



黄河保护立法渐行渐近 水沙调控内容受关注

抓住水沙调节这个“牛鼻子”

立法眼

□本报记者 赵晨熙 文/图

黄河是中华民族的母亲河,黄河流域的生态保护和高质量发展事关我国经济社会发展和生态安全。

开展黄河保护立法,是党中央部署的重大立法任务。黄河保护立法已纳入全国人大常委会今年的立法工作计划。4月底,水利部发布了《黄河保护立法草案(征求意见稿)》(以下简称征求意见稿),向社会公开征求意见。

为推动全社会进一步推进以法治方式保护黄河的共识,为黄河保护立法营造良好的舆论氛围,以“贯彻习近平法治思想 加强黄河保护立法”为主题的中华环保世纪行2021年宣传活动近日在陕西西安启动。记者随宣传活动采访团深入西安、渭南、延安等地,进行实地探访。

谈到黄河立法,参与此次中华环保世纪行宣传活动的水利部黄河水利委员会政法局副局长归帆对《法治日报》记者说,黄河流域是我国西北、华北地区的重要水源,是我国重要的生态屏障和经济地带,黄河虽流经多省区,但长期面临水资源匮乏、泥沙淤积和防洪威胁等困境,通过立法来加强保护和治理的系统性、整体性和协同性,意义重大。

统一调度黄河水资源

“君不见,黄河之水天上来,奔流到海不复回。”在人们的印象中,黄河这条滔滔大河,蜿蜒九曲,宛如一条永不会断的金色缎带汇入大海。

然而,在20世纪70年代以后的近30年间,黄河曾多次出现断流。据归帆回忆,1972年至1999年,黄河有22年出现干涸断流,平均4年断流3次,1997年还出现了迄今为止最为严重的断流,断流长达704公里,占黄河下游河道总长的90%。

“黄河断流直接引发河道萎缩,水生物减少、湿地减少等一系列问题,给生态保护、经济发展带来巨大影响。”



陕西省延川县马家湾淤地坝的坝地上种植着玉米。

归帆介绍说,黄河位于欧亚大陆的干旱半干旱地区,降水稀少,水资源贫乏,仅占全国2%的水资源,却承担了12%人口、15%耕地以及几十座大中城市的供水任务,加之气候影响,降雨量减少,黄河流域及下游引黄灌区农业灌溉面积和耗水量的迅速增加等原因,使本来就水量贫乏的黄河水资源供求矛盾日益突出,导致黄河下游出现断流。

由于当年黄河缺少统一的水资源调度管理体制,一旦遇到枯水年份,沿河各地通过引水工程争抢引水,导致下游断流日趋严重。为此,经国务院批准,1998年12月,水利部等部门联合颁布实施黄河水量调度管理办法,授权黄河水利委员会实行黄河水量统一调度,这在我国七大江河流域中是首创。在对黄河水资源实施统一管理调度后,从1999年开始,黄河未再出现断流现象。

2006年7月5日,《黄河水量调度条例》由国务院第142次常务会议通过,并于同年8月1日起施行,进一步强化了黄河水量统一调度制度。

从国际流域立法实践来看,包括美国1933年制定的《田纳西流域管理局法》等法律在内,也表明了实施流域立法统一管理流域水资源的意义。

今年3月1日起,我国首部流域法——长江保护法正式施行,归帆表示,其立法理念、制度设计等对黄河保护立法具有重要借鉴意义。

治理水土流失是关键

“九曲黄河万里沙,浪淘风簸自天涯。”因为黄河中

游河段流经黄土高原地区,支流携带大量泥沙,使黄河成为世界上含沙量最多的河流。

“黄河水少沙多,水沙关系不协调是症结所在,抓住水沙调节这一‘牛鼻子’是治理关键所在。”归帆认为,水沙调节,治理水土流失是关键,退耕还林是重要举措。

此次中华环保世纪行宣传活动采访团来到了率先在全国实施退耕还林的延安吴起县。1998年,吴起县响应党中央提出的“再造一个山川秀美的西北地区”,开始退耕造林,除人均留两亩口粮田外,其余坡耕地全部退出。截至2020年底,共完成国家退耕还林计划面积202.46万亩,森林覆盖率达1997年的8.4%提高到20.3%。

“以前南沟村山上光秃秃没有一棵树,刮风就是漫天黄沙,下雨天稀泥顺沟流,老百姓靠天吃饭,广种薄收。”谈起退耕还林成果,吴起县南沟村原党支部书记闫志雄的脸上止不住笑意。他回忆,1998年退耕还林之初,有的村民担忧收回耕地,粮食问题无法保障,正是政府每亩地补钱又补粮的政策加上环境日益改变让村民有了信心。如今,山上绿化好了,下雨不会再将泥沙冲入河流,避免继续向黄河积蓄泥沙,生态变化也给村民带来了实际效益。2018年,南沟村依托村中的南沟水库建成了3A级景区,村民通过开展农家乐收入大幅提高,从1996年人均收入600多元提高到如今人均收入1.6万元。

与退耕还林相比,在水土流失地区各级沟道中,以拦泥淤地为目的修建的淤地坝更是黄土高原地区特有的水土保持设施。

地处陕北黄土丘陵沟壑区的延川县水土流失极为严重,全县1985平方公里土地,水土流失面积1897平方公里。目前通过建成淤地坝1825座,完成水土流失治理面积778平方公里,减少入黄泥沙11632万方。

7月22日,采访团一行来到延川县马家湾淤地坝,踩在土坝上,延川县副县长张生瑜用手指着坝下一片绿油油的玉米地说道:“坝地水肥,易于耕作,这片地亩产玉米800公斤,年种植收入200万元,促进6000亩坡耕地退耕,巩固了退耕还林成果。”

这些举措只是陕西省治理水土流失的一个缩影,陕西省人大常委会副主任刘小燕介绍说,通过退耕造林等举措,如今黄河流域陕西段已实现由黄变绿,全省

绿色版图向北延伸400公里,植被覆盖度达到60.68%,年均入黄泥沙量从2000年之前的8亿多吨降至2.7亿吨。

记者注意到,一些治理水土流失的举措也被写入了征求意见稿,征求意见稿第二十六条对淤地坝建设和管理作出规定,要求黄河流域县级以上地方人民政府应当因地制宜组织开展淤地坝建设,黄河流域管理机构应当健全淤地坝注册登记、风险隐患排查和安全认定制度,建立淤地坝信息监测机制。

加大水资源保护力度

记者注意到,征求意见稿第三条中有黄河流域生态保护和高质量发展应当量水而行、节水为重的表述。这充分表明了“节水”是黄河流域生态保护和高质量发展的重点之一。

近年来,陕西省在推进黄河保护立法方面进行了积极探索。据刘小燕介绍,本届陕西省人大及其常委会已制定修改省级地方性法规32件,审查批准设区的市法规43件,涉及黄河流域生态治理和修复河道整治、水土保持、污染防治等方面。

值得一提的是,围绕“水”这条线,陕西省人大及其常委会也做了多项工作,包括修订《陕西省饮用水水源保护条例》、修正《陕西省水土保持条例》等。此外,渭河流域保护治理条例也在修订之中,有望在控水方面划出红线,力求建立最严格的水资源保护利用制度。

尽管黄河流域水保生态治理取得了一定成绩,但全国人大常委会副秘书长方兰表示,当前还存在一些问题,比如农业水资源利用率仍需提升,2019年黄河流域农业用水占比高达68.8%,而农田灌溉水有效利用系数全流域平均仅为0.562,较低的用水效率进一步加剧了黄河流域水资源短缺状况。方兰建议,从顶层设计和微观操作层面完善农业用水价格机制,同时进一步完善水权配置机制,提升流域水资源利用效率。

此外,黄河流域涉及9个省区,各省区要协同治理方能有效。方兰建议,从国家立法层面整体规划和设计黄河流域的水保生态治理制度。

恶意弹窗广告何时休

专家建议修改广告法加大处罚力度

□本报记者 蒲晓磊

7月23日,工业和信息化部召开互联网行业专项整治行动动员部署电视电话会议,正式启动为期半年的专项整治行动。

专项整治行动聚焦扰乱市场秩序、侵害用户权益、威胁数据安全、违反资源和资质管理规定四方面8类问题,涉及22个具体场景。在侵害用户权益方面,重点整治应用软件启动弹窗欺骗诱导用户,强制提供个性化服务等问题,包括弹窗弹窗为跳转链接、定向推送时提供虚假关闭按钮等场景。

打开App时弹出的开屏广告,无法跳转只能看完;有的没有关闭标志,用户只能“干瞪眼”;有的关闭标志十分隐蔽,很难找到;有的设置虚假关闭按钮,诱导用户点击……弹窗广告已成为网络世界的“牛皮癣”。

近年来,针对弹窗广告问题,监管部门多次进行整治,并取得了一定效果。然而,整治过后这些乱象又会“死灰复燃”。

全国政协委员、安徽省律师协会副会长周世虹近日接受《法治日报》记者采访时建议,尽快修改广告法第四十四条,转变立法理念,正本清源,厘清广大网络用户和网络广告发布者、经营者的权利义务关系,改变广告发布和用户关闭的逻辑关系。规定互联网广告应当在规定或指定页面发布、发送,让广大用户自主选择是否点击开启按钮浏览广告。同时,提高罚款数额,增加信用惩戒和市场准入方面的惩罚。

用户不堪骚扰却又无可奈何

降价促销的购物信息、内容低俗的文章图片、点击关闭按钮却被误导打开的网页游戏……突现眼前却很难关掉的弹窗广告,让用户不堪其扰却又无可奈何。

7月18日,江苏省消保委通报了《PC端应用软件网络弹窗调查报告》,从调查反映的情况看,近八成消费者遇到网络弹窗,装机工具类问题突出;网络弹窗存在内容违法情况,涉及虚假宣传、色情低俗等;多款软件弹窗无法一键关闭;部分软件无法设置弹出周期,永久关闭难实现;六成消费者经常遭遇捆绑安装问题。

周世虹指出,弹窗广告频繁跳出,直接影响和干扰了广大网络用户的工作和生活,令人深恶痛绝。部分弹窗广告还存在色情、赌博、暴力甚至诱导自杀等

违法信息,严重影响青少年身心健康,已经成为网络“毒瘤”。不仅如此,部分弹窗广告发布者、经营者还会使用非法手段搜索并分析网络用户的上网行为数据,量身定制弹窗广告,实行精准定位、精准推送,强迫用户接收或者点击弹窗,扰民的同时还涉嫌盗用用户信息,侵犯个人隐私。

“由于市场需求高,报价低,违法成本低等原因,弹窗广告始终难以根治,已经形成完整的产业链,成为部分网站和不法分子的主要营生来源。”周世虹说。

近年来,工信部、全国“扫黄打非”办公室等监管部门多次对弹窗广告进行整治。

在国新办7月16日召开的新闻发布会上,工信部相关负责人公布了开展App弹窗骚扰用户问题专项整治的情况。据统计,今年二季度App开屏弹窗信息投诉量环比下降50%;用户使用量排名前100位的App,开屏信息难以关闭问题发现率由69%下降到1%,而利用弹窗诱导用户点击跳转问题的发现率,由90%下降至12%。

修改广告法明确自主选择权

近年来,在监管部门对弹窗广告进行整治时,相关企业的确会收敛不法行为,但专项行动过后乱象很快又会继续。

“部分弹窗广告存在的关闭标识不显著,诱导用户点击等行为,已经违反了互联网管理的一些法律法规。”中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍说。

我国广告法规定,利用互联网发布、发送广告,不得影响用户正常使用网络。在互联网页面以弹出等形式发布的广告,应当显著标明关闭标识,确保一键关闭。

《互联网广告管理暂行办法》也规定,利用互联网发布、发送广告,不得影响用户正常使用网络。在互联网页面以弹出等形式发布的广告,应当显著标明关闭标识,确保一键关闭。不得以欺骗方式诱导用户点击广告内容,未经允许,不得在用户发送的电子邮件中附加广告或者广告链接。

尽管相关法律法规作出了规定,但面对弹窗广告的侵扰,绝大部分用户除了吐槽和抱怨外,没有更好的办法解决这一问题。

“因为这方面的监管很难,更多的是依赖用户举报。然而,大多数用户不知道如何举报这些弹窗广告,尤其是对于不知道从哪里弹出的广告,更是

难以发现这些广告弹出的源头。”广东财经大学法学院教授姚志伟说。

周世虹认为,广告法第四十四条从形式上保证了网络用户的选择权,实质上是给用户设置了义务,即用户必须手动关闭,否则就必须接受或者默认,“这一规定赋予了广告发布者发布弹窗广告的权利,却给广大互联网用户设置了关闭弹窗广告的义务,客观上剥夺了用户的自主选择权,导致用户无法绕开,无力规避,被迫接受,显然不妥”。

周世虹建议,尽快修改广告法第四十四条,转变立法理念,明确用户的自主选择权,让广大用户自主选择是否点击开启按钮浏览广告。

提高罚款数额进行信用惩戒

根据广告法第六十三条第二款规定,违反本法第四十四条第二款规定,利用互联网发布广告,未显著标明关闭标志,确保一键关闭的,由市场监督管理部门责令改正,对广告主处5000元以上3万元以下的罚款。

周世虹认为,这一规定只能惩罚广告主,对互联网广告经营者、广告发布者和互联网信息服务提供者等负责实施运营的主体却没有规定责任和处罚。对此,建议作出有针对性的修改。

中国政法大学教授刘文杰同样建议,对相关法律法规加以细化,例如,除了对违法弹窗的广告主,还应当对弹窗广告发布者(可能是广告主自身,也可能是网站或软件提供者)施以法律制裁。

在周世虹看来,惩罚力度不够也是导致弹窗广告乱象频发的一个重要原因。“按照上述规定,对广告主处罚的上限仅为3万元,这样的金额与其获利相比几乎可以忽略不计,难以起到惩罚和震慑效果。建议加大处罚力度,提高罚款数额,增加信用惩戒和市场准入方面的惩罚”。

中国市场监管学会理事张韬指出,针对弹窗广告存在的诸多问题进行治理,应当遵循多管齐下、多措并举的治理方式,建立完善、科学、合理的管控机制。一方面,在进行前端(事前)控制时,应当完善相关法律法规,明确互联网广告主、广告经营者、广告发布者各自的权责界限,加大处罚力度,以警示相关经营者;另一方面,应加强监管,定期或不定期开展专项整治行动;不断拓宽用户举报渠道、畅通机制;相关部门也有必要进一步加强技术投入,主动就互联网违法违规弹窗广告进行捕捉与整治。

人大动态

新疆人大常委会信息化应用平台上线运行 加强互联互通辅助科学决策

本报讯 记者潘从武 7月30日,新疆维吾尔自治区人大常委会信息化应用平台上线运行启动仪式举行。自治区人大常委会主任肖开提·依明出席启动仪式并讲话。

自治区人大常委会信息化应用平台包括自治区人大常委会规范性文件备案审查信息平台、自治区人大预算联网监督系统,自治区人大代表履职服务平台。其上线运行实现了自治区人大及其常委会和全国人大及其常委会、自治区有关部门、各地州市人大常委会(工作委员会)的互联互通。

肖开提·依明指出,要更好地用信息化手段感

知社会态势,畅通沟通渠道,辅助科学决策。要有计划、有步骤、有重点地加强信息化建设,不断提高人大信息化工作水平。要加强各级人大及其常委会之间协调,加强在规划和实施过程中的对接,使各级人大在信息化中整体协同,形成合力。要确立“互联网+”的工作思路,既以人大工作的实际需要带动各业务系统应用,又积极运用各业务系统推动人大工作方式方法改革创新。要通过科学规划和协同建设,加强互联互通,打破“信息孤岛”,实现各级人大之间、人大与党政机关之间的网络互联、信息共享和工作协同。

《山东省工会劳动法律监督条例》出台 建立协商制度协调劳动关系

本报讯 记者姜东良 梁平妮 7月29日,《山东省工会劳动法律监督条例》(以下简称《条例》)获得通过。《条例》共6章29条,分别从监督组织、监督检查、监督保障等方面作出规定,将于10月1日起施行。

《条例》规定工会与用人单位应当建立协商制度,定期就涉及职工合法权益事项进行协商,积极协调劳动关系,化解劳动纠纷。明确政府有关部门、工会和企业代表的协调劳动关系三方机制,研究解决工会劳动法律监督重大问题。规定政府有关部门应当与同级地方总工会建立劳动法律监督协作机制,支持工会依法开展劳动法律监督工作。

《北京市献血条例(草案)》提请审议 献血者及亲属享有多项优待

本报讯 记者王斌 7月28日,《北京市献血条例(草案)》(以下简称《草案》)提请北京市十五届人大常委会第三十二次会议审议。《草案》规定了献血者荣誉、用血优惠、优先用血以及其他优待。

《草案》共6章46条,分为总则、献血服务与支持、献血宣传与动员、采供血与用血管理、法律责任、附则。

《草案》规定,提倡适龄健康个人自愿献血;鼓励多次、定期献血以及捐献血液成分,鼓励稀有血型个人根据用血需要献血,鼓励国家工作人员、现役军人和高等学校在校学生率先献血。

《条例》强调各方权益保护,构建和谐劳动关系。重视职工权益保护,规定工会应当建立健全投诉举报制度,并规定了为投诉人、举报人保守秘密,向实名投诉人、举报人反馈处理情况的制度。注重用人单位权益保护,明确规定工会劳动法律监督员不得泄露在履职过程中知悉的用人单位商业秘密,并规定工会劳动法律监督委员会对用人单位进行调查时应当充分尊重用人单位知情权。强调工会劳动法律监督员履行职责所需的条件和时间,并不得对依法履职的监督员进行打击报复。

《草案》规定,个人可以自行到血站及采血点献血,也可以参加单位、村(居)委会组织的团体献血。血站应当公开采血点信息,提供预约献血、上门采血等服务,为献血者购买保险,根据实际给予补贴。规定献血者荣誉、用血优惠、优先用血以及其他优待。对献血者,发给献血证书,征得本人同意后向社会发布光荣榜;给予献血者及其配偶、直系亲属用血优惠;在保障急危重症患者用血的前提下,对献血者及其配偶、直系亲属,优先安排临床用血;鼓励公共文化体育设施等的管理单位给予献血者优待。此外,规定单位应当为职工献血提供便利,可以给予补贴、奖励。