



## “小切口”立法助力全方位高质量发展

聚焦山西省人大及其常委会立法工作(上)

### 新实践

□ 本报记者 朱宁宇 马超

4年来先后完成134项立法任务,其中制定法规52件、修改57件、废止25件。这是一份沉甸甸的地方立法成绩单。成绩的背后,是山西省人大及其常委会实现地方立法“小切口、有特色”的不断努力和积极探索。

当前,山西省正处于全方位推进高质量发展的关键时期,对法治山西建设提出了更高要求。地方立法紧紧围绕大局展开,是山西立法工作的重要原则。

“本届山西省人大及其常委会紧跟转型综改进程,把握立法时机,聚焦增强立法的针对性、适用性、可操作性,完善立法机制,拓展基层立法联系点,加强法规调研论证,积极推进“小切口、有特色”立法探索实践,发挥地方性法规实施性、补充性、探索性功能,立法工作呈现出数量多、节奏快、效果好的特点。”山西省人大常委会党组书记、副主任郭迎光说。

#### 紧跟改革步伐

在全省大局中谋划,加快构建适应转型综改、全方位推进高质量发展的法规框架,是山西省地方立法工作的鲜明特征。围绕山西省转型综改、全方位推进高质量发展大局,近年来,山西省人大及其常委会制定了一批具有山西特色、解决实际问题的地方性法规。

2017年2月25日,山西转型综合改革示范区正式挂牌。示范区担负着为山西转型综改先行先试、探路领跑的重大任务,是山西深化转型综改的主战场、主引擎。建设转型综改试验区,必须改革现行不适应的体制机制,迫切需要通过立法来破解体制机制障碍和要素瓶颈,保证转型综改试验区建设在法治框架内有序推进。

转型综改立法,始于示范区“授权”。从2017年开始,不到两年的时间里,山西省人大常委会连续作出了关于山西转型综合改革示范区行政管理事项的决定,在全省省级以上开发区推广“转型综改示范区授权经验”的决定,出台了开发区条例,打出了一套立法服务转型综改推进高质量发展的“组合拳”。

以此为“上马石”,紧跟改革步伐,山西省又先后出台了一大批地方性法规,占新制定法规的一半

左右。这些法规绝大多数都是为具体改革事项量身定制。

企业投资项目承诺制,是党中央、国务院的一个重大战略部署,也是政府职能的重大转变。这一改革对于一直饱受“一煤独大”的山西省而言,尤为重要。2019年5月30日,山西省十三届人大常委会第十一次会议表决通过了《山西省企业投资项目承诺制规定》。这是山西省首次出台创制性地方立法,标志着企业投资项目承诺制改革积累的宝贵经验和成果在立法层面予以确认,并加以提升和拓展。

围绕转型发展,山西省还相继制定了一批针对具体事项、具体工作,具有很强针对性、很适用管用的法规,如一枚印章管审批条例、政务数据管理与应用办法、保障和促进县域医疗卫生一体化办法等等。此外,还制定了促进中小企业发展、科技成果转化、外来投资,保护知识产权、优化营商环境等激发市场活力的法规以及大数据应用、康养产业等促进产业转型的法规。为助力山西实现从“煤老大”到“全国能源革命排头兵”的历史性跨越,作出支持和保障能源革命综合改革试点工作的决定。

如今,这些专为山西量身定制的地方性法规在实践中作用正逐步显现出来,进一步发挥立法对改革的引领和推动作用。

#### 注重管用好用

评价一部高质量的地方立法,不是看其是否“大而全”,而是要看是否反映人民群众的诉求,能否解决老百姓的实际问题。

社会治理关系群众切身利益,涉及人民日常生活。近些年来,山西省人大紧盯民生和社会治理领域,坚持“一事一议”,急需先立,以“小切口”立法解决大问题,有效推动了民生改善和社会治理创新。

面对突如其来的新冠肺炎疫情,2020年5月,山西省专门出台禁止公共场所随地吐痰规定,这是全国首个解决公共场所随地吐痰问题的省级地方性法规;以维护权益、规范管理为重点,制定了全国首件省级警务辅助人员条例;制定家庭暴力预防和处置办法,修改禁毒条例,打通国家法律实施的“最后一公里”;一个月的时间作出禁止野外用火决定、预防制止餐饮浪费规定等等。

“人说山西好风光。”为建设美丽山西,近年来,山西省人大常委会先后制定修改大气、水、土壤、固废污染环境防治条例,出台禁止不可降解一次性塑料制品规定,禁止秸秆露天焚烧决定,制定实施“两山七河一流域”保护三年立法计划,制定综合性汾河保护条例,启动湿地和泉域保护立法工作,开展

制定吕梁山、太行山保护条例立法论证,以沁河流域为试点指导各设区的市开展协同立法,基本构建起以环境保护条例为统领,其他法规相配套,支撑“全省一盘棋、共抓大保护”的法规体系。

山西拥有壮美的自然风光以及不朽的文化遗产。作为革命老区,这里还有大量丰富厚重的红色文化遗址。近年来,山西省人大常委会扛起立法保护红色遗迹,保护文化遗产的责任,在全国省级层面率先出台了红色文化遗址保护利用条例;按照保持“真实性”、留住“烟火气”的原则,修改平遥古城保护条例;制定传统村落、山西老陈醋保护条例,启动修订文物保护法实施办法,坚决把山西五千年文明留下的丰厚文化遗产保护好、传承好。这些地方性法规有着浓浓的“山西味道”,凸显山西地方特色。

值得一提的是,山西省十分注重社会主义核心价值观入法,制定和修订了红色文化遗址保护利用、哲学社会科学普及、慈善事业促进、家庭教育促进、殡葬管理、志愿服务、公民献血等直接体现社会主义核心价值观的法规,还启动了修订见义勇为人员保护和奖励条例。通过立法,为弘扬主旋律、汇聚正能量、倡导良好社会风尚发挥了积极作用。

#### 重视实施效果

在提高立法质量的同时,山西省人大常委会坚持把法律法规实施情况的检查监督放在和立法同等重要的位置。

为了加强立法和法规的宣传,建立法规新闻发布会、法制委法工委新闻发言人、法规宣传贯彻推进会等制度。发挥代表联络站作用,宣传立法安排和进展情况,解读法规内容,使法官法言为人民群众所熟悉了解所掌握。

为了实现对现行有效法规执行情况的全面常态化监督,山西省人大常委会建立了法规实施情况报告制度。由法规实施单位按年度向常委会作自查报告或常规性报告。自查报告主要是针对实施一年以上未逾二年的,上位法制定修改或国家政策调整后出现不一致的,主要内容不适应经济社会发展需要的法规。其余法规分批实行常规性报告,主要反映当年法规落实的总体情况,相关配套制度制定情况、实施中存在的主要问题、上位法及国家政策的变化情况、有关意见和建议等。

“适应全面依法治国新形势新任务,需要在法规管用、好用上下更大功夫。我们会继续把‘立法真正解决问题’作为努力的方向,不断探索、不断改进、不断加强山西省地方立法工作。”郭迎光说。

色”立法探索的成行实践,不但呈现出数量多、节奏快等特点,更产生了良法促进善治的积极成效。

法治建设既是波澜壮阔的事业,也是“小而细”的百姓民生问题。山西的地方立法经验告诉我们,要充分发挥地方立法的引领和推动作用,就要积极回应人民群众关切,不断提高地方立法的针对性、有效性和可操作性,使地方立法准确反映经济社会发展要求,才能更加精准地解决民生问题,更有力地推进地方全方位高质量发展。

□ 本报记者 蒲晓磊 王斌

在中央人大工作会议上,习近平总书记发表重要讲话强调,坚持和完善人民代表大会制度,不断发展全过程人民民主。

对于如何“不断发展全过程人民民主”,北京市人大及其常委会通过创新性实践,提供了一个方案——“万名代表下基层”。

近年来,北京探索的“万名代表下基层”,已经在立法修法和人大监督工作中不断得到运用和完善,并逐渐由一种做法上升为一种机制,形成了特色鲜明的“北京经验”,成为新时代发展全过程人民民主的生动实践。

#### 立法民意征求直通一线

9月24日,北京市人大常委会表决通过《北京市接诉即办工作条例》。北京创造的“为民服务机制”,自此有了“为民服务法”的保驾护航。

2019年,北京市建立起以12345市民服务热线为主渠道的接诉即办机制,各区、各部门、343个街道(乡镇)、市属44家国有企业全部纳入接诉即办体系,推动了基层治理重心下移、权力下放、力量下沉,解决了一大批群众身边的操心事、烦心事、揪心事。

为总结固化创新成果,保障重大改革于法有据,北京市委在2020年10月出台意见,提出了加快推进“接诉即办”立法任务。同年12月,北京市人大常委会主任会议通过立法立项。

立法工作启动之后,全市上万名人大代表迅速行动起来。北京市人大代表伊然把条例草案做成PPT,将在社区中曾涉及或者容易涉及12345热线的人们召集在一起,逐条为大家宣讲、解读,并听取大家的意见;海淀区人大常委会把代表们走访基层听到的建议汇集成本“书”,送至北京市人大代表案头,希望“厚重”的民意能被充分地表达。

草案二审前,全市11000余名人大代表,以340个代表之家、2938个代表联络站及社区、村镇为依托,与6.7万名市民群众“面对面”,门户网站、新闻媒体增设反馈渠道,7500余条建议再为立法“支招”。

草案三审前,市委统一部署,市领导以普通人大代表身份带队相继深入各区,在代表“家”“站”、基层立法联系点里再次与市民群众坐在一起。

北京市人大常委会依靠“万名代表下基层”机制,拉近了人大代表与群众的距离,更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。

北京市人大常委会法制办主任王荣梅说,《北京市接诉即办工作条例》立法过程中,万余名人大代表进“家”“站”征求社区百姓意见,让立法“民意征求”直抵基层、直通一线,走到居民和代表身边,是“万名代表下基层”机制的又一次延伸和升华,体现了鲜明的北京特色,彰显了全过程人民民主的巨大优势。

#### 三级人大代表下沉基层

其实,“万名代表下基层”征求意见这一做法,在北京人大工作中早有先例。2019年,北京市为推进《北京市生活垃圾管理条例》修订和《北京市物业管理条例》制定工作,首创了“万名代表下基层”活动。

在对《北京市生活垃圾管理条例》进行修订时,北京市人大常委会组织市、区、乡镇三级人大代表走进街道社区,围绕是否应该总量控制,是否应该禁止或限制一次性用品等8个关键问题,面对面听取市民群众意见建议。担任北京市人大代表的全部27名市领导率先行动,1.2万名各级人大代表深入全市247个代表之家、2348个代表联络站直接听取群众意见。

#### 记者观察

## 把人民放在心上 将民意融入法规

□ 本报记者 蒲晓磊

在北京,从老百姓的急难愁盼事,城市营商环境、医院安全秩序到生态涵养区保护和生态发展,从垃圾分类、物业管理到反食品浪费,促进文明行为,种种曾经难以解决的问题,因为有了“良法”而得以“善治”,人民群众的获得感、幸福感、安全感得到有力保障。

每一部法规的背后,都写着“为民”二字,也都毫无例外地做到了“把百姓放在心上,将民意融入法规”,这一成就的取得,与北京市人大常委会探索的“万名代表下基层”机制密不可分。

北京市人大常委会今年通过的多部法规,都在线上线下多渠道公开征求意见,广大市民群众积极参与相关话题讨论,为立法出主意、想

## 新时代发展全过程人民民主的生动实践

## 北京市人大常委会探索万名代表下基层机制

这是北京市首次在法规草案形成阶段,就将拟修订的内容,通过人大代表在群众中征求意见。

2020年,北京市又进一步拓展了“万名代表下基层”的活动范围——组织市、区、乡镇三级人大代表通过“三边”(身边、周边、路边)检查,对《北京市生活垃圾管理条例》和《北京市物业管理条例》实施情况进行监督。从7月一直到10月下旬,1.3万余名人大代表共对5627个小区、3329个村、11302处公共机构或场所进行了检查。

两年时间里,“万名代表下基层”这一创新实践,从“全民参与修条例”过渡到了“深入基层”“查三边”,不仅是立法时汇聚民意的法宝,也成为监督时的一柄利剑。此后,“万名代表下基层”逐渐由“做法”上升为经验机制,在多部法规的立法和执法检查中得到运用。

北京市人大常委会城建环保办主任郝志兰说,在立法修法和监督工作中,北京市三级人大代表同时下沉基层,深入群众,能够比较客观、全面、深入地了解民意,使立法修法工作更能反映群众呼声,使人大监督工作更具实效,是全过程人民民主的生动践行。

#### 筑牢保障群众健康防线

2020年,突如其来的新冠肺炎疫情,给社会经济发展和人民群众生活带来巨大挑战,也对立法工作提出新需求。北京市人大常委会坚持人民至上、生命至上,高度重视公共卫生领域地方性法规制定修订工作,全力保障人民群众生命安全和身体健康。

去年2月7日,北京市人大常委会通过《北京市人民代表大会常务委员会关于依法防控新型冠状病毒感染肺炎疫情 坚决打赢疫情防控阻击战的决定》,对依法防控,依法治理发挥了重要作用。同年,为适应常态化疫情防控和公共卫生事业建设发展需要,北京市人大常委会及时启动20部公共卫生领域地方性法规制定修订工作。

新增的紧急立法项目《北京市突发公共卫生事件应急条例》(以下简称《应急条例》)即是其中之一。2020年2月开展调研,5月立项,7月提请一次审议,9月二审全票通过。从法规立项到出台,仅用时5个月。

“在立法过程中,北京市人大常委会广泛吸纳了基层社区工作者、医疗机构工作人员、各级人大代表的900多条意见,顺应了人民群众的呼声和超大城市公共卫生应急管理规律,发挥了首都科技创新优势和医疗资源集中的优势,强化了应急核心能力建设。”北京市人大常委会主任委员丛路骞说,加强首都公共卫生应急管理体系和应急能力建设直接关系到党和国家工作大局,关系到首都2100多万市民群众的生命安全和身体健康,也关系到2022年北京冬奥会和冬残奥会的成功举办。

今年,为进一步推进首都公共卫生体系、提高重大突发公共卫生事件应对能力,保障冬奥会顺利举办,北京市人大常委会将《应急条例》执法检查列为重点监督工作,执法检查在“明察”外,还增加了人大代表“暗访”的力度和频次,利用“明察暗访”双面“利器”,提高检查实效。从3月到8月,以“人大代表在基层,条例落实在行动”为主题,组织人大代表5000余人次,检查所在小区、社区(村)、单位及公共场所四方责任落实情况,检查点位达1000余处。

丛路骞说,在“万名代表下基层”机制的推动下,《应急条例》的立法和监督工作,更好立足首都城市战略定位,树立全周期风险管理意识,践行了以人民为中心的发展理念,进一步依法推进了首都应急管理体系和治理能力现代化,为全力做好冬奥会和冬残奥会保障工作奠定了坚实基础,为保障人民生命安全和身体健康筑牢法治防线。

办法。以《北京市反食品浪费规定》为例,北京市人大常委会动员了市、区、乡镇三级人大代表带头厉行节约,反对浪费、文明过节,参与制止餐饮浪费行动,开展代表线上调查和网络公开调查,10818名市、区、乡镇三级人大代表参与问卷调查。同时,开展面向全体社会公众的问卷调查,通过线上线下相结合的方式提高法规草案征求意见的覆盖面和知晓度。近150万人参与了问卷调查工作,共收到立法建议5500余条。

我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序,而且有生动的参与实践。北京开展的“万名代表下基层”实践创新,做到了科学立法、民主立法、依法立法,真正将“一心为民”的行动落到了实处,以良法善治护航人民群众的美好生活,为不断发展全过程人民民主提供了“北京经验”。

#### 评论

## 立法“小切口”服务发展“大文章”

□ 林楠特

地方立法是国家立法的重要组成部分,担负着国家宪法和法律在本地有效实施和推进本地经济社会发展的重要职责。

特别是在当前,随着我国社会主要矛盾的变化,人民群众对立法期盼,不是有没有,而是管用不管用,能不能解决实际问题。如何提高地方立法的针对性、有效性和可操作性,考验着地方立法者

的智慧。在这方面,山西立法“小切口”服务发展“大文章”的经验颇为亮眼。

无论是制定一枚印章管审批条例、政务数据管理与应用办法,还是出台全国首个解决公共场所随地吐痰问题的省级地方性法规,抑或修改平遥古城保护条例,制定山西老陈醋保护条例,从省级层面率先出台红色文化遗址保护利用条例……山西这些地方立法都坚持以人民为中心,以问题为导向,具有很强的针对性、有效性、可操作性,是推进“小切口、有特

## 青海省人大代表全力抗疫筑牢防控安全屏障

□ 本报记者 徐鹏

本轮疫情发生以来,青海省人大常委会高度重视,迅速动员,全省各级人大代表全力以赴抗击疫情,用实际行动护卫生命,担责“疫”线。

青海省人大代表,西宁市城西区兴海路街道尕寺巷社区党总支书记、主任冯桂萍,作为疫情防控志愿者,在兴海路社区、尕寺巷社区进行消杀工作,并主动为尕寺巷社区、中华巷社区送去生活用品。

“我在尕寺巷社区工作了20年,1月退休,现在疫情

发生在原单位,我想做些力所能及的事。”冯桂萍说。

本已回家颐养天年的青海省人大代表、海东市都市绿洲生态开发有限公司董事长韩进录,看到海东市平安区街头多个疫情监测点和核酸检测点的工作人员和医护人员在接近零下的气温中仍坚守岗位而无法按时用餐时,便立即召集饭店工作人员,连夜准备物资赶往平安,巡回为20多个值守点的执勤人员、医护人员和志愿者送去热腾腾的拉面。

自10月27日接到疫情防控指挥部消息以来,青海省人大代表、大通县人民医院副院长蔡桂兰,积极

投入抗疫一线,带领全院医护人员连续工作90多个小时,同时积极筹备防疫物资,储备量可满足医院30天运转。作为县医院疫情防控总指挥的她,组织医院药剂科,结合“岐黄避瘟方”,将多种中药材制成香囊分发给坚守在一线的医护人员、公安民警和青年志愿者等,为抗击疫情贡献代表力量。

在疫情面前,青海各级人大代表义无反顾、全力以赴,敢于担当,以实际行动诠释了“人民选我当代表,我当代表为人民”誓言,筑起了决不让青海成为风险之地”的钢铁长城。