

《法治中国建设规划(2020—2025年)》提出建立健全区域协同立法工作机制

以协同立法助推区域高质量发展

立法眼

□ 本报记者 蒲晓磊

北京市生态环境局1月4日举行发布会称,2020年北京PM25年均浓度38微克/立方米,首次降至“30+”,为2013年该数据有持续监测记录以来最优,与空气质量国家标准35微克/立方米的差距进一步拉近。

这一成绩的取得,与京津冀协同立法密不可分——2020年,京津冀三地协同开展“机动车和非道路移动机械排放污染防治条例”专项立法并同步实施。数据显示,在这个国内首部区域协同立法的助力下,河北和天津的空气质量同样有了明显改善。

近年来,以区域协同立法护航区域高质量一体化发展,已经成为多地共识。

近日,中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》明确提出,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。

“区域协同立法可以为区域协调发展提供制度性保障。当然,区域协同立法所能发挥的重大作用,不仅局限于区域协调发展战略覆盖的省份,在解决跨行政区划的环保等难题上,同样有着积极意义。”天津市地方立法学会会长高绍林近日接受《法治日报》记者采访时说。

不破行政隶属打破行政边界

2019年政府工作报告指出,要将长三角区域一体化发展上升为国家战略。作为我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一,长江三角洲地区从此承载起非同寻常的国家使命。

值得注意的是,在此之前,区域协同立法已经先行多年——2007年,苏、浙、沪人大常委会法制工作机构等签署《苏、浙、沪法制协作座谈会会议纪要》。

2014年,沪苏浙皖共同推进的大气污染防治地方立法成为长三角协同立法从理论概念迈向实质性合作的关键一步。自此,三省一市共同协商确定示范性条款文本,协调互补的立法协同模式正式形成。

2018年11月底,沪苏浙皖三省一市人大常委会分别作出了《关于支持和保障长三角地区更高质量一体化发展的决定》,2020年9月24日,25日,浙江、上海、江苏两省一市人大常委会分别表决通过《关于促进

25个重点城市出台生活垃圾管理条例 专家建议开展区域协同立法统一垃圾分类标准

□ 本报记者 蒲晓磊

厨余垃圾分出量增长12.7倍——这是《北京市生活垃圾管理条例》施行8个月后,交出的一份“成绩单”。

在北京市城市管理委1月5日组织召开的新闻发布会上,北京市城市管理委副主任、新闻发言人张岩介绍说,经过8个月的持续努力,居民分类参与率逐步提升,厨余垃圾分出量从条例实施前的309吨/日增长至4248吨/日,增长了12.7倍,厨余垃圾分出率达到21.78%,加上餐饮服务单位厨余垃圾1861吨/日,厨余垃圾总体分出量6109吨/日(不含园林垃圾)。

同样成绩出色的还有上海,2020年7月1日,《上海市生活垃圾管理条例》实施一周年,华东政法大学副教授孙煜华在调研时发现,上海生活垃圾分类“三增一减”效果显著,四分类垃圾在当年6月已达到年度目标值。

近年来,北京、上海、广东、浙江等地对垃圾分类进行立法,推动人们养成垃圾分类的好习惯。

推行多年的垃圾分类制度,因为有了法律法规的推动,得以真正落地。

过半重点城市出台法规

2019年7月,上海出台了“史上最严”的生活垃圾分类条例。在条例的推动下,上海市民逐渐养成了垃圾分类的习惯。在分类考核标准更严的情况下,到2020年6月中旬,上海市居住区和单位平均得分都在90分以上。

数据显示,截至2020年6月,上海市可回收物回收量6813.7吨/日,增长71.1%,有害垃圾分出量3.3吨/日,增长11.2倍,湿垃圾分出量9632.1吨/日,增长38.5%,干垃圾处置量15518.2吨/日,下降19.8%。

家住上海的孙煜华,对于垃圾分类工作的改变有着很深感受。

“无论是社区还是单位,对于垃圾分类工作都比较重视。垃圾分类的硬件设施比较到位,可以确保生活垃圾能够实现分类收集、分类运输、分类处理。条例明确的奖励和处罚措施,使得这个条例得到了很好的落地。”孙煜华说。

用立法的方式助推生活垃圾分类工作的开展,是各地普遍的做法。

2020年12月10日至11日,住房和城乡建设部在广东省广州市召开全国城市生活垃圾分类工作现场会。会议提到,46个重点城市已基本建成生活垃圾分类系统。分类投放、分类收集基本全覆盖,分类运输体系基本建成,分类处理能力明显增强,垃圾回收利用率先不断提高,居民垃圾分类习惯加快养成。

记者注意到,在46个重点城市中,北京、天津、上

和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》。

先后通过的两个决定,都坚持了法治协同的理念——前者明确,各地制定地方性法规、政府规章、规范性文件,应当加强相互协同,逐步做到标准协同、监管协同;后者秉持“不破行政隶属、打破行政边界”的理念,就示范区建设同步作出法规性问题决定,在关键条款和内容的表述上保持高度一致。

中国人民大学教授冯玉军说,在长江三角洲协同立法推进过程中,由各省(市)人大常委会讨论后作出重大事项决定,有利于以法治手段保障规划对接、战略协同、市场统一、生态共治、民生共享,有利于动员社会各方面共同参与和支持长三角一体化发展,从而提升长三角一体化发展的科学化、民主化、法治化水平。

创新立法模式提供经验借鉴

2014年2月,京津冀协同发展上升为重大国家战略,自此之后,如何发挥立法的护航作用,成为京津冀三地人大工作聚焦的重点。

在选择立法项目时,京津冀三地人大决定率先从大气污染防治着手。

近年来,虽然京津冀地区大气污染防治成效显著,空气质量显著改善,但大气污染防治工作也出现了新情况。根据大气颗粒物源解析研究结果,在影响京津冀空气质量的主要因素中,机动车和非道路移动机械排放对细颗粒物的浓度贡献上态势明显。

为解决机动车流动性及属地化管理给三地联防联控治车辆污染排放带来的困难,三地人大常委会决定对机动车和非道路移动机械排放污染防治进行区域协同立法。

去年初,京津冀三地紧锣密鼓地召开了北京市十五届人大三次会议、天津市十七届人大三次会议、河北省十三届人大三次会议,分别于1月17日、1月18日、1月11日审议通过了各自的机动车和非道路移动机械排放污染防治条例,并于2020年5月1日起同步施行。

作为我国第一部区域协同统一对有关污染防治作出全面规定的区域性立法,条例在法规名称、立法原则、调整对象、篇章结构、主要制度、协同机制等方面制度安排上保持一致,实现了区域协同立法工作的重大突破。

长期以来,区域环境法规冲突,已成为阻碍区域经济一体化实现的制度性障碍。为了解决这一问题,京津冀三地在立法过程中,先后召开11次会议,反复

垃圾分类标准尚未统一

武汉大学环境法研究所所长秦天宝认为,2020年修订的固体废物污染环境防治法明确规定“国家推行生活垃圾分类制度”,地方因地制宜进行立法,可以有序推进生活垃圾分类工作。但由于国家层面没有专门立法,这也导致现有地方立法的规定存在较大不同甚至冲突。

在垃圾分类标准方面,我国大致将垃圾分为可回收物、厨余垃圾、有害垃圾和其他垃圾四类。大多数地方采取的是以此为基础的“四分法”,但在具体的分类标准方面,仍然有一些区别。

例如,《北京市生活垃圾管理条例》要求,按照厨余垃圾、可回收物、有害垃圾、其他垃圾的分类进行投放;《上海市生活垃圾管理条例》将生活垃圾分为可回收物、有害垃圾、湿垃圾、干垃圾四种;《浙江省生活垃圾管理条例》将生活垃圾分为可回收物、易腐垃圾、有害垃圾、其他垃圾。

此外,关于违反生活垃圾分类投放规定的行为,不同地方的规定也不尽相同。

例如,《上海市生活垃圾管理条例》规定,个人将有有害垃圾与可回收物、湿垃圾、干垃圾混合投放,或者将湿垃圾与可回收物、干垃圾混合投放的,由城管执法部门责令立即改正;拒不改正的,处五十元以上二百元以下罚款。《浙江省生活垃圾管理条例》规定,单位、个人未分类投放生活垃圾的,由生活垃圾管理部门责令改正;情节严重的,对个人处二百元以上二千元以下罚款,对单位处五万元以上五十万元以下罚款。

“这种标准不一的情况,在单独一地影响不大,但如果放到区域协调发展的层面来看,会影响到生活垃圾的跨区域分类处理,不利于资源循环利用和经济协调发展。”秦天宝说。

可以探索区域协同立法

如何解决地方立法在分类标准、处罚标准等方

就相关问题进行协商,经过共同努力,最终在条例题目、框架结构、监管措施、行政处罚、出台时间等方面达成一致,京津冀协同立法取得重大成果。

“京津冀三地人大在确定同步制定条例之后,就在积极探索协同起草、同步审议通过、同步实施的协同立法新模式,最大程度地推进立法文本内容协同。其中形成的实践经验,不仅有力地推动了京津冀协同立法工作的开展,也为我国其他地区开展协同立法工作提供了经验借鉴。”高绍林说。

统一立法标准实现互利共赢

目前来看,区域协同立法主要集中在大气污染防治、流域保护、优化营商环境等领域。

高绍林认为,基于跨区域性,各地标准不一致等原因,生态环境保护和优化营商环境成为区域协同立法较为集中的领域。

从污染防治领域看,大气污染、水污染多呈现一定的区域性、流域性。防治大气和水污染方面的工作都不是单一行政管理可以解决的,在区域内各地方立法主体之间进行协同立法,可以有效解决各地方的规范一致,标准统一。这样,一方面可以避免在招商引资方面的区域内非理性竞争,另一方面可以使投资者在同等营商软环境条件下,科学理性地选择投资地,从而促进区域经济更加健康发展。

值得注意的是,各地在探索区域协同立法的过程中,也遇到诸如如何建立统一立法标准,如何规范统一执法尺度,如何妥善分配发展红利和成本等难题,这些难题的破解程度,成为影响区域协同立法质量高低的关键。

“交通、环保和经济发展都涉及跨区域的事务,容易形成产业链和区块链,在整体链条上的不同环节和不同点位之间必须协调一致,才能发挥整体合力。否则的话,必然会导致发展受阻。”中国社会科学院国际法研究所所长、研究员莫纪宏说。

莫纪宏指出,推进区域协同立法,关键是要统一立法标准,保证地方立法之间相互协调。因此,在立法过程中,要通过建立健全区域立法协调机制等方式,统一立法尺度和标准,从而更好满足各方合理利益需求,最终实现互利共赢的立法目标。



面不一致的问题?一些专家从区域协同立法和国家层面立法给出了答案。

秦天宝认为,固体废物污染环境防治法的相关规定,为推动地方立法提供了较为充分的法律依据。建议有条件的地方在区域协调发展过程中就生活垃圾分类进行协同立法,从而更好推动垃圾分类、回收和处理的规模化、产业化发展。例如,京津冀地区可以在《北京市生活垃圾管理条例》《天津市生活垃圾管理条例》《河北省城乡生活垃圾管理条例》的基础上,探索适合本地区的区域协同立法。

孙煜华认为,长三角地区正在推进绿色生态一体化,其中一个重要的内容就是协同立法,目前上海、浙江都制定了关于垃圾分类的地方性法规,江苏出台了相关的地方性政府规章,在三地一体化不断深化的情况下,有必要在垃圾分类领域开展协同立法。

“通过区域协同立法,将生活垃圾的分类标准统一。同时,统筹规划长三角区域内各生活垃圾分类配套设施,专项资金、建设及服务标准,统一和完善生活垃圾分类违法处罚标准等,形成可复制、可推广的长三角经验,成熟后再向全国推广,也可以为国家层面的专门立法提供经验。”孙煜华说。

全国人大代表、江西财经大学贸易与环境研究中心主任李秀香认为,固体废物污染环境防治法中增设生活垃圾分类制度,有力推动了我国垃圾分类工作的开展,但对于解决我国垃圾分类工作中的难题而言,力度仍稍显不够。

“建议在总结地方立法成功经验的基础上,在国家层面进行专门立法,解决地方立法工作中存在的分类标准不一,法律责任不够明确等问题。”李秀香说。

制图/李晓军



新疆立法规范信访行为维护信访秩序

信访事项实行首办责任制

□ 本报记者 潘从武

“涉及两个或者两个以上国家机关职责的信访事项,由最先收到该信访事项的机关会同所涉及的其他机关协商受理;经协商仍有争议的,由其共同的上一级国家机关确定受理机关;没有共同的上一级国家机关的,由共同的信访工作联席会议协调处理。”1月1日起施行的《新疆维吾尔自治区信访条例》(以下简称《条例》)明确规定,信访事项实行首办责任制。

近年来,新疆各级各部门在推进信访工作制度改革中探索积累了许多行之有效的经验做法,如完善信访工作联席会议机制,网上受理信访、信访分离,社会力量参与信访工作,依法逐级走访,依法分类处理信访诉求、加强信访法治化建设、信访工作责任制等,特别是发挥“访惠聚”驻村工作、“民族团结一家亲”和民族团结联谊活动等载体,将大量矛盾纠纷化解在基层,创造了新疆特色的“枫桥经验”,这些都需要以地方性法规的形式固化下来,更好地指导和规范信访工作。

新疆全区信访形势总体平稳,群众对信访事项办理的满意度不断提升,但实践中也存在一些突出问题,如信访渠道入口过于宽泛,与诉讼、仲裁、行政复议等其他法定途径的职责边界不够清晰;一些信访积案“终而不结”、反复启动处理程序等,需要立法对这些问题作出法律层面上的明确,更加有效地规范信访人的信访活动和国家机关的信访工作行为。

为适应信访工作改革发展,加强信访法治化建设,保护信访人的合法权益,规范信访行为和信访工作,维护信访秩序,推进自治区社会稳定和长治久安,适应法治新疆建设需要,依据有关法律、法规,结合新疆实际,新疆制定了《条例》。

《条例》指出,信访工作坚持党的领导,遵

循属地管理、分级负责;谁主管,谁负责;信访分离,分类处理;依法、及时、就地解决问题与源头预防、多元化解、疏导教育相结合的原则。国家机关根据工作需要,可以邀请人大代表、政协委员、组织相关企业事业单位、社会团体、专家、学者、律师和法律服务工作者、心理咨询师、社会志愿者等参与信访工作。应当利用多种群众工作载体,完善矛盾纠纷排查化解工作机制,加强源头预防,维护群众合法权益,应当建立人民建议征集制度,鼓励和引导公民、法人或者其他组织提出建议、意见;对有突出贡献的建议人,由有关机关或者单位给予奖励。

“信访人依法进行的信访活动受法律保护。”《条例》规定,任何组织和个人不得干预、阻挠信访人依法进行的信访活动,不得非法限制信访人的人身自由,不得歧视、压制、打击报复信访人。

对于国家机关工作人员在办理信访事项时的注意事项,《条例》强调,应当按照信访事项办理程序,公正及时处理信访事项;遵守保密制度,不得将检举、控告材料转给被检举、控告的人员或者单位,也不得向被检举、控告的人员、单位或者有关人员透露有关情况;不得拒绝信访人查询其信访事项的办理情况,但涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的除外;不得遗失、丢弃、隐匿、毁损或者篡改信访材料。

“国家机关应当建立、完善信访调解与人民调解、行政调解、司法调解联动工作机制。”《条例》提出,完善村民委员会、居民委员会(社区)调解,企事业单位调解等基层调解渠道,运用协商对话、说服教育、心理疏导、听证评议等方式,对信访事项进行调解。双方同意调解意见的,由处理机关出具调解书,经双方签字后生效,调解意见为信访事项终结意见。

制图/李晓军

陕西召开优化营商环境条例宣传贯彻会议

充分发挥法治引导规范作用

本报讯 记者孙立昊洋 陕西省人大常委会、陕西省政府近日召开《陕西省优化营商环境条例》(以下简称《条例》)宣传贯彻电视电话会议,陕西省委常委、常务副省长梁桂,省人大常委会党组书记、副主任姜锋出席并讲话。

梁桂指出,要以贯彻落实《条例》为契机,充分发挥法治对转变政府职能、优化营商环境的引导和规范作用,最大限度减少政府对市场资源的直接配置,最大限度减少政府对市场活动的直接干预,推动有为政府和有效市场更好结合,以规范、便利、高效的政务服务 and 市场化、法治化、国际化的营商环境,助推经济高质量发展。

姜锋在讲话中通报了《条例》的修订过程和重点修订内容。他指出,各级各部门要牢固树立“人人都是营商环境,个个都是开放形象”理念,及时清理违反公平、开放、透明市场规则的政策文件,加快出台相关配套措施,为企业和群众提供高效、优质、满意的服务。各级人大常委会要加强《条例》的监督检查,做好立法后评估,强化法治保障,为奋力谱写陕西新时代追赶超越新篇章作出更大贡献。

新修订的《陕西省优化营商环境条例》已经陕西省十三届人大常委会第二十三次会议通过,于1月1日起施行。

《吉林省促进大数据发展应用条例》1月1日起施行

推动数据共享打破数据孤岛

本报讯 记者张淑秋 刘中全 通讯员高峰 尚鹏飞 2020年11月27日,吉林省十三届人大常委会第二十五次会议全票通过《吉林省促进大数据发展应用条例》(以下简称《条例》),自2021年1月1日起施行。

《条例》对数据采集、归集、整合、共享、开放作了全过程规范,进而推动公共数据共享开放,带动社会数据汇聚融通,通过统筹规划全省数字化基础设施,推动公用事业企业、社会组织和社会服务机构各类数据共享开放,着力打破长期以来存在的“数据烟囱”“数据孤岛”等问题,为大数据发展应用提供基础性条件。

《条例》紧紧抓住大数据产业发展的关键环节,重点围绕发展和引进大数据产品、技术服务,支持企业开展第三方大数据服务,培育大数据产业新模式、新业态方面作了规范,有助于加强产学研结合,强化大数据产业研发、

投资、孵化一体化发展,引进培育骨干企业,优化产业布局,逐步推动形成大中小企业协调发展的数据产业体系。

《条例》结合吉林省实际,重点加强农业农村领域基础数据资源的处理,推动农业要素资源共享,加强大数据在农业产业体系建设中的应用。推动大数据技术在服务业的广泛应用,在社会治理、公共服务、行政管理等领域加强大数据应用和研究,提升政府服务水平 and 效率。

《条例》注重体现民法典、网络安全法和正在制定的数据安全法、个人信息保护法的立法精神,规定了建立和完善数据安全保护制度,加强网络安全监管,保障数据安全。

《条例》还规范了数据采集的范围,并设定了告知被收集人并征得同意的义务,保障个人信息安全。