

人大文撷

RENDAWENXIE | 2020年第一辑

全国人大图书馆 编

特别关注

京津冀立法协同的阶段性总结与分析

关于规范地方立法的思考

改进和完善立法调研的几点认识

我国设区的市地方立法热的冷思考

关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见

揭开预算的“面纱”

关于拓展预算审查监督重点的几点建议

关于深化县级人大预算审查监督的思考



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

人大文撷

2020 年第一辑



人大文撷

RENDAWENXIE



2020

图书在版编目(CIP)数据

人大文撷. 2020年/全国人大图书馆编. —北京:
中国民主法制出版社, 2020. 4
ISBN 978-7-5162-1844-0

I. ①人… II. ①全… III. ①全国人民代表大会—工
作—文集 IV. ①D622-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 035383 号

图书出品人: 刘海涛
责任编辑: 张霞

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)
电话/(010)63055259(总编室) 63056573 63058790
传真/(010)63056983

http://www.npepub.com

E-mail: mzfz@npepub.com

开本/16开 880毫米×1230毫米

印张/5.75 字数/127千字

版本/2020年4月第1版 2020年4月第1次印刷
印刷/

书号/ISBN 978-7-5162-1844-0

定价/20.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目录 CONTENTS

立法工作

- 京津冀立法协同的阶段性总结与分析 熊菁华 / 1
发挥人大立法职能强化疫情防控的法治保障 曾庆辉 / 7
关于规范地方立法的思考 李晗祎 刘青 / 9
改进和完善立法调研的几点认识
山东省人大法制委员会调研组 / 12
我国设区的市地方立法热的冷思考 李沫 杨文玟 / 15

监督工作

- 揭开预算的“面纱”
——预算监督:由预算公开说起 赵亚忠 / 21
关于拓展预算审查监督重点的几点建议
福州市人大常委会财经工委 / 23
关于深化县级人大预算审查监督的思考 周宗泉 / 26

代表工作

- 乡镇人大闭会期间代表活动的几个问题 徐文 / 31
城市基层人大代表闭会履职创新形式
与作用发挥探讨 葛微 / 34
人大代表履职监督机制的思考 邓惠琳 李维刚 / 40

理论探讨

- 监察机关监察人大代表的理论逻辑与实践逻辑
刘玉彪 / 42
论“高票通过”的意义 刘好 / 46
辨析自治条例可否规定人大常委会组成
人员比例 王刚 / 52
“监督与支持”和“监督与不支持”都应正确处理
好
武春 武香君 / 55

CONTENTS 目 录

重大事项决定

地方人大讨论决定重大事项的几点思考 辛孝群 / 57

通海县人大依法对县城建设作出三项决定的回顾

张兴富 / 61

关于四川开展民生实事项目人大

代表票决制工作的思考 蒋 伟 / 64

县乡人大

关于乡镇人大每年召开两次代表大会

机制问题的实践与思考

胡 松 韩晓林 王雪峰 / 66

关于完善基层人大工作机制的几点思考 李玉凯 / 73

区(县)人大常委会建立专家咨询制度的

必要性和可行性研究 潘建国 / 76

信息荟萃

“互联网+”打造“不落幕”的人代会

——民意诉求表达的沈河“3+1”创新模式

王 丹 / 80

对人大代表履职考评进行再探索

阚立新 陈延军 / 82

提升乡镇年度第二次人民代表大会功效探析

龙岩市人大常委会课题组 / 84

龙江人大工作的几个“开先河” 澜 涛 / 86

顾 问 杨景宇 刘 政 张春生 周成奎

汪铁民

编 辑 常 虹 汤丽萍 孟维光 代 昕

胡 潇

主 编 张 兰 王 敏 陈时恩 吴高盛

执行主编 吴高盛

本辑聚焦

中央提出京津冀协同发展五年多以来,三地人大常委会在国家京津冀协同发展领导小组领导下,在京津冀人大立法协同方面取得了阶段性的成果。《京津冀立法协同的阶段总结与分析》对这项工作作了介绍,分析了三地立法协同面临的挑战和问题,提出了新时代做好京津冀立法协同的思考和探索。赋予所有设区的市地方立法权以来,一些地方立法出现重复立法、与上位法不一致、同位法之间冲突等问题,不仅浪费立法资源,而且影响法制统一。《关于规范地方立法的思考》《改进和完善立法调研的几点认识》《我国设区的市地方立法热的冷思考》这几篇文章从不同角度对提高地方立法质量提出了解决之道。

中共中央办公厅印发《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》后,地方人大认真把握重点,创新方式,不断提高预算审查监督的针对性和有效性。《揭开预算的“面纱”》《关于拓展预算审查监督重点的几点建议》《关于深化县级人大预算审查监督的思考》这三篇文章介绍了拓展预算审查监督的一些做法和经验,值得一读。

京津冀立法协同的阶段性总结与分析

◎ 熊菁华

2019年是京津冀协同发展五周年。五年来,按照《京津冀协同发展规划纲要》要求,在国家京津冀协同发展领导小组领导下,不论是在推进京津冀区域的协同发展,还是在京津冀人大立法协同^①方面,都取得了阶段性的丰硕成果。

一、京津冀协同发展扎实推进,成效显著

疏解非首都功能有序推进,探索走上协同发展新路;一核两翼联动发展,初步形成协同共进态势;重点领域率先突破,初步显现协同共建效果;公共服务均衡发展水平提升,直接惠及百姓民生。五年来京津冀协同发展的这些阶段性成就,得到京津冀居民的普遍认可。2018年9月,北京市社情民意调查中心对京津冀居民开展民意调查。结果显示近八成的三地居民关注协同发展,对协同发展的信心度持续保持高位。居民对环保和交通领域的协同成果,感受最为突出。同时,超九成居民认为协同发展会对自己和家庭带来积极影响。各种积极影响中,按照排名顺序依次包括:交通更加便利、生态环境改善、便民服务更完善、基础设施更完善、看病就医更加方便等。民意表明,京津冀居民充分认可协同发展的阶段性成果,对协同发展将带来的民生福祉充满了信心。

二、京津冀立法协同稳步推进,卓有成效

(一)先后轮流召开五次立法协同座谈会,搭建起三地人大沟通平台

2015年3月,三地人大常委会在天津市召

开第一次京津冀立法协同座谈会,专题讨论《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》。2016年2月,北京市人大主持召开第二次座谈会,主题研讨关于《推进京津冀协同发展首都城市立法问题研究》课题报告。2017年2月,河北省人大主持召开第三次座谈会,专门讨论《关于京津冀人大立法项目协同办法》。2017年9月,天津市人大主持召开第四次座谈会,专题讨论《京津冀协同发展立法引领与保障研究报告》和《京津冀人大法制工作机构联系办法》。2018年7月,北京市人大主持召开第五次座谈会,专题讨论《京津冀人大立法项目协同实施细则》。五次座谈会上,三地互相通报了各自的五年立法规划和年度立法计划,并就立法计划中哪些项目适合开展协同进行充分讨论。典型的如,第五次座谈会上,原本只京冀两地人大就机动车污染防治条例开展立法协同。经过充分讨论,三地人大旗帜鲜明地表态要坚决贯彻打赢蓝天保卫战的重大部署,一致认为京津冀必须联手开展机动车污染防治立法协同(天津市人大当场明确加入立法协同),为区域联防联控提供强有力的法治保障。五年来,京津冀立法协同座谈会和京津冀法制工作机构联席会议,成为三地人大主动搭建的重要平台载体。通过这个平台载体,京津冀立法协同工作得以正式启动,并从起步探索步入正轨运行,为贯彻落实京津冀协同发展战略打通了实践操作的具体路径。

^① 本文中的京津冀人大立法协同,是指京津冀三地人大常委会按照《京津冀协同发展规划纲要》,在地方层面开展立法协同工作、制定带有协同性质的地方性法规的活动。京津冀立法协同是指国家立法机关、京津冀三地人大常委会和政府按照《京津冀协同发展规划纲要》要求,制定带有协同性质的法律、法规和规章的活动,包括中央立法、三地人大立法协同(即京津冀人大立法协同)和政府立法等多方面的内容。

(二)协商通过四个立法协同文件,基本达成协同共识

第一是《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》。作为首个三地人大立法协同制度文件,若干意见明确了“四个加强”和“两个机制”,即加强立法信息共享、重大立法项目联合攻关、理论研究协作、立法成果交流,以及建立健全立法队伍培训交流机制和京津冀立法协同保障机制。第二是《关于京津冀人大立法项目协同办法》,重点从具体的立法协同项目入手,进一步推进立法协同工作,实现了从松散协同到紧密协同、从泛谈协同原则到法规项目协同的转变。第三是《京津冀人大法制工作机构联系办法》,专门针对三地人大法制工作机构如何开展具体的立法协同工作作了制度规定,包括召开法制工作机构联席会议制度、实行立法项目沟通制度等,促进了立法协同机制的具体化、长效化和制度化。第四是《京津冀人大立法项目协同实施细则》,聚焦立法项目的具体协同事宜,如立法项目的协同内容、协同方式、协同程序、组织保障和成果转化机制等做了细致规定,有效促进了三地立法协同制度的一致性、协同性和融合性。四个立法协同文件是三地人大在立法协同座谈会上密切沟通、反复讨论后达成的共识成果,标志着区域立法协同取得了重大共识。三地人大都在座谈会后提交各自的人大主任会议讨论通过了这些文件,将共识制度切实转化为本地人大的工作制度,为加强三地人大立法协同提供了重要的制度支持。

(三)委托开展三项课题研究,深化立法协同的理论认识

一是2015年北京市人大委托中国城市规划设计研究院开展《推进京津冀协同发展首都城市立法问题研究》。报告通过对比分析伦敦、巴黎、东京、首尔和华盛顿等首都城市治理模式,提出了由中央直接立法、中央授权立法、京津冀立法协同、北京地方立法四个层次构成的

46项立法项目建议,帮助三地人大厘清了京津冀立法协同工作的总体思路,为今后开展具体项目协同打下了理论基础。二是2016年河北省人大委托河北大学开展《京津冀协同立法研究报告》。报告提出协同立法要遵循法制统一原则和平衡协调原则,探索建立中央专门立法、地方协作立法和地方单行立法相结合的三位一体模式,进一步深化了对京津冀立法协同的理论认识。三是2017年天津市人大委托高校科研机构开展《京津冀协同发展立法引领与保障研究报告》。在总结三年来立法协同实践成果的基础上,报告提出了引领保障协同发展的34项立法项目建议(其中国家层面立法项目建议13项、三地立法协同项目建议10项、天津市立法项目建议11项)和健全立法协同工作机制的具体建议,为三地人大换届后继续开展好立法协同夯实了理论基础,开拓了研究思路。

(四)开展多个立法项目协同,保障重点领域率先协同发展

首先是生态环保领域的立法项目协同。打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫战是京津冀协同发展的重要内容。大气污染防治条例作为三地首个立法协同项目,旨在为区域协同治理大气污染提供有力的法治保障。(1)首次实行形式协同。三地人大法制工作机构在立法过程中,互相通报审议程序安排,还专门分赴其他两地召开座谈会征求意见。三地人大还互相借鉴人代会立法形式,北京于2014年、天津于2015年、河北于2016年,均在本省市的人民代表大会会议上审议通过了这项关系民生的重要协同法规,充分体现了三地群众同呼吸共命运、齐心协力联防联控共治的坚定决心。(2)首次探索污染防治制度协同。考虑到大气污染防治的区域联防共治特点,三地人大都在各自的地方性法规中以专条或者专章形式规定了协同治理大气污染的制度措施,包括实行大气污染信息通报制度、实行重大污染监测信息和防治技术共享制

度等,为区域大气污染防治取得阶段性成就发挥了重要的法治保障作用。

除了制定大气污染防治条例外,三地人大还针对机动车尾气、露天焚烧秸秆、水体污染等开展了立法项目协同。如2018年7月,三地人大在第五次立法协同座谈会上,一致同意将机动车污染防治立法作为京津冀三地立法协同项目、将环境保护条例作为津冀两地立法协同项目,为坚决打赢蓝天保卫战提供更有力的法治引领和保障。又如2017年天津市制定《天津市人民代表大会关于农作物秸秆综合利用和露天焚烧的决定》时专门借鉴了《河北省农作物秸秆综合利用和禁止露天焚烧的决定》,对故意露天焚烧秸秆行为的处罚幅度与河北保持一致,为津冀交界地带共同治理、保护生态环境提供了法律武器。再如2016年天津市制定水污染防治条例,专门设立第八章区域水污染防治协作,规定天津市与北京市、河北省及周边地区建立水污染防治上下游联动协作机制和统一协同的流域水环境管理机制,共同做好流域污染治理和水环境保护。

其次是交通领域的立法项目协同。为了推动京津冀区域交通一体化协同发展,2017年2月,三地商定将《河北省道路运输条例》《天津市公路管理条例》作为立法协同项目。《河北省道路运输条例》专设第四章京津冀区域协作,规定建立三地道路运输协调机制,按照统一规划、统一标准、统一管理的要求,制定道路运输政策,并且建立区域联合执法机制。《天津市公路管理条例》专设第七章区域公路管理协作,规定天津市公路规划应与区域公路网统筹衔接、同图规划,统筹公路建设计划并协同组织实施,对突发交通堵塞事件启动区域协同处理机制,建立公路治理超限联防联控联动机制,组织开展联合执法、建立数据共享机制等。

最后是产业领域的立法项目协同。为了促进京津冀区域协同创新发展,三地共同关注科技成果的转化和开放共享。河北省和天津市于2016年、2017年通过了各自的促进科技成果转化条例。《天津市促进科技成果转化条例》专门规定了促进京津冀协同创新发展的一条内容,明确加强与京冀科技创新资源的开放共享,共建科技成果转化平台和产业技术创新联盟等;鼓励与京冀联合建设实验室联盟,共同促进科技成果转化实施。2018年3月,三地人大法制部门共同听取了北京市制定促进科技成果转化条例的立法设想,津冀两地还对北京如何在两地条例的基础上进一步落实区域创新发展战略、实现政策共享互动、促进资源优势互补,提出了有价值的建议,为北京市后续立法提供了有益借鉴。另外,2017年天津市制定《中国(天津)自由贸易试验区条例》专设第六章服务京津冀协同发展,规定了多项制度,以立法促进自贸试验区在带动京津冀以及北方地区科技创新、引领地区产业升级等方面发挥积极作用。

2018年在第二十四次全国地方立法工作座谈会上,全国人大常委会法工委沈春耀主任专门提到:“京津冀优先推动交通一体化、生态环保、产业转移升级三个重点协同领域立法项目……地方立法工作中的好做法好经验,对我们做好全国人大层面的立法工作具有很好的启发和借鉴意义。”^①这是对五年来京津冀人大立法协同阶段性成就的充分肯定,同时也是对新时代下继续做好京津冀人大立法协同的更大期盼。

三、新时代下,京津冀立法协同面临的挑战和问题

新时代下,面对着新的协同发展任务和新

^① 《在第二十四次全国地方立法工作座谈会上的小结讲话》,中国人大网,<http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/rlyw/2018-09/20/content-2061462.htm?from=timeline> 最后访问时间2019年1月31日。

的改革创新决策,京津冀立法协同还不能完全适应新形势新要求,还不能完全发挥法治的引领和保障作用。

(一)京津冀立法协同的法律层级和立法效力还显不足,整体的法治合力有待提升

从目前来看,京津冀立法协同还是以三地人大各自制定的带有协同性质的地方性法规为主体,国家层面的法律行政法规尚处在立法研究阶段,没有制定出成型的法律文本。在实践中,大量的京津冀协同发展工作都是以国家部委发布的规范性文件,以及三地政府及部门发布的规范性文件作为依据。这显示出京津冀协同立法的整体层级和效力还不够高,法治权威性还不足。而且地方受制于各自的利益模式,一亩三分地的旧思维难以立即消除。中央层面的统一立法和统筹协调的力度不够,会导致一些重要领域的改革决策难以达成协同共识;或者即便达成短期的工作共识,也会因缺乏统一立法难以形成长期化的协同制度保障。

典型的如生态保护红线立法。生态保护红线是贯彻落实习近平生态文明思想,加快生态文明制度建设的重要改革决策。2017年1月中央两办发布《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,当年12月京津冀区域、长江经济带等地区的生态保护红线划定工作基本完成。其中京津冀区域是按整体区域而非三地各自独立划定的,这体现出中央对京津冀区域要实行生态保护一体化的重要思路。目前,自然资源部会同生态环境部正在研究制定《生态保护红线管理办法》,旨在对生态保护红线这一全新环保制度作出立法确认,以引领和推动环保改革决策的顺利进行。但作为部门规章,相比较法律和行政法规,其立法权限和法律效力是有限的,将面临制度设计方面的诸多难题。主要是:(1)生态保护红线作为一项全新的环保制度,需要处理与国家现有的森林法、水土保持法、水污染防治法、野生动物保护法、自然保护区条例、

风景名胜区保护条例等法律行政法规之间存在的范围覆盖、管理交叉等问题。而以部门规章的立法形式与高位阶的法进行衔接,显然力不从心。(2)对于三地边界地带,如何实行统一的生态保护红线管理制度、奖补结合的跨地域生态补偿制度、跨地域的流域生态修复制度等,都迫切需要中央对区域进行统筹协调。而在部门规章立法中,处理好这些地域交界性问题是具有难度的。(3)根据国家立法法、行政处罚法、行政强制法、行政许可法,部门规章对于损害生态保护红线的违法行为,设定法律责任是受限制的,只能规定警告和3万元限额的行政处罚而不能规定其他的行政处罚种类,也无权设定扣押、查封等行政强制措施以及行政许可。

(二)一些重点交界地域、重要发展领域的京津冀立法协同还处在摸索起步阶段,中央立法和地方立法的引领推动作用有限

典型的如北京市通州区和河北省廊坊市北三县的交界地带。目前,通州区和北三县加快推进协同发展,共同研究制定《通州区和廊坊北三县地区整合规划》,在区域污染联防联控、产业对接协作、公共服务合作等方面取得明显进展。但是深层次矛盾也日益凸显:产业方面,北三县产业培育未形成与通州的合理产业链布局和产业梯次;环保方面,生态环境治理不同步,治理标准与执法力度不统一,导致跨行政区域的河流(潮白河、北运河)治污效果受到直接影响;公共服务合作方面,北三县与通州出现明显的区域差异,给通州带来公共服务压力和城市管理难题。又如北京新机场临空经济区。北京新机场是国务院批准、归国家民航局管辖的国家重点工程,同时又是地跨北京市和河北省两地的交界项目。既需要处理国家机关和地方政府之间的合作关系,又需要处理两地之间的合作关系。目前,京冀两地政府成立了临空经济区京冀联合工作领导小组,正面临着如何共同制定临空经济区总体规划、产业规划和综合保

税区规划,如何与国家民航局合作、处理新机场的外汇管理和司法管辖等事务、管理跨行政区域的综合性行政事务、实行两地税收利益分配等一系列协同发展中的难题。再如,三个率先突破重点领域中,生态环境保护的立法协同成绩突出、交通一体化的立法协同正在抓紧开展,而产业转移合作作为协同发展的重中之重,立法协同明显滞后。总的来看,随着京津冀协同发展的深入开展,一些深层次矛盾和硬骨头难题在这些重要交界地域和重点发展领域日益凸显出来。解决这些难题,根本上要靠党中央国务院的改革决策、要靠京津冀立法协同的法治引领和保障。对于中央层面的改革决策,属于国家立法权限的,迫切需要全国人大常委会和国务院的统一立法予以确认和保障;对于明确由三地开展的地方改革决策,地方可以先行先试立法的,三地人大应主动担当,抓紧跟进立法协同工作,为这些重要交界地域和重点发展领域的协同发展提供好制度保障。

(三)党委领导下开展京津冀人大立法协同,人大主导作用和政府基础作用发挥还不够,立法工作格局没有得到充分体现

比如五年来,京津冀协同发展已经在三地政府及其部门间积极开展起来,生态环境保护、交通一体化、产业升级转移等领域率先突破,实施了一系列的创新改革举措;还在科技、人才、规划、物流、旅游、建筑市场、教育、绿化等领域深化协作,签署了大量的合作备忘录和协议。遗憾的是,从法治层面看,这些京津冀协同发展的制度成果主要是以三地政府及部门间签订的合作备忘录和协议为主。引领和保障协同发展的本市政府规章并不多,本市地方性法规也仅限于几部(即《北京市大气污染防治条例》,以及正在制定中的《北京市科技成果转化条例》《北京市机动车和非道路移动机械污染防治条例》)。这导致一些成熟的、可复制推广的改革经验做法没能及时上升为地方性法规或政府规

章,重大改革决策和立法决策之间存在较长的空档期,这不利于依法行政的深入推进,也不利于形成改革于法有据的法治局面。再如自2015年三地开始京津冀人大立法协同以来,参加座谈会的主体限于三地人大常委会及其法制工作机构,并不包括三地政府及其部门。这给立法项目的深层次协同,尤其是具体法规草案中的制度协同,带来了很大掣肘,影响了立法协同效果的实质推进。造成这些情况的原因主要是立法工作格局没有得到充分运用,人大与政府还没有形成立法协同合力。一方面是市人大发挥主导作用不充分,对京津冀协同发展中的立法问题调研不够深入,对需要本市立法和国家立法的实际需求掌握尚不全面;另一方面是政府及其部门的立法基础作用发挥不明显,对协同发展中的法治问题考虑不够周全,主动提出国家立法和地方立法的需求尚不迫切。

四、新时代做好京津冀立法协同的思考和探索

(一)继续坚持党对京津冀立法协同的领导,这是立法协同的重大政治原则,也是做好立法协同的根本保证。京津冀立法协同作为保障京津冀协同发展的重要法治工作,必须在党中央和中央全面依法治国领导小组以及三地地方党委的坚强领导下开展。党主动谋划和确定京津冀立法协同的总体思路、重点任务,对协同发展中的重大改革创新作出运筹谋划、科学决策,对京津冀立法协同的总体立法路径和重点立法项目作出明确指示。只有把党的领导贯彻落实到京津冀立法协同的全过程和各方面,才能统筹整合中央立法和地方立法、人大法规和政府规章以及政府主导和市场主体等各方面资源,形成强大的法治合力,才能确保京津冀协同发展重大战略和立法协同取得更丰硕的成果。

(二)积极争取国家立法支持,努力使京津冀立法协同的法律层级和整体效力得到提升,

为重点领域和地域的协同发展提供基础性、支撑性的法治保障。包括建议沿用邀请全国人大常委会法工委出席三地京津冀人大立法协同座谈会的有益做法；借鉴长江经济带的区域立法经验，建议全国人大和国务院考虑京津冀协同发展中的迫切立法需求，将一些重点发展领域和重要交界地域立法项目列入五年立法规划和年度计划；借鉴国外首都圈治理的法治经验，推动国家立法机关重视以首都为核心的京津冀区域立法协同工作；建议三地人大继续做好地方层面的立法协同，开展先行先试地方立法，探索立法协同新制度，为国家立法做前期铺垫和经验积累。

(三)人大常委会不断增强贯彻京津冀协同发展重大战略的主动性、积极性。重点要在京津冀人大立法协同中落实好立法工作格局，发挥政府及其部门的立法基础作用，形成立法协同合力；并督促政府在推进协同发展的同时，要从全面依法行政、建设法治政府的高度，分析研究协同发展中的法律问题，及时提出立法修法的需求，用法治思维和法治方式保障协同发展各项任务的落实。针对一些重点交界地域、重点发展领域的立法协同进展缓慢的情况，建议由人大常委会法制工作机构与相关机构和政府部门（如，北京市京津冀协同发展领导小组办公室、市政府法制部门、市政府职能部门等）一道，联手合作，争取推动重点地域和领域的立法协同取得实质进展。

值得一提的是，2018年北京市主持召开第五次京津冀人大立法协同座谈会，这一年中积极探索新方式、新举措，迈出坚实的立法协同新步伐。一是市人大制定立法协同项目实施细则

并率先开展试点。细则中规定对立法协同项目中的共性法律制度进行协同研究，形成研究报告，并提交到三地立法协同座谈会进行研讨；还注重落实研究成果，力争在三地的协同法规草案中体现协同研究成果内容。在制定细则的同时，市人大率先将其付诸实施，在2018年立法协同项目（机动车和非道路移动机械污染防治立法）中开展了试点探索。市人大常委会法制办公室本着“立足起步、积极探索”的思路，牵头制定了京津冀移动源污染防治立法项目协同实施方案，与天津市、河北省人大常委会法制工作机构一起，共同确定了三个协同研究的共性法律制度问题。二是践行立法工作格局，开启发挥政府基础作用的具体实践。在2018年三地立法协同项目中，人大常委会法制工作机构与政府部门首次合力推进立法协同工作。（1）邀请政府环保部门共同确定需研究的共性法律制度问题。2018年8月，在石家庄召开的三地人大常委会法制机构联席会议上，邀请了三地政府环保部门一起参与讨论，将区域联合治理机动车尾气污染中的三个主要难题确定为协同研究的共性法律制度问题。（2）由政府环保部门具体从事共性法律制度协同研究。2018年9月—12月，市生态环境局受市人大常委会委托完成了《京津冀移动源污染协同治理研究报告》。津冀两地环保部门也完成了相关的共性法律制度协同研究报告。这为2019年三地协同制定地方性法规打下了坚实的工作基础。

（摘自《人大研究》
2019年第5期）

发挥人大立法职能强化疫情防控的法治保障

◎ 曾庆辉

当前,阻击新冠肺炎疫情已进入关键时期,习近平总书记指出,“疫情防控越是到最吃劲的时候,越要坚持依法防控,在法治轨道上统筹推进各项防控工作,保障疫情防控工作顺利开展。”“要完善疫情防控相关立法,加强配套制度建设,完善处罚程序,强化公共安全保障,构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。”

人大作为国家立法机关,作为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,在此次突发公共卫生事件中,如何运用法治思维和法治方式,解决疫情防控中急需的法治需求?如何为依法战疫提供应急、及时、有效的立法支撑?如何为政府依法科学有序防控疫情提供有力的法治保障?如何切实保障人民群众生命健康安全?如何动员全社会共同做好疫情防控工作,形成打赢疫情防控人民战争、总体战、阻击战的强大合力?这些问题,都是摆在各级人大机关面前的重要课题。对此,笔者提出以下几点建议。

一、为落实疫情防控决策提供法治支撑

疫情发生后,从中央到地方,发布了一系列关于加强新型冠状病毒感染肺炎疫情防控工作的政策性文件。全国人大常委会明确要求抓紧构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。地方各级人大及其常委会要及时作出有关决定,以有利于强化责任落实,以法治方式贯彻落实党中央和地方党委的重大决策部署,始终把人民群众生命安全和身体健康放在首位。要突出管用有效,重点规范本地当前疫情中政府相关职责、单位和个人权利义务以及

应承担的法律责任等内容;要坚持聚焦重点,抓防控和抓救治并举,积极为当前疫情防控中道口筛查、社区管控、医疗救治等方面的工作提供法治支撑。

二、立法支持政府采取临时应急管理措施

人大及其常委会要积极发挥立法职能,及时出台相应的法律法规制度,为疫情防控提供及时、有效的法治保障。要贯彻依法防控的要求,以《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国动物防疫法》等法律法规为依据,以依法科学有序防控、提高疫情防控法治化水平为立法目的,以法律规范为主要内容,彰显其法律性质。要主动适应疫情防控不同层面的法治需求,借鉴以往的成熟有效做法,在特殊时期作出特别规定,依法支持并授权政府采取必需的临时性应急管理措施,为政府落实最严格的防控措施提供强有力的法治支撑。要依法明确各类工作主体的防控职责。

三、进一步明确单位和个人的权利、义务和法律责任

疫情防控工作是当前国家乃至全社会最重要的一项工作,疫情防控涉及社会方方面面,既涉及对相关人员的排查和隔离、相关物资应急保障,还涉及其他社会管理诸多工作。人大及其常委会要为动员全社会共同做好防控工作形成合力提供法律依据,要进一步明确单位和个人的权利、义务以及应承担的法律责任,强化群防群治抵御疫情的法治保障,促进全社会依法、

科学、高效、规范地做好疫情防控工作。

四、完善疫情报告制度强化疫情信息公开

营造众志成城的抗疫氛围,离不开疫情信息发布的公开透明。要强化政府及其有关部门落实疫情报告制度,加强信息公开,及时回应社会关切,做到实事求是、公开透明、迅速及时向社会公布疫情信息、解读疫情情况。要严格规定不得缓报、漏报、瞒报、谎报疫情信息。媒体应当积极开展公益宣传和健康宣教,普及疫情防控知识,宣传解读政策措施,推广防控工作经验做法。要依法明确规定任何单位和个人不得编造、传播有关疫情的虚假信息。

五、进一步发挥人大监督和司法保障功能

人大及其常委会应当加强对有关法律法规的宣传解读和相关法律法规执行情况的监督,督促有关方面落实疫情防控的各项工作。要注重发挥人大代表作用,各级人大代表要自觉发挥紧密联系人民群众的优势,汇集、反映人民群众的意见和建议,引导群众理解配合、科学参与疫情防控工作,增强群众法治意识。人民法院、人民检察院要积极履行职责,依法处理各类疫情防控相关民商事纠纷,依法严惩妨碍抗拒疫情防控、暴力伤医、非法交易野生动物、扰乱市场秩序和社会秩序等各类违法犯罪行为,为疫情防控及时提供强有力的司法保障。

六、明确疫情防控管理的法律责任

各级人大及其常委会要以立法的程序、以重大事项决定的方式作出相关规定,对单位和

个人违反疫情防控管理的行为,要明确相应的法律责任。对于不服从疫情防控的指挥和安排,不接受调查、监测、医学观察、隔离治疗,隐瞒病情等,不如实提供有关情况,构成违反治安管理行为的,由公安机关依法予以处罚;对于未落实疫情报告、信息公布制度,缓报、漏报、瞒报、谎报疫情信息,未及时、准确公布疫情信息的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;对于编造、传播有关疫情防控和工作的虚假信息,扰乱公共秩序,构成违反治安管理行为的,由公安机关依法予以处罚;对于阻碍疫情防控工作人员执行职务,或者实施危害医务人员人身安全、扰乱医疗秩序行为的,由公安机关采取措施依法处置;对于患有或者疑似患有新型冠状病毒肺炎,故意隐瞒病情,拒绝接受调查、监测、医学观察、隔离治疗,或者有恶意传播疾病等行为,情节严重,构成犯罪的,依法应追究刑事责任;对于在疫情防控期间哄抬防疫用品和民生商品价格、制假售假、欺骗消费者、造谣传谣,扰乱市场秩序、社会秩序的,由公安机关、市场监管部门依法给予处罚,构成犯罪的,依法追究刑事责任;对于非法捕杀、交易、运输野生动物及制品的,由有关部门依法处罚,构成犯罪的,依法追究刑事责任;对于各级人民政府及其有关部门在疫情防控工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,对负有责任的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

(摘自《检察日报》
2020年2月24日)

关于规范地方立法的思考

◎ 李晗祎 刘 青

为了提高立法质量,维护国家法制统一,避免出现重复立法、立法之间相互冲突等负面效应,有必要对地方立法进行统筹规范以更好地发挥其应有价值。

一、地方立法容易出现的问题

(一)重复立法同质化严重,浪费立法资源

地方立法常常紧跟热点“结合本省(市)实际,制定本条例”,一拥而上的立法很容易形成内容上的直接重复上位法或其他同类的地方立法,使得地方立法高度同质化,在同领域或同层级中频频出现重复现象。

以环境保护方面的立法为例,我国环境保护已趋严密。在此背景下,地方立法在环保领域的可发挥空间已然很小且非全然必要,再进行立法多是不必要的重复或同质化。如威海市曾确定要在2017年审议出台《威海市实施〈大气污染防治法〉办法》。但该市第十七届人大常委会在召开会议讨论后认为,当时已有的省级立法即《山东省大气污染防治条例》具有地方特色性和可操作性,可以涵盖该市级立法所需要的内容。基于“不重复”立法的价值取向,威海市不再就相关内容订立地方立法,于2017年10月决定停止制定该办法。

再如,为了大力培育和践行社会主义核心价值观,运用法律法规和公共政策向社会传导正确价值取向,江苏省有些设区的市先后将促进文明行为列入立法的重点,出台《文明行为促进条例》。可是对比淮安、连云港、无锡三市的促进条例,逻辑格式多由文明行为基本规范、促进、倡导或奖励以及法律责任章节组成,但是在内容上可以发现都存在罗列相似的文明倡导行

为、设置包含不文明行为在内的社会管理重点治理清单、在监督领域加入教育行业的作用等条文,立法条文重复度偏高。

因此,地方立法首先是不重复,可以直接适用上位法的,地方自主立法就无必要。

(二)与上位法相抵触,破坏法制统一

在地方立法的实践中,由于立法对上位法把握出现偏差,出现与上位法抵触情形。如2016年4月杭州市民潘洪斌致信全国人大常委会法工委,建议对《杭州市道路交通安全管理条例》进行审查,请求撤销该条例中违反行政强制法设立“对轻微违法行为采取的扣车并托运回原籍的行为”的行政强制措施。2018年7月,中办、国办发通报指出《甘肃祁连山国家级自然保护区管理条例》将国家规定禁止的10类活动缩减为3类,遏制地方立法层面上为破坏祁连山自然保护区生态环境问题的“放水”行为。

立法法修改后立法权的下放扩增了立法主体,但是由于地方立法的技术与立法水平的不足,导致地方立法质量不高,地方立法越权、地方立法与上位法冲突或相抵触的情形更需要防范,以维护国家法制统一。

(三)同级立法相互冲突,降低了地方立法价值

除了可能出现与上位法相抵触情形,地方立法还容易出现同级立法相互冲突。

如在省级地方立法层面,以《中华人民共和国大气污染防治法》作为上位法,各省又纷纷出台的大气污染防治条例,此方面立法多有冲突产生。长三角一体化现已上升为国家战略,但在环境治理等领域的立法中区域内不同省市对同一事项的规定仍存在较大差异。针对大气污

染防治规定的责任条款,《上海市大气污染防治条例》规定了有关行政管理部门的四种违法行为,《江苏省大气污染防治条例》列举了八种情形,《浙江省大气污染防治条例》则列举了政府责任的六种情形,且三个条例中针对该事项存在着责任主体、监管主体不一致现象。类似的区域间同级立法的冲突会阻碍区域环境质量的整体提高和区域合作的深入推进,无法很好地发挥立法在推进区域一体化中的应有价值。

在设区的市地方立法层面,虽然江苏省级针对水资源保护已有《江苏省湖泊保护条例》《江苏省水资源管理条例》,但是省内多个设区的市基于本行政区域具体情况和实际需要又进行立法,各地分别出台《南京市水资源保护条例》《泰州市水环境保护条例》《常州市天目湖保护条例》《镇江市饮用水源地保护条例》等,但是细究其内容相互有潜在的冲突。如存在各地保护标准松紧不同的现象:同时比较泰州和镇江两地关于“饮用水源地保护”的规定,针对同种类行为,两市分别将其列入了准保护区和二级保护区的禁止事项;相比镇江、常州和南京市,泰州市未对保护区内新建、扩建的行为进行明文规范。横向同级的地方立法冲突还会存在于城市管理方面。如部分城市采取禁摩、限摩或限电动车的做法:《深圳经济特区道路交通安全管理条例》中第三十六条规定市公安机关交通管理部门可以在一定条件下对摩托车、电瓶车以及电动自行车和其他非机动车采取限制通行或者禁止通行的措施;《杭州市道路交通安全管理条例》第八条、第三十二条等规定在本市部分行政区域内,摩托车不予登记并且禁止正三轮摩托车、营运人力三轮车和市人民政府规定的其他车辆通行。虽然是出于追求城市管理的目的,但该类做法会限制公民的合法权利,客观上造成管理相对人基于信赖保护的利益受损,更可能是借助地方立法片面保护地方产业、限制竞争对手进而割裂市场统一。

基于“本行政区域具体情况和实际需要”而开展的“各说各话”地方立法,很容易导致各行其是带来同级立法之间冲突。

二、规范地方立法科学化的路径

党的十八大以来,“科学立法、民主立法与依法立法”成为治国理政的战略支撑,“提高立法质量”被新增为修订之后的立法法的重要目标。规范地方立法,要坚持科学立法路线,提高立法质量,减少不必要重复立法,理性对待地方立法需求。

(一)科学布局立法规划

做好立法规划,才能科学、合理地部署后续事项。明确到设区的市立法层面,立法规划的编制要不忘“地方特色、实践可行”的初心,在源头处做好非必要重复立法的预防,避免立法盲目跟风。

地方立法规划的编制和调整必须根据地区内的经济民生的需要来进行,编入规划的立法事项应当取舍得当,并对立法事项进行轻重先后的确定。如果待解决的问题比较单一,可以通过政府决议或政府规章等方式进行规定,则该问题的解决无须再上升至立法环节;以非必要不重复为要求,如果在包括省级立法在内的上位法中针对某问题已经有了较为完备的规定,不建议市级地方对该问题再立项立法;如果实际操作中按照中央和省级的工作部署足以当地实施管理,也并不适合再单独立项。立法机关不能为了立法而立法,要先保质再谈量。针对准备立法的项目要深入调研,在充足的调研、论证和公众参与各环节下出台有质优质、有效高效的立法项目。如区域内江河的水资源保护,通过调研和论证,若通过省级立法来统一解决污染防治、生态保护等问题的路径可行,会大大减少下位法立法碎片间重复和冲突的可能性。同时在规划层面,省人大应积极主导立法权限的整体布局,如江苏省实践中采取了由省人大常委会下发《关于做好设区的市立法计划制

定工作的通知》的做法,通过提前把关,就设区的市人大常委会科学制定立法项目、适当控制立法数量、合理安排报批时间等提出明确要求。科学的立法规划能够更好地保证立法质量,实现精准立法。

(二) 加快推进“立改废”步伐

地方立法工作要通过“立改废”并举,加快推进法规条例的整理工作,促进地方法规体系的系统衔接。针对时间久远且不符合实际应用、上位法被废止或者存在冲突的地方立法,要适时废止,在立法工作中不回避“破”、不盲目“立”。福建省通过在2018年审查工作中确定了涉及生态文明建设和环境保护的39件法规、10件规章、1003件规范性文件不符合要求,计划在2020年年底完成修改和废止工作。上海市、北京市等地则采用了和立法规划相结合的做法来推动“立改废”:上海2019年立法规划中列出“为适应机构改革需要、维护国家法制统一开展的立改废释或打包修改项目”;北京市2019年立法规划中提出“根据对本市机构改革涉及的地方性法规清理情况,分批次打包修改相关法规”。

为了更好地处理“立改废”,可以适当引入“日落条款”,即通过条款事先明确规定地方立法生效的有效期限。湖南、福建、湖北、山东、天津等地在实践中已针对规范性文件开展了有效期制度探索,规定“有效期满后,该规范性文件自动失效”,为法律法规有效期制度的推广提供了经验借鉴。“立改废”工作的推进也需要立法后评估环节的切入,针对已经公开施行的法规条例定期开展评估。在实践中应重视评估结果向实际应用的转化。北京市切实根据对24部涉农法规的评估结果,在立法规划中纳入了关于修改、废止相关法规的决定。通过立法后评估环节进一步抓住“立改废”重点,推动地方立法的科学化与合理化。

(三) 发挥好备案审查的监督功能

高质量的地方立法离不开事前科学规划,

同时还须事后开展监督工作,做好备案审查。在实践中必须加大对地方人大特别是“设区的市”立法的备案审查力度,发挥其作为立法监督主体机制的作用,保障地方立法合法合理。

完善备案审查机制,要切实确保“有件必备、有备必审、有错必纠”。做好“有件必备”,要求地方实现立法备案审查全覆盖。备案范围做到在原有以“一府”为中心点的基础上,横向扩展两翼至“两院”,纵深以人大为主线由省至县三级深入推进。坚持“有备必审”,要完善备案审查启动机制。江苏、浙江等省都实现了主动审查全覆盖,采取由省人大常委会各专门工作委员会对相关法规进行认领审查、“精准体检”的做法,其中江苏省还引入专家开展对有关规范性文件的主动审查,在全国率先建立起主动审查三方同步审查机制。通过主被动审查相结合,审查机构可以明确主动审查对象,做好立法监督工作。推进“有错必纠”,可以探索建立备案审查的标准体系。浙江省已进行了委托高校对备案审查标准体系进行课题研究的有益尝试,借由对课题研究成果的转化应用研究,力争再形成具体、可操作的备案审查标准工作指导文件。江苏省则采用组织实施设区的市立法精品示范工程的做法,以精品报批法规为例,从合法性、合理性、立法技术规范等方面以例带面,为其他设区的市开展相关立法提供参考。同时,作为立法监督的重要环节,备案审查也需要提高公众群体的积极参与度。通过搭设多样化的审查建议渠道来提高公众的参与积极性,加强与媒体的联动,让各个社会阶层、各个利益团体充分了解备案审查工作,让公众的力量成为推动备案审查的重要动力,助推备案审查更好地实现监督地方立法的职能。

(摘自《人民与权力》
2019年第7期)

改进和完善立法调研的几点认识

◎ 山东省人大法制委员会调研组

一、立法调研的重要意义

(一)立法调研是依法立法的客观要求。法律法规如何制定,依据什么精神、原则、标准、程序、要求制定,是全面依法治国顺利实施的先决条件。立法法第五条、第六条、第五十八条明确规定,立法应当从实际出发,发扬社会主义民主,广泛听取有关机关、组织和公民的意见,体现人民的意志,保障人民通过多种途径参与立法活动。因此,做好立法调研工作,是贯彻立法法、实现依法立法的内在要求,是做好立法工作的前提。

(二)立法调研是民主立法的重要形式。民主立法的核心在于立法要为了人民、依靠人民,要坚持党的群众路线,从群众中来,到群众中去。通过立法调研,深入群众,认真听取群众呼声,想群众所想,急群众所急,切实解决好群众最关心、最直接的利益问题,既能够集思广益,凝聚民智,提高立法质量,又能够使法规最大限度地反映人民群众的意愿,充分实现最广大人民参与立法的民主权利,切实维护人民群众的根本利益。

(三)立法调研是科学立法的现实基础。通过立法调研,了解掌握实际情况,明白人民群众所思所想,才能对经济社会发展中遇到的问题做到心中有数,找准地方立法的切入点,抓住立法所要调整的社会关系和解决的根本问题的症结所在,通过分析研究找到解决问题的思路,从而立出好法,以良法促进发展保障善治。

(四)立法调研是法治宣传教育的便捷途径。立法的过程,既是一个发扬民主、集思广益、凝聚共识的过程,也是普及法律知识、增强

法治观念的过程。通过立法调研,把立法和普法结合起来,让人民群众参与到立法过程中,近距离了解法律法规的制定过程和相关制度的设置目的,熟悉相关领域的法律知识,以切身体验去引导和影响人民群众对法律法规的认同,从而起到宣传教育和普及法律法规知识的作用,为推动法规顺利出台和贯彻实施打下良好基础。

二、立法调研存在的不足

一是调研内容针对性不够强。偏重于对法规条文本身的一般性了解,调研前缺少对社情民意和法规案涉及主要问题的深入研究和准确把握,调研内容与实际情况的契合度不够紧密,有时难免偏颇和遗漏。

二是调研的市县代表性不够突出。省人大常委会的立法任务比较繁重,法规数量多,立法调研比较频繁。为了避免到同一市县调研的次数过多,在选择调研的市县时,会有意避开当年或者近几个月已经去过的地方,而不是从如何搞好调查研究、怎样有利于法规案的审议出发考虑问题,导致调研效果不够理想。

三是考察地点典型性不足。主导作用发挥不够,放手甚至被动接受市人大常委会安排考察地点,有时存在走“经典”路线看“盆景”的情况,到工作局面好和先进的地方看得多,到困难多、情况复杂、矛盾尖锐的地方看得少,又因时间短往往走马观花,对实际情况了解不深不透不全面。

四是座谈会安排不尽合理。座谈会参加人员,市里的部门单位多、基层一线的少,管理者多、被管理者少,干部多、群众少,实务工作者

多、专家学者少。座谈会的形式也不够灵活,听的多、问的少,自说自话的多、互动交流的少。与此相反的情形是,在有些情况下,利害关系对立或冲突的双方或多方同时参加座谈会,要么因意见不一、争执不下座谈变“座吵”,无法进行心平气和的讨论研究;要么因有所顾忌而语焉不详或干脆沉默不语,不能畅所欲言,意见无法完整正确表达。

五是调研成果的转化运用还不充分。调研结束后,虽然对意见建议作了汇总整理,但受时间、人员、能力等多种因素的限制,往往缺乏深入细致的研究,在法规审议中吸收采纳也不全面,调研成果的运用不够充分,调研实效打了折扣。

三、提高立法调研实效的几点建议

党的十九大提出,要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。这一主导作用,不仅仅是发挥人大在立法选项、立法起草、立法审议中的作用,而是要将人大主导的理念、思路和工作方法贯穿于立法工作的全过程,包括立法调研工作。

立法调研,一般需要经过确定调研重点、拟定调研方案、安排调研人员、准备调研资料、选择调研地点和调研对象、组织开展调研、综合研究分析等工作环节。从人大及其常委会立法工作特点出发,尤其需要重视以下几个环节:

一要精心选择调研重点问题。立法工作涉及面宽,不是每个领域我们都能做到心中有数。在调研前要认真学习相关领域的专业知识,认真学习上位法的有关规定,会同政府有关部门对法规草案和常委会组成人员的意见进行仔细研究,准确把握需要通过立法解决的重点、难点、痛点和矛盾焦点问题,使立法调研能够做到有的放矢,提高针对性。

二要开好座谈会。座谈会参加人员要有广泛的代表性,既要有本级部门代表,也要有下一

级部门代表,还要有基层一线代表;既要有干部,也要有群众;既要有管理者,也要有管理相对人,还要有专家学者和社会公众等独立第三方。要营造开放包容平等理性的座谈气氛,力戒先入为主,鼓励与会人员紧扣调研重点问题充分发表意见,要特别注意保护行政管理相对人、普通群众的“话语权”,因为他们是法律法规的直接受益者或者规制对象,与法规贴得最近,也最有发言权。对于矛盾焦点和分歧较大的问题,要召开不同群体参加的座谈会,分别听取起草部门、其他有关部门、行政执法人员、行政管理相对人和人大代表、专家学者、普通群众的意见建议,使他们能够畅所欲言,表达真实想法,反映的情况更加客观公正、真实可靠。

三要做好实地考察。要深入基层深入一线进行调研,全方位多层次多渠道了解情况,切忌走马观花。既要选择比较好的,也要看中等的,还要看比较差的,力戒走固定路线看“盆景”,力求全面掌握真实情况。要学会解剖典型,通过对代表性、典型性事例的研究,举一反三掌握全面情况,提高调研效率。

四要创新调研方式。要把座谈和实地考察结合起来,把明察和暗访结合起来,把面上调查和解剖典型结合起来。既要注意典型调查、实地调查、座谈讨论、明察暗访等传统方法的运用,又要尝试问卷调查、抽样调查、网络调查、民意测验等定量研究方法和数理统计运用的运用。对争议较大的问题,可以尝试委托专家顾问、立法服务基地等独立第三方开展调查,既能发挥专家学者的智库作用,又能提高立法调研的客观公正性。要借助门户网站、网络论坛、公众号、自媒体、微博、微信、QQ等,在发布调研信息、建立讨论群组、交流调查资料、收集调研结果、利用投票功能征求意见等方面积极探索。

五要加强对意见建议的研究分析。调查是研究的前提和基础,研究是调查的发展和深化,要在分析研究上下功夫。首先要获得的大量