



以常态化督察守护绿水青山

法治观察

唯有坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境,方能守护绿水青山,厚植绿色底色,助推高质量发展之路行稳致远

□ 刘洪岩

据媒体报道,第三轮第四批中央生态环境保护督察近日全面启动,这是自《生态环境保护督察工作条例》(以下简称《条例》)发布施行后的第一批督察。8个中央生态环境保护督察组分别对山西、内蒙古、山东、陕西、宁夏5省(区)开展督察,统筹开展黄河流域督察和省域督察,同时对3家中央企业开展督察,进驻时间约1个月。

近年来,中央生态环境保护督察通过“边督边改”“回头看”“公开通报”等机制,逐步形成了制度化、规范化、常态化的运行模式,成为生态环境治理体系中最具刚性和权威性的制度安排。无论是长江、黄河等

重点流域的生态修复,还是京津冀、汾渭平原等区域的大气污染治理,督察工作有效推动整改了一批重点、难点问题。与此同时,群众生态环境信访办理率和满意度不断提升,地方生态治理能力逐步增强,生态保护的法治化、制度化水平稳步提高。

当然,从前几轮实践看,也存在一些不容忽视的问题。一些地方“督前松、督中紧、督后缓”,整改重形式轻实效;部分地区以“一律关停”“先停再说”等简单粗暴方式应对督察;有些基层单位则将督察变为“迎检”,出现资料造假、虚假整改等现象。这些问题反映出部分地方生态环保责任压得不实,法治意识淡薄以及治理能力有待提升,同时也印证了常态化督察具有很强的现实必要性。

生态环境治理绝不是“运动式”,也不是“一阵风”,而是一项长期的任务。生态环保督察制度要真正发挥实效,就应该在理念、机制、方法上不断升级,全面迈向法治化、常态化。《条例》的制定实施,进一步对督察定位、督察组织、督察整改、成果运用等内容进行了全面规范,夯实了生态环境保护督察的制度基础,为更好发挥督察利剑作用,全面推进美丽中国建设提供了重要保障。

本轮督察是首次在《条例》指引下开展的统一规范的督察工作。从官方披露的信息看,督察工作呈现出三大亮点:第一,明确传递“精准治污、依法治污”的导向,强调禁止“一刀切”,提倡“一事一办、一厂一

策”,杜绝“运动式”治理和“数字整改”,真正回归问题本质,实现治本目标,将有效遏制应付式、表面化整改,推动治理走深走实。

第二,压实企业特别是央企主体责任,将三家电力央企纳入督察范围,是对“管行业必须管环保、管业务必须管环保”理念的贯彻落实。电力行业既是排放大户,又是绿色转型的关键力量。此次督察有助于引导央企发挥示范引领作用,提升其绿色治理能力与责任意识。

第三,优化督察方式,减轻基层负担。此次督察强调“简化接待安排”,突出以实促改,充分体现对基层实际的尊重和理解,避免督察变成“迎检式表演”,让基层干部能卸下不必要的接待负担,将更多精力投入到生态环境治理的实际工作中,推动督察工作切实以真抓实干的作风提升生态环境治理效能。

这三大亮点既回应了以往实践中的问题,也彰显出生态环境治理与时俱进、向更高层次法治化迈进的决心。当然,要推动常态化的督察更好发挥利剑作用,还要重点从几个方面持续发力:

首先,依法依规推进整改,建立问题台账,要将《条例》作为生态环境法治建设的重要载体,推动各地将督察要求纳入地方性法规和政府治理框架,提升制度效能,明确整改时限和责任主体,注重查找深层原因,推动建立长效机制,避免“头痛医头、脚痛医脚”。其次,完善信息公开和群众参与机制,畅通举报渠道,

提高问题处理透明度与响应效率,强化公众监督,推动形成“阳光督察”的良性循环。再次,强化法治培训与能力建设,提升地方干部和企业负责人对《条例》的理解与执行力,增强依法治理意识,并加强典型案例剖析与责任追究,强化问责震慑力,避免因认识偏差或执行不力而引发新的生态风险。最后,推动督察结果与绩效考核、干部选拔、企业评级等机制联动,真正形成“以督促改、以督促建、以督促转”的制度闭环,增强制度的约束力与激励力。

生态环境问题,归根结底是发展方式和生活方式问题。生态文明建设既不是所谓浪漫主义的情怀和口号,更不是抽象的原则和理念,而是人民群众共同参与、共同建设、共同享有的事业。唯有坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境,方能守护绿水青山,厚植绿色底色,助推高质量发展之路行稳致远。

期待此次督察取得应有实效,推动生态环境保护工作迈向新高度,让生态文明建设的理念更加深入人心,融入到经济社会发展的各个环节。我们有理由相信,随着督察工作的深入推进,生态环保督察制度的权威性和实效性将持续提升,真正成为守护绿水青山的坚实屏障,为建设美丽中国、实现中华民族伟大复兴永续发展提供有力支撑,让人民群众在优美的生态环境中共享发展成果,共绘人与自然和谐共生的美好画卷。

(作者系中国社会科学院法学研究所研究员、生态法研究室主任)

基层调研

□ 张琼

创新路径破解执行监督难题

民事执行权作为将“纸面权益”兑现为“真金白银”的一项重要司法权力,其规范运行直接关系到人民群众的法治获得感 and 司法公信力。随着“切实解决执行难”改革进入深水区,如何构建符合新时代要求的民事执行权监督体系,成为基层法院改革攻坚的重要课题。重庆市巫山县人民法院以落实重庆市高院《完善案件全流程一体化执行监督机制改革方案》为契机,探索构建“全流程闭环监督+多维度协同治理”的“小切口”改革新模式,为破解执行监督难题提供了基层实践参考。

民事执行权兼具司法与行政双重属性,在提升司法效能的同时也暗藏廉政风险,因此构建简便易行、规范高效的监督体系对于执行工作健康发展至关重要。而较之法院面临的“终本率高”“终本案件不规范”“执行信访投诉居高不下”等顽瘴痼疾,也折射出民事执行工作中传统监督模式的困境。我们调研发现,监督效能难以提升主要源于三重矛盾:执行权高度集中与监督力量分散的矛盾、执行流程封闭运行与社会监督渠道不畅的矛盾、人案矛盾加剧与监督成本高企的矛盾。

面对管理难题,改革迫在眉睫。党中央作出“强化当事人、检察机关和社会公众对执行活动的全程监督”的战略部署。最高人民法院《人民法院第六个五年改革纲要(2024—2028年)》明确提出,深化执行体制改革,完善执行权运行监督制度。重庆市高院2025年出台的相关改革方案更是将监督触角延伸至执行活动全过程。我们深刻认识到,破解执行监督难题既是落实中央改革部署的政治责任,更是满足群众司法期待的民心工程。

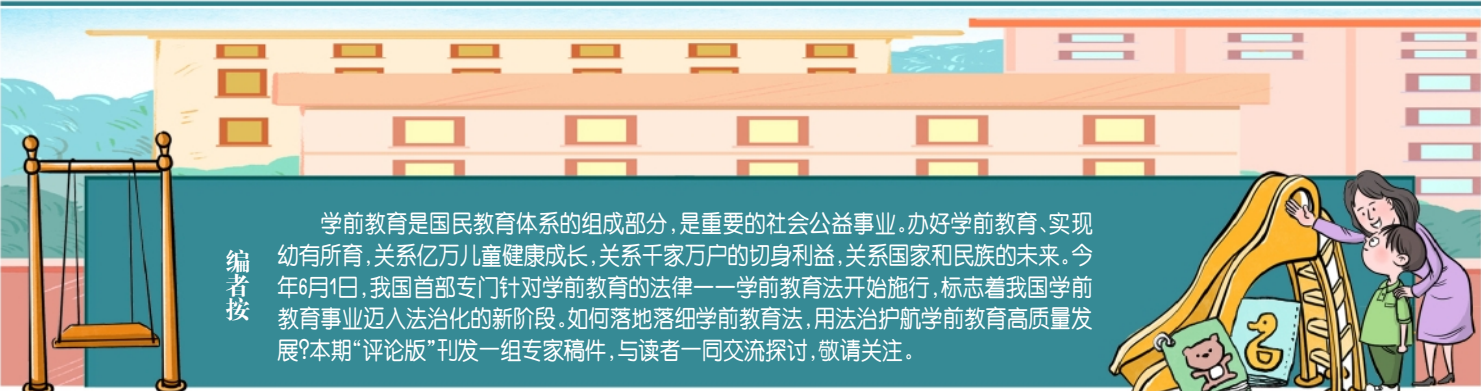
为此,我们创新监督路径,优化内外部监督工作机制,整合监督资源,试图在不增加管理成本的基础上构建立体化监督体系。一是流程再造强化内部制约。针对“立案难”问题坚决落实立案登记制改革要求,做实“立执分立”和随机分案;针对传统执行案件办理“一人包案到底”的积弊,做实裁执分离,将执行裁决事项纳入民事审判庭办理范围;做实查控分离,组建财产调查专班,实行线上查控与线下调查双轨运行;做实款物分离,严格落实上级法院“一案一账号”管理要求,实现涉案款物全程线上流转。依托重庆法院“智慧执行办案平台”,设置案件质效专员对执行全流程节点预警,2025年以来发现并纠正干警异常操作19次;针对监督资源分散问题,整合审管办案件评查和督察室审务督察力量,在督察室设立执行活动监督专员,调整1名员额法官、1名书记员到督察室工作。

二是协同治理凝聚监督合力。与县检察机关建立“监督线索双向移送”机制,搭建法检执行监督与协作平台,出台了《民事执行活动全流程监督工作指引(试行)》。通过随案发放廉政监督卡,公开法院内部监督和检察院监督方式,以及邀请检察机关通过列席听证、现场监督等方式,对法院采取的移送拒执、强制腾房、司法拘留等重大执行措施全流程监督,实现检察机关对执行活动事前事中事后全程监督。

此项改革启动以来,全院执行信访量较2024年同比下降52%,首批案件实际执结率提升至40.5%,执行案件平均用时压缩至67天,改革初期效果初步显现。更值得关注的是,全院执行工作实现三大转变:监督模式从碎片化监督向体系化监督升级,形成覆盖37个涉执行案件风险点的防控矩阵;权力运行从封闭式运行向阳光化执行转型,执行案件办理的关键环节公开率达100%;治理效能从被动救火向主动治理跃升,执行投诉率显著下降。

改革永远在路上,必须进一步深化改革,激活监督体系治理效能。唯有以“刀向刀内”的勇气破除机制弊端,用“数字革命”重塑权力运行,靠“多元共治”凝聚监督合力,才能真正把执行权关进制度的笼子,让人民群众在每起执行案件中感受到公平正义。

(作者系重庆市巫山县人民法院党组书记、院长)



编者按

学前教育是国民教育体系的组成部分,是重要的社会公益事业,办好学前教育,实现幼有所育,关系亿万儿童健康成长,关系千家万户的切身利益,关系国家和民族的未来。今年6月1日,我国首部专门针对学前教育的法律——《学前教育法》开始施行,标志着我国学前教育事业迈入法治化的新阶段。如何落地落细学前教育法,用法治护航学前教育高质量发展?本期“评论版”刊发一组专家稿件,与读者一同交流探讨,敬请关注。

落地落细学前教育法

□ 湛中乐

学前教育是终身教育的开端,不仅关系亿万儿童健康成长,也关系社会和谐稳定,关系党和国家事业未来。6月1日实施的学前教育法实现了我国学前教育法律从“0”到“1”的突破,为办好学前教育、保障儿童权益提供了坚实的法治保障,对于推进学前教育普及普惠安全优质发展,夯实教育强国建设基点具有重要而深远的意义。贯彻落实学前教育法,是在法治轨道上推进学前教育高质量发展的重要基础,也是促进教育治理体系和治理能力现代化的有力支撑。

当前,各地都在加大普法宣传力度,积极推动学前教育落地落实。法律只有通过有效的实施,才能发挥其作用和价值。笔者认为,在此过程中要重点关注以下几个方面。

第一,加大学前教育资源供给力度。学前教育的公益性普惠性赋予了学前教育公共服务属性,旨在保障教育资源的公平分配,实现教育服务的普遍可及。要实现这一目标,充足的财政投入是必不可少的支撑。学前教育法第六章明确了财政分担机制。不过此前在实践中,相关财政责任划分尚不够明确,导致当前学前教育财政投入与义务教育体系中的小学、初中阶段相比有较大差距。因此,在学前教育法实施过程中,需细化各级政府的财政职责,特别是对欠发达地区加大转移支付力度。公办幼儿园作为公益性目标的主要实现载体,需进一步提升其覆盖面和服务能力。地方政府应在法律指导下,

通过新建、扩建公办园所的方式,确保适龄儿童,尤其是农村地区和流动人口子女,都能够公平享有教育资源。同时,非营利性民办幼儿园在实现普惠性目标中也具有重要作用,应进一步细化对非营利性民办园的支持政策,降低其运营成本,并通过明确质量要求和收费标准,确保其服务目标符合公益性要求。

第二,完善学前教育质量保障模式。学前教育法第五章从活动形式、教学内容等方面对学前教育质量保障进行了全面规定。如强调游戏和生活实践的核心地位,并在第二章明确禁止任何单位和个人开展违背学前儿童身心发展规律的活动。对此,应注意两个方面的问题。一方面,“以游戏为基本活动”等规定较为抽象,需要进一步细化。可借鉴地方学前教育立法经验,如《浙江省学前教育条例》中提到,幼儿园的教育活动应注重生活性、趣味性和多样性,培养学龄前儿童的兴趣和探索能力。另一方面,针对学前教育小学化问题,应推动社会观念的转型。尽管法律禁止教学内容小学化,但在优质教育资源相对稀缺的背景下,部分家长对超前教育的需求十分强烈。对此,可以借鉴一些地区通过家校合作平台和社区宣传活动普及科学育儿理念,引导家长将重心从分数竞争转向培养孩子的兴趣与探索能力的做法,从而增强家长与法律目标的契合度。

第三,优化学前教育争议解决机制。学前教育法第八章通过对法律责任的具体规定,构建了以行政处理为核心的争议解决体系。然而,仍需在制度协同、操作细则和社会参与等方面进

一步优化。首先,应对地方政府责任进一步细化。学前教育法对地方政府的五类履职失责行为作出了规定,但在实际操作中可能因标准模糊导致执行困难。如未提供普惠性幼儿园建设用地认定标准应进一步细化,包括土地供应的比例、时间节点和监督机制,以增强责任追究的可操作性。其次,关于司法救济,需明确民事赔偿、刑事追责的适用范围。比如对于因教师疏忽导致的儿童伤害事件,民事责任的承担应以弥补损失为主,而对于涉及性侵害或严重虐待的行为,则应严格按照刑法追究刑事责任。同时,由于学前教育领域的争议多涉及儿童权益,应通过简化程序,设立快速通道等方式,及时保障受害方特别是儿童的合法权益。最后,推动社会参与和多元化解机制。尽管学前教育法未对社会协同机制作出规定,但地方立法实践为争议解决提供了一些思路:发挥家长委员会在争议化解中的积极作用,如针对教师管理和收费争议,家长委员会可与园方共同协商,减少矛盾激化;明确社会监督机制,如通过设立社会监督平台,定期对幼儿园运营、政府履职等进行独立评估并公开结果。

学前教育法的出台是我国学前教育事业发展的重要转折点。期待各地各有方面深刻领会法律有关精神,准确把握好上述问题,将法律规定不折不扣转化为现实行动,让学前儿童真正在法治的呵护下享受有品质、有温度的教育,推动我国学前教育实现高质量发展。

(作者系新疆大学“天山学者”讲座教授,北京大学教授、教育法研究中心主任)

法治护航学前教育高质量发展

□ 管华

近年来,我国学前教育得到快速发展,但仍是国民教育体系的薄弱环节。学前教育法以问题为导向,围绕普及、普惠、安全、优质的发展目标,聚焦解决学前教育深层次瓶颈问题,从普惠性、可及性、便捷性三大维度作出系统制度设计和规范,为推进学前教育规范发展提供强有力的法治保障,夯实了学前教育高质量发展的基础。

学前教育法以扩大优质资源供给为核心,筑牢普惠发展根基。目前,我国已基本解决“入园难”问题,但学前教育资源结构性矛盾仍然存在。学前教育法强调大力发展普惠性学前教育,构建起法治化的资源保障体系。其一,确立政府主导、多元参与的办园体制。法律明确政府应当举办或者支持举办公办幼儿园,同时扶持和规范社会力量举办普惠性民办幼儿园,形成“两条腿走路”的普惠资源供给格局。其二,构建资源倾斜配置机制。针对城乡差距,法律要求合理配置资源,缩小城乡之间、区域之间的发展差距,并要求县级以上政府统筹本地幼儿园建设,这有助于确保每个乡镇至少办好一所公办中心园。其三,强化普惠园质量保障。针对“入园贵”的问题,法律提出要扩大普惠性学前教育资源供给,并规定公办园与普惠性民办园同为普惠资源主体,这有利于实现普惠资源供给价廉与质优的统一。

学前教育法以提升保教质量为目标,守护可及性底线。学前教育的可及性不仅体现为“有园

上”,更体现在“上好园”。对此,学前教育法从三个方面强化可及性保障。第一,规范保教行为,遏制学前教育小学化倾向。法律明确幼儿园应当坚持保育和教育相结合,以游戏为基本活动,禁止采用小学化的教育方式。同时,严格教师资格准入,并建立幼儿园课程教学类资源审定制度,从源头杜绝“小学化”倾向,保障幼儿在轻松愉悦的环境中成长。第二,构建质量评估体系,护航学前教育优质发展。法律明确完善幼儿园质量评估标准,健全幼儿园质量评估监测体系,将各类幼儿园纳入质量评估范畴,并向社会公布评估结果。第三,强化安全管理,守护学前教育“生命线”。法律要求幼儿园应当建立健全安全管理制度和食品安全责任制,把保护学前儿童安全放在首位,要求幼儿园园舍、设施设备等都应当符合国家相关标准。

学前教育法以构建普惠性服务体系为着力点,提升学前教育服务便捷性。针对信息不透明、资源分配失衡、特殊群体保障不足等问题,从三个层面构建便捷性服务体系。第一,完善制度基础,打造阳光服务体系。法律明确建立健全各类幼儿园基本信息备案及公示制度,利用互联网等方式定期向社会公布学前教育相关方面信息。第二,强化资源统筹,构建区级调配体系。针对学位供需矛盾,法律规定县级以上政府统筹区域内学前教育工作,健全投入机制,统筹幼儿园建设、运行,对幼儿园进行监督管理。第三,实施精准保障,健全特殊群体托底机制。法律规定保障困难的家庭

经济困难儿童、孤儿、残疾儿童和农村留守儿童等接受普惠性学前教育。

法律的生命在于实施。贯彻落实好学前教育法,要及时修改完善配套政策,有序推进学前教育有关制度的立改废工作,进一步明确细化学前教育法相关要求。要落实以政府举办为主、大力发展普惠性学前教育的法定要求,优化普惠性资源供给,巩固提升普惠发展水平,提高学前教育工作质量。要通过多种方式加强宣传,形成全社会关注学前儿童、关注学前教育、关注学前教育法实施的良好氛围。要坚持最有利于学前儿童的原则,从学前儿童身心发展特点和规律出发,科学实施保育和教育,进一步完善财政保障体系,稳步推进免费学前教育,健全质量监管体系,构建“普惠+优质”的学前教育新生态,让学前教育改革发展成果更多更公平惠及孩子们。

(作者系广西大学法学院教授、教育法典研究中心主任)



制图/高岳



法史微评·长治久安谈

重农积贮

□ 钟 燃

公元前178年的长安未央宫内,年轻的太中大夫贾谊向汉文帝呈上《论积贮疏》。积贮,即粮食储备。当时汉王朝已立国二十余载,虽然采取了休养生息政策,社会经济有所恢复,但也出现了新的问题:官僚和商贾的奢侈之风盛行,土地兼并严重,农民纷纷破产流入城市成为游民,严重影响农业生产和粮食储备。同时,北方匈奴的威胁日益加大,面对内忧外患,贾谊直陈时弊,条分缕析,指出农业生产和粮食储备对国家长治久安的基础性、关键性作用,提出建设性对策。该文堪称中国历史上首次系统论述国家粮食储备方略的政治经典,包含许多思想和制度创新。

贾谊以敏锐的洞察力和强烈的忧患意识,进行了粮食危机推演。首先,下了两个判断:“今背本而趋末,食者甚众,是天下之大残也;淫侈之俗,日日以长,是天下之大贼也。”而这两种大祸害公然盛行,如不制止,国家就会面临危机。接下来,层层剥笋,排比设问:现在公家和私人的粮食积蓄,少得可怜,遇到连年歉收,百姓就会陷入困境,甚至卖儿卖女。哪有治理国家像这样危险却不引起重视的呢?如果不幸遇到方圆二三千里的范围内的大旱,国家靠什么来救济百姓呢?如果边境突然发生紧急情况,需要动用大量军队,国家靠什么来供应军需呢?如果战争和旱灾同时发生,民众就会造反,等到那时想办法,难道还来得及吗?危机推演的链条清晰明了:弃农经商/奢侈成风→粮食减损→储备空虚→灾荒/战争→民众造反→政权瓦解。这一推演将粮食问题与社会稳定、军事安全、政权存续紧密结合。

贾谊将积贮提升至国运高度,把驱民归农作为积贮的根本途径,首创粮食储备方略。该文结尾陡然起高峰,奏出“夫积贮者,天下之大命也”强音,犹如黄钟大吕,振聋发聩。他认为,“苟粟多而财有余,何为而不成?以攻则取,以守则固,以战则胜。怀敌附远,何招而不至?”这样就将“仓廩实而知礼节”的道德教化认知,升格为“天下之大命”的国家安全工程,揭示了“蓄积足而人乐其所”的古代国家治理逻辑。进而提出“驱民而归之农,皆著于土”的宏观调控政策建议,主张国家应当通过政策、法律等多种手段,引导百姓转向农业生产,限制商人投机,形成“归农→抑商→安谷→安民→定国”的危机治理链条。可以讲,贾谊的积贮主张成为历代仓储制度的理论母本,为古代中国重农抑商国家奠定了思想基础。

贾谊的这些主张深深触动汉文帝,转化为成功实践。这位以亲民、节俭著称的帝王,在公元前178年春天亲率群臣至长安郊外举行籍田礼,史载其“执耒三推”,成为西汉首位践行亲耕礼的皇帝。皇后窦氏亦率嫔妃“蚕桑于郊”。以多年的“天子亲耕以供菑盛,皇后亲蚕以供祭服”象征仪式,并大力实施减免田租,开放山泽资源,减轻徭役等措施,将重农态度刻入国家肌理和文明基因。经过文帝和景帝的接续努力,太仓里的粮食陈陈相因,充溢露积于外,甚至腐烂不可食,中华文明迈入帝国时代后迎来了第一个盛世。

“洪范八政,食为政首”。在贾谊的身后,似乎粮仓中的每一粒米,田垄间的每一道犁痕,都在彰显着“天下之大命”穿越时空的重量。无疑,仓廩丰实是国家大治,文明延续最质朴的密码,保障国家粮食安全是永恒主题、头等大事。而重农抑商作为一种思想和政策,在贾谊所处的时代,具有极大的进步性;在以后相当长的历史时期,也具有一定合理性;但是,随着社会生产力的发展和经济社会条件的变化,它需要作出相应的调整、遣憾的是,在明清本应调整和变革之际,历史没有再产生一个像贾谊一样极具敏锐洞察力和强烈忧患意识的人站出来呐喊,古老中国向近代化的转型显得那么迟缓和被动。



微言法评

铲除“黑救护车”生存土壤

近日,有媒体曝光多起“黑救护车”天价收费案例:广东湛江患者家属为临终老人联系转运车辆,3公里路程被索要1800元。山西临汾患者从北京返乡,800公里路程被加收多项额外费用,总价高达8400元,引发网友热议。

从现实情况看,临终患者返乡、跨区域转院等需求正在持续增长,然而,绝大多数公立医院救护车因资源有限,需优先保障急救任务,明确限制跨市跨省流动。当正规渠道无法满足患者需求时,家属只能被迫求助“黑救护车”。天价收费背后,是患者家属的无奈与妥协,也暴露了非急救转运市场的乱象。根治这一乱象,必须划定监管红线,进一步明确非急救医疗转运的车辆标准、人员资质、收费上限等,在医院周边开展常态化整治,取缔“小广告”等非法揽客渠道。此外,还可通过公开招引引入正规企业提供非急救转运服务,用规范有序的市场竞争来提升服务质量。唯有如此,方能彻底铲除“黑救护车”的生存土壤,助力老百姓的生命健康。(唐传艳)

不给门票诈骗分子可乘之机

据媒体报道,进入暑期,各地演唱会市场热度持续攀升,门票诈骗案件也进入高发期,多种诈骗手段频频出现。警方提醒,广大歌迷一定要提高警惕,严守支付安全底线,购票认准官方渠道,警惕“内部渠道”“代抢服务”。

演唱会门票诈骗案件之所以频频发生,根源在于供需失衡。这种矛盾为不法分子提供了可乘之机,有的利用“改号软件”伪装官方客服,通过伪造的银网页面窃取信息;有的通过“机械营销”话术诱导歌迷转账,随后立即拉黑并消失。这不仅严重侵犯消费者财产权益,而且扰乱了票务市场秩序。对此,有关部门需加强监管,对票务市场进行定期排查,严厉打击诈骗活动。网站平台应加强对售票信息的审核,对发布虚假信息的账号进行封禁处理,从源头遏制虚假信息传播;消费者也要擦亮双眼,不轻信来历不明的网页链接或购票信息,避免上当受骗。(汪昌朋)