



37年接续奋斗西宁南北山生态环境持续改善

法治润高原 荒山化林海

□ 本报记者 赵晨熙 文/图

青海云杉与油松染绿山谷，山杏与沙棘交织成画，阵阵微风拂过，林海起伏，掀起层层绿浪……近日，《法治日报》记者跟随由全国人大常委会办公厅牵头举办的中华环保世纪行2026年宣传活动采访团来到位于青海省西宁市的大墩岭，从“西宁之眼”俯瞰，高原古城的现代楼宇与葱茏绿意尽收眼底，西宁城区在南北山的茂密植被环抱下更显美丽。

眼前的景象让人很难和老西宁人口中的“风吹石头跑，地上不长草”联系起来。南北山的生态“蝶变”源自1989年启动的西宁南北山绿化工程。经过37年的接续奋斗，不断推动着荒山坡绿、城市增绿、群众享绿。

这场持续至今的“绿色接力”，为持续改善高原城市生态环境积累了宝贵经验，更折射出青海践行“绿水青山就是金山银山”理念的坚定步伐。

从荒山到林海塑造绿色奇迹

西宁市位于青藏高原东北部，这里曾经长期面临荒山扬尘、生态脆弱的发展困境。由于缺少植被固土蓄水，南北两山一度成为西宁地区最大的风沙源。

为应对恶劣的自然环境给群众生产生活带来的影响，给群众打造一个绿色、美丽、舒适的良好生存环境，1989年青海省委、省政府决定启动西宁南北山绿化工程，以大规模的人工营造造林建设加快改变山河面貌，重塑南北两山森林系统。

“受制于干旱缺水、土层浅薄、昼夜温差大等多种不利因素，在这片曾被视为“绿化禁区”的土地上，造林成本高，代价大，面临困难多。”青海省南北山绿化服务中心主任张创举介绍，西宁市推进科学绿化，坚持因地制宜、适地适树的原则，筛选出适生性较强的造林树种4种，适宜的树种配置模式20种，大力推广节水灌溉、保墒整地等技术，走出了一条灌溉造林与旱作造林相结合、乔灌草相结合、先易后难、稳步推进的成功路径。

面对恶劣的自然条件，一代又一代的林业工作者迎难而上。面对错综复杂的地形，大型机械难以施展，他们凭借双手和最朴素的工具，通过肩



青海西南北山鸟瞰图。

扛、人背等方式将绿化物资一点点运送至山上，硬生生在荒坡上栽出了万亩林海。

经过三十余载绿色征程，目前工程已完成三期建设，绿化西宁周边荒山51.6万亩，工程核心区森林覆盖率由72%提升至79%，西宁南北两山日益郁郁葱葱，生态价值、经济效益和社会服务功能极大提升。

依托南北山绿化成效，西宁市先后建成南山公园、西宁植物园等城市公园，建成石峡清风、红叶谷、北山大墩岭等生态景区，大力发展生态旅游等绿色产业，积极推动生态价值向经济价值转化。

据统计，南北两山及周边景区公园每年接待游客近200万人次，实现人与自然和谐相处。

法治护航筑牢生态高地建设

“南北山绿化工程是青海生态建设史的重要组成部分和生动缩影，开创了青藏高原城市森林从无到有的绿色创新之路。”在张创举看来，绿化工程取得的成绩，离不开一代代绿化人扎根荒山的努力，同样也离不开法治护航。

为使南北山绿化工作有法可依，做到依法治

林，青海省人大常委会于1990年批准《西宁市南北两山绿化条例》，为南北山绿化工作提供了坚实的法治保障。

2014年，青海省人大常委会批准通过了修订后的《西宁市南北山绿化管理条例》，明确了“保护优先、合理利用”的原则，为文旅活动、自然教育、户外运动留出制度空间。

2024年，青海省高级人民法院与青海省林业和草原局设立了以生态修复为主的司法保护基地——“南北山生态保护司法协作修复基地”，推动西宁南北山生态环境司法保护工作迈上专业化、多元化和一体化的新台阶。

依法开展南北山绿化工作是西宁市以精细化立法筑牢生态高地的一个缩影。作为青藏高原生态保护的前沿阵地，西宁市始终坚持将法治建设贯穿生态环境保护全过程，以小切口、精立法，强评估，严实施为抓手，构建起系统完备、务实管用、生态环境法规体系。

目前，全市现行有效地方性法规35部，其中生态环境领域法规15部。体系上，构建了以《西宁市生态环境保护条例》为统领，以大气、水、土壤、固废

污染防治等专项法规为支撑，以湟水流域保护、大气污染防治、生活垃圾分类、南北山绿化、义务植树等特色法规为补充的“1+N”生态法规框架，形成了覆盖山水林田湖草沙全要素、贯穿污染防治与生态修复全链条的闭环体系。

全市地表水国控、省控断面水质均达到或优于Ⅲ类；森林覆盖率提升至37.8%；空气质量优良率稳居高位……一系列生态环境法规落地实施，也为西宁生态环保注入强劲法治动能，生态环境质量持续向好，绿色发展底色更加鲜明。

严抓森林防火守护绿色成果

植绿更要护绿。森林火灾是森林最危险的敌人，也是林业最可怕的灾害，不但会烧毁成片的森林，还会降低森林的繁殖能力，导致生态环境失去平衡。森林防火就是守护这片绿色资源的第一道防线。

森林法对森林防火作出相关规定，生态环境法典也明确要求，地方各级人民政府负责本行政区域森林防火工作，发挥群防作用；县级以上人民政府组织领导应急管理、林业草原、公安等有关部门密切配合做好森林火灾的科学预防、扑救和处置工作。

张创举告诉记者，为了守护好得来不易的绿化成果，青海省积极贯彻落实森林法等相关法律法规规定，以林长制为抓手，发布省级总林（草）令，压实各级党委、政府、行业部门、经营单位的防火主体责任与监管责任。同时，建成覆盖省、市、县、乡、村五级的林草长体系，完善网格化管护、督查考核、激励约束等全链条制度机制，形成横向到边、纵向到底的管护体系，全面实现“山有人管、林有人护、责有人担”。

为了严格火源管控，青海省深入推进火灾隐患动态清零行动，并在重点国有林区、国家森林公园等进山处规范设置防火检查站，严格落实进山人员火种查验与信息登记，从源头管控火灾风险，守住法治划定的野外用火红线。

森林是青藏高原原生态安全屏障的核心组成部分之一，强化全民防火意识至关重要。青海省通过开展森林法、《森林草原预防火灾条例》等普法宣讲活动，发放宣传册，高火险期推送安全提示短信等方式，引导公众树立防火法治意识。全省连续39年未发生重特大森林草原火灾，牢牢守住生态安全底线。

海宁人大以法治护航营商环境

超九成企业诉求得到初步解决

□ 本报记者 王 春
□ 本报通讯员 王晓圆 金继光

浙江海宁依托“敬业奉献、猛进如潮”的城市精神，历经数十年发展，实现了村办企业、乡镇企业到民营企业的跨越式发展。

面对复杂的宏观经济形势，海宁市人大及其常委会充分发挥人民代表大会制度优势，坚持以法治护航营商环境，为区域经济稳定发展凝聚法治力量，探索出一条基层人大优化营商环境的实践路径。

出台重大事项决定 提振企业发展信心

海宁现有企业4万余家，规上企业1800余家，稳定企业发展预期成为人大履职重点。

自2020年海宁市十五届人大四次会议出台《关于进一步优化营商环境的决议》以来，海宁市人大及其常委会已作出6项重大事项决定，为民营经济发展划定法治路线。

2025年2月21日，海宁市十六届人大四次会议审议通过《关于弘扬企业家精神 支持鼓励企业创新发展的决定》，倡导企业家勇于拼搏创新，要求政府从减负担、降成本、保发展、优服务四个方面落实举措，全力打造涉企检查最少、办事效率最高、企业负担最轻、服务保障最好、企业家获得感最强的“五最”营商环境。

上述决定承载着当地企业家数十年的精神积淀，坚定了企业长期发展的信心。

随后，海宁市人大常委会围绕基层保障与产业发展两大方向接连出台决定。

2025年3月，在审议8个单位13项材料的基础上，

积极开展专项监督 化解各类涉企堵点

针对企业长期反映强烈的第三方中介机构乱检查、服务质量参差不齐等痛点，海宁市人大常委会开展为期四年的持续性跟踪监督，落地18项监督议题，系统性化解各类涉企堵点。

2023年，海宁市人大常委会开展《浙江省民营企业发展促进条例》和《浙江省促进中小微企业发展条例》执法检查，推动建立中介服务背对背评价、末位淘汰与一票否决制度，在全省率先推出固定资产投资项目“3+X多评合一”改革，将能评、环评等事项合并评审，办理时限由3个工作日缩减至半天，企业综合办事成本下降50%。

2024年，海宁市人大常委会启动优化营商环境监督三年行动，将涉企检查数字化平台建设纳入审议意见，助力将海宁首创的“综合查一次”平台被嘉兴市人大常委会纳入地方性法规，年底升级为“嘉兴综合查一次”平台，在嘉兴全市范围内推广使用。

2025年，海宁市人大常委会会议出台《关于在营商环境监督中推动人大财经监督与纪检监察监

督协同联动的实施意见》，对第三方服务监管等突出问题进行联合交办，推动上线惠企政策云平台，同时将涉企补助资金、政府购买辅助执法服务支出等作为专题内容，纳入审计联动监督范畴，截至2025年底累计推动整改21个问题，涉及资金3.93亿元，全市行政检查频次下降50.26%。

同时，人大监督范围持续拓宽，在法治政府建设监督中，将“对第三方监管到位”作为政府工作报告，并纳入对部门履职评价的重要指标；在预决算审查监督中，推动调增涉企专项资金近1亿元；首次把企业破产审判与“府院联动”工作纳入监督范围，推动落地“企业破产一件事”改革，成立海宁法护营商中心。

人大代表一线履职 助力企业解决诉求

四级人大代表是营商环境监督的一线力量。海宁市人大常委会组织开展代表“联企业（项目）督营商环境提升”主题活动，将代表联络站日常活动与营商环境监督相结合。

2023年至今，市镇两级累计开展相关活动2638场次，21645人次代表参与，依托“海宁人大云”平台收集企业建议1686条，转化为66件人大议案建议，超九成诉求得到初步解决。

创建优化营商环境“监督联系点”和“监督观察点”的“双点”监督机制，设立2个营商环境监督联系点，14个监督观察点，搭建“市级指导、属地配合、定期会商”工作体系，依托线上“监督码”收集民情民意，让代表化身营商环境的监督员、宣传员、体验员。

2023年以来，“双点”监督机制累计走访调研272人次，收集188条意见建议，形成12份微调研报

告，10余项成果转化成为正式政策文件，实现了代表建议向公共制度的升级。

搭建法智联盟平台 筑牢企业法治屏障

在刚性监督之外，海宁市人大常委会整合多方法治资源，搭建专业化助企平台，破解企业法律资源碎片化、维权对接难的问题。

2023年，海宁市人大常委会联合海宁市人民法院打造“安商驿站”品牌，依托上万余民情数据与上万件民事案件，梳理出本地十大营商治理难点，通过旁听庭审、案例解读、风险提示等形式开展巡回普法。

针对家纺、经编等外贸产业的涉外法律需求，2025年“安商驿站”邀请专家现场答疑，解决涉外合同管辖、国际法条适用等难题。同时，海宁人大打造前端监督品牌“海督营商”，与后端服务平台“安商驿站”形成闭环，累计开展18场活动，覆盖全部12个镇街，55万人次，近5万户经营主体参与。

为进一步丰富案例供给，2025年6月，海宁市人大法制委员会发起成立“法智（治）联盟”，集结公检法、行政执法部门、律师、企业法务等力量。

据介绍，“法智（治）联盟”采取线上线下双线运营模式，线下定期走进产业园区普法，线上依托AI人工智能推送法律服务资源，持续为企业提供免费常态化、专业化法治保障。

海宁市人大常委会以重大事项决定谋方向、常态化监督破难题，人大代表察民情、法治联盟优服务，充分释放人民代表大会制度的基层治理效能，推动打造具有县域特色的法治化营商环境建设样板，为基层人大履职尽责能地方经济社会高质量发展提供了范本。

□ 黄兰松 陈映辉

“十五五”规划纲要指出，“坚持陆海统筹，提高经略海洋能力，加快建设海洋强国，走出一条具有中国特色的向海图强之路”。经略海洋是建设海洋强国的核心方略，意味着以更广阔的视野、更系统的思维和更主动的姿态来治理海洋。立足“十五五”这一历史新起点，在经略海洋的宏阔格局中推进海洋经济高质量发展，是实现中国式现代化的重大战略任务。

面向“十五五”，如何以法治力量推动海洋经济高质量发展，是新时代地方立法必须回答的重要课题。威海市作为山东半岛蓝色经济区核心区的重点城市，在海洋治理中积极探索，初步实现了从“管理型立法”向“引领型立法”的范式跃升，为海洋经济高质量发展提供了坚实的法治支撑。

海洋经济高质量发展对地方立法 提出新命题

在海洋开发初期，针对无序开发与资源破坏的主要矛盾，立法的首要目标在于约束与监管，即“管理型立法”。然而，当海洋经济步入高质量发展阶段，“管理型立法”的局限性日益凸显，地方立法亟待转型。

海洋新质生产力的培育壮大，亟须立法做好前瞻布局。新质生产力是驱动海洋经济高质量发展的关键引擎。要想发展海洋新质生产力，就必须摆脱传统经济增长路径，构建以科技创新为引领的现代化海洋产业体系，既要推动传统海洋产业提质升级，也要加快培育战略性新兴产业，超前谋划布局未来海洋产业。当前海洋经济新业态、新模式不断涌现且迭代迅速，迫切需要立法提供更具备包容性和前瞻性的制度保障，为海洋新质生产力预留充足的发展空间。

同时，海洋可持续发展要求立法在发展与合作的双重目标之间找到平衡点。海洋经济发展与生态保护应当双向互促，“管理型立法”多以禁止性、约束性条款为主，侧重守住生态底线，却难以适应海洋产业转型升级需要，无法充分释放海域资源要素潜能。新时代的地方立法应当发挥能动性，积极探索推动海洋产业生态化、海洋生态产业化的制度路径。

此外，海洋治理的复杂性也在倒逼立法提升整体效能。海洋治理涉及多部门、多层次、多区域，立法应当注重协调联动，健全区域协作、陆海统筹的工作机制。在经略海洋的整体图景下，海洋治理不仅需要统筹海洋生态系统各要素，还要兼顾陆地生态系统关联要素以及产业转型、文化遗产保护等社会经济要素，探索有效统筹系统、要素、人才的制度安排，是海洋经济高质量立法的应有之义。

“引领型立法”赋能海洋经济高质量发展的 法理逻辑

威海市颁布实施的一系列具有“引领型立法”特征的涉海法规，系统回答了新时代如何在海洋经济领域进行科学立法的核心命题，彰显了“引领型立法”的法理特征与核心优势。

在立法理念维度，“引领型立法”实现了从被动回应向主动布局的转变。例如提前谋划战略目标，《威海市城市国际化促进条例》将“建设全域国际海洋科技城”等战略目标法治化；预先构建风险治理规则，《威海市海上交通安全条例》建立动态计划报告制度，形成覆盖航运全过程的风险防控体系；建立长效发展机制，《威海市湿地保护办法》设立功能性区域，持续性产生综合效益。

在价值功能维度，“引领型立法”从秩序管控转向发展赋能。其不局限于对海洋产业经营合法性的监督，而是聚焦为经济发展塑造新动能。一方面综合采用财政、金融、产业等多重经济工具，引导科技创新资源集聚，如《威海市海洋牧场管理条例》探索建立多元化投入机制，鼓励社会资本参与；另一方面强化政府在激发海洋经济活力中的促进责任，多部涉海法规均强调政府在激发创新活力、加强生态保护等方面的职责。

在治理体系维度，“引领型立法”从分散规制转向系统治理，着眼于海洋空间整体性、涉海主体多元性和治理要素复杂性，致力于构建系统性制度框架。这体现在强化部门与区域协同，如威海市会同胶东经济圈其他地区的市加强信息共享和执法协作；推动政府主导下的多元主体参与，如鼓励社会力量参与海上搜救；推动多要素融合发展，如《威海市刘公岛保护条例》将数字技术、海岛资源与文化遗产深度融合，向生态保护、文化传承等领域延伸，打造协调的精致示范区。

“引领型立法”赋能海洋经济高质量发展的 制度完善

面向“十五五”，地方立法需要在制度精细化与体系化上双向发力，为海洋经济发展提供更强法治保障。

坚持系统思维，尝试构建“1+N”海洋经济立法体系。紧扣国家发展战略与海洋资源禀赋，根据需要制定统领性的海洋经济高质量发展促进条例。海洋经济发展关涉产业、安全、生态、文化等多重价值，必须予以综合性规范以统筹多重价值关系，通过统一性立法对发展规划、产业政策、保障措施等核心内容予以系统性规范，为涉海主体提供全方位稳定预期。

突出问题导向，聚焦海洋经济新业态立法是关键举措。聚焦海洋新兴产业促进，须破除准入壁垒，围绕海洋种业、海上风电等新兴领域开展实施性、补充性立法，设计市场准入负面清单、财税激励、知识产权保护等专项制度，为新兴产业提供全链条法治支持。聚焦海洋科技创新转化，应探索明确科研经费投入机制、创新成果权益分配机制等实效性激励机制，推动科技成果转化与产业胜势。聚焦海洋生态价值实现，须建立严格的海洋生态红线与生态补偿机制，探索出台海洋碳汇交易管理专项法规，明确产权界定与补偿标准，实现生态产品价值的法治化转化。

注重实践效果，完善法规协同保障与闭环机制是重要保障。应构建多层次法规实施体系，围绕统一立法主轴制定配套规范性文件与量化实施标准，增强制度可操作性。构建部门间及区域间协同执法格局，对内依托数字化手段推动涉海管理部门构建协同高效的综合执法机制，对外基于胶东经济圈协同立法成功经验，推动区域规划衔接、标准互认与执法联动。完善立法实施效果评估与反馈路径，构建量化评估指标体系，引入第三方评估与公众满意度调查，形成精准反馈信号，倒逼立法完善与制度优化。

总之，在“十五五”经略海洋新图景下，地方立法应继续秉持“引领型立法”思路，破除涉海体制机制束缚，将宏大的国家战略转化为具体、稳定、可预期的地方法治实践，切实推动海洋经济高质量发展，走出一条具有中国特色的向海图强之路。

（作者分别系山东大学国家治理研究院研究员、博士生导师，山东大学纪检监察学院博士研究生）

池州市人大常委会出台组合式监督工作指引

规范化统筹组合多种监督手段增强监督“刚性”

□ 本报记者 范天娇
□ 本报通讯员 汪秀祥 鲍明颀

记者从安徽省池州市人大常委会获悉，《池州市人大常委会组合式监督工作指引》（以下简称《工作指引》）已于近日印发实施。《工作指引》对开展执法检查、调研、评议调查以及听取审议报告、开展专题询问和测评等监督“组合拳”作出制度性规定，不断提升监督针对性和实效性，让人大监督的“牙齿”更有“咬合力”。

近年来，池州市人大常委会不断创新监督方式，加大监督力度，积极探索“执法检查+专题调研+专题询问+工作指引”（四种监督方式可以根据实际情况进行组合）的组合式监督模式，围绕住宅小区物业管

理、居家养老等重点工作推出监督“组合拳”，形成了较为成熟的经验做法。《工作指引》正是在系统总结这些实践探索基础上制定而成的，为常态化规范化开展组合式监督提供了制度保障。

《工作指引》共8条，对组合式监督全过程各环节作出细化规定。《工作指引》明确要求，监督前围绕年度已确定议题系统梳理突出问题，并据此科学确定被询问单位，被评议部门及相应职责，做到“坚持问题导向、精准有效监督”。牵头工作机构负责制定综合方案，明确组合式监督的工作重点、日程安排、参加人员等事项，在征求相关方面意见后，经常委会党组会议研究通过后印发实施。

《工作指引》重点对执法检查、调研、评议调查、听取报告、审议报告、专题询问、测评等环节

作出制度性规定，要求牵头工作机构加强工作统筹，避免对同一部门、同一县区重复开展执法检查、调研、评议调查；在开展评议调查时，评议工作组须分成若干小组，对被评议部门逐一形成评议调查报告，牵头工作机构撰写执法检查报告、调研报告时应注重吸纳各小组评议调查结果；牵头工作机构要明确评议测评主要内容，并有针对性地逐一制定评议测评表，合理设置评分指标和权重，采取不记名方式评议部门履职尽责情况，问题整改与长效机制建设情况、专题询问现场回答情况；在开展专题询问时，牵头工作机构要认真拟定专题询问重点，提出询问要求；专题询问结束后，由常委会组成人员填写评议测评表，限期交办审议意见，专题询问问答内容和有关工作情况向社会公布。

对于如何加强跟踪监督，《工作指引》进行了明确：各相关工作机构要督促承办单位按时报告审议意见、评议意见办理情况，次年常委会对审议意见办理情况开展跟踪检查，各相关工作机构对评议意见办理情况加强日常跟踪了解，推动落到实处。对确需通过地方立法固化工作成果、规范管理的事项，由相关工作机构提出立法建议，按程序列入立法计划或规划，真正形成履职闭环。

《工作指引》还要求对组合式监督准备阶段梳理的代表议案建议同步开展督办，邀请领衔代表和专业领域代表全过程参与，充分吸纳代表意见建议；同时要求各工作机构树立和践行正确政绩观，强调改进工作作风、为基层减负、结合实际积极探索创新组合式监督的有效方式方法，务求实效。