

让长江保护有法可依 首次流域立法

□ 刘田原

立法间的冲突重叠，有效提升了法律制度的整体性、系统性、协调性。另一方面，《长江保护法》聚焦统筹协调的顶层设计，按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的要求，明确了流域协调机制的职责和组成，建立了流域信息共享机制、地方协作机制、专家咨询委员会工作机制，同时有多个条款涉及政府的环境责任，从而进一步理顺了在长江保护过程中中央与地方、部门与部门、区域与区域之间的关系。

充分彰显绿色发展理念。作为一部特殊的流域法，《长江保护法》突出共抓大保护、不搞大开发的基本要求，不仅立足于加强长江流域生态环境保护 and 修复，而且着眼于促进资源合理高效利用，推动长江流域高质量发展。长江流域既是我国重要的生物基因宝库和生态安全屏障，流域的经济社会发展，也在国民经济和社会发展中具有战略性地位。《长江保护法》专门设立“绿色发展”一章，准确把握了生态保护和经济发展二者之间的辩证统一关系，在绿色生产方式的转型方面，作出了完善的制度设计。法律不仅确立了生态优先、绿色发展的基本理念，还设计了相关的具体制度，统筹了上下游、左右岸、干支流编制实施的绿色发展规划；制定了干支流域岸线相关项目建设范围的绿色发展红线；明确了产业升级清洁改造、加快海绵城市建设、强化水产养殖投入品管理的绿色发展措施；建立了资源能源节约集约利用、生态环境保护的绿色发展评估机制，等等。这些具体制度既是流域治理的探索，也是流域立法的创新，将会有效推动长江流域绿色发展、高质量发展。

实施中要重点关注法律之间的衔接与配合。流域作为承载社会、经济、文化、行政管理等多项功能的自然单元，既涉及人与自然的关 系，又涉及人与人的关系，所呈现的法律现象具有复杂性、多层次性，而伴随流域经济的空前发展，除传统的洪水防控、水权分配等流域事务以外，跨区域调水、修建水库等深度开发，对流域尺度的规范与协调，也提出了越来越高的要求。《长江保护法》从长江流域系统性和特殊性出发，整合和超越了现行相关法律的规定，建立起既遵循生态保护规律，又能有效调整复杂主体关系的流域法律制度。一方面，新建立的流域法律制度必然与已有的区域立法发生“交叉”，在出现法律冲突时，应当严格遵循上位法优先于下位法、特殊法优先于一般法的原则进行适用，确保法律体系的统一性；另一方面，作为我国第一部流域法律，《长江保护法》所明确的许多具体内容，诸如生态补偿办法、生态补偿资金、生态补偿方式等，都在法律和制度层面有所创新，需要在运行中不断积累和总结经验，适时出台相应的配套法规和规章，使相关制度进一步细化、更具有操作性。



依法治国

强化公共文化服务的立法保障

□ 何青洲 王婧贤

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确要求提升公共文化服务水平，将“公共文化服务体系和文化产业体系更加健全”纳入“十四五”时期经济社会发展主要目标之中。公共文化服务是以满足人民群众基本文化需求、实现和保障公民基本文化权益为目标的公共服务，对于提高社会文明程度，提升公共文化服务水平具有重要意义。公共文化服务体系是公共文化产品和服务提供、制度和系统建设的统称，是政府向人民群众提供公共文化服务的实现途径和保障体系。我国2017年施行的《公共文化服务保障法》确立了公共文化服务的基本原则，健全完善了公共文化设施建设、公共文化服务提供等多项法律制度，为我国公共服务体系建设提供了规范基础。

同时，公共文化不同于一般的公共事务，具有明显的地域性，不同地域的公民有不同的文化习惯。所以在中央立法的指导下，各地还应该根据实际情况进行富有特色的地方立法，地方立法是保障人民公共文化权益的细化规定，全国许多省份正在因地制宜推动公共文化服务保障的法治化，积累了不少宝贵的经验。但整体来说，我国公共文化服务地方立法还存在一定的滞后性，且在数量结构、立法技术和立法内容等方面也还有诸多需要完善之处，需要进一步探讨和解决。

加快公共文化服务地方立法进程。公共文化服务所承载的“文化软

实力”，是一项长远的公益事业，要强化地方政府保障公共文化服务的动力，除了政策引导和鼓励外，还应以立法手段为公共文化服务建设提供刚性保障。当前从立法数量上看，公共文化服务地方性法规整体数量不多且还难以有效回应各地人们的基本公共文化服务需要。就目前公共文化服务保障地方性法规数量和地方立法规划来看，地方性法规与规范性文件数量结构还不平衡，规范性文件的数量远超地方性法规的数量，其效力位阶较低，功能与作用相对受限。因此，应当优化公共文化服务地方性法规与规范性文件数量结构，加快制定公共文化服务地方性法规，并加大地方性法规的适用力度。

改进立法技术。第一，提高立法的精细化水平。地方立法具有实施性、补充性、探索性的特性和功能。实施性，即对上位法进行细化立法，对上位法的原则规定细化量化、延伸拓展，与上位法实现无缝衔接，使其更具有可操作性。补充性，即从当地实际需要出发，在立法权限范围内，通过立法解决因法律缺位而制约本地区改革发展稳定的突出问题。探索性，即对国家尚未制定法律或者行政法规的地方事务出台创制性规定，以解决地方经济社会发展中某些领域无法可依的问题。但当前在公共文化服务领域，地方立法的精细化程度不高，同质化现象还比较严重；地方立法文本的公共文化服务内容条目大多依照国家法律的规定设置，仍然是原则性的规定较多，具体细化

可操作的规定较少，地方立法的优势还没有充分发挥出来。第二，地方性法规的体例结构编排有待进一步科学。一方面，公共文化服务立法从本质上来说是为了保障公民的文化权益，具有公益性，从这个意义上来说，其属于社会法的范畴，需要通过管理予以保障；另一方面，公共文化服务具有导向作用，必须由政府对其进行合理的培育、引导。这种双重属性必然会传导至立法中，这就要求公共文化服务立法具有“保障”属性与“促进”属性。前者突出其保障的强制性与权威性，更多地体现为义务性规范，后者更多地体现为激励性规范，当前在有的地方性法规中，体现“保障”作用的义务性规范类和“促进”类的倡导性规范混合出现，缺少条理清晰的排列，应当进一步强化立法技术，使立法文本内部更加协调和科学。

完善立法内容。第一，完善保障措施内容。保障措施是公共文化服务有序开展的重要基石，也应当是公共文化服务地方立法的主要内容，不同类型的保障措施亦对应着立法文本整体篇章编排，保障措施内容如有缺失，易造成立法文本体例编排的疏漏。《公共文化服务保障法》以专章形式规定保障措施的内容，对上位法所规定的保障措施，地方立法应当依据本地区实际情况予以细化，增强可操作性。此外，在立法上要重视人、财、物的保障配备，主要关注经费保障措施、专业人才队伍建设、社会力量参与公共文化服务供给三个重要方面；重视文化行政管理部门公共文化

服务工作的考核监督，包括绩效考评、引入第三方的考核评价制度、资金审计制度以及公共文化服务需求反馈咨询机制等。第二，立法体现地方特色。地方立法是对国家法律、行政法规的具体化。上位法已经进行原则性规定的方面，地方立法应当尽量减少原则性规定，强化具有实质性的内容，并力求简明适用，但当前地方立法应当体现的地方特色还不明显，同质化现象较重，不利于因地制宜地推进公共文化服务建设。地方立法的“有特色”是为解决地方的特殊问题。针对性强的地方立法能够使当地的改革与发展获得专门的法律保障，较强的可操作性为地方立法落到实处提供保证，避免地方立法对上位法的重复。

保持一定的开放性。尽管当前的公共文化服务立法发展迅速，也取得了不少成果，但是公共文化服务是一个正在发展的领域，会随着经济社会的发展变化而不断变化，需要在实践中不断强化认识、把握规律，各个地区在该领域遇到的问题、工作推进的进度差异明显，不能一味强调地方立法的速度和规模，而应当充分考虑各地实际情况。例如少数民族的公共文化服务问题、新增城市人口的文化权益保障问题等，还需要各地在立法时秉持一种适度开放的理念，保持前瞻性，为未来的修订、完善留有一定的空间。



（上接1版头条）同时，广东聚焦产权保护和要素市场化配置等重点领域，实施建设高标准市场体系行动，以“数字政府”先导性改革推动政府职能加快转变，不断优化市场化法治化国际化营商环境。这些牵一发而动全身的重大改革，有利于破除制约畅通双循环的体制机制障碍，具备较好的传导放大效应。

率先探索有利于形成新发展格局的有效路径，努力打造新发展格局的战略支点

广东省委、省政府将加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，增强畅通国内大循环和联通国内国际双循环的功能，带动全省在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌。一是牢牢扭住扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系。这是

畅通国民经济循环、增强国内大循环主体地位的重要基础。我们将把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，大力推进现代交通基础设施、现代流通体系建设，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，推动供需实现更高水平的动态平衡。

二是充分发挥企业创新主体作用，以科技创新为支撑建设现代产业体系。这是确保国内大循环畅通、塑造国际大循环新优势的关键。我们将把科技自立自强作为广东发展的战略支撑，以综合性国家科学中心建设为牵引，强化战略科技力量和关键核心技术攻关，扎实抓好国家实验室、省实验室和重大科技设施建设，加快推动制造业高质量发展，集中力量打造10个战略性新兴产业集群和10个战略性新兴产业集群，聚力建设具有全球影响力的科技和产业创新高地。

三是全面深化改革、扩大开放，打造市场化法治化国际化营商环境。构建新发展格局，必须构建高水平社

会主义市场经济体制，实行高水平对外开放，推动改革和开放相互促进。我们将以深圳综合改革试点为牵引，在放管服、“数字政府”建设、要素市场化配置等领域实施新一批创造型引领型改革，推动有效市场和有为政府更好结合。充分发挥广东自贸区、经济特区等示范带动作用，加快规则标准等制度型开放，用好区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）、中欧投资协定等重大机制，加强同“一带一路”沿线国家务实合作，率先建设更高水平开放型经济新体制。

四是扎实推进乡村振兴和“一核一带一区”建设，提高城乡区域经济发展水平。城乡区域经济发展水平是国内大循环的重要方面。我们将全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，依托现代农业产业园推动农业提质增效，以实施乡村建设行动加快改善农村面貌，着力破解城乡二元结构这个难题。优化重大基础设施、重大产业、公共服务资源布局，做大做强沿海绿色石化、清洁能源、海工装备等产业集群，健全财政转移支付、

生态补偿等保障机制，持续提升区域发展平衡性协调性。

五是坚持把提高人民生活品质作为畅通国内大循环的出发点和落脚点，加快完善共建共治共享的社会治理制度。这是国内国际双循环相互促进的关键联结点。我们将把促进共同富裕摆在更加重要位置，持续提高就业质量，深入实施“粤菜师傅”“广东技工”“南粤家政”三项工程，提高教育、医疗、养老、育幼等公共服务支出效率，加快建设更高水平的文化强省、教育强省、健康广东、美丽广东、幸福广东，更好满足人民日益增长的美好生活需要。

六是坚持统筹发展和安全，为构建新发展格局营造安全稳定的良好环境。立足广东处在“两个前沿”、各种领域风险隐患交织叠加的实际，将安全发展贯穿工作各领域全过程，全力抓好经济领域风险防控，全面推进依法治省，持续深化平安广东、法治广东建设，努力把广东打造成为全国最安全稳定、最公平公正、法治环境最好的地区之一。

（上接1版二条）

新发展阶段我国发展环境面临深刻复杂变化，意识形态建设的引领性、实践性更需提高。党的十九届五中全会科学分析我国发展环境变化，指出我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加。我国发展不平衡不充分问题仍然突出。全会要求深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战，善于在危机中育先机、于变局中开新局。发展环境的深刻复杂变化同样会反映到意识形态领域中来，做好意识形态工作就必须把握好这种变化，从新机遇新挑战中找准意识形态建设的机遇挑战，从“两个深刻认识”中明确意识形态工作的目标任务。

进入新发展阶段意识形态建设的战略思考

意识形态关乎旗帜、关乎道路、关乎国家政治安全，意识形态工作是党的一项极端重要的工作。习近平总书记强调：“一刻也不能放松和削弱意识形态工作，必须把意识形态工作的领导权、管理权、话语权牢牢掌握在手中，任何时候都不能旁落”。进入新

发展阶段，更要从时代和战略高度，来认识和把握意识形态建设的重大意义和实践要求。

与统筹两个大局和进入新发展阶段的任务相适应。统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，是统筹国内国际两个大局的时代要求，是要促进二者的相互作用，向着有利于实现民族复兴、有利于构建人类命运共同体的方向发展。新发展阶段在我国发展进程中具有里程碑意义，是完成建设社会主义现代化国家这个历史宏愿的新发展阶段。意识形态建设也要随之进入新发展阶段，把围绕中心、服务大局作为基本职责，在统筹两个大局的全局中定位，在进入新发展阶段的跨越中前进，为服务党和国家事业全局作出更大贡献。

与全面建设社会主义现代化国家的要求相符合。全面建设社会主义现代化国家，是我国历史上最为广泛而深刻的社会变革，也是人类历史上最为宏大而独特的实践创新。意识形态建设要为全面建设社会主义现代化国家提供科学的思想理论指导、先进的价值观念支撑、强大的精神动力激励，凝聚精气，引领人民团结一致、共同奋斗。

与建设社会主义文化强国、建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态的目标相统一。建成文化强

国，是十九届五中全会确定的到2035年基本实现社会主义现代化的远景目标之一。意识形态决定文化前进方向和发展道路。建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态，是建设社会主义文化强国的核心内容和战略任务。做好新形势下宣传思想工作，必须自觉承担起举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务，努力建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态，做好做强马克思主义宣传教育工作，把坚定“四个自信”作为建设社会主义意识形态的关键，把握正确舆论导向，加强传播手段和话语方式创新，建设社会主义文化强国和社会主义意识形态。

与新时代意识形态的发展形势、意识形态建设的成就经验相一致。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持党对意识形态工作的领导权，坚持思想工作“两个巩固”的根本任务，坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党、教育人民，坚持培育和践行社会主义核心价值观，以立为本、立破并举，打好意识形态领域防范化解风险主动战，主流思想舆论不断巩固壮大，全党全社会思想上的团结统一更加巩固，有效维护了我国意识形态安全。成就坚定信心，经验十分宝贵，必须在新发展阶段更加自觉遵循，并结合意识形态建设新的实践充

实完善、丰富发展。

与中国共产党作为科学社会主义21世纪旗手、马克思主义当代传承者的历史地位和时代使命相匹配。当今世界，中国特色社会主义是世界社会主义运动的高地，中国共产党人高举起科学社会主义的旗帜，习近平新时代中国特色社会主义思想是当代中国马克思主义、21世纪马克思主义。意识形态是政党、国家思想标志和思想导向，它表明了政党、国家的性质，引导着政党、国家的走向。信奉什么主义、坚持什么思想，决不是小事情，而是关系到当代中国、当代中国共产党人向何处去，关系到马克思主义、科学社会主义历史命运的根本性问题。新时代坚持和发展中国特色社会主义、坚持和发展当代中国马克思主义、21世纪马克思主义，是当代中国共产党人的重大使命和神圣职责。

增强新发展阶段意识形态建设的主导性

牢牢掌握意识形态工作主动权，是党领导意识形态工作的重要要求。主动权内含主导性，新发展阶段意识形态建设必须增强主导性，体现主动性、引导性、长久性的性质和特征。

主体主导。这就是以习近平同志为核心的党中央全面领导意识形态建

设，制定意识形态战略，作出意识形态领域斗争重大决策。我们要善于从一般事务中发现政治问题，善于从倾向性、苗头性问题中发现政治端倪，善于从错综复杂的矛盾关系中把握政治逻辑。这样就能够实现意识形态建设领导的主导性。

目标的主导。这就是意识形态建设以国家政治安全为大、以人民为重、以坚持和发展中国特色社会主义为本，巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础，统一思想、凝聚力量。要服务服从于全面建设社会主义现代化国家的奋斗目标，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，特别是满足人民日益增长的美好文化生活、精神生活需要。

领域主导。这就是党的意识形态建设，覆盖社会各个领域，统领意识形态的哲学社会科学、新闻出版、文化事业和产业、文艺工作、网络媒体等各个阵地，贯通学校教育 and 立德树人各个阶段。就拿网络空间来说，互联网不是法外之地，各级党政机关和领导干部要本着对社会负责、对人民负责的态度，依法加强网络空间治理，加强网络空间建设，做强网上正面宣传，形成良好网上舆论氛围。

关系主导。这就是意识形态建设面临的各 种关系，如社会主义意识形

态与资本主义意识形态、中国与西方、正确思想与错误思潮等，都要体现意识形态建设的主动地位、主导力量。要坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度，旗帜鲜明反对和抵制各种错误观点。中国共产党既是中国先进文化的积极引领者和践行者，又是中华优秀传统文化的忠实传承者和弘扬者，坚持不忘本来、吸收外来、面向未来，在创造性转化、创新性发展中不断铸就中华文化新辉煌。

过程主导。这就是在新发展阶段的全过程，意识形态工作始终都要置于极端重要的地位，都要在引领社会思潮、塑造时代新人、提升社会文明程度上发挥支配和主导作用，不能“淡出”主流、搁置一旁，不能时时时松、外紧内松，否则就要犯无可挽回的历史性错误。

价值主导。这就是体现意识形态建设的主导性，关键是要坚持高扬中国特色社会主义旗帜，传承优秀传统文化、走在时代前列、引领世界潮流，反映人民利益要求的基本价值，用先进的价值追求增强感召力。抗疫斗争伟大实践再次证明，社会主义核心价值观、中华优秀传统文化所具有的强大精神动力，是凝聚人心、汇聚民力的强大力量。

（作者系天津大学马克思主义学院院长、教授）