

人大文撷

RENDAWENXIE | 2021年第五辑

全国人大图书馆 编

特 别 关 注

从法治中国建设规划看地方人大立法工作新形势新任务

地方立法如何体现特色

地方立法“玻璃门”现象实证研究

加强程序建设 强化人大监督

社会治理语境下人大监督的理念更新及机制构建

专题询问在人大对法院监督中的应用与优化

关于加强地方人大专门委员会建设的思考

浅析加强人大专门委员会调查研究工作

专委调查研究在区县人大履职中的作用初探

我国专职人大代表简论



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

人大文擷

2021 年第五辑



2021

图书在版编目(CIP)数据

人大文苑. 2021 年/全国人大图书馆编. —北京:
中国民主法制出版社, 2021. 5
ISBN 978-7-5162-2575-2

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(2021)第 064623 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) 83910658

63056573(人大系统发行)

传真/(010)63055259

http:// www. npepub. com

E-mail: mzfx@ npepub. com

开本/16 开 880 毫米×1230 毫米

印张/7.25 字数/164 千字

版本/2021 年 11 月第 1 版 2021 年 11 月第 1 次印刷

印刷/

书号/ISBN 978-7-5162-2575-2

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

从法治中国建设规划看地方人大立法工作

新形势新任务 李云龙 / 1

浅谈设区的市如何提升立法质量 陈爱铭 卢 珊 / 6

地方立法如何体现特色 刘俊宜 / 10

地方立法“玻璃门”现象实证研究

广安市人大常委会课题组 / 14

领域立法的时代使命 计为民 / 20

监督工作

加强程序建设 强化人大监督 唐金龙 / 22

社会治理语境下人大监督的理念更新及机制构建

——以人大监督检察机关检察建议适用情况为视角

杨文春 / 26

专题询问在人大对法院监督中的应用与优化

骆谦冲 / 31

加大力度 彰显刚性 推动执法检查创新实践

天津市人大常委会研究室 / 36

完善规范性文件备案审查制度若干问题探讨

刘达昌 / 40

工作研究

关于加强地方人大专门委员会建设的思考

刘志良 李廷高 张云杰 / 49

浅析加强人大专门委员会调查研究工作 郝大为 / 51

专委会调查研究在区县人大履职中的作用初探

汪济国 张达琦 黄思宛 / 55

对发挥区级人大专门委员会职能作用的调查与思考

南京市秦淮区人大常委会研究室 / 62

新时代加强地方人大对外交往工作的探索

李元林 / 65

CONTENTS 目 录

理论探讨

- 我国专职人大代表简论 郝 福 / 70
- 重大民生实事项目人大代表票决制观察思考
三明市泰宁县人大常委会课题组 / 74

代表工作

- 人大代表参与基层治理现代化的实践探讨
厦门市湖里区金山街道人大工委课题组 / 80
- 数字时代人大代表履职能力建设:问题与强化途径
陈瑞伞 / 84
- 培养人大代表的“职业习惯” 潘国红 / 88

建党百年

- 井冈山斗争时期对人民代表大会制度的实践和探索
张铁民 柳 博 / 90
- 追忆尘封档案中的中华苏维埃政权建立之路
公韵涵 / 93
- 人民代表大会制度这样走来 陈 波 / 95
- 人民代表大会制度在华池县的光辉历程 王义忠 / 98

信息荟萃

- 淄博市人大常委会“数据赋能”打造信息化时代
精准监督样本 巨荣俊 张 雪 / 103
- 深化数字化改革,舟山人大这样做
舟山市人大常委会 / 105
- 数字化赋能“家、站、点”转起来 汪 臻 / 107
- 锦州市凌河区人大常委会疫情期间“云”视察政府
职能部门 敖 波 锦州市凌河区人大常委会 / 109

顾 问 杨景宇 刘 政 张春生 周成奎
汪铁民

编 辑 白凤军 董 真 胡 潇 王雅琪

主 编 张 兰 陈时恩 王 敏 吴高盛

执行主编 吴高盛

本辑聚焦

立法工作要坚持党的领导,《从法治中国建设规划看地方人大立法工作新形势新任务》一文以中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》为纲领,深入研究规划对立法工作提出的新要求,自觉将规划要求融入地方立法实践,对做好立法工作很有启发。“有特色”是地方立法的生命力所在,在地方立法主体倍增的条件下,坚持有特色防止重复立法是一个很现实的问题,《地方立法如何体现特色》一文结合当地立法实践,给出了答案。《地方立法“玻璃门”现象实证研究》借用“玻璃门”一词指出立法工作中过多使用“依法”“有关(相关)部门规定”以及“及时”“按时”等模糊性表述导致法律实施的困境和危害,分析了产生的原因,并提出对策建议,对于提高立法质量,减少使用这类模糊概念有一定的指导作用。

长期以来,不少人大代表对如何加强监督工作提出很多建议,《加强程序建设 强化人大监督》一文认为,人大监督程序建设与人大监督工作的现实要求还有不小差距,应当健全和优化人大监督程序。在国家治理体系和治理能力现代化背景下,人大如何对“两院”进行监督,《社会治理语境下人大监督的理念更新及机制构建》以人大监督检察建议适用的视角,探索人大监督的理念更新及机制构建问题,有新意。地方人大对法院的工作如何进行专题询问,《专题询问在人大对法院监督中的应用与优化》介绍了地方人大的做法、特点和存在的问题,提出了完善地方人大对法院专题询问的建议,有参考价值。

地方人大专门委员会如何更好地发挥作用,可以读读《关于加强地方人大专门委员会建设的思考》《浅析加强人大专门委员会调查研究工作》《专委调查研究在区县人大履职中的作用初探》等。

我国人大代表是兼职的,《我国专职人大代表简论》提出借鉴人大常委会专职委员的做法,人大代表可分为专职人大代表和兼职人大代表,观点新鲜,值得一读。

从法治中国建设规划看地方人大立法工作新形势新任务

◎ 李云龙

中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》(以下简称《规划》),是深入贯彻落实习近平法治思想的重大成果,是新时代推进全面依法治国的纲领性文件,是“十四五”时期统筹推进法治中国建设的总蓝图、路线图、施工图,其中很多内容必将给人大立法带来工作理念和工作方式的重大影响。有立法权的地方人大及其常委会应认真学习领会《规划》内容,深入研究《规划》对地方人大立法工作提出的新要求,主动适应新形势,自觉将《规划》要求融入地方立法工作实践,充分发挥人大在立法工作中的主导作用,在推进法治中国建设中主动担当作为、发挥应有作用。以下10个问题值得地方人大及其立法工作者重点关注。

第一,党对立法工作的领导将进一步强化。《规划》通篇贯穿习近平法治思想,始终体现党对法治国家建设的领导,除在指导思想、主要原则中明确“坚持党的集中统一领导”外,还把党的领导原则细化为具体措施,比如:“党中央领导全国立法工作、研究决定国家立法工作中的重大问题,有立法权地方的党委按照党中央大政方针领导本地区立法工作”“推进党的领导立法入规,着力实现党的领导制度化、法治化”“将坚持党的全面领导的要求载入国家机构组织法,载入政协、民主党派、工商联、人民团体、国有企业、高等学校、有关社会组织等的章程”“党政主要负责人要切实履行推进法治建设第一责任人职责,将履行推进法治建设第一责任人职责情况列入年终述职内容”“加强对重大法治问题的法治督察”,等等。这些要求表明,加强党

对立法工作的领导,不仅是立法工作的基本原则,也是确保立法为民的有效措施,还应成为有关法律法规的具体内容。比如刚刚修正的全国人大组织法,就将“全国人大及其常委会坚持中国共产党的领导”明确写入总则,作为履职行权的总遵循和重要原则。有立法权的地方人大应进一步提高认识、统一思想、主动作为,从立法理念、立法过程、关键条款等方面,积极探索落实党对立法工作领导的具体实现形式,自觉把党的领导贯彻到立法工作的全过程和各方面。

第二,立法的时代特色将更加突出。《规划》强调,要加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,并用较大篇幅列举了10个时代特色鲜明的立法领域。其中地方立法权限可以涉及的有:加快完善深化供给侧结构性改革、促进创新驱动发展、防范化解金融风险;完善发展文化事业和文化产业、保护知识产权;推进教育现代化、实施健康中国战略、维护社会治安、加强保障和改善民生、创新社会治理;加强疫情防控相关立法和配套制度建设,完善有关处罚程序,强化公共安全保障;同民法典相关联、相配套的制度建设;健全军民融合发展的法规制度;数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等信息技术领域相关法规制度;区域协调发展法规制度建设,等等。以辽宁省为例,根据省委做好“三篇大文章”、补齐“四个短板”、落实“五大安全”政治责任、做好“六项重点工作”、打造“数字辽宁、智造强省”、建设法治辽宁、信用环境等贯彻落实党中央大政方针的决策部署,省人大已经明确将制定大数据、科技创新、知识产权保

护、城市更新、公共卫生应急管理等方面的地方性法规列入了年度立法工作计划,及时用富有时代特色的地方立法为新时代辽宁振兴发展提供有力法治保障。

第三,合宪性审查将成为地方立法的前置环节。《规划》明确,“建立健全涉及宪法问题的事先审查和咨询制度,有关方面拟出台的地方性法规以及其他规范性文件和重要政策、重大举措,凡涉及宪法有关规定如何理解、实施、适用问题的,都应当依照有关规定向全国人大常委会书面提出合宪性审查请求。在备案审查工作中,应当注意审查是否存在不符合宪法规定和宪法精神的内容。”这一要求表明,今后地方立法工作特别是省级人大立法,法规草案经代表大会或常委会会议表决通过后上报备案的现行做法极有可能发生变化,涉及宪法相关问题的法规案在提请审议或表决前,必须以书面形式向全国人大常委会提出合宪性审查请求,经审查合宪后才能启动后续工作,使合宪性审查成为地方立法的前置环节。尽管这一制度有待修改相关法律确认或由全国人大制定具体实施办法,但作为地方立法机关应该提早进行适应性准备,在立法工作中一定要强化宪法观念,相关规定中不应出现违背宪法原则、宪法精神问题。一些地方性法规中被全国人大纠正的对出租汽车司机户籍限制的规定,即属于这种情况。同时,由于地方人大及其常委会负有在本行政区域保证宪法遵守和执行的法定职责,故在规范性文件备案审查工作中,也应更加重视报备文件合宪性问题,而不仅仅是进行合法性、适当性审查。

第四,代表大会立法权将被充分激活。《规划》明确,“更好发挥人大代表在起草和修改法律法规中的作用,人民代表大会会议一般都应当安排审议法律法规案”。有研究表明,目前我国地方各级人民代表大会会议行使立法权的状况很不均衡,总体上处于缺位、放权乃至闲置状

态,除涉及立法程序、代表大会法定职责的事项,大量法规都是由常委会会议审议通过。2016—2020年的5年间,31个省级人大中,有4个没有在人代会上安排审议法规案,27个在人代会上共通过55项法规或法规性决定,其中22项是人民代表大会及其常务委员会立法条例,属常委会会议无权决定的事项;辽宁省人大只在2016年人代会上审议通过了立法条例,所属14个市人大(包括2015年前已有立法权的5个较大的市),只有大连市在人代会上审议过立法条例之外的其他领域的法规。代表大会审议法规案,是尊重代表主体地位、坚持民主立法原则、提高立法质量的具体表现和有效措施,在现有的法律法规框架内没有制度障碍,代表大会立法常态化是完全可以实现的。在这方面,全国人大已经为地方人大树立了很好的榜样,2015年以来,先后在人代会上通过了立法法、慈善法、民法总则、宪法(修正案)、监察法、外商投资法以及具有里程碑意义的民法典。有立法权的地方人大常委会应认真领会《规划》这一要求的重要意义,在制定年度立法工作计划时就应明确拟提请代表大会审议的立法项目,统筹安排好常委会会议审议进程,并将审议情况及时向代表通报,合理安排代表大会会期和审议时间,确保实现代表大会会议审议地方性法规常态化制度设计得到落实、取得实效。当然,考虑到选举任务重、新任代表多的实际,换届年的代表大会可以不安排审议法规案议程。

第五,人大常委会会议制度将发生变化。按照法律法规和目前各地通行做法,人大常委会会议一般每两个月举行1次,而且大都在有限的会期内安排大量议题,客观上造成法律法规案审议时间有限,组成人员不能充分发表意见,更不可能围绕关键条款展开辩论,不利于提高立法质量。此次《规划》明确提出,要“研究完善人大常委会会议制度,探索增加人大常委会审议法律法规案的会次安排”。这是一项具有

开创性的制度设计,值得地方人大认真研究,尽早导入实践领域,注重总结经验。一种具有可行性的设想是,根据法规审议情况的需要,适当增加常委会会议,原则上不安排其他议题,专门用来审议法规案。如果把原来两个月1次的常委会会议称为综合性常委会会议,则这样的常委会会议,可以称为专题性常委会会议,是否安排以及会期长短,都要视拟审议法规案数量及审议意见分歧程度而定。这样做不涉及对地方组织法及人大常委会会议事规则的修改,但必须加强会前调研和会议组织,加强人大对立法工作的组织协调,发挥人大及其常委会的审议把关作用,确保增加会次安排真正起到提高审议质量、提高法规质量的作用。

第六,与有关方面进行立法协商将成为各方参与的重要途径。我们要实现的立法工作格局目标是“党委领导、人大主导、政府依托、各方参与”,从目前的实践看,四者当中“各方参与”是短板弱项。“各方”都是谁,究竟怎样去“参与”,既缺少相关程序规定,成熟经验也很有限,致使民主立法针对性和操作性不强。而此次《规划》明确,“加强立法协商,充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。”这不仅进一步强调了开展立法协商的重要性,更明确了协商的主要对象,为补齐立法格局“三缺一”短板指明了方向,地方人大应主动加强这方面的研究探索。建议在同级党委领导下,建立人大与有关方面的立法协商联席会议机制,由党委将人大提出的立法规划计划、法规草案转给政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织征求意见,对各方面反馈回来的意见,人大有关部门要高度重视,认真研究采纳,并将研究采纳情况向有关方面进行说明,把立法协商的途径打开、用活,开辟民主立法新路径。

第七,部分法规对违法行为的处罚力度将明显加大。《规划》强调,“制定和修改法律法规

要着力解决违法成本过低、处罚力度不足问题。”“统筹解决食品药品、生态环境、安全生产等领域法律法规存在的该硬不硬、该严不严、该重不重问题。”严厉处罚非法才能充分保护合法,对违法行为的宽容就是对守法行为的伤害,更是对一个地区营商环境的巨大破坏。法律法规的“牙齿”应该更锋利,更有震慑力、杀伤力,必须让违法者付出沉重代价。行政处罚法已经全国人大常委会修订通过,将于2021年7月实施。此次修订完善了行政处罚种类,增设了通报批评、降低资质等级、限制开展生产经营活动、责令关闭、限制从业等处罚种类;扩大了行政处罚的设定权限,规定“法律、行政法规对违法行为未作出行政处罚规定,地方性法规为实施法律、行政法规,可以补充设定行政处罚”;调整了行政处罚时效制度,对涉及公民生命安全、金融安全且有危害后果的违法行为的行政处罚时效由2年延长到5年,这是对地方设定行政处罚制度的重大调整,为地方性法规加大对相关违法行为的处罚力度提供了上位法支持。但目前一些地方相关法规规章已严重滞后,设定的处罚限额过低,很难起到严厉打击、形成震慑的作用。有的省人大常委会1996年制定的《规章设定罚款限额规定》,对几种不同情况违法行为设定的罚款限额分别为不超过1000元、30000元和10000元,时隔20多年,GDP已经增长8倍的情况下仍在适用。相比之下,湖北等省早在2013年就已对相关法规进行了修改,把相同违法行为的罚款限额分别设定为5000元、150000元和50000元,处罚上限大幅提高。地方人大应重点对食品药品、生态环境、安全生产等领域的地方性法规进行全面清理,该废止的废止,该修改的修改,在新制定相关法规时,更要大幅提高违法成本,把《规划》要求落到实处,使地方性法规成为良好生态环境、人民群众生命安全和身体健康的“守护神”。

第八,法律法规配套规定制定将提速。现

行立法法和绝大多数地方人大及其常委会立法条例都规定,法律法规明确要求对专门事项作出配套的具体规定的,“有关国家机关应当自法律法规施行之日起一年内作出规定,法律对配套的具体规定制定期限另有规定的,从其规定。”而此次《规划》则明确提出,“加强立法的协调配套工作,实行法律草案与配套规定同步研究、同步起草,增强法律规范整体功效。”制定配套规定是法律法规得以全面准确贯彻实施的重要保障措施,如果配套规定出台严重滞后于法律法规,必然会影响法律规范的整体功效,也不利于检验法律法规的规定是否存在不合理的地方。承担配套规定制定责任的多为政府及其有关部门,做到法律法规草案与配套规定同步研究、同步起草,需要人大与政府加强协调、密切配合,可以在目前一些地方采取的法规起草“双组长制”的基础上作进一步探索。成立法规草案起草组,由一名人大常委会副主任和一名政府分管领导共同担任法规起草组组长,将“人大主导”与“政府依托”紧密结合,形成工作协调配合机制,人大相关专门委员会、常委会工作机构牵头起草重要法律草案,同时提前介入政府部门的法规起草工作,遇有重要立法事项由“双组长”共同召集会议研究,人大与政府共同确定并积极推进需由政府制定配套规定的事项,确保法规草案与配套规定同步研究、同步起草、同步实施,充分发挥法律规范的实施功效。

第九,立法征求意见的措施将更加务实。《规划》提出,“健全立法征求意见机制,扩大公众参与的覆盖面和代表性,增强立法透明度。对与企业生产经营密切相关的立法项目,充分听取有关企业和行业协会商会意见。”这一要求的最大亮点在于,明确将企业和行业协会商会作为立法征求意见的对象,对推进民主立法、增强立法透明度具有积极意义。从目前各地立法实践看,为体现民主立法要求,立法过程中都有法规草案征求意见的环节,主要方式是网上征

求意见。网上征求意见成本低、覆盖面广,但作为立法主体来说完全处于被动状态,能否收集到有效意见建议具有很大不确定性。可以把网上征求意见作为一种方式,但不能作为唯一方式,更不能由此使征求意见流于形式。怎样征求意见是立法机关工作作风的表现,一定要脱虚向实,主动走到利益相关方中间,把草案和想法送到他们面前,倾听他们的心声,真正做到问计于民,让法规体现人民意志,符合时代需要。

第十,区域协同立法将迎来快速发展期。《规划》明确,“建立健全区域协同立法工作机制,加强全国人大常委会对跨区域地方立法的统一指导。”近年来,区域协同立法率先在京津冀、长三角等地区破题,呈现出由省级协同向市级协同、由省际协同向省内协同的趋势。区域协同立法是区域经济一体化的必然要求,是构建新发展格局、推动高质量发展的有力支撑。有立法权的地方人大应结合实际,进行系统谋划和推进。以辽宁省为例,可以考虑与吉林、黑龙江、内蒙古等省区协同推进交通、生态、环保、产业等领域立法,更好发挥东北地区在维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全方面的重要作用,也可以考虑与河北、山东、天津等省市协同推进环渤海地区经济发展、海洋生态环境保护等方面的立法。在省内,可以考虑在沈阳现代化都市圈各城市间、沿海经济带各城市间、辽西各市间、辽东各市间,选择不同角度确定立法项目,为加快推进“一圈一带两区”战略提供法治保障。辽西各市与相邻的河北省有关城市,也有协同立法空间,有利于更快更好构建融入京津冀协同发展战略先导区。

此外,针对立法工作队伍建设,《规划》提出“完善从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者制度”“逐步提高人大常委会专职委员特别是有立法实践经验的专职委员比例”“2025年年底完成对全国地方立法工作人员的轮训”;针对备案审查范围,《规划》提出“强化对

地方各级政府和县级以上政府部门行政规范性文件、地方各级监察委员会规范性文件的备案审查。加强对司法解释的备案监督。将地方法院、检察院制定的规范性文件纳入本级人大常委会备案审查范围”；针对现代科技手段在立法中的应用，《规划》提出“充分利用大数据分析，为立法中的重大事项提供统计分析和决策依据”；针对提高立法效率，《规划》提出“建立健

全重要立法争议事项协调机制，防止立法项目久拖不决”。地方立法机关对这些要求也应加以重视，并在相关工作中早谋划、早安排，有效提高立法质量和立法效率。

（摘自《辽宁人大》
2021年第5期）



浅谈设区的市如何提升立法质量

◎ 陈爱铭 卢 珊

云浮市自2015年12月获得地方立法权以来,能够充分利用地方立法权,结合本市实际,围绕城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面,启动开展了一系列富有地方特色的地方性法规和政府规章立法工作。但是,作为立法“新手”,缺少立法经验的现实境况与立法质量之间的矛盾也日益突出。本文在提升立法理念、精准立法选题、增强立法宣传、强化科学立法、优化资源配置五个方面,围绕提高设区的市的立法质量进行了思考和探究,以期对日后的地方立法工作提供有益参考。

提升立法理念,强化立法为民的观念

立法理念是否正确,影响着立法的质量。由于管制思维、权力本位意识等行政管理思维的影响,不少地方在起草法规规章草案的时候,不同程度地出现部门利益倾向明显、欠缺权利本位和服务行政思想、偏重管制思维、片面追求立法速度和数量、重结果轻程序等问题。要提升地方立法质量,就要从源头上,转变立法参与者的立法观念,把“权力本位”的观念转变为“权利本位”。在立法过程中,要求立法参与者要牢记为人民服务的宗旨,切实做到“立法为民”,养成利益均衡、数量和质量兼备、公平和效率兼顾的立法观念,从而塑造正确的立法观,努力避免地方立法重速度轻质量、贪大求全、华而不实。

精准立法选题,凸显地方特色

立项是立法准备阶段的核心环节,是做好立法工作、提升立法质量的第一步。立法项目的选择,必须立足本地经济社会发展需要,立足社会管理的难点堵点痛点问题,并在地方立法

权限内,精准科学地选定立法项目,凸显地方管理的亮点和特色。

一、紧绕党委政府中心工作选题

云浮市启动一系列立法工作,无不紧贴党委政府中心工作,如《云浮市生活垃圾分类管理条例》《云浮市村庄规划建设管理条例》《云浮市文明行为促进条例》,通过立法来建立长效机制,为本市实施“两新一前列”战略,推进“美丽云浮 共同缔造”建设提供法治保障。

二、紧扣立法权限选题

地方立法权限,不能超越“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”等事项,也不能与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规相抵触。特别要注意,不得对立法法第八条规定只能制定法律的十一个事项进行地方立法。实践中,在云浮市部分人大代表、政协委员以及行业商会代表的倡议下,云浮市政府曾就“人防车位”产权登记问题进行立法探索。经过反复论证,市司法行政部门认为这项制度涉及民事制度事项,也与民法典第一百一十条的“国家对不动产实行统一登记制度。统一登记的范围、登记机构和登记办法,由法律、行政法规规定”的规定不一致。虽然群众对“人防车位”进行产权登记的呼声较大,但是基于立法权限,市政府还是决定暂停这个立法项目,有效地防范了法律风险,避免立法资源的浪费。

三、凸显地方特色选题

针对地方特色事务进行的自主性立法必将成为地方立法的主流。提升政府立法质量,就应当选择能够高度体现地方特色、适合本地发展需要的立法项目。一是要体现特色性。立法选题时,要充分考虑本地经济、政治、文化、风

俗、民情等情况,对立法调整的需求程度进行遴选。如《云浮市农村生活垃圾管理条例》《云浮市畜禽养殖污染防治条例》《云浮市石材生产加工污染防治条例》都是基于改善云浮市农村环境,提升养殖业、石材产业的特色产业而启动的,彰显地方特色。二是要提高针对性。把本地突出的、而上位法没有或不宜解决的问题,把制定地方性法规文件同解决本地实际问题结合起来。以《云浮市畜禽养殖污染防治条例》为例,把规模以下畜禽养殖户纳入规范管理,有效结合本地实际,也补充细化上位法的有关规定。

增强立法宣传,调动公众参与立法

当前,我国人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。要提升政府立法质量,就要扩大立法宣传效应,拓宽公众参与的渠道,让公众充分参与到立法的立项、起草、审议等各个环节,充分体现民主立法、科学立法。

一、增强立法宣传,提升立法知晓度

尽管设区的市取得地方立法权距今已有5年,也出台了不少极具地方特色的法规规章,但无论是党政机关工作人员还是普通百姓,对立法的关注度依然较低,对地方立法权的运行和成果等情况知晓度较低。要提升立法质量,就要大力增强立法宣传力度。佛山市率先举办“市域社会治理 地方立法先行”佛山立法5周年的一系列宣传活动,由人大常委会法工委、普法办、司法局三个机构联合,以动漫、图片等方式,在学习强国、各大新闻媒体、官方公众号、公交车站牌等地方进行宣传,有效提升公众对立法的知晓度。佛山市的做法,很值得各地参考。

二、拓宽宣传渠道,提升公众参与度

公众参与立法,才能真正体现“以人为本”。但是,目前设区的市在征集立法项目、征求法规规章草案意见时,常用的方式较单一,主要是以

在官方门户网站发布公告的形式进行。对于立法机构而言,通过官网征集方式符合时代特征,更方便发布和管理,但是普通百姓尤其是农村居民,很少会去主动浏览人大、政府或者部门网站,导致很多人既不知道官方在征集立法项目,也不了解年度立法工作计划,更谈不上对法规规章草案提意见或建议。为拓宽公众参与渠道,立法工作者可以多使用网络新媒体,通过建立在线交流平台、进行意见交流和互动,实现与公众方便迅捷的沟通,还可以依法举办立法听证会、论证会、研讨会等形式,推进公众参与的深度,提高公众参与的实效。如广东省佛山、东莞等市探索推进“互联网+立法”模式,综合运用网站、APP、微信、微博等新媒体平台发布信息、举办政民互动论坛加强互动,增强公众参与立法的积极性;又如一些市开展设立基层立法联系点,把征求意见工作推广到村委、社区。通过拓宽公众参与平台,尽可能地汇集民智和吸纳民意,有效提升立法质量。

强化科学立法,提升立法质量

要提升地方立法质量,就要坚守科学立法的理念,以问题为导向,着力解决本地问题,彰显地方特色,确保法规规章得民心、接地气、具可操作性。做到科学立法,就要重点关注以下三点:

一、以问题为导向,着力解决实际问题

地方立法,毋庸置疑,存在不少与上位法重复的表述内容。但是,照搬照抄上位法,设置抽象和原则性的规定,将影响法规规章的可操作性。如《惠州市西枝江水系水质保护条例》规定了产业负面清单制度,但仅仅提出了一个概念,缺乏具体规定。《肇庆市市容和环境卫生管理条例》规定施工单位应当在施工工地公示监管部门等相关信息,但没有将举报电话列入公示事项,这必将导致社会监督功能大打折扣。设区的市立法相对于上位法而言,要减少抽象和

原则性的规定,应该更具体,更接地气,更有针对性,对上位法的条款进行补充细化,提升行政管理和工作中切实可行的措施,以立法形式固化并形成长效机制,从而能够有效解决本地实际问题。

二、以实用为导向,避免片面追求大而全

设区的市的立法,在篇章结构设计上,要鼓励和提倡简易体例结构,少一些原则性、纲要性条款,多一些细化、量化的规定。如2017年温州市人大常委会通过的《温州市危险住宅处置规定》只有10条,但已包含行为规范和法律责任,都是具有针对性的“干货”,是全国所有设区的市地方性法规中条文数最少的一件。2021年1月福建省人大常委会通过的《福建省餐饮服务从业人员佩戴口罩的规定》,全文仅4条300多字,对公众关心的问题都作了明确规定,重视“小切口”“小快灵”立法,值得设区的市学习。设区的市立法,就要侧重于创立社会规范,设置解难破难的准确路径、严密制度和有效办法,做到“短小精炼”,发挥地方立法拾遗补缺之功。目前,许多设区的市在立法中,呈现出“不设章”“短而精”的现象,这些都是有益尝试,值得推广学习。

三、以效果为导向,发挥立法后评估作用

立法后评估对改进立法中的问题,提升立法质量有着重要作用。这个环节,是设区的市在立法工作中比较容易忽略的。一些地区即使展开立法后评估,也只是对法律规范的可操作性进行调研,并没有深入展开评估工作。有些法规规章,在制定之初是符合本地现实情况的,但是随着时间的推移,经济社会的发展或者上位法的立改废释情况,一些行为规范、法律责任已逐渐出现不适应社会发展需要、与改革方向不一致或者与上位法有抵触的情况,不能再继续适用,需要进行修改或者废止。如2018年出台的政府规章《中山市城乡建设管理办法》,在机构改革和档案法、《城市建设档案管理规定》

等上位法修改后,部分条款已与实际工作不一致,难以继续适用,经评估于2020年启动修订工作。通过适时开展立法后评估,深入调查法规规章的执行情况,以合法性、合理性、可操作性等作为标准,对已经制定并已实施的法规规章进行严谨的评估工作,及时对发现的问题开展修订改进,能有效提升地方立法质量。

优化资源配置,提升立法水平

立法质量的提高,归根到底是立法者能力和水平的提高。立法工作不是立法机关的“独角戏”,而是一项系统工程,需要凝聚党委、人大、政府、部门等多方力量,共同协作,才能推进一个立法项目的完成。立法资源的配置是否合理,影响着立法起草、论证、征集意见等程序性工作是否到位,影响着立法的水平和质量。

一是要优化立法工作机构和人员等资源配置。根据《2019年度法治广东建设考评办法》《2019年度法治广东建设考核标准》的要求,加强立法能力建设,设区的市人大常委会法工委立法工作人员配置是否充足,是其中一个重要的评分标准。通过法治广东考评,有效推动设区的市人大常委会的立法工作机构和人员配置的优化。而设区的市政府有关工作部门,包括司法行政机关和起草部门,虽然在立项前选题论证,立项后起草、修改、审查、审议等阶段发挥着重要作用,但机构和人员等资源却与立法工作任务明显不相匹配。如部分市的市级司法行政部门仅有1个科室2—3名在岗人员,承担着地方性法规和政府规章的立法以及行政规范性文件审查工作,工作量大,工作人员分身乏术;如立法起草责任也较常集中在住房和城乡建设、自然资源等部门,每年的立法任务偏重,立法质量难以保障,立法资源有待进一步优化。

二是优化立法人才培养资源。要提高立法质量,就要适时对人大常委会法制工作机构、政府司法行政部门、业务主管部门等人员进行系

统的理论知识培训。通过把工作人员送到高校或者上级立法部门跟班学习,或者邀请省内外富有经验的立法专家,对立法机构人员进行定期或不定期的授课,不断开阔起草人员的视野和知识水平。通过优化培训资源,提升各部门立法工作人员业务工作能力。

三是要优化党委和人大的参与度。进一步完善由党委领导、人大主导、政府依托、公众参与的地方立法制度,提高党委、地方人大在地方立法中的参与程度。设区的市的党委、人大法制委、常委会法工委等单位,可以在立法项目选

题、法规规章草案的调研、论证阶段,提前参与介入,发挥指导、监督和引领的作用。对紧急、重大的法规草案,设区的市人大常委会等相关部门也可以直接牵头起草,以提升法规的质量和效率。通过党委、人大提前介入,不断探索创新法规规章草案的起草途径和方式,以优化配置立法力量的不足,也能进一步稳固党委领导,人大主导的地位。

(摘自《云浮人大》
2021年第2期)

地方立法如何体现特色

◎ 刘俊宜

“有特色”始终是地方立法保持活力的要素,是衡量地方立法质量的重要标准,也是检验地方立法能力水平的试金石^①。与“有特色”相反的特征就是“重复”,而立法重复是地方立法的痼疾,这一问题在地方立法主体倍增的今天有增无减。地方立法如何体现特色已经成为当前我国地方立法发展的瓶颈。

一、地方立法有特色的必要性

“有特色”是地方性法规的生命力所在,是地方性法规质量高低和作用大小的关键所在。没有特色,或者特色不明显、很勉强,那就失去了制定地方性法规的意义。所谓“特色”主要指地方立法能反映当地的特殊性。具体地说,就是要求:第一,地方立法能充分反映、揭示、规范本地经济状况、地理资源、历史传统、法制环境、人文背景、民情风俗等对立法调整的需求程度,适合本地实际情况;第二,地方立法要有较强的、具体的针对性,注意解决并能解决本地突出的而中央立法没有或不宜解决的问题,把制定地方规范性文件同解决本地实际问题结合起来^②。陕西省延安市退耕还林成果保护立法就是针对实际问题展开的。

自1999年实施退耕还林工程以来,延安市在这方面取得显著成效。根据2018年第5期《延安市人民政府政报》记载,截至2016年底,全市共完成退耕还林面积1077.46万亩,占全市国土总面积的19.4%。退耕还林工程实施以来,全市的林草植被覆盖率由2000年的46%提高到2016年的67.7%,提高了21.7%。延安的

山川大地实现了由黄变绿的历史性改变。气象资料显示,退耕还林后,延安的沙尘天气明显减少,城区空气“优、良”天数从2001年的238天增加到2016年的289天,全市水土流失综合治理程度达到68%。退耕还林前入黄泥沙量与之后相比,由每年的2.58亿吨降为0.31亿吨,降幅为88.4%,土壤侵蚀模数由每年每平方公里9000吨降为1077吨,降幅为88%。延安因此而成为名副其实的“全国退耕还林第一市”。然而,延安市人大通过调研发现退耕还林取得成果的保护面临着严峻的挑战。

首先,封山禁牧遇到阻力。延安土地由黄到绿的生态环境改善得益于封山禁牧工作。延安市实施退耕还林工程后的同年1999年10月份就立即制定了《关于封山绿化、舍饲养畜的决定》,并于2002年、2004年又出台了《封山禁牧管理暂行办法》《延安市巩固退耕还林成果暂行办法》。但是,近年来,由于羊的价格上涨,部分农户追逐当前利益,野外放牧现象经常发生。加之原有的禁牧手段和措施不再适应当前禁牧工作的需要,基层禁牧工作因缺乏明确的法律依据和切实可行的操作细则而遭遇被动局面,这就导致封山禁牧工作一路反弹,禁牧形势十分严峻。据退耕还林主管部门不完全统计,全市现存栏羊不同程度存在野外偷牧情况。由于大量羊野外放牧的侵害,致使退耕还林后的林木受到损害。而且现有的法律法规又不能满足当前工作的需要,无法对偷牧农户进行有效的管理,导致不时有基层管理干部与放牧农户矛

① 李适时:《扎实推进设区的市地方立法工作,为“四个全面”战略布局提供坚实法治支撑》,载《地方立法研究》2016年第1期,第17页。

② 李高协:《地方立法和公众参与》,甘肃文化出版社2005年版,第133页。

盾激化事情发生。例如,某镇政府,在对辖区内的某农户屡禁屡犯的放牧行为进行处置时,该人不但拒交罚款,并且暴力抗法,打骂执法干部。镇政府对其羊进行了暂扣处理,后来因扣押羊没有充分的法律依据,根据法院的裁决,镇政府被迫赔偿。

其次,退耕还林地受到开发威胁。由于近几年经济发展快,基础建设和资源开发占用退耕还林地面积比较大。2004年前,从中央到地方都未出台征占退耕还林地相关管理政策和措施。2004年延安市政府出台了《占用征用林地管理暂行办法》,坚持“占一还一”的原则,规定凡是基础建设或资源开发占用退耕还林地,必须实行异地恢复,确保退耕还林地不减少。然而现实中,一些在建项目(比如高速公路、铁路等重点项目)时效性比较强,加之当地政府干预力度大,退耕还林监管难度大,出现一边施工一边办手续,有时还不办手续的现象,对退耕还林工程破坏大。异地造林补偿费用迟迟不能到位,不能保证“占一还一”原则的落地,影响了退耕还林成果的巩固。一些公益性基本建设不能及时补偿退耕还林地的占用,比如移民搬迁、乡村道路建设、基本农田建设等项目,由于受到资金制约,异地造林补偿款不能到位,不能保证占一还一。

最后,可持续发展问题必须得到考虑。退耕还林生态林取得收益时间长,受经济、社会发展等因素影响较大,导致个别村子出现毁了生态林,重新栽植苹果等经济林,造成对退耕还林工程的破坏。退耕还林工程实施后,过去许多种庄稼的土地种上了林木,国家的优惠政策基本保证了农民的吃饭问题,这使有些地方“坐、靠、等、要”的思想不断滋生。如果不尽快改变这种现状,培育和开发稳定增收的致富产业,促进生态与经济协调发展,一旦没有国家补助粮

款的政策,这些农民的生活问题不能不令人担忧。这些农民为了生存会不会重新走上“开荒毁林”的老路成为现实问题。中央虽然为此建立了巩固退耕还林成果专项资金,但是要从根本上解决退耕农户吃饭、烧柴、增收等长远生计问题,还是需要调动农户的主观能动性。

地缘因素决定退耕还林成果保护是延安市一项重要且主要的政府职责。而通过调研发现退耕还林成果保护面临新的问题。调研最终意见是要尽快制定出台相关地方性法规。在“绿水青山就是金山银山”的生态文明建设历史大背景下,延安市退耕还林成果保护立法生当其地、生当其时,可以充分体现地方特色。

二、地方立法有特色的可行性

地方立法有特色不仅必要,而且可行,这就要在地方立法中充分贯彻地方特色原则。所谓“地方特色原则”就是地方立法者必须坚持的立法指导思想,准确反映和体现所调整的特定领域社会关系的客观规律,创造性地制定能解决当地实际问题、内容与形式相统一并具有独特立法风格的地方性法规,是地方立法必须遵循的准则^①。坚持地方特色原则就必须采纳问题导向立法进路,因为只有具体问题具体分析、具体解决方能体现地方立法的特色,而这里的“特”本身蕴含着它在哪里的的问题。在实践中,延安市退耕还林成果保护立法全过程贯穿着问题解决导向的理念。

在地方性法规草案起草中,根据延安市人大建议,委托起草法规草案的第三方针对具体问题多次调研。调研采取看现场、访农户、听汇报的方法进行。实地查看了退耕还林工程区林木生长情况、林业后续产业建设情况,重点查看了退耕还林成果损毁现场。听取了退耕户、放牧户关于工程建设与保护的意見,听取了乡镇

^① 涂青林:《论地方立法的地方特色原则——以立法法修改后广东立法为例》,载《地方立法研究》2017年第6期,第41页。

在退耕还林成果保护方面的工作难点和热点问题,听取了基层林业、退耕部门保护工作开展情况。召集被调研县的林业、农业、国土、畜牧、退耕等部门领导,部分乡镇领导和村干部,以及退耕户、养殖户代表召开了相关座谈会。通过调研发现延安市目前在退耕还林中存在的问题并拿出相应的解决方案。一要继续实行各级党政一把手对退耕还林工作负总责的责任制,确保退耕还林成果保护取得实效。二要加强林业队伍建设。乡镇应设立基层林业站;各县区应充实森林公安警力,增强执法队伍建设;各县区应增加半脱产护林员人数,财政要保障其工作薪酬。三要研究制定全市退耕农户产业扶持措施。由此,确立了延安市退耕还林成果保护立法目的:一是巩固延安市退耕还林成效的需要;二是解决非法占用退耕还林土地的需要;三是解决封山禁牧缺乏行政强制措施的需要;四是制度建设的需要。

由延安市人大主持,经多次向各方征求关于草案的意见。草案历经数次修改,不断完善,最终《延安市退耕还林成果保护条例》经延安市第五届人民代表大会常务委员会第十一次会议于2018年8月30日通过,陕西省第十三届人民代表大会常务委员会第五次会议于2018年9月28日批准,2018年12月1日施行(《延安市退耕还林成果保护条例(新修订)》2020年1月9日批准,2020年4月1日施行)。这部地方性法规明确了退耕还林成果保护的主体职责,对于退耕还林成果保护的执法规范化具有积极意义。作为全国退耕还林成果保护的地方第一法,这部地方性法规是基于地方特定问题作出的立法,体现了地方立法的特色。

三、地方立法体现特色的经验总结

延安市退耕还林成果保护立法基于问题的发现与解决,这是一种问题导向立法进路。在这个过程中离不开地方性法规制定主体的能动性。2014年召开的党的十八届四中全会提出的“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制”对于地方人大而言,发挥人大主导作用就要积极地组织协调、掌控全局,敢于作为、善于作为,使整个立法活动准确反映当地经济社会发展规律,更好地发挥地方立法的引领和推动作用^①。地方人大主导立法就是要在坚持党的领导基础上从立项、起草、审议等立法环节发挥主导作用。这种主导作用发挥不仅体现在同级“党委领导、人大主导、政府依托、各方参与”上,还体现在上下级人大之间的沟通上。例如在立项阶段,市人大为了保持年度立法工作计划与省人大的年度立法工作计划相协调,主动征求省人大的意见,科学论证立法的必要性,避免立法重复。

地方立法应该有特色,但这种特色应在国家整体法治框架之中,所以在立法实践中有些方面必须注意。第一,地方立法不应为了特色而破坏法制的统一性。国家法制的统一性是我国立法的基本原则。任何国家的各种现行法律法规在整体上都应当是相互联系、彼此协调、内在统一的,即作为一个国家现行法律所形成的法律体系,在形式和内容上都应当是有机联系的统一整体^②。地方立法要守住底线,这条底线就是维护社会主义法制的统一,不得进行变通性立法,而守住这条底线要做到“三个管住”,管住“任性”的“红头文件”、管住“地方性主义”、管住“部门利益法制化”^③。第二,地方立法不应

① 曾庆辉:《把握地方人大主导立法工作的基本含义和原则》,载《学习时报》2020年7月29日第2版。

② 朱力宇、张曙光:《立法学》,中国人民大学出版社2009年版,第63页。

③ 李良渠:《防止地方立法乱象 完善地方立法机制——设区的市行使地方立法权亟需注意和重视的几个问题》,载《人民之声》2016年第9期,第41页。

为了特色而忽视立法的可行性。立法需要成本,即“立法过程中人力、物力、财力及所花费的时间等资源的支出”^①。立法特色的可行就必须以考虑立法的成本为前提。从立法成本考虑,维护公共利益,防止地方立法任性,地方立法要有特色,但更要量力而行。从地方立法根本目的上说,特色不是目的,实效性才是目的,因此不能为了追求特色而去标新立异,特色不是“闭门”造出来的,必须从实际出发,运用理性精准立法。地方立法应该在不重复上位法的前提下,以独有性、创新性、本地化为考量因素,以针对性、可操作性和实效性为考量标准,优先考虑

解决当地社会发展中遇到的既普遍又突出的问题,充分发挥地方立法促进地方发展和推动改革进一步深化的作用,这样才能真正实现体现地方立法特色的价值。

地方立法要体现地方特色就必须遵从地方社会发展规律,从实际出发,坚持问题导向,在实践中不断总结经验,进而将其升华为地方法律制度。

(摘自《人大研究》
2021年第5期)

^① 冯玉军:《法律的成本效益分析》,兰州大学出版社2000年版,第109页。

