

护涓涓细流 守一江碧水

——流域保护的地方人大法治实践

■ 施林 王萍

习近平总书记强调:“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。”

黄河保护法是继长江保护法之后我国开展的又一项流域综合立法。十三届全国人大常委会第三十五次会议于6月21日至24日举行,此次会议继续审议黄河保护法草案二审稿。此前,2021年12月20日,全国人大常委会第三十二次会议对黄河保护法草案进行了初次审议。

与国家层面加快流域专门立法相呼应,近年来,地方各级人大积极开展流域保护的法治实践,依法行使各项职权,推进流域生态保护和高质量发展,让流域和百姓共享法治成果,以法治助力新时代生态文明建设实现新进步。

共同立法,呵护一湾碧水

今年全国两会上,“指导云贵川三省开展赤水河流域保护共同立法,河北省开展白洋淀保护立法,推动流域综合治理、系统治理、依法治理”被写入全国人大常委会工作报告。

“此水奔流似飞箭,缚筏乘桴下蜀甸。”赤水河奔腾不息,经云南、贵州、四川三省,汇入长江。作为长江的一级支流,赤水河是长江上游的重要生态屏障,是连

接云贵川三省的自然纽带。虽有山川之隔,云贵川三省沿线群众长久以来同饮一江水,如何一起守护具有独特自然生态系统、优美自然人文景观、悠久历史文化传统的赤水河,是三省面临的共同考题。

2020年6月28日、2021年1月15日,栗战书委员长先后两次就三省共同立法保护赤水河流域工作作出重要批示,要求实现区域立法从“联动”到“共立”的跃升,为其他地区相关立法提供借鉴。

在全国人大常委会的指导推动下,云南、贵州、四川三省人大常委会建立了赤水河流域保护立法秘书长联席会议制度。积极沟通协商后,云贵川三省决定采取“决定+条例”的新模式,切实增强赤水河流域保护立法的整体性和针对性。

2021年5月,云南、贵州、四川三省人大常委会同步审议通过关于加强赤水河流域共同保护的决定和各省份的赤水河流域保护条例,并已于2021年7月1日同步实施。这是我国首个地方流域共同立法实践,开启了三省共同保护赤水河流域的新局面。

“‘决定+条例’这种创新模式,兼顾了流域生态环境保护 and 治理方式的共性和个性问题,为立法保障跨区域联合保护生态环境开辟了一条新路径。”贵州省人大常委会法工委副主任李勇表示。

全国人大环资委法案室主任欧琳表

示,共同立法解决了国家层面难以每个流域专门立法的问题,为地方流域共同立法探索了新路子、新模式,提供了新经验。

担起保护长江上游生态环境的责任,推动赤水河实现“水清岸绿、鱼翔浅底、飞鸟云集”的愿景,云贵川三省人大协同发力、共同作为,为赤水河流域高质量发展增添了一抹亮色,同时为地方流域共同立法提供了经典范本。

近年来,河北省人大及其常委会也加快了生态环境治理的法治保障步伐。白洋淀是华北平原最大的淡水湿地,对维护华北地区生态环境具有不可替代的作用。在全国人大常委会指导,北京、天津、山西人大协作配合下,2021年2月22日,河北省第十三届人民代表大会第四次会议全票通过《白洋淀生态环境治理和保护条例》。白洋淀保护的立法实践开创了流域生态保护“一地为主,三地支持”的地方立法模式。

该条例制定期间,全国人大常委会召开雄安新区和白洋淀水资源利用保护法保障座谈会,全国人大环资委、财经委、全国人大常委会法工委和国家京津冀协同办、生态环境部、水利部、住建部等部委对条例的制定提出具体指导意见。

“条例制定过程中,重视程度之高、支持力度之大、征求意见之广前所未有,前后历经5次审议,审议次数之多、立法过程

之细,开创了河北省地方立法史的先河。”河北省人大常委会法工委主任周英说。

《白洋淀生态环境治理和保护条例》共8章100条,从规划管控、污染治理、防洪排涝、修复保护、保障监督等方面对白洋淀流域生态环境保护和治理进行了全面规范,为白洋淀焕发活力、绽放风采,为把雄安新区建设成为蓝绿交织、清新明亮、水城共融的生态城市提供有力的法治支撑。

协同立法,破解流域治理难题

共枕一座山,同饮一江水,山水相依,你我为邻,相邻省市共享同一片发展空间。如今,地方人大在流域协同立法方面的实践日渐增多,通过加强立法探索流域治理新路径,推动流域协同发展。

嘉陵江是长江上游的重要支流,是四川省、重庆市的10余座城市的共同饮用水源,守护好嘉陵江是流域内广大人民群众的共同愿望。

2021年11月25日,四川、重庆两省市人大常委会分别通过《四川省嘉陵江流域生态环境保护条例》(以下简称《条例》)和《重庆市人民代表大会常务委员会关于加强嘉陵江流域水生态环境协同保护的決定》(以下简称《决定》),为嘉陵江流域水生态环境保护提供坚强的法治保障。

(下转第二版)



8月11日,浙江省湖州市南浔区检察院联合双林镇党员志愿者在黄泥兜村开展普法宣讲活动,通过情景模拟、灯谜答题、动画视频等形式,为孩子们讲解预防性侵、自我保护等内容,同时到百姓家中进行走访。图为当日,南浔区检察院工作人员为黄泥兜村的孩子和家长做未成年人保护普法宣传。

新华社记者 徐昱摄

京津冀人大立法协同工作机制第九次会议举行

本报讯(通讯员霍相博)8月11日,京津冀人大立法协同工作机制第九次会议在张家口举行。河北省委书记倪岳峰致贺信,全国人大常委会法工委副主任委员、全国人大常委会法工委主任沈春耀,北京市人大常委会党组书记、主任李伟,天津市人大常委会党组书记、主任段春华,河北省人大常委会党组书记、常务副主任袁桐利出席会议并讲话。

倪岳峰在贺信中说,九年来,在全国人大常委会的大力支持,特别是在全国人大常委会法工委的直接指导下,京津冀三地人大常委会同步谋划、同向发力,形成了高效工作机制,取得了丰富立法实践成果,为京津冀协同发展注入强大法治动力。

沈春耀对京津冀协同立法取得的成效给予充分肯定。他说,九年来,京津冀三地人大常委会深入贯彻落实习近平法治思想和习近平总书记关于京津冀协同发展的重要批示指示精神,以高度的政治自觉和行动自觉推动协同立法工作扎实开展,取得了一批具有重大意义和实践效果的立法成果,形成了稳定、高效、务实的工作机制,积累了许多宝贵的工作经验,深化了对协同立法工作规律和特点的认识,为京津冀协同发展提供了有力法治保障。希望三地继续深化立法全方位全过程协同,打造更多协同立法精品,为服务国家重大战略贡献法治力量。

会上,与会人员共同回顾了京津冀协同立法的发展历程和取得的成绩,研究了《河北省(北京市、天津市)人民代表大会常务委员关于京津冀协同推进大运河文化保护传承利用的决定(草案建议稿)》,并就进一步做好协同立法工作形成共识。与会人员还参观了北京冬奥会成果展等。

看点

3版

发挥制度优势
奋力书写全过程人民民主的“邳州实践”

4版

为国护海,寸步不让!

■ 李舒瑜

近日,《深圳经济特区社会信用条例(征求意见稿)》在深圳市人大常委会网站征求意见。时隔不久,在福田区莲花街道立法联系点举行的立法意见征求沙龙活动中,市、区人大代表、律师、企业代表、社区居民围绕这部法规展开热烈探讨。他们的意见都被详细记录,成为立法的重要参考。

这种开门立法的场景在深圳并不鲜见。深圳市人大常委会始终坚持把全过程人民民主体现到法规起草、调研、审议中,汇聚民意见智,广开立法言路。深圳市人大常委会主任骆文智多次强调,要不断健全立法工作体制机制,完善民主民意表达平台和载体,确保每一部法规都载满民意、回应民需、体现民情。

开门立法成为常态

作为拥有特区立法权和设区的市立法权的城市,深圳开门立法无论是时间还是数量都走在全国前列。早在

1992年,深圳市取得特区立法权之时,市政府就颁布1号令,规定凡涉及公民、法人和其他组织的重大权益或对特区有重大影响的规章和法规草案都应登报,公开征询公民、法人和其他组织的意见。

在随后的30年里,这座以改革著称的城市在立法“开门”上屡有创新之举。这里召开了全国第一场立法听证会,出台第一个听证条例,率先试水直播立法审议过程……这些“先行一步”的探索表明着,立法不能关起门来自己说了算。

今天,开门立法已成为深圳立法的常态。每一部法规草案都要通过市人大常委会门户网站等媒介公开征求意见。每一部法规在制定过程中,都由市人大常委会领导率队,深入基层、企业开展立法调研活动,并召开立法座谈会,听取社会各界特别是利益相关方的意见建议。

立法之门越开越大,“开门”的形式也越来越多,问卷调查、立法协商、立法

沙龙等都是“常规动作”。深圳市不仅在立法过程中采取多种多样的方式听取各方意见,在立法的源头——制定立法规划、计划时就向公众征集意见,立法者向民众打开立法大门的时间越来越早。

法律界人士表示,立法其实是一种利益平衡,需要照顾到正反双方的意见,针对立法项目和争议较大的条款,经过充分辩论之后,立法者才能看清楚其中的利害关系,从而找到公共利益的“最大公约数”。“开门立法”正是一个沟通、妥协、包容的过程。

让最基层的声音直达立法机关

人民有所呼,立法当有所应。如何让最基层的声音直达立法机关?早在2014年,深圳市人大常委会就率先在龙岗区愉园社区代表联络站成立立法联系点,听取基层群众的立法意见建议。到今天,深圳市共建立社区立法联系点245个,企业立法联系点12个。立法机关在法律草案的立项、起草、调研、审议、评估等立法全过程、各环节,都通过

■ 仲音

北京中轴线往北,巍然矗立的中国共产党历史展览馆已成为一座红色新地标,参观者络绎不绝。人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度……置身展馆,一块块展板、一件件展品,清晰勾勒出中国发展稳定奇迹背后的“制度密码”,生动展现着一个道理:坚持党的领导与发展全过程人民民主是高度一致的,二者相互促进、相得益彰。

全过程人民民主是在党的领导下形成、发展和实现的,是党领导人民创建的新型政治文明形态。习近平总书记强调,“中国共产党始终高举人民民主的旗帜”。积极发展全过程人民民主,必须毫不动摇坚持党的领导;只有始终坚持党的领导,才能发展更加广泛、更加充分、更加健全的全过程人民民主。这是历史的结论,也是必然的选择。

中国共产党的奋斗史,是团结带领人民探索、形成、发展全过程人民民主的奋斗史。1944年秋天,毛泽东同志在《为人民服务》文章中提到这样一件事:“‘精兵简政’这一条意见,就是党外人士李鼎铭先生提出来的;他提得好,对人民有好处,我们就采用了。”1954年9月15日,中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议开幕,1200多名各地选举产生的全国人大代表步入会场,“他们从车床边来,从田地里来,从矿井来,从海岸的防哨来……同他们所爱戴的党和政府的领导人们一起,商量着国家的大事。”2020年8月16日至29日,“十四五”规划编制工作开展网上征求意见,人民群众踊跃参与,短短两周时间,累计收到超过101.8万条建言,为做好“十四五”规划编制工作提供了有益参考。百年来,中国共产党追求民主、发展民主、实践民主的脚步从未停歇。可以说,全过程人民民主,是近代以来党团结带领人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果,是坚持党的本质属性、践行党的根本宗旨的必然要求。

坚持党的领导是发展全过程人民民主的根本保证。一方面,江山就是人民,人民就是江山,我们党始终代表最广大人民根本利益,与人民休戚与共、生死相依,没有任何自己特殊的利益,从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益。另一方面,在中国这样一个幅员辽阔、人口众多、国情复杂的东方大国,真正把14亿多人民的意愿表达好、实现好并不容易。如果没有党的领导特别是党中央集中统一领导,照搬照抄其他国家的民主模式,必然导致水土不服、弊病丛生,民主必然会走向它的反面。只有坚持党的领导,才能保证民主的正确方向,保证全体人民依法通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务。

发展全过程人民民主是坚持党的领导的内在要求。发展全过程人民民主,可以把全体人民的智慧和力量凝聚到党和国家事业中来,厚植党的领导的民意基础,使党的决策更加科学,党的理论和路线方针政策贯彻得更加彻底、执行得更加有力。2019年11月,习近平总书记在上海考察时,谈到同外国政要的一次对话:“你们这么多城市、这么多人口,是怎么管的?”我说,我们每一个人的能力、精力都是有限的,就是把管理职能分解到方方面面。系统性管理,各负其责,把人民群众的积极性调动起来。”人民是我们党执政的最大底气,是我们党的力量源泉。人民参与民主的实践越广泛,意愿表达越充分,人民当家作主的实现就越真实,全过程人民民主也就更加富有生机活力,就能更加有效地实现党的领导。

“我为党的二十大建言献策”。根据习近平总书记今年2月重要指示精神,党的二十大相关工作网络征求意见活动于4月15日至5月16日开展。活动得到人民群众广泛关注和参与,累计收到网民建言超过854.2万条,为党的二十大相关工作提供了有益参考。这是全党全社会为国家发展、民族复兴献计献策的一种有效方式,也是全过程人民民主的生动体现。始终坚持党的领导、全面落实党的领导,不断发展全过程人民民主,更好保证人民当家作主,我们必能把14亿多人的所思所盼融入国家发展,汇聚起万众一心、团结奋斗的磅礴力量。

人大时评

湖南省人大机关“网上信访”平台正式开通

本报讯(通讯员陈奕樊 杨晨)网上信访,是践行网上群众路线的有效途径,是信息化时代联系人民群众的新窗口、新桥梁。8月8日,湖南省人大机关“网上信访”平台正式开通。

根据《信访工作条例》及《关于加强新时代网上信访工作的意见》等规定要求,参照全国人大做法,在湖南省人大常委会党组的重视推动下,省人大常委会办公厅、信访办密切配合、积极作为,高效完成了“网上信访”平台开发设计、征求意见和前期修正等工作。

“网上信访”平台开通后,信访人可通过“湖南人大融媒体中心”进入湖南省人大机关“网上信访”平台,凭居民身

份证和本人手机号码进行注册登录,提交信访事项及有关资料。省人大常委会信访办将在15日内区分情况、分类处理,并及时告知信访事项受理办理情况,让信访人了解去向、知晓过程、掌握结果,让“一键信访”通过网上信访渠道成为现实。

湖南省人大常委会信访办负责人表示,将根据运行的实际情况,不断健全完善“网上信访”线上受理、线下办理制度机制,在便捷畅通、公开透明、规范运作、安全高效上再出实招、再下功夫,真正做到“让数据多跑腿,让群众少跑路”,努力为加强人大监督、完善人大立法、密切人大代表和人民群众的联系发挥积极作用。

区立法议事会”,立法联系点由此更具专业性,有效地推动深圳市立法更接地气、更具实效。

群众的建议成为法规条文

立法项目、法规草案“问计于民”,许多群众的意见被吸收到最终的法律法规文本中。

国内数据领域首部基础性、综合性法规——《深圳经济特区数据条例》在征求意见过程中,收集到来自市民、企业、行业协会和专家学者的意见建议数以千计。“大数据杀熟要重罚、用户有权拒绝被画像和被推荐、人脸识别不能强制使用”等规定,就吸收了社会各界的“金点子”。

前不久,《深圳经济特区学前教育条例》获通过,并将于今年9月1日起实施。在该条例的立法调研中,非在编幼儿园教师收入低、流动性大是大家反映强烈的问题,学前教育发展条例吸收大家的意见,明确规定公办幼儿园教师工资参照中小学教师收入水平合理确定。

“过去‘高大上’的立法走到我们老百姓的‘家门口’,倾听我们的声音,反映我们的诉求,这让我感觉到全过程人民民主就在身边。”在福田区莲花街道参加完立法沙龙后,一位市民深有感触地说。