

人大文撷

RENDAWENXIE | 2022年第一辑

全国人大图书馆 编

特别关注

以习近平法治思想为指导 做好新时代立法工作
——学习贯彻习近平总书记关于立法的重要论述
坚持党对人大工作全面领导的重要举措
不宜聚集情势下立法机关如何开会？
——紧急状态下的非正式立法机制探讨

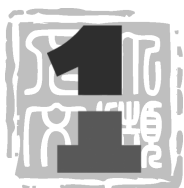
人大文摘

2022 年第一辑



人大文撷

RENDAWENXIE



2022

图书在版编目(CIP)数据

人大文撷·2022年:全6辑/全国人大图书馆编
—北京:中国民主法制出版社,2022.7
ISBN 978-7-5162-2855-5
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(2022)第102358号

图书出品人:刘海涛
出版统筹:贾兵伟
图书策划:张涛
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.npcpub.com
E-mail:mzfz@npcpub.com

开本/16开 880毫米×1230毫米
印张/6.5 字数/119千字
版本/2022年7月第1版 2022年7月第1次印刷
印刷/

书号/ISBN 978-7-5162-2855-5

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

- 以习近平法治思想为指导 做好新时代立法
工作——学习贯彻习近平总书记关于立法的重要论述 万其刚/1
- 借助基层立法联系点 开展全方位人大立法
宣传——基于河北省的实践 祝晓光 杜倩/9
- “立法民意通”:数字赋能地方立法的探索 叶海燕/12
- 从小切口入手 做立法大文章——贵阳市人大常委会
开展“小快灵”地方立法探索 宋兰/16
- 地方性法规文本改革刍议 许雅璐/19

监督工作

- 地方政府重大决策出台前向本级人大报告的现状
考察与路径探析 潘国红/22
- 述职评议,提高任后监督实效的有效方法 张尚贵/30
- 新时代地方人大“监督联动机制”建立与应用
研究 林豪煜等/35
- 推进工作创新 实现监督提效——对做好新时代
人大监督工作的思考 王伟/43

代表工作

- “民意”探究:人大代表密切联系群众工作的
制度逻辑 金晓伟/46
- 用法治思维促进代表活动阵地规范化建设
云南省人大常委会选举联络工作委员会/51

CONTENTS 目 录

理论探讨

- 坚持党对人大工作全面领导的重要举措 李伯钧/56
人民代表大会制度坚持“三者有机统一”的
路径 唐 玉/62

工作研究

- 不宜聚集情势下立法机关如何开会? ——紧急状态
下的非正式立法机制探讨 李翔宇/66
人大调研的思维方式与关键问题 郑智旺/73
关于做好人大调研、文稿起草工作的
思考 朱碧海/80

信息荟萃

- 新时代地方立法应坚持“三有”原则 王子强/83
立法也要搞一些“小快灵” 任 兰/85
推进人大预算监督提质增效的思考
上海市静安区人大财经委、常委会预算工委/87
“三个精准”推动代表建议高质量办理 石希欣/90
建好代表联络站 展现人大新作为 王同化/93
加强和改进乡镇人大工作的几点思考 肖际红/96

顾 问 杨景宇 刘 政 张春生 周成奎
汪铁民
编 辑 白凤军 董 真 王雅琪
主 编 张 兰 陈时恩 王 敏
执行主编 王 敏

本辑聚焦

党的十八大以来,习近平总书记关于立法工作的一系列重要讲话和指示精神,是新时代立法工作的方向引领和理论支撑,《以习近平法治思想为指导 做好新时代立法工作——学习贯彻习近平总书记关于立法的重要论述》从八个方面对习近平法治思想进行了学习和领会。2021年10月,中央人大工作会议召开,这在党的历史上、人民代表大会制度历史上都是第一次,《坚持党对人大工作全面领导的重要举措》一文,对召开中央人大工作会议的理论和实践依据及其重大意义进行了独到的研究和阐述。《不宜聚集情势下立法机关如何开会? ——紧急状态下的非正式立法机制探讨》对在疫情防控的非正常状态下,人大作为立法机关如何规范行使立法权进行了探讨,对我国非正常状态下法律、法规的出台程序进行梳理,介绍部分国家有关经验,并提出建议,值得参考。

以习近平法治思想为指导 做好新时代立法工作

——学习贯彻习近平总书记关于立法的重要论述

◎ 万其刚

党的十八大以来,习近平总书记高度重视全面依法治国,亲自谋划、亲自部署、亲自推动,特别是就立法发表一系列重要讲话、作出一系列重要指示,提出一系列新理念新思想新要求,构成习近平法治思想的重要内容。这是新时代指导立法工作、推动立法实践的方向引领和理论支撑。习近平总书记关于立法的重要论述内涵丰富、博大精深,概括起来,主要有以下几个方面:

一、坚持党的领导

立法是国家重要的政治活动。通过宪法法律确认和巩固国家根本制度、基本制度、重要制度,并运用国家强制力保证实施,保障了国家治理体系的系统性、规范性、协调性、稳定性。坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是推进全面依法治国的根本保证,也是做好新时代立法工作的根本保证。

第一,坚持党领导立法工作。一是坚持党的领导,不是抽象的,而是现实的,必须具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,统筹依法治国各领域工作,把党的领导贯彻到依法治国的全过程和各方面。立法承担着将党的基本理论、基本路线、基本方略和党中央决策部署、政策主

张通过法定程序转化为国家意志的重要使命,是党的执政权的重要体现,必须始终不渝坚持党的领导。二是将党的领导入法入规。2019年1月,《中共中央关于加强党的政治建设的意见》提出,贯彻落实宪法规定,制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位。将坚持党的全面领导的要求载入人大、政府、法院、检察院的组织法。最新的《中华人民共和国宪法修正案》和新修改的《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》《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》等都贯彻落实了这一要求。

第二,健全党领导立法工作的制度机制。一是明确党领导立法工作的内容和程序。完善党对立法工作中重大问题决策的程序。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的,必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议,依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。二是健全党领导立法的工作格局和机制。2016年党中央出台了加强党领导立法工作的指导性文件。2018年党中央决定组建中央全面依法治国委员会,就是要加强党对全面依法治国的集中统一领导,统筹推进全面依法治国工作,强化党中央在科学立法

等方面的领导。三是对重点立法项目作出明确部署。从2015年开始,党中央将重要立法项目列入年度政治局常委会工作要点,作出安排。习近平总书记亲自部署立法项目,听取重大立法事项的汇报,并作出重要指示批示。如,2018年1月,党的十九届二中全会在党的历史上首次以一次全会专门讨论宪法修改问题,在准确把握我国宪法发展特点和规律基础上,为宪法修改指明了方向、提供了根本遵循。又如,习近平总书记在2016年6月、2018年8月、2019年12月先后三次主持召开中央政治局常委会会议,听取并原则同意全国人大常委会党组关于民法典编纂工作的请示汇报,并作出重要指示,为民法典编纂工作提供了重要指导和基本遵循。

二、坚持以人民为中心

以习近平同志为核心的党中央秉持鲜明的人民立场,坚持党性和人民性的高度统一,全面加强党的领导同坚持以人民为中心是高度统一的。全面推进依法治国,必须坚持以人民为中心、坚持人民主体地位,必须坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。

第一,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的。我们要“永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”。在新时代,人们美好生活需要日益广泛,必须着力解决好发展不平衡不充分问题,大力提升发展质量和效益,更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要,更好推动人的全面发展、社会全面进步。立法工作必须坚持以人民为中心,健全满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度。

第二,坚持人民至上、生命至上。一是始终把人民放在心中最高的位置。一切国家机关工作人员,无论身居多高的职位,都必须始终要把人民放在心中最高的位置,始终全心全意为人民服务,始终为人民利益和幸福而努力工作。我们党无论面临多大挑战和压力,无论付出多大牺牲和代价,都必须坚持人民至上、紧紧依靠人民、不断造福人民、牢牢植根人民。二是把人民群众生命安全和身体健康摆在第一位。确保人民群众生命安全和身体健康,是我们党治国理政的一项重大任务,强调“人民至上、生命至上,保护人民生命安全和身体健康可以不惜一切代价。”这集中展现了习近平总书记“我将无我、不负人民”的赤子情怀,也是法治建设的根本目的。

第三,用制度体系保证人民当家作主。一是人民当家作主是社会主义民主法治的本质和核心。我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。二是坚持中国特色社会主义政治发展道路。这一发展道路是近代以来中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果,是坚持党的本质属性、践行党的根本宗旨的必然要求。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求。三是健全人民当家作主制度体系。这个制度体系是一整套制度安排,发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力,用制度体系保证人民当家作主。要用法治保障人民当家作主,使法律及其实施有效体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力。强调宪法是人民的宪法,宪法修改要广察民情、广纳民意、广聚民智,充分体现人

民的意志。

第四,走符合国情的人权发展道路。民主和人权是人类共同追求,同时必须尊重各国人民自主选择本国发展道路的权利。一是坚持把人权的普遍性原则和当代实际结合起来。走符合国情的人权发展道路,奉行以人民为中心的人权理念,把生存权、发展权作为首要的基本人权,协调增进全体人民的经济、政治、社会、文化、环境权利,努力维护社会公平正义,促进人的全面发展。二是保证人民依法享有广泛的权利和自由。宪法是每个公民享有权利、履行义务的根本保证。宪法的根基在于人民发自内心的拥护,宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。只有保证公民在法律面前一律平等,尊重和保障人权,保证人民依法享有广泛的权利和自由,宪法才能深入人心,走入人民群众,宪法实施才能真正成为全体人民的自觉行动。三是加强人权法治保障。依法保障公民权利,加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度,保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯,保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实,实现公民权利保障法治化。党的十九大报告进一步提出,“保障人民知情权、参与权、表达权、监督权”“保护人民人身权、财产权、人格权。”在民法典中单列“人格权编”就是贯彻落实这一决策部署的重大举措。

三、坚持中国特色社会主义法治道路

习近平总书记强调,全面推进依法治国必须走对路。走中国特色社会主义道路,就决定了我们要走什么样的法治道路。

第一,建设社会主义法治国家的唯一正确道路。一是明确法治道路的核心要义。坚持党的领导,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,这三个方面规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。二是明确法治道路的本质。我国的国情、经济社会发展实际决定了“我们的方向就是中国特色社会主义道路,而不是其他什么道路。”中国特色社会主义法治道路是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现,就是为党和国家事业发展提供强有力的法治保障。这是坚持全面依法治国、做好立法工作的正确方向和目标。

第二,必须从中国国情和实际出发。一是走适合自己的法治道路,这是由一个国家的基本国情决定的。全面推进依法治国,必须从我国实际出发,同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应,既不能罔顾国情、超越阶段,也不能因循守旧、墨守成规。二是突出中国特色、实践特色、时代特色。要总结和运用党领导人民实行法治的成功经验,围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题,不断丰富和发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论,为依法治国提供理论指导和学理支撑,还要注意研究我国古代法制传统和成败得失,挖掘和传承中华法律文化精华,汲取营养、择善而用。三是立法要坚持从实际需要出发。党中央考虑启动这次宪法修改的一个重要因素,就是深化国家监察体制改革的需要。深化国家监察体制改革是党中央决策和推进的重大政治体制改革,需要在国家机构顶层设计上作出重要调整和完善,涉及宪法修改问题。四是学习借鉴世界上优

秀的法治文明成果。必须坚持以我为主、为我所用,认真鉴别、合理吸收,不能搞“全盘西化”,不能搞“全面移植”,不能照搬照抄。

四、坚持依宪治国、依宪执政

习近平总书记指出,宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。宪法是党和人民意志的集中体现,是通过科学民主程序形成的根本法。宪法是全面依法治国的根本依据,也是立法工作的根本依据,是国家各种制度和法律法规的总依据。

第一,全面实施宪法。一是通过立法来实施宪法。习近平总书记首次提出这样一个重大论断:“通过完备的法律推动宪法实施,保证宪法确立的制度和原则得到落实。”进一步说,“我们要以宪法为最高法律规范,继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系,把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道。”实现国家和社会生活制度化、法制化。强调用科学有效、系统完备的制度体系来保证宪法实施。二是坚定做到“两个不动摇”,是做好新时代立法工作的根本遵循。“坚持依宪治国、依宪执政,就必须坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇,坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇。”三是加强和改进立法工作。全国人大及其常委会要适应新时代坚持和发展中国特色社会主义的新要求,继续完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,保证宪法确立的制度、原则和规则得到全面实施。在新时代,不断加强和改进立法工作,法律体系才能得到完善和发展。

第二,加强宪法监督。一是健全宪法监督制度。要进一步健全宪法实施监督机制和程序,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平,任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权,一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。二是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。贯彻落实党中央决策部署,健全规范性文件备案审查制度,把各类法规、规章、司法解释和各类规范性文件纳入备案审查范围,建立健全党委、人大、政府、军队间备案审查衔接联动机制,加强备案审查制度和能力建设,实行有件必备、有备必审、有错必纠。全国人大常委会的备案审查工作,当然就包括了审查有关规范性文件是否存在不符合宪法规定、不符合宪法精神的内容。目的是维护宪法尊严和权威,维护社会主义法制的统一、尊严和权威。

五、坚持法治思维和法治方式,有序推进全面深化改革

习近平总书记提出,坚持改革和法治相统一。凡属重大改革都要于法有据,确保改革在法治轨道上有序进行。

第一,发挥立法的引领和推动作用。一是在法治轨道上推进改革。要同步考虑改革涉及的立法问题,需要制定或修改法律的要通过法定程序进行,做到在法治下推进改革,在改革中完善法治。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进

改革。二是处理好改革和法治的关系。针对“改革就是要冲破法律的禁区”和“法律很难引领改革”的两种观点,习近平总书记明确提出改革和法治是“两个轮子”这一形象说法,强调“在法治下推进改革,在改革中完善法治,这就是我们说的改革和法治是两个轮子的含义。”立法主动适应改革需要,积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用,做到改革和法治同步推进,增强改革的穿透力。三是正确处理发展和法治的关系。针对一些地方存在“发展要上、法治要让”的认识误区和立法上“放水”的错误做法,习近平总书记指出:“贯彻新发展理念,实现经济从高速增长转向高质量发展,必须坚持以法治为引领。”

第二,凡属重大改革都要于法有据。一是首次明确提出凡属重大改革要于法有据。针对许多改革举措涉及现行法律规定,习近平总书记明确提出,需要修改法律的可以先修改法律,先立后破,有序进行;有的重要改革举措,需要得到法律授权的,要按法律程序进行。二是积极推进法治领域改革。改革要于法有据,但也不能因为现行法律规定就不敢越雷池一步,那是无法推进改革的,正所谓“苟利于民不必法古,苟周于事不必循旧”。需要推进的改革,将来可以先修改法律规定再推进。三是实现立法和改革决策相衔接。科学立法是处理改革和法治关系的重要环节。要实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革发展需要。为此,在研究改革方案和改革措施时,就要同步考虑改革所涉及的立法方面问题,及时提出立法需求和立法建议。

第三,坚持立法先行,坚持立改废释纂

并举。一是强调立法的重要性。“法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托”“小智治事,中智治人,大智立法。治理一个国家、一个社会,关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是治国理政最大最重要的规矩。”二是立法工作永无止境。在新时代,我国国家治理面临许多新任务新要求,必然要求中国特色社会主义制度和国家治理体系更加完善、不断发展。三是坚持立法先行。要坚持立法先行,坚持立改废释并举,加快完善法律、行政法规、地方性法规体系,完善包括市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程在内的社会规范体系,为全面推进依法治国提供基本遵循。四是继续加强和改进立法工作。统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,全面建设社会主义现代化国家,我们要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。立法任务越来越重,要求也越来越高。要搞好制度“供给侧结构性改革”,以改革创新精神补齐制度短板,与时俱进完善和发展中国特色社会主义制度和国家治理体系。

六、坚持问题导向和目标导向,加强重点领域立法

以习近平同志为核心的党中央注重法治建设顶层设计。党的十八届四中全会制定了全面推进依法治国的顶层设计,制定了路线图、施工图,党的十九大对新时代推进全面依法治国作出新部署。同时,党中央从制定法治中国建设规划、审议批准立法规划(计划)、设立中央全面依法治国委员会等方面,加强法治建设的顶层推进。

第一,制定并实施立法规划(计划)。

这就是要加强对立法工作的统筹安排,引领立法工作,发挥战略导向作用。一是确定立法工作的总目标。全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。具体到立法领域,要“形成完备的法律规范体系”“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”。二是制定并实行法治建设中长期目标规划。要统筹考虑国际国内形势、法治建设进程和人民群众法治需求,同推进国家治理体系和治理能力现代化的要求相协同。我们要不断完善顶层设计,不断创新和深化依法治国实践。三是制定综合性的立法规划。2013年、2018年党中央先后批准十二届、十三届全国人大常委会立法规划,特别是2015年,围绕协调推进“四个全面”战略布局,全国人大常委会对立法规划作出适当调整,相关立法项目增加列入立法规划。四是制定专门性的立法规划(计划)。

第二,坚持问题导向和目标导向。一是坚持问题导向。必须认真研究和深刻把握实践对立法提出的需求。要坚持问题导向,提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性。要注重立法的结果,法律法规调整社会关系的效果。增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性,提高法律法规的可执行性、可操作性。二是突出目标导向。必须突出坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度,着力固根基、扬优势、补短板、强弱项,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。

第三,加强重点领域立法。一是立法要分轻重缓急,把有限的立法资源用在重点领域上。我们要在坚持好、完善好已经建立起来并经过实践检验有效的根本制度、基本制

度、重要制度的前提下,聚焦法律制度的空白点和冲突点,统筹谋划和整体推进立改废释各项工作,加快建立健全国家治理急需、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度。二是立法的重点领域因时而变化。党的十八届四中全会、党的十九大报告、党的十九届四中全会、党的十九届五中全会等均因时制宜,根据不同时期工作重点作出相应部署、提出明确要求。三是对具体领域的立法作出部署。

七、将社会主义核心价值观融入立法

习近平总书记强调,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,把社会主义核心价值观融入法治建设。

第一,坚持依法治国和以德治国相结合。中国特色社会主义法治道路的一个鲜明特点,就是坚持依法治国和以德治国相结合,强调法治和德治两手抓、两手都要硬。这既是历史经验的总结,也是对治国理政规律的深刻把握。强调法律是成文的道德,道德是内心的法律,法律和道德都具有规范社会行为、维护社会秩序的作用。治理国家、治理社会必须一手抓法治、一手抓德治,实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。法治和德治不可分离、不可偏废,国家治理需要法律和道德协同发力,使其相互补充、相互促进,推进国家治理体系和治理能力现代化。

第二,把道德要求贯彻到法治建设中。以法治承载道德理念,道德才有可靠制度支撑。法律法规要树立鲜明道德导向,弘扬美德义行,立法、执法、司法都要体现社会主义

道德要求,都要把社会主义核心价值观贯穿其中,使社会主义法治成为良法善治。就是要运用法治手段解决道德领域突出问题,把实践中广泛认同、较为成熟、操作性强的道德要求及时上升为法律规范,引导全社会崇德向善。

第三,把社会主义核心价值观融入法治建设。现实中,有的法规和政策价值导向不鲜明,针对性、可操作性不强,保障不够有力,因此,必须推动社会主义核心价值观入法入规。具体来说,就是要坚持以社会主义核心价值观为引领,恪守以民为本、立法为民理念,把社会主义核心价值观的要求体现到宪法法律、法规规章和公共政策之中,转化为具有刚性约束力的法律规定,使法律法规更好体现国家的价值目标、社会的价值取向、公民的价值准则。这进一步明确了重点领域立法。

八、抓住提高立法质量这个关键,以良法促进发展、保障善治

法律是治国之重器,良法是善治之前提,立法质量直接关系到法治质量。习近平总书记深刻指出了立法领域的突出问题,既有经济社会发展中面临的问题,也有立法工作中存在的体制机制问题,都需要通过立法来解决。

第一,切实提高立法质量。一是立法要有大局观念。立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出,有的立法实际上成了一种利益博弈,不是久拖不决,就是制定的法律法规不大管用,一些地方利用法规实行地方保护主义,对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍,损害国家法治统一。再者,有的地方立法存在“放水”问题。

习近平总书记指出,各有关方面都要从党和国家工作大局出发看待立法工作,不要囿于自己那些所谓利益,更不要因此对立法工作形成干扰。要想明白,国家和人民整体利益再小也是大,部门、行业等局部利益再大也是小。二是立良法。习近平总书记引用北宋王安石的“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治”这一著名论断,进一步强调立法质量。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;不是什么法都能治国,不是什么法都能治好国;越是强调法治,越是要提高立法质量。三是立法要尊重和体现客观规律。提高立法质量,重要的就是在党的创新理论指引下,遵循和把握客观规律,自觉遵循自然规律、经济社会发展规律和立法活动自身规律,使法律法规能够反映和体现规律的要求。

第二,完善立法体制。一是优化立法职权配置。明确立法权力边界,从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。就是要从源头上、体制上防止和解决问题。二是健全立法制度机制。(1)赋予国家监察委员会制定监察法规的权力。(2)完善授权立法规定。随着全面深化改革的深入推进,需要授权国务院在一定期限内部分地区暂时调整或者停止适用法律的部分规定。(3)进一步从法律上明确税收法定原则,出台指导性文件,对落实税收法定原则明确时间表、路线图,积极推进税收立法工作。(4)赋予所有设区的市(自治州)都享有地方立法权。(5)规范部门规章和地方政府规章权限。

第三,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。习近平总书记明确提出,发

挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,健全立法起草、论证、协调、审议机制,完善法律草案表决程序。一是完善立法工作格局。健全党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的统筹协调、各司其职、各尽其力、分工合作的立法工作格局,努力形成立法合力,共同推进立法工作。充分发挥人大在表达、平衡、调整社会利益方面的作用。二是完善法律草案起草机制。建立健全关于组织起草重要法律草案制度,即涉及综合性、全局性、基础性等事项的法律草案,由全国人大有关专门委员会、常委会工作机构组织起草。全国人大有关专门委员会、常委会工作机构提前参与有关方面的法律草案起草工作,加强组织协调,为审议法律案做好准备工作。

第四,完善科学立法、民主立法、依法立法的工作机制和程序。一是阐明了提高立法质量的根本途径。这就是推进科学立法、民主立法、依法立法。强调科学立法的核心在于尊重和体现客观规律,民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。党的十九大首次

明确提出“推进科学立法、民主立法、依法立法”。这是对立法规律认识和把握的深化,也是因应立法主体大幅增加的必要举措。二是实行科学立法。就是要求法律准确反映和体现所调整社会关系的客观规律,同时遵循法律体系的内在规律。建章立法需要讲求科学精神,全面认识和自觉运用规律。立宪和修宪在任何一个国家都是最为重要的政治活动和立法活动,必须以极其严肃认真的科学态度来对待。三是实行民主立法。就是要坚持群众路线,充分发扬民主,拓宽公众有序参与立法的途径,广泛凝聚共识,使法律真正反映最广大人民的共同意愿、充分实现最广大人民的民主权利、切实维护最广大人民的根本利益。四是实行依法立法。就是立法工作要按宪法和立法法等所规定的立法权限和程序来开展。努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。

(摘自《人民与权力》
2021年第8期)

借助基层立法联系点 宣传

——基于河北省的实践

◎ 祝晓光 杜 倩

基层立法联系点制度自建立以来,多地人大常委会积极探索,勇于实践,根据本地立法工作实际,建立了基层立法联系点。在立法实践过程中,基层立法联系点在提升立法质量方面发挥了显著的作用。此外,研究发现,基层立法联系点在提升立法宣传效果、推进普法宣传方面的作用发挥尚不充分,还有待进一步挖掘。

一、基层立法联系点建设有序开展

2014年,党的十八届四中全会《决定》提出,建立基层立法联系点制度,推进立法精细化,这也是首次在党中央文件里提出基层立法联系点的概念。随后,全国人大常委会以及多省市人大常委会结合各地实际相继探索建立了基层立法联系点,基层立法联系点制度在全国普遍推广开来。当前,基层立法联系点制度历经了“地方实验”和“制度扩散”阶段,进入了“深化拓展”阶段。上海市长宁区虹桥街道是全国人大常委会法工委首批四个试点基层立法联系点之一,在推进民主立法方面发挥了积极的作用。2019年11月,习近平总书记在考察上海市虹桥街道全国人大常委会法工委基层立法联系点时,站在推进国家治理体系和治理能力现代化的高度,充分肯定了基层立法联系

开展全方位人大立法

点的民主意义和民主价值,指出中国的民主是“全过程的民主”这一重要论断,将该制度的意义从立法工作提升到协商民主和基层民主等更高层次。

近年来,河北省人大常委会在全国人大常委会的指导下开始试水探路,建立河北省人大常委会的基层立法联系点,并逐步探索完善相关制度,赋能增效,促进其成为生动展示人大制度优势,贯彻落实全过程民主的重要窗口。

2021年,河北省人大常委会贯彻中央和省委部署,立足实际需求,按照有基础、有特点、有意愿的原则,统筹考虑各设区的市、各领域、各行业的典型代表,确定了13个基层立法联系点。3月,河北省人大常委会为临空经济区(廊坊)管理委员会基层立法联系点授牌,这是全省首个挂牌的省人大常委会立法联系点,标志着全省基层立法联系点工作正式启动,在河北地方立法史上具有重要意义。5月,河北省人大常委会到衡水市桃城区人民法院举行河北省人大常委会“基层立法联系点”授牌仪式。

河北省人大常委会基层立法联系点是贯彻落实习近平总书记提出的全过程民主的实践探索,基层立法联系点的选取、建设、推进均立足河北省立法实际情况,力争体现河北特色,解决河北省地方立法过程中面临

的实际问题,着力提升河北省地方立法质量和普法效果。

二、河北省人大立法宣传工作面临的困境

2021年,河北省人大常委会通过了《白洋淀生态环境治理和保护条例》等多项地方性法规。在相关法律法规的宣传过程中发现,基于法律法规与公众的利益相关度、知识相关度,以及人大立法宣传的资源等因素,河北省人大立法在吸引公众积极参与立法、深入基层进行立法宣传、及时有效解答基层群众疑惑方面面临着一些困境。

立法过程中公众参与的积极性受到限制。研究认为,公众参与立法的积极性与该法律法规同公众的利益相关性,以及公众自身的知识水平有直接关系。

立法宣传的落地性和普及性受到制约。在立法过程中,由于立法资源、人力资源等多方面因素影响,省人大常委会在立法宣传方面,主要通过传统媒体、网络媒体,以及新闻发布会等方式进行宣传,而对于基层群众,特别是广大农村的基层群众来说,限于群体用网习惯影响,导致公众信息来源、获取信息类型较为单一,对于立法类信息了解关注较少,影响了人大立法宣传的信息递达率,也进而影响了基层公众的意见反馈效率。

立法宣传的长期性受到限制。通常一项法律法规制定后,人大的立法宣传工作重点集中在法律通过后的前期阶段,囿于时间、人力、物力等因素,难以施行长期性的有效宣传。而法律实施效果如何,公众反馈如何,更多体现在法律实践过程中,在于立法后期。在具体的法律实施过程中,基层公众

对法律的困惑或不解通常难以得到有效解答或回复,从而容易导致一项法律法规通过后,公众对该法律法规的了解更多地限于仅知悉新制定了什么法律,但是对于法律的适用治国,对自身的影响并不完全知悉,也致使公众难以根据法律法规预判其行为将导致的后果,也在一定程度上限制了法律引导作用的发挥。

三、借助基层立法联系点开展全方位法治宣传

基层立法联系点是推动科学立法、民主立法、依法立法的重要举措,也是全过程人民民主的有益探索。目前各基层立法联系点在地方立法中充分发挥接地气、察民情、聚民智的“直通车”作用,打通了立法民意征集的“最后一公里”。但是,基层立法联系点的工作并不应仅仅局限于在立法过程中征询群众意见上,立法联系点还可以通过采取在立法前开展立法需求调研、立法后开展普法宣传、听取群众对法律法规实施情况的意见建议等方式,充分发挥自身在立法全过程人民民主中的作用。

作为走在基层立法联系点实践前列的上海,在建设基层立法联系点过程中不断开拓创新,探索拓展基层立法联系点的民主平台功能。2020年4月,上海市开始实施《上海市人大常委会基层立法联系点工作规则》,其中第十五条规定,联系点应当采用多种形式,把法律法规草案征求意见等工作与普法宣传、联系点工作宣传等结合起来,广泛吸收引导基层人民群众参加讨论,把征求意见的过程变成宣传、普及法律及扩大联系点社会知晓度和影响力的过程,营造法律法规实施以及基层人民群众积极参与讨论的

良好社会氛围。

因此,河北省人大常委会也可以充分挖掘基层立法联系点的作用,探索以联系点工作为契机,在立法意见征集的基础上,挖掘其民主平台的多重功能,实现立法意见征集、立法宣传、法律解读等功能,将联系点打造成为倾听民声、反映民意,以及推进立法宣传、凝聚法治共识的载体。

一是通过基层立法联系点,加强立法中的法律宣传,提升立法质量。基层立法联系点可及时全面发布立法信息及参与的方式,借立法联系点的延伸触角,将立法的声音递达至基层各个角落,实现人大与公众之间信息对称,确保公众在立法之初能及时充分地获取有效的立法信息,有时间增加相关知识储备,进行深入思考,进而提出更多有价值的意见建议,保障立法能够充分反映民意、集中民智。

二是通过基层立法联系点,加强立法后的解读,推进普法宣传。各基层立法联系点可积极运用微信公众号、社区讲座、志愿者普法等方式开展形式多样的立法宣传、法律

解读,借助立法联系点的社会影响力,将立法精神广泛宣传到辖区内部,确保立法信息宣传的深度和广度,促进立法联系点成为加强法治宣传、提升公众法治意识和法律素质的窗口。

三是通过基层立法联系点,加强日常对基层群众法律问题的答疑解惑,促进公众守法。基层立法联系点可建立专家库和志愿者库,吸纳本辖区内熟悉法律、有行业知识背景的人才加入专家库。首先,由法律专家对志愿者进行培训,通过专家培训志愿者的方式,实现“以点带线”,壮大普法宣传主体的队伍;其次,借助志愿者的力量,通过志愿者解答公众疑问的方式,实现“以线带面”,提升为公众答疑解惑的效率。

借助基层立法联系点开展全方位法治宣传,促进基层立法联系点从参与立法向监督执法、促进守法和宣传普法延伸。

(摘自《人大研究》
2021年第8期)

“立法民意通”：数字赋能地方立法的探索

◎ 叶海燕

立法是践行全过程人民民主的重要途径。台州市人大常委会依托人大数字化改革,积极探索建立“立法民意通”多跨场景业务应用系统,把数字化、一体化、现代化贯穿于人大立法工作始终,积极创新民主方式、完善体制机制,从源头上畅通公众参与地方立法的渠道,打破信息收集壁垒,有效实现了立法征求意见的便利化、精准化和智能化,打造出具有人大辨识度的数字化实践成果、制度成果和理论成果。

一、“立法民意通”建设的时代要求和实践意义

“立法民意通”建设是台州人大以民主立法为切入点和突破口,打造而成的跨部门、跨区域、跨层级的数字化立法特色场景应用,以数字化、智能化建设为深入开展科学立法、民主立法、依法立法,保证立法“全过程人民民主”提供平台支持和服务保障。

(一)建设“立法民意通”是贯彻落实中央决策部署、践行全过程人民民主的本质要求

习近平总书记2021年10月在中央人大工作会议上指出,“要完善人大的民主民意表达平台和载体,健全吸纳民意、汇集民智的工作机制,推进人大协商、立法协商,把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中。”运用数字技术进一步加强人大民主民意表达平台和载体建设,全面提升人大工作能力和水平,是各级人大以数字赋能践

行全过程人民民主,高水平助推“数字浙江”“数字中国”建设的重要路径。积极贯彻落实中央、省委工作要求,按照全省人大数字化改革总体框架,建设“立法民意通”多跨场景回应数字文明时代的新要求,打造人民群众全过程参与立法的重要实践平台,让数字技术赋能实现党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一,努力以人大的创新履职实践,助推浙江打造践行全过程人民民主的省域典范。

(二)建设“立法民意通”是创新人大履职方式、破解立法难题的客观需要

当前的立法工作理念和模式,难以满足人民群众和社会各方面的期待。一是意见征集的广泛性不够。普遍存在各方参与程度低、参与不够充分、参与渠道不畅通、参与积极性不高等问题,导致立法机关对地方立法意见建议的了解掌握不够全面、真实。二是征询收集的精准度不高。书面途径不能兼顾不同群体的不同需求、习惯、能力,很难根据不同立法项目的具体目标和内容特点,精准有效地征询到特定对象的意见和建议。三是综合分析的科学性不足。缺乏科学规范的智能比对和分析,得出的结论不够立体全面,难以形成科学的决策参考。因此,必须充分发挥数字技术数据量大、速度快、范围广、互动性强等特点和优势,通过“立法民意通”建立行之有效的数字化立法平台,以数字赋能践行地方立法全过程人民民主。

(三)建设“立法民意通”是发挥人大立法良好基础、推动工作迭代升级的必由之路

地方立法在我国立法体系中地位特殊、作用独特,是推进全过程人民民主的关键一环。台州有着良好的地方立法基础。自2015年7月获得地方立法权以来,始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想为指导,突出党领导立法、重点领域立法、精细化立法、开门立法,已出台地方性法规13件,《台州市企业信用促进条例》成为全国首部企业信用促进方面的地方性法规。推出了地方立法市民库,相关立法实践得到《人民日报》、新华社等多家媒体关注,为台州经济社会发展提供了有力的法治保障。开展“立法民意通”建设是台州人大以“用户体验”为导向践行全过程人民民主的新实践、新探索,目标是依托数字化技术创新立法形式,进一步扩大人大代表、人民群众参与地方立法的渠道,为人大立法工作迭代升级提供民情、民意、民智支撑,使每一部地方立法都能成为反映人民意志、得到人民拥护的“良法”。

二、“立法民意通”建设的框架与体系

“立法民意通”按照“一个流程、三重架构、五大体系、三十六个任务功能”的主体框架规划,紧扣“立项一起草一审议一实施”立法全流程,围绕创新体制机制、重塑业务流程、提高立法质效三重架构,构建制度、功能、管理、互联、指标“五通”体系,初步实现了联网数据采集、在线实时反馈、可视化技术分析、多指标评价应用、立法智能辅助、在线管理服务等36项任务功能。“五通”体系

具体架构如下:

(一)构建地方立法的制度体系,实现民意直通

构建“1+N”制度体系,在制度建设的新框架下明确地方立法的工作导向、基本原则和方法路径。“1”是出台《加强数字化赋能民主立法的若干意见》,作为数字赋能地方立法的总领性文件,阐明数字赋能民主立法工作的指导思想和基本原则,紧扣“党委领导、人大主导、政府支撑、各方参与”的立法原则以及“数字赋能、流程再造、业务协同、制度创新”的数字化改革原则。“N”是统揽现有的民主立法相关制度,包括台州市制定地方性法规条例、台州市地方性法规草案起草工作规则、立法计划编制办法、地方立法专家库、市民库工作规则等,通过重塑立法流程,实现民主立法全流程再造,制度化、规范化构建民意直通的数字化民主立法体系。

(二)构建调查问卷的功能体系,实现民情畅通

通过“调查问卷”场景生成,实现对立法计划、法规草案等智慧发布和意见直通反馈,同时与人大网站、人大微信公众号、人大代表履职平台等各个平台多联互通,共享数据,形成一键式导航或者二维码生成,各类用户可以在任意平台直接转接查看文本内容并发表意见建议。调查问卷的前端场景可以根据问卷类型自动导入生成,将调查问卷在不同平台和载体实现一键转发,用户多渠道在线参与,最大限度地扩大调查问卷的参与面;后端场景包含自动归集、智能分析、实时查看等功能,自动汇总多端数据,生成作为修改法规草案和制度设置主要参考依据的分析报告。