

在立法中践行全过程人民民主

全国人大及其常委会2021年立法工作综述



2021年3月11日，十三届全国人大四次会议在北京人民大会堂闭幕。此次会议对全国人民代表大会组织法、全国人民代表大会会议事规则作出修改。

新华社记者 张玉薇 摄

深聚焦

□ 本报记者 朱宁宇

小智治事，中智治人，大智立法。2021年，全国人大常委会不断加强和改进新时代立法工作，在确保质量的前提下加快立法工作步伐，为推进国家治理体系和治理能力现代化，全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障。

奋进新征程，焕发新气象。2021年，全国人大常委会紧跟党中央重大决策部署，紧贴人民群众美好生活对法治建设的呼声期盼，紧扣推进国家治理体系和治理能力现代化，全面建设社会主义现代化国家提出的法律需求实际，努力使立法工作更好围绕中心和全局，更好服务国家和人民。

呈现新亮点，取得新成效。2021年，全国人大常委会交出了一份成果丰硕的成绩单。立法数量创近年新高，共审议法律草案、决定决议草案71件，通过其中54件，包括制定法律17件，修改法律26件，通过有关法律问题和重大问题的决定决议11件，现行有效法律从2020年底的274件增至291件。

完善发展根本政治制度

这一年，多部涉及人民代表大会制度完善发展的法律迎来修改——

2021年3月，十三届全国人大四次会议对全国人民代表大会组织法、全国人民代表大会会议事规则作出修改。此次修改对坚持党的领导作出明确规定，将坚持全过程人民民主写入法律制度，加强对代表依法履职的支持和保障，完善机制提高会议质量和效率；2021年10月，地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法修正草案提请十三届全国人大常委会第三十一次会议审议；紧随其后，2021年12月，全国人大常委会会议事规则修正草案提请十三届全国人大常委会第三十二次会议审议。

“人民代表大会制度是实现全过程人民民主，保证人民当家作主的重要途径和最高实现形式。发展全过程人民民主，是人大及其常委会的重要职责和光荣使命。”全国人大常委会法工委国家法室主任童卫东说。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。对人民代表大会制度相关的法律进行修改，对于践行以人民为中心的发展思想，更好地坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，进一步发挥中国特色社会主义民主政治的独特优势，保证全体人民更好地行使国家权力，切实维护人民群众的合法权益，在法治轨道上推进全过程人民民主实践，具有重要的现实意义。

立法活动走进群众中间

这一年，全过程人民民主不但明确写进了法律，更是在立法工作中有着生动的实践。

汇集民声民意，凝聚广泛共识。2021年，法律草案在中国人大网公布并征求意见成为常态，全年共41件次法律草案在中国人大网公开征求意见，114409人次提出意见485724条。在社会各界的积极参与下，每部法律都承载了满满民意，闪耀着人民智慧的光辉，国家立法成为百姓的“身边事”。

人民代表大会制度是实现全过程人民民主、保证人民当家作主的重要途径和最高实现形式，发展全过程人民民主，是全国人大及其常委会的重要职责和光荣使命。

2021年，“国字号”立法直通车继续扩容。全国人大常委会法工委又新增了12个基层立法联系点。目前，基层立法联系点已经多达22个，涉及21个省（区、市），覆盖三分之二全国省份，在这些立法联系点辐射带动下，各省份、设区的市（自治州）的立法联系点也如雨后春笋般发展。31个省级人大常委会的立法联系点发展到427个，设区的市（自治州）的立法联系点发展到4350个，形成了以全国人大常委会法工委牵头，多层次、多元化的联系网络。

基层立法联系点极大增加了基层群众参与立法的深度和广度，为基层群众行使知情权、参与权、表达权、决策权提供机会，立法活动走进群众中间，人民参与立法有了便捷的直通渠道。数据显示，截至2021年10月，全国人大常委会法工委基层立法联系点先后就126部法律草案、年度立法计划等征求基层群众意见建议7800余条，2200余条意见建议被不同程度采纳吸收，其中1300余条真知灼见被直接反映在法律条文之中。“原汁原味”“方言土语”的意见建议通过多元渠道反馈给立法机关并被充分吸纳，成为高质量立法的“源头活水”。

充分发挥人大主导作用

这一年，在立法工作中发挥人大的主导作用成为立法工作的鲜明特点。

发挥人大立法主导作用，是加强和改进新时代立法工作的必然要求，也是更好推进科学立法、民主立法、依法立法的重要体现。面对繁重的立法工作任务，全国人大常委会统筹安排推动立法修法工作，2021年度立法工作计划共安排了54件继续审议、初次审议法律案，是近年数量最多的。

“总体来看，2021年的立法计划执行情况较好，新时代立法工作迈出新步伐，取得新成效。”全国人大常委会法工委立法规划室主任岳伟明说。

涉及法律案议程比较多，审议节奏不断加快，也成为全国人大常委会会议的新常态。2021年12月举行的十三届全国人大常委会第三十二次会议共审议了19件法律草案和决定草案，最终通过了其中8件。

尤为值得一提的是，2021年审议的法律案中，由委员长会议或者人大专门委员会提请审议的有36件，占比近一半。其中，全国人大常委会法工委会同有关方面起草的法律草案有17件。过去一年，牢牢抓住提高立法质量这个关键，全国人大常委会共召开28次委员长会议，其中加开3次，专题研究拟提请常委会会议表决通过的法律案，确保每一部法律都成为精品佳作。对一些立法难度大、意见分歧大的，全国人大常委会充分发挥人大主导作用，加大协调力度，确保改革需要的法律及时出台。

发挥立法引领推动作用

这一年，立法服务改革，突出重点，补齐短板的同时，也呈现一些新的特点。

从立法形式上看，更加多样化。过去以立新法为主，现在是采取立、改、废、释、纂、决定等，形式越来越丰富。比如，通过“决定+修法”的形式，由全国人大作出决定，全国人大常委会修订香港特别行政区基本法附件一、附件二，从国家层面进一步完善香港特别行政区选举制度，坚定维护宪法和基本法确定的香港特别行政区宪制秩序；从内容上看，更加注重质量。立法工作按照精细化的要求，“精”字当头，精雕细琢，精益求精，确保每一部法律都成为精品；从体量上看，既有“大块头”，也有不少“小快灵”。比如，较短时间内出台的反食品浪费法，不设章节，全文仅32条，但条条都是“干货”，引领广大群众树立文明健康、绿色低碳的新风尚，取得显著社会效果，成为“小快灵”“小切口”立法的经典之作。

此外，立法工作节奏快的特点也十分明显。过去不少法律是十年磨一剑，有的甚至是二十年磨一剑，现在从起草到通过，不少是在一年内完成的。

“过去有一段时间是先改革后立法，边改革边立法，通过立法总结实践经验，巩固改革成果；现在是先立法再改革，坚持立法先行，注重发挥法律的引领和推动作用。党中央明确了改革事项，需要立法、修法的，全国人大及时启动立法程序，对于来不及修改法律或者修改法律条件不成熟的，通过授权暂时调整相关法律的适用，为改革提供制度空间。”童卫东说。

立法工作步伐不断加快

这一年，立法工作步伐不断加快，形式不断创新。

全国人大常委会在确保质量的前提下，切实加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，出台了一批国家治理急需、人民群众期盼的法律——

保障高质量发展，加强实现高质量发展的动力和保障，制定海南自由贸易港法，审议反垄断法修正草案、期货和衍生品法草案、公司法修订草案等，授权上海制定浦东新区法规；激发科技创新活力，推动实现高水平科技自立自强，制定数据安全法，修改科学技术进步法等；民族要复兴，乡村必振兴。制定乡村振兴促进法，回应脱贫攻坚取得胜利后全面推进乡村振兴的广大农民发展心声；“拥抱”互联网时代，筑牢法治“防火墙”，制定个人信息保护法，反电信网络诈骗法草案提请审议；改善民生水平，守护百姓高品质生活，制定家庭教育促进法、医师法、法律援助法、湿地保护法等，修改人口与计划生育法，审议畜牧法修订草案，农产品质量安全法修订草案等；保障重大改革，制定监察官法、海警法，修改行政处罚法、军事设施保护法、兵役法、民事诉讼法等；聚焦社会热点，刑法修正案（十一）对冒名顶替上学就业、高空抛物、刑事责任年龄等问题作出直接回应，坚持急用先行，加快完善涉外法律体系，制定反外国制裁法、陆地国界法，修改海上交通安全法等。

伴随一项项法律制度的相继出台或更新，新时代立法工作焕发出勃勃生机，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系不断完善。

河北省人大常委会亮出年度成绩单

履职尽责助力发展 创新探索与民同心

□ 本报记者 周育鹏

坚持党的全面领导，确保人大工作正确政治方向；持续提高立法质量和效率，以良法促发展、保障善治；强化监督工作实效，确保党的决策部署和法律法规得到全面贯彻实施；支持和保障代表依法高效履职，代表工作更加规范活跃……

近日，河北省十三届人大五次全体会议举行第二次全体会议，听取河北省人大常委会工作报告。报告指出，2021年，河北省人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党中央和省党委决策部署，自觉践行“河北发展、人大尽责”理念，认真履行宪法法律赋予的各项职责，工作质量和实际成效又有新提升，为加快建设现代化经济强省、美丽河北作出新贡献。

坚持党的领导倾听人民呼声

一年来，河北省人大常委会始终把党的领导作为坚定不移的政治坐标，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想统领人大工作，以绝对忠诚拥护“两个确立”，以担当作为践行“两个维护”，坚决做到中央和省委的工作重心在哪里，人大工作就跟到哪里，力量就汇聚到哪里，作用就发挥到哪里。

2021年，河北省人大常委会举行党组会议30次，理论学习中心组会议14次，集中学习交流10次，做到思想紧跟、认识紧跟、行动紧跟；向河北省委请示报告重要会议、重要立法、重要活动82次，确保各项工作始终在党的

领导下进行。

2021年9月28日，河北省石家庄市裕华高道口等9个收费站停止使用，开放通行，不仅让市民摆脱了拥堵困扰，也拉开了城市空间框架新格局。拆除裕华路高速收费站，打通城市堵点，这一建议正是由河北省人大代表王丹提出的。“路通了，老百姓的心也通了。”能以建言献策推动社会发展，王丹深有感触。

群众关切在哪里，全过程人民民主的实践就在哪里。建立基层立法联系点，原汁原味反映百姓呼声；深入群众开门问计，求取社会意愿“最大公约数”；不断创新活动载体，努力搭建活动平台，反映民意渠道更加畅通……

河北省人大常委会认真贯彻落实习近平总书记关于发展全过程人民民主的重要论述，着力把人民意志体现到立法工作全链条，把人民权力落实到监督工作全过程，把人民呼声融入代表工作各方面，确保人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大各项工作之中，确保人大工作的各个环节都能听到来自人民的声音。

2021年，河北省人大常委会邀请人大代表参加立法调研、监督检查、工作评议、视察考察等活动1000多人次，参与联动监督活动38019人次，进一步拓宽代表履职渠道。推动代表提出的945件代表建议全部按时办结，推进市县民生实事项目人大代表票决制，让代表呼声有回应，让人大诉求有着落。

突出创制立法提高立法质效

2021年9月1日起，《河北雄安新区条例》正式施行，

这是全国首部关于支持雄安新区改革建设和发展的综合性法规，标志着法治雄安新区建设开启了新篇章。

在为雄安新区量身定制“基本法”的同时，围绕新区规划建设，河北省人大常委会还制定出台了《白洋淀生态环境治理和保护条例》。作为涉及雄安新区的第一部地方性法规，该条例于2021年4月1日起施行，护卫白洋淀碧波安澜。

一年来，河北省人大常委会坚持地方立法与时代同步、与改革同频率、与实践同发展，共出台法规及规范性文件20件，修改废止22件，审查批准设区的市和自治县法规35件，立法工作更加围绕中心大局，反映民意意愿、彰显河北特色。

在护航重大战略贯彻实施方面，河北省人大常委会围绕推动京津冀协同发展，公共卫生领域立法协同取得新进展；围绕冬奥会筹办，开展专题代表视察，作出关于授权省人民政府为保障冬奥会筹备和举办工作规定临时性行政措施的决定，围绕构建新发展格局，及时修订信息化条例，修改发展循环经济条例和技术市场条例，出台公路条例，助力经济高质量发展。

为护佑人民群众美好生活，河北省人大常委会制定养老服务条例，积极应对人口老龄化法治需求；制定电动自行车管理条例，引导公众安全文明出行；制定长城保护条例，作出加强革命文物保护利用的决定，依法推动文物保护；制定公安机关警务辅助人员管理条例，规范辅警管理；制定乡镇和街道综合行政执法条例，推进基层治理体系和治理能力现代化。

河北省人大常委会不断丰富立法方式方法，健全完

创新监督举措强化监督实效

四级人大联动，五级代表参与，聚焦顽瘴痼疾，同步同向发力……2021年10月，“6+1”联动监督“回头看”和四项联动监督检查在燕赵大地扎实开展，河北省人大常委会组成6个执法检查组，由省人大常委会主任任组长，分别带队赴全省各地开展监督检查。

作为监督工作的创新之举，2021年，河北省人大常委会连续第4年开展联动监督，聚焦优化营商环境，农业结构调整，地下水超采治理，公共卫生医疗服务4个领域，紧盯积弊沉疴，推动解决难点堵点问题，实现检查地区全覆盖，重点领域无死角，目标任务零遗漏。

河北省人大常委会坚持正确监督、有效监督、依法监督，加强经济领域监督，强化生态环境监督，突出民生保障监督，推进司法领域监督，全年听取审议专项工作报告26项，组织执法检查10项，开展专题询问2次，调研视察94次，配合全国人大开展执法检查调研3次，切实做到到党和人民关心什么，人大就用什么力监督什么，确保党的决策部署和法律法规得到全面贯彻落实。

首次对司法专项工作开展联动监督，听取和审议省“两院”案件评查工作报告；首次研发并在全国省级人大首次推广使用选民登记信息系统，有效保障人民选举权利；首次构建代表履职档案信息系统，代表履职信息化平台逐步建成……一年来，重要立法项目省市协同，重大监督活动上下联动，五级代表通力合作，河北人大系统密切联系和高效协同已成为常态，全省人大工作整体效能显著提升。

回音壁

制定能源法 已起草草案送审稿

本报讯 记者朱宁宇 能源问题关系经济发展、社会稳定和国家安全。能源法已列入十三届全国人大常委会立法规划。记者近日从全国人大常委会法制工作委员会获悉，该委建议有关部门认真研究代表议案所提意见建议，加快能源法立法工作进程，争取早日提请全国人大常委会审议。

十三届全国人大四次会议期间，有代表提出议案，认为我国目前尚未制定出台能源领域的基础性法律，有关单行法无法解决国家能源安全的法律保障不充分、能源利用与环境保护的有效协调滞后、能源的综合监管措施缺乏等深层次问题，建议制定能源法。

国家能源局提出，该局已起草能源法草案送审稿，并于2020年底再次报送国务院，目前正在配合司法部根据各方面意见对草案进行修改完善。议案提出的有关建议在草案中已有体现。该局将继续认真研究议案所提意见，配合司法部做好审查修改工作，积极推进立法进度。

制定农产品批发市场法 深入进行研究论证

本报讯 记者朱宁宇 记者近日从全国人大农业与农村委员会获悉，该委建议国务院有关部门认真总结实践经验，研究代表提出的有关制定农产品批发市场法议案的建议，在完善国务院有关批发市场规定的内容基础上，加强沟通协调，深入对农产品批发市场法进行研究论证。

十三届全国人大四次会议期间，有代表提出关于制定农产品批发市场法的议案，议案提出，农产品批发市场乱批乱建，重复建设问题较为突出，扰乱了农产品流通秩序，建议制定农产品批发市场法，加强批发市场规划，建立准入退出机制和审批制度，加强农产品市场监管等。

对此，国家发改委、商务部、农业农村部认为，今后相当长一段时期内，农产品批发市场仍将是我国农产品流通的主渠道。由于缺乏有效规划布局调控和准入退出机制，农产品批发市场一直处于完全自由竞争和无序发展状态，赞成尽快将农产品批发市场建设和管理纳入法治轨道。国家发改委提出，近期司法部正在研究起草国务院关于加强农产品批发市场监督管理的规定，考虑到立法需要较长的过程，建议在此规定起草中，研究吸纳代表议案所提建议。商务部、农业农村部表示，国务院有关规定的起草将为立法奠定良好基础，并将在今后有关立法工作中积极配合。司法部认为，现行有关法律法规已经针对加强农产品批发市场规划、建设和管理作了规定，建议有关部门在加强现有法律和规范性文件执行的基础上，深入研究论证专门立法的必要性、可行性。

制定农村集体经济组织法 研究起草草案初稿

本报讯 记者朱宁宇 农村集体经济组织立法已列入十三届全国人大常委会立法规划研究论证类项目。记者从全国人大农业与农村委获悉，该委已提前介入相关立法工作，并将与国务院有关部门密切配合，积极推动相关工作。

十三届全国人大四次会议期间，有代表提出关于制定农村集体经济组织法的议案。议案建议，制定农村集体经济组织法，统筹规定集体经济组织的形式、运行模式，构建农村集体经济组织的财产权属确认和分配机制，明确农村集体经济组织成员的认定标准等内容，发挥集体经济组织在乡村振兴中的重要作用。

目前，农业农村部正在牵头组织开展起草工作，围绕农村集体经济组织的基本特征、法人属性、功能作用、内部运行机制等重点问题开展立法调研，并研究起草农村集体经济组织法草案初稿。司法部建议农业农村部在起草过程中认真研究、吸收代表所提建议，进一步完善草案稿。



制图/李晓军