



“共抓大保护不搞大开发”写入长江保护法

为推进长江流域高质量发展提供法治保障

聚焦长江保护法

□ 本报记者 蒲晓磊

2020年12月26日,十三届全国人大常委会第二十四次会议表决通过长江保护法。这部法律将于2021年3月1日起施行。

长江是中华民族的母亲河,是中华民族永续发展的重要支撑。长江流域涉及十九个省、自治区、直辖市,横跨我国东中西三大板块,生态地位突出,发展潜力巨大。对于有着如此重要意义和地位的河流进行立法,其难度可想而知。

“长江保护工作涉及面广,情况复杂,任务艰巨。作为我国第一部流域法律,长江保护法需要统筹协调上中下游之间、中央与地方之间、不同行业之间、不同法律之间的关系,没有可参考的先例,立法难度较大。”全国人大常委会法制工作委员会经济法室主任王瑞贺在接受记者采访时说。

解决长江保护管理体制中“九龙治水”顽疾;改变“无鱼”困局;既要防止长江流域的生态环境变坏,也要让已经遭受破坏的长江流域生态系统和环境变好……长江保护法在起草之初,就承担起了一系列重任。

历经三次审议之后出台的长江保护法,不负众望,在依法维护长江流域生态安全,推进长江流域绿色、可持续、高质量发展方面,作出了系统制度设计。

王瑞贺说,长江保护法坚持生态优先、绿色发展的战略定位,突出共抓大保护、不搞大开发的基本要求,针对长江流域的特点和存在的突出问题,采取特别的措施,加强长江流域生态环境保护和修复,规范各类生产生活、开发建设活动,促进资源合理高效利用,推动长江流域经济社会发展全面绿色转型,实现人与自然和谐共生。

率先将绿色发展国家战略写入法律

在上海社会科学院法学研究所研究员彭峰看来,规定绿色发展的内容,是长江保护法的一大亮点。

党的十九届五中全会提出到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标,其中包括“广泛形成绿色生产生活方式,碳排放达峰后稳中有降,生态环境根本好转,美丽中国建设目标基本实现”,全会提出“十四五”时期经济社会发展主要目标,其中对生态环境领域作出明确规定。

彭峰指出,长江保护法在长江流域生态环境保护方面,毫不动摇地坚持在发展中保护、在保护中发展,共抓大保护,不搞大开发。全面贯彻落实党的十九届五中全会精神中绿色发展的远景目标,例如,总则部分明确了长江流域生态优先、绿色发展的基本理念。第三条规定,长江流域经济社会发展,应当坚持生态优先、绿色发展,共抓大保护,不搞大开发;长江保护应当坚持统筹协调、科学规划、创新驱动、系统治理。

与此同时,关于具体推进长江流域绿色、可持续、高质量发展,该法也有着非常细致的规定。值得注意的是,长江保护法还为此设立了专章——第六章“绿色发展”。

长江保护法第六章在绿色生产方式的转型方面,作出了完善的制度设计。明确了一系列产业、行业、企业、园区等绿色转型的具体措施;首次以开发区为单位,建立了绿色发展评估机制,由国务院有关部门与省级政府作为评估主体对开发区开展绿色发展评估,评估内容涉及资源能源节约集约利用、生态环境保护等情况,评估结果具有一定的强制性效力,开发区的产业产品、节能减排等措施需要根据评估结果进行调整;在资源节约和提升资源效率、资源综合利用方面,国家鼓励和支持节水技术,提高水资源利用效率,加强节水型城市和园区、海绵城市建设。

“当前,多个国家已经将绿色转型与绿色发展上升到国家战略的地位,我国率先将绿色发展国家战略写入长江保护法,以法律的强制效力率先引领长江流域的高质量发展,可谓正逢其时,具有重大意义。”彭峰说。



长江保护法与刑法修正案(十一)等法律共同发力 形成保护长江生态安全完备法律制度体系

□ 本报记者 蒲晓磊

坚持责任导向,加大处罚力度,是长江保护法的一大亮点。

全国人大常委会法制工作委员会经济法室主任王瑞贺在接受记者采访时说,长江保护法强化考核评价与监督,实行长江流域生态环境保护责任制和考核评价制度,建立长江保护约谈制度,规定国务院定期向全国人大常委会报告长江保护工作;坚持问题导向,针对长江禁渔、岸线保护、非法采砂等重点问题,在现有相关法律的基础上补充和细化有关规定,并大幅提高罚款额度,增加处罚方式,补齐现有法律的短板和不足,切实增强法律制度的权威性和可执行性。

值得注意的是,长江保护法第九十四条规定,违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

“长江保护法是我国第一部流域法,它的出台是

把保护和修复生态环境放在压倒性位置

在制定长江保护法过程中,有一条立法理念始终贯穿其中——坚持把保护和修复长江流域生态环境放在压倒性位置。

中国科学院地理科学与资源研究所研究员杨林生指出,长江保护法坚持把保护和修复长江流域生态环境放在压倒性位置,从长江流域系统性和特殊性出发,建立健全长江生态环境硬约束机制,让长江保护有法可依。

杨林生注意到,在长江保护法中,长江流域生态环境保护和修复的相关内容贯穿了整部法律。

在总则中,明确把加强长江流域生态环境保护和修复作为长江保护法立法的第一目的,也明确在长江流域开展生态环境保护和修复活动应当优先遵守本法。

长江保护法把“资源保护”“水污染防治”和“生态环境修复”这些专章作为核心内容,并对各类生态环境保护和修复的责任主体、保护和修复的内容作了详细规定,明确国家对长江流域生态系统实行自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的系统治理,明确自然资源主管部门会同国务院有关部门编制长江流域生态环境修复规划,组织实施重大生态环境修复工程,统筹推进长江流域各项生态环境问题。

为解决“钱从哪来”的问题,长江保护法明确专项安排长江流域生态环境保护资金,用于长江流域生态环境保护和修复。

为确保长江流域生态环境保护和修复的效果,长江保护法明确实行长江流域生态环境保护责任制和考核评价制度以及约谈、定期报告等,以最严格的责任制度保障长江流域生态环境保护和修复。

杨林生说,长江保护法从保障生态安全,实现人与自然和谐共生和中华民族永续发展的战略高度,提出加强长江流域生态环境保护和修复的重要性,充分体现了党中央作出长江经济带发展“共抓大保护,不搞大开发”重大决策。同时,本法明确国家和地方各级行政部门、媒体等多个主体的责任,为长江流域生态环境保护和修复提供法律支持和保障,体现了我国对长江保护的决心和信心。

为长江“十年禁渔”提供法治保障

大江大河生态系统健康状况如何,从水生生物生存的好坏程度上就可以看出,受长期以来高强度人类活动影响,长江水生生物持续衰退,生态环境不断恶化,部分水系严重断流,河湖生态功能退化,生物完整性指数到了最差的“无鱼”等级。

为解决这一问题,党中央作出重大决策——长江重点水域“十年禁渔”。

2020年12月31日上午,农业农村部举行长江流域重点水域“十年禁渔”全面启动仪式,宣布长江流域重点水域“十年禁渔”全面启动。

农业农村部部长江办政策规划处处长衣艳荣说,长江“十年禁渔”是保护和修复长江水生生物的关键举措,是落实长江大保护的基础性工程。为确保这一举措在法治轨道上推进,长江保护法作出了相应的制度设计。

衣艳荣注意到,在长江保护法的九章九十六条中,大部分条款规定的保护措施对水生生物保护都有积极意义,其中直接以保护水生生物为主要目标对象的条款就有近20条,占了大约五分之一篇幅。

对水生生物重要栖息地开展生物多样性调查;规范水生生物重要栖息地航行和航道整治工程;建立长江流域水生生物完整性指数评价体系;制定水生野生动植物保护计划;实行长江流域重点水域禁捕;实施生态环境修复和其他保护措施等,进一步明确了国务院有关部



长江保护法与刑法修正案(十一)等法律共同发力 形成保护长江生态安全完备法律制度体系

开创性的,不仅事关长江流域生态安全,更关系到国家经济社会发展的全局。对于长江流域的保护,仅依靠民事侵权责任和行政处罚还不够,作为最严厉制裁手段和保障手段的刑法不可或缺。当然,刑法的规定需要科学合理,符合罪刑相适应原则,这是发挥作用的前提。”北京外国语大学法学院教授、博士生导师王文华说。

王文华注意到,此次与长江保护法同一天获表决通过的刑法修正案(十一),新增了4项与长江保护有关的刑事责任,且提高了法定刑,相关刑事保护法网进一步严密,刑事处罚更为严厉。可以说,长江保护法在法律责任部分有着非常严密的制度设计。

具体而言,刑法修正案(十一)进一步细化了第三百三十八条污染环境罪的人罪行为,提高了法定刑,将“两高”《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》的一些具体规定纳入了刑法,删除

了“情节特别严重”,在三年以上法定刑规定之后,将情节严重的法定刑升格为三年以上七年以下,同时增加了规定了情节加重的四种情形,其法定刑升格为七年以上:(一)在饮用水水源保护区、自然保护区核心区保护区等依法确定的重点保护区域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质,情节特别严重的;(二)向国家确定的重要江河、湖泊水域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质,情节特别严重的;(三)致使大量永久基本农田基本功能丧失或者遭受永久性破坏的;(四)致使多人重伤、严重疾病,或者致人严重残疾、死亡的,同时增加“前款行为,同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚”。

“此外,在保护物种安全方面,长江保护法的严厉处罚并不限于第八十五条规定。如果构成犯罪,也会依法追究刑事责任。而相关规定,刑法修正案(十

一)也有明确。”王文华说。

长江保护法第八十五条规定,违反本法规定,在长江流域开放水域养殖、投放外来物种或者其他非本地物种种质资源的,由县级以上人民政府农业农村主管部门责令限期捕回,处十万元以下罚款;造成严重后果的,处十万元以上一百万元以下罚款;逾期不捕回的,由有关人民政府农业农村主管部门代为捕回或者采取降低负面影响措施,所需费用由违法者承担。

刑法修正案(十一)在刑法第三百四十四条后增加一条,作为第三百四十四条之一:“违反国家规定,非法引进、释放或者丢弃外来入侵物种,情节严重的,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。”

王文华指出,刑法修正案(十一)新增加的相关

措施,一是为了激发志愿者参与社会治理的潜力,总结实践经验,补充完善了激励保障的内容,包括奖励、补贴、时间储蓄、社区回馈以及为志愿者购买保险等。二是打造“志愿北京”信息平台,完善平台服务功能,包括注册登记、项目发布、供需对接、服务记录、诉求反映等。三是明确了一系列促进措施,要求政府及其有关部门对开展志愿服务给予指导和支持,鼓励单位社区开放公共资源,支持志愿服务组织,鼓励支持志愿者开展新时代文明实践志愿服务。

王文华指出,长江保护法在长江流域生态环境保护方面,毫不动摇地坚持在发展中保护、在保护中发展,共抓大保护,不搞大开发。全面贯彻落实党的十九届五中全会精神中绿色发展的远景目标,例如,总则部分明确了长江流域生态优先、绿色发展的基本理念。第三条规定,长江流域经济社会发展,应当坚持生态优先、绿色发展,共抓大保护,不搞大开发;长江保护应当坚持统筹协调、科学规划、创新驱动、系统治理。

完善军事法规制度体系 推动国防和军队现代化 解读新修订的国防法

□ 本报记者 朱宁宇

2020年12月26日,十三届全国人大常委会第二十四次会议表决通过了新修订的国防法,自2021年1月1日起施行。

“这次修订,固化了党的十八大以来理论和实践创新成果,体现了国防和军队改革成果,完善了中国特色军事法规制度体系,对推动国防和军队现代化具有重要意义。”据中央军委法制局负责人介绍,此次修订工作始终坚持党的领导,精准把握基本定位,突出加强体系设计,坚决贯彻问题导向的原则。

修订后的国防法共12章73条。“此次修订共修改54条,增加6条,删除3条,调整了第四章、第五章的章名。”该负责人介绍说,主要修改内容包括:

确立了习近平新时代中国特色社会主义思想在国防活动中的指导地位;结合党和国家机构改革、国防和军队改革实际,调整了国家机构的国防职权,增加了