

地方立法新实践

前爪轻轻挠挠肚子，慢悠悠地翻身起来，转着圈滚滚、胖乎乎的脑袋望望四周……在位于四川省广元市青川县的大熊猫国家公园唐家河片区内，工作人员通过红外相机记录下了野生大熊猫生活的真实画面。

大熊猫国家公园于2021年10月正式设立，地跨川陕甘三省，总面积约2.2万平方公里。“在设立大熊猫国家公园之前，该区域通过零散形态的保护区、保护地来实施保护。依据国务院关于设立大熊猫国家公园的相关批复，保护区、保护地随之取消，其对应的法律法规不再适用。”四川省人大环资委主任委员梁伟华表示，大熊猫国家公园需要专门、完整的法律来加强保护、统筹管理。

7月25日，四川省十四届人大常委会第五次会议通过了关于加强大熊猫国家公园协同保护管理的决定和大熊猫国家公园管理条例，7月27日、28日，甘肃省十四届人大常委会第四次会议、陕西省十四届人大常委会第



①

四川、陕西、甘肃开展区域协同立法——

携手建好大熊猫国家公园

本报记者 金 歆

四次会议又相继通过关于加强大熊猫国家公园协同保护管理的决定。如今，川陕甘三省以“四川条例+三省决定”的形式，携手建好大熊猫国家公园。

这一协同立法有何亮点？记者进行了实地探访。

立足实际 完善保护措施

四川省荣经县的山林，漫山翠竹，溪流拍石。

进入大熊猫国家公园荣经片区龙苍沟区域后，一条曲折的公路在崇山峻岭间延伸开来，颠簸中行车至道路尽头，除了几处科研管理用房和野化放归适应圈的金属网外，已然看不到其他人活动的痕迹。这里便是四川大相岭大熊猫野化放归研究基地。

指着一片山林，四川大相岭大熊猫野化放归研究基地巡护员宋心强说：“这片野化放归区域，面积约3000亩，除了对大熊猫进行必要保护之外，其内部环境与大熊猫的野外生存环境几乎没有差别。大熊猫在完成前期野化训练后，在这里对野外环境进行适应。”

“只有让大熊猫回归自然，才是对其真正的保护。大熊猫国家公园的野化放归经验值得总结固化。”陕西省人大环资委主任委员龚晓燕说。如今，条例作出明确规定：“推动圈养大熊猫野化放归，实现小种群复壮。”

此前，108国道从大相岭泥巴山区域贯穿而过，国道两侧植被破坏严重，加之长期受沿途采笋、放牧等人类活动影响，大相岭大熊猫栖息地零星散落。如今，大熊猫国家公园荣经片区在泥巴山大熊猫廊道108国道沿线，通过设置样方，进行主食竹更新、生物多样性等相关监测，积极开展廊道栖息地恢复工作，加强廊道保护管理。

对此，本次协同立法也给予了明确回应，如管理机构应当加强对大熊猫的保护，采取以下措施促进种群繁衍壮大：开展生态廊道建设、栖息地修复，提高不同栖息地斑块间的连通性；统筹推进生态廊道连通等重大生态保护修复工程等。

“本次关于大熊猫国家公园的三省协同立法，从实际出发，总结既有经验，提出了不少有针对性的保护措施。”参与了条例草案起草的四川省林业和草原局法规督查处副处长杨庆红说。据介绍，本次协同立法还关注到了许多此前法律法规并未提及的问题。例如，先期的立法调研了解到，在靠近野生大熊



②

猫活动的区域，一些居民饲养的大类可能攻击野生大熊猫，或向大熊猫传染疾病。于是，条例特别规定：“规范大熊猫国家公园及周边区域内大只等家养动物管理，防止对野生大熊猫的直接伤害和疫病传染”。

统一尺度 形成保护合力

密林苍翠，鸟鸣阵阵。一支巡护队从大熊猫国家公园唐家河片区出发，开启了一场为期3天的跨省域野外巡护活动。他们的目的地为位于甘肃省境内的大熊猫国家公园白水江片区。

今年5月，川陕甘三省大熊猫国家公园管理机构共同组织了一场跨省域的野外巡护活动。路线涉及甘肃省的陇南市武都区、文县，四川省的青川县、平武县、九寨沟县，陕西省的宁强县等地。

“对大熊猫国家公园的野外巡护，跨省域的协作十分重要。”大熊猫国家公园唐家河片区巡护员肖飞说，此前，川陕甘三省管理机构对国家公园的巡护以行政区划为界，这样容易导致对毗邻地区的巡护投入，而野生大熊猫活动的区域一般在高海拔的山脊密林，往往就处于行政区域的毗邻地区。“近一段时间，三省相关地方部门组织了协同巡护，取得一定效果。但要实现常态长效，需要从制度

层面加以规范明确。”广元市人大常委会副秘书长寇恒说。

对此，三省决定作出规定：“三省建立联合巡护、综合执法机制”。

翻阅四川条例和三省决定，可以看出，不只是联合巡护，川陕甘还在统一规划、统一保护、统一管理等方面作出一系列规定，如“三省人民政府及毗邻地区同级人民政府要共同建立工作协调机制”“实施科研一体化建设”“共同推进文化建设”“健全落实生态保护补偿制度”。

“之前，由于‘一园三治’，加之川陕甘三省相关保护措施、工作标准不完全统一，大熊猫国家公园保护管理面临很多难题。如今，三省协同立法，对很多事项作出共同承诺，统一尺度标准，有利于凝聚三省之力，共同推进大熊猫国家公园高质量建设。”甘肃省人大环资委主任委员朱建海说。

系统治理 提升保护质效

盛夏7月，大熊猫国家公园陕西片区巡护队又一次走进了大熊猫国家公园的核心保护区。

“在今年5月的川陕甘三省联合巡护行动中，我们发现了羚牛、川金丝猴、毛冠鹿等珍稀野生动物留下的痕迹，以及虾脊兰、杓兰等珍稀兰科植物，区域内动植物种类丰富，生态环境良好。”一名巡护队员说。

大熊猫国家公园建设，不仅仅是保护大熊猫，也是首次以“伞护物种”来保护生物多样性。

如果将保护大熊猫比作是在自然界中撑起的一把“保护伞”，那么在大熊猫国家公园的“伞”下，众多珍稀动植物将得到更好的呵护。调查显示，2020年至今，大熊猫国家公园陕西片区野生脊椎动物由258种增加至342种……

此次协同立法，对大熊猫国家公园整体生态系统保护作出了规定：“大熊猫国家公园主要保护对象包括：（一）大熊猫及其栖息地，以及同域分布的野生动植物；（二）森林、

草原、湿地、河流、冰川等自然生态系统；（三）独特的自然景观、地质地貌，以及历史文化遗迹……”

完整全面保护凸显的是系统观念，是三省坚持统筹推进一体化保护和系统化治理，不断提升保护质效。

在荣经县龙苍沟镇发展村，有着各式大熊猫主题元素装饰的民宿。

作为大熊猫国家公园荣经片区的人口社区，此前龙苍沟农民“靠山吃山”，伐木、采笋等破坏大熊猫栖息环境的行为屡见不鲜。在大熊猫国家公园建立后，龙苍沟通过发展“大熊猫”主题旅游，努力实现绿色转型发展，破坏环境的行为已基本消失。

“龙苍沟的经验值得研究借鉴。大熊猫国家公园要真正发展完善，必须制定相应制度鼓励当地绿色发展，结合乡村振兴战略大局，实现人与自然和谐共生。”荣经县人大常委会副主任毛艳燕说。

这样的期待如今已经变为立法实践：“所在地人民政府应当结合乡村振兴，制定与大熊猫国家公园的保护目标相协调的产业发展政策，推动大熊猫国家公园生态产品认证，指导和扶持大熊猫国家公园及周边居民发展生态旅游、生态体验、特色农产品等绿色生态产业。”

“三省大熊猫国家公园所在地人民政府应当结合乡村振兴，制定与大熊猫国家公园的保护目标相协调的产业发展政策，推进大熊猫国家公园绿色发展。”

下一步，四川、陕西、甘肃等地各相关部门将制定配套措施，在特许经营、机构设置、司法互助等方面出台细化规则，共同画好大熊猫国家公园建设的最美同心圆。

图①：位于四川荣经县的大熊猫国家公园南入口社区。

四川荣经县人大供图 图②：四川大相岭大熊猫野化放归研究基地巡护员在安装调试红外线相机。

杨爱玲摄 图③：中国卧龙大熊猫繁育中心里的大熊猫在进食。孙信志摄 版式设计：蔡华伟

代表之声

民营经济是高质量发展的重要基础。如何促进民营经济做大做强，在新征程中肩负起更大使命、承担起更重责任、发挥出更大作用？记者采访了4位全国人大代表。

——编者

全国人大代表、江西财经大学校长邓辉：

强化民营经济发展法治保障

促进民营经济发展壮大，必须强化法治保障。要依法保护民营企业合法权益，努力为民营企业创新创业营造良好的法治环境；要做好法律服务，加大普法宣传和政策解读，不断增强企业家和员工的法治观念和法律意识，推动民营企业依法健康经营。

这其中，保护知识产权就是保护创新。要持续完善知识产权保护体系，加大对民营企业中小微企业原始创新保护力度。要严格落实知识产权侵权惩罚性赔偿、行为保全等制度，建立知识产权侵权和行政非诉执行快速处理机制，健全知识产权法院跨区域管辖制度。要研究完善商业改进、文化创意等创新成果的知识产权保护办法，严厉打击侵犯商业秘密、仿冒混淆等不正当竞争行为和恶意抢注商标等违法行为，加大对侵犯知识产权违法犯罪行为的刑事打击力度。

（本报记者 周 欢采访整理）

全国人大代表、广东省东莞市虎门镇党委书记蒋亚军：

优化服务 提振信心

民营经济高质量发展，企业家的信心比黄金更重要，而提振信心的一个重要举措就是各级党委政府优化政务服务，及时回应民营企业关切和利益诉求，切实解决实际困难，持续为民营企业发展营造良好的环境。

为此，相关部门要进一步加强调查研究，畅通与民营企业家的沟通交流渠道，深入了解企业发展遇到的堵点难点问题，有针对性地完善政策举措；要落实审批服务便利化措施，完善企业诉求响应协调机制，打造主动靠前、有求必应、便捷高效的对企服务平台；要围绕企业人才、技术、资金等发展要素，不断健全公平竞争机制，促进民营企业做大做强。

此外，还要进一步加强政策宣传引导，结合实际讲好民营企业和企业家故事，引导全社会客观正确全面认识民营经济和民营经济人士，形成全社会关心支持民营经济发展的良好氛围。

（本报记者 贺林平采访整理）

全国人大代表、中国科学院大学公共政策与管理学院教授马一德：

加强创新创业的政策激励

日前，《中共中央国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》发布，鼓励民营企业持续加大研发投入，持续完善知识产权保护体系。

下一步，建议有关部门牵头加强数字技术和共性技术研发，加强数字监管能力建设，引导和鼓励企业实施知识产权战略和盈利模式创新，降低中小企业数字化转型门槛，完善跨部门立体化监管机制，精准打击侵犯知识产权的行为，并大力宣传司法案例及其成效，营造让创新者专注研发和公众放心消费的市场环境。

另外，建议各地政府重视支持民营企业在科技领域的创新发展，因地制宜制定区域性科技类民营经济发展规划，让政策效果充分释放，营造积极的市场预期。同时，注重培育和弘扬企业家精神，促进民营经济人士健康成长，加强对民营经济人士教育培训力度，促进带动民营经济人士放下包袱，大胆探索。

（本报记者 张天培采访整理）

全国人大代表、辽宁华日新材料股份有限公司董事长刘铭杰：

自觉走高质量发展之路

民营企业应深刻把握企业自身及企业所在行业面临的挑战和存在的不足，转变发展方式、调整产业结构、转换增长动力，自觉走高质量发展之路。

转变发展方式。民营企业要自觉走绿色低碳发展之路，加快推动数字化转型和技术改造，推进标准化建设，提升产品质量水平；加大生产工艺、设备、技术的绿色低碳改造力度；敏锐把握市场环境的变化，提升应急扩产转产能力，提升产业链韧性；完善治理结构和管理制度，建立全面的风险管理体系。

调整产业结构。民营企业一方面要集中精力做强做优主业，提升核心竞争力，加强品牌建设，提升“中国制造”美誉度；另一方面，要立足自身实际，积极向国家重大战略需求方面延伸发展，如到中西部和东北地区投资发展劳动密集型制造业、装备制造和生态产业等。

转换增长动力。民营企业不能走单一的规模化扩张的老路，而是要紧紧依靠创新把实体经济做实、做强、做优。根据国家战略需要和行业发展趋势，持续加大研发投入，开展关键核心技术攻关，创新产品迭代应用；善于发现和挖掘高校院所、科研机构以及其他行业企业的创新资源，合作建立技术研发中心、产业研究院等创新平台，开展共性技术联合攻关，加强基础性前瞻性研究和成果转化。

（本报记者 刘佳华采访整理）

围绕“首个全国生态日”，全国人大常委会法工委相关负责人介绍——

我国生态文明制度体系不断完善

本报记者 张天培

今年8月15日是首个全国生态日。今年6月，十四届全国人大常委会第三次会议表决通过设立全国生态日的决定，这将更好地唤起全社会建设美丽中国的责任感、使命感。

全国人大常委会法工委副主任许安标介绍，党的十八大以来，全国人大及其常委会认真实施宪法关于生态文明的规定，加快生态环境资源保护立法修法步伐，不断健全生态文明制度体系，用最严格的制度、最严密的法治划定生态红线，守护绿水青山，推动美丽中国建设。

2018年3月，十三届全国人大一次会议通过宪法修正案，将生态文明写入宪

法。宪法的有关规定为构建整个生态环境保护法律体系的宪法依据，是推进生态文明体制改革的宪法遵循，构成了推动生态环境保护实践、保障人民群众环境权益的宪法基础。

制定长江保护法、黑土地保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护法等10部生态环境保护法律，填补了有关领域的立法空白，完善了生态文明制度体系；修订环境保护法、大气污染防治法、野生动物保护法等，法律规范更加明确具体，增强了可执行性和可操作性……目前，我国已有生态环境保护法律30余部、行政法规100多件、地方性法规1000余

件，还有其他大量涉及生态环境保护的法律法规规定，为形成并完善生态文明制度体系打下了坚实基础。

围绕持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，全国人大常委会法工委着重审查存在与大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法等法律规定不一致的问题。对审查中发现与上位法不一致，特别是存在放松管控、降低标准等问题的，要求制定机关及时修改、废止，切实维护法治统一。

法律的权威在于实施。许安标说：“在法律责任上，全面强化、统筹适用刑事、民事和

行政责任，进一步强化污染者责任，进一步增强法律制度的刚性和约束力、威慑力。”

据介绍，我国环境资源刑法保护已经形成以刑法专节规定为主体、其他刑法规定为补充、相关环境资源保护法律法规为认定违法依据的完整规定体系，有力打击了破坏环境资源的犯罪行为。

下一步，全国人大及其常委会将继续抓好生态环境立法工作，持续推进生态环境保护法律制度建设，不断完善生态文明制度体系，为全面推进美丽中国建设，加快推进人与自然和谐共生的现代化提供更加扎实的法治保障。