

# 人大文撷

RENDAWENXIE | 2019年第一辑

全国人大图书馆 编

## 特别关注

对地方组织法、选举法和代表法的修改拙见

人大代表和群众参与地方立法的实践与创新

关于立法中建立重大利益调整论证咨询机制的思考

论法规备案审查与合宪性审查的关系

地方人大审查监督“两院”司法解释性文件的运行困境与突破路径

人大开展对监察委监督工作的初步思考

浅谈“一府一委两院”新格局下的人大监督



中国民主法制出版社  
全国百佳图书出版单位

# 人大文撷

2019 年第一辑



2019

### 图书在版编目(CIP)数据

人大文苑·2019年/全国人大图书馆编. --北京:  
中国民主法制出版社,2019.4  
ISBN 978-7-5162-2005-4

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(2019)第077233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.npcpub.com

E-mail:mzfz@npcpub.com

开本/16开 880毫米×1230毫米

印张/6 字数/129千字

版本/2019年4月第1版 2019年4月第1次印刷

印刷/北京中兴印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-2005-4

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

对地方组织法、选举法和代表法的修改拙见

李树春 / 01

发挥人大在立法中的主导作用 张建平 / 07

人大代表和群众参与地方立法的实践与创新

哈尔滨市人大法制委员会 / 11

关于立法中建立重大利益调整论证咨询机制的思考

李 莉 汪向群 / 16

### 监督工作

论法规备案审查与合宪性审查的关系 胡锦涛 / 20

地方人大审查监督“两院”司法解释性文件的运行

困境与突破路径 詹 亮 / 25

人大开展对监察委监督工作的初步思考 童绚辉 / 31

浅谈“一府一委两院”新格局下的人大监督——监察

委员会接受本级人大及其常委会监督的法定差异

及相关问题思考 程向晖 滕修福 / 33

### 代表工作

从社会结构角度优化人大代表结构的思考 周庆华 / 35

建立健全人大代表退出机制的研究与思考 陈泽亚 / 37

政治传播视角下的“人大代表通道”观察 陈 波 / 41

# CONTENTS 目 录

## 理论探讨

- 我国人民代表大会制度特征和优势新探 李仲安 / 47
- 系统化思维在人大工作中的运用与思考 叶海波 / 55
- 国家监察法实施中的一个重大难点:人大代表能否成为监察对象 秦前红 / 57

## 自身建设

- 优化人大常委会组成人员结构的对策建议  
曲知正 张升忠 / 69
- 加强省市县乡人大四级联动的几点思考  
吴时茂 刘广进 / 72
- 地方人大专门委员会制度的三维结构 黄小钊 / 75

## 人大宣传

- 提升人大新闻宣传的感染力和影响力——以近几年江苏人大新闻奖获奖作品为例 潘国红 / 79
- 浅谈融媒体时代搞好人大新闻宣传工作 李韶娟 / 85

## 人大主任论坛

- 服务代表联系选民,提高代表履职实效 傅豫梅 / 87
- 构建“一家多站”搭建履职平台 提升创新新时代人大工作 邢乃玉 / 90

---

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

宪法修改后,为了保证宪法的实施和法律体系的统一,全国人大常委会将对地方组织法、选举法和代表法进行研究修改提上议程,《对地方组织法、选举法和代表法的修改拙见》一文,提出了“三法”修改的建议。人大代表和群众参与立法是实现人民当家作主的重要体现,《人大代表和群众参与地方立法的实践与创新》《关于立法中建立重大利益调整论证咨询机制的思考》从不同角度,论述了人大代表和群众参与立法、参与咨询对推进科学立法、民主立法,提高立法质量的重要作用。

备案审查是人大行使法律监督的主要方式,《论法规备案审查与合宪性审查的关系》对备案审查的功能、启动机制、备案审查与合宪性审查的关系进行了论述,对做好备案审查有一定的参考作用。人大如何进一步做好对司法工作的监督,《地方人大审查监督“两院”司法解释性文件的运行困境与突破路径》一文提出的一些做法和意见具有较强的针对性。2018年3月,宪法修正案和监察法通过后,人大如何监督同级监察委的工作,《人大开展对监察委监督工作的初步思考》《浅谈“一府一委两院”新格局下的人大监督》对此进行了论述。

# 对地方组织法、选举法和代表法的修改拙见

◎ 李树春

## 一、关于选举法的修改建议

### (一)关于选举法的名称

选举法的全称是《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，但我感到，法律的名称与法律的内容不相符。各级人民代表大会的选举不仅包括代表的选举，还包括国家机关领导人员的选举。如地方组织法的第二十一条至第二十五条规定的都是有关国家机关领导人员的选举事项。

从宪法和组织法规定内容看，无论是全国人民代表大会还是地方各级人民代表大会，其选举任务不仅包括代表的选举，还包括选举各级人大常委会组成人员，各级人大专门委员会组成人员，政府正职、副职领导人员，监察委员会，人民法院，人民检察院正职领导人员。因此，现行选举法的名称应该修改为《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表选举法》，或者补充选举事项。

### (二)关于选举法第五章的标题

选举法第五章的标题为“各少数民族的选举”。我认为这一标题不妥。因为容易产生歧义，以为选举的是少数民族。各少数民族怎么可以选举？实际上，选举法选举的不是“各少数民族”而是“各少数民族的代表”。从选举法第五章第十八条到第二十三条的内容看，规定的也是对少数民族代表选举的有关事项。因此，建议将选举法第五章的标题修改为“各少数民族代表的选举”。

### (三)关于罢免代表职务

选举法第十章第四十八条、第四十九条、第

五十条、第五十一条、第五十二条等，都笼统地提出“罢免代表”。但按照代表法第二条“全国人民代表大会代表是最高国家权力机关组成人员，地方各级人民代表大会代表是地方各级国家权力机关组成人员”的规定说明，代表是国家权力机关组成人员，是一种国家职务。与此相对应，无论是原选区选民或者原选举单位提出的都应当是罢免代表的职务。因此，建议对选举法第十章第四十八条、第四十九条、第五十条、第五十一条、第五十二条和代表法第四十七条等进行修改，罢免代表后面加上“职务”二字。

## 二、对地方组织法的修改建议

### (一)关于县级以上的地方各级人民代表大会职权

地方组织法第八条规定，县级以上的地方各级人民代表大会行使十五项职权，第一项是在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行，保证国家计划和国家预算的执行；第二项是审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展计划、预算以及它们执行情况的报告；第三项是讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项；第四项、第五项、第六项、第七项是选举权；第八项是听取和审查本级人民代表大会常务委员会的工作报告；第九项是听取和审查本级人民政府和人民法院、人民检察院的工作报告。第九条规定的乡镇的人民代表大会行使的职权中，第八项是听取和审查乡、民族乡、镇的人民政府的工作报告。但现实

中,地方各级人民代表大会会议都把听取和审查本级人民政府的工作报告放在会议的第一项议程,把听取和审查本级人民代表大会常务委员会的工作报告放在第二项议程,把听取和审查“两院”的工作报告放在第三项议程,这个对会议议程的排序不符合地方组织法的排序。建议地方组织法将地方各级人民代表大会会议把听取和审查本级人民代表大会常务委员会工作报告作为会议的第一项议程,听取和审查本级人民政府的工作报告作为第二项议程,把听取和审查监察委员会的工作报告作为第三项议程,把听取和审查人民法院、人民检察院的工作报告作为第三项或第四项议程。

#### (二)关于撤销本级人民法院、人民检察院的不适当的决定

地方组织法第八条第十一项规定,撤销本级人民政府的不适当的决定和命令。但没有规定撤销本级监察委员会、本级人民法院、人民检察院的不适当的决定,这是不正确的。

党的十八届三中全会提出,健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。十八届四中全会决定提出,加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件,禁止地方制发带有立法性质的文件。党的十八大以来,备案审查的监督力度明显增强,备案审查不仅实现了对新制定的行政法规、司法解释的全覆盖。党的十九大报告提出,加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。合宪性审查的范围绝对不能仅限于本级人民政府及其所属部门。所有规范性文件都应当纳入审查范围,报全国人大常委会备案的“两高”作出的属于审判、检察工作中具体应用法律的解释等,在备案审查基础上,逐步推进合宪性审查工作。随着监察法的制定,监察委员会将履行监督、调查、处置职权;对国家监察委员会制定的监察法规,应纳入合宪性审查的范围。对于同级人民

法院、人民检察院、监察委员会作出的司法解释、制定的规范公民和法人及其他组织行为的、具有普遍约束力的决定、决议、规定、办法、布告等规范性文件,也应当到本级人大及其常委会进行备案,人大及其常委会有权进行法律监督,对同宪法、法律相抵触的决定、决议、规定、办法、布告等,有权力、有责任予以撤销,并实施有效的法律监督,以维护宪法和法律的权威和尊严,维护社会主义法律的统一。因此,建议地方组织法增加对人大及其常委会有撤销本级监察委员会、本级人民法院、人民检察院的不适当的决定的职权。

#### (三)关于乡镇人民代表大会主席团工作报告

地方组织法第八条规定,县级以上的地方各级人民代表大会听取和审查本级人民代表大会常务委员会的工作报告。地方组织法第十五条规定,乡镇人大主席团在闭会期间的工作,向本级人民代表大会报告。既然如此,为什么地方组织法第九条没有规定乡镇人民代表大会行使听取和审查本级人民代表大会主席团的工作报告的职权?因此,建议在地方组织法第九条“乡、民族乡、镇的人民代表大会行使下列职权”中增加一项:听取和审查乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团工作报告。

#### (四)关于地方各级人民代表大会每年召开的次数

地方组织法第十一条规定,地方各级人民代表大会会议每年至少举行一次。中共中央转发的《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》提出,乡镇人民代表大会会议一般每年举行2次。为了贯彻落实这一要求,根据各地乡镇人民代表大会会议具备每年召开2次的实际,建议将地方组织法第十一条修改为:“县级以上地方各级人民代表大会会议每年至少举行一次。乡、民族乡、镇人民

代表大会会议一般每年至少举行二次。经过五分之一以上代表提议,可以临时召集本级人民代表大会会议。”

#### (五)关于地方各级人民代表大会会议的召集

地方组织法第十二条规定,县级以上的地方各级人民代表大会会议由本级人民代表大会常务委员会召集。为了保持地方组织法写法的统一,建议将地方组织法第十五条“乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候,选举主席团。由主席团主持会议,并负责召集下一次的本级人民代表大会会议”的内容,移至地方组织法第十二条中。

#### (六)关于地方各级人民代表大会会议的预备会议

地方组织法第十三条规定,县级以上的地方各级人民代表大会每次会议举行预备会议,选举本次会议的主席团和秘书长,通过本次会议的议程和其他准备事项的决定。这项规定没有问题,问题是对乡镇人民代表大会是否召开预备会议没有作出规定。地方组织法第十五条规定,乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候,选举主席团。由主席团主持会议。本条中的“举行会议的时候”,与地方组织法第十三条“每次会议举行预备会议”说法不一致,容易产生歧义。“举行会议的时候”是否包括“预备会议”?如果举行会议的时候包括预备会议,那么为什么不统一规定“地方各级人民代表大会每次举行预备会议”?如果“举行会议的时候”不包括预备会议,那么怎么理解乡、民族乡、镇的人民代表大会“举行会议的时候,选举主席团”?因为,预备会议不是正式会议,举行会议的时候只能是会议之中,那么是会议之中的什么时候?建议修改为:“地方各级人民代表大会每次举行预备会议,选举本次会议的主席团和秘书长,通过本次会议的议程和其他准备事项的决定。县级以上地方各级人民代表大会预

备会议由本级人民代表大会常务委员会主持。乡、民族乡、镇的人民代表大会的预备会议,由上次乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团主持。县级以上地方各级人民代表大会每届人民代表大会第一次会议的预备会议,由上届本级人民代表大会常务委员会主持。乡、民族乡、镇的人民代表大会每届人民代表大会第一次会议的预备会议,由上次乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团主持。地方各级人民代表大会举行会议的时候,由主席团主持会议。地方各级人民代表大会会议设副秘书长若干人;副秘书长的人选由主席团决定。”

#### (七)关于有关机关派人回答代表询问

地方组织法第二十九规定:“在地方各级人民代表大会审议议案的时候,代表可以向有关地方国家机关提出询问,由有关机关派人说明。”代表法第十三条规定:“代表在审议议案和报告时,可以向本级有关国家机关提出询问。有关国家机关应当派负责人或者负责人员回答询问。”

比较地方组织法和代表法可以看出,两个法律规定的是同一内容,但表述不一致。一是审议内容不一致,地方组织法规定是在“审议议案的时候”,而代表法规定是“代表在审议议案和报告”时,实践中,的确是代表在审议议案和报告中,代表可以提出询问。显然,代表法表述得比较完整。二是对于谁来回答询问,两个法律的规定有出入。地方组织法提出“由有关机关派人说明”,派谁说明没有明确。法律对这个“人”应该予以明确,总不能随便派个人吧。相比较而言,代表法规定得比较明确,“有关国家机关应当派负责人或者负责人员回答询问”。很显然派的是“负责人或者负责人员”。三是地方组织法规定的是“派人说明”,由于是代表在审议议案时提出询问,因此,这样规定也算可以。但如果包括审议报告,那么

就不仅仅是“说明”了,还应当包括“回答询问”。很显然,“回答询问”就是针对代表提出的询问回答,更具针对性。不是随便什么人都可以回答的。建议地方组织法与代表法统一规定,并体现中共中央转发的《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》精神,将组织法第二十九条修改为:“在地方各级人民代表大会审议议案和报告的时,代表可以向本级有关国家机关提出询问,有关国家机关应当派负责人或者负责人员回答询问。会后认真进行研究,积极采纳代表意见建议并及时反馈。”

#### (八)关于人民代表大会专门委员会的工作

地方组织法第三十条第三款规定,各专门委员会在本级人民代表大会及其常务委员会领导下,研究、审议和拟订有关议案;对属于本级人民代表大会及其常务委员会职权范围内同本委员会有关的问题,进行调查研究,提出建议。从地方组织法的规定看,专门委员会的职能一共是两项,一是在本级人民代表大会及其常务委员会领导下,研究、审议和拟订有关议案;二是对属于本级人民代表大会及其常务委员会职权范围内同本委员会有关的问题,进行调查研究,提出建议。

从监督法的规定看,专门委员会的职能还应当包括三项,一是具体组织实施常务委员会执法检查工作;二是受常务委员会委托对本级“一府两院”落实执法检查报告整改工作进行跟踪检查;三是财政经济委员会对预算调整初步方案进行初步审查。这部分内容应当在地方组织法中有所体现。因此,建议将地方组织法第三十条第三款修改为:“各专门委员会在本级人民代表大会及其常务委员会领导下,研究、审议和拟订有关议案;对属于本级人民代表大会及其常务委员会职权范围内同本委员会有关的问题,进行调查研究,提出建议;具体组织实施常务委员会执法检查工作;受常务委员会委托对

本级‘一府两院’落实执法检查报告整改工作进展跟踪检查;财政经济委员会对预算调整初步方案进行初步审查。”

#### (九)关于代表资格审查委员会

地方组织法第三十二条规定,乡、民族乡、镇的每届人民代表大会第一次会议通过的代表资格审查委员会,行使职权至本届人民代表大会任期届满为止。第五十条第一款规定,县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会设立代表资格审查委员会。存在的问题:一是中间相隔十多条。虽然第三十二条是对乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表资格审查委员会任期所作的规定,第五十条是对县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会设立代表资格审查委员会组成所作的规定,但两者完全可以在同一条款中规定。二是对两个代表资格审查委员会的内容规定还有很大差异,对乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表资格审查委员会规定的是任期,却没有对组成人员作出规定;对县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会设立代表资格审查委员会规定的是组成,又没有对任期作出规定。建议将地方组织法中第三十二条和第五十条合并为一条,修改为:“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇的人民代表大会设立代表资格审查委员会。县级以上人民代表大会常务委员会的代表资格审查委员会的主任委员、副主任委员和委员的人选,由县级以上人民代表大会常务委员会主任会议在常务委员会组成人员中提名,常务委员会会议通过。乡、民族乡、镇的人民代表大会设立代表资格审查委员会的主任委员、副主任委员和委员的人选,由乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团在主席团成员中提名,主席团会议通过。县级以上各级人大常委会代表资格审查委员会行使职权至本届人民代表大会任期届满为止。乡、民族乡、镇的每届人民代表大会第一次会

议通过的代表资格审查委员会的任期同本级人民代表大会每届任期相同,行使职权至本届人民代表大会任期届满为止。”

### 三、对代表法的修改建议

#### (一)关于代表执行职务的各种保障

代表法第三条第六项规定,代表享有的权利是,获得依法执行代表职务所需的信息和各项保障。为了保证人大代表依法执行代表职务,履行代表职责,需要国家和社会为其提供各种必要的保障和服务。宪法、代表法对此作了规定。但代表法第三条规定,代表可以获得依法执行代表职务所需的信息和各项保障,未免有些不确切。因为,把“信息”保障单独拿出来与其他各项保障相并列,有些不妥。信息保障只是代表知情权和为代表提供组织服务保障的一个内容,代表的知情权是指代表为依法执行代表职务,了解、获得、知悉国家和本地区经济社会运行、发展情况,有关的法律、政策信息,以及国家机关履行职责情况的一种方式。代表工作实践中,为代表提供保障的内容不止是知情权,还有言论免责、人身自由特殊保护、物质保障、时间与待遇保障、组织服务保障等。因此,建议删除代表法第三条第六项中的“信息”二字,修改为:“获得依法执行代表职务所需的各项保障。”

#### (二)关于代表自觉履行接受监督的义务

中共中央转发的《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》提出,加强人大代表履职监督。虽然代表法第四十五条规定,代表应当采取多种方式经常听取人民群众对代表履职的意见,回答原选区选民或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问,接受监督。但应当在代表法第四条代表应当履行的义务中作出强调。因此建议将代表法第四条第五项后增加“定期向原选举单位或者原选区选民报告履职情况,自觉接受原选举单

位或者原选区选民和人民群众监督”,作为第六款。

#### (三)关于代表接受监督

代表法第六条规定,代表受原选区选民或者原选举单位的监督。本条内容与代表法第四十五条的内容重复,建议删除第六条,将其内容与第四十五条合并,同时增加对间接选举的人大代表监督的内容,具体为:“代表应当采取多种方式经常听取人民群众对代表履职的意见,回答原选区选民或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问,接受监督。”

“由选民直接选举的代表应当以多种方式向原选区选民报告履职情况。县级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团应当定期组织本级人民代表大会代表向原选区选民报告履职情况。”

“由下级人民代表大会选举产生的代表,应当以多种方式向原选举单位报告履职情况。省、自治区、直辖市、设区的市的人民代表大会常务委员会应当定期组织本级人民代表大会代表向原选举单位报告履职情况。”

#### (四)关于代表小组

地方组织法、代表法有三处对人大代表小组作出规定,但互不一致。一是地方组织法第三十七条规定,县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表分工联系选民,有代表三人以上的居民地区或者生产单位可以组织代表小组。这里明确规定县乡两级人民代表大会代表分工联系选民,有代表三人以上的居民地区或者生产单位可以组织代表小组。二是代表法第二十一条规定,县级以上的各级人民代表大会代表,在本级或者下级人民代表大会常务委员会协助下,可以按照便于组织和开展活动的原则组成代表小组。这里又把代表小组扩大到各级人大代表,因为“县级以上的各级人民代表大会代表”还包括全国人大

代表。三是代表法第三十条规定,乡镇的人民代表大会代表在本级人民代表大会闭会期间,根据统一安排,开展调研等活动;组成代表小组,分工联系选民,反映人民群众的意见和要求。建议将地方组织法第三十七条和代表法第三十条删除,将其内容统一写入代表法。因为,代表小组不属于地方组织法规定的范畴,可以在代表法中予以规定,将代表法第二十一条修改为:“各级人民代表大会代表,有代表三人以上的居民地区或者生产单位可以组织代表小组,在本级、下级人民代表大会常务委员会或者乡镇人民代表大会主席团的协助下,可以按照便于组织和开展活动的原则组成代表小组,分工联系原选区选民或者原选举单位,反映人民群众的意见和要求。”

#### (五)关于对代表予以逮捕、刑事审判许可的审查

代表法第三十二条规定,有关机关对县级以上各级人大代表如果采取法律规定的其他限制人身自由的措施,应经过该级人民代表大会主席团或者常委会的许可。同时规定,人大代表主席团或者常委会对有关机关提请许可的申请进行审查。但规定的应当具体审查的内容令人费解:“应当审查是否存在对代表在人民代表大会各种会议上的发言和表决进行法律追

究,或者对代表提出建议、批评和意见等其他执行职务行为打击报复的情形,并据此作出决定。”这一规定等于说,人大主席团或者常委会可以对有关机关提请许可的申请进行审查,但只能审查是否存在对代表在人民代表大会各种会议上的发言和表决进行法律追究,或者对代表提出建议、批评和意见等其他执行职务行为打击报复的情形,这就限制了审查其他方面的内容。例如,是否应当审查该代表是否真正涉嫌犯罪或者有其他违法犯罪行为。如果不在这个方面审查,仅仅审查对代表在人民代表大会各种会议上的发言和表决进行法律追究,或者对代表提出建议、批评和意见等其他执行职务行为打击报复的情形,怎么才能防止冤假错案?实践中,由于有关机关的证据不足,造成错案,罢免了代表的情况屡屡发生,影响了人大代表的声誉,也影响了人民代表大会制度的声誉。是否应当考虑对这一条的内容进行修改,建议修改为:“人民代表大会主席团或者常务委员会受理有关机关依照本条规定提请许可的申请,应当审查该代表是否存在涉嫌犯罪或者有其他违法犯罪行为,并据此作出决定。”

(摘自《人大研究》  
2018年第10期)

\*\*\*\*\*  
(上接 36 页)

建议在依据就业结构优化代表结构的基础上,在社会阶层结构层面进一步优化代表结构。对比就业结构层面优化出来的代表候选人名单,查看是否每个阶层都已举出人大代表,如果没有,就适当调整代表的提名名单,力求让阶层内部的人来为其阶层代言,让每个阶层都有自己的人大代表为之代言和谋福祉。各个阶层之间的代表名额分配,可以根据具体选区的情况确定。其中,第十个城乡无业、失业、半失业者

阶层,为他们代言的代表可以从他们当中选出,也可以不从他们当中选出,而是由熟悉他们的其他人为其代言。人大代表的社会阶层结构进一步优化,也可以促进社会流动,进而提高社会成员的积极性,释放出推进经济发展的重要活力,为经济增长、社会和谐稳定提供重要的结构性支撑。

(摘自《大理人大》  
2018年第7期)

# 发挥人大在立法中的主导作用

◎ 张建平

法律是国家之重器,良法是善治之前提。立法是国家的重要政治活动,是依法治国的前提和基础。地方立法是我国社会主义立法体系的重要组成部分,是有地方立法权的地方人大及其常委会的重要职责,健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,是中央从建设中国特色社会主义法律体系,建设社会主义法治国家的总目标出发,在新的历史起点上发挥立法引领、推动和保障作用提出的一项重要制度要求。地方人大及其常委会应当不断提高政治站位,为推动本地经济社会发展和民主法治建设作出积极贡献。

## 一、人大主导立法的现实性

兰州市作为甘肃的省会城市,是立法法修改前的49个具有立法权的城市之一,自1982年正式拥有地方立法权以来,共制定、修改、废止地方性法规78件,现行有效的地方性法规37件。这些地方性法规涵盖兰州市经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态文明建设等领域,为保证宪法、法律、行政法规和甘肃省地方性法规在兰州市的正确实施、为全面建成小康社会、全面深化改革、依法治市、高质量发展提供了有力的法制保障。

(一)主导立法的发展方向。突出城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护方面的立法,把经济社会迫切需要的法规项目纳入立法项目库和立法规划、计划中,确保将有限的立法资源用在刀刃上,全程“领跑”立法工作。

一是注重坚持党对立法工作的领导。地方立法工作要坚持正确的政治方向,就是要在思

想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,自觉维护党中央的权威和集中统一领导,自觉维护社会主义法制统一原则,牢固树立“四个意识”,坚定“四个自信”,始终把立法工作置于党的领导之下,自觉把党的主张通过法定程序转化为国家意志,成为全社会一体遵循的重大政治原则。多年来,兰州市人大常委会党组认真落实向市委请示报告制度。立法规划、计划向市委专题报告。具体立法项目在市人大常委会审议前,一审项目中,属于市政府起草的项目由市政府党组向市委汇报,属于人大起草的项目由市人大常委会党组向市委汇报。二审项目由市人大常委会党组向市委汇报。对立法中涉及重大体制和重大政策调整等事项,严格按照市委的意见要求开展工作,把市委的决策贯穿到立法工作的全过程和立法程序的各方面。

二是注重发挥法规制度的固化作用。根据新修订的立法法,结合本市地方立法的实际,修订完成了《兰州市地方立法条例》,将人大对立法的主导作用上升为法规,设立了立法项目库和立法规划、计划制度。这些制度设计,从源头上保证了地方立法一开始就由人大主导,立什么法,先要通过人大调研论证和评审进入立法项目库,才能进入编制立法规划和立法计划的程序,才能正式启动立法项目。扭转了以往政府报什么,人大审什么的被动立法局面。

三是注重发挥立法的引领推动作用。地方立法要紧紧围绕地方工作大局,按照党中央的决策部署和习近平总书记关于“改革要于法有据”的要求,转变立法观念,由总结经验式的立法调整为总结经验与引领推动相结合的立法,

更加注重立法的引领推动作用。例如,市人大常委会根据兰州大气污染防治的需要,全面修订了《兰州市实施大气污染防治法办法》,实行最严厉的处罚。在全国率先制定了煤炭使用监督管理的地方性法规,规范了兰州市的工业用煤和生活用煤的标准,设置了两大煤炭批发市场和80多个标准化的煤炭二级经销点,杜绝劣质煤炭进入兰州市区。制定《兰州市机动车排气污染防治条例》。这些立法项目引领和推动了兰州市大气污染防治工作,为打造“兰州蓝”的城市品牌提供了法治保障。制定出台了《兰州市爱国卫生条例》,从规范市民的卫生行为入手,从农村的供水、如厕和城市的环境卫生等细节着眼,在增强法规的针对性和可操作性方面下功夫,收到了较好的立法效果。围绕城市管理制定城乡规划管理、城市市容环境卫生、供热用热、燃气管理、城市绿化、公共场所控制吸烟、物业管理、养犬管理等多部涉及城市管理方面的地方性法规,引领和推动了城市向依法管理的目标迈进。

四是注重发挥立法后评估的作用。2012年试点对《兰州市南北两山绿化管理办法》开展了立法后评估,为该法规的修订打下了良好的基础。2014年在设区的市率先制定了《兰州市立法后评估办法》,规范了立法后评估工作,这项工作得到了中央人民广播电台和《法制日报》等中央媒体的报道。2014年以来,市人大常委会将立法后评估作为常规工作,每年都选取一部实施时间较长的法规列入立法计划进行立法后评估,将评估结果作为法规修改、废止的重要依据。

(二)主导立法具体环节。从规划计划的制定、起草、论证、修改到通过等各个具体环节,发挥组织、协调、引导、推动各方参与立法活动的主导性,确保有关方面抓紧起草,及时审议,牢牢掌握好主导权。

一是注重发挥政府的基础作用。政府部门

是地方性法规起草的主要力量,发挥好政府及其部门的基础作用来推进地方立法工作就显得尤为重要。一方面,要充分发挥政府在行政管理方面的专业特长和实际经验,不论是人大牵头起草,还是政府起草人大提前介入,都要把问题和分歧尽可能解决在政府常务会议之前,确保政府提交人大的议案比较成熟,在人大审议过程中比较顺利,防止将应该在政府层面协调解决的问题和矛盾上交人大,导致延缓和耽误法规的审议和通过。另一方面,要指导好政府部门的起草工作,人大要经常通过举办地方立法培训班、立法论证会、座谈会、外出学习考察等形式,吸收政府法制部门的人员参加,围绕学习贯彻立法法、立法技术、立法实际和立法理论,邀请专家授课,让政府法制部门的人员学习和掌握地方立法的基本要求。2017年我们与市政府法制办共同制定了法规起草开题会制度,在法规起草之前,召集相关方面就法规起草的事项进行商议,达成基本共识,避免了反复和扯皮问题。

二是注重发挥公众的参与作用。首先,将地方立法从项目征集、编制立法规划计划、具体的法规调研论证审议等向公众征求意见,不仅公开法规草案,而且公开相关的说明;不仅公开政府议案稿,而且公开人大二次审议稿。近十年,兰州市人大常委会每部法规征求意见时,社会公众的意见、建议平均都在200条以上,多的比如《兰州市供热用热条例》《兰州市物业管理条例》《兰州市客运出租汽车管理条例》都超过了3000条意见、建议。其次,建立和完善立法联系点和立法咨询专家制度。本届人大建立了13个立法联系点,覆盖城乡不同类型;聘请了35名立法咨询专家,有法学教授、律师、法律实务工作者等。注重发挥他们的作用,凡立法必征求立法联系点的意见,凡立法必请立法咨询专家到会发表意见。最后,广泛组织立法协商。我们重点放到两个层面:一方面是各民主党派

和政协委员中的专业人士,另一方面是立法相对人和相关人,既听取专业人士的意见,又听取利害关系人的意见,做到立法协商广覆盖、多角度、多层次,真正实现协商的广泛性、民主性。

三是注重发挥代表的带头作用。在立法工作中重视发挥代表的作用,对人代会期间和闭会期间代表提出的立法方面的议案和意见、建议作为立法项目库的优选项目,认真分析研究、论证和召开评审会邀请提出议案代表参加,听取代表提议案的初衷,优先考虑进入立法项目库。在立法的起草、调研、论证、审议等环节邀请有关代表参加,认真听取和吸纳代表意见、建议。每年人代会后,我们都要召开立法项目库论证评审会,将人代会期间代表提出的立法方面的意见、建议进行评审,将代表提出的立法建议项目纳入立法项目库,以备下一步制定立法规划和立法计划时所用。

四是注重发挥专业队伍的骨干作用。在立法队伍建设上,采取的是由核心圈逐步向外环多层延伸的办法,即一是抓好承担法规统一审议和二审工作的人大法制委和常委会法工委这支立法核心队伍建设。做好法制委委员的遴选工作,提升法制委委员中法学研究、法律工作、人大专门工作背景委员的所占比例,保证法委会会议和法规统一审议的质量。二是抓好承担法规一审的人大其他相关工委的立法队伍建设。三是抓好常委会组成人员在立法方面的学习培训。四是抓好政府法制部门和政府部门内部法制人员的学习培训,通过学习培训加强立法队伍建设。

**(三)主导立法的关键内容。突出抓住法规中“关键条款”,重点解决“难点问题”。**

一是注重法规审议主导。对每一件法规案中的关键条款进行审议,重点解决制度设计中的难点问题。对修改审议中遇到的分歧意见较大又迫切需要解决的重点难点问题,充分听取各方意见,把握症结所在,努力取得共识。对一

些难以协调解决的问题,通过人大常委会党组请示党委研究决定。对拟提请表决的一些重要法规案及制度设计,常委会组成人员有不同认识分歧的,应充分做好解释说明工作,促进达成广泛共识,保证法规案顺利通过。

二是注重立法调研论证。在立法立项、立法审议过程中就立法中的重点问题,提前认真深入研究法规条文,把不明白、不规范、缺乏针对性和可执行性的条文列为重点,选取调研单位和对象,事先给他们发送调研提纲,在充分准备的基础上,召开调研论证会,力求把问题吃透、搞清楚。例如,在制定《兰州市供热用热条例》时,我们了解到之前出台和施行的政府规章中规定,供热站只负责供热站内部和其围墙之外十米范围内的设备和管网的维护,其围墙外十米以外的供热管网由用热单位负责维护。这一规定造成了供热管网的分段管理,不利于管网的维护,常常由于管网破损、维护的问题相互推诿扯皮,影响供热质量,群众意见很大。针对这一问题,我们多次开展立法调研,还组织了听证会,最后明确供热管网由供热站全程维护,解决了多年的老大难问题,受到了市民的一致好评。

## 二、人大主导立法的前瞻性

中国特色社会主义进入新时代,地方立法工作也进入了新时代。地方人大及其常委会要努力回应新时代对地方立法工作提出的新任务、新要求,自觉在以习近平新时代中国特色社会主义思想指导下找准立法方向、确定立法原则、把握立法精神、明确立法思路、做好制度设计,真正发挥地方人大及其常委会在立法工作中的主导作用。

**(一)强化主导意识。发挥人大立法主导作用,首先要强化主导意识,树立有所作为的立法理念。努力改变部门提什么人大就审什么的模式,由被动“等米下锅”转变为主动“点菜上**

桌”，紧紧围绕党委重大决策、围绕地方工作大局、围绕老百姓普遍关注的热点难点问题，制定一批务实管用的地方性法规。其次要强化担当意识，主动承担立法使命和责任，把握法规立项主动，建立健全多元化法规起草机制，拓宽法规起草渠道，建立人大相关专门委员会、工作委员会，组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律法规草案的制度，加强法规起草环节的组织协调，有效规避带有明显保护主义色彩的部门、行业和地方的“办法”“措施”上升为法规的草案。对涉及改革全局、有较大争议的立法项目，善于从全局高度化解意见分歧，确保法规体系内部科学统一，防止部门利益法制化，实现法规的公平公正。

**（二）坚持问题导向。**一部好的法规单纯符合法理逻辑严密是不够的，最重要的是解决实际问题。不能解决问题的法规，即使逻辑再严密，也免不了被束之高阁。这就要求我们在立法工作中要坚持问题导向，做到围绕问题立法。具体而言，就是要从实际出发，针对现实中存在的体制机制弊端和突出矛盾，研究相关制度、选择突破口、起草法条内容，做到有的放矢，精准到位。尤其是在设计相关具体制度时要坚决避免闭门造车、拍脑袋决策，要加强调查研究、各方论证，充分考虑制度的针对性和可行性、实施的成本和可能产生的影响，尤其要注重听取一线执法、管理部门同志和广大基层群众的意见，确保相关制度设计合理可行、具体可用，能够切实解决问题，管用有效。

**（三）走精细化立法之路。**从我国一元多层的立法体制来看，设区的市的地方立法权处于整个立法体系的基层，区域范围小，特征明显，因此设区的市的地方性法规要减少原则性、号召性、鼓励性的内容，增加具体的、有针对性的、

可执行的条款，在立法的精细化上下功夫。具体而言，就是在安排立法体例结构时，不要刻意追求大而全，而是根据法规规范的对象和内容灵活确定，需要几条就写几条；在规定某项制度时，能具体尽量具体，能明确尽量明确，避免搞层层配套；在立法技术方面，要认真推敲、字斟句酌，做到逻辑严密、字字珠玑；要梳理汇总立法依据、政策要求、论证研讨等资料，编印立法项目参阅资料汇编，为立法论证、审查等环节提供更好的参考。总之，立法工作者要发扬工匠精神，像对待艺术品一样用心打磨、精雕细琢每一个细节，力争将每一件法规都打造成精品。

**（四）立改废释并举。**主动分析研究改革发展方向，研究立法走向，对现行有效法规进行梳理，将法规修改、废止与制定新法工作同布置、同落实。对一些与改革发展明显不一致、不协调、不适应的法规，要主动及时提出改、废建议，实现有破有立。

**（五）完善重要内容决策机制。**通过广泛协调协商，对草案涉及的主要制度、管理体制、部门职责分工等进行重点协调。要把审议修改的重点放在法规核心制度、关键条款的设计上，要敢于决策、善于决策，抓住每一件法规中的“关键几条”，对分歧较大的重要条款，坚持从改革发展大局出发，加大沟通协调力度，进行第三方评估，或者由人大常委会进行单独表决。

人大在立法中发挥主导作用，是新时代对人大工作的呼唤，是进一步提高立法质量和立法工作水平的必然要求。地方人大要进一步发挥立法主导作用，着力维护法制统一、突出地方特色、规范公共权力、保障公民权益，使制定的每一部地方性法规都能立得住、行得通、可执行、真管用。

# 人大代表和群众参与地方立法的实践与创新

## ◎ 哈尔滨市人大法制委员会

近年来,党中央非常重视人大代表和群众的立法参与,党的十八大报告首次提出“拓展人民有序参与立法途径”,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》又提出,“健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式”和“健全法律、法规、规章起草征求人大代表意见制度”。我市人大及其常委会在人大代表和群众参与地方立法方面进行了探索,取得了一些成绩,也存在一些问题,还需要不断改进。

### 一、人大代表和群众参与地方立法的实践做法

多年来,市人大及其常委会根据立法法的要求,从本地实际出发,在人大代表和群众参与地方立法方面进行了有益的探索和尝试。同时,人大代表和群众的民主意识、法律意识不断增强,积极参与地方立法相关工作。人大代表和群众参与地方立法的途径和方式主要有以下几种:

(一)提出立法议案和立法建议。宪法、代表法和立法法都规定了人大代表有提出议案和建议的权利,人大代表在人代会上提出议案和建议是代表履职的一个重要方式。从2016年开始,市人大常委会法制工作室每年都会从人大代表提出的立法议案建议中筛选出一些项目,委托有关方面专家进行进一步调研论证,对立法的必要性、可行性进行深入研究,对有立法必要性的项目,提出法规的框架结构、主要条款或者草案。到目前为止,有环卫工人作业安全保障、金上京遗址保护、松花江饮用水水源保护、限制交通措施、志愿者服务等5个立法议案建议进入常委会立法计划,成为立法项目。在2017年制定《哈尔滨市人民代表大会及其常务

委员会立法条例》(以下简称《哈尔滨市立法条例》)时,将“常委会法制工作机构应当认真研究市人大代表议案和建议”写入法规。作为普通群众虽没有提议案权,但可以提立法建议。从2004年开始,我市人大常委会每年都在《哈尔滨日报》等新闻媒体上发布公告向社会各界公开征集立法项目。2005年,制定了《地方性法规项目公开征集的若干意见》,使这项工作制度化。但是从实践看,群众提出的立法建议项目不多,目前尚没有一个建议转化为立法项目。

(二)对编制立法规划或者制定立法计划提出意见。编制立法规划和制定立法计划的核心内容就是确定立法项目。立项虽不是立法的法定程序,却是立法中一个不可缺少的环节,直接关系到立法的质量和法的实施效果。实践中,在编制立法规划或者制定地方立法计划之前,都要同有地方立法提案权的主体征询立法建议项目,然而绝大多数的立法建议项目是由政府提出的,人大专门委员会、代表或常委会组成人员联名提出的情况很少,政府提报成了地方立法项目来源的主渠道。政府提报立法项目有其优势,也有一定的弊端和局限性。发挥人大立法的主动性和主导作用,拓宽立法项目来源渠道,解决立法项目来源完全依靠政府的局面,方法和途径之一就是重视人大代表提出的立法议案、人大代表和群众提出的立法建议,将其作为立法项目重要来源,并在编制五年立法规划和制定年度立法计划时,主动征求、听取人大代表和群众意见建议。市人大常委会每次编制立法规划和制定立法计划前,法制工作室都要向“一府两院”、各专门委员会和区、县(市)人大常委会征求意见,召开有关人大代表和群众参加的

座谈会,听取人大代表和群众的意见。《哈尔滨市人民代表大会及其常务委员会立法条例》第十条规定,常委会工作机构在向政府、专门委员会发函征集立法项目的同时,要向市人大代表征询立法建议项目;并通过哈尔滨市人大常委会网站、《哈尔滨日报》和立法联系点等途径向社会广泛征集立法建议项目。

(三)对法规草案提出书面意见和建议。在地方立法各个环节中,根据民主、公开的立法原则,实行开门立法,通过报纸、网络等各种媒体广泛征求人大代表和群众意见建议。1. 公开登报征求意见。对涉及本市重大问题、群众关注的热点问题或者与人民群众切身利益密切相关的法规草案,都通过《哈尔滨日报》等新闻媒体公之于众,征求社会各界的意见。2. 开通立法热线电话、立法网络专栏和立法官方微博。2003年开通了立法热线电话和立法网络专栏(包括法规查询、立法讨论、立法信箱),将常委会审议的法规草案通过立法网络专栏向全社会公布,公开征求各界意见。2012年建立了市人大常委会法制委员会官方微博,及时发布有关立法信息,与网民互动。多年来,共收到来电、来信和邮件上千件(次),有些意见建议很有价值,得到了采纳。3. 成立立法工作联系点和立法工作站。2005年在全市选择24个街道、社区设立立法工作联系点,2013年将联系点范围扩展到科研院所、大型企业、人大代表所在单位等,数量增加至100个。2015年选择了6个区、县(市)人大常委会成立了立法工作站。每部法规草案都下发区、县(市)人大常委会、立法工作站和立法联系点,通过基层人大、立法工作站和立法联系点征求基层群众和人大代表的意见。4. 专门向人大代表书面征求意见。根据法规草案内容选择相关人大代表,向其发函书面征求意见。

(四)参与立法“三会”。在法规起草和审议阶段,召开立法座谈会、论证会、听证会是立法机关广泛征求意见最常用、最传统的方式。

召开立法“三会”,一般选择主管部门、管理相对人、各利益团体等具有代表性的人员、专家学者参加,其中人大代表和群众是一个重要方面。因此,人大代表和群众可以通过参加立法“三会”,对法规草案提出修改意见和建议。在我市人大常委会立法过程中,每部法规都要召开很多个座谈会和论证会,个别的法规会召开听证会。在召开座谈会、论证会、听证会过程中,通常会根据法规的内容,有选择地邀请相关人大代表、专家学者和群众参加,听取人大代表、专家学者和群众的意见建议。

(五)参与法规审议和表决。根据代表法、地方组织法等法律规定,人大代表或者常委会组成人员对列入人大或者常委会议程的地方性法规案进行审议、表决,是人大代表或者常委会组成人员的一项权利,也是一项重要工作。

(六)列席人大及其常委会会议审议法规案。许多地方人大常委会在立法过程中邀请人大代表和群众列席人大及其常委会会议,列席人大代表和群众不仅列席大会听取提案人作法规说明,而且列席分组会议旁听对法规草案的审议。有的地方会召开列席人大及其常委会人大代表和群众座谈会,听取代表和群众对审议法规草案的意见。

## 二、人大代表和群众参与地方立法工作存在的主要问题

市人大及其常委会虽在人大代表和群众参与地方立法方面做了一些探索和尝试,取得了一些经验,但也存在着人大代表和群众参与程度不够广泛深入、参与渠道不够丰富畅通、参与机制不够完善、参与实效性不够强、参与权利没有得到很好保障等问题,与中央提出的民主立法和扩大公众有序参与立法的要求还有差距,需要不断加强和改进。

(一)地方人民代表大会的立法职能发挥不好。代表大会立法是代表参与行使立法权的法

定形式,也是代表依法履职的主要平台。我国宪法和地方组织法规定,制定地方性法规的主体包括地方人大及其常委会。但在立法实践中,代表大会立法数量很少,立法权基本被虚置,一定程度上影响了人大代表作为直接立法者的立法活动。据统计,全国现行有效的地方性法规中,由地方人民代表大会通过的不到5%。我市自1986年取得地方立法权以来,制定地方性法规114件,经由市人民代表大会审议通过的法规仅2件,不到2%。出现这种情况,一方面是法律对地方人民代表大会立法职权的规定较为笼统,尽管立法法规定本行政区域特别重大事项的地方性法规应当由人民代表大会通过,但何为“特别重大事项”没有明确具体界定,导致实践上难以准确把握和操作。另一方面是常委会立法具有灵活性、经常性的特点,而一年一度的代表大会有法定议程多、会期短、多数代表对立法工作不一定熟悉的特点,使得人们对代表大会立法存有一定顾虑。

(二)区、县(市)和乡镇基层人大代表参与立法的途径和机会少。一方面,在征求人大代表意见时,无论是发书面征求意见还是开座谈会、论证会征求意见,首先考虑从本级人大代表中选择,对区、县(市)和乡镇基层人大代表主动征求意见的意识不够。另一方面,区、县(市)人大常委会和乡镇人大参与立法的意识较薄弱,加上人员编制少、工作头绪繁多,对上级人大印发的法规草案征求意见,很难认真组织本级人大代表座谈。基层人大代表关心立法、参加立法的积极性也不高,在征求意见过程中很难提出有价值的意见。另外,由于没有向市人大汇总报告的机制,区、县(市)和乡镇的基层人大代表在本级人代会上提出的与立法有关的议案或建议,因不属于本级人大的权限往往被退回或无效。因此,由于缺少有效的沟通、报告机制,基层人大代表表达意见的途径有限,难以实质性参与立法活动。

(三)代表提出的立法议案难以列入立法程序。根据代表法的规定,对于代表提出的议案,经大会主席团同意,可以直接列入会议议程。但目前我市与其他地方一样还没有出现代表提出的立法议案被直接列入会议议程、进入立法程序的情况,绝大部分转为代表建议、批评和意见,只有很少一部分经有关专门委员会审议认为比较成熟的,列入常委会立法计划。出现这种情况,一方面说明代表提出的议案质量不高;另一方面说明代表议案的提出和办理程序复杂,条件严格。

(四)对立法过程中人大代表和群众提出的意见建议重视不够。市人大有关专门委员会和常委会有关工作机构在组织有关法规的调研、修改、论证过程中,能够邀请人大代表和群众参与,但人大代表和群众参与立法的广度和深度仍比较有限,对是否邀请人大代表和群众参与、参与到什么程度,随意性也比较大,基本上是凭经验从事,除人大代表或者常委会组成人员在大会或者常委会会议上审议法规的意见外,对人大代表意见和建议重视程度欠缺,有时存在重形式轻实效、重收集轻处理反馈的问题,一定程度上影响了人大代表和群众参与的积极性。

(五)人大代表列席人大常委会会议的效果不够理想。实践中,人大代表列席人大常委会会议的效果并不是十分理想。列席会议的人大代表人数偏少,而且一般限于本级人大代表。由于列席人大代表的法律地位不明确,列席人大代表一般在会上不发言,即使有发言的,因对立法背景缺乏全面了解,来不及事先进行调查,提出的意见往往针对性不强、质量不高。

(六)立法信息公开不够。市人大常委会在征求人大代表和群众意见时,对立法方面的信息和有关资料公开还不够,往往采取“全文征求”的方式听取意见,且一般只公布法规草案,对法规草案的法律依据、起草说明、制定背景、争议焦点等相关内容公布较少,征求意见的针