



## 山东交出地方立法厚重答卷

## 十六市人大及其常委会十年制定地方性法规九百余件

## F 赋予设区的市地方立法权十周年

□ 本报记者 朱宁宁

今年是赋予设区的市地方立法权十周年。十年来,山东省、市两级人大及其常委会切实用党的创新理论指导人大立法工作,确保立法工作正确政治方向,在推动地区经济社会发展和民主法治建设中交出了一份厚重的答卷。

截至目前,经山东省人大常委会批准,山东省16市人大及其常委会共制定地方性法规(含修改、废止决定)905件,现行有效法规493件。

## 提升质量 凸显地方立法特色

地方特色既是地方立法的灵魂,又是地方立法生命力之所在。

德州扒鸡、烟台葡萄酒、潍坊风筝、日照绿茶、枣庄石榴、滨州冬枣……越来越多的齐鲁特色被专门立法保护以促进发展,“好品山东”越叫越响亮;滨州将社会心理服务体系融入社会治理大格局,推进“网格+心理咨询”全覆盖,制定全国首件社会心理服务领域的

地方性法规;菏泽在全国率先出台儿童友好城市建设促进条例,把握现实需求,突出地方特色,着力保障农村儿童发展、实现城乡友好共建。

可操作、真管用是地方立法的根本,也是地方立法执行力之源。

威海等6市紧抓出租汽车司机从业年龄延长、网约车监督管理等问题,出台客运出租汽车管理法规;临沂、聊城将预付消费领域治理作为推动市场健康有序发展突破口,出台单用途预付消费卡管理法规,创新构建预付消费法治化治理新路径。各设区的市紧扣地方治理急需解决的关键问题,以“小切口”“小快灵”实现地方立法“大纵深”。

针对法规立项、起草、审议、实施等一系列关键环节,山东省设区的市人大及其常委会在实践中不断探索和优化工作机制。东营探索建立“专班制推进,项目化管理、清单式落实”工作机制,增强人大主导立法的功能作用;泰安探索建立法规案文稿交付表决前评估制度,以科学决策巩固人大在立法全链条中的决定性作用;日照开发运行地方性法规“四人”数字化监督平台,对现行有效的法规实施情况开展全面检查监督。

## 围绕中心 发挥地方立法引领作用

十年间,从产业升级的“改革破冰”到生态保护的

“红线守护”,从民生福祉的“温情注脚”到社会治理的“创新密码”,一件件围绕发展所需、改革所急、群众所盼的地方性法规相继出台,描绘出全省经济社会高质量发展和人民群众幸福生活的美好图景。

聚力改革。各地紧扣改革方向,以法规引领规范填补“真空地带”。济南、烟台制定数字经济促进条例,济宁等8市出台优化营商环境法规,青岛制定品牌建设促进条例,泰安出台新型工业化促进条例。

紧扣民生。为托起幸福“夕阳红”,聊城制定全国首件失能老年人照护服务条例;淄博以立法破题院前急救“黄金时间”保障难题,从法治角度补齐公共卫生安全短板。守住“人间烟火气”,山东省设区的市人大及其常委会围绕供水、供热、燃气等民生热点领域共制定19件地方性法规;12市制定烟花爆竹燃放管理地方性法规,回应人民群众对节日氛围的期盼。

振兴乡村。临沂围绕美丽乡村、健康乡村、法治乡村、文明乡村开展乡村振兴立法“四部曲”,走出一条彰显沂蒙特色的立法新路;德州制定全国首件粮食生产促进条例,为巩固和推广“吨半粮”创建成效,促进粮食生产高质量发展提供法治保障;枣庄制定传统村落保护条例,立法留住乡愁、守护记忆。

传承红色基因。滨州制定渤海老区革命遗址遗迹保护条例,临沂制定以红色精神资源保护与传承为主

题的地方性法规,菏泽制定全省首件非物质文化遗产条例,潍坊制定历史文化名城保护条例。

聚焦生态文明,各地人大用法治织密守护绿水青山的制度保障。筑牢生态屏障,青岛制定崂山风景名胜区条例,烟台制定养马岛生态环境保护条例,织密水资源保护网,日照等6市制定饮用水水源保护相关法规,泰安等5市制定水资源保护管理条例,济宁制定大运河岸线保护管理条例;打响蓝天保卫战,潍坊等10市出台大气污染防治条例,淄博、菏泽围绕煤炭清洁生产利用制定专项法规。

## 统筹协调 着力下好“一盘棋”

3500多公里海岸线、近16万平方公里海域,山东经略海洋、向海图强的脚步从未停歇。

因地理位置、产业结构等方面的不同,山东省沿海7市的海岸带保护和利用状况也不尽一致。为此,山东省人大常委会统筹指导和推进沿海设区的市海岸带保护立法。随着沿海7市先后制定了海岸带保护法规,山东成为全国首个实现海岸带保护立法全覆盖的省份。

“一指用力”莫如“握指成拳”。2021年,山东省人大常委会统筹协调,将海洋牧场立法作为胶东经济圈5市首个协同立法项目,5市人大常委会打破海洋牧场管理中“一亩三分地”的思维定式,实现“一张蓝图管全局”

的立法协同,打造了海洋牧场立法的山东样板。

为破解“九龙治水”的难题,山东省人大常委会指导沿黄9市人大常委会围绕黄河水资源保护与节约集约利用开展协同立法,成为全国首个服务黄河战略的流域协同立法项目。9市法规名称、调整范围、体例结构不完全相同,立出本地特色。

十年来,山东省设区的市注重集成配套,增强立法系统性整体性。

围绕黄河流域生态保护和高质量发展国家战略,东营先后制定湿地保护条例、湿地城市建设条例、黄河三角洲生态保护与修复条例、节水控水管理办法,构建起地方特色突出的生态法规体系;围绕名泉、山体、湿地、历史文化名城保护等,济南先后制定了20余件地方性法规,筑起保护“泉城济南”特色风貌的法治屏障;围绕构建涵盖生态保护、经略海洋、社会治理等多个领域的“1+N”精致城市建设法规体系,威海出台全国首件以精致城市建设为主题的地方性法规……这些创新做法实现了立法保护的集群效应,彰显了立法实效。

与时代同步伐、与实践同发展、与民生同关切;在守正中创新,在规范中发展、在改进中提高。山东省、市两级人大及其常委会将继续把握提高立法质量这个关键,守正创新,行稳致远,为新时代社会主义现代化强省建设提供坚强有力的法治保障。

## 编纂生态环境法典传承中华优秀传统文化

## F 说法典

□ 吕忠梅

今年4月,生态环境法典草案首次提请全国人大常委会会议审议。在分组审议中,多位常委会委员和列席会议的全国人大代表都对草案的文化传承功能予以关注并提出意见和建议。在草案征求意见过程中,也收到不少关于草案如何传承中华优秀传统文化的意见和建议。

为什么要文化功能?如何才能更好传承中华优秀传统文化?这些都是需要在生态环境法典编纂过程中予以回答的问题。

## 生态环境法典是推动文化传承的重要载体

文化作为人类文明的重要标志,是人类进行交流的普遍认可的一种社会积淀。法典编纂需将这种社会积淀以行为规则的方式予以表达,既便于当下人们广泛遵守,也便于未来人们集中继承。

生态环境,既是人类赖以生存和发展的物质基础,也是人类产生各种意识或精神的基础。文化一经形成,也会以各种方式影响孕育自己的生态环境,维护和改善其生存和发展所需要的生态环境。

生态环境法典本身就是一种文化现象,是在人与自然的相互作用中推动文化传承的重要载体。编纂生态环境法典是体现和传承一国传统文化的过程,只有生长于自己文化土壤中的法律,才能得到社会的广泛认可和普

遍遵行。

中国古代的“天人合一”“道法自然”哲学以及与之相关的国家治理理念、法律制度,呈现出“一方水土养一方人”的生态环境与气候特质,是中华民族所特有的生命底色、道德和价值。生态环境法典编纂必须在深刻把握“生态文明兴,生态衰则文明衰”的历史规律基础上,运用马克思主义世界观和方法论,鉴别和判断中华优秀传统生态文化,包容借鉴世界先进生态文化,在“两个结合”中自觉实现中华优秀传统文化的现代性转换与创新性发展,完成中华文明基因的创造性重组。

## 中华传统文化具有“人与自然和谐共生”基因

中华民族有五千多年灿烂文化史,生态文化是其中一篇华章。祖先们对人与自然的关系进行了长期而系统的思考,其核心是“天人关系”。“天人合一”始终是贯穿社会发展的主线,其以哲学、美学、法律等不同形态融入人民生活。一方面,人与自然是生命共同体,自然是人类赖以生存和发展的基础,人与自然一荣俱荣、一损俱损;另一方面,人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。

中国古代曾通过颁布禁令、建立官职等措施,以制度化方式将“天人合一”的哲学理念用于国家治理。从秦律到明清律,通过建立各种“时禁”“苦用”,形成了较完整的取用有度法律制度,充分运用自然法则为人类社会立法。与此同时,在儒家提倡的“内圣外王之道”礼制思想影响下,逐步形成了礼法合治、寓德于法的治国方法。

可见,“天人合一”不仅是中国传统生态哲学的形而上凝练,而且是中国古代社会政治统治与生活实践中的生态智慧的法令、制度与管理体制,这些都是今天的中国生态

文明制度的深厚文化土壤。

中国古人主要是从人与自然相互依存、相互关联的系统思维来考察二者的关系,认为人与自然是不可分离的有机统一整体,并形成了人与自然有机统一、和谐共进的文化基因。

## 着眼实际传承和弘扬中华优秀传统文化

生态环境法典编纂需着眼于当前生态文明建设的实际,传承和弘扬中华优秀传统文化,实现中华优秀传统生态文化“在继承中发展,在发展中继承”。

首先,生态环境法典要以“人与自然和谐共生”的立法目的传承“中和”思维。在处理人与自然关系方面,倡导环境道德,保护自然环境,促进人与自然的和谐发展。“人与自然和谐共生”所蕴含的“中和”思维是中国式现代化本质特征的核心精神,生态环境法典以“促进人与自然和谐共生”为立法目的,正是对“中和”理念的传承与弘扬。

其次,生态环境法典要以“系统治理”原则弘扬“天人合一”哲学观。中国古代“天人合一”世界观中,“万物各得其和以生,各得其养以成”。生态环境法典必须建立系统治理原则,统筹污染防治、生态保护、绿色低碳发展,促进实现“山水林田湖草沙系统治理”。

最后,生态环境法典要以“最严法治”规范体系发展“厉禁而守”法律传统。中国古代将“天人合一”“道法自然”“知止知足”等道德观念制度化,建章立制、设立机构,强调“法与世宜”,其整体性思维、持续性保护是生态环境法典形成“一体化保护”的制度基因。

(作者系十四届全国人大代表、全国人大环境资源委员会副主任委员、中国法学会副会长。本报记者朱宁宁整理)

## 我还要盖“词语”的房子

□ 李敬泽

理想的生态文学永远是向着未来开放的,是等待我们去探索的。生态文学没那么复杂,它不过是一个写作者用文字在一个地方、在自己和世界之间,去盖当地盖一座房子。

中国山水诗的伟大开创者谢灵运、中国田园诗的伟大开创者陶渊明、中华审美精神的伟大提炼者王维,他们所做的事其实也是给各自盖了一座房子,也是给各自在这个大地上找到了一个与世界共处、与自己共处、与天地自然共

处的一套方式。

这套方式是不容易的,饱含着一个人的精神强度,饱含着一个人的创造力,也饱含着一个人的信念、经验、情感还有审美能力。陶渊明、谢灵运、王维,他们为自己建造的那座房子,使得我们后代,一代一代的中国人可以在精神上安居。

我们现在这一代的写作者,面对的是完全不同的条件,摆在我们面前的是怎么去盖我们这一代的房子,不仅是让我们自己安居,也要让现在和未来的人们,由此在精神上安居。由此获得一个人与他的世界、一个人与自然之间的和谐。所以我要对我们这个时代很多的写作者表示我的一份期待,等着你们把房子盖出来,把房子盖好。

最后我还得说,我的这个念头还依然在,我得努力争取在松阳盖我的房子,“词语”的房子,因为这是多么美丽的地方啊!

(本文节选自李敬泽6月14日晚在由北京出版集团《十月》杂志社与浙江省丽水市松阳县人民政府联合主办的十月·松阳“美丽中国”生态文学双年奖颁奖典礼现场的致辞发言。本报记者赵晨熙整理)

## 人物简介:

李敬泽,十四届全国人大代表委员、全国人大教育科学文化卫生委员会委员,中国作家协会副主席。著有《颜色的名字》《纸现场》《致理想读者》《青鸟故事集》《冰与火》《上河记》《会议室与山丘》《跑步集》等专著和文集。

全国人大代表周潮洪:  
将“民之所盼”转化为“政之所向”

## F 代表风采

□ 本报记者 蒲晓磊 文/图

从事水利工作30余年的全国人大代表、民革天津市委会秘书长周潮洪,一直对京津冀防灾体系升级、盐碱地综合利用等工作保持高度关注。

自2013年以来,周潮洪连续三届当选全国人大代表。十余年来,周潮洪深耕水利与“三农”领域,努力将基层的声音转化为切实可行的政策建议,以实际行动践行人大代表的使命担当。

“我将继续心系水利和‘三农’问题,在盐碱地改良、智慧农业、乡村振兴等领域深耕不辍,不负代表使命、厚植为民情怀,为推进农业农村现代化、保障国家粮食安全贡献更多力量。”周潮洪说。

## 加强学习提升履职能

为了提升履职效能,周潮洪始终坚持学习新知识、掌握新技术,为履职注入源源不断的活力。近年来,她积极融入“智慧水利”建设,主动学习人工智能预报模型、雷达卫星监测等前沿技术,努力将科技力量转化为防洪减灾的实践成果。

2023年,海河发生“23·7”流域性特大洪水,这场历史罕见的洪水不仅考验了京津冀地区的防洪体系,也引发了周潮洪的深思。2024年全国人代会期间,周潮洪提出以高科技手段提高防洪减灾能力的建议,并很快得到了水利部的答复。

水利部将相关技术纳入“智慧水利”体系,邀请周潮洪参与防洪减灾重点实验室的科研工作。如今,天津市“空天地”一体化水文监测体系建设,洪水预见期大幅延长,监测精准度显著提升,这一成果让周潮洪深刻体会到,紧跟时



全国人大代表周潮洪。

## 履职为民心系三农福祉

自当选全国人大代表以来,周潮洪一直将“三农”问题视为履职的重中之重。在她看来,无论是防灾减灾,还是盐碱地改造,最终目标都是让农民增收、农村变美、农业增效。

在连年调研中,周潮洪深刻认识到,粮食安全是“国之大者”,而盐碱地则是“潜在粮仓”。今年全国人代会上,周潮洪围绕“推进京津冀三地盐碱地改良利用”提出建议,呼吁制定中长期规划,联合企业、高校培育耐盐作物,推广芦竹种植等成功案例。这一建议的背后,是数十次田间走访、上百份数据报告的积累,更是对农民期盼的深切回应。

此外,周潮洪还一直关注农村防灾减灾能力的提升。通过推动“三道防线”监测体系落地,助力天津农村地区的洪水预警能力显著增强。

周潮洪坚信,只有将“民之所盼”转化为“政之所向”,才能书写好履职为民的答卷。

## 第一个发展国民经济五年计划

## 馆藏文献说人大制度

□ 胡萧

1955年7月5日至30日,一届全国人大二次会议召开。根据1954年宪法关于全国人大有权决定国民经济计划的规定,会议作出决议,批准国家发展国民经济的第一个五年计划。

1955年7月6日,一届全国人大二次会议听取国务院副总理兼国家计划委员会主任李富春《关于发展国民经济的第一个五年计划的报告》,报告阐述了“一五”计划的编制经过、基本任务和总体要求。报告分为三个部分:国家在过渡时期的总任务、第一个五年计划概要、第一个五年计划的若干问题,并作了详细说明。1955年7月30日,会议同意李富春的报告,通过《关于发展国民经济的第一个五年计划的决议》,认为这个计划“是全国人民为实现过渡时期总任务而奋斗的带有决定意义的纲领,是和平的经济建设和文化建设的计划”。由此开启“有计划”地发展、建设新中国的征程。

“有计划”地建设国家是在新中国刚成立时提出的。1951年2月,中共中央开始谋划大规模经济建设问题。1951年2月14日,毛泽东在中央政治局扩大会议上提出“三年准备、十年经济建设”的思想,首次明确了编制国民经济发展计划的设想。会议决定,自1953年起实行发展国民经济的第一个五年计划,并要求开始五年计划的准备工作。1953年1月13日,中央人民政府委员会作出关于召开全国人大及地方各级人大的决议,提出将在一届全国人大一次会议上批准国家五年建设计划纲要。但是,由于当时资料不全、统计经验欠缺,加上抗美援朝战争以及苏联帮助我国建设的156个工业单位中的主要部分——第二批91个单位到1953年5月才确定等的影响,“一五计划”



中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划。只能边计划、边执行,不断修订、调整、补充,到1955年2月第一个五年计划才编制完毕。1955年3月经党的全国代表会议讨论并基本通过。“一五”计划是在中共中央和毛泽东主席的直接领导下编制完成的,是中国历史上第一次编制的中长期国民经济发展计划。“一五”期间,我国工业发展速度远远超过主要资本主义国家,经济建设取得了举世瞩目的成就。“一五”计划的实施,为实现我国社会主义工业化和现代化奠定了坚实基础。1954年9月15日,毛泽东在一届全国人大一次会议开幕式致词时说:“准备在几个五年计划之内,将我们现在这样一个经济上文化上落后的国家,建设成为一个工业化的具有高度现代文化程度的伟大的国家。”(作者单位:全国人大图书馆)