

坚持和完善人民代表大会制度·地方立法新实践

云贵川三省人大常委会针对赤水河流域保护制定相关决定和条例

推动省际跨区域生态环境保护共同治理

本报记者 张天培

赤水河发源于云南省昭通市镇雄县赤水河镇,总长约436.5千米,流域面积2.04万平方千米,覆盖3省4市14个县级行政区域,是长江上游众多珍稀特有鱼类的重要栖息地和繁殖场所,对构建长江上游重要生态安全屏障具有重大意义。

不久前,云南、贵州、四川三省人大常委会会议同步审议通过关于加强赤水河流域共同保护的决定(以下简称“共同决定”)和三地赤水河流域保护条例(以下简称“条例”),“共同决定+条例”于7月1日起正式施行。

从“要我保护”向“我要保护”转变

一江清水入长江。3月1日,长江保护法正式施行。“赤水河是长江流域的重要支流,保护赤水河就是保护长江。三省共同立法突出水资源、水环境、水生态协同治理,将更好贯彻落实长江保护法,细化衔接长江保护法有关规定。”全国人大环资委法案室主任欧琳说。

“共同立法为保护赤水河流域独特的自然、生态和人文环境,加强赤水河流域综合治理、系统治理、源头治理提供了法治保障。”欧琳表示,共同立法站在人与自然和谐共生的高度来谋划经济社会发展,建立健全保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的利益导向机制,引导和倒逼形成绿色发展方式、生产方式和生活方式,推动实现从“要我保护”到“我要保护”的转变。

拆除小水电站、处理垃圾污水、整治硫磺矿渣、退耕还林还竹还果、禁止非法捕捞……近年来,云南针对赤水河流域保护治理中的问题,不断采取有力措施。“为了进一步做好流域内的生态环境保护与修复,让天更蓝、山更绿、水更清,《云南省赤水河流域保护条例》设立‘绿色发展’专章,规定县级以上人民政府应当调整、优化产业结构和布局,推进赤水河流域绿色发展,禁止在赤水河相关区域安排重污染企业和项目、进行小

水电开发等。”云南省人大常委会法工委主任马春文介绍。

赤水河的生态环境与流域内的人民群众息息相关。在贵州境内,赤水河流经毕节、遵义辖区内的8个县(市、区),涉及大约300万人口。早在2011年7月,贵州省人大常委会就通过了《贵州省赤水河流域保护条例》,在规范贵州境内流域开发、利用、治理等方面初见成效。2020年监测数据显示,赤水河贵州段16个水质监测断面水质优良率达100%。“这次新修订的《贵州省赤水河流域保护条例》进一步增加了一系列禁止性规定,从严整治小水电工程、化工项目、网箱养殖、非法捕捞和非法采矿等,将有利于巩固赤水河流域生态保护成果,筑牢长江上游重要生态屏障。”贵州省人大常委会法工委副主任李勇介绍。

四川境内赤水河流域聚集了丰富的红色资源和较高人文价值的历史遗址。“四川将流域保护与红色文化资源保护、乡村振兴战略、新型城镇化战略相结合,加强赤水河流域文化遗产保护工作,继承和弘扬优秀传统文化。”四川省人大常委会法工委副主任杨筠介绍。

从“联动”到“共立”,推动地方治理协同合作

前些年,赤水河流域的一些企业将污水排入河中,严重污染水质,破坏了赤水河的生态平衡。为共同保护美丽的赤水河,2013年6月,云贵川三省签订跨界流域联合执法协议,在赤水河流域实行联合执法、联合监测、联合应急。2018年,云贵川又建立了跨界流域生态补偿机制,并商定三省每年按照一定比例,拿出一定资金进行生态补偿。但在具体执行过程中,由于各省行政区域内的流域功能定位、产业布局、保护方式和执法标准等存在差异,“分河而治”带来的流域管理难题较为突出。

河流具有流动性、跨区域性,相关生态环保问题也具有共性和联动性。依靠单一行政

区划无法解决流域管理难题。

共同立法是实现利益平衡的有效途径。围绕赤水河流域保护的重大问题,三地人大在分歧和矛盾上做文章,在共识与合作上下功夫,使流域层面的整体治理效能最大化。其中,共同决定主要围绕赤水河流域保护中的共性问题,由三省作出承诺;条例侧重细化和落实,体现地方立法特色和可操作性。这种立法组合将有效破解“上游保护下游污染”“按下葫芦浮起瓢”问题,达到“1+1+1>3”的效果。

“既要体现三省立法共性需求,又要兼顾各省个性化立法需求。”马春文表示,共同决定解决了三省如何协调配合、联防联控、共同保护治理的问题,制定条例解决了本省行政区域内如何保护的问题,这种“共同决定+条例”的方式,破解了共立和共治的难题。

装好立法“导航仪”、排好立法“路线图”、定好立法“时间表”,打好立法“组合拳”,“共同决定”同一文本,同时审议,同时公布,同时实施,实现了区域立法从“联动”到“共立”的跃升。”杨筠介绍,四川强调加强与邻省同级人民政府的行政执法联动响应与协作,定期开展联合执法,建立健全信息共享系统,加强水质、水量等监测站点的统筹布局 and 联合监测。

李勇介绍,三省在立法工作中聚焦上下游、左右岸、干支流之间产业布局、发展需求、环境准入、污水排放标准、环境监管执法等不一致带来的难点焦点问题,着力于跨区域的协调配合,以系统性思维和法治观念完善三省协同保护机制,形成上下游联动、干支流统筹、左右岸合力,推动省际跨区域生态环境保护共同治理,构建赤水河流域共抓大保护新格局。

一张蓝图绘到底,一江清水绵延后世

“四川省人大及其常委会将通过联动执法检查、专题调研等方式,进一步完善横向生态保护补偿、依法信息公开、公众参与程序、

环境公益诉讼等制度,确保共同决定和条例取得最佳实施效果。”杨筠表示。

共同决定对三省开展立法、执法、司法、普法、监督和规划等全方位协作配合作了具体规定。“各级人大及其常委会将按条例和共同决定的规定,听取专项工作报告,进行专题询问、专项调研,组织代表视察等方式,加强条例和共同决定实施情况的法律监督和工作监督。”马春文说,同时希望社会各有关方面,对赤水河流域保护治理情况依法开展监督,形成全社会共治共享的良好氛围。

杨筠介绍,四川在深入总结这次共同立法实践经验的基础上,将结合成渝地区双城经济圈建设,与重庆共同推进嘉陵江流域保护协同立法,积极推动与甘肃、陕西等地协同开展大熊猫国家公园建设立法等工作,通过进一步加强区域协同立法、共同立法和联动执法,为促进区域协调发展、保护生态、保障民生提供有力的法治保障。

“共同立法+决定”的立法原则、程序、实现路径和相关机制,为地方区域和流域共同立法作出了示范。“赤水河流域共同保护立法解决了国家层面难以解决的流域专门立法的问题,有效推动地方治理协同合作,依法协调利益冲突,促进共同保护水环境,强化共同的法律责任,共同破解流域生态保护和区域经济社会发展中的共性难题,为地方流域共同立法探索了新路子、新模式,提供了新经验。”欧琳说。

“一张蓝图绘到底,一茬接着一茬干,确保一江清水绵延后世、惠泽人民。”全国人大常委会法工委经济法室副主任杨合庆表示,全国人大常委会将继续支持和推动有关地方开展流域区域共同立法工作,深入总结地方流域区域共同立法的创新做法,总结提炼可复制、可推广的经验。

下图:贵州遵义赤水河风光。

新华社记者 杨文斌摄

版式设计:张芳曼

代表之声

聚焦“八五”普法

近日,中共中央、国务院转发了《中央宣传部、司法部关于开展法治宣传教育的第八个五年规划(2021—2025年)》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。如何推动“八五”普法规划落实,记者采访了几位全国人大代表。

——编者

全国人大代表、云南省保山市委书记杨军:

加强法治文化建设

加强社会主义法治文化建设是一项长期任务和系统工程,一分靠部署、九分靠落实,要大力开展好法治宣传,充分发挥法治文化的引领、熏陶作用。

一是要强化基层法治文化阵地建设。保山市通过打造法治文化广场、法治文化主题公园等方式,把普法工作落实到最小单位,让一站式法律咨询服务平台村村可见、社区都有,推行未梢治理,不断提升普法“穿透力”和“渗透力”。二是务求普法实效,坚持“谁执法谁普法”,推进普法责任制落实;用好“互联网+法治宣传”,向管理对象、执法对象、服务对象以及社会公众普及法律知识,扩大普法宣传覆盖面。三是要聚焦重点人群、重点领域开展普法教育,把领导干部带头学法、模范守法作为提升全社会法治意识的关键;推进法治教育进学校,增强青少年学法治意识;少数民族聚居地区要结合各自特点,通过用民族干部宣讲法治、用民族语言传播法治、用民族文字译法治、用民族节庆展示法治、用民族文化体现法治,不断提升各族人民群众法治意识。

(本报记者 杨文明采访整理)

全国人大代表、北京金融法院立案庭副庭长厉莉:

提升未成年人法治素养

把法律交给人民,让法治信仰根植于人民心中,形成全民守法的氛围,才能共建法治国家。孩子是国家和民族的未来,提升公民法治素养要从未成年人抓起。

一是重视对法治思维和法治理念的普及。未成年人普法要更加重视素质培养,关键在于建立系统的法治思维方式和法治理念,增强对法律的体系化认识和宏观性掌握,在尊重法律、信任法律的基础之上,敬畏法律、遵守法律。二是在实践层面落实好法治教育进课堂。要重视青少年法治教育实践层面的规范化,配备适当的师资力量,建立科学完善的教学体系。加强督导,杜绝法治教育走形式,以文化课取代法治课的行为。同时丰富青少年法治教育方式,鼓励从事法律工作的组织和个人走进学校,参与法治教育。三是完善对未成年人法治教育成果的考核评价机制。加强对各级教育部门落实公民法治教育的考核评价,探索在重要考试中适当提升法治内容所占比例,以提升全民对法治教育的重视。

(本报记者 施芳采访整理)

全国人大代表、北京乾坤(乌鲁木齐)律师事务所律师法蒂玛:

提高普法针对性实效性

普法是我的日常工作之一。在普法中,我有意识地针对不同的对象,用不同的方式,宣讲他们最需要的内容。原因很简单,随着社会生活越来越丰富多彩,作为基本社会生活调整规范的法律也越来越复杂,越来越专业,即使是专业人士,也不可能做到面面俱到地学习掌握。

比如在民法典的宣讲中,我就有意识地针对不同对象选择不同的侧重点。给机关干部宣讲时,我更注重对法律的形成过程、法律的总体思想、法律的原则进行讲解;对企业员工,我重点讲物权、债权、合同这些和企业经营有关的内容;而当我面对各民族姐妹时,我更多地给她们讲有关婚姻家庭的法律法规。我先进行宣讲,然后跟大家互动,发现他们的兴趣点,再有针对性地进行讲解,讲他们最感兴趣的法律知识。

普法过程中,强调针对性的目的还是为了提高普法的实效。我们普法不是为了完成任务,而是让宣传对象想听、爱听,让他们记住,然后把学到的法律知识运用到日常的学习、工作和生活中去,这样普法才是成功的。

(本报记者 徐隽采访整理)

全国人大代表、四川北川县擂鼓镇五星村党支部书记余绍容:

推进普法与依法治理融合

在北川,执法部门在林地保护、安全生产等领域执法时,都会对常见法律问题耐心解答,做到贴近百姓需求、通俗易懂,实现了普法与依法治理的有机融合。

推动全面依法治国各项措施在城乡基层落地生根,必须深化法治乡村(社区)建设。一是加大乡村(社区)普法力度,实施乡村(社区)“法律明白人”培养工程。完善和落实“一村(社区)一法律顾问”制度。二是开展面向家庭的普法主题实践活动,培育农村学法律示范户,建设尊老爱幼、男女平等、夫妻和睦的模范守法家庭,注重发挥家庭家教家风在基层社会治理中的重要作用。三是健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,加强乡村(社区)依法治理,因地制宜推广村民评理说事点、社区“法律之家”等做法,打造基层普法和依法治理有效阵地。

(本报记者 张文采访整理)



连线地方人大

广东省清远市人大常委会不断规范县乡人大工作和建设

与时俱进 做细做实

本报记者 陈伟光 刘泰山

“50年摆渡出行的日子终告结束!”粤北滙江上游黄坑大桥近日竣工,广东英德市大站镇黄岗村2000多村民如愿以偿。村党总支书记罗善准第一时间发微信,分享喜讯。

1971年,滙江修筑水坝,建起长湖水电站,上游英德市大站镇黄岗村17个村民小组被水库阻隔,村民外出须坐船,既耗时又危险,也影响经济发展。上级多次酝酿修桥,皆因征地补偿、道路规划方案存在分歧而作罢。2019年底,镇人大代表中心联络站重点督办这一民生工程,并积极做好群众工作,凝聚共识和合力,推动解决工程建设中遇到的困难,7公里山路与跨河大桥相继修通,“行路难”画上句号。

设立一批各具特色的人大代表联络站,是广东省清远市人大常委会不断规范县乡人大工作和建设、密切代表与群众联系、推动县乡人大工作“做细做实”的重要举措。

清远市下辖8个县(市、区)、80个乡镇、5

个街道,地域广袤,村户分散。近年来,清远人大聚焦主业、服务大局、紧接地气,积极创建乡镇(村居)人大代表联络站,充当群众“驿站”,并采用“挂牌亮身份”“团队网格化”“发放连心卡”等形式,打通代表服务群众“最后一公里”。

佛冈县石角镇人大代表中心联络站窗明几净,桌上一摞《人大代表履职手册》,详细记录全镇140位省、市、县、镇人大代表为民代言、为民办事、帮民解忧等“台账”。

去年,石角镇人大发出“连心卡”383张,收集建议342条。县、镇人大代表邱庆先说:“连心卡”上获悉,小潭小学路口与省道252线交会处存在交通安全“盲点”,马上督促交通部门整治,消除了安全隐患。他感慨地说:“这事解决之后,群众更信任我,有事就来找我。”

“连心卡”架起“连心桥”,“联络网”织起“信任网”。迄今,清远市已建成578个乡镇中

心联络站、村居或片区联络站。“人熟地熟情况熟,服务才能精准有效。”阳山县人大常委会主任张焕明说,去年,该县332个网格团队收集建议2249条,化解矛盾纠纷173起。

针对基层人大工作“短板”,清远市创建市、县、镇三级“民生实事代表票决制”,做实决定工作、做深监督工作、做活代表工作,让“为民作主”转向“由民作主”。

“这样,监督渠道宽、活力足、效果好,能及时解决群众身边的烦心事,实现人民作主、各方满意。”英德市人大常委会副主任蓝文坚说。英德市东华镇英华大街排水不畅,下雨天路边住户和商铺容易浸水,而且引起交通堵塞。去年初,东华镇人大代表投票决定,把解决“水浸街”问题列入民生实事项目。在英华片区代表小组监督下,施工队1个月就扩建好排水系统,赶在雨季前验收。群众上网点赞:“代表监督真给力!”“代表做了一件大好事!”