

青藏高原生态保护法即将施行 需加强普法促进地方协同推进

汇聚高水平保护青藏高原生态的法治力量

□本报记者 赵晨熙

青藏高原是世界屋脊、亚洲水塔、地球第三极，是关系中华民族生存和长远发展的重大生态屏障，保护青藏高原生态环境是“国之大者”。

今年4月，十四届全国人大常委会第二次会议表决通过青藏高原生态保护法，将于9月1日施行。

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李鸿忠在近日召开的青藏高原生态保护法实施座谈会上强调，要推动青藏高原生态保护法全面有效实施，汇聚高水平保护青藏高原生态的法治力量。

李鸿忠指出，青藏高原生态保护法是一部特殊地域生态环境保护的专门法律，要准确把握立法宗旨和原则，坚持生态保护优先，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持山水林田湖草沙冰综合治理、系统治理、源头治理，坚决守住自然生态安全边界。要抓好重点工作，大力普及宣传法律知识，全面落实政府法定职责，持续加大生态环保司法保护力度，做好法律配套衔接，确保青藏高原生态保护法实施开好局起好步，用法治力量筑牢中华民族永续发展的生态根基。

明确准则 强化普法宣传

青藏高原生态保护法是我国第一部从国家层面立法规范青藏高原生态保护的专门法律，为青藏高原自然生态环境保护提供了有力法治保障。

“青藏高原是我国集‘山水林田湖草沙冰’于一体的特殊自然区域，既有‘绿水青山’又有‘冰天雪地’。”对青藏高原生态环境做过研究的北京大学资源、能源与环境法研究中心主任汪劲指出，虽然青藏高原地广人稀，但受全球气候变化的影响，导致冰川冻土消融、土地退化、生物多样性破坏、地质灾害频发等生态破坏现象不断加剧。由于过去未将青藏高原生态系统整体纳入保护对象，以至于在道路交通等基础设施建设、矿产、冰雪和旅游等自然资源开发利用活动的管理相对薄弱。加之以观赏青藏高原区域景观为对象的“自驾游”和各类旅游活动不断增



多，各地的开发标准和尺度各不相一，多数相关产业发展处于中低端水平，生态环境成本较大。

“这种情况下，通过法律确立青藏高原生态保护的基本原则就成为青藏高原生态保护的首要问题。”汪劲指出，青藏高原生态保护法首次在总结“以自然为中心”文化和体现“人与自然和谐共生”思想的基础上，创造性地将“尊重自然、顺应自然、保护自然”确立为法的基本原则，明确了人们在青藏高原从事环境利用行为的基本准则。

在汪劲看来，“尊重自然”体现了“人与自然和谐共生”思想，是实施青藏高原生态保护的思想基础；“保护自然”是坚持生态保护第一和自然恢复为主方针的目标追求；“顺应自然”则是指导人们守住自然生态安全边界，坚持统筹协调、分类施策、科学防控、系统治理等

行动的准绳和出发点。

全国人大常委会法工委副主任许安标介绍，青藏高原生态保护法坚持生态保护第一，尊重自然、顺应自然、保护自然，守住自然生态安全边界，聚焦青藏高原生态保护的主要矛盾、特殊问题，突出重点，统筹推进山水林田湖草沙冰综合治理、系统治理、源头治理，明确适用范围，确立基本原则，健全管理体制，统筹生态安全布局，加强生态保护修复，强化生态风险防控，加大保障、监督和处罚力度，有许多制度创新和务实管用的举措。

在法治即将实施之际，许安标提出，应加强普法宣传，解读阐释好新规定、新制度、新精神、新举措，营造依法保护好青藏高原生态的良好社会氛围。

记者在座谈会上了解到，青藏高原生态保护法出

台以来，司法部积极指导各地、各部门把青藏高原生态保护法的宣传作为落实“谁执法谁普法”普法责任制的重要内容。同时，依托中国普法“一网两微一端”和全国普法新媒体平台，开展青藏高原生态保护法等生态环境保护法律法规的宣传活动，提升青藏高原生态保护法的公众知晓度。

突出重点 注重贯彻落实

好的法律需要好的实施，才能将纸上法律变成行动中的法律，将制度优势转化为治理效能。

“突出系统保护，协同治理和特殊保护，是青藏高原生态保护法制度建设和贯彻落实的重点所在。”在汪劲看来，青藏高原生态环境的特殊性和独特性，决定了青藏高原生态保护法不仅需要国家环境与资源保护的重要制度分别纳入生态安全布局、生态保护修复和生态风险防控等环节并做好制度衔接，还要对青藏高原生态保护的特殊制度作出规定。比如，在生态安全布局方面，法律除了将“三线一单”要求纳入其中外，还规定了青藏高原国土空间利用和国土空间用途管制、自然保护地体系建设等制度措施；在生态保护修复方面，对“山水林田湖草沙冰”等生态要素保护与修复、生物多样性保护和三江源等核心区域保护等规定一体化保护和系统治理制度，强化对旅游、山地户外运动中的生态环境保护要求；在强化生态风险防控方面，要求建立健全青藏高原生态风险防控体系，在不干扰自然状况的前提下做好各类监测预警、调查评估和预防控制等工作。

汪劲指出，上述规定和要求充分体现了法律制度措施“顺应自然”的基本思想，应成为青藏高原生态保护法实施需要重点关注的制度落实所在。

整体保护 加强协同立法

青藏高原生态保护法是一部集青藏高原生态环境和生态空间于一体，实行整体保护的区域性法律，因此

法律除了明确国家建立青藏高原生态保护协调机制外，还将落实本行政区域的生态保护修复、生态风险防控、优化产业结构和布局、维护青藏高原生态安全等责任，规定由青藏高原原地方各级人民政府承担。

“下一步，在开展区域生态保护跨行政区域和跨行政级别的执法与合作将会在青藏高原各省区成为常态。”汪劲认为，由于青藏高原各省区生态环境和生态空间状况的特点，社会与经济发展程度、民族文化和习惯等各不相同，因此贯彻落实青藏高原生态保护法必须加强地方配套立法，应突出法律制度在各省区不同地方“顺应自然”的补充性和探索性。同时，需要按照青藏高原生态空间分布的地理位置和生态环境要素的不同特点以及各省区管辖范围的分工，加强生态保护领域的协同立法，让青藏高原生态保护法在各省区得以均衡和无差别的落地实施。

作为青藏高原的主体部分，西藏自治区在贯彻实施青藏高原生态保护法中占有重要地位，具有重要作用。

西藏自治区人大常委会副主任孙献忠介绍，青藏高原生态保护法通过后，西藏自治区人大常委会组织起草了《关于全面贯彻实施青藏高原生态保护法的决定》（以下简称《决定》），今年7月在自治区十二届人大常委会第四次会议上全票通过，将于9月1日起与青藏高原生态保护法同步施行。

《决定》坚持系统观念、坚持问题导向、坚持统筹协调，突出政治性、引领性、系统性、针对性、协同性、广泛性，深入阐明在西藏贯彻实施青藏高原生态保护法的重大意义，重点在推动立法衔接，加大执法力度，强化依法监督，突出司法保障，形成法治合力等方面作出规定。

孙献忠表示，下一步，西藏自治区人大常委会将在出台《决定》的基础上，研究制定青藏高原生态保护法实施办法以及西藏自治区冰川资源保护条例等。在总结拉萨等4市同步颁布雅鲁藏布江保护条例经验基础上继续推进青藏高原生态保护协同立法，并依法监督地方政府及有关部门严格落实法律制度要求，加大生态环境保护执法力度。

制图/李晓军

见证全过程人民民主·讲述

来自群众的“源头活水”在基层立法联系点喷涌汇集

□王洪宇

河北省正定县，坐落于燕赵大地、滹沱河畔。正定古称常山，这里文脉厚重、人杰地灵，历史上名人辈出，其中三国名将赵云更是以“常山赵子龙”的名号家喻户晓。2020年7月，全国人大常委会法工委确定正定县为第二批“人大代表之家”为第二批“国字号”基层立法联系点，这是第一个设在镇级，也是目前唯一设在“人大代表之家”的联系点。2022年8月，根据组织安排，我到正定县挂职，任正定县委副书记。其中，一项重要工作就是推动联系点发挥“民意直通车”的作用，使国家立法更好回应人民呼声、凝聚人民智慧、彰显人民立场。

粮食事关国计民生，粮食安全是国家安全的重要基础。2023年6月，十四届全国人大常委会第三次会议对《中华人民共和国粮食安全保障法（草案）》进行初次审议并公开征求意见。正定县是粮食生产大县，为了“原汁原味”反映百姓声音，联系点组织召开粮食安全保障法草案征求意见稿座谈会，并深入正定县新安镇南化乡标准化农田、种植农业科技园区、红民农机专业合作社、艾德农场、粮食储备库等开展调研，进一步实地了解有关农业企业的生产经营情况以及粮食安全保障有关工作情况。其中，让我印象深刻的是对种植农业的调研，这家公司的创业故事深刻反映出现代农业技术对于推进农业生产现代化、加强粮食安全的重要意义。

2015年，公司创始人、“80后”何建伟在朋友那里看到了一架植保无人机。第一次亲眼看到农业无人机不到一小时就喷完了近百亩地，何建伟觉得十分震惊。很快，他辞掉了央企的工作，选择回到家乡正定，成为一名“新农人”。他联合几名志同道合的伙伴一同创业，决心为改变当地农业现状做一些力所能及的事情。种植农业通过与学校开展校企合作培养新型职业农民吸引更多时代青年投身农业，应用植保农业无人机、自动驾驶、智能测绘仪、智慧农业生态系统等将企业运营管理模式应用于传统的粮食种植上；农事信息全部实现网上监管，应用数字农业技术大大提高了农业生产效率，促进了农业降本增效，降低了劳动力成本。关于粮食安全保障法草案，何建伟从公司经营实践出发提出了自己的意见：“随着时代发展，新型的经营主体粮食种植规模不断扩大，现有的农业配套用地已难以满足粮食晾晒、储存和农机具存放、办公、培训的需要，希望能够在草案中增加保障必要配套用地的规定，满足农业规模化发展合理用地需求。”

除了通过立法联系点工作原汁原味反映基层群众对法律草案的意见，近年来，正定人大弘扬优秀传统文化，着力开拓创新，采用“人大代表赶大集”“代表议政日”等多种方式寻找人大工作的“源头活水”，推动全过程人民民主发展更加广泛、更加充分、更加健全。

2022年10月，正定镇“人大代表之家”组织了一次“民主议政日”活动，围绕“推动污染防治，统筹推进生态保护和经济发展”议题，组织15名省市县四级人大代表和6个职能部门负责人参与。活动前，各位人大代表带着问题深入项目、企业、村街、社区，广泛征集意见建议，汇集民情民意。

“洁净环保需要进行降尘洒水，但是路面湿滑却

经常造成交通事故，不少老百姓对此提出意见，这个问题关系群众利益，政府部门应该做到精准降尘。”

“实施重污染天气预警应对措施不能搞‘一刀切’，而是应该采取一厂一策的办法，有效解决环保工作与企业发展的矛盾。”

“应当认真制定完善公园规划，解决县城绿地分布不均的问题。”

“高效利用清洁能源，解决环保与能源消耗之间的矛盾。”

此次“民主议政日”活动共收集相关意见建议12条，其中职能部门立行立改7条，制定规划5条。县乡人大对代表议事收集到的意见和建议实行闭环管理，实时组织视察调研，切实加强跟踪问效，一盯到底，确保落实。目前，依托“代表议事厅”，实行“民主议政日”，已经在正定县各乡镇、街道人大全面推广，形成长效机制。人大代表坚持走街访、入商户、进车间、到地头，畅通民情民意渠道，倾听人民群众心声，及时反映社会热点和群众关切，成为参政议政、民主监督的有效平台。

在正定工作的日日夜夜，我深刻体会到正定这片热土的厚重历史文化积淀和正定广大干部群众舍我其谁、只争朝夕的开拓创新精神，同时也越来越深刻体会到人民代表大会制度的显著特点和优势。人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。滹沱河水，奔涌浩荡，一路奔腾汇入大海。来自群众的“源头活水”，正从代表之家、代表联络站源源不断喷涌汇集而来，必将推动人民代表大会制度在这片古老的土地上扎根生长、枝繁叶茂、基业长青！

（讲述者系全国人大常委会法工委研究室一处处长，本报记者朱宁宇整理）

基层立法建议写入行政复议法修订草案三审稿

本报讯 记者蒲晓磊 8月25日，全国人大常委会法制工作委员会举行记者会。据介绍，2023年6月至7月，行政复议法修订草案三审稿公开征求意见期间，共收到431人提出的1584条意见，另外收到来信22封。同时，通过代表工作信息化平台征求全国人大代表意见，共收到162位全国人大代表提出的483条意见。

全国人大常委会法工委发言人杨合庆介绍说，此次收到的意见中，有许多很好的建设性意见。比如，全国人大代表肖北庚、广东江海基层立法联系点提出，建议建立行政复议案件提级审理制度。法工委研究认为，该建议对于提升行政复议公正性和实质性化解行政争议是有意义的，修订草案三审稿因此增加了有关规定。全国人大代表周佑勇、江苏昆山基层立法联系点建议，对司法行政部门作为被申请人的行政复议案件的管辖作出特别规定。经研究，修订草案三审稿完善了有关规定。

记者了解到，行政复议法修订草案吸收基层立法联系点的立法意见建议，在此之前已有多次。

部分地区出现耕地“非农化现象” 80后“新农人”通过基层立法联系点提建议

本报讯 记者蒲晓磊 全国人大常委会法工委发言人杨合庆在8月25日举行的记者会上介绍说，2023年6月至7月，粮食安全保障法草案公开征求社会公众意见期间，共收到957人提出的1392条意见，另外收到群众来信7封。

“社会公众对完善粮食的定义、保护种粮积极性、压实政府的耕地保护责任，强化粮食质量安全管理等提出了意见。在粮食安全保障法草案征求意见过程中，一些基层立法联系点结合本地实际，组织开展了形式多样的意见征询活动。”杨合庆说。

十四届全国人大代表、广东省台山市绿稻农场场长陈奕奕作为一名80后“新农人”，积极参加广东江海基层立法联系点意见征询活动。他关注到，随着城镇化进程加快，部分地区出现耕地“非农化”“非粮化”现象，

2022年10月，行政复议法修订草案提请全国人大常委会会议首次审议。随后，多个基层立法联系点开展行政复议法立法意见征询活动。北京市朝阳区人大常委会基层立法联系点结合行政公益诉讼立法意见征询活动要求，重点面向区司法局、区法院、区律师协会等参与行政复议体制改革工作有关方面征求意见，在全国人大常委会法工委行政法室到北京市朝阳区司法局蹲点调研期间，积极配合各方面踊跃提出修改建议，围绕进一步明确行政复议范围及前置范围，强化案前调解作用等问题，提出了意见建议。重庆沙坪坝联系点的立法信息员周秋、黄雪莉夫妇积极组织和参与行政复议法修订草案意见征询活动，作为防疫志愿者，他们白天在现场组织分发物资，进行工作协调、衔接等后勤工作，晚上挤出时间研读行政复议法修订草案，提出了12条建议；沙坪坝联系点的立法咨询专家、西南政法大学行政法学院副院长喻少如教授，在接到通知后主动开展意见征询工作，一边组织学院抗疫工作，一边挤出时间开展调研论证，带领自己的团队研究草案，提出了44条建议。

部分地区出现耕地“非农化现象” 80后“新农人”通过基层立法联系点提建议

建议草案严格落实耕地用途管制，进一步细化耕地保护责任机制，增强全民的耕地保护意识。他还结合自己的创业经历，建议草案增加对从事粮食种植技术研究和开展粮食产业化种植群体的鼓励支持措施。

新疆伊宁县胡地亚于镇镇立法联系点围绕粮食安全保障法开展意见征询活动，共有287人参加，对完善种粮补贴政策，加强粮食质量安全检测，限制耕地过度使用农药，鼓励节约粮食反对浪费等方面提出15条建议。广西三江联系点深入良口乡仁塘村开展活动，在听取村民意见建议的同时，也在田间地头宣传了粮食安全知识，得到村民们的支持和欢迎。河北正定、河南驻马店等联系点围绕当地在粮食安全保障、加强耕地保护等方面工作情况，开展专题调研，并向全国人大常委会法工委报送了调研报告。

□本报记者 邢东伟 翟小功

新修订的海南省乡镇人民代表大会工作条例施行

继续完善乡镇人大议事制度和工作程序

乡镇人民代表大会是我国人民代表大会制度的重要组成部分，是基层国家权力机关。乡镇人大代表是党和国家联系广大人民群众的重要桥梁和纽带。

7月21日，海南省七届人大常委会第五次会议审议通过了修订后的《海南省乡镇人民代表大会工作条例》（以下简称《条例》），自8月1日起施行。为完善乡镇人大议事制度和工作程序，推动乡镇人大工作高质量发展提供有力的法治保障。

原《条例》于1997年制定，2016年修订。实施26年来，对推动海南省乡镇人大工作，促进基层民主政治建设，起到了积极的作用。2021年以来，党中央、海南省委对加强和改进新时代人大工作进行部署，提出明确要求。

为进一步贯彻落实党中央和省关于新时代人大工作的决策部署，贯彻实施新修改的地方组织法等法律，更好发挥乡镇人大在践行全过程人民民主

中的重要作用，海南决定对《条例》进行修订。

据介绍，此次《条例》修订，通过乡镇人民代表大会依法行使职权，保证党中央决策部署和省委工作要求得到全面贯彻和有效执行。丰富全过程人民民主的基层实践，推动乡镇人大代表密切联系人民群众，回应群众关切。依据新修改的地方组织法等法律规定，参考外省相关规定，健全适合乡镇人大特点、严谨规范、务实高效的会议制度和工作程序；总结海南乡镇人民代表大会实践创新经验，把行之有效的做法上升为法规制度。

修订后的《条例》共7章53条，坚持党的全面领导，坚持以人民为中心的发展思想，健全乡镇人大制度，

完善乡镇人大职权。明确乡镇人大主席团的构成及职责，优化会议程序。强化乡镇人大主席职责，规范代表资格审查委员会组成人员的调整程序。明确代表任期，丰富代表小组活动内容。

为坚持党对人大工作的全面领导，切实加强乡镇人大政治建设，发展全过程人民民主，修订后的《条例》明确规定乡镇人民代表大会坚持中国共产党的领导，依照宪法、法律、法规行使职权；乡镇人民代表大会坚持和发展全过程人民民主，始终同人民保持密切联系，倾听人民的意见和建议，为人民服务，对人民负责，受人民监督。

根据地方组织法的有关规定，修订后的《条例》

增加“监督本级预算的执行，审查和批准本级预算的办理要求，规定乡镇人民代表大会代表的建议、批评和意见的办理情况，由乡镇人民代表大会主席团向乡镇人民代表大会报告，并予以公开。”

修订后的《条例》增加乡镇人民代表大会代表建议的办理要求，规定乡镇人民代表大会代表的建议、批评和意见的办理情况，由乡镇人民代表大会主席团向乡镇人民代表大会报告，并予以公开。

结合海南省实际并参考外省做法，修订后的《条例》将主席团组成人数由原《条例》的“七至九人”改

为“七至十一人”，并规定十万人以上的乡镇，主席团成员的数额可以适当增加，但不得超过十五人。同时，鉴于前主席团和会中的主席团为不同主体，故将主席团职责分为会前准备工作、会议期间工作、闭会期间工作三部分，并作了具体安排。规范闭会期间主席团会议的召开程序，对闭会期间主席团会议主持人员、列席人员等作出规定。

根据地方组织法的有关规定，结合工作需要，修订后的《条例》明确要求乡镇人大主席负责代表联络站、代表联络室等代表联系平台建设、管理。增加代表资格审查委员会组成人员调整的内容：“代表资格审查委员会的组成人员在任期内需要调整的，由主席团提请大会通过。”

修订后的《条例》增加“乡镇人民代表大会代表任期，从每届乡镇人民代表大会举行第一次会议开始，到下届本级人民代表大会举行第一次会议为止”的内容。结合实际工作需要，增加代表小组“利用代表联络站、代表联络室等代表联系群众平台开展活动”等内容。