法治日报
LEGAL DAILY
2021年6月11日 星期五
编辑:吴怡 李豪 校对:李景红 电子信箱:zhengfazongzhi@126.com

全国人大常委会分组审议长江流域生态环境保护工作情况报告时建议

加快推进长江流域协同联动机制建设

□ 本报记者 赵晨熙

6月9日,十三届全国人大常委会第二十九次会议对国务院关于长江流域生态环境保护工作情况的报告进行分组审议。

围绕如何继续开展普法宣传工作、如何推进长江流域协调机制建设、长江流域生态补偿机制建立等话题,与会人员提出了相应的意见和建议。

紧扣法律推进长江生态保护

长江保护法于2021年3月1日起施行,是我国首部流域立法,意义重大。

就长江生态保护工作的情况,窦树华委员先后到安徽、重庆、湖南、四川等地进行调研。从调研情况来看,有些地方绿色发展的理念树立得不够牢固,依法推进生态环境保护的自觉性还不够强。

"长江保护法与其他的相关法律紧密衔接,又聚焦长江保护的特殊性,规定了许多针对性、适用性、可操作性很强的制度措施。"窦树华认为,要继续做好长江保护法学习宣传教育和普及工作。各地区、各部门要广泛深入学习宣传普及长江保护法,全面准确理解法律的主要内容和重要制度,确保取得最佳实施效果。要抓住领导干部这个关键,提高各级政府及其部门运用法治思维、法治方式推进工作的能力和水平。提高企业保护长江流域生态环境的意识,落实依法治污的主体责任。鼓励和引导公民拿起法律武器,同破坏长江、破坏生态环境的行为做斗争,推动绿色生产方式和生活方式,成为全社会的共同行动。

程立峰委员也提出要紧扣法律推进长江生态保护。长江保护法作为我国首部流域法兼具综合法特征,是目前生态环境法律中规定生态文明制度最集中、法律措施和责任最严格的一部法律,建议在实施中重点推进以下三个方面:一是已经上升为法律规定的各项生态文明制度,如国土空间规划和用途管制、生态保护和修复、生态补偿和生态环境损害赔偿等;二是法律中有关禁止性、强制性、命令性的措施和要求,守住法律实施的底线;三是依法严惩一批重大环境违法案件并公开曝光,形成法律上的威慑力。

程立峰同时建议加快推进相关法律修改和地方共同立法工作。建议国务院有关部门加快启动水法、航道法、渔业法以及长江河道采砂管理条例等相关法律法规的修改工作。长江流域省级人大和政府也要积极推进流域性、区域性的协同立法、共同立法进程。云贵川三省人大常委会建立了三省赤水河共同立法秘书长协调机制,成立了共同立法起草专班,以"共同决定+条例"的方式,同步出台了三省人大常委会关于加强赤水河流域共同保护的决定和三省的赤水河保护条例,并于今年7月1日同步实施,为相关流域、区域开展共同立法提供了可复制、可借鉴的经验。

区域协调治理格局有待深化

长江保护法第四条规定,国家建立长江流域协调机制,统一指导、统筹协调长江保护工作,审议长江保护重大政策、重大规划,协调跨地区跨部门重大事项,督促检查长江保护重要工作的落实情况。

杜黎明委员说,长江保护法创新提出国家建立长江流域协调机制,并明确了长江流域协调机制"协调谁""协调什么"等内容。建议国家层面加快推进顶层设计,进一步细化职能、划分事权、理顺关系、规范程序,明确具体操作流程,以便长江流域各省市抓好落实。

结合安徽省在推进长江安徽段生态环境保护、治理和修复的实际工作,谢广祥委员提出,流域内的污染防治要形成完全统一的行动,目前各地虽然都在努力,但是还没有真正形成。现在污染长江,特别是固体危险废物跨区域违法倾倒时有发生,应对这样的突发公共卫生事件,尚未建立起制度化机制,涉及利益协调难度比较大,区域协调治理的格局有待深化。关于长江区域协同联动机制的建立,建议国务院有关部门应当按照长江保护法的要求,进一步做好相关工作。

这几年针对长江保护工作,建立了若干机制,比如最高人民法院、最高人民检察院牵头开展流域司法保护,包括公益诉讼制度的实施,各省建立了省级政府提起生态损害赔偿制度;省际间渔业联动是最大的跨省间的协作机制。在郭军委员看来,这些机制在长江生态保护当中发挥了积极作用,但是环资委的调查报告也指出,一些区域合作协议执行效果还不够理想,建议这些机制要加强与长江保护法第四条规定的国家保护机制协同联动,共同发力,形成上下游、左右岸、全方位的联合保护。

落实流域横向生态补偿机制

目前,在国务院有关部门支持协调下,安徽省和浙江省已在新安江流域实施省际生态补偿机制,但国家在长江流域生态补偿方面,还没有统一的协调推进机制。谢广祥认为,各省市经济发展水平不均,生态环境情况各异,对于补偿机制如何建立,标准如何定,资金从哪里来没有达成共识,需要从国家层面更大力度来推动。

2020年,重庆市与四川省人民政府签订了长江流域川渝横向生态保护补偿协议。今年4月,财政部、生态环境部等部委印发支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案,明确2022年长江干流初步建立流域横向生态保护补偿机制。为加快方案实施进程,杜黎明建议由国家层面牵头,统筹长江流域各省市落实流域横向生态保护补偿机制,统一部署、统一要求、统一标准。

韩晓武委员则建议加强流域上下游生态补偿机制顶层设计。国家有关部门应制定出台长江干流及重要支流源头、上游水源涵养地等区域生态补偿具体办法,并引导长江流域上下游省份间建立横向生态保护机制,强化联防联控、流域共治和保护协作,支持流域生态保护修复,以更高标准深入推进流域生态保护修复工作。

全国人大常委会组成人员审议法律援助法草案二审稿时建议

增加"法律援助机构律师"规定 促进中西部法律援助工作

□ 本报记者 蒲晓磊

6月10日上午,十三届全国人大常委会第二十九次会议对法律援助法草案二审稿进行分组审议。针对法律援助机构律师、法律援助申请审查程序等内容,一些全国人大常委会组成人员提出了相应的修改建议。

沈跃跃副委员长说,根据反家庭暴力法、未成年人保护法的规定,法律援助机构应当依法为家庭暴力受害人、性侵案件的未成年受害人提供法律援助。草案第二十九条也规定,涉家庭暴力等案件中,被害人申请法律援助不受经济困难条件的限制。据此,建议将草案二审稿第四十条修改为:"法律援助申请人有材料证明属于下列人员之一的,免予核查经济困难状况:(一)无固定生活来源的未成年人、老年人、残疾人、家庭暴力或者性侵案件受害人等特定群体;……"此外,第四十二条规定了可以先行提供法律援助的情形,建议将受到严重家庭暴力、人身安全威胁等情形纳入先行提供法律援助的范围。

张苏军委员说,由于律师法等法律中没有相关规定,创设新的律师种类缺乏必要依据,所以草案二审稿删除了草案一审稿中"法律援助机构律师"的规定,但简单删除以后会造成一个问题——急需法律援助的中西部地区出现了空档。要知道,仅在2020年,全国5500余名法律援助机构律师就办案7万余件,有效缓解了中西部地区律师资源匮乏的现状。事实上,司法部想在下一步修改律师法时把法律援助机构律师写入律师法,但是修改律师法还没有排上审议日程,中间有一个空档,为解决这个实际问题,促进法律援助事业,建议在草案二审稿第十六条增加第三款,"法律援助机构安排本机构具有律师资格或者法律执业资格的人员办理法律援助事项,参照律师提供法律援助的有关规定"。

"法律援助法是监察和司法委员会负责起草的,在起草之前我们进行了大量调研,了解到我国西部地区现在还有近百个县没有律师事务所,个别县甚至连一名律师都没有,有个别通过降低规格而取得了法律职业资格的人,因不能到发达地区从业,必须留在本地,但其又开办不了律师事务所,所以不得不依托法律援助机构开展工作。他们从事的工作中有一项,就是向刑事案件被告人提供法律援助。如果把这些法律援助机构律师条款取消的话,那这些人就无法开展工作了。"徐显明委员认为,删去有关"法律援助机构律师"的规定,不利于法律服务和法律援助工作在中西部、在法律资源缺乏的地区开展,建议恢复。

鲜铁可委员注意到,关于法律援助申请审查程序,草案二审稿没有保留申请人提供经济困难证明的相关表述。对此,建议遵循国际惯例,采纳地方司法行政部门普遍要求保留经济困难证明的意见,在立法中明确经济困难证明制度,建议将草案二审稿第三十八条第一款修改为"公民因经济困难申请法律援助的,应当如实说明个人及家庭经济状况,并提交相关证明材料,有条件的可以实行个人诚信承诺"。究其原因在于,相对于提交证明材料的他证方式,公民进行个人诚信承诺是一种自证方式,考虑到我国公民诚信制度和部门信息共享机制尚未完全建立,因此现阶段尚不是全面推行法律援助机构对申请人经济状况实质性核查的最佳时机。同时,考虑到区县法律援助机构平均一两个人的状态,立法全面取消经济困难证明制度后行政核查的成本增大,会出现工作人员人手不足的现象。而且,2019年,司法部在公布的保留证明事项清单中已经保留了经济困难证明。

本报北京6月10日讯

全国人大常委会组成人员分组审议时建议

加快交通数字化智能化发展步伐

□ 本报记者 蒲晓磊

6月9日,十三届全国人大常委会第二十九次会议对国务院关于建设现代综合交通运输体系有关工作情况的报告进行分组审议。

全国人大常委会组成人员在分组审议时普遍认为,经过长期发展,我国已成为名副其实的交通大国,但现代综合交通运输体系仍存在质量不优、效率不高、韧性不强等发展不平衡不充分问题,对此要有针对性地加以解决,推动构建安全、便捷、高效、绿色、经济的现代化综合交通运输体系。

认真解决道路收费方面突出问题

报告提出,要持续推动收费公路制度和农村公路管理养护体制改革。

沈跃跃副委员长指出,要在提高服务管理水平上下功夫。加强标准化规范化建设,破除交通运输行业的壁垒,从重视发展规模、发展速度向更加重视发展质量、服务品质的综合效益上转变。同时,也要针对人民群众反映的道路收费方面存在的负担重、乱罚款等突出问题,认真加以解决,不断提高人民群众的获得感。

乌日图委员说,要关注这些年来社会上对高速公路和普通公路等交通运输的收费问题。近年来,媒体曝光了一些地方收费贵的问题,下一步工作中,要对非经营性的公路收费和老百姓出行的收费加强研究,对营运车辆也要制定合理的收费标准。前些年出现的高速公路超载问题,其中一个很重要的问题就是公路收费标准太高,不超载就赔钱。这些年来这个问题得到了很大的缓解,但是问题仍然存在。要解决"靠路吃路"的问题,既要通过现代化的管理手段和加强管理来压缩管路护路的人工费用,也需要加强必要的财政投入。

加快互联互通的信息化平台建设

报告在提到下一步工作时指出,要提升智慧发展水平。推动既有设施智能化改造升级和交通新型基础设施建设,健全完善信息共享机制。稳步推进北斗系统推广应用和强化自动驾驶等关键核心技术研发,夯实创新发展基础。对此,委员们提出了有针对性的建议。

李钺锋委员说,在调研中有关部门反映,发展运输越来越依赖于科技发展,交通数字化、智能化的发展已经成为现代交通发展的重要方向。但是目前我国在超级高铁、磁悬浮轨道交通、无人航空器、超高音速飞机、自动水运船舶等现代交通运输装备的科技水平还不高,不同运输方式之间信息化平台建设有待进一步加强,铁路、民航系统信息开放不足使得公路、水运、港口等企业难以与其实现信息的高效连通,导致各类运输方式的互联互通水平不高。这些问题,都制约了我国交通运输事业高质量发展。建议进一步加快交通数字化、智能化发展的步伐,发展现代交通运输装备,加快互联互通的信息化平台建设,提高互联互通的水平,从而推动建设交通强国。

"要进一步利用数据互联互通和共享信息等手段,提升交通运输管理水平,让运输衔接更加通畅。在调研中我们看到,省际间的货物运输中出现一些单运空返的现象,提高了货运的运输成本,也造成了资源的浪费,一些司机多有怨言,其中以个体司机较多。虽然这不能说是一个普遍的现象,但也反映了交通运输体制机制及数据信息共享方面存在的一些问题,希望有关部门加以重视,让我们的交通运输更加便利和高效。"黄志贤委员说。

加强各种运输方式之间统筹协调

报告指出,各种运输方式衔接协同有待强化。资源要素集约利用、共建共享水平不高。旅客联程运输发展滞后,部分综合客运枢纽换乘不便、换乘设施不完善。多式联运货运量和沿海港口铁水联运占比较低,铁路与港口等大型货运枢纽之间仍存在"邻而不接""接而不畅"等问题。

何毅亭委员说,随着综合交通运输体系的推进,我国交通运输的能力和效率都突飞猛进、全面提升,但在不同程度上还存在布局不尽合理、衔接不够顺畅、管理服务不够精细等诸多方面的问题,交通运输方面的潜力还很大。建议深入研究我国经济社会发展新特征、新需求,从硬件和软件两方面着手,补齐短板、提质增效,切实提高效率,建设便捷顺畅、经济高效、绿色集约、智能先进、安全可靠的综合交通运输体系。

"建议进一步加强各种运输方式之间的统筹协调,特别是要实行统筹规划。综合交通运输方式的关键是各种运输方式相互衔接,互联互通,提高效率。现在某种程度上,还是先各搞各的规划,然后合起来。下一步工作中,要进一步完善管理体制,提高顶层统筹协调能力。"吕薇委员说。

全国人大常委会委员审议中医药法执法检查报告时指出

对以次充好等不法行为加大处罚力度

□ 本报记者 蒲晓磊

几天前,黄志贤委员到福建漳州调研时发现,一粒片仔癀就要700元至800元,而且还不一定能买到,"既然百姓有这种需求,产品质量又好,我建议国家应该支持企业加大投入,多生产一些产品供应市场,供应量提高了,产品的价格也会下来,百姓也会满意"。

"中药材的质量安全问题,已经引起了全社会的关注,已经到了影响中医疗效和信誉的严重地步。关于中医药服务能力、建设和人才培养中存在的不足,也应该采取切实有效的方法。"肖怀远委员说。

……

6月9日,十三届全国人大常委会第二十九次会议对中医药法执法检查报告进行分组审议。全国人大常委会组成人员指出,中医药法颁布施行以来,中医药各项事业和产业发展取得明显成效,但存在的薄弱环节也需进一步改革完善。

与会人员普遍认为,报告对问题找得准,原因讲得透,提出的建议针对性、操作性、指导性都很强。政府有关部门应该高度重视,逐条加以研究、逐步加以解决,进一步加强中医药法贯彻落实,更好地推进中医药传承创新发展,保障人民健康。

对滥用有害化学品行为加重处罚

报告指出,中药材质量安全问题比较突出,产业发展水平有待进一步提升。目前,中药材质量良莠不齐,中药材种子种苗发展混乱、农药残留超标等问题突出。

杜小光委员建议,加强中药的品质管控,进一步健全和完善中药从产地、种植到采收、仓储、运输等环节的质控标准和质控体系,对严重危害人体健康和药材质量的栽种中滥用农药、采收后滥用有害化学品保鲜增色等不法行为,建议加重刑罚和经济处罚。对以次充好、以假充真等不法行为,加强市场监管,加大处罚力度。

杨志今委员认为,中药材质量好坏,对医疗效果起着决定性作用。中医药法对中药材质量有明确规定,但检查发现,中药材质量安全问题还是比较突出,这说明相关法律规定还没有完全落实落地,监管政策措施还不够细化完善,刚性监督还不够硬核有力。这次报告建议中提出严格中药质量监管的5条措施有针对性和可操作性,建议有关部门认真重视这些建议,尽快细化完善相关配套措施,拿出解决中药材质量安全问题的硬约束,确保中药材质量安全,促进中药制剂以及中药饮片质量提升。

扩大院校招生不断壮大人才队伍

报告指出,中医药人才培养和队伍建设存在薄弱环节。检查发现,中医药院校专业课程体系设置还不够合理,一些院校的中医药教育中医经典的教学偏少,且与中医基础类课程和临床实践课程衔接、融合不够。中医药专业学生中医思维不稳固,临床动手能力有待加强。

贾廷安委员说,尽管近几年国家高度重视中医药人才队伍建设,但高层次人才培养、院校中医药专业建设、中医药学生临床实践等都还存在较大差距。建议进一步完善中医药学科体系,扩大中医药院校招生,不断壮大中医药人才队伍规模;完善中医药师带徒制度,推进早临床、早跟师教学模式,不断增强学生临床实践能力;鼓励中医院校毕业学生到乡村去、到基层群众中间去,妥善解决民间确有中医专长人员合法行医资格问题,更好地为人民群众提供中医药服务。

杜玉波委员说,有的中医药大学校长反映,目前临床教学基地"重医疗,忙医疗"现象普遍存在,医院对临床教学的重视程度不够,经费保障、评价标准等问题都直接制约临床人才的培养质量。建议卫生部门与教育部门通力合作,加快完善各类临床教学基地标准和准入制度,加大中医药大学附属医院的建设力度,充分发挥临床教学基地的作用,促进医教协同,提高培养高水平中医药人才的能力。

严肃整治涉中医药虚假广告宣传

报告提出,各有关方面要加大中医药法宣传和普及力度,紧扣中医药法与人民生活息息相关的内容,普及中医药科学知识,弘扬中医药文化。创新宣传普及方式,与严厉打击各类"伪中医"违法行为结合起来,采取以案说法等方式加大中医药法及其实施成果的宣传,在全社会营造关注中医药、认同中医药、信任中医药、依法保护和促进中医药发展的良好法治环境和社会氛围。

左中一委员指出,从现实情况看,有两种现象对中医药产生比较大的伤害。一种是歧视中医,甚至全盘否定中医,另一种是过分夸大中医药的作用,所谓包治百病的神医,以及各种以营利为目的、打着中医药旗号的养生保健服务等等。这些都扰乱了人们对中医的认识,也破坏了中医的声誉,削弱了人们对中医的信任。所以特别需要加强中医药知识的宣传普及,引导人们科学认识中医、认同中医。建议加大对中医药宣传的力度,加强包括宣传内容、形式、载体的统筹规划,注重效果,科学准确地宣传中医,形成信中医、用中医的浓厚氛围。建议广泛开展中医药知识进校园、进课堂,让青少年从小热爱中医药。同时,对一些涉及中医药的虚假广告宣传,应该严肃依法整治,加强规范管理。

"目前社会上存在着排斥中医药或迷信中医药现象,对中医药也确实不太了解。因此,应当重视宣传普及中医药法和中医药知识,特别是要重视中医药预防疾病、治疗慢性病及强基固本的功能,在了解和按需利用的条件下促进中医药事业健康发展。"郑功成委员说。

全国人大常委会委员审议医师法草案二审稿时建议

补充充实加强对医师管理的规定

本报北京6月10日讯 记者**蒲晓磊** 10日上午,十三届全国人大常委会第二十九次会议对医师法草案二审稿进行分组审议。

李锐委员说,草案二审稿第四十一条第一款关于人事、薪酬、职称等规定和第三款对于基层、艰苦边远地区工作的医师享受的优惠待遇方面的规定过于原则,操作性不强,建议进一步细化、明确,便于执行。

刘修文委员认为,草案二审稿规定,执业医师晋升为副高级技术职称的,应当有累计一年以上在县级以下或者对口支援的医疗卫生机构提供医疗卫生服务的经历,并规定了建立县乡村上下贯通的职业发展机制,鼓励执业医师下基层、完善对乡村医生的相关待遇等政策措施,这对加强基层医疗卫生队伍和服务能力建设会起到较好的作用,但是还有进一步完善的空间。在目前大医院与基层医疗卫生机构、城乡差距较大的现实情况下,只有出台更有针对性的倾斜政策,才能促进医疗资源向基层和县乡流动。

杜小光委员说,草案二审稿第十四条规定,医师经过相关专业培训和考核,可以增加执业范围。这条规定对充分发挥执业医师的主观能动性、挖掘执业医师潜力、实现一专多能的服务扩展,具有重要意义。但纵观草案第四章"培训和考核"的所有条款,均未对增加执业范围的相关培训和考核的基本要求作出原则界定,建议在第四章对培训时间、培训机构等内容作出规定。

张勇委员说,实践中有的医院内部管理制度不健全,对医师执业行为缺乏有效规范,影响了服务质量和医疗安全,有的医师违法执业,侵害患者权益。草案二审稿关于医疗卫生机构完善内部管理制度、加强对医师管理的规定比较少,建议补充充实。同时,也要强化主管部门、行业协会对医师执业行为的规范。

上接第一版

栗战书指出,全国人大常委会贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署,制定海南自由贸易港法,从国家立法层面为海南自由贸易港的建设发展提供了重要法律保障。各有关方面要全面实施好这部法律,分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系,努力建设高水平的中国特色海南自由贸易港,推动形成更高层次改革开放的新格局。

栗战书强调,反外国制裁法的制定出台,是全国人大常委会贯彻习近平法治思想和习近平外交思想、加快涉外立法的重要举措。中国始终坚持独立自主的和平外交政策,致力于与各国互利共赢、共同发展,但我们决不放弃自己的正当权益,任何人不要幻想让中国吞下损害自身利益的苦果。对于各种制裁和干涉,中国政府和人民将坚决予以反制。全国人大常委会遵循国际惯例,借鉴外国相关做法,审议通过反外国制裁法,为反击霸权主义和强权政治、维护国家和人民利益提供了法治支撑。要全面、正确理解法律规定,适时运用法律开展强有力的反制裁斗争。要加快推进涉外立法,充实应对挑战、防范风险的法律"工具箱",更好运用法律武器维护国家主权、安全、发展利益,保护我国公民、组织合法权益。

技术赋能助力未成年人保护

上接第一版

不少游戏厂商推出了未成年人防沉迷系统,有一定效果,但还不完善,比如未成年人可以使用家长手机号注册游戏账号,绕开了针对未成年人的限制。同时,由于还存在数据不互通的情况,即便某款游戏达到限定时间,未成年人还可以转换到其他游戏或平台。因此,建立统一的电子身份认证系统成为迫在眉睫的工作,而且这也为法律所确认。新修改的未成年人保护法要求,国家建立统一的未成年人网络游戏电子身份认证系统。《意见》的有关规定是及时落实法律的积极举措,必将有力推动统一的未成年人网络游戏电子身份认证系统建设。

未成年人保护离不开法治护航,也需要技术赋能。当然,不能指望一个电子身份认证系统解决防沉迷的所有问题。在严格落实法律法规,用好技术手段的同时,还要强化企业主体责任,推动社会各界协同治理、有效参与,形成政府、企业、社会共管共治局面,共同营造良好安全的未成年人网络环境。

全国第一批政法队伍教育整顿取得"四个阶段性成效"

上接第一版 宽严政策有招,细化落实"自查从宽、被查从严"政策,达到了教育大多数、惩处极少数的目的;省级指导有效,按照"一地市一派驻"模式,做到全域覆盖、全程跟进、全面指导,推动教育整顿走深走实;中央督导有方,16个中央督导组坚持问题导向,敢于动真碰硬,充分发挥了督导利剑作用;统筹结合有度,坚持教育整顿与党史学习教育、激励干警履职尽责、加强队伍管理监督有机结合,切实做到"两结合、两促进"。

全国教育整顿办副主任、中央政法委副秘书长王洪祥主持发布会并回答了媒体记者提问。全国教育整顿办副主任:最高人民法院政治部主任马世忠、最高人民检察院政治部主任潘毅琴、公安部政治部主任冯延、司法部政治部主任郭文奇在发布会上回答了媒体记者提问。