

前言

为深入学习贯彻习近平法治思想,进一步夯实全面依法治国基层基础,近日,中央依法治国办对山西等8个省份进行法治建设实地督察,并对吕梁以“小切口、有特色”立法推动民生改善和社会治理创新等典型经验做法予以通报。

我市自获批地方立法权以来,聚焦突出问题立法,保护生态环境;紧贴民生需求立法,增进民生福祉;突出特色特点立法,保护文化遗产;强化精准精细立法,确保管用实用,在生态治理、民生改善、文化遗产保护、精准精细立法等方面积极创新、主动作为,努力破解基层法治建设“堵点”“痛点”“难点”问题,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感,更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,在建设美丽幸福吕梁中不断推动民生改善和社会治理创新。即日起,本刊从保护生态环境、增进民生福祉、保护文化遗产、精准精细立法等四个方面就市人大常委会以“小切口、有特色”立法推动民生改善和社会治理创新的做法进行详细报道。

□ 本报记者 梁英杰

党的二十大报告指出,大自然是人类赖以生存发展的基本条件。尊重自然、顺应自然、保护自然,是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。要推进美丽中国建设,坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。

保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力。近年来,市人大常委会深入贯彻落实习近平生态文明思想,坚持把生态环境建设和保护作为基础性、底线性立法工作任务,紧盯环境问题选题立项,先后制定出台《吕梁市城市绿化条例》《吕梁市柳林泉域水资源保护条例》《吕梁市扬尘污染防治条例》《吕梁市水污染防治条例》《吕梁市大气污染防治条例》《吕梁市机动车和非道路移动机械排气污染条例》《吕梁市横泉水库饮用水水源保护条例》《吕梁市河道管理条例》《吕梁市禁牧休牧条例》《吕梁市古树名木保护条例》等10部地方性法规,着力构建符合吕梁实际的生态文明建设法规体系,用最严格的法规制度推动绿色发展、守护碧水蓝天,为建设美丽幸福吕梁做出了显著贡献。

以人民为中心
筑牢生态安全制度屏障

吕梁是山西重要的生态屏障区,黄河中游重要的生态涵养区,在加强生态保护修复中发挥着举足轻重的作用;吕梁也是全国著名的优质主焦煤基地,产业结构偏重、煤化工企业较多,生态修复和保护任务十分急迫且艰巨。

良好生态环境是最普惠的民生福祉,推动生态环境质量持续好转是人民群众近年来最为关心的热点话题之一,也是吕梁市人大常委会高度关注的重点问题。

2017年1月11日,在山西省第十二届人民代表大会常务委员会第三十四次会议上,我市提交的《吕梁市柳林泉域水资源保护条例》《吕梁市城市绿化条例》受到与会人员热议,高票通过批准,并于2017年3月1日起正式施行。这两部条例也是吕梁市拥有立法权后首次出台的具有实体性法规,标志着吕梁环境保护领域立法迈开了强劲步伐。

“《吕梁市柳林泉域水资源保护条例》对我市保护水资源,改善水生态,促进可持续发展,具有重大的现实意义。”市人大常委会法工委负责人表示,柳林泉岩溶地下水是吕梁市区及周边6县区城乡居民生活用水和工农业生产的主要水源,居民饮用水源地保护与城乡发展、工农业取水之间的矛盾十分尖锐。《条例》规定了优先利用地表水、优先保障居民生活用水、引导鼓励使用中水、严格控制开采地下水等一系列积极性保护措施,全力保障人民群众饮用水安全。

为切实解决城市绿化迫切需要理顺的法律关系、法律责任问题。2016年,市人大常委会着手起草《吕梁市城市绿化条例》,于2017年3月1日施行。《条例》突出规划引领作用,将编制城市绿化规划作为条例的核心内容和建设管理的基本依据,同时规定了任何单位和个人在城市建设中不得减少城市绿化规划用地总量,不得擅自改变绿化规划用地性质、用途,不得擅自减少绿化用地面积,为我们守护好“城市绿色”提供了重要的依据。

生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题。民有所向,立法所指。市人大常委会坚持以人民为中心,倾听人民声音,回应人民期待,将人民群众所思所想所盼体现在立法全过程中。

在立法过程中,市人大常委会将《吕梁市柳林泉域水资源保护条例(草案)》在《吕梁日报》全文公告,向社会各界广泛征求意见。组织部分市人大常委会组成人员,县区人大常委会负责人、水利、环保负责人,条例草案起草人,有丰富工作实践经验的专业人士及提出立法建议的市人大代表,共40多人在柳林县召开了条例草案立法调研座谈会。随后,组织市水利局、市环保局的相关人员,利用三天的时间,逐条、逐句、逐字分析论证,对条例草案进行了全面修改。

2022年,市人大常委会副主任闫玉萍带队,分别赴孝义、汾阳、岚县、离石进行了实地调研,了解和掌握了《条例》实施以来的实施效果 and 实际执行中存在和亟需解决的问题,并召开《条例》立法后评估听证会,就条例适用范围、规划控制、绿化用地执行标准、绿地配建标准、设立绿化补偿费制度等条例贯彻实施中存在的问题进行了听证。结合立法后评估建议,在征求立法相关部门意见建议的基础上,经反复修改完善,重新修订了《吕梁市城市绿化条例》,将于2023年1月1日起施行。

从立项、草案起草到征求意见、草案审议以及修订草案,市人大常委会广开言路,群策群

生态环境保护篇

以法律「红线」守护生态「绿线」

力,最大限度凝聚社会共识,让每一项生态环境保护立法都充满民意。

以善治为目标
严格制度护航生态发展

建设生态文明是一场涉及生产方式、生活方式、思维方式和价值观念的革命性变革。习近平总书记指出:“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。”

我市水资源严重缺乏,是全国平均水平的1/7,世界平均水平的1/26,人均取水量低于全省平均值,地表水量和地下水位呈逐年下降趋势。因此,充分提高水资源利用率、维护水生态安全显得尤为重要。为防治水污染,保护和改善水环境,保障用水安全,强化企业环保责任意识,提高公众环境意识,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展市人大常委会起草制定了《吕梁市水污染防治条例》

《条例》按照“不抵触、有特色、可操作、真管用”的立法思路,紧密结合吕梁实际,坚持问题导向,明确立法原则,理清部门和社会职责,从监督管理、防治措施、水源地保护、法律责任等方面作了具体的规定。提出了引入大数据技术在水污染防治工作中的应用,强化河长制在防治工作中的作用,加强城镇雨污分流建设,对新建项目要求同步实施雨污分离,保护和改善水环境,防治水污染,保护水生态,保障饮用水安全,推进生态文明建设。

大气是人类赖以生存的最重要的环境要素



吕梁市人大常委会就《吕梁市禁牧休牧条例》在文水县调研



吕梁市人大常委会就《吕梁市古树名木保护条例》在汾阳市调研



吕梁市人大常委会就相关条例征求意见在交城县进行座谈



吕梁市人大常委会就《吕梁市大气污染防治条例》在文水县进行调研

之一,大气环境保护事关人民群众根本利益,是生态文明建设的重要内容。习近平总书记在生态环境保护大会上强调:“要把解决突出生态环境问题作为民生优先领域。坚决打赢蓝天保卫战是重中之重,要以空气质量明显改善为刚性要求,强化联防联控,基本消除重污染天气”。

随着经济社会发展,非道路移动机械使用范围不断扩大,非道路移动机械历来是环保监测的盲区,监管缺失。车辆机械陈旧,油品使用

低劣,排放的氮氧化物对大气的污染“贡献”较大。市人大常委会以《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》为立法依据,结合我市实际,借鉴参考外省、市的立法经验,坚持立法起草“以问题为导向、突出重点、适度超前、务实管用”的基本思路,起草制定了《吕梁市机动车和非道路移动机械排气污染防治条例》。在制定《条例》过程中,市人大常委会选择将“非道路移动机械”作为“切口”。

针对上位法仅有概括性、原则性规定,对非道路移动机械的排气污染长期处于监管盲区的实际,区分政府环境保护主管部门、建设单位、施工单位各自的监管责任,要求建立备案制度,从严法律责任。《条例》由山西省第十三届人民代表大会常务委员会第五次会议批准,自2018年11月1日起施行。

拥有蓝天白云、繁星闪烁的生活环境,是人民群众的基本生活需要,也是人民群众对美好生活向往的重要内容。市人大常委会将《吕梁市大气污染防治条例》列入2019年地方性法规正式立法项目,由市人大常委会法工委牵头组织相关部门起草,主任会议提出法规议案。在立法过程中,部分组成人员和有关方面提出,地方立法的主要任务是对上位法作补充、细化,不必追求大而全,而应做到小而精。市人大常委会法工委在“从实际出发,找准立法空间,突出地方特色”的原则上,广泛听取了不同方面的意见,最终经吕梁市第三届人民代表大会常务委员会第三十七次会议审议通过,自2020年1月1日起施行。

《条例》包括总则、监督管理、防治措施、法律责任和附则等五章,共三十九条。本着“不重复、不抵触、抓重点、破难点”的立法思路,坚持以问题为导向,针对大气污染监管职责不清,部门履职不到位不够,防治主体责任不明,防治措施不力,问责处罚措施细化不够等重点问题作了具体规定。同时,从产业布局、产业结构、清洁生产等多方面,规定了比国家和山西省大气污染防治法律法规更为严格的防控措施来保护和改善环境,旨在为吕梁全面加强污染治理和环境监管执法提供更好的法律保障。

以创新为导向
不断提升立法质量效率

饮用水水源保护是保障市民饮用水卫生、安全的一项基础性环境保护工作,事关人民群众的生命和健康,事关城市公共安全,也是构建和谐社会的重要组成部分。

自2013年横泉水库成为吕梁市区的重要饮用水水源以来,在水源地保护方面一直存在市县及各有关部门职责不够清晰、协作不够默契、社会公众参与不足、思想认识不够重视等问题,和水源地周边生活工业污染、农业面源污染、危险品运输等威胁。《吕梁市横泉水库饮用水水源保护条例》以《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》等有关法律法规为立法依据,借鉴外地立法经验,坚持“解决实际问题、突出地方特色,适度超前,务实有效”的思路,从部门职责、饮用水水源地保护区范围、保护措施、监督管理、法律责任等方面作了具体的规定,以加强横泉水库饮用水水源保护,从而保障饮用水安全,保护公众健康。

空气是人类赖以生存的基本条件。扬尘污染防治是大气污染防治和生态文明建设的重要内容,也事关人民群众的身心健康。近年来,随着城市建设各项活动的日益增加,建设工程施工、建筑物拆除、物料运输、道路与管线施工、交通运输、装卸与堆放、公共场所和道路保洁、养护绿化等活动中产生的扬尘污染已成为影响我市空气质量的重要因素。市人大常委会为了有效遏制扬尘污染,改善空气质量,确保扬尘污染防治具有稳定可操作性,成为强有力的治理举措,实现长效管理,在总结经验的基础上,结合我市实际,对扬尘污染防治工作进行了地方立法。

《吕梁市扬尘污染防治条例》由山西省第十二届人民代表大会常务委员会第四十二次会议批准,自2018年1月1日起实施。为破解环境保护主管部门对扬尘污染防治统一监管实施不力的问题,《条例》第九条规定了四种制度加以破解。一是建立扬尘污染环境监测网络,定期发布扬尘污染信息制度;二是建立确定巡视监管重点污染源制度;三是建立日常巡查制度;四是建立联合执法检查制度。同时《条例》还规定,对负有扬尘污染防治监管职责的住建、交通运输等部门,要对易产生扬尘污染的单位进行现场检查,其违法行为要纳入诚信档案。特别是对工程建设单位、施工单位、项目监理单位的扬尘污染防治职责也作了具体规定。

如今的吕梁,无论是城市还是乡村,无论是山川还是河流,一幅天更蓝、山更绿、水更清的美丽画卷正在绘就,“绿水青山就是金山银山”正在成为吕梁最核心的生态竞争力和新名片。一项项法规也见证了市人大常委会生态环境保护的信心决心,凝聚着市人大常委会推进生态文明高质量发展的智慧力量,生态文明正成为新时代美丽幸福吕梁的主旋律。

10部关于生态环境保护的地方方法

- 《吕梁市柳林泉域水资源保护条例》
- 《吕梁市城市绿化条例》
- 《吕梁市扬尘污染防治条例》
- 《吕梁市机动车和非道路移动机械排气污染防治条例》
- 《吕梁市大气污染防治条例》
- 《吕梁市水污染防治条例》
- 《吕梁市横泉水库饮用水水源保护条例》
- 《吕梁市河道管理条例》
- 《吕梁市古树名木保护条例》
- 《吕梁市禁牧休牧条例》