

法治经纬

权威解读

何去何从“痛经假”？

张倩 本报记者 范文杰

新矿产资源法出台——

构建全面系统的矿产资源安全保障体系

本报记者 高志民

11月1日起，云南省正式实施“痛经假”，消息一出，引发社会广泛关注。网友纷纷表示，这“痛经假”到底该如何休？

“痛经假”由来已久

“痛经严重时，站都站不住，很难专注工作，必须请假回去休息。”刚刚从事工作的李萍（化名）告诉记者。事实上，“痛经假”并不是什么新鲜事物。

早在1993年，原卫生部、全国总工会等5个部门联合颁布了《女职工保健工作规定》，该规定指出，患有重度痛经及月经过多的女职工，经医疗或妇幼保健机构确诊后，月经期间可适当给予1至2天的休假。

据不完全统计，目前全国已有包括北京、上海、陕西、四川等20个省份在地方性规定中明确了女性劳动者的这一权益，休息时间普遍为1—2天，最多能达到3天。全国有15个省份的“痛经假”面向所有女性，山西、辽宁、河北、宁夏等8个省份的“痛经假”在面向所有女性的基础上，对于从事连续站立劳动的女性还提出了更细致的休息规定。比如，《宁夏回族自治区女职工劳动保护办法》第9条明确规定，连续站立劳动4小时以上的，每2小时安排20分钟工间休息。

但是，30多年前就已陆续出台的“痛经假”，至今依然在很多地方没有落地。每次有省份出台“痛经假”，都会引发网友热议；例如，政策宣传不到位，许多人不了解“痛经假”的存在；从医学层面来看，重度痛经的认定标准不统一，开具证明流程繁琐；对于职场

人来说，部分女职工担心频繁请假、每月请假会影响工作，进而导致用人单位招聘时对女性产生歧视……

可见，要让女职工敢请“痛经假”、敢休“痛经假”，不仅需要更高层面的制度建设，还要完善实施方面的细则。

如何“确诊”痛经？

目前正式实施的《云南省女职工劳动保护特别规定》第9条明确表示：用人单位应当为经期女职工提供下列劳动保护：不得安排从事国家规定的经期禁忌劳动；患有重度痛经的女职工，经医疗或者妇幼保健机构确诊后，经期给予1至2日的休假。

有人抓住了“痛经假”其中的两个关键词：“重度”和“确诊”。痛经在医学上是什么概念？医疗机构如何“确诊”痛经？针对这些疑问，记者采访了银川市妇幼保健院妇科主任医师包生武。

“一般来说，痛经是一个相对主观的感受，目前，痛经主要分为两类：原发性痛经和继发性痛经。”包生武介绍说，原发性疼痛，是指没有明确的病因所导致的反复月经期下腹痛，而后者则是指因为某些疾病引起的月经期下腹痛。

包生武告诉记者，目前，判断痛经的等级，临床上主要有两种方式：数字疼痛评分量表（NRS）和视觉疼痛模拟量表（VAS）。数字疼痛分级相对常见，即用0—10代表不同程度的疼痛，0为无痛，10为剧痛。疼痛程度分级标准为：0：无痛；1—3：轻度疼痛；4—6：中度疼痛；7—10：重度疼痛；视觉疼痛模拟量表则是用标尺在纸上标记一条0—10cm的横线，以毫米（mm）来确定评分，评分范围

为0—100mm，分数越高表示疼痛强度越大；患者根据自己的疼痛强度在横线上标记点，测量长度。评分标准：0—4mm：无疼痛；5—44mm：轻度疼痛；45—75mm：中度疼痛；75—100mm：重度疼痛。

“当女性痛经时，会明显表现出腹痛、头痛、恶心、呕吐等不同程度的症状，这是不受控的生理表现，用人单位应予以谅解。”包生武强调，需要注意的是，如果只是偶尔性的痛经，可以通过保暖、喝热水或是吃止痛药等缓解，若是持续性的严重痛经，建议及时到医院排查，避免妇科疾病的发展恶化。

“痛经假”难落实的背后

采访中，多方人士表示，更人性化的制度设计是“痛经假”落地的基础。

目前，各地“痛经假”的相关措施都有一定的前置和限制条件。有的要视痛经的严重程度，有的是特殊职业的女性职工才享有痛经假，也就是说，女性职工申请“痛经假”时，需要医疗机构提供的客观证明。

宁夏回族自治区政协委员、北京市盈科（银川）律师事务所律师委员会主任赵恩慧表示，从社会面角度来看，虽然有些地方规定了患有重度痛经或者经量过多的女职工不能坚持正常工作的，可以给予1至2天的休假，但实际很少被执行。谈及具体原因，她表示，尽管劳动合同法第60条规定：“不得安排女职工在经期从事高温、低温、冷水作业和国家规定的第三级体力劳动强度的劳动。”但是各级政府关于痛经假的规定均属于政府规章，女职工依据这些规定去主张自身权利的时候，可能因法

律位阶较低而不被支持。

赵恩慧同时表示，依据劳动法、劳动合同法等相关法律、法规，目前仅对怀孕期、产期、哺乳期三期的时间作出规定，痛经假并未在列。“因‘痛经假’缺乏实施保障，为保障女性权利，可在制度上将‘痛经假’纳入病假范畴。”赵恩慧建议。

宁夏回族自治区政协委员、宁夏社会主义学院党组书记王学道表示，“痛经假”政策的出台体现了社会对女性员工的关爱和尊重，是构建更加人性化、公平化工作环境的重要一步。要让这一政策在更大范围内落地，需要各方共同努力。“有报道显示，已有一些用人单位落实了‘痛经假’，不妨听一听他们的经验，看一看这当中有没有共通之处、能否借鉴推广，这对于确保这一权益真正为有需要的女职工享有、为更多女职工享有，颇具意义。”所有的放假行为都会增加用人单位的用工成本，从企业追求成本最小化、利润最大化的角度看，增加“痛经假”会增加女职工用工成本，自然会导致其在劳动力市场处于不利地位。银川市妇联执委、宁夏婚姻家庭咨询师协会会长李晓文为此建议，企业可以配备一些相关福利，更加合情合理地落实人文关怀，如发放缓解不适的红糖、红枣等食品，提供热水暖饮等。同时，企业可以配备一些药物，如布洛芬止痛片等。在工作安排上，则尽量不让女职工加班，减少工作时限，实行调休制度等。

采访中，社会各界还有一个期待：云南省正在实施的“痛经假”是目前实施该政策的最新省份，后期可能会有更细的配套办法出台，期待云南可以实践出一些可复制推广的经验。

委员声音

全国政协委员余静：

村干部要先成为“法律明白人”

本报融媒体记者 李敏杰

“普法，就是为了让老百姓知道哪些是红线、底线，哪些是不能碰的‘电老虎’，一旦触到就会受到法律制裁。”11月1日，记者跟随2024年“全国网络普法行·安徽站”活动采访团走进位于安徽省六安市金寨县花石乡大湾村时，全国政协委员、大湾村党总支第一书记余静表示。

“我们乡里和村里都聘请了法律顾问，一旦遇到涉及法律专业的东西，我们都会去请教。这还不够，在基层治理中，我们还逐渐培养了一批‘法律明白人’，让这些人成为服务老百姓的普法人。”余静认为，所有村干部都要先成为“法律明白人”，只有干部明白了，才能把法律专业术语转化为老百姓能听得懂的话。

“过去老百姓讲‘一亩三分理’，好像只要声音大了就能占理，现在行不通了。”余静表示，通过不断地宣传、引导，老百姓有了法治观念，遇事会主动咨询村干部、法律顾问，通过法律维权的意识也潜移默化地深入到了老百姓的心里。

为加大普法宣传力度，2023年，大湾村还修建了法治文化广场，组织开展



余静为大湾村的孩子们现场讲解防溺水知识

宪法、民法典、反电信诈骗等法律学习活动。“这不仅提高了群众的法律意识，也为构建平安和谐乡村奠定了基础。”大湾村党总支书记何家枝表示。

何家枝认为，单纯做宣传、讲道理，讲法律是什么，老百姓听不进去。只有通过身边发生的事例现身说法，老百姓

才容易接受。

“农村有养儿防老观念，但这个观念已经发生了变化。”何家枝表示，我们这儿有位老人患了重病，他的三个儿子认为，女儿也有赡养义务，都应该出钱出力。结了婚的女儿们则认为，嫁出去的女儿泼出去的水，如果既要养公婆，又

要养爸爸妈妈，负担不起。最后对簿公堂。“为了用身边事教育身边人，我们邀请法院到村里开庭审理此案，最后法院判决子女儿都要赡养老人。现在大家都知道，女儿也有继承权，也要赡养父母。”

在一桩桩、一件件矛盾纠纷处理过程中，村民们也通过“身边事”进一步了解了相关法律法规。

“我们村里会不定期地开展形式多样的文化演出、放映电影等普法活动。前两天我还在户外电影院观看了反诈题材的电影《孤注一掷》，感觉挺震撼的。作为村里的普法志愿者，我一定要把这部反诈电影宣传给每个村民。”村民汪达海说。

余静表示，公益电影放映贴近群众、感染力强、宣传效果好，不仅能够丰富村民的精神文化生活，还能够通过红色电影、科教片、教育片等，传播社会主义核心价值观，弘扬社会主义核心价值观。在放映过程中穿插政策宣讲和普法教育，宣传新时代文明实践成果和典型案例，把电影放映点变成普法宣传工作的阵地，可以有效提升法治宣传成效。

某向张某某连带赔偿误工费12060元、交通食宿费2000元、律师费17000元。

当事人通过虚假诉讼妨碍债权人申请执行被执行人财产，造成申请执行人诉累，妨碍申请执行人及时实现债权，损害申请执行人权益。《最高人民法院关于深入开展虚假诉讼整治工作的意见》第16条规定，对造成他人损失的虚假诉讼案件，受害人请求虚假诉讼行为人承担赔偿责任的，人民法院应予支持。虚假诉讼对受害人通常会造成本身的损失：一是受害人为参加诉讼或者为纠正错误裁判而支出的误工费、交通食宿费、律师费等费用；二是虚假诉讼导致受害人财产权被侵害、债权无法及时实现而产生的损失。最高人民法院表示，虚假诉讼行为人为人赔偿责任大小可以根据其过错大小、情节轻重、受害人损失大小等因素作出认定。被执行人与第三人恶意串通，通过虚假诉讼妨碍债权人申请执行，造成申请执行人损失的，构成共同侵权，申请执行人有权请求虚假诉讼行为人承担连带赔偿责任。由虚假诉讼行为人向受害人承担赔偿责任，既增加了虚假诉讼行为人的违法成本，有利于防范和遏制虚假诉讼，也弥补了受害人因虚假诉讼而受到的损失，有利于实现司法公正。

《中华人民共和国矿产资源法（修订草案）》（以下简称“新矿产资源法”）11月8日，经十四届全国人大常委会第十二次会议审议通过，自2025年7月1日起施行。

“这是矿产资源法自1986年颁布实施以来的第一次大修。”自然资源部法规司司长魏莉华表示，新矿产资源法将保障国家矿产资源安全作为重中之重，从法律上构建了全面系统的矿产资源安全保障体系。

新矿产资源法明确，建立战略性矿产资源特殊保护制度，将关系国家经济安全、国防安全和战略性新兴产业发展需求的重要矿产资源纳入战略性矿产资源目录，并对其部分特殊矿产资源实行保护性开采；战略性矿产资源原则上不得压覆；开采战略性矿产资源确需使用农民集体所有土地的，可以依法实施征收。

新矿产资源法对积极促进矿产资源领域国际合作提出法律要求。魏莉华解释说，由于矿产资源全球空间分布客观上具有不均匀性，世界上没有哪一个国家的矿产资源是应有尽有或者能够完全满足需求。保障国家矿产资源安全，必须用好两种资源、两个市场，促进国内国际双循环。

1996年的矿产资源法对探矿权、采矿权实行的申请审批制，已经完全不能适应市场经济条件下配置矿业权的需要。2017年，中办、国办印发《矿业权出让制度改革方案》，在山西、福建、江西等6个省（区）开展试点，要求以招标投标挂牌方式为主，全面推进矿业权竞争出让。试点取得了明显的成效。

魏莉华说，新矿产资源法全面推进竞争性方式出让矿业权。规定矿业权应当通过招标、拍卖、挂牌等竞争性方式出让，这是重大的制度创新，是对矿产资源管理方式和利用方式的根本性变革，对提高矿产资源的开发利用和保护水平具有重要意义。在全面推进市场化方式设立矿业权的同时，新矿产资源法也对招标采购挂牌出让制度作出例外规定，即法律、行政法规或者国务院规定可以通过协议出让或者其他方式设立的除外。

长期以来，由于没有专门的矿业权登记制度，勘查许可证、采矿许可证具有“一证载两权”的特点，即勘查许可证、采矿许可证既是物证书证，也是行政许可证书。实践中，矿政管理机构以行政权力侵犯矿业权人物权的行为时有发生。

新矿产资源法实行矿业权物证书证与矿产资源勘查开采行为许可相分离的制度。第二十二条规定：设立矿业权的，应当向矿业权出让部门申请矿业权登记。符合登记条件的，矿业权出让部门应当将相关事项记载于矿业权登记簿，并向矿业权人发放矿业

市场监管总局：

探索锅炉安全节能监管模式创新

本报讯（记者 高志民）记者从国家市场监督管理总局锅炉安全节能监管模式创新座谈会上了解到。总局积极推动锅炉绿色低碳高质量发展取得初步进展，自2023年8月以来，总局依托全球环境基金项目，进一步完善高耗能特种设备法规标准体系，完成特种设备节能人员专业培训1.2万人次，培养国际能效专家60名，制定特种设备节能技术推广方案，开展133项典型工业供热系统和高耗能设备能效测试评价。各地加快新建锅炉绿色低碳转型，推动存量锅炉更新改造，锅炉运行管理水平持续提高。

据介绍，今年以来全国发生锅炉事故2起，同比下降50%。各地按照总局部署，积极开展小型锅炉隐患排查和电站锅炉现场检查，截至9月底，全国开展现场检查督查12.4万人次，检查锅炉生

产、使用单位4.9万家，检查锅炉5.8万台，发现安全隐患1.3万项，发出安全监察指令书3977份，总体保障了全国锅炉安全运行。座谈会交流落实《锅炉绿色低碳高质量发展行动方案》创新经验，宣贯《锅炉安全技术规程》第1号修改单，结合事故教训对小锅炉隐患排查整治进行再部署，同时研究下一步锅炉安全与节能工作措施。

会议强调，要扎实推进小锅炉安全专项整治和电站锅炉安装质量监督检查，集中力量突破工作重点和难点。要加快实施锅炉绿色低碳高质量发展行动，切实推动锅炉安全节能环保工作高质量发展。要认真谋划明年重点工作举措，积极探索锅炉安全节能监管模式创新，重点推动锅炉绿色低碳高质量发展示范点建设。此外，还要求各地组织对供暖企业开展供暖季专项检查。

“为了鼓励勘查，切实保护探矿权人的合法权益，新矿产资源法实行探矿采矿‘直通车’制度。”魏莉华说。新矿产资源法第二十三条明确规定：探矿权人在登记的勘查区域内，享有勘查有关矿产资源并依法取得采矿权的权利。这一规定表明，取得采矿权是探矿权人依法享有的权利内容之一。探矿权转采矿权，只需具备一个条件，即探矿权人探明了可供开采的矿产资源。只要探矿权人探明了储量，就必然能获得采矿权，不再将开采方案的审批作为设立采矿权的前置要件。

保护矿业权人合法权益，是优化矿业营商环境、吸引矿业投资、繁荣矿业市场、促进矿业可持续发展的关键。“新矿产资源法特别注重对矿业权人合法权益的保护。”魏莉华介绍，新矿产资源法围绕保护矿业权人合法权益作出多项制度安排，包括不再对国有、集体和个体矿山企业区别对待、建立矿业权收回补偿制度、对油气矿业权实行探采合一制度、延长探矿权期限。

“实践中，矿山企业普遍反映探矿权期限太短，导致企业不是在续期就是在续期的路上。”魏莉华说，为了鼓励更多的资本投入地质勘查，新矿产资源法对探矿权期限作出优化调整。第二十四条明确：探矿权的期限为五年。探矿权期限届满，可以续期，续期最多不超过三次，每次续期为五年。

多年来，受计划指标偏紧、供地方式单一以及批矿批地不衔接等因素的影响，“矿合法、地不合法”的问题大量存在，成为长期困扰矿山企业健康发展的突出矛盾和问题。新矿产资源法首次对矿业用地作出专门规定，将保障矿产资源勘查、开采用地需求作为编制国土空间规划的要求，从空间规划布局上解决矿产资源勘查、开采必要的用地需求。明确自然资源主管部门可以通过出让、租赁、作价出资等多种方式供应矿业用地。矿山企业可以根据开采矿产资源的不同方式，选择不同的用地方式，也可以选择多种用地方式的组合。

新矿产资源法还规定，勘查矿产资源可以使用临时用地。露天开采战略性矿产资源使用的土地，符合边开采、边复垦条件的，可以使用临时用地，但必须经过科学论证，临时使用的土地属于农用地的，应当恢复种植条件。