

两部专门法律意义重大

# 流域治理与保护进入新阶段

大江大河,浩浩汤汤,奔涌不息。治水,关系国泰民安,关系岁稔年丰。长江、黄河两条母亲河养育了中华民族,孕育了中华民族的民族精神。护一江清水,保大河安澜,是全体中华儿女的美好期盼。继长江经济带发展战略之后,又提出黄河流域生态保护和高质量发展战略,国家的“江河战略”就确立起来了。

作为推进国家“江河战略”法治化的重要成果,十三届全国人大常委会通过长江保护法、黄河保护法两部流域专门立法,将党中央的治水之策上升为法律,推动流域良法善治。这不仅是制定新法、完善治水法律制度体系,更是我国江河治理智慧的结晶,反映了江河治理从观念、策略、制度各方面全要素的转变,标志着流域的治理与保护进入新的历史阶段。实现中华民族永续发展,要贯彻依法治水,继续做好保护治理母亲河这篇文章,进一步贯彻落实长江保护法、黄河保护法。如何理解流域专门立法对江河治理的意义影响?立法成效怎么样?下一步法律实施面临哪些问题?记者日前进行了采访调研。



## 法治引领流域治理

2016年,《长江经济带发展规划纲要》印发。4年后,2020年12月26日,《中华人民共和国长江保护法》经全国人大常委会会议表决通过,自2021年3月1日起实施。

为长江保护立法,全国人大常委会贯彻落实党中央重大决策部署,用两年时间完成起草审议工作,其中2次向社会公布草案全文征求意见建议。这部法律共有9章96条,明确规划与管控、资源保护、水污染防治、生态环境修复、绿色发展、保障与监督、法律责任。

法律实施以来,依法治江护江兴江取得积极进展。2022年12月28日,十三届全国人大常委会第三十八次会议上,全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国长江保护法》实施情况的报告显示,长江流域水环境质量持续改善,经济发展质量不断提高,2021年长江流域国控断面水质优良比例达97.1%,长江干流水质连续两年达到Ⅱ类标准,长江经济带经济总量占全国比重达46.6%。

黄河流域生态保护和高质量发展是重大国家战略。2021年,《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》印发。间隔仅1年,2022年10月30日,《中华人民共和国黄河保护法》经全国人大常委会会议表决通过,自2023年4月1日起施行。法律进一步明晰了这一重大国家战略的目标思路和重点举措。

黄河保护法通过11个章节122条,基本覆盖了黄河保护治理中的焦点难点问题,科学构建起了黄河流域治理保护的法治体系。该法将新发展理念贯穿于立法始终,对于加快发展方式绿色转型,保护传承弘扬黄河文化,推动黄河流域高质量发展具有重要作用。

以立法为名,引领推进流域治理格局变革。“流域保护的立法,由于涉及范围广、协调难度大,属于过去没有制定和难以出台的法律。”中国政法大学教授王灿发说,长江保护法和黄

河保护法这两部流域保护法律的制定,一方面适应了全面建设社会主义现代化国家的新时代的需要,另一方面也丰富和完善了我国的生态环境保护法律体系。

## 量身定制突出特色

大江大河上中下游、干支流、左右岸自然环境、经济社会发展状况不同,流域立法需要统筹协调上中下游之间、中央与地方之间、不同行业之间、不同法律之间的关系。这种情况,不仅国内没有先例,与国外相关流域立法相比更是大不相同。

长江保护法中不乏制度创新和突破。基于实践经验,长江保护法植根流域特性,超越现有的行政区域管理范围,作出系统性、针对性制度规范。这有别于以往其他法律的垂直立法模式。长江保护法中的“长江流域”也并非地理概念,而是指由长江干流、支流和湖泊形成的集水区域所涉及的相关县级行政区域。

针对长江保护中面临的部门分割、地区分割等体制和机制问题,长江保护法坚持系统观念,加强规划、政策和重大事项的统筹协调,在法律层面有效增强长江保护的系统性、整体性、协同性,推进长江上中下游、江河湖库、左右岸、干支流协同治理,推动长江流域生态环境保护从“分河而治”到“共同治理”。

“强化流域立法是着力解决江河流域特殊突出问题的迫切需要。”天津大学中国绿色发展研究院执行院长、中国环境资源法研究会副会长孙佑海说,以黄河为例,具有裹泥卷沙、河道摆动、地上悬河等特点,是世界上泥沙含量最高、水害严重、治理难度最大的河流之一,治理黄河历来是事关治国安邦的大事。

孙佑海表示,目前黄河流域治理还存在管理体制有待完善、管控措施需要强化,以及生态保护与修复、水资源刚性约束、水沙调控与防洪安全、污染防治制度有待健全等问题。针对这

些问题,黄河保护法予以一一回应。

全国人大常委会法制工作委员会行政法室主任袁杰在解读黄河保护法时表示,黄河保护法明确法律适用范围,完善管理体制,强化规划与管控,对加强生态环境保护、推进水资源节约集约利用、保障黄河安澜无害、促进高质量发展、保护传承弘扬黄河文化作出针对性规定。

河流是天然的水系整体,流域保护治理要素具有不可分割的特点。同时根据不同流域特点“量身定制”立法,有利于增强保护和治理的制度刚性约束。例如,围绕黄河流域“水土沙”的特殊性和目前存在的问题,通过强调保水节水、固土治沙来完善全流域举措和制度,注重整个流域的规划管控和生态保护与修复。

## 促进保护协同发展

保护治理大江大河,要坚持生态优先、绿色发展的战略定位。流域含“绿”量体现了含“金”量。

长江保护法首先是一部生态环境的保护法,突出“共抓大保护、不搞大开发”。据统计,2021年至2022年财政部累计安排长江保护相关转移支付资金4407.75亿元,2022年较上年度增加11.26个百分点。国家发展改革委2021年至2022年累计安排中央预算内投资超过500亿元,支持长江保护相关重大项目建设。

对于沿江企业来说,长江保护法的实施看似是“泼冷水”,实则提出了转型升级的更高要求。宜昌兴发集团有限责任公司董事长李国璋是长江大保护的实践推动者之一。2019年十三届全国人大二次会议上,作为全国人大代表的他提出了关于加大对沿江化工企业“关改搬转”支持力度、支持美丽长江生态长江建设的建议,并推动兴发集团在长江经济带化工企业中率先实施。

兴发集团为保护长江所做的努力,在沿江化工企业中起到了良好示范作用。据了解,湖

北省长江、汉江、清江1公里范围内化工企业于2021年6月全部完成“关改搬转”。

一江一河,既要一心一意谋保护,也要齐心协力促进保护和发展协同。

在全国人大常委会执法检查中,各地反映对于法律中一些概念的配套规定不够,影响法律实施。比如,适用长江保护法的县级行政区还不够明确,“一公里”“三公里”范围如何划定还不够清晰,“化工项目”“沿河湖”“生产性捕捞”等有待细化,“二级以下支流”是否属于法律适用范围在实施中还存在争议。一些地方和部门提出,由于长江河道采砂管理条例、渔业法实施细则、自然保护区条例等行政法规先于长江保护法颁布实施,存在法律概念界定不统一、相关规定衔接不畅等问题。有关地方和部门已经提出了废止和修订相关法律规章规范性文件计划,目前尚未全部完成。

流域保护立法为综合治理和协同治理提供了制度保障。王灿发表示,流域保护立法作用的发挥关键在于法律的执行和遵守,需要国家相关部门和地方各级人民政府、江河流域的企事业单位各尽其责,依法落实法律相关规定。同时,要发挥检察公益诉讼监督和自然资源司法审判的保障作用,以公正的绿色司法促进江河流域的高质量发展和生态文明建设。

对于法律实施,孙佑海建议,要充分发挥江河流域治理统筹协调机制的作用。长江保护法、黄河保护法都规定,国家建立江河流域的统筹协调机制,全面指导、统筹协调流域生态保护等工作。各相关省(区、市)可以根据需要,建立省级协调机制,组织、协调推进本行政区的流域生态保护等工作。“建议有关部门按照法律的规定,全力履行职责,通过协调机制的高效运行,为强化流域治理提供有效的体制机制保障。”

(据新华社报道)

## 法院公告

呼和浩特市创仿商贸有限公司、亢杰、卢振东、亢磊、内蒙古花臣商贸有限公司:

本院受理原告蒙商银行股份有限公司呼和浩特大召支行诉被告呼和浩特市创仿商贸有限公司、亢杰、卢振东、内蒙古花臣商贸有限公司、亢磊金融借款合同纠纷一案,因采用其他方式无法送达,现依法向呼和浩特市创仿商贸有限公司、亢杰、卢振东、亢磊、内蒙古花臣商贸有限公司公告送达(2022)内0104民初2917号案件的起诉书副本、应诉通知书、举证通知书、诉讼须知、举证须知、告知合议庭组成人员通知书、开庭传票、民事裁定书。自公告之日起经过30日即视为送达。提出答辩状和举证的期限分别为公告期满后的15日和30日内,逾期视为放弃相应的诉讼权利,并定于举证期满后的第3日上午9时(遇法定节假日顺延)

在呼和浩特市玉泉区人民法院第一法庭开庭审理,逾期将依法缺席裁判。

呼和浩特市玉泉区人民法院  
2023年2月14日  
内蒙古天裕百纳商贸有限公司:

本院受理的土默特左旗融德小额贷款有限公司与内蒙古中加农业生产资料有限公司、王章、内蒙古博尔通科技有限公司、内蒙古天裕百纳商贸有限公司借款合同纠纷一案,现依法向你公告送达起诉状副本(诉讼请求:1、被告内蒙古中加农业生产资料有限公司偿还原告借款本金100万元,利息80001元,从2022年3月16日至全部借款实际清偿之日止的利息按照月利率2%继续计算;2、被告王章、内蒙古博尔通科技有限公司、内蒙古天裕百纳商贸有限公司对上述借款本金及利息承担连带清偿责任;3、四被告承担诉讼

费。事实与理由:被告向原告借款未还)、应诉通知书、开庭传票、(2022)内0102民初5134号民事裁定书(裁定如下:本案转为普通程序),自公告之日起经过30日,即视为送达。提出答辩状和举证期限均为公告期满后的15日内,并定于举证期满后第3日下午3时(遇法定节假日顺延)在本院第十六法庭依法公开开庭审理,逾期将依法缺席判决。

呼和浩特市新城区人民法院  
2023年2月14日

杨俊龙:  
本院受理原告土默特左旗农村信用合作联社十字路分社诉被告杨俊龙、苏日娜、栗三女借款合同纠纷一案,因你不在户籍所在地,也无其他联系方式,现依法向你公告送达起诉状副本、应诉通知书、举证通知书、开庭传票、诉讼须知、举证须知、监督卡,限你自公

告之日起30日内到土默特左旗人民法院领取,逾期则视为送达。自本公告发出之日起经过30日即视为送达,提出答辩状的期限和举证期限分别为公告送达期满后的15日和30日内,并定于举证期满后的第3日上午9时(遇法定节假日顺延)在土默特左旗人民法院第一审判庭公开开庭审理此案,逾期将依法缺席判决。诉讼请求如下一、请求判令被告杨俊龙还原原告借款本金100000元及利息92984.33元,本息合计192984.33元(利息暂计算至2022年7月4日,之后的利息按照合同约定利率标准计算至借款实际清偿日止);二、请求判令被告苏日娜、栗三女对上述借款承担连带保证责任;三、本案诉讼费用由被告承担。

呼和浩特市土默特左旗人民法院  
2023年2月14日

