



立法护岸 城河共生

——《广安市西溪河岸线保护条例》诞生记



图为省人大常委会组成人员在省十三届人大常委会第三十一次会议分组审议时发言。（本报记者 钟德波 摄）

《广安市西溪河岸线保护条例》(以下简称《条例》)在广安市五届人大常委会第四十三次会议上获得全票表决通过后,于11月23日提请省十三届人大常委会第三十一次会议审查批准。

西溪河是广安主城区的景观河、生态河,是城市生态文明建设的重要组成部分,也是广大市民休闲、运动、娱乐的好去处。

近年来,西溪河岸线资源逐渐受到侵蚀,岸线周边空间遭到破坏,严重影响市民的生活和城市形象,成为广大市民关注的热点。

习近平总书记强调,长江要“共抓大保护、不搞大开发”。今年3月颁布实施的《中华人民共和国长江保护法》规定国家对长江流域河湖岸线实施特殊管制,强化保护,促进岸线合理高效利用。

以人民为中心,就是把人民的期盼放在第一位。

通过地方立法加强西溪河岸线保护,用法律武器为生态环境保护护航,是每个广安人的期许和愿望,是市委的部署与要求,更是立法机关的职责与担当。

立法,时不我待!

■罗前兵 张学成

问题导向 聚焦关注立“管用”之法

在立法过程中,如何明确西溪河岸线保护范围,划定部门职责,明确利用与保护的关系?只有坚持问题导向,聚焦百姓关注,深入一线调研,获得第一手资料,使立法工作更具针对性,才能保证这部法规

管用、有效。

2020年11月,广安市人大常委会将《条例》列为2021年度立法计划项目。12月,成立立法项目组,具体负责《条例》草案的起草工作。

迈开步子走下去,一线问题收回来。立法项目组从西溪河源头出发,途经岳池县,广安市广安区、枣山园区、协兴园区等地,用双脚丈量每一寸河岸,认真收集沿线县乡单位、人民群众的意见建议,结合市县级部门反馈的建议,及时汇总、梳理、研究,筛选出需要通过地方立法解决的问题,制成问题清单,并逐一提出立法解决方案。

“部分建(构)筑物修建在河岸边,甚至已靠近河堤(坝)。”广安市住房城乡建设局相关负责人建议分类明确建筑、道路、绿地等管控线,强化岸线规划刚性,理顺岸线监督管理体制。

“沿河村民、居民环保意识不强,有时直接向河岸、河流倾倒垃圾,影响西溪河水质。”岳池县顾县镇有居民建议,要引导沿河村民、居民的生态环境保护意识,严格控制西溪河沿岸农业面源污染、生活污染。

……

在系统总结调研发现问题、广泛征求意见、吸纳各地好做法好经验的基础上,2021年3月,立法项目组形成《条例》草案初稿。

集群众智 科学民主开门立法

“在《条例》立法过程中,我们高度重视立法的民主性、科学性,充分体现全过

程人民民主。”广安市人大常委会法工委负责同志对此深有体会。

——充分采纳常委会组成人员的意见建议。

“西溪河岸线是指西溪河常年水位线水陆边界外侧一定范围的带状区域。”广安市人大常委会会议审议过程中,有常委会组成人员建议将“外侧”改为“陆侧”。立法项目组反复斟酌、认真研究后吸纳了该意见。

实际上,这只是《条例》制定过程中坚持开门立法的一个缩影。

三次审议《条例》草案,广安市人大常委会组成人员都高度重视、认真审议,每次都提出了很好的意见建议,立法项目组均认真研究吸纳。

——广泛听取各方意见建议。

报请省人大法制委、省人大常委会法工委征求意见:

征求21个市级部门,以及枣山、协兴园区管委会、7个基层立法联系点意见;

全文征求人大代表意见,公开征求社会公众意见;

……

《条例》制定注重广开门路,听取各方意见。

9月2日,组织召开《条例》草案听证会;9月13日,组织召开论证会,《条例》制定始终坚持高质量立法。“重庆大学法学院教授、博士生导师陈伯礼建议:第三章利用中关于‘城市岸线’‘场镇岸线’‘乡村岸线’‘全民水库岸线’的有关表述应与第三条岸线保护范围对应统一。”

“市司法局2条意见、市自然资源规划局3条意见……”会议记录、汇总统计、研究论证……忙而不乱,一切井然有序。

从启动立法项目,到《条例》形成,先后开展了6轮立法调研,大大小小30余次座谈讨论,4次咨询、论证、听证会议,收集到意见建议230余条。

——精心研究立法意见建议。

意见建议收集之后,重点是研究吸纳。

6月下旬至7月上旬,广安市人大常委会先后6次组织《条例》草案修改讨论会、座谈会,市人大法制委、城环资委、市人大常委会法工委和市政府办、市级相关部门负责同志以及西南政法大学法律专家、法律实务专家参加会议。

“能吸收的尽量吸收,能体现的尽量体现。”广安市人大常委会高度重视各方意见的分析、研究和吸收,主要领导、分管领导多次组织对收集到的意见建议,逐条分析研究、吸取众智,修改调整《条例》草案。

300多个日夜里,反复讨论、认真推敲,逐条、逐句、逐字精心修改,累计修改调整《条例》草案22次,《条例》在反复研讨中不断完善。

《条例》的形成,汇聚了全市人民的智慧,充分体现了地方立法全过程民主,也是广安市立法机关科学立法、民主立法、依法立法的生动实践。

亮点频显 彰显地方立法广安特色

地方立法的生命力在于地方特色,地方特色体现了地方立法的价值。

细览《条例》全文,有总则、保护、利用、管理、法律责任、附则6章,共33条。篇幅不长、字数不多,却始终坚持立足地方实际,亮点频频,彰显广安特色。

——坚持“小切口”选题。《条例》从河岸这一河流与城市连接最紧密的地方“切一刀”,着重解决西溪河岸线保护与管理方面的难题,推动城市与河流有机融合,人与自然和谐共生。

——注重城乡融合。响应乡村振兴战略,将西溪河流经的乡村岸线纳入调整范围,为建设美丽乡村、优化产业结构预留发展空间。同时,注重西溪河岸线保护管理的整体性,强化乡村与城镇互促共进、共生共存。

——突出规划引领。《条例》明确规划的编制、内容以及实施方面的要求,规划方面的条文数占“保护”章节的60%。特别是明确“西溪河岸线保护规划是西溪河岸线保护、利用和管理的依据,任何单位和个人不得擅自变更”,以强化规划的刚性约束。

——着力可操作性,有效管用的内容“有几条写几条”。《条例》重点围绕保护体制、保护措施、规范利用、监督管理作出规定。明确属地保护责任和部门职责,发挥乡镇人民政府、街道办事处和沿岸村(居)民委员会在岸线保护中的积极作用。通过制定生态保护、岸线绿化、污染防治、防洪排涝、市政设施保护、文物古迹保护等措施建立健全保护体系。鼓励和促进对西溪河岸线进行生态性、公益性、服务性的合理利用,突出在保护中合理利用、在利用中促进保护的理念。建立健全监督检查制度和日常巡查机制。

立百姓需要的法,立造福社会的法。我们相信,在广安市人大常委会坚持不懈的推动下,《条例》这部具有广安特色、反映民意愿的法规,必将为广安西溪河岸线保护发挥巨大作用,水清岸绿景美民乐的画卷正在徐徐铺展。

从一组数字解读饮用水水源立法保护实践

——《德阳市华强沟水库饮用水水源保护条例》出炉记

10月28日,《德阳市华强沟水库饮用水水源保护条例》(以下简称《条例》)经德阳市第八届人大常委会第四十四次会议审议通过。11月23日,《条例》提交省十三届人大常委会第三十一次会议审查批准,标志着《条例》呼之欲出,即将成为德阳捍卫华强沟水库饮用水水源有力的法律武器。笔者从德阳市人大常委会了解到一组数字:330、350、6,以这组数字,可以简单、明晰地解读德阳饮用水水源保护立法实践。

■肖盛雄 周杏莉 龚思含

330个严重缺水城市之一
饮用水水源立法保护
势在必行

水是生命之源,饮用水安全与否是关乎着人民群众健康的大事,更关乎着地方长远发展和社会和谐稳定。

德阳市是全国330个严重缺水的城市之一,中心城区供水矛盾十分突出。为了解决中心城区供水问题,改变依赖西郊水厂“单一供水模式”,德阳市华强沟水库作为应急备用水源工程,于2014年8月经省发改委批准立项,2016年9月正式开工建设,总库容5080万立方米,年设计供水量7355万立方米,工程总投资9.65亿元。2019年1月,省人民政府批准划定德阳市华强沟水库集中式饮用水水源保护区。

2020年5月,省发改委批复原则同意将华强沟水库工程建设任务调整为城市供水。目前,华强沟水库主体工程建设已全部完工,10月底已正式蓄水,将于明年底实现对城区供水。

“华强沟水库建成后,将作为德阳市中心城区未来的重要水源地。消除饮用水安全隐患一直是社会各界和广大人民的强烈愿望。因此,华强沟饮用水水源保护势在必行。”市人大法制委负责人表示,迫切需要依据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》《四川省饮用水水源保护管理条例》等法律法规的规定,立足华强沟水库饮用水水源保护的具体问题,制定一部针对性强、操作性强的地方性法规,以有效管控各类污染源,强化对饮用水水源的保护。

350条修改建议采纳73%
全过程人民民主的
基层立法实践

德阳市委、市人大、市政府高度重视华强沟水库保护的立法工作。市人大常委会主要领导强调,要切实遵照习近平总书记关于“全过程人民民主”的重要论述要求开展立法,广泛征求各方意见和建议。

按照德阳市人大常委会2019年度立法计划,市生态环境局积极启动、精心组织开展立法调研,于2020年6月完成《条例》草案初稿起草工作。市司法局接件后,及时组织公开征求意见、到基层实地调研,并召开了法学会会员立法座谈会、政协委员立法协商会、专家论证会等,对《条例》草案初稿进行了合法性审查和论证修改,形成《条例》草案送审稿。2020年9月24日,经德阳市政府八届84次常务会议审议通过,向市人大常委会提出了《关于提请审议<德阳市华强沟水库饮用水水源保护条例(草案)>的议案》。2020年10月29日,市八届人大常委会第三十三次会议听取了市政府的说明和市人大城环资委的审议意见,对《条例》草案进行第一次审议,并就《条例》制定的必要性和可行性进行了表决,同意列入以后的市人大常委会会议继续审议。此后,市人大常委会分别于2021年4月29日、10月28日进行了第二次、第三次审议,经与会常委会组成人员表决,一致通过了《条例》草案表决稿。

在《条例》起草至三审通过期间,共征集到350条意见建议,经反复论证,采纳意见192条,部分采纳62条,采纳率达到73%,程序民主,实质民主都得到充分体现。

6项主要制度设计
构建全方位保护体系

《条例》现有条文20条,规定了规划保护、分区保护、生态补偿、日常巡查、监测评估、应急处置等制度,加大饮用水水源环境保护和污染防治专项规划的刚性约束,在一级保护区、二级保护区实行更加严格的保护制度,规定市政府应当出台生态补偿机制,促进饮用水水源保护区和其他地区协调发展,明确日常巡查责任主体,规定排查整治安全隐患和依法劝阻、制止、处理违法行为为责任,要求有关部门定期向社会公布饮用水水源环境质量动态监测情况,分类规定突出事件事故应急处置,以制度整体优势的发挥来构建全方位的饮用水水源保护体系。

“总体上看,《条例》严格遵循《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》《四川省饮用水水源保护管理条例》等上位法的规定。”市人大常委会工委负责人说,“我们也参考借鉴了省内外10余个已出台的饮用水水源保护地方性法规,充分吸纳社会各方面的意见建议,法规的针对性和可操作性较强,对于德阳市加强饮用水水源的保护,切实保障城市饮用水安全将发挥积极的引领和保障作用。”

人民至上 为了人民 依靠人民

——《巴中市烟花爆竹燃放管理条例》立法工作侧记

习近平总书记中央人大工作上强调:“要完善人大的民主民意表达平台和载体,健全吸纳民意、汇集民智的工作机制,推进人大协商、立法协商,把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中。”

2019年以来,巴中市人大常委会在开展《巴中市烟花爆竹燃放管理条例》(以下简称《条例》)立法工作中,始终坚持“人民至上”的立法价值取向、“为了人民”的立法选项标准、“依靠人民”的立法工作方式,拓展民主民意表达渠道,充分吸纳汇聚社情民意,把《条例》的立法过程作为践行全过程人民民主的一次生动实践。

9月15日,在市第四届人大常委会第三十八次会议上,《条例》表决获得全票通过。11月23日,《条例》提交省十三届人大常委会第三十一次会议审查批准。

■王君豪

立法项目来源于人民群众

千年以来,燃放烟花爆竹是人们营造喜庆气氛、驱灾辟邪的传统习俗。然而,随着社会进步和人民生产生活水平的提升,人们不仅期待安居、乐业、增收,更期待天蓝、地绿、水净;不仅期待殷实富庶的幸福生活,更期待山清水秀的美好家园,对千年流传下来的燃放烟花爆竹习俗也在悄然发生改变。

据巴中市公安局、市生态环境局、市城市管理局行政执法局三个部门近五年数据,每年

接听燃放烟花爆竹噪声扰民、污染空气、破坏环境卫生、造成人身损害等举报电话达300余起。每年春节期间,巴中麻辣论坛网民发帖要求政府管制烟花爆竹燃放行为,跟帖支持者众多。在城区和一些重点集镇,管制或禁止燃放烟花爆竹的呼声越来越高。为及时回应人民群众关切,近年来巴中市调整烟花爆竹燃放行政管理政策取向,变“积极防”为“有限禁”。每年春节前,五县区人民政府都及时发布城区及个别重点乡镇禁止燃放烟花爆竹的公告。总体上看,城区燃放烟花爆竹的数量和时间均呈减少趋势。

2019年,巴中市人大常委会顺应人民群众呼声,巩固行政管理成果,从13件立法项目建议中选择了烟花爆竹燃放管理项目,报市委同意,当年启动了立法调研。

《条例》立法项目来源于人民对美好生活的向往、来源于人民对宁静清明生活环境的需求、来源于政府行政管理的实践,得到了多数群众和部门的支持。

制度设计为了人民群众

有思想家说:“立法者不是在创造法律,而只是在表述法律。”市人大常委会对立法过程中收集到的各种不同声音,开展反复权衡和论证,真正把最广大人民群众的意愿通过法言法语表述出来,上升为法律制度,当好了民意的“搬运工”。

针对禁止燃放区域问题,《条例》秉持巴中市对烟花爆竹燃放管理一贯的政策取向,

规定“巴中市城市建成区和县人民政府所在地城市建成区禁止燃放烟花爆竹”。同时考虑到仍有部分群众习惯于通过燃放烟花爆竹增添节日气氛,在总体坚持禁止燃放、引导群众减少燃放的前提下,《条例》规定:“在春节、元宵节等重大传统节日期间,市、县级人民政府可以在第四条规定的禁止燃放区域内按照从严控制的原则设置烟花爆竹临时燃放点并规定临时燃放时间,实行集中燃放”。

针对冷光烟花、钢丝棉烟花和孔明灯是否应纳入管理的问题,大多数人认为,冷光烟花、钢丝棉烟花是一种新生事物,其易燃易爆危险性的基本属性并未改变,危害性已为绝大多数人所认识。为适应现实需要,将其纳入《条例》规定。燃放孔明灯具有与燃放烟花爆竹相类似的安全问题,《条例》规定孔明灯参照烟花爆竹燃放管理。

禁放区是否禁售,是争论最为激烈的问题。近年来,巴中市在行政管理中,逐步减少了城区烟花爆竹零售网点,有的城区已经完全没有零售网点,人民群众已习以为常。为巩固实践成果,加强源头治理,《条例》规定“在禁止燃放烟花爆竹的区域、地点和场所,不得布设烟花爆竹零售网点,不得销售烟花爆竹”。

立法过程依靠人民群众

在烟花爆竹燃放管理立法过程中,市人大常委会按照开门立法的理念,充分依靠人民群众,开展调查研究和进行科学论证,保证