



# 在推动高质量发展中彰显担当

## 宁波擦亮现代化滨海大都市法治底色

□ 本报记者 陈东升 王春  
□ 本报通讯员 吴 攸

小到一根遛狗时牵着的犬链,大到货物吞吐量世界第一的港口有序运行,立法、执法、司法、普法守法全链条发力,法治的力量守护着浙江宁波这片土地的和諧安宁。

当前,宁波已进入高质量发展阶段,高质量的法治环境成为其强大的支撑。宁波市笃学践行习近平法治思想,锚定建设法治中国先行市目标,稳步深入推进依法治市,着力彰显在推动高质量发展中的硬担当,全力以赴交出法治保障“现代化滨海大都市”的高答卷。

### 集众智立良法为善治注入活力

立良法,满足群众法治新期待。近年来,宁波市每年制定《宁波市人民政府2022年立法工作计划(规章项目)》,并向公众解读立法背景,弄明白为何要制定这些政府规章。

聚焦全市中心工作加大制度创新和供给,宁波通过地方立法从源头上完善法治化制度体系,抓住民生关键问题“一老一小”,制定《宁波市居家养老服务条例》《宁波市学前教育促进条例》;抓住民生基础问题,制定《宁波市共享单车使用规定》《宁波市生活垃圾分类管理条例》《宁波市非机动车管理条例》《宁波市养犬管理条例》《宁波市菜市场管理条例》《宁波市电梯安全条例》《宁波市全民健身条例》等。宁波立法工作不断向民生细微处覆盖,用日臻完备的法治增进民生福祉。

立法大事,与生活息息相关,不仅要有政府部门、专家学者的深思熟虑,还要有从群众中来到群众中去的集思广益。

“一到夏天水就变得不好喝,能不能及时公布水质主要数据?”“我们有些村民还在使用山塘水库水,建议将这些水库纳入统一管理。”“海岛的农业用水靠天“吃饭”,希望进一步完善设施……”夏日炎炎,一场有关《宁波市供水和节约用水条例》的村民说立法活动在象山高塘岛上的江南村会议室举行。高塘岛的村民代表你一言我一语地和宁波市人大常委会法工委、市司法局、市水利局的工作人员展开热烈讨论。

这是宁波市推进行政法市乡村四级意见征集模式,践行全过程人民民主的生动缩影。



图为2022年7月,浙江省宁波市司法局牵头组成的立法起草小组赴象山高塘岛乡江南村开展村民说立法活动,听取村民对农村供水和节约用水的意见建议。宁波市司法局供图

2020年11月,宁波市司法局在《宁波市法治乡村建设促进条例(草案)》意见征集时首次启用该模式,收效甚佳。

2022年2月,宁波市出台《宁波市人民政府法规和规章制定办法》,将四级立法意见征集工作制度化。今年6月,市司法局“一起立法”意见征集系统完成开发并投入使用,实现了意见同台征集、智能分析。

座谈会上,宁波市司法局工作人员听完村民代表们的建议后,当场表示要“把大家的意见带回去,努力让大家喝上“放心水”。江南村党支部书记项国兴说:“生活用水、农业用水和老百姓的生活息息相关,不仅影响村民的生活质量,也与村民的钱袋子直接挂钩。希望我们的意见能在条例中有所体现。”

宁波市司法局副局长毛利奇说:“村(社区)是立法意见征集的难点,我们以数智系统赋能,司法所为纽带,调动群众参与政府立法的积极性,把立法的意见征集延伸至基层,打通听取立法民意的“最后一公里”,实现科学立法和民主立法的有机融合。”

### 法治政府建设先行引领新风尚

迈向法治社会,法治政府建设要率先突破。建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府,是宁波长期以来为之奋斗的目标。2020年成功创建首批全国法治政府建设示范市。

从一轮又一轮的行政审批制度改革到“最多跑一次”改革,宁波各级政府部门不断自我“瘦身”,逐步减少审批事项,增加服务“成色”,推进政务服务“一件事”集成改革和“无证件(证明)办事之城”,出生、义务教育入学、社保医保参保、企业开放等70个“一件事”上线运行,在47个政务服务和公用事业服务领域中的1464个事项,群众无需提交的证件证明累计127种4486个。

今年5月,杭州市西区人民法院通过移动微法院开庭审理浙江某进出口有限公司诉宁波市司法局、浙江省司法厅行政复议纠纷一案,宁波市司法局副局长忻思忠出庭应诉。

原来,该公司因对某垂直管理单位的行政行为及其工作人员履职行为不服,向宁波市司法局申请查处,宁波市司法局经核查,作出案涉答复,该公司对上述答复不服,向浙江省司法厅申请行政复议,省司法厅驳回该复议申请,该公司不服,向杭州市西湖区人民法院提起行政诉讼。

忻思忠在开庭前听取了案件承办人员的案情汇报,并就争议焦点及庭审中可能出现的问题进行了详细询问;在庭审过程中,就案件所涉争议实质,即被告是否负有查处相关工作人员履行公职行为的法定职责,作了陈述和说明,对原告的误解和质疑进行了耐心的解释和说明,消除了原告抵触和对抗心理。经法院审理驳回了原告诉讼请求。

近年来,宁波市司法局深入贯彻落实负责人出庭相关规定,强化示范引领,行政诉讼代理人出庭率100%出庭应诉。

行政机关负责人应诉“出庭又出声”是行政争议化解的末端,而要实现行政争议发案量与败诉率“双下降”,宁波市从建立通报机制入手,开展行政复议“以案治本”专项行动,找准问题“深挖病根”,完善行政复议文书抄告,责任追究线索移送机制,以个案纠错倒逼依法行政。

同时,宁波市编制工作指引规范类型化行政行为,设立重大项目行政复议基层服务点,加大行政复议案件实地调查和组织听证力度,充分发挥复议咨询委员会作用。

据统计,2020年宁波全市行政复议发案量同比下降23.11%,行政案件败诉率6.67%,同比下降49.5%,2021年全市行政复议发案量同比下降7.64%,败诉率为6.4%。双下降成效显著。

“权力不论大小,只要不受制约和监督,都可能被滥用。”宁波一手抓法治政府建设,一手抓法治政府督察。2019年以来对10个区县市开展全面督察、专项督察4次,对75个问题逐一督促整改落实。强化法治督察与纪检监察工作的衔接联动,不断强化对行政权力的制约,政府法治意识得到极大提升。

### 法治力量齐迸发优化营商环境

法治是最好的营商环境,这一点,在综合行政执法领域,让宁波的经营者们感触最深的莫过于“综合查一次”。

刘小伟在海曙区盈隆广场经营一家超市,他记忆中的检查,总是那么频繁、重复,要求不一,“弄得我们

商户也不知道按照哪套标准来整改,稀里糊涂的。”

“现在完全不一样了,各部门拿着同一张检查清单一起来,对照检查单“综合体检”就能把我存在的问题,怎么整改一次性都弄清楚了。”刘小伟在近日集士港综合执法队走进辖区内商业综合体开展“综合查一次”时肯定道。

为持续优化法治化营商环境,宁波市制定《宁波市加快打造一流法治化营商环境实施方案》,全面实施“10+N”优化营商环境便利化行动。宁波市司法局开展“法雨春风”,深入企业开展法治体检,走访企业18387家,排查涉企矛盾纠纷2909件,撰写法治体检报告1556份,化解企业难题2887个。建成405个企业法律服务网格,覆盖市场主体总数1099824个。

去年9月,全国首个“营商环境投诉监督中心”在宁波市检察院挂牌成立。该中心是宁波市委、市政府统筹全市行政执法监督、检察机关法律监督和纪检监察监督中有关营商环境投诉监督职责的议事协调机构,统一受理、交办、监督各类市场主体投诉全市损害营商环境建设的事项,构建常态化、系统化、全链条、高效率的营商环境投诉举报处理体系。

一年来,营商环境投诉监督中心充分发挥职能,依法受理、交办督办市场主体投诉执法事项472件,为宁波加快打造一流营商环境提供了优质的法治环境。

同时,宁波检察机关全面推开涉案企业合规工作,联合市工商联等单位不断完善合规第三方工作机制,让企业真合规真整改,从而涅槃重生健康发展。一批检察官为各类企业开展法治宣讲,协助企业开展员工普法培训,增强了企业的风险防范意识。

近年来,宁波法院打出一系列“组合拳”,为企业纾困解难、提振信心。

2021年4月,宁波两级法院会同当地工商联设立了民营企业司法服务联络站,实现下辖行政区划全覆盖。联络站以服务 and 保障民营企业合法权益为工作导向,以实现法企便捷联系、多元矛盾纠纷化解、促进民企合规建设,强化民企司法救济,提供法律志愿服务为工作目标,让全市100多万民营企业驶入法律服务“快车道”。

同时,宁波法院开展了“万企评法院”专项活动,向1万多家企业发放调查问卷,根据评测结果提出整改建议,为实现民营企业司法服务延伸至最基层、最末梢提供了新的渠道,为服务构建新发展格局、推动高质量发展提供了有力司法保障。

# 法治护航生态涵养区高质量发展

## 北京密云发挥好山好水优势交出富民新答卷

□ 本报记者 黄洁 徐伟伦 文/图

金秋九月,作为首都重要饮用水源地和生态涵养区的北京市密云区,再次迎来了最美时节。这里群山环绕,峰峦起伏,巍峨的古长城绵延在崇山峻岭之上,碧波荡漾的密云水库宛若一块碧玉镶嵌在群山之中,掬水入口,甘甜清冽。

2020年8月30日,习近平总书记给建设和守护密云水库的乡亲们回信,向他们致以诚挚问候和勉励,并提出殷切期望。如今,这处北京重要的地表饮用水源地、水资源战略储备基地,蓄水量已达历史最好水平,密云生态环境质量位居全市前列。守护密云水库的乡亲们,借助着好山好水好生态的优势,近年来探索出了“水库鱼、特色蜜、环湖粮、山区果、平原菜”五大特色产业和高端休闲旅游、健康养生等绿色产业,日子越过越红火。

近年来,密云区不断夯实法治根基,坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,加强京津冀协同,将“九龙治水”变为“一龙管水”,构筑起生态修复、生态治理和生态保护三道防线,探索出法治保护水护航生态涵养区高质量发展的密云模式。

### “九龙治水”变“一龙管水”

1958年9月,密云水库正式开工建设,截断潮、白两河,蓄下洋群碧波,环库岸线长达200公里,水域面积188平方公里,成为华北地区面积最大的人工水库。

白云之下,登山而望,潮河、白河一路蜿蜒奔涌,汇入密云水库,宽阔的水面宛如明镜,数艘执法船划破水面,画出道道涟漪。

密云水库综合执法大队大队长宇兴评告诉《法治日报》记者,近两年,密云水库保水的技防措施不断升级,依托由无人机、无人船、环库高清摄像头组成的“水陆空”三位一体数字化保水平台,已实现对库区的全方位、立体式“把脉问诊”。

这在以往,难以想象。“被风吹断的枝叶,留在岸上归环卫管,到了水里就归水务管。”这是曾在网上流传的“九龙治水”窘境,也道出了很多地方水环境保护治理中的现实问题。

2018年4月,密云区成立密云水库综合执法大队,区司法局对“综合执法体制改革方案”进行合法性审查,协助执法大队梳理农业、环保、城管等部门涉及密云水库一级保护区水源保护的131项行政处罚权,由密云水库综合执法大队集中统一行使,变“九龙治水”为“一龙管水”,率先在全国实现了特定区域综合性



图为近日,密云水库综合执法大队在水面上巡查。

执法。

“现在密云水库如果出现问题,追究我们一家的责任就可以。”宇兴评说,综合执法大队制定了30余项管理制度,实行执法服装、工作证件、执法车辆、执法设备“四统一”,并将水库一级区273平方公里划分为160个保水网格,组建2150人的保水网格员队伍,实现水库一级保护区及上游主要河道全天候、无缝隙、全覆盖管护,精准管理能力达到全国领先水平。

此外,密云水库综合执法大队通过“行刑衔接”,与密云区公安、检察院建立会商机制,查处了一批电鱼案件,2017年密云非法电鱼案成为北京市首例电鱼入刑案件,对违法行为形成了有力震慑。

经过多年治理,密云水库流域水源保护和生态环境建设成效显著,蓄水量突破历史新高,水质始终保持可供生活饮用的地表水Ⅱ类标准以上,水资源战略储备能力达到全市最强,以高标准构建起了水生、湿生、陆生植物相结合的生态保护带,以密云水库为基地的生态资源宝库日渐丰腴,成为北京生态涵养的“压舱石”。

### 为生态涵养提供法治保障

综合执法体制改革让密云尝到了“甜头”,法治促生态的大幕就此拉开。

为守护好绿水青山,密云区多次提出加强生态涵养区保护和发展的立法建议。2019年9月,北京市人大常委会农村办牵头启动《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》立法调研,密云区充分把握立法调研契机,提出“增加生态指标综合补偿”等36条建议;2021年《密云水库保护条例》列入自然资源部立法计划,密云区广泛征求意见,提出“人口有序疏解”“建立制定生态产品价值评价标准”等17条建议,为生态文明立法再次贡献了密云智慧。

良法善治,贵在落实,重在行动。电鱼,曾是困扰密云多年的问题。电鱼行为本就违法,但其危害远不止捕获的水产价值,电鱼工具会造成周边大量水生动物性腺功能损伤,直接影响种群繁衍,严重破坏水生生物多样性。

然而,在很多执法现场,电鱼者会直接将工具扔进水域,或谎称路上捡到,让案件陷入僵局。现

在,有了“行刑衔接”机制,行政执法部门与警方通力合作,从通信记录、工具采买、销售等全链条入手,让违法者无隙可乘。

惩戒之外,修复为重。2020年10月,密云区人民检察院办理的北京首例渔业生态损害赔偿修复案完成赔偿工作,3名电鱼案的赔偿义务人在相关部门监督下,将400余公斤鲢鳙鱼苗投放至密云水库潮河大坝水域,修复野生渔业资源及水生态系统。密云区人民检察院检察长熊正称,他们已连续三年联合区农业农村局在密云水库开展生态环境损害赔偿增殖放流活动,共投放近2000公斤生态鱼苗,同时制发了多份公益诉讼诉前检察建议。该院党组还创新提出了坚持“法治+生态”理念,增强“司法+行政”两翼合力,完善“检察+林区”多方机制的“一体两翼多方”密云样本思路,用生态检察守护密云的绿水青山。

“立即停用!”今年4月,密云区人民法院发出诉前禁止令,对某化工公司非法排放大气污染物的行为予以制止,这也是北京法院发出的首份环境侵权案件禁止令。“在现场看到未经审批擅自安装的制作橡胶制品的机器,还有原材料,为防止企业后期违法开工造成污染,必须及时制止。”密云区人民法院院长刘玉民告诉记者,近年来密云法院已逐步形成预防、打击、保护、修复“四维一体”的工作格局。

就这样,在恢复性司法理念的指引下,一批涉及水环境、大气、森林、土壤的案件逐一办结,惩治违法行为的同时引导行为入承担生态修复责任,实现案件办理到位、环境修复到位、警示教育到位。

环境资源案件实行刑事、民事、行政“三合一”集中审理,一体办理涉生态检察刑事、民事、行政、公益诉讼案件,建立一支专业公安队伍严惩各类涉水涉生态违法犯罪行为,沉浸式互动普法凝聚起群众对生态保护的合力……现如今,密云政法系统已形成由保水法庭、生态检察办公室、环境安全保卫大队、保水生态法律服务团组成的一体化依法保水模式,用法治合力绘就绚丽多彩的生态画卷。

近日,密云水库上游流域的河北省承德市、张家口市和北京市怀柔区、延庆区、密云区政法系统,联合签署“1+3”法治保水深度合作框架协议,从建立健全会商交流、加强执法司法各环节协作,深化专项工作合作,强化风险隐患排查联动等7个方面,构建起跨区域、全流程执法司法协作的新格局,为净水下山、清水入库提供坚强法治保障。

### “生态+法治”成就群众红火日子

绿水青山就是金山银山。法治是最好的营商环境。这样的“生态+法治”底色,也成为密云“筑巢引凤”的底气。

中华蜂是一种濒危本土蜜蜂,体格小,对生态环境敏感,要食百花蕊、酿百花蜜,在很多地方都难成活,但它们却在密云活得相当自在。这里森林覆盖率高达68.5%,湿地面积全市居首,乡野百花怒放,全区共养蜂各类蜂群达1235万群,占全市蜂群总量的45.2%,年产值超过1.2亿元,蜂业旅游观光接待游客达10万人次,实现旅游收入近亿元,直接促进果疏增产效益超85亿元,形成“农旅结合”的新模式,靠着水源地的金字招牌,密云本地农产品电商产业已孵化出12家“千万级”电商、70余家“百万级”电商,直接带动2000户以上农民增收。

这背后,同样有着法治底色。近日,某养蜂公司收到一纸判决,因其对杨树进行喷洒农药作业时距离蜂箱仅5米距离,导致蜜蜂大量死亡,赔偿蜂农各项损失3.9万元。同时,密云法院向事发地镇政府发出司法建议,提出应严格规范养蜂区施药作业,施药前履行宣告告知义务,以便蜂农做好防护准备。

“山清水秀空气也不错,我们不仅会专门买密云的蜂蜜,云蒙山、古北水镇也是我们常去的地。”孙先生说他暑期就带全家来密云游玩了三次。

孙先生所说的空气好,不只是一中主观感受。根据世界卫生组织的规定,空气中负氧离子浓度大于1500个/立方厘米即为清新空气,在密云,空气中的负氧离子浓度年均最高超过3000个/立方厘米。越来越多像孙先生一样的北京市民,将密云作为京郊游的首选,田园养生、农耕体验、民俗康养等农业新业态在密云涌现,鼓了农民的“钱袋子”,火了农民的“好日子”。

与此同时,好山好水的密云区,把生态优势转化为发展优势,迎来前所未有的新机遇。科学城东区、生命健康科学小镇、中关村密云园、生态商务区形成了科技创新和生命健康战略发展带,吸引国际国内一流创新要素和产业资源集聚融合,不断推进密云绿色高质量发展,正日益成为密云重要的经济增长极。

保水护水是密云的头等大事,也是密云人刻在骨子里的印记,如今,“生态富民”已成为密云人的新热词,法治、生态和人文的共融共促在这里焕发出勃勃生机,让好山好水发挥优势,让日子越过越红火,密云正努力实现着绿色发展与生态富民的齐头并进。