《长江保护法》的八大亮点

◆李静云

《长江保护法》于2021年3月1日起施行。

长江保护,法治先行。《长江保护法》是我国第一部流域专门法律,对于贯彻落实习近平生态文明思想和党中央有关决策部署,加强长江流域生态环境保护和修复,促进资源合理高效利用,保障生态安全,实现人与自然和谐共生、中华民族永续发展,具有重大意义,其实施非常必要,非常及时。

《长江保护法》包括总则、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、法律责任和附则9章,共96条,具有以下八个方面的亮点:

亮点1 树立绿色发展规矩

长江拥有独特的生态系统,是我国重要的生态宝库。随着长江流域经济的快速发展,生态资源透支比较严重,环境污染问题日益凸显,习近平总书记曾痛心地说,"长江病了,而且病得还不轻",并指出长江流域可持续性发展面临的严峻挑战,是长江的主要"病灶"。

2016年1月5日,习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上指出,当前和今后相当长一个时期,要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。因此,《长江保护法》为长江流域立下绿色发展规矩:

一是确立绿色发展理念。《长江保护法》在第三条中明确要求,长江流域经济社会发展,应当坚持生态优先、绿色发展,共抓大保护、不搞大开发;长江保护应当坚持统筹协调、科学规划、创新驱动、系统治理。将"共抓大保护、不搞大开发"写入法律,成为长江流域各地区经济发展必须共同遵守的法律制度。

二是统筹绿色发展规划。《长江保护法》第十八条明确要求,国务院发展改革部门会同国务院有关部门编制长江流域发展规划,科学统筹长江流域上下游、左右岸、干支流生态环境保护和绿色发展,报国务院批准后实施。并在第二十二条中明确要求,长江流域产业结构和布局应当与长江流域生态系统和资源环境承载能力相适应;禁止在长江流域重点生态功能区布局对生态系统有严重影响的产业;禁止重污染企业和项目向长江中上游转移。

三是制定绿色发展红线。《长江保护法》第二十六条明确要求,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;禁止在长江干流岸线三公里范围内和重要支流岸线一公里范围内新建、改建、扩建尾矿库;但是以提升安全、生态环境保护水平为目的的改建除外。

四是明确绿色发展措施。《长江保护法》在第六章专设一章共11条,规定绿色发展的措施,具体包括推进产业升级改造和清洁化改造,加快雨水自然积存、自然渗透、自然净化的海绵城市建设,科学确定养殖规模和养殖密度、强化水产养殖投入品管理,加强长江流域综合立体交通体系建设,统筹建设船舶污染物接收转运处置设施、船舶液化天然气加注站,制定港口岸电设施、船舶受电设施建设和改造计划等。

五是建立绿色发展评估机制。《长江保护法》第六十七条要求,国务院有关部门会同长江流域省级人民政府建立开发区绿色发展评估机制,并组织对各类开发区的资源能源节约集约利用、生态环境保护等情况开展定期评估;长江流域县级以上地方人民政府应当根据评估结果对开发区产业产品、节能减排等措施进行优化调整。

亮点2 建立流域协调机制

"不谋全局者,不足谋一域。"长江保护需要流域上下"一盘棋"的共治共理,是一项全流域的系统工程。

过去,长江条块分割的管理方式,带来各自为政、重复建设的问题,久遭诟病。《长江保护法》在第一章总则中明确建立流域协调机制,将"九龙治水"变为"一龙管江",促进长江流域实现龙头龙身龙尾协调发展。

一是明确流域协调机制的职责。在第四条中明确国家长江流域协调机制统一指导、统筹协调长江保护工作,审议长江保护重大政策、重大规划,协调跨地区跨部门重大事项,督促检查长江保护重要工作的落实情况。

二是明确流域协调机制的组成。在第五条中明确由国务院有关部门和长江流域省级人民政府,负责落实国家长江流域协调机制的决策,按照职责分工负责长江保护相关工作,并要求长江流域各级河湖长负责长江保护相关工作。

三是建立流域信息共享机制。在第九条中要求国家长江流域协调机制应当统筹协调国务院有关部门,在已经建立的台站和监测项目基础上,健全长江流域生态环境、资源、水文、气象、航运、自然灾害等监测网络体系和监测信息共享机制。并在第十三条中要求,国家长江流域协调机制统筹协调国务院有关部门和长江流域省级政府建立健全长江流域信息共享系统,共享长江流域生态环境、自然资源以及管理执法等信息。

四是建立地方协作机制。在第六条中要求长江流域相关地方在地方性法规和政府规章制定、规划编制、监督执法等方面建立协作机制,协同推进长江流域生态环境保护和修复。并在第八十条明确对长江流域跨行政区域、生态敏感区域和生态环境违法案件高发区域以及重大违法案件,依法开展联合执法。

五是建立专家咨询委员会。在第十二条中要求国家长江流域协调机制设立专家咨询委员会,组织专业机构和人员对长江流域重大发展战略、政策、规划等开展专业咨询;国务院有关部门和长江流域省级政府及其有关部门按照职责分工,组织开展长江流域建设项目、重要基础设施和产业布局相关规划等对长江流域生态系统影响的第三方评估、分析、论证等工作。

亮点3 强化政府管理责任

《长江保护法》是对政府责任要求最多的法律之一,共有62条有关政府的责任规定,占法律条文总数的65%,体现出《长江保护法》的综合性、跨界性和宏观性。

从党的十八大以来积累的生态环境治理经验来看,要想改善一个区域的生态环境,首先要加强政府环境责任,推动地方党政主要领导发挥示范带动作用,真正重视生态环境保护工作,承担起应尽的职责,其辖区内的各县(市、区)委、政府就会亲自研究、部署并重视生态环境问题,从而会促进其辖区内的企业遵守环境保护的要求。

尽管涉及长江保护职责的部门非常多,责任划分也非常复杂,职能比较分散,现行涉及水管理的法律也有30多部,但是保护长江,离不开长江沿岸各级地方政府的总指挥、总调度和运筹帷幄。因此,《长江保护法》通过加强政府责任,厘清部门履职边界,理顺中央和地方、部门与部门、流域与区域、区域与区域之间的关系,解决谁都可以管、谁都不愿管以及部门间监管方法、尺度和标准不一致等问题。

一是系统明确政府责任。通过对长江流域的规划布局、绿色发展战略、资源开发利用、资源保护、污染防治、生态环境修复、生态环境保护资金投入、生态保护补偿等方方面面的政府责任,进行全面系统性的制度设计,加强长江流域山水林田湖草的系统治理,建立起全流域水岸协调、陆海统筹、社会共治的综合协调管理体系。

二是明确地方政府考核制度,第七十八条规定,国家实行长江流域生态环境保护责任制和考核评价制度;上级人民政府应当对下级人民政府生态环境保护和修复目标任务完成情况等进行考核。

三是约谈地方政府制度。第八十一条规定,国务院有关部门和长江流域省级人民政府对长江保护工作不力、问题突出、群众反映集中的地区,可以约谈所在地区县级以上地方人民政府及其有关部门主要负责人,要求其采取措施及时整改。

四是政府向人大报告制度。第八十二条要求,国务院应当定期向全国人民代表大会常务委员会报告长江流域生态环境状况及保护和修复工作等情况;长江流域县级以上地方人民政府应当定期向本级人民代表大会或者其常务委员会报告本级人民政府长江流域生态环境保护和修复工作等情况。

亮点4 推进流域休养生息

推进长江流域休养生息,是恢复和保持长江良好的自我修复、自我净化功能的根本措施,一方面需要以资源环境承载能力为基础,停止过度的人为开发活动;另一方面要遵循生态系统的自然科学规律,采取措施修复生态系统功能。

为推进长江流域休养生息,《长江保护法》做出了以下规定:

一是开展资源环境承载能力评价。第八条授权国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门,定期组织长江流域土地、矿产、水流、森林、草原、湿地等自然资源状况调查,建立资源基础数据库,开展资源环境承载能力评价,并向社会公布长江流域自然资源状况。并在第二十二条明确规定,长江流域产业结构和布局应当与长江流域生态系统和资源环境承载能力相适应。

二是实施"三线一单"生态环境分区管控。"三线一单"是以改善环境质量为核心,以空间管控为手段,统筹生态保护红线,环境质量底线,资源利用上线以及环境准入负面清单等要求的系统性分区环境管控体系,把经济活动、人的行为限制在自然资源和生态环境能够承受的限度内,给自然生态留下休养生息的时间和空间。《长江保护法》第二十二条规定,长江流域省级人民政府根据本行政区域的生态环境和资源利用状况,制定生态环境分区管控方案和生态环境准入清单,报国务院生态环境主管部门备案后实施。

三是禁止生产性捕捞和禁渔。第五十三条规定,国家对长江流域重点水域实行严格捕捞管理;在长江流域水生生物保护区全面禁止生产性捕捞;在国家规定的期限内,长江干流和重要支流、大型通江湖泊、长江河口规定区域等重点水域全面禁止天然渔业资源的生产性捕捞。

四是划定禁止采砂区和禁止采砂期。第二十八条规定,国务院水行政主管部门有关流域管理机构和长江流域县级以上地方人民政府依法划定禁止采砂区和禁止采砂期,严格控制采砂区域、采砂总量和采砂区域内的采砂船舶数量;禁止在长江流域禁止采砂区和禁止采砂期从事采砂活动。

亮点5 加强长江资源保护

长江流域横跨东、中、西部三大经济区,蕴藏着全国1/3的水资源、1/5的水能资源,具有完备的自然生态系统、独特的生物多样性,蕴藏着丰富的野生动植物资源、矿产资源、水资源、水能资源。

过去几十年粗放式的发展使长江付出了沉重的环境代价,据农业农村部统计,长江流域濒危鱼类物种达到92种,濒危物种接近300种。有"水中大熊猫"之称的白鳍豚2007年被宣布功能性灭绝,有长江生态"活化石"之谓的长江江豚2017年数量仅存1012头,21世纪初长江鲟野生种群基本绝迹,生物完整性指数到了最差的"无鱼"等级,一些珍稀、濒危野生动植物种群数量急剧下降、栖息地和生物群落遭到破坏。

为加强长江流域生态资源保护,《长江保护法》做出了以下规定:

一是国家统筹长江流域自然保护地体系建设。第三十九条授权国务院和长江流域省级人民政府在长江流域重要典型生态系统的完整分布区、生态环境敏感区以及珍贵野生动植物天然集中分布区和重要栖息地、重要自然遗迹分布区等区域,依法设立国家公园、自然保护区、自然公园等自然保护地。

二是重点保护珍贵、濒危水生野生动植物。第四十二条要求,国务院农业农村主管部门和长江流域县级以上地方人民政府,应当制定长江流域珍贵、濒危水生野生动植物保护计划,对长江流域江豚、白鱀豚、白鲟、中华鲟、长江鲟等珍贵、濒危水生野生动植物实行重点保护。

三是开展长江流域水生生物完整性评价。第四十一条要求,国务院农业农村主管部门会同国务院有关部门和长江流域省级人民政府建立长江流域水生生物完整性指数评价体系,组织开展长江流域水生生物完整性评价,并将结果作为评估长江流域生态系统总体状况的重要依据。长江流域水生生物完整性指数应当与长江流域水环境质量标准相衔接。

四是建立野生动植物遗传资源基因库。第五十九条要求,国务院林业和草原、农业农村主管部门,应当对长江流域数量急剧下降或者极度濒危的野生动植物,以及受到严重破坏的栖息地、天然集中分布区、破碎化的典型生态系统,制定修复方案和行动计划,修建迁地保护设施,建立野生动植物遗传资源基因库,进行抢救性修复。

亮点6 完善污染防治措施

2017年6月27日修正的《水污染防治法》对于水污染防治有较为详细的制度设计,《长江保护法》在《水污染防治法》的基础上,针对长江水污染的特点,增加了以下六项要求:

一是控制总磷排放总量。第四十六条明确要求长江流域省级政府,要制订本行政区域的总磷污染控制方案,并组织实施。对磷矿、磷肥生产集中的长江干支流,有关省级人民政府应当制定更加严格的总磷排放管控要求,有效控制总磷排放总量;磷矿开采加工、磷肥和含磷农药制造等企业,应当按照排污许可要求,采取有效措施控制总磷排放浓度和排放总量;对排污口和周边环境进行总磷监测,依法公开监测信息。

二是加强对固废的监管。第四十九条明确禁止在长江流域河湖管理范围内倾倒、填埋、堆放、弃置、处理固体废物,并要求长江流域县级以上地方人民政府应当加强对固体废物非法转移和倾倒的联防联控。

三是加强农业面源污染防治。第四十八条要求,长江流域农业生产应当科学使用农业投入品,减少化肥、农药施用,推广有机肥使用,科学处置农用薄膜、农作物秸秆等农业废弃物。

四是开展地下水重点污染源和环境风险隐患调查评估。第五十条要求,长江流域县级以上地方人民政府,应当组织对沿河湖垃圾填埋场、加油站、矿山、尾矿库、危险废物处置场、化工园区和化工项目等地下水重点污染源及周边地下水环境风险隐患开展调查评估,并采取相应风险防范和整治措施。

五是严格危化品运输的管控。第五十一条明确禁止在长江流域水上运输剧毒化学品和国家规定禁止通过内河运输的其他危险化学品,要求长江流域县级以上地方政府交通运输主管部门会同本级政府有关部门,加强对长江流域危险化学品运输的管控。并授权国务院交通运输主管部门会同国务院有关部门,建立长江流域危险货物运输船舶污染责任保险与财务担保相结合机制。

六是加快搬迁改造重点地区危化品企业。第六十六条要求,长江流域县级以上地方政府,应当加快重点地区危险化学品生产企业搬迁改造,推动钢铁、石油、化工、有色金属、建材、船舶等产业升级改造,推动造纸、制革、电镀、印染、有色金属、农药、氮肥、焦化、原料药制造等企业实施清洁化改造。

亮点7 推行生态保护补偿

长江干流及重要支流源头、上游水源涵养地等区域,往往要为流域的生态环境保护作出一定经济利益牺牲。推行生态保护补偿,在《长江保护法》中建立生态保护补偿的法律机制,有利于环境利益和经济利益在保护者和利用者、受益者和付出者之间公平分配,上下游之间通过补偿方与被补偿方之间的利益协调和共享机制,促进环境福祉的共享,真正形成全流域发展合力,从而推进长江经济带的高质量发展。

一是明确生态保护补偿办法。第七十六条明确规定,国家建立长江流域生态保护补偿制度,国家加大财政转移支付力度,对长江干流及重要支流源头和上游的水源涵养地等生态功能重要区域予以补偿,并授权国务院财政部门会同国务院有关部门,制定具体办法。

二是明确生态保护补偿资金。第七十六条规定,国家鼓励社会资金建立市场化运作长江流域生态保护补偿基金;第六十三条规定,国家按照政策支持、企业和社会参与、市场化运作的原则,鼓励社会资本投入长江流域生态环境修复。

三是明确生态保护补偿方式。第六十三条规定,长江流域中下游地区县级以上地方政府应当因地制宜在项目、资金、人才、管理等方面,对长江流域江河源头和上游地区实施生态环境修复和其他保护措施给予支持。同时,第七十六条规定,国家鼓励长江流域上下游、左右岸、干支流地方政府之间开展横向生态保护补偿;鼓励相关主体之间采取自愿协商等方式开展生态保护补偿。

亮点8 明确最严格法律责任

一是法律责任范围宽。需要注意的是,《长江保护法》在法律责任这一章,虽然一共只有12条,但涉及的法律责任可不仅仅是这12条。《长江保护法》第九十二条规定,"对破坏长江流域自然资源、污染长江流域环境、损害长江流域生态系统等违法行为,本法未作行政处罚规定的,适用有关法律、行政法规的规定。"

《长江保护法》仅对其他相关法律法规未予以处罚的违法行为作出规定,例如,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的,违反生态环境准入清单的规定进行生产建设活动的,在长江流域开放水域养殖、投放外来物种的,非法侵占长江流域河湖水域或者违法利用、占用河湖岸线的,非法捕捞、非法采砂的,船舶在禁止航行区域内航行的等。

迄今为止,有关的法律就有30多部,有关的行政法规有50多部。这些法律和行政法规对破坏长江流域自然资源、污染长江流域环境、损害长江流域生态系统的违法行为,都有严厉的处罚,例如《水污染防治法》法律责任部分有22条,《水法》法律责任部分有14条,《野生动物保护法》法律责任部分有16条,《危险化学品安全管理条例》法律责任部分有22条。

二是损害赔偿责任严。《长江保护法》第九十三条要求,因污染长江流域环境、破坏长江流域生态造成他人损害的,侵权人应当承担侵权责任。违反国家规定造成长江流域生态环境损害的,国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人承担修复责任、赔偿损失和有关费用。

根据《民法典》《侵权责任法》《环境保护法》《水污染防治法》《水法》等有关法律法规规定,因污染环境和破坏生态对他人造成损害,应承担损害赔偿的侵权责任。例如,《环境保护法》《民事诉讼法》授权环保社会组织,《行政诉讼法》授权检察机关,可以对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,向人民法院提起环境公益诉讼,让污染者作出污染损害赔偿,用于修复被其污染的生态环境。

2016年2月,向腾格里沙漠排污的8家企业,被环保社会组织向法院提起公益诉讼。2017年8月28日,法院判决这8家企业承担5.69亿元用于修复和预防土壤污染,并承担环境损失公益金600万元。

三是新增刑事责任多。与《长江保护法》同一天表决通过的《刑法修正案(十一)》,新增了四项与长江保护有关的刑事责任,非常严厉。

第一,刑法第三百三十八条新增"在饮用水水源保护区、自然保护地核心保护区等依法确定的重点保护区域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质,情节特别严重的""向国家确定的重要江河、湖泊水域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质,情节特别严重的",判处三年到七年的有期徒刑或者拘役。

第二,《刑法》第三百四十一条新增"违反野生动物保护管理法规,以食用为目的非法猎捕、收购、运输、出售第一款规定以外的在野外环境自然生长繁殖的陆生野生动物,情节严重的",判处五年到十年的有期徒刑。

第三,《刑法》第三百四十二条新增"违反自然保护地管理法规,在国家公园、国家级自然保护区进行开垦、开发活动或者修建建筑物,造成严重后果或者有其他恶劣情节的",判处五年以下有期徒刑或者拘役。

第四,《刑法》第三百四十四条新增"违反国家规定,非法引进、释放或者丢弃外来入侵物种,情节严重的",判处三年以下有期徒刑或者拘役。

作者系武汉大学环境法博士,单位系生态环境部核设施安全监管司政策与技术处

CEN 立法动态

云南规范农村生活污水处理设施运维管护

建立多元化投入机制,纳入人居环境整治考核

本报见习记者陈克瑶 记者蒋朝晖昆明报道 云南省生态环境厅日前发布公告,就《云南省农村生活污水处理设施运行维护管理办法(试行)(征求意见稿)》(以下简称《办法》)向社会公开征集意见。

着眼规范和加强农村生活污水处理设施运行维护管理,保障设施正常运行,改善农村生态环境质量,云南省生态环境厅组织编制的《办法》提出,此项工作以"建设规范、设施完好、管理有序、运行稳定"为目标,坚持"政府主导、群众参与,属地为主,因地制宜、注重实效"的原则。《办法》共六章22条,对职责分工、运行维护、资金保障、监督管理等方面做出具体规定。《办法》适用于云南省农村生活污水公共处理设施的运行维护及其监督管理,不适用于农户户内生活污水处理设施。

《办法》明确,县级人民政府作为农村生活污水处理设施运行维护管理的责任主体,应结合当地实际制定县级农村生活污水处理设施运行维护管理办法并组织实施,应明确有关主管部门或乡镇(街道)人民政府作为污水处理设施运行维护管理主体(运维主管部门),应组织运维主管部门、乡镇、村级组织、农户、第三方专业机构开展污水处理设施运行维护管理。省生态环境主管部门负责全省农村生活污水处理设施运行管理的指导,制(修)订污水处理设施水污染物排放标准。州(市)生态环境主管部门及其派出机构负责监督管理本行政区域内污水处理设施运行维护和排放水质情况。

《办法》要求,各县(市、区)根据农村生活污水处理设施规模、工艺、运行维护要求等实际情况,合理确定运行维护单位。对于规模较大、工艺复杂、运行维护技术要求较高的污水处理设施,鼓励委托具有相应能力的第三方专业机构作为运行维护单位;对于规模较小、工艺简单、运行维护技术要求较低的污水处理设施,可以由乡镇(街道)人民政府或委托村(社区)委员会自行运行维护管理,并参照执行本办法有关规定。

《办法》明确,各级人民政府要逐步建立多元化运行维护资金投入机制,通过政府扶持、社会参与、村级自筹、群众交费等方式,多方筹措运行维护资金,逐步构建政府、村集体、村民共同分担机制。科学测算运行维护资金需求,将政府扶持部分纳入本级财政预算,保障污水处理设施长期稳定运行。按照"谁污染、谁治理、谁受益、谁付费"原则,探索建立农村生活污水治理缴费制度。

在监督管理方面,《办法》要求,省生态环境主管部门会同省级有关部门定期开展农村生活污水处理设施运行情况检查,并将污水处理设施运行情况纳入全省农村人居环境整治考核内容。州(市)生态环境主管部门对本行政区域内各县(市、区)污水处理设施运行维护管理情况实施年度考核,对污水处理设施不能正常运行的,提出限期整改要求,逾期未整改到位的,应通报批评或约谈相关负责人。委托第三方机构作为运行维护单位的,运维主管部门对第三方运行维护管理情况进行考核,考核结果作为拨付运行维护经费的重要依据。