

## 健全完善黄河流域保护治理法治体系 推动黄河流域生态保护和高质量发展

# 涉黄河流域保护规范性文件集中清理完成

□本报记者 朱宁宁

4月1日起,黄河保护法施行。这是继长江保护法之后我国江河流域保护立法的又一重大成果,标志着黄河流域生态保护和高质量发展步入有法可依的全新阶段。

记者近日从全国人大常委会法工委获悉,为贯彻落实党的二十大报告提出的“推动黄河流域生态保护和高质量发展”的明确要求,督促黄河保护法有效实施,今年2月,全国人大常委会办公厅向国务院办公厅以及黄河流域九个省、自治区人大常委会发函,部署对涉及黄河流域保护的法规、规章等规范性文件集中清理工作,加快出台相关配套规定。

“做好涉及黄河流域保护的法规、规章等规范性文件集中清理工作,有利于健全完善黄河流域保护治理法治体系,推动黄河流域生态保护和高质量发展。”据全国人大常委会法工委法规备案审查室主任严冬峰介绍,目前,专项清理工作已完成。各有关方面已经修改、废止规范性文件6件,计划修改、废止法规、规章等各类规范性文件148件,共154件。

### 突出重点确保实效

对涉及黄河流域保护的法规、规章等规范性文件进行集中清理,既是保证黄河保护法有效实施的重要举措,也是提高立法质量、维护国家法治统一的重要部署。

在此次清理过程中,根据有关地方和部门的清理建议,司法部提出对《中华人民共和国渔业法实施细则》《中华人民共和国河道管理条例》《中华人民共和国防汛条例》《中华人民共和国渔业法实施条例》《取水许可和水资源费征收管理条例》等5件行政法规修改的建议。国务院有关部门已废止1件国务院部门规范性文件,拟修订5件部门规章和规范性文件;各有关地方已废止5件地方政府规范性文件,拟废止和修订64件地方政府规章和规范性文件。

黄河流域九省、自治区人大常委会及时制定清理方案,明确工作要求,突出清理重点,保障清理工作取得实效。根据反馈情况,沿黄九省(区)共梳理审查地方性法规1625件,经清理需要修改或者废止的地方性法规67件、单行条例件,共计74件。



### 清理发现三大问题

“从国务院办公厅和黄河流域各省、自治区人大常委会反馈的情况看,经清理需要进行修改或者废止的法规、规章,其问题主要集中在以下三个方面。”严冬峰说。

一是黄河保护法根据黄河流域生态保护作出禁止性规定,部分法规、规章需要根据黄河保护法修改完善有关规定。

比如,黄河保护法第四十一条规定,“禁止在黄河流域开放水域养殖、投放外来物种和其他非本地物种和质资源。”清理发现,有的地方性法规规定了外来物种引进准入制度,有条件地允许外来物种引进,与黄河保护法的规定不一致。

还有的法规、规章关于禁渔期、禁渔区、沙石禁采期、禁采区等规定与黄河保护法不一致。比如,某省实施《中华人民共和国渔业法》办法中规定的禁渔区、禁

渔期设定主体与黄河保护法不一致。某市河道管理条例关于黄河河道沙石禁采期和禁采区的规定与黄河保护法规定不一致,等等。

二是黄河保护法对黄河流域生态新制定一系列保护制度,部分法规、规章需要根据黄河保护法对相应制度进行调整。

黄河保护法规定,除生活用水等民生保障用水外,黄河流域水资源超载地区不得新增取水许可;水资源临界超载地区应当严格限制新增取水许可;黄河流域以及黄河流域省、自治区其他黄河供水区相关县级以上行政区域取水量达到取水规模以上的单位,应当安装合格的在线计量设施,保证设施正常运行。

清理发现,有的法规、规章规定与黄河保护法不一致,需要修改。比如,某自治区取水许可和水资源费征收管理实施办法中,关于取水审批和安装计量设施的规定与黄河保护法不一致,需要修改。

黄河保护法规定,禁止损坏、擅自占用淤地坝,并

规定了相应法律责任。清理中发现,某省水土保持条例缺少淤地坝建设管理的相关规定,并且未对在黄河流域损坏、擅自占用淤地坝规定相应法律责任。

三是部分行政法规、地方性法规对违法行为规定的法律责任与黄河保护法不一致,应及时修改,避免放松管控。

清理中发现,《中华人民共和国水土保持法实施条例》以及部分省市的水土保持条例中,关于在禁止开垦坡度以上陡坡地开垦种植农作物的处罚规定与黄河保护法不一致。有的地方性法规对未经批准擅自取水或者未依照批准的取水许可规定条件取水行为,以及未依法办理取水许可或者未按照批准的取水条件进行取水设施建设行为的处罚幅度低于黄河保护法的规定。有的地方性法规关于擅自在河道管理范围内违法建设的处罚规定,与黄河保护法不一致。有的地方性法规对在黄河流域开放水域养殖行为规定的法律责任与黄河保护法不一致。此外,《中华人民共和国渔业法实施细则》关于内陆水域非法捕捞的处罚规定与黄河保护法不一致。

### 严格审查及时纠正

为推动黄河流域生态保护和高质量发展,配合黄河保护法实施,各地坚持法治先行,积极出台完善黄河保护相关地方性法规。青海在2021年率先制定《青海省实施河长制湖长制条例》,构建省到村五级河湖长体系。宁夏紧盯黄河保护法的立法进程,2022年及时出台《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》,陕西制定《陕西省渭河保护条例》,与黄河保护法同日施行。山西制定原有汾河保护的若干规定,2022年制定《山西省汾河保护条例》。2023年3月,河南制定《河南省黄河河道管理条例》,为黄河河道管理提供法治保障。2023年7月,甘肃制定《甘肃省黄河流域生态保护和高质量发展条例》,内蒙古制定《内蒙古自治区建设我国北方重要生态安全屏障促进条例》。

与此同时,国务院和地方有关部门有序开展相关配套规定制定工作。黄河保护法第二十六条第三款规定,干支流目录、岸线管控范围由国务院水行政、自然资源、生态环境主管部门按照职责分工,会同黄河流域省级人民政府确定并公布。2023年7月,国务院水利部会同黄河流域省级人民政府确定并公布黄河干支流目录,目录包括黄河干流及其流域面积50平方公里以上(含)的一级支流、二级支流。黄河水利委员会逐条梳理黄河保护法赋予黄河流域管理机构的职责,制定配套文件《黄委(中华)人民共和国黄河保护法》水行政处罚裁量权基准适用规则(试行)。青海省政府办公厅会同省水利厅制定57处县级以上集中式饮用水水源地名录,县级以上饮用水水源地名录制定工作已于今年10月底前完成。

“接下来,我们将继续督促地方人大和有关部门抓紧完成相关法规、规章、规范性文件的修改、废止工作。对于反馈意见中报送的清理计划缺乏明确的修改、废止时间要求的,我们已经与制定机关沟通,督促其将明确具体的修改、废止计划及时报送。”据严冬峰透露,在今后备案审查工作中,还将严格审查涉及黄河流域保护相关法规,及时纠正违反黄河保护法的规定,必要时开展集中清理“回头看”,确保黄河保护法有效实施,维护国家法治统一。

制图/李晓军

## 四川开展首个市州协同立法 安宁河谷平原有望成为更高水平“天府第二粮仓”

□本报记者 杨敏多

在四川攀枝花市、凉山州的巍巍群山之间,一条玉带般的河流蜿蜒穿梭,所过之地滋养出一片狭长的河谷平原。这条河就是安宁河,这片丰饶的平原,就是四川省第二大平原——安宁河谷平原。

安宁河流域是四川省农业生产条件最优越的区域之一,但随着经济社会发展,安宁河逐渐不堪重负,水土流失、人为活动频繁等诸多问题逐步显现。

攀枝花、凉山两地人大常委会积极开展安宁河流域保护条例协同立法工作,助推安宁河流域高质量发展。经过不懈努力,攀枝花、凉山两地人大常委会近期先后审议通过《攀枝花市安宁河流域保护条例》《凉山彝族自治州安宁河流域保护条例》,近日已经四川省十四届人大常委会第七次会议审查批准。

### 多种问题凸显

夏末初秋,远眺安宁河流域的一块块沃土,犹如浓淡不一的一幅幅绿色图画,让人流连忘返。“我们吃水、用水、浇地,都用安宁河水,它对我们来说像生命一样重要。”对于世代代居住在安宁河流域的群众来说,安宁河就是他们的“母亲河”。

这条“母亲河”也默默滋养着这片美丽的河谷,在安宁河流域形成了960平方公里的平原面积,是仅次于成都平原的四川省第二大平原,土地肥沃、气候温和、日照充足、雨量充沛,流域内现有有效灌溉面积257万亩,是名副其实的“川南粮仓”。然而,随着经济社会的发展,安宁河流域所面临的问题也——凸显。

首先是缺水的问题。打造“天府第二粮仓”,解决

水的问题至关重要。安宁河全长328公里,流域内水资源总量丰富,但时空分布严重不均,且现有的水利工程基础薄弱,调蓄能力差,供水矛盾突出,流域内农田有效灌溉面积占比仅50%左右,在很多群众集中居住的低海拔山地区域,缺水问题尤其突出。

其次,安宁河的水污染问题也不容忽视。安宁河源头冕宁段水质虽较为清澈,但随着凉山州境内南河、马尿河、孙水河等50余条支流的汇入,到达米易县湾丘乡乌龟电站处时水质已较为浑浊。此外,安宁河还存在水土流失严重、人为活动频繁、工业企业多等问题,再加上沿河周边涉河采砂及洗砂废水排放时有发生,河道周边乱堆乱倒现象比较普遍,这些都在一定程度上对安宁河水质水量造成了较大影响。

近年来,攀枝花市、凉山州对安宁河流域出现的这些问题展开积极治理,两地党委政府及其相关部门均根据各自实际开展了流域保护的相关工作和探索,均设有以地方党委、政府主要领导为总河长的河湖长制工作体系,签订了安宁河流域联防联控协议,并积极开展河湖长制六大行动,在清河、护岸、净水、保水等方面取得了较好的成效,但双方并未形成有效的治理合力,长期处于“一河分治”的局面。如何真正构建起安宁河保护机制,这个问题沉甸甸地落在了攀枝花市、凉山州两地的心间。

### “独唱”转向“合唱”

如何保护好这条赖以生存的“母亲河”?长江保护法对安宁河流域的保护提出了更高的要求,要做到一体化保护,要求安宁河流域上下游协力进行,齐抓共管、协同保护,要达到这一目标,同时还能解决法治手段运用不足、法治化程度亟待提升的问题,对安宁河

流域保护开展协同立法迫在眉睫。

四川省第十二次党代会报告指出:支持攀西经济区走特色发展之路,以更大力度促进安宁河流域高质量发展,打造“天府第二粮仓”。四川省委、省政府印发《建设新时代更高水平“天府粮仓”行动方案》,进一步明确了打造“天府第二粮仓”的发展目标。

为贯彻落实四川省第十二次党代会精神和四川省委关于推进安宁河流域高质量发展专题会议精神,去年3月,攀、凉两地人大常委会开展安宁河流域保护条例立法前调研;8月同时公布《关于加强安宁河流域共同保护助推高质量发展的决定》;12月同时印发安宁河流域保护条例立法工作方案,并签署了《关于加强安宁河流域共同保护协同立法的合作协议》。

攀、凉两市州政府部门还主动相互对接,联合向省级对应部门汇报征求意见,积极深入县市、乡镇、企业、现代农业园区等开展调查研究,征求各方面意见,凝聚起强大的工作合力。同时,在立法过程中践行全过程人民民主,与人大代表和乡镇、村社、行业代表、基层工作者座谈交流,广泛收集意见建议,各级人大代表带着草案深入合作社、种养大户、家庭农场和农户征求意见,确保安宁河流域保护条例充分反映人民意愿、保障人民利益。

两地统一思想,统一步调,总结出“作出一个决定、签署一个协议、制定一个法规的‘1+1+1’”模式,为开展协同立法提供了方法论,立法导向为全国首创,也是四川省首个市州协同立法。

### 统一执法标准

绵延300多公里的安宁河,绵延而下,汇入金沙江、雅砻江,是长江的重要组成部分,其流域的生态状况和水质情况,密切地影响着下游。

攀枝花市仁和区平地镇,属严重资源性缺水地区,村民种植减产严重。今年4月,金沙江大峡谷太阳能提水泵站开始修建,扬程突破1000米,装机容量单站突破1000千瓦,成为亚洲高差最大的引水工程,让金沙江水“飞流直上三千尺”。

只有高品质的水质才能种植出高品质的作物,使用水泵抽上来的水为山上千亩土地“解渴”,解决了灌溉的问题。此外,这些“倒流”上山的水还要解决群众的生活用水问题,因此,保护好上游安宁河流域,对下游起着至关重要的作用。

通过立法,对安宁河流域水资源的开发与利用作出了原则性规定,并根据具体情况对流域内水量调度,一方面加强对饮用水资源的保护;另一方面,进一步优化了水资源的配置。同时,有利于加强安宁河流域水生态保护、耕地保护、解决农业面源污染以及攀、凉两地执法标准不统一等相关问题。

此外,通过立法还明确了安宁河流域文化遗产的保护原则,按照高质量发展要求,依托红色文化、特色民族文化、特色地域文化等优势资源,实现文旅融合发展。

通过协同立法和共同执法,将推动安宁河由“一河分治”向“一河共治”转变,安宁河流域治理标准由“一域两标”向“一域一标”转变,安宁河流域保护由市州“独唱”向市州“合唱”转变,推动安宁河流域单一治理向依法综合治理转变,助力打造更高水平“天府第二粮仓”。

□本报记者 邢东伟 翟小功

海南稳步推进国家生态文明试验区建设5年来,海南省坚持立法先行,共制定修订30余项涉生态文明领域的省级政策法规,助力国家生态文明试验区驶入法治化建设快车道。

据海南省生态环境厅数据显示,这30余项省级政策法规覆盖“多规合一”、禁塑、热带雨林国家公园建设等多个生态文明细分领域,确保相关改革于法有据。其中,生态保护红线管理规定、生态补偿条例、禁止一次性不可降解塑料制品规定、排污许可管理条例以及热带雨林国家公园管理条例等多项立法实践走在全国前列。全省先后有9项生态文明改革举措,8项生态环境保护领域制度创新纳入国家推广清单。

记者在海南省生态环境厅法规处获悉,为不断提升环境治理现代化水平,促进高水平保护下的高质量发展,海南省去年底出台《海南自由贸易港生态环境保护考核评价和责任追究规定》,在全国率先以地方立法形式对该项工作作出规范。

5年来,确立海南自贸港建设“一本三基四梁八柱”战略框架之后,将国家生态文明试验区和生态环境分别确立为“四梁”“八柱”之一;制定11项地方立法,贯彻落实《中华人民共和国海南自由贸易港法》关于生态环境保护的要求。

“热带雨林国家公园、清洁能源岛和清洁能源汽车推广”、禁塑、装配式建筑、六水共治、博鳌零碳示范区建设等标志性工程取得积极进展,成为推动生态文明领域制度集成创新,引领绿色投资消费的重要载体。

“海南省生态环境厅法规处有关负责人说。

以“禁塑”为例,为系统有序推进“禁塑”工作,海南省颁布国内第一部“禁塑”地方性法规——《海南经济特区禁止一次性不可降解塑料制品规定》,这意味着海南省正式全面禁止一次性不可降解塑料袋、塑料餐具等一次性不可降解塑料制品。

在深化排污许可制度改革方面,海南省在全国率先完成排污许可证核发登记全覆盖,率先出台排污许可地方性法规,制定排污许可管理制度融合工作方案,推动建立以排污许可制度为核心的固定污染源环境监管机制。

为优化营商环境,加强高质量发展服务保障,海南落实监督执法正面清单和生态环境轻微违法行为免罚清单,实现分级、分类、精准执法,深入推进环保

信用评价,建设全省环境信用平台,建立环保信用评价和联合惩戒制度。

海南省印发《海南省碳达峰实施方案》及部分重点领域专项方案,“1+N”政策体系初步构建,推动能源、产业、交通和城乡建设四大领域节能降碳,全省产业结构不断优化,经济社会发展绿色转型步伐不断加快。

一系列密集制定修订的生态领域法律法规和不断完善的制度措施,既把方向、管全局,也重落地、重实干,有力推动海南生态环境保护工作步入制度化、规范化、科学化的轨道。

“海南将进一步完善生态环境领域立法和标准体系,推动全省环保行业标准实现系统性覆盖,进一步提升环境治理现代化水平。”针对下一步工作,海南省生态环境厅法规处有关负责人说。

## 陕西陇县：构建“人大+政协+检察”监督新模式

本报讯 记者孙立昊洋 通讯员陈英杰 近年来,陕西省陇县不断创新完善人大代表政协委员联络工作机制,通过建立“三项机制”,积极构建“人大+政协+检察”监督新模式,实现了检察机关与代表委员的制度化、常态化良性互动。

建立监督配合机制方面,陇县人民检察院将人大监督与政协民主监督作为加强和改进检察工作的重要途径,主动报告检察监督工作情况和重点任务进展情况,不断加强和完善与代表委员的联络机制,通过电话专访、定期走访听取意见建议,确保检察权公正、规范行使。在12309检察服务中心建立代表委员联络站,作为代表委员建言献策的绿色通道和检察机关服务群众的前哨哨所,推动实现民有所呼、我有所应,民有所盼,我有所为。今年以来,共收集代表委员意见建议17条。

建立公益保护协同联动机制方面,明确信息共享、线索转化、协同监督、成果转化等举措,充分发挥人大代表、政协委员在法律论证、实地督查、现场调研等方面的专业作用,通过邀请其参加检察开放日、公开听证、公开宣告等活动,使代表委员既是“监督者”又是“参与者”,有效解决职权交叉、相互推诿等办案中存在的常见问题。联合县政协会签《关于建立政协委员提案与公益诉讼检察建议衔接转化工作机制的意见》,针对群众反映强烈的干河、北河河道沿岸排污问题,邀请人大代表、政协委员实地调研,参与调查核实工作,依法提起公益诉讼。县住建局在整改过程中,充分考虑代表委员的意见,对老城区管网进行了全部更换,并投资2700万元建成陇县中水回用人工湿地,有效保护了冯家山水库饮用水源地安全。

建立问题线索“双向转化”机制方面,聚焦人民群众身边的急难愁盼问题,建立代表委员参与办理、报备报告、线索筛查、日常对接联络等机制,旨在从代表建议、委员提案中发掘出案件监督线索,通过检察履职实现案结事了。从检察建议中梳理出能够借助人大依法监督、政协民主监督合力推动系统治理、综合治理的对策建议,作为人大代表、政协委员提出的建议、议案和提案,推进工作落地落实,从而实现双向衔接转化。此外,还与县人大签订《陇县人大常委会关于人大代表建议与检察建议衔接转化工作办法(试行)》,针对人大代表提出的县城网吧接纳未成年人进入营业场所和未按规定实名登记问题,向县文化旅游局发出检察建议,督促开展全面排查,加强监管和整治力度,取得了良好效果。

