学习贯彻四中全会《决定》

□ 本报记者　李万祥

北上广三地知识产权法院年内成立，最高法出台司法解释——

知识产权跨区域案件管辖迈出实质一步

最高人民法院11月3日发布《最高人民法院关于北京、上海、广州知识产权法院案件管辖的规定》，明确知识产权法院的案件管辖，保证即将成立的知识产权法院正常运转。

最高人民法院知识产权审判庭副庭长王闯同日表示，北京知识产权法院将于本月上旬挂牌成立，上海和广州知识产权法院也将在年内成立。

跨区域管辖及审级关系明确

连日来，“知识产权法院”的话题再次成为人们关注的热门。

随着我国知识产权保护意识的不断加强，知识产权诉讼案件数量逐年增长。2013年，全国法院受理各类知识产权一、二审案件超过11万件，中国已跃升为全球受理知识产权案件数量最多的国家。

“知识产权法院作为我国司法体制改革的基础性和制度性措施，担负着全面实行中央司法改革的各项措施的使命。”王闯表示，该司法解释共8条，主要涉及知识产权法院的案件管辖及审级关系，包括一审管辖、跨区域管辖、专属管辖、二审管辖、上诉管辖及未结案件处理等。

今年8月31日，十二届全国人大常委会第十次会议通过《关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定》，以立法形式宣布在北京、上海、广州设立知识产权法院，并对知识产权法院的案件管辖、法官任命等做了规定。知识产权法院的设立，将在跨区域案件管辖方面迈出实质性的重要一步。

三地案件管辖各有侧重

司法解释明确，知识产权法院管辖所在市辖区内的一审案件主要包括3类：专利、植物新品种、集成电路布图设计、技术秘密、计算机软件民事和行政案件；对国务院部门或者县级以上地方人民政府所作的涉及著作权、商标、不正当竞争等行政行为提起诉讼的行政案件；涉及驰名商标认定的民事案件。

实践中，计算机软件案件涉及专业技术事实认定，技术性较强，基层法院审理存在较大难度，由专门的知识产权法院来管辖已成迫切需求。

“司法解释将计算机软件案件纳入知识产权法院第一审管辖的技术类案件范围，力图通过更专业的审判为科技创新和新兴产业发展提供更优质的司法服务。”王闯表示。

按照全国人大常委会《关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定》要求，在知识产权法院设立的3年内，可以先在所在省（直辖市）实行跨区域管辖。“由于北京、上海知识产权法院的辖区分别是整个北京市和上海市，不存在跨区域管辖问题。”王闯说，此次出台的司法解释规定，广州知识产权法院对广东省内的相关案件实行跨区域管辖，这样的安排有利于统一司法标准。

民事、行政审判“二合一”

王闯特别强调，“《规定》的最大亮点是，彻底实现了知识产权法院及其所在地高级人民法院民事和行政审判‘二合一’，即由知识产权法院及其所在地高级人民法院知识产权审判庭统一管辖和审理涉及知识产权的全部民事和行政案件。”其中，北京以审理行政案件为主，兼顾民事。上海和广州知识产权法院则主要审理民事侵权案件，以行政为辅。

“民事和行政案件审理二合一，是我国知识产权法院的一大特点。”王闯表示，我国的知识产权保护是司法保护和行政保护二合一，知识产权法院实行民事和行政案件二合一审理正好与之相契合，有利于对民事保护、行政保护的标准统一。

记者还了解到，最高法院日前制定了《知识产权法院法官选任工作指导意见（试行）》，对知识产权法院法官的选任工作进行指导和规范。

“此外，最高法院正研究探索建立符合中国国情的、具有中国特色的技术调查官制度。”王闯表示，最高法院还将改组成立“中国知识产权司法保护研究中心”，吸收审判经验丰富的一线法官参与研究，加强理论和实践的结合与互动，进一步提升我国知识产权审判的水平和国际影响力。

经济

发挥法

决定

本报讯　连日来，经济界人士认真学习贯彻党的十八届四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，表示要坚持问题导向、法治思维、改革创新，努力发挥法治对经济工作的引领和保障作用。

中国经济规律研究会副会长、对外经济贸易大学中国经济发展研究中心主任郭飞表示，党的十八届四中全会通过的《决定》，描绘了我国全面推进依法治国的宏伟蓝图，标志着我国实行依法治国基本方略进入到一个新阶段。

科学立法，既是实行依法治国方略的基石，也是严格执法、公正司法、全民守法的前提。然而，我国目前在某些重要领域仍存在法律空白。例如，我国居民的收入差距和财产差距依旧很大，但与之相关的《工资法》、《财产所得税法》、《遗产税法》、《赠与税法》却尚未出台；我国已成为世界的科研大国，但迄今尚未出台科研管理的专门法律。解决诸如此类的重大问题，根本途径要靠法治。立法机构应在关乎经济、民生等重要领域顺应民意，排除阻力，为建设法治中国，促进中华民族的伟大复兴发挥更大的作用。

国泰君安宏观经济分析师任泽平表示，如果说中央全面深化改革领导小组历次会议先后建立了改革的推进机制、讨论了改革的具体方案、制定了改革的时间表和路线图，那么，党的十八届四中全会则通过强化法律权威，为改革攻坚提供强有力的政治保障和法治保障。目前，改革已进入提速期，无论是方案准备、舆论引导还是形势倒逼，改革提速的“势”已形成。

中国人民财产保险股份有限公司执行董事、副总裁王和表示，保险，特别是责任保险应当在“依法治国”中发挥更大的作用。法治的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。法律只有真正起到对行为人的约束和对受害人的保护，才有存在的价值。责任保险就是这样一种事前的制度安排，通过这种安排，能够确保行为人对其民事经济赔偿责任的实际承担。

徽商银行员工徐懿表示，城市商业银行是中国改革的受益者和亲历者。近些年，很多社会问题都源于法制的不完善、不健全。因而，四中全会提出的依法治国，不但是经济发展的需求，也是改革发展的基石。

（本报记者　裴珍珍　郭文鹃　姚　进　钱箐旎整理）

（上接第一版）

生态产品从哪里来呢？森林、草原、湿地、湖泊、海洋等生态空间，是生产生态产品的“耕地”或“机器”。这些生态空间，具有吸收二氧化碳、制造氧气、涵养水源、保持水土、净化水质、防风固沙、调节气候、清洁空气、减少噪音、吸附粉尘、维护生物多样性、减轻自然灾害等功效，提供这些功效的过程就是生态产品的生产过程。因此，保障人们享用生态产品的权利，必须保有必要的生态空间，必须保证污染物排放不超量、不超标。近年来频频光临的雾霾，一方面说明向空气中排放的污染物太多，超出了大气净化能力；另一方面是因为过度开发使能吸附污染物、净化空气的生态空间减少太多了。要保护生态产品的生产能力，防止向大自然超量超标排放污染物，既要注重发挥税收和价格等的作用，更要依靠法律，明确开发边界和生产底线。

生态产品是公共产品，生产生态产品的生态空间具有公共产品属性。这些生态空间不仅是我们当代人所有的，也是我们的后代的，是我们的子孙的。不能为了当代13亿中国人，就不顾未来几十亿、几百亿中华民族子孙后代的生存发展，不能为了追求当代人更幸福，就损害后代人生存发展的权利。由于子孙后代不能为自己讲话，所以当代人必须替他们讲话，法律必须包含我们对后代的责任。生态空间具有不完全产权属性，即使你拥有这片森林、这条河流的所有权，也不能尽情挥霍，任意改变用途，可以拥有所有权，可以处置，卖给别人，但不能为了自己获取收入任意改变用途。尽管很多国家土地、森林是私人所有的，但也要严格依据法律以及配套的空间规划等进行用途管制。唯有法律才能作出这种产权界定和用途管制的制度安排。

二、牢牢把握用严格的法律制度保护生态环境的基本要求

用严格的法律制度保护生态环境，要解决秉持什么理念，采取什么价值取向来建立生态文明法律制度问题。《决定》按照问题导向原则，针对我国生态文明法律制度存在的突出问题，重点强调了三个基本要求。

（一）要有效约束开发行为

生态环境的破坏，是人类对自然无度无序没有底线开发的结果，矛盾的主要方面在人，不在自然。建设生态文明，关键要纠正人的行为，从征服自然、损害自然、破坏自然，转向尊重自然、顺应自然、保护自然。生态文明的法律制度，包括立法、执法、司法的出发点都应放在如何约束和调整人的行为上。如果法律的立足点仅是大而化之地说为了保护生态环境和人体健康，为了防止某种自然现象的发生，为了加强政府对某类自然资源的管理，而不是从源头上约束人的开发行为，也就难免对自然生态系统的破坏。

生态文明与工业文明的区别在于，生态文明不是事后治理，而是源头防止，不是出了问题再来补救，而是破坏自然的事情根本就不做。从源头上看，生态不文明，或人类不想要或力图减少的东西有：碳、污染物、垃圾、洪水、地质灾害、地面沉降、沙尘暴、水土流失、沙漠化、荒漠化、生物物种减少等。这些现象，如果我们人类不做，有些就不会产生，如果做得对，程度就会减弱。比如，若要减少污染物排放，就要减少资源消耗量，就要减少浪费和过度消费，减少低寿命建筑和基础设施；若要减轻洪水，减少径流量，减少地质灾害，就要控制开发强度，减少水泥覆盖的面积；若要减少地面沉降，就要减少地下水超采；若要减少沙尘暴，减少水土流失和沙漠化荒漠化，就要减少对山体森林湿地湖泊草原河流的滥采滥开，等等。所以，我们要建立的生态文明法律制度，首先必须是一个有效约束人的不当开发行为的法律制度。

当前亟待用法律有效约束的开发行为，主要是盲目开发、过度开发、无序开发。要有效约束那些违背自然规律、对自然生态造成破坏并最终引致自然灾害的盲目开发。如在那些山势险峻、沟谷深切、岩层软弱的地方建设城镇、搞工业开发区，开山修路、切坡建房、排放废水、堆载废渣，引发地质灾害，年复一年地防灾减灾、灾后重建。如填湖造地、劈山造地，不顾条件截水调水，“跑马圈水”等。要有效约束那些超出资源环境承载能力的过度开发。我国很多城市密集区，开发强度已经过高，一些城市甚至出现了严重的城市病。如果不从根源上控制开发强度，继续拓展经济中心、工业基地、商贸物流中心、交通枢纽、教育中心、研发基地、医疗中心等功能，也就堵不住人口的蜂拥而入，也难免道路拥挤不堪、资源不堪负重、雾霾频频光临等。很多生态脆弱的区域，可以做到“一方水土养一方人”，但做不到“一方水土养富一方人”，因为无法承载过量的生产和过度的开发。超载过牧容易造成草原退化沙化；超采地下水容易造成地面沉降；劈山造田容易造成石漠化和水土流失；等等。要有效约束那些切断自然生态和经济内在联系的无序开发。山水林田湖是统一的自然系统，是一个生命共同体。若破坏了山，砍光了林，也就破坏了水，山就变成了秃山，水就变成了洪水，泥沙俱下，水土流失、沟壑纵横，地就变成了没有养分的不毛之地。人口、经济、就业、基础设施、工厂、城市等，在一定尺度的空间是一个相互催生需求和提供供给的经济系统。若到处都有工业区，则形成产业链并具有集聚经济的就会少；若到处都建新城新区，则形成“入门人口”并具备完备公共服务城市功能的就会少。为此还要到处都建污水处理厂、垃圾填埋场，到处都拉高压电网，到处都建高速公路、高速铁路，等等。这样，国土空间被切割得七零八碎，而很多地方却没有集聚效应，没有人气，收不回投资，浪费了土地，山水林田湖也会受到损害。

（二）要促进绿色发展、循环发展、低碳发展

生态文明，本质上是一个发展方式问题，是用什么办法、靠什么途径实现发展、做大蛋糕的问题。生态文明不仅仅是防治污染物，生态文明也不是不发展，而是要用绿色发展、循环发展、低碳发展的方式实现发展，从而从源头上减少污染物产生和排放。因此，生态文明的法律制度，不仅要求资源环境方面的法律要实现从改造自然转变为有效约束人的开发行为，也要求经济方面的法律要实现从促进加快发展，转变为促进绿色发展、循环发展、低碳发展。

绿色发展是从人与自然关系角度提出的，其本质要求是人类在追求物质财富、社会福祉、社会公平的同时，要减少对自然的伤害，在尊重自然、保护自然，在资源环境可承载、资源可更替再生的基础上实现发展。绿色发展的3个要求是：一要提高效率，降低资源和自然的消耗强度。我国现在正在大力推行的降低单位GDP能源消耗强度和二氧化碳排放强度就属于这一意义上的绿色发展。二要控制总量，就是在总量上减少资源或自然的消耗，经济增长必须控制在自然承载能力之内，当经济增长超出资源和自然消耗总量底线时，增长速度要让位于保护自然。我国已经或开始实行的控制能源消耗总量、耕地保护红线、水资源总量控制、生态红线等都是这一意义上的绿色发展。三要体现公平，就是人类对自然的消耗要体现公平性，让更多的人享用自然消耗带来的社会福利，保证每一个人特别是贫困人口具有公平享用自然的权利。这一意义上的绿色发展，对我国来讲是今后面临的重大挑战，必须同步建立生态补偿制度。

循环发展主要是从资源利用方式的角度提出的。就是改变资源流程上的“资源—产品—废弃物”这种单向线性模式，按照减量化、再利用、资源化原则，形成“资源—产品—废弃物—再生资源”这种反馈循环模式，实现资源高效利用，从而减少污染物，减少对自然的损害。

低碳发展主要是从能源角度提出的。就是要最大限度提高能源的生产率，提高碳的生产力，在发展的同时尽可能减缓气候变化的负面影响。要尽可能减少高碳的化石能源使用，促进清洁化，大力发展风能、太阳能、生物质能等可再生能源，发展低碳产业、低碳产品、低碳城市、低碳交通等。

（三）要强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本

这是建立生态文明法律制度的一个重要理念，同有效约束开发行为的思想一脉相承，也是对立法、执法、司法、守法的要求。生态环境问题的主要责任方在人，而不在自然，主要在生产者，而不在消费者。所以，要依靠法律促进生产者树立生态文明理念，法律要对生产者提出更多更明确的要求。执法和司法，要按照谁污染、谁付费，谁破坏、谁受罚的原则，加大对生产者违法行为的处罚力度，大幅度提高违法成本。同时，要改变一罚了之的做法，对构成犯罪的，要坚决追究刑事责任。

三、加快落实用严格的法律制度保护生态环境的主要任务

《决定》同党的十八届三中全会确定的生态文明体制改革任务相配合，从产权、开发保护、生态补偿、污染物防治的全过程，提出了建立生态文明法律制度的重点任务。

（一）建立健全自然资源产权法律制度

产权制度是市场经济的基石。归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度，是建设生态文明的基础性制度。改革开放以来，我们对自然资源产权制度进行了一系列改革探索，但仍存在着如中央与地方的权利界定不清和利益冲突、部分自然资源的全民所有权虚置、自然资源资产大量流失、“公地悲剧”屡屡发生等问题。要加快建立健全自然资源产权法律制度，落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制，授权其代表全体人民行使所有者的占有权、使用权、收益权、处置权，对各类全民所有自然资源资产的数量、范围、用途实行所有权意义上的统一监管，享有所有者权益。鉴于我国地域广阔、自然资源资产总量巨大、资源属性有所不同等情况，可实行中央政府和地方政府分别代表国家履行所有权人职责的体制。同时，要科学确定全民所有和集体所有各自的产权结构，合理分割并保护所有权、管理权、特许经营权等。

（二）完善国土空间开发保护方面的法律制度

完善这方面的法律制度，是同党的十八大和十八届三中全会确定的建立国土空间开发保护制度，坚定不移实施主体功能区制度完全一致。建立国土空间开发保护制度，首要任务是制定国土空间开发保护方面的法律制度。我国虽然制定了很多环境保护或污染物防治的法律，但还没有系统性地保护自然生态即国土空间开发保护方面的法律；虽然法律已基本覆盖所有种类的自然资源，但主要是开发利用和加强管理，没有系统性规范开发行为，而各单行法一定程度上割裂了生态的系统性、整体性，难以达到整体保护生态的目的。正像习近平总书记指出的那样，“如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，很容易顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏。”要按照自然规律，树立空间均衡原则，积极调整空间结构，坚决控制开发强度，大力增强生态产品生产能力，严格按照主体功能区定位推动发展。对生态系统脆弱或生态功能重要的重点生态功能区，要实行限制开发，严格管制各类开发建设活动，严格耕地和生态空间用途管制。对各级自然保护区、世界文化和自然遗产、风景名胜区、森林公园、地质公园等，要进行体制整合，建立国家公园体制，依法对国家公园实行禁止开发，少量的旅游活动必须严格控制在不干扰自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的前提下。

（三）制定完善生态补偿的法律法规

生态产品属于公共产品，不可以分割消费，很难计量每位消费者的消费量。同时，生态空间在当代的价值可能不是很高，但对后代人的发展则具极高价值。在市场机制下，当代市场价格不可能完全反映未来数十年甚至数百年的价值，当代人不会为未来的高价值支付现期价格。另外，以生产生态产品为主的重点生态功能区，也有利用当地资源谋发展的权利，其生产的生态产品也要有回报。为此，必须通过法律制度，确立生态有价原则和生态补偿机制。按照党的十八届三中全会精神，生态补偿包括纵向补偿和横向补偿。纵向补偿是中央政府或省级政府通过均衡性财政转移支付方式对重点生态功能区的补偿。目前中央财政已经开展，但依据的是《全国主体功能区规划》，尚无法律依据。横向补偿是由生态产品受益地区对生态产品生产地区的补偿，目前仅在个别地区进行探索，但力度不大、进度不快，原因之一也是法律依据不足，无法全面和强制性地开展。生态补偿立法的缺失，已经对生态环境保护带来影响，亟待填补这一空白。要抓紧研究制定生态补偿基本法，可以本着“宜粗不宜细”原则，先对基本原则、对象与范围、类型与种类、补偿方式、资金来源、基本标准等进行规范，在此基础上针对不同生态类型制定更可操作的单行法。

（四）制定完善土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规

我国污染防治的法律法规已经比较健全。2014年4月，十二届全国人大常委会审议通过了新修订的《环境保护法》。同时，我国已制定了《大气污染防治法》和《水污染防治法》，但这两部单行法，存在着违法处罚力度过小、区域性和系统性防控考虑不多、总量控制和许可管理落后于改革要求等问题。另外，我国目前还没有专门的土壤污染防治法。考虑到当前土壤、水、大气污染十分严重，人民群众反映强烈，防治任务十分艰巨。为解决加强土壤、水、大气污染防治的法律依据问题，并更好地与新修订的《环境保护法》相衔接，《决定》强调要制定完善土壤、水、大气污染防治等法律法规。目前，《大气污染防治法》的修改已经列入全国人大常委会2014年立法工作计划，《水污染防治法》的修改和《土壤污染防治法》的制定已经列入十二届全国人大常委会的立法计划，要按照《决定》要求，加快推进相关工作。我国海洋生态环境保护方面已经形成了“一法三条例”，即《海洋环境保护法》、《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》、《海洋倾废管理条例》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》。《海洋倾废管理条例》和《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》制定得比较早，与一些国际公约的条款和现行其他法律存在不衔接的问题。《海洋环境保护法》存在缺乏生态补偿、总量控制、处罚偏低等问题。要按照《决定》要求，加快修订“一法三条例”，同时启动《海洋法》的前期研究工作。