



法治日报

星期二
2023年3月28日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/张胜利

LEGAL DAILY

加强改进新时代立法工作 以良法促发展保善治

全国人大常委会法工委相关负责人权威解读新修改的立法法

□ 本报记者 朱宁宇

3月13日，十四届全国人大一次会议审议通过了关于修改立法法的决定。新修改的立法法自3月15日起施行。

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。现行立法法是2000年3月15日九届全国人大三次会议通过的，2015年3月15日十二届全国人大三次会议作了部分修改。

两次修改都是在全国人大会议上完成，这部“管法的法”的重要性可见一斑。

“通过这次修改，我国立法的指导思想和原则更加完善，立法的体制机制和程序更加健全，更好地助力完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设社会主义法治国家。”全国人大常委会法工委国家法室主任董卫东近日对新修改的立法法的重点内容进行了权威解读。

与时俱进完善立法指导思想和原则

此次立法法修改，根据党和国家的重大理论创新成果，对立法的指导思想与时俱进作了修改完善。

新修改的立法法突出依法立法首先应当依宪立法的理念，将2015年立法法第三条立法指导思想中“遵循宪法的基本原则”的内容移至依法立法原则中规定，将“遵循宪法的基本原则”修改为“符合宪法的规定、原则和精神”。

“这一修改，丰富了依法立法原则的内涵，同时也拓展了对立法进行合宪性审查的解释空间。通过依法立法的各项要求，切实维护社会主义法制的统一、尊严、权威的目的。”董卫东说。

此次修法还进一步完善了民主立法原则，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。”

“民主立法原则是由我国的国家性质决定的，体现了人民当家作主。立法是为国家立规矩、为社会定方圆，是‘国之大者’。”董卫东说。

明确立法与改革决策相衔接相统一

“党的十八大以来，全国人大及其常委会加强涉及改革有关法律的立改废释工作，全国人大常委会作出48项授权决定和改革决定，通过打包修改方式修改法律152件次，保障在法治轨道上推进改革。”董卫东表示，此次修法对这些行之有效的做法和经验进行了总结。

新修改的立法法增加规定：“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。”同时规定：“全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要，决定就特定事项授权在规定的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。”“暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定的事项，实践证明可行的，由全国人民代表大会及其常务委员会及时修改有关法律；修改法律的条件尚不成熟的，可以延长授权的期限，或者恢复施行有关法律的规定。”

明确合宪性审查加强宪法实施监督

合宪性审查工作是新形势下加强宪法实施和监督的重要举措。

“近年来，十三届全国人大常委会采取一系列措施，推进合宪性审查工作显性化、规范化、常态化。”董卫东以修改人口与计划生育法为例说，除全国人大大

法和法律委员会在审议结果报告中就有关宪法问题专门作出说明外，法工委提出的研究意见还作为参阅文件印发全国人大常委会会议，对宪法关于计划生育规定的制度内涵作出阐述说明，这在全国人大常委会的历史上是第一次。

新修改的立法法坚持对立法活动进行事前、事中、事后全过程合宪性审查，不仅明确法律草案起草和审议过程中的合宪性审查要求，还明确备案审查工作中的合宪性审查要求，同时对存在合宪性、合法性问题的，还规定了处理的主体和程序。

丰富完善立法形式明确立法技术规范

随着中国特色社会主义法律体系的不断完善，立法的形式也越来越丰富。

“从十三届全国人大及其常委会五年立法成果看，通过宪法修正案，制定法律47件，包括编纂民法典、修改法律111件次，废止法律16件，作出法律解释，有关法律问题和重大问题的决定53件。立改废释纂和决定这些立法形式都在实际运用。”董卫东说。

新修改的立法法增加规定：“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。”

此外，新修改的立法法还对编制立法技术规范作出规定，强化立法技术规范的作用。

“立法的政治性、政策性很强，同时，立法也是技术活，要遵守一定的技术规范。编制立法技术规范，加强立法指引，有利于提高立法质量。”据董卫东透露，全国人大常委会法工委曾于2012年12月编印了《立法工作规范手册（试行）》。目前，法工委正在推进完善《立法工作规范手册（试行）》。

明确基层立法联系点法律地位作用

此次修法把全过程人民民主的理念、原则和要求贯彻到立法的全流程、全链条、全方位。

建立基层立法联系点，是党的十八届四中全会作出的决策部署。目前，全国人大常委会法工委已经在31个省、自治区、直辖市共设立了31个基层立法联系点和1个立法联系点，实现了“全覆盖”。“基层立法联系点是国家立法机关直接联系基层群众的有效渠道，是全过程人民民主的生动实践，真正实现了人民民主和国家意志相统一。”董卫东说。

新修改的立法法增加规定：“全国人民代表大会常务委员会工作机构根据实际需要设立基层立法联系点，深入听取基层群众和有关方面对法律草案和立法工作的意见。”“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会常务委员会根据实际需要设立基层立法联系点，深入听取基层群众和有关方面对地方性法规、自治条例和单行条例草案的意见。”

根据新情况完善地方性法规和规章

根据新情况新需要，此次修改对地方性法规、规章的立法权限和程序作出修改完善。

“2015年修改立法法的一个重要内容是赋予所有设区的市立法权。设区的市的人大及其常委会、人民政府可以对‘城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项’制定地方性法规、规章。此次修法过程中，一些地方建议适当扩大设区的市立法权限，以适应实践中地方不断增长的地方立法需求。”董卫东说，考虑到实际需要，新修改的立法法规定，设区的市可以对“基层治理”事项制定地方性法规和地方政府规章，同

时，将“环境保护”修改为“生态文明建设”，扩大了设区的市的立法权限。

区域协同立法是近年来地方立法的创新做法。新修改的立法法增加规定：“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员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。”

此外，新修改的立法法还对浦东新区法规、海南自由贸易港法规作出规定。董卫东解释说：“这主要是考虑到全国人大常委会授权制定浦东新区法规、海南自由贸易港法规，是为我国推进更高水平上对外开放提供法制保障，具有象征意义，而且这两种法规是新的地方立法形式，立法法作为规范立法制度的基本法律，对此作出规定是必要的。”

总结实践经验完善备案审查制度

此次立法法修改对备案审查制度进行了补充，完善了主动审查制度，同时增加规定：“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。”

值得关注的是，此次修法还明确了法律法规清理制度。董卫东介绍说，近些年来，十三届全国人大常委会对生态环保、优化营商环境、食品药品安全、人口与计划生育、民法典贯彻实施、行政处罚法等20多个领域的规范性文件开展专项审查和清理，督促推动制定机关废止或者修改25万件，维护了公民合法权益和国家法治统一。

新修改的立法法增加规定：“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，制定机关根据维护法制统一的原则和改革发展的需要应当进行清理。”

代表建议

高友东代表：

完善食品安全追溯体系

□ 本报记者 蒲晓磊

近年来，我国食品安全领域的一些重大问题逐步得到解决。但全国人大代表、民进中央副主席高友东了解到，从全国来看，食品安全形势依然严峻，加快构建食品安全追溯体系迫在眉睫，社会层面对追溯体系认知不足，追溯体系配套技术还不完善，追溯体系管理机制不健全等问题依然存在，“造成上述问题的原因是多方面的，主要是企业成本增加、技术投入不足和监管不到位”。

对此，高友东建议，建立完善的平台追溯运行监管机制。构建全国统一的食品互联网查验平台，做好信息核查、检测验证和依法监管。将食品生产经营主体全部纳入互联网核查监管范围，食品质量安全监管的相关检测、认证和执法等部门也将核检相关信息及时上传到平台，严格实施互联网平台全程监督，确保互联网查验平台公示记录真实完整，保证产品来源可查、去向可追。建立食品安全信用档案，逐步健全守信受益、失信受罚的激励约束机制和以信用为凭证的行业准入机制，使失信企业失去生存空间。设立食品风险预警和产品召回机制，建立互联网违法告示牌，监督有关部门对违法行为“零容忍”，实现对食品风险的快速反应和高效应对。先期选择进口冷链、重点农产品等领域开展国家层面的全过程追溯体系建设试点，从而全面铺开食品安全互联网追溯体系，走向良性循环，实现最大程度保障食品质量安全。

李君代表：

严控平台打赏分成比例

□ 本报记者 赵晨熙

近年来，网络直播愈发火热，在捧红了一批“网红”的同时，也带来了诸多社会问题。

“一些网络直播平台企业为牟取暴利，通过精心设计的玩法引诱、诱导、‘算计’青少年，以青少年为敛财对象，形成了规模巨大的网络资产。”全国人大代表、四川省广元市苍溪县白驿镇岷云村党支部书记李君一直高度关注网络直播领域，他告诉《法治日报》记者，直播打赏能为平台带来巨大收益，这导致在规则制定中，平台方往往追求利益最大化，把流量优先供给给直播间的打赏主播。为吸纳更多人打赏，有的直播间甚至通过色情等内容引诱他人高额打赏。

为此，李君呼吁，针对网络直播领域单独立法，规范整治网络直播领域内容，对审查、举报真实的网络直播平台实行退出机制；对违法主播推行“封杀”机制，构成犯罪的要承担刑事责任，提高其违法违规成本，彻底取缔灰产业链条中的关键环节。

“平台应提高直播门槛，加大对直播内容的审核力度。”为减少平台因利益驱动而出现对直播内容放任等行为，李君建议在源头上加以解决，严格控制直播平台打赏分成比例，严格限制高额打赏，设置每个账号每日打赏上限。

代表聚焦幼有所育劳有所得老有所养提出建议

建立个税专项附加扣除动态调整机制

□ 本报记者 赵晨熙

今年的政府工作报告强调，完善税费优惠政策，对现行减费降费、退税缓税等措施，该延续的延续，该优化的优化。

鼓励以家庭为单位申报个人所得税，出台帮扶政策减轻企业税负、加大偷税骗税等犯罪打击力度……今年全国人大会议期间，围绕落实税费支持政策，优化税收营商环境，强化税收监管等方面，全国人大代表纷纷建言献策，助力税收政策未来“惠”更好。

形成鼓励生育的税收政策环境

2019年1月1日起施行的修订后的个人所得税法提高了基本减除费用标准以及新增了子女教育、大病医疗、赡养老人等专项附加扣除，实现了从分类税制向综合与分类相结合的个人所得税制的重大变革。

今年的全国人大会议上，上海代表团提出，对标中国人口长期均衡发展战略目标，我国税制安排、政策导向和支持力度仍有进一步优化完善的空间。

比如，在幼有所育方面，现行子女教育等专项附加扣除全国采用一个标准，尚未建立与地区发展禀赋、与家庭生活成本变化相适应的动态调整机制。在劳有所得方面，现行以个人为纳税主体的申报制度对家庭成员间收入差异较大的情况未予以充分考虑。在老有所养方面，现行支持养老“第三支柱”发展的个人所得税政策导向不够显著，缓解未来养老财政支出压力的作用有待加强。

基于此，上海代表团建议，重点聚焦幼有所育、劳有所得、老有所养三个环节，建立动态调整机制，根据各地经济社会发展状况调整子女教育等专项附加扣除金额，形成有利于鼓励生育的税收政策环境，对3岁以下婴幼儿照护、子女教育等专项附加扣除根据地区经济发展情况予以动态调整，让个人所得税税负与区域经济发展、个人收入及消费支出水平相适应。同时，探索引入家庭制申报模式，平衡夫妻双方税收负担，降低劳动人口的生活成本。此外，应进一步提高扣除限额，优化领取时的税率设计，支持个人养老金产品做大做强。

全国人大代表、三全食品股份有限公司董事长陈南认为，应当利用税收优惠政策鼓励生育。他建议降低多孩家庭成员的个人所得税税率，以此来减轻多孩家庭的生活负担。

“解决人口问题的一个重要改革方向，是将个人所得税法改革为家庭居民人均收入税法，鼓励大家以家庭为单位申报所得税。”在全国人大代表、中国社会科



制图/李晓军

学院社会发展策略研究院院长张翼看来，以家庭人均收入为单位申报所得税有两个优势，一是有利于促进共同富裕；二是通过家庭部门的收入再分配，可以提振消费，使那些有抚养或赡养人口的家庭有能力消费。

税收帮扶政策助力企业得实惠

五年来，累计减税5.4万亿元，降费2.8万亿元……今年的政府工作报告用一组组数据展现了近年来我国减税降费的“成绩单”。税费支持是企业发展的坚实保障，如何“惠”企业，也是多位代表思考的问题。

“最近上下班能明显感觉到昔日的烟火气回来了，实体经济和消费都活起来了。”在为经济复苏感到欣喜的同时，全国人大代表、立信会计师事务所首席合伙人朱建弟注意到，不少企业仍然面临诸多困难，需要国家在政策上提供更多助力和支持。

朱建弟称，今年是恢复经济的关键年份，希望国家进一步深化增值税改革，在税收等领域出台更直接、更有效的帮扶政策，继续减轻企业税负，让企业享受到实实在在的优惠。

“可适时考虑简并增值税退税种类，取消出口环节退税并实行统一留抵退税制度，将原在出口环节退还的税款改由在留抵退税环节退还企业，对纳税信用等级良好、无税务违法违规记录的实体经济企业直接退还增值税。”朱建弟建议，将制造业中小微企业的缓税政策调整为免税，或针对不同规模企业分步实施免税政策，帮助实体经济尽快恢复。

近年来，在电子商务零售等新兴商业模式兴起的背景下，线下批发零售业面临较大压力。

全国人大代表、老百姓大药房董事长谢子龙认为，随着大数据、云计算、人工智能、物联网技术在批发零售领域的应用落地越来越成熟，“数字化”“平台化”将

是批发零售企业数字化的必然发展之路。但数字化研发费用也必然会增加批发零售企业的运营成本。

对此，谢子龙建议，允许批发零售业享受研发费用加计扣除税收优惠政策，进一步促进批发零售企业的科技创新积极性，减轻企业负担，激发企业活力，提升批发零售业附加值，为国民经济发展发挥更加坚实的支撑作用。

“企业不断提升科技化水平，税务部门也应持续提升智能化服务水平，更好地帮助企业创新发展。”谢子龙表示，疫情期间国家出台系列支持中小企业发展的税费扶持政策，充分助力了企业发展。他期待税费优惠政策能进一步完善，助推民营经济健康发展、高质量发展。

对涉税违法犯罪加大打击力度

最高人民检察院工作报告显示，五年来，检察机关依法惩治骗取出口退税，虚开增值税专用发票等涉税犯罪，起诉5.8万人，比前五年上升29.3%。一些不法加油站、黑加油站购销“非标油”，隐匿收入、偷逃税款，危害生态环境。浙江、北京检察机关在公益诉讼调查中，运用大数据筛查涉案油罐车行驶轨迹，装卸油时间等信息，发现违法犯罪线索移送主管部门处置，追缴税款3.6亿元。

“涉税违法犯罪不仅损害了国家和人民群众的利益，更破坏了社会主义市场经济秩序。”全国人大代表、昆明捷信信息技术有限公司职工潘本芳在为检察机关严惩涉税犯罪的举措与显著成效点赞的同时，也对如何进一步遏制涉税违法犯罪，提出了自己的见解。

潘本芳建议，加强走私涉税刑事检察工作，维护税收秩序，国门安全，依法打击空壳公司、职业化犯罪团伙和严重危害税收罪责，积极参与打击治理骗取留抵退税工作。同时，进一步加大偷税骗税犯罪打击力度，积极探索大数据在涉税违法犯罪检察监督中的应用，织密经济安全防护网。

2021年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步深化税收征管改革的意见》，提出着力建设以服务纳税人缴费人中心、以发票电子化改革为突破口、以税收大数据为驱动力的具有高集成功能、高安全性能、高应用效能的智慧税务。

在全国人大代表、美的集团副总裁钟铮看来，全面推广数字化电子发票，对打击涉税犯罪将起到很好的助力作用。她建议完善各类发票、电子凭证，全面实现数字化推广，满足企业全业务环节涉税凭证数字化需求。同时，加快数字化电子发票推广速度，尽快扩大试点范围，适时全面开放推广，助力打击涉税犯罪。

“特别行政区立法的备案审查”学术研讨会在广州举行

本报讯 记者朱宁宇 “特别行政区立法的备案审查”学术研讨会3月25日在广东省广州市举行。该研讨会主题为“坚持和完善‘一国两制’制度体系”与“完善和加强备案审查制度”，聚焦特区立法备案审查制度的实践问题和完善路径进行研讨，以保障“一国两制”顺利实施，充分发挥“一国两制”制度优势。

该研讨会由全国人大常委会港澳基本法委研

究室指导，中山大学粤港澳发展研究院和法学院主办。

全国人大常委会港澳基本法委研究室主任杨兆龙在致辞中指出，落实与完善中央对特别行政区立法的备案审查制度，对宪法实施和监督，维护国家法制统一、落实中央全面管治权具有非常重要的意义。特区立法备案审查制度要在宪法与国家制度框架下加以理解，在特别行政区制度下加以理解，全面准确把握

该项制度的核心要义。

与会专家认为，完善特区立法的备案审查工作对于完善规范性文件备案审查的制度建设以及完善“一国两制”制度体系等方面有重要的意义。香港、澳门两个特区回归祖国后，宪法与基本法共同构成特区的宪制基础，为特区的长期繁荣稳定提供了根本的制度保障。做好特区立法的备案审查工作，有助于进一步完善宪法实施制度、完善“一国两制”的制度体系，同时

也有利于坚持中央全面管治权和保障特别行政区高度自治权相统一。

来自北京大学、浙江大学、北京航空航天大学、深圳大学、广东工业大学、广东外语外贸大学、广东财经大学、香港城市大学、澳门大学等境内外高校以及全国人大常委会港澳基本法委研究室和法工委法规备案审查室、国务院港澳办港澳研究所等实务界的专家学者参加研讨。