

## 坚持和完善人民代表大会制度·地方立法新实践

## 我当代表为人民

全国人大代表方中华——

## 把村庄发展蓝图一绘到底

本报记者 齐玉昆

“我生在农村，长在农村，奋斗在农村。”这是全国人大代表、浙江省台州市路桥区路南街道方林村党委书记方中华常挂在嘴边的一句话。方中华多年来积极带领村民致富，经过多年发展，方林村从当初集体欠债10多万元的贫困村，变成了远近闻名的富裕村。

方林村面貌焕然一新，有一条很重要的经验，那就是重视制定村庄规划，一张蓝图绘到底。早在1994年，方中华就认识到，持续发展必须有长远系统的规划。当年5月，一家城市规划设计院为方林村做了一次整体规划，获得认可。渴望发展的广大干部、村民们纷纷表示，一定要一鼓作气地建设好、发展好方林村。

“科学全面做好前期规划对村庄发展十分重要。”结合方林村的发展经验，方中华认为，一个好的村庄规划应遵循发展规律，放大建设效益、提高建设绩效，避免资金投入浪费、促进农民财富积累。

于是，方中华在十三届全国人大二次会议上提出了《关于加强村庄规划实用性的建议》，既指出了当前村庄规划中存在的基层干部不够重视、编制要求不够精准等问题，又提出了一系列建议，包括明确村庄发展定位、农民建房用地安排及建设要求、基础设施和公共服务设施配套标准、村庄建设风貌等。

方中华的意见建议得到相关部委高度重视。不久，自然资源部办公厅印发了《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》，提出“各地可结合实际，合理划分村庄类型，探索符合地方实际的规划方法”，并明确村庄规划可以一个或几个行政村为单元编制。自然资源部还会同相关部委，指导地方编制好“多规合一”的实用性村庄规划，服务乡村振兴战略实施。

如今，能用、管用、好用的实用性村庄规划，为许多地方深入实施乡村振兴战略提供了明晰的路径。从代表建议到政策措施，从典型示范到普及推广的鲜活实践，许许多多方中华这样的代表履职故事也成为全过程人民民主的生动写照。

全国人大代表王伟——

## 推动知识产权审判“三合一”

本报记者 金 歆

随着互联网技术的普及，各类知识产权侵权问题逐步从线下转移扩展到线上，新型知识产权侵权行为层出不穷。全国人大代表、东方国际集团上海纺织服饰有限公司副总经理王伟对此深有体会。他所在公司旗下的品牌经常面临被侵权的烦恼。

在工作和调研中，王伟发现，各地成立的知识产权专门法院和知识产权专门审判庭，在知识产权民事审判领域的专业化优势已经显现出来，取得了良好效果。但涉及侵犯知识产权犯罪的刑事案件基本还是由普通的刑事审判庭审理，在刑事领域还没有解决“专门化法院审理专业化案件”的问题。

这一问题如何解决？王伟发现，上海浦东法院尝试知识产权民事、行政和刑事案件审判“三合一”，多年来，该模式一直通过司法审判实践不断创新探索。2016年7月，最高人民法院下发意见，提出全面推行知识产权审判“三合一”机制。

但是，当时我国“三合一”的推行总体进展还不显著，许多地方还未落实该模式，无法满足日益增长的知识产权案件司法保护的需求。于是，王伟向十三届全国人大二次会议提出建议，加快推进知识产权审判“三合一”机制的落实，全面推广上海浦东法院知识产权审判“三合一”机制的经验和成功做法，充分发挥其专业性较强的优势，在案件事实的审理和查明中适用统一标准，加大对知识产权侵权人的惩罚力度。

最高人民法院高度重视王伟提出的建议，要求各级法院知识产权庭必须以民事案件管辖为中心点，集聚起行政案件和刑事案件的管辖；要求各级法院把审判“三合一”机制改革作为人民法院在新时代充分发挥知识产权司法保护主导作用的突破口大力推进落实。

在知识产权审判“三合一”模式的助力下，打击侵害知识产权犯罪，成效越来越显著。

全国人大代表郭艳玲——

## 让好政策惠及广袤草原

本报记者 魏哲哲

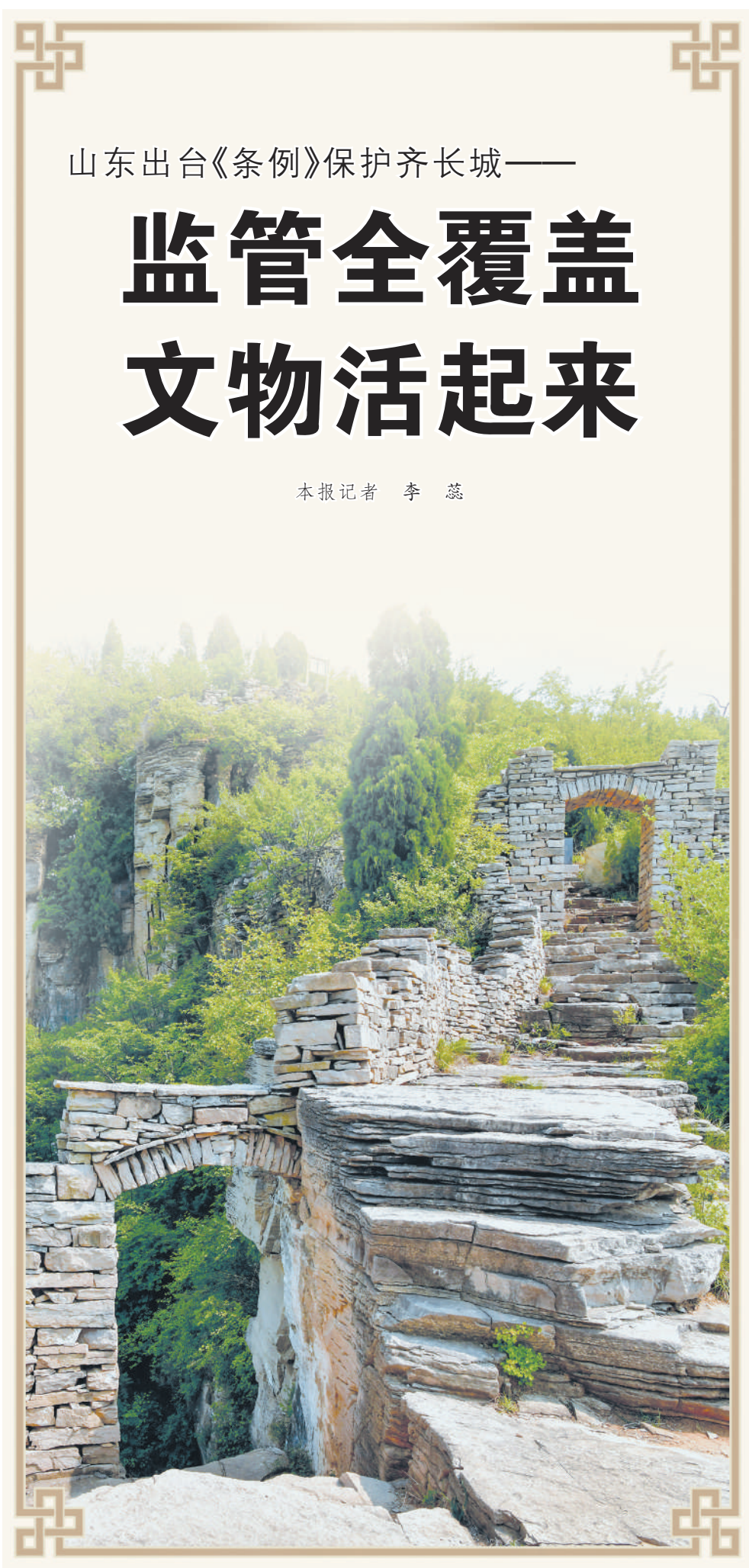
草原是广大牧民群众的生存和发展之本，也是重要的生态安全绿色屏障。全国人大代表、内蒙古自治区乌兰察布市草原站农业技术推广研究员郭艳玲长期从事草原修复的基层农业技术推广工作，她熟悉草原、热爱草原，更十分清楚草原起着举足轻重的生态屏障作用。

郭艳玲十分关注草原生态保护补助奖励政策的完善。她就近到属于草原补助奖励政策重点实施区的乌兰察布市3个牧业旗的代表联络站，代表之家进行调研，听取广大农牧民群众的心声。在随机走访牧户、采集大量第一手资料的基础上，郭艳玲撰写了调研报告，经过修改完善，向十三届全国人大二次会议提交了《关于完善草原奖励补偿政策的建议》。

调研中，农牧民反映了一些新情况，希望能在新一轮草原补奖政策中合理调整草原权属，精准核算草原载畜量，全面实行季节性休牧与草畜平衡，支持发展草原旅游产业等，郭艳玲把这些意见翔实地体现在建议中。

这份建议交由国家林业和草原局、财政部等单位研究办理。目前，国家林业和草原局已采纳了郭艳玲提出的大部分建议，正在加快出台完善草原原承包经营制度的意见。组织开展了包括内蒙古等草原旅游资源大省(区)的优质草原旅游路线与最佳草原旅游景区评选工作，依托中国森林旅游节平台全面宣传壮丽草原风光和特色民族民俗文化，推动农家乐、牧家乐等草原旅游产业发展，拓展农牧民增收致富渠道，推动草原保护和可持续发展。财政部作为办理单位之一，高度重视郭艳玲提出的改进完善草原生态保护补助奖励政策的意见，成立工作专班进行认真研究，不但在会议期间及时回复，更将她的建议内容体现到了《关于2018年中央和地方预算执行情况与2019年中央和地方预算草案的报告》里。

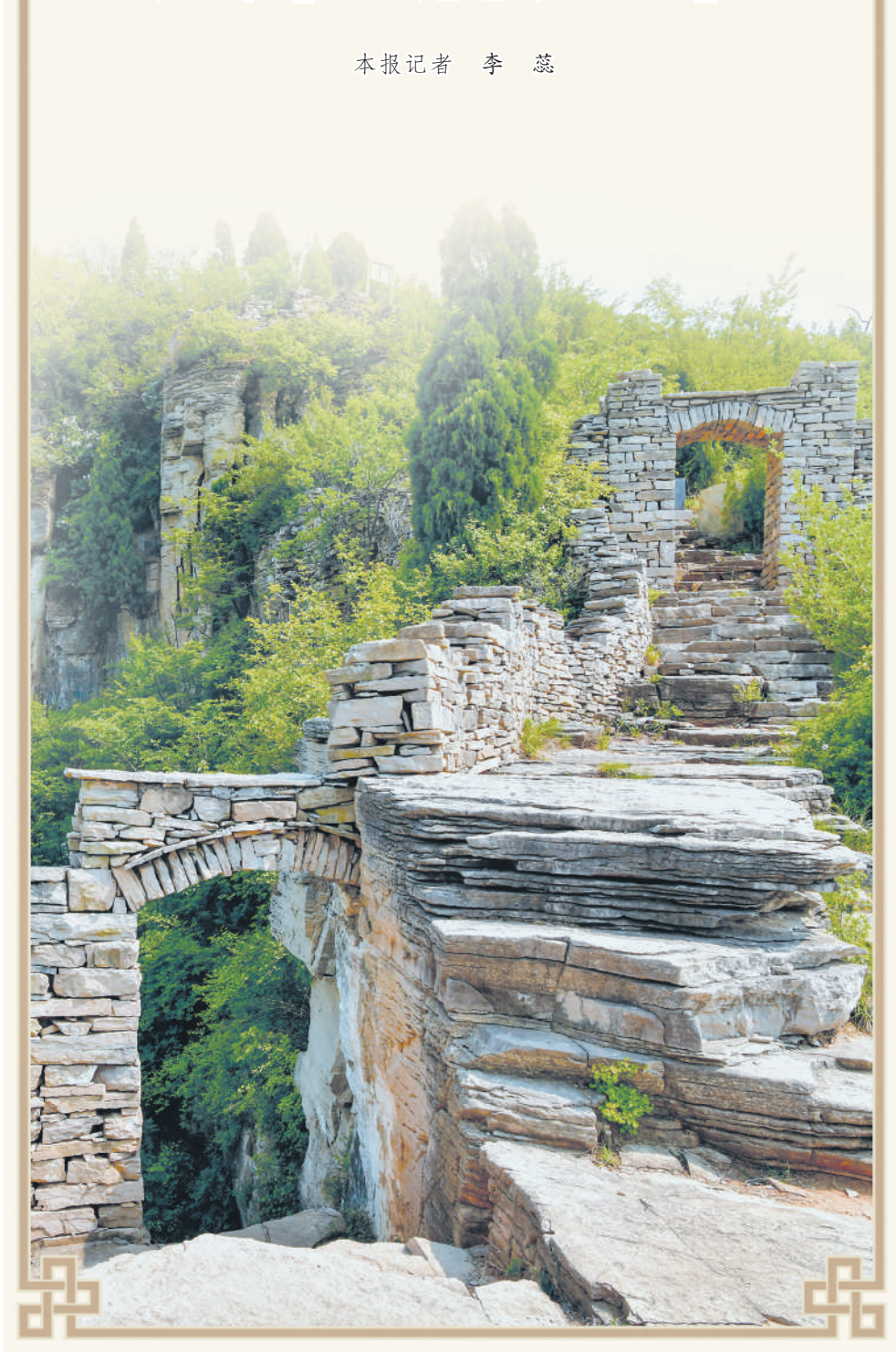
“来自基层的建议被吸纳到报告中，让我更加深切体会到人大代表的作用。”郭艳玲说，“我们将认真推动草原生态保护补助奖励政策实施，让项目区内的农牧民自觉保护草原。”



山东出台《条例》保护齐长城——

监管全覆盖  
文物活起来

本报记者 李 蕊



建议：“应当平衡好保护和利用的关系，在保护中求发展，以发展促保护，二者形成良性循环。”

“齐长城有一特殊性，‘断断续续’，呈断点状遗存，不能连贯，有的地方遗迹已基本消失，有的地方保存较为完整。”房敏学说，“对并没有明确保护重点、遗迹已消失的地段，其实无需再耗费过多资金、精力，应将精力放在重要点段，分类采取保护行动。”

齐长城跨多个行政区域，位于行政区划边界的点段较多，毗邻市、县政府沟通协作机制也存在漏洞。在风门道关处，有三块碑刻，其中一块是山东省政府所立的“齐长城遗址风门道关”全国重点文物保护单位石碑，基座上的小字清晰可见为

莱芜区属；还有一块是淄博市所立“齐长城遗址——风门道关”全国重点文物保护单位的碑刻。“两地都在此立碑，沟通协作不畅的话，也制约着齐长城的保护修缮。”房敏学说。

在立法调研过程中，山东省文化和旅游厅、省司法厅相关人员同时开展实地调研，听取意见建议。

王秀鸿跟随队伍在基层调研。“站一段遗址上时，望着眼前的断壁残垣，很有些吃惊，这与想象中的长城完全不一样，没有气势磅礴的蜿蜒起伏，没有秀丽的风景。”王秀鸿心生感慨，“我们应该用心守好齐长城的遗迹。”

有一次去青岛调研，王秀鸿结识了一位

齐长城保护志愿者。“业余时间，我喜欢研究齐长城，但身边志同道合的人太少，许多人对齐长城历史文化了解也不深。”聊天中，志愿者吐露心声，“很多地方忙于修复，却轻于利用，并且基础研究工作也相对滞后，对齐长城历史沿革、价值内涵等缺乏深入研究。”

保护资金也是基层部门的“头疼事”。“长城文献资料的整理和搜集、修缮与保护，都需要大量人力、物力、财力的投入。由于保护经费不足，部分保护工作难以开展。”王秀鸿在调研座谈时，有的基层部门“倒苦水”，“特别是保养维修、巡查管理经费缺口较大，导致人员力量不足，保护责任缺失、措施不到位，影响保护实效，有的开发利用项目迟迟难落地。”

“此外，沿线工程建设、矿山开采、农田开垦等生产生活对齐长城本体及周边风貌造成破坏的情况时有发生，其中一个原因在于人们的保护意识还相对淡薄。”王秀鸿提出，“亟待提升人们的保护意识，形成行动自觉。”

多措并举  
确保落地落实

《条例》审议通过后，房敏学捧着文件研究了好几遍：“当时提出的问题，立法都有回应。”

“此次立法坚持问题导向，立足于齐长城保护工作需要，重点解决保护工作中的实际困难和突出问题。”高贤杰介绍。

“《条例》明确了保护和利用的关系，坚持保护优先、以用促保，对利用方式进行了探索创新，同时，提出齐长城保护规划应当明确保护标准和保护重点，分类确定保护措施。”房敏学说，《条例》还健全了齐长城保护工作体制机制，对政府主体责任、部门监管责任、基层属地责任进行了明确，解决了毗邻市、县政府沟通协作机制漏洞问题。

“针对资金难题，《条例》也做了回应，比如其中提到的‘资金使用管理制度’，并确定了齐长城所在地的县级以上人民政府要将齐长城保护纳入国民经济和社会发展规划以及相关专项规划，将齐长城保护所需经费列入本级财政预算。”王秀鸿介绍，“针对志愿者反映的问题，《条例》规定了齐长城专题研究和学术交流、文化产品开发和文艺作品创作等内容。”

如何推动《条例》贯彻实施？高贤杰介绍，山东运用多种形式，开展一系列行之有效的宣传学习活动。通过电视、报刊、网络等进行全方位、多渠道宣传，并开展了《条例》进企业、进农村、进社区、进学校等系列活动，把握好重大活动、重要节点，宣传普及《条例》，为其顺利实施营造浓厚的氛围。

“我们将按照《条例》的规定认真履职，加强部门协同，统筹齐长城保护与基本建设的关系，加强涉齐长城工程建设文物审批，形成工作合力。”王廷琦介绍，“全省加大经费投入，每年启动一批齐长城抢险、保护项目，力争在‘十四五’期间基本消除重大安全隐患。”

与此同时，山东实施齐长城“红黄绿”段保护管理，严管“红段”，紧盯“黄段”，不放松“绿段”，着力提升人防、物防、技防能力，健全齐长城公益性岗位巡护员队伍，开展卫星遥感监测，建设省市县三级齐长城安全监管平台。

“下一步，我们将多措并举保障《条例》落地落实，同时加快推进重大立法项目，以良法促发展、保善治。”山东省司法厅党委书记、厅长杨增胜说，“未来，踏上全长千里的齐长城遗迹，人们更能领略齐鲁大地的历史内涵与文化魅力。”

图为齐长城遗迹。  
唐 琼摄(人民视觉)  
版式设计：沈亦伶

全长千余里，齐长城沿泰沂山脉逶迤而行，横贯齐鲁大地。

齐长城作为长城的重要组成部分，修筑于春秋战国时期，是我国现存有准确遗迹可考、年代最早的长城。2022年9月，山东省第十三届人民代表大会常务委员第三十八次会议通过《山东省齐长城保护条例》(以下简称《条例》)，并于2023年1月1日起施行。为什么要专门出台这个《条例》?《条例》将重点解决哪些保护难题?如何推动《条例》贯彻实施?记者就此进行了采访。

完善制度  
守护历史遗产

登上淄博市淄川区劈山岭，穿过“一线天”，极目远眺，齐长城盘旋于山崖之上。“齐长城始建于春秋时期，完成于战国时期，是我国古代早期最宏伟的军事防御工程之一，迄今已有2600多年的历史。”淄博市第十六届人民代表大会代表房敏学说，“齐长城也是一本‘历史书’。通过考察研究齐长城，可窥见春秋战国时期齐国的综合国力。”

在劈山山顶上，一座庙坐落于此，门上牌匾写着“孟姜女”。“行走鲁中山区，可以看到许多齐长城历史遗址。”房敏学手指牌匾介绍道，“例如眼前的劈山段，有孟姜女哭倒长城断墙处，还有保存千年的姜女台、烽火台等遗迹，是千里齐长城中保留较完好的一段。这是古代劳动人民勤劳与智慧的结晶，具有重要的历史价值、科学价值和社会价值，必须守护好这笔宝贵的历史遗产。”

“由于齐长城建设年代久远，采用了传统的‘因地制宜，就地取材’方式，以夯土墙、土砂混筑墙等墙体类型为主，本身建造结构就不太稳固。”房敏学介绍。

“这些年，山东省高度重视齐长城保护工作，总体状况得到明显改善，但也面临诸多问题，例如受沿线生产生活等因素影响，不少段落仅有零星的断壁残垣，甚至很难看见长城遗迹，保护形势不容乐观。”山东省司法厅立法一处副处长王秀鸿说，“必须通过地方立法，为齐长城保护工作提供有力的法治保障。”

2006年，国务院颁布实施了《长城保护条例》，北京、甘肃、河北、宁夏、山西大同等地先后出台了长城保护地方立法。山东在总结自身实践经验、借鉴外省区市立法成果的基础上，制定出台《山东省齐长城保护条例》。《条例》按照“保护第一，加强管理，挖掘价值，有效利用，让文物活起来”的工作方针，科学协调齐长城保护与沿线区域生产、建设活动之间的关系，为有效保护齐长城提供了更加完善的制度保障。”山东省人大常委会法工委副主任高贤杰表示。

“《条例》的制定，将进一步规范齐长城利用，为齐长城保护工作‘保驾护航’。”山东省文化和旅游厅一级巡视员王廷琦表示。

深入调研  
解决突出难题

前些年，房敏学背着行囊，足迹踏遍齐长城淄博地段。

“调查研究是地方立法的基础。我们要搞清楚各段状况及周边生态环境情况，并根据不同情况，提出保护规划方案建议。”房敏学说。

一次，在农村调研时，一位村民提出疑虑：“齐长城穿村而过，如果禁止了生产生活，俺们咋办?”

房敏学将问题记了下来。2022年6月中旬，山东省人大教科文卫委组织来淄博市开展立法调研，房敏学在座谈会上主动提出

## 连线地方人大

在天津广泛征求意见建议，全国人大常委会法工委小白楼街道基层立法联系点——

## 将良法立到群众心坎上

本报记者 张天培

“叔叔阿姨，你们拉着小推车买菜回来，是不是希望楼门口能安一个坡道?这就是无障碍设施。国家正在立一部法来保障无障碍设施的建设和使用，现在想听大家说说，咱们身边有哪些地方需要安装无障碍设施，怎么能让这些设施更好用、更管用。”全国人大常委会法工委办公室人事处处长、天津市和平区小白楼街道党工委副书记(挂职)张晓莹正在形象生动地给养和里小区的居民介绍无障碍环境建设法(草案)的主要内容，征集大家的意见建议。

“是否可以在立法过程中，充分考虑推动老龄化小区进行适老化工程改造?”“去银行、医院办事，能不能专门设一些人工辅助人员?法律条文里能否有相关体现?”“法律实施后，希望有关部门能够对设施修建进行实时监督”……针对法律草案，大家你一言我一语，讨论得热火朝天。

“党和政府总想着大伙儿，诚心实意替我们考虑，办了很多实事。”退休后担任小区党支部书记的王丽云说，“就像这回，充分考虑到大家的特殊需求，不断完善无障碍设施建设，将法律立到我们的心坎上。”

2022年11月，全国人大常委会法工委无障碍环境建设法(草案)发函征求小白楼街道基层立法联系点意见。11月9日，小白楼街道基层立法联系点和平夜话再出发，立法征询大家说”系列品牌活动走进养和里小区，现场听取10余名老年居民以及当地残联、住建、城管等部门对无障碍环境建设法(草案)的意见建议。

“近年来，小白楼街道基层立法联系点坚持事关群众利益的事情大家协商着办，人民群众畅所欲言提意见建议，汇聚起民智民力。”天津市和平区委书记姚建军介绍，截至目前，小白楼街道基层立法联系点已完成体

育法(修订草案)、突发事件应对管理法(草案)、妇女权益保障法(修订草案)、无障碍环境建设法(草案)等7部法律(草案)的立法征求意见工作，向全国人大常委会法工委反馈意见建议197条。

在体育法(修订草案)意见征询会上，天津市雷大鼓队队长盛茂行希望以社区为单位的体育类社会组织能得到政府部门更多的鼓励和支持，“目前，服装购买、道具存放、专业训练等成为制约体育健身类社会组织蓬勃发展的障碍，建议政府有关部门在资金、场地等方面制定扶持政策，鼓励这类社会组织健康发展。”

小白楼基层立法联系点将盛茂行的意见原汁原味地反馈给了全国人大常委会法工委。修订通过的体育法吸纳了他的这一意见，在法律条款中进行了相关规定。

“作为一名普通群众，自己的建议能在立