人民代表报

法治周刊

责编：田 勃
版式：石瑞强

2024年12月17日 星期二 第929期 电话：0351-8228649 邮箱：rmdbbfzk@126.com

核心阅读

乡村振兴，关乎亿万农民的福祉，更是国家繁荣昌盛的基石。

2003年6月，浙江省率先启动了“千村示范、万村整治”工程，二十多年来，“千万工程”从人居环境整治入手，不断丰富建设内涵，拓展建设领域，推动浙江乡村产业、生态、文化、民生等各方面发生深刻变革，造就了浙江万千美丽乡村，造福了万千农民群众。

近日，浙江省十四届人大常委会第十三次会议审议通过了《浙江省“千万工程”条例》，条例自2025年1月1日起施行。这是全国首部关于“千万工程”的专项法规，首次将“千万工程”蕴含的发展理念、工作方法和推进机制上升为制度成果。

条例共8章58条，包括人居环境提升、乡村产业发展、公共服务优享、文化保护传承、村庄治理优化等多个方面。通过立法形式，将“千万工程”中的一系列有效做法和经验固定下来，旨在进一步推动农村生态环境的改善、提升农村居民的生活质量、促进农村经济的可持续发展。

立法长廊 IFACHANGLANG

全国首部关于“千万工程”的专项法规出台

浙江将“千万工程”成功经验上升为制度成果

近日，《浙江省“千万工程”条例》经浙江省十四届人大常委会第十三次会议审议通过，将于2025年1月1日起施行。这是全国首部关于“千万工程”的地方性法规，不仅对“千万工程”成功经验进行了制度化总结，而且为建设宜居宜业和美乡村、推动乡村全面振兴提供了坚实的法治保障。

值得注意的是，这部条例的诞生是一场长达20余年的征程。

2003年6月，浙江省率先启动了“千村示范、万村整治”工程。二十多年来，“千万工程”从人居环境整治入手，不断丰富建设内涵，拓展建设领域，推动浙江乡村产业、生态、文化、民生等各方面发生深刻变革，造就了浙江万千美丽乡村，造福了万千农民群众。2018年9月26日，浙江省“千万工程”荣获联合国最高环保荣誉“地球卫士奖”。2023年6月，中央财办等部门印发《关于有力有序有效推广浙江“千万工程”经验的指导意见》。2024年中央一号文件提出，要学习运用“千万工程”蕴含的发展理念、工作方法和推进机制，把推进乡村全面振兴作为新时代新征程“三农”工作的总抓手。

如何把浙江“千万工程”的成功经验上升至法规层面固化下来，为“千万工程”赋能增值和保驾护航？

事实上，浙江省一直通过法治手段规范“千万工程”推进中遇到的相关问题。2003年以来，浙江省人大常委会制定和修改涉及“千万工程”的地方性法规40余件，设区市人大常委会也制定了许多相关的地方性法规。

“这些专项法规聚焦解决具体问题，为改革破题奠定了良好法治基础。但总体看来，‘千万工程’依然需要一部综合性、基础性的法规。”浙江省人大常委会法工委相关负责人表示，制定条例可以提供直观性、直接性的法律指导规范，平衡多方法律利益，以有机整体的方式解决其中的矛盾，实现“千万工程”规范化与长效化。

浙江省人大代表、浙江大学公共政策研究院副院长范柏乃长期关注“千万工程”立法。近五年来，他先后赴金华、衢州、温州、宁波、湖州和嘉兴等地，就“千万工程”立法的必要性和可行性、立法的目标和重点、立法后的贯彻和执行等问题开展深入调研。

2024年1月，浙江省第十四届人民代表大会第二次会议期间，范柏乃等15位浙江省人大代表联名向大会提出《关于制定〈浙江省“千万工程”条例〉的议案》（第23号议案），该议案之后被列入浙江省人大立法计划。

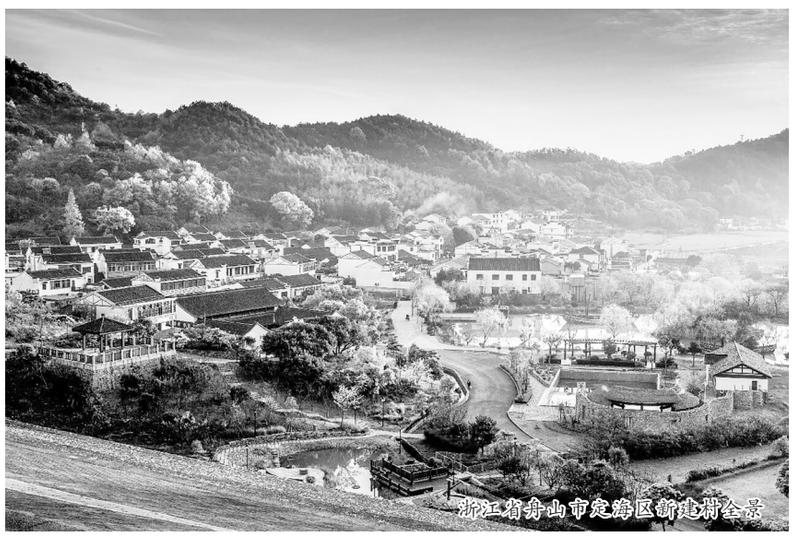
“议案在对制定条例的必要性、可行性和重要性深入考察的基础上，系统梳理和比较分析了国家和地方出台的相关政策和法规，深入分析了条例的立法目的、适用范围、法律框架与主要内容。”范柏乃介绍说，“这件议案从新时代美化乡村人居环境、新时代乡村产业发展、新时代农民增收和共同富裕、新时代城乡融合、新时代乡村文明和乡村治理、新时代全面加强农村基层党的建设六个方面提出了立法建议。”

2024年8月12日，“如何用法律为‘千万工程’赋能增值”公共政策沙龙在浙江杭州举行，来自浙江省人大常委会、浙江大学、浙江省社会科学院、浙江省委党校等30余位法律、经济、管理、农业、农村领域的专家学者汇聚一堂，探讨如何将“千万工程”法治化，为“千万工程”保驾护航。其间，专家学者提出的80余条具有针对性的意见建议，为修改和完善条例提供了重要参考。

范柏乃认为，这种人大、政府、学界、企业和社会多元互动的学术沙龙是浙江开放、民主和科学立法的重要实践探索，是首创性的地方立法形式，实践证明是行之有效的。

据公开报道，今年年初启动立法程序以来，浙江省人大常委会通过调研、座谈等形式广泛征集各方意见建议达千余条。《浙江省“千万工程”条例》系统提炼了浙江实施“千万工程”的经验做法，包括人居环境提升、乡村产业发展、公共服务优享、文化保护传承、村庄治理优化等，为持续推进深化“千万工程”发展指明了方向。

“条例的颁布实施，标志着浙江省‘千万工程’迈入了一个从政策推动转向法治保障、从村庄环境整治转向村庄综合治理、从输血型样板村庄打造转向造血型村庄整体发展、从注重农民增收转向农民获得感、幸福感、安全感和满意度全面提升的新发展阶段。”范柏乃说。


浙江省舟山市定海区新建村全景

聚焦“千万工程”实施所需、改革所急、基层所盼、民心所向，是这部地方性法规的时代特点。“条例涉及乡村规划、建设、管理、经营、服务等方方面面，对如何推动乡村全面振兴做了详细精准的指引，给我们基层干部和广大农民群众指明了方向，也激发了大家的积极性和创造性。”来自基层一线的全国人大代表，浙江省永嘉县岩坦镇源头村党总支书记、村委会主任陈小静认为，条例的出台无疑将为缩小“三大差距”、推动实现共同富裕目标、增强农民幸福指数提供强有力的支撑。“未来，我们也将紧密结合条例内容，以‘源头’为核心IP，继续大力发展文旅产业，带动更多村民共富。”

（本报综合）

河南
对瓶装燃气实行实名制管理

本报消息 《河南省燃气管理条例》近日经河南省十四届人大常委会第十二次会议通过，将于2025年4月1日起施行。

条例健全燃气管理机制，规范燃气行业经营服务行为，细化处罚条款，强化燃气安全管理。

根据条例，县级以上人民政府应当将城市燃气管道老化更新改造作为城市更新的重要内容，与城镇老旧小区改造充分衔接，加大财政支持力度，建立合理的更新改造资金共担机制，有效推动城镇老旧小区燃气管道更新改造。

条例对燃气经营企业建立服务质量保障体系提出了明确要求，对瓶装燃气实行智能化全流程追溯和实名制管理；接到用户安装、改装、拆除、迁移燃气设施的申请后，对符合条件的按照公开承诺时限办理；瓶装燃气经营企业应当实行统一配送制度，配备与经营规模相适应的配送服务人员以及配送车辆，并加强对配送服务人员和配送车辆的管理，完善配送服务规范。

南通
“立法我参与”小程序上线

本报消息 近日，江苏省人大常委会基层立法联系点——南通市数据局依托江苏政务服务“苏服办”推出的“立法我参与”应用小程序正式上线。在南通市政务服务中心一楼大厅电子显示屏及各楼层的立屏前，市民群众拿手机扫描“立法我参与”二维码，即可对正在征求意见的《江苏省生物多样性保护条例（草案）》提出修改完善建议。

“立法我参与”小程序包括“我要提意见”“我在联系点”“我想懂法规”等模块。社会公众可通过登录“苏服办”App或直接扫描二维码打开小程序，在“我要提意见”中，对照正在征求意见的法律法规草案文本和相关资料，逐条或整体提出修改完善意见建议。小程序还具备用户认证存储功能，可实现个人后续二次修改调整。

延安
宝塔山禁止擅自进行无人机航拍

本报消息 《延安市宝塔山保护条例》日前经陕西省十四届人大常委会第十三次会议批准，将于2025年5月1日起施行。

条例为守护中国革命的精神标识提供法治保障。其中强调，任何单位、个人不得从事下列活动：擅自在宝塔保护区内爆破、削坡、进行工程建设以及从事其他可能引发地质灾害的活动；转让、抵押宝塔山文物，将文物作为企业资产经营；擅自改变保护区内国有土地使用用途，保护区内设置固体废弃物堆放场所；未经无人驾驶航空器飞行主管部门批准，在宝塔山禁飞区域实施无人驾驶航空器飞行、拍摄活动；在宝塔山从事种植、放牧等破坏植被的活动，携带火种、易燃、易爆物品等危险物品进入保护区，从事法律法规禁止的其他活动。

雅安
立法保护蒙顶山茶文化资源

本报消息 近日，四川省十四届人大常委会第十六次会议表决通过了《雅安市蒙顶山茶文化保护条例》，条例将于2025年3月1日起施行。

条例概括了蒙顶山茶文化的主要内容，规定了蒙顶山茶文化实物载体的具体保护措施，突出了蒙顶山茶文化的传承和利用。

条例明确了各类社会主体对纳入保护目录的蒙顶山茶文化资源保护责任，对侵占、破坏蒙顶山茶文化资源的行为创制性设置了行政处罚。比如，侵占、破坏列入蒙顶山茶文化资源保护名录的相关资料、史迹、建筑、实物的，由市、县（区）人民政府文化主管部门依照职权处2000元以上2万元以下罚款；情节严重的，处2万元以上10万元以下罚款；有违法所得的，同时没收违法所得。

厚植民意基础 架设“苍洱立法金桥”

■ 本报通讯员 杨新华 杨明芳

2022年7月，云南省大理州人大常委会被确定为全国人大常委会法工委基层立法联系点，成为云南省唯一的“国字号”基层立法联系点。基层立法联系点建立以来，大理州人大常委会以“三四三”模式充分履职，围绕“打基础、强网络、提质效”聚焦立法各环节，拓宽民主参与渠道，深入听取基层群众和有关方面对法律草案和立法工作的意见，完成全国人大常委会法工委法律制定、修订和立法需求意见建议征集任务15件，收集意见建议808条，上报371条，被吸收采纳20条，为基层群众全链条、全方位地参与立法全过程架设“苍洱立法金桥”，让全州人民的声音直达国家立法机关。

三个坚持
确保联系点正确方向

坚持党的全面领导。在基层立法联系点工作中，大理州人大常委会始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，通过党内报批、专题汇报等方式坚持和完善党对各方面事业的全面领导，把党的大政方针贯彻落实到基层立法联系点工作全过程各环节各方面，确保立法工作正确的政治方向。

坚持人民主体地位。在征集意见过程中，大理州人大常委会着眼基层，倾听群众的声音，尊重群众的首创精神，力争把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉的意见建议和群众期盼的、急需的立法需求反馈到国家立法机关。在十四届全国人大常委会征求立法需求和立法工作意见建议时，双廊镇联系点上门征集了部分居民、外来务工人员、餐饮客栈经营代表对立法工作最真实的想法、最热切的期盼、最关心的问题，并原汁原味地进行了上报。

坚持以问题为导向。大理州人大常委会在履职的过程中，聚集找出本地区、各部门、各个群体在劳动就业、社会保障、民政事务等社会生活中存在的各种矛盾和问题，将其反馈给国家立法机关，充分体现了全过程人民民主。

依托四有
夯实联系点履职基础

有制度。制定大理州人大常委会基层立法联系点工作制度，包括会议制度、学法制度、普法制度等。明确联系点职责要求、工作内容，规范民情民意采集、整理、上报的途径和方式，规范内部运作流程，加强联系指导，推动基层立法联系点工作规范、高效运作。

有队伍。成立大理州人大常委会基层立法联系点提升工作领导小组，下设办公室在法工委，负责联系点日常业务工作。将漾濞彝族自治县、大理大学法学院等16家单位确立为大理州人大常委会基层立法联系点，并确定了16名立法联络员和210名立法信息员。16家州人大基层立法联系点，既有少数民族自治县、社区、街道，又有开发区管委会、律师事务所，既有立法机构，又有执法机构，兼顾基层工作中各联系点。如，巍山县人大常委会分别在县级部门、乡镇、村委会（社区）、企业等单位同步设立县级基层立法联系点8个，将征求意见的触角延伸到基层，形成了“1+16+N”工作体系。

有保障。大理州人大常委会投入资金10万元，建成全国人大常委会法工委基层立法联系点工作室。两年多来，共安排16个州级联系点工作经费126万元，保障基层立法联系点工作有效运行。在州人大常委会及其16个基层立法联系点建设法律图书角，图书涵盖现行有效法律，重要法规、规章，与群众生产生活联系密切的法律期刊、法治报纸、法律文献研究等，为联系点工作提供有效支撑。

有协商。制定大理州立法协商办法，对协商主体、协商对象、协商内容、协商程序进行全面系统的规范。按照协商于民、协商为民的要求，对涉及全州地方群众利益的事情在全州人民群众中广泛协商，对涉及基层群众利益的事情在基层群众中广泛协商，对涉及特定利益群体的事项充分听取这部分群众的意见。将立法平台搭建在人民群众的家门口，将立法事项在人民群众中广泛协商。

三个着力
汇聚群众心声

着力拓展征集范围。大理州人大常委会不仅把立法意见的征集放在乡镇街道、学校社区、机关事业单位、厂矿企业、社会组织等各处，还放在村委会、老百姓家门口、田间地头，并在门户网站开设了“基层立法联系点”专栏，对16个基层立法联系点基本情况和工作动态进行及时展示，通过书面征求意见、开展调查问卷、召开座谈会、实地调研等多种方式对相关法律法规的意见进行征集。征集包括专门调研和日常走访调研，既有纵向的州到县、乡镇的征集，也有横向的同级各个部门、群体的征集。

着力创新征集模式。聘请州内知名律师、法学研究者、执法经验丰富的工作人员31名，建成州人大常委会法律专家库，积极参与国家和地方立法工作；在大理大学法学院设立州人大常委会地方立法研究院，安排法学博士全过程参与相关立法工作，形成了全链条的“博士+立法”工作机制；与州法院、州检察院、州公安局、州司法局和州政府法律顾问室等单位，建成协同共建基层立法联系点工作机制，提高法律意见专业化水平，做好“百姓声音”与“法言法语”之间的转换，把人民群众的期盼通过法律语言带入法条。民事诉讼法（修正草案）征求意见期间，云南法阳律师事务所提出，司法实践中存在循环重审、上诉的情形，建议在原一百七十七条第二款修改的内容中不增加“除严重违反法定程序外”的内容，该建议被新修订的民事诉讼法予以采纳。

着力加大法律法规宣传。基层联系点注重发动专业人士、专家学者，加强立法全过程的宣传解读，将法律法规编制成民歌、大本曲传唱等形式将法律的理念、价值、功能和精神传递到社会各阶层，多元解读法律法规，扩大法律法规的宣传力度，多方听取法律法规贯彻实施中的意见建议，将基层立法联系点同时也建成法治宣传、提升群众法治素养的重要阵地。

大连市出台东北地区首部服务经营主体的地方性法规

以法治之力建设营商环境标杆城市

■ 本报通讯员 赵 娜 王 磊

近日，《大连市经营主体服务条例》经辽宁省十四届人大常委会第十二次会议批准，将于2025年3月1日开始实施。作为东北地区首部规范经营主体服务的专门立法，条例围绕经营主体“准入、准营、退出”全生命周期环节，对经营主体重点关注的政务服务、公共服务和政策保障等内容作出规范，全方位提升经营主体办事便利度，为营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，建设近悦远来的营商环境标杆城市提供法治保障。

发挥人大主导作用
为经营主体量身立法

习近平总书记在新时代推动东北全面振兴座谈会上对新时代推动东北全面振兴作出部署，强调要营造良好营商环境。

为主动适应改革需要，通过立法规范、引领和促进营商环境持续优化，大连市人大常委会将制定一部优化营商环境的地方性法规纳入立法计划。优化营商环境涉及市场环境、政务服务、主体保护、监督执法以及法治保障等诸多方面，在国家、辽宁省相关上位法都已对优化营商环境作出明确规定的背景下，大连的这部地方性法规该从何切入，更好体现地方特色？

按照大连市委确定的“立法以民为本”工作理念和“三紧三小”工作原则，大连市人大常委会决定将经营主体服务作为立法的切入点，关注企业“准入、准营、退出”全生命周期环节的难点、堵点、痛点，把大连近年来有关经营主体服务的政策措施、经验做法变成具有法律约束力的制度规范，推进服务标准化、规范化、便利化，提升服务经营主体的能力和水平，全方位提升经营主体的获得感，最大程度激发市场活力，优化营商环境。一部为经营主体量身打造的条例呼之欲出。

践行全过程人民民主
力求法规“真管用”

经营主体服务立法涉及对象多、领域广，直接关切到各行各业的经营主体，他们有什么立法诉求？政府各部门的政务服务有没有亟待提升改进的薄弱环节？

为全面掌握情况，做好条例草案的统一审议工作，大连市人大常委会法制工作委员会坚持开门立法，赴基层立法联系点，和来自各个领域的经营主体面对面交流，还专门委托大连市地方立法研究中心围绕经营主体服务工作情况和经营主体的立法需求开展市场调查，形成了立法研究报告，对进一步完善条例草案的框架体例和有关立法内容提出建议，为条例草案的审议修改提供了科学参考。

条例草案经大连市人大常委会第一次审议后，法制工作委员会通过《大连日报》面向社会公开征求意见，同时书面征求了基层立法联系点、地方立法专家顾问、区（市）县人大常委会、市法学会等各个方面的意见。最终，收到176条载满民意、闪耀着民主和智慧光芒的意见，并围绕意见建议形成15个专题深入论证研究。

为保障研究论证工作科学高效，法制工作委员会还借助专家智库力量，组建了由地方立法研究中心研究人员、立法专家、市人大代表、市政协委员等组建的顾问团队，全程参与条例草案的立法论证及会商研究工作，研究各方面意见，破解关键问题。在专家顾问团队的智力加持下，法制委员会与财政经济委员会、市司法局、市数据局等相关单位和部门开展了多轮次的集中会商，在激烈的讨论交流、观点碰撞中去伪存真、提炼总结，找到契合改革发展之要和经营主体之盼、管用可行的好方案。

以良法促发展保善治
加快打造营商环境“升级版”

《大连市经营主体服务条例》将于2025年3月1日开始实施，这将在新的起点上对持续优化营商环境产生巨大推动作用，也开启了大连建设近悦远来的营商环境标杆城市征程中崭新的篇章。

条例积极回应经营主体的期待，对政务事项办理提出具体要求，规定市及区（市）县人民政府有关部门应当制定并公布本部门政务服务办事指南，明确政务服务事项名称、设定依据、办理条件、申请材料、办理流程、办结时限、收费标准、联系方式、容缺受理、投诉受理等内容；明确政务事项办理应当缩短时限并实行限时办结机制，对通过政务信息资源共享交换平台能够获取信息的，不得要求经营主体另行提交。条例将供水、供气、供电等事项纳入经营主体开办环节同步办理，还对经营主体在生产经营过程中涉及的税费服务、工程建设项目审批、知识产权服务等方面进行了规范。这些具体举措进一步推动了经营主体服务的标准化、规范化和便利化，得到了经营主体的一致点赞。

为切实构建亲清统一的新型政商关系，条例明确规定了区（市）县人民政府及其有关部门工作人员在政企交往中不得以权谋私、干扰经营主体正常经营活动，不得增加经营主体负担。条例还规定，公用企事业单位应当依法公开服务标准、收费标准、办理流程、承诺时限等信息，不得以拖延服务等方式强迫经营主体接受不合理条件，不得违法或者无正当理由拒绝或者中断服务。这些“硬核”要求打消了经营主体在政企交往和生产经营中的顾虑。

条例从人力资源保障、融资政策支持、统筹配置土地资源等方面强化了对经营主体的公共服务和要素保障，规定了人才落户、配偶安置、子女入学、住房租购、医疗健康服务等方面的优惠政策，这些用心举措让经营主体感受到了实实在在的温暖，也很大程度上解决了经营主体的后顾之忧。

“营商环境只有更好，没有最好。”随着条例的落地实施，打造营商环境“升级版”有了坚强的法治保障，市场环境更加稳定、公平、透明、可预期，市场活力更强，大连这座开放、包容、创新之城将不断释放高质量发展的澎湃动能，在新时代新征程的道路上行稳致远。