

协同立法 共护河山

——四平市探索跨区域治理辽河新路径记事

本报记者 崔维利 袁松年

为深入贯彻落实习近平总书记关于东辽河流域水污染治理的重要批示，切实发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，今年以来，在市人大常委会法工委的有力指导和四平市委的坚强领导下，市人大常委会聚焦区域协同立法，积极探索跨区域治理保护辽河新路径，取得显著效果。

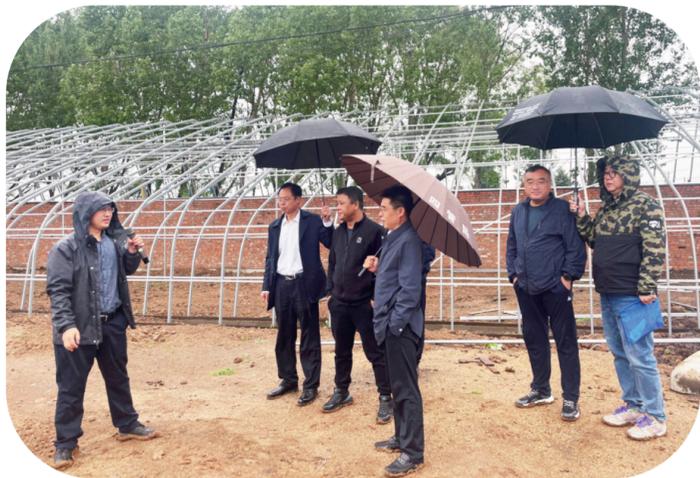
端，破解跨区域河流协作保护机制缺失的难题，推动辽河上下游、左右岸、干支流之间建立并执行协作保护机制，形成共同保护的合力，促进水资源有效利用和东北地区经济社会协调发展。

理清立法思路—— 做好规划 深入调研

加强组织领导。为保证辽河流域协同立法工作高效开展，四平市人大常委会第一时间做好规划，及时将辽河流域协同立法纳入年度立

主动担当作为—— 加强联络 形成共识

辽河全长1345公里，流域面积21.9万平方



四平市人大常委会法工委带队赴铁岭市昌图县调研考察老城镇粪污处理项目。

公里，流经我省辽源市、四平市、公主岭市以及相邻的内蒙古通辽市、辽宁铁岭市，具有典型的跨域性、开放性和动态性。其中，在我省地域内主要为东辽河、西辽河和招苏台河，是辽河的支流。

近年来，随着经济社会发展，辽河沿岸涉水活动日渐频繁，涉水安全、行洪安全、环境安全、水质安全等矛盾也日益突出。从辽河流域保护的突出矛盾和问题入手，开展流域协同立法，既契合流域生态系统的连续性和联系性对流域治理的自然需求，也有助于弥合现行立法实践面对流域治理的供给不足。有效协调各方利益，推动流域生态环境保护协同治理，促进区域协调发展，成为必选项。

开展辽河流域协同立法，是创新立法方式的重大探索和实践。四平市人大常委会主动与长春、辽源、铁岭、通辽4市联系沟通，统一了对开展辽河流域协同立法必要性、现实性和紧迫性的思想认识。5市普遍认同：开展辽河流域协同立法，可以解决国家层面难以对每个流域专门立法的问题，推动地方治理协同合作，依法协调利益冲突，促进共同保护水环境，强化共同的法律责任，共同破解流域生态保护和区域经济社会发展中的难题，为流域协同立法探索新路子、新模式，提供新经验。

2018年以来，吉林、辽宁、内蒙古三地持续加大对辽河流域水生态环境治理力度，推进多方位、立体式治理，探索出了一些好的做法，积累了一些成功的经验，辽河流域生态环境持续改善。同时，5市一致认为，在流域协同保护和治理方面，5市还存在协同保护机制不健全不完善、保护措施缺乏刚性约束、保护步调不一致、联防联控缺乏制度保障等问题或短板。通过辽河流域协同立法，统筹水资源利用、水生态保护、水环境治理，有利于克服地方立法存在的弊

法计划，向市委常委会做了汇报，向市政府作了通报。第一时间成立立法工作小组，由市人大常委会和市政府主要领导任“双组长”，共同领导推进辽河流域协同立法工作。同时，成立工作专班，专门负责法规起草、调研、论证等具体工作。制定工作方案和任务清单，明确了协同立法背景、目标任务、组织架构、工作机制、工作要求、完成时限等，实行倒排工期、挂图作战。

探寻外地经验。通过网络检索，全面掌握全国流域协同立法现状，重点对京津冀和长三角三省一市协同立法现状，以及有关省市关于赤水河、安宁河、西水河等流域协同立法基本做法和主要特点进行深入学习、分析。在省人大常委会法工委的大力支持下，利用在成都市举办培训的契机，到四川省人大常委会学习考察了嘉陵江流域协同保护立法工作。专程赴福建省泉州市、湖南省娄底市学习了闽江流域和资江流域协同保护立法经验。通过广泛学习，进一步开阔了视野，拓展了思路。

协调推进落实。在市人大常委会分管副主任直接指挥和带领下，采取上门汇报、电话沟通等方式，适时与省人大常委会法工委沟通联系，就协同立法中遇到的重要事项、重大问题等及时请示报告，得到了省人大常委会法工委及时有效的支持和指导。同时，第一时间与长春、辽源、铁岭、通辽4市进行了对接。通过有效沟通，4市人大常委会高度重视，积极配合，与四平同向发力、同频共振，为推进工作落实提供了大力支持。

深入开展调研。采取域外调研与域内调研相结合、实地调研与网上调研相结合，认真学习领会辽河流域水污染专项整治工作推进现场会议精神，带着问题调研，围绕水污染、农业面源污染、河道治理、水生态修复、行政执法体制机制



俯瞰西辽河(双辽段)。李坤 航拍

5个方面，设计了16个问题作为调研提纲。自3月中旬以来，先后赴福建省泉州市及其所属德化县、湖南省娄底市及其所属新化县、辽宁省铁岭市及其所属昌图县、内蒙古自治区通辽市、我省辽源市及其所属东辽县、本辖区5个县(市、区)、公主岭市，以及市直有关部门，开展广泛深入调研。共召开立法协调会、座谈会20次，实

来的方式，面对面征询有关领导、有关方面的专家和基层群众代表意见建议。通过扎实调研，比较全面系统地了解和掌握了辽河流域保护和治理现状。

全面查找问题。调研结束后，组织人员查找有关上位法关于流域保护与治理的规定，全面回顾总结调研情况，及时汇总、梳理调研发现

的问题，本着既体现共同立法需求、又彰显地方特色的原则，牢牢抓住提高立法质量这个关键，聚焦协同保护及重点突出问题。由起草小组一起草拟及决定草案，经广泛征求意见、深入调研论证、反复修改完善后，分别反馈给长春、辽源、铁岭、通辽4市，由各市在母版基础上，结合各市实际增减相关内容。在此期间，市人大常委会法工委还组织长春、四平、辽源3市人大常委会有关人员，赴贵州省、河南省开展域外立法调研，学习借鉴外地做法和经验。

高质量完成条例审议及公布实施工作。条例起草工作完成后，省人大常委会法工委再次组织召开协调会，统一审议节奏、报批时限等，明确长春、四平、辽源3市人大常委会各自履行法定程序，确保11月5日前均完成审议及报批工作。12月1日，省人大常委会统一批准了3市条例，并明确要求3市统一于2024年1月1日起实施。

高起点开展条例执法检查或视察。为了促进条例落地生根，待条例正式实施后，3市人大常委会将适时组织开展单独或联合执法检查或视察，推进条例各项规定落到实处，切实发挥条例在辽河流域协同保护和治理方面的法治保障作用。

建立健全机制—— 协同保护 提升效能

《四平市辽河流域协同保护条例》已于2023年12月1日经省十四届人大常委会第七次会议批准，将于2024年1月1日起施行。

《条例》突出问题导向，全力打造本地立法特色。坚持“小切口”“小快灵”立法理念，不章节，共19条，主要分为总则、协同保护机制、协同保护措施、流域保护责任、行为规范、法律责任和附则等。

《条例》要求县级以上政府及其有关部门应遵循对等原则，与长春、辽源、铁岭、通辽4市开展辽河流域保护联动和协商：根据实际需要组织召开或参加联席会议，通报保护情况，协调重大事项，解决全流域、跨区域重大涉水问题；开展水生态环境风险联防联控及突发水污染事件应急演练，发生或者可能发生跨界突发水污染事件时，及时通报情况、联动处置，预防和控制污染；加强河流考核断面等重点水域执法协作，定期联合开展监督检查，及时发现、清理整治非法排污、设障、捕捞、养殖、采砂、围垦、侵占水域岸线等行为；推进河道治理及采砂、岸线管理、出境断面水质、重点水污染物排放总量控制指标、行政执法等信息互通共享。

《条例》要求县级以上政府及其有关部门应遵循对等原则，与长春、辽源、铁岭、通辽4市协同实施辽河流域保护措施：在制定政府规章及其他规范性文件涉及辽河流域保护时，应与长春、辽源、铁岭、通辽4市沟通协商，构建规范、统一、有效的协同保护制度体系；在组织编制水环境保护相关规划和专项计划，影响或可能影响长春、辽源、铁岭、通辽4市时，应与其沟通联系，实现相关规划、专项计划目标协调统一和措施相互衔接；在开展产业项目开发、产业布局调整和产业结构优化，影响或可能影响长春、辽源、铁岭、通辽4市时，应与其通报情况，共同推进经济社会发展的全面绿色转型；各级河湖长应定期组织开展联合巡查，及时发现和解决跨区域的违法违规问题，共同承担管理保护责任；落实国家、省制定的水量分配方案和调度计划，科学调控二龙山水库、山门水库、下三台水库、转山湖水库等水库水量，充分发挥水资源综合效益；开展涉及辽河流域保护的法律法规宣传，普及水资源保护、水污染治理、水生态修复知识，营造协同保护的良好社会氛围。

《条例》还规定，县级以上人大常委会和乡镇人大主席团可与长春、辽源、铁岭、通辽4市协同开展执法检查、视察、专题调研等活动，加强对涉及辽河流域保护法律法规、政策措施实施情况的监督。

《条例》还规定，县级以上法院、检察院可与长春、辽源、铁岭、通辽4市建立跨区域协作机制，加大司法保护力度，共同预防和惩治破坏辽河流域水环境的违法犯罪活动。



《四平市辽河流域协同保护条例(草案)》立法论证会现场。



西辽河流域保护协同立法座谈会现场。

地走访查看闽江、资江和东辽河干流、支流22条，还有河流国考断面6处、畜禽粪污储存点7个、城镇污水处理厂和湿地各8个、水库10个。每到一地都虚心学习、认真倾听、详细询问、实地查看、全面记录。他们还采取上门和请进

的问题，分析问题产生的深层次原因。本着针对问题立法、立法解决问题的原则，根据是否有相关上位法规定，充分考量立法必要性和可行性，分三类列出问题清单，即需要立法解决的问题清单，涉及协同保护、散养畜禽粪污、监管标准等9个方面问题；需要进一步贯彻落实的问题清单，涉及生态修复、工业废水、化肥农药污染等8个方面问题；需要上级相关部门协调解决的问题清单，涉及河道侵占、综合执法等5个方面问题。通过查找问题，为条例(草案)起草工作指明了方向。

锚定立法目标。明确立法目的。站在推进区域一体化发展的高度，从构建“大保护、同保护、严保护”工作格局的角度，看待此次跨区域协同立法的体制机制创新，推动形成跨区域辽河保护工作合力，促进有限的水资源得到有效利用，保证各地区平衡平等发展，切实发挥立法保障服务高质量发展的积极作用。理清立法思路。坚持“小快灵”“小切口”立法，把有限的立法资源用在解决突出问题上，增强立法针对性、适用性、可操作性。改进立法方式。采取省内条例+省外决定的形式，实行四平、长春、辽源3市共同开展，四平、通辽、铁岭3市协同开展。

确保落地落实—— 统一操作 彰显特色

高标准做好条例及决定起草工作。由四平、长春、辽源3市人大常委会各自指派不少于2人组成起草小组，由四平市人大常委会牵头组



本版图片为资料图片

双辽市西辽河绿水长廊项目。张树明 航拍