



# 《青海省国家生态文明高地建设条例》施行 实行最严格的生态环境保护制度

□ 本报记者 徐鹏

青海作为青藏高原重要核心区域,生态地位特殊且重要,生态责任重大且艰巨。为深入推进青藏高原生态保护和高质量发展,实现生态功能最大化,青海省十四届人大常委会第八次会议表决通过了《青海省国家生态文明高地建设条例》(以下简称《条例》)。

《条例》共十一章76条,已于8月1日起施行。《条例》明确了“青海最大的价值在生态,最大的责任在生态,最大的潜力也在生态”的省情定位,是我国首部以“生态优先”为核心原则的地方性法规,为建设国家生态文明高地提供了强有力的法律支撑。



## 构筑绿色文明之基

在《条例》的制定过程中,青海省人大常委会将践行全过程人民民主贯穿始终,多次征求省政府相关部门、各州市及部分县(区)人大常委会、部分省外立法智库专家、省人大常委会基层立法联系点的意见建议,多次召开立法专题会、论证会、座谈会,对草案进行研究论证,确保各项规定科学合理,符合青海省情。

《条例》明确,国家生态文明高地建设应当尊重自然、顺应自然、保护自然,坚持生态保护第一、自然恢复为主,守住自然生态安全边界,坚持统筹协调、分类施策,科学防控、系统治理,坚持低碳节约、绿色转型、共建共治、全民共享、改革创新,示范引领。

为明确职责分工,《条例》规定县级以上人民政府负责本行政区域内国家生态文明高地建设工

作,组织实施全省国家生态文明高地建设总体规划,建立健全相关协调机制,统筹协调跨地区跨部门重大事项,督促检查相关重要工作的落实情况。县级以上人民政府有关部门应当按照各自职责分工,负责国家生态文明高地建设工作。乡镇人民政府、街道办事处应当根据国家生态文明高地建设的要求,做好辖区内相关工作。村(居)民委员会协助所在地人民政府及其有关部门开展国家生态文明高地建设工作。建设国家生态文明高地是全社会的共同责任,应当发挥国家机关、人民团体、企事业单位、其他组织和公民的作用。

## 定期评估保护成效

《条例》规定,各级人民政府应当严格落实国家青藏高原生态安全布局,加强生态风险防控,提升生态系统质量和多样性、稳定性、持续性,增强

生态产品供给能力和生态系统服务功能,守住自然生态安全边界。省人民政府根据行政区域的生态环境和资源利用状况,按照生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的要求,从严制定生态环境分区管控方案和生态环境准入清单,报国务院生态环境主管部门备案后实施。生态环境分区管控方案和生态环境准入清单应当与国土空间规划相衔接。

《条例》明确,省人民政府应当加强对生态保护红线内人类活动的监督管理,定期评估生态保护成效。县级以上人民政府应当实施生态文明气象保障工程,开展重点生态功能区气象影响评估,加强气候变化监测网建设,强化监测预测预警和风险评估,提升高原极端天气气候事件监测预警能力。

为构建生物多样性保护体系,《条例》指出,各级人民政府应当在生物多样性保护中的主导作用,落实生物多样性保护职责,优化完善生物多样性保护空间格局,构建完备的生物多样性保护监测体系,提升生物安全管理水平,创新生物多样性可持续利用机制,加大执法和监督检查力度,确保重要生态系统、生物物种和生物遗传资源得到全面保护。县级以上人民政府应当加强生物多样性保护优先区域的保护监管,明确重点生态功能区生物多样性保护和管控政策,科学构建重点区域生态廊道,优化草原网围栏建设,促进物种迁徙和基因交流,合理布局建设物种保护空间体系,重点加强珍稀濒危动植物、旗舰物种和指示物种保护管理。

同时,完善生物多样性迁地保护体系,优化建设植物园、野生动物收容救护中心、种质资源库等各级各类抢救性迁地保护设施,科学构建珍稀濒危动植物、旗舰物种和指示物种的迁地保护群落,做好迁地保护种群的档案建设与监测管理,健全完善生物遗传资源管理体制,加强高原特色种质资源的保护和管理,组织开展种质资源调查与收集,建设相关资源保护设施和数据库。构建生物安全风险监测预警和生物安全风险防控管理体系,统筹布局生物安全基础设施,加强野生动物疫源疫病监测、防控和植物灾情、疫情、病虫害防治,强化微生物菌剂、抗生素药物安全使用管理。

《条例》规定,省人民政府应当坚持和完善生态文明制度体系,实行最严格的生态环境保护制度,建立健全自然资源资产管理,生态产品价值实现等制度机制,深化生态文明体制改革系统集成,推动环境治理体系和治理能力现代化建设。

## 巩固制度落地生效

《条例》注重吸收生态文明体制改革创新成果,以高水平生态环境保护支撑高质量发展。

为此,《条例》要求各级人民政府应当采取有效措施,培育生态文明主流价值观,保护青藏高原传统生态文化,弘扬青藏高原优秀传统文化,开展青藏高原特色生态文化体系研究,增强全社会生态文明意识,建设具有青海特色的新时代生态文明体系;加强美丽中国先行区创建,采取措施推进美丽城市、美丽乡村建设,推进生态文明示范建设。

省人民政府教育主管部门应当依据职责将生态文明教育纳入国民教育体系和干部教育培训体系。各级各类学校应当把生态文明教育内容融入校园文化建设,开展研学、校外体验等主题活动。学前教育机构应当开展儿童生态文明养成教育。县级以上人民政府及有关部门应当加强生态文明宣传教育,创建生态教育科普基地,发展生态文化融媒体,搭建青藏高原生态文化研究宣传平台,加强生态文化交流合作,营造崇尚生态文明的社会氛围。报刊、广播、电视和网络等媒体应当加强生态文明宣传和舆论引导,依法对破坏生态环境的违法行为进行舆论监督。每年八月为全省生态文明宣传月。

为落实对生态文明建设的监督机制和责任追究制度,《条例》规定县级以上人民政府及其有关部门应当严格履行生态环境保护执法职责,加强生态环境保护监督管理能力建设,统筹执法资源和执法力量,建立执法协调机制,依法开展生态环境专项执法和跨区域流域联合执法、交叉执法。县级以上人民政府应当定期向本级人民代表大会或者其常务委员会报告本级人民政府国家生态文明高地建设情况。各级司法机关应当组织开展生态环境保护领域司法协作,推进行政执法机关与司法机关协同配合,鼓励有关单位为生态环境保护提供法律服务。各级人民政府应当实施生态保护绩效评价体系,建立健全评价考核机制和体系,强化绩效评价考核。

在此基础上,《条例》明确各级人民政府及其有关部门违反相关法律和本条例规定,在履行相关职责中有玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊行为的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告、记过、记大过或者降级处分;造成严重后果的,给予撤职或者开除处分,其主要负责人应当引咎辞职。

漫画/高岳



□ 本报记者 梁平妮  
□ 本报通讯员 石晓阳 牛晨

食品安全是校园安全的重中之重,更是社会关注的焦点。《滨州市中小学生学习集中就餐饮食健康管理条例》(以下简称《条例》)经山东省第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议批准,将于2025年1月1日起施行。

《条例》共六章32条,为加强和规范中小学校食堂、校外配餐机构和校外托管机构的管理提供了法律保障,有助于构建学生集中就餐科学、闭环管理的链条,为全市中小学生健康成长保驾护航。

## 深入调研 收集民情民意

为全面了解师生需求,滨州市司法局通过12345政务服务热线、市公安局接警指挥中心、信访部门、基层立法联系点等渠道了解人民群众在现实生活中遇到的各类问题,分析归纳反映比较集中的问题和诉求,并研究针对问题立法的可行性。

“我家离学校有点远,要是孩子能在学校吃饭就好了”“学校餐厅信息不够公开,孩子在学校里吃得不够营养、卫不卫生,家长们都不了解”“校外的午托机构管理秩序较差,可能存在食品安全问题”……在建议征集、问题调研阶段,立法机关收到不少群众反映当前中小学生在就餐方面面临的问题。

“为全面掌握中小学生学习现状和群众需求,我们深入相关县区开展调研,听取有关部门、单位、中小学校、校外配餐机构、校外托管机构代表等意见建议。在合法性审查阶段,分别向社会公众、市直有关部门、县(市、区)人民政府、基层立法联系点、立法咨询专家等公开征集了立法意见建议。”滨州市司法局党组成员、三级调研员韩朝晖说。

《法治日报》记者了解到,立法过程中共收到群众反馈意见100余条,最终被不同程度采纳18条。

## 细化措施 切实解决问题

根据调研发现的问题,《条例》作出了一系列操作性强、富有滨州特色的制度设计,以确保中小学生在在校期间“舌尖”上的安全与营养健康。

为解决当前中小学校食堂配套不足的问题,《条例》明确了中小学校食堂建设要求,规定新建的中小学校应当根据学生就餐需求配建食堂。已建成的中小学校不能满足在校全部学生集中就餐需求的,应当创造条件改建、扩建食堂。同时也规定了在过渡时期内可以采用集中配餐方式供餐。在校外配餐机构的选择方面,《条例》规定县(市、区)教育主管部门应当遵循公开、公平、公正原则,严格按照招标投标程序统一组织招标,选定中标校外配餐机构,并向社会公布。

《条例》对食品安全及营养健康管理作了专章规定,要求中小学校应当将食品安全作为学校安全工作的重要内容,实行校长负责制,建立健全并落实有关食品安全管理制度和工作要求,定期组织开展食品安全隐患排查;中小学校应当举办学校食堂开放日活动,接受学生家长及社会各界监督。同时对中小学校、校外配餐机构、校外托管机构应当履行的管理义务进行了明确,并规定发生紧急情况时的应对措施。

不仅要让学生吃得饱,更要吃得好,确保“校园餐”成为“放心餐”“营养餐”。《条例》进一步完善了中小学校集中就餐饮食健康管理工作,定期开展校园食品安全风险监测,指导中小学校、校外配餐机构、校外托管机构开展食源性疾病预防和营养健康工作,组织专家对营养与健康学校建设工作进行技术指导,并会同有关部门组织开展营养与健康学校评估工作,发挥营养学会等专业机构作用,加强营养健康工作指导和人才培训,为贯彻实施《条例》提供专业与人才支撑,多措并举,扎实做好《条例》的贯彻落实。

## 协同合作 保障落地落实

12月19日,滨州市政府新闻办举行《条例》新闻发布会,就《条例》制定和如何宣传贯彻实施等情况向社会通报。记者从发布会上了解到,滨州市下一步将运用电视、报刊、网络等多种方式全方位、多渠道宣传,积极推进《条例》普法宣传和贯彻落实工作。

“校园食品安全事关人民群众的切身利益,从前期纳入立法计划,调研论证到《条例》审议通过以及后续的宣传落实,我们始终坚持以人民为中心,突出实用性、可操作性、地方特色,确保《条例》切实解决中小学生学习集中就餐饮食健康方面的实际困难和突出问题。”滨州市人大法制委副主任委员、常委立法工委主任唐海涛说。

滨州市教育局总督查李云海表示,要用好学校教育主阵地,家校合作齐抓共管,通过安全教育课、专题讲座、知识竞赛、主题演讲、动画短片等形式,多渠道、多样化开展宣传工作和建立长效机制,为《条例》顺利实施营造浓厚的氛围。

滨州市教育局总督查李云海表示,要用好学校教育主阵地,家校合作齐抓共管,通过安全教育课、专题讲座、知识竞赛、主题演讲、动画短片等形式,多渠道、多样化开展宣传工作和建立长效机制,为《条例》顺利实施营造浓厚的氛围。

“我们将把《条例》普法工作纳入年度普法工作要点和普法责任清单,努力提高广大干部群众对《条例》的知晓度和认同度,及时制定出台相关配套制度,确保《条例》可操作、能落地。”滨州市司法局党组书记刘振勇表示:“还要适时开展《条例》实施情况的专项检查评估,及时总结实施经验,持续优化提升《条例》实施效能。”

问需于民、问计于民,努力使每一项立法都反映人民意愿,体现民生需求,得到人民拥护,是新时代推进民主立法的题中应有之义。下一步,滨州市将立足校园食品安全监管职责,部门协同配合,抓好《条例》的学习宣传,细化落实和贯彻执行,真正让中小学生学习集中就餐有滋、有味、有营养,助力中小学生健康成长全面发展。

# 滨州立法规范中小学生学习集中就餐饮食健康管理

漫画/高岳

# 《我是刑警》,破案路上与法同行

□ 本报记者 邹星宇

近日,刑侦剧《我是刑警》热播。剧中,一代又一代刑警以坚定的信念,打击犯罪的决心,侦破了一起起大案要案和疑难积案。

一线刑警们对于刑侦事业的执着与投入,也感染着他们的下一代,实现着警魂的薪火相传。本期【追剧学法】,由《法治日报》律师专家库成员、北京汇祥律师事务所刑事法律事务部主任任晓卓带领我们一起来看看刑警破案工作涉及的法律问题。

**场景一:**警察叶茂生在抓捕偷车贼牛玉国的过程中被其开枪重伤,最终抢救无效离世。牛玉国因为涉嫌杀害叶茂生而被判死刑,但在最高人民法院核准死刑的过程中,牛玉国的律师提交了新证据,又因为没有尸检报告,无法认定叶茂生是死于枪击,最高人民法院因此作出核准死刑的裁定,对该案发回重审。司法实践中,如何理解“证据确实、充分”这一证明标准?

“证据确实,充分”是我国刑事诉讼法中认定案件事实的证明标准,证据不足会影响指控的犯罪成立。如果有证据只能证明有案件事实发生,但不能证明系被告人所为,或者在证据证明体系中,无法排除关键证据间存在的矛盾,无法排除事实间存在的合理怀疑,则依据“疑罪从无”的

刑法原则,不能据此认定被告人有罪。

剧中,因为牛玉国的律师找到了叶茂生牺牲之前曾经因为心脏不适去医院就医的记录,进而提出叶茂生可能因心脏病发而死亡的合理怀疑。又因缺少《法医学尸体检验鉴定意见书》,无法明确叶茂生的死亡原因,故虽然有弹道测试等鉴定意见,但不能得出叶茂生系死于枪击的唯一结论,无法排除死者死于心脏疾病的可能性。

**场景二:**张克寒犯下9起案件,导致11人死亡、6人受伤,抢走了50多万元财物,最终在警察的追捕下被当场击毙。犯罪嫌疑人死亡,如何追究其刑事责任?

对已经死亡的犯罪嫌疑人,已失去刑罚适用的目的和意义,依法不再追究刑事责任。根据刑事诉讼法规定,犯罪嫌疑人、被告人死亡的,不追究刑事责任,已经追究的,应当撤销案件,或者不起诉,或者终止审理,或者宣告无罪。但是,如果有涉及民事责任的情况,如嫌疑人给他人造成了损失,依然可以追究其民事责任。

**场景三:**张克寒每次实施抢劫后,都会给家里打钱,其母亲、妻子对他的所作所为也有所猜疑。张克寒离婚后找的情人更是知晓其因杀人抢劫而被警方通缉的事情,仍为他实施抢劫准备工具。明知他人犯罪不告知的,面临什么法律后果?如果张克寒的家人知道其所作所为,并帮助

将其犯罪所得予以窝藏、转移、代为售卖或者以其他方式隐藏,以避免被司法机关追缴的,可能构成掩饰、隐瞒犯罪所得罪。根据刑法规定,明知是犯罪所得及其产生的收益而予以窝藏、转移、收购、代为销售或者以其他方式掩饰、隐瞒的,处三年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处或者单处罚金;情节严重的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。

张克寒的情人为其准备作案服装、道具,加大司法机关开展有效活动的难度,妨害有关司法机关发现张克寒,可能构成窝藏罪。根据刑法规定,明知是犯罪的人而为其提供隐藏处所、财物,帮助其逃匿或者作假证明包庇的,处三年以下有期徒刑、拘役或者管制;情节严重的,处三年以上十年以下有期徒刑。犯前款罪,事前通谋的,以共同犯罪论处。

**场景四:**为了抢劫财物,廖云虎和廖云豹炸毁一家私人赌场,导致15人死亡、21人受伤,但二人在目睹爆炸现场的惨状后逃离,没能完成抢劫。为了抢劫而杀人,但抢劫未遂,如何定罪?

如果行为人为明知爆炸行为会危害不特定多数人的生命、健康,仍希望或者放任这种结果发生,事前安放好爆炸装置,伺机引爆,造成不特定多数人的伤亡和公私财产的重大损失,涉嫌构成爆炸罪。

剧中,虽然廖云虎和廖云豹实施爆炸是为了其实施抢劫提供机会和便利,但在爆炸后二人并未实施抢劫行为,依据主客观相统一原则,只能认定二人构成爆炸罪,不能成立抢劫罪。应当仅以爆炸罪追究其刑事责任,可能面临十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑。

如果行为人为着手实施抢劫行为,并在此过程中故意杀人,即便并未抢到财物,只是造成他人轻伤、重伤或者死亡后果。依据最高人民法院《关于审理抢劫、抢夺刑事案件适用法律若干问题的意见》以及《关于抢劫过程中故意杀人案件如何定罪问题的批复》,应以抢劫罪定罪处罚,即便未成功劫取财物,但造成他人轻伤以上后果的,亦属于抢劫既遂。根据刑法规定,根据情节,可能面临至少三年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑,并处罚金或者没收财产。

而如果行为人为既未抢到财物,也未造成他人人身伤害后果,属于抢劫未遂。对于未遂犯,可以比照既遂犯从轻或者减轻处罚。



更多内容请参见《法治日报》微信公众号

# 加强“府院联动”推进行政争议实质性化解

□ 张亚

行政争议一头连着行政机关,一头连着人民群众,在推进法治政府建设、促推依法行政、维护人民群众合法权益等方面发挥着重要作用。

行政争议能否得到妥善化解,既关系到政府公信力及法治政府建设,又事关人民群众的合法权益保障,这份特殊性决定了行政争议实质性化解的重要性。在行政争议多元化化解中,要加强行政机关与人民法院的协调联动,充分发挥“府”“院”各自职能优势,深入推进行政争议实质性化解,解决好人民群众急难愁盼问题,实现案结事了、政通人和。

以笔者所在的河南省襄城县人民法

院为例,2024年以来,襄城县法院共受理行政诉讼案件44件,审结34件,其中,调解3件,撤诉24件。在诉前、诉中分流至“府院联动”化解平台51件,诉前实质性化解15件,诉中实质性化解23件。

如果行政机关面对行政争议,存在诉前不想协调化解,判前不肯主动纠错等问题,则可能导致行政争议实质性化解效果不理想。而如果行政机关执法行为不规范,在具体行政行为中重结果、轻过程,重实体、轻程序,缺乏关键证据或证据链不完整,都可能使行政行为相对人的合法权益。此外,部分行政机关对因本单位执法人员不规范执法产生的行政诉讼案件或导致败诉的行政案件缺乏事前预防及事后跟踪问责机制,源头治理效果不佳,或在应诉能力不过硬、庭前准备不充分、案件事

实不了解、举证答辩不规范,都会影响行政争议实质性化解的效果。

为解决上述问题,笔者建议从以下三个方面着手:

一是搭好联动平台。建议在现有化解平台的基础上,由政府负责法治政府建设的部门牵头成立涉行政争议协调化解中心(行政争议化解平台),成员单位可包括法院、检察院、司法局及所有具有行政执法权的行政机关、街道办事处、乡(镇)政府等,行政争议协调化解采取法院主导、司法局协同配合、涉诉行政机关积极参与、检察院依法监督的模式,形成“府院联动”实质化解合力。

二是突出前端联动。行政案件立案前,法院将案件分流到行政争议化解平台,行政争议化解平台及时向行政机关发送诉前化解通

知书并及时开展协调化解工作,行政机关接收后积极开展诉前协商,主动纠正违法或撤回行政行为,消除行政行为的违法状态。行政机关作出征地拆迁、征收征用等涉众具体行政行为之前,积极研判诉讼风险,防范群体性诉讼。

三是实现常联常动。建议各行政机关明确一名“府院联动”专员,在行政争议调解、证据收集固定、法律法规适用等方面,与法院行政审判庭加强日常沟通,经常性开展旁听庭审、座谈调研、专题讲座、联合培训等活动,把行政行为“事前风险防范、事中自我纠错、事后联动化解”的相关制度落到实处,最大限度把行政争议化解在萌芽状态。

(作者单位:河南省襄城县人民法院)

政法笔谈

漫画/高岳