

法治引领 “长江大保护”

长江保护立法共谋区域协作

□法治报记者 陈颖婷 见习记者 张叶荷

“日出江花红胜火,春来江水绿如蓝”,诗人白居易的一首《忆江南》道出春日长江的勃勃生机。长江作为中华民族的母亲河,流经中国 11 个省、自治区、直辖市。然而,污染问题却日趋威胁母亲河的健康,制约着长江经济带的健康发展。法治保障成为保护母亲河最有力的屏障。

近日,全国人大常委会副委员长沈跃跃率调研组一行在沪召开调研长江保护立法等工作情况座谈会,环保专家、法律专家以及相关部门负责人共同问诊长江保护难题。



横沙岛东滩美景

困境

立法保护长江生态安全迫在眉睫

“我们今天坐在一起是因为长江病了,病得不轻。”农业部长江渔政管理办公室主任赵依民痛心地说,长江的水生生物多样性衰退得很多。“长江有 340 多个种生生物,其中 140 多个物种为长江所特有。近十年来,有一半找不到了。”赵依民指出,造成这一情况主要由于水中污染、航运、过度捕捞、港口码头、挖沙采石。赵依民表示,通过连年来的环境保护,长江污染的问题得到了一定的控制,但随着航运的增加,沿岸港口、码头和工业园区在增加,加上沿岸居住人口的增多,长江的生态保护依旧不容乐观。

在赵依民看来,与水环境相关的法律有很多,但目前需要立法的是关于长江水生态保护,目的是保护长江水域的生态安全。他表示,生态安全体现在生物多样性,而水生生物减少、珍稀物种丧失都是威胁长江生态安全的重要因素。为此,他建议立法时明确目标,明确方法,以水域生态保护和水生生物保护为主线。“我们要做的是把水域生态环境修好,把责任明确好,才能最大地达到保护作用。”赵依民说。

沿江地区如何对长江水环境保护法进行统一调整和规范?苏浙沪皖三省一市不约而同地提到,首先要对长江的功能进行法律定位,以饮用取水、生态用水为先,合理确定生态修复、生产用水、灌溉、行洪、航运、旅游等功能位次;在全流域划分严格的保护区,实行分级保护制度,将全流域保护范围扩展至影响长江水环境、水资源和水生态的长江干流以外的相关省市区。

由于长江流域的特性,相关负责人建议将法律调整的空间范围确定为上海、江苏、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、云南等 11 省(直辖市),并划分区域实行分级保护和分类管理。

立法

建最严长江水资源资管制度

长江口的保护修复和治理开发,不仅维系着上海市民的生产生活,更事关着上海及长三角、长江流域的可持续发展。

近年来,上海市已经制定落实了长江经济带水利规划和三年行动计划,编制完成《上海市推动长江经济带发展实施规划》,配合长江委编制完成了《长江岸线保护和开发利用总体规划》,印发了《长江经济带沿江取水口、排污口和应急水源地规划上海市实施方案》等。

长江源头、干流、下游河口等,不同的区域特征决定了其不同的发展和生态问题。

因此,专家建议在立法中明确全流域分区域的导向,长江源头和上游实行保护优先,中游污染治理和生态修复、绿色发展并重,下游着力保障水环境安全,将长江流域的水资源作为全国人民的共同财富和重要资产加以积极保护和严格管理,建立最严格的长江水资源资产管理制度。

相关负责人建议,通过立法确立长江水资源有偿使用制度,建立水资源保护基金;确立水污染责任保险制度,提高水环境污染风险的防范能力,维护污染受害者合法权益;确立水生态补偿制度,建立公平合理的激励惩罚机制,使整个流域发挥整体最佳效益;完善水环境损害赔偿制度,以制裁和预防恶性事故的发生。

上海市环境科学研究院环境规划与标准研究所所长卢士强在专家座谈会上发言,他建议立法中明确流域规划法律的权威性,建立统一的检测评估预警的制度,并且对水资源调配和水资源分配的制度,在立法里面给予适当的明确。

破冰

区域协同破解“九龙治水”

长江流域是我国人口密度最高、经济活动强度最大、环境压力最严重的流域之一。当前,条块分割、部门分割、多头管理、分散管理已对长江流域综合治理和保护造成不利影响。长江委虽然发挥了积极作用,但由于事权制一,权威性和协调力度有限,一些涉及全流域的制度和机制,如生态补偿、水资源分配、排污总量控制等,都因为缺乏法律制度层面的顶层设计和强有力的统筹协调无法推进落实。

为此,强化领域的协同保护便十分重要。相关负责人建议进一步加强流域、省市、区域、部门间的统筹协调与合作,在立法层面明确优化沿江产业布局,探索制定实施最严格的环境准入标准,建立流域和区域的重大工程项目省市联席会商讨论机制,共同建设长江生态走廊。定期召开协商会议,开展联合执法监督、跨界水污染应急处置、水环境预报协作等。

上海社科院副院长、上海社科院长三角和长江经济带研究中心副主任王振最近三年都在研究长江经济带的问题。作为一名研究区域经济的专家,他意识到不让大开发影响到环境关键在于“共抓”二字。首先要共抓更严标准的排污,要把世界级的排污标准拿到长江保护上。他建议有一个支流的督查,整个长江流域要有一个统一的更严标准。“不能一个地方标准高,一个地方标准低,最后达不到共抓的效果。”

同时,王振认为要共抓生态廊道建设,聚焦生态修复。他表示,生态修复一定要摆上重要的议事日程。由于生态修复涉及到资金问题,因此需要各地协同来开展实施各种各样的生态修复工程。在这个过程中也需要国家的层面进行推动,而对长江流域的立法无疑成为一大助推力。

愿景

产业升级共谋绿色发展之路

长江生态保护治标更要治本,而走绿色发展道路是长江保护的长效机制。对此,王振建议长江流域各省市共抓产业升级,绿色发展。国家在配置创新资源当中,从战略上考虑,多布在上游、中游。他认为,产业链项目布局应和创新链的布局匹配,然后提升上中游地区的绿色科技或者环境治理保护的能力。

长江流域各省市多布一点绿色示范区,给一些特殊政策。王振认为制约企业环保的因素在投入和成本上。因此可以设立绿色发展示范区,辅以相关政策,如抵扣减税、节能减排的补贴、低息贷款,等等,通过配套政策支持,使得园区里面的企业降低成本,有比较好的生存空间。

全国人大代表、上海港国际客运中心副总经理徐珏慧针对长江经济带发展的战略,建议从监管和供给两端发力打造长江的绿色航运。她表示,要强调长江的绿色可持续发展,要告别之前的各自为政,要实现共享成果。她希望长江保护立法中倡导长江航运的绿色发展,并将其作为今后整个行业发展的原则,绿色港口、绿色船舶、生态航道三个方面同步推进。

“我们正在开发长江中下游的旅游航线,但整个长江中下游两岸基本上是各类的散杂货码头,景观非常差。”徐珏慧以多瑙河作对比,“多瑙河两岸保护得非常好,做到了两岸基本上是绿色的,周围也是非常干净。”她表示,应加快公共服务向码头和船舶的延伸,推动沿江城市改变公共服务下水不进港的传统,建立码头垃圾收储站等。

在船舶方面建立营运船舶的准入规范,并针对新造的船舶构建新一代船型的技术参考,上升为国家的强制标准。同时,能够加大加快老旧船舶的淘汰力度,强制报废超过使用年限的船舶。她希望通过一定的方式,把船舶报废的年限从 15 年改为 10 年。

针对航道方面,徐珏慧建议在重点生态保护区探索设立船舶排放的控制区,控制船舶的排放,从国家层面推动地方建立船舶污染反应机制。她希望能够落实水上生活垃圾的处理和收集措施。“一方面先做好收集和處理,另一方面再出現傾倒,就要加強懲治。”徐珏慧說。