秘书长）

为保护劳动者社保权利筑牢底线

以及承担劳动争议中的经济补偿责任。

长期以来，各地法院对“不缴社保约定”的裁判标准不一。尽管大多数法院认定这类约定无效，但对劳动者能否据此主张解除劳动合同和经济补偿却存在分歧。例如江苏、浙江等地曾有相关规定或裁判口径，明确书面承诺或协议无效，但不支持劳动者的经济补偿诉求，理由是劳动者不能因违背诚信原则而获得不当利益。

对于相关分歧，司法解释在起草过程中充分听取了各方意见，最终明确不仅用人单位和劳动者不缴纳社会保险费的约定无效，而且即便是劳动者单方承诺也不具有法律效力。同时，明确了经济补偿的计算标准，用人单位应按照劳动合同法第三十八条第三项规定支付经济补偿，即劳动者工作满一年支付一个月工资，不满六个月支付半个月工资。此外，还明确了社保补贴返还机制，用人单位依法补缴社会保险费后，请求劳动者返还已支付的社会保险费补偿的，人民法院依法予以支持。这些细化规定既通过设定经济补偿责任促使企业依法参保，有力保障了社会保险的强制性，又平衡了劳资双方权益，防止劳动者因不诚信行为获利，同时统一了裁判尺度，为司法实践提供了清晰指引。

从更深层次看，这些规定体现了我国社会保险制度的法律定位。社会保险的强制性源于其特殊的性质，不仅关系到劳动者个人权益，更涉及社会公共利益。我国将社会法确立为独立法律部

门，社会保险的强制性既体现了政府监管的公益性质，又兼顾了社会连带共济的社会法性质。这种制度安排超越了单纯的个人信息法律保护，成为现代法治国家治理能力的重要体现。

当前，我国法律体系为社会保险的强制性提供了多层次保障。2004年宪法修正案明确，国家建立健全与经济发展水平相适应的社会保险制度，将社会保障从政策范畴提升为国家义务，为其公法属性奠定了宪法基础；2010年通过的社会保障法进一步明确了用人单位和个人的缴费义务。但在实践中，社会保险的强制性落实仍面临诸多挑战，如中小企业参保率偏低、缴费基数不实、灵活就业人员覆盖不足，争议处理机制不健全，灵活就业手段有限等。司法解释通过统一裁判规则，不仅有助于解决司法实践争议，更为维护社会保险的强制性提供了重要支撑，推动相关规范从法律文本真正转化为社会共识。

需要特别说明的是，此次司法解释主要规范用人单位与劳动者约定不缴社保的情形，对于用人单位按较低基数缴纳社保，即“缴费基数不实”的问题并未涉及，这有待后续立法完善。不过，相信随着相关法律体系的不断完善，社会保险的强制性将得到更加充分的制度保障，最终实现保障劳动者权益与维护社会公共利益的有机统一，推动我国民生保障领域的法治建设取得更大进步。

（作者系上海财经大学法学院教授、全总工会理论与劳动关系智库专家）

推动数据共享促进政务高效协同

高效与协同是行政活动的内在要求与目标。在数字化转型背景下，数据为实现这一目标提供了前所未有的支撑。数据之所以能发挥这一作用，是因为其作为政务活动的新要素，改变了政务活动的决策方式。作为我国首部促进政务数据共享流通的行政法规，《政务数据共享条例》（以下简称《条例》）已于8月1日施行，不仅为推进政务数据在政府部门之间的有序高效共享利用提供了制度保障，还开创了政务高效与协同法治实践新路径。

数据共享对于提升政府效率的价值不言而喻，然而长期以来，由于数据来源主体的附属性，其使用往往局限于来源主体的权力控制范围。过去，政府部门要获取其他部门的数据，除了政务公开的方式，主要有两种途径：一是让行政相对方提供，二是请求相关部门支持。这两种方式都难以避免成本高、效率低的弊端。《条例》的出台为政务数据共享提供了具体的规则指引，将原本依赖线下人工协调的行为变成线上的数据流动，“数据跑路”将替代“人跑腿”。在我国数字技术运用日益成熟的背景下，这种转变不仅能显著提高行政效率，还能提升政府数字化治理能力，应当成为数字政府建设的基础性工程。

数据共享对于促进政务协同的重要性也是显而易见的。政务协同不仅是积极行政的内在要求，更是我国社会治理优势的重要体现。它既能够提升行政管理效能，又能减轻行政相对人的负担。在数字政府建设的目标下，数据共享是实现部门间精准协同、动态协同、整体协同的基础支撑。对一个事项的行政管理，可能涉及多个政府部门的职能。如在经济领域，市场监管、税务征管、卫生防疫、应急管理等部门之间的数据共享可以起到相互辅助决策、协调职能发挥等作用；在社会管理领域，公安、交通、妇联、基层政府等部门之间必要的数据共享，也有助于大幅提升协同治理效能。

但同时也要看到，《条例》作为我国数字法治领域的创新探索，其有效实施依赖于各级政府部门理念上的认同和行动上的落实，并根据社会发展情况不断完善相关配套措施。

在理念上，政府部门应当强化数据共享意识。在传统行政模式下，一些政府部门容易将履职过程中收集和产生的数据视为“部门私有”，这种观念已不适应当前数字政府建设的要求。缺乏多部门数据支撑的数字行政，充其量只能实现自动化行政，无法形成真正的“智能行政”或“智慧行政”。为此，应打破部门壁垒，将部门职能的发挥放到政府整体框架中统筹考量，注重部门间的协同联动，避免各自为政或甚至因“数据孤岛”造成政策冲突。同时，数据共享不等于数据公开。即使是无条件共享类的数据，《条例》也规定了规范的申请流程与期限要求，涉及个人信息的还需遵守特别规定。为此，必须时刻绷紧数据安全这根弦，根据规定将数据共享限制在政府部门之间。

在行动上，政府部门应当积极落实《条例》提出的措施要求。从目前看，以下三项措施的落实尤为急迫。一是明确本部门政务数据共享工作机制。《条例》规定了这类机构的职责定位，其设立不仅关乎《条例》落实的组织保障，还在一定程度上昭示了数字政府机构的发展方向。二是实行政务数据目录管理，为数据共享提供便利。考虑到各部门的职能差异，如果直接共享原始数据势必会增加数据利用成本，而通过目录管理可以明确数据共享的范围、格式与接口标准，显著提升共享效能。三是建立健全政务数据共享使用具体办法，应结合部门实际，建立涵盖数据采集、存储、加工、传输、共享、使用、销毁等全流程的标准规范，依托全国一体化政务大数据体系推进共享工作。

在制度协调上，应当尽快建立完善《条例》的配套制度。《条例》已确立政务数据共享的基本规则框架，但在数据分类分级管理、共享范围界定、超范围使用处理等方面，仍需细化配套措施，使数据共享机制更加科学合理，更好地服务数字政府建设大局。

（作者系中国政法大学数据法治研究院教授、博士生导师）

法治民生

别给非法添加披上创新外衣

杨佳艺

随着生活水平的提高，人们对“吃”的需求也在升级，不仅要吃得饱，还要吃得有品质、吃出特色。为此，一些食品商家在添加剂上搞起了“创新”，试图通过改善口感或添加功能牟取更多利益。在国家市场监督管理总局前不久通报的典型案例中，一款啤酒被查出添加了功能类似“伟哥”的有害物质，导致消费者饮用后出现不适。

食品非法添加一直是人民群众的“烦心事”“揪心事”。近年来，我国食品安全形势总体稳定向好，但仍有部分生产经营企业对食品添加问题认识不到位，法律意识淡薄，食品安全责任缺失，在食品中使用非法添加物或滥用食品添加剂，给消费者带来健康安全风险甚至造成直接损害。

此前北京警方破获的一起有毒减肥食品案为例，多名网红主播宣称销售的糖果具有减肥功效，然而，消费者网购食用后却出现了口干、呕吐、肠胃痉挛等不适症状。经调查，这些“减肥神药”中含有违禁成分“布喹嗪”，不法商家正是利用该利尿剂短期内大量脱水的特性，制造“快速减肥”的假象。

从添加类似“伟哥”物质的啤酒，到含有利尿剂的糖果，商家为了打造独特点卖点进而提升产品销量，可谓绞尽脑汁。不可否认，要想在市场竞争中脱颖而出，做到“人无我有，人有我优，人优我特”。然而，通过非法添加生产出的食品，看似“优”“特”，实则“劣”“毒”，这种不惜拿消费者健康做赌注的“创新”，不但在商业模式上难以为继，更是直接触犯法律，必将受到法律的严惩。

食品安全关系到老百姓的切身利益，解决好食品非法添加问题对于保障消费者健康权益，规范食品行业发展意义重大。为此，一方面，相关部门要持续加大监管力度，综合运用联合执法、信用惩戒、刑行衔接等手段，让违法者付出沉重代价；另一方面，要通过加大培训力度，着力提升食品行业从业人员的专业知识、法治意识和道德水准，要让食品生产经营者明白：产品创新不能突破安全底线，非法添加必将受到法律制裁。

图说世象

近日，北京警方成功破获系列快速盗窃案。据了解，嫌疑人李某经常在中午下班后，随机走进附近的老旧小区单元楼内，发现有放在家门口的快递就偷走，回去享受“拆盲盒”的刺激。目前，李某已被刑事拘留。

点评：再怎么喜欢“拆盲盒”也不能把别人的私有物品“收入囊中”。顺手牵羊不是消遣的手段，而是违法行为，理应受到法律的惩处。

文/易木

社情观察

舒圣祥

近期，国家医保局公布了十起药品领域欺诈骗保和违法违规案列。这是开展应用药品追溯码打击回流药专项行动以来公布的第二批典型案例。这些案列涉及社区卫生服务站、诊所、药店倒卖医保药品，村卫生室串换药品，以及参保人非法倒卖医保药品等行为，既暴露出医保基金监管在基层未稍存在漏洞，也凸显了药品追溯码在斩断黑色利益链中的技术威力。

倒卖医保药品是指通过医保报销低价购入药品后转手高价倒卖牟利的行为。串换药品则是将医保基金不予支付的药品或其他商品串换成医保目录内的药品进行报销。这些行为都是通过违法手段“薅”医保“羊毛”，让医保资金多付了原本不该支付的钱，其本质是对医保定点资质的滥用。

倒卖医保药品和串换药品均属违法行为。根据药品管理法相关规定，从事药品经营活动必须保证药品经营全过程持续符合法定要求。医疗机

构销售来源不明的回流药品，不仅扰乱药品市场秩序，还严重威胁公众用药安全，理应受到惩处。在行政处罚方面，依据《医疗保障基金使用监督管理条例》，涉事机构将面临追回资金、罚款、解除服务协议、吊销执业资格等处罚。在刑事处罚方面，若涉案金额达到入罪标准，相关人员可能构成诈骗罪；若明知药品系他人骗保购得而非法收购和销售，还可能构成掩饰、隐瞒犯罪所得罪。

值得注意的是，除了个别基层医疗机构、药店将倒卖医保药品当作“生意”外，一些参保人也干起了倒卖医保药品的“买卖”。他们通过夸大、虚构病情，在多家药店、诊所、医院使用医保超量配取药品，然后进行非法倒卖。殊不知，根据我国刑法及相关司法解释的规定，骗保金额达到五十万元以上即构成诈骗罪“数额特别巨大”标准，或将面临十年以上有期徒刑或者无期徒刑。参保人将医保卡当作“提款机”的违法行为害人害己，必将付出沉重代价。

在此次曝光的案件中，药品追溯码异常线索发挥了关键作用。药品追溯码就是每盒药品的“电子身份证”，具有唯一性。截至目前，全国已累计归集药品追溯码超530亿条。这种一药一码的追溯体

系，不仅构建起从生产到消费的全链条监管网络，还能通过大数据分析实现从被动监管向主动预警的转变，既有助于保障公众用药安全，也大大提高了医保监管的精准度与效率。有关部门或可考虑健全公众举报机制，鼓励公众养成购药扫码溯码的习惯，对查证属于回流药的给予举报人一定奖励，从而推动社会共治治理。

当技术利剑与法律重典形成合力，伸向医保基金的黑手终将无处遁形。当前，部分中小医疗机构扫码结算执行不够严格，个别药店为追求利益最大化甚至故意屏蔽追溯系统。为此，有必要将扫码结算纳入医保定点协议管理，对违规行为实行“一票否决”，并对同一追溯码短期内跨区域、多机构结算等异常情形进行实时拦截。此外，还应推动医保结算系统与药品追溯平台深度对接，实现医保、市场监管、公安等部门数据实时共享，织密监管网络。

医保基金是群众的“救命钱”，药品安全关乎公众生命健康。只有充分发挥药品追溯码作用，不断完善相关监管措施，强化法律责任追究，才能斩断回流药黑色利益链，守护好医保基金安全和公众健康。

漫画 李海英