

为中国式现代化提供有力法治保障

解读立法法修正草案

两会特稿

□ 本报记者 朱宁宁

时隔八年,被称为“管法的法”的立法法又一次迎来修改。3月5日,立法法修正草案提请十四届全国人大一次会议审议,受全国人大常委会委托,十三届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37条。

立法是国家的重要政治活动,是把党的主张和人民的意志通过法定程序转化为国家意志的过程,关系党和国家事业发展全局。立法法是规范国家立法制度和立法活动、维护社会主义法治统一的基本法律。

2000年3月,九届全国人大三次会议高票通过立法法。2015年3月,十二届全国人大三次会议对立法法作了部分修改。立法法的颁布施行,对完善立法体制机制,健全立法制度,规范立法活动,推动形成和完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,推进全面依法治国,发挥了重要作用。

修改立法法是新时代加强党对立法工作的全面领导,通过法治保证党的路线方针政策决策部署贯彻执行的必然要求;是新时代坚持和发展全过程人民民主,通过法治保障人民当家作主的客观要求;是新时代推进全面依法治国、依宪治国,建设社会主义法治国家的重要举措;是总结新时代正确处理改革和法治关系的实践经验,更好坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一的现实需要。

充实总则部分完善立法指导思想原则

根据新形势新要求,修正草案对立法法的指导思想和原则进行充实完善。

修正草案贯彻落实宪法规定和党的二十大精神,根据新时代党的重大理论创新成果,对立法法的指导思想与时俱进进行了完善,将现行立法法第三条改为两条,明确立法应当坚持中国共产党的领导,坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发

展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,推进中国特色社会主义法治体系建设,保障在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家;立法应当坚持以经济建设为中心,坚持改革开放,贯彻新发展理念,保障以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。

修正草案完善依宪立法、依法立法的原则,将现行立法法第四条修改为:立法应当符合宪法的规定、原则和精神,依照法定的权限和程序,从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一、尊严、权威。

完善民主立法原则,贯彻落实党的二十大精神 and 全过程人民民主重大理念,修正草案在现行立法法第五条中增加一款规定:立法应当坚持和发展全过程人民民主,尊重和保障人权,保障和促进社会公平正义。

贯彻党中央关于社会主义核心价值观融入法治建设的部署要求,修正草案增加规定:立法应当倡导和弘扬社会主义核心价值观,坚持依法治国和以德治国相结合,铸牢中华民族共同体意识,推动社会主义精神文明建设。

明确立法决策与改革决策相衔接相统一的原则要求,修正草案增加规定:立法应当适应改革需要,坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一,引导、推动、规范、保障相关改革,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用。

维护宪法权威明确合宪性审查要求

党的十八大以来,全国人大及其常委会采取一系列有力措施,弘扬宪法精神,维护宪法权威,推动宪法实施,加强宪法监督,取得显著成效和重要进展。

本届以来,全国人大及其常委会先后制定修改全国人民代表大会组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、全国人民代表大会会议事规则、全国人大常委会会议事规则、监察官法、审计法等。尤其是在新制定的20多部法律中,均明确“根据宪法,制定本法”,确保宪法确立的制度、原则、规则得到全面实施。对在反电信网

络诈骗法、预备役人员法、关于中国人民解放军现役士兵衔级制度的决定、关于设立成渝金融法院的决定等制定修改中涉及宪法的有关问题,进行合宪性研究,区分不同情况分别作出相应安排,确保常委会通过的法律和作出的决定决议符合宪法规定、宪法精神的要求。

“此次修改立法法,贯彻党中央要求,总结实践经验,完善相关制度规范,保证在法律起草、审议和备案审查过程中,及时解决合宪性、合法性问题。”全国人大常委会法工委国家法室主任董卫东说。

修正草案根据宪法精神和党中央关于推进合宪性审查工作的部署要求,总结近年来的实践经验,明确合宪性审查相关要求。

修正草案明确法律草案起草和审议过程中的合宪性审查要求,增加规定:法律草案的说明应当包括涉及合宪性问题的相关意见;对法律草案中涉及的合宪性问题,宪法和法律委员会应当在修改情况汇报或者审议结果报告中予以说明。

同时,修正草案还明确了备案审查工作中的合宪性审查要求,增加规定:有关国家机关认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例存在合宪性、合法性问题的,可以向全国人大常委会书面提出进行审查的要求;对存在合宪性、合法性问题的,规定了处理的主体和程序。

此外,落实2018年宪法修正案的有关规定和全国人大常委会有关决定,将现行立法法中的“法律委员会”修改为“宪法和法律委员会”。

完善授权决定为改革提供支撑和保障

改革和法治如鸟之两翼、车之双轮,始终相伴而行。

5年来,立法机关主动适应改革需要,采取作出决定等方式,有机衔接改革发展稳定需要,为局部地区或特定领域先行先试提供法律保障。为进一步转变政府职能,优化营商环境,激发市场活力,通过关于授权国务院在营商环境创新试点城市暂时调整适用《中华人民共和国计量法》有关规定的决定;为推动完善我国诉讼制度,通过《关于授权最高人民法院组织开展四级法院审级

职能定位改革试点工作的决定》……可以说,及时作出授权决定和改革决定,保证重大改革于法有据,是本届立法工作的突出特点。

贯彻党中央要求,总结实践经验,根据有关方面意见,修正草案作出多处修改完善。

根据实践中成熟的经验和做法,修正草案对现行立法法第十三条关于授权决定的规定作出完善,明确全国人大常委会可以根据改革发展的需要,决定就“特定事项”授权“规定期限和范围”内暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定;同时增加规定:暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定的期限,或者恢复施行有关法律规定的期限,或者恢复施行有关法律规定的期限,修正草案还增加规定:国务院可以根据改革发展的需要,决定就行政管理等领域的特定事项,在规定期限和范围内暂时调整或者暂时停止适用行政法规的部分规定。

“对于改革授权决定实施后如何处理,此前并没有细化的规定。此次修法及时总结相关授权经验专门进行了细化从而形成制度闭环,通过建立完善周延的机制,更好地理顺了立法决策与改革决策的关系。”在上海交通大学凯原法学院教授林彦看来,这些新增内容是此次立法法修改的一个亮点。

完善体制机制明确相关立法技术规范

近年来,全国人大及其常委会在加强和改进立法工作,完善立法体制机制方面有不少创新举措。总结实践经验,修正草案作出多处修改完善。

2021年1月1日起,民法典施行,这是新中国成立以来第一部以“法典”命名的法律,也是新中国立法史上第一次以法典编纂的形式进行的立法活动。立法过程中,立法机关积极探索、大胆创新,结合法治实践需要,灵活运用法典编纂方法,确保法典编纂质量。

“编纂法典”这一立法形式,此次也被正式写入了立法法,贯彻党中央关于推进科学立法、

民主立法、依法立法,丰富立法形式,统筹立改废释纂等要求,修正草案总结实践经验,增加规定:全国人大及其常委会坚持科学立法、民主立法、依法立法,通过制定、修改、废止、解释法律和编纂法典等多种形式,增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性;全国人大及其常委会作出有关法律问题的决定,适用本法的有关规定。

2020年,全国人大常委会制定强化公共卫生产活保障立法法工作计划。这是全国人大常委会在5年立法规划、年度立法工作计划之外,第一次就某一领域制定专项立法法工作计划并推动落实,筑牢人民群众生命健康安全法治防线。总结实践经验,修正草案增加规定“专项立法计划”;全国人大常委会工作机构编制立法技术规范。

完善地方立法建立区域协同工作机制

近年来,区域协同立法在跨区域生态环保、大气污染防治、疫情联防联控、交通一体化等方面发挥了积极作用,流域共治共同立法模式为全国区域共同立法提供了新思路、新经验。

贯彻国家区域协调发展战略,根据地方实践经验,修正草案增加规定:省、自治区、直辖市和设区的市,自治州的人大及其常委会根据区域协调发展的需要,可以协同制定地方性法规,在本行政区域或者有关区域内实施;省、自治区、直辖市和设区的市,自治州可以建立区域协同立法工作机制。

同时,根据新形势新要求,修正草案调整了设区的市可以行使地方立法权的事项,将“环境保护”修改为“生态文明建设”,并增加规定“基层治理”。

“践行全过程人民民主重大理念,落实党中央重大决策部署,对立法法作出修改完善,进一步健全立法体制机制,规范立法活动,对于提高立法质量和效率,加快形成完备的法律规范体系,在法治轨道上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具有重要法治保障,具有重要意义。”董卫东说。

本报北京3月5日讯



两会特刊

07

法治日报

卢玉胜代表建言农业产业振兴 推进农企融合共赢模式

两会建言

□ 本报记者 赵晨熙

作为一名从田间地头走出来的农民代表,全国人大代表、福建省永泰县希安油茶专业合作社负责人卢玉胜的关注焦点一直放在乡村振兴上。

卢玉胜建议,地方政府应扶持农业龙头企业把主要产业环节做强做大,打造企业品牌,并协助宣传具有本地地理标识的农业产品,还应支持龙头企业参与国家科技计划,发挥龙头企业在科技创新、品牌打造和市场开拓等方面的重要作用,鼓励支持龙头企业提升产品科技含量,提升参与国际市场的竞争能力。

谈及提出发展农业龙头企业建议的初衷,卢玉胜告诉《法治日报》记者,当前中小农户“单打独斗”效率低下,未来应推进农业产业高质量发展集聚区建设,构建“龙头企业+基地+专业合作社(农户)”的农企融合共赢模式。



3月5日,立法法修正草案提请十四届全国人大一次会议审议。受全国人大常委会委托,十三届全国人大常委会副委员长王晨向大会作修正草案说明。 本报记者 王建军 摄

贯彻全过程人民民主重大理念 立法法修正草案完善立法程序机制 每个立法流程环节都能听到人民的声音

□ 本报记者 朱宁宁

全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主。在立法工作中坚持和践行全过程人民民主重大理念,是贯彻党的群众路线,践行党的性质宗旨的具体体现,是发挥人民代表大会制度重要载体作用的必然要求,也是立法工作必须遵循的基本原则。

3月5日,立法法修正草案提请十四届全国人大一次会议审议,此次修法的一个重要内容,就是贯彻全过程人民民主重大理念和实践要求。

“发展全过程人民民主,保障人民当家作主,是党中央明确提出的任务要求。”全国人大常委会法工委国家法室主任董卫东说,此次修改立法法,总结实践经验,完善相关制度规范,确保在立法活动和立法工作各个环节都能听到来自人民的声音,都能了解来自基层的情况,积极回应人民群众新要求新期待。

充分听取民意 健全完善人民群众参与程序机制

法律是人民意志的集中体现,全国人大及其常委会十分注重在立法中贯彻体现人民意愿,在法律制度设计以及立项、起草、审议、论证、评估等全流程各环节,充分听取广大人民群众意见和建议。

此次立法法修正草案完善了总则部分规定,为发展全过程人民民主提供了更加有效的制度保障。修正草案增加规定,立法应当坚持和发展全过程人民民主,尊重和保障人权,保障和促进社会公平正义。

值得一提的是,近些年来,人民群众有序参与立法、表达意愿切切的程序机制更加健全完善。其中,受众面最广的是法律法规草案向社会公开征求意见制度。以十三届全国人大常委会为例,截至2023年1月,共有154件次法律草案在网上公开征求意见,参与人次近110万,共提出337万余条意见建议。2022年12月,全国人大常委会法工委发言人臧铁伟在对外通报社会公众对法律草案的意见时,首次以“具名”方式对吸收采纳意见情况作了反馈。

按照法律规定,法律法规草案在

每一次审议后,原则上都要通过网络向全社会公布,公开征求意见。此次修正草案总结实践做法,明确法律签署公布后,法律文本以及发布的公告、草案的说明、审议结果报告等,应当及时在全国人大常委会公报和中国人大网以及在全国范围内发行的报纸上刊载;同时进一步明确地方性法规公布后,法规、条例文本以及发布的公告、草案的说明、审议结果报告等也要相应公开。

开通“直通车” 基层立法联系点实现全覆盖

全过程人民民主重大理念的提出,始于立法工作,始于基层立法联系点。

2014年10月,党的十八届四中全会专题研究全面依法治国,要求深入推进科学立法、民主立法,明确提出要建立基层立法联系点制度。党的二十大报告进一步提出,健全吸纳民意、汇集民智工作机制,建设好基层立法联系点。

2015年全国人大常委会法工委在上海虹桥街道、江西景德镇、湖北襄阳、甘肃临洮设立第一批“国字号”基层立法联系点。此后,于2020年7月、2021年7月、2022年7月又设立三批基层立法联系点。目前,全国人大常委会法工委共设立了三十一个基层立法联系点和一个立法联系点,实现了全国31个省(自治区、直辖市)全覆盖,辐射带动省市两级人大设立5500余个立法联系点,形成国家级、省级、设区的市(自治州)级联系点三级联动的工作体系。

作为听取基层群众对法律草案、立法规划计划等意见的“直通车”,基层立法联系点是国家立法更加接地气、察民情、聚民智。截至2023年1月,全国人大常委会法工委先后就152部法律草案、年度立法计划等通过基层立法联系点征求基层群众意见建议150000余条,2800余条意见建议被不同程度采纳吸收。

在发展全过程人民民主,增强国家治理效能方面,基层立法联系点已经成为新时代立法工作践行全过程人民民主重大理念的重要实践平台。

基层立法联系点极大丰富和拓展了国家立法、地方立法集中民意、汇集民智的渠道和方式。这一成功实践此次被正式写入立法法。修正草案增加规定,全国人大常委

会法工委应当根据党中央要求,总结实践经验,完善相关制度规范,保证在法律起草、审议和备案审查过程中,及时解决合宪性、合法性问题。

讲好立法故事 加强立法宣传首次明确入法

细心观察可以发现,近年来,每逢涉外、涉港、涉国家安全等重大敏感的立法修法活动,法工委都在第一时间以负责人或发言人名义发表谈话或者接受采访,增强立法工作正能量。

据了解,十三届全国人大常委会高度重视立法宣传,将其作为人大立法工作、新闻舆论工作的重要组成部分,纳入每年的常委会工作要点、立法工作计划和新闻舆论工作要点,并通过多种渠道和形式发布立法信息,介绍情况、回应关切。法工委抓住立法前、立法中、立法后各个阶段,聚焦立法工作中的重大活动、重要举措和重要法律的制定实施,组织开展立法宣传和对外发声,全面客观介绍人大立法工作的成效和进展,全面准确阐释立法原意和精神,积极回应社会关切。

五年来,法工委以负责人、有关方面名义就立法修改、宪法实施和监督、编纂民法典、依法开展疫情防控、全面禁食野生动物、推进全过程人民民主等对外发声30多次,发言人以记者会等形式例行发布20次,向社会通报157件次常委会拟审议法律草案情况和103件次法律草案公开征求意见情况,回应涉立法热点问题124个;发言人就涉港、涉外、涉疫、涉国家安全等重大立法问题对外发声24次。

此次立法法修正草案,总结近年来全国人大常委会立法宣传工作经验,将立法宣传工作制度化、法律化。修正草案专门增加了有关加强立法宣传工作的内容,规定全国人大常委会工作机构加强立法宣传工作,通过多种形式发布立法信息。

人民民主是社会主义的生命,是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。发展全过程人民民主,法律制度安排的进一步完善十分重要。此次立法法修改,将全过程人民民主在立法实践中形成的科学合理安排体现在法律条文上,落实到立法工作中,为更好地践行全过程人民民主提供了制度保障,使每一项立法都符合宪法精神,反映人民意愿,得到人民拥护。

本报北京3月5日讯

□ 本报记者 朱宁宁

3月5日,立法法修正草案提请十四届全国人大一次会议审议。引人关注的是,此次立法法修改涉及备案审查制度的,不论是条文数目还是条款内容,幅度都比较大。总结近年来的实践经验,修正草案进一步完善了备案审查制度。

党的十八大以来,党中央把依宪治国、依宪执政摆在突出位置,加强备案审查制度和能力建设,注重发挥宪法在治国理政中的重要作用,切实保护公民合法权益。十三届全国人大以来,备案审查制度和能力建设进一步加强。

“此次立法法修改,贯彻落实党的二十大精神,全面梳理,深入总结党的十八大以来备案审查工作实践的新经验、新成果,通过概括提升,将近年来备案审查工作的成熟经验成果收入立法,同时也为下一步完善和加强备案审查制度提供了基础性法律支撑并预留空间。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰指出,此次立法法修改的一个重要考虑,是从完善和加强两个方面推进备案审查工作。

完善备案审查制度推进制度化机制化

“党的二十大报告提出,完善和加强备案审查制度。这是备案审查首次写入党的代表大会报告中,具有特别重要意义,对于推进备案审查制度,构建中国特色宪法监督制度体系,维护国家法治统一都具有里程碑意义。”梁鹰指出,修正草案新增多处内容,进一步完善了备案审查制度。

修正草案完善主动审查制度,明确专项审查相关内容,修改现行立法法第九十九条第三款并单列一条,第一款规定:全国人大专门委员会、常委会工作机构可以对报送备案的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等进行主动审查,并可以根据需要进行专项审查;增加一款,作为第二款:国务院备案审查工作机构可以对报送备案的地方性法规、自治条例和单行条例,部门规章和省、自治区、直辖市的人民政府制定的规章进行主动审查,并可以根据需要进行专项审查。

持续开展重点领域规范性文件集中清理和专项审查工作,推动党中央重大决策部署、国家重要法律和法治措施的贯彻落实,是近年来备案审查工作的一个亮点。结合近年来新实践新经验,修正草案明确法律法规清理制度,增加规定:对法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章和其他规范性文件,应当根据维护法治统一的原则和改革发展的需要

加强合宪性合法性审查提高监督实效

加强备案审查工作也是此次修法的重要内容,这在完善宪法监督制度方面表现得尤为明显。

修正草案明确了备案审查工作中的合宪性审查要求,增加规定:有关国家机关认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例存在合宪性、合法性问题的,可以向全国人大常委会书面提出进行审查的要求;对存在合宪性、合法性问题的,规定了处理的主体和程序。

关于国家机关提出审查要求的条件,修正草案在现行立法法规定的“同宪法或者法律相抵触”的基础上增加“存在合宪性、合法性问题”,意味着备案审查工作在过去的强调的不抵触原则基础上又增加了对合宪性、合法性问题的研究。

提供基础性支撑为下一步完善制度预留空间

作为贯彻落实党的二十大精神的重要举措,此次立法法修改从基本法律层面为完善备案审查制度提供了基础性法律制度框架,并为下一步完善备案审查制度作了必要准备和铺垫,这一点意义尤为重大。

考虑到各地方、各层面的实际情况,此次修法并没有对备案审查制度规定得很细,仅是提供了基本法律制度框架和基础。“这主要是出于非常重

要的考虑,即为下一步工作完善和加强备案审查制度预留一定空间。”梁鹰指出,通过制度扩容把以往好的内容吸收收入法,扩容后的备案审查制度将具有更大的张力,也有了很大的空间。

以备案审查衔接机制为例,2015年党中央提出建立健全备案审查衔接联动机制,实现“有件必备,有备必审,有错必纠”的要求。贯彻党中央的要求,近些年来,法工委对其他备案审查工作机构通过衔接联动机制移送的5000多件法规、司法解释认真进行审查研究,提出处理意见,将不属于全国人大常委会审查范围的2500多件审查建议,根据不同情况,移送有关部门研究处理。

此次修正草案增加规定:备案审查机关应当建立健全备案审查衔接联动机制,对应当由其他机关处理的审查要求或者审查建议,及时移送有关机关处理。“这就从本质上落实‘有件必备,有备必审,有错必纠’提供了法律机制保障。”梁鹰说。

让人期待的是,在立法法明确备案审查工作框架和机制体制之后,接下来,全国人大常委会、国务院和地方人大常委会等方面也都会有一系列举措落实党的二十

备案审查制度进一步完善和加强令人期待

本报北京3月5日讯