

河南人大促进黄河流域生态保护和高质量发展

注入法治力量保障黄河河清岸绿

□本报记者 赵红旗 文/图

河水清澈，绿树成荫。9月18日，《法治日报》记者随河南省人大常委会2022年中原环保世纪行活动组来到三门峡市黄河大坝。这里的变化是河南黄河流域生态保护和高质量发展的一个缩影。

黄河在河南从灵宝市入境，从台前县出境，全长711公里，地处黄河中游和下游，流域面积3.62万平方公里，涵盖郑州市、开封市、洛阳市、安阳市、鹤壁市、新乡市、焦作市、濮阳市、三门峡市和济源示范区。

2021年9月29日，《河南省人民代表大会常务委员会关于促进黄河流域生态保护和高质量发展的决定》发布后，河南省生态环境厅编制了生态环境保护、文化保护传承弘扬、滩区国土空间综合治理等专项规划，出台了河南省黄河流域水污染物排放、河南省沿黄生态廊道建设等标准，基本形成了省辖黄河流域规划政策“四梁八柱”，黄河流域生态保护示范区建设迈出坚实步伐，人民群众良好生态环境的获得感、幸福感、安全感大幅提升。

“烂河滩”变成“美丽滩”

黄河作为世界上最复杂难治的河流，素有“铜头铁尾豆腐腰”的说法，而河南正处在黄河“豆腐腰”的位置。

记者在采访中了解到，黄河下游河南段“十三五”防洪工程和沁河下游防洪治理工程全面完成，黄河两岸501公里标准化堤防全线建成，涉及黄河滩区30万人搬迁的迁建工程全部完工。1000个“四乱”问题得到清理整治，为黄河安澜构筑更加坚实的屏障。

在推进水毁工程建设方面，截至目前，4312项水毁修复和防汛能力建设已开工4306个，占比99.86%，完工4270个，占比99.03%，累计完成投资69.65亿元，占比97.64%。

在筑牢流域绿色生态基底方面，黄河干流右岸生态廊道已基本贯通，左岸已贯通489公里，累计完成绿化12.31万亩，人、河、城和谐统一的复合型生态廊道初具规模。全省黄河流域共完成造林503.6万亩，退化林修复3.16万亩，森林抚育577.5万亩，建成国家级森林城市12个，省级森林城市29个，新设立省级湿地公园47个，扩大湿地保护面积46.95万亩。

河南省人大常委会环境与资源保护工作委员会副主任胡东利说，河南省全面建立五级河长体系，在黄河流域率先建立“河长+检察长”协作机制，探索出公益诉讼



位于河南洛阳的黄河湿地。

保护河湖生态环境新路径。

“随着黄河流域生态保护和高质量发展战略的深入实施，昔日的‘烂河滩’变成了今天人们眼中的‘美丽滩’‘幸福滩’，人民群众的幸福感和满意度不断增强。”三门峡市委副书记、市长范付中生动描述了黄河流域生态保护的巨大变化。

主攻绿色低碳转型

在实施环境污染综合治理方面，河南省黄河流域累计推广测土配方施肥技术3.6亿亩次，测土配方施肥覆盖率90.5%，废旧农膜综合回收率稳定在90%以上。基本完成钢铁、水泥等重点行业企业超低排放改造，搬迁改造21家危险化学品生产企业，沿黄91区建成城镇污水处理厂117座，完成136处黑臭水体整治。

河南把黄河流域绿色低碳转型作为主攻方向。一方面，做好传统产业节能降碳的“减法”，全省万元GDP能耗年均下降3.3%，经济社会发展“含绿量”日益增加。另一方面，做好绿色产业培育壮大的“加法”，抢抓碳达峰

碳中和带来的投资机遇、产业机遇，围绕新兴领域，前沿领域，布局了电子信息、新材料等5个3000亿级和智能家居等12个千亿元级产业集群。

“今年上半年流域内沿黄地PM10、PM2.5平均浓度分别为91微克/立方米、55微克/立方米，优良天数96天，35个国考断面中Ⅰ至Ⅲ类水质断面28个，劣Ⅴ类水质断面。”近日，河南省政府副省长宋争辉在向省人大常委会作关于黄河流域生态保护和高质量发展工作情况的报告时说。

目前从河南流出的黄河水都是Ⅱ类。

保护弘扬黄河文化

河南省人大常委会办公厅一级巡视员高欣介绍说，省人大常委会就高质量发展、大河治理和生态保护、保护传承弘扬黄河文化、水资源节约集约利用和现代农业发展组成了四个专题调研组，全面推动黄河流域生态保护和高质量发展。

在黄河文化遗产保护方面，河南省推进大河村、二

里头、殷墟、隋唐洛阳城、北宋东京城等大遗址保护和考古遗址公园建设，黄河沿线14项遗址被列入全国“百年百大考古发现”，居全国第一位。省博物院新陈陈列馆、二里头夏都遗址博物馆、郑州博物馆新馆等先后开放。

在推动文旅融合发展方面，河南省依托登封“天地之中”历史建筑群、开封清明上河园、洛阳龙门石窟等文化旅游资源，培育郑州嵩山文化旅游圈、隋唐洛阳城国家历史文化公园、开封宋都皇城旅游度假区等黄河文化旅游目的地，着力建设郑州、开封、洛阳世界文化旅游之都。

黄河水患风险，生态系统脆弱，水资源短缺，转型发展还存在一些突出困难和问题，河南省人大常委会通过调研建议，实施黄河、金堤河等黄河重点支流水环境综合治理，完善入河排污口监测预警体系，确保“一泓清水入黄河”；在保护传承弘扬黄河文化方面，持续加强二里头、双槐树、仰韶等重要遗址发掘研究和保护展示，推进三门峡—洛阳—郑州—开封—安阳世界级大遗址公园走园建设，加快打造黄河国家文化公园重点建设区，推进郑州、开封、洛阳等黄河历史文化地标城市建设。

里头、殷墟、隋唐洛阳城、北宋东京城等大遗址保护和考古遗址公园建设，黄河沿线14项遗址被列入全国“百年百大考古发现”，居全国第一位。省博物院新陈陈列馆、二里头夏都遗址博物馆、郑州博物馆新馆等先后开放。

在黄河文化遗产保护方面，河南省推进大河村、二

以生动鲜活地方立法书写全过程人民民主的“安庆实践”

□周东明

法非从天下，非从地出，发于人间，合乎人心而已。安徽省安庆市人大及其常委会在省人大常委会指导下，坚持把全过程人民民主落实到立法工作各方面各环节，先后出台10部地方性法规，以生动鲜活的地方立法书写全过程人民民主的“安庆实践”。

坚持“四立四不立”，确保地方立法最广泛地反映人民意愿。坚持立人民意志之法，不反映人民意愿的不立；立人民权益保障之法，群众不拥护的不立；立激发人民创造活力之法，不具有实施性补充性实验性的不立；立保证人民当家作主之法，针对性时效性不强不立。如，《安庆市实施林长制条例》立法。安庆林地面积达800万亩，涉及的200万人民群众殷切期盼林业生态的法治保护和促进绿色发展的法治保障。立法过程中，充分尊重“两代表一委员”和林业群众数百条立法意见建议的意愿，制定了全国第一部林长制地方性法规，极大地促进了林业生态保护和林业产业的发展。条例实施以来，安庆市没有发生重大的森林火灾和森林生态破坏案件。去年，安庆林业产值达500亿元，岳岳、潜山获国家“绿水青山就是金山银山”创新实践基地，五个国家级贫困县高质量脱贫。条例的制定，既体现了人民的意愿，又贯彻了“绿水青山就是金山银山”重要理念。

坚持“三个贯穿始终”，确保地方立法最真实地实现人民权利。坚持将吸纳民意、汇集民智贯穿立法始终，坚持将人大协商、立法协商贯穿立法始终，坚持将各方面社情民意统一于最广大人民的根本利益贯穿立法始终。如，《安庆市长江江豚保护条例》立法。八百里皖江，安庆流域之长，运输船只之忙，两岸两市居民之多，影响保护隐患之大等，带来了不少立法之难，只有开门立法，民主立法，不断扩大人民群众有序参与、政治参与，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权落实到立法的各环节，使全过程都能听到人民的声音，才能解决以上立法难题。从依托乡村代表工作室搭建民主民意表达平台，到设立常委会逢十接待日的工作机制，从建立十家基层立法联系点到探索面向全社会在线上网络互动、线下面对面交流的依法协商；从充分发挥人大代表深度参与立法选题至审议等八个环节的作用，到采用各种方式积极推动党代表、市外的人大代表积极参与、充分表达；从借用“外脑”建立20名专家学者立法咨询专家库，到组织村（社区）群众参与条例草案讨论；从依法协商，到邀请人民群众、代表列席主任会议、常委会旁听参与审议的人大协商，让该条例立法的人民民主全过程全方位全覆盖。该条例被列入今年全省十大法治事件提名。目前，长江安庆段全年江豚数量由2018年的130头至150头增加到180头至200头。

坚持“三有三不”，确保地方立法最管用地保障人民利益。坚持有共识，从实际出发，不照搬照抄；坚持有特色“小切口”，不追求“大而全”“小而全”，坚持有实用“小精灵”，不为立法而立法。走全过程人民民主立法之路，才能立最管用、切实解决问题之法。如，《安庆市危险化学品安全管理条例》。安庆是全国唯一的大型化工区和城市连在一起的城市。全省最大的化工园区距市区仅2公里，其生产安全直接关系到100多万人民群众生命财产的安全。当年立法选题征求民意，民众高度聚焦危化品安全管理，顺民心尊民意，“小切口”补充丰富安全生产法，对危化品安全生产管理进行立法。在讨论审议过程中，群众参与积极性空前，作为全国地方首部危化品安全管理地方性法规，被应急管理部列为实践性、自主性和创新性立法成果。依法保障了全市危化品领域多年未发生较大安全事故，最大程度保障了人民群众的生命财产安全。

坚持“四抓四提”，确保地方立法最有效的“活起来”“落下去”“能咬合”。坚持抓民众发声提升条款知晓度，抓民众发声提升条款监督力，抓民众发声提升条款震慑力，抓民众发声提升条款实施成效。如，在《安庆市燃放烟花爆竹管理条例》实施过程中，充分发挥民众“四员制”作用，即在条例的普法宣传上，聘请提出立法选题意见的民众作为“宣传员”，以身边事带动身边人普法；聘请讨论审议提出建议的民众作为“检查员”，参与条例的执法检查；聘请楼宇的“单元长”、小区“联防长”为“监督员”，对附近的楼宇小区进行巡查，对违法行为进行劝阻和举报，用身边事教育身边人；聘请有专业知识的民众作为“考核员”，参与专题询问和考核评估，对条例质量和实施效果打分，实施成效大大提升。2020年又根据民众的广泛需求对条例进行修订，将“限制燃放”调整为“禁止燃放”，将禁放区域范围由80平方公里扩大到230平方公里，既提升了大气环境质量，也保障了民众的安宁，实现了立法人民民主全方位、全覆盖和法律实施人民民主全过程、全链条的相衔接相统一。

（作者系安徽省安庆市人大常委会党组书记、主任）

江西省人大常委会作出决定 加强检察公益诉讼工作

本报讯 记者黄辉 通讯员谢章沪 刘荣松

近日，江西省十三届人大常委会第四十次会议通过《江西省人民代表大会常务委员会关于加强检察公益诉讼工作的决定》（以下简称《决定》），要求全省各级机关、企事业单位、团队、其他组织和自然人应当支持和配合检察公益诉讼工作。县级以上人民政府应当将行政机关支持配合检察机关开展公益诉讼调查取证、办理和回复检察建议、负责人出庭应诉等情况列入法治政府建设等考核内容。

《决定》指出，检察机关应当依法办理生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让、英雄烈士权益保护、未成年人权益保护、安全生产、军人荣誉权益保障、个人信息保护等领域公益诉讼案件，依法探索办理公共卫生、妇女及残疾人权益保护、文物和文化遗产保护等领域公益诉讼案件，经营者实施垄断行为，损害社会公共利益的，设区的市级以上人民检察院可以依法提起民事公益诉讼。在案件线索来源上，《决定》明确主要包括自然人、法人和非法人组织向检察机关控告、举报的，检察机关在办理案件中或者在行政执法信息共享平台上发现的，机关、团体和人大代表、政协委员等移送或转交的，新闻媒体、社会舆论等反映的以及通过其他途径发现的。《决定》鼓励社会公众依法向检察机关举报公益诉讼案件线索，经核实采用的，给予奖励。

《决定》明确，县级以上人民政府司法行政机关应当加大对检察公益诉讼司法鉴定服务支持力度，与相关部门合力推进生态环境和资源保护、食品药品安全等领域司法鉴定机构建设，建立健全检察公益诉讼中的司法鉴定管理和使用衔接机制，鼓励引导司法鉴定评估机构为开展检察公益诉讼提供鉴定评估服务保障，并探索完善检察公益诉讼先鉴定后收费工作机制。县级以上人民政府有关部门应当推动行政执法与检察公益诉讼信息共享平台建设，依法履行修复监督管理职责，建立健全生态环境保护损害赔偿、生态环境保护督察、安全生产监管等工作与检察公益诉讼衔接工作机制，探索建立公益诉讼与执行修复衔接工作机制等。省、设区的市人民政府应当将检察机关开展公益诉讼工作所必要的经费纳入本级财政预算。

《决定》还规定，检察机关在履行职责中发现负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其限期依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，检察机关应当依法提起行政公益诉讼。检察机关办理社会影响大、群众关注度高、违法情形具有典型性的行政公益诉讼案件，可以将检察建议抄送本级人大常委会常务委员会、人民政府、监察机关或者被建议单位的上级主管机关。

非婚同居财产给付纠纷呈上升趋势 专家认为应制定特殊规则予以调整

□本报记者 朱宁宁

个体化的崛起，大城市中较高的生活成本，一个人在外打拼的孤寂……这些现实因素让越来越多的城市青年开始找一个“抱团取暖”，选择了非婚同居的生活方式。

伴随近年来非婚同居现象越来越普遍，同居期间经济财产纠纷也逐渐呈现上升趋势。

非婚同居期间买的房怎么分？一起做生意赚的钱怎么算？给对方的钱财是不是彩礼，分手后能不能返还？互赠的礼物能不能要回来……关于同居关系期间所引发的财产纠纷层出不穷。在近日举行的第九届中国婚姻家庭法实务论坛上，相关主题发言也引起了学界和实务界热议。

多因素让“空巢青年”选择同居关系

24岁的晓莹（化名）去年毕业后在北京入职了一家互联网公司，在公司里，她遇到了一见钟情的男友。很快，两个人便在公司附近租房开启了“同居时代”。但晓莹跟男朋友都还年轻，在短时期内都没有结婚的打算。因此，两个人虽然住在一起，却一直“自己赚钱自己花”，各自保持独立的经济收入和花销，只是在特殊的日子主动买礼物送给对方或者是花钱请对方吃大餐。同居期间，两人还出去游玩了几次，费用基本都是AA。

“我的就是我的，和他没关系。”晓莹坦言，即便两人分手也不会有任何经济上的纠纷。

与晓莹这种“爱而不婚”的同居关系不同，今年33岁的小于（化名）则一直以结婚为目的跟女友在一起同居了近5年，两个人相识已久，已经见过双方家长。“我们两个是打算过一辈子的，现在住在一起跟结婚其实没啥两样，所有收入、开销都是共同的。”小于告诉记者，两人正在努力攒钱买房，争取结婚时能住进自己的房子里。但当被问及房子到时候会写谁的名字时，小于愣了一下，然后谨慎地说到时会商量。

小于的犹豫并非没有原因。不论是“只爱不婚”型，还是以日后结婚为目的，当事人在同居期间都会发生一些经济往来。近年来，因为同居期间买房或者大额财产支付行为而发生的纠纷并不鲜见，且有上升的趋势。同居期间的经济纠纷成为双方分手后的主要矛盾，进而引发所谓的同居析产纠纷。

法律规定不明确带来司法实践难题

记者在中国裁判文书网上以“同居析产”为关键词进行搜索，共搜索到3100多条裁判文书。其中，涉及非婚同居财产给付性质的纠纷，最常见的就是婚约财产纠纷和借款合同纠纷。由于现行法律对同居相关内容规定不明确等因素，使得此类案件经常出现“同案不同判”的现象。



漫画/李晓军

“非婚同居关系中的主体经常基于身份因素进行财产给付，但是这种给付并没有像夫妻之间的给付受法律的特别调整。”吉林大学法学院教授、吉林大学法学院家事司法研究中心主任侯学宾说，由于我国法律对于非婚同居的性质并不像婚姻关系那样有明确的规定，司法实践中对于此类纠纷中给付性质的认定没有统一的标准，这是导致“同案不同判”的重要原因。

侯学宾介绍说，调研发现，非婚同居关系中财产给付行为的性质，一般会被认定为附条件赠与（即通常所说的彩礼性质），或者普通赠与，或者借贷关系三种不同的性质。这三种不同性质的关系相应地会形成两种纠纷类型，一种是围绕财产给付是彩礼性质还是普通赠与性质的纠纷，另一种是围绕财产给付是借贷性质还是普通赠与性质的纠纷。

“不论是哪种纠纷，目前在司法实践中都会面临争议。”侯学宾分析说，在第一种纠纷中，尽管司法解释对彩礼的返还规则进行了规定，但并未规定彩礼的内容，受到传统文化和地域习俗的影响，各地对彩礼的内容有很大差异，这就导致法官在认定时产生不同的裁判结果。第二种借贷纠纷中，虽然借条等证据会发挥重要的作用，但非婚同居时双方基于亲密关系身份一般很少会写借条，一旦出现纠纷，就需要法官进行推定，这也给司法实践的认定带来难度。

身份性因素决定给付行为性质判定

非婚同居关系建立在人身关系基础上，同时又涉及复杂的财产关系，但由于从现行法律上看，非婚同居关系不具有法律上的效力，不受法律保护。同居关系有别于婚姻关系，跟婚姻关系存在着诸多差异，同居中的共同财产也不完全等同于夫妻共同财产。因此，如何在同居期间既维系好双方的感情又能维护好自己的权益，是当事人必须要面对的问题。