

云贵川三省人大共同立法 保护赤水河 特别报道

开栏语 | 三省共同立法 保护赤水河

赤水河,发源于云南省昭通市镇雄县赤水河镇镇厂村,流经云贵川三省4市14个县(市、区),在四川省泸州市合江县汇入长江,全长436.5公里,流域面积2.04万平方公里,是我国唯一一条干流上没有筑坝保持自然流态的长江支流。

2021年,云贵川三省人大常委会以习近平生态文明思想和习近平法治思想为指导,认真贯彻落实全国人大常委会委员长栗战书的批示精神,在全国人大的指导和三省省委领导下,勇于探索、创新,

积极开展共同立法,同步审议通过关于加强赤水河流域共同保护的决议(以下简称共同决定)和赤水河流域保护条例(以下简称条例),于7月1日同步正式实施。

这是我国首个跨省级行政区域流域的共同立法,开启了省级地方共同立法的宏大叙事。此举意义重大,为全国范围内的跨区域或流域共同立法,提供了借鉴和样本,对于深入落实新发展理念,推动区域(流域)经济发展,实现国内经济大循环具有十分重

要的现实意义。

10月以来,封面新闻、华西都市报派出记者组,渡赤水、攀大山、走乡村、到企业、访机关,从深山里的赤水河源头开始,一路跋涉,寻找两岸的见证者、上下游的亲历者,采访共同立法的当事人,走近一群“敢于吃螃蟹的人”,力图还原发生在“英雄河”“美酒河”“美景河”的那些难忘瞬间与精彩故事。

今日起,封面新闻、华西都市报以《云贵川三省人大共同立法 保护赤水河》为题推出系列报道,敬请关注。

云贵川三省人大共同立法背后的故事

一条创新路 一群吃螃蟹的人

10月18日,成都市人民南路,四川省人大常委会机关所在地。下午3时至6时,参与了云贵川三省人大共同立法全过程的省人大城乡建设环境资源保护委员会(以下简称“城环资委”)主任委员梁伟华、省人大常委会法制工作委员会(以下简称“法工委”)主任黄智刚,先后接受了封面新闻、华西都市报特别报道组的采访。这是那群敢于“吃螃蟹”的人中的两个代表。

“吃螃蟹”的最大乐趣,在于啃了一盘子的硬壳,就为尝到那口鲜美。

一水连三省,“一法”治三地。“共同立法过程艰难曲折,但结果圆满美好。”这是两人的共识。

四川省人大常委会是三省赤水河流域保护共同立法的牵头方。赤水河流域共同立法对跨区域地方共同立法进行了有益探索。三省将在全国人大常委会的指导下做好总结工作,为其他地区共同立法提供可复制、可借鉴的经验做法。

华西都市报·封面新闻特别报道组
记者 曹笑 刁明康 雷远东 陈光旭 杨澜 郝莹 伍勇

共同立法·之前 酒美水不清

赤水河,是云贵川三省的界河。无法分河而治,只能共同保护——这种共识的达成,经历了许多岁月甚至波折。

城环资委是省人大具体负责对城乡建设、环境保护、矿产资源等工作提出有关立法议案和审议的专门委员会。梁伟华曾担任过9年、两届泸州市副市长,在他的记忆中,那时对于赤水河的管理是以河中心为界。“有一次,一辆客车被冲入赤水河。这起事故,三个省算谁的责任?几方就用皮尺来拉,离谁更近,事故就统计到谁的头上,就由谁来负责。”他说,对于赤水河的保护,左右岸,有的重视,有的不重视,上下游更是这样。

在梁伟华看来,赤水河沿岸的三省4市14个县(市、区),功能定位、产业结构都不一样,环境准入、监管执法尺度等也有所不同,个别地方的矿产资源、旅游资源开发过度;化工项目、网箱养殖、捕捞、采砂开矿和码头堆放、贮存煤炭以及生活垃圾填埋场,沿河沿岸星罗棋布。“大概是上世纪90年代到2010年前后,赤水河一些河段,生态环境恶化非常严重,水源污染、垃圾遍布,哪里是什么美景河、生态河,简直就是污水河。”他说。

共同立法·缘起 共抓大保护

一方面,赤水河在云贵川三省的流域面积占比不同,三省立法需求也不同;另一方面,为保护赤水河,三省均做了一定努力和积极探索,但生态修复成效与新阶段提出的绿色发展、高质量发展要求仍存在差距。同时,三省都知道,保护赤水河不是某个省的“家务事”。

怎么会想到共同立法?黄智刚说,这缘起全国人大常委会的一次执法检查。

2019年4月,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书率领全国人大常委会执法检查组在四川检查水污染防治法实施情况时,要求四川加强同上游省份的协作力度,推动赤水河流域治理保护达到系统治理的最佳效果。“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’,为其他地区相关立法提供借鉴。”黄智刚说。

今年1月和5月,全国人大常委会副委员长沈跃跃分别在北京市、四川省泸州市召开座谈会,推动云贵川三省赤水河流域保护共同立法。

“三省省委都高度重视,统筹部署,全力推进赤水河流域保护共同立法工作。四川省委更是将赤水河流域保护共同立法作为省委确定的重大立法项目和‘一号’立法任务,省委主要领导亲自部署,由省人大常委会精心组织、全力推进。”黄智刚说。

共同立法·困境 从哪里下“嘴”

但什么是“共同立法”,大家心里都没数。“以前脑海里只有‘协同立法’这个概念。”黄智刚说,后来经过反复讨论研究,达成一个共识:“共同立法,就是形成一个内容上完全一致的共同文本,由三省人大常委会按法定程序审议通过后同步实施。”

赤水河具有流动性、跨区域性,相关生态环保问题也具有共性和联动性,依靠单一行政区划无法解决流域管理难题,必须依靠跨行政区划的协调配合,以系统性思维和法治观念完善三省协同保护机制,形成上下游联动、干支流统筹、左右岸合力。而三省流域内资源禀赋、发展需求、功能定位、产业布局、保护方式和执法标准等存在差异,“分河而治”带来的流域管理难题较为突出。

这种情况下,怎么拟共同文本?黄智刚介绍,按照省委指示,四川省人大常委会领导先后于2019年8月、2020年1月赴贵州考察调研、对接沟通,学习先进经验。2020年6月,四川省人大常委会第一次审议《四川省赤水河流域保护条例(草案)》,专门书面征求云南、贵州两省人大常委会的意见。2020年8月17日至20日又先后赴云南、贵州调研交流,三方商定由四川作为牵头省份,负责衔接联络,建立三省人大常委会秘书长联席会议机制。

随后,四川起草了一个共同文本,虽然多次征求意见,反复修改,但分歧较大,难以完全达成共识。大半年时间过去了,啃了一盘子的硬壳,仍然没有尝到“河鲜”。



封面新闻、华西都市报特别报道组 采访线路图

特别报道组渡赤水、攀大山、走乡村、到企业、访机关
寻找赤水河两岸的见证者、上下游的亲历者,采访共同立法的当事人

力图还原发生在英雄河、美酒河、美景河的那些难忘瞬间与精彩故事



▲ 在贵州省遵义市习水县土城镇鸟瞰赤水河。雷远东摄

共同立法·专班 “四渡赤水河”

2021年4月9日,三省人大常委会第二次秘书长联席会议在成都召开。黄智刚回忆,这次会议是共同立法的一个重要转折点。

全国人大常委会、常委会法工委的领导专程到会指导,会同三省人大常委会秘书长深入交流,再次学习领会习近平总书记“绿水青山就是金山银山”和以“共抓大保护”为导向推动长江经济带发展的思想,达成“统一规划、统一标准、统一监测、统一防治”的一致共识,同时决定立即成立三省联合工作专班,沿赤水河开展共同调研、起草共同文本。

回想起当天情形,黄智刚依然有些激动:组建专班这个决定非常重要。“这让共同立法驶入了‘快车道’,使共同立法得以高质量、高效率地推进。”他说。

4月18日至21日,由三省人大(城)环资委、常委会法工委等专委会和办事机构抽调人员组成的工作专班共20余人,从赤水河源头开始一直到赤水河终端,沿云南镇雄、贵州习水、四川古蔺、合江,“四渡赤水河”,一路实地了解赤水河的真实现状与现实难点。

这次调研让黄智刚感触很深,“调研的过程就是沟通的过程,也是形成共识的过程。”“既发现别人的问题,也看到了自己的不足。通过调研,大家感到收获很大,深入了解掌握了赤水河沿岸各省的保护现状、存在问题、产业布局、民生需求等第一手情况,明确了方向,沟通了感情,增进了友谊。大家认识到,不能脱离实际关起门来搞立法,要立足实际,关注民生,切实体现保护优先、绿色发展的总体立法要求。”他说。

4月20日,在调研过程中,专班成员参观了红军四渡赤水纪念馆。黄智刚感慨道:“当年红军渡赤水很艰难,前有堵截,后有追兵,随时有牺牲的危险。这次我们的调研任务很艰巨,虽然也是四渡赤水,但跟红军面临的困难相比,那是天壤之别。我们要发扬红军四渡赤水的精神,心往一处想,劲往一处使,按时完成共同文本起草任务。”

当天晚上,专班成员住在习水。晚饭后下起了大雨,专班成员不顾白天调研的疲劳,打着伞在宾馆内的湖畔边散步边讨论。“那晚不知不觉中,我们沿湖走了一个多小时,边走边商量,文本该怎么架构,各方的关注重点是什么,哪一条该写什么、怎么措辞……大家完全沉浸在讨论中,这场雨好似一场及时雨,使得讨论显得格外理性和冷静……大家通过充分交流,沟通得非常顺畅,了解了彼此关切,消除了误解分歧。”说到这里,黄智刚松了一口气,感觉如释重负。



2021年4月9日,三省人大常委会第二次秘书长联席会议在成都召开。

共同立法·兴奋 膏肥蟹更美

4月22日,专班成员回到成都,住进了位于成都市人民南路的人大宾馆。

4月23日,专班成员开始共同起草文本。“我们先讨论确定了框架,然后投射在屏幕上,一条一条、一个字一个字地报;之后交换着审看,相互再次确认。一共写了16条,形成共同立法专班稿(草案)。”黄智刚说,写完已是晚上10点,“大家都很激动,很兴奋地欢呼起来。此时不知谁先开始唱起了歌颂红军四渡赤水的歌,也不知怎么大家就手挽起了手,一起唱,大声地唱!大家相互击掌祝贺,最后以屏幕上的共同决定文本为背景集体合影。这时大家终于露出了灿烂的微笑,这笑容发自内心的,很甜……”

第二天,不少专班成员说:“昨晚睡得特别香、特别沉、特别放松。”也有同志说:“太兴奋,难以入睡。”

后来,专班成员将稿子分别带回,向各自省人大常委会报告。“从各省反馈意见来看,除了个别文字外,都没有大的不同意见,难以入睡。”

回顾共同决定的起草过程,黄智刚发自内心的感慨:“如果没有全国人大的全程指导、三省省委的坚强领导、三省人大常委会的全力推进和工作专班全体成员的共同努力,此次共同立法真有可能成为一项不可完成的任务,‘膏肥蟹美’的滋味也就没法尝到了。”

后来,梁伟华介绍,共同决定和条例正式施行前,三省人大常委会统一步调,同时召开新闻发布会,贯彻实施座谈会;正式实施后,三省人大常委会都对共同立法进行了总结;三省人大专委会加强了联系和沟通,商讨具体怎么做。

省级层面。三省政府及相关部门以各种方式建立联防联控。四川省自然资源厅副厅长丁湘介绍,四川正加快赤水河支流高排放企业的关停退出,同时已关停小造纸厂、小酿酒作坊340家,退出47座小水电站;云南、贵州两省的支流整治工作也正依法推进。

市级层面。为推动共同决定和条例的落地落实,在其正式施行两个月后的9月1日,贵州省遵义市、毕节市,云南省昭通市,四川省泸州市,三省市人大常委会第一次主任联席会议在泸州召开。会议形成了协议,重点是贯彻落实保护赤水河的共同决定和条例。

其他层面。赤水河沿岸各地党委、人大、政府以多种形式、不同方式,开展交流与合作,探讨共同执法。

梁伟华还透露,2022年,三省人大常委会将进行联合执法检查。

“四川、重庆开展嘉陵江流域生态环境保护协同立法,四川的条例也征求了陕西、甘肃的意见,借鉴和推广赤水河流域保护共同立法的经验和成果。”黄智刚说。