

靠什么守护“母亲河”？

长江保护法草案首次提请全国人大常委会审议

新华社 高敬 胡璐

一部全面保护长江流域生态环境的法律——长江保护法草案，23日首次提请全国人大常委会会议审议。为什么要制定一部专门保护长江的法律？如何真正保护“母亲河”？记者针对法律草案重要看点采访了有关专家。

看点一：为什么专门为长江立法？

草案第一条明确提出，为了加强长江流域生态系统修复和环境治理，促进资源高效合理利用，保护长江流域生态环境，推进绿色发展，制定本法。

为什么要为一条江专门立法？全国人大环资委主任委员高虎城在作立法说明时说，长江是我国重要的战略水源地、生态宝库和重要的黄金水道，在维护国家生态安全中的地位举足轻重，但今天的长江“病了”。制定长江保护法是维护长江流域乃至国家生态安全的需要。

当前长江部分水系严重断流、河湖生态功能退化、生物完整性指数到了最差的“无鱼”等级；水污染形势严峻，30%的环境风险企业位于饮用水水源地周边5公里范围内，跨区域违法倾倒危险废物呈多发态势。

水利部长江水利委员会政策法规局局长滕建仁介绍，水法、防洪法、水污染防治法、环境保护法、野生动物保护法、渔业法等法律为长江流域保护提供了基本法律支撑，但流域保护立法的不足和缺陷也非常明显，法律体系无论在完整性还是有效性上都存在缺陷，不适应“生态优先、绿色发展”的要求。因此，有必要针对长江保护中面临的特殊性问题，研究制定长江保护法，为长江流域经济社会发展提供坚实法治保障。

他同时指出，近年来，中央及有关部门出台了一系列有关长江经济带发展和长江保护的政策措施，制定了长江环境污染防治治理、水生生物保护、建设项目负面清



单、生态补偿等方面的指导意见，实施中已取得初步成效。这些政策措施中的成熟经验有必要上升为法律制度，形成长效机制。

看点二：为保护生态系统十年内“禁捕”、区域禁限航

据悉，目前，长江刀鱼禁捕后，仍有违法捕捞现象，一条三两重的刀鱼居然卖到1680元。

草案提出一系列保护生态系统的规定：十年内长江干流和重要支流等重点水域全面禁止生产性捕捞；在水生生物重要栖息地科学划定禁止航行区域和限制航行区域；加强对长江流域珍稀濒危水生野生动植物的保护力度……

中国林业科学研究院林业科技信息研究所研究员何友均表示，“禁捕”规定主要是为破解长江“无鱼”和珍稀濒危物种受到严重威胁的困局。

他认为，长江流域是一个山水林田湖草生命共同体，生态生产生活空间共融、人与自然共生，各类生态要素相互联系相互影响，保护长江就需要从生态系统出发综合考虑，系统治理、协同施策，这也是长江保护法草案有突破的部分。

“关于生物完整性指数的内容是草案一大亮点。”上海社会科学院法学研究所研究员彭峰说，生物完整性指数不是一个水质的评价标准，而是用来综合评估长江流域总体健康状况的。她认为，这部法的创新之处，就是将既有法律中欠缺的生态系统保护的内容补上了，“与此前相比立法理念不一样了”。

看点三：建立长江流域河道采砂许可制度

近日，长江流域首例非法采砂盗取金砂案宣判，犯罪团伙4年多非法盗采涉案金额达1.2亿余元。事实上，长江流域的非法采砂问题屡禁不绝。

草案提出，建立长江流域河道采砂许可制度。依法划定禁止采砂区和禁止采砂期。控制采砂船舶总量。

何友均介绍，在暴利驱使下，非法采砂已成为威胁长江流域安全的重要隐患。不法分子疯狂进行非法采砂，形成了“盗采、运输、销售”犯罪产业链条。被称为“吸砂王”的大船，一晚上能采上万吨，利润可达数万元乃至数十万元。

据了解，目前长江干流河道采砂整体

可控，但支流的非法采砂现象仍较为严重。

草案对非法采砂的法律责任进行了严格规定，如有违法所得的，没收其违法所得及用于违法所得的船舶或机械、设备、工具、材料等，并处以违法所得五倍以上十倍以下罚款，还要求采砂造成严重生态破坏的，要进行生态修复，承担全部修复费用。

何友均表示，今后在公安与水务、长航等多部门联合巡查、联合执法、联手打击下，形成省际和部门强大力打击合力，一定能管住疯狂的采砂船，还长江一片安宁。

看点四：禁止重污染企业和项目向中上游转移

近年来，沿长江不断新建、扩建化工园区和化工项目，“化工围江”问题突出。一方面造成长江干支流污水污染，一方面形成安全隐患。

草案提出，禁止在长江干支流岸线一公里范围内新建、扩建化工园区和化工项目。禁止重污染企业和项目向长江中上游转移。

生态环境部环境规划院水环境规划部主任王东表示，此前“水十条”、长江保护修复攻坚战行动计划等已经有一些关于沿江化工企业的举措。此次草案将目前正在做的一些工作、已经颁布的一些制度上升为法律，将进一步提高约束力。

专家认为，草案规定也有防风险的考虑。长江干流、支流上，排污口和取水口交错分布，有时上游城市排污口和下游城市的取水口距离较近，一旦企业发生突发环境事故，会对下游造成安全隐患。

王东表示，长江中下游地区经济较发达，可以发展更高附加值、更高环保要求的产业。草案提出禁止重污染项目向中上游转移，也是考虑到当前的产业转移有此趋势。化工产业一些污染物很难降解，一旦转移到上游，污染排放的影响范围会更大。长江中上游作为产业的承接地，也要避免承接可能对本地生态环境带来风险的产业。

杭州富阳：全面务实推进法治政府建设

通讯员 来肖

近年来，杭州市富阳区按照《法治政府建设实施纲要（2015年—2020年）》的要求，全面推进法治政府建设。

2019年，富阳区灵桥镇人民调解委员会被司法部通报表扬为“坚持发展‘枫桥经验’实现矛盾不上交试点工作表现突出集体”；全区5个街道被评为“杭州市法治乡镇（街道）创建先进单位”；2个村成功创建“省级民主法治村”……

这些荣誉的背后，是富阳区务实推进规范化、制度化，多措并举提升依法行政水平。

压实主体责任

富阳区持续落实区政府常务会议学法制度，组织专题学习《政府投资条例》《重大行政决策程序暂行条例》等内容，推行“部门主要负责人上区政府常务会议讲法”机制，推动乡镇（街道）、部门班子会议学法；主导起草《富阳区行政争议多元调解机制

工作办法》，通过建立信访、行政复议、行政诉讼一体化调解联动机制，依照“谁主管、谁负责”原则，以信访超市、行政争议调解中心为平台，充分发挥行政机关在化解行政争议中的重要作用。

同时，富阳区加强执法人员资格管理，积极开展行政执法案卷评查。截至11月底，已完成1000余名持证人员到期换证、跨区换补证等工作，组织300余人参加执法证考试，人数创历史新高；开展行政执法案卷自查66432件、集中评查193份。

提升办事效率

富阳区紧紧围绕提升“最多跑一次”实现率和企业群众满意率，坚持问题导向、效果导向和群众需求导向，持续深化“最多跑一次”改革。

今年，富阳区在全省率先启动公民个人“人生一件事”改革，并通过持续推进“企业一件事”改革、谋划启动政府投资项目审批改革、加快落实机关内部“最多跑一次”改革等，进一步提升窗口办事效率、提高服



2019年度富阳区行政执法证考试现场

务质量、优化政务服务环境。

综合行政执法

富阳区积极探索行政执法体制改革，推进综合执法，形成权责清晰、高效统一的执法职责体系。

今年10月，富阳区组建了市场监管、生态

环境保护、文化市场、交通运输、农业五大领域的综合行政执法队，执法职能、执法事项和执法力量实现整合，进入实体运行的新阶段。

富阳区还全面推行“双随机、一公开”监管，严格落实执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”，完善行政执法工作机制和执法程序，规范执法自由裁量权，创新执法方式和落实执法责任制度等。