

生态环境部部署落实新污染物治理行动方案 专家建议
尽快建立新污染物治理跨部门协调机制

环保在行动

□ 本报记者 张维

近日,生态环境部以在线视频方式举办2022年全国生态环境系统新污染物治理培训班,对国务院办公厅此前印发的《新污染物治理行动方案》(以下简称《方案》)的落实工作进行了动员和部署。

记者从生态环境部了解到,开展新污染物治理是深入打好污染防治攻坚战、建设美丽中国的新任务,是加快推动产业优化升级和高质量发展的新抓手,是参与化学品环境管理领域全球治理的新起点。

多年来,全国生态环境系统加强化学品环境管理顶层设计,扎实推动全国化学品环境管理和履约工作,在制度建设、环境风险评估与管控等方面取得积极进展。但同时,新污染物治理起步较晚,面临底数不清、工作基础薄弱、资源配置不足、治理体系和能力严重滞后等挑战。

作为《方案》全面启动的关键年,今年有关新污染物治理的工作无疑是生态环境工作的重中之重。业内专家指出,新污染物涉及替代和减排量多,涉及产业规模大和产业链长,与工业和农业生产、生活密切相关。对新污染物治理要全方位协同推进,任务极其艰巨。其中就涉及坚持依法治污,完善新污染物治理的制度体系,形成新污染物治理长效机制。

新污染物成重大环境问题

新污染物,早已成为一个重大环境问题。北京大学环境科学与工程学院教授胡建信说,新污染物主要来源于人工合成的化学物质。其危害性不可小觑,“由《寂静的春天》揭示的滴滴涕是具有典型新污染物特征的化学品之一,其危害跨越半个世纪并涉及全球每个角落”。

据胡建信介绍,从保护生态环境和人体健康出发,

核心阅读

开展新污染物治理是深入打好污染防治攻坚战、建设美丽中国的新任务,是加快推动产业优化升级和高质量发展的新抓手,是参与化学品环境管理领域全球治理的新起点



欧美日等发达国家自二十世纪七十年代就开始立法管控有毒有害化学物质的环境风险。1992年巴西里约环境与发展大会《21世纪议程》明确了降低化学品相关全球环境风险计划,随后全球逐步采取行动并管控了一些具有远距离迁移性并可能对全球造成环境和健康危害的新污染物。2015年联合国达成的17项2030年可持续发展目标中,目标3、6和12均涉及新污染物治理,如到2030年,大幅减少有毒有害化学品及空气、水和土壤污染导致的死亡和患病人数等。

中国也不可能置身事外,中国是化学品生产和出口大国。根据联合国环境署《全球化学品展望》,2017年中国化学品销售额占全球37.2%,预计2030年达到全球50%。

此外,对于《斯德哥尔摩公约》新增列和正在开展评估的化学品,如短链氯化石蜡、十溴二苯醚、得克隆、毒死蜱、紫外线吸收剂(UV-328)等,中国是主要的生产国。

中国石油和化学工业联合会副会长周竹叶对此很有发言权。他介绍,我国目前是世界上最大的化工产品生产使用国,也是最主要的化工原料供应国,在产在用的化学物质超过5万种。

周竹叶说,近年来,我国对化学物质生产、使用的管理要求逐渐加强,尤其建立了较为完善的新化学物质环

境管理登记制度。随着产业结构升级、技术水平提高和管理能力进步,石化化工行业对化学物质的环境和健康风险认识也不断提升。“但总体来看,我国尚未开展针对在产在用化学物质的系统调查,环境风险评估和管控,有毒有害化学物质进入环境后带来的新污染物问题日渐受到关注,离实现绿色化工仍存在一定的差距。”周竹叶说。

值得注意的是,早在2001年,中国就和国际社会共同推动了《斯德哥尔摩公约》的制定,开启了与国际社会共同治理新污染物的合作。二十余年间,中国消除了大量新污染物的生产、使用和排放,保护了全球生态环境和人类健康;同期国民经济快速增长,其中生产的化学品从全球约5%的份额增长到2017年的37.2%,成为化学品生产量最大、品种最多的国家之一,人民生活得到了改善。但同时,中国也面临新的挑战 and 压力。“伴随科学认知的进步和对更高生活质量的要求,在世界范围内,一些我们过去认为没有危害的化学品,逐步被认为不适合进一步生产和使用”,胡建信说。

新污染物治理面临挑战

即便我们对新污染物已经有所了解,但对它的治理却并不容易。

胡建信分析说,这些化学品的消费使用行业多,部分化学品与农业生产、生活用品、半导体、航天产品等必需品密切相关,如短链氯化石蜡年生产规模可达上百万吨、毒死蜱涉及农业生产和粮食安全,而它们的替代品开发较为困难,“在可获得性、性能、成本、环境与安全等方面,可能存在冲突,难以实现十全十美,这给未来新污染物治理带来巨大挑战。”胡建信说。

治理新污染物更大的挑战之一,是识别评估并实施管控正在生产和使用的化学物质。胡建信介绍说,无论是美国《有毒物质控制法案》还是欧盟的《化学品注册、评估、许可和限制》法规,实施至今,一直都面临巨大数据和研究评估需求,未能完全实现最初设计法规对新污染物的管控目标。

在胡建信看来,新污染物涉及替代和减排量多,涉及产业规模大和产业链长,与工业和农业生产、生活密切相关。保护生态环境和人体健康与平衡经济发展的需求是制定具体实施新污染物治理方案的重要基础。而识别评估出潜在需要管控的新污染物依赖数据调查、大量的科学研究成果、环境风险评估和管控的社会经济影响评价等。对新污染物治理要求全方位协同推进,任务极其艰巨。

完善新污染物治理机制

生态环境部固体废物与化学品管理技术中心主任刘国正指出,“与常规污染防治不同,新污染物治理的复杂性在于有毒有害化学物质种类多、来源广泛,环境风险隐蔽,在确定每种新污染物治理措施时需紧密结合环境风险的特性,找到针对性的环境管理对策”。

这也就意味着坚持精准治污的重要性。刘国正认为,应建立新污染物环境风险筛查评估体系,锚定应当重点管控的新污染物。

“防范数量多化学物质的环境风险,必须通过逐级筛查将管控重点逐步聚焦在那些已经造成或可能造成高环境风险或严重污染的有毒有害化学物质上,以实现精准施策。《方案》提出的化学物质层级式筛查评

估体系,正是解决高环境风险化学物质科学筛选、精确定位管控对象的技术路径。”刘国正说。

刘国正说,层级式筛查评估通常需要涵盖以下三个环节,第一步是识别有毒有害化学物质,掌握化学物质的危害特征和迁移转化特性,确定化学物质的危害类型和程度,第二步是从环境和健康危害大、用途分散、环境检出频繁、生产使用量大的有毒有害化学物质入手,结合化学物质的环境危害和暴露程度,筛选出潜在环境风险较大、应当优先开展环境风险评估的化学物质。第三步对于列入优先评估计划的优先评估化学物质,进一步开展全面的环境风险评估,找到具有高环境风险、应当优先控制的化学物质,结合管控措施的技术可行性分析和经济社会影响评估,锚定应当重点管控的新污染物。

同时,加快建立健全国家和地方跨部门协调机制,

完善新污染物治理机制。“新污染物涉及行业众多,产业链长,需多部门跨界协同治理。亟须建立多部门参加的新污染物治理跨部门协调机制,统筹推进新污染物治理工作。”刘国正说。

周竹叶则建议,推进环境信息公开,履行社会责任。积极配合政府有关部门做好重点化学品生产使用信息调查,环境风险筛查与评估,掌握行业化学品环境风险信息,引导行业企业建立和完善新污染物管控制度,号召企业严格落实国家环境信息披露制度要求,发布环境信息披露报告、社会责任报告和环境、社会及治理报告(ESG报告),采取便于公众知晓的方式公布使用有毒有害原料的情况,以及排放有毒有害化学物质的名称、浓度和数量等相关信息。切实做好有毒有害物质源头管控和处理处置等工作,推动企业落实新污染物治理主体责任。

运用好新时代“枫桥经验”助推法治政府建设

慧眼观察

□ 化国宇 吕圣旺

中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》中提出,健全社会矛盾纠纷预防调解化解体系,不断促进社会公平正义。坚持将矛盾纠纷化解在萌芽状态、化解在基层,着力实现人民群众权益受到公平对待、尊严获得应有尊重,推动完善信访、调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制。“枫桥经验”是新中国成立后在党领导下由基层创造的社会矛盾化解经验,半个多世纪以来成为中国社会治理故事中最精彩的篇章之一。进入新时代,坚持和发展新时代“枫桥经验”,被写入《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》之中。运用好新时代“枫桥经验”,用法治思维和法治方式化解矛盾是法治政府建设的题中之义。将“枫桥经验”融入法治政府建设必须正确处理好以下五对关系。

政治与法治的关系。党的领导是中国特色社会主义法治之魂,是同西方资本主义国家法治的最大区别。“枫桥经验”作为基层社会治理的成功典范,强调党在基层社会治理中的统一领导作用,强调充分发挥中国共产党领导这一中国特色社会主义制度的最大优势。法治政府建设,应当充分发挥党总揽全局、协调各方的统领作用,加强和改善各级党委对法治的领导,以党的建设贯穿基层法治、保障基层法治、统领基层法治,有效整合基层力量资源调处矛盾、化解纠纷,真正把党领导下的群众路线和法治政府建设结合起来,打造基层群众用得上、离不开的法治。

法治与情治的关系。与西方国家依托以理性逻辑为基础的制度规范相比,中国传统乡土社会则是注重以权威、道德和人情等基本元素的情感治理模式。与此同时,中国共产党践行群众路线,坚持动情入心教育改造,真情实意“送温暖”等为代表的情感工作方式,也为枫桥情感治理经验的生成和发展奠定了基础。法治政府建设同样应重视情治,在政府和社会个体之间建立紧密的关系,用情感治理弥合法网间隙。不能只是完成法律规范、制度或章程上规定的动作,而是动情入心地走进老百姓,将中国共产党的群众工作方式真切地运用到实践中去,以情感为纽带,柔化“国家-公民”刚性的权力结构,重构社会成员之间的权利义务关系,增进法治文化认同感和社区归属感。

诉讼与息讼的关系。通过法院诉讼解决矛盾纠纷是典型法律治理方式,而“枫桥经验”更强调诉源治理,推动矛盾纠纷从源头化解,旨在完善预防性法律制度及从源头上减少诉讼增量。推进法治政府建设必须正确把握诉讼与息讼的关系。基层社会中矛盾纠纷,冲突无处不在,社会治理过程本质上并非要杜绝矛盾纠纷的发生和存在,而是要预防矛盾纠纷或冲突对社会生活所造成的危害风险。“枫桥经验”的精髓在于化解矛盾纠纷所带来的风险而不是压制矛盾本身,该调则调,应诉则诉,“案结”还得“事了”。诉讼多少不能直接表明法治效果好坏,不能简单机械地将法治政府的建设成效与诉讼量、调解率或者信访量等量化指标直接挂钩,应当从“增进人民福祉”根本目标出发,对风险防控成效、纠纷化解效果等方面进行实质性考核,真正实现良法善治。

个别经验与普遍规则的关系。“枫桥经验”产生于“枫桥”,属于个别地方的特定治理经验,但是也应看到“枫桥经验”的诸多治理经验和元素,蕴含着普遍性意

义。“枫桥经验”融入法治政府建设,就是要把“枫桥经验”法治化,将这一基层治理经验上升为普遍的法治规则,总结转化为国家和社会治理中具有普遍意义的法治模式,促进这一经验在全国其他地方的基层治理中推广和应用。而在各地的具体应用中,又要结合各地的具体情况,形成新的个别经验。因此,“枫桥经验”法治化并非一蹴而就,而是一个螺旋上升的过程,即不断对个别经验进行普遍总结再对普遍规则进行具体适用的过程。这样才能始终实现法律制度和社会实践之间的良性互动,不断赋予“枫桥经验”新的生机活力,实现法治政府建设中的机制创新。

中国法治道路与西方法治经验的关系。不可否认,西方法治化进程具有先发性,我们可以分析西方的法治经验,探索法治政府建设的内在规律。但是,西方国家的法治政府模式是从他们的经济社会条件、客观国情中历史地生长起来的,并不适合我国。中国特色社会主义法治道路是从中国实际出发,在革命、建设和改革的实践中探索出的适合中国国情的法治道路,新时代“枫桥经验”就是现代基层治理的中国故事,以往的西方法治理论框架既无法对中国治理实践作出令人信服的解释,更无法为“枫桥经验”融入法治政府建设提供直接行动指引。在坚持“国外法治有益经验”为我所用的基础上,必须形成符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论,坚定走中国特色社会主义法治道路。用中国理论阐释枫桥实践,用枫桥实践升华中国理论,打造融通中外的枫桥法治新概念、新范畴、新表述,更加充分、更加鲜明地展现枫桥法治故事及其背后的思想力量、精神力量和制度力量。

(作者分别系中国人民公安大学法学院副教授、博士生导师;中国人民公安大学习近平法治思想研究中心研究人员)

勤练“内功”撬动执法效能跃升 保亭多措并举提升行政执法水平

□ 本报记者 邢东伟 翟小功
□ 本报通讯员 张欣旻

培树执法形象

“立正,稍息!”“敬礼,礼毕!”在一声声铿锵有力的口令声中,海南省保亭黎族苗族自治县综合行政执法局队员反应迅速,动作准确,整齐划一。

这一幕幕画面,来自保亭县综合行政执法局2022年执法队伍能力提升练兵轮训现场。自海南省委部署“能力提升建设年”以来,保亭县综合行政执法局通过开展执法队伍能力提升练兵轮训班、执法微讲堂、执法礼仪和行为规范练兵,提升行政执法水平,规范执法行为,展现执法队伍新形象。

“行政执法工作一头连着政府,一头连着群众,直接关系到党和政府的信任,对法治政府建设的信心。”近日,保亭县综合行政执法局党组书记、局长刘冰山在接受《法治日报》记者采访时表示,今年以来,保亭县综合行政执法局以开展“能力提升建设年”为契机,勤练“内功”强本领,努力打造一支综合能力强、业务素质高、专业技术精、执法规范、纪律严明的综合行政执法铁军,增强基层治理效能,为平安保亭、法治保亭及海南自由贸易港建设扛起重任担当。

增强履职本领

坐坐挺拔,全神贯注,时而低头认真记录……5月13日上午,保亭县综合行政执法局举办“能力提升建设年”执法微讲堂第一期培训,邀请律师围绕推进“阳光执法”进行授课。

“举办执法微讲堂是紧贴执法实际,进一步提升执法人员业务能力的重要举措,能够促进同事之间的交流与融合,形成整体合力,规范执法行为,确保办理的每一起案件经得起时间和实践检验。”刘冰山说。

为使“微讲堂”真正达到实用有效的目的,保亭县综合行政执法局通过邀请律师、局业务骨干及办案能手分享工作经验、心得感悟等,着力提高全体执法人员的法律知识、业务水平,强化工作的责任感、使命感,练好“法治内功”。

6月17日上午,保亭县综合行政执法局邀请海南12345热线保亭县分平台台班长陈运胜及运营主管蔡深儒开展12345热线办理专题培训会,不断提升热线服务水平。通过培训,办理群众诉求的响应率、解决率、满意率均达到100%。

6月25日,邀请省司法厅法律专家为全县综合行政执法队伍(含乡镇执法中队)进行首次执法办案能力提升培训,切实提升保亭县综合执法队伍理论水平和办案能力,为保亭高质量发展贡献综合行政执法力量。

据介绍,保亭县综合行政执法局实行业务轮训模式,将新兵与业务能手结成“师徒”,手把手进行“传、帮、带”学习培训,增强履职本领,让行政执法人员执法有底气、提升行政执法能力和水平。

今年以来,保亭县综合行政执法局举办能力提升集中轮训班3期,常态化开展培训“微讲堂”,执法礼仪和行为规范练兵共13期,累计培训1500余人次。

海南省农业农村厅于5月30日至31日,举办海南省2022年农业综合行政执法大比武活动,保亭县综合行政执法局获得三等奖。在海南省综合行政执法工作联席会议办公室关于“能力提升建设年”活动督导中,保亭县综合执法局主动作为,成效显著,被全省通报表扬。

4月30日至5月4日,保亭县综合行政执法局靠前服务,在市容市貌管控、食品安全等重点领域开展执法工作,保障全县安全、文明度过“五一”假期,受到市民一致称赞。

这得益于保亭县综合行政执法局持续提升全县综合行政执法局全体干部职工执法礼仪和行为规范,树立新时代综合执法队伍文明执法、执法为民、热情服务的良好形象。

今年5月18日下午,保亭县综合行政执法局召开执法礼仪和行为规范练兵动员会暨第一期练兵活动。训练中,每个队员都严格遵守指令,高质量完成指定动作。

“全体队员迅速将培训成果转化应用到实际工作中,不断提高执法水平,切实推动执法效率提升,打造一流的综合行政执法标杆队伍。”刘冰山说,同时,把执法礼仪和队伍形象练兵作为全面检查自身执法行为的一次自律、自省、自警的机会,提高综合行政执法工作的社会影响力,努力成为推动保亭中心工作的中坚力量。

执法礼仪和行为规范练兵是保亭县综合行政执法局巩固2022年春季练兵成果的长效机制,也是进一步落实保亭县委书记穆克瑞到保亭县综合行政执法局调研时对“能力提升建设年”的工作要求的重要举措。从5月中旬起,保亭县综合行政执法局每周开展常态化执法礼仪和队伍形象练兵。

刘冰山表示,保亭县综合行政执法局将通过执法礼仪和队伍形象练兵,确保能力提升走深走实,促进执法队伍内在素质外树形象,真正做到“执法为民、为民执法”的服务宗旨,扛起综合执法局的责任担当。

提升执法实效

5月6日,保亭县综合行政执法局收到保亭县新屋居移送的秸秆焚烧线索,迅速组织精干力量进行调查核实,现场制作勘查笔录和询问笔录,对当事人下达责令改正通知书,并进行处罚。

地处北纬18度黄金纬度线的保亭,是我国唯一同时拥有热带雨林和温泉的地方,被誉为“天然氧吧”。为抓住海南自贸港建设这一重大历史机遇实现跨越发展,保亭县努力打造热带雨林温泉康养度假区,“绿水青山就是金山银山”实践地等“三区三地”,走出保亭特色发展路径。

“近年来,我们以开展‘能力提升建设年’活动为契机,围绕保亭县打造‘三区三地’目标,主动作为,提升生态环境、交通运输等执法检查质效,做到发现一起查处一起,提升执法法实效,助力保亭高质量发展。”刘冰山说。

2022年以来,保亭县综合行政执法局各执法领域违法行立案查处129宗,目前已完成结案95宗,罚没款2048967.06元,同比立案数提升31%,结案数提升27%,罚没款数提升43%。

保亭县神玉岛文化旅游度假区地处五指山南麓,当前正在打造集文化艺术、旅游度假、健康养生三位一体的文化旅游度假区。保亭县综合行政执法局推动解决神玉岛项目大门停车场整改。“我们将配合相关部门在政策上给予支持和指导,为企业解决急难愁盼问题,提高企业投资的积极性。”刘冰山说。

今年6月,第二期全省综合行政执法领导干部培训班在海口举行。经验分享会上,保亭县综合行政执法局副局长李山作交流发言,就综合行政执法改革基本情况、执法改革创新亮点工作情况等作经验交流,获得省司法厅通报表扬。

福建街镇信访工作联席会议机制全覆盖

本报讯 记者王莹 为提升福建省信访工作法治化水平,福建省信访局严格落实初次信访首问首办责任制,把100%依法依规妥善处理群众首次信访事项,当作法治政府建设全面督察的重要指标。同时,创立信访工作理论与实践研究院,加强法治信访实践与理论研究;设计“依法信访导引图”,引导群众依法依规逐级有序信访。

据了解,福建省信访局大力传承“四下基层”优良传统,建立省、市、县(区)、乡、村五级接访下访机制。仅2021年每月15日,全省领导干部共接访群众1.2万多人次。建立省级领导挂钩包案联系化解信访积案工作制度,指导推动化解信访积案,发挥“两代表一委员”、乡贤、志愿者作用,运用调解、听证等手段,推动疑难信访事项解决。

以依法依规及时就地地解决问题为导向,福建省信访局要求各级各部门全面履行主体责任,着力推进依法分类处理,在全省1106个乡镇(街道)全部建立信访工作联席会议机制并实体化运作,构建起多元预防调处化解信访矛盾纠纷机制,积极为探索法治信访提供福建经验。

福建省信访局还综合运用互联网、大数据、人工智能、新媒体等信息技术,通过开通“省长信箱”,搭建信访信息系统和网上信访等平台,将访、信、邮、电纳入同一工作平台,接入单位8173个,有效提升信访事项及时受理率、按期办结率和群众满意率。



近日,安徽省舒城县公安局经济技术开发区派出所联合县信访局深入辖区开展《信访工作条例》宣传活动,就群众关心的问题,结合法规条文,全方位、多角度进行解读。图为工作人员正在向社区居民发放《信访工作条例》文本。

本报通讯员 王可海 摄