



以高质量地方立法推动高质量发展

2021年第一期地方立法培训班侧记



深聚焦

□ 本报记者 朱宁宇

赋予地方立法权,是我国立法体制的重大变化,是法治建设的重要里程碑。

5月10日至14日,全国人大常委会法工委在上海举办2021年第一期地方立法培训班。来自全国的337名学员参加本期培训,其中很多都是来自设区的市的地方立法工作者。

2015年,新修改的立法法普遍赋予了设区的市地方立法权,我国现有地方立法主体有了大幅增加。目前,共有地方立法主体353个,截至目前,全国现行有效的各类地方性法规12000余件。实践证明,地方立法为加强地方政权建设,充分发挥地方主动性、积极性、创造性,不断完善地方治理体制机制,提升地方治理能力和水平,发挥了重要的作用。

与此同时,进入新时代,面对新形势新任务新要求,地方立法工作还有许多课题需要思考、许多工作需要推进。如何发挥地方立法积极作用推动高质量发展?地方立法如何服务保障国家重大发展战略?新时代地方立法的重点应该放在哪些方面?如何找准方向,突出重点?一系列问题成为此次培训班上学员们热议的话题。

贯彻战略部署重视协同立法

区域协同发展是党中央的重大战略部署,贯彻落实长三角一体化发展、京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长江经济带、成渝地区双城经济圈等区域发展战略都离不开法治保障。因此,重视和加强地方协同立法成为近年来地方立法面临的重大课题。

目前部分地方积极探索率先开展协同立法实践,长三角、京津冀等地区的区域协同立法工作已取得了不少实际成果。继江苏省、浙江省、上海市人大常委会同步作出关于促进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后,最近,长三角三省一市人大常委会又同步通过了关于促进和保障长江流域禁捕工作若干问题的决定,运用城市治理数字化转型形成专业平台,建立健全长三角非法捕捞闭环监管长效机制,协同打击破坏禁捕工作的违法犯罪行为。

“下一步,我们三省一市人大常委会还将在大型科学仪器共享、铁路安全管理等方面开展立法协同,为长三角一体化发展提供有力法治保障。”江苏省人大法制委主任委员王腊生说。

值得关注的是,目前地方协同立法的领域还在不断扩大,一些地方积极探索对跨行政区划的山川河流开展协同立法。如吉林省白山市、通化市,辽宁省本溪市、丹东市两省四地开



展浑江流域水环境保护立法协同合作,召开立法协同会议,签订浑江流域跨区域立法协同的合作框架协议,全面启动了浑江流域水环境保护条例的制定工作。四市人大常委会逐步建立立法成果和立法信息的共享机制,最大程度推进立法内容和文本协同。经过多方努力,四地法规的题目、内容、监管措施、行政处罚基本保持一致。

但地区协同立法目前还在摸索当中,实践中也带来一定的困惑。“比如,各地如果有不同意见,到底在什么层面上进行协同?希望全国人大常委会能给予地方适当的指导。”福建省人大法制委委员、常委会法工委副主任徐华说。

立足本地实际突出地方特色

地方立法只有立足实际,方能发挥作用,保持其生命力。被赋予地方立法权之后,一些设区的市不断在突出本地特色方面下功夫,在创新发展上下气力,助力当地经济社会发展。

福建省三明市是中国最绿省份的最绿城市,森林覆盖率达76.8%。“我们在编制立法规划和年度立法工作计划时,坚持把环境保护作为优先安排的重点内容。”三明市人大常委会副主任余建地介绍说,被赋予地方立法权以来,三明市精心遴选立法项目,突出地方特色,制定了《三明市东牙溪和薯沙溪水源地饮用水水源保护条例》《三明市城市园林绿化条例》《三明市扬尘污染防治条例》等6部实体性地方性法规,目前正在制定《三明市市区环城山体保护条例》。这些地方性法规着力改善人

居环境,为三明市绿色发展提供了坚实的法治保障。

江苏省无锡市也把生态环境作为地方治理的重点,紧盯太湖治理、河道整治、湿地保护等方面的法治需求,着力抓好《无锡市水环境保护条例》等生态环保领域地方性法规的制定、修改工作,不断完善以《无锡市水环境保护条例》为主体,以《无锡市排水管理条例》《无锡市河道管理条例》等法规为支撑的“1+8”涉水法规制度体系,为推进无锡河湖变清、水质持续向好发挥重要作用。

辽宁省大连市人大常委会于去年审议通过了法工委立法工作流程规范。“考虑到我们的立法工作人员经常有交流变化,为了让新人尽快顺利把工作接下来,我们在总结实践经验的基础上,对法工委履行统一审议工作相关职责时不同阶段的任务、要求及工作标准进行细化和完善,形成一套有序、可操作的针对立法工作全链条的专门规范。”大连市人大法制委审议处处长侯雪介绍说。

“坚持‘小切口’立法,选题小是基础,内容是灵魂,结构精是重要特征,广参与是关键。”吴忠市人大常委会副主任王永福认为,不能因主题不重大而不“法眼”,只有“小切口”切入,针对问题立法,才能让地方立法“立得住、行得通、真管用”。

截至目前,山东省潍坊市共制定出台了13部地方性法规,其中,《潍坊市燃放烟花爆竹管理条例》篇幅最短,只有十三条,但却是实施效果最好的一部。“我们在立法题目的选择上主张‘开口要小、挖掘要深’,推崇‘小切口’立法,不追求大而全的综合性立法。实践证明,这种做法不但制定修改的成本小,效果也好。”潍坊市人大常委会副主任、人大法制委员会主任委员范福生说。

“小步快走”提升地方立法广度精度深度

浙江省湖州市是全国首个地市级生态文明先行示范区。为了避免“东一榔头,西一棒槌”式的无序立法,湖州市人大常委会高度重视地方立法的整体性、协调性、系统性,注重总

体规划,形成了以“生态+”为主线的立法模式,并进一步衍生发展“乡村+”新主线,在生态文明和乡村治理两大重点领域内,开展集中立法、系统立法、系列立法。

通过“小步快走”的方式,湖州市先后制定了一系列“小切口”法规,不断提升法规体系的广度、精度、深度。2016年将《湖州市生态文明先行示范区建设条例》作为实体性法规立法的“开篇之作”后,以该条例为“龙头”和“总纲”,逐渐形成了“1+X”的立法模式,将生态文明建设全面纳入法治化、制度化轨道。不搞“大而全”立法的同时,湖州市人大常委会还注重发挥系列立法的协同效应。对于两大领域内的法规,针对其在实施过程中存在的薄弱环节,通过制定后续法规积极补位,体现系列立法“集体作战”的独特优势。

聚焦住宅区内管理混乱,电动自行车集中充电等问题,河南省新乡市专门出台了《新乡市居民住宅区消防安全管理条例》。“这一立项不但得到有关部门的大力支持,而且出台后的效果也很好。”新乡市人大常委会法工委副主任陈峰认为,地方立法要改变过去等、靠、观望或者照搬其他地市的做法。只有注重从自身突出问题选项立项,解决自身的问题,立法效率和质量才能得到明显提升。

“小快灵”立法解决生态文明建设大问题

目前,地方立法呈现出时间紧、节奏快、要求高、任务重的特点。面对一些迫切需要通过

立法提供制度供给的实际问题,一些地方通过“小快灵”立法加以应对,效果显著。

比如,在去年疫情防控的关键时刻,江苏省人大常委会响应紧急立法任务,法制委法工委成立工作专班,在30多个小时内就完成了关于依法防控新冠疫情切实保障人民群众生命健康安全决定的起草、征求意见、提请审议通过等全部立法程序,为打赢疫情防控阻击战提供了及时有效的法治保障。

内蒙古自治区乌兰察布市人大常委会坚持小切口、大视角、接地气、真管用的原则,自2015年被赋予地方立法权以来共制定了9部地方性法规,其中涉及生态环境领域的法规就有6部,这些围绕水、土、气、草四大生态要素进行的立法均是通过“小切口”集中解决当地一些生态环境难题,充分发挥了地方立法发力准、效果好的作用。

“有了地方立法权以来,我们尤其注重从‘小切口’入手,制定对于解决地方治理体系和治理能力现代化急需,特别是生态文明建设领域的地方性法规。可以说,‘小快灵’解决了大问题。”吉林省通化市人大常委会法工委副主任王春山以《通化市文明祭祀管理条例》为例介绍说,这部条例虽然只有十二条,但充分体现了源头治理的设计理念,职责清晰、罚则明确,施行后在全市范围引起积极反响,得到广大群众广泛支持,加之政府职能部门严格、规范执法,不文明祭祀的现象得到了彻底有效的根治,每年清明期间必定要光顾的山火再也没燃起,不仅城市空气质量得到明显改善,同时也为推进移风易俗、树立文明祭祀新风发挥了重要的作用。

“小快灵”立法解决生态文明建设大问题

目前,地方立法呈现出时间紧、节奏快、要求高、任务重的特点。面对一些迫切需要通过

立法提供制度供给的实际问题,一些地方通过“小快灵”立法加以应对,效果显著。

比如,在去年疫情防控的关键时刻,江苏省人大常委会响应紧急立法任务,法制委法工委成立工作专班,在30多个小时内就完成了关于依法防控新冠疫情切实保障人民群众生命健康安全决定的起草、征求意见、提请审议通过等全部立法程序,为打赢疫情防控阻击战提供了及时有效的法治保障。

内蒙古自治区乌兰察布市人大常委会坚持小切口、大视角、接地气、真管用的原则,自2015年被赋予地方立法权以来共制定了9部地方性法规,其中涉及生态环境领域的法规就有6部,这些围绕水、土、气、草四大生态要素进行的立法均是通过“小切口”集中解决当地一些生态环境难题,充分发挥了地方立法发力准、效果好的作用。

加强部门合作完善协调机制

立法不是人大的“独角戏”,高质量立法离不开各方参与。其中,立法的基础在政府,要以政府为依托,妥善处理好人大与政府在立法工作中的关系尤为重要。

然而有地方反映,伴随地方立法理念发生转变,人大在审议草案过程当中,往往会增加一些政府责任,这就导致政府部门立法积极性下降,由政府提出来的立法项目愈减少,出现了地方立法“上热下不热”的情形。有的政府起草部门在立法中只关注和其行政管理相关的所谓关键条款,对自己关系不大的内容则不会花费精力去深入研究,导致起草过程效率不高,草案文本的质量也不高。

“在立法工作中,人大与政府还需要加强沟通协调。”吉林省通化市人大常委会法工委主任张霞举例说,实践中有的立项,站在人大角度觉得非常有必要进行立法,但是从政府角度,由于主管部门机构改革,各部门职能分化整合,一些问题由谁牵头成为难题,因此立法意愿并不强烈。

鉴于此,一些地方积极探索,完善立法协调机制,采取多方面举措,使地方立法真正成为凝聚共识、攻坚克难、推动工作的过程。比如,2020年,辽宁省阜新市首次以市人大常委会、市政府联合发文方式,共同推进年度立法计划落实,同时组建由市政府相关领导及部门参与的“领导小组+起草小组”专班,按照“任务、时间、组织、责任”四落实的立法要求,实行倒排工期、挂图作战,确定19个主要任务、14个时间节点。

注重落地宣传推进法律实施

法律的生命力在于实施。以往,“立法时热热闹闹,立法后冷冷清清”的情况并不鲜见。地方性法规出台后如何推动实施,成为地方立法能否发挥作用的环节。实践中,一些地方在每部地方性法规制定过程中进行深入宣传报道,并在法规颁布后及时召开新闻发布会,详细说明背景过程,对法规进行全面准确深入解读。

为了让执法部门知道如何执法,让社会公众了解立法,山东省聊城市出台了全面推进本市地方性法规实施的决定,自2018年开始,每出台一部法规都要在名为“地方立法在线”的法规解释类电视节目中对该法规进行深入浅出解读,由该栏目是当地电视台黄金时段播出的金牌节目,大大提高了地方性法规的知晓度、影响力。

每次地方性法规出台后,江西省上饶市都坚持高位推动保障法规实施,还曾先后两次召开万人大会,同时推动政府部门出台配套文件,要求相关部门按时拿出配套措施,其中养老服务条例,仅民政部门就出台了7个配套文件。

制图/李晓军

□ 本报记者 王家梁
 □ 本报通讯员 田胜利

长征,这一惊天动地的革命壮举,是中国共产党和红军谱写的壮丽史诗,是中华民族伟大复兴历史进程中的巍峨丰碑。

近日,贵州省十三届人大常委会第二十四次会议对《贵州省长征国家文化公园条例(草案)》(以下简称《草案》)进行了二次审议。

红军长征在贵州足迹遍及9个市(州)60多个县(市、区),在贵州留下长征不可移动文物753处,其中全国重点文物保护单位8处,省级文物保护单位168处,建设长征国家文化公园的优势得天独厚。率先启动长征国家文化公园立法,制定出台与建设区相适应的法规,从制度安排上解决保护、建设、管理和利用过程中面临的具体问题,对长征精神、长征文物的维护和传承,对推动全省红色文化传承、理想信念教育、红色旅游以及经济社会高质量发展具有重大的政治意义。

2019年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》,提出建设长征国家文化公园。在涉及的15个省区市中,贵州被列为重点建设区,要求于2021年底前完成建设任务。

贵州省委、省政府高度重视,成立了长征国家文化公园贵州重点建设区工作领导小组,制定了《长征国家文化公园贵州重点建设区工作方案》,提出“与建设区相适应的法规规章更健全”的目标。贵州省人大常委会及时成立了立法起草小组,明确任务分工,有力有序开展工作。

2020年12月,贵州省十三届人大常委会第二十二次会议上,《草案》首次提请审议。在此次二审时,常委会委员及列席人员提出了很好的意见建议。

在国家层面的立法尚未启动及没有相关省市区立法借鉴参考的情况下,难度较大,《草案》很多制度需要创制。

有委员说,《草案》是全国率先出台的法规,它的出台将起到重要的示范引领作用,建议高质量做好起草工作。

有委员指出,规划建设中以红色为主线,突出特色,不要各地建设都千篇一律。

有列席人员说,有关部门要按照各自职责发挥职能作用,党史部门要考证认定贵州的红色革命史,做好史志研究,文物管理部门要做好文物保护工作,文旅部门要统一包装,发展旅游。

还有委员建议,将“长征国家文化公园保护建设规划应当符合国土空间规划,与文物保护规划、旅游发展规划等相衔接”修改为“长征国家文化公园保护建设规划应当符合国土空间规划,与文物保护规划、乡村振兴战略实施意见等相衔接”。

河北省人大常委会开展革命文物保护立法调研 保护好管理好利用好革命文物

5月12日,河北省人大常委会副主任王会勇率法工委、教科文卫工委、省文物局有关同志,赴保定市清苑区和石家庄市正定县开展革命文物保护利用立法调研。调研组一行实地考察冉庄地道战纪念馆、高平地道遗址,召开了由市人大常委会、政府以及文物部门、乡镇、纪念馆等单位负责同志参加的座谈会。

王会勇指出,要从全省工作大局出发,把革命文物资源保护好、管理好、利用好,要围绕贯彻落实河北省关于革命文物保护利用的重要部署,紧贴河北省革命文物保护利用实际,加快立法进程,通过立法进一步明确政府部门职责和社会责任,加大革命文物保护力度,推进革命文物的整体规划,连片保护,统筹展示,依法整治影响革命旧址环境氛围的经营活动,依法打击歪曲、贬损、丑化革命文物和亵渎革命精神的行为,以法治思维和法治方式加强革命文物保护利用,为全面推进河北省革命文物保护利用工作、提升保护利用水平提供法治保障。

上海市人大常委会和市政府召开双组长会议 推进安全生产条例修订工作

修改《上海市安全生产条例》,是今年上海市人大常委会正式立法项目。目前各项修改工作已进入快车道。5月12日,上海市人大常委会、上海市人民政府召开条例修订工作领导小组双组长会议。上海市人大常委会副主任陈靖出席并讲话。

已经形成的条例修订草案拟改变以往与上位法基本对应的结构体例,以城市安全的视野和高度来考虑安全生产问题。专设两个完整章节,对风险防控和数字化管控以及社会共治予以突出规定。主要制度包括:突出对风险的全过程防控,注重数字化技术拓展应用,加强社会各界的安全共治,强化企业主体责任有效落实,优化安全监管的整体格局五个方面。

陈靖指出,要把安全生产条例的修订与人大正在开展的与安全相关的立法结合起来,同时梳理近几年上海乃至全国在生产安全方面的重大事故,从这些重大的安全事故中吸取教训,补正漏洞,提供法治保障。要把修法与安全隐患排查相结合,边修法边监督安全风险的整治,要创新修法和监督执法方式,落实好人大代表建议办理,人大相关委员会和政府相关部门要形成合力,争取更好地修法,更好地体现城市安全保障。

本报记者 张红兵 整理