



法治日报
星期五
2025年5月30日

法治政府

05
专刊

编辑/刘欣
主编/李晓军
校对/张学军

LEGAL DAILY

我国对水生态环境保护作出再部署

到2035年，美丽河湖基本建成

全面推进美丽中国建设

□ 本报记者 张维

继“水十条”(即2015年国务院印发的《水污染防治行动计划》)之后,对水生态环境保护再次作出的全面部署文件于5月21日对外公布。

这就是生态环境部会同国家发展和改革委员会、财政部、住房和城乡建设部、水利部、农业农村部、国家林业和草原局等部门研究制定的《美丽河湖保护与建设行动方案(2025—2027年)》(以下简称《行动方案》)。

在新的历史起点上,《行动方案》的出台无疑具有里程碑意义。《行动方案》设定的目标是,到2027年,美丽河湖建成率达到40%左右;到2030年,美丽河湖建设取得明显成效;到2035年,美丽河湖基本建成。

已征集94个美丽河湖优秀案例

“清水绿岸,鱼翔浅底”,这是不是你心目中的美丽河湖?

湖中岛屿星罗棋布,山岛树木葱茏,湖面碧波荡漾,水天一色。位于浙江省杭州市淳安县的千岛湖如同一幅天然画卷,吸引着无数自然爱好者和摄影师前来探访,同时也是休闲度假和生态旅游的理想之地。

千岛湖并非一直如此美丽。随着经济社会的不断发展,千岛湖也一度面临着临湖地带生态空间不足、水质保优压力加大、水体富营养化风险增高等问题。为保护千岛湖“一湖好水”,杭州市以改革创新实现制度突破。建立特别生态功能区,出台《杭州市淳安特别生态功能区条例》《杭州市淳安特别生态功能区管理办法》等地方性法规、规章。制定县级环境质量管理标准《千岛湖环境质量管理规范》,确立生态保护“三个一”目标,即“出境断面始终Ⅰ类、生态环境全国一流、全市第一”,创设干部任前“绿色谈话”,实施招商引资项目生态审查等制度。

同时,以生态修复筑牢环湖屏障。统筹推进保护与修复,完成多个“山水林田湖草”生态修复试点;出台《千岛湖临湖地带建设管控办法》,严格控制临湖地

核心阅读

近日,生态环境部等部门发布的《美丽河湖保护与建设行动方案(2025—2027年)》提出,到2027年,美丽河湖建成率达到40%左右;到2030年,美丽河湖建设取得明显成效;到2035年,美丽河湖基本建成。



带开发强度,科学保护湖岸线、山脊线和天际线。沿湖1210个人工湿地,各类生态缓冲带及大量自然岸线,形成陆域污染入湖的有效拦截带。

以控源减污推动水岸同治。制定政策措施和保护措施“两张清单”,实施农业、林业、工业、生活四个污染防治方案,削减入湖污染负荷。打造全域“污水零直排区”,建成农业面源污染和水土流失防治综合示范区。先后取缔湖区砂场81处,整治网箱养殖2728亩;实

施全水域“保水渔业”和库湾“生态浮岛”措施,提升水质的同时保障优质农产品供给。

近年来,通过采取扎实措施,高标准保护千岛湖,千岛湖水生态环境持续向好,由此入选生态环境部公布的第二批美丽河湖优秀案例。

自2021年起,生态环境部每年组织一次优秀案例征集活动。截至2024年,已征集包括浙江省千岛湖、福建省鸳鸯湖等在内的三批共94个美丽河湖优秀案例。

六项参考指标突出核心导向

这些美丽河湖,都有着共同的一面。即按照生态环境部的标准,水资源、水环境、水生态等流域要素系统保护取得良好成效,人民群众的生态环境获得感、幸福感、安全感显著增强,实现“人水和谐”的河湖。

据生态环境部生态环境司副司长刘静介绍,生态环境部此前制定参考指标,突出美的核心导向。印发《美丽河湖保护与建设参考指标(试行)》,明确“有河有水,有鱼有草,人水和谐”的基本要求。同时,按照科学性、引导性、针对性、可行性的原则,设置生态用水保障,自然岸线率、水生植物保护,水生动物保护、湖库营养状态及水华情况,地表水环境质量6项指标,聚焦美丽河湖保护与建设的突出问题,兼顾各地特点差异,引导地方转变以高耗水、高污染和筑篱湖生态代价的发展方式,推动河湖水生态环境持续改善。

这些美丽河湖,又各有其特色经验与做法。例如,深圳、东莞两市针对跨区域河流治理难题,建立莞莞茅洲河流域污染综合整治协调机制,提升联防联控水平,有效补齐城镇污水收集处理设施短板。茅洲河水环境质量稳步提升,氨氮指标由2015年的23.4毫克/升下降至2024年的0.79毫克/升,实现从重度黑臭到优良水体的巨大跨越,消失多年的蓝尾虾、黑鱼和彩色蜻蜓重新出现,流域水生生物多样性明显提高。

再如,厦门市久久为功推进筼筹湖综合治理,通过颁布厦门经济特区筼筹湖区保护办法,协同推进“海域、流域、全城”生态保护修复,打造出产业结构优、生活方式美的产城融合体系,经济发展的绿色动能日益强劲,探索出一条符合本地实际的筼筹湖生态修复治理之路。筼筹湖片区逐渐发展成为厦门市标志

性的行政、金融、商贸、旅游、居住中心,完成了从烂滩到“新客厅”的历史性转变。

点滴案例,折射出我国在深入打好碧水保卫战,持续推进美丽河湖保护与建设中取得的耀眼成绩单——“十四五”以来,生态环境部和各地区各部门积极推进美丽河湖保护与建设工作,整治水生态环境突出问题,推动碧水保卫战走深走实。2024年,全国地表水水质优良(Ⅰ—Ⅲ类)断面比例为90.4%,首次超过90%;长江干流连续5年、黄河干流连续3年全线保持Ⅱ类水质。

为美丽中国建设奠定良好基础

美丽河湖是美丽中国在水生态环境领域的集中体现和重要载体。大力推进美丽河湖保护与建设,将为2035年基本实现美丽中国建设目标奠定良好基础。

《行动方案》聚焦人民群众对优美生态环境的期望,集中攻克一批水生态环境突出问题,提供更多优质生态产品,不断满足人民群众的亲水需求。共五个部分19项措施。

总体要求。提出以改善水生态环境质量为重点,坚持精准治污、科学治污、依法治污,统筹水资源、水环境、水生态治理,推动重要流域构建上下游贯通一体的生态环境治理体系,大力推进美丽河湖保护与建设。

巩固深化水环境治理。包括提升入河排污口整治效能,加强工业园区水污染防治,强化生活污水处理收集处理,推进农业面源污染防治,保持水域及岸线干净整洁,保障饮用水水

全面实施水资源费改税试点 首季征期整体运行平稳

本报讯 记者刘欣 自2024年12月1日起,水资源费改税试点在全国范围内全面实施。根据《水资源费改税试点实施办法》,水资源税可以按月、按季度或者按次申报缴纳,2025年一季度,是全面实施水资源费改税后首个完整季度征期。记者近日从国家税务总局了解到,水资源税首季征期运行平稳,社会舆论反响较好,改革效应初步显现。

税费顺利转换,征管平稳有序。2025年一季度,全国共实现水资源税收入104亿元,其中新试点的21个省份收入43.5亿元,剔除水力发电季节性因素和农业用水按年申报因素,较2024年季均水资源费收入增长16.4%;新试点地区水资源税申报户数达到87万户,较2024年水资源费缴费户数增加3.3万户,增幅18%;新试点地区0.35万户此前无证取水的纳税人完成申报,其中0.27万户纳税人主动申领取水许可证。在基本没有增加终端正常生活生产用水负担的同时,增强了居民和企业节约用水意识,社会反映良好。

重点调控领域取水量逐步下降。为推动普遍存在的地下水超采和污染问题的解决,水资源税设置地下水税额标准高于地表水,促进企业合理调整用水结构,减少取用地下水。同时,对耗水量大且浪费现象严重的高尔夫球场、滑雪场、洗车、洗浴等特种取水设置比其他行业更高的税额标准,倒逼节约用水。据统计,首季征期新试点地区地下水,特种行业取用水量分别较去年季均下降15.4%和41.5%。

城镇公共供水企业税负合理下降。城镇公共供水企业属于公益性企业,承担着重要的社会职能和民生职能,基本依赖政府财政拨款维持盈亏平衡。为减轻城镇公共供水企业负担,改革在取水环节考虑其合理损耗因素,允许在计算取水量时予以扣除;在售水环节将其缴纳的水资源税在终端综合水价中单列,并在增值税计税依据中扣除。据统计,首季征期新试点地区城镇公共供水企业较去年季均税负下降8.7%。

国家税务总局财产和行为税司负责人表示,税务部门将持续加强与财政、水利部门的协作,进一步提升纳税人办税便利度,确保改革举措落地见效,促进水资源节约集约安全利用,推动我国经济社会绿色转型。

5月27日,安徽省马鞍山市花山区沙塘路街道人民社区联合花山区消防救援局,举办“粽情端午·平安相伴”主题共建活动,社区志愿者、居民代表与消防队员们齐聚一堂,包粽子、话家常、学消防,在欢声笑语中奏响了一曲暖心乐章。志愿者们手把手教消防队员包粽子,消防队员化身“安全讲师”,为居民普及家庭防火知识,图为活动现场。

本报通讯员 胡智慧 摄

首项企业公平竞争合规管理国家标准正式实施

新政解读

□ 本报记者 万静

党的二十届三中全会提出,“必须更好发挥市场机制作用,创造更加公平、更有活力的市场环境”。近年来,随着公平竞争制度不断完善,竞争监管执法纵深推进,各类经营主体的合规意识逐步增强,公平竞争市场环境持续向好。但统筹推进高质量发展和高水平安全的要求相比,我国经营者公平竞争合规还存在不少短板弱项,面临多方面困难挑战。

今年的《政府工作报告》提出,“制定重点领域公平竞争合规指引”。国家市场监督管理总局按照党中央、国务院决策部署,注重系统施策,持续优化公平竞争市场环境,坚持多元施策,不断提升企业公平竞争合规管理能力。特别具有代表意义的举措就是,由市场监管总局竞争政策协调司提出并组织中国标准化研究院等单位研制的《经营者公平竞争合规管理规范》(以下简称《规范》)国家标准已于近期正式实施。《规范》是我国企业公平竞争合规管理领域的首项国家标准,旨在加强公平竞争合规体系建设与实施,助力完善公平竞争制度体系,增强企业规范自身经营行为的主动性自觉性。

《规范》规定了经营者公平竞争合规管理的经营者环境、领导作用、策划、支持、合规管理运行、评价及改进和境外公平竞争合规管理等相关要求。比如在经营

者环境方面,《规范》提出,经营者应确定与其宗旨和战略有关并影响其公平竞争合规管理预期结果实现的各种内部和外部事项,包括经济和社会发展状况,考虑宏观经济趋势、行业发展、市场动态等因素,以及这些因素如何影响经营活动和公平竞争合规义务;公平竞争法律和监管环境,密切关注与公平竞争相关法律、法规、政策及标准的最新要求等。

《规范》还提出,经营者宜建立公平竞争合规审查机制,确保关键业务活动和决策经过合规审查,并记录审查结果和采取的纠正措施;经营者宜设立公平竞争合规咨询机制,确保咨询问题能够及时得到解答;经营者应建立公平竞争合规内外部举报及调查机制,明确对可能存在的打击报复行为的惩处,并明确调查处置机制的启动条件、开展部门、调查流程和处置措施等。

据市场监管总局竞争政策协调司副司长艾则政·艾力介绍,公平竞争是企业创新发展的动力源泉。加强公平竞争合规管理,是企业行稳致远、进而有为的基础保障,也是企业实现高质量发展的根基所在。一方面,公平竞争合规管理帮助提高内部控制水平,及时发现和纠正经营管理中存在的竞争违法行为或风险,从而使经营者的经营活动更加规范、合法,避免违法带来的经济损失和声誉损失。另一方面,高质量发展强调从要素驱动转向创新驱动,竞争合规塑造企业公平参与竞争的价值追求和行为导向,促进企业更多依赖创新驱动的发展模式谋取竞争优势,以合规赢得商业伙伴信赖,创建具有长远市场竞争力和发展动力的优质企业。

据悉,《规范》的实施主要有两种方式:一是经营者

可以基于该标准提供的公平竞争合规管理框架,策划、实施、运行、评价和改进合规管理。通过这一框架,经营者能够将《中华人民共和国反垄断法》《中华人民共和国反不正当竞争法》等相关法律法规的要求,以及自愿遵守的合规要求,细化为具体的合规义务;在境外经营的同时,识别所在国家或地区合规义务,加强境外公平竞争合规管理,融入企业的日常管理与业务流程中。从而有助于统一各相关方对于公平竞争合规的认识,提升企业抵御合规风险的能力,促进经营者合规发展和高水平“走出去”,为优化营商环境奠定坚实的微观基础。

二是政府机关开展合规倡导和激励时,可以将该标准作为依据或参考。通过实施该标准提出的要求和建议并开展评价,有助于完善执法机构的前瞻性监管手段,靠事前预防和制止竞争违法行为,提升监管执法效能。

艾则政·艾力表示,《规范》为企业构建公平竞争合规管理体系提供了“操作说明书”,助力公平竞争治理从“事后惩戒”向“事前防控”延伸。随着《规范》实施,公平竞争合规需求将成为企业发展的内生需求,促进企业在公平竞争中蓬勃发展,推动我国市场由大到强转变。

消解“内卷式”竞争需转变政府职能

□ 周昌发

一段时间以来,“内卷式”竞争备受关注。从个别平台的补贴混战到资本的野蛮扩张,从少量制造业的低端锁死到服务业的过度竞争,“内卷”已从社会学术语演变为经济发展的“病理学诊断”。“内卷式”竞争现象已渗透至教育、就业、医疗等多重领域,形成了系统性的社会焦虑与资源错配。这一现象的本质并非单纯的社会自发秩序失范,更有政府职能定位与市场机制运行之间存在的结构性张力。传统政府职能模式在应对“内卷化”挑战时面临诸多困境,譬如公共服务供给存在“木桶短板效应”,社会调控手段呈现“刚性过剩柔性不足”等,消解“内卷式”竞争需转变政府职能。

政府职能转变的目标在于构建“良法善治”的公平竞争新秩序,这就需要突破传统的行政范式,遵循法治框架下的三重“转向”:其一,从“管制型治理”转向“服务型供给”,政府职能转变应坚守“市场化原

则”,持续以优化营商环境为基础,推行“极简审批”,通过提升行政效能有效缓解资源争夺焦虑。其二,从“竞争性规制”转向“协同性监管”。民法典确立的公序良俗原则应延伸至各经济领域,法律制度设计应引入“竞争友好型”的评估标准,建立重大决策竞争影响评价机制,政府应守护好、维护好公平有序的市场,协同企业、行业协会、平台等多元主体破解“内卷”困局。其三,从“追求效率优先”转向“公平价值衡平”。政府应引导社会以“共同富裕”建设为目标,完善各领域实质公平分配机制和竞争机制,有效调节社会竞争的负外部性,建立“合作—共治”的新型关系。

遵循上述三重“转向”,在政府职能转变的具体过程中,还要处理好三对辩证关系:

一是处理好“放权”与“接权”的衔接。“放权”作为政府职能转变的重要路径,旨在实现市场主体活力释放、社会自治能力提升与资源配置效率优化的价值平衡,但政府“放权”的同时,也暴露出市场主体能力失衡、行业自律不足、竞争非对称性、新型行政壁垒等法

治隐忧,导致权力下放与市场主体承接能力的错配,需构建协同治理机制,推行市场主体能力认证制度,将市场主体的自我规制能力纳入法治评估框架,唯有实现政府“权力下放”与市场“能力培育”的双向调适,才能突破“一放就乱、一收就死”的不良循环。

二是平衡好“竞争”与“垄断”的法益。政府职能转变过程中,“放权”改革在激发市场活力的同时,也带来竞争秩序与垄断风险的法益冲突。反垄断法确立的“禁止行政垄断”原则与《优化营商环境条例》的“市场准入平等”规定,共同构成了“放权”改革的法治边界。但“放权”实践中的“政策洼地”等现象,折射出政府干预与市场自治的平衡困境,需建立竞争影响评估制度,在政策出台前进行垄断风险预判;强化市场主体的合规赋能,建立政府主导的合规指导体系。最终,通过“精准放权”与“有效监管”的联动,实现维护竞争秩序与防控垄断风险的动态均衡。

三是协调好“发展”与“安全”的价值。在政府职



度权重。同时,改革财政激励机制,切断“土地财政”驱动的竞争链条,强调行政机关的给付义务,建立竞争政策的实效评估机制和改革的“安全阀”机制,秉持“最小侵害”原则,在竞争政策调整中设置过渡期条款,尤其是对教育、医疗等敏感领域改革进行压力测试,建立法律风险评估机制。

展望未来,消解“内卷式”竞争需要构建“竞争—合作”的法治新秩序。在民法典确立的平等原则基础上,完善社会法、经济法领域的实质公平规则,最终实现从“以行政手段规制竞争”向“以法治环境塑造竞争”的深刻转变。我国法治政府建设的经验表明,政府职能转变已产生制度红利,各地施行的“最多跑一次”等系列改革已使企业开办时间大幅缩短,竞争性审批急剧减少,企业获得感持续增强;公平竞争审查在各地的落实也极大地清理排除长期存在的歧视性政策。这些实践表明,政府职能的法治化转型能够有效破解制度性“内卷”。

(作者系云南大学法学院教授)