



立足南粤特色 彰显立法担当

茂名市人大常委会以良法护航高质量发展纪实



□本报记者 邓君
□本报通讯员 叶秀良 赖楚云

台风、暴雨突袭时的科学防御，特色农产品的品质守护，“城市伤疤”的生态蝶变……在广东茂名，一件件民生关切、发展要事，都在法治轨道上找到了破题良方。

近年来，茂名市人大常委会立足地方特色，坚持“小切口”立法，以精准之策、担当之举，书写着“良法促发展保善治”的生动篇章。

靶向解决发展难题

立法方向如何定？茂名给出明确答案：人大主导，问题导向。在茂名市委的坚强领导下，市人大常委会充分发挥立法主导作用，加强法规项目的统筹安排，彻底扭转以往“部门提、人大审”的被动局面，从“等米下锅”转变为“主动点菜”，以更具前瞻性和针对性的立法规划，为城市发展锚定法治航向。

茂名地处广东沿海，台风、暴雨、雷电等灾害性天气频繁“光顾”。直面这一严峻挑战，茂名市人大常委会果断将气象灾害防御条例纳入立法项目，全力推动构建完善的气象灾害防御责任体系，提升城市灾害防御与应急处置能力，为群众筑牢安全屏障。

“针对问题立法，立法解决问题”是茂名市人大常委会始终坚守的信条。化橘红作为茂名化州的金字招牌，不仅是国家地理标志产品，更位列第一批岭南中药材保护八大种类之首，全产业链年产值超百亿元，是富民兴村的支柱产业。然而，以次充好的乱象严重威胁产业发展。茂名市人大常委会迅速行动，积极推动化橘红保护和发展立法工作。2024年3月29日，《茂名市化橘红保护发展条例》经广东省十四届人大常委会第九次会议审查批准。

该条例直击产业痛点，针对以次充好现象，创新设置质量安全追溯制度；为提升产品竞争力和品牌影响力，建立产品质量地方标准制度；面对网络侵权多发态势，构建地理标志日常监管与线上监管相结合的模式。条例施行后，成效立竿见影：全国首个化橘红博览中心、检验检测中心相继落成，9项地方标准发布，“化橘红产业智慧信息系统平台”等大数据平台投入使用。2024年，化橘红生产总值达15亿元，较立法前激增43亿元。

立法过程中，利益平衡与部门协调是绕不开的难题。在制定生活垃圾管理条例时，农村生活垃圾主管等部门的界定问题，因上位法未明确规定且政府部门之间分歧严重，成为立法阻碍。关键时刻，茂名市人大常委会领导主动作为，组织市政府分管住房和城乡建设、农业农村工作的副市长召开协调会，经多轮协商，最终明确主管部门与责任划分，为法规顺利实施扫清障碍。

回应群众殷切期盼

茂名作为广东省农业大市、石化大市，立法任务繁重且意义重大。围绕市委“全产业链打造‘五棵树一条鱼一桌菜’（荔枝、龙眼、沉香、化橘红、三华李、罗非鱼以及预制菜产业）特色产业”的战略部署，茂名市人大常委会聚焦“百千万工程”（百县千镇万村高质量发展工程）关键领域精准发力。《茂名市化橘红保护发展条例》《茂名市古荔枝树保护条例》的出台，成功撬动化橘红、荔枝全产业链产值超220亿元；及时修订《茂名市村庄规划建设管理条例》，将“一户一宅、建新拆旧、带图审批、现场办公、管好工匠、管住材料”的二十四字农村建房工作机制上升为法规制度，让乡村既有新风貌而起，更展新貌新风。

茂名拥有2200多年荔枝种植历史，是中国古老的荔枝种植核心区，古荔枝树数量众多，分布广泛，但保护工作长期面临重视不足、普查登记不全、养护责任不明等困境。茂名市人大常委会通过立法完善古荔枝树保护管理机制，压实养护责任，传承荔枝文化，提升全民保护意识，为绿美茂名生态文明建设注入法治动能。

立足绿水青山，茂名市人大常委会强化生态文明领域立法。为保障500多万人群众生活用水安全，《茂名市高州水库水质保护条例》应运而生，推动水库水

质从Ⅲ类提升至Ⅱ类，困扰多年的蓝藻水华问题得到有效治理；《茂名市露天矿生态公园保护管理条例》的实施，让昔日污水横流、废渣遍地的“城市伤疤”华丽转身，成为“网红旅游打卡点”。

聚焦石化产业，茂名市人大常委会筑牢公共安全防线。《茂名市危险化学品道路运输管理条例》填补上位法在装卸环节管理和执法的空白，实现危化品运输车辆监控全覆盖，超载违章率下降99.9%，超速违章率下降92.9%；《茂名市烟花爆竹安全管理条例》科学划定禁燃区，大幅降低石油化工企业爆炸、火灾风险。

面对新业态新产业，茂名市人大常委会同样未雨绸缪。《茂名市新业态经营场所消防安全管理条例》明确规定部门职责，创新建立名录制度、分级管理制度，有效破解点播影院、民宿等场所消防安全隐患突出的难题。

夯实立法质量根基

科学立法、民主立法是提升立法质量的关键。唯有深入调研、广纳民意，才能让法规契合实际、贴近民心。为此，茂名市人大常委会建立完善“深调研”工作机制，创新采用“走下去、请上来、走出去”的融合调研模式。“走下去”，深入田间地头、社区村居，倾听群众最真实的诉求；“请上来”，邀请专家学者、行业精英，汇聚专业智慧；“走出去”，对标先进地区，学习成功经

验，构建起立体化、多维度的调研体系。

针对每个立法项目，茂名市人大常委会都精心制定详细调研方案，分阶段细化调研提纲，抽丝剥茧找准问题，靶向施策提出对策。2023年以来，更是创新调研方式，由常委会各副主任分别带队，组织常委会组成人员、人大代表和立法专家深入基层，面对面听取立法意见。在修改《茂名市村庄规划建设管理条例》时，6个调研组深入田间地头、农户家中，广泛收集基层工作人员和村民建议，让法规更接地气、更合民意。

拓宽社会参与立法渠道，茂名市人大常委会建好用好基层立法联系点，实行立法联系点与立法项目挂钩机制。在制定《茂名市古荔枝树保护条例》时，通过联系点广泛征求荔枝种植户、企业、协会及专家意见，为条例制度设计提供关键参考；依托化橘红、荔枝等产业人大代表联络站，征集五级代表对立法计划和相关条例的建议，凝聚代表力量助力高质量立法。

此外，茂名市人大常委会充分发挥“双层参谋”制度优势，借助25名立法咨询专家和10名法务助理的专业力量，为法规案“把脉问诊”“开方抓药”，以专业智慧提升立法审议能力，确保每一部法规都立得住、行得通、真管用。

从守护一方平安到推动产业振兴，从生态治理到民生保障，茂名市人大常委会始终以地方特色为笔，以法治为墨，书写着立法为民、护航高质量发展的时代答卷。

无人机“黑飞”触及航空安全红线 全国人大代表建议完善立法构建稳固可靠低空安全防护法网

□本报记者 赵晨熙

近年来，无人机技术的飞速发展与广泛普及，给人们的生活和娱乐带来了诸多便利，但无人机产业高速发展背后带来的安全隐患同样不容忽视，其中，以无人机“黑飞”尤甚。

所谓无人机“黑飞”，是指未经官方许可或未遵循相关法律法规的无人机飞行活动。此类飞行活动严重威胁了机场的安全与航班的正常运行。

无人机是低空经济的核心组成部分，无人机“黑飞”问题严重制约着低空经济的安全有序发展。多名全国人大代表围绕进一步完善法治建设，提升无人机监管水平建言献策，助力低空经济安全有序发展。

无人机“黑飞”属违法行为

今年2月26日，一架无人机在未经注册登记、飞行申请、航拍任务申请的情况下，在新疆乌鲁木齐天山国际机场跑道南头附近区域飞行，危及航班飞行安全。当地空管部门发现后，立即通报公安机关、机场管理机构，按照应急预案，迅即展开联动处置，较短时间内查获涉事无人机及操控人员，但仍造成部分航班延误。

后经当地公安机关立案调查，该无人机为当地某信息科技公司所持有，当日飞行活动是为完成一项三维拍摄任务。最终，相关部门依据治安管理处罚法，对两名涉事人员分别作出行政拘留10日和5日的处罚决定。

这是中央空管办有关负责人近日介绍的一起无人机“黑飞”典型案例。该负责人指出，在这起案例中，涉事人员违反了多项法律规定，根据《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》（以下简称《条例》）《民用无人驾驶航空器飞行安全管理规定》《通用航空飞行任务审批与管理规定》，此次事件中涉事公司未按规定进行实名登记，违规实施飞行活动；未按规定进行航空摄影任务审批，违规实施无人机三维拍摄任务；未按规定进行飞行活动申请，违规在管制空域内实施飞行活动。

事实上，自无人机逐渐普及以来，各类“黑飞”现象时有发生。近日，北京大兴警方发现在大兴区安定镇大兴国际机场净空保护区有人操作无人机飞行，后经核实，涉事人员岳某某在未经空管部门批准的情况下，操控无人机违规飞行进行航拍娱乐。

实现无人机可追溯管理

今年的《政府工作报告》提出，要推动商业航天、低空经济等新兴产业安全健康发展。如何进一步强化无人机监管，助力低空经济安全、有序、良性发展，是多名全国人大代表关注的焦点。

“安全是低空经济的生命线。”深耕航空领域数十年的全国人大代表、中国航空湖南动力机械研究所专职总师单晓明注意到，近年来，无人机“黑飞”干扰航班、无人机失控伤人等事件时有发生，给低空安全监管带来了挑战。在她看来，由于目前无人机身份认证系统尚不完备，监管与责任追究的措施还不完善，导致无人机飞行安全问题事前认证难、事中取证难、事后追溯难，低空安全管理体系建设亟须完善。

如何实现无人机生命周期可追溯管理，有效制止无人机“非法改装”“黑飞”等行为？单晓明认为，应从生产端、流通端、监管端共同发力，建立无人机核心零部件全国统一编码管理体系。

单晓明建议，生产端应建立无人机核心零部件全国统一编码标识。在相关法规、标准的基础上，推出强制标准，建立至少包括机身、飞控芯片、导航芯片、电机、图传以及遥控器等在内的全国统一无人机核心零部件编码码系。

在流通端，按注册编码进行生产、维修、销售、使用等市场流通监管。整机生产企业、维修企业、外贸出口商和电商平台需扫码验证编码合法性，录入产品去向，未编码产品禁止上机或上市销售。违反规定的，事

后追溯时给予企业相应处罚。

在监管端，要建立“无人机编码—遥控器编码—操控员识别—飞行计划”联动平台。强制要求无人机遥控器接入平台，与空管系统实时对接，在遥控器端增加操控员身份识别系统，通过人脸识别、指纹识别等生物认证方式验证操控员身份，记录并传输所控制飞行器的飞行信息，实现对操控员和驾驶行为的严格管理。

全国人大代表、国网江苏省电力有限公司泰兴市供电公司六级职员张强注意到，相关法规对无人机的划分还不够完善。他建议健全无人机分类监管体系，细化风险等级，可考虑将无人机划分为“开放类”（低风险，如消费级航拍）、“特定类”（中风险，如物流配送）、“认证类”（高风险，如载人无人机），分别制定飞行限制与审批流程，同时，建立跨部门联合执法机制，公安、民航、空管等部门共享违规线索，提升处置效率，并进一步细化无人机违规处罚细则，明确“黑飞”、侵犯隐私等行为的量刑标准。

法治保障低空飞行管理

强化无人机监管，推进低空经济安全健康发展离不开法治护航。

全国人大代表、中国民航大学副校长吴仁彪多年来聚焦通用航空和无人机领域，积极建言献策。他建议尽快完成空域管理条例的立法工作和民用航空法的修法工作，为低空经济发展提供法治保障。在立法和修法工作中要注重加强这两部法律之间的协同性。

考虑到当前无人机使用越来越广泛，吴仁彪建议各地尽快探索设立“空中交警”队伍，查处违规飞行的无人机，实现无人机常态化安全执法和检查。

如何用法治保障低空飞行安全管理，是全国人大代表、民建江苏省委副主委张天任一直思考的问题。在他看来，当前我国低空空域管理在法律层面还存在欠缺，现有法规多侧重于部分领域或特定类型的飞行器管理，缺乏一部系统全面涵盖低空空域各方面管理事务的综合性法律。

为促进低空经济健康有序发展，加强低空飞行安全管理，张天任建议研究制定低空空域管理法，从法律层面清晰界定各相关部门在低空空域管理中的职责与权限，理顺管理体制，建立统一、科学、规范的管理流程和标准，保障低空领域各类活动有序开展，通过立



法，明确安全底线，有助于以常态化监管促进低空经济在创新中稳健前行。此外，还要优化低空飞行的流程，合理规划低空飞行区域和高度，充分释放低空经济的发展潜力。

张天任认为，立法时应将保障低空飞行安全作为核心。无论是航空器的适航标准制定、飞行规则设定，还是人员资质管理、基础设施建设，都以确保低空活动不危及国家安全、人民生命财产安全以及公共安全为首要考量，最大程度降低各类安全风险，预防安全事故的发生，构建稳固可靠的低空安全防护法网。

低空空域安全红线是立法的另一重点。张天任建议，在法律中明确规定各类低空飞行活动的安全标准和禁区范围，对违反安全规定的飞行制定严厉的处罚措施，确保低空飞行活动不危及国家主权、重要目标和人民生命财产安全。

漫画/李晓军

安徽省人大常委会就数字经济发展情况开展专题询问

扎实推进数字经济发展 充分激发高质量发展新动能

□本报记者 范天娇

发展数字经济是把握新一轮科技革命和产业变革新机遇的战略选择。在机遇和挑战并存的当下，安徽数字经济核心产业发展存在哪些问题？数据资源整合、共享和流通交易面临哪些具体困难？

5月13日，安徽省十四届人大常委会第十六次会议在审议《安徽省人民政府关于数字经济发展情况的报告》（以下简称《报告》）后，召开联组会议，就此开展专题询问。询问人聚焦数字经济发展重点难点，犀利发问，应询人实事求是，答出解决问题的对策和举措。

近年来，安徽省数字经济发展呈现提质扩量增效的良好发展态势。《报告》指出，“十四五”期间，安徽省数字经济核心产业规模突破万亿元大关。2024年，规模以上数字经济核心产业企业4859家，营业收入1.2万亿元，年均增速12%；数字经济核心产业固定资产投资增长17.5%，增速高于全省全年固定资产投资12.8个百分点。

安徽省人大常委会委员李行进注意到数字经济核心产业发展取得的成绩，就目前存在哪些问题以及

下一步将采取哪些措施加快发展进行提问。

安徽省发改委主任陈军坦言，安徽省数字经济核心产业存在数字企业总体竞争力不强、新业态新模式培育力度不够、产业链供应链的韧性和安全水平有待提升等问题。下一步，将引导优质数字领航企业，建立多层次分阶段培育体系，培育一批具有产业链控制力的生态主导型企业，突出布局新领域新赛道，培育未来产业先导区，出台推动数据产业发展政策，打响“数据徽商”品牌，促进产业链供应链优化升级，推动“政产学研金服用”融合发展。同时还要坚持底线思维，压实重点产业平稳健康发展。

就安全保障方面，《报告》指出，安徽省已经颁布实施《安徽省信息化促进条例》《安徽省大数据发展条例》等法规，开展数字经济、网络安全监管等立法工作，并建成运行16个省辖市网络安全应急指挥中心，完善建设工业互联网安全平台。下一步将建立健全透明可预期的数字经济发展常态化监管制度，加强人工智能安全风险防范。

“目前，我省在数据资源整合、共享和流通交易等方面面临哪些具体困难和问题，下一步将采取哪些针对性措施加快公共数据的共享和流通交易？”安徽省人大代表杨增玲注意到，安徽省委一号文件连续多年对智慧农业发展作出部署。她提问：下一步如何推进农业农村领域与数字

经济深度融合？

安徽省农业农村厅厅长汪学军表示，将紧紧围绕江淮粮仓、和美乡村等建设，充分发挥数据生产要素作用，重点推进生产数字化、经营数字化、管理数字化、服务数字化，加快打造农业新质生产力，发展农业农村数字经济，支撑农业农村现代化建设。

“软件特色产业园区建设过程中面临哪些突出问题？”“下一步将采取哪些针对性措施，推动数字经济技术人才的引育留用？”……一问一答中，问出了深度，也答出了责任，给出了承诺。

“扎实推进数字经济发展、充分激发高质量发展新动能，是一项系统工程、战略工程，需要各方联动、同题共答、形成合力。”安徽省人大常委会副主任何树山说，省政府及有关部门要以此专题询问为契机，进一步总结好的经验和做法，分析存在的问题和原因，采取更加有力有效的举措，更好推进安徽省数字经济发展。各级人大常委会要进一步发挥职能作用，优化法治供给，实施有效监督、办好代表建议，推动中央及省委有关决策部署落地落实，为加快推进数字经济发展、奋力谱写中国式现代化安徽篇章作出更大贡献。

□本报记者 吴良艺
□本报通讯员 莫春燕 舒晓明

解决好养老问题，关乎积极应对人口老龄化国家战略的实施，更关乎千家万户的幸福。

5月1日，《南宁市居家社区养老服务规定》（以下简称《规定》）开始施行。《规定》以“小切口”立法破题，将顶层设计转化为“可量化、可操作、可考核”的地方规范，着力构建“家庭尽责、社区尽责、政府尽责、社会尽责”的四维责任体系，让老年人在家门口享受高质量养老服务。

截至2024年底，广西壮族自治区南宁市60岁以上户籍老年人口153.85万人，老龄化率达18.59%。南宁市面临着老年人口基数大、高龄化突出、居家养老服务需求集中的“三重”挑战。尽管近年来通过国家居家社区养老服务改革试点，南宁已初步建成覆盖“县—乡镇（街道）—社区—家庭”的四级养老服务体系，但设施布局不均衡、资源配置不足、专业人才短缺等问题仍亟待解决。

《规定》历经两年打磨，三次审议，以20条简明条款，构建了“家庭基础—社区依托—政府主导—社会协同”的养老服务框架，形成了《规定》+长护险、适老化改造等配套文件的“1+N”政策体系。

《规定》沿用《广西壮族自治区养老服务条例》的“居家社区养老服务”概念，明确以家庭为基础、社区为依托、公共+市场+公益“三服务”为支撑的总体要求，既呼应上位法章节设置，又强化社区资源整合，为“15分钟养老服务圈”建设提供了法治依据。

《规定》鼓励和支持养老服务机构通过依法运营居家社区养老服务设施、开展嵌入式养老服务、设置家庭养老床位、提供上门服务等方式为居家老年人提供养老服务。《规定》明确，县（市、区）人民政府民政部门可以采取公建民营、委托管理等多种方式，将养老服务设施无偿或者低收费提供给养老服务机构运营管理；或者对符合条件的养老服务机构给予建设、运营补贴。民政部门定期开展养老服务机构服务质量评估，评估结果向社会公开，并作为政府购买服务、给予相关补贴和分类管理的依据。

《规定》明确了医养深度融合的原则，鼓励和支持医疗卫生机构与养老服务机构通过建设医疗养老联合体等方式，整合医疗、康复、养老和护理资源，为居家老年人提供医疗巡诊、健康管理和保健咨询、用药指导、急诊急救等服务。对经济困难的失能、高龄、残疾老年人家庭，《规定》明确采取政府补贴、引导企业参与等方式，实施无障碍、适老化、家庭养老床位改造，以满足老年人居家生活照料、起居行动、康复护理等需求。

《规定》还明确，政府应当推进老年人助餐、助浴服务业发展。要求政府根据辖区内老年人口规模、助餐服务需求、服务半径等因素建设老年助餐服务点，引导餐饮、物业服务、物流等企业开展老年助餐服务。目前，南宁市采取“社区设施自建厨房”“社区餐饮门店挂牌”“单位食堂延伸服务”等模式开设了88个长者饭堂，已有6.2万名老年人在“长者饭堂”系统注册用餐，累计用餐332万人次。

《规定》的出台，标志着南宁居家社区养老进入法治化新阶段。下一步，南宁市人大常委会将继续推动政府部门细化配套政策，推广“一键呼叫”智能终端，树立银发经济产业发展的典范和标杆，以《规定》为纲，织密“15分钟养老服务圈”，让“老有颐养”成为南宁最温暖的民生底色。

立法保障老年人“家门口”的幸福