

生态环境法典草案构建陆海统筹新机制

打破“陆海分割”“河海分治”传统管理界限

说法典

吕忠梅

在地球生态系统中,海洋作为重要的环境要素,通过生态系统的物质循环、能量流动、信息传递参与着人们的日常生活,影响着人类的生命健康。同时,海洋是地球上所有水系的最终归宿,陆地上的污染物终将进入海洋。

治海必先治河、治河必先治陆。只有建立陆海统筹机制,才能真正有效防治海洋污染。“海洋污染防治”作为生态环境法典污染防治编草案的第四分编,放在水污染防治分编草案之后,就是为了更好发挥法典的体系化功能,打破“陆海分割”“河海分治”传统管理界限,建立健全陆海统筹新机制,守护人民群众的生命健康和生态系统安全。

陆海统筹是海洋污染治理之本

海洋生态系统保护需要陆海统筹。
海洋通过水循环与人类活动紧密相连。海洋污染主要源于人们向河流排放污染物或者风、雨等使陆地上的污染物输入海洋。因此,海洋污染与水污染两者之间存在着路径与终点、局部与整体的关系。海

洋的绝大多数污染物来自陆地,在一些大河的人海口可以观察到明显的污染带,水质、沉积物和生物体内的污染物浓度也远高于其他海域。

与此同时,淡水河流栖息地的污染也会直接影响一些物种的繁殖和生存,进而影响海洋生物多样性。

健康的滨海湿地、红树林和河口作为重要的生态缓冲带,具有一定的过滤陆地输入污染物的功能。但如果水污染严重超过其净化能力,它们也会不堪重负发生退化,进而失去其保护海洋的屏障功能。

由此可见,解决海洋污染问题必须从源头和路径上着手,通过规划统筹,标准统一、陆海联动、区域与国际合作等多种方式,将流域管理与海洋污染防治深度融合,从根本上改善水生态环境。

海洋污染防治分编体现新理念

海洋环境污染表现在海里,根子在陆地。要真正运用法律手段治理海洋污染,必须明确陆海统筹的原则,规定陆海统筹、区域联动的海洋环境监管制度。2023年修订的海洋环境保护法贯彻这一理念,将海洋环境与流域、沿海陆域视为不可分割的整体,进行统一规划和系统治理,实现了治理观念的根本转变。

虽然修订后的海洋环境保护法将“陆海统筹”确定为一项基本原则并建立了相应的制度,但其本质上是一部单行法,主要内容是解决海洋环境保护的

“自身”问题,很难与环境影响评价法、水污染防治法、固体废物污染环境防治法等有机衔接。

生态环境法典草案通过对多部相关法律法规的系统整合,编订纂修、集成升华,将“陆海统筹”的理念落实得更好。海洋污染防治分编草案作为生态环境法典草案的组成部分,一方面,通过总则的基本原则和基本制度,统筹海洋污染防治、海洋生态保护、绿色低碳发展之间的关系,实现陆海统筹、系统治理;另一方面,污染防治编草案中的通用性制度可以直接适用于海洋污染防治,使得海洋污染防治与大气、水、土壤、固体废物、放射性污染防治等制度相互衔接,既避免重复规定,又一体适用,让“海的问题,陆上联动解决”。

提高海洋环境系统治理水平

生态环境法典海洋污染防治分编草案,以海洋环境保护法为基础,进一步发挥法典系统集成功能,构建了陆海统筹的海洋环境污染监督管理制度,以加强海洋污染防治。

一是明确海洋污染防治的范围和监管体制。海洋污染防治分编草案对“海洋污染”进行了界定,并从陆海统筹的角度明确了海洋污染防治的范围和陆海统筹的监督管理体制。同时,在明确部门职责分工的基础上,要求沿海地方人民政府对其管理海域的海洋环境质量负责,强化沿海地方区域协作机制。

二是加强陆海之间在规划、标准、监测等制度协

调。海洋污染防治分编草案明确国家实施陆海统筹、区域联动的海洋环境监督管理制度,加强规划、标准、监测等监督管理制度衔接协调。

三是建立以入海排污口监管为核心的陆源污染防治制度。针对近岸海域存在的突出问题,海洋污染防治分编草案建立以入海排污口监管为核心的“受纳水体—排污口—排污管线—排污者”的全过程监管体系,实现海洋污染防治的陆海统筹。通过严管入海排污口,溯源至整个排污网络,解决“只管入海口、不管源头”的问题。

四是实现海洋垃圾治理责任的陆海联动。海洋垃圾虽然不是通常意义上的污染物,但一般都难以降解,不但影响岸滩环境和公众亲海体验,还会损害海洋生物栖息环境,威胁海洋生物多样性。海洋污染防治分编草案要求沿海县级以上地方人民政府负责其管理海域的海洋垃圾污染防治,建立海洋垃圾监测、清理制度,形成海洋垃圾陆海统筹治理的闭环,实现陆海治理责任的联动。

五是严格管控海岸工程。海洋倾废可能造成的海洋污染。鉴于海岸工程建设和海洋倾废行为实际上也可能影响海洋环境,海洋污染防治分编草案从陆海统筹角度,对海岸建设项目、海洋倾废监管等方面进行了规定,并规定实行海洋倾废名录制度。

(作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大常委会副主任委员、中国法学会副会长、本报记者朱宁宁整理)

全国人大代表贾亮：为产业发展献策 为民生福祉建言

本报记者 蒲晓磊 文/图

“成为一名全国人大代表,于我而言,既是沉甸甸的责任,又是无比光荣的使命。”贾亮说。
安徽阜阳技师学院实训中心主任、中国长三角地区劳模创新工作室领衔人、国家级技能大师工作室领衔人……拥有多个身份的贾亮,在履职过程中充分发挥专业特长,为产业发展献策;听取反映社情民意,为民生福祉建言。

关注汽车产业人才培养

汽车产业作为国民经济的重要支柱产业,其发展态势一直是贾亮关注的重点。贾亮深知,要为产业发展提出切实可行的建议,必须深入产业一线,了解其真实的状况和面临的困境。

履职中,贾亮频繁走进汽车生产车间,与一线工人、技术人员以及企业管理者面对面交流。他了解到,汽车产业在高端人才培养方面存在一些突出问题。

“产教融合机制不完善,导致职业院校培养的人才与企业实际需求存在一定的脱节现象。许多企业在招聘高技能人才时,发现院校所教授的知识和技能与岗位要求难以匹配,使得企业不得不花费大量时间和资源进行培训。校企合作也较为明显,双方在合作过程中往往受到诸多因素制约,如合作模式不够灵活、利益分配机制不完善等,这在很大程度上限制了高技能人才培养的效率和质量。”贾亮说。

针对这些问题,贾亮建议依托职业院校和技工院校,建立与汽车产业紧密对接的人才培养体系,根据企业的实际需求设置专业课程和培训内容,使学生在毕业后能迅速适应企业的岗位要求。同时,鼓励

企业与院校联合开展在职培训项目,为职工提供持续学习和技能升级的机会,以满足汽车产业不断发展的技术需求。

此外,在产教融合与校企合作方面,贾亮建议政府出台相关政策,打破合作壁垒,完善合作机制,促进院校与企业之间的深度合作,实现优势互补、资源共享,共同培养适应汽车产业发展的高技能人才。

破解职业教育发展困境

职业教育在培养高技能人才、推动产业升级方面发挥着至关重要的作用。贾亮深刻认识到,实现中国式现代化,提升我国制造业在国际上的影响力,必须打造一支庞大且强大的高技能人才队伍,而职业教育正是培养这类人才的摇篮。

为此,贾亮提交了多件与促进职业教育发展相关的建议。“建议进一步加大技工教育支持力度,将技工院校纳入高等教育序列。这一举措将有助于提高技工教育的社会地位和认可度,吸引更多优秀青年选择技工教育,为培养高技能人才提供更坚实的教育基础。”贾亮说。

贾亮同时建议,统筹推进职业教育与普通教育协调发展。在课程设置方面,实现职业教育与普通教育相互借鉴,相互补充,使学生不仅能掌握专业技能,还具备一定的文化素养和综合素质;在学分互认以及学籍转换等方面细化政策,为学生在职业教育与普通教育之间转换学习路径提供便利,拓宽学生的成长空间和发展通道。

提高社会对职业教育的认可度,也是贾亮关注的重点话题。他经过调研发现,目前,社会上仍存在对职业教育的偏见,认为职业教育是“次等教育”,这严重影响了学生选择职业教育的积极性。对此,贾亮

建议通过多种途径加强宣传引导,改变社会对职业教育的看法。同时,引导学生培养掌握技能的兴趣和职业生涯规划的意识,让他们认识到职业教育同样能够成就精彩人生,为个人的职业发展提供广阔的空间和机会。

贾亮还建议,将劳模工匠精神课程纳入高校选修课,并延伸至普通教育的不同阶段,通过建立工匠科技体验中心、开展劳模工匠教育体验活动等方式,让学生近距离感受劳模工匠的精神风貌和精湛技艺,激发他们对技能学习的热情和兴趣,使“学技能”成为学生实现自我价值的重要途径。这不仅有助于培养新时代的高技能人才,也有利于在全社会营造尊重劳动、崇尚技能的良好氛围。

建言社区养老服务转型

贾亮深知,人大代表的职责不仅体现在为产业经济发展和教育改革建言献策上,更要时刻关注民生福祉,倾听群众呼声和诉求,真正做到“民有所呼,我有所应”。

在履职过程中,他始终心系民生,将目光投向社区养老等与人民群众息息相关的领域。

随着我国人口老龄化进程不断加快,养老问题日益凸显,成为社会各界广泛关注的焦点。贾亮深入社区调研,了解到当前社区养老服务存在一些亟待解决的问题,如养老服务设施不足、服务内容单一、服务质量参差不齐等。为满足老年人日益增长的物

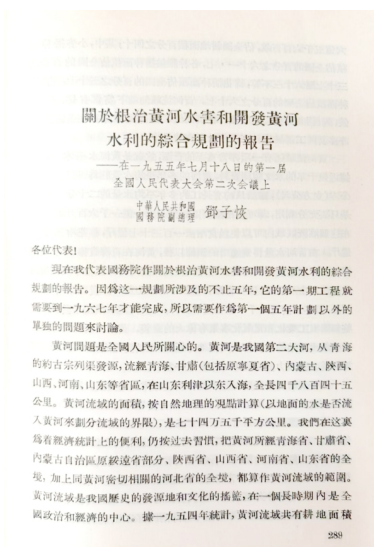


全国人大代表贾亮(右一)开展汽车专业实践教学。

质生活和精神生活需求,他提出了开展社区养老服务转型创新的建议。

贾亮建议,扩大养老机构床位设置,增加养老服务供给,缓解养老床位紧张的局面。同时,提高养老服务的多样性,除了提供基本的生活照料服务外,还应注重老年人的精神慰藉、文化娱乐、康复护理等多方面的需求,开展丰富多彩的养老服务项目,提升老年人的生活品质和幸福感。此外,还要注重老年人的健康追求,加强养老服务中的健康管理服务,建立老年人健康档案,为老年人提供个性化的健康指导和医疗服务,让老年人能享受到更加优质、贴心的养老服务。

馆藏文献说人大制度



一届全国人大二次会议听取《关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的报告》。

王新英

1955年7月18日,一届全国人大二次会议听取了国务院副总理邓子恢作的《关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的报告》(以下简称《报告》)。7月30日,会议通过决议,批准国务院提出的关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的原则和基本内容,并要求国务院采取措施迅速成立三门峡水库和水电站建筑工程机构;完成刘家峡水库和水电站的勘测设计工作,并保证这两个工程及时施工。这是全国人大历史上第一次审议和批准重大建设项目。

这次会议的首要任务是审议“一五”计划草案及国务院副总理兼国家计划委员会主任李富春作的《关于发展国民经济的第一个五年计划的报告》。黄河水害根治和综合开发工作在“一五”计划及报告中已提到,又作为单独的报告提出来讨论。这在当时有不同意见。有些同志认为,没有必要再向全国人大作专题报告。

在1955年5月召开的中央政治局会议上,刘少奇同志提出,根治黄河是一件大事,应提交全国人大讨论,作出决议。毛泽东同志同意这个意见。

《报告》指出:“因为这一规划所涉及的不止五年,它的第一期工程就需要到一九六七年才能完成,所以需要作为第一个五年计划以外的单独的问题来讨论。”之所以把这个规划提交全国人大讨论,是因为“黄河问题是全国人民所关心的”“为了实现这一规划,不仅需要政府的努力,还需要全国人民的努力。毫无疑问,全国人民将在人力上、物力上、财力上坚决地支持这一伟大计划的实施”。

讨论和决定重大事项,是宪法赋予全国人大及其常委会的一项重要职权。刘少奇同志在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中说:“我们国家的大事不是由一个人或少数几个人来决定的。人民代表大会制度既规定为国家的根本政治制度,一切重大问题就都应该经过人民代表大会讨论,并作出决定。”

把根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划提交全国人大审查和批准,是实施宪法的具体体现,是人民代表大会制度有效运行的具体体现。

(作者单位:全国人大图书馆。本报记者朱宁宁整理)

安徽修订人大常委会执法检查工作条例 新增暗访等多种执法检查方法

本报记者 范天娇

9月18日,安徽省十四届人大常委会第十八次会议表决通过了新修订的《安徽省各级人民代表大会常务委员会执法检查工作条例》(以下简称《条例》)。新修订的《条例》新增“实地检查、暗访、问卷调查、第三方评估”等执法检查方法,以便“深入了解法律、法规或者相关法律制度实施的真实情况”。

执法检查是人大常委会行使监督职权的重要方式和经常性工作。新修订的《条例》进一步完善执法检查方式方法,依据立法法相关规定和实践经验,增加规定联动执法检查 and 区域协同执法检查两种执法检查方式,即上级人大常委会根据需要,可以与下级人大常委会联动开展执法检查。有关地方人大常委会根据区域协调发展的需要,可以协同开展执法检查。

新修订的《条例》进一步明确执法检查程序,规定人大常委会认为必要时,可以对执法检查报告作出决议;本级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院应当在决议规定的期限内,将执行决议的情况向人大常委会报告。人大常委会主任会议可以决定将人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院对执法检查报告及审议意见研究处理情况或者执行决议情况的报告提请人大常委会审议。

新修订的《条例》强化执法检查工作规范,要求执法检查工作应当深入基层,深入群众,深入实际,紧紧围绕执法检查主题,实事求是,科学合理安排调查研究内容,力求准确、全面、深入了解情况。严格贯彻落实中央八项规定及其实施细则精神和省委有关要求,厉行勤俭节约,坚持轻车简从,反对形式主义、官僚主义。执法检查组成员应当严格落实廉洁自律各项规定,清正廉洁,不得利用职权干预具体执法司法案件,牟取私利。任何单位和个人可以向组织执法检查的人大常委会或者上级人大常委会反映执法检查组成员的违纪违法行;有关人大常委会应当查明情况,依法处理。

此外,执法检查工作应当充分运用互联网、大数据等现代信息技术开展调查研究,提高执法检查的科学性和实效性。

湖南出台细胞和基因产业促进条例 设置产业发展路径 划清行业行为边界

本报记者 阮占江 帅标

湖南省十四届人大常委会第十七次会议近日表决通过《湖南省细胞和基因产业促进条例》(以下简称《条例》)。《条例》共8章48条,将于10月1日起施行。

《条例》覆盖全产业链,从细胞采集、研发、临床试验到安全保障,提供法治“定心丸”,填补制度空白,进一步促进细胞和基因产业高质量发展。

湖南省人大常委会法制工作委员会副主任聊晓英说:“《条例》将科学规范,符合伦理,安全审慎、优化服务作为基本原则,既设置了产业发展路径,又划清了行业行为边界。”

纳入地方战略

“《条例》以立法形式将细胞和基因技术纳入地方战略,明确适用范围和监管职责,由‘政策支持’升级为‘法治保障’。”湖南省人大教科文卫委副主任委员游克湘介绍说,这一立法源于湖南产业优势和国际竞争压力——全球细胞治疗、基因编辑等技术日新月异,但国内长期面临审批机制不清、伦理边界不统一等瓶颈。

《条例》为抢占先机提供制度支撑。游克湘说,专

门为这一新兴领域立法,将为其向更高质量、更大规模发展,进一步完善产业链布局提供坚实的制度保障,助力湖南在全国乃至全球竞争中抢占先机。

与此同时,多中心临床研究中的伦理问题将得到破解,《条例》探索伦理审查结果互认并明确时限,通过多措并举,推动标准同质化,避免重复审查,提升伦理审查质效。

在强化制度监管方面,湖南省科技厅副厅长佟来生表示,将会同省卫健委、省药监局等部门,指导规范临床研究项目伦理审查工作,逐步建立协作机制和伦理审查结果互认制度,推动产业在规范中有序发展。

湖南省药监局副局长姚咏梅透露,湖南已有两家企业获得细胞产品药物临床试验批件,进入临床试验阶段。

打造闭环路径

《条例》的核心在于打造“从实验室到病床”的闭环路径,破解产业动力不足的难题。

为构建支撑产业高质量发展的生态系统,《条例》明确“政产学研医”协同创新体系。有条件的县级以上人民政府及其有关部门应当完善产业发展、项

目支持、资金扶持、创新激励、人才引进等方面的政策,充分发挥政府投资资金的支持作用,鼓励金融机构提供金融支持,鼓励保险公司开发相关保险产品。

“针对企业痛点如审批低效、临床资源不足,《条例》规定优化审评流程,提高效率,并对医疗机构用于研究的病床免于考核。”据聊晓英介绍,医疗机构的病床用于临床研究或者临床试验期间,经省人民政府卫生健康部门认定后,可以不纳入平均住院日、床位周转次数等考核指标。

创新制度如“拓展性使用”和“拓展性临床试验”成为亮点,允许尚未上市产品在合规条件下惠及更多患者,被业内誉为“再生医学的桥梁”。

在保障患者权益上,《条例》设置三大刚性约束:知情同意双确认,损害赔偿兜底和自主决策保障。同时,细胞采集全流程追溯和质量管理体系被纳入法规,将持续加强产品检验检测能力建设,确保产品质量安全。

注入强劲动能

《条例》将发展与安全协同推进,为产业发展注入强劲动能。

产业快速扩张带来伦理和安全挑战,《条例》始

终将保障人民健康放在首位。第一条明确将“有效防范和应对生物安全风险”作为立法目的之一。同时,明确安全措施包括设立科技伦理委员会、禁止基因歧视等硬约束,并要求任何单位和个人不得基于基因检测结果限制或者剥夺个人在受教育、就业等方面的合法权益,并打击非法采集、数据隐私也被重点规制,样本须去标识化处理。

这一框架激发资本和技术汇聚,湖南省科技厅等部门将通过资金扶持、医保转化等保障措施加速产业崛起。

制度长期性增强企业信心。游克湘说,《条例》以法规形式保障政策,将显著吸引技术、人才。

积极配合贯彻实施,指导企业开展产品注册申报,鼓励省内医疗机构优先开展本省企业获批临床试验的项目,鼓励银行开发专属信贷产品,支持保险机构设立临床试验责任险……一系列举措让企业活力更足。

据了解,湖南将依托湘雅医院等临床资源打造“类博鳌模式”先行区,湖南自贸区等区域可试点国际多中心数据流动,推动标准输出。“在制度落地与科技发展之间,湖南找到了兼顾安全与效率的平衡点,与时代共振,力促细胞和基因产业高质量发展。”聊晓英说。