



编者按

9月19日至20日,2023年全国地方立法工作座谈会在山东省济南市召开。本次会议的主要任务是深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,特别是习近平法治思想,全面贯彻党的二十大精神,认真实施新修改的立法法,总结交流地方立法工作成果和经验,稳中求进推动新时代地方立法工作高质量发展。

围绕这一会议主题,结合当前地方立法工作实践,本报推出一组报道,敬请关注。

稳中求进推动新时代地方立法工作高质量发展

2023年全国地方立法工作座谈会综述

□ 本报记者 朱宁宁

立法是重要的政治活动,是为国家定规矩、为社会定方圆的神圣工作。

改革开放40多年来,特别是党的十八大以来,地方立法体制日臻完善,立法主体、立法权限逐步扩大,立法程序更加健全。目前,我国地方立法主体共354个,包括31个省(区、市)、289个设区的市、30个自治州以及4个不设区的直辖市。有立法权的地方人大及其常委会在同级党委领导下,紧紧围绕党和国家工作大局,认真行使宪法、法律赋予的立法职权,深入推进科学立法、民主立法、依法立法,制定修改了一大批服务国家大局、顺应时代要求、反映人民意愿、体现地方特色的地方性法规。现行有效的地方性法规1.3万余件,在全面依法治国中发挥着重要作用。

今年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年,是十四届全国人大及其常委会依法履职的开局之年,也是新一届省、自治区、直辖市人大及其常委会依法履职的第一年。就在不久前,十四届全国人大常委会立法规划对外公布。与此次相适应,对地方立法工作也提出了相应要求。在此背景下,9月19日至20日,2023年全国地方立法工作座谈会在山东省济南市召开。

会议从把握好地方立法工作正确政治方向、把握好提高地方立法质量这个关键、把握好地方立法的问题导向实践导向目标导向、把握好地方立法践行全过程人民民主、把握好人大在地方立法工作中的主导作用、把握好维护国家法治统一的宪法原则、把握好地方立法能力建设的重要任务等七个方面,作出重要论述,提出明确要求。

与会人士表示,要围绕地方党委贯彻党中央大政方针的部署安排,不断完善地方治理急需、满足人民美

好生活需要必备的地方性法规制度,在强国建设、民族复兴的新征程上作出地方法治新贡献。

全面坚持党的领导 把握好地方立法工作正确政治方向

实践证明,坚持党的领导是做好地方立法工作的根本保证。

会议要求,把坚持党的全面领导贯彻落实到地方立法工作全过程各方面,从法律制度上保证党的理论和路线、方针、政策得到全面贯彻和有效执行。

党的十八大以来,地方人大紧紧围绕地方党委贯彻党中央大政方针的决策部署谋划和推进立法工作,站在全局看一域,确保地方立法服从服务于党和国家工作大局,更好助力本地区经济社会发展和改革攻坚任务。

比如,内蒙古审议通过有关地方性法规,推动党中央对自治区部署的重大任务落实见效;黑龙江制定预算审查监督条例,落实党中央关于加强地方人大对政府债务审查监督的要求;安徽贯彻国家粮食安全战略,制定粮食作物生长期保护规定。

与此同时,地方人大坚持党领导立法工作的体制机制,认真落实党的领导人法规,落实社会主义核心价值观观入法入规,把党的党语转换成法言法语,严格执行请示报告制度,重大事项、重要情况及及时向同级党委请示报告,确保重要立法活动在党的领导下进行。

因需 应时 统筹 有序 把握好提高地方立法质量这个关键

新时代对地方立法工作提出新的更高要求。会议强调,立法必须从国情和实际出发,坚持稳中

求进,坚持守正创新,始终把立法质量放在第一位,确保每一项立法都经得起历史和实践的检验。

会议明确指出,立法数量不是越多越好,而是要看是否有效管用,坚持成熟一个、出台一个。要把质量评估、风险评估贯穿立法全过程,不断提高科学立法、民主立法、依法立法水平,增强立法系统性、整体性、协同性、时效性。

近年来,地方人大抓住提高立法质量这个关键,因需、应时、统筹、有序开展立法工作。一些地方人大还专门制定关于提高地方立法质量的意见和办法。实践中,许多地方人大注重处理好法规的稳定性与变动性、现实性与前瞻性、原则性与可操作性的关系,把实践证明是正确的、成熟的经验写入法规,对于需要探索创新的作出原则性规定,保持法规的连续性、稳定性、开放性。同时,把立法与法规监督紧密结合起来,突出法规实施,通过立法后评估、执法检查等方式,评价法规实施情况,查找制度本身存在的不足,推动改进工作、完善法规。

此外,许多地方人大严把立法质量关,坚持时间服从质量,防止重复立法、盲目立法。以江苏为例,该省制定的社会信用条例,从立项到通过历时3年,经过三审、反复打磨,确保质量。

不抵触 有特色 可操作 把握好问题导向实践导向目标导向

地方性法规作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,是国家立法的重要补充。

会议强调,地方立法一定要坚持因地制宜、因时制宜,把立法同本地实际具体地、历史地结合起来,着力解决实践中需要通过立法加以规范的问题。地方立法要把可操作性、补充性、探索性的功能定位,坚持不抵

触、有特色、可操作的原则,防止照抄照转、大而全、小而全,努力提高立法的针对性、精准度、实效性,保证制定修改的法规立得住、行得通、真管用。

可以看到,近年来,地方人大加强重点领域、新兴领域立法,为推动地方经济社会发展,解决人民群众急难愁盼问题提供法治保障。

比如,依法推动高质量发展,山西制定创新驱动高质量发展条例等法规,推动发展转型升级;辽宁制定科技创新条例,促进科技成果转化和产业化;吉林制定、修订涉农法规,为实施乡村振兴战略夯实法治基础。又如,在民生和社会领域,福建制定工会法实施办法,加强对新业态劳动者合法权益的保护;青海制定高原美丽城镇建设促进条例,加强对民族特色村寨等历史文化资源的保护;新疆出台流动人口服务管理条例,依法保障流动人口公平、平等享有各项权益。再如,在保护生态环境方面,山西、山东、甘肃等地制定修改一批地方性法规,促进黄河流域生态保护和高质量发展;陕西出台专项法规,保护秦岭区域、渭河流域、汉江丹江流域生态环境;西藏制定国家生态文明高地建设条例,用法治力量守护雪域高原美丽生态。

为确保重大改革于法有据,上海制定浦东新区法规;广东立法推动横琴粤澳深度合作区建设创新发展;河北制定雄安新区条例为新区规划建设提供法治保障。

此外,一些地方还积极探索小切口立法。重庆修改实施农村土地承包办法,篇幅从原来的8章54条缩减为“一文到底”36条。一些地方探索推进区域协同立法。比如,北京、天津、河北编制京津冀协同立法规划;上海、江苏、浙江、安徽围绕长三角一体化发展开展协同立法;重庆、四川加强协同立法,推动成渝双城经济圈建设;云南、贵州、四川以“共同决定+条例”的方式,开

展赤水河流域保护协同立法。

问计于民 问需于民 把握好践行全过程人民民主要求

党的二十大提出,健全吸纳民意、汇集民智工作机制,建设好基层立法联系点。

会议要求,地方人大要坚持人民主体地位,进一步健全民主立法的机制和平台,充分听取意见建议,及时回应社会关切,广泛凝聚立法共识,努力让每一部法规都满载民意、贴近民生、顺应民心,使立法过程成为满足人民需要、扩大人民参与、接受人民监督的生动民主实践。

记者从会上获悉,近年来,地方人大贯彻和践行全过程人民民主要求,在民主立法、开门立法方面采取了许多有效措施。

在丰富和拓展公众有序参与立法的途径方面,各地灵活运用调研、座谈、论证、听证、评估等方式,把立法工作建立在坚实的民意基础上。目前,地方各级人大建立了6500多个基层立法联系点,发挥立法听取意见“直通车”作用。同时,完善人大代表参与立法工作的体制机制,邀请人大代表特别是相关领域或具有相关专业背景的代表参加立法调研和审议,重要法规草案印送全体代表征求意见,认真研究吸纳代表提出的意见建议并及时沟通反馈。

基层立法联系点同时也是法治宣传,提升群众法治素养的重要阵地。各地通过基层立法联系点,加强立法全过程宣传解读,江西结合立法意见征询开展法治宣传,邀请相关专家、立法顾问走进基层立法联系点,解读立法背景和法律规范草案,使征求意见的过程成为普及法律的过程。

问题共答 同向发力

地方人大相关部门负责人热议推进地方立法工作

□ 本报记者 朱宁宁

党的二十大提出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。在近日举行的2023年全国地方立法工作座谈会上,地方立法高质量发展成为热议点。步入新时代,面对新形势,适应新要求。国家立法和地方立法的任务艰巨,责任重大,使命光荣。地方立法该如何进一步跟上时代步伐?如何抓住重点?如何结合本地实际制定不抵触、有特色、可操作的地方性法规?如何实现地方立法高质量发展?新的“赶考路”就在脚下展开。

扎实推进区域协同立法

今年3月,十四届全国人大一次会议通过了关于修改立法法的决定。此次修法对立法法规定的立法指导思想、基本原则、职责权限、制度机制等作出一系列重要修改,尤其是对地方立法有关权限、程序作出完善和补充。如何领会好、贯彻落实好修改后的立法法精神,推进地方立法工作,是此次座谈会的重要议题之一。

修改后的立法法,许多内容是总结多年来地方立法实践经验的结果,特别是增加了区域协同立法和建立相关工作机制的内容。今年6月,全国人大常委会听取和审议了国务院关于区域协调发展情况的报告。

近年来,一些地方注重加强区域协同立法,从立法主体看,既有省际协同,也有省域内际协同;从立法内容看,包括跨区域流域、海岸线(带)、国家公园、自然保护区等生态环境保护和污染防治,包括交通出行、文化旅游、社会保障一卡通行等基本公共服务跨区域便利共享,也包括铁路安全管理、科技创新共享、历史文化传承保护、优化营商环境等不同领域。协同保护、协同治理、协同发展的理念正在成为广泛共识,区域协同立法实践不断丰富,效能逐步彰显。

此次会议提出,党中央在区域发展战略方面有许多重大部署和要求,在地方协同立法方面要加大力度,发挥人大作用,通过地方立法深入实施区域协调发展战略、区域发展重大战略。

结合目前实际,有地方人大相关部门负责人建议,进一步加强对省级之间重要协同立法的指导,为下一步工作打下更好的基础。

进一步做好备案审查工作

我国实行单一制的国家结构形式,维护国家法治统一至关重要。立法法等法律明确了立法权限和程序,规定了合宪性审查、备案审查等制度,目的就是维护国家法治统一、尊严、权威。

会议要求,把握好维护国家法治统一的宪法原

则,地方人大要在职责范围内做好监督法律实施、备案审查、法规清理等工作,对一切违反宪法法律的法规、规范性文件必须坚决予以纠正和撤销。

近年来,地方人大坚持依宪立法、依法立法,依照立法法规定的权限和程序开展立法工作,认真做好备案审查和法规清理。比如,北京实现备案范围全覆盖、信息化建设全覆盖、专项报告备案审查工作全覆盖;湖北完善全链条审查工作机制和流程,强化制度执行的刚性;甘肃制定地方性法规动态清理办法,推动清理工作制度化、常态化、规范化。

但与此同时,也应当看到,有的地方立法违背上位法规定,有的地方出现立法放水问题,为违法行为开了口子,造成了不好的影响。

备案审查工作与立法工作密切相关。会议提出,省级人大常委会要健全与“一府一委两院”备案审查衔接联动机制,对市县人大常委会联系指导机制,加快推进法规规章规范性文件数据库建设,实现本行政区域法规、规章和其他规范性文件库全覆盖,让备案审查制度真正成为维护国家法治统一、保障公民合法权益的有效制度机制。

为进一步做好地方备案审查工作,有地方人大相关部门负责人建议进一步细化省级人大常委会对设区的市的地方性法规的审查标准,通过出台统一的解释性文件或制定具体标准来指导具体工作。

加强地方立法能力建设

每年的全国地方立法工作座谈会上,有关加强地方立法能力建设的话题都要被提及,其中,关于立法队伍建设的话题更是热议的重点。

立法的政治性、专业性、理论性、实践性都很强,需要高素质的专业队伍和高质量的服务保障作为支撑。加强立法工作队伍建设,既是全面依法治国的长期任务,也是当前做好地方立法工作的迫切需要。

近年来,地方人大高度重视立法能力建设,一方面,打造德才兼备的高素质地方立法工作队伍,完善人才培养、选拔、使用、交流等机制。另一方面,注重发挥“外脑”“智库”作用,不少地方人大用好各类立法研究院、研究中心、专家库等,为立法提供智力支持。

但如何能让立法人才“进得来、留得住”,仍是目前地方立法工作面临的难题。有地方人大相关部门负责人反映,立法工作队伍人手紧、人才缺,立法能力有待进一步提升。建议地方人大在同级党委领导下,把提升立法队伍作为一项重要任务,研究采取有效措施,切实加以解决。同时,要重视设区的市的立法工作队伍建设,选配具有过硬政治素质、较高法律专业素养、熟悉法律实务的复合型人才充实到立法队伍中,并健全立法人才培养和激励机制。

以特色创新立法为地方高质量发展注入法治动能

山东省人大常委会探索创新新时代地方立法实践

□ 本报记者 朱宁宁

滔滔黄河,滚滚东流,九曲黄河最终在山东入海。为大河之洲铸法律之盾,山东省人大常委会认真学习领会黄河保护法立法精神和要义,于今年5月30日审议通过《山东省黄河三角洲生态保护条例》(以下简称《条例》),为黄河三角洲湿地生态保护与修复提供全方位制度保障。

这是山东省人大常委会积极发挥地方立法实施性、补充性、探索性作用的又一生动实践。

近年来,山东省人大常委会深入贯彻落实党的二十大精神,在全国人大常委会正确指导和省委坚强领导下,扎实开展全过程人民民主,绘制出一幅高质高效的新时代地方立法答卷。

“我们创新推进”以立法工作专班为重要平台,以基层立法联系点、立法研究服务基地、立法顾问为基本依托,以立法听证、立法评估为有力抓手,以地方立法技术规范为基础保证”的工作模式,不断提高创造性做好地方立法工作的能力。”近日在2023年全国地方立法工作座谈会上,山东省人大常委会副主任、党组副书记王良介绍说,5年多来,山东省人大常委会制定地方性法规,决定68件,修改法规68件次,批准设区的市法规,决定248件,数量更多、节奏更快、质量更优、分量更重、覆盖更广,立法创新成效明显。

以创新立法推动高质量发展

创新,已成为山东地方立法的一抹亮色。

以山东方言唱响“黄河大合唱”

黄河流域生态环境保护,是一项复杂的系统工程。《条例》的出台,标志着山东以加强山东现代水网建设的决定、黄河保护条例为统领,以东平湖保护条例、南四湖保护条例等法规为骨架,以沿黄九市协同立法为支撑的一体化立法布局逐步完善。

近年来,山东省人大常委会积极服务、融入国家重大战略,贯彻落实黄河保护法,加强统筹协调,汇聚工作合力,强化责任担当,积极主动作为,立法机关牢牢抓住提高立法质量这个关键,坚持提前介入、深度介入,坚持问题导向、目标导向,坚持上下贯通、左右兼顾,最大限度凝聚立法共识,为落实黄河国家战略提供有力法治保障。

“头枕”黄海、渤海,山东省拥有近16万平方公里的海洋国土。为此,山东省人大常委会加强法规制度供给,坚持点线面结合、省市联动,指导青岛、东营、烟台、潍坊、威海、日照、滨州7市制定海岸带保护条例,既考虑了海岸带保护和利用的共性,又考虑到沿海7市的独特性,山东省成为全国首个实现海岸带保护立法全覆盖的省份。

以山东情怀践行全过程人民民主

在齐鲁大地,立法的根在基层越扎越深。

近年来,山东省人大常委会全面贯彻新发展理念,在重点领域、新兴领域发力深耕,地方立法创制性成果丰硕,多部地方性法规成为国内相关领域的“首件”。

地方立法为服务山东省改革发展稳定大局提供了坚实法治保障,也为服务全省高质量发展注入法治动能。

全面修订《山东省中小企业促进条例》,强化制度创新,增加含金量更高、操作性更强的优惠政策和保障措施,为护航中小企业发展驶入“快车道”;为打造乡村振兴的齐鲁样板,陆续制定乡村振兴促进条例、农村公路条例、种子条例等法规,织密乡村振兴“立法网”;制定《山东省学生体质健康促进条例》,严禁中小学生在平板电脑、手机等电子产品带入课堂,有效保护学生视力健康,维护课堂学习秩序,在当时全国范围内的地方性法规中尚属首例……

与此同时,山东省设区的市人大常委会在省人大常委会指导下,积极探索、勇于创新,出台了一批特色明显、有效管用的地方性法规。比如,临沂市人大常委会出台红色文化保护与传承条例,烟台市人大常委会出台养马岛生态环境保护条例、芝罘岛生态环境保护条例等,这些地方性法规为当地经济社会发展提供了法治保障。

湖北省人大常委会 开展监狱法执法检查

本报讯 记者刘志月 9月19日至20日,湖北省人大常委会党组成员、副主任刘晓鸣带领执法检查组赴武汉市,咸宁市实地检查《中华人民共和国监狱法》贯彻实施情况。

执法检查采取定点检查、随机抽查、听取汇报、座谈交流和知识测试、问卷调查等方式展开。执法检查组实地检查武汉女子监狱、湖北省汉阳监狱、省江城监狱,省未成年犯管教所、省咸宁监狱,查看监狱证据保全中心、刑罚执行集中办案中心及罪犯学习、劳动、生活现场等,观摩罪犯假释案件评审会,了解湖北监狱系统开展“罪犯队列操演、行为规范暨歌咏”竞赛活动,开展罪犯“零违纪”竞赛活动、罪犯职业技能培训,书香文化进监区等工作实际成效。湖北省司法厅党委委员,省监狱管理局党委书记、局长熊亚平汇报全省监狱贯彻执行监狱法有关情况。

刘晓鸣表示,从检查情况看,湖北监狱系统近年来在政治站位上进一步提升,法治意识进一步增强,依法管理进一步规范;通过人大代表等向社会各方面征求到的意见建议,群众对湖北监狱系统作风形象转变有较高满意度。

刘晓鸣强调,要以此次执法检查为契机,深入贯彻总体国家安全观,善于在大局中谋划推进监狱工作,扎实推进更高水平的平安监狱建设。要坚持问题导向,进一步梳理、细化有关问题,补齐工作短板,进一步建立健全密切协同、相互配合的联动机制,推动解决监狱工作突出问题,要对标先行区建设要求,进一步加大监狱法学习宣传力度,深化司法体制改革,推动监狱工作高质量发展,为湖北高质量发展营造安全稳定社会环境。

哈尔滨市人大常委会 推进历史文化建筑保护传承

本报讯 记者张冲 通讯员刘军 近日,黑龙江省哈尔滨市人大常委会在哈尔滨市历史文化建筑保护传承专项工作启动的基础上,充分发挥人大职能作用,将历史文化建筑保护传承调研抓深抓细,找准对策提出科学有效建议,助推利国利民的城市工程。

哈尔滨市人大常委会从去年开始,成立了以主要领导为组长的历史文化建筑保护传承课题组,聘请12位规划、建筑、文物、历史、艺术等专业领域的专家,由城建环保委员会牵头,科学吸纳各方建议,走进实地调研工作,确定历史文化建筑信息采集分类标准,建立信息库树状结构模型,对哈尔滨市历史文化建筑逐一考证研究,重新订正建筑名称、建设年代、建筑风格、历史沿革,产权归属等相关内容,深入挖掘探寻历史文化建筑背后所蕴含的历史、承载的文化。

哈尔滨市自1986年公布第一批75栋保护建筑名录,已成为第三批国家历史文化名城。形成了以著名的中央大街、花园街等为代表的13片历史文化街区 and 9个历史文化风貌区、18片历史街区、1200处历史文化建筑的历史文化名城的保护格局。哈尔滨市人大常委会先后制定了《哈尔滨市历史文化名城保护条例》(《建华旧军第七三一部队旧址保护条例》《哈尔滨市金上京遗址保护条例》《哈尔滨市中央大街步行街区条例》),进一步形成了文物和历史建筑管理法规保障体系,解决了哈尔滨市历史文化建筑在维护修缮及活化利用环节存在的一些突出矛盾和瓶颈问题。