

□ 本报记者 赵晨熙

举世瞩目的北京冬奥会和冬残奥会的成功举办不仅让人们记住了赛场上奥运健儿的飒爽英姿,也进一步带动了全民运动的热情。2019年国务院办公厅印发的《体育强国建设纲要》提出,到2050年,全面建成社会主义现代化体育强国的目标。

建设体育强国离不开法治保障。1995年施行的体育法也在20多年后迎来首次大修。2021年10月,体育法修订草案提请十三届全国人大常委会第三十一次会议审议。其中增设了不少有关“学校体育”的条款,比如“保证体育课时不被占用”“学校应当将在校内开展的学生课外体育活动纳入教学计划,与体育课堂教学内容相衔接,保障学生在校期间每天参加不少于一小时体育锻炼”等。

但全国人大代表、黑龙江龙电律师事务所主任李亚兰注意到一个问题,那就是在体育法修订草案中没有针对学校体育伤害事故的明确条款。

随着学校体育活动的逐渐增多,体育伤害事故并不鲜见,李亚兰认为应在体育法修订时明确学校体育伤害事故中学校教师的责任范围。

通过分析一些实际案例,李亚兰发现,现行法律法规中与学校体育伤害事故联系最为紧密、应用最为广泛的是民法典侵权责任编中的“自甘风险原则”。民法典第一千一百七十六条规定,自愿参加具有一定风险的文体活动,因其他参加者的行为受到损害的,受害人不得请求其他参加者承担侵权责任;但是,其他参加者对损害的发生有故意或者重大过失的除外。

“这一规定改变了以往对学校体育伤害事故中‘弱势群体’的过度保护,将学校从公平责任承担中解救出来,不至于再按照公平分担原则来承担责任。”但李亚兰指出,按照“自甘风险原则”进行学校体育伤害事故裁定,虽然有利于增强学生的风险意识,但也可能导致受害学生的赔偿困难问题进一步加剧。

因此,李亚兰建议,要在体育法修订草案中增设学校体育伤害事故专项条款,用于进一步明确责任的分配。这也是完善体育法中“学校体育”部分的重要举措。

“首先在修法时明确‘学校体育伤害事故’的界定。”至于如何界定,李亚兰认为,鉴于学校体育活动的特殊性,学校体育本身具有一定的对抗性和竞争性,在学校体育教学、训练与竞赛中发生扭伤、擦伤等伤害事故在所难免,如果将此类损伤均归为学校体育伤害事故,那么开展学校体育工作必将面临巨大压力,不利于学校体育发展。同时,也要考虑将场地设施发生伤害事故全部归属于学校体育伤害事故范畴的合理性。因此,建议具体条款可从时间、空间两个维度进行阐释,将内容设定为:“学校体育伤害事故指在校学生参与学校组织的课内外体育活动期间发生在体育场所内的、造成人身损害后果的事故。”

其次,要在修法中增设学校体育伤害事故条款,使学校体育伤害事故中的主体责任得到法律确认,为进一步规范伤害事故处理,合理划分事故责任提供重要法律依据。李亚兰提醒,增设的学校体育伤害事故条款要避免上位法与下位法之间衔接不畅,甚至存在冲突的问题。学校体育伤害事故的法律规范应在立法法指导下,进一步明确法律条款,细化规范内容,强化针对性和可执行性。

“学校体育伤害事故中的最关键环节就是责任判定,要想确定学校体育伤害事故中的责任,需要确定伤害事故责任应当适用于何种归责原则。”李亚兰说,从当前司法实践案例来看,法院多是从民法典中寻找相对合理的归责原则进行判定,但不论是学理上还是实践中,对归责原则适用仍存在较大争议。基于此,李亚兰认为需要进一步调整与完善学校体育伤害事故的归责原则。

“提高基层防病治病和健康管理能力,关键在于提升基层医疗机构配套设备改善软硬件,提高乡村医生的诊疗能力和改善基层医疗人才结构。”耿福能说。

耿福能建议,保障资源投入,加强资源的科学合理配置;加强乡村医生常见病、多发病等技术培训,改善基层人才结构;积极鼓励基层医疗机构开设中医特色诊疗专科,推广成熟的中医特色疗法和慢病诊疗适宜技术;出台政策,对在县级以上地区或偏远地区开展互联网医疗服务的机构给予扶持。

耿福能代表建议 提升基层疾病预防能力

□ 本报记者 蒲晓磊

基层医疗机构是解决我国农村居民看病就医的第一道防线,乡村医生是构筑“全民健康”的基础力量,是基层百姓健康的“守门人”,也是健康助力乡村振兴的重要力量。数据显示,截至2021年11月底,全国医疗卫生机构数为104.4万个,其中基层医疗卫生机构99万个。

全国人大代表、四川省工商联副主席、好医生药业集团董事长耿福能近日接受《法治日报》记者采访时说,“强基层”是推动医疗服务高质量发展的必要基础,建议通过加大资源投入,改善基础设施条件等方式,进一步提升基层疾病预防能力,更好助力乡村振兴,推动健康中国建设。

基层医疗机构肩负着农村居民常见病、多发病,慢病的防治、公共卫生等工作,也承担着疫情防控、信息录入、宣传教育等任务,是我国三级医疗卫生网络的终端。耿福能在调研时了解到,近年来,基层医疗事业取得了长足发展,但也存在一些薄弱环节,比如,一些偏远地区卫生室,诊所基础硬件条件不足,基本医疗设施配备缺乏,药品种类不够齐全,乡村医生队伍存在学历较低,人才结构老化,专业知识技能水平较低,技能配置不能满足临床所需等问题。

“提高基层防病治病和健康管理能力,关键在于提升基层医疗机构配套设备改善软硬件,提高乡村医生的诊疗能力和改善基层医疗人才结构。”耿福能说。

耿福能建议,保障资源投入,加强资源的科学合理配置;加强乡村医生常见病、多发病等技术培训,改善基层人才结构;积极鼓励基层医疗机构开设中医特色诊疗专科,推广成熟的中医特色疗法和慢病诊疗适宜技术;出台政策,对在县级以上地区或偏远地区开展互联网医疗服务的机构给予扶持。

李亚兰代表提出完善体育法「学校体育」部分 增设学校体育伤害事故条款

黄河保护有法可依时代即将到来 代表热议

黄河大保护大治理究竟该怎么抓

立法眼

□ 本报记者 文丽娟

今年的全国人大常委会工作报告显示,根据年度立法工作计划,2022年预安排审议40件法律案,其中包括制定黄河保护法。

这个消息对于全国人大代表、中国科学院西北生态环境资源研究院研究员王涛来说,虽在意料之中,但听到后仍然“很激动、很受鼓舞”。从事沙漠环境和沙漠化过程及其防治研究近40年,王涛始终关注“风沙入黄、水沙不平衡”现象,并于2019年3月提交《关于提请将“黄河保护法”纳入国家立法规划的建议》。

2021年12月20日,黄河保护法草案首次提请十三届全国人大常委会第三十二次会议审议。这是继长江保护法后,我国立法保护“母亲河”的又一座丰碑,在黄河治理历史上意义重大而深远。

在今年的全国人大会议上,部分代表继续为“共同抓好大保护,协同推进大治理”谈思路,明举措,推动加大黄河流域生态保护和环境综合治理力度,促进流域生态环境质量持续改善。

法治思维方式推进黄河保护治理

黄河发源于青藏高原巴颜喀拉山北麓,呈“几”字形流经青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、山西、陕西、河南、山东9省区,全长约5464公里,是我国第二长河。

黄河宁,天下平。推进黄河流域生态保护和高质量发展,必须依靠制度、依靠法治。

2021年10月,中共中央、国务院印发《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》,将黄河流域生态保护和高质量发展上升到重大国家战略的高度。

2021年12月20日,黄河保护法草案首次提请全国人大常委会会议审议。草案严格落实“重在保护,要在治理”要求,围绕生态保护与修复、水资源节约集约利用、水沙调控与防洪安全、黄河文化保护传承弘扬等规定相应制度措施。

今年,全国人大常委会还将继续审议黄河保护法草案,黄河流域有法可依的时代或将到来。

“以法治思维和法治方式推进黄河保护治理,意义重大。”王涛近日接受《法治日报》记者采访时说。曾经,他在黄河两岸进行沙漠环境和沙漠化研究时,常常听到当地老百姓哀叹“黄河治不好了”;如今,他想告诉他们——法治清流注入黄河后,黄河流域高质量发展未来可期。

加快黄河流域新型基础设施建设

同样对未来充满信心的还有全国人大代表、陕西师范大学西北历史环境与经济社会发展研究院副院长方兰。从事黄河流域水资源管理研究数十年的她,对于如何“共同抓好大保护,协同推进大治理”有更深、更远的思考。

在她看来,水、能源和粮食作为维持社会稳定发展的生存资源,存在相互关联、相互依存、相互制约的纽带关系,任意基于单一资源的战略都将产生严重的不可预期的后果。

“黄河流域水资源总量占全国水资源总量的2.6%,但该流域的煤炭、石油、天然气等占全国能源



3月8日,陕西延安,阳光映照下的黄河壶口瀑布冰消河开,彩虹辉映。

CFP供图

总量的50%以上,粮食产量占全国粮食总产量的1/3以上,非常有限的水资源却支撑了我国的能源安全和粮食安全,经济发展与生态保护‘争水’现象十分突出。”方兰说。

如何加强黄河流域“水-能源-粮食”纽带关系协同发展?她从多个维度提出建议:

首先,要提高黄河流域“水-能源-粮食”纽带系统自然灾害抵御能力,增加对该系统应对自然灾害的科研投入,全面剖析黄河流域地区自然灾害的致灾因子、孕灾环境和承灾功能,针对该流域水旱灾害频发问题,尽可能利用黄河干支流水利枢纽功能,实现黄河流域水沙平衡,加快引水补水工程建设,提高水沙调控效率,加快黄河流域新型基础设施建设,不断完善面向主要产业链的人工智能平台等建设,做好沿黄城市的“东数西算”数字枢纽建设。

其次,要增强黄河流域“水-能源-粮食”纽带系统生态承载能力。通过提高国土绿化程度,加强生态廊道建设,增加森林覆盖率;积极探索该流域生态产品价值实现机制等举措,增强环境自愈能力,提升整体效益。

“环境风险预警与防控能力也要增强,保障黄河流域地区粮食安全、能源水资源安全以及‘水-能源-粮食’纽带协同安全。”方兰说,要加快建立黄河流域地区城市群、都市圈“水-能源-粮食”纽带协同安全网络,推动政府运用跨区域政策共同应对安全风险预警,“水-能源-粮食”资源管理,产业空间分布等,为化解人与自然矛盾,缓解“水-能源-粮食”纽带系统潜在风险提供新范式。

此外,她在调研中还发现,黄河流域“水-能源-粮食”纽带系统的综合生产能力和市场竞争能力不能忽视。建议实施农业节水工业节能并举,提升现代工农业水平,打造广泛联结、紧密互动、深度融合的现代化产业链条。

建立上下游横向生态补偿机制

在提及“增强黄河流域‘水-能源-粮食’纽带系统生态承载能力”这一举措时,方兰再三指出“探索生态产品价值实现机制”的重要性和迫切性。

“希望实现黄河流域公共产品价值的市场化,比如三北防护林及众多生态公益林,它们属于公共生态产品,而这些产品是守护祖国的生态屏障,只有建立长效机制,发挥激励效应,才能把这一片绿变得更加从容、更加长久。”方兰说。

她认为,生态产品价值实现机制起着至关重要的作用。通过这种机制将绿水青山变成金山银山,为当地居民提供更多的经济激励,推动他们更好地保护绿水青山。“这是黄河流域目前在生态产品价值实现机制方面可能需要做的一些突破,可以选取部分单位进行试点。”

方兰的这些想法与王涛不谋而合。在接受记者采访时,王涛反复强调一个概念——生态补偿。“上游地区只要保证流域出断面水质达标或改善,下游地区就应该对上游地区进行补偿,因为上游地区做了相应的生态建设工程,比如封山育林、水源涵养等工作,是有付出的;反之,上游地区应

该给下游地区补偿。”

据了解,甘肃省按照“试点先行、分步推进”原则,于2017年至2018年开展了“渭干流定西-天水段”流域生态补偿试点;又于2020年建立了为期3年的黑河石羊河流域生态补偿试点,支持省内3市7县区开展上下游横向生态保护补偿工作。在省际方面,2021年,甘肃省与四川省签订《黄河流域(四川-甘肃段)横向生态补偿协议》。

在王涛看来,甘肃省采取的这些举措,可以发挥以点带面的示范作用,为进一步落实地方污染防治责任,改善流域水环境质量,持续推进全省流域生态补偿工作积累了经验。但仍然存在一些问题和困境,比如缺乏统一补偿标准;缺乏约束性要求;缺乏资金支持;多元化、市场化生态补偿进展缓慢等。

因此,他建议从国家层面完善黄河流域横向生态补偿工作顶层设计,健全政策和法规支撑体系,出台流域上下游横向生态补偿的约束性法律法规,明确下游受益地区向上游补偿的义务和责任,完善工作考核奖惩机制,加强对多元化、市场化生态补偿的规范和指导。

此外,要畅通资金渠道,由中央财政设立流域上下游横向生态补偿专项资金,用于开展生态补偿试点工作,与此同时,统筹省级资金引导,撬动社会资本参与,实现生态补偿机制的核心目标。

“要把黄河流域作为一个整体来对待,而不是只考虑各自家利益的利益,这样才能实现系统治理,源头治理,扎实推进黄河流域高质量发展,让黄河成为造福人民的幸福河。”王涛说。

李宗胜代表认为应修改治安管理处罚法 关注社会需求丰富治安管理处罚内容

□ 本报记者 朱宁宇

治安管理处罚是人们日常生活中最常见、最常用的行政处罚,对社会治理起到了至关重要的作用。作为维护社会治安秩序的一部重要法律,治安管理处罚法与人民群众日常工作生活息息相关,直接影响公民个人的权利和义务。

现行治安管理处罚法自2006年3月1日起施行,曾于2012年进行过修正,但该法施行16年来,我国经济社会发展已发生了重大变化,人民群众对日常生活的需求也发生了重大变化,社会各界对治安管理处罚工作的期待随之改变。在今年全国人大会议期间,全国人大代表、辽宁省律师协会副会长李宗胜领衔提交了一份议案,建议对治安管理处罚法进行修改。

完善治安处罚体系内容

“为适应新形势,解决新问题,要对治安管理处罚法体系内容进行系统化的修改和完善。”李宗胜认为首先要对治安管理处罚法的总则进行完善。

“实践中存在着一定程度的就业违法行为乱用情形,不符合教育与处罚相结合的原则。”李宗胜主张,违法行为记录要规定时间限制,对严重违法治安管理行为的,除限期以处罚标准为限外,并规定取消时限。具体在总则中增加规定:一般违反治安管理被处罚的,计入违法行为档案不超过二年,具体办法由公安机关规定;严重违法治安管理的行为被处于十日以上拘留的,应当计入违法行为档案;前款规定违法行为五年内没有再犯其他违反治安管理处罚行为的,

应当删除违法行为记录。

与此同时,李宗胜认为,治安处罚的种类也应当加以完善,建议增加规定:限制开展与扩大违反治安管理行为有关的生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业。理由是:现行治安管理处罚法中直接规定的“吊销公安机关发放的许可证”,与行政处罚法的处罚种类不对应,由此会导致处罚种类没有过度,存在无法处罚或者过度处罚的问题。此外,根据过罚相当原则,也应该根据行为性质进行适当处罚,不应直接吊销许可证。

李宗胜还建议对具体违反治安管理行为的罚款数额作出调整。据了解,现行治安管理处罚法的罚款标准是基于2012年前后的标准确定的。随着我国经济不断发展,相比2012年,人民群众收入水平普遍提高。

“收入倍增会使受原来罚款标准影响的效果加倍下降,原处罚标准对应产生的威慑力也大大降低。”李宗胜建议提高具体罚款额度并作出不同处罚幅度的调整,以使违法行为与处罚更加相当。

注意与其他法律衔接

在李宗胜看来,在对治安管理处罚法进行修订时,一个重要内容是做好与其他法律的衔接,实现法治统一。

2021年7月15日起,新修订的行政处罚法施行。该法作出一些重大修改,特别是处罚种类、适用条件等方面均作了重大调整。作为与这部法律直接相关且受其影响较大的法律,治安管理处罚法理应尽快作出相应修改。

2022年以来,全国人大常委会先后审议通过了刑法修正案(九)、刑法修正案(十)和刑法修正案(十一),其中涉及的相关犯罪行为,有些在行为特征上与违反治安管理的行为相同,应当对不构成犯罪的予以治安管理处罚,以实现刑罚和治安管理处罚的有效衔接。此外,民法典自2021年1月1日起施行以来,民事权利的保护得到了进一步彰显,但必须对过度或者不当适用相关规定进而影响社会治安的行为给予规制,对应的行为也应当与治安管理处罚法相衔接。

他建议将侮辱国旗、国徽,国歌行为,侮辱、诽谤或者以其他方式侵害英雄烈士名誉、荣誉的行为,损害社会公共利益的行为,催收高利放贷等产生的非法债务行为在治安管理处罚法中加以规定。为与刑法修正案(九)虐待被监护人、看护人罪相呼应,建议在治安管理处罚法中结合相关的职业特点作出职业禁止的相关规定。

为与刑法修正案(九)侵犯个人信息罪以及民法典保护个人信息、个人信息保护法相互衔接,建议增加内容为:违反国家有关规定,通过购买、收受、交换等方式获取公民个人信息,或者在履行职责、提供服务过程中收集公民个人信息的,或者违反个人意愿获取公民个人信息,以及违反规定侵犯公民个人信息的,处五日以上十日以下拘留,并处二千元以下罚款,情节较轻的,处五日以下拘留,并处一千元以下罚款。

为了让民法典中规定的自助行为“活”起来且更加规范有度,李宗胜建议增加规定:阻碍权利人正当行使扣留财物等措施,扩大侵害权利人权利的,处五日以下拘留,并处二千元以下罚款;有其他违反治安管理行为的,按较重的规定从重处罚。第二款为:以合

法权益受到侵害为由,违法行使自助行为;或者虽有合法权益受到侵害的事实,但采取自助行为明显不当的,处五日以下拘留,并处二千元以下罚款。

及时回应社会热点问题

近些年来,在个人信息保护、饲养宠物、疫情防控等领域不断发生热点事件,社会各方修法呼声渐高。李宗胜认为,应当在治安管理处罚法中进行适当的回应,作出明确规定。

“随着社会生活的不断发展,一些不当行为已经与社会治理要求不相适应,也应当及时纳入治安管理处罚范畴,以实现治安管理处罚调整社会关系、实现社会治理,推动社会良性互动的作用。”李宗胜以饲养动物为例,建议将治安管理处罚法中的相关内容修改为:饲养动物,干扰他人正常生活的,处警告;警告后不改正的,或者放任动物恐吓他人的,或者违反管理规定,未对动物采取安全措施,处二百元以上五百元以下罚款;违反管理规定,未对动物采取安全措施造成他人损害的,或者驱使动物伤害他人的,依照规定处罚。饲养禁止饲养的烈性犬等危险动物的,处二千元以下罚款,并责令改正;因禁止饲养的烈性犬等危险动物造成他人损害的,处五日以上十日以下拘留,并处二千元以下罚款,责令改正。

“总之,现行治安管理处罚法应当适应经济社会发展新情况,与行政处罚法、刑法修正案以及民法典等法律相互呼应,关注社会需求,丰富治安管理处罚内容,以进一步发挥促进平安社会建设的作用。”李宗胜说。