



2022年立法工作关键词

任务多 分量重 要求高 时间紧

□ 本报记者 朱宁宁

刚刚过去的2022年是十三届全国人大常委会任期的最后一年,立法任务艰巨繁重。

“在党中央的坚强领导下,在各方面的大力支持下,我国立法工作稳中求进、有条不紊。”回顾2022年的立法工作,全国人大常委会法工委发言人、立法规划室主任杨合庆用了任务多、分量重、要求高、时间紧这几个关键词进行概括。

据统计,2022年,全国人大及其常委会召开了1次大会和6次常委会会议,统筹推进国内法治和涉外法治建设,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,制定法律6件,修改法律10件次,作出法律解释1件,通过有关法律问题和重大问题决定7件,以良法促进发展、保障善治,以更加完备的法律制度体系为党治国理政提供了坚强有力的法律保障和制度力量。

加强宪法实施和监督取得新成效

2022年是我国现行宪法公布施行40周年。40年前,1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过现行宪法,以根本法形式确立了实行历史性转变的成果,体现了历史新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策。现行宪法公布施行的这40年,也是我国改革开放深入推进,经济社会迅速发展,人民生活水平不断提高的40年。广大人民群众也正是通过这40年的伟大实践,深刻感受到了现行宪法的磅礴力量。

党的十八大以来,党中央把宪法摆在全面依法治国战略布局的突出位置,高度重视发挥宪法在治国理政中的重要作用,推动宪法制度实践创新和与时俱进,取得一系列新成效新经验。党的二十大报告对做好宪法工作提出明确要求,强调加强宪法实施和监督,健全保证宪法全面实施的制度体系,更好发挥宪法在治国理政中的重要作用,同时,全面建设社会主义现代化国家,对依法治国,依宪治国提出了新的更高要求。

宪法与国家前途、人民命运息息相关。宪法的根基在于人民发自内心的拥护,宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。

“一年来,我们不断健全保证宪法全面实施的制度体系,通过完备的法律保证宪法实施,严格落实合宪性审查制度机制,深入推进合宪性审查工作,更好发挥宪法在治国理政中的重要作用,维护宪法权威和尊严。”回顾2022年立法工作,杨合庆认为,加强宪法实施和监督取得新成效是最大的亮点之一。

完善和加强备案审查取得新突破

“一年来,全国人大常委会全面提升备案审查制度和能力建设水平,全面开展,扎实推进备案审查工作,强化“有错必纠”力度,有力地保证了中央令行禁止,有力维护了国家法制统一尊严权威。”杨合庆说。

2022年,在全国人大常委会领导下,法工委与有关部门协同配合,对法规、司法解释和特别行政区本地法律依法开展备案审查工作,持续取得新进展。数字显示,一年来,全国人大常委会办公厅收到报送备



2022年3月5日,地方组织法修正草案提请十三届全国人大五次会议审议。

本报记者 王建军 摄

案的法规、司法解释及特别行政区法律共1172件。制定《法规、司法解释形式审查工作程序》,加强形式审查,对存在报备问题的56件法规督促报备机关及时予以改正。收到公民、组织提出的审查建议4829件,其中属于全国人大常委会审查范围的4067件。此外,法工委还对2021年专项清理工作有关事项进行跟踪督促,组织开展物业管理、生育保险等领域规范性文件集中清理和专项审查工作。截至目前,共督促、推动制定机关修改、废止法规、司法解释及其他规范性文件781件。

发展全过程人民民主取得新成绩

根据立法法第三十七条的规定,法律案向社会公布征求意见的情况应向社会通报。与以往不同的是,2022年12月底,全国人大常委会法工委发言人、研究室主任臧铁伟在介绍野生动物保护法修订草案公开征求意见情况时,首次对外公开了吸收采纳基层立法联系点提出的多条具体修改意见。

比如,基层立法联系点广东省江门市江海区人大常委会和一些社会公众建议增加野生动物保护管理信息公开,鼓励社会参与的内容。经综合研究,在修订草案三审稿中增加各级人民政府应当依法公开野生动物保护和管理信息的内容,并增加公益诉讼制度。再如,基层立法联系点上海市长宁区虹桥街道办事处和一些社会公众建议进一步规范野生动物放生活动,

经综合研究,三审稿中进一步增加规定,国务院野生动物保护主管部门应当会同国务院有关部门加强对放生野生动物活动的规范、引导。

在以往的例行通报中,社会公众对法律草案的意见并没有具名,只用“有的建议”“有的建议”。此次法工委在例行发布工作中探索具名提出意见的部分公民和立法联系点,并对吸收采纳的情况作了介绍,将尊重民意贯穿到通报全过程的举动,不但充分体现了立法对民意的重视,也是对全过程人民民主的积极践行。

2022年,全国人大常委会加强人民当家作主制度保障,将全过程人民民主重大理念上升为新修改的地方组织法等国家基本法律制度,扩大人民有序政治参与和立法参与,保证人民依法行使民主权利,发展全过程人民民主取得了新成绩。其中,基层立法点实现“全覆盖”最为引人注目。

截至2022年7月30日,全国人大常委会法工委增设了第四批10个基层立法联系点,总数达到了32个,实现了31个省(区、市)全覆盖,32个基层立法联系点覆盖区域人口达到570多万人,越来越多的老百姓在家门口就能对关切的法律问题发表意见,表达诉求。

“基层立法联系点实现‘全覆盖’,极大拓展了基层群众覆盖面及参与人数,对于发展全过程人民民主,保障人民当家作主具有重要意义。”全国人大常委会法工委办公室主任孙镇平说,这不但推动了人民有序参与到国家立法过程中,丰富了全过程人民民主的

生动实践,也更好地保障了人民当家作主。

实现“全覆盖”还有一个重要意义在于可以更好地了解社情民意,汇集民智,提高立法质量,推进全面依法治国。基层立法联系点最重要的作用就是国家立法“直通车”,目前法工委已就152部法律草案等征求基层立法联系点意见,普通老百姓通过这个平台,“原汁原味”地提出了15000多条意见建议。

“国家立法机关在研究立法过程中能够随时听到来自基层群众各个方面的社情民意,并将其统一于国家立法制度设计之中,从而深入推进科学立法、民主立法、依法立法,提高立法质量,保障国家法律更好地体现人民利益,反映人民愿望,维护人民权益,增进人民福祉。”孙镇平说。

7年来,法工委设立的32个基层立法联系点,辐射带动全国各地设立了509个省级基层立法联系点和5000多个设区的市级基层立法联系点,形成了三级联动的工作机制,搭建起了基层群众共商共建共享的大舞台。通过这一机制和平台,老百姓既可以反映法律问题,也可以反映本地社会治理问题,大家共同协商解决,有效提高了社会治理效能,推动了法治中国、平安中国建设,促进社会治理成效更多、更公平地惠及全体人民。

“我们将认真贯彻落实党的二十大关于‘建设好基层立法联系点’的精神,不断提高基层立法联系点工作质量和水平,更好发挥基层立法联系点在发展全过程人民民主中的积极作用。”孙镇平说。

河北填补乡村振兴地方性法规空白 法治护航农业更强农村更美农民更富

□ 本报记者 周宵鹏

乡村振兴,法治先行。随着“三农”工作重心历史性地转向全面推进乡村振兴,对“三农”法治建设的需求比以往更加迫切。

经河北省十三届人大常委会第三十三次会议表决通过,《河北省乡村振兴促进条例》(以下简称《条例》)已于1月1日起施行。《条例》是河北首部“三农”领域的基础性、综合性、系统性法规,填补了河北乡村振兴地方性法规的空白。

“《条例》的出台是推进新时代‘三农’工作的重大举措,是稳住农业基本盘、守好‘三农’基础的重要法治保障,对于促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足具有重要意义。”河北省人大常委会法工委副主任马旺旺对《法治日报》记者说。

加大法治保障抓实立法调研

实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大决策部署,是新时代“三农”工作的总抓手。河北是农业大省,做好“三农”工作更具特殊重要性,更加需要强化对粮食等重要农产品稳产保供,巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴,乡村建设、乡村治理等乡村振兴重点任务的法律保障。

《条例》共12章96条,系统全面、重点突出,兼具地方特色,聚焦乡村振兴中规划引领、脱贫攻坚、产业发展、生态宜居、文化繁荣、乡村治理、城乡融合、人才支撑、扶持措施、监督检查等重点,对于什么、谁来干、怎么干等内容作出规范。

河北省人大常委会2022年工作要点将制定《河北省乡村振兴促进条例》确定为需省委研究的重大立法事项。在立法过程中,河北省人大常委会法工委、农工委会同省农业农村厅、乡村振兴局赴多地开展了专题立法调研。

在调研中发现,作为全国脱贫攻坚主战场之一的

河北,巩固脱贫攻坚成果任务艰巨,为此,《条例》在全国省级乡村振兴立法中首次设置“脱贫攻坚”专章;多地发展的实践证明,实施乡村振兴战略,产业发展是基础,《条例》因此对县域经济、粮食保障、特色产业农业等内容作出规范;部分县区大批农村青年外出务工,农村发展人才匮乏问题日益突出,为了让农村拥有更多高素质的新型农民,《条例》设置了“人才支撑”专章。

《条例》立法过程中,征求了河北省直有关部门、设区的市人大常委会、省立法研究会、基层立法联系点、立法基地的意见;通过河北省人大常委会网站面向社会公开征求意见;在河北省政府起草审议阶段征求了农业农村厅、北京市司法局、天津市司法局意见;还通过河北省政协社法委征求了政协委员意见,通过省法学会农业农村法治研究会进行了论证。

经河北省政府常务会议、省委常委会议(扩大)会议审议通过后,《条例》经河北省人大常委会会议三次审议后表决通过,自1月1日起施行。

巩固脱贫成果发展乡村产业

全面推进乡村振兴,必须健全党领导农村工作的组织体系、制度体系、工作机制。《条例》规定,促进乡村振兴应当坚持中国共产党的领导,贯彻新发展理念,统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设;建立乡村振兴工作领导小组责任制,落实省负总责、市县抓落实的工作机制,建立健全考核评价制度、工作年度报告制度和监督检查制度;建立政府、市场、社会协同推进机制,鼓励支持社会各方面参与乡村振兴活动;将乡村振兴与京津冀协同发展等国家区域协调发展相融合,加强与北京市、天津市等周边省份的协作。

脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。

设置“脱贫攻坚”专章,是《条例》的特色之一。为做好脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,《条例》专门规定,保持过渡期内主要帮扶政策总体稳定,确保不发生规模性返贫;建立健全防止返贫动态监测和帮扶机制;全面落实学前教育、义务教育、高中教育、职业教育和高等教育等各阶段帮扶资助政策;健全防范化解因病返贫长效机制、农村住房安全保障长效机制、农村饮水安全动态监测机制;实施农业特色产业提升工程,促进脱贫人口就业增收;建立健全易地搬迁后续扶持机制,促进搬迁群众安居乐业。

全面推进五大振兴,产业振兴是重中之重,是解决农村一切问题的前提。为此,《条例》规定,严格落实粮食安全责任制,实施藏粮于地、藏粮于技战略,建立健全多元粮食储备体系和农民种粮收益保障机制,落实最严格的耕地保护制度;编制实施现代种业发展规划,推动农作物、中药材、食用菌、畜禽和水产等种质资源保护体系建设;支持环京津地区发展现代都市型农业、休闲农业,提升服务京津高端化、多元化消费需求的能力;加强农产品区域公用品牌的培育、保护和推广,发展绿色食品、有机农产品和地理标志农产品,推行食用农产品承诺达标合格证制度;发挥龙头企业示范引领作用,提高产品附加值和综合效益,提升联农带农水平;推进产业融合,发展乡村新产业新业态,推进新型农业经营主体与农民建立利益联结机制,促进农民增收。

推进文化繁荣有效治理乡村

为提升乡村德治水平,促进乡村文化振兴,《条例》规定,坚持以社会主义核心价值观为引领,弘扬西柏坡精神、塞罕坝精神等,提高农民精神风貌和乡村文明程度;建立健全乡村公共文化服务体系,实施文化惠民工程,丰富乡村公共文化产品供给;加强农业文化遗产和非物质文化遗产保护,挖掘农村优秀传统文化,加强历史文化名镇村、传统村落、民族村寨、

农业遗迹的保护,鼓励建设村史馆、民俗馆、农耕文化馆;开展群众性精神文明创建活动,发挥村规民约、家教家风作用,破除高价彩礼、铺张浪费等陈规陋习,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。

治理有效是乡村振兴的重要保障。为建设充满活力、和谐有序的善治乡村,《条例》规定,建立健全党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制和自治、法治、德治相结合的乡村社会治理体系;健全村党组织领导下的村民委员会、村务监督委员会、村集体经济组织、村综合服务站、各尽其职、多方协同的村级组织体系,整合村级组织和工作机制办公场所,为村民提供便捷优质服务;建立健全农业农村干部队伍建设、配备、使用、管理机制,坚持和完善驻村第一书记和工作队制度;加强农村法治宣传教育,完善乡村公共法律服务体系,构建矛盾纠纷多元化解机制;推动平安乡村建设,健全农村公共安全体系,完善农村扫黑除恶常态化机制。

乡村振兴,关键在人,关键在干。《条例》设专章对完善乡村人才引进机制和政策,加大农业科技人才培养引进力度,加强高素质农民队伍建设,建立健全乡村工匠培养机制,加大农村教师培养力度,加强乡村卫生健康人才队伍建设等作了规范。

除人才支撑外,《条例》还在财政投入、资金基金、金融支持、用地保障等方面予以规定,提供全面支持保障。《条例》明确,用以乡村振兴的财政投入要确保力度不断增强、总量持续增加,完善涉农资金统筹整合长效机制,规定可以使用政府债券,用以农业设施和乡村建设;加强政府相关专项资金对乡村振兴的支持,允许以市场化方式设立乡村振兴基金,支持投融资方式创新,吸引社会资本参与;发展普惠金融,鼓励金融机构在信贷投放计划安排上向乡村倾斜,健全农业信贷担保体系,推进抵押融资;完善乡村产业用地保障制度,安排不低于国家规定比例的建设用地指标,重点保障乡村产业发展用地。

立法资讯

全国人大农委建议 条件成熟时启动农业法修法工作

本报讯 记者朱宁宁 近年来,树立大食物观,落实最严格的耕地保护制度,完善农村基本经营制度,改革完善农业支持保护制度等一系列政策和实践成果深刻影响和促进农业发展,应当把行之有效的政策法定化,保障政策实施效果。记者近日从全国人大农业与农村委员会获悉,鉴于农业法在农业领域的基础地位,涉及面广,该委建议先行开展立法前期调研,在广泛听取意见建议、充分论证基础上,条件成熟时启动农业法修法工作。

在2022年十三届全国人大五次会议期间,有代表提出关于修改农业法的议案两件。议案提出,针对农业和农村经济发展出现的新情况新问题,建议修改农业法,增加乡村振兴战略和党的十八以来农村综合改革的决策部署相关内容,增加承包地“三权分置”、集体经营性建设用地入市、农业产业化联合体、农产品电子商务、重要农产品有效供给、农产品质量安全等内容。

对此,中央农办、农业农村部认为,农业发展面临的形势任务和工作要求已经发生深刻变化,一系列政策和实践成果确有有必要进一步上升为法律规范。司法部建议可就代表议案所提的各项事项是否有必要在农业法中作具体规定进行研究论证。

全国人大环资委建议 将可再生能源法修改列入立法规划

本报讯 记者朱宁宁 《中共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》明确提出修改可再生能源法。记者近日从全国人大环资委获悉,环资委经研究认为,落实党中央决策部署,建议将可再生能源法修改列入十四届全国人大常委会立法规划、年度立法工作计划。

2022年十三届全国人大五次会议期间,有代表提出关于修改可再生能源法的议案。议案提出,碳达峰碳中和目标对可再生能源快速发展提出了新任务、新要求,可再生能源法的部分内容已经不能适应可再生能源持续快速发展的实际需要,建议修改法律,推动解决发展中遇到的可再生能源电力消纳保障措施不够完善、电网建设与可再生能源发展不同步、与用地政策统筹不足等突出问题。

生态环境部、国家发改委和国家能源局提出,可再生能源已进入快速发展的新阶段,综合消纳能力已成为制约其持续快速增长的主要因素,修订可再生能源法,进一步理顺可再生能源消纳机制,加强电网建设统筹规划,完善可再生能源用地政策等,对于推动可再生能源持续健康发展,优化能源结构具有重要意义。

考虑到适应大规模高比例新能源接入和消纳的新型电力系统正在加快构建,支撑新时代可再生能源高质量发展的主要法律制度和措施还需要进一步深入研究,环资委建议国务院有关部门继续做好法律修改前期准备工作,开展修改重点问题研究论证。对议案提出的完善可再生能源规划的落实措施,强化支持可再生能源技术创新,增加支持电网规划建设及新能源配套送出工程建设的规定,补充可再生能源用地支持措施等主要建议,建议国务院有关部门在研究论证中认真采纳。

《安徽省社会科学普及条例》施行 明确普及内容突出地方特色

□ 本报记者 范天娇

自1月1日起,《安徽省社会科学普及条例》(以下简称《条例》)施行。据了解,这是安徽省社会科学领域的第一部地方性法规,标志着全省社会科学普及工作开始步入法治化轨道。

2022年11月18日,《条例》经安徽省十三届人大常委会第三十八次会议表决通过,对立法宗旨、基本原则、组织管理、内容与形式、社会责任、保障措施等作出具体规定。

《条例》明确党委领导、政府负责、全社会共同参与的大社科普及工作格局,同时注重在普及内容、普及形式上体现地方特色,明确了社会科学普及的十一个方面内容,其中包括徽文化、长江文化、淮河文化、大运河文化等安徽特色文化以及大别山精神、新四军精神、淮海战役精神、渡江精神和小岗精神等革命精神。在普及形式上,明确通过安徽人文讲坛、社科名家巡讲、社会科学普及基地等平台,阵地开展社会科学普及活动,设立社会科学普及月。在社会科学普及月期间,各级人民政府、有关主管部门、社科联和有关单位结合实际,组织开展形式多样的社会科学普及活动。

《条例》还健全了保障机制,要求县级以上人民政府将社科普及经费纳入本级财政预算,建立与经济社会发展相适应的社科普及经费保障机制。明确对在社科普及活动中作出突出贡献的组织和个人,按照国家和省有关规定予以表彰奖励。将社科普及成果纳入社会科学优秀成果奖评奖范围,组织实施社科普及成果的评比、展示、转化、推荐和奖励,培育社科普及品牌等。

《条例》施行后,安徽省社科联会同有关部门重点做好健全工作机制,推动市县社科联组织建设,优化平台载体,深化研究创作四个方面工作,推动省级社科普及基地实现县(区)全覆盖,着力打造一批拿得出手、叫得出口的社科普及产品和社科普及品牌,持续扩大社会科学普及的覆盖面和影响力。