“分治”走向“共治” 立法共护美丽韭菜坪

文\_人大论坛全媒体记者 吕跃

“百闻不如一见，韭菜坪风光名不虚传，花美景美日出美。”到过赫章县阿西里西韭菜坪的游客陈先生常常向朋友们推荐，每年秋冬之交，万亩野生韭菜花相继盛开，置身漫山遍野的紫色韭菜花海，常常让人流连忘返。

很多人不知道的是，韭菜坪有“大小”之分，大韭菜坪位于毕节市赫章县兴发苗族彝族回族乡，小韭菜坪部分位于六盘水市钟山区大湾镇境内。“一个韭菜坪，分属在两地”，牵出两地携手共同立法保护的“美丽故事”。

2022年12月1日，省十三届人大常委会第三十六次会议决定：批准《六盘水市韭菜坪景区保护条例》《毕节市韭菜坪景区保护条例》和毕节市、六盘水市人大常委会《关于加强韭菜坪景区共同保护的决定》，两市共同立法保护韭菜坪的“美丽故事”画上圆满句号。

**破解难题：一个韭菜坪隶属两地之难**

海拔2700米的韭菜坪，是贵州地理上的最高峰，也是乌蒙山国家地质公园的重要组成部分，尤其是阿西里西·韭菜坪景区，被誉为东方的“普罗旺斯”，漫山遍野的野生韭菜花盛开时，仿若悬挂于贵州屋脊上的一幅美丽画卷。

2003年11月，赫章韭菜坪经省人民政府批准，“贵州屋脊赫章韭菜坪风景名胜区”列为第五批省级风景名胜区。2017年，经省旅游局批准，赫章和六盘水钟山区分别申报的“阿西里西·韭菜坪”和“钟山区韭菜坪”同为4A级景区。

“绿水青山就是金山银山”理念，在韭菜坪体现得淋漓尽致。毕节市人大常委会调研报告显示：2021年，赫章县累计接待游客1003.99万人次，韭菜坪景区接待游客731.51万人次，占比超过70%；赫章县旅游收入82.72亿元，韭菜坪景区旅游收入60.28亿元，占比近73%，直接带动近1.5万人就业。

经济发展的诱惑，让“一个韭菜坪隶属两地”的管理难题更加突出。两地政府虽然在韭菜坪资源保护、规划建设、产业布局、执法联动等方面做了不少工作，但没有建立协同保护长效机制、没有上升到法规层面对韭菜坪保护实施刚性约束。

当地人开了一个玩笑：韭菜坪就像是有两个夫家，两家人都想尽最大努力呵护好，但是难以形成一股力量，达不到最好效果。

经过长期的“分治”实践，六盘水市和毕节市共同认识到：“各自为战”让保护效果打了折扣，唯有携起手来才能让美丽韭菜坪更美丽。“共同立法保护力度更大、效果更好”成为两地共识。

“由于地理分布原因，六盘水市与毕节市对韭菜坪景区保护和开发上存在差异，开展共同立法，有利于促进两市共同建立监督协作、信息共享、品牌宣传、司法协作等机制，为加强韭菜坪景区生态环境有效保护和合理利用提供更加坚强的法治保障。”六盘水市人大常委会主任侯美传说。

毕节市人大常委会主任张翊皓认为：“通过开展共同立法，制定双方遵守的‘共同决定’，与地方保护主义观念相割席，服务以市场经济为主导的区域经济一体化战略，是破解韭菜坪‘一山两治’难题、助推绿色发展的现实需要，更是用法治力量守护绿水青山的迫切需要。”

**共同立法：从“单兵突进”到“携手并进”**

早在2017年6月，毕节市就以“贵州屋脊风景名胜区保护条例”为名，从立法角度开启韭菜坪保护的历程。

随着立法进程不断深入，更多人认识到：“韭菜坪分别隶属两地”带来的难题依旧未解。

省人大常委会适时介入指导，让事情有了转机。2017年9月，省人大常委会法工委赴赫章韭菜坪开展立法调研，并召开论证会。2019年1月，省人大常委会法工委组织毕节市、六盘水市人大常委会召开“韭菜坪立法保护专题会议”。

随后，毕节市人大常委会终止“贵州屋脊风景名胜区保护条例（草案）”审议工作。立法保护韭菜坪从“单兵突进”向“携手并进”迈进。

2022年2月，省人大环资委组织召开“韭菜坪生态环境保护共同立法座谈会”，经过商讨达成共识，明确按照“统一条例名称、统一审议时间、统一施行时间”的原则，六盘水、毕节两市共同制定韭菜坪保护决定和各自的条例。4月，毕节、六盘水两市人大常委会召开联席会议，对共同决定的文本进行讨论、修改和完善。5月，省人大环资委、省人大常委会法工委组织召开“韭菜坪生态环境保护共同立法推进会”，对共同立法进行技术规范专题指导。

两市人大常委会制定一个共同的《决定》，再各自根据实际情况制定《条例》，这在省内尚属首次，为地方跨区域景区保护共同立法探索出新思路、新模式。

“六盘水、毕节两市开展韭菜坪生态环境保护共同立法，是在省内开展跨区域地方共同立法的一项创新举措。”省人大常委会副主任王忠说，“其目的和意义不止于保护韭菜坪景区本身，而是对整个乌蒙山体系治理的强化与促进，释放了保护乌蒙山的利好信号。”

**决定+条例：韭菜坪保护有效有力**

《关于加强韭菜坪景区共同保护的决定》充分考虑“韭菜坪隶属两地”的现实，立足“共治”，明确“统一规划、统一标准、统一监测、统一责任、统一防治措施”，强化两市共同的法律责任，统筹推进景区综合治理、系统治理、依法治理，共同保护好韭菜坪景区。

具体措施上，明确六盘水市、毕节市“共同建立韭菜坪景区保护联席会议协调机制，统筹协调解决韭菜坪景区保护、规划、建设、旅游、应急、交通、行政执法等有关事项”，“两市市人民政府建立健全共同开发协作发展机制，共同保护利用好‘贵州屋脊韭菜坪’品牌资源，在域名申报、品牌宣传、项目建设、旅游标识等方面加强交流与合作。”

与此同时，在同一个韭菜坪破坏生态环境处罚不一致也成为了历史。《关于加强韭菜坪景区共同保护的决定》规定，两市共同加强韭菜坪景区自然资源破坏、生态环境污染、生态系统损害等行政执法联动响应与协作，统一处罚标准。

“一个《决定》，让分散力量聚合起来，让不同的标准统一起来，保护效果成倍增加。”对共同保护韭菜坪的《决定》，赫章县阿西里西旅游公司负责人十分赞赏。

六盘水市、毕节市各自的《韭菜坪景区保护条例》，对“区域协作”进行专章规定：两市市人民政府建立区域联动机制，协调解决规划统筹、建设协商、旅游协作、应急联动、交通互连、行政综合执法等事项，促进资源整合与效益集聚。

同时对信息共享进行规范，要求消除信息壁垒，两市逐步建立信息发布平台，互联互通规划实施、景观资源、游览线路、服务设施、应急救援、天气情况、游客量、行政执法等信息，实行信息共享、动态化监管；建立共同加强韭菜坪景区自然资源破坏、生态环境污染、生态系统损害等行政执法联动响应与协作。（责任编辑/王晓琳）