

## 我国部署51个山水林田湖草沙生态保护修复工程 系统治理综合治理源头治理 累计完成治理面积8000万亩

### 环保在行动

□ 本报记者 张维

“这片景色好美！”郁郁葱葱的红树林，随处可见的白鹭翩跹，阳光照耀下如同铺满金沙的海面，让许多慕名而来的游客发出由衷的赞叹。这里，就是广东省湛江市金牛岛红树林片区。

如此富有特色的自然景观，主要得益于红树林的存在。金牛岛的红树林面积约104.2公顷，丰富的红树林资源不仅守护着海堤，还孕育了鱼、虾、蟹、贝等各类水产资源，吸引多种鸟类到此栖息。

这片红树林有着“国宝”之称，必须要像爱护眼睛一样守护好它，才能换来这样的美景。这也是我国在生态保护修复方面取得显著成就的一个缩影。

自然资源部部长、国家自然资源总督察王广华近日公布的一组数据显示，我国实施全国重要生态系统保护和修复重大工程规划，累计部署51个山水林田湖草沙一体化保护和修复工程，其中今年新部署7个。扎实推进“蓝色海湾”整治行动，海岸带保护修复工程、红树林保护修复专项行动等，整治修复海岸线、滨海湿地，我国红树林面积已达43.8万亩，比21世纪初增加了约10.8万亩。

#### 加强制度建设 修复走上正轨

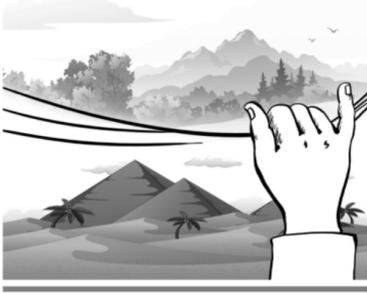
生态修复，非一日之功。

湛江红树林国家级自然保护区遂溪保护管理站站长陈锋说，过去，人们对红树林了解少，保护意识淡薄，伐木、抽砂等行为破坏了湿地生态，也让红树林的面积不断萎缩。近年来，突破了进行保植、严格的执法还有长期深入宣传，再加上营造修复等措施，红树林恢复状态很好。

### 核心阅读

我国统筹实施了生态保护修复重大工程，围绕“三区四带”统筹布局实施51个山水林田湖草沙一体化保护和修复工程，统筹各类生态要素，以流域为主要单元，实施系统治理、综合治理、源头治理，累计完成治理面积8000万亩。

#### 治理面积8000万亩



在制度建设方面，广东省出台了一系列有关红树林营造修复的政策文件，如《广东省红树林保护修复专项行动实施方案》《广东省万亩级红树林示范区建设方案》等，逐步建立了《广东省红树林生态修复技术规范》《红树林生态修复工程评价技术规程》等技术标准规范体系。在这些规划、政策出台后，广东红树林营造修复工作也走上了正轨。广东还把红树林营造修复任务纳入林长制考核内容，大力推进红树林营造修复工作。

尤其是今年4月，广东省自然资源厅、省林业局印发了《广东省红树林保护修复专项规划》（以下简称《专项规划》），全面且系统地广东红树林保护修复工作进行部署，为科学提高红树林生态系统质量、全面提升沿海生态安全保障能力、有序增强蓝碳生态系统建设提供了解决方案。

按照《专项规划》，到2025年，广东省计划营造红树林5500公顷、修复红树林2500公顷，建立4万个万亩级红树林示范区，使红树林保有量达到1.61万公顷。进一步推动绿美广东生态建设，促进广东省生态文明建设高质量发展，致力将红树林打造成为广东生态文明建设的又一靓丽名片。

针对红树林生态修复等方面，广东省林业局党组书记、局长陈俊光表示，广东将坚定不移地持续强化生态文明建设，加快推进绿美广东生态建设，全方位、全地域、全过程加强林业生态建设，全面提升林草湿生态系统质量和生态功能，协同打造天蓝、地绿、水清、景美的生态画卷，让绿美生态成为普惠的民生福祉，推动建设人与自然和谐共生的绿美广东样板。

#### 山水工程获赞 中国贡献经验

中国的生态修复工程，得到了世界的赞许。在去年底召开的联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会第二阶段会议上，“中国山水工程”入选联合国首批十大“世界生态恢复旗舰项目”，中国的生态治理经验得到了国际社会认可。

“中国山水工程”是我国政府推动实施的山水林田湖草沙一体化保护和修复工程，目前已实施了44个项目。乌梁素海流域生态保护和修复工程，就是其中之一。

乌梁素海位于内蒙古自治区巴彦淖尔市，曾是黄河流域最大的淡水湖，曾几何时，这里水草丰美，碧波荡漾，候鸟翔集。然而，自20世纪80年代以来，随着黄河两岸人口的快速增长，水资源、生物资源、矿产资源等不断被开采，生活污水、工业污水流入河道造成流域水质变坏，生态功能日趋下降，乌梁素海水质逐渐变为劣V类。

第一轮中央环保督察及“回头看”、第二轮中央环保督察，都将目光聚焦在这里。2018年6月27日，中央第二环保督察组组长、生态环境部副部长翟青带队对乌梁素海生态环境保护工作开展现场督察。实地检查发现，总体上看，乌梁素海水质仍然偏差。翟青表示，内蒙古自治区、巴彦淖尔市应切实提高政治站位，坚决扛起中央环保督察整改的政治责任，切实抓好乌梁素海等重点湖泊综合治理，确保督察整改落地见效。

2019年5月，由中建一局承建的乌梁素海流域山水林田湖草沙生态修复试点工程开工建设。在国家第三批山水林田湖草沙工程中，这项工程排名首位，它也是全国规模最大、实施时间最早、业态最全的山水林田湖草沙系统治理工程。

经过几年的治理，乌梁素海流域内鸟类从200多只变成200多种，每年可减少100万立方米的黄沙流入黄河，使黄河中下游水生态安全得到有效保障，并带动流域内3.7万人口增收。今年公布的《巴彦淖尔市2022年环境质量状况公报》显示，乌梁素海总体水质为Ⅳ类，水质状况良好。

“现在水清了，鸟多了，周边环境更美了。”生活在周边的村民们感慨道。随着生态治理和保护的持续推进，这颗“塞外明珠”正在重焕光彩。

#### 持续深入修复 实施重大工程

提到乌梁素海流域生态保护修复工程，自然资源部副部长、国家海洋局局长王宏感到非常骄傲。包含这一工程在内的“中国山水工程”，于2022年被评为全世界最有希望、最具雄心、最鼓舞人心的大尺度生态修复范例之一。

王宏说，这一工程根据流域内不同自然地理单元和主导生态系统类型，分区治理，部署实施了7大类35个子项目，综合采取沙漠治理、草原生态修复、露天采坑

治理、修复人工湿地、水土流失治理等各类措施，使乌梁素海整体水质得到提升，栖息鸟类的物种和数量都明显增加。

加快实施重要生态系统保护和修复重大工程，努力提升生态系统的多样性、稳定性、持续性，也正是自然资源部等部门正在努力的方向。

王宏说，我国社会的主要矛盾已转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，营造山清水秀的生态空间是我们的奋斗目标之一。

据介绍，目前有关工作进展主要体现在两个方面：一是构建了国土空间生态保护修复战略格局。在《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》中，明确了青藏高原生态屏障区、黄河重点生态区、长江重点生态区、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、海岸带等“三区四带”国家生态安全屏障格局，布局了生态保护修复、自然保护区和生物多样性保护等重大工程、重点工作任务。

二是统筹实施了生态保护修复重大工程。围绕“三区四带”统筹布局实施51个山水林田湖草沙一体化保护和修复工程，统筹各类生态要素，以流域为主要单元，实施系统治理、综合治理、源头治理，累计完成治理面积8000万亩。

此外，近年来，还以长江干支流、京津冀周边及汾渭平原、黄河流域等区域为重点，有序推进历史遗留矿山生态修复，累计完成治理面积435万亩。坚持陆海统筹、河海联动，深入开展海洋生态保护修复专项行动、海岸带保护修复工程等重大项目，累计整治修复海岸线2000公里，滨海湿地60万亩。

“下一步，我们将持续深入实施山水林田湖草沙一体化保护和修复工程，预计到‘十四五’末再完成生态保护修复面积3000万亩以上；实施矿山生态修复工程，完成修复面积280万亩；实施海洋生态保护修复工程，完成整治修复海岸线400公里，滨海湿地30万亩。”王宏说。

## 成都积极健全与超大城市治理相匹配的制度体系 高质量政府立法助力高质量发展

□ 本报记者 马利民

近日，成都市政府立法工作片区务委会召开，据了解，成都为进一步提高政府立法工作质量，探索开展了政府立法工作片区务实联席会议机制，结合工作需求将全市分为四个片区，按照“一季度一主题”模式组织相关市和区（市）县部门进行研讨交流，会后以“问题台账+任务清单”的方式推动解决某一项具体问题，实现“以点突破”带动“面上成效”。

“政府立法为城市发展奠定基础，推动经济社会硬实力和软实力同步提升。当前，成都正在奋力打造中国西部具有全球影响力和美誉度的现代化国际大都市，更需要以政府立法助力高质量发展、高品质生活、高效能治理，健全与超大城市治理相匹配的制度体系。”成都市司法局副局长熊英介绍说。

#### 提高政府立法科学性实效性

第31届世界大学生夏季运动会将于今年7月28日至8月8日在成都举办，为更直观细致提升城市国际化服务水平，成都制定了《成都市公共场所外语标识管理规定》，依据该管理规定，成都创新性建立起“外语标识专家委员会”，为外语标识规范设置和管理提供专业意见。同时，还设立了以服务国际化语言环境建设为宗旨的志愿服务组织，搭建起外语标识网络信息服务平台，积极营造了对外开放和交流交往的语言环境，以外语标识规范化助推城市形象国际化。

近年来，成都努力找准政府立法与现代化建设的结合点，充分发挥政府立法引导、推动、规范、保障城市发展的根本作用，紧盯城市发展中的“堵点”“盲点”，市民关注的“热点”“焦点”，关注细分领域、聚焦具体问题开展“小切口”立法，加强涉及发展改革相关的“立法改释”工作，以法治之力推动破解深

层次体制机制障碍，增强立法服务改革发展的穿透力。

成都今年的政府立法计划紧扣高质量发展这一主题，围绕促进产业提质增效，着重加强农业科技团、包容审慎监管、专利保护和促进等方面立法。围绕超大城市治理，着重加强智慧蓉城建设、铁路交通枢纽地区管理、城市更新、微网实格治理等方面立法。围绕绿色低碳发展，着重加强大熊猫国家公园成都片区建设发展、水污染防治等方面立法。围绕服务保障民生，着重加强餐饮服务油烟污染防治、未成年人心理健康保护促进等方面立法。成都始终高度重视提高政府立法的科学性和实效性，努力让每部法规从纸面走入市民生活，融入改革发展。

#### 努力让公众参与立法更便捷

做好“家门口立法”的工作，成都一直在努力。2021年，成都依托全市267个司法所建立起政府基层立法联系点，实现基层立法联系点镇（街道）全覆盖。与此同时，成都也在践行全过程人民民主中不断探索，努力让公众参与立法更接地气、更加便捷。今年，成都还在联系点广泛性的基础上，积极推动联系点的多元化拓展和示范性引领。

近日，成都市司法局立法一处副处长唐涛带着两份征求意见稿来到邛崃市，面对面听取当地企业、行业协会、社区和相关政府部门的意见建议，推动联系点从“量”上成熟转向“质”上突破。“前期我们做了联系点横向覆盖，现在要着力在纵向覆盖上做文章。今年，我们将分类打造一批示范点，为联系点提能扩面探索新路经新机制。”唐涛说。

针对基层立法联系点能力跟不上、节奏不适应的问题，市司法局制度化举办全市司法所业务提能培训。目前，各联系点已形成“全链条”立法联系机制，市民通过联系点可以参与到政府立法计划编制、法规规章立

项、草案文本完善、立法后评估等立法全过程，充分发挥联系点践行全过程人民民主、展示成都立法成果的重要阵地。2022年，全市政府基层立法联系点征集市民意见建议523条，对相关立法工作提出意见建议131条，意见采纳率83%。

#### 多元共促做好政府立法工作

今年3月，成都市司法局组织召开市政府2023年立法建议项目论证会，涉及37个“立法废”项目的22个单位参与，会上就所有建议项目逐个询问，项目牵头单位接受询问并就项目的必要性、可行性等作现场答复，最后通过综合评议，4个项目未能列入立法计划，7个项目调整为预备审议类。

据了解，类似这样的务实会已成为成都政府立法工作常态。2018年以来市司法局先后组织召开立法协调论证会56场，这也成为他们借智借力做好政府立法工作的有效举措。“立法是一项系统工程，仅靠一家单打独斗肯定不行。作为政府立法的牵头部门，我们坚持在工作上联动、资源上互补、力量上融合，使立法靶向更集中、工作更高效。”近年来牵头拟定政府立法计划的成都市委依法治市办秘书处二级主任科员张博强说。

此外，成都每一个立法项目，都成立了由市领导牵头、起草部门领导和相关处室组成的工作专班，实现对立法的全过程管理、全链条推动。同时，成都市司法局还推动建立起一系列政府立法工作机制，先后与市人大常委会立法工委共同确立了加强地方立法工作联系沟通“十一条措施”，建立了“市司法局、起草部门、专家学者”草案起草“三同步”机制，搭建了政府立法“立、改、废、评”第三方参与平台，多元共促做好政府立法工作。近三年，成都先后将115个项目纳入政府立法计划实施，45个预备审议类项目中的32个转为审议类项目。

### 慧眼观察

□ 周昌发

建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求，可促进商品要素资源在更大范围内畅通流动，而市场的统一需要以企业信息公开为支撑。市场中企业信息公开透明，交易成本越低，市场的统一性和信任度就越高，社会的法治状况就越好，市场竞争也越有秩序，这就要求企业依照《企业信息公示暂行条例》的规定通过全国企业信用信息公示系统向社会公开基本信息。

为了保证企业信用信息公示的正常履行，我国设立了经营异常名录制度和严重违法企业名单制度。如果企业未在每年1月1日至6月30日向市场监管部门报送上一年的年度报告，未在即时信息发生后20个工作日内公示，通过登记的住所（经营场所）无法联系，公示的信息不真实或弄虚作假的，将被列入经营异常名录，满3年未履行公示义务的，列入严重违法企业名单。通过这些信用惩戒措施，强化对企业信息公开的监管，为全国统一大市场透明度的提升起到巨大作用。

在具体信用惩戒实施过程中，各地可能在政府采购、工程招投标、国有土地出让、授予荣誉称号等方面对失信企业予以限制或禁入。各地根据当地实际情况所制定的信用约束规则存在差异，缺乏统一的惩戒标准，惩戒措施不够透明，要么惩戒不足，要么惩戒过度，未对可能失信的企业做类型化区分，只是概括性规定监管措施和信用约束机制，结果会使企业在经营过程中常常遇到地区政策管理的不同，难以进入地方市场参与竞争，这不利于全国统一大市场的建设，使企业未能完全在统一规则中公平竞争和有序运营。

企业依法履行信用信息公示义务是一种守信，反之，则属失信，应受到相应的惩戒。市场监管部门是监督企业信用信息公示的关键主体，相关政府部门也应当及时协调配合，对未按规定公示信息的失信违规企业予以惩处，但要保证失信制裁的真正落实，最终形成良好的公示氛围。同时，还需要相关政府部门形成统一的惩戒标准，突显惩戒的严肃性和约束力。

当企业未依法履行公示义务时，相关政府部门应在各自职权范围内给予惩戒，形成失信惩戒合力。所谓企业失信联合惩戒，是指在一定期限内，多方共同以直接或间接的方式，对实施了严重失信行为的企业，开

## 强化企业失信惩戒 助力推全国统一大市场建设

展多方面的信用约束，从而加大失信成本，规范经济社会秩序的治理措施。失信联合惩戒或显经济惩罚和道德谴责的双重功能，使失信者市场中寸步难行。自2016年国务院发布了《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》之后，各地根据实际情况签署或发布了许多相关文件，形成联合惩戒备忘录。但企业公示的信息来源较为广泛，如市场监管部门、行政许可部门、环保卫生部门等，加之企业具有跨区域、跨行业等特性，更需要相关部门协同联动，制定统一的联合惩戒机制，改变现有备忘录式的松散状况。健全信用法律法规体系，使信用惩戒有明确的法律依据，充分督促企业履行公示义务，为全国统一大市场建设发挥法治监督和规制作用。

通过推进企业失信联合惩戒的一立法，规定各部门的惩戒职权范围、惩戒措施、惩戒程序等，避免地方政府部门在实施信用监管和失信惩戒中存在差异，使全国范围内的惩戒实施遵循统一规则、秉持统一标准。在企业失信的认定上以及惩戒的措施上，与企业违法违规不履行公示行为的主观心态和失信程度紧密结合起来，避免各地尺度松紧不一，不利于遵照和执行统一市场规则。

在企业信息公示领域，监管的最终目的是督促企业按规定切实履行公示义务，规范市场秩序，建立诚信的统一大市场，这就要为受惩戒的企业提供改过自新的机会。目前，“移出经营异常名录”的规定是对失信企业的正向激励，体现了信用监管的“温度”和监管的包容性。但失信企业的信用记录不仅仅在“国家企业信用信息公示系统”上体现，还会记录在“信用中国”等平台上，我国当前只是规定了市场监管部门的移出职责、程序和时限，而对其他政府部门的信用修复则没有细致的规定，不利于企业的信用修复。2019年国务院办公厅发布了《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》，对信用修复有指导意见，但还未转化为统一的企业信用修复立法，信用

修复申请渠道、异议投诉机制、监督机制、救济机制等需要细致的规定。只有对企业失信行为加大联合惩戒力度，对守信企业予以正向激励，形成良好的信息透明环境，才会建设成高效、透明、有序的统一大市场，畅通国内大循环，巩固好当前我国企稳回升的态势，推动经济运行持续整体好转。

（作者系云南大学法学院副教授）

### 调解释法到位 纠错监督到位 前端引导到位

## 北京怀柔“三到位”推动行政争议实质化解

### 行政复议体制改革进行时

□ 本报记者 黄洁 徐伟伦

“在行政复议环节，我们发现有一部分案件行政处罚没有问题，但由于执法人员释法不充分，导致矛盾激化，引发复议诉讼。另一部分案件，即使程序走完，仍不能实质解决行政争议，导致程序空转。针对这种情况，需要我们向前一步，主动联系行政机关从提升服务、优化机制等方面共商解决之道。”北京市怀柔区司法局行政复议应诉科科长石娜的一席话，道出当前行政复议工作的核心——行政争议的实质性化解，“案结事了”才是解决群众所需。

近年来，随着北京市行政复议体制改革的深入推进，怀柔区行政复议工作以规范化建设为抓手，紧紧围绕提高行政复议办案质量，发挥行政复议化解行政争议主渠道作用，以实现“案结事了”为目标，积极探索“行政复议+调解”的多元化解行政争议新机制，通过分析研判、制定方案、联

动化解等，推进行政争议的实质性化解。

不久前，怀柔区行政复议中心正式启用，标志着怀柔区行政复议规范化再次提档升级。“没想到当天复议中心就对案件进行了受理，不到一周镇政府就主动和我联系，原本说已作废的文件终于找到了。”田先生对复议中心的工作称赞有加。

“作废，不等于不存在。”复议中心工作人员在接待田先生后，得知他在民事诉讼中作为证据使用，申请公开一份2008年版的村庄规划，此前镇政府以该版村庄规划已作废为由作出了政府信息不存在的答复。经过研究，案件承办组认为，这样答复不妥，后经深入挖掘，发现该镇政府曾在2008年向区政府报送过关于申报该村庄规划的请示，区政府亦对该请示作出过批复，由此推断镇政府制作过该政府信息。掌握基本情况后，承办人主动联系双方开展调解，并就政府信息公开条例的相关内容进行释法解读。经过不懈努力，这份政府信息最终被找到并提供了给申请人，申请人也撤回行政复议申请。

记者了解到，在工作中，怀柔区坚持实质性化解与提升复议决定质量“两手抓、两手硬”，在2021至2022年

受理的行政复议案件中，26.8%的案件经调解后，申请人撤回申请；89.1%的案件作出复议决定后，申请人未提起诉讼，让行政争议化解在了行政程序中。

怀柔区司法局应诉科副科长徐德康告诉记者：“行政复议体制改革后，经过增加编制和人员调配，如今科室人数已增加至七人，且案件承办人全部具有法律职业资格，还建立和完善了办案组工作制，确保每一个复议决定都公平公正。”

据了解，怀柔区行政复议工作在做到“化解行政争议，调解释法到位”“规范执法行为，纠错监督到位”的同时，还在努力践行“反哺依法行政，前端引导到位”。通过政府常务会通报、行政复议建议书、个案指导等多种方式，对共性问题开展“源头治理”，对个性化问题进行重点纠正，推动行政机关规范前端的行政执法行为。

怀柔区司法局副局长孟伟说，怀柔区将继续按照中央及北京市有关行政复议工作的部署和要求，以怀柔区法治政府示范创建为引领，立足怀柔区实际，努力构建科学统一的行政复议体制和规范畅通的工作机制，为北京建设法治中国首善之区作出怀柔贡献。



近日，新疆维吾尔自治区巴音郭楞蒙古自治州森林消防支队第五届“火焰蓝”比武竞赛拉开帷幕。森林消防队员们围绕训练工作、政治工作、保障业务三大类19个课目，展开巅峰对决，尽显“火焰蓝”风采，全面检验参赛人员临场应变、指挥协同、情况处置等综合能力素质。图为比武竞赛现场。

本报记者 潘从武  
本报通讯员 张新海 摄