



湖北拟出台首部水利工程管理综合性法规

强化全域治理 守护荆楚安澜

□本报记者 刘欢 □本报实习生 陈佳怡 文/图

治荆楚必先治水。建设水利工程是治水必不可少的手段之一。

近日，湖北省十四届人大常委会第四次会议审议《湖北省水利工程管理条例(草案)》(以下简称《草案》)，现已进入公开征求意见阶段。

《草案》共7章43条，分为总则、管理体制、建设管理、安全管理、运行管理、法律责任、附则。

《草案》结合荆楚特色与外省市经验，坚持问题导向与创新意识，加强水利工程建设、安全、运行管理，强化水利工程项目保障和监督，保障水利工程质量运行，为湖北省经济社会高质量发展和先行区建设保驾护航。

加强统筹规划 厘清治水思路

湖北位于国家水网核心区，是长江大保护主战场和长江洪水主通道，也是南水北调中线水源地。

水利工程一直是湖北建设重点，也是兴水利除水害的重要物质基础。

公开数据显示，湖北现有5级以上堤防1.7万多公里，各类水库6928座，分蓄洪区48个、泵站4.8万多处，涵闸2.2万座、万亩以上灌区533处，江河干堤长度、大型水库座数等位居全国首位。

“我省水利工程位居全国前列，但各地水利管理人员水平参差不齐，加上气候灾害频发，不可预见性和破坏性变强，对水利工程管理提出更高要求。”武汉大学水利工程学院教授石自堂说。

截至目前，湖北省尚未出台涵盖各类水利工程管理的地方性法规。

湖北省水利厅厅长廖志伟在湖北省十四届人大常委会第四次会议上介绍，《中华人民共和国水法》《湖北省水库管理办法》等法律法规只对单个类别水利工程管理进行规定，水利工程管理法规制度总体上还存在不系统、不全面的状况。

“我们现在把所有的水利工程类型都涵盖进来，包括水利工程全生命周期、全要素管理等，是湖北第一部综合性省级地方性法规，也契合了《湖北省流域综合管理和统筹发展规划纲要》的文件精神。”长江水资源保

护科学研究所水生态环境研究中心副主任辛小康说。

据悉，立法专班走访湖北省内外地进行调研，总结问题、汲取经验，致力于提升水利工程整体效能，以法治保障水利工程的分级分类名录；县级以上人民政府的功能与效益。

坚持问题导向 创新治理之道

自2022年8月起，湖北省水利厅持续召开立法讨论会、专家论证会，并向长江委等相关部门和社会公众就《条例》的立法征求意见。

今年以来，相关调研人员先后前往湖北孝感、咸宁、宜昌、荆州、十堰等与水利工程息息相关的地区，实地查看丹江口水利枢纽等水利设施，并征求当地水利工程管理部门对《条例》出台的意见。调研组还奔赴天津、北京等地学习水利工程管理经验。

石自堂坦言，我国长期以来存在对水利工程重建轻管现象，对管理人员不重视，管理和保护范围不清晰等问题。

《草案》坚持问题导向，明确回应了先前的模糊性政策。

针对“水利工程管理体制和职责需要进一步理顺”，《草案》规定，水利工程按照统一管理和分级分类管理相结合的原则进行，由省人民政府水行政主管部门负责全省水利工程的统一监督管理并依照国家有关规定制定水利工程的分级分类名录；县级以上人民政府水行政主管部门根据工程规模对水利工程实行分级管理，能源、农业农村等相关部门应确定其自身管理责任并协助水行政主管部门监督管理。

《草案》明确，县级以上人民政府应当对水利工程管理范围内的土地依法确权并颁发不动产权证，以保证确权落到实处，并从资金、人才、技术等方面对水利工程保障作出明确规定。

随着信息时代发展，水利工程管理也进入智能化时代。《草案》指出，各级部门应当加强水利工程管理信息化建设。

对此，武汉大学水利工程学院水利工程系教授刘川顺建议，以水行政主管部门为主，同时请其他部门参与，既能实现管理信息共享，又能避免重复建设。

《草案》还结合湖北省实际进行制度创新。拟实施



湖北省人大常委会调研组一行在天津市调研南水北调工程运营管理情况。

定期评估制度，定期对水利工程的综合功能效益、环境影响、运行情况进行综合评估，摸清水利工程整体情况，及时应对不良情况。

统筹发展安全 强化制度落实

今年5月，湖北省重大水利工程荆州市太湖港灌区开工建设，以水网优势提升粮食生产产能。

《湖北省流域综合管理和统筹发展规划纲要》指出，要以流域综合管理为基础统筹经济社会发展的战略规划。湖北现已将“荆楚安澜”现代水网作为省级战略，致力于推进“水网+”多领域协同融合，促进经济高质量发展。

水利工程建设是流域综合治理的重要部分，也是促进湖北经济发展的重要来源。《草案》厘清各级政府责任、相关部门职责、水利管理者及其职责，形成齐抓共管合力。

刘川顺参与水利工程建设多年，见过不少违规建设却仍未整改的水利工程设施。他建议政府在鼓励社会资本投入水利工程建设并保护其合法权益的同时出台相应规定对社会资本介入的不合理行为进行约束。

为统筹水利工程发展和安全，《草案》从建设、安全、运行三个维度对水利工程管理进行规定：明确了规划、设计、建设、验收、产权确定、定期评估等建设要求；规定了管理保护范围、土地确权、第三方施工监管等安全管理要求；确定了运行维护机制、信息化建设、经费保障等运行管理要求。

石自堂认为，《草案》在立法方面能起到规范引领作用，在执行层面能看到粗细分明、分类引导明确、责权利分明，易于管理人员学习和操作。

湖北省水利厅政策法规处处长王时禄介绍，立法专班将继续开展实地调研、专家论证、征求意见等工作，进一步修改完善《草案》，为水利工程管理提供坚强法治保障。

郎溪县人大依托“微建议”加速跨地协作

□本报记者 范天娇

283户经营大户，7000余从业人员，带动1万多人就业，“十三五”期间平均年交易额近4亿元……近年来，安徽省郎溪县新发镇的花卉苗木产业发展迅速，随着“皖苏花卉苗木交易中心”项目的落地，“花木名镇”的招牌更是越走越远，越叫越响。

“新发镇与江苏省南京市高淳区接壤，是郎溪县通往长三角腹地的重要交通枢纽之一，各大花卉苗木经营户通过交易辐射活跃于整个华东市场。”宣城市人大代表、郎溪县新发镇花卉苗木协会会长蒋小方说，但全镇经营户原先也存在散、小、乱等问题，限制了市场品牌化、规范化发展。

对此，蒋小方在广泛走访调研的基础上，于2021年提出了关于建设皖苏花卉苗木交易中心的建议，呼吁通过整合该镇花卉苗木交易市场，进一步壮大花卉苗木产业，推动花卉苗木交易加快融入长三角一体化发展。建议提出后很快得到落实，如今皖苏花卉苗木交易中心项目一期已经建成并投入使用。

“这里交易区域、花木货场、清洗平台等一应俱全，陆续已有10个较大的经营户装修入驻，对汇聚产业发展合力、更好地对接长三角市场起到了很好的促进作用。”新发镇副镇长刘向国说。

近年来，郎溪县人大常委会抢抓长三角一体化国家战略机遇，在健全跨区域对话协调机制，拓展配套性公共服务共享、深化一体化产业协同发展等领域，充分发挥人大代表优势作用，依托“小切口”“微建议”找准共同关注点、互利共赢面，推动“跨界”合作发展驶入“快车道”。

2020年，沪苏浙皖就共建“一地六县”产业合作区形成共识。“一地六县”分别为上海的白茅岭农场、江苏的溧阳市和宜兴市，浙江的长兴县和安吉县，安徽的郎溪县和广德市，均位于长三角腹地。上海市白茅岭农场有限公司便在郎溪县凌笪镇投资打造蓝莓基地，与凌笪镇共同融入“一地六县”发展，助力乡村振兴。

“很多村民也想种植蓝莓，但是投资规模小，经济效益也小，投资如果大了，抗不了风险怎么办？”郎溪县人大代表、凌笪镇人大主席余辉走访发现，村民想种蓝莓又不敢种，于是提出了关于加强与上海白茅岭农场农业合作项目合作的建议，呼吁苏皖合作示范区管委会给予引导和支持，依托凌笪镇本土优势，促成同上海白茅岭农场达成农业合作合作项目，盘活本土土地资源、经济资源。

如今，当地正在着力打造有知名度的蓝莓产业示范园，通过企业发展产业带动辐射周边蓝莓产业发展，形成“农场+农民+集团+政府”四位一体的发展格局，逐步扩大品牌影响力，促进村民增收致富。

“更多当地群众参与到蓝莓种植中来，为以后打造蓝莓产业示范区夯实基础。”上海市白茅岭农场农贸公司副经理黄龙说。

据了解，苏皖合作示范区是全国首个以县为单位、以生态为底色、以共建共享为目标的跨省合作区。2021年，为了更好地推动“一地六县”产业合作区发展，郎溪县人大代表、梅渚镇人大主席张伟建议加快推进苏皖合作示范区梅渚先导区建设，尽快完成先导区相关规划的报批，成立专门的推进机构或组织架构，推动合作共建产业园尽快实质性开展。

围绕先导区协同发展等工作，梅渚镇人大与临镇人大开展交流研讨，组织人大代表进行调研视察。人大代表也会主动靠前，对入驻项目全程跟踪，及时反映企业的急难愁盼问题。近年来，梅渚工业园实现快速发展，目前已拥有各类企业92家，其中规模以上工业企业46家，上市公司1家，高新技术企业7家。

“这里区位优势明显，服务保障做得很好，对企业都是‘一业一策’全方位跟踪服务，高效率帮助企业解决实际困难。”从事小型工程机械研发生产的安徽海龙机械公司副总经理曹铭说，公司从江苏来到梅渚镇已经多年，去年产值1.5亿元，今年有望突破2亿元，对投资发展很有信心和决心。

利用山水园林特色，加快推进文旅产业与“一地六县”发展融合；加强与临镇高淳东坝合作交流，推动花卉苗木产业有新发展……在郎溪县人大常委会的引导和鼓励下，人大代表们“比学赶超”，纷纷为发展“支招献策”，促进各方面各领域交流合作，共同探索切实可行的协作新路径，为全面推进“一地六县”合作区和苏皖合作示范区建设持续注入人大力量。

见证全过程人民民主·讲述

大山深沟里的立法建议这样传送到北京

□伊紫伟

临洮，因境内有洮河而得名，位于甘肃省中部、定西市西部，地处黄土高原和青藏高原交汇处。2015年7月，临洮县人大常委会被全国人大常委会法工委确定为首批基层立法联系点之一，成为深入观察西部基层执法和司法实践、听取立法意见的一个窗口。2016年4月至2017年3月，我在临洮县委政法委挂职，其间，参与了临洮基层立法联系点的相关工作，这些经历让我终生难忘。

临洮地理条件艰苦，海拔从1730米到3670米分布，整体地貌山大沟深。在首批“国字号”基层立法联系点中，临洮是唯一一个西部、县城基层立法联系点。2017年2月，时任法工委领导带队到临洮调研民法典农村集体经济组织民事主体地位问题。那天，大雪纷飞中，调研组马不停蹄地实地考察临洮县新添镇崖湾村、大石镇三益村，与当地干部群众面对面交流后，在匆忙赶往机场的高速路上，因车辆侧滑坠入轮胎轴承，差点儿酿成事故，让人后怕。但这次经历也让我们感慨，如果不是在大山深沟之处有基层立法联系点，或许立法机关很难会到临洮来调研，也无法了解到村集体经济不发达的地方也有希望赋予村集体经济组织以法人地位的迫切愿望。更想不到山里的村民能为民法典制度设计建言献策。

挂职的一年时间里，我和同事依托临洮基层立法联系点，先后就公共文化服务保障法、中医药法、

红十字会法等多部法律草案开展征求意见工作。通过走访、调研、座谈会等多种方式深入基层一线，梳理提出了多条有重要参考价值的意见建议。

针对中医药法草案，我们充分发挥定西市“中国药都”的区位优势，深入调研中药材产地、流通加工企业、和制药厂家，收集“原汁原味”的群众立法意见。比如，针对草案规定的中药材种植养殖，有意见提出，中药材的标准化依赖于中药材生产的标准化，只有抓住了药材生产这一源头才能从根本上解决中药的质量问题。草案规定的“鼓励发展中草药规范化种植养殖”内容不够具体，建议增加具体的中药材种植养殖的规范化要求，并针对实践中盲目引种、栽培技术落后、农药化肥滥用现象等作出规定。

针对公共文化服务保障法草案，联系点利用电视、广播、报纸、网络等形式向公众广泛宣传，将草案分送到文化部门、有关乡镇、村(社区)和部分立法联络员征求意见。有的基层立法联络员提出，农家书屋管理运营不善，部分管理人员工作责任心和积极性不高，有的提出农家书屋基本都没有取暖设施，在冬季农闲时节近五个月不能正常开放，加之图书更新缓慢，图书借阅率普遍不高，建议草案对此作出有针对性的规定。

2016年底召开的十二届全国人大常委会第二十五次会议通过了中医药法和公共文化服务保障法。中医药法对中药材规范化种植养殖过程中的农药使用、良种繁育等作出明确规定；公共文化服务保障法规定面向农村提供的图书、报刊、电影等公共文化产

品应当符合农村特点和需求，提高针对性和时效性。这些内容都吸收采纳了临洮基层立法联系点提出的意见，西部基层的声音在法律中得到了体现。

基层立法联系点也是开展“解剖麻雀”式立法研究的一个好的平台。利用挂职机会，我结合社区立法研究工作，通过联系点开展了“蹲点式”调研。

调研中，有乡镇司法所的同志提出，《社区矫正实施办法》规定对社区矫正对象实行居住地管辖原则，但实践中由于缺少对接接收对象单位的激励机制，大中城市普遍不愿接收非本地户籍的社区矫正对象，通常一股脑儿交回原籍矫正，给社区矫正对象的生活和矫正管理工作带来一定困扰。临洮县属于相对贫困地区，就业机会有限，加之地理位置离省会兰州较近，当地外出务工人员较多，临洮当时在册的社区矫正对象中不少是在兰州等其他地区犯罪，回临洮接受矫正。这些人中有的工作和生活关系都在兰州，在临洮无住房、无工作、无亲属；有的人在临洮经济收入低，需要依靠外出打工供养家庭，对这些人来讲，回临洮接受社区矫正意味着切断与原来生活圈的联系或者是经济收入的减少，非常希望能够变更执行地在兰州接受矫正，但是限于政策规定，多数难以成功，导致社区矫正对象容易出现脱管行为，实践中曾出现过矫正对象变更矫正执行地不成后私自赴兰州打工而被收监执行的案例。对此，多位临洮县司法局、乡镇司法所的同志建议在社区矫正立法中重点关注流动人口的矫正问题，考虑执行矫正的

便利性，降低矫正措施对矫正对象社会生活的影响，明确入户分离的矫正对象可以由社区矫正决定机关根据具体情况确定社区矫正执行地。这一建议在2019年年底全国人大常委会通过的《中华人民共和国社区矫正法》中得到了吸收和体现。临洮基层立法联系点将大山深沟里的声音，将具体的立法建议，传到北京，成为全过程人民民主的积极践行者。

“郡县治，天下安。”在我国的国家架构中，县一级处于“宏观之末、微观之始”，是“上面的尾、下面的头”，居于承上启下的关键环节，县域发展、治理水平一定程度上体现了国家整体的发展和治理水平。县一级政府及其工作人员在我国改革发展和法治建设一线，对法律的执行实施情况有着直观的感受。在工作中，我接触到很多在基层工作的同志，群众对于立法工作非常关注，对法律规范中存在的问题也有较为深入的思考。

悠悠洮河水，巍巍岳麓山。基层立法联系点是一所大学校，基层工作是一间大课堂，在这里可以开阔眼界，学习本领，增长才干。我十分珍惜这段在临洮的挂职经历，这也为我今后更好服务于立法工作积累了宝贵经验。我深刻意识到，充分发挥基层立法联系点的意见直通车作用，认真听取并研究吸收这些意见建议，这样立出的法才能立得住、行得通、接地气，符合实际、符合规律。

(讲述者系全国人大常委会法工委立法室副处长，本报记者朱宁宇整理)

□本报记者 王春 □本报通讯员 吴攸

《浙江省食品安全数字化追溯规定(草案)》(以下简称《草案》)近日提请浙江省十四届人大常委会第四次会议审议。日前，《草案》和说明在浙江人大门户网站和地方立法网公布，向社会公开征求意见。

《法治日报》记者了解到，《草案》是一部“小快灵”立法，旨在固化浙江省食品安全数字化追溯工作的实践成果，服务保障数字经济创新提质，助力“两个先行”，对食品安全数字化追溯的定义、范围、主体、权利和义务、保障激励等方面作了规定，充分发挥数字化在食品安全监管领域的放大、叠加、倍增作用。

“民以食为天，加强食品安全工作，关系人民群众身体健康和生命安全，必须抓得紧而又紧。”浙江省人大教科文卫委把食品安全立法放在重要位置，与省市场监管局、省司法厅召开立法协调会，提前介入法规草案起草、调研和征求意见工作，保障和守护老百姓“舌尖上的安全”。

在《草案》起草过程中，浙江省人大、省市场监管局、省司法厅相关部门多次组成调研组前往一线调研，倾听专家建议，收集群众意见。

浙江为食品安全数字化追溯立法 守护老百姓“舌尖上的安全”

今年4月，浙江省人大与省市场监管局组成调研组前往湖州德清，实地调研莫干山开元森泊度假乐园、德清世纪联华中兴路店、德清唯信食品有限公司。调研过程不仅是看展示、听汇报，调研组成员更是拿出手机“扫一扫”水果、肉类及预包装食品的二维码进行溯源，倾听企业数字化溯源系统亲身使用者在使用中的困难与建议。

“我认为要更加注重食品生产、流通及销售全链条数据合规性。”“在立法中，要充分考虑省内与省外对食品安全数字化追溯政策差异性。”这些对食品安全数字化追溯立法意见建议，来自嘉兴海宁某企业食品生产加工车间、大型商超，浙江省人大教科文卫委在与企业一线员工、商场消费者零距离互动中收集不少“金点子”。

之后，浙江省司法厅与省市场监管局组成的调研组前往温州市平阳县，相关职能部门、人大代表、政协委员和食品行业生产经营代表，纷纷围绕当前食品安全数字化追溯工作实施情况以及面临的问题、追溯

食品类别界定、追溯责任主体确定、追溯信息录入以及法律责任规定等开展深入交流并提出意见建议。

收集来的意见建议分类整理后，其中科学合理的成分均整合吸收进《草案》之中。

《草案》共27条，对食品安全数字化追溯是什么、追溯什么、追溯效力和要求等作出明确的界定。

比如，《草案》明确，食品安全数字化追溯，是指通过省食品安全追溯系统，运用现代信息技术手段，依法采集、留存、传递生产经营信息，实现食品和食用农产品来源、去向、问题可追溯的活动。此外，《草案》对追溯类别和具体品种、追溯主体的具体范围、开始实施的具体时间进行了明确，省市场监督管理部门将同省农业农村等部门编制目录，经省人民政府批准向社会公布。

那么追溯的效力是什么、追溯的要求是什么？针对市场经营者反映，传统纸质台账与电子形式并行、电子凭证法律效力不确定等问题，《草案》规定，生产

经营者录入和接收确认追溯信息，视为履行了法律、法规以及国家和省有关规定的相应进货查验记录、出厂检验记录、销售记录等义务；省食品安全追溯系统中有关合格证明的电子凭证与纸质凭证具有同等法律效力。同时，《草案》对追溯的内容、方式、要求等进行了明确。

企业获得感是什么，数据安全如何保障？《草案》规定县级以上人民政府及其有关部门应当提供行政指导、免费培训等服务；鼓励和支持将食品安全数字化追溯作为评价要求，纳入质量管理体系、食品安全管理体系等认证；对录入追溯信息的食品和食用农产品，由省食品安全追溯系统自动生成符合国际统一标准的追溯码；规定县级以上人民政府市场监督管理、农业农村、粮食等部门采取必要措施保护数据安全，在日常监督检查中执行分层分类的数据查阅权限并电子留痕。

如何实现社会共治，营造“人人参与、人人有责”的食品安全良好氛围？《草案》指出，行业协会应当加



强引导，让食品和食用农产品生产者自觉履行食品安全数字化追溯义务；新闻媒体应当开展相关公益宣传，并对相关违法行为开展舆论监督；消费者也可通过追溯码查询食品和食用农产品的追溯信息，并对违法行为进行投诉、举报。

制图/李晓军