

发展完善人民代表大会制度 推动地方政权建设与与时俱进 地方组织法修正草案亮点解读

两会特稿

□ 本报记者 朱宁宁

继2021年十三届全国人大四次会议对全国人大组织法进行修改后,又一部关于国家机构组织制度的基本法律提交全国人民代表大会审议。

3月5日上午,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(以下简称修正草案)提请十三届全国人大五次会议审议。全国人大常委会副委员长王晨作修正草案说明,修正草案共48条。

地方组织法是关于地方人大、地方政府的组织和制度的基本法律,是宪法关于地方政权建设规定的立法实施,是地方各级国家权力机关、行政机关行使职权、履行职责的重要制度保障。地方组织法于1979年7月五届全国人大二次会议通过,此后,于1982年、1986年、1995年、2004年和2015年先后作了5次修改。

贯彻习近平法治思想,习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,落实党中央重大决策部署和中央人大工作会议精神,有必要在认真总结实践经验基础上,对地方组织法作出修改完善。

修改地方组织法是新时代坚持党的全面领导,保证党领导人民依法有效治理国家的必然要求;是不断发展全过程人民民主,保证人民当家作主的重大举措;是深入贯彻党中央全面依法治国战略部署,推进全面依法治国的制度保障;是坚持和完善人民代表大会制度,深

化党和国家机构改革,推进国家治理体系和治理能力现代化的现实需要。

亮点:坚持党的全面领导 坚持以人民为中心

地方各级人大和地方各级人民政府是国家政权机关的重要组成部分,加强地方政权机关建设,必须毫不动摇坚持中国共产党的领导,确保各地方在党中央集中统一领导下,依法履行职责。根据党中央关于加强党的全面领导要求和党的创新理论发展成果,修正草案明确坚持党的领导和地方人大、地方政府工作的指导思想和原则,包括坚持以人民为中心原则、依法治国原则、民主集中制原则。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。此次地方组织法修改,进一步贯彻发展全过程人民民主的重要理念,明确地方人大和地方政府“坚持以人民为中心、坚持全过程人民民主”,地方各级人大代表“充分发挥在全过程人民民主中的作用”。

这些规定对于我国地方政权机关更好地践行以人民为中心的发展思想,发展全过程人民民主,进一步发挥中国特色社会主义民主政治的独特优势,具有重要意义。

亮点:推动健全人大制度 完善地方人大组织和职权

人大及其常委会是国家权力机关,在国家治理体系中居于重要地位,加强人大及其常委会自身建设,是新时代坚持和完善人民代表大会制度,加强和改进人大工作的重要举措。中

央人大工作会议对加强人大及其常委会自身建设提出要求并作出部署。贯彻落实中央人大工作会议精神,此次修改地方组织法对地方人大及其常委会的组织和机构设置作了进一步完善。

修正草案进一步规范省、设区的市两级人大专门委员会的设置和名称,充实完善专门委员会的职责,谈及为何要细化专门委员会的职责,全国人大常委会法工委国家法室主任董卫东介绍说,现行地方组织法关于专门委员会职责的规定比较简单。实践中,随着地方人大及其常委会立法、监督、代表等方面工作的加强,专门委员会的职责也有许多新的拓展。“为了加强专门委员会的工作,发挥专门委员会的作用,这次修改地方组织法,根据实践发展情况,逐项列举了专门委员会的职责。”董卫东说。

修正草案贯彻落实中央人大工作会议精神,适当增加了省、设区的市两级人大常委会组成人员名额。在现有的基础上,将名额的上下限和最高限分别增加10名。这一规定,有利于进一步优化常委会组成人员结构,增加常委会组成人员的广泛性、代表性,充分发挥民主,加强地方人大常委会自身建设和工作。

由于现行地方组织法对地方人大常委会设置的工作机构没有列明,实践中各地做法不一,这次修改进一步规范地方人大常委会工作机构的设置,明确常委会设立法制工作委员会、预算工作委员会、代表工作委员会等工作机构。同时,对地方人大及其常委会的职权以及地方人大议事制度进行了完善。

此外,修正草案还明确,县、自治县人大常委会可以比照有关规定,在街道设立工作机构。

亮点:完善地方政府职责 大力推进法治政府建设

党的十八大以来,党中央高度重视法治政府建设,对深入推进依法行政,加快建设法治政府,坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系作出一系列部署。

按照中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》的精神,总结党的十八大以来推进依法行政,建设法治政府的实践经验,修正草案专设一节,明确法治政府建设的总体要求,包括建设法治政府、服务型政府、廉洁政府、诚信政府,明确坚持政务公开、坚持科学决策、民主决策、依法决策,明确地方政府应当依法接受监督。

同时,修正草案进一步完善了地方政府职权和工作方面的有关规定,明确地方政府根据工作需要和优化协同高效以及精干的原则,设立必要的工作部门;明确地方政府在编制和执行国民经济和社会发展规划纲要、计划和预算,国有资产,加强区域合作,应对重大突发事件,指导、支持和帮助基层群众性自治组织等方面的职责,明确县级以上地方各级人民政府制定规范性文件的程序要求等。

亮点:总结地方实践探索 明确区域协同立法机制

实施区域重大战略和区域协调发展战略,

是党中央在新时代针对区域发展新特征作出的重大战略部署。中央人大工作会议明确提出,建立健全跨区域协同立法、流域立法,共同立法工作机制。

党的十八大以来,按照党中央的决策部署,各地区各部门围绕区域协调发展各项任务,在建立健全区域合作机制方面进行了积极探索,取得很好成效。尤其是在区域协同立法方面,地方有着很丰富的实践,既有省际之间的协同立法,也有设区的市级的协同立法。2020年1月,京津冀三省市人大常委会相继通过《机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》;上海、江苏、浙江、安徽“三省一市”协同制定、修改各自的《大气污染防治条例》,协同制定《关于促进和保护长江流域禁捕工作若干问题的决定》。2021年4月,长沙、株洲、湘潭三市人大常委会同步出台《关于加强赤水河流域共同保护的决策》;5月,云贵川三省市人大常委会共同制定《赤水河流域共同保护的决策》……在积极探索协同立法的同时,一些地方还进行了协同执法检查等,为区域深度合作提供了有力的制度保障。

修正草案总结地方实践探索的经验做法,明确省、设区的市两级人大及其常委会根据区域协调发展的需要,可以开展协同立法。同时明确,县级以上地方各级人民政府可以共同建立跨行政区划的区域协同发展工作机制,加强区域合作;上级人民政府应当对下级人民政府的区域合作工作进行指导、协调和监督。

本报北京3月5日讯



江浩然委员建议 “以换代充”解决 电动自行车充电难题

□ 本报记者 蒲晓磊

近年来,电动自行车电池充电和使用所造成的火灾频发,造成了很大的财产损失和严重的人员伤亡。

“针对充电引发火灾的问题,常见的解决方案是配套建设充电桩。这一方式虽然可以避免室内充电造成的人员伤亡,但却无法完全满足骑手、居民的补能需求,车辆电池品质良莠不齐的问题还是无法得到解决。”全国政协委员、恒银金融科技股份有限公司党委书记、董事长江浩然说。

江浩然认为,应当采取疏堵结合的方式解决电动自行车电池安全隐患,出台专项政策治理违规电动自行车上路现象的同时,通过“以换代充”这一高效安全的模式来解决电动自行车充电难题。

江浩然建议,针对快递、外卖等行业骑手使用超标车辆、大容量锂电池现象,制定专门的管理规定,压实外卖平台、快递企业安全责任,督促其严格履行和落实员工使用电动自行车的安全管理职责,降低行驶以及充电等环节的安全隐患。

同时,建议对换电车型入市采取实质性的鼓励政策。对符合要求的换电车型,建议交通、交管等部门为其进入目录、上牌等开启绿色通道,加快行政审批流程。同时,增加对超标车淘汰置换补贴,通过市场化手段鼓励私人购买换电车型,引导存量车型逐步置换为符合换电要求的电动自行车。

江浩然建议,要鼓励有条件的城市试点推广电动自行车换电模式。在试点城市,打好政策、市场及推广组合拳,严打违法充电行为,对换电企业及居民换电行为进行专项补贴,打造全国标杆范本,加快换电模式普及应用。

编辑:李景红
校对:李景红
邮箱: fzbwb@126.com



3月5日,十三届全国人大五次会议开幕,地方组织法修正草案提请大会审议。

本报记者 王建军 摄

聚焦地方组织法修改 践行以人民为中心发展思想 贯彻落实全过程人民民主

□ 本报记者 朱宁宁

人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心,是社会主义的生命,人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。坚持和完善人民代表大会制度,必须坚持人民主体地位,支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,发展全过程人民民主。

3月5日,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(以下简称修正草案)提请十三届全国人大五次会议审议。此次修改地方组织法对于更好地坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,践行以人民为中心的发展思想,发展全过程人民民主,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,具有重大的现实意义。

值得一提的是,2021年,十三届全国人大四次会议修改全国人大组织法,第一次将习近平总书记关于全过程人民民主的重要理念写入法律,规定了全国人大及其常委会“坚持全过程人民民主”,全国人大代表“充分发挥在全过程人民民主中的作用”。此次地方组织法修改的一个重点和亮点,就是贯彻体现全过程人民民主。修正草案增加规定:地方各级人民代表大会、县级以上地方各级人大常委会和地方各级人民政府坚持以人民为中心、坚持全过程人民民主,始终同人民保持密切联系,倾听人民的意见和建议,为人民负责,受人民监督。

“全国人大组织法和地方组织法明确坚持全过程人民民主的重要理念,说明了人民代表大会制度与全过程人民民主的天然联系,体现了人民代表大会制度的优势和特点。”全国人大常委会法工委国家法室主任董卫东说。

强化人大监督落实全过程人民民主

为了贯彻落实全过程人民民主,修正草案进一步完善了地方人大及其常委会的职权。这

些修改有利于践行以人民为中心的发展思想,在党的领导下不断扩大人民有序政治参与,保证人民当家作主。

尤为值得关注的是,修正草案新增多处内容强化地方人大对“一府一委两院的监督”。

党的十八大以来,党中央、国务院围绕新时代加强和改进人大监督工作出台了一系列重要文件,作出了一系列重要部署。近几年,针对国有资产监督、预算审查监督、政府债务审查监督等工作陆续制定了有关意见。全国人大常委会也适时通过制定、修改有关决定,贯彻落实中央文件精神。根据预算法和中央有关文件要求,修正草案新增多个内容,进一步加强了地方人大及其常委会对国民经济和社会发展规划、计划、预算、决算、政府债务、国有资产监督管理情况的审查监督。

据了解,作为基层人大的实践创新,目前不少设区的市、县和乡镇的人民代表大会已经实践开展票决重要的民生实事项目。以浙江省为例,该省早在2017年就作出了在全省推广实施民生实事项目人大代表票决制的决策,目前已实现市、县、乡三级全覆盖。2021年,浙江全省市、县、乡三级共票决通过6425个民生实事项目,街道层面票荐(票选)3194个项目。民生实事项目人大代表票决制已经成为践行全过程人民民主的有力抓手,在地方经济社会发展和全过程人民民主建设中发挥着积极作用。此次修正草案总结了一些地方的实践经验,特别是在地方人大常委会讨论、决定重大事项的基础上,增加“重大项目”。

完善工作制度充分发挥代表作用

人大代表是党和国家联系人民群众的桥梁纽带,更好发挥代表作用是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求。修正草案一大亮点,是进一步完善代表联系人民群众制度。

修正草案增加规定:地方各级人大代表的建议、批评和意见的办理情况,由常委会办事机构或者乡镇人大主席团向本级人大常委会

或者乡镇人大报告,并予以公开。同时规定,地方各级人大代表应当与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系,听取和反映他们的意见和建议,充分发挥在发展全过程人民民主中的作用;并应当向原选区选民或者原选举单位报告履职情况。

此外,修正草案规定,县级以上地方各级人大常委会和各专门委员会、工作机构应当建立健全常委会组成人员和各专门委员会、工作机构联系代表的工作机制,支持和保障代表依法履职,扩大代表对各项工作的参与,充分发挥代表作用;县级以上地方各级人大常委会通过建立基层联系点、代表联络站等方式,密切同人民群众的联系,听取对立法、监督等工作的意见和建议。

“这些规定对于我国地方政权机关更好地践行以人民为中心的发展思想,发展全过程人民民主,进一步发挥中国特色社会主义民主政治的独特优势,具有重要意义。”董卫东说。

听民声汇民意民主立法贯穿始终

据了解,多年来,全国人大代表和全国政协委员提出了不少关于修改地方组织法的建议。这些建议都是来自地方、来自实践。

“对于这些建议,在修改地方组织法的过程中,我们进行了认真研究,能吸收的尽量吸收。”据董卫东介绍,法工委曾4次发函征求中央有关部门、地方人大、基层立法联系点、高等学校和研究机构的意见,并多次通过现场、视频等方式召开座谈会,征求地方人大、基层立法联系点的意见,还曾经两次向社会公众征求意见,共收到1100多条意见。

此外,法工委还曾到北京市朝阳区劲松街道了解基层治理情况和街道办事处职责,到四川省成都市、雅安市调研地方人大建设和工作。

“可以说,此次地方组织法的修改过程很好地体现了民主立法的原则和全过程人民民主的要求。”董卫东说。

本报北京3月5日讯

□ 本报记者 朱宁宁

3月5日,地方组织法修正草案(以下简称修正草案)提请十三届全国人大五次会议审议。

地方组织法是1979年五届全国人大二次会议通过的,到目前已经过5次修改,是修改次数比较多的法律之一。此次虽然是以修正草案的形式作部分修改,但修改的幅度大、分量重。从条文数量看,修正草案共48条,现行地方组织法共69条,修改后地方组织法增加到90条。

尤为值得关注的是,与之前几次对地方政府一章修改较少不同,此次修法对地方政府一章作出重要修改,增加了法治政府建设的原则和要求,完善了地方政府的组织和职权,不但涉及的条款比较多,修改力度也超过以往几次。

“推进法治政府建设,完善地方政府职权,是这次地方组织法修改的一大亮点。”上海交通大学凯原法学院教授、全国人大常委会法工委备案审查专家委员会委员林彦指出,通过修改地方组织法、地方政府组织制度和规则供给会更加充实,有利于地方政府更好地履行职权,也有利于更好地服务群众。

加强法治政府建设推进依法行政

法治政府建设是推进政府治理体系乃至国家治理体系的重要动力。

党的十八大以来,党中央高度重视法治政府建设,对深入推进依法行政,加快建设法治政府,坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系作出一系列部署。中共中央、国务院连续印发了两个《法治政府建设实施纲要》,就持续深入推进依法行政,全面建设法治政府作出全面部署。

按照中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》的精神,总结党的十八大以来推进依法行政,建设法治政府的实践经验,修正草案专设一节,明确政府建设的总体要求,增加规定:地方各级人民政府应当维护宪法和法律权威,坚持依法行政,建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府。同时,对建设服务型政府、廉洁政府、诚信政府,推进政务公开和政务数据有序共享、实现科学民主依法决策、依法接受监督等提出明确要求。

在林彦看来,专门增加一节作出一般规定,在原则层面政府对依法履职和依法服务提出明确要求,其目的即在于从不同侧面加强法治政府建设,全面贯彻依法行政原则。

总结实践经验完善地方政府职权

建设法治政府,推进依法行政是推进政府治理体系现代化的基本方式和重要抓手。政府依法全面履行职能是建设法治政府的必然要求。

根据党中央有关精神,总结地方实践经

地方组织法修正草案专设一节明确政府建设原则要求

推进法治政府建设 完善地方政府职权

验,修正草案完善了地方政府职权和工作方面的有关规定。修正草案明确地方政府根据工作需要和优化协同高效以及精干的原则,设立必要的工作部门;明确地方政府在编制和执行国民经济和社会发展规划纲要、计划和预算,国有资产管理,加强区域合作,应对重大突发事件,指导、支持和帮助基层群众性自治组织等方面的职责,明确县级以上地方各级人民政府制定规范性文件的程序要求等。

“因为种种原因,长期以来我国国家机构组织法治建设未得到足够的重视,成为国家法治体系中较为薄弱的一环。”中国社会科学院法学研究所所长、中国社会科学院全面依法治国智库副理事长兼秘书长李洪雷指出,现行地方组织法中尚欠缺地方组织制度很多重要事项规定,与地方治理的需求有一定差距。此次修法坚持立足国情和问题导向,系统梳理和全面反思地方制度中存在的薄弱环节,有针对性地地方政府职权进行补充完善,总结2018年机构改革以来的实践,将改革需要遵循的原则以及成熟的改革成果固化、上升为法律规定,对于推进法治政府建设十分必要。

加强基层治理明确街道办职责

基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇、街道和社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。

党的十八大以来,党中央高度重视基层治理,党中央关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的有关文件对推进基层治理法治化能力建设提出明确要求。党的十九届四中、五中全会专门对健全党组织领导的城乡基层治理体系作出部署。2021年,中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》。

“现行地方组织法规定市辖区、不设区的市的人民政府可以设立街道办事处,作为它的派出机关,但没有规定街道办事处的职责。”据全国人大常委会法工委国家法室主任董卫东介绍,2009年全国人大常委会废止了1954年制定《城市街道办事处组织条例》,这样在国家层面没有对街道办事处职责的规定。一些地方根据实际需要,通过地方立法明确街道办事处的职责。

根据党中央关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的有关文件,修正草案增加规定:市、民族乡、镇的人民政府或者街道办事处对基层群众性自治组织的工作给予指导、支持和帮助。基层群众性自治组织协助乡、民族乡、镇的人民政府和市辖区、不设区的市的人民政府或者街道办事处开展工作。

“对街道办事处综合管理,统筹协调等各方面的职责进行明确,在一定程度上理顺了实践和制度供给之间不相适应的情况,总体上有利于基层社会治理和基层法治政府建设。”林彦说。

本报北京3月5日讯