



# 重庆立法让河长制有名有实

□ 本报记者 战海峰

重庆是长江上游生态屏障的最后一道关口,三峡库区是全国最大的淡水资源储备库,维系着全国35%淡水资源涵养和长江中下游3亿多人饮水安全。制定河长制地方性法规,为保护三峡库区和长江母亲河“保驾护航”。

2017年,重庆制定了《重庆市全面推行河长制工作方案》,全面建立起了河长制。但当时,河长制工作处于起步阶段,责任不够明确、制度不够健全、机制不够完善。2021年1月1日起,《重庆市河长制条例》(以下简称《条例》)正式施行。随着《条例》的出台,河流管理保护工作的困难局面将成为历史。

《条例》共6章35条,主要对河长制的组织体系、工作机制、各单位工作职责作出了规范。从全国来看,重庆市属于较早对河长制进行立法,引起了社会各界的关注。

## 设村级河长打通“最后一公里”

立足大局谋一域,做好一域为大局。在重庆市人大常委会办公厅一级巡视员贾天平看来,《条例》是保护三峡库区和长江母亲河的法治保障。

《条例》明确要求设立市、区县(自治县)、乡镇(街道)三级总河长,按照河流域分级分段设立市、区县(自治县)、乡镇(街道)、村(社区)四级河长。

“《条例》在法治轨道上基本建立了管河治河的现代化治理体系。”贾天平表示,《条例》明确规定了河长的组织领导、统筹协调、监督检查职责,整合了“多龙治水、政出多门、分散管理”的体制,构建了责任明确、协调有序、监督严格、保护有力的系统治理体制机制。

记者注意到,为了进一步增强河长办公室统筹协调能力,《条例》规定河长办公室主任由本级副总河长担任,将河长制责任单位和河长制牵头单位负责人作为河长办公室成员,进一步形成管河护河治河合力,有利于解决河长制工作中的突出问题。

“设立村(社区)级河长,有利于及时发现工作中出现的问题,打通河流管理保护的‘最后一公里’。”重庆市人大常委会法制工委副主任黎黎说,其中,第十六条对村(社区)级河长的职责作了规定,但是,村(社区)一级的河长在统筹协调方面力量有限,在实施过程中,要按照条例相关规定,科学合理分配工作任务,避免给基层增加过重负担。

## 不改变原有行政管理体制

“河长制工作涉及的部门较多,根据实际情况合理界定各方工作职责是条例的重点。”黎黎介绍,在总结实践经验的基础上,《条例》第十二条至第十八条明

确了各级总河长、副总河长,河长办公室,河长制责任单位、牵头单位以及四级河长的工作职责。

“需要特别指出的是,河长制是凝聚各方合力的工作机制,主要在河流管理保护工作中发挥组织领导、统筹协调作用,并不改变原有行政管理体制,也不替代政府及有关部门原有的职责。”黎黎强调,生态环境、交通、水利、农业农村等部门需要按照法律法规规定,积极主动履行法定职责。

“《条例》聚焦于河长制的组织体系、责任体系、监督体系和工作机制,紧紧围绕水治理的整体性要求,将水生态、水资源、水环境的治理要求融合在一起。”重庆大学法学院副教授、博士生导师杜辉表示:“这从根本上推进了从单纯治水向系统性督政的转变。”

督查考核是推动各级河长、河长制有关单位履职尽责的重要手段。

重庆市水利局党组成员、副局长、市河长办副主任任丽娟介绍,在压实责任上,《条例》已明确各级河长、河长制责任单位、牵头单位干什么和怎么干的问题,下一步重点要强化干不好怎么办的问题,要通过民主生活会对照检查河长履职情况,加大明查暗访的力度,监督检查各级河长、责任单位履职情况,依照有关规定实施提醒、约谈、通报和问责处理。

杜辉对此表示认同,他认为:“河长制将进一步将治理脉络向下延伸,形成了从市到村的四级河长制,弥补了传统体制下顶层组织领导传导力不强、督政问责不足以及末端治理主体不明、责任不清、能力欠缺等缺陷。”

## 一河一策提升河湖治理质效

《条例》结合工作实际,总结完善了河长制中的10余项工作机制,并在第十九条至第二十九条中予以体现。比如签发河长令、编制一河一策方案、组织开展巡

河,推动信息公开,落实联防联控,加强部门联动等。

实际工作中,每一条河流的具体情况各不相同,有针对性地确定治理方案是做好河流管理保护工作的首要环节,为此,《条例》第二十条对编制一河一策方案从主体、原则、内容、程序等方面进行了规范,确保一河一策方案的科学性、严肃性和可操作性。

“方案由河长办公室确定的河长制责任单位负责编制;坚持问题导向、因地制宜、科学合理的原则;必须提出河流管理保护的总体目标、阶段性任务、具体措施,应当涵盖水资源保护、水域岸线管理保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复等重点内容;要广泛征求意见,经河长审查后,由本级人民政府批准后组织实施。”黎黎介绍说。

在杜辉看来,一河一策的思路充分体现了工作机制的科学性、严肃性和可操作性,以精细化的理念提升了河湖治理的质效。

这些经过实践检验的工作机制明确了河长、河长办、河长制责任单位和牵头单位的工作方式、工作职责,涵盖了河长制工作的各个方面,有利于提高重庆市河流管理保护水平。

## 打造“智慧河长”系统平台

“河流管理保护涉及上下游、左右岸、干支流,跨行业、跨部门、跨区域,水污染治理任务艰巨,水环境问题仍较为突出,河道乱占、乱采、乱堆、乱建等问题依然存在。”贾天平对记者说。

针对这一情况,《条例》不仅建立完善了市区共治、部门共治、社会共治的治河管河机制,还规定了经费保障、技术支撑等治理手段,对于有效解决管河治河问题具有重要的推动作用。

值得注意的是,根据《条例》,重庆市将统一建设“智慧河长”平台,目前重庆市“智慧河长”正在招标建设。

“随着各地各部门深入推进河湖长制改革创新,河流管理保护成效突出,实现了河长制有名、有实。”任丽娟表示,市水利局计划整合共享各级、各部门涉河涉污数据资源,通过运用卫星遥感、5G及高清VR等大数据智能化技术,为河流管理保护提供信息化技术支撑,力争2021年基本完成“智慧河长”系统平台,服务各级河长的决策、管理和监督。

“以法治思维和法治方式切实履行上游责任,借助与地方立法权的灵活性将重庆市河长制的先进经验予以法治化,实现了行政治理向法律治理的转变。河长制的法制化、规范化运行将大大提升河湖治理的效能。”杜辉对《条例》充满期待。

漫画/高岳



# 公共法律服务来到群众家门口

□ 本报记者 刘志月

如何解决公共法律服务覆盖不均问题?有关部门在职能范围内应当提供什么样的公共法律服务……这些问题有望在湖北省得以解决。

近日,湖北省十三届人大常委会第十九次会议表决通过《湖北省公共法律服务条例》(以下简称《条例》)。

《条例》坚持以服务基层为重点,着力打造综合性、便利性、多层次公共法律服务平台,线上线下融合服务,将公共法律服务由原来司法行政系统一家“独唱”变成各相关部门单位多家“合唱”,努力让群众在家门口就能享受到优质高效的公共法律服务。

## 服务事项向社会公布

为保障公民、法人和其他组织的基本法律需求,《条例》明确规定,公共法律服务主要包括法治宣传教育、法律咨询、法律查询、法律便利、法律援助、人民调解和村(居)法律顾问等7项基本公共法律服务事项。

《条例》同时规定,湖北各地可根据实际情况,在保障基本公共法律服务事项的基础上,增加公证、仲裁、司法鉴定、监所远程视频会见等其他法律服务事项。

为使群众能便捷高效获取公共法律服务,《条例》规定,湖北省人民政府司法行政主管部门要根据公共法律服务平台建设情况,组织编制全省公共法律服务事项清单和服务指南,明确各类各级平台提供的服务事项、承办机构、办事流程等。

湖北省县级以上人民政府可根据全省公共法律服务事项清单,编制本级公共法律服务事项清单,并向社会公布。

## 线上线下阵地融合服务

公共法律服务平台,是推进公共法律服务工作体系建设的一项基础性工作,是集成司法行政各类服务项目,提供多种公共法律服务产品的有效载体。

《条例》规定,公共法律服务平台包括县级以上人民政府设置的公共法律服务中心,乡镇人民政府、街道办事处设置的公共法律服务工作站,村(居)民委员会设置的公共法律服务工作室等实体平台和公共服务热线平台以及网络平台。

《条例》还对服务中心、工作站、工作室的服务项目作出了具体规定。公共法律服务中心主要提供法治宣传教育、法律咨询、法律援助、调解、公证、仲裁、司法鉴定、律师、监所远程视频探视等服务。公共法律服务工作站则提供法律咨询、引导法律援助、律师、公证、基层法律服务、组织开展人民调解和法治宣传教育,引导告知社区矫正政策及救助帮扶途径等服务。公共法律服务工作室主要提供法治宣传教育、法律咨询、人民调解等法律服务。

《条例》明确要求,湖北各县(市、区)人民政府应当为村(居)民委员会配备法律顾问。法律顾问应当按照有关规定为村(居)治理提供法律意见,为村(居)民提供法律咨询,开展法治宣传,参与人民调解等公共法律服务。

《条例》还规定,在湖北省数字建设总体框架下,加强公共法律服务平台信息化建设,实现实体、热线、网络平台融合发展,服务资源整合优化,线上线下融合服务。同时,积极开展公共法律服务大数据分析应用,建立公共法律服务数据库、知识库。

## 组团为农村偏远地区解难

“近年来,湖北省委、省政府高度重视公共法律服务体系建设,人民群众的法治获得感、幸福感、安全感不断提升,但仍存在各区域公共法律服务覆盖不均、服务平台和资源优化整合不够等问题。”湖北省司法厅副厅长张圣华说。

当前,湖北省公共法律服务存在规模不足、质量不高等问题,突出表现在城乡区域间法律服务资源配置不均、硬件软件不协调、服务水平差异较大。

“一些服务项目存在覆盖盲区,尚未有效惠及全部流动人口和困难群体等。”湖北省司法厅有关负责人介绍。为有效解决这些问题,《条例》在制度设计上给出“药方”。《条例》规定,湖北省人民政府应当加强对全省公共法律服务工作的统筹指导,建立公共法律服务运行保障机制;县级以上人民政府应当加强对公共法律服务工作的领导,建立公共法律服务统筹协调机制,由司法行政主管部门组建公共法律服务团,统筹向法律服务资源缺乏的公共法律服务工作站(室)提供服务,开展面向农村偏远地区的流动公共法律服务,同时注重拓展移动服务端和网络服务功能,拓展公共法律服务覆盖面。

《条例》依据平衡普遍性与特殊性公共法律服务需求,要求为特殊群体提供专项公共法律服务。

为满足各群体不同的公共法律服务需求,《条例》规定,优先向残疾人、困难家庭等特殊群体和军人军属、退役军人等优先对象提供公共法律服务。

《条例》明确,县级以上人民政府司法行政主管部门组织为法治政府与法治社会建设,优化营商环境,高质量发展,加强生态环境保护、预防化解重大风险等方面提供公共法律服务,针对重大公共事件、突发事件、群体性事件等提供专项公共法律服务;为中小微企业、个体工商户提供有针对性的公共法律服务,为企业法人、行业组织在日常生产经营中具有普遍性的问题提供专项公共法律服务,配合同级外事、商务等主管部门为重大涉外经贸活动和推动对外开放提供公共法律服务。

# 隐瞒男方独自生育背后的法律问题

女方隐瞒男方独自生下孩子,是否侵犯了男方生育知情权?女方是否会因此承担不利的法律后果?男方是否应承担孩子的抚养义务?针对这些问题,《法治日报》记者采访了两位专业律师,对相关问题进行了释法说理。

问:女方能不能单方面决定生育?

答:北京天驰君泰律师事务所律师付鹏博认为,虽然法律规定男女双方都享有生育的权利,但考虑到怀孕十月的是女方,怀孕、终止妊娠、生产以及后续的抚养教育,女方会承受更多的生理风险以及心理压力,所以法律优先保护女方的生育权。如妇女权益保障法第47条就明确规定,妇女有按照国家有关规定生育子女的权利,也有不生育的自由,即生育的最终决定权在女方,其他任何人无权干涉。

问:女方生孩子这件事,男方有没有知情权?

答:付鹏博认为,生育问题对家庭和男女双方来讲都是重大事项,是否生育对相关各方影响重大且深远,所以,相关各方包括男方对生育相关事宜享有知情权。但是如果没有结婚是同居关系,则男女双方没有法定义务,只能说从情理方面应该告知,还要注意,知情权不代表决定权,生育的最终决定权在女方。

北京市炜衡律师事务所合伙人余菲菲则认为,关于女方的行为是否会侵犯男方生育知情权,可能存在争议。在全国首例男方废弃冷冻胚胎侵权赔偿案中,因男方单方废弃冷冻胚胎,最终法院认为男方侵犯了女方的生育知情权。但是,根据北京市海淀区人民法院2013年曾判决的一起案例认为,男性的生育知情权处于下位阶,即便是在女方欺诈男方的情况下受孕,都不侵犯男方的知情权。似乎可以看出,相对女方生育权而言,男方的生育知情权在一定程度上受到限制。

问:女方未告知男方私自生下孩子,男方需要负责吗?

答:付鹏博认为,根据民法典第1071条规定,非婚生子女享有与婚生子女同等的权利,任何组织或者个人不得加以危害和歧视,不直接抚养非婚生子女的生父或者生母,应当负担未成年子女或者不能独立生活的成年子女的抚养费。也就是说,无论女方是否告知

男方,非婚生子女享有与婚生子女同等的权利,只要孩子生下来,女方才要求男方支付抚养费等方法义务。

问:女方私自生孩子未告知男方需承担什么后果吗?

答:余菲菲认为,男女双方未婚,女方私自生子属于非婚生子女。不过,根据民法典第1071条第1款的规定,非婚生子女享有与婚生子女同等的权利,而民法典第1058条规定,男方有对未成年子女抚养、教育和保护的义务。因此,若女方未告知男方怀孕生子,可能会侵犯男方该条项下的权益,即抚养、教育、保护子女并享受天伦之乐。

根据民法典第1001条,对于男方上述权益的保护,也可以适用民法典侵权责任编的有关规定,据此,对于男方而言,可以考虑因抚养等相关的权益受侵害,主张相应的侵权责任。但是,最终能否构成侵权,则需要根据民法典第998条的规定,结合行为人和受害人的职业、影响范围、过错程度,以及行为的目的、方式、后果等因素综合考量。

马岳君 罗胜男 罗晓冉 制图/高岳

## 你问我答

近日,娱乐圈新闻不断,“代孕”风波还未落下帷幕,“未婚生子”的消息又吸引了公众的眼球。公众对“代孕事件”和“未婚生子事件”作出了不同角度的评价,而这些事件中涉及的法律问题更是引发了广泛的关注。

# 与代孕有关的那些涉法问题

□ 本报记者 徐伟伦  
□ 本报通讯员 李丽向

代孕,俗称“借腹生子”,是指意欲生育者寻找第三者来进行妊娠、分娩过程的生育方式,前者称为意愿父母或委托方,后者称为孕母。近几年来,地下代孕现象屡禁不止,甚至越活越火,部分代孕公司看重利润而忽视伦理道德和法律,只要出得起价,性别、质量、数量等都包解决,但是,代孕背后涉及诸多法律与伦理问题。近日,北京市海淀区人民法院法官对代孕相关的热点问题进行了释疑。

问:代孕行为合法吗?代孕协议是否具有法律效力?

答:当前,地下代孕产业链条发展相对完整,包括委托方、代孕中介、代孕母亲,以及实施代孕技术的机构及医务人员、代孕的药品器械提供者、媒介宣传者等。代孕价格也按照不同档次定价,从10万元至100万元不等。

事实上,我国《人类辅助生殖技术管理办法》和《人类辅助生殖技术规范》明令禁止相关医疗机构和技术人员实施代孕,并明确了医疗机构实施非法代孕的法律后果,即对于实施代孕技术开展人类辅助生殖技术的医疗机构,政府应给予警告、3万元以下罚款,并给予有关责任行政处罚,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

同时,从事代孕的行为,与我国传统的社会伦理道德以及公序良俗的基本原则相违背,也是对人格尊严的践踏。民法典第8条明确规定,民事主体从事民事活动,不得违反法律,不得违背公序良俗。第143条规定,违背公序良俗的民事法律行为无效。因此,在司法实践中,代孕者和委托方之间签订的有偿代孕协议,或者代孕机构和代孕客户之间签订的代孕协议,均会因违反现行法律规定以及公序良俗的基本原则,而被认定为无效。可见,代孕行为在我国是违反法律规定及相关政策的,是违法行为;情节严重的,甚至还可能构成犯罪。

问:代孕所生子女是否受法律保护?

答:我国法律和政策对于代孕行为是禁止的,但基于客观原因,代孕事实确实存在,由此,也引出代孕所生子女的监护、抚养、继承权等一系列问题。

